

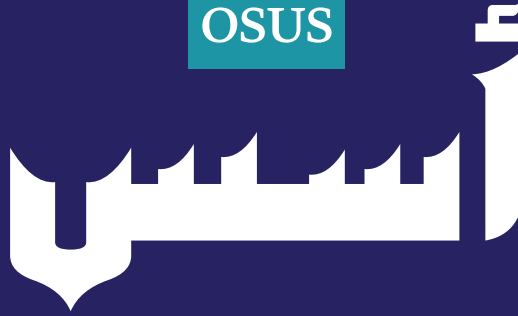


المركز التأسيسي  
للدراسات والبحوث  
Constituent for  
Studies & Research

العدد الثاني  
ذو الحجة ١٤٤٦هـ  
يونيو ٢٠٢٥م



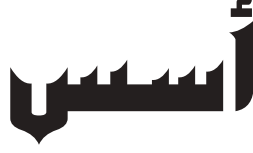
OSUS



دورية فصلية محكمة تعنى بالإدارة والسياسات العامة  
تصدر عن المركز التأسيسي للدراسات والبحوث

Quarterly Peer-reviewed Journal of Management & Policies  
Published by Constituent for Studies & Research





دورية فصلية محكمة تعنى بالإدارة والسياسات العامة  
تصدر عن المركز التأسيسي للدراسات والبحوث  
العدد الثاني - ذو الحجة 1446 هـ - يونيو 2025 م

Bi-Annual Peer-reviewed Journal of Management and Policies  
Published by Constituent for Studies & Research  
First Issue - Ramadan 1446 - March 2025

رئيس التحرير  
د. خالد يحيى العماد

هيئة التحرير  
أ. د. مشعل أحمد الريفي  
أ. د. نصر محمد الحجيلي  
أ. د. عادل مجاهد الشرجبي  
أ. د. محمد سعد نجاد  
أ. د. إبراهيم غالب لقمان  
أ. د. يحيى أحمد الخزان



المركز التأسيسي للدراسات والبحوث  
Constituent for Studies & Research

جميع الحقوق محفوظة لـ:



المركز التأسيسي للدراسات والبحوث  
Constituent for Studies & Research

صنعاء - الحي السياسي

تلفون: 01 - 442760

[info@csr-yemen.com](mailto:info@csr-yemen.com)



# فهرس المحتويات

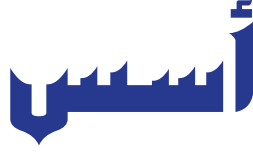
009	افتتاحية العدد
011	ظاهرة التسول في اليمن د. لينا محمد العبسي أستاذ علم الاجتماع المساعد جامعة العلوم والتكنولوجيا - اليمن
047	الإدارة المحلية في اليمن د. محمد عبد الله الأشول أستاذ إدارة الأعمال المشارك جامعة البيضاء
083	فاعلية المنظومة العدلية والرقابية في اليمن د. أحمد يوسف القدسي كلية التجارة والإقتصاد جامعة صنعاء
133	التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن د. ابتسام راشد الهويدي أستاذ مشارك في التأمين كلية التجارة والاقتصاد - جامعة صنعاء
167	أخلاقيات ومعايير النشر في أسس

# CONTENTS

- 009    **Editorial**
- 011    **Begging Phenomenon in Yemen**  
Dr. Leena Mohammad Al-Absi  
Assistant Professor of Sociology  
University of Science and Technology - Yemen
- 047    **Local Governance in Yemen**  
Dr. Mohammed Abdullah Al-Ashwal  
Associate Professor of Business Administration  
Al-Bayda University
- 083    **Effectiveness of the Judicial & Oversight System in Yemen**  
Dr. Ahmed Yousef Al-Qadasi  
Faculty of Commerce and Economics  
Sana'a University
- 133    **Social Health Insurance in Yemen**  
Dr. Ebtisam Rashed Al-Howaidi  
Associate Professor of Insurance  
Faculty of Commerce and Economics - Sana'a University
- 167    **Publication Ethics and Standards in Osus Journal**







## افتتاحية العدد

تطلّ مجلة «أسس» في عددها الثاني لتواصل نهجها البحثي الرصين في تناول القضايا البنيوية التي تمسّ المجتمعات العربية، وفي مقدمتها اليمن، مستنيرةً بأدوات التحليل العلمي، والمقارنة المنهجية، والتشخيص النقدي. وقد حرصت هيئة تحرير المجلة على أن يكون هذا العدد امتدادًا للرسالة التي تأسست من أجلها المجلة، وهي تقديم معرفة رصينة تؤسس لحوار تنموي حقيقي، وتسهم في بناء سياسات واقعية تستند إلى أسس معرفية لا إلى اجتهادات ظرفية أو مقاربات سطحية.

يضم هذا العدد أربع دراسات متكامل موضوعيًا ومنهجيًا، وتغطي مجالات حيوية في الإدارة، والعدالة، والاقتصاد الاجتماعي، والسياسات العامة. تبدأ من دراسة تقدّم قراءة سوسيولوجية لظاهرة التسول في اليمن في سياق أزمة مركبة، مقدّمةً مقترحات تستند إلى القانون والسياسات الاجتماعية المتكاملة. كما يتناول العدد واقع الإدارة المحلية والمنظومة العدلية في اليمن من منظور نقدي مقارنة، في ضوء تجارب عالمية بارزة، ليضع أطراً عملية لإصلاح هذه الأنظمة من الداخل. ويختتم العدد بدراسة تحليلية معقّقة حول التأمين الصحي الاجتماعي، تتجاوز النص القانوني لتناقش الإمكانيات المؤسسية والتمويلية الكفيلة بتحقيق نظام تأميني أكثر عدالة وشمولاً.

إننا في مجلة «أسس»، إذ نضع هذا الإصدار بين يدي القارئ والباحث والمشتغل بالشأن العام، فإننا نوّكد التزامنا بثلاثية متكاملة: رصانة المنهج، وجرأة الطرح، وعمق التحليل. كما نوّمن أن المعرفة التي لا تنطلق من الواقع ولا تفضي إلى التغيير، تظل حبيسة الورق. وعليه، فإننا نأمل أن تسهم هذه الأبحاث في تحريك النقاش الأكاديمي والمهني، وتشكل رافعة معرفية لصنّاع القرار، وللمهتمين بتطوير نظم الحكم والإدارة والتنمية.

ختامًا، نتوجّه بالشكر إلى الباحثين الأفاضل الذين أثروا هذا العدد، وإلى كل من يساهم في استمرار هذا المشروع البحثي الطموح، على أمل أن تبقى مجلة «أسس» منبرًا للفكر النقدي البناء، في زمن تتعاطم فيه الحاجة إلى المعرفة الملتزمة والرصينة. أسس... لأن التغيير يبدأ من الوعي، والوعي لا يُبنى إلا على المعرفة.

رئيس التحرير



# ظاهرة التسول في اليمن

وبعض التجارب العالمية لمكافحتها

## Begging Phenomenon in Yemen

and Selected Global  
Experiences to Combat It

د. لينا محمد العبسي  
أستاذ علم الاجتماع المساعد  
جامعة العلوم والتكنولوجيا - اليمن

**Dr. Leena Mohammad Al-Absi**

Assistant Professor of Sociology  
University of Science and Technology - Yemen



## ملخص

تُعد ظاهرة التسول إحدى المشكلات الاجتماعية المتكررة في المجتمع اليمني، لا سيما مع تفاقم الأوضاع السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية للبلاد، ومرور الأفراد داخل المجتمع بإحدى أشد الأزمات التي يواجهها اليمن -وما يزال- في تاريخه القديم والمعاصر.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على ظاهرة التسول في المجتمع اليمني من خلال البحث في حجم الظاهرة، وانتشارها، وتحديد أهم المؤشرات التي تدل عليها، بالإضافة إلى تقديم رؤية تحليلية سوسيولوجية لواقع المجتمع اليمني، بما يُسهم في تقديم جملة من الحلول والمعالجات لهذه الظاهرة. اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج الإحصائي كمنهجية للدراسة، وتوصلت في نهاية المطاف إلى عدد من النتائج، أهمها: ضرورة التوصل إلى حل سياسي شامل وعاجل في اليمن، وتطبيق قوانين تجريم التسول، وتنفيذ برامج تأهيلية تدريبية للمتسولين القادرين على العمل ومساعدة المحتاجين والفقراء منهم، وإجراء دراسة مسح ميدانية لظاهرة التسول في اليمن لحصرها، وتحديد حجمها، وأسبابها، ووضع الحلول الممكنة لها.

**الكلمات المفتاحية:** التسول، الفقر، البطالة، مستوى الدخل، التنمية، اليمن.

## Abstract

Begging phenomenon is considered one of the social problems in the Yemeni society, especially after the deterioration of the country's political, social, and economic conditions, as well as Yemeni individuals within the society experiencing one of the most severe crises that Yemen has faced in both its ancient and contemporary history.

This study aims to identify the begging phenomenon in the Yemeni society through investigating its size, spread, and the most important indicators indicating it, as well as presenting a sociological analytical vision of the reality of the Yemeni society that contributes to providing a set of solutions and treatments for this phenomenon. This study relies on the descriptive analytical approach and the statistical approach as a methodology for the study. It concludes that there is a necessity of the following: having a comprehensive and urgent political solution in Yemen, implementing laws that criminalize begging, implementing training and rehabilitation programs for beggars capable of working, in addition to conducting a field survey of this phenomenon in Yemen to identify it, determine its extent, causes, and possible solutions.

**Keywords:** begging, poverty, unemployment, income level, development, Yemen.

## 1. الإطار العام

### 1-1. مقدمة

تبرز ظاهرة التسول كواحدة من الظواهر الاجتماعية المتجذرة في العديد من المجتمعات، وخصوصاً في دول العالم الثالث، ومن ضمنها المجتمع اليمني. وعلى الرغم من الجهود والسياسات التي تبنتها الحكومات المتعاقبة خلال الفترات المختلفة، فإن هذه الظاهرة لا تزال حاضرة بقوة ومستمرة في الانتشار، بل إن وتيرة تفاقمها قد ازدادت بشكل لافت في السنوات الأخيرة، خصوصاً في ظل الأزمة الراهنة التي تمر بها اليمن، والتي تُعد من أصعب الأزمات في تاريخها المعاصر.

وتزداد خطورة الظاهرة نظراً لارتباطها الوثيق بظواهر سلبية أخرى، مثل السرقة، والانحراف، والجريمة، والسلوكيات غير السوية، ما يجعلها محل قلق متزايد من قبل الجهات الحكومية والأهلية، المحلية منها والدولية. وقد أطلقت هذه الجهات تحذيرات متكررة من التداعيات الخطيرة للتسول، باعتباره ظاهرة ناتجة عن مشكلات بنيوية كالفقر، والبطالة، وتدني مستوى دخل الفرد والأسرة، وفي الوقت نفسه يُمكن أن يكون سبباً لتغذية تلك المشكلات وتعقيدها، ما يجعل مواجهتها ضرورة اجتماعية واقتصادية وأمنية ملحة.

### 2-1. إشكالية الدراسة وتساولاتها

يُعد التسول في الجمهورية اليمنية ظاهرة قديمة الجذور لا تزال مستمرة حتى يومنا هذا، وقد ازداد انتشارها بفعل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العميقة التي أفرزت بيئة غير مستقرة، وعطلت حركة التنمية، التي ما إن تبدأ في التحرك حتى تعود إلى التراجع مجدداً تحت وطأة الأزمات المتلاحقة التي ما زالت تعصف بالبلاد بشكل يومي.

وقد أثرت هذه الظروف سلباً على إمكانية إحداث إصلاحات اقتصادية وإدارية حقيقية من شأنها رفع مستوى معيشة الفرد وتحسين أوضاعه الاقتصادية، التي شهدت تدهوراً واضحاً، خاصة في ظل استمرار الحروب والصراعات، وتحديدًا الحرب الأخيرة التي صاحبها حالة من الحصار والعقوبات الاقتصادية. ويأتي ذلك في ظل فشل السياسات الحكومية في احتواء هذه الأوضاع، سواء بسبب أسباب داخلية، أو بفعل تدخلات وضغوط خارجية في الشؤون الوطنية، أو نتيجة عوامل أخرى زادت من تعقيد المشهد وتشابكه.

وفي ظل هذا الواقع المتأزم، يجد الفرد اليمني نفسه محاصراً بالفقر، والبطالة، وتدني مستوى الدخل، إلى جانب غياب التعليم والرعاية الصحية والخدمات الأساسية التي تمكنه من ممارسة حياته بشكل طبيعي. وأمام هذا الانهيار المتكامل في مقومات العيش الكريم، يصبح التسول وسيلة سهلة ومباشرة لتلبية الاحتياجات الأساسية، والسعي نحو حد أدنى من الاكتفاء. علاوة على ذلك، فقد تحول التسول لدى البعض إلى مهنة دائمة، بفعل حالة اللا استقرار السائدة، والتي باتت تُشكّل بيئة مشجعة على بروز هذا السلوك، بل وعلى عودة وانتشار ظواهر اجتماعية سلبية أخرى، وسط غياب الرقابة، وضعف

المعالجات، وغياب البدائل. وأمام هذا المشهد المعقد، تطرح هذه الدراسة عددًا من التساؤلات الجوهرية التي تسعى للإجابة عنها:

- ما مدى انتشار ظاهرة التسول في المجتمع اليمني؟
- ما هي المؤشرات والدلائل التي تعكس تفاقم الظاهرة وتندر باستمرارها؟
- ما أبرز الإجراءات والخطوات التي اتخذتها الدولة لمواجهة؟
- وكيف يمكن الاستفادة من تجارب الدول الناجحة في الحد من التسول لتطبيقها في السياق اليمني؟

### 3-1. أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عددٍ من الأهداف المهمة، منها:

- تحديد حجم ظاهرة التسول في اليمن من خلال الإحصائيات، والتقارير، والدراسات، والأبحاث العلمية.
- البحث في طبيعة الأسباب والعوامل المؤدية إلى انتشار ظاهرة التسول في اليمن.
- الاستفادة من تجارب الدول الناجحة عبر إجراء مقارنة بين هذه التجارب وتجربة اليمن في مكافحة ظاهرة التسول.
- تقديم رؤية تحليلية سوسيولوجية لواقع المجتمع اليمني، بما يُسهم في تقديم جملة من الحلول والمعالجات لظاهرة التسول.

### 4-1. منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على عددٍ من المناهج المستخدمة في العلوم الاجتماعية التي تتناسب مع الظاهرة المدروسة، وهي:

- **المنهج الوصفي التحليلي:** وذلك لدراسة ظاهرة التسول من حيث مفهوماها، وأنواعها، وأهم المؤشرات التي تدل عليها، بالإضافة إلى وصف وتحليل تجارب الدول الناجحة في مكافحة التسول، وتحديد إمكانية الاستفادة منها وعكسها على واقع المجتمع اليمني.
- **الأسلوب الإحصائي:** للاستفادة منه في قراءة الأرقام والإحصائيات الواردة في التقارير والدراسات العلمية التي تحدثت عن الظاهرة موضوع الدراسة.

### 5-1. المفاهيم والمصطلحات الأساسية

#### 1-5-1. مفهوم التسول

يُشير مصطلح التسول إلى قيام الفرد بطلب المساعدة من الآخرين في الطرقات والأماكن العامة، مستخدمًا وسائل متعددة لاستدراار العطف والشفقة، بهدف الحصول على المال أو منفعة ما.<sup>(1)</sup> ويُعد التسول ممارسة تعتمد في كثير من الأحيان على الحيل والادعاءات الكاذبة لخداع الآخرين، وإظهار

### الحاجة المصطنعة.

ويُعرف التسول أيضًا بأنه: الوقوف في الأماكن العامة أو الطرق وطلب المساعدة من المارة أو المحال التجارية، سواء بشكل مباشر أو من خلال التظاهر بأداء خدمات أو أعمال مثل تقديم ألعاب بهلوانية أو أنشطة تخفي الهدف الحقيقي منها، أو استغلال العاهات والإصابات والمييت في الطرقات وأمام المنازل، أو استخدام أي وسيلة تنطوي على الغش والتحايل لكسب عطف الجمهور.<sup>(2)</sup>

كما يذهب البعض إلى اعتباره سلوكًا طفيليًا، حيث يحصل فيه الفرد على المال دون بذل جهد مشروع، فالمتسول أشبه بالطفيلي الذي يقتات من غداء غيره، دون محاولة منه للحصول على غذائه بنفسه.<sup>(3)</sup> وبناءً على كل هذه المفاهيم، يمكن تعريف التسول إجرائيًا بأنه:

«قيام الشخص باستعطاف الآخرين من خلال استغلال الأمراض، أو الإعاقات، أو المظهر الخارجي، أو الأطفال، أو أي وسيلة أخرى، بهدف الحصول على المال أو الدعم المادي أو المعنوي له أو لأسرته» ومن خلال استقرار الظاهرة في الواقع اليميني وغيره، يمكن تصنيف المتسولين إلى ثلاث فئات رئيسية:

- الفئة الأولى - المتسولون المحترفون: وهم الذين اتخذوا من التسول مهنة دائمة، وغالبًا ما تكون لديهم علاقات مع جهات أو أشخاص نافذين، تضمن لهم الإفلات من العقوبة في حال ضبطهم.
- الفئة الثانية - المتسولون المجبرون: وهم الفئات التي تُجبر على التسول قسرًا، مثل الأطفال المختطفين، وضحايا النفوذ والاستغلال، وغالبًا ما يكونون تحت سيطرة عصابات أو أفراد يستغلونهم.
- الفئة الثالثة - المتسولون نتيجة الحاجة: وهم الأفراد الذين دفعتهم ظروفهم القاسية - مثل الفقر المدقع، أو المرض، أو التشرد - إلى التسول كوسيلة أخيرة للبقاء، وهم غالبًا من الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع.<sup>(4)</sup>

### 2-5-1. أنواع التسول

- تسول مباشر: ويُعرف أيضًا بالتسول الظاهر، وهو التسول الصريح الذي يطلب فيه المتسول المال، ويكون المتسول مرتديًا ملابس ممزقة ومتسخة ويمد يده للمارة، أو يظهر عاهة معينة لديه، أو يردد عبارات معينة مثل عبارات الدعاء التي تستثير عاطفة الناس، ويلاحظ أن معظمهم يجمع بين أكثر من وسيلة منها.
- تسول غير مباشر: ويُعرف أيضًا بالتسول غير الظاهر «المقنع»، وهو أن يستتر المتسول خلف خدمات رمزية يقدمها للناس كدعوتهم لشراء بعض السلع الخفية كالمناديل الورقية، أو ممارسة عمل خفيف كمسح زجاج السيارات، أو بيع بعض السلع الرخيصة.<sup>(5)</sup>
- التسول الإجباري: وهو التسول الذي يعتبر ظاهرة كبيرة وخطيرة على جميع فئات المجتمع،



- حيث يتم إجبار الأطفال أو النساء للقيام بالشحاذة أو التسول في الشوارع واستغلالهم.
- **التسول الاختياري:** وهو اضطرار الشخص للقيام بالتسول ومد يده رغبةً منه في كسب المال من خلال مد اليد.
- **التسول العارض:** وهو التسول الطارئ والعابر لحاجة ماسة طارئة للشخص مثل: وقوعه في أزمات مالية متلاحقة، أو ضياع الأموال، وقد تنتهي الحاجة الماسة للمال بعد انتهاء الأزمات المالية.
- **التسول الجانح:** وهو التسول الذي تصاحبه الأفعال الإجرامية مثل: السرقة والاحتيال، أو ممارسة بعض الأعمال الإجرامية بحق الأطفال مثل: الاستغلال الجنسي أو الخطف من أجل القيام بهذه الأعمال.
- **التسول القادر:** وهو أن يمارسه الفرد السليم الصحيح القادر على العمل، ولكنه يلجأ إلى التسول كسلاً غير راغب في العمل، أو لأنه وجد أموال التسول جيدة وسهلة المنال بخلاف العمل، والكد، والتعب.
- **التسول غير القادر:** وهو التسول الذي يمارسه الفرد العاجز الذي لا يقدر على العمل، ولذا فإنه يلجأ إلى هذه الظاهرة.<sup>(6)</sup>

وتحت هذه الأنواع المختلفة، يُمارس المتسولون العديد من الطرق والوسائل التي تجعلهم يحصلون على المال، ولكن أشدها خطورة هي تلك الممارسات التي تنطوي تحتها الجريمة، والانحراف، وإلحاق الضرر بالأفراد والمجتمع، والتي تشرف عليها أو تنظمها عصابات إجرامية احترافية تجني أموالاً طائلة تحت ذريعة العوز والحاجة.

## 2. ظاهرة التسول في اليمن

### 2-1. إحصائيات وأرقام حول ظاهرة التسول في اليمن

تُثبت العديد من الدراسات والأبحاث العلمية التي أجراها باحثون ومهتمون بظاهرة التسول، عدم وجود إحصائيات دقيقة ومحددة توضح حجم انتشار الظاهرة في المجتمع اليمني، ويُعزى ذلك إلى عدة أسباب، أبرزها غياب قاعدة بيانات رسمية تُعنى بحصر المتسولين عبر مسوحات ميدانية منظمة تُشرف عليها مؤسسات حكومية كوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والجهاز المركزي للإحصاء، وغيرها من الجهات ذات العلاقة. وبناءً على هذا القصور، تظهر الإحصائيات المتوفرة حول الظاهرة بطريقتين:

- **إحصائيات مباشرة:** وهي الإحصائيات التي يستند إليها الباحثون أثناء دراساتهم الميدانية، والتي يتم جمعها عبر النزول المباشر إلى أماكن تواجد المتسولين، وملاحظة الظاهرة على الأرض.
- **إحصائيات غير مباشرة:** وهي ما يتم استخلاصه من تقارير التنمية البشرية، والتقارير العربية والدولية الصادرة عن جهات ك الأمم المتحدة والبنك الدولي، والتي لا ترصد الظاهرة بشكل

مباشر، لكنها تسلط الضوء على المشكلات الهيكلية المرتبطة بها، مثل الفقر، والبطالة، وتدني مستوى الدخل، وضعف الخدمات الصحية والتعليمية، مما يُعد بمثابة مؤشرات غير مباشرة على تفشي التسول.

وفي ظل غياب الإحصاءات الرسمية الحديثة، يمكن الاستناد إلى بعض الدراسات السابقة التي رصدت حجم هذه الظاهرة. فقد أشارت دراسة أُجريت في عام 1999 إلى أن عدد المتسولين في محافظة صنعاء وحدها بلغ نحو 2,598 شخصًا.<sup>(7)</sup> وفي نهاية العام 2000، قُدِّرَت دراسة أخرى عدد الأطفال المتسولين بحوالي 4,960 طفلًا في نفس المحافظة. كما أشارت تقديرات المجلس الأعلى للأمومة والطفولة بصنعاء بالتعاون مع منظمة اليونيسيف، في العام ذاته، إلى أن عدد الأطفال المتسولين قد يصل إلى 7,000 طفل في أمانة العاصمة فقط.

وفي دراسة أُجريت عام 2007 حول أطفال الشوارع في ثمان محافظات يمنية، قُدِّرَ العدد الإجمالي للأطفال المتسولين وأطفال الشوارع بنحو 30 ألف طفل. وقد شملت هذه الإحصائية الأطفال حتى سن 18 عامًا، مما يعني أن العدد مرشح للزيادة بشكل كبير إذا ما أُضيفت إليه أعداد كبار السن من الذكور والإناث الذين اضطروا للتسول تحت وطأة الظروف المعيشية القاسية، والفقر المدقع، وغياب شبكات الحماية الاجتماعية. ويُلاحظ في هذه الدراسة وجود تداخل واضح بين فئات أطفال التسول، وأطفال الشوارع، وعمالة الأطفال الهامشية، فجميعهم ينحدرون في الغالب من أسر فقيرة ومهمشة، ويجدون أنفسهم في النهاية منخرطين - بشكل أو بآخر - في أعمال التسول.<sup>(8)</sup>

أما على مستوى محافظة عدن، فقد أُجريت دراسة ميدانية في عام 2024 لدراسة ظاهرة التسول في مديرية المنصورة وبعض المناطق التابعة لها، أظهرت نتائجها وجود 2,887 متسولًا في هذه المديرية وحدها.<sup>(9)</sup> على الرغم من أنها تمثل مديرية واحدة فقط من مديريات المحافظة. هذا العدد المسجل يكشف عن انتشار كبير للظاهرة في عدن، ويدلّ على اتساعها المستمر يومًا بعد يوم.

وجديرٌ بالذكر أن الباحثة سعت في هذه الدراسة إلى رصد إحصائيات كلية لحجم ظاهرة التسول في اليمن، إلا أن ما هو متاح من بيانات يتركز في بعض المحافظات الكبرى مثل صنعاء وعدن، بينما تفتقر معظم المحافظات الأخرى إلى دراسات وإحصائيات ميدانية دقيقة، وهو ما يعني أن الأعداد الحقيقية للمتسولين في اليمن مرشحة لأن تكون أعلى بكثير، خاصةً في بلد يضم 22 محافظة تعاني غالبيتها من نقص حاد في الموارد والخدمات، إلى جانب تبعات الأزمة المتواصلة منذ أكثر من 15 عامًا، وهي الأزمة التي أدت إلى تحولات جذرية في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وطالت مختلف المحافظات دون استثناء، كما سيتضح في المحور التالي.

## 2-2. مؤشرات ظاهرة التسول في اليمن

تُعد القضايا والمشكلات الاجتماعية من الموضوعات الشائكة والمعقدة في ميدان العلوم الإنسانية والاجتماعية. وذلك نظرًا لطبيعتها المتغيرة وخضوعها لعوامل متداخلة ومتعددة. وكما هو معلوم، فإن الظواهر الاجتماعية تتسم بالنسبية، سواء من حيث وجودها أو انتشارها، ما يعني بالضرورة أن

أسبابها ودوافعها تختلف باختلاف السياقات التي تظهر فيها، وذلك تبعاً لعوامل منها: طبيعة المجتمع، وبنيتها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، وعلاوة على ذلك، قد تختلف أسباب الظاهرة الواحدة داخل المجتمع نفسه تبعاً للفترة الزمنية ونوعية التحولات التي يشهدها، إلا أن هذا لا ينفي وجود عوامل وأسباب مشتركة يمكن أن تكون سبباً في نشوء الظاهرة أو نتيجة لها، سواء على مستوى مجتمع بعينه أو عبر المجتمعات المختلفة.

وفي هذا السياق، يستدل العديد من الباحثين والمهتمين بمؤشرات محددة - تُعد في أغلبها أسباباً جوهرية لظاهرة التسول - لمعرفة إمكانية استمرار الظاهرة أو تفاقمها، ومن خلالها يتم التنبؤ باتجاهاتها المستقبلية. ومن بين أبرز هذه المؤشرات:

### 1. الفقر:

تعتبر ظاهرة الفقر من أهم المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها في تحديد انتشار ظاهرة التسول واستمرارها، ونقصد بالفقر هنا عدم القدرة على توفير الحد الأدنى من مستوى المعيشة، ما يؤدي إلى عدم إشباع الحاجات المطلوبة أو المرغوبة اجتماعياً ومعنوياً.<sup>(10)</sup> ومن المعلوم أن العديد من الأشخاص الذين يمارسون التسول ويقدمون عليه غالباً ما ينتمون إلى خلفيات اقتصادية ضعيفة وإلى أسر فقيرة، أو إلى أسر كانت تعيش في مستوى معيشي لا بأس به ثم انحدر مستواها نتيجة للآزمات أو الحروب وغيرها لتصبح في مستوى أقل حتى وصلت إلى حافة الفقر، والحاجة، والعوز، فتجد من بين البدائل المتاحة لها الخروج لممارسة التسول كحلٍ تراه مناسباً لها لتوفير احتياجاتها الأساسية.

وفي دراسة حديثة أُجريت عام 2022، نُفذ مركز يمن إنفورميشن سنتر استطلاعاً إلكترونياً شمل عينة مكونة من 30.4% من الذكور و69.6% من الإناث من مختلف المحافظات اليمنية. وكشفت نتائج الاستطلاع أن الفقر يمثل السبب الأول في تفشي ظاهرة التسول، حيث أشار 57.4% من المشاركين إلى الفقر كعامل رئيسي لهذه الظاهرة.<sup>(11)</sup>

وتعزيراً لهذا المعطى، أشار تقرير قياس الفقر متعدد الأبعاد<sup>(12)</sup> الذي أُجري على عينة مكونة من 1,681 أسرة يمنية، إلى أن نسبة الأفراد الذين يعانون من فقر متعدد الأبعاد في اليمن تبلغ 82.7%، أي أن أكثر من ثمانية من كل عشرة أشخاص في المناطق المشمولة بالمسح يعانون من أشكال متعددة من الحرمان. وقد بلغت شدة الفقر - أي متوسط عدد حالات الحرمان التي يعاني منها الفقراء - 46.7%، مما يعني أن الشخص الفقير، في المتوسط، يعاني مما يقارب نصف مؤشرات الفقر المحتملة.

أما مؤشر الفقر متعدد الأبعاد على المستوى الوطني، فقد سجل متوسط حرمان بلغ 0.386، أي أن الفرد الفقير يواجه، في المتوسط 38.6% من جميع أشكال الحرمان المحتملة، إذا ما اعتُبر كل الأفراد مشمولين بظروف الفقر متعدد الأبعاد.

كما يظهر المؤشر تفاوتاً واضحاً بين المناطق الريفية والحضرية، إذ يميل الفقر إلى أن يكون أعلى في المناطق الريفية بنسبة 89.4%، مقارنة بـ 68.9% في المناطق الحضرية. وقد سجلت محافظات

الضالع والبيضاء أعلى نسب للفقر متعدد الأبعاد، بينما تشير التقديرات في محافظة تعز - نظرًا لكثافتها السكانية - إلى أن نسبة الفقر متعدد الأبعاد فيها تتجاوز 40%.<sup>(13)</sup> وقد أكد تقرير التنمية البشرية 2023-2024 هذه الصورة القاتمة، حيث صنّف اليمن ضمن الدول ذات التنمية المنخفضة جدًا، بحصولها على المرتبة 186 من بين 193 دولة، بفارق ست مراتب فقط عن جمهورية الصومال، التي جاءت في ذيل التصنيف العالمي. ويُعد هذا التصنيف مؤشرًا صارخًا على عمق المعاناة الإنسانية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع اليمني، وعلى التأثير المباشر للفقر في تغذية ظاهرة التسول وانتشارها.

## جدول «1»

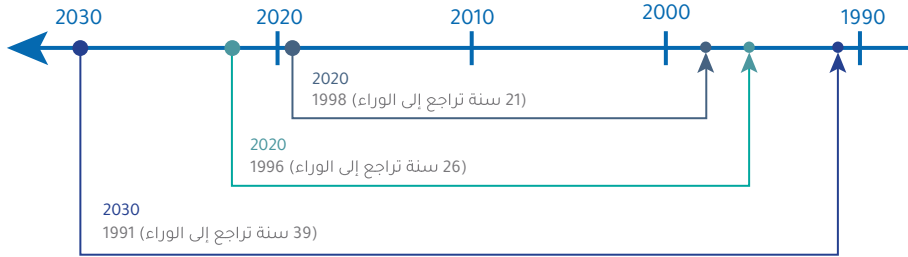
يوضح ترتيب الجمهورية اليمنية ضمن تقرير التنمية البشرية «2023-2024»<sup>(14)</sup>

الترتيب	اسم الدولة	اليمن	بوروندي	مالي	تشاد	النيجر	أفريقيا الوسطى	جنوب السودان	الصومال
186	اليمن	0.424	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
187	بوروندي	0.420	0.417	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
188	مالي	0.410	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
189	تشاد	0.394	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
190	النيجر	0.394	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
191	أفريقيا الوسطى	0.387	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
192	جنوب السودان	0.381	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
193	الصومال	0.380	0.420	0.410	0.394	0.394	0.387	0.381	0.380
5	المجموعة	5	3	5	5	5	-	-	5
0.820	القيمة	0.820	0.499	0.607	0.671	0.609	-	-	0.674
166	الترتيب	166	128	153	163	154	-	-	164
0.245	القيمة	0.245	0.409	0.376	0.517	0.601	0.461	-	-
48.5	مجموع السكان %	48.5	75.1	68.3	84.2	91.0	80.4	-	-
50.6	شدة الحرمان %	50.6	54.4	55.0	61.4	66.1	57.4	-	-
0.420	القيمة	0.420	0.417	0.404	0.382	0.389	0.383	0.376	0.376
0.9	الفارق عن دليل التنمية البشرية %	0.9	0.7	1.5	3.0	1.3	1.0	1.3	1.1

وبالاستناد إلى ما ورد في هذه التقارير وغيرها، فإن اليمن، وفقاً لتوقعات المحللين الاقتصاديين، لا تزال بعيدة عن تحقيق أي من الأهداف الإنمائية للألفية، كما يُرجَّح عدم قدرتها على بلوغ أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030، نتيجة التدهور الحاد في مختلف القطاعات الحيوية، وفي مقدمتها القطاع الاقتصادي. ويُجمع العديد من المراقبين على أن تحقيق هذه الأهداف سيظل رهيناً بانتهاء النزاع القائم، واستقرار الأوضاع السياسية والأمنية، بما يُهيئ الأرضية لانطلاق نهضة تنموية واقتصادية شاملة، تعالج الاختلالات البنيوية، وتعيد رسم مسار التنمية وفق رؤية وطنية متكاملة. ويوضح الشكل التالي تأثير انتهاء النزاع على تحقيق مؤشرات التنمية البشرية في اليمن.

شكل «1»

يوضح انتهاء النزاع في 2019، 2022، 2030 وتأثيره على مؤشر التنمية البشرية<sup>(15)</sup>



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2020

## 2. البطالة:

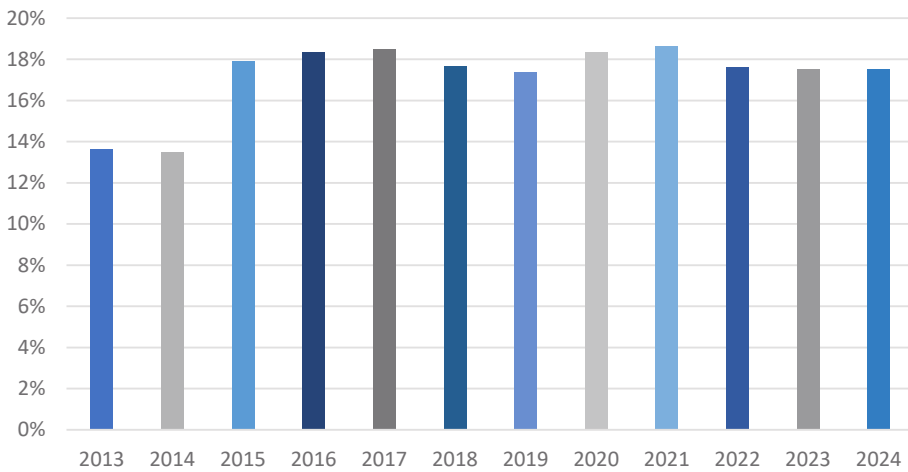
يُعد العمل أحد أهم مصادر الرزق للناس، لا سيما للفئات الفقيرة والمحتاجة التي لا تملك سوى ما تكسبه من جهداها اليومي لتلبية احتياجاتها الأساسية. ومن هذا المنطلق، فإن انخفاض مستوى الدخل، وغياب فرص العمل، وتحول الأفراد من منتجين إلى عاطلين، كل ذلك يدفع بالكثير منهم إلى اللجوء إلى التسول كخيار اضطراري لتأمين متطلبات الحياة اليومية.<sup>(16)</sup>

وفي ظل ما يشهده المجتمع اليمني من أزمات متلاحقة، وما سببته الحرب المستمرة حتى اليوم من آثار مدمرة على سوق العمل، بما في ذلك تسريح أعداد كبيرة من الموظفين والعمال، فقد أصبحت البطالة أحد المحركات الرئيسية لتنامي ظاهرة التسول. وتُشير الإحصائيات الرسمية إلى أن متوسط معدل البطالة في اليمن بلغ حوالي 13.16% خلال الفترة من 1991 إلى 2023. وقد سجل المؤشر أعلى مستوى له في عام 2021 بنسبة 18.65%، بينما بلغ أدنى مستوياته في عام 1992 بنسبة 8.14%.<sup>(17)</sup>

وهذا يُبرز الارتباط المباشر بين الاضطرابات الاقتصادية وارتفاع معدلات البطالة، ومن ثم تنامي ظاهرة التسول، خاصة في ظل غياب برامج حماية فعالة أو بدائل معيشية مستقرة تُمكن الأفراد

من تأمين احتياجاتهم بوسائل كريمة. وبحسب الإحصائيات، فإن معدل العاطلين عن العمل مرشح للزيادة في ظل استمرار الأوضاع الراهنة. ونتيجةً لذلك، فإن البطالة بما تمثله من الافتقار للدخل حتى لو كان محدوداً تعني وجود مزيد من المعاناة لا سيما للأسر التي يكون فيها العاطل عن العمل هو معيّلها.

شكل «2»  
معدل البطالة في اليمن خلال الأعوام من 2013-2024



انخفاض مستوى دخل الفرد: ويُعد انخفاض مستوى الدخل من المؤشرات المهمة للجوء الأشخاص نحو ممارسة التسول في ظل غياب البدائل المناسبة لتوفير احتياجات الأسرة. وكما هو معروف، فقد شهد مستوى دخل الفرد في اليمن تراجعاً حاداً نتيجة للأزمات المتلاحقة التي عصفت بالبلاد، وهو ما انعكس بشكل مباشر على نصيب الفرد من الناتج القومي. وتشير التقارير الاقتصادية إلى أن متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية انخفض من 1,247 دولار في عام 2014 إلى 485 دولار في عام 2017، ليصل إلى 290 دولار فقط في عام 2018، مع التحفظ على الرقم الأخير نظراً لوجود نسبة كبيرة من موظفي الدولة كانوا لا يستلمون مرتباتهم، وكذا احتساب سعر الصرف عند 250 ريال للدولار في حين فاق سعر الصرف 600 ريال للدولار في المحافظات الشمالية؛ مما يعني انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بحوالي 76,7%. بالتالي، انخفاض مستوى المعيشة إلى أدنى حد، حتى أصبحت اليمن تقع في مصاف الدول الأشد فقراً في العالم.<sup>(18)</sup>

جدول «2»

مستوى دخل الفرد من إجمالي الناتج المحلي من 2010 إلى 2023 <sup>(19)</sup>

السنة	النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي «٪»	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي
2010	4.4	1155.2
2011	-15.3	1186.5
2012	-0.7	1245.1
2013	1.7	1378.8
2014	-3.2	1430.2
2015	-30.2	1362.2
2016	-12.1	975.4
2017	-7.9	811.2
2018	-2.2	633.9
2019	1.4	623.4
2020	-2.5	559.6
2021	-0.6	522.2
2022	1	615.7
2023	-0.5	477.4

ومن الملاحظ أن مستوى دخل الفرد تأثر بشكل كبير ومباشر نتيجةً لعدة عوامل، منها: الفقر، والبطالة، بالإضافة إلى انقطاع الرواتب، وخسارة العديد من الأفراد لمصادر دخلهم بفعل تعرضها للقصف والاستهداف المباشر وغير المباشر، كل هذه العوامل وغيرها أدت إلى زيادة تفاقم المشكلة، وزيادة في انخفاض مستوى دخل الفرد بشكل كبير وواضح.

### 3. كبر حجم الأسرة:

تتفاقم ظاهرة التسول يوماً بعد يوم بسبب ازدياد الكثافة السكانية، حيث توجد علاقة عكسية بين نمو حجم الأسرة والنمو الاقتصادي ومستوى دخل الفرد، فبينما يزيد النمو الاقتصادي من دخل الفرد، يؤثر نمو الأسرة سلباً على دخل الفرد. <sup>(20)</sup> وتُعد الأسرة كبيرة الحجم ضعيفة الدخل



من أكثر الأسر عرضةً لظاهرة التسول، حيث أن هذا النوع من الأسر يواجه صعوبةً أكبر في توفير الاحتياجات الأساسية لأفرادها، ما يدفعها إلى ممارسة التسول سداً لاحتياجاتها المختلفة.<sup>(21)</sup> ولا شك أن زيادة حجم الأسرة ترتبط ارتباطاً مباشراً بالنمو السكاني، والذي يؤدي - عند بلوغه حدًا معينًا من الكثافة - إلى استنزاف الموارد المتاحة بسرعة، وهو ما تؤكدُه فرضيات نظرية سكانية تفيد بأن المجتمعات التي تتجاوز فيها الكثافة السكانية قدرة الموارد على الاستيعاب، تدخل في سلسلة من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة، من أبرزها: انتشار الفقر، التسول، التشرد، والجوع، وحتى ارتفاع معدلات الوفاة.<sup>(22)</sup>

وفي هذا السياق، أشار تقرير نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات «2022-2023» إلى أن متوسط حجم الأسرة في اليمن يبلغ 6.5 أفراد لكل أسرة،<sup>(23)</sup> وهو معدل يُعد مرتفعًا مقارنة بالظروف الاقتصادية والمعيشية الصعبة التي تواجهها الأسرة اليمنية اليوم. حيث يعني هذا المعدل المرتفع زيادةً في الاحتياجات، وشحّة في الموارد، وانخفاضًا في مستوى الدخل، وبالتالي البحث عن بدائل لتلبية هذه الاحتياجات بوسائل عدة قد يكون منها: التسول، والتشرد، والجريمة، والانحراف، وغيرها.

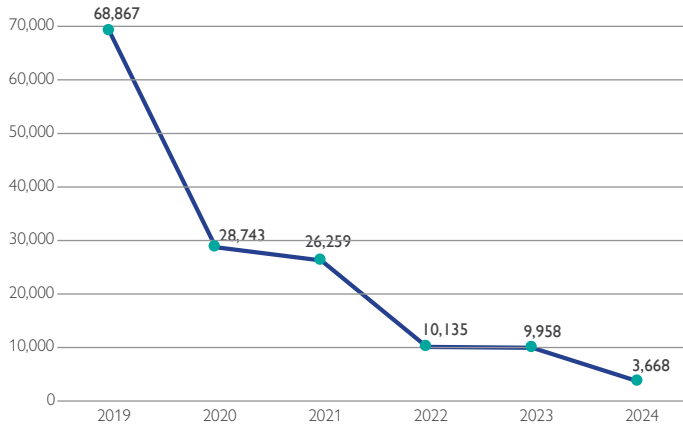
#### 4. الزواج:

تسببت الحرب الداخلية والخارجية التي اندلعت في اليمن منذ عام 2011، في تشريد ونزوح أعداد كبيرة من السكان من مناطقهم الأصلية إلى محافظات يُعتقد أنها أكثر أمنًا واستقرارًا. وقد شهدت البلاد خلال ما يقارب عقدًا من الزمن موجات نزوح متتالية، ازدادت حدتها بفعل تصاعد الأعمال العسكرية، والانهيار الأمني، وتدهور الظروف المعيشية. ولم تقتصر هذه الظاهرة على فئة محددة، بل شملت أسرًا بكاملها اضطرت إلى التنقل بين المحافظات، بحثًا عن الأمان وسبل العيش والبقاء. وقد ساهم هذا النزوح المتكرر في تفكيك البنية الاجتماعية للأسر، وحرمانها من مصادر دخلها التقليدية، وقطع روابطها المجتمعية والاقتصادية، ما جعل كثيرًا منها عرضة للفقر، والعوز، والاعتماد على المساعدات، أو اللجوء للتسول كوسيلة لتأمين ضروريات الحياة. إن استمرار النزاع المسلح وتوسع رقعته الجغرافية، يعني بالضرورة تزايد أعداد النازحين وتضخم التحديات المرتبطة بهم، وفي مقدمتها العبء الإنساني والاجتماعي والاقتصادي الذي تمثله ظاهرة التسول الناتجة عن النزوح القسري.

ففي عام 2024 وحده، سجّلت مصفوفة تتبّع النزوح التابعة للمنظمة الدولية للهجرة 3,668 أسرة نازحة حديثًا، أو نحو 22,008 شخصًا، وذلك في 7 محافظات من أصل 13 محافظة تمكنت الفرق الميدانية من الوصول إليها. وقد تم الإبلاغ عن وجود هذه الأسر في 302 موقع، حيث حُدّدت 1,165 أسرة على أنها ذات أولوية للحصول على المساعدات في مجال المأوى، بينما احتاجت 1,120 أسرة بشكل رئيسي إلى الدعم الغذائي.

شكل «3»

يوضح عدد الأسر النازحة التي رصدتها أداة تتبع النزوح السريع من 2019 إلى 2024<sup>(24)</sup>



ويُظهر العدد الإجمالي للأسر النازحة حديثًا في عام 2024 انخفاضًا ملحوظًا بنسبة 63% مقارنةً بعام 2023، الذي شهد تسجيل 9,958 أسرة نازحة. ويُعزى هذا الانخفاض على الأرجح إلى تراجع حدة الصراع نتيجة استمرار الهدنة بين الأطراف المتحاربة في اليمن للعام الثالث على التوالي.<sup>(25)</sup> ولعل الوضع بات مرشحًا اليوم للعودة إلى التدهور والازدياد مجددًا، لاسيما بعد تصعيد الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل لغاراتهما على اليمن منذ 15 مارس 2025، وهو ما قد يؤدي إلى تفاقم وانتشار ظاهرة التسول نتيجة ازدياد معدلات الفقر والنزوح وتدهور مستويات المعيشة لدى كثير من الأسر النازحة، التي تجد في التسول وسيلة يسيرة لتأمين احتياجاتها الأساسية. وجدير بالذكر أن النزوح لا يقتصر على البحث عن مناطق آمنة فحسب، بل يرتبط أيضًا بانتشار التحضر وتوفير الخدمات، وهما من أبرز العوامل التي تدفع الأفراد إلى ترك قراهم الأصلية والانتقال إلى المدن بحثًا عن ظروف معيشية أفضل. وإن التحضر السريع والعشوائي يدفع بالنازحين من القرى والمناطق ذات الأوضاع الاقتصادية المتدهورة إلى التوجه نحو المدن، فيتحول كثير منهم إلى متسولين أو باعة متجولين أو فقراء هامشيين، ما يشكّل عبئًا كبيرًا على المدن المستقبلية،<sup>(26)</sup> ويزيد من الضغط على خدماتها، وعلى المساكن والموارد المختلفة، وهو ما ينذر بتفاقم الأوضاع وازديادها سوءًا مع مرور الوقت.

##### 5. التفكك الأسري:

يُعد من المؤشرات المهمة التي يرى كثير من الباحثين والمهتمين أنها ترتبط ارتباطًا وثيقًا بظاهرة التسول، بل وقد تكون أحد أسبابها المباشرة. فقد أكدت دراسة حديثة أن 48% من المتسولين أرجعوا سبب خروجهم إلى الشارع وممارستهم للتسول إلى التفكك الأسري الناتج عن الطلاق

والخلافات بين الوالدين.<sup>(27)</sup>

علاوةً على ذلك، فقد أدّت الحرب الأخيرة إلى تفكيك عدد كبير من الأسر، سواء بسبب فقدان العائل، أو نتيجة ازدياد حدة الخلافات بين أفراد الأسرة بفعل الضغوط الاجتماعية والاقتصادية التي فرضها الوضع الراهن، ما دفع العديد من الأفراد -خصوصًا الأطفال- إلى الهروب إلى الشارع هربًا من تلك الضغوط والمشكلات الأسرية.

وتشير هذه المعطيات مجتمعة إلى أن ظاهرة التسول تجد في المجتمع اليمني بيئة خصبة تُمكنها من الاستمرار والانتشار، على الرغم من الجهود المبذولة لمكافحتها. وما نود التأكيد عليه هنا هو أن هذه المؤشرات -التي كما رأينا، تتوافر بشكل واضح في واقع الأفراد داخل المجتمع اليمني- ينبغي أن تكون منطلقًا رئيسيًا لفهم الظاهرة والبدء في معالجتها بشكل فعال. ويتطلب ذلك الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال، والعمل على رفع مستويات المعيشة، وبذل جهود ملموسة تسهم في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

### 3. التجارب العالمية لمكافحة ظاهرة التسول

تنتشر ظاهرة التسول في العديد من المجتمعات، ولا تقتصر على دول العالم الثالث كما يظن البعض وفقًا لصورة نمطية شائعة، بل هي ظاهرة عالمية تمتد من أستراليا إلى قطر، ومن الصين إلى الدنمارك، ومن الهند إلى إيرلندا. وتكثر مظاهر التسول في المجتمعات الرأسمالية التي يُسحق فيها الأفراد دون توفير حلول فعالة للتشغيل أو لتدخلات تعيد تأهيلهم وتدمجهم اجتماعيًا، كما تنتشر بشكل خاص في المدن التي تفتقر إلى نماذج الاقتصاد التضامني والاجتماعي.<sup>(28)</sup>

وفي مواجهة ذلك، تسعى الدول والحكومات إلى تبني سياسات تدخل متعددة ومتنوعة للحد من ظاهرة التسول أو من العوامل المؤدية إليها. وتمثل هذه السياسات، لا سيما الناجحة منها، مرجعًا مهمًا للدول الأخرى في مساعيها لإجراء إصلاحات سياسية وإدارية واقتصادية تُسهم في تحسين الأوضاع ومعالجة المشكلات، خاصة إذا تشابهت الأسباب وكانت ظروف التطبيق ملائمة.

وانطلاقًا من ذلك، نستعرض في هذا المحور تجارب عدد من الدول التي تمكّنت من تحقيق تقدم ملموس في مكافحة هذه الظاهرة أو الحد من انتشارها.

#### 1-3. التجربة الهندية

حققت الهند تقدمًا ملحوظًا في مسار التنمية الاقتصادية، حيث صُنفت ضمن أسرع اقتصادات العالم نموًا خلال العقود الثلاثة الماضية، وقد تضاعف دخل الفرد تقريبًا ثلاث مرات مقارنة بما كان عليه قبل انطلاق الإصلاحات الاقتصادية في عام 1991. وشهدت البلاد نموًا كبيرًا في الطلب المحلي، وتوسعًا في قطاع الخدمات، وتحسنًا ملحوظًا في أداء الصادرات، إلى جانب جذبها المتزايد للاستثمارات الأجنبية المباشرة، وذلك بفضل سلسلة من الإصلاحات التي أُرست ملامح نموذج تنموي فريد.<sup>(29)</sup>

وتُعد الهند من الدول التي تجمع بين المتناقضات؛ فبينما تظهر فيها مظاهر التقدم والازدهار، تعاني

في الوقت ذاته من تحديات حادة تتعلق بالفقر، والتسول، وسوء التغذية، وتدهور الأوضاع الصحية. في ظل هذا التباين، لا تتوافر إحصائيات دقيقة توضح العدد الحقيقي للمتسولين في الهند، إلا أن بيانات عام 2015 تشير إلى وجود نحو 413,670 متسولاً، تنصدهم ولاية البنغال الغربية بقرابة 81 ألف متسول. وتشير بعض المسوحات الميدانية إلى أن 99% من الذكور و97% من النساء الذين يمارسون التسول إنما يفعلون ذلك نتيجة الفقر المدقع، والهجرة القسرية من المناطق الريفية، وانعدام الفرص الاقتصادية.<sup>(30)</sup>

وقد سعت الهند إلى الحد من ظاهرة التسول عبر مجموعة من الإجراءات والإصلاحات التي أطلقتها ضمن خططها الرامية إلى تعزيز النمو الاقتصادي وتحسين الأوضاع الاجتماعية. وكان في مقدمة هذه الجهود سنّ عدد من القوانين والتشريعات الهادفة إلى التصدي للظواهر السلبية، وفي مقدمتها التسول، وقد بدأت هذه المساعي منذ فترات مبكرة من تاريخ البلاد. ففي القرن السادس عشر، واجهت الهند أزمات متعددة تمثلت في النمو السكاني الكبير، وانتشار البطالة، وارتفاع معدلات التضخم، وتفشي المجاعات، وهو ما أدى إلى ازدياد الفقر واندلاع حركات العصيان المدني والتمرد في عدة مناطق، الأمر الذي دفع السلطات إلى إصدار قوانين لمكافحة التسول بوصفه تهديداً اقتصادياً واجتماعياً لأمن المجتمع. وخلال أربعينيات القرن العشرين، صدر أول قانون لمكافحة التسول في ولاية البنغال الغربية، أعقبه تطبيق قوانين مماثلة في ولايتي ميسور ومدراس. وبعد الاستقلال عام 1947، تبنت 18 ولاية هندية تشريعات محلية لمكافحة التسول.

وعلى الرغم من عدم وجود تشريع وطني موحد بشأن التسول، فقد حاز «قانون مومباي لمنع التسول» لعام 1959 اهتماماً كبيراً، خاصة أثناء النقاشات حول قوانين مكافحة التسول في البلاد.

طبّق هذا القانون في مدينة مومباي الكبرى، ثم امتد إلى إقليم دلهي الاتحادي في عام 1960، وكان الهدف المعلن منه هو تجريم التسول قانونياً، مع منح السلطات صلاحيات ولاحجاز المتسولين، وحبسهم، ومحاكمتهم، ومعاقبتهم.<sup>(31)</sup>

وعلى مدى سنوات عديدة، أصدرت العديد من الولايات الهندية قوانين وتشريعات تهدف إلى السيطرة على ظاهرة التسول، وصلت في بعض الحالات إلى حد تجريمها بشكل صريح. ومن أبرز هذه القوانين: قانون حيدر آباد لعام 1941، وقانون التشرّد في البنغال لعام 1945، وقانون ميسور 1945، وقانون بومباي 1945، وقانون مدراس 1945، وقانون التشرّد في كوشين 1945، وقانون ترافنكور 1945، وقانون بوبال 1947، وقانون بيهار 1947. وفي مرحلة لاحقة، أدخلت تعديلات على قانون العقوبات الهندي عام 2013، تضمنت عدداً من الأحكام القضائية الصارمة التي وصلت إلى حد فرض عقوبة السجن لمدة تصل إلى عشر سنوات بحق من يُدان بممارسة التسول، حيث نصّت هذه التعديلات على ما يلي:

- السماح بالقبض على المتسولين دون الحاجة إلى أمر قضائي.

- إمكانية الحكم عليهم بالسجن دون محاكمة، أو إرسالهم إلى دور الإيواء أو المؤسسات المعتمدة.

- تتراوح عقوبة التسول ما بين 3 إلى 10 سنوات سجنًا.
- منح المحكمة صلاحية إصدار حكم باحتجاز من يعتمد كليًا على التسول.
- فرض عقوبات على من يشغل الأشخاص في التسول أو يستخدمهم لهذا الغرض.
- تضمين أحكام تلزم بتقديم التعليم الزراعي والصناعي، والتعليم العام للمتسولين.
- توفير الرعاية الطبية لنزلاء مراكز الاستقبال والمؤسسات المعتمدة.
- إذا تم احتجاز أي متسول في مؤسسة معتمدة، ووجد أنه غير سليم العقل أو مصاب بالجذام، فيمكن نقله إلى مستشفى للأمراض العقلية أو ملجأ للمصابين بالجذام وفقًا لأحكام قانون الجنون الهندي لعام 1912 وقانون المصابين بالجذام لعام 1989.<sup>(32)</sup>

كل هذه القوانين أسهمت في التخفيف من حدة انتشار ظاهرة التسول لا سيما بعد أن طبقت الحكومة الهندية قوانين صارمة وحازمة ضد المتسولين في مناطق مختلفة من البلاد. ولكن وعلى الرغم من أن هذه القوانين والتشريعات كانت تُسن للتخفيف من حدة هذه الظاهرة، إلا أنها غطت شريحة واسعة من الناس بمن فيهم من يفتقرون إلى مصدر رزق واضح، ومن يطلبون أو يتلقون الصدقات، حيث فرض القانون الهندي عقوبات قاسية على المتسولين المحترفين، وعلى المتسولين المعوزين والفقراء بنفس الدرجة.

يضمن الدستور الهندي الحق في الحياة والحرية الشخصية لجميع المواطنين، بغض النظر عن وضعهم الاجتماعي، فيشمل الحق في الحياة في جميع جوانبها التي تُسهم في جعل حياة الفرد ذات معنى وقيمة. لقد فسّرت المحكمة العليا الهندية المادة 21 من الدستور تفسيرًا حرًا، مؤكدةً على أن الحق في الحياة يشمل الحق في العيش بكرامة بعيدًا عن جميع أشكال الاستغلال. وكما ضمنت الحق في الحياة، فقد ضمنت نفس المادة -21- الحق في كسب الرزق. إضافةً إلى ذلك، تكفل المادة 23 من الدستور الحق في حياة خالية من الاستغلال، وتهدف هذه المادة إلى القضاء على التسول وغيره من أشكال الاتجار بالبشر، كما تلزم الدولة بحماية الناس من الاستغلال ومن التخلي المعنوي والمادي.<sup>(33)</sup>

وكتطبيق عملي لهذا الإجراء، أولت الهند اهتمامًا بإنشاء عدد من مؤسسات الرعاية المخصصة للفقراء والمتسولين، بهدف مساعدتهم على الوقوف مجددًا على أقدامهم. غير أن دور إعادة التأهيل والمؤسسات المعتمدة غالبًا ما كانت غير مؤهلة بشكل كافٍ لتعليم المتسولين سبل توفير مصادر دخل بديلة. وقد اتّسمت هذه المؤسسات بضعف الاهتمام وسوء الخدمات إلى حدٍ خطير، إذ توفي 286 نزيلًا في دار رعاية المتسولين التابعة لمؤسسات «نيراشيثارا باريهارا كندرا» في مدينة بنغالور بشكل مفاجئ عام 2010، ما كشف عن سوء إدارة واضح، وسلوك لا إنساني من قبل بعض العاملين في تلك المؤسسات.

في المقابل، اتخذت ولاية «أوديشا» خطوات فعالة للكشف عن المتسولين وتقديم حلول بديلة

تتضمن برامج إعادة تأهيل شاملة. شملت هذه التدابير توفير الأراضي الزراعية، والمساكن، والتغطية التأمينية، وبطاقات «أدهار» الوطنية، وبطاقات التموين، إلى جانب الرعاية الصحية، وتنمية المهارات الحياتية، واستعادة الثقة بالنفس، والتدريب المهني بما يمكنهم من العمل بأجر أو لحسابهم الخاص. أما بالنسبة للمسنين، فقد صرّحت الحكومة بأنه سيتم نقلهم إلى دور رعاية مخصصة لكبار السن، فيما يُسمح بإيواء النساء المتسولات في ملاجئ مؤقتة.<sup>(34)</sup>

وفي يناير 2020، عقدت وزارة العدالة الاجتماعية والتمكين اجتماعاً ضم عدداً من المنظمات غير الحكومية والخبراء وممثلي الولايات المعنية، بهدف وضع استراتيجية لإعادة التأهيل الشامل للمتسولين. وعلى إثر هذا الاجتماع، أطلقت الوزارة مشروعاً تجريبياً يستهدف سبع مدن: دلهي، وبنغالور، وحيدر آباد، وإنڠور، ولوكناو، وناجبور، وباتنا. ويُنفذ هذا المشروع بالتعاون مع حكومات الولايات، والأقاليم الاتحادية، والهيئات الحضرية المحلية، والمنظمات التطوعية وغيرها من الجهات الشريكة، كما وضعت وزارة العدالة الاجتماعية والتمكين برنامج «سمایل» لدعم الأفراد المهمشين في تسهيل سُبل العيش وريادة الأعمال، والذي يتضمن برنامجاً فرعياً هو برنامج القطاع المركزي للتأهيل الشامل للمتسولين. والذي يغطي عدة تدابير شاملة، بما في ذلك تدابير الرعاية الاجتماعية للمتسولين، وإعادة التأهيل، وتوفير المرافق الطبية، والاستشارات، والتعليم، وتنمية المهارات، وغيرها.<sup>(35)</sup>

### 1-1-3. عوامل نجاح التجربة الهندية

- **الإطار القانوني الصارم:** أصدرت الحكومة الهندية عدداً من القوانين التي أسهمت بشكل واضح في الحد من ظاهرة التسول، ولا سيما بعد البدء في تطبيقها بجدية من خلال حملات ميدانية بالتنسيق مع الجهات المعنية، شملت مدامات للمتسولين في الشوارع، والأزقة، والأماكن العامة، مع تطبيق العقوبات المنصوص عليها في تلك القوانين.
- **تشديد العقوبات:** شددت الحكومة الهندية إجراءاتها بحق من يمارسون التسول بشكل مهني، أو من يجبرون الآخرين - خاصة الأطفال والنساء - على التسول بالقوة لتحقيق مكاسب شخصية أو مادية، ما عزز من الردع القانوني لهذه الظاهرة.
- **توفير بدائل إنسانية فعالة:** حرصت الحكومة على إنشاء دور رعاية جديدة أكثر كفاءة تعمل على إعادة تأهيل المتسولين، مستفيدة من التجارب السابقة ومتفاديه أخطاء المؤسسات القديمة، إلى جانب تحسين جودة الخدمات المقدمة داخل هذه المراكز بما يشمل الرعاية الصحية والتعليم والتدريب.
- **مكافحة الفقر:** شهدت الهند تحسناً ملحوظاً في معدلات الفقر، حيث أشار تقرير البنك الدولي إلى انخفاض نسبة الفقر من 60.9% في عام 2015 إلى 46.5% في عام 2021. كما أوضحت بيانات المؤسسة الوطنية الهندية للتنمية «NITI Aayog» انخفاضاً من 24.85% إلى 14.96% خلال الفترة نفسها. وتشير إحصاءات الإنفاق الاستهلاكي بين عامي 2022 و2023 إلى شبه

القضاء على الفقر عند مستوى تعادل القوة الشرائية البالغ 1.90 دولار أمريكي في اليوم<sup>(36)</sup>، ما انعكس إيجاباً على مستويات المعيشة وحدّ من دوافع التسول.

- **برامج التأهيل:** ركّزت الدولة على إعادة دمج المتسولين في المجتمع من خلال مبادرات نوعية، مثل منحهم أراضي زراعية لزراعتها واستثمارها، واستخدام عوائدها لتأمين خدمات تعليمية وصحية واجتماعية مستدامة لهم، مما ساعد في تحويلهم من عبء اجتماعي إلى أفراد منتجين.

### 2-1-3. التحديات التي تواجه التجربة الهندية

- **انتشار ظاهرة الفقر:** يُعد الفقر أحد أبرز التحديات التي تعيق جهود مكافحة التسول في الهند، فعلى الرغم من التحسن الملحوظ الذي أظهرته تقارير البنك الدولي، لا تزال الهند موطناً لربع فقراء العالم. ويعاني حوالي 364 مليون هندي من حرمان شديد في مجالات حيوية مثل الصحة، والتعليم، والتغذية، والصرف الصحي، فيما لا يستطيع سوى 60% من سكان الريف الوصول إلى المرافق الصحية الأساسية. كما أن ربع من يعيشون في فقر مدقع هم من الأطفال دون سن العاشرة<sup>(37)</sup>، ما يعكس عمق الأزمة وتأثيرها طويل الأمد.

- **استفحال ظاهرة البطالة:** ارتفع معدل البطالة في الهند إلى أعلى مستوى له منذ 45 عامًا، حيث بلغ وفقاً للمسح الدوري للقوى العاملة التابع للمكتب الوطني لمسح العينات 6.1% في عام 2018، بواقع 5.3% في المناطق الريفية و7.8% في الحضر. وتُعاني العمالة الهندية من أشكال متعددة من الاستغلال، ما دفع نحو 250 مليون عامل إلى تنظيم أكبر إضراب في تاريخ الهند عام 2020، احتجاجاً على سياسات الخصخصة وتنامي الفجوة بين مصالح الشركات الكبرى وحقوق العمال<sup>(38)</sup>.

- **النمو السكاني الهائل:** تُواجه الهند تحدياً ديموغرافياً غير مسبوق، إذ تجاوز عدد سكانها حاجز المليار ونصف نسمة، متقدمة على الصين. ويؤدي هذا النمو السكاني المتسارع، بالتزامن مع تفشي الفقر والبطالة، إلى ازدياد أعداد المتسولين بشكل ملحوظ، ما يُثقل كاهل السياسات الإصلاحية والتنموية التي تسعى الحكومة الهندية لتنفيذها للحد من هذه الظاهرة.

- **استخدام القوة كوسيلة للمكافحة:** اعتمدت الحكومة الهندية في كثير من الأحيان على أسلوب القمع الأمني لمواجهة التسول، من خلال تسيير دوريات شرطية لاعتقال المتسولين في الشوارع والأماكن العامة، مما أدى إلى زج العديد من الفقراء والمعوزين في السجون دون معالجة جذرية لأوضاعهم. إن الاعتماد المفرط على القوة دون توفير بدائل عملية قابلة للتطبيق يُبقي الظاهرة قائمة، بل وقد يؤدي إلى تفاقمها. ورغم الجهود التي تبذلها الحكومة لتقديم حلول بديلة تُعنى بكسب الرزق وتلبية احتياجات المتسولين، إلا أن تلك البدائل لا تزال محدودة الأثر، ولا ترقى إلى مستوى التحديات المتفاقمة التي تواجهها البلاد.



### 2-3. التجربة الماليزية

عملت الحكومة الماليزية على توظيف الإطار القانوني كأداة رئيسية للحد من ظاهرة التسول، سواء كان تسولاً قسرياً أو طوعياً. ففي حالة التسول القسري، الذي يظهر من خلال وجود أفراد أو جهات تُجبر الآخرين على التسول، شُرعت مجموعة من القوانين التي تتضمن أحكاماً واضحة لملاحقة هذه الأفعال، من بينها: جرائم الاتجار بالبشر، والعمل القسري، والانخراط في الجريمة المنظمة. ويضع كل من القسم 17 «أ» و «ك»، والقسم 32 من قانون الطفل لعام 2001، إطاراً قانونياً لحماية الأطفال المُستغلين، ومحاسبة المسؤولين عن استغلالهم. كما ينص قانون مكافحة الاتجار بالبشر لعام 2007، إلى جانب مجلس مكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين، على ملاحقة الأنشطة غير القانونية ذات الصلة، بما في ذلك التسول القسري، وتوفير الحماية للفئات المستضعفة.<sup>(39)</sup>

أما في حالة التسول الطوعي، الذي يُمارس بناءً على رغبة الشخص نفسه، فقد أظهر استطلاع حديث أن 9 من كل 10 متسولين في منطقة «المثلث الذهبي» بكوالالمبور هم من الماليزيين الذين يعانون من الفقر والتهميش الاجتماعي بسبب التقدم في السن أو الإعاقة أو المرض أو التشرد. أما غير الماليزيين فكانوا جميعهم من لاجئي الروهينجا. وتؤكد هذه النتائج، إلى جانب مسوحات سابقة لوزارة الرعاية الاجتماعية في خمسينيات وسبعينيات القرن الماضي، أن التسول يرتبط أساساً بمشكلات اجتماعية واقتصادية، وليس بجرائم جنائية، مما يستوجب التعاطي معه على هذا الأساس.

وقد أبدت الهيئات الحكومية وغير الحكومية في ماليزيا اهتماماً كبيراً بوضع حلول عملية للتعامل مع هذه الظاهرة. وتصدّرت وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع -المسؤولة عن شؤون الرعاية الاجتماعية- هذه الجهود، حيث اضطلعت بدور محوري في صياغة السياسات الخاصة بمعالجة التشرد والتسول. وفي عام 2014، أعلنت الوزارة عن مبادرة جديدة سُميت بـ «عمليات قاسيح»، استهدفت معالجة التشرد في العاصمة كوالالمبور من خلال تنظيف الشوارع من المشردين وإرسالهم إلى مراكز متخصصة لإعادة التأهيل.

في عام 2014 أيضاً، أعلنت وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع عن خطط واستراتيجيات تهدف إلى تجريم التسول من خلال تعديل القانون الاتحادي، في إطار سعيها لمواجهة العصابات المنظمة وثني الأفراد عن طلب الصدقات. وقد استندت هذه الاستراتيجيات إلى الصلاحيات الممنوحة للوزارة والهيئات الحكومية الأخرى بموجب قانون الأشخاص المعوزين لعام 1977، ويتيح هذا القانون الفيدرالي لموظفي الرعاية الاجتماعية، وغيرهم من الموظفين المعيّنين، تنفيذ عمليات خاصة تهدف إلى:

- احتجاز أي شخص يُصنّف على أنه «معوز»، وهو من يُشتبه في كونه بلا مأوى أو يمارس التسول.
- إدخال هؤلاء الأفراد إلى مرافق خاصة للرعاية والتأهيل تديرها وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع.



- تحقيق هدف «صفر تشرد وتسول» في البلاد بحلول عام 2020.

وعلى مدى ما يقارب أربعة عقود، مثل هذا القانون إطاراً لتنفيذ استراتيجيات مكافحة التشرد والتسول في ماليزيا. ومع ذلك، يرى بعض النقاد أن منح الحكومة صلاحية إبعاد المتسولين قسراً من الأماكن العامة يُعد انتهاكاً لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، ويُقوّض أمن ورفاهية الأفراد الذين يُصنّفون على أنهم «معوزون»، لا سيما إذا لم تُرافق هذه الإجراءات حلول إنسانية مستدامة.

لقد قامت وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع في ماليزيا بإنشاء دور رعاية خاصة للمتسولين تتبع لها، من أبرزها مركز «ديسا بينا ديري»، الذي يُوفر خدمات متكاملة تشمل المأوى، والغذاء، والاستشارات النفسية والاجتماعية، ويُعد جزءاً من الحلول المتكاملة لمعالجة ظاهرة التسول. وإلى جانب ذلك، بذلت الحكومة الماليزية جهوداً حثيثة في مكافحة الفقر باعتباره السبب الرئيسي للتسول، من خلال تنفيذ مجموعة من البرامج الاجتماعية والتنمية الهادفة إلى تحسين مستوى المعيشة للأسر الفقيرة، ومن أبرز هذه البرامج:

- برنامج التنمية للأسر الأشد فقراً: يهدف إلى خلق فرص عمل مدرة للدخل، وتوسيع نطاق الخدمات في المناطق الفقيرة ذات الأولوية. شمل البرنامج بناء مساكن جديدة، وترميم وتأهيل المساكن القائمة، وتحسين ظروف السكن، فضلاً عن توفير المياه النقية، والكهرباء، وشبكات الصرف الصحي.

- برنامج أمانة أسهم «البومييترا»: برنامج تمويلي يتيح للفقراء من السكان الأصليين «البومييترا» الحصول على قروض بلا فوائد، بفترات سداد تصل إلى أربع سنوات، مع إمكانية استثمار جزء منها في شراء الأسهم من خلال المؤسسة ذاتها.

- برنامج أمانة اختيار ماليزيا: مبادرة غير حكومية تنفذها منظمات أهلية من مختلف الولايات، وتهدف إلى تقليل الفقر المدقع من خلال زيادة دخل الأسر الأشد فقراً، وتقديم قروض دون فوائد لتمويل مشاريع صغيرة في مجالات الزراعة والأعمال الحرة، بدعم تمويلي من الحكومة.

- تقديم الإعانات والمنح المالية: تشمل منحاً شهرية تتراوح بين 130 و260 دولاراً أمريكياً للأشخاص غير القادرين على العمل بسبب الإعاقة أو الشيخوخة، والذين يعولون أسراً.

- توسيع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق النائية والفقيرة: من خلال تحسين شبكات النقل، والاتصالات، وبناء المدارس، وتوفير الخدمات الصحية والكهرباء، وذلك ضمن استراتيجية التنمية الوطنية «رؤية 2020».

- الاهتمام بالتعليم المجتمعي للفقراء: عبر دعم المدارس الدينية الممولة بالعون الشعبي، والتي تسهم في تعزيز فرص التعليم للأطفال الفقراء وتشجيعهم على الاستمرار في الدراسة.<sup>(40)</sup>

كل هذه المبادرات والإصلاحات أسهمت بوضوح في الحد من انتشار ظاهرة التسول في المجتمع الماليزي، وفي تهيئة بيئة تنموية واقتصادية جعلت من ماليزيا نموذجاً ناجحاً في التحول الاجتماعي والتنموي، ضمن رؤية طموحة لبناء اقتصاد تنافسي عالمياً.

### 3-2-1. عوامل نجاح التجربة الماليزية

تبرز التجربة الماليزية كواحدة من أبرز النماذج الناجحة في مجال التنمية الشاملة، لما حققتها من تقدم ملحوظ خلال فترة زمنية وجيزة نسبيًا، وقد انعكس هذا التقدم بشكل مباشر على حياة الأفراد داخل المجتمع. وتشير مؤشرات التنمية المستدامة إلى أن ماليزيا أصبحت في مصاف الدول المتقدمة في هذا المجال، حيث استطاعت، من خلال برامجها التنموية وتطوير سياساتها الاقتصادية والاجتماعية على مدى عقود، بناء دولة حديثة ومتطورة. كما تمكنت من تجاوز الأزمات الاقتصادية والمالية الإقليمية والعالمية دون أن تتعرض لانتكاسات جوهرية تعرقل مسارها التنموي.<sup>(41)</sup> ويُعزى نجاح هذه التجربة إلى عدة عوامل رئيسية، من أبرزها:

- الاعتماد على سلطة القانون وتفعيلها بصرامة: حيث منحت الحكومة موظفي الدولة صلاحيات قانونية لاحتجاز المتسولين والمشردين ونقلهم إلى مؤسسات الرعاية الاجتماعية، في إطار قانوني منظم يسعى إلى الحفاظ على النظام العام ومعالجة الظاهرة من جذورها.
- توفير مؤسسات رعاية متكاملة تشرف عليها الدولة: جهزت الحكومة دور رعاية مخصصة لتقديم خدمات شاملة تشمل الإيواء، والغذاء، والرعاية الصحية، والتعليم، والتدريب، والتأهيل المهني، ما وفر بيئة داعمة لإعادة دمج المتسولين في المجتمع.
- تبني برامج وطنية فعّالة لمكافحة الفقر: خصصت الدولة ميزانيات ضخمة لتنفيذ برامج تهدف إلى تحسين مستوى المعيشة، وتوفير فرص العمل، وتعزيز الخدمات في المناطق الفقيرة، بما يعالج الأسباب الجوهرية التي تدفع الأفراد إلى ممارسة التسول.
- التحول الاقتصادي العميق: شهدت ماليزيا نقلة نوعية في اقتصادها انعكست على ارتفاع مستويات الدخل، وتراجع معدلات البطالة، مع التركيز على تطوير التعليم، وتعزيز البنية التحتية، كأحد المحاور الأساسية في استراتيجيات التنمية المستدامة.

### 3-2-2. التحديات التي تواجه التجربة الماليزية

أثبتت التجربة الماليزية في مكافحة التسول أنها إحدى التجارب الناجحة، ولكن على الرغم من ذلك، تواجه هذه التجربة عددًا من التحديات، منها:

- أثبتت حملات مكافحة التشرد وتجريم التسول عدم فعاليتها في الحد من التشرد والتسول، إذ أنها لا تعالج الأسباب الجذرية الاجتماعية والاقتصادية بفعالية «والتي تشمل، كما هو الحال مع العديد من الأشخاص الذين يعانون من ضغوط التشرد، نقص السكن بأسعار معقولة، وعدم كفاية الدخل بسبب المشاكل الصحية، وانخفاض الأجور، واستغلال العمال، و/أو التمييز في مكان العمل». ومع ذلك، ما تزال هذه التدابير تُنفذ رغم تكلفتها الباهظة التي تصل إلى ملايين الرينغيت سنويًا.

- إن احتجاز الأشخاص قسرًا في مثل هذه المؤسسات هو إجراء تحرم فيه الدولة الأفراد من الاستقلالية التي يحتاجونها للتعامل مع الظروف المحيطة بفقرتهم للتغلب عليها. وعلى الرغم

- من أن هذه المؤسسات تعمل على تلبية الاحتياجات الأساسية، وتقدم خدمات متنوعة لكن ذلك يأتي على حساب الحريات الشخصية الثمينة، فتلبية الاحتياجات الأساسية لا تكفي كشكل من أشكال الرعاية الاجتماعية العامة، ولا تُعالج جذور مشاكل الفقر والتشرد.
- إن الاعتماد على النهج العقابي في تنفيذ السياسات هو أمر غير مقبول، إذ يجب أن تكون البرامج الحكومية دائماً طوعية وليست إلزامية، كما يجب تصميمها بناءً على التشاور مع الأشخاص الذين تهدف إلى خدمتهم.
- إن انعدام الأمن في الدخل، والسكن، والصحة قد يؤدي إلى زيادة معاناة الناس، بل وحتى إلى تشردهم. علاوةً على ذلك، فإن التفاوتات في مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية في جميع أنحاء ماليزيا، بالإضافة إلى التمييز الاجتماعي والاقتصادي ضد فئات معينة في المجتمع تعني أن أعداداً لا تُحصى من الناس يواجهون صعوبات أكبر في الحصول على التعليم، والعمل، وفرص أخرى لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والإنجاز الشخصي.
- عوضاً عن بحث الحكومة عن الأشخاص المزعم أنهم معدمين واحتجازهم، يجب على وزارة المرأة والأسرة وتنمية المجتمع والهيئات الأخرى ذات الصلة بها أن تضع وتعديل السياسات والبرامج في نطاق سلطتها لمعالجة أسباب وآثار التشرد بشكلٍ بناء، مع احترام حق كل فرد في الكرامة وتقرير المصير.<sup>(42)</sup>
- والجدير بالذكر هنا أنه على الرغم من الثورة الاقتصادية والاجتماعية التي حققتها ماليزيا في حياة أفراد المجتمع، إلا أن تجربتها في هذا المجال لا تزال تعاني من العديد من التحديات أبرزها أن الإجراءات المتخذة لم تُسهم في القضاء على ظاهرة التسول في البلاد، وأن كل الجهود والسياسات المتبعة لم تحقق ما كانت تطمح للوصول إليه وهو «صفر تشرد وتسول» بحلول العام 2020، لكنها بلا أدنى شك ساهمت في التخفيف من حدة هذه الظاهرة إلى حدٍ كبير.

### 3-3. تجربة اليمن في مكافحة التسول في ضوء تجارب الدول الأخرى «قراءة سوسيولوجية»

سعت الجمهورية اليمنية كغيرها من الدول إلى العمل على مكافحة ظاهرة التسول أو التخفيف من حدتها، وذلك باتخاذ جملة من الآليات والإجراءات التي رأت أنها يُمكن أن تُسهم في تحقيق ذلك. ورغم الظروف الصعبة التي تمر بها اليمن والتحولات الفارقة في طبيعتها نظامها السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، إلا أن لها عدداً من الإسهامات في معالجة ظاهرة التسول، يمكن أن نشير إليها على النحو الآتي:

#### 3-3-1. القوانين والتشريعات

تُعد الجوانب القانونية والتشريعية من الأدوات المهمة في الردع والمنع للعديد من الظواهر والممارسات السلوكية غير المقبولة في المجتمع، ومن بينها ظاهرة التسول. وكغيرها من الدول، استندت الجمهورية اليمنية إلى الإطار القانوني في تجريم التسول وتنظيم التعامل معه. فقد نصّت

المادة 203 من قانون الجرائم والعقوبات اليمني لسنة 1994 على أن: «كل من اعتاد ممارسة التسول في أي مكان، وكانت لديه الإمكانية للحصول على وسائل مشروعة للعيش، يُعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر. وتُشدّد العقوبة لتصل إلى الحبس مدة لا تزيد على سنة إذا رافق الفعل التهديد، أو ادّعاء الإصابة بعاهة، أو اصطحاب طفل صغير ليس من فروعه»، كما حوّلت المادة المحكمة صلاحية استبدال العقوبة، حيث يمكنها -بدلاً من الحكم بالحبس- أن تأمر بتكليف المتسول بعمل إلزامي لا تتجاوز مدته سنة، إذا كان قادراً على العمل، أو إيداعه في ملجأ أو دار للعجزة أو مؤسسة خيرية معترف بها، في حال كان عاجزاً عن العمل، متى ما كان هذا الإجراء ممكناً.

ويُظهر هذا النص القانوني محاولة الموازنة بين الردع والعلاج الاجتماعي، من خلال توفير بدائل إصلاحية وإنسانية، خاصةً للفئات غير القادرة على العمل، مع التأكيد على تجريم التسول عند توفر القدرة على الكسب المشروع.

كما نص قانون حقوق الطفل لعام 2002 في المادة «145» على أن من واجب الدولة رعاية الأطفال الأيتام، وأبناء الأسر المفككة، والأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية والمعيشية على التسول، والعمل على القضاء على ظاهرة التسول من خلال إيداع الأطفال المتسولين والمشردين في دور الرعاية الاجتماعية، وتوجيههم وتأهيلهم ليصبحوا أفراداً صالحين ومنتجين في المجتمع.

وفي السياق ذاته، أكدت المادة «146» - الفقرة «أ» - على التزام الدولة - من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمجلس الأعلى للأمومة والطفولة - بإنشاء مكاتب لحماية الأطفال من التشرد والتسول، على أن يتم تخصيص واعتماد ميزانية سنوية ضمن الموازنة العامة للدولة لتأسيس هذه المكاتب وتشغيلها.

أما فيما يتعلق بالجانب المتعلق بالاستغلال الإجرامي المرتبط بالتسول، فقد جاء قانون مكافحة جرائم الاتجار بالبشر لعام 2018، ليُدرج التسول ضمن صور الاستغلال الجنائي في حالات الاتجار بالبشر، فقد نصّت المادة «4» - الفقرة «أ» - على أن كل من قام بتطويع أو نقل أو تنقل أو إيواء أو استقبال أو تسليم شخص أو أكثر، سواء داخل الجمهورية أم خارجها، بقصد استغلاله عبر وسائل غير مشروعة مثل القوة أو التهديد أو القسر أو الاحتيال أو الخداع أو إساءة استخدام السلطة أو استغلال الحاجة أو الضعف، يُعد مرتكباً لجريمة اتجار بالبشر، كما اعتبر القانون أن من يقوم بإهداء أو بيع أو عرض أو وعد ببيع أو شراء شخص يعد كذلك مرتكباً للجريمة، وشمل القانون ضمن أشكال الاستغلال أعمال التسول، خصوصاً إذا كان الضحية امرأة أو طفلاً، وحدّد عقوبة الجريمة بالسجن من خمس إلى عشر سنوات، بالإضافة إلى غرامة مالية لا تتجاوز مليون ريال.

وعلى الرغم من وجود قوانين تُجرّم ظاهرة التسول، وتؤكد على أن رعاية المتسولين من الفئات المعتمدة والمعوزة تُعد من أولويات مسؤوليات الدولة، إلا أن ثمة إشكاليات أساسيتين ما تزالان تحدّ من فاعلية هذا الإطار القانوني:

- ضعف التفصيل التشريعي: فمعظم القوانين اليمنية، بما فيها تلك التي تضمنت مواد تتعلق بالتسول، تتسم بالعمومية وعدم التفصيل، ما يُضعف من قابليتها للتنفيذ الفعلي. فعلى سبيل المثال، لا يوجد نص صريح يُعاقب ولي الأمر أو الأسرة التي تستغل أبناءها في التسول، على الرغم من أن هذه الممارسة تُعد شكلاً من أشكال الاستغلال والانتهاك لحقوق الطفل، كما أن المادة القانونية التي تُعاقب المتسول إذا اصطحب طفلاً صغيراً من غير فروعه بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة، تُغفل واقع أن كثيراً من الأطفال المتسولين هم أبناء حقيقيين للمتسولين أو من أقاربهم، ما يُفقد بالواقعة من نطاق العقوبة. إضافةً إلى ذلك، لا يُراعي القانون درجة هشاشة الطفل المصطحب، إذ لم يُشدد العقوبة في حال كان الطفل رضيعاً، أو من ذوي الإعاقة، أو مصاباً بمرض أو تشوه خلقي،<sup>(43)</sup> رغم أن هذه الحالات تُعد من أشد صور الاستغلال بشاعة وخطورة.

- ضعف التطبيق والتنفيذ: فرغم وجود هذا الإطار التشريعي، فإن القوانين تظل في حالة من الجمود العملي، نتيجة ضعف تطبيقها على أرض الواقع، وغياب الآليات الفعالة التي تضمن تفعيلها ضمن سياسات الحماية الاجتماعية أو الإجراءات الأمنية. ويُسهّم هذا التراخي في تكريس ظاهرة التسول بوصفها واقعاً مقبولاً أو متروكاً، بدلاً من التعامل معها كظاهرة اجتماعية وقانونية خطيرة تتطلب معالجة شاملة.

وكما هو معلوم، فإن اليمن، رغم ما تمر به من صعوبات وتحديات معقدة، تبذل جهوداً حثيثة لمعالجة الأسباب الجذرية لظاهرة التسول، من خلال تطوير منظومة من السياسات والبرامج والهياكل المؤسسية التي تسهم في تعزيز العمل الاجتماعي والتنمية في البلاد. وفي طليعة هذه الجهود، اتجهت الدولة نحو تطوير سياسة سكانية، حيث تم وضع الاستراتيجية الوطنية للسكان عام 1991، إلى جانب إعداد خطة عمل تهدف إلى الحد من التنامي السكاني المتسارع، لما له من آثار مباشرة على مؤشرات الفقر والبطالة والتسول، كما التزمت اليمن بـ الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن أبرزها: خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للتخفيف من الفقر «2006-2010»، والخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية «2011-2015».

وكان قد سبق هذه الخطط اعتماد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر «2003-2005»، والتي جاءت متوافقة مع الرؤية الاستراتيجية لليمن 2005، وأهداف التنمية الألفية «2000-2015»، كما أنشأت الدولة منظومة مؤسسية تنموية متكاملة تحت اسم «شبكة الأمان الاجتماعي»، تهدف إلى التصدي لمشكلات الفقر والبطالة، والحد من الآثار السلبية الناجمة عن تنفيذ برامج الإصلاح المالي والاقتصادي.<sup>(44)</sup>

وفي هذا السياق، تم أيضاً إنشاء وتفعيل البرنامج الوطني لمعالجة التسول، الذي يضطلع بعدد من المهام والأنشطة الرامية إلى الحد من ظاهرة التسول أو التخفيف من حدتها، وذلك من خلال برامج تدريبية، ودورات تأهيلية، وفعاليات توعوية وتنموية، تستهدف الفئات المتأثرة بالظاهرة وتعمل على تأهيلها وإعادة دمجها في المجتمع.

فعلى مستوى المحافظات الشمالية مثلاً، وُجدت مجموعة من المراكز والمؤسسات تعمل على رعاية فئات الأيتام، والمتشردين، والأطفال الأحداث، وكبار السن، وذوي الإعاقة، وغيرهم، وقد تم الاستفادة من هذه الجهات في التخفيف من ظاهرة التسول من خلال إيداعهم فيها أو تحويلهم إليها لتلقي الخدمات المختلفة، ومن ثم الإشراف على تقديم الدعم والمساعدات لهم عبر تبني برامج وخطط هذه الجهات، ومساعدتها على تنفيذها للفئات المستفيدة. وعلى سبيل المثال فجهات مثل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والهيئة العامة للزكاة، تم الاستفادة منهما في تنفيذ عدد من المشاريع والبرامج للأسر المعوزة والمحتاجة أو المتسولة المودعة في المراكز التابعة للبرنامج الوطني لمعالجة ظاهرة التسول، كمركز الرأفة للمتشردين ودار إيواء كرامة «للأطفال، والنساء، والرجال». بالإضافة إلى ذلك، تعمل بعض المراكز على تقديم الخدمات المختلفة بالتعاون مع البرنامج الوطني لمعالجة ظاهرة التسول، كمؤسسة اليتيم التنموية، ودار الأمل للفتيات، ودار رعاية الأحداث، وغيرها من مراكز الإيواء التي يتم إحالة حالات التسول إليها.

ويقدم البرنامج الوطني لمعالجة ظاهرة التسول عدداً من البرامج والأنشطة لمكافحة ظاهرة التسول في أمانة العاصمة صنعاء ومحافظات أخرى كمحافظة حجة، ومحافظة ريمة، ومحافظة المحويت، ومحافظة الحديدة، معظمها بتمويل ودعم مباشر من الهيئة العامة للزكاة، ومن هذه البرامج والأنشطة ما يأتي:

- تنفيذ فريق فرسان الحماية المجتمعية التابع للبرنامج الوطني لمعالجة ظاهرة التسول حملة توعية من خلال عمل ملصقات توعوية بمخاطر التسول وبأهمية المبادرات المجتمعية والتوعية القانونية لحد من الظاهرة، وقد تم توزيعها على مناطق مختلفة من أمانة العاصمة.
- تخريج 80 متدرّباً ومتدربة من البرامج التدريبية التي يقدمها البرنامج في مجال المهارات الحياتية وريادة الأعمال، والخياطة والتطريز، وكهرباء السيارات، وتركيب وصيانة الطاقة الشمسية.
- استكمال المرحلة الأولى من برنامج التمكين الاقتصادي لصالح 95 مستفيداً من فئة المتسولين، من خلال تنفيذ مشاريع صغيرة في أمانة العاصمة ومحافظتي حجة والمحويت، بتكلفة إجمالية بلغت 70 مليون ريال. وقد شملت هذه المرحلة تنفيذ عدد من مشاريع القروض البيضاء، أبرزها: 25 مشروع هجرة عكسية إلى محافظات المستفيدين حجة والمحويت في مجال الثروة الحيوانية، وتأهيل وتدريب 30 امرأة في برنامج التأهيل المهني لدمجهم في سوق العمل، حيث تم تأهيل 25 منهن في مجال خياطة الملابس، و5 نساء في مجالات التصوير والتعليم، هذا بالإضافة إلى 40 مشروع لتسويق المنتجات الزراعية والوجبات الخفيفة بأمانة العاصمة.
- إجراء دراسات ميدانية لحصر أوضاع المتسولين وأسره في أمانة العاصمة، حيث تم تسجيل 2300 حالة، منها 345 حالة تم تصنيفها كمستفيدة من برامج التأهيل الاجتماعي وريادة الأعمال، و603 حالة عاجزة تمت إحالتها إلى الهيئة العامة للزكاة لتقدم لهم رعاية شهرية مستمرة.

- تنفيذ البرنامج التدريبي الخاص بالتأهيل الاجتماعي وزيادة الأعمال، إيذاناً ببدء مرحلة التمكين الاقتصادي للمستفيدين من هذا البرنامج. واستهدف البرنامج، خلال فترة تدريبية امتدت لثلاثة أسابيع، 102 مشاركاً، تم تزويدهم بمهارات في مجالات التأهيل الاجتماعي، وزيادة الأعمال، وإدارة المشاريع الصغيرة، بهدف تأهيلهم لإدارة مشاريعهم الخاصة في إطار رؤية البرنامج للتمكين الاقتصادي. ومن ضمن مخرجات البرنامج، تم تسليم عربات وأكشاك «أرزاق طيبة» لعدد من المستفيدين، لاستخدامها في تحضير الوجبات، وبيع المشروبات الساخنة، والفواكه، والخضروات. كما تم تنفيذ برامج تأهيل مهني مخصصة للمتسولين، شملت تأهيل 85 طفلاً في أمانة العاصمة ضمن برامج التأهيل المهني، وإعداد برامج تدريبية خاصة بالتأهيل الاجتماعي وإدارة المشاريع الصغيرة في مركز الإيواء التابع للبرنامج في أمانة العاصمة، والذي عمل على تأهيل عدد من نزلته، بالإضافة إلى تأهيل 56 امرأة متسولة، بهدف تمكينهن من مهارات التأهيل الاجتماعي، والدعم النفسي، وإدارة المشاريع الصغيرة، تمهيداً لإدماجهن في برامج التمكين الاقتصادي.

- تنفيذ خطة مشروع الدراسة المسحية والاجتماعية لحصر المتسولين في محافظات: أمانة العاصمة، صنعاء، حجة، المحويت، الحديدة، وريمة، وذلك من خلال الجهاز المركزي للإحصاء. وهدف المشروع إلى إجراء حصر وتسجيل ودراسة اجتماعية للمتسولين في مختلف المديريات، لتحديد أبرز الجوانب التي تتطلب التدخل والمعالجة. ويُنفذ المشروع على مرحلتين: الأولى تشمل الحصر والمسح الميداني لحالات التسول، والثانية تتضمن القيد والتسجيل، وإشراك الجهات المعنية في وضع المعالجات والبدء بتنفيذ التدخلات اللازمة للحد من الظاهرة.

- النزول الميداني لدراسة حالات الفوج الثاني من النساء المتسولات اللاتي تم إيواؤهن في أحد المراكز التابعة للبرنامج، وذلك بهدف التحقق من صحة بياناتهن وضمان أهليتهن للإدراج ضمن برامج المعالجات والتدخلات العاجلة. كما شملت الجهود دراسة الوضع الأسري والاجتماعي لـ 97 امرأة من النساء اللاتي يمارسن التسول في أسواق العاصمة صنعاء، بهدف فهم ظروفهن بشكل أعمق تمهيداً لتحديد التدخلات المناسبة. وفي السياق نفسه، تم حصر حالات كبار السن والعجزة والأرامل من النساء والرجال غير القادرين على العمل في أمانة العاصمة، حيث بلغ عدد الحالات التي تم حصرها خلال ثلاثة أيام فقط نحو 400 حالة،<sup>(45)</sup> ما يعكس حجم الحاجة إلى التدخل الإنساني والاجتماعي في هذا الملف.

أما على مستوى المحافظات الجنوبية، فتستند على القانون اليمني في تجريم ظاهرة التسول، وعلى الإجراءات التي كانت تطبق من قبل، كما سعت إلى بذل جهود للتخفيف من حدة الظاهرة من خلال استخدام سلطة القانون في منعها ومكافحتها، فعلى سبيل المثال، وفي محافظة عدن تحديداً، وجهت الإدارة العامة للجان المجتمعية التابعة للمحافظة كتاباً رسمياً إلى رؤساء اللجان التابعة لها في مديريات المدينة طالبتهم فيه بتنفيذ توجيهات محافظ عدن بمنع التسول في الشوارع، وقرب المطاعم، وشركات الصرافة، والمساجد، والمراكز التجارية، وسائر الفضاءات العمومية، وأمرتهم بالتنسيق في



ذلك مع السلطات الأمن؛ مشيرةً إلى أن الظاهرة لا تخلو من دوافع إجرامية تتعلق بالاحتيال للحصول على المال بأيسر الطرق، وقد تنطوي على الاتجار بالبشر عبر مبادرة بعض الأشخاص وحتى العصابات إلى توظيف أفراد من فئات هشة مثل الأطفال والمعوقين للتسول لحسابهم.<sup>(46)</sup> وفي إطار المعالجات، يتم الاستفادة من دور ومؤسسات الرعاية الاجتماعية من خلال إيداع بعض المتسولين فيها لتلقي خدمات متعددة منها: تلبية الاحتياجات الأساسية وخدمات التأهيل والتدريب، والإعداد لسوق العمل والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الأخرى.

### 2-3-3. التحديات التي تواجه تطبيق تجارب الدول الأخرى على اليمن

- تواجه اليمن تحديات عميقة ومعقدة تعيق إمكانية تطبيق تجارب الدول الأخرى في معالجة ظاهرة التسول، إذ تعاني البلاد من أزمات متتالية ومتداخلة، أضعفت بنيتها التحتية، ودمرت اقتصادها التنموي، ومزقت نسيجها الاجتماعي. ويزداد الوضع تعقيداً مع استمرار الحرب، وما يصاحبها من استهداف مباشر للمرافق الحيوية كالموانئ، والمطارات، والمصانع، والخدمات العامة، الأمر الذي يُضعف الأساس الذي يمكن البناء عليه لمعالجة هذه الظاهرة، في ظل أولويات أكثر إلحاحاً تتعلق بالحفاظ على حياة المواطنين، وتأمين الحد الأدنى من مقومات المعيشة، في مواجهة حرب سياسية واقتصادية تهدد وجودهم ذاته.
- تُعد ظاهرة التسول في اليمن من الظواهر المتفاقمة والمنتشرة على نطاق واسع، وتشمل مختلف المحافظات والمناطق، رغم غياب إحصائيات دقيقة، إلا أن الملاحظ هو انتشارها المتزايد في الشوارع العامة، وأمام المراكز الخدمية، والمستشفيات، والبنوك، والأسواق، ما يعكس حجم التحدي الذي يواجه الجهات المعنية.
- تُشكل الفقر والبطالة السببين الأبرز في اتساع دائرة التسول، وهما مشكلتان لا تزالان في تصاعد مستمر بفعل الأوضاع الاقتصادية المتدهورة، وهو ما يجعل من الصعب القضاء على الظاهرة أو حتى الحد منها ما دامت أسبابها البنيوية باقية دون معالجة.
- يستمر انقطاع الرواتب وضعف منظومة الضمان الاجتماعي، ما يفاقم معاناة الشرائح الأكثر هشاشة التي كانت تعتمد على الراتب كمصدر دخل أساسي، أو على مبالغ الضمان الاجتماعي كوسيلة للبقاء، وهو ما يدفع العديد منهم إلى اللجوء إلى التسول كخيار اضطراري لا بديل له.
- يعاني المتسولون في اليمن من ارتفاع معدلات الأمية والجهل، الأمر الذي يعكس ضعف الوعي والإدراك بخطورة ظاهرة التسول وآثارها السلبية، سواء على الفرد أو على المجتمع. ويتجلى هذا القصور بشكل خاص لدى بعض الأسر التي تدفع بأبنائها إلى التسول، فثريهم على قيم الذل والمهانة وتحقير الذات، بدلاً من تنشئتهم على الكرامة والعمل والإنتاج. وعلى المستوى المجتمعي، يسود تعاطف عاطفي غير مدروس مع المتسولين، حيث يُقدّم كثير من الناس المساعدة دون وعي بخطورة ذلك على استدامة الظاهرة. فالأمر لا يقتصر على مجرد تلبية احتياجات يومية لهؤلاء الأفراد، بل إن خلف بعضهم عصابات إجرامية منظمة تستغل الفئات الضعيفة -خصوصاً الأطفال والنساء- لتحقيق مكاسب غير مشروعة، وتسهم في نشر الانحراف



- والرذيلة والتفكك القيمي والأخلاقي داخل المجتمع، تحت غطاء الحاجة والفقر.
- تُعد السلطة التنفيذية عاجزة فعلياً عن تطبيق القانون وتجرير التسول، في ظل تساهل واضح في التعامل مع الظاهرة، حيث يمارس المتسولون نشاطهم في العلن دون خشية من الملاحقة القانونية أو المساءلة، ما يعكس ضعفاً في الردع وانعدام الرقابة الفعلية.
- تواجه الجهات المعنية بمكافحة التسول إشكالية في التنسيق والتكامل بين المؤسسات المحلية والدولية، مع افتقار واضح إلى الجدية في التصدي للظاهرة. ويُنظر إليها في كثير من الأحيان على أنها واقع مفروض لا يمكن تغييره في ظل الظروف الراهنة، ما يضعف من فعالية أي تدخل أو سياسة مستدامة لمعالجتها.

## 4. الاستنتاجات والتوصيات

### 1-4. الاستنتاجات

تواجه المجتمع اليمني أزمة إنسانية حادة ألقت بظلالها على مختلف المستويات، وأثّرت بشكل مباشر على الفرد والأسرة والمجتمع ككل، وانعكست بوضوح في اتساع رقعة ظاهرة التسول وتفاقمها وانتشارها في جميع المحافظات.

وتُعد مؤشرات مثل الفقر، والبطالة، وتدني مستوى الدخل من أبرز العوامل الدالة على اتساع الظاهرة، خاصة في المحافظات التي كانت أهدافاً مباشرة للصراع السياسي، وتعاني من نقص حاد في الخدمات الأساسية.

ويُفاقم من المشكلة ضعف تطبيق القانون الذي يُجرّم التسول، ووجود حالة من التساهل في التعامل مع الظاهرة، ما شجّع الكثيرين على اللجوء إليها كوسيلة سهلة للكسب المادي، في ظل غياب المحاسبة الفعلية. كما أن انتشار التسول بهذه الصورة يُشوّه الصورة الحضارية للمجتمع اليمني، ويُناقض قيمه وعاداته وتقاليده وموروثه الثقافي. لذا فإن مواجهة الظاهرة تستوجب تكاتفاً شاملاً من الدولة والمجتمع المدني والمؤسسات الأهلية والدينية، باعتبار أن التسول مسؤولية مجتمعية مشتركة.

ومن الجدير بالذكر أن تطبيق النماذج الدولية الناجحة في مكافحة التسول لا يزال صعباً في السياق اليمني ما لم تُعالج الأوضاع العامة للبلاد، خصوصاً في ظل استمرار الحرب، وتراجع مؤشرات الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

### 2-4. التوصيات

- ضرورة التوصل إلى حل سياسي شامل وعاجل لمنع التدهور الحاصل في أوضاع الأسر اليمنية، لا سيما الأسر التي تعاني من الفقر، أو تسببت الحرب في فقدانها للعائل أو الوظيفة التي تعتمد عليها في معيشتها.
- العمل على تطبيق قانون تجريم التسول، مع تشديد العقوبة على من يُرغم الأفراد على ممارسة التسول قسراً، أو يستغل طفل، أو معاق، أو مشوه في التسول تحت أي مبرر كان، على أن

- تشرف على تطبيق القانون هيئة إشرافية ذات سلطة قضائية عليا في الدولة.
- فرض عقوبات وغرامات مالية على كل من يثبت عليه بأنه يمارس التسول دون الحاجة إليه، ويُقدم عليه بغرض الكسب، وزيادة الربح، أو تكوين ثروة.
- تنفيذ برامج تدريبية وتأهيلية تشرف عليها الدولة وبالتحديد وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة تستهدف الأشخاص المتسولين-لا سيما من هم في سن العمل- لإيجاد وسائل بديلة للكسب والرزق، ولانتشالهم من ممارسة التسول، والدفع بهم نحو المشاركة الفاعلة في عملية الإعمار والتنمية.
- تخصيص ميزانية ثابتة وكافية تُصرف على شكل معونات شهرية عبر جهات الضمان الاجتماعي للأسر الفقيرة والمعوزة والنازحة، والتي فقدت عائلها أو تعتمد على أفراد غير قادرين على العمل.
- إعداد استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة التسول، وتخصيص ميزانية مالية ثابتة لتنفيذ أهدافها، وبرامجها، وخططها التي تسعى إلى تحقيقها، مع التركيز على تعزيز قيم المساواة والعدالة الاجتماعية.
- توفير بدائل إنتاجية للمتسولين من خلال إشراكهم في مشاريع زراعية أو خدمية، واستثمار الأراضي الموقوفة لصالح الدولة والاستفادة من عوائدها لدعم برامج مكافحة التسول.
- الاهتمام بمعالجة الآثار والنتائج السلبية للأزمة السياسية والاقتصادية التي تعيشها اليمن، ومن أهمها: انقطاع الرواتب، وانخفاض مستوى الدخل، وتراجع سعر الصرف، والحصار المفروض على البلاد.
- إجراء دراسة ميدانية تشمل جميع محافظات الجمهورية اليمنية، بهدف تحديد حجم ظاهرة التسول، والتعرف على أسبابها، وعوامل انتشارها، ثم رسم معالجات وحلول وفقاً لنتائجها.
- إطلاق حملات توعية إعلامية منظمة بالتنسيق مع وزارة الإعلام، تستهدف كشف الجهات التي تستغل التسول لأغراض إجرامية، وتوعية المجتمع بمخاطر الظاهرة وآثارها على الأمن والسلم الاجتماعي.
- تعزيز الشراكة بين القطاعات الحكومية والأهلية للعمل معاً في تحسين مستوى المعيشة والخدمات الأساسية، بما يدعم جهود الحد من الفقر والتسول والانحراف.

### 3-4. خاتمة

تُعد ظاهرة التسول من الظواهر المتفشية في المجتمع اليمني، وهي في تزايد مستمر وبوتيرة متسارعة، بفعل مجموعة من العوامل، في مقدمتها الأزمة السياسية التي ألقت بظلالها الثقيلة على الواقع الاقتصادي، فخلّفت تداعيات عميقة وخطيرة انعكست بشكل مباشر على حياة الأفراد والجماعات داخل المجتمع.

ويُنْبئ هذا الواقع المأساوي بعواقب وخيمة، حيث يُحرّم الكثير من المواطنين من الاحتياجات المعيشية الأساسية، ومن أهمها: الغذاء، والمأوى، والرعاية الصحية، والتعليم، ما يدفعهم إلى اللجوء

للتسول كوسيلة للبقاء. ويؤدي ذلك بدوره إلى تفاقم مشكلات الجهل، والأمية، والمرض، والفقر، وانهيار في منظومة الخدمات العامة، وارتفاع في نسب الأمراض والأوبئة والوفيات، وهو ما يُنذر بتدهور شامل في بنية المجتمع اليمني الذي يمر بأحد أسوأ مراحل التاريخة.

ومن هنا، فإن تدارك الأزمة بشكل عاجل بات ضرورة ملحة، من خلال إطلاق مشاريع لإعادة الإعمار، وتحريك عجلة التنمية التي تعطلت منذ اندلاع الأحداث وحتى اليوم، بهدف استعادة التوازن الاجتماعي، وتوفير سبل العيش الكريم، والحد من الظواهر السلبية التي تهدد بنية المجتمع واستقراره.

## 5. المراجع

- (1) أبو تراب. تغريد قاسم، الآثار الاقتصادية لظاهرة التسول في العراق وطرق معالجتها، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال، جامعة العربي التبسي، المجلد الرابع، العدد 2، الجزائر، 2021، ص 484.
- (2) بوسرسوب. حسان، الفقر وظاهرة التسول في المجتمع الجزائري دراسة ميدانية بولايي سطيف الجزائر أنموذجًا، مجلة رؤى للدراسات المعرفية والحضارية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 02، المجلد الثامن، العدد 1، الجزائر، 2022، ص 123.
- (3) الرقيعي. نادية عبدالمجيد، ظاهرة التسول الأسباب والآثار الاجتماعية دراسة تحليلية، مجلة الأستاذ ربيع، جامعة طرابلس، العدد 4، ليبيا، 2023، ص 60.
- (4) Chauhan s. ,Anti-Begging Legislation of India: From Responsibility to Repression. Ma Dissertation. India, 2014, pp. 23- 24.
- (5) مرابطي. كريمة وآخرون، التسول في ظل جائحة كورونا وانحراف الأحداث، مجلة الساور للدراسات الإنسانية والاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد السادس، العدد 1، الجزائر، 2023، ص 340.
- (6) وسيمي. عبد الكريم، ظاهرة التسول في أفغانستان دراسة تحليلية للأسباب والحلول، بلاغ: مجلة الدراسات الإسلامية والإنسانية، جامعة كارابوك، المجلد الثاني، عدد خاص، تركيا، 2020، ص 143.
- (7) الشرجبي. عادل، التسول: دراسة سوسيو انثربولوجية في العاصمة صنعاء، اليمن، المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل، 1999، ص 11.
- (8) حُمد. نورية علي والزعبي، محمد أحمد، ظاهرة التسول وأثرها الاجتماعي والتربوي في اليمن دراسة تطبيقية أمانة العاصمة صنعاء نموذجًا، اليمن، مؤسسة السعيد للعلوم والثقافة، 2012، ص 38.
- (9) المؤلف. الحرب وظاهرة التسول في الجنوب، واقع التسول في عدن «المفهوم والبواعث والتجليات والحلول المقترحة» دراسة استطلاعية، اليمن، مؤسسة اليوم الثامن للإعلام والدراسات، 2024، ص 8.
- (10) باحشوان. فتحية محمد، ظاهرة الفقر في اليمن وأثرها على المرأة والطفل، مجلة تنمية وإعمار، مركز يمن انفرميشن سنتر، العدد 6، اليمن، 2022، ص 15.
- (11) استطلاع الأطفال أكثر الفئات تسولاً في اليمن، موقع مجلة صوت الأمل، 14/ يونيو/ 2022، [sawt-alamal](http://sawt-alamal)
- (12) يعتمد مؤشر الفقر متعدد الأبعاد على المستوى الوطني لليمن على طريقة ألكيرفوسر لقياس الفقر متعدد الأبعاد، ويستخدم مسح التنمية البشرية في اليمن للعام 2021، ويتكون من ستة أبعاد وهي: التعليم، والصحة، وصحة الطفل والأم، والخدمات، ومستويات المعيشة، والتوظيف، بالإضافة إلى 17 مؤشر آخر.
- (13) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير قياس الفقر متعدد الأبعاد في اليمن، الأمم المتحدة، اليمن، ديسمبر 2023، ص 6.
- (14) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2023-2024، الأمم المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، 2025، ص 29.
- (15) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير قياس الفقر متعدد الأبعاد في اليمن، مرجع سابق، ص 9.

- (16) مصابيح. فوزية، التسول بين الحاجة والامتهان، رسالة ماجستير، قسم علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، 2009، ص28.
- (17) للمزيد أنظر، [tradingeconomics](https://tradingeconomics.com)
- (18) كليب. علي سيف، اقتصاد السوق تجارب عالمية ومتطلبات تطبيقه في اليمن، مجلة أسس، المركز التأسيسي للدراسات والبحوث، العدد 1، اليمن، 2025، ص41.
- (19) البنك الدولي، النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، عبر الرابط. [World Bank](https://www.worldbank.org/)
- (20) Khan, Naushad. Begging Negative Impact on the World Community. Institute of Development Studies, The University of Agriculture Peshawar. Pakistan. Jan, 2020.
- (21) حسين. صبرية علي، الآثار السلبية لانتشار ظاهرة التسول عند الأطفال في مدينة الديوانية دراسة في الجغرافية الاجتماعية، مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، كلية الآداب، جامعة القادسية، المجلد السابع والعشرين، العدد 1، العراق، 2024، ص868.
- (22) الميثمي. محمد عبد الوهاب، السكان والفقر، مركز التدريب والدراسات السكانية، جامعة صنعاء، اليمن، 2003، ص274.
- (23) الجهاز المركزي للإحصاء ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، تقرير نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2022-2023، اليمن، 2024، ص36.
- (24) المنظمة الدولية للهجرة، التقرير السنوي للتتبع السريع للنزوح 2024، اليمن، 2025، ص2.
- (25) المرجع نفسه، ص2.
- (26) المؤلف. الحرب وظاهرة التسول في الجنوب، مرجع سابق، ص4.
- (27) حدجة. صالح أكرم، ظاهرة التسول في المجتمع الحضرمي دراسة ميدانية على المتسولين والمجتمع في مدينة المكلا محافظة حضرموت، اليمن، مركز المعرفة للأبحاث والدراسات الاستراتيجية، 2024، ص23.
- (28) الصالحي. عبد العزيز ربحي، التسول المقنع «الأطفال في شبك سمسرة التسول»، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، فلسطين، 2023، ص4.
- (29) عبدو. نوال، التنمية الاقتصادية في الهند بين التحديات الداخلية والمتطلبات الاقتصادية الدولية، أطروحة دكتوراه، قسم العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2021، ص79.
- (30) Maitraa, Pratik. Anti beggary laws in India: A critical analysis. Jus Corpus Law Journal. India. Nov. 2021, pp. 551- 552.
- (31) Chauhan s. Anti-Begging Legislation of India, p. 39.
- (32) Das, BK. Anti beggary laws in India: A Critical Analysis. International Journal of Law. India. May, 2017, p. 162.
- (33) Maitraa, Pratik. Anti beggary laws in India, pp.553- 554.
- (34) Ibid, pp. 556- 557.
- (35) Press Information Bureau, Government of India, Ministry of Social Justice & Empowerment: SURVEY ON BEGGARS, Dec. 2021, <https://www.pib.gov.in>

- (36) شلش. مصطفى، تحدي الفقر في الهند، CAES مركز الدراسات العربية والأوراسية، 4 أغسطس 2024، متوفر على [eurasiaar.org](http://eurasiaar.org)
- (37) عبدو. نوال، التنمية الاقتصادية في الهند، مرجع سابق، ص222.
- (38) المرجع نفسه، ص226.
- (39) Rusenko, Rayna M. Homelessness, Begging, and The Destitute Persons Act 1977 | Policy Paper. Malaysia, Jul. 2015, p.13.
- (40) بن غالية. كنزة وآخرون، التجربة الماليزية في مكافحة الفقر ومقومات نجاحها، المجلة الاقتصادية والمالية، قسم المحاسبة بكلية الاقتصاد بجامعة بنغازي، المجلد الخامس، العدد 2، ليبيا، 2019، بتصرف. ص104-105.
- (41) هديوة، حسن أحمد ورعد، خالد عبد الكريم، التجربة الماليزية في التنمية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة دمشق، المجلد الأربعين، العدد 2، سوريا، 2024، ص13.
- (42) Rusenko, Rayna M. Homelessness, ... Persons Act 1977, pp. 1- 2.
- (43) العبسي. لينا محمد، حقوق الطفل اليمني- إشكاليات الواقع وتطلعات المستقبل، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، العدد 29، 2016، اليمن، ص177.
- (44) حُمَد، ... ظاهرة التسول .... في اليمن، مرجع سابق، ص29.
- (45) تم إجراء هذا المستخلص من قبل الباحثة، صحيفة البرنامج الوطني لمعالجة التسول على فيس بوك، [NPABYE](https://www.facebook.com/NPABYE)
- (46) إجراءات في عدن للحد من الانتشار المقلق لظاهرة التسول، صحيفة العرب، ص3، 2024/10/5، متوفر عبر [alarab](http://alarab)

# الإدارة المحلية في اليمن

والتجارب العالمية البارزة

## Local Governance in Yemen

and Leading International Experiences

د. محمد عبد الله الأشول

أستاذ إدارة الأعمال المشارك

جامعة البيضاء

**Dr. Mohammed Abdullah Al-Ashwal**

Associate Professor of  
Business Administration  
Al-Bayda University





## ملخص

تسعى هذه الدراسة إلى تشخيص واقع الإدارة المحلية في اليمن، من خلال تحليل التحديات البنيوية والتشريعية والتنظيمية التي تعيق فاعليتها، مثل تداخل الصلاحيات، غياب التنسيق بين المستويات المركزية والمحلية، وضعف الاستقلال المالي والإداري. وتعتمد الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، مستفيدة من مراجعة القوانين والتقارير الرسمية، ومقارنة التجربة اليمنية بنماذج دولية رائدة، مثل الولايات المتحدة وبريطانيا.

أظهرت النتائج أن غياب الإصلاح المؤسسي، وتضارب التشريعات، وضعف البنية المؤسسية والقدرات المحلية، ساهم في إضعاف أداء السلطات المحلية، وفي فشلها في تلبية احتياجات المواطنين. وتوصي الدراسة بضرورة تبني إصلاحات شاملة، تشمل تحديث الأطر القانونية، تعزيز استقلالية الوحدات المحلية، بناء القدرات البشرية، وإعادة النظر في التقسيم الإداري. كما تؤكد أهمية التدرج في تطبيق اللامركزية، وتفعيل الرقابة، وتوسيع دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في التنمية المحلية.

كلمات مفتاحية: الإدارة المحلية - اللامركزية - التنمية - اليمن - المجالس المحلية - ولاية - مقاطعة - محافظة - مديرية - الإصلاح الإداري.

## ABSTRACT

This study aims to assess the state of local governance in Yemen by analyzing the structural, legal, and institutional challenges that hinder its effectiveness-such as overlapping authorities, weak coordination between central and local levels, and limited financial and administrative autonomy. Using a descriptive-analytical methodology, the research draws upon national laws, official reports, and comparative insights from successful models like those of the United States and the United Kingdom.

The findings reveal that the lack of institutional reform, conflicting legislation, and underdeveloped local capacities have weakened local governance performance and its ability to meet citizens' needs. The study calls for comprehensive reforms, including updating legal frameworks, empowering local units, enhancing human resources, and revising the territorial division based on scientific principles. It also stresses the need for a gradual transition to decentralization, stronger accountability mechanisms, and greater involvement of civil society and the private sector in local development.

**Keywords:** local governance - Decentralization - development - Yemen - local councils - State - County - Governorate - District - administrative reform.

## 1- الإطار العام

### 1.1. المقدمة

يشهد العالم اليوم متغيرات وتطورات سياسية وتكنولوجية وبيئية واقتصادية، اجتمعت لتشكّل بيئة أكثر تحدياً لنماذج التنمية في مجتمعاتنا مقارنة بأي وقت مضى. وقد تحولت مهمة الدولة من مفهوم الحراسة وضمان الأمن والعدل إلى تحقيق الرفاهية، حيث تلتزم تجاه شعبها ومواطنيها بتقديم عدد من الخدمات، وعلى سبيل المثال لا الحصر: خدمات التعليم والصحة، وتأمين مستوى جيد من الدخل، وتوفير فرص العمل، والحماية من العجز والشيخوخة. بل إن بعض الدول مضت إلى أبعد من ذلك، بالعمل على تحسين تجربة المتعاملين وإسعادهم، عبر منظومة تركز على الموظف الفخور بتقديم الخدمات الحكومية المتميزة، والجهة الحكومية المتفانية في إسعاد المتعاملين، والمتعامل المبادر والإيجابي. وفي العصر الحالي، أصبح مؤشر تقديم الخدمة المتميزة للمواطنين عنصراً رئيساً في الحكم على كفاءة نظم إدارة الدولة.

وكرد فعل لهذه المتغيرات، تسعى كل دولة في العالم إلى تطوير أنظمتها الحكومية لتواكب التحولات العالمية والثورات التكنولوجية، فكان لزاماً عليها أن تعتمد نظام الإدارة المحلية لتجاوز تلك العقبات، من خلال منح الإدارات المحلية مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، وإشراك المواطنين عبر ممثليهم في المجالس المحلية في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم هذه الخدمات. وقد أثبتت التجارب أن مشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات تترك أثراً فاعلاً في تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية. وكلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان، كانت النتائج أفضل في تلبية احتياجاتهم وإشباع رغباتهم.

وقد سعت اليمن، شأنها شأن العديد من الدول، إلى تبني نظام السلطة المحلية، وتعزيز قدرات نظم الإدارة المحلية، والعمل على تضافر الجهود الشعبية والرسمية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن هذه التجربة واجهت إشكالات ومعوقات وصعوبات أثرت سلباً على مستوى أداء أجهزة السلطة المحلية في مختلف المحافظات والمديريات. وبناءً على ذلك، يسعى هذا البحث إلى التعرف على واقع الإدارة المحلية في اليمن، وتشخيص أبرز التحديات التي أعاقَت تطورها، والاستفادة من التجارب العالمية الناجحة في مجال الإدارة المحلية.

### 2-1. مشكلة البحث

يعاني اليمن من أزمت حادة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية والسياسية. ووفقاً لتقرير التنمية المستدامة الصادر عن الأمم المتحدة، والذي يرصد التقدم في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، حلّ اليمن في المرتبة «163» من بين 166 دولة، بمؤشر بلغ 46.8 درجة، متراجاً بشكل كبير عن مستواه في عام 2010 والذي سجل فيه 49.5 درجة، مما يعكس تدهوراً هائلاً في مؤشرات التنمية المستدامة نتيجة الأزمات السياسية والحرب.<sup>(1)</sup> كما توقع تقرير البنك الدولي،

في أحدث إصداراته للمرصد الاقتصادي، أن ينكمش الناتج المحلي الإجمالي لليمن بنسبة 1.0% خلال عام 2024، وذلك بعد انكماشه بنسبة 2.0% في عام 2023، وتحقيقه نموًا متواضعًا بنسبة 1.5% في عام 2022. وبين عامي 2015 و2023، شهد اليمن انخفاضًا بنسبة 54% في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، مما دفع غالبية السكان إلى دائرة الفقر. ويُضاف إلى ذلك أن انعدام الأمن الغذائي بات يؤثر على نحو نصف السكان، مع ارتفاع ملحوظ في معدلات الوفيات بين صفوف الشباب.<sup>(2)</sup>

وقد أكدت العديد من الدراسات والتقارير أن الإدارة المحلية تلعب دورًا محوريًا في عملية التنمية المحلية، باعتبارها الأقرب إلى المواطنين والأقدر على تلمس احتياجاتهم. ويُعد تحقيق تنمية وطنية شاملة أمرًا يتطلب تجاوز المسعى التقليدي للمؤسسات المركزية، لا سيما في الحالات التي تعجز فيها الحكومة المركزية عن الإلمام الكامل بحقائق أوضاع وحاجيات المواطنين في المحليات. ويرى بعض الباحثين أن التنمية المحلية هي تنمية تنطلق من قاعدة الهرم الاجتماعي، إذ تبدأ على المستوى المكاني المحلي، ثم الإقليمي، فالمستوى الوطني. وبناءً على ذلك، يكون من حق الإدارة المحلية إدارة الشؤون المحلية، ووضع الخطط والتنظيمات اللازمة لتحقيق أهداف الإدارات والمصالح المحلية. وهو ما يستدعي وجود نظام متكامل للإدارة المحلية، يُعتمد عليه كوسيلة فعالة لمساندة الحكومة المركزية في أداء رسالتها بفعالية وكفاءة، عبر تبني مبدأ اللامركزية الإدارية.

وبرغم الجهود الحكومية المبذولة منذ صدور قانون السلطة المحلية عام 2000، وما تضمنته المنظومة الدستورية والتشريعية من مزايا عديدة لدعم هذا التوجه، إلا أن تجربة الإدارة المحلية رافقتها إشكالات ومعوقات أثرت سلبيًا على مستوى أداء أجهزتها، ولم ترتق إلى مستوى الطموحات التنموية التي أنشئت من أجلها. وقد تفاقمَت هذه الإشكالات بفعل الحصار والحرب المستمرة على اليمن، مما أسهم في اتساع فجوة الاحتياجات التنموية في ظل شح الموارد المتاحة. وأدى ذلك إلى وضع الحكومة أمام تحديات جسيمة تتطلب بذل جهود مكثفة لمواجهة الاحتياجات المتزايدة للسكان، والاستجابة للطلب المتنامي على الخدمات العامة، مع ضمان توفير موارد مستدامة قادرة على تلبية هذه المتطلبات بجودة وكفاءة.

وهذا يتطلب دراسة تحليل واقع الإدارة المحلية في اليمن والتعرف على جوانب القوة والضعف فيها والتحديات التي تواجه تطويرها، حتى تواكب التطورات والتحولات التي حدثت على المستويين العالمي والمحلي والاستفادة من التجارب العالمية الناجحة.

### 3-1. أسئلة البحث

1. ما واقع الإدارة المحلية في اليمن؟ وما أبرز نقاط القوة والضعف فيها، وما أهم التحديات التي تواجه تطويرها؟
2. ماهي الدروس المستفادة من التجارب العالمية الرائدة في إصلاح الإدارة المحلية؟
3. ما هي المقترحات التطويرية لإصلاح منظومة السلطة المحلية في اليمن؟

#### 4-1. أهداف البحث

- تحليل واقع الإدارة المحلية في اليمن وإبراز نقاط القوة والضعف فيها، وتحديد أهم التحديات التي تواجه تطويرها.
- دراسة التجارب العالمية الرائدة في إصلاح الإدارة المحلية والاستفادة من بعض دروسها.
- تقديم بعض المقترحات التطويرية لمنظومة السلطة المحلية في اليمن.

#### 5-1. منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، حيث يقوم هذا البحث بوصف واقع الإدارة المحلية وكذلك استخلاص أهم الدروس التي يمكن الاستفادة منها للدول الرائدة في الإدارة المحلية. تم جمع المعلومات من العديد من المصادر والمراجع والتي من أهمها القوانين والمنشورات والتقارير الحكومية والدراسات المحلية والعربية والأجنبية، والعمل على تحليلها ودراساتها لمقاربة موضوع البحث بشكل علمي أكثر.

#### 6-1. حدود البحث

تم تطبيق هذا البحث على الإدارة المحلية في اليمن، والوقوف على أهم النجاحات والإخفاقات في إصلاح الإدارة المحلية، كذلك تم دراسة تجارب دول رائدة ومتميزة في هذا المجال. وقد تم اختيارها كونها التجربة الأقدم زمنيًا والأنجح تطبيقًا، وهذا ما يستهدف البحث تحقيقه.

#### 7-1. خطة البحث

يتكون المبحث الأول من الإطار العام للدراسة والذي يتضمن مقدمة موجزة، مشكلة البحث وتساؤلاته وأهميته وأهدافه وكذلك منهجية البحث وخطته، إضافة إلى الدراسات السابقة والمصطلحات ذات العلاقة بالمبحث، كما تناول المبحث الثاني تحليل واقع الإدارة المحلية في اليمن، وفي المبحث الثالث تم دراسة التجارب العالمية الرائدة في الإدارة المحلية والاستفادة من بعض دروسها والنتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم في إصلاح الإدارة المحلية في اليمن.

#### 8-1. مفاهيم ومصطلحات البحث

##### 1-8-1. مفهوم الإدارة المحلية

تعددت آراء الباحثين حول تعريف الإدارة المحلية؛ فقد استخدم الفقه الإنجليزي مصطلح «الحكم المحلي» للتعبير عن مفهوم الإدارة المحلية، وعرفها بأنها «حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، تضطلع بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين ضمن نطاق جغرافي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية»<sup>(3)</sup>. كما عبر بعض الباحثين عن الإدارة المحلية بمصطلح «اللامركزية المحلية»، باعتبارها هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي. ووفقًا للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، يُشير مفهوم الإدارة المحلية إلى مجموعة المؤسسات

والآليات والعمليات التي يُعبر المواطنون من خلالها عن مصالحهم واحتياجاتهم، ويعملون على حل خلافاتهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم على المستوى المحلي. وتقوم الإدارة المحلية الجيدة على مجموعة من المراكز الأساسية، أبرزها: مشاركة المواطنين، والشراكة مع الجهات الفاعلة الرئيسة على المستوى المحلي، وتعزيز قدرات هذه الجهات في مختلف القطاعات، إضافة إلى الشفافية وتدفق المعلومات، والمساءلة، والتوجه المناصر للفئات الفقيرة.<sup>(4)</sup>

وقد اعتبر الدستور اليمني المعدّل في عام 2001، وفي المادة «4» منه، أن السلطة المحلية هي إحدى السلطات الدستورية التي يمارس الشعب من خلالها سلطاته وحقوقه باعتباره مالك السلطة ومصدرها، حيث يمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، أو بشكل غير مباشر عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية أو عن طريق المجالس المحلية المنتخبة.<sup>(5)</sup>

ونخلص من ذلك إلى أن الإدارة المحلية تمثل أسلوبًا إداريًا يهدف إلى تحقيق اللامركزية في إدارة الإقليم الجغرافي، بما يساهم في تنميته، وحفظ النظام فيه، وتصريف شؤون سكانه. وتقوم الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس، أبرزها: تمتعها بالشخصية الاعتبارية، ووجود مجالس محلية منتخبة أو معينة، أو مزيج من الاثنين، على أن تكون هذه المجالس المنتخبة مستقلة في أداء مهامها، مع خضوعها للأطر القانونية التي تضعها الحكومة المركزية.

### 2-8-1. مفهوم التنمية المحلية

تُعد التنمية المحلية أحد أوجه التنظيم المجتمعي، حيث تركز على بناء بنية تحتية من العلاقات والمسارات والنظم التي تُمكن المجتمع المحلي من حل مشكلاته الخاصة ذاتيًا، والتجاوب مع احتياجاته من خلال عمليات التخطيط والتنفيذ والمراقبة والتطوير المستمر. وقد عرفها بعض الباحثين بأنها عملية يتم من خلالها دمج الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية على مستوى المحليات، عبر استغلال الموارد المتاحة، بهدف الوصول إلى أعلى مستويات الرفاهية لتلك المجتمعات. كما يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها مفهوم حديث لأسلوب العمل المجتمعي، يهدف إلى رفع مستوى المعيشة، وتلبية احتياجات ورغبات المجتمع، وتحقيق التوازن والتلاحم بين أفرادها، وذلك عبر استغلال الموارد المحلية المتاحة بكفاءة.

### 9-1. الدراسات السابقة

تتميز التنمية المحلية المستدامة بكونها نظامًا متكاملًا يشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتتسم بأنماطها التنموية بالعقلانية والرشد، مع السعي إلى بناء مجتمع تحكمه أطر أخلاقية وإنسانية. وقد أكدت دراسة «علاوي» أن التنمية المستدامة تمثل أسلوب حياة ونمط معيشة، وتتطلب من الهيئات الرسمية والمحلية تطوير أساليب إدارة متكاملة تتعامل مع المجتمع بوصفه نظامًا مترابطًا اقتصاديًا واجتماعيًا وبيئيًا.<sup>(6)</sup> كما خلصت دراسة «الكثيري» إلى أن التنمية المحلية الفعالة هي تلك التي تستجيب لاحتياجات المواطن المحلي، وتلبي متطلباته الذاتية، وتُمكنه من تقليل اعتماده على

المستويات الأعلى في معيشتها وتطويرها.<sup>(7)</sup>

وعن العلاقة بين التنمية والإدارة المحلية فقد اكدت عدد من الدراسات بأن الإدارة المحلية تلعب دوراً حاسماً في تنمية المجتمع، وذلك من خلال توفير الخدمات الأساسية مثل إمدادات المياه والصرف الصحي والرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية، حيث أكدت دراسة «Tanimu & Garba» بأن مشاركة الحكومة في مبادرات تنمية المجتمع يمكن أن تحسن من جودة حياة السكان وذلك من خلال تعزيز النمو الاقتصادي والحد من الفقر والإدماج الاجتماعي للناس.<sup>(8)</sup>

وتوصلت دراسة «Shimi Dorji» إلى أن أهمية الإدارة المحلية تكمن في قدرتها على توفير الخدمات والبنية التحتية والدعم اللازم لتحسين ازدهار ورفاهية السكان في المجتمعات القريبة. وأشارت الدراسة إلى أن من أبرز الصعوبات والتحديات التي تواجه إدارات الحكومة المحلية انخفاض مشاركة الشباب، وضعف مستويات الشفافية والمساءلة.<sup>(9)</sup>

وتُعَدُّ خدمات الإدارة المحلية ضرورية لخلق بيئة مواتية للنمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي بشكل عام، حيث إن قرب الحكومات المحلية من أرض الواقع يتيح لها تحديد احتياجات مجتمعاتها بدقة والاستجابة لها بشكل أكثر فاعلية. وفي هذا السياق، أوصى «Islam» في دراسته بأن الإدارة الحكومية المحلية يمكن أن تحفز النمو الاقتصادي من خلال توفير البنية التحتية، والاستثمار في رأس المال البشري، وتهيئة بيئة داعمة للشركات. كما أكد أن الحكومات المحلية تستطيع تعزيز النمو الاقتصادي عبر وضع سياسات تشجع الاستثمار وريادة الأعمال.<sup>(10)</sup>

علاوة على ذلك، يرى «Akpomi & Igbudu» أن إدارة الحكومة المحلية قادرة على تعزيز تنمية المجتمع من خلال إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار، وضمان أن السياسات والبرامج تلبي احتياجات المجتمع الفعلية، بالإضافة إلى العمل بشكل تعاوني مع أصحاب المصلحة الآخرين، مثل المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني.<sup>(11)</sup> وفي السياق ذاته، يشير «Koma & Mela» إلى أن الشراكات بين إدارات الحكومة المحلية وأصحاب المصلحة تساهم في تعزيز تنمية المجتمع، عبر تبادل الموارد والخبرات والمعرفة.<sup>(12)</sup>

كما يرى عدد من الباحثين أن وسائل الإعلام المحلية تؤدي دوراً حاسماً في تشكيل الخطاب العام وتعزيز المشاركة المجتمعية، من خلال إتاحة الوصول إلى المعلومات، وتشجيع النقاش العام، وخلق قنوات للمواطنين للتعبير عن قضاياهم وهمومهم. ويساعد هذا النهج على بناء الثقة بين الحكومات المحلية والمجتمعات، وتعزيز الشعور بالملكية والمسؤولية.<sup>(13)</sup>

كما ينبغي العمل على بناء قدرات أفراد المجتمع لتمكينهم من المشاركة الفاعلة في المبادرات التنموية، وذلك من خلال توفير برامج التدريب والتعليم، وتطوير المهارات القيادية، وخلق الفرص المناسبة لمشاركة أفراد المجتمع في عمليات التخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية.<sup>(14)</sup> وفي هذا السياق، توصلت دراسة الصاري إلى أن نجاح عملية التنمية المحلية في ليبيا يتطلب منح الإدارات المحلية

دورًا فاعلاً، وتفعيل قوانين الحكم المحلي، ونقل الاختصاصات إلى السلطات المحلية، بالإضافة إلى توفير مقومات الاستقرار السياسي والاقتصادي، والعمل على تحديث التشريعات ذات العلاقة بالإدارة المحلية.<sup>(15)</sup>

وخلصت دراسة «الماوري» إلى أن النزاع والحرب في اليمن قد أسفرا عن آثار متعددة على مستوى الإدارة المحلية، تفاوتت طبيعتها من محافظة إلى أخرى. ففي حين شهدت بعض المحافظات تعزيزًا في سلطتها وتنمياً في دورها بتقديم الخدمات، عانت محافظات أخرى من تراجع دورها وضعف صلاحياتها، نتيجة لتدهور الأوضاع الاقتصادية والسياسية والأمنية وشح الموارد، مما انعكس سلباً على مستوى تقديم الخدمات العامة في المحليات. وقد أوصت الدراسة بضرورة مراجعة منظومة الإدارة المحلية وإصلاحها خلال المرحلة المقبلة، باعتبار ذلك خطوة أساسية نحو إعادة البناء في مرحلة ما بعد الحرب.<sup>(16)</sup>

وتوصلت دراسة «الجبور» إلى أن أبرز التحديات التي تواجه الحكومة في الأردن تتمثل في الفجوة القائمة بين السياسات المرسومة والممارسات الفعلية؛ إذ يبدو النموذج الإداري لا مركزياً من الناحية النظرية، بينما يعمل في الواقع بشكل مركزي. وعلى الرغم من إنشاء هيكل حكومية محلية، إلا أنها تفتقر إلى المشاركة المحلية الحقيقية. وأشارت الدراسة إلى الحاجة إلى معالجة شاملة للقوانين وطبيعة المشاركة، مع تطوير وتحديث نظام اللامركزية من خلال إعادة النظر في التشريعات، مع مراعاة التفاوت والاختلاف بين المناطق والمحافظات عند تشكيل المجالس المحلية والبلدية. كما أكدت الدراسة على أهمية تعزيز الوعي بأهمية الاستقلال المالي، وضرورة تكييف البرامج المطروحة بما يتلاءم مع خصوصيات المناطق الريفية والحضرية.<sup>(17)</sup>

أما دراسة «شنتر» فقد خلصت إلى أن الاستفادة من مزايا اللامركزية في مصر لا تتحقق إلا من خلال تعزيز أداء الوحدات والتنظيمات الأساسية للإدارة المحلية، وتمكينها من القيام بأدوارها بفعالية. وأكدت الدراسة أن الأمر لا يتطلب إعادة اختراع نظام محلي جديد، بقدر ما يستلزم إيجاد صيغة واضحة وقابلة للتنفيذ لتنظيم العلاقة بين المركز والمحليات، بما يضمن توازن اختصاصات الإدارة المحلية مع مسؤولياتها في تحقيق التنمية المحلية، ومعالجة إشكالية التفاوت بين المجتمعات المحلية.<sup>(18)</sup>

ويرى «يونس قرواط» أن الإدارة المحلية تمثل الحلقة الوسيطة التي تربط بين الحكومة المركزية والمواطن المحلي، وتمارس من خلال المهام المنوطة بها والصلاحيات المخولة لها دوراً محورياً في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي. ويتجلى ذلك من خلال توسيع فرص المشاركة في وضع الخطط، والكشف عن متطلبات المجتمع المحلي، وممارسة مبادئ الحكم الصالح، إلى جانب إدارة الموارد المحلية وترشيد استخدامها في إطار ممارسة نشاط اقتصادي محلي يحترم قدرات البيئة. كما تسهم الإدارة المحلية في توفير المتطلبات الأساسية لأفراد المجتمع، وحماية البيئة المحلية ضمن حدود الصلاحيات المقررة لها.<sup>(19)</sup>



وجاءت نتائج دراسة «الجوري»، التي استهدفت قيادات وأعضاء المجالس المحلية ومديري المكاتب التنفيذية في مديريات أمانة العاصمة صنعاء، لتوضح أن تطبيق مبادئ الحكم الرشيد جاء بدرجة متوسطة، مع ضعف ملحوظ في تطبيق مبدأي الشفافية والمساءلة. كما أظهرت الدراسة أن السلطة المحلية تعاني من شح الموارد المالية المحلية، وضعف القدرة على تنمية الموارد الذاتية، والاعتماد الكبير على الدعم المركزي المحدود، مما انعكس سلباً على أدائها وأدى إلى تدني مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. وأوصت الدراسة بضرورة بذل مزيد من الجهود لتعزيز تطبيق مبادئ الحكم الرشيد داخل السلطة المحلية، مع التركيز على تحقيق الشفافية من خلال نشر البيانات والمعلومات عبر الإنترنت، وتعزيز مبدأ المساواة بوضع الآليات اللازمة لمحاسبة الموظفين المقصرين. كما دعت إلى تعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عمليات التخطيط والرقابة على تنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات المحلية، بالإضافة إلى التوجه نحو تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية، والعمل على نشر ثقافة الحكم الرشيد في أوساط المجالس المحلية.<sup>(20)</sup> وخلصت دراسة «بشير شايب» إلى أن الدولة الحديثة تسعى دائماً إلى اختيار الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري لأقاليمها، بهدف الاستجابة لمتطلبات شعبها وتقريب الخدمات الأساسية إليهم، بما يلبي احتياجاتهم اليومية من صحة وتعليم ومياه وكهرباء وغيرها من الخدمات. وغالباً ما تبدأ الدول في اعتماد تنظيم إداري مركزي في المراحل الأولى، ومع توسع وتطور المتطلبات المحلية لشعبها، تلجأ إلى تبني نظام اللامركزية، بغرض التخفيف من أعباء الإدارة على السلطة المركزية، والتفرغ لمهام سياسية واقتصادية أكثر إلحاحاً، وذلك من خلال تفويض عدد من صلاحياتها إلى مجالس محلية منتخبة.<sup>(21)</sup>

## 2- واقع الإدارة المحلية في اليمن

### 1-2. الحماية الدستورية للإدارة المحلية

تناول الدستور اليمني موضوع السلطة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثاني للباب الثالث، وكان ذلك في أربع مواد «145، 146، 147، 148»، نصّت على تقسيم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يحدد القانون عددها وحدودها وتقسيماتها، وفقاً لأسس ومعايير علمية معتمدة. كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤساء هذه الوحدات وتحديد اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها. ونص الدستور كذلك على تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، وأن يكون لها مجالس محلية يتم انتخابها انتخاباً حراً ومباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية، تمارس مهامها وصلاحياتها ضمن نطاق الإدارة المحلية. وتُعنى هذه المجالس باقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية، بالإضافة إلى الإشراف والرقابة والمحاسبة على أجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون. كما يحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية، ونظام عملها، ومواردها المالية، وحقوق وواجبات أعضائها، ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية، مع التأكيد على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.<sup>(22)</sup>

كما نص الدستور اليمني على أن الوحدات الإدارية والمجالس المحلية تشكل جزءاً لا يتجزأ من سلطة



الدولة، وأن المحافظين مسؤولون ومحاسبون أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتُعد قراراتهما ملزمة لهم ويتوجب عليهم تنفيذها في جميع الحالات. وقد بيّن الدستور أن القانون هو الذي يحدد آلية الرقابة على أعمال المجالس المحلية. كما نص على أن تتولى الدولة تشجيع ورعاية التطوير التعاوني على مستوى الوحدات الإدارية باعتباره من أهم وسائل دعم التنمية المحلية.

وبرغم أن الدستور خصص أربع مواد فقط لتنظيم السلطة المحلية وأسند إلى القانون واللوائح التنفيذية تفصيل بقية الجوانب، إلا أنه تميز برسم الإطار العام لنظام الإدارة المحلية، مع اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأسلوب للعمل الإداري الحكومي. وقد اعترف الدستور بالاستقلالية الاعتبارية للوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات، ومنحها الحق في تشكيل مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً ومتساوياً، مع تمكينها من موارد مالية خاصة، مع إخضاع ممارستها التنفيذية للرقابة المركزية. واستناداً إلى مقياس كاترين، الذي يقيس قوة التنظيم الإداري اللامركزي بناءً على مصدر التشريع، حيث تعتبر اللامركزية قوية إذا وردت نصوصها في الدستور، ومتوسطة إذا نص عليها القانون فقط، وضعيفة إذا جاءت ضمن الأوامر الإدارية؛ فإنه بتطبيق هذا المقياس على التجربة اليمنية، نجد أن تخصيص أربع مواد دستورية للسلطة المحلية يؤكد أن اللامركزية في اليمن تستند إلى أساس دستوري، وبالتالي يمكن وصفها بأنها لامركزية قوية.<sup>(23)</sup>

وفي دراسة مرجعية أعدها مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جابرييل فيرازي، أثناء إعداد وصياغة الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية<sup>(24)</sup>، أوضح أن قانون السلطة المحلية قد تناول الجوانب السياسية للسلطة المحلية بوضوح وجلاء، لكنه كان أقل وضوحاً فيما يتعلق بمفهوم اللامركزية الإدارية. ومع ذلك، اعتبر أن القانون يمثل تقدماً نسبياً، كونه يتحدث عن شكل قوي من أشكال اللامركزية الإدارية، وهو ما يعرف في المصطلحات الدولية بنقل المهام الإدارية.<sup>(25)</sup>

ولترجمة المبادئ العامة التي تضمنها الدستور حول السلطة المحلية واللامركزية المالية والإدارية إلى واقع عملي، صدر قانون السلطة المحلية رقم «4» في فبراير 2000<sup>(26)</sup> تلاه إصدار اللائحة التنفيذية للقانون بموجب القرار رقم «296» لسنة 2000<sup>(27)</sup>، ثم اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار رقم «24» لسنة 2001<sup>(28)</sup> كما صدرت اللوائح التنظيمية للمحافظات والمديريات بموجب القرار رقم «265» لسنة 2001<sup>(29)</sup> بالإضافة إلى القانون رقم «18» لسنة 2008 الذي تضمن تعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية.<sup>(30)</sup>

نستنتج مما سبق أن هناك إطاراً تشريعياً ينظم السلطة المحلية في اليمن، ويمثل الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية، رغم ما يشوبه من بعض التناقضات والتدخلات في عدد من فقراته. ومع ذلك، لم تتمكن السلطات المحلية من تطبيق هذا الإطار بصورة فعالة على أرض الواقع، وبما يضمن تلبية الاحتياجات المحلية، وتحقيق تطلعات المواطنين، والالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة.

## 2-2. ممارسة السلطة المحلية للمهام والاختصاصات

حدد قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية مهام واختصاصات المجالس المحلية، مع توزيع واضح للمهام بين السلطات المركزية والسلطات المحلية. حيث تركزت مهام السلطات المركزية في رسم السياسات العامة، واقتراح مشاريع القوانين، وسن اللوائح التنظيمية، بالإضافة إلى الإشراف على سير العمل في الأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية، وتولي مهام التدريب والتأهيل للعاملين، وتنفيذ المشاريع ذات الطابع الوطني العام. أما على مستوى المحافظة، فقد تركزت مهام السلطات المحلية في أداء دور الأجهزة المركزية في مجال تنفيذ الأنشطة، كل في نطاق اختصاصه، والإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية المماثلة في المديرية. وعلى مستوى المديرية، تضمنت المهام إدارة وتجهيز كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية للوحدة الإدارية.<sup>(31)</sup>

وعلى الرغم من أن القانون حدد بوضوح مهام الأجهزة المركزية ومهام السلطات المحلية، إلا أن التحديات العملية لا تزال قائمة، ولعل أبرزها استمرار تدخل الأجهزة المركزية في العملية التنفيذية، حيث تواصل تمويل وتنفيذ مشاريع أصبحت، وفقاً للقانون، من اختصاص السلطات المحلية. كما أن دور الأجهزة المركزية في توضيح السياسات العامة، وفي مجالي التدريب والتأهيل، لا يزال محدوداً. وتفاقمت هذه الإشكالية نتيجة وجود حالة من عدم التناغم بين أجهزة السلطتين المركزية والمحلية، ويرجع ذلك أساساً إلى تضارب بين قانون السلطة المحلية والعديد من القوانين واللوائح التنفيذية الأخرى. ورغم أن المادة «173» من قانون السلطة المحلية نصت صراحةً على إلغاء أي حكم يتعارض مع أحكامه،<sup>(32)</sup> تشير التقارير إلى وجود أكثر من «80» تشريعاً يتعارض مع هذا القانون ويحتاج إلى تعديل لضمان انسجامه مع نص وروح قانون السلطة المحلية ولوائحه التنفيذية، خاصة فيما يتعلق بتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية.<sup>(33)</sup>

وقد أدت هذه الأوضاع المختلة إلى نشوء حالة من عدم الوضوح والفهم فيما يتعلق بالأدوار التي يجب أن تمارسها الأجهزة المركزية والمحلية في تقديم الخدمات العامة، حيث تختلف الممارسات من جهة إلى أخرى، بل ومن محافظة إلى أخرى، ومن مديرية إلى أخرى. تعقيداً وإرباكاً استمرار بعض الأجهزة المركزية في تبني قوانين ولوائح وقرارات تتسم بميل مركزي، مما يستدعي إعادة النظر في قوانين ونظم الإدارة العامة النافذة، بالإضافة إلى ضرورة مراجعة اللوائح التنظيمية للأجهزة المركزية بما يتسق مع مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، إلى جانب إصلاح مواد قانون السلطة المحلية.<sup>(34)</sup>

ومن خلال ذلك، يمكن الاستنتاج بأن السلطات المحلية في اليمن تفتقر إلى تطبيق حقيقي لمبدأ اللامركزية، سواء من حيث حجم المهام أو نوع الصلاحيات الإدارية الممنوحة لها. إذ يبين القانون أن أجهزة السلطة المحلية تعد وحدات تابعة للسلطة المركزية، تقوم بتنفيذ المهام التي تُنقل إليها، وتتولى تقديم الخدمات، بينما يظل المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتكون قراراتهما ملزمة لهم. وهذا يدل على أن اللامركزية في اليمن تُمارس بوصفها استثناءً، إذ تبقى جميع السلطات بيد الحكومة المركزية، التي تقوم فقط بتفويض بعض الصلاحيات الإدارية

المحددة بموجب قانون السلطة المحلية. كما أن الوحدات الإدارية المحلية لا تمتلك سلطة تشريعية مستقلة، بل تقتصر وظيفة السلطات المحلية المنتخبة على القيام بدور إشرافي ورقابي على الأجهزة التنفيذية التابعة للدولة.

### 3-2. التقسيم الإداري للسلطة المحلية

أكد الدستور اليمني، في المادة «146»، على أن يقوم التقسيم الإداري للمحافظات والمديريات استناداً إلى دراسات علمية تراعي مجموعة من العوامل والمحددات، بحيث يتم أخذ العوامل السكانية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية والطبيعية بعين الاعتبار أثناء عملية التقسيم، وذلك بهدف تعزيز الوحدة الوطنية، وتحقيق النمو الاقتصادي، وترسيخ الأمن والسلام الاجتماعي. ويترتب على ذلك ضرورة الالتزام بالمعايير التالية:

- عدد السكان وكثافتهم: بحيث يسهم التقسيم الإداري، وكذلك التقسيم الداخلي للمناطق الانتخابية، في تعزيز كفاءة وعدالة التمثيل السكاني.
- الواقع الاقتصادي للمنطقة: من خلال مراعاة جدوى النشاطات الاقتصادية، وتحقيق التكامل المنطقي بينها، بما يمكن الوحدة الإدارية من إنجاز أهداف التنمية المحلية وتنمية الموارد الذاتية.
- الواقع الاجتماعي للمنطقة: بما يضمن أن يسهم التقسيم الإداري في تحسين التلاؤم الاجتماعي والترابط بين مختلف الفئات المكونة للنسيج السكاني المحلي.
- الواقع الطبيعي للمنطقة: لتحقيق تكامل طبيعي متناسق بين مكونات الوحدة الإدارية، بما يمكنها من إدارة مواردها الطبيعية بكفاءة، ويقلل من احتمالات النزاعات مع الوحدات المجاورة حول السيطرة على هذه الموارد.<sup>(35)</sup>

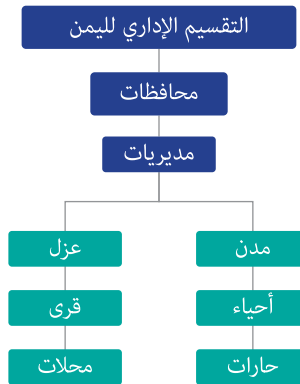
ينقسم اليمن إدارياً إلى تقسيمين رئيسيين هما: المحافظة والمديرية. ويبلغ عدد المحافظات 22 محافظة، تشمل أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة أرخبيل سقطرى. وتُعد المحافظة الوحدة الإدارية الأساسية ضمن التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية، حيث تتكون كل محافظة من عدد من المديريات يتفاوت بحسب حجم المحافظة ومساحتها وعدد سكانها. ويبلغ إجمالي عدد المديريات في اليمن «333» مديرية.

وفي المناطق الريفية، تتكون المديرية من مجموعة من العُزَل، التي يختلف عددها من مديرية إلى أخرى. وتتكون العزلة بدورها من مجموعة من القرى، وتُعد القرية أصغر وحدة سكنية مستقرة. وقد تتبع القرية عدد من المحلات، والمحلة تُعرف بأنها تجمع سكاني ثابت ومستقر يتبع إحدى القرى عندما تتحقق إحدى الحالتين التاليتين: أن تقع بالقرب من القرية ويكون الساكنون فيها من أبناء تلك القرية، أو أن تقع ضمن امتداد ممتلكات أهالي هذه القرية دون أن يفصلها عنها حدود إدارية أو ممتلكات تابعة لقرية أخرى.

وفي حالة الحضر: تتكون المديرية إما من مدينة صغيرة أو من مجموعة من الأحياء والحي يتكون من

مجموعة من الحارات المتجاورة.

شكل (1)  
التقسيم الإداري في الجمهورية اليمنية



ويرى الباحثون بأن التقسيم الإداري إلى مستويين من المستويات المحلية «المحافظة والمديرية» يتفق مع المعايير الدولية الحديثة للامركزية والتخطيط للتنمية والتنظيم الإداري للتقليص من الهرم الإداري وإسناد مسؤوليات تقديم الخدمات إلى المستويات الإدارية القريبة من المستفيدين وهو اتجاه عدد من الدول المتطورة للتقليص من الوحدات المحلية في مقابل منحها صلاحيات أكبر وأوسع. غير أن التجربة في اليمن أثبتت أن وجود مستويين للسلطة المحلية أحدهما يتبع الآخر «المديرية تتبع المحافظة» ولكل منهما الشخصية الاعتبارية كان سبباً في عدم وضوح العلاقة بينهما وكيفية التنسيق بين أجهزتها التنفيذية فالمديريات بمستوياتها وتكويناتها تضع خطة وموازنة لأحد أجهزتها التنفيذية لا تتفق مع الخطة والموازنة التي يضعها الجهاز التنفيذي على مستوى المحافظة مما أحدث شللاً في نشاط أحدهما على حساب الآخر.

يكتنف التقسيم الإداري في اليمن مجموعة من الصعوبات، يعود بعضها إلى وجود تقسيمات إدارية غير قائمة على اعتبارات علمية، فيما يرتبط بعضها الآخر بعوامل طبيعية وجغرافية واقتصادية، بالإضافة إلى صدور قرارات أدت إلى تفتيت بعض المدن الرئيسية، التي كانت تشكل وحدة جغرافية متماسكة، إلى عدة مديريات بتداخل حدودها الإدارية. وقد نتج عن ذلك تجزئة السلطة المحلية، وتفكك العملية التخطيطية، وارتفاع تكاليف الإدارة، مما حمل الموازنة العامة للدولة أعباء مالية إضافية غير مبررة.

فعلى سبيل المثال، هناك تباين واضح من حيث عدد السكان بين المحافظات والمديريات المختلفة، إذ يبلغ عدد سكان أكبر محافظة، وهي «أمانة العاصمة صنعاء» نحو «3,979,000» نسمة، مقارنةً بأصغر محافظة «أرخبيل سقطرى» التي لا يتجاوز عدد سكانها «44,120» نسمة. كما يعيش أكثر من نصف سكان اليمن في أربع محافظات فقط «صنعاء، تعز، الحديدة، إب». كذلك يتجلى التفاوت في

المساحة الجغرافية، حيث تبلغ مساحة أكبر محافظة، حضرموت، نحو «193,000» كم<sup>2</sup>، مقابل «130» كم<sup>2</sup> لأمانة العاصمة صنعاء.

ويُضاف إلى ذلك التفاوت الشديد في التوزيع النسبي للسكان بين الحضر والريف، حيث يقيم نحو 30% من سكان اليمن في المناطق الحضرية مقابل 70% في المناطق الريفية نظرًا للعوامل الطبيعية والاقتصادية. ومن خلال ذلك، يمكن استخلاص أن التقسيم الإداري في اليمن لم يشهد تغييرًا جوهريًا عقب عملية الإصلاح التي رافقت تطبيق نظام السلطة المحلية، إذ ما زال يعتمد إلى حد كبير على التقسيم الإداري القائم قبل تحقيق الوحدة اليمنية. وقد استند التقسيم الحالي إلى قرارات سابقة ذات طابع تاريخي، أو جاءت استجابةً لمطالب اجتماعية آنية، دون إجراء مراجعة شاملة مبنية على أسس علمية.

وكان من المتوقع، بناءً على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني اليمني في أواخر العام 2014، أن يتم تقسيم اليمن إلى ستة أقاليم هي: إقليم آزال، إقليم الجند، إقليم تهامة، إقليم حضرموت، إقليم سبأ، وإقليم عدن. إلا أن هذا التقسيم لم يتم تطبيقه، نتيجة جملة من الأسباب، أبرزها الانتقادات الموجهة لآلية تحديد الأقاليم دون إجراء دراسات شاملة ومتخصصة تراعي الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب اندلاع الحرب الأهلية اليمنية، وتوقف العملية السياسية..

#### 4-2. الاستقلال الإداري والمالي

الأصل في أي نظام محلي هو استقلال الوحدات الإدارية، سواء من الناحية الإدارية أو المالية؛ إذ يوفر الاستقلال الإداري للمحليات القدرة على صناعة القرارات التنموية التي تعبر عن الرأي العام المحلي، وتشكل قناة فاعلة للتعبير عن المشكلات والتطلعات المجتمعية. في المقابل، يُمكن الاستقلال المالي للوحدات المحلية من الاستثمار في التنمية المحلية، ومعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، وسد احتياجات المجتمع المحلي من السلع والخدمات الأساسية.

وقد حدد قانون السلطة المحلية في اليمن الموارد المالية للوحدات الإدارية بأربعة مصادر رئيسية، هي: الموارد المحلية، والموارد المشتركة على مستوى المحافظة، والموارد العامة المشتركة، والدعم المركزي بشقيه الاستثماري والجاري. كما منح القانون المجالس المحلية سلطات واسعة في تحديد أولويات الاستثمار والتطوير بما يعزز دورها في تحقيق التنمية المحلية.

وبرغم ذلك إلا أن المجالس المحلية في اليمن تفتقر إلى تطبيق فعلي لمبدأ اللامركزية المالية على المستوى المحلي، حيث لا تمتلك القدرة الكافية على تدبير الموارد المالية اللازمة لتسيير أنشطتها التنموية والخدمية. وتعاني المجالس المحلية من محدودية في مصادر التمويل المحلي، وتعتمد بشكل أساسي على الإعانات الحكومية كمصدر رئيسي لتمويل احتياجاتها.

وقد تم ربط موازنات السلطة المحلية بالموازنة العامة للدولة، وإخضاعها للأحكام ذاتها التي تنظم الإنفاق الحكومي، دون منح المجالس المحلية مساحة لاجتهاد مستقل في تحديد أو استحداث موارد

مالية جديدة. بل إن القانون حدد كذلك أوجه إنفاق الموارد ولم يترك للمجالس حرية التصرف في ذلك.

فبحسب المادة «126» من قانون السلطة المحلية، تتولى الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية، تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي، جباية وتحصيل كافة الموارد المالية المبينة في القانون وأي ضرائب أو رسوم أخرى ذات طابع محلي يتم فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة، على أن يتم توريدها بانتظام إلى الحسابات المخصصة لذلك.

كما نصت المادة «127» على أن مكاتب وزارة المالية والمصالح الإيرادية التابعة لها لا تخضع لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية، وهو ما يعني أن مصلحة الضرائب وفروعها تظل تابعة للسلطة المركزية. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الأوعية الضريبية تُعتبر موارد للسلطة المركزية، باستثناء ضرائب الريع العقاري، وضرائب استهلاك القات، وضرائب كسب العمل للمهن الحرة، التي تُعد من الموارد المحلية.

كما نص قانون السلطة المحلية، في المادة «129»، على أن يكون لكل وحدة إدارية خطة وموازنة سنوية مستقلة تشمل إيراداتها ونفقاتها، ويتولى رئيس الوحدة الإدارية تنفيذ هذه الموازنة باعتباره الأمر بالصرف، وذلك وفقاً لقواعد تنفيذ الموازنة. كما نصت المادة «137» على أن تتولى الوحدات الإدارية مباشرة كافة التصرفات المالية دون الحاجة للرجوع إلى السلطات المركزية، شريطة ألا يتعارض ذلك مع قواعد تنفيذ الموازنة.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن قواعد تنفيذ الموازنة، وفقاً لأحكام القانون، تظل من اختصاص السلطة المركزية، مما يحدّ عملياً من الاستقلال المالي للوحدات الإدارية. ويضاف إلى ذلك أن بعض أنواع النفقات يتم احتجازها من قبل السلطة المركزية، ممثلة بوزارة المالية، ولا يجوز للوحدات الإدارية التصرف بها أو صرفها إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السلطة المركزية، وهو ما يقيد قدرة السلطات المحلية على إدارة مواردها المالية بشكل مستقل.

نستخلص مما سبق أن الموارد المحلية للمجالس المحلية في اليمن تكاد تكون ضئيلة إلى حد لا يُذكر، مما يجعل دعم وتنمية المصادر الذاتية للموارد المحلية مسألة بالغة الأهمية. فالاعتماد المفرط على الإعانات الحكومية المركزية يعيق استقلال السلطات المحلية، ويحد من قدرتها على ترتيب أولوياتها وتنفيذ المشروعات التي تلبي احتياجات المجتمعات المحلية.

وللحفاظ على استقلالية المجالس المحلية وتعزيز فاعليتها، يصبح من الضروري أن تمتلك مواردها الذاتية الكفيلة بتمويل مشاريعها وتلبية الطلبات الخدمية والتنموية، دون الاعتماد المفرط على القروض أو المساعدات الحكومية، بما يضمن رفع مستوى الخدمات وتحقيق تنمية محلية مستدامة.

## 2-5. الرقابة المحلية على السلطات المحلية

تطبق السلطة المحلية في اليمن مبدأ الفصل بين الشق التقريري والشق التنفيذي للسلطة المحلية،

على غرار مبدأ الفصل بين السلطات المعمول به على الصعيد المركزي. ويتمثل الشق التقريبي في المجالس المحلية المنتخبة على مستوى المحافظة والمديرية، والتي تتولى وضع السياسات واتخاذ القرارات المحلية. أما الشق التنفيذي، فيتمثل في الأجهزة التنفيذية التي تمثل فروع الوزارات والمؤسسات المركزية في المحافظة والمديرية، مع استثناء أجهزة السلطة القضائية، ووحدات القوات المسلحة، وفروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بمهامها الرقابية، بالإضافة إلى أي مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديداتها قرار جمهوري.

وتمارس الحكومة المركزية الرقابة على المجالس المحلية في اليمن عبر عدة أشكال وهي:

- **الرقابة التشريعية:** حيث يتولى مجلس النواب مناقشة موازنة السلطة المحلية والمصادقة على حساباتها الختامية، كما يضع التوصيات الملزمة لكل من السلطة المركزية والمحلية. ويشمل دوره أيضاً منح وحجب الصلاحيات، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، وحضور اجتماعات المجالس المحلية. وقد منحت المادة «47» من القانون رقم «1» لسنة 2006، الخاص بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، لجنة السلطة المحلية عدداً من الاختصاصات، من بينها الرقابة على تنفيذ قانون السلطة المحلية وقانون التقسيم الإداري واللوائح والقرارات المرتبطة بهما، بالإضافة إلى الرقابة على نشاط وزارة الإدارة المحلية والوحدات الإدارية ومجالسها المحلية والأجهزة والهيئات والجمعيات التابعة لها.
- **الرقابة القضائية:** منح المشرع الحق في الطعن بالقرارات الصادرة عن أجهزة السلطة المحلية، حيث يمكن للسلطة المحلية اللجوء إلى المحكمة العليا في حال وجود خلاف مع السلطة المركزية. ومع ذلك، فإن قرارات مجلس الوزراء تعتبر نافذة وغير قابلة للطعن، وفقاً لنص المادة «147» من قانون السلطة المحلية. كما منح القانون المواطنين، سواء أفراداً أو جماعات، حق الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المحلية. وعلى الرغم من ذلك، يبقى دور القضاء في هذا المجال محدوداً بسبب غياب المحاكم الإدارية المتخصصة، حيث تقتصر المنازعات الإدارية على شعبة مختصة بالقضايا الإدارية ضمن المحكمة العليا، دون وجود شبكة محاكم إدارية متكاملة.
- **الرقابة الإدارية والمالية:** أفرد قانون السلطة المحلية الباب السابع منه لتنظيم الرقابة على أعمال الوحدات الإدارية، حيث نصت المادة «144» على خضوع جميع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية لرقابة سلطات الأجهزة المركزية أثناء أدائها لمهامها. ويمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ووزارة الإدارة المحلية، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط سلطات رقابية كل في مجال اختصاصه، بالإضافة إلى دور إشرافي على فروع أجهزتهم في المحليات كما ألزمت بعض قرارات السلطة المحلية بالحصول على مصادقة السلطة المركزية، إذ نصت لمادة «295» من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية على أن قرارات المجلس المحلي المتعلقة بالموازنات، أو بإنشاء رسم أو تحديد قيمته، أو بالمخططات العمرانية العامة، أو بالتصرف في الممتلكات بيعاً أو رهناً، لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة أجهزة السلطة المركزية



وبموجب القانون، يمتلك رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الوزراء، صلاحية حل أي مجلس محلي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويصدر قرار الحل بقرار جمهوري، على أن تتم الدعوة إلى انتخابات جديدة خلال ستين يومًا من تاريخ الحل. كما منح القانون الحق لكل وزير، كل في مجال اختصاص وزارته، بممارسة صلاحيات رقابية تجاه الوحدات الإدارية، بما في ذلك الاعتراض على قرارات المجالس المحلية في حال تعارضها مع القوانين النافذة، وذلك عبر آلية وإجراءات محددة حددها القانون.

• **الرقابة الشعبية:** يُعد وجود المجالس المحلية المنتخبة وسيلة رئيسية لضمان الرقابة الشعبية على مؤسسات الدولة التابعة للسلطة المركزية. وتتجسد الرقابة الشعبية المحلية من خلال عدة أدوات، أبرزها: رقابة الهيئة الناجبة عبر حرية اختيار المواطنين لأعضاء المجالس المحلية، ورقابة الأحزاب السياسية عبر توجيه ومتابعة ممثليها في هذه المجالس، بالإضافة إلى رقابة وسائل الإعلام عند قيامها بدورها بمهنية وموضوعية. كما يتيح النظام القانوني للمواطنين اللجوء إلى الهيئات القضائية في حال تعرضهم لأي تجاوزات من قبل الأجهزة المحلية. ومع ذلك، يكشف الواقع العملي في اليمن عن ضعف فعالية هذه الأجهزة الرقابية. ومن أبرز أسباب قصور رقابة المجالس المحلية: غموض الاختصاصات الممنوحة لها، وصورية السلطات والأدوار المسندة إليها، حيث وردت النصوص القانونية المتعلقة بها بعبارات عامة غير محددة تحديدًا دقيقًا. وقد أدى هذا الغموض إلى تداخل الاختصاصات وازدواجية الأداء بين المجالس المحلية والإدارة المركزية، التي احتفظت بسيطرتها الفعلية، كما ساهم في ذلك انخفاض كفاءة ومهارات وقدرات أعضاء المجالس المحلية.

### 3- التجارب العالمية الرائدة في برامج الإدارة المحلية

تُعد دراسة التجارب العالمية الرائدة في إصلاح الإدارة المحلية أداة مهمة لاستلهام الدروس والعبر، لاسيما من الدول التي استطاعت تحقيق مستويات عالية من الكفاءة في تقديم الخدمات للمواطنين. وقد تم التركيز في هذا السياق على تجربتي الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، بالنظر إلى نجاحهما في بناء نماذج إدارية متطورة تستشهد بها أغلب البحوث العلمية والمنظمات الدولية كنماذج يحتذى بها للدول النامية.

#### 1-3. تجربة الولايات المتحدة الأمريكية

تمارس الولايات المتحدة الأمريكية نظام الحكم الفيدرالي، وتضم خمسين ولاية، تدير كل منها نظامًا للحكومة المحلية ضمن إطار النظام الفيدرالي العام. وتتألف الحكومة الفيدرالية من ثلاث سلطات مستقلة:

- السلطة التشريعية.
- السلطة التنفيذية.



## • السلطة القضائية.

وتمثل هذه السلطات بموجب دستور الولايات المتحدة من خلال الكونغرس، والرئيس، والمحاكم الفيدرالية، على التوالي. كما تُحدد سلطات وواجبات هذه الهيئات بموجب تشريعات الكونغرس، بما في ذلك إنشاء الإدارات التنفيذية والمحاكم الأدنى من المحكمة العليا.<sup>(36)</sup> وتنتقل السلطات التي لا تُسند صراحة إلى الحكومة الفيدرالية إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية، وفقاً لمبدأ تفويض السلطات. وفي هذا الإطار، يلخص الجدول أدناه الطبقات المختلفة في كل فرع من فروع الحكومة.<sup>(37)</sup>

## جدول «1»

## طبقات نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية

الطبقات	نظام الحكم	الجهة التنفيذية	الجهة التشريعية	الجهة القضائية
الطبقة الأولى	الفيدرالية	الرئيس	الكونجرس الأمريكي	المحكمة العليا الأمريكية والمحكمة الفيدرالية
الطبقة الثانية	الولاية	الحاكم	السلطة التشريعية للولاية	محاكم الولاية
الطبقة الثالثة	المحلية	رئيس البلدية	المجلس البلدي	المحاكم المحلية

تمارس الولايات المتحدة الأمريكية نظاماً فدرالياً للحكم، يقوم على تقاسم السلطات بين ثلاث مستويات رئيسية: الحكومة الفيدرالية، وحكومات الولايات، والحكومات المحلية. وتُعد الحكومة المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية الطبقة الثالثة ضمن هذا النظام، حيث تتمتع بمجموعة من الصلاحيات السياسية والتشريعية والقضائية والتنفيذية.

ويُعزى اختيار هذا النمط من الحكم المحلي إلى الظروف السياسية والاجتماعية والتاريخية الخاصة بالمجتمع الأمريكي، الذي تأسس كمجتمع استيطاني قام على جهود المهاجرين، ويضم تنوعاً واسعاً من الأقليات العرقية واللغوية والقومية. وقد أتاح تبني النظام الفيدرالي استيعاب المصالح المتباينة والحقوق المتنافسة داخل المقاطعات الشاسعة، وشكّل وسيلة فعالة لضمان التعايش السلمي والتناغم بين مكونات المجتمع.

وقد ساهم في تطور الإدارة المحلية عجز الحكومة المركزية عن التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية، في حين امتلكت الوحدات المحلية القدرة على تشكيل وتطوير مناطقها، بل وإضفاء هوية جديدة عليها. وغالباً ما طورت الحكومات المحلية حلولاً مبتكرة أصبحت لاحقاً نماذج يُحتذى بها من

قبل محليات أخرى أو حتى من الحكومة المركزية ذاتها.<sup>(38)</sup> ورغم أن نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية يمنح مساحة واسعة من الاستقلالية والصلاحيات للوحدات المحلية، إلا أن هذه الصلاحيات تظل محدودة في إطار التزامها بالدستور الفيدرالي وأنظمتها، إذ يُعرض أي تشريع أو تنظيم محلي للنقض في حال تعارضه مع الدستور.

يتكون النظام المحلي في أغلب الولايات الأمريكية من ثلاثة مستويات إدارية رئيسية:

- **المقاطعات:** يتم إنشاء المقاطعة بموجب قانون صادر عن برلمان الولاية، بناءً على طلب جماعي من المواطنين. وتُدار المقاطعة من خلال مجلس مقاطعة منتخب لمدة تتراوح عادة بين سنتين إلى أربع سنوات، ويرأسه أحد أعضائه أو شخصية يتم انتخابها مباشرة من المواطنين. كما توجد لجان فنية فرعية تابعة لهذا المجلس لدعم مهامه الإدارية والتخطيطية.
- **المدن:** يتم إنشاء المدن بموجب قانون من برلمان الولاية بناءً على رغبة الأهالي، ويُمنح لكل مدينة ميثاق ينظم إدارتها، ويُصدر وفق أحد الأساليب التالية:
  - الميثاق الخاص: ويُصدر لكل مدينة بشكل منفرد.
  - الميثاق العام: وهو تشريع موحد ينطبق على جميع مدن الولاية.
  - المواثيق المصنفة: حيث تصنف المدن وفقاً لعدد السكان أو المساحة، وتُوضع مواثيق لكل فئة.
  - المواثيق الاختيارية: وهي حزم قانونية تتيح للمدن اختيار الميثاق الذي يناسب ظروفها المحلية.
  - ميثاق الإدارة الذاتية: وهو مستوحى من النظام البريطاني، ويمنح المدينة الحق في إدارة مصالحها المحلية دون تدخل مباشر من السلطة التشريعية للولاية، ويُصدر بناءً على طلب الأهالي بموجب قانون من برلمان الولاية.

- **القرى:** يُنشأ نظام القرى بناءً على إرادة المقاطعة، باستثناء ثماني ولايات تتكون بالكامل من قرى ريفية. وتُدار القرى عبر مجلس اجتماع عام له اختصاصات إدارية، بالإضافة إلى مجلس قرية منتخب إما كلياً أو جزئياً وفقاً للأنظمة المحلية.<sup>(39)</sup>

ويختلف أسلوب بناء الهياكل التنظيمية للحكومة المحلية تبعاً للأسلوب المتبع في تنظيم الوحدات المكونة لها، والذي يتأثر بظروف كل دولة من الناحية السياسية والإدارية والبيئية. وتطبق الولايات المتحدة الأمريكية أسلوب الفصل بين الشق التقريبي والتنفيذي للسلطة المحلية، على غرار مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى الفيدرالي.

تأخذ أغلب الولايات الأمريكية بمبدأ التحديد الحصري للاختصاصات المحلية، بحيث تُحدد صلاحيات الوحدات المحلية بموجب قانون إنشاء كل وحدة. وعلى الرغم من اتباع هذه الطريقة-وهي ذات الطريقة المتبعة في المملكة المتحدة- إلا أن اختصاصات الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية أوسع بكثير مما هو معمول به في بريطانيا. ويُعزى ذلك إلى أن بعض الولايات تطبق مبدأ «استقلالية الحكم الذاتي»، الذي يمنح الوحدات المحلية الحق في وضع أنظمتها الخاصة، واستقلالية

تحديد صلاحياتها واختصاصاتها ومواردها.

وتتولى الهيئة الإدارية للمقاطعات في الولايات المتحدة مجموعة واسعة من المهام، أبرزها: الحفاظ على القانون والنظام العام، فرض الضرائب وإصدار السندات، رعاية السجناء وإدارة المؤسسات الإصلاحية، الحفاظ على الطرق العامة وصيانتها، تسوية قضايا العقارات، رعاية الأطفال المعاقين والمهمشين، دعم وتنظيم الأنشطة الزراعية، تنفيذ بعض مسؤوليات التعليم العام، تخطيط المقاطعات وتقسيم المناطق، تقديم خدمات الصحة العامة المختلفة، إدارة الخدمات العامة والأنشطة الترفيهية، معالجة المسائل التنموية المرتبطة بالإسكان.<sup>(40)</sup>

تتمثل أهداف نظام الحكم الداخلي في الولايات المتحدة الأمريكية في منع تدخل السلطة التشريعية للولاية في شؤون الحكومة المحلية، وتمكين المدن من اعتماد نوع الحكومة الذي يناسبها، وتزويدها بالصلاحيات اللازمة لتلبية الحاجات والخدمات المتزايدة للمواطنين. كما تتمتع الحكومات المحلية بصلاحيات واسعة في إعداد ميزانياتها، دون تدخل مباشر من حكومة الولاية في شؤونها المالية أو الإدارية.

وفيما يتعلق بالمساءلة، فإن أي مسؤول تنفيذي لا يؤدي مهامه على الوجه المطلوب يكون عرضة للتصويت أو الإقالة من قبل المواطنين، مما يعزز من مبدأ الرقابة الشعبية. وتُعرف الحكومات المحلية بانفتاحها الإداري وحكمتها في الإدارة المالية. ومع ذلك، كشفت الدراسات أن الحكومات المحلية لا تتمتع باستقلال مالي مطلق، حيث تعتمد بدرجة كبيرة على حكومات الولايات في الولايات المتحدة، وعلى الحكومة المركزية في بريطانيا فيما يتعلق بإيراداتها.

ويُعد الهيكل الديمقراطي ركيزة أساسية لحماية الحكومات المحلية من تجاوزات السلطة المركزية، فبالرغم من أن الوحدات المحلية تُنشأ بموجب موائيق أو تشريعات صادرة عن الولايات، إلا أنه لا يجوز لحكومة الولاية حل مجلس مقاطعة أو مدينة، باعتبار أن تفويض هذه الهيئات المحلية مستمد من إرادة المواطنين الذين انتخبوها. وعليه، فإن العلاقة بين الوحدات المحلية وحكومة الولاية تقوم على أساس التعاون والشراكة، وليس على أساس العداء أو السيطرة.

## 2-3. تجربة بريطانيا

تأسست المحليات في المملكة المتحدة كنتيجة للتطورات الاجتماعية والسياسية للمجتمعات المحلية، مع قدر من الاستقلالية عن الحكومة المركزية. ويُعبر عن مصطلح الحكومات المحلية في بريطانيا بمصطلح «السلطات المحلية»، وقد تم إنشاؤها بموجب قوانين صادرة عن البرلمان تحدد وظائفها وواجباتها. وتؤدي السلطات المحلية في بريطانيا ثلاث وظائف رئيسية واسعة النطاق، وهي: الوظائف البيئية، ووظائف الحماية، والوظائف الشخصية.<sup>(41)</sup>

وتتبنى المملكة المتحدة نظام حكومة موحد، حيث تخضع السلطات المحلية للرقابة من قبل الحكومة المركزية. ومع ذلك، جرت التقاليد البريطانية على الحد من تدخل الحكومة المركزية في شؤون

المحليات إلى أدنى حد ممكن، مما سمح لوحداث الحكم المحلي بأن تكون من بين أكثر الأنظمة المحلية تطوراً على مستوى العالم. وتُمنح السلطات المحلية في بريطانيا مساحة واسعة لأداء وظائفها باستقلالية طالما أنها تقوم بذلك بكفاءة ووفق معايير مبررة. وعلى الرغم من وجود ضوابط وإشراف من قبل الحكومة المركزية، إلا أن السلطات المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال الديمقراطي والحكم الذاتي.<sup>(42)</sup>

وقد أكد ياسين العيثاوي، في دراسته المعنونة «الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني»، أن من أبرز الأسباب التي قادت إلى نجاح تجربة الحكم المحلي في بريطانيا هو عامل القِدَم والتدرج في تطور الحكم المحلي، سواء من حيث المهام أو الوظائف، مما أسهم بشكل رئيسي في تحقيق أهدافه المنشودة. كما أشار إلى أهمية عامل الخبرة والتراكم المعرفي للمؤسسات المحلية، إلى جانب تفاني العاملين فيها، وحرصهم على أداء واجباتهم بشفافية وكفاءة فيها.<sup>(43)</sup>

ويتكون هيكل الحكومة المحلية في المملكة المتحدة من عدة مستويات، تشمل:

- المقاطعات.
- البلديات الحضرية: والتي تنفرع إلى أحياء المقاطعات ومجالس الأحياء خارج المقاطعات والمدن الكبرى، السلطات الريفية المحلية.
- مجالس الأبرشية.
- ويضم كل مستوى من هذه المستويات ثلاث مكونات رئيسية هي: المجلس المحلي، والجهاز التنفيذي، وموظفو الخدمة المدنية.

يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحليات في المملكة المتحدة على أساس التحديد الحصري لاختصاصات السلطات المحلية، حيث تُعتبر مصلحة محلية كل ما ورد النص عليه صراحةً في قوانين الإدارة المحلية، فيما تُعد المصالح غير المذكورة ضمن اختصاص الحكومة المركزية باعتبارها مصالح قومية أو وطنية عامة. ويُعد هذا الأسلوب هو السائد في بريطانيا.

وبرغم وجود تقسيم واضح للمهام بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، إلا أن السياسة المتبعة تقوم على منح الحكومات المحلية قدرًا واسعًا من الاستقلالية في توفير الخدمات المطلوبة داخل مجتمعاتها المحلية، حيث تتدخل هذه الحكومات في العديد من المجالات، بما في ذلك التعليم، والتخطيط العمراني، ورصف الطرق، والنقل، والإسكان، والصرف الصحي، وجمع النفايات، والخدمات الاجتماعية.

وتطبق بريطانيا أسلوب الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية، والذي يقوم على أساس دمج الشقين التقريبي والتنفيذي «التشريع- التنفيذ- الرقابة» في هيئة واحدة مسؤولة عن إدارة وتنظيم شؤون السلطة المحلية. ووفق هذا الأسلوب، يكون المجلس المحلي هو الهيئة الوحيدة المسؤولة عن كافة مهام الإدارة المحلية، ويضطلع بثلاثة أدوار رئيسية:

- إصدار القرارات المحلية باسم المجلس المحلي.
- تنفيذ هذه القرارات عبر الموظفين التابعين له والمسؤولين أمامه وفقاً لاختصاصاتهم.
- مراقبة ومساءلة الموظفين في الإدارات المحلية في حال تأخر التنفيذ، أو سوء الإدارة، أو ارتكاب مخالفات إدارية أو مالية.

ويُعد من أهم مميزات هذا الأسلوب وضوح تحديد الصلاحيات والمهام، مما يعزز من فاعلية الرقابة والمساءلة، بالإضافة إلى إسهامه في تقليل تكاليف الإدارة. غير أن من أبرز عيوبه أنه يستلزم نمطاً متقدماً في مجالات الإدارة والديمقراطية لضمان كفاءته ونجاحه.

تضطلع كل وحدة محلية في المملكة المتحدة بالمسؤولية الأساسية في إدارة شؤون العاملين بها، بما في ذلك إجراءات التعيين والنقل والفصل. ويختص المجلس المحلي بشؤون الموظفين المحليين، ويقوم، في مقدمة مهامه، بتعيين كبار الموظفين في المجلس المحلي، وذلك بناءً على اقتراح اللجنة المختصة وموافقة أغلبية أعضاء المجلس. ومع ذلك، وبالنظر إلى أهمية بعض الوظائف المحلية الحساسة، مثل وظيفة مدير التعليم أو مدير الأمن، يُشترط للحصول على التعيين موافقة الوزير المختص، مثل وزير التعليم أو وزير الداخلية. وبرغم ما تتمتع به المجالس المحلية من استقلالية إدارية في إدارة شؤون موظفيها، إلا أنها تبقى خاضعة للقوانين المركزية ذات العلاقة، مثل قانون المعاشات.<sup>(44)</sup>

### 3-2-1. الرقابة على المجالس المحلية البريطانية

نظراً لأن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانوناً وعلى سبيل الحصر، فإن مجال الرقابة عليها يظل محصوراً في بعض الجوانب فقط، مما منح هذه المجالس قدرًا من الحرية والاستقلالية في إدارة شؤونها. ويُعزز هذا الاستقلال أيضًا الخبرة الطويلة التي تتمتع بها الإدارة المحلية في بريطانيا. وتُمارس الرقابة على المجالس المحلية في مجالات محددة وفق الآتي:

- رقابة البرلمان: حيث يتدخل البرلمان في إنشاء الهيئات المحلية، وتوسيع اختصاصاتها أو تقليصها. وعلى الرغم من إمكانية تدخله، إلا أن الواقع العملي يُظهر أن تدخل البرلمان غالباً ما يكون إلى جانب دعم الهيئات المحلية.
- الرقابة القضائية: يُعد النظام القضائي الإنجليزي قضاءً موحدًا، مما يجعل القاضي العادي مختصاً بالفصل في نزاعات الهيئات المحلية. وتتمتع رقابته القضائية إلى توجيه الأوامر والنواهي لهذه الهيئات، بما في ذلك قبل إصدار قراراتها الرسمية.
- رقابة الحكومة المركزية: حيث تمارس الحكومة رقابتها على المجالس المحلية في عدد من الجوانب، منها:

- المصادقة على اللوائح الداخلية عبر الوزير المختص،
- الإشراف على تعيين وترقية وتأديب بعض الموظفين المحليين،
- مراقبة المشاريع التي تستفيد من الإعانات الحكومية،

- مراقبة الرسوم المحلية والموافقة على الاقتراض لتمويل المشاريع المحلية،
- مراقبة أداء المرافق العامة التابعة للوزارات المختلفة، مع تقديم تقارير دورية إلى البرلمان حول مستوى الأداء وسير العمل.<sup>(45)</sup>

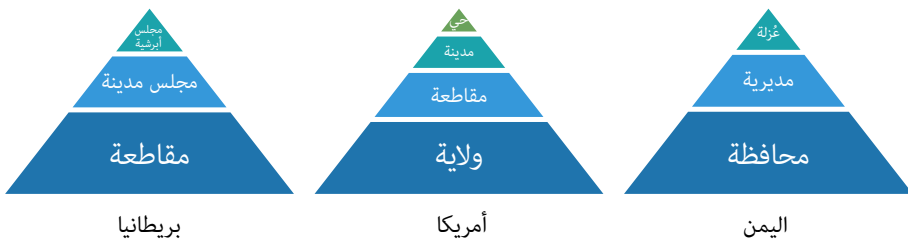
#### جدول «2»

#### مستويات الإدارة المحلية في الدول المختلفة

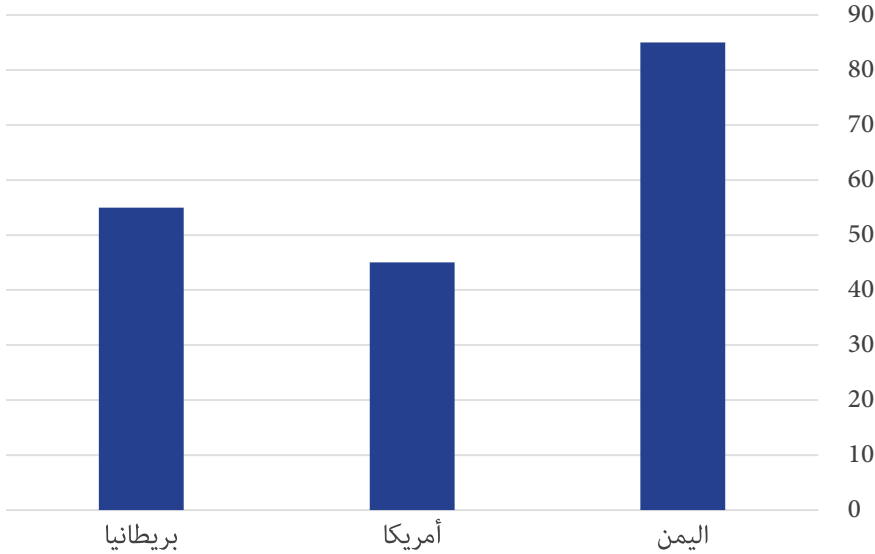
العنصر	اليمن	الولايات المتحدة الأمريكية	بريطانيا
اللامركزية	دستورية جزئياً «4 مواد فقط»	مكرسة بالدستور الفيدرالي	مكرسة عبر تقاليد قانونية وتشريعات برلمانية
صلاحيات المحليات	محدودة وتابعة للمركز	واسعة ومستقلة مع قيود دستورية	واسعة نسبياً مع رقابة محدودة
انتخاب القيادات المحلية	جزئي «مجالس فقط، لا يتم انتخاب المحافظين»	انتخاب مباشر للعديد من المواقع	انتخاب مباشر وتعيين بعض المواقع بتنسيق حكومي
التشريعات المنظمة	قانون السلطة المحلية «2000»، وتعديلاته	موثيق الولاية + القوانين الفيدرالية	القوانين البرلمانية والمواثيق المحلية
التمويل الذاتي	ضعيف «اعتماد على الدعم المركزي»	متوسط إلى جيد حسب الولاية	متوسط مع دعم حكومي قوي لبعض الخدمات

#### شكل «2»

#### مستويات الإدارة المحلية في الدول المختلفة



شكل «3»  
نسبة الاعتماد على التمويل المركزي في الإدارة المحلية



### 3-3. الدروس المستفادة من التجارب العالمية

من خلال دراسة تجارب كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة في إصلاح وتطوير نظم الإدارة المحلية، يمكن استخلاص الدروس والعبر التالية:

- منح القانون الحكومات المحلية صلاحيات واسعة لإدارة شؤون وحداتها المحلية، مع استثناء ما نص عليه صراحةً لصالح السلطة المركزية أو ما لم يتم النص عليه ضمن اختصاصات المجالس المحلية. وقد أسهم هذا التحديد الدقيق للاختصاصات في وضوح توزيع المهام بين السلطات المركزية والمحلية، مما ساعد على مواكبة الظروف والمستجدات غير المتوقعة، ورفع من كفاءة تقديم الخدمات، وسهّل من عمليات الرقابة والإشراف.
- يعود نجاح تجربة الحكم المحلي في بريطانيا إلى قِدَم وتدرج هذا النظام من حيث تنوع المهام والوظائف، بالإضافة إلى الاهتمام المتواصل الذي أبدته الحكومات البريطانية عبر التاريخ بالإدارات المحلية على مستوى الأقاليم والمقاطعات. وقد شكل هذا التراكم الخبراتي والمعرفي الأساس المتين لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة.
- تتمتع الحكومات المحلية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بدرجة من الاستقلال النسبي، كما أن تشكيلها وإدارتها يتم بطريقة ديمقراطية تتيح تمثيلًا شعبيًا حقيقيًا. وقد ساهم هذا النمط في تعزيز كفاءة الأداء، وتحقيق جودة أعلى في تقديم السلع والخدمات

العامة. ويبرز اتجاه شائع في النظامين يتمثل في أن وحدات الحكومة المحلية، مهما كان حجمها الإقليمي أو السكاني، تُشكّل ديمقراطيًا أو تمثل إرادة الشعب المحلي.

- تضطلع كل وحدة محلية بالمسؤولية الأساسية في إدارة شؤون العاملين بها، خصوصًا فيما يتعلق بعمليات التعيين والنقل والفصل. وقد منح هذا الاستقلال الوظيفي للوحدات المحلية القدرة على ضمان ولاء العاملين لها، وتعزيز استقلاليتها المؤسسية. وتؤكد هذه التجربة أن الحكومات المحلية تشكل النسيج الأساسي للجسم الإداري للدولة، إذ بدون وجود حكومات محلية فاعلة، تفقد الدولة جزءًا كبيرًا من حيويتها وقربها من المواطنين.
- أنشئ نظام محاسبي موحد خاص بالحكم المحلي، مما أسهم في جعل عملية إعداد التقارير وجمع المعلومات المالية أكثر سهولة ودقة، مع مراعاة الظروف الخاصة لأجهزة الحكم المحلية.
- عملت تلك الدول على فك الارتباط العضوي بين الموازنة المحلية والموازنة العامة للدولة، بحيث أصبح للموازنة المحلية هيكل مستقل وإجراءات إعداد وإقرار خاصة بها، تخضع للمصادقة من قبل المجالس المحلية. وقد سمح ذلك لوحدات الحكم المحلي بإجراء تعديلات على خططها التنموية وموازناتها خلال السنة المالية، سواء بالزيادة أو النقصان، أو من خلال نقل الاعتمادات بين المشاريع بما يتلاءم مع المستجدات المحلية أو الظروف الطارئة التي تفرض إعادة ترتيب أولويات الإنفاق.

- سعت الحكومات في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا إلى تعزيز التعاون مع الوحدات المحلية والمجتمع المدني في تفعيل صلاحيات تعبئة الموارد الذاتية، وتنشيط الحرف التراثية، ودعم الجمعيات التعاونية، بالإضافة إلى إحياء دور الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي بغرض توسيع فرص الاستثمار المحلي ضمن الإطار العام للخطة الاستثمارية الوطنية.
- رغم النجاح المؤسسي الذي حققته الحكومات المحلية، إلا أنها لا تزال تفتقر إلى الاستقلال المالي الكامل. إذ يعتمد الجزء الأكبر من إيرادات الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية على الدولة، وفي بريطانيا على الحكومة المركزية. وغالبًا ما تكون المنح المالية المقدمة للوحدات المحلية مشروطة بقيود تحدد استخداماتها، مما يقيد سلطاتها التقديرية. وعليه، يُعد الإفراط في الاعتماد على التمويل الحكومي من المستويات الأعلى بمثابة تحدٍ مزمن يحد من قدرة الحكومات المحلية على تحقيق استقلال مالي حقيقي في كل من النظامين.
- تُعد شحة الموارد المالية وعدم كفايتها للوفاء بالتزامات الدولة تجاه مواطنيها ظاهرة عالمية تكاد تشمل جميع دول العالم دون استثناء. وبناءً على ذلك، يظل باب الاجتهاد مفتوحًا أمام الحكومات والهيئات المحلية لابتكار وسائل وأساليب جديدة لخلق موارد محلية ذاتية، بما يتناسب مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والعادات السائدة في كل مجتمع محلي. ولا ينبغي أن تتخذ الحكومات المركزية أو السلطات العليا موقفًا يقيد هذه المبادرات أو يشكل حجر عثرة أمامها، بل يجب أن تتيح المجال أمام الوحدات المحلية لتعزيز قدراتها الذاتية المالية، بما يسهم في تحقيق التنمية المحلية المستدامة وتخفيف العبء عن كاهل الموازنات العامة للدول.



ولتوضيح الفوارق الكمية بين الإدارة المحلية في اليمن وتجارب الدول الرائدة، يبين الجدول التالي مقارنةً تحليلية لأهم المؤشرات ذات العلاقة:

جدول «3»

مقارنةً تحليلية لأهم المؤشرات ذات العلاقة

المؤشر	اليمن	الولايات المتحدة	بريطانيا
نصيب الفرد من موازنة المحليات «سنوياً»	25 > دولاراً	3,000–2,000 دولار	3,200–2,500 دولار
نسبة الصلاحيات الممنوحة للمحليات	30% >	60% <	60%–50%
نسبة التمويل الذاتي	15% >	60%–50%	50%–40%
اعتماد المحليات على التمويل المركزي	85% <	40%~	50%~
نسبة تغطية الخدمات العامة بواسطة المحليات	25% >	75% <	70% <

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على تقارير OECD و UNDP و World Bank و National League of Cities.

يتضح من كل ما تم مناقشته في هذا الباب أن محدودية التمويل الذاتي وانخفاض الصلاحيات في اليمن يمثلان فجوة رئيسية مقارنةً بالتجارب الدولية الرائدة، مما يستدعي مراجعة جذرية للبنية المالية والإدارية للسلطات المحلية اليمنية.

## 4- النتائج والتوصيات

### 4.1. النتائج:

- لا تزال القوانين واللوائح النافذة لمعظم الوزارات المركزية، التي يفترض أن تنتقل أنشطتها إلى السلطة المحلية، قائمة على مفاهيم الإدارة المركزية. كما أن بعض أجهزة السلطة المركزية لا تزال تمارس اختصاصات فروعها في المحليات، وتقوم بتمويل وتنفيذ مشاريع تنمية أصبحت بموجب نظام السلطة المحلية من اختصاص السلطات المحلية. ولم تُسجل حتى الآن مؤشرات إيجابية باتجاه تعديل التشريعات المتعارضة مع متطلبات نظام السلطة المحلية.
- يعاني التنظيم الإداري المحلي من عدم ملاءمته لاتجاهات وسياسات التنمية الحديثة، حيث لا توجد هياكل تنظيمية معتمدة للأجهزة التنفيذية في المحليات، تقابلها هياكل وظائف واضحة تُمكن هذه الأجهزة من تنفيذ أنشطتها التنظيمية بكفاءة.

- تواجه المحليات خللاً هيكلياً في القدرات البشرية، يتمثل في سوء توزيع القوى العاملة بين المستويين المحلي والمركزي، وصعوبة اجتذاب الكوادر المؤهلة للعمل في المحليات، إضافة إلى محدودية الإمكانيات المتاحة للتدريب والتأهيل ونشر الوعي بنظام السلطة المحلية. كما تفتقر المحليات إلى سياسات ونظم حوافز مشجعة لانتقال الكفاءات المتخصصة والاحترافية إلى المستوى المحلي. ويزيد من تفاقم المشكلة قصور النصوص القانونية، التي لا تمنح المحليات الحق الكامل في تحديد احتياجاتها من الوظائف واختيار الكوادر المناسبة ومحاسبتهم بناءً على أدائهم أو الاستغناء عنهم عند الحاجة.
- لم تتمكن الحكومة المركزية من تمكين السلطة المحلية فعلياً من ممارسة المهام والأنشطة المنقولة إليها. فقد ظلت الكوادر، والإمكانيات والتجهيزات اللازمة، والاعتمادات المالية الكافية، وقواعد البيانات والمعلومات الحيوية، متمركزة بيد السلطات المركزية. وأدى هذا القصور إلى تفريغ أهداف السلطة المحلية من مضمونها، حيث عجزت الأجهزة المحلية عن تقديم خدمات ذات جودة وكفاءة، وفشلت في تلبية مصالح المواطنين والمستفيدين من هذه الخدمات.
- لا يوجد في اليمن قانون حديث للتقسيم الإداري مبني على أسس علمية تراعي الاعتبارات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية، مما جعل التقسيم الإداري القائم غير قادر على تلبية طموحات واحتياجات المجتمعات المحلية.
- تتسم الهياكل المحلية بميول واضحة نحو التضخم ومحاكاة الهياكل المركزية، مع إغفال خصوصيات الوحدات الإدارية «سواء كانت محافظات أو مديريات». كما أدى افتتاح أجهزة تنفيذية جديدة بطريقة عشوائية وبدون دراسات جدوى أو تخطيط مدروس، إضافة إلى تجزئة بعض المدن الرئيسية إلى أكثر من مديرية، إلى التأثير سلباً على اقتصاديات السلطة المحلية وإرباك العملية التخطيطية للتنمية المحلية.
- لم تواكب المنظومة القانونية الحالية الأساليب الحديثة للرقابة والمساءلة، كما لم يتم تفعيل دور المجتمع المحلي في مراقبة أداء السلطة المحلية وإيصال آرائه ومقترحاته، مما ساهم -إلى جانب عوامل أخرى- في إضعاف المراقبة الشعبية وتقليص المشاركة المجتمعية في الاطلاع على قرارات السلطة المحلية وتقييمها.
- تعاني عملية التنمية المحلية من محدودية مشاركة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وعدم استثمار الموارد المجتمعية المتاحة بشكل فعال، مما أدى إلى تنامي روح الاتكالية وانتظار التدخلات الرسمية من قبل المجتمعات المحلية بدلاً من تبني مبادرات ذاتية.
- تعاني الإدارة المالية المحلية من ضعف واضح سواء من حيث حجم المخصصات المالية أو من حيث تناسب الموارد مع المهام الموكلة للسلطات المحلية. ويُعد الاعتماد شبه الكامل على التمويل المركزي من أبرز العوامل التي قوضت استقلالية السلطة المحلية وأضعفت قدرتها على تخطيط وتنفيذ برامجها بشكل مستقل.
- تعاني الموازنات المحلية من ضعف في المرونة الإدارية، كما أن الدعم المركزي المتاح لا

يكفي لتلبية احتياجات التنمية المحلية بالشكل المطلوب، مما يؤثر سلباً على كفاءة تنفيذ المشاريع وتحقيق التنمية المنشودة.

- لا يتم اعتماد مشاريع التنمية على مستوى الوحدات الإدارية وفق خطط مدروسة تستجيب لمتطلباتها وأولوياتها التنموية، بل تعتمد غالباً على المحاصة ومدى نفوذ أعضاء المجالس المحلية، بناءً على المصالح الفردية ومواقع السكن، مما يؤدي إلى تعثر تنفيذ العديد من المشاريع نتيجة الخلافات الداخلية بين أعضاء المجالس.

- يركز أعضاء المجالس المحلية جهودهم بشكل أساسي على متابعة جوانب الاستخدامات «النفقات»، مع غياب جهود حقيقية وفاعلة لمتابعة تحصيل الموارد المحلية وتنميتها أو توسيع أوعيتها الإيرادية.

- لم يتم تمكين السلطة المحلية من الحصول على حصتها الكاملة في الموارد العامة المشتركة، وهي المبالغ التي يتم تحصيلها مركزياً باسم التعاون والمجالس وصناديق التطوير المحلية. ويُلاحظ استمرار مراكز المحافظات في الاستحواذ على جزء كبير من هذه الإيرادات، فيما يُعاد توزيع مبالغ تقل عن المحصل الفعلي. كما لا تزال المحافظات تقوم بتنفيذ وتمويل مشاريع داخل المديرية دون منح الأخيرة صلاحياتها الكاملة في التحصيل والتوريد والتنفيذ، مما أضعف حوافز المديرية لمتابعة التحصيل وتطوير الإيرادات المشتركة.

- لا يوجد دور رقابي حقيقي وفاعل للمجالس المحلية، سواء على مستوى المديرية أو المحافظات، على أداء الأجهزة التنفيذية. وغالباً ما يتخذ التدخل من قبل أعضاء المجالس شكل تدخل مباشر في صميم عمل الأجهزة التنفيذية، ويرجع ذلك إلى افتقار نسبة كبيرة من أعضاء المجالس إلى التأهيل الكافي والفهم العميق للقوانين والتشريعات المنظمة. كما يغيب الدور الرقابي الفاعل على الممارسات السلبية داخل المجالس المحلية، مثل سوء استخدام الموارد، أو تبديدها، أو الإعفاء غير القانوني من تحصيل بعض الموارد، أو تجاوز الصلاحيات في فرضها أو تحصيلها، أو تجنب الموارد في حسابات غير رسمية، أو الصرف المباشر منها دون رقابة.

- تعاني السلطة المحلية من الشكوى المستمرة من الروتين الحكومي الذي يعرقل سير أعمالها، وتعدد الإجراءات الرسمية، إلى جانب انتشار مظاهر المحاباة والمحسوبية والولاءات الشخصية في تعيين الموظفين، وغياب الشفافية والرقابة الفاعلة، مما أدى إلى تفشي الغموض في أساليب العمل وتزايد مظاهر التسيب الإداري.

- تفتقر وحدات السلطة المحلية بشدة إلى البنية التحتية والتجهيزات الفنية اللازمة لاستيعاب متطلبات الإدارة المحلية وأداء أعمالها بكفاءة.

## 2-4. التوصيات

لكي تضطلع الإدارة المحلية بدورها المنشود في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتطبيق اللامركزية كنهج عملي في المحليات ضمن توزيع عادل ومتوازن للموارد، وفي ظل دولة موحدة وقوية، يوصي الباحث بما يلي:

### 1. تعزيز الإطار التشريعي والمؤسسي:

- التزام حكومي واضح بتبني اللامركزية، يظهر في السياسات والاستراتيجيات والبرامج الحكومية مع متابعة تنفيذها بجدية.
- إصلاح منظومة التشريعات وتعديل القوانين واللوائح القائمة وفق خطط ودراسات مسبقة، وبما يتماشى مع قانون السلطة المحلية.
- تحديد كيان مؤسسي يتولى مواءمة السياسات المركزية مع الاحتياجات المحلية وضمان التنسيق الكامل بين مختلف الأجهزة.
- تفعيل قانون السلطة المحلية بما يضمن انتخاب المحافظين مباشرةً من المواطنين، ومنح السلطات المحلية صلاحيات أوسع ودقيقة تمنع التداخل واللبس.

### 2. بناء قدرات الموارد البشرية والإدارية:

- وضع استراتيجية وطنية لتنمية قدرات الموارد البشرية للوحدات المحلية على المستويات الفردية والمؤسسية والاجتماعية.
- تطوير أساليب اختيار وتأهيل القيادات المحلية ورفع كفاءتها وفق معايير حديثة.
- إنشاء معاهد متخصصة للإدارة المحلية لتزويد الموظفين بالمعارف والمهارات اللازمة لأداء مهامهم بفعالية.
- اعتماد نظام حديث للأجور والمرتبات يتواءم مع التغيرات الاقتصادية ويراعي الجدارة والكفاءة.

### 3. تطوير البنية التحتية الداعمة للحكم المحلي:

- استكمال بناء وتجهيز مباني المجمعات الحكومية على مستوى المحليات.
- إنشاء مراكز معلومات متطورة بالمجالس المحلية لدعم اتخاذ القرار وإدارة البيانات بكفاءة.

### 4. دعم التخطيط والتنمية المحلية المتكاملة:

- نقل مهام ووظائف التنمية إلى وحدات السلطة المحلية مع تحديد واضح للاختصاصات.
- دراسة التقسيم الإداري للدولة بناءً على معايير موضوعية وقاعدة بيانات شاملة، وإجراء التعديلات اللازمة لتعزيز العدالة والكفاءة والتنافسية.
- إعادة هيكلة الوحدات المحلية لتعكس الأنشطة والعمليات الحيوية المطلوبة بكفاءة عالية.

### 5. تنشيط الرقابة والمساءلة المجتمعية والرسمية:

- تطوير وإرساء أسس الرقابة والمساءلة الرسمية والمجتمعية على وحدات الحكم المحلي وتفعيلها.
- تعزيز أداء الأجهزة الرقابية وتكاملها لتحقيق كفاءة أجهزة الدولة المركزية والمحلية.

### 6. تعزيز المشاركة المجتمعية والقطاع الخاص في التنمية:

- تطوير تشريعات داعمة لتعزيز المشاركة المجتمعية واستخدام طاقات المرأة والقطاع الخاص في عملية التنمية.

- ربط أفراد القبيلة بمؤسسات الدولة والمجتمع المدني، وتشجيع مساهمتهم الإيجابية في تنفيذ الخطط والمشاريع التنموية.
- تشجيع العمل التعاوني والمبادرات الأهلية لتنفيذ مشاريع مدرة للدخل، وتحفيز المواطنين للتحويل من مستهلكين إلى منتجين ومُدخرين.

#### 7. دعم التنمية الاقتصادية المحلية:

- تشجيع الوحدات المحلية على تنفيذ مشاريع خدمية وإنتاجية تلبي احتياجات الأهالي، مثل تغليف المنتجات الزراعية وتصنيع الألبان ومشتقاتها.
- إنشاء بنك أو صندوق للتنمية المحلية يعمل على تعبئة المدخرات وتوجيهها نحو الاستثمار الإنتاجي الحقيقي، مع تجنب اقتصره على النشاط المصرفي التقليدي.
- منح المحافظات نصيباً عادلاً من الموارد المالية الوطنية، وتعزيز استقلاليتها المالية بتمكينها من فرض الضرائب والرسوم المحلية وتنمية إيراداتها الذاتية.
- تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ مشاريع التنمية المحلية، مع تركيز دور الحكومة المركزية على وضع السياسات العامة فقط.

#### 8. التحول الرقمي ودعم الحكومة الإلكترونية:

- تطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات لاستكمال قاعدة بيانات موظفي الدولة والتحول إلى تطبيق الحكومة الإلكترونية.
- تبني مفهوم الحكومة الإلكترونية على مستوى الوحدات المحلية لتحسين الكفاءة الإدارية، تسريع تقديم الخدمات للمواطنين، وخفض التكاليف التشغيلية.

## 5- المراجع

### 1-5. المراجع باللغة العربية

- فيرازي. جبرائيل، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة مرجعية لإعداد وصياغة الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية، مارس 2006.
- الجبور. هبة سليمان فنيخر (2022)، اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، المجلة العربية للنشر العلمي.
- الجوري. محمد عبد الله محمد (2024)، واقع تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة ميدانية على السلطة المحلية بأمانة العاصمة - صنعاء.
- خطة التنمية المستدامة لعام 2030 الصادرة عن الأمم المتحدة في 2015.
- دستور الجمهورية اليمنية المعدّل بعد استفتاء 20 فبراير 2001.
- السعيدة. إيمان نايف أحمد (2023)، دور وسائل الإعلام المختلفة والبلديات في تنمية المجتمع المحلي، مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية.

- شايب. بشير (2015)، الإدارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما، المجلة الأفريقية للعلوم السياسية.
- شنتير. محمد عبد الهادي (2022)، اللامركزية وعدم المساواة الجغرافية في مصر منذ 2014 م -مبادرات الإصلاح العربي.
- الصاري. ملاك عز الدين صالح، الوالي طه محمد (2023)، واقع التنمية المحلية في ليبيا في ظل الإدارة المركزية.
- علاوي. عثمان سلامة محمد (2022)، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة» المجلة العربية للنشر العلمي.
- العيثاوي. ياسين محمد حمد، الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني.
- قانون السلطة المحلية في اليمن رقم (4) لسنة 2000.
- القانون رقم (18) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون السلطة المحلية.
- القديمي. حمود محمد، مفهوم السلطة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة.
- قرار مجلس الوزراء اليمني رقم (121) لسنة 2003.
- قرواط. يونس (2016)، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر.
- الكثيري. مسعود بن سالم بن محسن (2019)، دور الإدارة المحلية في تطوير التنمية بسلطنة عمان رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة محمد الأول- المملكة المغربية.
- اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات، الصادرة بالقرار الجمهوري (265) لسنة 2001.
- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بقرار رقم (296) لسنة 2000.
- اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001.
- الماوري. أحمد (2023)، الإدارة المحلية في ظل النزاعات - الحالة اليمنية، دورية حكمة، المجلد الرابع، العدد7.
- المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، الدورة العادية الأولى (2011)، (رد الإدارة على تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز الإدارة المحلية).
- مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (2015)، وزارة الإدارة المحلية، اليمن، 2008.

## 2-5. المراجع باللغة الانجليزية

- Hallaj, O. A. (2015). Local Governments and Public Goods.
- Akpomi, M. E., & Igbudu, D. D. (2019). Local government and community development in Nigeria.
- Alao, D. O., & Osakede, K. O. (2015). Challenges of local government administration in Nigeria.

- Dorji, C. (2024). The role of local government in community development.
- GovPilot. (2023). Challenges local governments face in 2023 and beyond.
- Islam, M. R. (2017). Local government administration and economic development.
- Karin. (n.d.). Legal aspects of decentralization.
- Khalifa, M. (2023). The administration of local governments in the United States.
- Koma, S. A., & Mela, J. A. (2018). Local government and community development in Nigeria.
- Sandford, M. (2024). Local government in England: Structures.
- Ohiole, O. K., & Ojo, I. S. (2014). Local government autonomy and democratic government.
- Adah, O. (2022). Local government systems in United States of America and Britain.
- Tanimu, B. M., & Garba, M. (2019). The role of local government in community development in Nigeria.
- Karaca Belli, T., Belli, A., & Saruhan, A. (2024). A study on the administrative and political structure route.
- Wilson, D., & Game, C. (2011). Local Government in the United Kingdom.
- World Bank. (2023). Yemen Economic Monitor.
- Manjo, Y. G. (2024). Comparative local government administrations.

## 7- المراجع

- (1) خطة التنمية المستدامة لعام 2030، الأمم المتحدة، (2015).
- (2) World Bank. (2023). Yemen Economic Monitor: Navigating increased hardship and growing fragmentation. Retrieved from [worldbank](http://worldbank.org).
- (3) القديمي. حمود محمد، مفهوم السلطة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة، ورقة مقدمة بتاريخ: 2010/05/10، متاح عبر [مفهوم السلطة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة](#)
- (4) المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، الدورة العادية الأولى (2011)، 2/3-1/31، البند الرابع من جدول الأعمال المؤقت بعنوان (رد الإدارة على تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز الإدارة المحلية)، نيويورك.
- (5) دستور الجمهورية اليمنية المعدّل بعد استفتاء 20 فبراير 2001.
- (6) علاوي. عثمان سلامة محمد (2022)، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة» المجلة العربية للنشر العلمي، ع (41)، 2022/3/2.
- (7) الكثيري. مسعود بن سالم بن محسن (2019)، دور الإدارة المحلية في تطوير التنمية بسلطنة عمان رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة محمد الأول- المملكة المغربية.
- (8) Tanimu, B. M., & Garba, M. (2019). The role of local government in community development in Nigeria. European Journal of Social Sciences, 58(2), pp. 123–134.
- (9) Dorji, C. (2024). The role of local government in community development: The status-quo and way forward. Journal of Emerging Trends and Novel Research, 2(1), pp. 10–20.
- (10) Islam, M. R. (2017). Local government administration and economic development: An analytical study on Bangladesh. Journal of Governance and Public Policy, 3(2), pp. 25–43. [GovPilot](#)
- (11) Akpomi, M. E., & Igbedu, D. D. (2019). Local government and community development in Nigeria: A theoretical analysis. Journal of Public Administration, Finance and Law, 12(1), pp. 84–99.
- (12) Ibid.
- (13) السعيدة. إيمان نايف أحمد (2023)، دور وسائل الإعلام المختلفة والبلديات في تنمية المجتمع المحلي، مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية، الإصدار (4)، يناير/2023.
- (14) القديمي، مفهوم السلطة المحلية ....، مرجع سابق.
- (15) الصاري. ملاك عز الدين صالح، الوالي طه محمد (2023)، واقع التنمية المحلية في ليبيا في ظل الإدارة المركزية.
- (16) الماوري. أحمد (2023)، الإدارة المحلية في ظل النزاعات - الحالة اليمنية، دورية حكمة، المجلد الرابع، ع (7)، ص 35، 2024/1/20.
- (17) الجبور. هبة سليمان فنيخر (2022)، اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، المجلة العربية للنشر العلمي الأردن.
- (18) شنتير. محمد عبد الهادي (2022)، اللامركزية وعدم المساواة الجغرافية في مصر منذ 2014 م - مبادرات الإصلاح



العربي.

- (19) قرواط. يونس (2016)، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، الميعار 7 (2)، ص. 286-295، متاحة على الرابط: <https://asjp.cerist.dz/en/article/58519>
- (20) الجوري. محمد عبد الاله محمد (2024)، واقع تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة ميدانية على السلطة المحلية بأمانة العاصمة - صنعاء.
- (21) شايب. بشير (2015)، الإدارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما، المجلة الأفريقية للعلوم السياسية.
- (22) دستور الجمهورية اليمنية المعدل.....، مرجع سابق.
- (23) Karin. (n.d.). Legal aspects of decentralization. Paper presented at UNDP Workshop, [Amman, library.acbfpact.org](https://library.acbfpact.org)
- (24) مشروع الاستراتيجية للحكم المحلي (2015)، وزارة الإدارة المحلية 2008.
- (25) فيرازي. جبرائيل، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة مرجعية لإعداد وصياغة الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية، مارس 2006.
- (26) قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000.
- (27) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بقرار رقم (296) لسنة 2000.
- (28) اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001، بتاريخ: 2001/3/13.
- (29) اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات، الصادرة بالقرار الجمهوري (265) لسنة 2001، بتاريخ: 2001/10/15.
- (30) القانون رقم (18) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون السلطة المحلية في اليمن.
- (31) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بقرار رقم (296) لسنة 2000.
- (32) القانون رقم (18) ... 2008، مرجع سابق.
- (33) مشروع الاستراتيجية ... 2015، مرجع سابق.
- (34) قرار مجلس الوزراء رقم 121 لسنة 2003، بشأن التشريعات النافذة الواجب تعديلها باتجاه اللامركزية ونظام السلطة المحلية، أكتوبر 2003.
- (35) مشروع الاستراتيجية ... 2015، مرجع سابق.
- (36) Adah, O. (2022). Local government systems in United States of America and Britain: A comparative analysis and lessons for Nigeria. AKSU Journal of Administration and Corporate Governance, 2(3), 37–48. Retrieved from <https://aksujacog.org.ng/articles/2208//local-government-systems-in-united-states-of-america-and-britain-a-comparative-analysis-and-lessons-for-nigeria/> aksujacog.org.ng
- (37) Manjo, Y. G. (2024). Comparative local government administrations: Case studies from Nigeria, Britain, United States, France, India, and Tanzania. Abuja: National Institute for Policy and Strategic Studies Press.

- (38) Khalifa, M. (2023). The administration of local governments in the United States. *World Research of Business Administration Journal*, 3(1), 12–18. [scholar.google.com.br](https://scholar.google.com.br)
- (39) Ohiole, O. K., & Ojo, I. S. (2014). Local government autonomy and democratic government: A comparative analysis of Nigeria and United States of America. *Journal of Policy and Development Studies*, 9(1), 45–54.
- (40) Karaca Belli, T., Belli, A., & Saruhan, A. (2024). A study on the administrative and political structure route. *Route Educational & Social Science Journal*, 11(2), 130–141. [ressjournal.com](https://ressjournal.com)
- (41) GovPilot. (2023). Challenges local governments face in 2023 and beyond. Retrieved from <https://www.govpilot.com>
- (42) Sandford, M. (2024). Local government in England: Structures. Commons Library Research Briefing, 6 June 2024. Retrieved from [UK Parliament](https://uk.parliament.uk)
- (43) العيثاوي. ياسين محمد حمد، الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني، أستاذ دكتور في كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
- (44) Wilson, D., & Game, C. (2011). *Local Government in the United Kingdom* (5th ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan. [Bloomsbury Publishing](https://www.bloomsburypublishing.com)
- (45) Hallaj, O. A. (2015). Yemen. In M. Harb & S. Atallah (Eds.), *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World* (pp. 199–220). Beirut: Lebanese Center for Policy Studies. [Decentralization Net](https://www.decentralization.net)

# فاعلية المنظومة العدلية والرقابية في اليمن

والتجارب العالمية البارزة

## Effectiveness of the Judicial & Oversight System in Yemen

and Prominent Global Experiences

د. أحمد يوسف القدسي

كلية التجارة والإقتصاد

جامعة صنعاء

**Dr.Ahmed Yousef Al-Qadasi**

Faculty of Commerce and Economics

Sana'a University



## ملخص

تناول هذه الدراسة واقع المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، وتسَلَّط الضوء على أوجه القصور والخلل التي تعيق فاعليتها في تحقيق العدالة وتعزيز النزاهة والمساءلة. تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن ضعف أداء هذه المنظومة يعود إلى مشكلات بنيوية وتشريعية وهيكلية وثقافية، وتتفاقم في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية الهشة. من خلال منهجية تحليلية مقارنة، تستعرض الدراسة تجارب دولية رائدة مثل الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، فرنسا، اليابان، سنغافورة، والمغرب، وتستخلص منها دروسًا يمكن توظيفها في تطوير المنظومة اليمنية. وخلصت إلى أن الإصلاح يتطلب رؤية شاملة تشمل تحديث البنية المؤسسية، ترسيخ استقلال القضاء، اعتماد نظم إلكترونية، وتفعيل الرقابة المجتمعية. كما قدّمت الدراسة تصوّرًا عمليًا لإعادة هيكلة المنظومة العدلية والرقابية في اليمن بما يعزز كفاءتها ويواكب المعايير الدولية.

**كلمات مفتاحية:** المنظومة العدلية - الرقابة - القضاء - اليمن - الإصلاح المؤسسي - الحوكمة الرشيدة - التجارب العالمية - الشفافية - الاستقلال القضائي - المساءلة.

## ABSTRACT

This study examines the effectiveness of Yemen's judicial and oversight system, focusing on structural, legal, and administrative shortcomings that hinder its ability to ensure justice and accountability. Based on the premise that these deficiencies are exacerbated by Yemen's fragile political and economic context, the study adopts a comparative analytical methodology, drawing on successful international experiences in countries such as the United States, United Kingdom, France, Japan, Singapore, and Morocco. It concludes that reform must be comprehensive, involving institutional restructuring, judicial independence, digital transformation, and enhanced civic oversight. The study presents a practical proposal to modernize Yemen's justice and oversight institutions in alignment with global standards.

**Keywords:** Judicial system - Oversight - Justice - Yemen - Institutional reform - Good governance - International experiences - Transparency - Judicial independence - Accountability.

## 1. الإطار العام

### 1-1. مقدمة

يُعد إصلاح المنظومة العدلية والرقابية ركيزة أساسية لإرساء دولة النظام والقانون وتحقيق التنمية الشاملة، إذ يؤثر ضعف هذه المنظومة سلبيًا على ثقة المواطنين وعلى مختلف أوجه التنمية. ويُعد رفع كفاءة وفعالية المنظومتين، لا سيما في ظل المعايير الدولية التي تؤكد على استقلالية القضاء وحماية الحقوق الأساسية، ضرورة ملحة. ورغم أن إصلاح هذه المنظومة ليس بالأمر السهل، إلا أنه ليس مستحيلًا، إذ يتطلب الأمر إصلاحات قانونية وهيكلية تضمن الشفافية، وتعزز الرقابة على الأداء، وتحد من الانحرافات، وتُرسخ مبدأ المساءلة والمحاسبة للمسؤولين. وبالرغم من تعدد المبادرات الإصلاحية التي شهدتها اليمن خلال العقود الماضية، لا تزال هذه المنظومة تعاني من إشكالات بنيوية تؤثر على فاعليتها وكفاءتها. وتكمن أهمية هذا البحث في كونه يأتي ضمن جهود متواصلة تبذلها الحكومات اليمنية المتعاقبة لإصلاح وتطوير المنظومة العدلية، ومن خلال تحليل ودراسة تجارب عربية وعالمية ناجحة في إصلاح منظومات القضاء، يمكن الخروج بحلول مقترحة لمعالجة أوجه القصور ونقاط الضعف التي تعترى منظومتي العدل والرقابة في اليمن. وتتمحور الإشكالية المركزية للبحث حول ضعف وخلل فاعلية هذه المنظومة في تحقيق العدالة ومحاسبة الفاسدين في ظل الأزمات السياسية والاقتصادية المستمرة.

### 1-1-2. أسئلة البحث

يحاول البحث الإجابة على التساؤل الرئيس الآتي: ما أبرز جوانب الضعف والخلل في المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، وكيف يمكن معالجتها والتغلب عليها؟ ويتفرع عن هذا التساؤل مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تسعى الدراسة للإجابة عنها، وهي:

- ما أبرز أوجه القصور في مكونات المنظومة العدلية والرقابية وأنماطها المختلفة؟
- ما هو الواقع الراهن للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن، وما التحديات الرئيسية التي تواجهها؟
- ما أبرز التجارب العالمية الناجحة في إصلاح وتطوير المنظومات العدلية والرقابية؟
- ما التدخلات الهيكلية والمعرفية التي اتخذتها الدول الرائدة لإصلاح منظوماتها العدلية والرقابية؟
- ما الدروس المستفادة من تلك التجارب العالمية، وكيف يمكن توظيفها في سياق تطوير المنظومة اليمنية؟

### 1-1-3. منهجية البحث

يعتمد الباحث في هذه الدراسة على مجموعة من المناهج العلمية التي تُسهم في تحقيق أهداف البحث والوصول إلى نتائج دقيقة، وذلك على النحو الآتي:

1. المنهج الوصفي التحليلي: ويُستخدم لوصف وتحليل واقع المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، ورصد مكوناتها الأساسية والتحديات التي تواجهها، من خلال جمع البيانات والمعلومات وتحليلها بشكل منهجي يُفضي إلى استنتاجات علمية دقيقة.
2. منهج دراسة الحالة: ويُوظَّف لتحليل حالات محددة من التجارب العالمية الناجحة في إصلاح المنظومات العدلية والرقابية، مما يتيح دراسة معمقة للنماذج المختارة واستخلاص الدروس والعبر منها.
3. المنهج المقارن: يُستخدم لمقارنة بعض التجارب العربية والعالمية في مجال تطوير المنظومات العدلية والرقابية بالواقع اليمني، بهدف تحديد أوجه التشابه والاختلاف، وتقييم مدى ملاءمة تلك التجارب للاستفادة منها محلياً.
4. المنهج الاستنباطي: يُعتمد عليه في استخلاص الدروس المستفادة من التجارب الدولية، وصياغة تصوّر مقترح لتطوير المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، من خلال الربط بين النظريات العامة والتجارب العملية، بما يسهم في تقديم حلول قابلة للتطبيق.

#### 4-1-1. أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد جوانب القصور والضعف في المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، من خلال تحليل علمي منهجي لواقعها المؤسسي، بما يشمل الهياكل التنظيمية، والوحدات الهيكلية، والكوادر الوظيفية، ونظم الاتصال، والثقافة التنظيمية، إضافة إلى الإطار القانوني والتشريعي، والسياسات التنظيمية، ونظم العمل المعتمدة. كما يسعى البحث إلى استعراض أبرز التجارب العالمية الناجحة في هذا المجال، بغرض استخلاص الدروس المستفادة منها وتوظيفها في بلورة مقترحات عملية لتطوير المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، وبما يسهم في رفع كفاءتها وتحسين مستوى أدائها بما يتلاءم مع الخصوصية الوطنية.

#### 5-1-1. هيكلية البحث

لتحقيق أهداف البحث ومعالجة إشكاليته الرئيسة، تم تقسيم الدراسة إلى أربعة فصول رئيسة، تناول الفصل الأول المقدمة والإطار المفاهيمي للمنظومة العدلية والرقابية ومكوناتها الأساسية. أما الفصل الثاني فقد ركّز على واقع المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، مستعرضاً أبرز التحديات التي تواجهها. في حين خُصص الفصل الثالث لعرض وتحليل بعض التجارب العالمية الرائدة في إصلاح هذه المنظومات، مع التركيز على التدخلات التي قامت بها الدول في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والمعرفية. واختتم البحث بـ الفصل الرابع الذي قدّم رؤية مقترحة لتطوير المنظومة العدلية والرقابية في اليمن استناداً إلى ما سبق من تحليل نظري وتجريبي.

#### 6-1-1. الدراسات السابقة

1. دراسة سمير المحمدي<sup>(1)</sup> تناولت هذه الدراسة عدداً من المحاور الرئيسة، شملت: المعايير

الدولية المتعلقة باستقلال القضاء وكفاءته، واستعراض تجارب دولية في إصلاح النظم القضائية، وتقييم واقع النظم القضائية في الدول العربية في ضوء تلك المعايير، إضافة إلى مناقشة استراتيجيات الإصلاح القضائي. وتمثلت إشكالية الدراسة في التساؤل التالي: ما مدى توافق النظم القضائية العربية مع المعايير الدولية للنظم القضائية الفعّالة؟ وقد بُنيت فرضية البحث على أن تحقيق هذا التوافق يُسهم في رفع كفاءة وفعالية النظام القضائي. وتوصلت الدراسة إلى وجود فجوة ملموسة بين واقع النظم القضائية العربية وتلك المعايير، مما يستدعي ضرورة تطوير الإطارين التشريعي والمؤسسي لمنظومة القضاء في الدول العربية.

2. دراسة أحمد العوضي:<sup>(2)</sup> تناولت هذه الدراسة موضوع استقلال القضاء في الدول العربية، من خلال تحليل واقع الأنظمة القضائية، ومعوقات الاستقلال، مع عرض نماذج مقارنة لإصلاحات قضائية. وقد ركزت الدراسة على العلاقة بين استقلال القضاء وفعالية الإصلاح القضائي، وافترضت أن تعزيز استقلال السلطة القضائية يُشكّل مدخلاً أساسياً لأي عملية إصلاح فعّالة. وقد خلصت إلى ضرورة إصلاح الإطارين التشريعي والدستوري بما يكفل استقلال القضاء، إلى جانب تعزيز الضمانات المادية والمعنوية للقضاة، وتطوير نظم اختيارهم وتدريبهم. كما شددت على أهمية إشراك منظمات المجتمع المدني في مسار الإصلاح القضائي.

3. دراسة طارق السنهوري:<sup>(3)</sup> ركزت هذه الدراسة على العلاقة بين فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتحقيق مبادئ الحكم الرشيد. وقد انطلقت من فرضية وجود علاقة طردية بين قوة الرقابة القضائية وتحقيق معايير الحوكمة الرشيدة. وتوصلت إلى ضرورة توسيع نطاق الرقابة القضائية على الإدارة العامة، وتبسيط إجراءات التقاضي الإداري، إضافة إلى تطوير آليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وتعزيز استقلال القضاء الإداري كمطلب إصلاحي أساسي.

4. دراسة القحطاني:<sup>(4)</sup> تمحورت هذه الدراسة حول سبل تطوير الأنظمة الرقابية في مواجهة أشكال الفساد الإداري والمالي المستجدة. وقد افترضت أن تحديث هذه الأنظمة يسهم بفعالية في الحد من الفساد. وتوصلت إلى أهمية تبني تقنيات رقابية حديثة، وتطوير وتأهيل الموارد البشرية العاملة في الأجهزة الرقابية، فضلاً عن تعزيز استقلال هيئات الرقابة، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في أداء المؤسسات الحكومية.

5. دراسة محمد عبد الرحمن الهاشمي:<sup>(5)</sup> ناقشت هذه الدراسة أثر كفاءة النظام القضائي على حجم الاستثمارات الأجنبية، مستندة إلى فرضية وجود علاقة إيجابية بينهما. وقد خلصت إلى أن تحسين أداء القضاء ينعكس إيجاباً على جذب الاستثمارات، مما يوجب تطوير آليات تسوية المنازعات التجارية، وتبسيط الإجراءات القضائية، وتقليل مدة التقاضي، إضافة إلى إنشاء قضاء متخصص للنظر في القضايا التجارية والاستثمارية.



## 2-1. الإطار النظري المفاهيمي للمنظومات العدلية والرقابية

### 1-2-1. ماهية المنظومات العدلية والرقابية

- **المنظومة العدلية:** مجموعة المؤسسات والهيئات القضائية والعدلية المسؤولة عن تطبيق القانون وإقامة العدل وضمان حقوق المواطنين وتشمل: المحاكم بمختلف درجاتها واختصاصاتها، النيابة العامة، الشرطة القضائية، الإدارات القانونية، المحامين، والخبراء العدليين.<sup>(6)</sup>
- **المنظومة الرقابية:** مجموعة الأجهزة والمؤسسات التي تمارس وظائف الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والمالية العامة، بهدف ضمان حسن سير المرافق العامة وفقاً للقوانين واللوائح، ومكافحة الفساد المالي والإداري<sup>(7)</sup>، وتشمل: أجهزة الرقابة المالية والإدارية، وهيئات مكافحة الفساد، وديوان المظالم، ومؤسسات المساءلة البرلمانية.

### 2-2-1. مكونات المنظومة العدلية والرقابية

- **الهيكل التنظيمي:** يقصد بالهيكل التنظيمي البنية الإدارية الأساسية للمؤسسات العدلية والرقابية، والتي تُحدّد من خلالها التقسيمات الإدارية والفنية، والعلاقات التنظيمية بين مختلف الوحدات. ويُعبّر عنها بالهيكل الذي تضعه الإدارة العليا بهدف توزيع المهام والمسؤوليات بين الإدارات، ابتداءً من أعلى منصب وصولاً إلى أدنى رتبة وظيفية. ويتضمن هذا الهيكل تحديد الإدارات المختلفة وعدد العاملين فيها، وطبيعة ارتباطها الإداري والتنظيمي مع الإدارات الأخرى، إلى جانب رسم التسلسل الهرمي للعلاقات الوظيفية داخل المؤسسة.<sup>(8)</sup>
- **الوحدات الهيكلية:** تعبر عن التقسيمات الفرعية داخل المؤسسات العدلية والرقابية واختصاصاتها، سواء كانت وحدات قضائية أو إدارية أو فنية. وقد تكون الوحدة مركزية «وزارة، محاكم، إدارة، قسم»، أو لا مركزية «إقليمية أو جهوية ... الخ». كما يقصد بها النصوص الجاري العمل بها كالقوانين والسياسات والقرارات التي تحدد قواعد تنظيم واختصاصات كل من الوحدات التنظيمية الرئيسة للقطاعات والوزارات.<sup>(9)</sup>
- **الثقافة التنظيمية:** تشير الثقافة التنظيمية إلى منظومة القيم والمبادئ والسلوكيات والممارسات السائدة داخل المؤسسات العدلية والرقابية، والتي تنعكس بصورة مباشرة على أداء العاملين وسلوكهم المهني. وتمثل هذه الثقافة مجموعة من المعتقدات الجماعية والتقاليد التنظيمية المتوارثة التي تتأثر بعدة عوامل، من بينها تاريخ المؤسسة، وطبيعة خدماتها، والبيئة المجتمعية، والتطور التكنولوجي، والاستراتيجية الإدارية، ونمط القيادة، ونوعية الكوادر الوظيفية، وثقافة المجتمع المحيط.<sup>(10)</sup>
- **الكوادر الوظيفية:** يقصد بهم الموارد البشرية العاملة في المؤسسات العدلية والرقابية، من حيث عددها، ومؤهلاتها، وكفاءتها، وآليات تعيينها وتدريبها وتقييم أدائها. وتشمل هذه الكوادر القضاة، والإداريين، والفنيين، والمدرّبين، والضباط غير المفوضين، وغيرهم من الفاعلين ضمن منظومة العمل، حيث تُعد هذه الفئة المحرك الأساسي لكفاءة الأداء المؤسسي وعدالته.<sup>(11)</sup>

- **الاتصال الفعال:** يمثل الاتصال الفعّال أحد المراكز الأساسية للعمل المؤسسي في المنظومة العدلية والرقابية، ويقصد به نظم الاتصال والتواصل الداخلي والخارجي داخل المؤسسات، وآليات تبادل المعلومات والتنسيق بينها. ويتحقق الاتصال الفعّال عندما تُنقل المعلومات والأفكار من المرسل إلى المستقبل بصورة دقيقة وواضحة، مع ضمان خلو الرسالة من أي تشويش أو التباس، بما يُعزز الانسيابية في اتخاذ القرار وجودة الأداء المؤسسي.<sup>(12)</sup>
- **القوانين:** تشكل القوانين الإطار التشريعي المنظم لعمل المؤسسات العدلية والرقابية، وتشمل القوانين الأساسية والتشريعات الفرعية واللوائح التنفيذية التي تضبط سير الأداء المؤسسي وتحدد الصلاحيات والمسؤوليات. ويُعرّف القانون بأنه مجموعة من القواعد الملزمة التي تهدف إلى تنظيم حياة الأفراد داخل المجتمع، وتُفرض من قبل السلطة العامة، التي تتولى ضمان احترامها من خلال توقيع الجزاء على من يخالفها.<sup>(13)</sup> وتمثل هذه القواعد منظومة معيارية تستند إلى العادات الاجتماعية، أو المبادئ الأخلاقية، أو النظام القانوني السائد، وتُحدد من خلالها حقوق الأفراد وواجباتهم تجاه بعضهم البعض وتجاه الدولة.
- **اللوائح:** تنقسم اللوائح التنظيمية داخل المؤسسات العدلية والرقابية إلى نوعين رئيسيين:
  - **لوائح تنظيمية:** وهي مجموعة من الأنظمة والقواعد التي تُنظم العلاقة بين أصحاب العمل والعمال، وتشكل جزءاً من الإطار القانوني الناظم لسوق العمل. وتشمل هذه اللوائح الجوانب المتعلقة بالتوظيف، والأجور، والحماية الاجتماعية، والسلامة المهنية، وغيرها من القضايا ذات الصلة بحقوق العاملين والتزاماتهم.<sup>(14)</sup>
  - **لوائح تنفيذية:** تعرف بأنها قواعد عامة ملزمة تهدف إلى تنفيذ أحكام القوانين، وتصدرها السلطة التنفيذية، وتعد استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>(15)</sup> كما تعرف بأنها آلية التشريع الفرعي بعد القانون والدستور ولا يجوز أن يخالف القانون والذي بدوره لا يجوز أن يخالف الدستور.<sup>(16)</sup>
- **السياسات التنظيمية:** تشير السياسات التنظيمية إلى مجموعة القواعد والتوجيهات العامة التي ترسم إطار العمل داخل المؤسسات العدلية والرقابية، وتوجّه أدائها نحو تحقيق أهدافها الإستراتيجية. وتُعرف أحياناً بـ «سياسة المكتب»، وقد تشمل استخدام العلاقات المهنية وأساليب التأثير التنظيمي لإحداث تغييرات تخدم مصلحة المؤسسة أو بعض الأفراد داخلها. وتُعبّر السياسات عن التوجهات الرسمية للمؤسسة فيما يتعلق بإدارة الموارد، واتخاذ القرار، وتوزيع الصلاحيات.<sup>(17)</sup>
- **نُظم العمل:** تعرف بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقات العمل التابع والتي تنشأ بين صاحب العمل والعامل الذي يعمل تحت إدارته وإشرافه، ويبين حقوق والتزامات كل من طرفي هذه العلاقة.<sup>(18)</sup> أو أنها الإجراءات والآليات والعمليات المتبعة في تنفيذ المهام والوظائف داخل المؤسسات العدلية والرقابية.

### 3-2-1. أنواع المنظومات العدلية والرقابية

#### 1. أنواع المنظومات العدلية:

تنوع المنظومات العدلية في العالم تبعاً للأنظمة القانونية المعتمدة في كل دولة، منها:

- النظام اللاتيني «القانون المدني»: يعتمد هذا النظام على القوانين المكتوبة والتشريعات المقننة، بينما تلعب السوابق القضائية دوراً ثانوياً في إصدار الأحكام. يُعد هذا النظام سائداً في دول مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا، كما تتبناه معظم الدول العربية.<sup>(19)</sup>
- النظام الأنجلوسكسوني «القانون العام»: يركز هذا النظام على السوابق القضائية بوصفها المصدر الأساس للقانون، إلى جانب بعض التشريعات المحددة، ومن أبرز الدول التي تعمل بهذا النظام: المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، وأستراليا.<sup>(20)</sup>
- النظام المختلط: يجمع هذا النموذج بين عناصر من النظامين اللاتيني والأنجلوسكسوني، ويُطبّق في دول مثل اسكتلندا، وجنوب أفريقيا، والفلبين.<sup>(21)</sup>
- النظام الإسلامي: يستند هذا النظام إلى الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الأساس للتشريع، وتتبنّاه دول مثل المملكة العربية السعودية، وإيران، والسودان.<sup>(22)</sup>

#### 2. أنواع المنظومات الرقابية:

تتنوّع المنظومات الرقابية بحسب النموذج المؤسسي الذي تتبعه الدول، ويُمكن تصنيفها إلى التالي:

- النموذج الفرنسي: يركز على وجود محاكم مالية «مثل مجلس المحاسبة» تمتلك صلاحيات قضائية واستشارية في مجال الرقابة المالية، وتضطلع بدور مباشر في الرقابة على الإنفاق العام.<sup>(23)</sup>
- النموذج الأنجلوسكسوني: يُركّز على الرقابة البرلمانية من خلال مؤسسات مثل مكتب المراجع العام أو ديوان المحاسبة، وتكون هذه الجهات تابعة للسلطة التشريعية، ما يُعزّز استقلالية الرقابة عن الجهاز التنفيذي.<sup>(24)</sup>
- النموذج المختلط: يجمع بين خصائص النموذجين الفرنسي والأنجلوسكسوني، ويتسم بوجود أجهزة رقابية متعددة ذات مهام متكاملة تغطي الجوانب المالية والإدارية والتشريعية.<sup>(25)</sup>
- النموذج الهجين: يتصف بمرونة مؤسسية أكبر، ويتميّز بوجود هيئات رقابية خاصة تتكيف مع السياقات المحلية والتحديات التنموية للدولة، كما هو الحال في عدد من دول شرق آسيا.<sup>(26)</sup>

### 4-2-1. النظريات الإدارية والتنظيمية الحديثة للمنظومات العدلية والرقابية

تمثل النظريات الإدارية والتنظيمية الحديثة إطاراً تحليلياً لفهم وتطوير أداء المنظومات العدلية والرقابية، بما يواكب مفاهيم الحوكمة الحديثة، ويستجيب لمتطلبات الإصلاح المؤسسي. ومن أبرز هذه النظريات:

1. **نظرية المساءلة العامة «Public Accountability Theory»:** تُعد نظرية المساءلة العامة إحدى النظريات الجوهرية في مجال الحوكمة والإدارة العامة، وتركز على أهمية إخضاع المؤسسات العامة لمبدأ المساءلة كأداة لضمان الفاعلية المؤسسية، ومكافحة الفساد، وتعزيز ثقة المواطنين. وتفترض النظرية أن المساءلة لا تقتصر على الجانب القانوني أو المالي فقط، بل تشمل أبعاداً متعددة مترابطة، تتوزع على أربعة مستويات رئيسية:<sup>(27)</sup>

- المساءلة القانونية «Legal Accountability»: تعني التزام المؤسسات والموظفين العموميين بتطبيق القوانين واللوائح والتشريعات السارية، والامتثال للمعايير القانونية في جميع أنشطتهم وقراراتهم.
- المساءلة المالية «Financial Accountability»: تركز على سلامة استخدام الموارد المالية العامة، والالتزام المؤسسات بمبادئ الكفاءة والشفافية في الإنفاق، وإخضاعها لعمليات التدقيق والمراجعة المالية الدورية.
- المساءلة الأدائية «Performance Accountability»: تعني بمدى قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، من خلال تقييم الأداء، وربط النتائج بالموازنات والسياسات العامة.
- المساءلة الاجتماعية «Social Accountability»: تُعنى بتلبية تطلعات المواطنين واحتياجات المجتمع، من خلال تمكينهم من متابعة الأداء الحكومي، والمشاركة في التقييم والرقابة، وتعزيز قنوات الشفافية والتواصل العام.

2. **نظرية الحوكمة الرشيدة «Good Governance Theory»:** تُعد نظرية الحوكمة الرشيدة إحدى النظريات الإدارية المعاصرة التي تسعى إلى تعزيز جودة الأداء المؤسسي في القطاع العام، من خلال ترسيخ مبادئ الإدارة الرشيدة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتحقيق العدالة في توزيع الموارد والفرص. وترتكز هذه النظرية على مجموعة من المبادئ التي تشكل الأساس لأي منظومة حوكمة فعّالة، وهي على النحو الآتي:<sup>(28)</sup>

- المشاركة «Participation»: تُعنى بإشراك جميع الأطراف المعنية—بما في ذلك المواطنين، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص—في عمليات صنع القرار، بما يعزز الشفافية والقبول المجتمعي.
- سيادة القانون «Rule of Law»: تؤكد على ضرورة خضوع الجميع للقانون دون استثناء، مع ضمان عدالة واستقلالية الجهاز القضائي، وتطبيق القوانين على نحو منصف وغير تمييزي.
- الشفافية «Transparency»: تعني إتاحة المعلومات المتعلقة بالسياسات والقرارات والإجراءات أمام الجمهور، وتمكينهم من متابعتها وتقييمها.
- الاستجابة «Responsiveness»: تشير إلى قدرة المؤسسات العامة على الاستجابة السريعة والفعّالة لاحتياجات المواطنين، ومعالجة قضاياهم ضمن أطر زمنية معقولة.
- التوافق «Consensus Oriented»: تُعنى بتقريب وجهات النظر والتوفيق بين المصالح المختلفة في المجتمع، بما يحقق التوازن الاجتماعي والسياسي ويعزز الاستقرار.

- المساواة والشمول «Equity and Inclusiveness»: تركّز على تكافؤ الفرص، وضمان عدم إقصاء أي فئة من المجتمع، خاصة الفئات الهشة أو المهمشة.
- الفاعلية والكفاءة «Effectiveness and Efficiency»: تشير إلى تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة بأقل قدر من الموارد والهدر، من خلال إدارة الموارد العامة بكفاءة عالية.
- المساءلة «Accountability»: تُلزم صناع القرار بالاستجابة للمساءلة المؤسسية والمجتمعية، وترتبط بين السلطة والمسؤولية ضمن أطر واضحة.

3. **نظرية العدالة التنظيمية «Organizational Justice Theory»:** تُعد نظرية العدالة التنظيمية إحدى النظريات النفسية والإدارية الحديثة التي تُركّز على إدراك العاملين داخل المؤسسات لعدالة المعاملة والتنظيم، وتأثير ذلك على سلوكهم، وأدائهم، وولائهم المؤسسي. وتفترض النظرية أن غياب العدالة داخل المؤسسة يؤثر سلبيًا على الانضباط الوظيفي، والالتزام المهني، والثقة المؤسسية، وهو ما يُعد ذا أهمية خاصة في المؤسسات العدلية والرقابية التي تُنطاط بها مسؤولية تحقيق العدالة في المجتمع. وتتضمن هذه النظرية ثلاثة أبعاد رئيسية:<sup>(29)</sup>

- العدالة التوزيعية «Distributive Justice»: تُعنى بعدالة توزيع الموارد والمكافآت بين العاملين في المنظمة، مثل الرواتب، فرص الترقية، التحفيز، والامتيازات. ويقاس هذا البعد بدرجة شعور الموظفين بأن ما يحصلون عليه من عائدات يتناسب مع جهودهم ومساهماتهم.
- العدالة الإجرائية «Procedural Justice»: تركّز على مدى عدالة وشفافية الإجراءات والضوابط المتبعة في اتخاذ القرارات داخل المنظمة، مثل التعيين، الترقية، التقييم، أو العقوبات التأديبية. وتعكس مدى إتاحة الفرص للمشاركة، وسماع الرأي، وضمان الموضوعية في تطبيق المعايير.
- العدالة التفاعلية «Interactional Justice»: تشير إلى الاحترام واللباقة في التعامل الشخصي داخل المنظمة، بما يشمل أسلوب التواصل، ووضوح المعلومات، ومراعاة الكرامة الإنسانية في العلاقات الوظيفية. ويُعد هذا البعد مؤشرًا على مدى التقدير المتبادل بين الإدارة والعاملين.

4. **نظرية التحول الرقمي في القطاع العام «Digital Transformation Theory»:** تُعد نظرية التحول الرقمي في القطاع العام من النظريات الحديثة التي تسلط الضوء على أثر التكنولوجيا الرقمية في تحسين أداء المؤسسات العامة، ورفع كفاءتها، وتعزيز علاقتها بالمواطنين. وتركّز هذه النظرية على أن التحول الرقمي ليس مجرد رقمنة للخدمات التقليدية، بل يمثل تحولًا جذريًا في النماذج المؤسسية وآليات العمل، وصنع القرار، والتفاعل مع الجمهور. وتتجلى تطبيقات هذه النظرية في المنظومات العدلية والرقابية من خلال المحاور التالية:<sup>(30)</sup>

- أتمتة العمليات القضائية وتبسيط الإجراءات: تعني تحويل الإجراءات اليدوية المعقدة داخل المحاكم والهيئات الرقابية إلى إجراءات إلكترونية مؤتمتة، بما يسهم في تقليل زمن التقاضي، وتقليل الأخطاء البشرية، وتحسين كفاءة الأداء الإداري والقضائي.
- تحسين الوصول إلى الخدمات العامة: يتحقق ذلك من خلال إنشاء بوابات إلكترونية ومنصات رقمية تُمكن المواطنين من رفع الدعاوى، متابعة القضايا، ودفع الرسوم، دون الحاجة للحضور

- الفعلي، مما يُقلص من الكلفة والوقت، ويعزز العدالة الناجزة.
- تعزيز الشفافية والمساءلة: تُتيح الأنظمة الرقمية تتبع الأداء المؤسسي، ونشر البيانات المفتوحة، وتوثيق الإجراءات إلكترونياً، ما يجعل المؤسسات أكثر عرضة للمساءلة والمراقبة المجتمعية، ويقلل من فرص الفساد والغموض في اتخاذ القرار.
  - تحسين عملية صنع القرار بالاستناد إلى البيانات: يساهم التحول الرقمي في إنتاج بيانات آنية ومنهجية حول الأداء، والمخرجات، وحركة القضايا، مما يُتيح للإدارات القضائية والرقابية اتخاذ قرارات مستندة إلى الأدلة والتحليل، وليس الانطباعات أو العوامل السياسية.
  - تفعيل المشاركة المجتمعية: من خلال استخدام أدوات المشاركة الإلكترونية، مثل الاستبيانات والشكاوى الرقمية والمنصات التفاعلية، والتي تعزز إشراك المواطنين في الرقابة وتقييم الأداء، وتوسع دائرة الاتصال بين مؤسسات العدالة والمجتمع.
  - تكتسب هذه النظرية أهمية خاصة في البيئات الهشة مثل اليمن، حيث يمكن أن تُساهم في تجاوز العوائق الجغرافية والإدارية، وتعيد بناء الثقة بين المواطن ومؤسسات العدالة والرقابة، إذا ما تم تبنيها ضمن رؤية إصلاحية شاملة.

#### جدول «1»

ملخص نظريات المنظومة العدلية والرقابية الإدارية والتنظيمية المفاهيم وتطبيقات

النظرية	المفاهيم الرئيسة	التطبيقات في المنظومة العدلية والرقابية
المساءلة العامة	المساءلة: القانونية، المالية، الأدائية، الاجتماعية	أنظمة التقييم والمتابعة، نشر التقارير الدورية، آليات الشكاوى
الحوكمة الرشيدة	المشاركة: سيادة القانون، الشفافية، الاستجابة	مدونات السلوك، الإفصاح عن المعلومات، مشاركة المجتمع المدني
العدالة التنظيمية	العدالة: التوزيعية، الإجرائية، التفاعلية	نظم الحوافز والترقيات، إجراءات التعيين والتقييم، بيئة العمل
التحول الرقمي	الأتمتة: البيانات المفتوحة، الخدمات الإلكترونية	المحاكم الإلكترونية، أنظمة إدارة القضايا، قواعد البيانات القانونية

## 2. المنظومة العدلية والرقابية في اليمن

### 2-1. التطور التاريخي للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن

يمكن تقسيم التطور التاريخي للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن، إلى ثلاث مراحل رئيسية هي:

#### 1. مرحلة ما قبل الوحدة اليمنية:

تعود نشأة المنظومة العدلية الحديثة في اليمن إلى ستينيات القرن العشرين، حيث تأسست في شمال اليمن «الجمهورية العربية اليمنية» المحكمة العليا في عام 1963، لتكون أعلى سلطة قضائية في البلاد. أما في جنوب اليمن «جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية»، فقد تأثرت المنظومة العدلية في بدايتها بالقوانين البريطانية إبان فترة الاحتلال البريطاني الممتدة من عام 1839 إلى عام 1967، ثم تحوّلت بعد الاستقلال لتتأثر بالمنظومة الاشتراكية، وتم في هذا السياق إنشاء محكمة الشعب العليا عام 1970.<sup>(31)</sup>

أما على صعيد المنظومة الرقابية، فقد شهد الشمال إنشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في عام 1970، بينما أُسس في الجنوب جهاز التفتيش والرقابة في عام 1973،<sup>(32)</sup> وهو ما يُشير إلى وجود تطور متوازٍ وإن كان مغايرًا في المرجعيات المؤسسية- بين الشطرين قبل إعادة توحيد اليمن.

#### 2. مرحلة ما بعد الوحدة اليمنية «1990»:

بعد تحقيق الوحدة اليمنية عام 1990، تم دمج المنظومتين العدليتين والرقابيتين في منظومة واحدة. وشهدت هذه المرحلة إصدار العديد من التشريعات المنظمة للسلطة القضائية والأجهزة الرقابية، أبرزها:<sup>(33)</sup>

- قانون السلطة القضائية رقم «1» لسنة 1991.
- قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم «39» لسنة 1992.
- قانون مكافحة الفساد رقم «39» لسنة 2006.
- إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد عام 2007.

#### 3. مرحلة ما بعد العام «2011»:

شهدت هذه المرحلة محاولات جادة لإصلاح المنظومتين العدلية والرقابية، تمثلت فيما ورد ضمن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل «2013-2014»، والتي تضمنت جملة من التوصيات الهادفة إلى تعزيز استقلال القضاء، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية، ورفع كفاءتها في مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية. غير أن تنفيذ هذه التوصيات واجه صعوبات كبيرة، حيث تعرّضت معظم الإصلاحات المقترحة نتيجة تصاعد الصراع السياسي والعسكري منذ عام 2014، وما ترتّب عليه من انقسام حاد في مؤسسات الدولة وتراجع في فاعلية مؤسسات العدالة والرقابة في مختلف مناطق اليمن.<sup>(34)</sup>

## 2-2. الهيكل التنظيمي للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن

### أولاً: المنظومة العدلية

تتألف المنظومة العدلية في الجمهورية اليمنية من عدد من المؤسسات القضائية والإدارية التي تشكل البنية المركزية لإنفاذ العدالة، وتتكامل فيما بينها لتأدية الوظيفة القضائية والإشراف على سير العدالة. وتتمثل أبرز مكوناتها فيما يلي:<sup>(35)</sup>

1. المحاكم: تُعد المحاكم الركيزة الأساسية لمنظومة العدالة، وتشمل:
  - المحكمة العليا: وهي أعلى هيئة قضائية في البلاد، تختص بتفسير القانون، والنظر في الطعون بالنقض، وتوحيد الاجتهاد القضائي.
  - محاكم الاستئناف: وتوجد على مستوى المحافظات، وتختص بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية.
  - المحاكم الابتدائية: وتُعد محاكم الدرجة الأولى، وتباشر الفصل في غالبية القضايا.
  - المحاكم المتخصصة: مثل المحاكم التجارية، والإدارية، والجزائية المتخصصة، وتُعنى بالنظر في أنواع معينة من المنازعات ذات الطابع الفني أو النوعي.
2. النيابة العامة: تُمثّل الجهاز المختص بتحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها باسم المجتمع، وتتفرع إلى:
  - النائب العام، باعتباره رأس النيابة العامة.
  - نيابات الاستئناف على مستوى المحافظات.
  - النيابة الابتدائية في المديرية.
  - النيابة المتخصصة، التي تنظر في قضايا معينة كالإرهاب أو الجرائم الاقتصادية.
3. مجلس القضاء الأعلى: يُعدّ السلطة الإشرافية العليا على شؤون القضاء، ويتولى مهام أبرزها:
  - تعيين القضاة وترقياتهم ونقلهم.
  - إدارة شؤون السلطة القضائية تنظيمياً.
  - النظر في القضايا التأديبية للقضاة.
  - إصدار السياسات العامة لتطوير القضاء.
4. وزارة العدل: تُعنى بالجوانب الإدارية والمالية للمؤسسات القضائية، وتشمل مهامها:
  - الإشراف على البنية التحتية للمحاكم.
  - توفير الموارد البشرية والمستلزمات التقنية لدعم عمل القضاء.
  - التنسيق مع الأجهزة القضائية الأخرى في التخطيط والإصلاح المؤسسي.
5. المعهد العالي للقضاء: يمثل الجهة الوطنية المختصة بتأهيل القضاة وأعضاء النيابة العامة، وذلك من خلال:



- تنظيم برامج التدريب الأساسي والمستمر.
- تطوير المناهج القضائية بما يتوافق مع المستجدات القانونية.
- دعم تطوير الكفاءات المهنية في السلك القضائي.

### ثانياً: المنظومة الرقابية:

أما المنظومة الرقابية في اليمن فتشمل عدداً من الهيئات والمؤسسات المعنية بمتابعة الأداء الحكومي، وضمان الالتزام بالمعايير المالية والإدارية، ومن أبرز مكوناتها:<sup>(36)</sup>

- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وهو المسؤول عن الرقابة المالية والإدارية الشاملة على مؤسسات الدولة.
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وهي الجهة المسؤولة عن مكافحة الفساد والوقاية منه.
- هيئة الرقابة على المناقصات، المسؤولة عن مراقبة عمليات المناقصات الحكومية.
- السلطة التشريعية «مجلس النواب»، وهي الجهة التي تمارس دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية.
- وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، والتي تتولى الرقابة على شؤون الوظيفة العامة.

## 3-2. تحليل واقع المنظومة العدلية والرقابية في اليمن

1. الإطار القانوني والتشريعي: على الرغم من وجود إطار قانوني وتشريعي مكتمل نسبياً للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن، إلا أنه يعاني من عدة إشكاليات، أهمها:<sup>(37)</sup>

- وجود العديد من القوانين واللوائح المتداخلة والمتعارضة أحياناً.
- عدم تحديث بعض التشريعات بما يتناسب مع المتغيرات المحلية والدولية.
- وجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي لها.
- قصور في الضمانات القانونية لاستقلالية القضاء والأجهزة الرقابية.

2. الهياكل التنظيمية والوحدات الهيكلية: تعاني من إشكاليات عديدة، أهمها:<sup>(38)</sup>

- تركيز معظم الصلاحيات في المركز أو في العاصمة السياسية، وضعف اللامركزية.
- عدم وضوح الحدود بين اختصاصات بعض المؤسسات العدلية والرقابية.
- تركيز الوحدات الرئيسية في العاصمة، ومحدودية الوحدات الفرعية في المحافظات.
- قصور في البنية التحتية والمرافق اللازمة لعمل المؤسسات العدلية والرقابية.
- تركيز المؤسسات العدلية والرقابية في المدن الرئيسية وقلة انتشارها في المناطق الريفية.

3. الكوادر الوظيفية والموارد البشرية: يواجه هذا العنصر تحديات كبيرة، أهمها:<sup>(39)</sup>

- نقص في الكوادر المؤهلة: خاصة في بعض التخصصات الفنية المرتبطة بالقضايا المعاصرة.
- ضعف برامج التأهيل والتدريب: قصور في برامج تنمية قدرات العاملين في المؤسسات العدلية والرقابية.
- تدني الرواتب والمزايا: هذا يؤثر سلباً على أداء الكوادر وقد يدفع بعضهم إلى تقبل الرشاوي.

- التدخلات السياسية والقبلية: تؤثر على عملية اختيار وتعيين الكوادر القضائية والرقابية.
- معايير نظم تقييم الأداء تقليدية: عدم وجود نظام موضوعي وفعال لتقييم أداء العاملين ومكافأة المتميزين.

4. الاتصال الفعال ونظم المعلومات: تعاني المنظومة العدلية والرقابية اليمنية من أوجه قصور متعددة في توظيف نظم المعلومات الإلكترونية بكفاءة، من أهمها:<sup>(40)</sup>

- ضعف قنوات الاتصال الداخلية: محدودية التواصل وتبادل المعلومات بين مختلف مكونات المنظومة.
- ضعف الاتصال الخارجي: محدودية التواصل مع المواطنين والجهات ذات العلاقة.
- ضعف البنية التكنولوجية: نقص في الأجهزة الإلكترونية والبرمجيات اللازمة لتفعيل الاتصال.
- الاعتماد على النظم التقليدية: استمرار العمل بالنظم الورقية التقليدية مع بعض المحاولات المحدودة للتحويل الإلكتروني.

- ضعف قواعد البيانات: عدم وجود قواعد بيانات مكتملة ومحدثة.
  - ضعف الربط الشبكي: ضعف الترابط بين مختلف مكونات المنظومة العدلية والرقابية.
5. الثقافة التنظيمية: تتسم الثقافة التنظيمية السائدة في المؤسسات العدلية والرقابية اليمنية بالخصائص التالية:<sup>(41)</sup>

- البيروقراطية والروتين: التمسك بالإجراءات الروتينية وببطء الإنجاز.
- ضعف ثقافة الشفافية والمساءلة: قصور في ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة.
- المقاومة للتغيير والتطوير: صعوبة لدى بعض العاملين، تقبل التغيير وإصرارهم على التمسك بالأساليب التقليدية.
- التأثير بالعلاقات الاجتماعية والقبلية: تأثير العلاقات الاجتماعية والقبلية على العمل المؤسسي، خاصة في المناطق الريفية.
- الثقافة الهرمية: الاحترام المفرط بالتسلسل الهرمي والتراتبية على حساب الإبداع والمبادرة.

## 4-2. التحديات الرئيسية للمنظومة العدلية والرقابية في اليمن

1. التحديات السياسية والأمنية: وتتمثل في الآتي:<sup>(42)</sup>
  - الصراع السياسي والعسكري: أدى الصراع المستمر منذ 2014 إلى انقسام مؤسسات الدولة ومنها المؤسسات العدلية والرقابية.
  - التدخلات السياسية: التدخل المستمر من قبل السلطة التنفيذية والقوى السياسية والاجتماعية في عمل المؤسسات العدلية والرقابية.
  - الانفلات الأمني: يؤثر على قدرة المؤسسات العدلية والرقابية على أداء مهامها بفاعلية.
  - انتشار السلاح: يشكل تهديداً للقضاة وأعضاء النيابة العامة والعاملين في الأجهزة الرقابية.
  - استمرار الانقسام السياسي: يؤدي إلى ازدواجية في المؤسسات العدلية والرقابية.

2. التحديات الاقتصادية والمالية، وتتمثل في الآتي:
- محدودية الموارد المالية: نقص التمويل اللازم لتطوير المؤسسات العدلية والرقابية.
  - تدني الرواتب والمزايا: يؤثر سلباً على أداء العاملين وقد يدفع بعضهم إلى الفساد.
  - ضعف البنية التحتية: تهاك المباني والمرافق وقصور في التجهيزات والمعدات.
  - توقف المشاريع التنموية: توقف مشاريع دعم وإصلاح المنظومة العدلية والرقابية الخارجية بسبب الصراع.
  - الانهيار الاقتصادي: تدهور الوضع الاقتصادي وانهيار سعر العملة وارتفاع معدلات التضخم.
3. التحديات الاجتماعية والثقافية: وتشمل الآتي:<sup>(43)</sup>
- الثقافة القبلية: تأثير العادات والتقاليد القبلية على سير العدالة وتنفيذ الأحكام.
  - ضعف الوعي القانوني: انخفاض مستوى الوعي القانوني لدى المواطنين بحقوقهم وواجباتهم.
  - العادات الاجتماعية البديلة: لجوء بعض المواطنين إلى آليات بديلة لحل النزاعات كالتحكيم القبلي.
  - الفساد المجتمعي: انتشار ثقافة الفساد وقبوله اجتماعياً في بعض الأحيان.
  - الانقسامات المنطقية: تؤثر على تطبيق القانون وإقامة العدالة.
4. التحديات المؤسسية والفنية: وتشمل التحديات التالية:<sup>(44)</sup>
- ضعف استقلالية القضاء: تأثر القضاء بالتدخلات السياسية، والأمنية، والاجتماعية.
  - بطء الإجراءات القضائية: طول فترة التقاضي وتراكم القضايا.
  - ضعف آليات تنفيذ الأحكام: صعوبة تنفيذ الأحكام القضائية في بعض المناطق.
  - محدودية استخدام التكنولوجيا: قصور في استخدام التكنولوجيا في العمل القضائي والرقابي.
  - ضعف التنسيق والتكامل: غياب التنسيق الفعال بين مكونات المنظومة العدلية والرقابية.

## جدول «2»

ملخص تحديات المنظومة العدلية والرقابية في اليمن المظاهر والتأثيرات

نوع التحديات	مظاهرها	تأثيراتها على المنظومة العدلية والرقابية
السياسية والأمنية	الصراع، التدخلات السياسية، الانفلات الأمني	تقسيم المؤسسات، ضعف الاستقلالية، صعوبة أداء المهام
الاقتصادية والمالية	محدودية الموارد، تدني الرواتب، ضعف البنية التحتية	نقص الكفاءة، انتشار الفساد، تردي الخدمات

نوع التحديات	مظاهرها	تأثيراتها على المنظومة العدلية والرقابية
الاجتماعية والثقافية	الثقافة القبلية، ضعف الوعي القانوني، العادات البديلة	التأثير على سير العدالة، ضعف ثقة المواطنين، اللجوء لوسائل بديلة
المؤسسية والفنية	ضعف الاستقلالية، بطء الإجراءات، ضعف التنفيذ	عدم فاعلية المنظومة، تراكم القضايا، ضعف سيادة القانون

### 3. التجارب العالمية في إصلاح المنظومات العدلية والرقابية

تُعد دراسة التجارب الدولية في إصلاح المنظومات العدلية والرقابية من أبرز المسارات التي يمكن الاستفادة منها في تطوير النماذج الوطنية، لا سيما في البلدان التي تسعى إلى بناء منظومة قضائية أكثر كفاءة واستقلالية وعدالة. ويكشف تتبّع هذه التجارب عن تنوع في المقاربات المتبعة، تبعاً للخصوصيات القانونية والسياسية والاجتماعية لكل بلد، إلا أن قواسم مشتركة عديدة يمكن ملاحظتها، أبرزها التركيز على تعزيز استقلال القضاء، وتوسيع الوصول إلى العدالة، وتوظيف التكنولوجيا في تحسين كفاءة الأداء القضائي والرقابي، إضافة إلى اعتماد نهج إصلاحي يوازن بين العقاب وإعادة التأهيل.

وفي هذا الفصل، سيتم استعراض مجموعة مختارة من التجارب العالمية، تشمل نماذج من الدول الغربية مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا، بالإضافة إلى تجارب آسيوية رائدة في التحديث القضائي كاليابان وسنغافورة، فضلاً عن تجربتين عربيتين بارزتين في كل من الأردن والمغرب. ويهدف هذا العرض إلى استخلاص الدروس المستفادة، ورصد السياسات والآليات التي أثبتت فعاليتها في تطوير منظومات العدالة والرقابة.

#### 3-1. التجربة الأمريكية

شهد النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية إصلاحات متقدمة هدفت إلى تعزيز كفاءة العمل القضائي، وتحقيق العدالة الناجزة، وتوسيع نطاق الوصول إلى العدالة، خاصة للفئات المهمشة. وقد تميّزت هذه الإصلاحات بعدد من الملامح البارزة التي عكست توجهًا إصلاحيًا شاملاً ومتوازنًا. من بين أهم هذه الملامح، كان إصلاح نظام الكفالة والعقوبات البديلة، حيث تم إدخال نماذج جديدة لتقييم المخاطر تُستخدم في اتخاذ قرارات الإفراج قبل المحاكمة. وقد ساعدت هذه النماذج على تحقيق توازن دقيق بين حماية المجتمع وضمان حقوق المتهمين. كما شهدت البلاد توسعًا ملحوظًا في إنشاء المحاكم المتخصصة، مثل محاكم المخدرات، ومحاكم الصحة العقلية، ومحاكم المحاربين

القدامى، وهي مؤسسات صُممت لمعالجة القضايا وفقاً لخصائصها الاجتماعية والإنسانية، بما يسهم في تقديم معالجات قضائية أكثر ملاءمة.

وتحوّل النهج القضائي الأمريكي تدريجيًا من الطابع العقابي إلى العلاجي والتأهيلي، خصوصًا في الجرائم ذات الطابع غير العنيف، حيث أصبح التركيز ينصبّ على إصلاح الجاني وإعادة دمجّه في المجتمع، بدلاً من الاقتصار على العقوبة. وقد رافق هذا التوجه إصلاحات تكنولوجية واسعة، شملت رقمنة السجلات والإجراءات القضائية، وتوفير أنظمة إلكترونية تمكّن من الوصول إلى الملفات والمستندات بسهولة، إضافة إلى تفعيل الجلسات الافتراضية، وهو ما برز بوضوح خلال جائحة كوفيد-19.

كما أُعيد النظر في السياسات العقابية من خلال تقليص تطبيق العقوبات الإلزامية، ومراجعة الفجوات الاجتماعية في إصدار الأحكام، بهدف تحقيق عدالة أكثر تساويًا بين مختلف الفئات. وامتدّت الإصلاحات لتشمل توسيع الوصول إلى العدالة، عبر زيادة تمويل برامج المساعدة القانونية المخصصة لذوي الدخل المحدود، وتبسيط إجراءات التقاضي للأفراد الذين يمثلون أنفسهم دون الاستعانة بمحامٍ، بما يضمن شمولية المنظومة القضائية وعدم استبعاد أي فئة اجتماعية منها.

### 1-1-3. مميزات المنظومة العدلية الأمريكية

تتميّز المنظومة العدلية والرقابية في الولايات المتحدة بعدد من السمات البنيوية والتنظيمية التي تعكس النضج المؤسسي وعمق التجربة:

1. الهياكل التنظيمية: تقوم على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات، مع وجود نظام الضوابط والتوازنات لضمان عدم تغوّل أي سلطة على الأخرى. ويتضمن النظام القضائي الأمريكي مستويين:<sup>(45)</sup>

- النظام القضائي الفيدرالي: ويشمل المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف «الدائرة»، والمحاكم الجزئية «المقاطعة».

- النظام القضائي في الولايات: تختلف تشكيلته من ولاية إلى أخرى بحسب دستور كل ولاية.

2. الوحدات الهيكلية: يتصف القضاء الأمريكي بتعدد مستوياته وتنوع محاكمه، وتشمل:<sup>(46)</sup>

- المحكمة العليا الفيدرالية، وتتألف من تسعة قضاة يُعيّنون مدى الحياة.
- 13 محكمة استئناف فيدرالية «Circuit Courts».
- 94 محكمة مقاطعة فيدرالية «District Courts».
- محاكم متخصصة، منها: محكمة المطالبات الفيدرالية، ومحكمة التجارة الدولية.
- مكتب إدارة المحاكم الأمريكية «Administrative Office of the U.S. Courts»، الذي يُشرف إداريًا على النظام القضائي الفيدرالي.

3. الثقافة التنظيمية: تتسم الثقافة القضائية الأمريكية بالاستقلالية التامة للقضاء، والالتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة، إلى جانب مستوى عالٍ من الاحترافية والمهنية. وتُشكّل المحاكمة العلنية،

والمنافسة المؤسسية بين الادعاء والدفاع، عناصر راسخة في النظام العدلي تسهم في تحقيق توازن العدالة.<sup>(47)</sup>

4. الكوادر الوظيفية: يتم تُعَيِّن القضاة الفيدراليون من قبل رئيس الجمهورية، ويُشترط في ذلك موافقة مجلس الشيوخ، مما يمنح التعيين صفة سياسية-مؤسسية مزدوجة. ويتمتع القضاة وأعضاء النيابة بمسارات مهنية واضحة، ويخضعون لتدريب مستمر عبر المركز القضائي الفيدرالي. كما توجد أنظمة لتقييم الأداء القضائي على مستوى الولايات، بما يعزز الجودة والانضباط في العمل القضائي.<sup>(48)</sup>

5. الاتصال الفعال: يتميز النظام الأمريكي بوجود بنية اتصالات متطورة تشمل التنسيق بين مختلف المحاكم، وبوابات إلكترونية مخصصة لتفاعل المواطنين والمحامين مع النظام القضائي. ومن أبرز أدوات الاتصال الرقمي نظام PACER، الذي يُتيح الاطلاع على الملفات القضائية إلكترونياً، بالإضافة إلى اعتماد الجلسات العلنية واستخدام الإعلام لتعزيز الشفافية القضائية.<sup>(49)</sup>

6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: تستند المنظومة إلى مرجعية دستورية مستقرة، وتُقسم التشريعات إلى تشريعات فيدرالية وتشريعات خاصة بالولايات. كما تُنظم العمل القضائي لوائح إجرائية متخصصة، منها: لوائح الإجراءات المدنية والجنائية الفيدرالية، إلى جانب مدونات السلوك القضائي واللوائح الإدارية المرتبطة بالمحاكم.<sup>(50)</sup>

7. نظم العمل: يتبنى النظام الأمريكي نظام المحلفين في القضايا الجنائية والمدنية ذات الأهمية، ويُعتمد على وسائل تسوية النزاعات خارج المحكمة «Alternative Dispute Resolution». كما وضعت إجراءات مبسطة للقضايا الصغيرة، إلى جانب نظام شامل لإدارة القضايا وجدولة الجلسات إلكترونياً.<sup>(51)</sup>

### 2-1-3. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية الأمريكية

1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية: تمثلت في القيام بالآتي:<sup>(52)</sup>

- إصلاح البنية المؤسسية والإجرائية:
- مشروع تحديث المحاكم الفيدرالية «1990-2005»: حيث استثمرت الحكومة الأمريكية أكثر من 1.5 مليار دولار في تحديث البنية التحتية للمحاكم الفيدرالية، مما أدى إلى تحسين كفاءة الأداء القضائي بنسبة تجاوزت 40%.
- نظام الإيداع الإلكتروني «2001-2010» «CM/ECF»: حيث تم إطلاق نظام موحد لإدارة القضايا والإيداع الإلكتروني في المحاكم الفيدرالية، وأسفر عن تقليص زمن معالجة الوثائق بنسبة 80%، وتخفيض التكاليف التشغيلية بنسبة 35%.
- إصلاح السياسات العقابية:
- إصلاح نظام العقوبات الفيدرالي «2010-2018»: تبنت الحكومة الفيدرالية مبادرات لتخفيف العقوبات في جرائم المخدرات غير العنيفة، وتوسيع تطبيق العقوبات البديلة، مما ساهم في

تقليص الاكتظاظ في السجون الفيدرالية بنسبة 15%.

- تبني المحاكم المتخصصة:

- برنامج محاكم المشكلات المتخصصة «1989 - الآن»: أنشئت محاكم متخصصة للتعامل مع قضايا محددة، مثل: قضايا المخدرات، الصحة العقلية، وقضايا المحاربين. وقد أدى البرنامج إلى تخفيض معدلات العودة للجريمة بنسبة 25%، ويُعد من النماذج الرائدة في الإصلاح الاجتماعي المرتبط بالعدالة.

2. التدخلات الإصلاحية في المنظومة الرقابية: شهد النظام الرقابي في الولايات المتحدة الأمريكية سلسلة من التدخلات الهيكلية والمؤسسية التي ساهمت في تعزيز الشفافية والمساءلة، وتوسيع نطاق الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص، ومن أبرز هذه التدخلات:<sup>(53)</sup>

- إنشاء مكتب المساءلة الحكومية «GAO»: وهو جهاز رقابي مستقل يتبع مباشرة للكونغرس، ويُعنى بتقييم أداء الوكالات الفيدرالية، وتحليل كفاءة الإنفاق العام، وتقديم تقارير دورية للسلطة التشريعية حول مدى التزام المؤسسات بالقوانين والسياسات العامة.
- إنشاء مكاتب المفتشين العامين داخل الوكالات الفيدرالية: تم إقرار هذه المكاتب كأجهزة رقابية داخلية مستقلة، تعمل على كشف الفساد، ورصد المخالفات الإدارية والمالية، وضمان التزام الجهات الحكومية بالمعايير القانونية والإدارية.
- تأسيس لجنة الأوراق المالية والبورصات «SEC»: وُضعت هذه اللجنة لضبط وتنظيم الأسواق المالية، والتأكد من التزام الشركات بقواعد الشفافية والإفصاح، كما تلعب دورًا حاسمًا في مكافحة الاحتيال المالي وتعزيز النزاهة في المعاملات الاقتصادية.
- تفعيل دور الإعلام والمجتمع المدني في الرقابة: يُعد الإعلام، إلى جانب منظمات المجتمع المدني، ركيزة أساسية ضمن ما يُعرف بـ «السلطة الرابعة»، حيث يضطلع بدور رقابي غير رسمي لكنه مؤثر، من خلال كشف الاختلالات، والضغط من أجل الإصلاح، وتعزيز المساءلة المجتمعية.

### 2-3. تجربة المملكة المتحدة

تتميز المنظومة العدلية والرقابية في المملكة المتحدة بخصائص مؤسسية وتنظيمية تعكس تطورًا تاريخيًا عميقًا وتماسكًا وظيفيًا فاعلاً، ومن أبرز مميزاتها ما يلي:

1. الهياكل التنظيمية: تقوم على نظام قضائي موحد يشمل كلاً من إنجلترا وويلز، مع بعض الخصوصيات في كل من إسكتلندا وإيرلندا الشمالية. وتُعد المحكمة العليا أعلى هيئة قضائية في المملكة المتحدة، وقد تأسست بصيغتها الحديثة في إطار إصلاحات عام 2005. ويتكوّن الهيكل القضائي من محكمة الاستئناف، ومحاكم التاج المختصة بالقضايا الجنائية الجسيمة، والمحاكم الجزئية المختصة بالقضايا البسيطة.<sup>(54)</sup>

2. الوحدات الهيكلية: وتتألف من:<sup>(55)</sup>

- المحكمة العليا للمملكة المتحدة، ويشغل عضويتها 12 قاضياً.
- محكمة الاستئناف، وتنقسم إلى قسمين: مدني وجنائي.
- المحكمة العليا «High Court» التي تضم محاكم متخصصة مثل: محكمة الأسرة، محكمة العدل، ومحكمة الملكية.
- محاكم التاج «Crown Courts» المختصة بالنظر في القضايا الجنائية الخطيرة.
- محاكم الصلح «Magistrates' Courts» للنظر في القضايا البسيطة.
- محاكم متخصصة مثل محكمة العمل، الضرائب، الصحة العقلية.

3. الثقافة التنظيمية: تُبنى على احترام التقاليد القانونية والسوابق القضائية، وتتميز بدرجة عالية من الاستقلالية والنزاهة، والمهنية والحياد، إضافة إلى الالتزام الصارم بالإجراءات والشكليات القانونية، وهو ما يعزز ثقة الجمهور في العدالة.<sup>(56)</sup>

4. الكوادر الوظيفية: يُعين القضاة من بين المحامين ذوي الخبرة، وتُشرف لجنة التعيينات القضائية المستقلة «Judicial Appointments Commission»، والتي أُنشئت في عام 2006، على عملية التعيين. كما يخضع القضاة لتدريب مستمر من خلال كلية القضاء، ويُتاح للمهنيين القانونيين مسارات متعددة تشمل: محامي الدفاع، المدعين العامين، والمستشارين القانونيين.<sup>(57)</sup>

5. الاتصال الفعّال: تتوفر بنية معلوماتية متكاملة تربط بين مختلف مؤسسات العدالة «الشرطة، النيابة، المحاكم». كما تُقدّم خدمات قضائية رقمية متاحة عبر منصة GOV.UK، وتُنشر الأحكام القضائية المهمة للجمهور تعزيزاً لمبدأ الشفافية والمساءلة.<sup>(58)</sup>

6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: تتميز بكونها مزيّجاً من القانون العام «السوابق القضائية» والتشريعات المكتوبة، ما يمنح النظام مرونة تأويلية مع استقرار تشريعي، وتندرج ضمن هذا الإطار القوانين التالية: قانون الإصلاح الدستوري لعام 2005، وقانون المحاكم والخدمات القانونية، ولوائح الإجراءات المدنية والجنائية، ومدونات السلوك القضائي.<sup>(59)</sup>

7. نظم العمل: تتميز نظم العمل في المحاكم البريطانية بأنها تعتمد على النظام الاتهامي في القضايا الجنائية العادية، وعلى نظام هيئة المحلفين في القضايا الجنائية الجسيمة، ما يعزز الشفافية ويضمن حيادية الأحكام. كما تسمح المنظومة باللجوء إلى الوساطة والتحكيم كبدايل للتقاضي، وتبني نظام الدفاع العام وصندوق المساعدة القانونية لتوفير الدعم القانوني للفئات غير القادرة.<sup>(60)</sup>

### 3-2-1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية البريطانية

1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية: شهدت المملكة المتحدة تنفيذ مجموعة من الإصلاحات الهيكلية والتقنية لتعزيز استقلال القضاء ورفع كفاءته، ومن أبرزها:

- الإصلاح الدستوري «2005»: تم بموجبه فصل السلطة القضائية عن السلطة التشريعية، من



خلال إنشاء المحكمة العليا كهيئة مستقلة عن مجلس اللوردات، مما أدى إلى تعزيز استقلال القضاء ورفع مستوى ثقة الجمهور بالعدالة بنسبة 22%.

- برنامج تحديث المحاكم «2022-2016» «HMCTS Reform Programme»: استثمرت الحكومة البريطانية نحو 1.2 مليار جنيه إسترليني لتحديث نظام المحاكم، بما في ذلك إنشاء محاكم رقمية وخدمات إلكترونية، مما أسهم في تقليص زمن التقاضي في القضايا المدنية بنسبة 40%.

- إصلاح نظام المساعدة القانونية «2013-2012»: أُعيدت هيكلة نظام المساعدة القانونية بهدف تحسين الكفاءة وتقليل النفقات، مع ضمان استمرار الدعم للفئات الأكثر احتياجًا.

- برنامج التحول الرقمي للعدالة الجنائية «2018-2013»: طُوّر نظام إلكتروني مشترك لإدارة القضايا الجنائية يربط بين الشرطة، والنيابة، والمحاكم، وأسفر عن تقليل معدل الأخطاء بنسبة 30%، وتسريع الإجراءات القضائية بنسبة 20%<sup>(61)</sup>.

2. في المنظومة الرقابية: اتسمت الإصلاحات الرقابية في المملكة المتحدة بتعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية وتوسيع رقعة المساءلة، ومن أبرز هذه التدخلات:

- إنشاء المكتب الوطني لتدقيق الحسابات «National Audit Office»: جهة مستقلة تُقدّم تقارير دورية للبرلمان حول أداء الأجهزة الحكومية.

- لجنة الحسابات العامة في البرلمان «Public Accounts Committee»: تضطلع بدور رقابي تشريعي فاعل في مراجعة الإنفاق العام ومساءلة الوزراء والمسؤولين.

- مفوضية الخدمة المدنية «Civil Service Commission»: تُشرف على عمليات التوظيف في الوظائف الحكومية لضمان العدالة والشفافية في التعيينات.

- تعيين مفتشين مستقلين في القطاعات المختلفة: يشمل ذلك قطاع التعليم، والرعاية الصحية، والشرطة، ما يُعزز الرقابة النوعية على جودة الخدمات العامة.<sup>(62)</sup>

### 3-3. التجربة الفرنسية

#### 1-3-3. مميزات المنظومة العدلية والرقابية الفرنسية

تتميز المنظومة العدلية والرقابية الفرنسية بتعدد المستويات وتنوع المؤسسات، وبتجذرها التاريخي في مبادئ الدولة القانونية. ويمكن تلخيص أبرز ملامحها على النحو الآتي:

1. الهياكل التنظيمية: والتي تقوم على أساس ازدواجية القضاء، حيث يُقسم إلى: القضاء العادي، والذي يشرف عليه «محكمة النقض»، والقضاء الإداري، والذي يشرف عليه مجلس الدولة «Conseil d'État»، كما توجد هيئات عليا مثل المجلس الدستوري المكلف برقابة دستورية القوانين، والمجلس الأعلى للقضاء المسؤول عن إدارة شؤون القضاة.<sup>(63)</sup>

2. الوحدات الهيكلية: والتي تشمل: محكمة النقض «أعلى محكمة في النظام القضائي العادي»، ومحاكم الاستئناف المكونة من 34 محكمة على مستوى الأقاليم، المحاكم الابتدائية الكبرى

«Tribunaux de grande instance»، ومحاكم القضاء الجزئي «Tribunaux d'instance»، والمحاكم المتخصصة «تجارية، عمالية، زراعية»، ومجلس الدولة الذي يعد أعلى محكمة في النظام القضائي الإداري، المحاكم الإدارية الاستئنافية، المحاكم الإدارية الابتدائية، والمجلس الدستوري.<sup>(64)</sup>

3. الثقافة التنظيمية: تتميز بالمهنية والتخصص العالي، والتسلسل الهرمي الواضح، والتركيز على الإجراءات والقواعد المكتوبة، وثقافة الخدمة العامة والحياد.<sup>(65)</sup>

4. الكوادر الوظيفية: يتم إعداد القضاة من خلال المدرسة الوطنية للقضاء «École nationale de la magistrature»، ويخضع الالتحاق بالمهن القضائية لنظام مسابقات. كما يتمتع القضاة والمدعون العامون بمسارات مهنية واضحة، ويخضعون لتدريب مستمر، ويُشترط توفر الخبرة للترقي في السلم الوظيفي.<sup>(66)</sup>

5. الاتصال الفعال: يتميز بوجود بوابة موحدة للخدمات القضائية «Justice.fr»، ونظام معلوماتي مكتمل للقضاء «Portalis»، وآليات للتواصل بين مختلف أجهزة العدالة، ونظام خدمات المساعدة القانونية عن بعد.<sup>(67)</sup>

6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: تشمل؛ القانون المدني الفرنسي «قانون نابليون»، وقانون الإجراءات المدنية والجنائية، والنظام الأساسي للقضاة، ولوائح تنظيم مهنة المحاماة، ومدونات السلوك للقضاة والمدعين العامين.<sup>(68)</sup>

7. نظم العمل: حيث تتبنى المحاكم الفرنسية النظام التقيقي «Inquisitorial» في الإجراءات الجنائية، حيث يلعب القاضي دورًا نشطًا في التحقيق. كما يوجد قاضي تحقيق مختص في القضايا الجنائية الجسيمة. في المقابل، تعتمد المحاكم على إجراءات مبسطة في القضايا المدنية، وتوفر المساعدة القانونية للفئات غير القادرة.<sup>(69)</sup>

أما النظام الرقابي في فرنسا، فيتميز بتعدد الأجهزة وتكامل أدوارها، وأبرز مكوناته هي:<sup>(70)</sup>

- محكمة المحاسبة «Cour des Comptes»: وهي الجهة العليا المسؤولة عن مراقبة الأموال العامة، وتقديم تقارير رقابية مستقلة حول أداء المؤسسات الحكومية.
- المفتشية العامة للمالية «Inspection Générale des Finances»: تُعنى بمراقبة أداء المؤسسات المالية والوزارات ذات الطابع الاقتصادي.
- المفتشية العامة للإدارة «Inspection Générale de l'Administration»: تقوم بتقييم كفاءة أداء الإدارات العامة في تنفيذ السياسات.
- الهيئة العليا للشفافية في الحياة العامة: تُشرف على الإفصاح المالي والمساءلة الوظيفية للمسؤولين العموميين.
- المدافع عن الحقوق «Défenseur des droits»: هيئة مستقلة تُعنى بحماية حقوق الأفراد، وتلقي الشكاوى المتعلقة بالتعسف الإداري، والتمييز، والانتهاكات المؤسسية.

### 3-3-2. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية الفرنسية

نفّذت فرنسا سلسلة من الإصلاحات الهيكلية والتشريعية الهادفة إلى تعزيز كفاءة النظام القضائي، وتوسيع الوصول إلى العدالة، وتحقيق التوازن بين الفعالية وضمانات الحقوق. وتُعد من أبرز هذه التدخلات:

- إصلاح خريطة القضاء «2007-2010»: أجرت الحكومة الفرنسية عملية شاملة لإعادة توزيع المحاكم على المستوى الوطني، عبر تقليص عددها من 1206 إلى 819 محكمة، بهدف تحسين التوزيع الجغرافي للخدمات العدلية، وتقليص النفقات التشغيلية، وهو ما أسهم في خفض التكاليف الإدارية بنسبة 15٪.
- قانون تحديث العدالة «J21» لعام 2016: مثل هذا القانون نقلة نوعية في تحديث منظومة العدالة، حيث أقرّ رقمنة الإجراءات القضائية، وتبسيط الدعاوى المدنية، وتوسيع خدمات العدالة الإلكترونية. وقد أسفر عن تخفيض زمن معالجة القضايا البسيطة بنسبة 30٪، وتحسين كفاءة الأداء القضائي.
- إصلاح قانون الإجراءات الجنائية «2019»: تضمّن هذا الإصلاح تبسيط الإجراءات الجنائية، وتعزيز ضمانات الدفاع وحقوق المتهمين، بالإضافة إلى التوسع في بدائل الاحتجاز مثل الرقابة القضائية والعمل للمصلحة العامة، مما خفّف الضغط على السجون بنسبة 10٪.
- تطوير منصة الوساطة الإلكترونية «2019-2021»: أطلقت وزارة العدل الفرنسية منصة إلكترونية متخصصة لتسوية النزاعات المدنية خارج أروقة المحاكم. وقد استُخدمت المنصة من قبل أكثر من 50,000 مواطن خلال عامها الأول، وأسفرت عن تسوية ما يزيد على 65٪ من القضايا.<sup>(71)</sup>

### 3-4. التجربة اليابانية

تتسم المنظومة العدلية والرقابية في اليابان بدرجة عالية من الانضباط المؤسسي والتكامل التنظيمي، وتعكس في بنيتها وتقاليدها مزيجاً من التأثير بالنماذج الأوروبية -لا سيما النموذج الألماني- والخصوصيات الثقافية المحلية. ويمكن إبراز خصائصها على النحو التالي:

1. الهياكل التنظيمية: تتكون من المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف والمحاكم الجزئية والمحاكم الأسرية، مكتب النيابة العامة المستقل تنظيمياً، والمؤتمر القضائي للقضاة لإدارة شؤون القضاء.<sup>(72)</sup>
2. الوحدات الهيكلية: والتي تشمل التكوينات القضائية والإدارية التالية: المحكمة العليا وتضم 15 قاضياً، محاكم استئناف عليا، 50 محكمة مقاطعة و438 محكمة متخصصة، 50 محكمة أسرية، مكتب المدعي العام العالي ومكاتب الادعاء الإقليمية، بالإضافة إلى مكتب شؤون المحاكم المسؤول عن الإدارة القضائية.<sup>(73)</sup>
3. الثقافة التنظيمية: يُؤطر النظام القضائي الياباني بثقافة مؤسسية تركز على الكفاءة والدقة، والانضباط العالي والولاء المؤسسي، والحياد والاستقلالية، والتوجه نحو المصالحة وتجنب

النزاعات.<sup>(74)</sup>

4. الكوادر الوظيفية: تُنتقى الكوادر القضائية من خريجي المعهد القانوني والتدريبي الوطني، ويخضع القضاة والمدعون العامون لمسار مهني طويل ومنظم، يتضمن تدريباً مستمراً ومراقبة أداء دقيقة، كما يحصلون على رواتب تنافسية وضمانات وظيفية قوية تعزز استقرارهم المهني واستقلالهم.<sup>(75)</sup>

5. الاتصال الفعال: تم تدعيم النظام القضائي الياباني ببنية معلوماتية متكاملة، تتضمن أنظمة معلوماتية إلكترونية لإدارة المحاكم، وبوابات إلكترونية للمعلومات القانونية، وآليات تنسيق فعالة بين مختلف أجهزة العدالة، وخدمات استشارية قانونية مجانية تقدمها الدولة للمواطنين.<sup>(76)</sup>

6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: تركز المنظومة العدلية على: الدستور الياباني الصادر في عام 1947، القانون المدني والجنائي «المتأثر بالنموذج الألماني»، قانون المحاكم وقانون المدعين العامين، لوائح تنظيم مهنة المحاماة، بالإضافة إلى القواعد التفصيلية للإجراءات القضائية.<sup>(77)</sup>

7. نظم العمل: يُطبق نظام قضائي مختلط يجمع بين النظام التنقيبي «Inquisitorial» والنظام الاتهامي «Adversarial»، وقد تم في عام 2009 إقرار نظام المحلفين المختلط «Saiban-in»، وهو مزيج من قضاة محترفين ومواطنين عاديين في القضايا الجنائية الكبرى. كما يُشجّع على الوساطة والتسوية في القضايا المدنية، ويُعتمد على إجراءات موحدة ومبسطة لتيسير العدالة.<sup>(78)</sup>

### 3-4-1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية اليابانية

1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية:<sup>(79)</sup>

- إصلاح نظام المحلفين «2009» «Saiban-in»: تم إدخال تعديلات جوهرية على هذا النظام سمحت بإشراك المواطنين العاديين إلى جانب القضاة المحترفين في المحاكمات الجنائية الكبرى. وقد أسهمت هذه الخطوة في رفع ثقة الجمهور بالنظام القضائي بنسبة 30٪، وتقليص مدة المحاكمات بنسبة 20٪.

- برنامج تسريع التقاضي «2003-2011»: أُطلق هذا البرنامج بهدف تقليص زمن التقاضي في القضايا المدنية، وتمكّن من خفض متوسط مدة القضايا المدنية الرئيسة من 20.7 شهراً إلى 11.5 شهراً، من خلال إعادة تصميم الإجراءات القضائية وتسريع سير الدعوى.

- إصلاح نظام التدريب القانوني «2004»: حيث شمل هذا الإصلاح إنشاء كليات حقوق مهنية جديدة، وتحديث نظام امتحانات المحامين التي تنظمها نقابة المحامين الوطنية. وقد أدى هذا الإصلاح إلى رفع عدد المحامين المؤهلين سنوياً من 500 إلى 2000 محامٍ، مما عزز من القدرات القانونية في البلاد.

- برنامج المساعدة القانونية المدعوم حكومياً «2006» «Houterasu»: حيث أنشأت الحكومة مؤسسة وطنية مستقلة لتقديم المساعدة القانونية المجانية أو منخفضة التكلفة، وقدمت هذه

المؤسسة خدماتها لأكثر من 1.5 مليون مواطن سنوياً، وأسهمت في تحسين فرص الوصول إلى العدالة في المناطق الريفية بنسبة 45%.

2. التدخلات الإصلاحية في المنظومة الرقابية: واكبت اليابان إصلاح المنظومة العدلية بتطوير مؤسسات الرقابة الإدارية والمالية، ومن أبرز هذه التدخلات:<sup>(80)</sup>

- إنشاء مجلس التدقيق المركزي: وهو جهاز مستقل يتولى الرقابة المالية على الأداء الحكومي، ويقدم تقارير دورية حول كفاءة استخدام المال العام.
- تكوين لجنة الخدمة المدنية الوطنية: تُعنى بالإشراف على التوظيف والترقيات في القطاع العام، وضمان النزاهة والشفافية في الوظيفة الحكومية.
- إنشاء مكتب الشكاوى الإدارية: يوفر قناة رسمية لتلقي شكاوى المواطنين ضد المؤسسات العامة، ويساعد في معالجة التجاوزات الإدارية.
- تطبيق نظام الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة: فُرض على كافة الهيئات الحكومية تطبيق آليات رقابة ذاتية داخلية لضمان الامتثال للأنظمة، وتفادي الاختلالات الإدارية والمالية.

### 5-3. تجربة سنغافورة

تُعد سنغافورة من النماذج الرائدة عالمياً في بناء منظومة عدلية ورقابية تتميز بالكفاءة والسرعة والنزاهة. ويعود نجاح هذه المنظومة إلى تكامل بنيتها التنظيمية واعتمادها على التكنولوجيا المتقدمة وصرامة معايير التعيين والرقابة. ويمكن تلخيص أبرز خصائصها فيما يلي:

1. الهياكل التنظيمية: تتكون من المحكمة العليا والتي تشمل محكمة الاستئناف ومحكمة العدل العليا، ومحاكم الدولة والتي تضم المحاكم الجزائية والمدنية، بالإضافة إلى المحاكم المتخصصة مثل المحاكم الأسرية والعمالية والمخصصة للمطالبات الصغيرة.<sup>(81)</sup>
2. الوحدات الهيكلية: والتي تتكون من: محكمة الاستئناف وهي أعلى سلطة قضائية في البلاد، محكمة العدل العليا، محاكم المقاطعات، محاكم الصلح، محكمة الأسرة، محكمة المطالبات الصغيرة، والمحكمة التجارية الدولية، مكتب المدعي العام، هذا بالإضافة إلى أكاديمية سنغافورة القانونية.<sup>(82)</sup>

3. الثقافة التنظيمية: تتميز هذه المنظومة بثقافة مؤسسية تُركّز على الكفاءة والسرعة في الإنجاز، الشفافية والنزاهة العالية، وعدم التسامح مطلقاً مع الفساد، والتوجه نحو خدمة المستخدمين.<sup>(83)</sup>
- الكوادر الوظيفية: تتميز باختيار القضاة وفق معايير صارمة من بين أفضل المحامين والأكاديميين، ومنحهم رواتب مرتفعة تعادل رواتب المدراء التنفيذيين للشركات الكبرى، كما يحصلون على تدريب مستمر ومكثف على أحدث الممارسات القضائية، ويخضعون لنظام تقييم صارم مرتبط بنتائج الأداء.<sup>(84)</sup>

4. الاتصال الفعال: يتميز بوجود نظام إلكتروني مكتمل للمحاكم، واستخدام تطبيقات ذكية للوصول إلى خدمات المحاكم، ونظام تواصل مكتمل بين أجهزة العدالة، وإنشاء مركز خدمة العملاء على

مدار الساعة.<sup>(85)</sup>

5. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: يعتمد النظام القانوني على نظام فريد هو مزيج من القانون العام الإنجليزي مع تعديلات محلية، بالإضافة إلى قانون خاص يسمى قانون إدارة العدالة، وقوانين مكافحة الفساد صارمة، وقواعد إجراءات للمحاكم المختلفة، وسياسات إدارة القضايا.<sup>(86)</sup>

6. نظم العمل: تبني المحاكم السنغافورية إجراءات موحدة وقياسية، تشمل: نظام الإدارة المسبقة للقضايا «Pre-Trial Management»، وإدارة القضايا المعقدة من قبل قضاة متخصصين، ونظام إلكتروني لتخصيص القضايا على القضاة وجدولتها.<sup>(87)</sup>

### 3-5-1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية في النظام السنغافوري

1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية: نفذت سنغافورة مجموعة من الإصلاحات الجوهرية التي ساهمت في بناء نظام قضائي يُعد من بين الأكثر كفاءة وشفافية عالميًا، وأبرزها:

- تطوير نظام إدارة القضايا الإلكتروني «ICMS» 2000-1995: حيث استثمر ما يقارب 59 مليون دولار في بناء نظام إلكتروني شامل لإدارة القضايا. وقد أدى إلى خفض متوسط مدة الفصل في القضايا المدنية من مدة كانت تصل إلى 50 شهرًا خلال ثمانينات القرن الماضي إلى أقل من 18 شهرًا اليوم.
- تطبيق نظام التقاضي الإلكتروني «eLitigation» 2013-2011: حيث قامت الحكومة بتطوير الجيل الثاني من النظام القضائي الإلكتروني باستثمار قدره 35 مليون دولار. مما أدى إلى تقديم 100% من القضايا إلكترونيًا، وتقليص زمن معالجة المستندات الذي كان يتراوح ما بين 3 - 5 أيام إلى أقل من 24 ساعة.
- إنشاء مركز حل المنازعات الإلكتروني «2018»: أطلقت سنغافورة منصة لحل المنازعات البسيطة إلكترونيًا، وتمكنت من تسوية 80% من القضايا خلال أسبوعين فقط دون الحاجة إلى الحضور للمحكمة.
- إصلاح نظام اختيار القضاة «2012-2007»: حيث طُبّق نظام جديد في اختيار القضاة، يجمع بين التميز الأكاديمي والخبرة العملية، ما أسفر عن رفع ثقة الجمهور بالنظام القضائي بنسبة 22%، ووفقًا لاستطلاعات رسمية.<sup>(88)</sup>

2. التدخلات الإصلاحية في المنظومة الرقابية: سعت الحكومة السنغافورية إلى تعزيز فعالية واستقلالية الأجهزة الرقابية عبر عدة إجراءات استراتيجية، من أبرزها:<sup>(89)</sup>

- ربط جهاز التحقيق في ممارسات الفساد «CPIB»، وكذلك مكتب المراجع العام مباشرة برئيس الوزراء، لضمان استقلالهما التام في العمل الرقابي.
- تشكيل لجنة الخدمة العامة، والتي تُشرف على تعيينات وترقيات كبار الموظفين الحكوميين، وتضمن نزاهة العملية الإدارية.
- تبني نظام الإعلان عن الذمة المالية، حيث ألزمت كبار المسؤولين بالكشف عن ممتلكاتهم

وأصولهم، كأداة لتعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح.

### 6-3. التجربة المغربية

تُعد المملكة المغربية نموذجًا عربيًا بارزًا في مجال الإصلاح التدريجي للمنظومة العدلية والرقابية، خاصة بعد التعديلات الدستورية لعام 2011، وقد تميزت منظومتها بعدد من الخصائص المؤسسية والتنظيمية، يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. الهياكل التنظيمية: والتي تتكون من: محكمة النقض كأعلى هيئة قضائية، محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية، والمحاكم المتخصصة مثل المحاكم الإدارية والتجارية، بالإضافة إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمحكمة الدستورية.<sup>(90)</sup>
2. الوحدات الهيكلية: والتي تشمل محكمة النقض، 21 محكمة استئناف و65 محكمة ابتدائية، 8 محاكم تجارية و3 محاكم استئناف تجارية، 7 محاكم إدارية ومحكمتي استئناف إدارية، المجلس الأعلى للسلطة القضائية، رئاسة النيابة العامة والتي أصبحت مستقلة عن وزارة العدل منذ عام 2017، والمعهد العالي للقضاء.<sup>(91)</sup>
3. الثقافة التنظيمية: تمتاز المنظومة القضائية المغربية بخصوصية تميز بين التقاليد القانونية الفرنسية والقيم الإسلامية، مع سعي حثيث لتعزيز ثقافة استقلال القضاء بعد أحداث الربيع العربي، وتنفيذ الإصلاحات بشكل تدريجي ومنفتح على المبادئ والمعايير الدولية.<sup>(92)</sup>
4. الكوادر الوظيفية: يُختار القضاة من خريجي المعهد العالي للقضاء، وتسعى الحكومة إلى تعزيز تأهيلهم من خلال برامج تدريبية مستمرة وتحسين ظروفهم المادية والمعنوية. وقد أحرز المغرب تقدمًا ملحوظًا في تعزيز دور المرأة القضائية، حيث تشكل النساء نحو 30% من السلك القضائي.<sup>(93)</sup>
5. الاتصال الفعال: يُدعم النظام العدلي المغربي بمنظومة معلوماتية تشمل بوابة الكترونية للخدمات القضائية، مراكز استقبال وإرشاد داخل المحاكم، نظام معلوماتي يربط بين مؤسسات العدالة، ومركز اتصال خاص بخدمة المتقاضين.<sup>(94)</sup>
6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: تستند المنظومة إلى قاعدة دستورية وتشريعية معززة منذ عام 2011، وتشمل دستور العام 2011 الذي عزز استقلالية القضاء، القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، القانون التنظيمي للنظام الأساسي للقضاة، قوانين المسطرة المدنية والجنائية، مدونة السلوك القضائي.<sup>(95)</sup>
7. نظم العمل: تتميز بوجود مكاتب المساعدة القانونية، آليات الوساطة القضائية وبدائل تسوية النزاعات، نظام المساعدة القضائية للفئات الهشة، إجراءات خاصة للقضايا المستعجلة.<sup>(96)</sup>

### 6-3-1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية والرقابية في المغرب

شهد المغرب، خلال العقد الأخير، تحولات بارزة في منظومته العدلية والرقابية، عكست إرادة سياسية لإرساء استقلال السلطة القضائية وتعزيز فعالية الرقابة. وتجلّت أبرز الإصلاحات فيما يلي:<sup>(97)</sup>



## 1. إصلاحات المنظومة العدلية:

- إصدار ميثاق إصلاح منظومة العدالة «2013-2020»: حيث مثل هذا الميثاق خطة استراتيجية شاملة لإصلاح القضاء، تضمنت 36 مشروعاً استراتيجياً و353 إجراءً تنفيذياً. وقد أفضى تطبيقه إلى تنفيذ ما نسبته 80% من الإجراءات المقررة، وتحسّنت على إثره مؤشرات جودة العدالة بنسبة 25%، وفق تقارير رسمية.
- استقلالية النيابة العامة «2017»: حيث تم اتخاذ قرار بفصل رئاسة النيابة العامة عن وزارة العدل، ومنحها استقلالاً إدارياً ومالياً، مما أدّى لتعزيز استقلالية عمل النيابة العامة، وتحسين أدائها الوظيفي والمؤسسي.
- المحكمة الرقمية «2018-2020»: حيث أطلقت الحكومة مشروعاً رقمياً لأتمتة الخدمات القضائية، شمل 12 خدمة قضائية رئيسية. وبلغ عدد المستخدمين أكثر من 3 ملايين متقاضٍ، وأسفر المشروع عن تقليص زمن الإجراءات بنسبة 40%، وتعزيز كفاءة الخدمات القضائية.
- تقنية العدالة عن بعد «2020»: استجابة لجائحة كوفيد-19، فعّلت الحكومة المغربية نظام المحاكمات عن بُعد. وقد أنجزت أكثر من 33,000 جلسة خلال ثلاثة أشهر فقط، وتمت معالجة ما يزيد عن 8,000 قضية رغم ظروف الإغلاق، ما عكس مرونة النظام القضائي واستعداده الرقمي.

2. إصلاحات المنظومة الرقابية: على صعيد الرقابة المالية والإدارية، فقد تبنت الحكومة المغربية حزمة من التدخلات المؤسسية، كما قامت بإنشاء هيئات عديدة لتعزيز دورها الرقابي وهي: <sup>(98)</sup>

- إنشاء المجلس الأعلى للحسابات: كمؤسسة عليا للرقابة المالية، تتولى التدقيق في إنفاق المال العام وتقديم تقارير دورية للملك والبرلمان.
- إنشاء الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: التي تطورت لاحقاً إلى هيئة وطنية مستقلة تعنى بمحاربة الفساد وتعزيز الشفافية.
- إنشاء المفتشية العامة للمالية: التي تمارس رقابة إدارية ومالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.
- إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان: الذي يتولى مراقبة احترام الحقوق والحريات، ويتقاطع عمله مع المنظومة الرقابية في تعزيز المساءلة والشفافية.

## 3-7. التجربة الأردنية

تُعد الأردن من النماذج العربية التي شهدت تحولات نوعية في بنيتها العدلية والرقابية، خصوصاً في العقد الأخير. وقد تميزت منظومتها بالخصائص التالية:

1. الهياكل التنظيمية: وتشمل محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف والمحاكم البدائية، المحاكم المتخصصة مثل المحاكم الإدارية، والضريبية والجمركية، المجلس القضائي لإدارة شؤون القضاء، بالإضافة للمحكمة الدستورية والتي تأسست عام 2012. <sup>(99)</sup>



2. الوحدات الهيكلية: تتكون من: محكمة التمييز كأعلى هيئة قضائية، 3 محاكم استئناف، 16 محكمة ابتدائية، 43 محكمة صلح، المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، محكمة أمن الدولة، محاكم ضريبة وجمركية، المعهد القضائي الأردني، بالإضافة إلى رئاسة النيابة العامة.<sup>(100)</sup>
3. الثقافة التنظيمية: تتسم بالاحترافية والانفتاح على التطوير والتغيير، والاستفادة من التجارب الأخرى ومعايير ومبادئ العدالة الدولية، ومراعاة التوازن بين التقاليد المحلية والممارسات العالمية.<sup>(101)</sup>
4. الكوادر الوظيفية: يُعَيَّن القضاة من خريجي المعهد القضائي أو من بين المحامين ذوي الكفاءة. ويحصل القضاة على برامج تدريب مستمر، ويخضعون لنظام تقييم أداء دوري وشفاف، مع وجود اهتمام واضح بتعزيز دور المرأة في السلك القضائي.<sup>(102)</sup>
5. الاتصال الفعال: وهو ما يتجسّد عبر: منصة ميزان الإلكترونية للخدمات القضائية، ومركز الاتصال الموحد التابع لوزارة العدل، نظام تبادل للمعلومات بين المؤسسات العدلية، وخدمة الاستعلام النصي عن القضايا.<sup>(103)</sup>
6. القوانين واللوائح والسياسات التنظيمية: شملت القيام بتعديلات دستورية عام 2011 لتعزيز استقلالية القضاء، إصدار قانون استقلال القضاء، وقانون المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والجزائية، بالإضافة لإصدار مدونة السلوك القضائي.<sup>(104)</sup>
7. نظم العمل: تشمل إنشاء نافذة موحدة للخدمات القضائية، وضع نظام إدارة القضايا، تبني برامج الوساطة القضائية، إنشاء مكاتب فنية في المحاكم لمساعدة القضاة.<sup>(105)</sup>

### 3-7-1. التدخلات الإصلاحية في المنظومة العدلية الرقابية في الأردن

1. إصلاحات المنظومة العدلية: والتي شملت:<sup>(106)</sup>
  - مشروع أتمتة المحاكم «2015-2019»: حيث استثمرت الحكومة 15 مليون دينار أردني لرقمنة الإجراءات القضائية، وتم رقمنة 7 ملايين ملف قضائي، مما أسفر عن تقليص متوسط زمن الفصل في القضايا بنسبة 30%.
  - استراتيجية تطوير القضاء «2017-2021»: وهي خطة شاملة لتطوير منظومة العدالة في الأردن، تبنتها الحكومة ودعمها الاتحاد الأوروبي بمبلغ 50 مليون يورو، حققت الخطة 75% من الأهداف، ما أدى لتحسّن ترتيب الأردن في مؤشرات سيادة القانون الدولية.
  - إنشاء غرف اقتصادية متخصصة «2018»: حيث أنشأت الحكومة غرفاً قضائية مختصة بالقضايا الاقتصادية، مما قلص متوسط مدة البت في ذلك النوع من القضايا من 730 يوماً إلى 160 يوماً فقط.
  - برنامج العدالة الجنائية «2016-2020»: وهو برنامج نُفِّذ بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية «USAID»، وأسهم في خفض نسبة الموقوفين قبل المحاكمة من 38% إلى 25% من نزلاء السجون.

2. إصلاحات المنظومة الرقابية: ويتمثل أهمها بالتالي:<sup>(107)</sup>

- إنشاء ديوان المحاسبة، كجهة عليا للرقابة المالية.
- تأسيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، لتعزيز المساءلة والشفافية.
- إحداث ديوان المظالم لمعالجة شكاوى المواطنين ضد الجهات الحكومية.
- إنشاء وحدات رقابة داخلية في مختلف مؤسسات الدولة، لضمان الامتثال والرقابة الذاتية.

### 8-3. الدروس المستفادة من التجارب العالمية

أظهرت التجارب الدولية في إصلاح المنظومات العدلية والرقابية مجموعة من المبادئ والممارسات الرشيدة التي يمكن الاستفادة منها عند صياغة أي مشروع إصلاحى مشابه، ويمكن تلخيص أبرز هذه الدروس في الآتي:

- تعزيز الاستقلالية المؤسسية: يمثل استقلال القضاء والأجهزة الرقابية أحد الشروط الجوهرية لتحقيق الفاعلية، إذ لا يمكن ضمان نزاهة الأحكام أو دقة الرقابة في ظل تبعية سياسية أو إدارية.
- اتباع نهج إصلاحى تدريجي: أثبتت التجارب أهمية التدرج المرحلي في تنفيذ الإصلاحات العدلية، بما يسمح بتكيف المؤسسات مع التغيير، وتفادي المقاومة المؤسسية أو المجتمعية المفاجئة.
- تحقيق التوازن بين الاستقلالية والمساءلة: لا يكفي منح المؤسسات العدلية والرقابية استقلالاً تنظيمياً، بل يجب أن يترافق ذلك مع وجود آليات فعالة للمساءلة والرقابة الداخلية والخارجية، لضمان عدم الانحراف عن الأهداف.
- الاستثمار في بناء القدرات البشرية: أظهر الواقع أن تطوير أداء المنظومة العدلية مرهون بجودة كوادرها، ما يستوجب توفير برامج تدريبية مستمرة، ومسارات مهنية واضحة، وآليات تقييم شفافة.
- التحول الرقمي كأداة إصلاح: ساهمت التكنولوجيا الحديثة في تحسين كفاءة المحاكم، وتقليص مدد التقاضي، وتيسير وصول المواطنين إلى الخدمات العدلية، ما يجعلها عنصراً أساسياً في أي إصلاح مستقبلي.
- تعزيز التخصص القضائي: أثبتت المحاكم المتخصصة «الاقتصادية، التجارية، الأسرية...» فعاليتها في التعامل مع القضايا المعقدة والمستحدثة، خاصة عند ربطها بتأهيل متخصص للقضاة.
- التركيز على الجوانب الإنسانية: لا تقتصر العدالة على الجانب القانوني فحسب، بل تشمل أيضاً تحسين تجربة المتقاضين، وتسهيل وصولهم إلى العدالة، من خلال مراكز إرشاد، ومساعدة قانونية، وآليات بديلة لحل النزاعات.
- أهمية التقييم والتقييم المستمر: من الضروري أن تخضع الإصلاحات العدلية والرقابية لمراجعة دورية، تُقيّم مدى فاعليتها وتكشف مواطن القصور، بما يضمن التكيف المستمر مع

المتغيرات ورفع الأداء المؤسسي.<sup>(108)</sup>

### جدول «3»

أهم إصلاحات الدول في المنظومة العدلية وإمكانية تطبيقها في اليمن

العامل	الأمثلة التطبيقية	إمكانية التطبيق في اليمن
استقلالية القضاء	المجلس الأعلى للقضاء «المغرب»، لجنة اختيار القضاة «بريطانيا»	متوسطة، تحتاج لتعديلات دستورية وقانونية وإرادة سياسية
التحول الرقمي	نظام إدارة القضايا «سنغافورة»، المحاكم الإلكترونية «الأردن»	منخفضة، تحتاج لبنية تحتية وتدريب
بناء القدرات	المعهد القضائي الفيدرالي «أمريكا»	مرتفعة، يمكن تطوير المعهد العالى للقضاء
مكافحة الفساد	مكتب التحقيق في ممارسات الفساد «سنغافورة»	متوسطة، تحتاج لإرادة سياسية قوية
آليات بديلة لحل النزاعات	الوساطة والتحكيم «اليابان»، الصلح القضائي «فرنسا»	مرتفعة، تنسجم مع الثقافة المجتمعية

## 4. الرؤية المقترحة لإصلاح المنظومة العدلية والرقابية في اليمن

### 4-1. المحددات الرئيسية للخطة

من تحليل ودراسة التجارب العالمية المختلفة، وتقييم مدى ملاءمتها للواقع اليمني، يمكن استنباط الدروس التالية التي ستساعد في وضع رؤية لتطوير مكونات المنظومة العدلية اليمنية:

#### 4-1-1. على مستوى الهياكل التنظيمية والوحدات الهيكلية

استناداً إلى تحليل التجارب العالمية المختلفة، وتقييم مدى قابليتها للتطبيق في السياق اليمني، يمكن بلورة مجموعة من التوصيات العملية التي تشكل نواة رؤية إصلاحية شاملة، وتحديدًا على صعيد الهياكل التنظيمية والوحدات المؤسسية للمنظومة العدلية، على النحو الآتي:

- تعزيز استقلالية القضاء: ينبغي إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى وضمان استقلاله الكامل ماليًا وإداريًا، من خلال توفير الضمانات المؤسسية والموارد الكافية التي تُترجم استقلال القضاء من إطار النصوص القانونية إلى واقع مؤسسي عملي.
- تعزيز اللامركزية القضائية: يتطلب السياق اليمني، ذو الطبيعة الجغرافية والاجتماعية المتنوعة،

تبنّي نموذج لا مركزي في إدارة المحاكم، مع الحفاظ على وحدة النظام القضائي العام. ويمكن الاستفادة هنا من النموذجين الألماني والإسباني، حيث نجح كلا البلدين في تحقيق التوازن بين استقلالية القضاء المحلي ووحدة النظام القضائي الوطني.<sup>(109)</sup>

- إنشاء محاكم متخصصة: يوصى بالتوسع في إنشاء محاكم متخصصة «تجارية، عمالية، ضريبية، جمركية، ومحاكم الأحوال الشخصية»، لما لها من أثر مباشر في تسريع التقاضي وتحقيق العدالة المتخصصة. وتشير تجربة الأردن في هذا المجال إلى تخفيض زمن الفصل في القضايا الاقتصادية من 730 يوماً إلى 160 يوماً بفضل إنشاء غرف قضائية متخصصة.<sup>(110)</sup>

- تعزيز التكامل بين مكونات المنظومة العدلية والرقابية: يتطلب الإصلاح الحقيقي تطوير آليات تنسيق وتكامل بين المؤسسات القضائية والرقابية، لضمان تبادل المعلومات، وعدم تضارب الاختصاصات. ويمكن الاستفادة من النموذج الفرنسي، الذي اعتمد على نظام Portalis كمنصة موحدة تربط بين مكونات المنظومة العدلية، ما أسهم في تحسين الأداء العام ورفع كفاءة المتابعة القضائية.

- إعادة توزيع الوحدات الهيكلية: يتعين إعادة النظر في التوزيع الجغرافي للمحاكم، بهدف تقريب العدالة من المواطنين في الأرياف والمناطق النائية، وتخفيف الضغط على المحاكم المركزية. وتُعد التجربة الفرنسية نموذجاً ملهماً، حيث أدّت عملية إعادة رسم خريطة القضاء «2007-2010» إلى تحسين التوزيع الجغرافي وتقليص الكلفة التشغيلية بنسبة 15%.

#### 2-1-4. على مستوى الكوادر الوظيفية

تُعد الكوادر البشرية المحرك الرئيس لفاعلية أي منظومة عدلية ورقابية، ولذلك فإن أي إصلاح بنيوي يجب أن يوازيه إصلاح في آليات التعيين، والتدريب، والتحفيز، والتقييم. ويمكن في هذا السياق الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة لتطوير الكوادر القضائية والرقابية في اليمن، من خلال التوصيات التالية:

- اعتماد آليات موضوعية لاختيار القضاة وأعضاء النيابة: ينبغي تطوير معايير واضحة وشفافة تقوم على الكفاءة والنزاهة عند اختيار القضاة، بعيداً عن التدخلات السياسية أو الاعتبارات غير المهنية. ويمكن الاسترشاد بالتجربة البريطانية التي أنشأت لجنة مستقلة للتعيينات القضائية، وأسهمت هذه الآلية في رفع ثقة الجمهور بالنظام القضائي بنسبة 22%، وفقاً لاستطلاعات الرأي الرسمية.<sup>(111)</sup>

- الاستثمار في التدريب والتأهيل المستمر: من الضروري تبني خطة وطنية للتأهيل المهني تشمل برامج متخصصة للقضاة وأعضاء النيابة والعاملين في الأجهزة الرقابية، بما يعزز قدراتهم القانونية والإدارية. ويُستفاد في هذا السياق من التجربة اليابانية التي تفرض على القضاة خضوعاً لتدريب مكثف يمتد حتى سنتين قبل مباشرة العمل القضائي، مما ينعكس إيجاباً على جودة الأحكام وانضباط الأداء.<sup>(112)</sup>

- تحسين الأوضاع المالية والمعيشية: يُوصى بوضع استراتيجية مرنة لأجور ومزايا القضاة تأخذ بعين الاعتبار معدل التضخم، وتحقق الحد الأدنى من الكرامة والاستقرار المادي، لما لذلك من أثر مباشر على مكافحة الفساد. وقد أظهرت تجربة سنغافورة أن منح القضاة رواتب تعد من الأعلى عالميًا مكّن النظام القضائي من جذب أفضل الكفاءات، ورَسَخ ثقافة النزاهة والحياد.
- تطوير نظام تقييم الأداء: يتطلب الأمر إنشاء نظام مؤسسي شفاف لتقييم الأداء القضائي، يستند إلى مؤشرات كمية ونوعية، مع ربط التقييم بالتطوير المهني والترقيات. وتُعد التجربة الماليزية مثالاً رائدًا في هذا المجال، حيث أسهم نظام مؤشرات الأداء القضائي في تحسين أداء القضاة بنسبة 35% خلال سنوات قليلة.
- تعزيز التنوع والتمثيل داخل الجهاز القضائي: من المهم إرساء مبدأ العدالة التمثيلية داخل القضاء، من خلال تعزيز مشاركة المرأة، وتمكين الفئات المهمشة من الوصول إلى المناصب القضائية. وقد حققت كندا تقدمًا ملحوظًا في هذا السياق، حيث أدى اعتماد استراتيجية التنوع القضائي إلى رفع نسبة القاضيات من 29% إلى 45% خلال عقد واحد فقط.<sup>(113)</sup>

#### 3-1-4. على مستوى القوانين والسياسات التنظيمية

تشكل البيئة التشريعية والإجرائية الأساس الذي تستند إليه المنظومة العدلية والرقابية، ومن ثم فإن أي إصلاح شامل يجب أن يُترجم إلى قوانين واضحة، وسياسات تنفيذية فعّالة، تراعي المعايير الدولية ومتطلبات السياق الوطني. ومن أبرز ملامح الإصلاح المقترح في هذا الجانب:

- تحديث وتوحيد التشريعات: تتطلب المرحلة الراهنة مراجعة شاملة وتحديثًا متسقًا للتشريعات المنظمة للعمل القضائي والرقابي، بما يضمن استقلالية القضاء، ويوفر الحماية القانونية للقضاة والعاملين في الجهاز العدلي، فضلًا عن تأمين الشهود والمبلغين. وقد قدمت التجربة المغربية نموذجًا متقدمًا في هذا الصدد، حيث تم تحديث أكثر من 40 قانونًا ومرسومًا ضمن إطار ميثاق إصلاح منظومة العدالة «2013-2020».<sup>(114)</sup>
- تعزيز ضمانات المتقاضين: يُوصى بتطوير النصوص القانونية المتعلقة بحقوق المتقاضين، من خلال تحديد مدد زمنية ملزمة للفصل في أنواع القضايا، وتقنين إجراءات تسريع المحاكمات. وتُعد التجربة الفرنسية نموذجًا رائدًا في هذا المجال من خلال قانون تحديث العدالة «J21»، الذي أدى إلى خفض وقت معالجة القضايا البسيطة بنسبة 30%.
- تطوير قوانين مكافحة الفساد: ينبغي تحديث قوانين مكافحة الفساد لتشمل توسيع صلاحيات الهيئات الرقابية، وتوفير حماية قانونية شاملة للمبلغين والشهود، وضمان انسجام هذه القوانين مع الاتفاقيات الدولية. وتُعد كل من سنغافورة وماليزيا من النماذج التي منحت هيئات مكافحة الفساد صلاحيات واسعة، وهو ما أسهم في رفع مستوى الأداء الرقابي وخفض نسب الفساد.
- تبني آليات بديلة لحل النزاعات: ينبغي تعزيز الوسائل البديلة لحل النزاعات، بما في ذلك الوساطة، التحكيم، والتسوية الودية، عبر تطوير الإطار التشريعي الناظم لها، وتوسيع نطاق

استخدامها في القضايا المدنية والتجارية. وقد أثبتت التجربة اليابانية فاعلية هذه الوسائل، حيث يتم تسوية أكثر من 60% من النزاعات المدنية خارج أروقة المحاكم.

- وضع سياسات تنظيمية واضحة وموحدة: يتطلب الإصلاح أيضًا تطوير سياسات وإجراءات معيارية توجه عمل القضاة وتوحد الممارسات القضائية في مختلف المحاكم، ما يسهم في رفع مستوى الاتساق والعدالة. وتبرز هنا التجربة الأمريكية، التي طوّرت قواعد الإجراءات الفيدرالية المدنية والجنائية، ما عزز من توحيد الأداء القضائي على مستوى الدولة الفيدرالية.<sup>(115)</sup>

#### 4-1-4. على مستوى الاتصال ونظم العمل.

يُعد الاتصال المؤسسي الفعّال وتحديث نظم العمل من الركائز الجوهرية لبناء منظومة عدلية ورقابية كفؤة وشفافة. ويستوجب هذا الجانب مجموعة من التدخلات التنظيمية والتقنية المستلهمة من التجارب الدولية الرائدة، يمكن تلخيصها في الآتي:

- أتمتة الإجراءات القضائية: تطوير نظام إلكتروني شامل لإدارة القضايا، يغطي جميع مراحل التقاضي بدءًا من قيد الدعوى وحتى إصدار الحكم. وقد أظهرت تجربتنا سنغافورة والإمارات فاعلية هذه الأتمتة، حيث أسهمت في خفض زمن معالجة المستندات من أيام إلى ساعات،<sup>(116)</sup> وتيسير تدفق العمل داخل المحاكم.
- إنشاء قاعدة بيانات قضائية إلكترونية: يتطلب الإصلاح الرقمي بناء قاعدة بيانات مركزية للأحكام، والتشريعات، والسوابق القضائية، تتيح الوصول الإلكتروني المنظم للجهات القضائية والمواطنين، على غرار نظام PACER الأمريكي، الذي مثّل تحولًا جذريًا في إتاحة المعلومات القضائية وتعزيز الشفافية.
- تطوير نظام خدمات إلكترونية للمتقاضين: ينبغي إنشاء بوابة إلكترونية موحدة تمكّن المواطنين من رفع الدعاوى، متابعة القضايا، ودفع الرسوم القضائية إلكترونيًا، كما هو الحال في منصة «ميزان» الأردنية التي تقدم أكثر من 70 خدمة إلكترونية قضائية، وساهمت في تحسين تجربة المتقاضين.
- تعزيز الربط الإلكتروني بين الجهات المعنية: يتطلب إصلاح العدالة الرقمية ربط المحاكم بالنيابات، والشرطة، ومراكز الاحتجاز، وهيئات الرقابة من خلال نظام إلكتروني موحد، وهو ما نجحت في تحقيقه سنغافورة وماليزيا، حيث أدى الربط المؤسسي إلى تسريع وتيرة التقاضي، وتعزيز كفاءة التنسيق المؤسسي.
- تبسيط إجراءات العمل القضائي: يتطلب التحول الرقمي إعادة هندسة الإجراءات القضائية لتكون أبسط، وأكثر كفاءة، كما أظهرت التجربة البريطانية التي أدت فيها مبادرة تبسيط التقاضي المدني إلى تقليص عدد الخطوات الإجرائية بنسبة 40%، وتحسين تجربة المتقاضين.

#### 4-1-5. على مستوى الثقافة التنظيمية

تُعد الثقافة المؤسسية المحرّك الخفي لجودة الأداء والالتزام المهني، ويقتضي تطوير المنظومة

العدلية والرقابية في اليمن ترسيخ ثقافة مؤسسية جديدة قائمة على القيم والمبادئ المهنية. وتشمل المحاور الآتية:

- تعزيز ثقافة النزاهة والشفافية: ينبغي نشر قيم المساءلة، ومكافحة الفساد، وعدم التسامح مع التجاوزات، من خلال التدريب، والتوعية، ومدونات السلوك، مستفيدين من تجربة سنغافورة، التي قامت على ترسيخ ثقافة «صفر تسامح» مع الفساد، مما انعكس على مؤشرات الثقة العامة.
- ترسيخ ثقافة خدمة المواطن: تحتاج العدالة اليمنية إلى التحول نحو نموذج عدالة متمحور حول المواطن، كما في التجربة الكندية، التي جعلت من خدمة المتقاضين مبدأً مؤسساً لكل القرارات والإجراءات القضائية، وكرّست ذلك في تصميم السياسات المؤسسية.<sup>(117)</sup>
- تشجيع الابتكار والتطوير المؤسسي: يتطلب الواقع اليمني تعزيز الإبداع الإداري والقضائي، وتحفيز العاملين على تقديم حلول مبتكرة ومبادرات تطويرية، كما هو الحال في تجربة إستونيا، التي نجحت في دمج التقنية بالابتكار القانوني لبناء نظام عدلي رقمي متقدم.<sup>(118)</sup>
- تعزيز ثقافة العمل الجماعي والتكامل المؤسسي: ينبغي تعزيز روح الفريق داخل الأجهزة العدلية والرقابية، وتشجيع العمل التشاركي والتنسيق بين الجهات، على غرار التجربة اليابانية، التي أولت أهمية بالغة لتناغم الفرق العدلية والمؤسسية.
- ترسيخ ثقافة الاحترافية والانضباط: يتوجب على مؤسسات العدالة في اليمن اعتماد مدونات سلوك واضحة تستلهم مبادئ بانغالور للسلوك القضائي، ونظام مدونات السلوك الأمريكي، بما يضمن احترام القواعد المهنية، وتعزيز استقلال القضاء، ونزاهة الأداء القضائي.<sup>(119)</sup>

## 2-4. الخطوات العملية لخطة إصلاح المنظومة العدلية والرقابية في اليمن

تعكس هذه الخطة توجهاً استراتيجياً يقوم على النهوض الشامل بالمنظومة العدلية والرقابية في اليمن، من خلال إعادة هيكليتها، وتعزيز استقلاليتها، ورفع كفاءتها، وتوسيع نطاق ثقة المواطن بها. وتستند هذه الرؤية إلى المبادئ العامة المعتمدة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP<sup>(120)</sup>، لا سيما فيما يتعلق بالحكم الرشيد، وسيادة القانون، وتعزيز الشفافية والمساءلة.

### 1-2-4. الأهداف الاستراتيجية للخطة

- تعزيز استقلالية المنظومة العدلية والرقابية، وحمايتها من أشكال التدخل السياسي أو الاجتماعي أو الأمني.
- رفع كفاءة وفعالية المؤسسات القضائية والرقابية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
- ترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المؤسسات العدلية والرقابية.
- استعادة وتعزيز ثقة المواطنين في أداء السلطة القضائية والأجهزة الرقابية.
- مواكبة التطورات التكنولوجية، وتوظيف التحول الرقمي في تطوير الأداء المؤسسي والعدلي

والرقابي.

#### 2-2-4. المراحل المقترحة للتنفيذ

##### 1. المرحلة الأولى: قصيرة المدى «1-2 سنة»:

تُعد هذه المرحلة تأسيسية، وتهدف إلى التهيئة المؤسسية والتشريعية لعملية الإصلاح. وتشمل الأنشطة التالية: <sup>(121)</sup>

- إجراء تقييم شامل ودقيق لواقع المنظومة العدلية والرقابية، من حيث الهياكل، والتشريعات، والكوادر، والقدرات التقنية.
- مراجعة وتحديث التشريعات الأساسية النازمة للسلطة القضائية والأجهزة الرقابية، بما يضمن استقلالها، ويعزز امتثالها للمعايير الدولية.
- إعداد وتنفيذ برامج عاجلة لبناء القدرات وتدريب القضاة وأعضاء النيابة العامة، والعاملين في المؤسسات الرقابية.
- تحسين البنية التحتية للمحاكم والمؤسسات الرقابية، وتوفير الحد الأدنى من التجهيزات التقنية والخدمية.
- تبسيط الإجراءات القضائية والرقابية، لتسريع البت في القضايا، وتحسين تجربة المتقاضين.

##### 2. المرحلة الثانية: متوسطة المدى «2-5 سنوات»:

- تهدف هذه المرحلة إلى إعادة هيكلة المؤسسات وتوسيع نطاق الإصلاح التدريجي، وتشمل:
- إعادة هيكلة المؤسسات العدلية والرقابية وفق رؤية مؤسسية متكاملة تتماشى مع مبادئ الحوكمة الرشيدة.
  - تطوير نظام حديث لإدارة الموارد البشرية داخل المنظومة العدلية والرقابية، يشمل التوصيف الوظيفي، والتقييم، والتحفيز.
  - البدء في تنفيذ التحول الرقمي للتدريج للخدمات القضائية والرقابية، وربط المؤسسات المعنية بمنظومة إلكترونية موحدة.
  - تعزيز آليات التفتيش والرقابة الداخلية على أداء المحاكم والهيئات الرقابية، لضمان الجودة والامتثال.
  - تفعيل الوسائل البديلة لتسوية النزاعات «الوساطة، التحكيم، الصلح»، وتوفير البيئة القانونية والمؤسسية المناسبة لها.

##### 3. المرحلة الثالثة: طويلة المدى «5-10 سنوات»:

- تهدف هذه المرحلة إلى ترسيخ الإصلاحات وتوسيعها على المستوى الوطني والإقليمي، وتشمل:
- استكمال التحول الرقمي الشامل للمنظومة العدلية والرقابية، بما يشمل الخدمات، والأرشفة، والتواصل مع الجمهور.
  - تحقيق اللامركزية الإدارية والمالية في إدارة المؤسسات العدلية والرقابية، بما يتيح للمحاكم



- والهيئات الرقابية أداء دورها بكفاءة في مختلف المحافظات.
- بناء نظام عدالة ورقابة متوازن يجمع بين الاستقلالية الكاملة والمساءلة الفعّالة.
- إرساء شراكات استراتيجية مع مكونات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والأكاديميين، لدعم جهود إصلاح العدالة والرقابة وتعزيز الرقابة المجتمعية.
- تحقيق التكامل الإقليمي والدولي من خلال الانخراط الفعّال في شبكات التعاون القضائي والرقابي العربية والدولية.

### 3-4. التحديات المعوّقة للرؤية المقترحة

تواجه الرؤية المقترحة لجعل المنظومة العدلية والرقابية أكثر فاعلية جملة من التحديات المركبة، يأتي في مقدمتها الوضع السياسي والأمني. فقد أدى استمرار الصراع المسلح وانقسام مؤسسات الدولة إلى غياب سلطة مركزية فاعلة قادرة على فرض سيادة القانون. كما أن التدخلات الخارجية المتعددة في الشأن اليمني عمّقت من تعقيدات المشهد، وزادت من صعوبة تحقيق توافق وطني حول الإصلاحات المطلوبة. إلى جانب ذلك، لا تزال بعض المناطق تخضع لسيطرة جماعات مسلحة، ما يجعل فرض القانون وتنفيذ أي إصلاحات تحديًا بالغ الصعوبة.

أما على الصعيد الاقتصادي والمالي، فإن الانهيار الاقتصادي وشح الموارد يمثلان عائقين كبيرين أمام أي مشروع إصلاحي. فقد أدى توقف صرف مرتبات موظفي القطاع العام، بمن فيهم القضاة والعاملون في المنظومة العدلية، إلى تدهور الأوضاع المهنية والمعيشية داخل هذا القطاع. كما ساهم ارتفاع معدلات التضخم وانهار قيمة العملة المحلية، إضافة إلى اعتماد اليمن شبه الكامل على المساعدات الخارجية غير المستدامة، في تفاقم الأزمة. إلى ذلك، تعاني البلاد من ضعف شديد في البنية التحتية الأساسية، مثل الكهرباء والاتصالات والطرق، وكلها عناصر حيوية لأي إصلاح حقيقي.

في الجانب المؤسسي والإداري، تواجه الدولة تفككًا في بنيتها المؤسسية نتيجة الصراع المستمر، وتداخلًا في الصلاحيات وغيابًا للتنسيق بين الجهات المعنية. كما أن ضعف الكوادر الإدارية والقيادية، وغياب أنظمة معلومات فعالة تساعد على التخطيط والمتابعة، فضلاً عن انتشار الفساد في مفاصل الدولة، كلها تمثل معوّقات بنيوية لإصلاح المنظومة العدلية والرقابية.

أما التحديات الاجتماعية والثقافية، فتتجلى في هيمنة التأثيرات القبلية والعشائرية على عمل المنظومة العدلية، وانتشار ثقافة الثأر والعدالة الخاصة، وضعف الوعي المجتمعي بأهمية سيادة القانون. وتُعدّ الثقافة البيروقراطية الهرمية والانقسامات المنطقية والمذهبية من العوامل التي تعرقل تطبيق القانون على نحو متساوٍ.

وتُضاف إلى ما سبق تحديات تكنولوجية ملحوظة، أبرزها ضعف البنية التحتية في مجالات الاتصال والكهرباء، ومحدودية المهارات التقنية للعاملين في هذا القطاع، وارتفاع تكلفة التحول الرقمي، إلى جانب المخاوف المتعلقة بأمن البيانات وصعوبة الوصول إلى المناطق الريفية والنائية.

#### جدول «4»

ملخص التحديات التي تواجه تطبيق الرؤية المقترحة لزيادة فاعلية المنظومة العدلية والرقابية في اليمن وسبل التغلب عليها

التحديات	مظاهرها	سبل التغلب عليها
السياسية والأمنية	الصراع المسلح، انقسام المؤسسات، التدخلات الخارجية	إصلاحات جزئية في المناطق المستقرة، تحييد المنظومة العدلية عن الصراعات
الاقتصادية والمالية	شح الموارد، توقف المرتبات، انهيار العملة	تحديد الأولويات، الاستفادة من الدعم الدولي، تطوير آليات تمويل ذاتية
المؤسسية والإدارية	تفكك البناء المؤسسي، تداخل الصلاحيات، الفساد	نهج تدريجي، تحديد الأدوار، تعزيز الرقابة والمساءلة
الاجتماعية والثقافية	التأثيرات القبلية، ثقافة الثأر، ضعف الوعي	إشراك القيادات المجتمعية، القيام بحملات توعية، برامج تعليمية وتثقيفية
التكنولوجية	ضعف البنية التحتية، محدودية المهارات، ارتفاع التكلفة	نهج متدرج، برامج تدريبية، حلول منخفضة التكلفة

#### 4-4. متطلبات نجاح الخطة المقترحة

حتى تنجح عملية إصلاح المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات الأساسية على المستويات السياسية والاقتصادية والمؤسسية والتكنولوجية والتشريعية.

فعلى الصعيد السياسي، تبرز الحاجة إلى إرادة سياسية واضحة تلتزم بدعم استقلالية القضاء والأجهزة الرقابية، إضافة إلى توفير بيئة مستقرة سياسياً وأمنياً تتيح تنفيذ الإصلاحات بفعالية. كما أن تحقيق توافق وطني واسع حول أولوية إصلاح العدالة والرقابة يعد شرطاً جوهرياً، إلى جانب ضرورة احترام المعايير الدولية ذات الصلة باستقلال القضاء وضمانات حقوق الإنسان.

أما من الناحية المالية والاقتصادية، فإن توفير موازنة كافية ومستمرة يعد أمراً لا غنى عنه لتطوير هذه المنظومة. ويجب أن تحظى المؤسسات العدلية والرقابية باستقلال مالي وإداري، مع تأمين الموارد اللازمة لتحسين بنيتها التحتية، بما يشمل المحاكم ومرافق الرقابة. كما يمكن الاستفادة من

الدعم الدولي لتغطية نفقات برامج الإصلاح وتوفير التسهيلات الفنية والمادية المطلوبة.

وفيما يتعلق بالمتطلبات البشرية والمؤسسية، فإن تطوير قدرات العاملين في المجالين القضائي والرقابي يمثل أولوية ملحة، إلى جانب الحاجة إلى تغيير الثقافة التنظيمية السائدة باتجاه تعزيز قيم الشفافية والمساءلة. ويتطلب الأمر أيضاً وجود قيادات مؤسسية قادرة على إدارة التحول وقيادة جهود الإصلاح بفعالية، مع الحرص على إشراك مختلف أصحاب المصلحة، من مجتمع مدني وجهات فاعلة، في مراحل التخطيط والتنفيذ.

وفي الجانب التكنولوجي، لا بد من توفير بنية تحتية تكنولوجية متينة تدعم التحول الرقمي في عمل المؤسسات العدلية والرقابية، وتنمية المهارات الرقمية للعاملين، وضمان أمن المعلومات وحماية البيانات. كما أن تطوير أنظمة معلوماتية مترابطة تشمل مختلف مكونات المنظومة، يعد من الشروط الأساسية لتحسين الكفاءة والربط المؤسسي.

أما المتطلبات القانونية والتشريعية، فتتمثل في ضرورة تطوير الإطار الدستوري عبر إدخال تعديلات تضمن استقلالية القضاء وتوأكب المعايير الدولية. ويتعين كذلك تحديث التشريعات المنظمة لعمل المنظومة العدلية والرقابية، وضمان انسجام القوانين المختلفة وتكاملها دون تعارض. كما أن المواءمة مع الاتفاقيات والمعايير الدولية في هذا المجال تظل ضرورة لا يمكن تجاهلها لضمان شرعية الإصلاح واستدامته.

#### جدول «5»

متطلبات إصلاح المنظومة العدلية في اليمن والإجراءات المقترحة والإطار الزمني لتنفيذها

المتطلبات	الإجراءات المقترحة	الجهات المسؤولة	الإطار الزمني
السياسية	تعديلات دستورية وقانونية، تحقيق توافق وطني	السلطات العليا، مجلس النواب	المدى القصير
المالية	زيادة موازنة القضاء، توفير استقلال مالي	وزارة المالية، مجلس النواب	المدى القصير والمتوسط
البشرية	برامج تدريب وتأهيل، تحسين ظروف العمل	وزارة العدل، مجلس القضاء	مستمر
التكنولوجية	بناء بنية تحتية رقمية، تطوير أنظمة معلوماتية	وزارة الاتصالات، وزارة العدل	المدى المتوسط والطويل
القانونية	تعديل التشريعات، إصدار لوائح تنفيذية	مجلس النواب، وزارة العدل	المدى القصير والمتوسط

## 5. النتائج والتوصيات

### 1-5. النتائج

خلصت هذه الدراسة، من خلال تحليل واقع المنظومة العدلية والرقابية في اليمن واستعراض التجارب الدولية المقارنة، إلى عدد من النتائج الرئيسة التي تُشكل قاعدة معرفية لإطلاق إصلاحات شاملة في هذا القطاع الحيوي، ويمكن تلخيص أبرزها على النحو الآتي:

- تعاني المنظومة العدلية والرقابية في اليمن من اختلالات عميقة تشمل مختلف الجوانب، سواء على مستوى الهياكل التنظيمية، أو الوحدات المؤسسية، أو الكوادر البشرية، أو الإطار التشريعي، إضافة إلى ضعف البنية التحتية، وقصور في نظم الاتصال الفعّال، وضعف في الثقافة المؤسسية، وانعدام المعايير الإجرائية الموحدة.
- أثر الصراع السياسي والعسكري بصورة مباشرة وسلبية على فاعلية هذه المنظومة، إذ أدى إلى تشردم المؤسسات، وتوقف بعضها عن العمل، وتقويض استقلال القضاء، مما فاقم من أزمات العدالة والمساءلة في البلاد.
- تبرز التجارب الدولية المقارنة كنماذج مرجعية يمكن الاستفادة منها، سواء من حيث الأدوات أو المسارات الإصلاحية، مع ضرورة مواءمة تلك التجارب مع خصوصيات السياق اليمني من الناحية السياسية والاجتماعية والقانونية.
- يتطلب تطوير المنظومة العدلية والرقابية في اليمن تبني رؤية متكاملة، تغطي كافة العناصر المؤسسية والبشرية والتشريعية، بما يشمل الهياكل التنظيمية، والموارد البشرية، والتشريعات والسياسات العامة، وأنماط العمل المؤسسي.
- يعتمد نجاح الرؤية الإصلاحية على توفر عدد من الشروط الحاسمة، أهمها الإرادة السياسية، وتوفير الموارد المالية الكافية، وتنمية القدرات المؤسسية والبشرية، بالإضافة إلى التمكين التكنولوجي والتدريجي للتحويل الرقمي.
- يفرض الواقع السياسي والأمني والاقتصادي تبني نهج تدريجي ومرحلي في تنفيذ الإصلاحات، يبدأ بالأولويات الملحة، ويبنى بشكل تراكمي يراعي ديناميكيات المرحلة الانتقالية، ويعزز فرص التوافق الوطني والمجتمعي حول إصلاح العدالة والرقابة.

### 2-5. التوصيات

في ضوء النتائج التي توصل إليها البحث، وبناءً على تحليل الواقع المحلي ومقارنتها بالتجارب الدولية الرائدة، يمكن اقتراح حزمة من التوصيات العملية التي من شأنها المساهمة في بناء منظومة عدلية ورقابية فعّالة ومتكاملة في اليمن، موزعة على المستويات التالية:

- على المستوى التشريعي إجراء تعديلات دستورية وقانونية تكرس استقلال السلطة القضائية والأجهزة الرقابية، وتفصلها فعليًا عن التأثيرات السياسية والتنفيذية، وتحديث قوانين

الإجراءات المدنية والجنائية، بما يضمن تسريع عملية التقاضي، وتبسيط الإجراءات، وتحقيق عدالة ناجزة، بالإضافة إلى سنّ تشريعات خاصة بالوسائل البديلة لحل النزاعات «الوساطة، التحكيم، التسوية»، وتوسيع نطاق العمل بها في القضايا المدنية والتجارية.

- على مستوى الهياكل التنظيمية والوحدات الهيكلية إعادة هيكلة المحاكم والنيابات العامة بما يضمن التوزيع العادل لحجم العمل، وتحقيق الكفاءة المؤسسية، وتعزيز آليات التنسيق والتكامل بين مكونات المنظومة العدلية والرقابية لضمان تبادل البيانات وسرعة اتخاذ القرار، وتطوير نظم الإدارة المؤسسية القائمة، عبر إدخال أدوات التخطيط والرقابة الحديثة لحد من البيروقراطية وتحسين الأداء، بالإضافة إلى إعادة توزيع الوحدات القضائية والرقابية جغرافيًا لضمان وصول العدالة إلى المناطق الريفية والنائية.
- على مستوى الكوادر الوظيفية: تطوير آليات اختيار القضاة وأعضاء النيابة على أسس موضوعية تستند إلى الكفاءة، والنزاهة، والخبرة القانونية. وتحسين البيئة المهنية للعاملين في القطاع العدلي والرقابي، من خلال مراجعة الرواتب، وضمان الحماية الاجتماعية، والامتيازات المهنية. وتنفيذ برامج تدريبية متقدمة للقضاة، والمفتشين، والكوادر المساندة، تُراعي المستجدات القانونية والتكنولوجية. بالإضافة إلى ضرورة تعزيز التنوع والتمثيل داخل المنظومة القضائية، بما في ذلك تمكين المرأة، وتوفير فرص متساوية للفئات المهمشة.
- على مستوى الاتصال المؤسسي ونُظم العمل: البدء في تطبيق التحول الرقمي التدريجي للخدمات القضائية والرقابية، من خلال بناء بنية تحتية تقنية مستدامة. وإنشاء قواعد بيانات وطنية موحدة تشمل القضايا، والأحكام، والتشريعات، بما يساهم في تحسين الشفافية وسرعة الوصول إلى المعلومات. وتطوير تطبيقات إلكترونية مخصصة للمواطنين، تسهل متابعة القضايا، وتقديم الشكاوى، والحصول على الخدمات. هذا بالإضافة إلى ضرورة تعزيز قنوات الاتصال المؤسسي بين مختلف وحدات السلطة القضائية والأجهزة الرقابية، بما يضمن التنسيق الفعال.
- على مستوى الثقافة التنظيمية: ترسيخ ثقافة النزاهة، الشفافية، والمساءلة كقيم مؤسسية داخل أجهزة العدالة والرقابة. وتعزيز ثقافة خدمة المواطن والمتقاضي، من خلال تحسين بيئة العمل، وتطوير مهارات التواصل. وتشجيع الابتكار المؤسسي والتطوير المستمر، وتحفيز الكوادر على اقتراح الحلول وتحمل المسؤوليات. بالإضافة إلى ضرورة غرس قيم استقلال القضاء واحترام العدالة كمبدأ حاكم لسلوك العاملين في المؤسسات العدلية.
- على مستوى التوعية المجتمعية: تعزيز الوعي القانوني لدى المواطنين بحقوقهم وواجباتهم، عبر برامج إعلامية وتعليمية موجهة. وتمكين منظمات المجتمع المدني من أداء دور رقابي وتوعوي في دعم استقلالية العدالة والرقابة. وتحفيز المشاركة المجتمعية في تقييم أداء المؤسسات القضائية، وتقديم المقترحات، ومراقبة جودة الخدمة.
- على مستوى التعاون الدولي: توسيع مجالات التعاون مع المنظمات الدولية المعنية بسيادة القانون والحوكمة، للحصول على الدعم الفني والمعرفي. والاستفادة من برامج التدريب وبناء القدرات الدولية، بما يعزز كفاءة الكوادر المؤسسية. هذا بالإضافة إلى تبادل الخبرات

والممارسات الفضلى مع الدول التي نجحت في إصلاح منظوماتها العدلية والرقابية، خاصة في البيئات الانتقالية أو ما بعد النزاع.

### 3-5. آفاق البحث المستقبلية

يفتح هذا البحث المجال أمام دراسات متعمقة في مجالات متعددة تتقاطع مع مسارات إصلاح المنظومة العدلية والرقابية في اليمن، وتستجيب للتطورات المتسارعة التي يشهدها هذا القطاع محلياً ودولياً. ومن أبرز المجالات البحثية المقترحة:

- إجراء دراسات تفصيلية لإعادة هيكلة كل مكون من مكونات المنظومة العدلية والرقابية «المحاكم، النيابة، الأجهزة الرقابية، مجلس القضاء الأعلى... إلخ»، من منظور مؤسسي وعملي.
- تحليل متطلبات التحول الرقمي في القطاع العدلي والرقابي في اليمن، وتقييم البنية التحتية، والجاهزية المؤسسية، ومستوى التقبل المجتمعي والتشريعي للتحول الرقمي.
- تقييم أثر الصراع السياسي والعسكري على أداء المنظومة العدلية والرقابية، واستشراف مسارات إعادة البناء المؤسسي بعد انتهاء الصراع، ضمن إطار العدالة الانتقالية وتعزيز سيادة القانون.
- دراسة آليات تعزيز استقلالية القضاء في السياق اليمني، في ظل ما يشهده من تحديات بنيوية تتعلق بالتسييس، والولاءات، وضعف الفصل بين السلطات.
- تطوير نموذج وطني للعدالة الانتقالية في اليمن، يراعي خصوصية المرحلة القادمة، ويوازن بين العدالة، والمصالحة، وعدم الإفلات من العقاب، مع استلهام النماذج الدولية ذات الصلة.

### 4-5. خاتمة

إن تطوير المنظومة العدلية والرقابية في اليمن يُمثل ركيزة جوهرية لبناء دولة القانون والمؤسسات، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وصيانة الحقوق والحريات، وتهيئة البيئة الملائمة للتنمية المستدامة. ورغم ما يحيط بعملية الإصلاح من تعقيدات ناتجة عن واقع سياسي وأمني هش، وانقسامات مؤسسية وهيكلية، إلا أن التجارب المقارنة تؤكد أن الإصلاح يظل ممكناً، متى ما توفرت الإرادة السياسية الجادة، والرؤية الاستراتيجية الواضحة، والبيئة التشريعية الداعمة.

توصي الدراسة بأهمية عقد مؤتمرات وندوات وطنية متخصصة في المعهد العالي للقضاء وكليات الشريعة والقانون، تُعنى بمتابعة المستجدات العالمية في مجال العدالة، وتُسهم في بناء قدرات القضاة والعاملين في المؤسسات العدلية والرقابية، بما يراعي خصوصية السياق اليمني، ويؤسس لنهج مؤسسي متطور، قادر على الاستجابة لمتطلبات المرحلة والتحويلات المستقبلية.

## 6. المراجع

- (1) المحمدي، سمير عبد الله « إصلاح النظام القضائي في ضوء المعايير الدولية: دراسة مقارنة ». المجلة الدولية للقانون المقارن، المجلد 15 ، العدد 3 ، بيروت: المركز العربي للدراسات القانونية المقارنة ، 2018 ، ص.241-203.
- (2) العوضي، أحمد محمد « استقلال القضاء كمدخل للإصلاح القضائي في الدول العربية » ، المجلة العربية للعلوم القانونية والقضائية ، العدد 12- الجزء الأول، القاهرة ، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ، 2019، ص. 78-45.
- (3) السنهوري، طارق فريد « الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة للحكم الرشيد » . مجلة القانون والإدارة العامة، العدد 24 ، الرياض: جامعة الملك سعود، 2020، ص. 156-112 .
- (4) القحطاني، خالد سعد « تحديث الأنظمة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي ». المجلة العربية للإدارة العامة، المجلد 41 ، العدد 2، الرياض؛ المنظمة العربية للتنمية، 2021، ص. 115-87.
- (5) الهاشمي، محمد عبد الرحمن . « إصلاح المنظومة القضائية ودوره في جذب الاستثمارات الأجنبية »، المجلة الاقتصادية والقانونية، المجلد 18، العدد 4 ، دبي ، مركز الدراسات الاقتصادية والقانونية، 2022، ص. 172-135.
- (6) القضاة، مفلح عواد : أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 42.
- (7) عبد الوهاب، محمد رفعت: الرقابة على أعمال الإدارة: الرقابة القضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 23.
- (8) <http://www.e3melbusiness.com/>
- (9) <https://www.mmmp.gov.ma/ar>
- (10) <https://ar.wikipedia.org/>
- (11) Essential Canadian English Collins. 2004. p. 5.
- (12) <https://sabbar.com/>
- (13) <https://faculty.ksu.edu.sa/ar>
- (14) <https://trainprogacademy.com/>
- (15) <https://journals.su.edu.ye/>
- (16) <https://ar.wikipedia.org/>
- (17) ibid.
- (18) <https://www.kau.edu.sa/>
- (19) Zweigert, Konrad & Kötz, Hein: An Introduction to Comparative Law, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 75.
- (20) Glenn, H. Patrick: Legal Traditions of the World, 5th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2014, p.237.
- (21) Palmer, Vernon Valentine: Mixed Jurisdictions Worldwide: The Third Legal Family, 2nd Edition,

- Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 29.
- (22) Hallaq, Wael B.: An Introduction to Islamic Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 163.
- (23) Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert: Public Management Reform: A Comparative Analysis, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 145.
- (24) Norton, Philip & Olson, David: The British Parliament, Routledge, London, 2020, p. 87.
- (25) Benz, Arther & Broschek, Jorg: Federal Dynamics: Contintuuity, Change, and the Varieties of Federatism, Oxford University Press, 2013, p. 184.
- (26) Quah, Jon S. T. : Combating Corruption Singapore-Style: Lessons for Other Asian Countries, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2007, p. 21.
- (27) Bovens, Mark, Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal, Vol. 13, No. 4, 2007, pp. 447- 468.
- (28) UNDP, Governnace for Sustainable Human Development, United Nations Development Programme, New York, 1997, p. 12.
- (29) Greenberg, Jerald: Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow, Journal of Management, Vol. 16, No. 2, 1990, pp. 399- 432.
- (30) Dunleavy, Patrick & Margetts, Helen: The Second Wave of Digital Era Governance, American Political Science Association Conference, Washington, 2010, p. 15.
- (31) الزبيري، نجيب: التنظيم القضائي في اليمن، الطبعة الأولى، دار الجامعة اليمنية، صنعاء، 2010، ص 57.
- (32) العمراني، محمد: الرقابة المالية في اليمن، الطبعة الأولى، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 2008، ص 36.
- (33) وزارة العدل اليمنية: مجموعة التشريعات القضائية في الجمهورية اليمنية، صنعاء، 2010، ص 14-28.
- (34) مؤتمر الحوار الوطني الشامل: وثيقة مخرجات الحوار الوطني الشامل، صنعاء، 2014، ص 215-232.
- (35) قانون السلطة القضائية اليمني رقم (1) لسنة 1991 وتعديلاته، المواد 5-30.
- (36) قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992، المواد 3-12.
- (37) المنظمة العربية لمكافحة الفساد: تقرير حول المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد في اليمن، بيروت، 2014، ص 42.
- (38) المرصد اليمني لحقوق الإنسان: تقرير عن واقع القضاء في اليمن، صنعاء، 2017، ص 35-48.
- (39) مؤسسة فريدريش إيبيرت: دراسة احتياجات القضاء في اليمن، صنعاء، 2013، ص 67.
- (40) المجلس الأعلى للقضاء: التقرير السنوي عن أداء القضاء، صنعاء، 2012، ص 54.
- (41) الغشمي، علي: الثقافة التنظيمية في المؤسسات القضائية اليمنية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة صنعاء، 2015، ص 125.
- (42) مركز دراسات الشرق الأوسط: أثر الصراع على المؤسسات القضائية اليمنية، عمان، 2018، ص 37.
- (43) العليمي، رشاد: القبيلة والدولة في اليمن، مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء، 2009، ص 183.



- (44) منظمة العفو الدولية: تقرير عن استقلالية القضاء في اليمن، لندن، 2019، ص 28.
- (45) Hall, Kermit L.: The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 109
- (46) Roberts, Richard & McMahon, Will: Administrative Office of the United States Courts: History and Operations, Federal Judicial Center, Washington, 2012, p. 73.
- (47) Baum, Lawrence: American Courts: Process and Policy, 7th Edition, Cengage Learning, Boston, 2012, p. 45.
- (48) Federal Judicial Center: The Selection, Appointment, and Reappointment of United States Magistrate Judges, Washington, 2010, p. 32.
- (49) Greenwood, Wayne & Bockweg, Larry: U.S. Courts Case Management/Electronic Case Files, Federal Judicial Center, Washington, 2017, p. 21.
- (50) Administrative Office of the U.S. Courts: Guide to Judiciary Policy, Washington, 2021, p. 78.
- (51) Resnik, Judith: Managerial Judges, Harvard Law Review, Vol. 96, No. 2, 1982, pp. 374- 448.
- (52) U.S. Department of Justice: Reforms and Innovation in the Justice System (2000- 2020), Washington, 2021, p. 42- 57.
- (53) Alachnowicz, Katarzyna & Kerry, Cameron: Government Accountability Office: Role, Structure, and Oversight, Congressional Research Service, Washington, 2020, p. 15.
- (54) Malleson, Kate & Russell, Peter H.: Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World, University of Toronto Press, Toronto, 2006, p. 67.
- (55) Courts and Tribunals Judiciary: The Justice System and the Constitution, London, 2021, p. 23.
- (56) Bell, John: Judiciaries within Europe: A Comparative Review, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 299.
- (57) Judicial Appointments Commission: Annual Report and Accounts, London, 2020, p. 14.
- (58) HM Courts & Tribunals Service: Digital Strategy, London, 2020, p. 31.
- (59) Constitutional Reform Act 2005, United Kingdom, Parts 2&4.
- (60) Partington, Martin: Introduction to the English Legal System, 14th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 112.
- (61) HM Courts & Tribunals Service: Reform Update, London, 2021, p. 17- 25.
- (62) National Audit Office: The Role and Responsibilities, London, 2020, p. 8.
- (63) Renoux, Thierry S.: Le Conseil Constitutionnel et le Pouvoir Judiciaire en France et dans le Monde, Presses Universitaires de France, Paris, 2020, p. 42.
- (64) Ministère de la Justice: Organisation de la Justice en France, Paris, 2021, p. 15- 20.

- (65) Perrot, Roger & Solus, Henry: Droit Judiciaire Privé, 3rd Edition, Sirey, Paris, 2018, p. 76.
- (66) École Nationale de la Magistrature: Formation des Magistrats, Paris, 2020, p. 19.
- (67) Ministère de la Justice: Justice numérique 2025, Paris, 2021, p. 33
- (68) Code de l'Organisation Judiciaire, France, Articles L111- 1 to L111- 12.
- (69) Cadiet, Loïc: Introduction à la Procédure Civile, 10th Edition, LexisNexis, Paris, 2020, p. 45.
- (70) Cour des Comptes: Rapport Public Annuel, Paris, 2021, p. 12.
- (71) Ministère de la Justice: Bilan des réformes de la justice (20172021-), Paris, 2022, p. 28- 42.
- (72) Haley, John O.: The Spirit of Japanese Law, University of Georgia Press, Athens, 2006, p. 83.
- (73) Supreme Court of Japan: Outline of the Judicial System in Japan, Tokyo, 2020, p. 14- 25
- (74) Ramseyer, J. Mark & Rasmusen, Eric B.: Measuring Judicial Independence: The Political Economy of Judging in Japan, University of Chicago Press, Chicago, 2003, p. 42.
- (75) Legal Training and Research Institute: Judicial Training in Japan, Supreme Court of Japan, Tokyo, 2019, p. 29
- (76) Supreme Court of Japan: Information System for Courts in Japan, Tokyo, 2021, p. 17.
- (77) Ministry of Justice Japan: Laws and Regulations Governing the Judiciary, Tokyo, 2020, p. 38.
- (78) Saiban-in Seido (Lay Judge System) Implementation and Assessment, Supreme Court of Japan, Tokyo, 2019, p. 22.
- (79) Supreme Court of Japan: Judicial Reform in Japan (20042019-), Tokyo, 2020, p. 31- 45.
- (80) Board of Audit of Japan: Overview and Functions, Tokyo, 2020, p. 15.
- (81) Supreme Court of Singapore: Annual Report, Singapore, 2021, p. 23.
- (82) State Courts Singapore: Organizational Structure, Singapore, 2020, p. 15- 24
- (83) Chan, Sek Keong: The Courts and the 'Rule of Law' in Singapore, Singapore Journal of Legal Studies, 2012, pp. 209- 234.
- (84) Judicial Service Commission Singapore: Appointment and Training of Judges, Singapore, 2020, p. 18.
- (85) Supreme Court of Singapore: Judiciary Digitalisation Strategy, Singapore, 2021, p. 28.
- (86) Law Society of Singapore: Legal System in Singapore, Singapore, 2020, p. 41.
- (87) State Courts Singapore: Court Excellence Framework, Singapore, 2020, p. 33.
- (88) Supreme Court of Singapore: Transforming the Singapore Judiciary (2000- 2020), Singapore, 2021, p. 37- 52.
- (89) Corrupt Practices Investigation Bureau: Annual Report, Singapore, 2021, p. 12.
- (90) Ministère de la Justice Maroc: Organisation Judiciaire du Royaume, Rabat, 2021, p. 16- 25.
- (91) Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire: Rapport Annuel, Rabat, 2021, p. 19- 28.

- (92) Madani, Mohamed: La Réforme de la Justice au Maroc, L'Harmattan, Paris, 2018, p. 53.
- (93) Institut Supérieur de la Magistrature: Formation des Magistrats au Maroc, Rabat, 2020, p. 27.
- (94) Ministère de la Justice Maroc: La Justice Numérique, Rabat, 2021, p. 32
- (95) Code de l'Organisation Judiciaire, Maroc, Articles 1- 20.
- (96) Ministère de la Justice Maroc: Médiation Judiciaire et Modes Alternatifs de Résolution des Conflits, Rabat, 2020, p. 41.
- (97) Ministère de la Justice Maroc: Bilan de la Réforme de la Justice (2013- 2020), Rabat, 2021, p. 35- 51.
- (98) Cour des Comptes Maroc: Rapport Annuel, Rabat, 2021, p. 17.
- (99) Ministry of Justice Jordan: Judicial System in Jordan, Amman, 2021, p. 18- 27.
- (100) Judicial Council of Jordan: Annual Report, Amman, 2021, p. 22- 33.
- (101) Al-Rimawi, Lu'ayy: Judiciary Independence in Jordan, Arab Law Quarterly, Vol. 24, No. 1, 2010, pp. 55- 69.
- (102) Jordanian Judicial Institute: Training and Development of Judges, Amman, 2020, p. 31.
- (103) Ministry of Justice Jordan: Mizan e-Justice System, Amman, 2021, p. 26.
- (104) Constitution of Jordan, Articles 97-110-, as amended in 2011.
- (105) Ministry of Justice Jordan: Court Procedures Manual, Amman, 2020, p. 43.
- (106) USAID Jordan: Rule of Law Program Final Report, Amman, 2020, p. 24- 39.
- (107) Jordan Anti-Corruption Commission: Annual Report, Amman, 2021, p. 15.
- (108) Dakolias, Maria & Thachuk, Kimberley: Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform, Wisconsin International Law Journal, Vol. 18, No. 2, 2000, pp. 353- 406.
- (109) Bundesministerium der Justiz: Judicial Federalism in Germany, Berlin, 2019, p. 33.
- (110) Ministry of Justice Jordan: Specialized Courts Impact Assessment, Amman, 2019, p. 42.
- (111) Judicial Appointments Commission: Impact Assessment of the Reform, London, 2019, p. 38.
- (112) *ibid*, p. 46.
- (113) Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada: Diversity on the Bench, Ottawa, 2021, p. 29.
- (114) Ministère de la Justice Maroc: Charte de la Réforme du Système Judiciaire - Évaluation, Rabat, 2020, p. 43.
- (115) Administrative Office of the U.S. Courts: Federal Rules of Civil Procedure - Overview and Impact, Washington, 2019, p. 47.
- (116) State Courts Singapore: Electronic Filing System - Impact Assessment, Singapore, 2019, p. 39.
- (117) Department of Justice Canada: Client-Centered Justice System Strategy, Ottawa, 2020, p. 38.

(118) Ministry of Justice Estonia: Innovation in Justice System, Tallinn, 2020, p. 43.

(119) Federal Judicial Center: Codes of Conduct for Federal Judges - Implementation and Impact, Washington, 2020, p. 44.

(120) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: مقترح دعم قطاع العدالة في اليمن، صنعاء، 2018، ص.28.

(121) وزارة العدل اليمنية: مقترح استراتيجية تطوير القضاء، صنعاء، 2014، ص.42.

# التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن

تحليل تشريعي ومؤسسي

## Social Health Insurance in Yemen

A Legislative and  
Institutional Analysis

د. ابتسام راشد الهويدي

أستاذ مشارك في التأمين  
كلية التجارة والاقتصاد  
جامعة صنعاء

**Dr. Ebtisam Rashed Al-Howaidi**

Associate Professor of Insurance  
Faculty of Commerce and Economics  
Sana'a University



## ملخص

تتناول هذه الدراسة واقع وإمكانية تفعيل نظام التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن، عبر تحليل الإطار القانوني المنظم له، ممثلاً في القانون رقم «9» لسنة 2011، إلى جانب تقويم البيئة المؤسسية والتمويلية للنظام الصحي القائم. وتركز الدراسة على التحديات البنيوية التي تواجه تطبيق التأمين الصحي، خاصة في ظل التدهور الكبير في البنية التحتية الصحية وتراجع الإنفاق العام بعد عام 2015.

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، مستندة إلى بيانات وطنية صادرة حتى عام 2014، وتقارير نوعية من منظمات دولية مثل منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي. كما استعرضت تجارب دولية مختارة لتقديم رؤية مقارنة. وخلصت إلى أن نجاح تطبيق التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن يتطلب إصلاحات تشريعية ومؤسسية متوازنة، وتوسيع قاعدة التغطية لتشمل الفئات غير المنظمة، إلى جانب ضمان الاستدامة التمويلية عبر أدوات مبتكرة، مثل الضرائب الصحية، وتطبيق تدريجي يستند إلى جاهزية البنية التحتية.

**الكلمات المفتاحية:** التأمين الصحي الاجتماعي، اليمن، قانون رقم 9 لسنة 2011، النظام الصحي، التمويل الصحي، الحماية الاجتماعية، العدالة الصحية.

## Abstract

This study explores the current status and implementation potential of social health insurance in Yemen, focusing on the legal framework defined by Law No. 9 «2011», and evaluating the institutional and financial capacities of the existing health system. It highlights the structural challenges limiting the system's feasibility, particularly amid the deteriorating health infrastructure and reduced public investment since 2015.

Using a descriptive-analytical methodology, the study relies on official national data «pre-2014» and qualitative insights from reputable international organizations such as WHO and the World Bank. It also draws comparative lessons from selected international experiences.

The study concludes that implementing social health insurance in Yemen requires comprehensive legal and institutional reforms, phased rollout based on system readiness, expansion to include informal sector populations, and sustainable financing mechanisms, including health-related taxes.

**Keywords:** Social Health Insurance, Yemen, Law No. 9 of 2011, Health System, Health Financing, Social Protection, Health Equity.

## 1. الإطار العام

### 1-1. مقدمة

تُعدّ أهداف الألفية التنموية مرجعيةً أساسيةً في رسم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، لا سيّما تلك التي تعتمد في برامجها التنموية على المساعدات الدولية والمعونات من منظمات التمويل ومنظومة الأمم المتحدة. وقد حددت هذه الأهداف ستة محاور، ثلاثة منها تتعلق مباشرة بالصحة، وهي: تقليل وفيات الرضع والأطفال دون سن الخامسة بنسبة الثلثين بين عامي 1990 و2015، وتقليل وفيات الأمهات بنسبة ثلاثة أرباع خلال نفس الفترة، وضمان وصول خدمات الصحة الإنجابية لجميع النساء بحلول 2015. أما الأهداف الأخرى فلها علاقة غير مباشرة بالصحة.

إن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وجود نظام صحي فعّال يتميز بالعدالة والكفاءة، إلى جانب توفر آليات تمويل كافية ومستدامة. واليمن، كغيرها من الدول، سعت إلى تحسين وضعها الصحي وبلوغ أهداف التنمية، لكنها واجهت تحديات متراكمة في الجوانب السكانية والاقتصادية والصحية. فالارتفاع الكبير في عدد السكان «بمعدل نمو سنوي يبلغ 3%»<sup>(1)</sup>، إلى جانب انخفاض النمو الاقتصادي، أدى إلى تفشي البطالة، وزيادة العمالة غير المنظمة، وارتفاع مستويات الفقر، وتدهور مؤشرات الوضع الصحي بشكل عام. الأمر الذي يُحتّم اعتماد سياسة تنموية مستدامة تُولي اهتماماً خاصاً بتنمية رأس المال البشري من خلال الاستثمار في الصحة والتعليم.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة أُعدّت في ظل ظرف استثنائي تمرّ به الجمهورية اليمنية منذ عام 2015، نتيجة النزاع المسلح والانقسام المؤسسي، وما ترتب عليه من توقف عدد من الأجهزة الإحصائية الوطنية وتراجع حاد في توفر البيانات الرسمية. وبناءً على هذه المحددات الموضوعية، تعتمد الدراسة على أحدث البيانات الوطنية المتاحة ما قبل اندلاع الصراع، إلى جانب تقديرات نوعية مستندة إلى تقارير منظمات أممية موثوقة كمنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي، واليونسف.

وعلى الرغم من هذا القيد، تبقى للدراسة أهميتها العملية والتحليلية، نظراً لتركيزها على الإطار القانوني والتشريعي المنظم لقانون التأمين الصحي الاجتماعي رقم «9» لسنة 2011، الذي لا يزال يشكّل المرجعية القانونية المعتمدة حتى اليوم، دون أن يطرأ عليه أي تعديل جوهري في فترة ما بعد الحرب.

وقد خضعت هذه الدراسة لمراجعة أكاديمية ولغوية شاملة في مايو 2025، بغرض تحديث عرضها وتقديمها للنشر العلمي، في ضوء ثبات الإطار القانوني واستمرار غياب البيانات الرسمية المحدّثة بسبب الظرف الاستثنائي الذي تمر به البلاد، وهي تسعى إلى تقديم قراءة تحليلية نقدية لمكونات نظام التأمين الصحي الاجتماعي، وفرص تفعيله في السياق اليمني اليوم، استناداً إلى الواقع المؤسسي والتشريعي والاقتصادي، مع إقرار واعٍ بالتحديات الهيكلية والظرفية التي تعيق تطبيقه.



## 2-1. مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في أن التأمين الصحي الاجتماعي يُعد من أهم الوسائل التي لجأت إليها الدول، على اختلاف أنظمتها الاقتصادية والسياسية، لتوفير الرعاية الصحية والعلاجية لمواطنيها، في ظل ارتفاع كلفة العناية الطبية وغياب العلاج المجاني. وقد بدأت اليمن التفكير في التأمين الصحي منذ عام 1990، نتيجة تدهور المؤشرات الصحية وعدم وجود برامج تأمين صحي، سواء خاصة أو مجتمعية. لذلك، أصبح التأمين الصحي الاجتماعي وسيلة مهمة لليمن لتوفير الرعاية الصحية والعلاجية وتحسين نوعيتها. وفي ضوء ما سبق، يمكن تلخيص مشكلة الدراسة في التساؤلات التالية:

- ما حجم الموارد المادية والبشرية للنظام الصحي؟ وهل تتناسب مع احتياجات السكان الطبية والعلاجية؟
- ما هي مؤشرات الوضع الصحي التي تعكس حجم المشكلة الصحية؟
- ما إمكانية نجاح نظام التأمين الصحي الاجتماعي في توفير الرعاية الصحية للمؤمن عليهم وأسرهم في ظل هذا الوضع؟

## 3-1. أهمية الدراسة

تُعد الصحة ركيزة أساسية للنمو الاقتصادي والاجتماعي، حيث إن تزايد المشكلات الصحية يؤدي إلى تدهور الإنتاج ونوعيته. وتتمثل كلفة المرض في توقف إنتاجية الشخص المصاب، إضافة إلى ما يُنفق من مال للتغلب على المرض<sup>(2)</sup>. وتأتي أهمية هذه الدراسة من كونها واحدة من الدراسات القليلة التي تتناول إمكانية نجاح التأمين الصحي الاجتماعي في توفير الرعاية الصحية للمؤمن عليهم.

## 4-1. هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على إمكانية نجاح التأمين الصحي الاجتماعي في تقديم خدمات صحية وعلاجية ذات جودة مناسبة للمؤمن عليهم وأسرهم، من خلال مناقشة وتحليل واقع النظام الصحي والوضع الصحي الراهن، استناداً إلى المؤشرات والإحصائيات المتاحة.

## 5-1. حدود الدراسة

لم تُربط هذه الدراسة بإطار زمني محدد، نظراً لعدم تطبيق نظام التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن حتى الآن، ولأنها تهدف إلى استكشاف الإمكانيات المادية والبشرية التي يمكن أن تسهم في نجاح هذا النظام في تقديم الرعاية الصحية للمؤمن عليهم. وبناءً عليه، ركزت الدراسة على تتبع تطور بنية النظام الصحي منذ بدء التوجه الرسمي نحو إصلاح القطاع الصحي خلال عقد التسعينيات، وتحليل مؤشرات الوضع الصحي من خلال الإحصائيات والتقارير الرسمية المتاحة.

## 6-1. منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي، من خلال مراجعة الأدبيات المتعلقة بالتأمين الصحي الاجتماعي

وتحليل البيانات الإحصائية المتوفرة حول الإمكانيات المادية والبشرية للقطاع الصحي، بالإضافة إلى الوضع الصحي الراهن، بهدف استشراف مدى قابلية تطبيق نظام التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن. وقد واجهت الدراسة تحدياً جوهرياً تمثل في شح البيانات الإحصائية الرسمية المحدثة، نتيجة الأوضاع الأمنية والسياسية التي أدت إلى تعليق أو تقييد عمل الأجهزة الوطنية المعنية بجمع البيانات، مثل الجهاز المركزي للإحصاء ووزارة الصحة العامة والسكان في عدد من المناطق.

وفي ضوء هذه التحديات، تم اعتماد منهج وصفي تحليلي يستند إلى المحاور التالية:

- استخدام البيانات الوطنية الرسمية المتاحة حتى عام 2014 كحد أقصى لبعض المؤشرات.
- الاعتماد على تقارير وبيانات ثانوية حديثة صادرة عن منظمات دولية موثوقة «WHO، WB، UNICEF، UNDP».
- توظيف أدوات التحليل المؤسسي والتشريعي لتقييم مدى جاهزية الإطار القانوني والتنظيمي، خصوصاً وأن القانون رقم «9» لعام 2011 لم يتعرض لأي تعديل حتى تاريخ تجهيز الدراسة للنشر في 2025.

ويُعد التركيز على التحليل الهيكلي والتشريعي من أبرز مميزات هذا العمل، إذ يمكّن الباحث من تجاوز نقص البيانات الكمية من خلال تحليل نوعي معمق للإشكالات البنيوية المتعلقة بالحوكمة، والتمويل، والبنية المؤسسية لنظام التأمين الصحي الاجتماعي المقترح.

## 7-1. الدراسات السابقة

بدأ الحديث عن التأمين الصحي في اليمن منذ عام 1990، وبدأت مناقشته رسمياً بين الحكومة والبرلمان ووزارة الصحة منذ عام 1998. ومع ذلك، لا يزال اهتمام الباحثين بهذا الجانب محدوداً، ولم تُنجز دراسات كافية تعالج موضوع التأمين الصحي الاجتماعي بعمق. ومن أبرز الدراسات المتوفرة في هذا السياق ما يلي:

- دراسة عام 2005 بعنوان «نحو نظام تأمين صحي وطني في اليمن»، أعدها فريق يماني بالتعاون مع GIZ، ومنظمة الصحة العالمية، ومكتب منظمة العمل الدولية. وقد شخّصت الدراسة الوضع الاقتصادي وأشارت إلى عدم قدرة غالبية السكان على تحمّل تكاليف المرض، كما عرضت عدداً من السيناريوهات المقترحة لنظام التأمين الصحي، مع بيان مزايا وعيوب كل منها. وتوصلت إلى ضرورة وجود دعم حكومي وغير حكومي لتمويل التأمين الصحي وتوفير حزمة مناسبة من المنافع.
- دراسة عبد الحكيم الشرجبي وآخرين «2004» بعنوان «برنامج اقتصاديات الصحة»، تناولت الوضع الصحي والمشكلات المعقدة التي يعاني منها النظام الصحي والخدمات الصحية، وخرجت بتوصيات تدعو إلى ضرورة تحسين وتوسيع نطاق الخدمات الصحية، إلى جانب أهمية تطبيق نظام التأمين الصحي الاجتماعي.

- ورقة عمل لعبد الكريم قاسم دماج «2006» بعنوان «الوضع الصحي في الجمهورية اليمنية ومجالات تأثير العولمة»، استعرضت الأوضاع المتدهورة للنظام الصحي، خصوصاً بعد تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري في عام 1995، وما ترتب عليه من تقليص دعم الدولة للخدمات الأساسية، وعلى رأسها الصحة. وخلصت الورقة إلى ضرورة الاهتمام بقطاع الصحة من خلال تحديث المنظومة الصحية وتطبيق نظام التأمين الصحي الاجتماعي.
- كما تناولت عدة دراسات عربية موضوع التأمين الصحي من زوايا مختلفة، وركزت على التحديات التي تواجه نظم العلاج على نفقة الدولة، والحاجة إلى تبني بدائل أكثر استدامة، ومن أبرز هذه الدراسات:
- دراسة سمير عبد الوهاب «2002» بعنوان «العلاج على نفقة الدولة: المشاكل والبدائل»، والتي أكدت على التزام الدولة بتوفير الرعاية الصحية للمواطنين، في مقابل عدم قدرة المستشفيات العامة على تلبية الطلب المتزايد، والارتفاع المستمر في تكاليف الرعاية الصحية، إضافةً إلى أن نحو 85% من المواطنين غير قادرين على تحمّل هذه التكاليف. كما أشارت إلى انخفاض الاعتمادات المخصصة للعلاج في الموازنة العامة نتيجة الظروف الاقتصادية المحدودة، مما جعل من الضروري البحث عن بدائل، أهمها تطوير النظام الحالي والأخذ بنظام التأمين الصحي الشامل لجميع شرائح المجتمع.
- دراسة طارق الغزالي «2003» حول «العلاج على نفقة الدولة في مصر»، حيث أشار إلى أن مسؤولية الدولة تتركز في الرعاية الوقائية والأولية، أما الأنواع الأخرى من الرعاية الصحية التي تتطلب تكاليف عالية ومستلزمات خاصة، فمن البديهي أن تتحملها جهات أخرى. وخلص إلى أن نظم التأمين الصحي تُعد الحل الأنسب لتحمل تكلفة تقديم هذه الخدمات.
- دراسة حسين سليمان «2004» حول «التأمين الصحي في السودان»، والتي أشارت إلى أن توفير الرعاية الصحية كان سابقاً واجباً على الدولة وحقاً دستورياً للمواطن. لكن التطورات أثبتت أن الدولة لم تعد قادرة على الوفاء بالتزاماتها في تقديم العلاج بمستوياته المختلفة، الأمر الذي يستدعي البحث عن بدائل. وبيّنت الدراسة أن النظام الصحي في السودان يتكون من ثلاث مستويات: الرعاية الصحية الأولية، الرعاية الثانوية، والرعاية في المستوى الثالث، وأوصت الدولة بتوفير العلاج المجاني في المستوى الأول والأمراض المستوطنة، والاعتماد على التأمين الصحي العام والخاص في تغطية الرعاية الثانوية ذات التكلفة المرتفعة.
- دراسة منظمة الصحة العالمية «1985» التي ناقشت «مشكلات نقص الموارد الصحية وارتفاع تكاليفها» في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد بيّنت الدراسة أن تزايد الاعتماد على خدمات المستشفيات أدى إلى تفاقم مشكلة تمويل الرعاية الصحية، ما دفع للتفكير في بدائل تمويلية. وخلصت إلى ضرورة تطبيق نظم التأمين الصحي لتخفيف العبء المالي عن الأفراد، وضمان التغطية الصحية الشاملة للمواطنين.

## 8-1. خطة الدراسة

تأسيساً على ما تقدم، سيتم تقسيم الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية، وذلك على النحو التالي:

**الفصل الأول- الإطار العام للدراسة**، ويشمل المقدمة، مشكلة الدراسة، منهجيتها، هدفها، وكذلك استعراض للدراسات السابقة التي تطرقت لهذا الموضوع.

**الفصل الثاني- الخلفية التاريخية للتأمين الصحي الاجتماعي**، ويشمل نشأة التأمين الصحي الاجتماعي، تطور مفهوم وأسس التأمين الصحي الاجتماعي، التأمين الصحي الاجتماعي في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، نظم وتمويل التأمين الصحي الاجتماعي.

**الفصل الثالث- تجارب بعض الدول في التأمين الصحي**.

**الفصل الرابع- نظام التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن**، ويشمل الإطار القانوني للتأمين الصحي الاجتماعي في اليمن، والضرورة الملحة للحماية الاجتماعية ضد خطر لمرض.

**الفصل الخامس- النتائج والتوصيات**.

## 2. الخلفية التاريخية للتأمين الصحي الاجتماعي

يُعد التأمين الصحي من أولويات الحماية الاجتماعية لكل مواطن في أي مجتمع، إذ إن المرض يمثل أحد أهم المخاطر التي تهدد الإنسان منذ ولادته وحتى وفاته. وتكمن خطورته فيما يسببه للفرد من معاناة نفسية وجسدية، إلى جانب تهديد مركزه الاقتصادي، سواء من خلال تقليص دخله أو تحميله نفقات إضافية للعلاج والرعاية الصحية. ومن هنا، كانت المطالبة بتأمين الإنسان ضد مخاطر المرض مطلباً إنسانياً أساسياً، وخطة مهمة نحو تمكين الفرد والمجتمع من تحقيق التنمية والرفاه.

### 1-2. نشأة التأمين الصحي الاجتماعي وتطوره

بدأ التأمين الصحي، كآلية لمواجهة أخطار المرض وإصابات العمل والأمراض المهنية، في الظهور خلال أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين في الدول الأوروبية، بعد نضال طويل خاضته الطبقة العاملة منذ اندلاع الثورة الصناعية. فقد بدأ التصنيع في أوروبا خلال القرن الثامن عشر، حيث حلت الآلة محل الجهد البشري، مما أدى إلى جذب أعداد كبيرة من سكان الريف نحو المدن الصناعية. ونتج عن ذلك تصاعد في المشكلات الاجتماعية والصحية، واشتدت الأخطار التي تهدد العمال، حيث تعرض الكثير منهم لأمراض مزمنة أو لإصابات عمل أدت إلى الإعاقة أو الوفاة، في ظل غياب نظم حماية فعالة آنذاك. وقد تم تقسيم مراحل تطور التأمين الصحي الاجتماعي كما جاء في معظم المراجع والأدبيات الخاصة بالتأمين الصحي الاجتماعي كما يلي:

### المرحلة الأولى: قبل صدور التشريعات والقوانين المتصلة بالتأمين الصحي

قبل صدور التشريعات المنظمة للتأمين ضد مخاطر المرض والإصابات التي يتعرض لها العمال في

أماكن العمل، لم يكن للعامل حق قانوني في مطالبة صاحب العمل بالتعويض إلا إذا استطاع إثبات وجود خطأ تقصيري من جانب صاحب العمل. وكان هذا الأمر شديد الصعوبة، حيث غالبًا ما يعجز العامل عن إثبات المسؤولية، وبالتالي لا يحصل على أي تعويض. وقد عجز القانون المدني السائد آنذاك عن معالجة هذه الإشكاليات، نظرًا لقصور نصوصه وعدم مواكبتها للتطورات التي فرضتها الثورة الصناعية.

### المرحلة الثانية: صدور التشريعات المنظمة للتأمين الصحي

تُعد الرعاية الطبية من أبرز القضايا التي تناولتها تشريعات التأمين الاجتماعي، وذلك عقب نضال طويل خاضته نقابات العمال في الدول الصناعية. وكان أول ظهور رسمي للتأمين الصحي في ألمانيا عام 1883، عندما صدرت أول وثيقة تأمين صحي نتيجة الضغط الذي مارسه الطبقة العاملة بدعم من النقابات. وفي عام 1884، صدر أول تشريع خاص بالتأمين ضد حوادث العمل.

وقد توسعت أنظمة التأمين الصحي في الدول الغربية خلال ثلاثينيات القرن العشرين، بينما ظهر التأمين الصحي الاجتماعي في دول أوروبا الشرقية في تسعينيات القرن ذاته. ومع تطور التشريعات القانونية، لم تعد أنظمة التأمين الصحي مجرد ملحقات بقوانين العمل، بل أصبحت تشمل معظم فئات القوى العاملة، في ظل تعذر تقديم الرعاية الصحية مجانًا بسبب ارتفاع تكلفتها.<sup>(3)</sup>

### **2-2. تطور مفهوم وأسس التأمين الصحي الاجتماعي**

مرّ مفهوم التأمين الصحي الاجتماعي بمراحل تطور متعددة منذ أواخر القرن التاسع عشر، ولم يعد مقتصرًا على تغطية مخاطر الأمراض فقط أو فئات محددة من المجتمع، بل أصبح يشمل أيضًا الحوادث والإصابات، سواء المرتبطة بالعمل أو خارجه.<sup>(4)</sup>

ويتفق الباحثون على أن التأمين الصحي يُعد وسيلة لتعويض الفرد عن الخسارة المالية التي يتكبدها نتيجة وقوع المرض، وذلك من خلال توزيع هذه الخسارة على مجموعة كبيرة من الأفراد المعرضين لنفس الخطر. وبعبارة أخرى، كلما ازداد عدد الأفراد المشتركين في نظام التأمين، قلّ العبء المالي الذي يتحمله كل فرد في مواجهة ذلك الخطر. ولهذا، تتجه معظم الدول إلى تبني مبدأ إلزامية التأمين الصحي لكافة أفراد المجتمع، مما يسهل توزيع أعباء المرض على أكبر عدد ممكن من المواطنين.

وقد اتسع مفهوم التأمين الصحي الاجتماعي ليشمل، إلى جانب تغطية المرض وإصابات العمل والأمراض المهنية، ما يُعرف بـ «تأمين الأمومة»، والذي يوفر مزايا تتعلق بالخدمات الطبية والعلاجية المقدمة للمرأة قبل الولادة وبعدها. وتتمثل المزايا التي يغطيها التأمين الصحي الاجتماعي، بعد التطورات التي شهدتها المفهوم وتعديل معظم تشريعات التأمينات الاجتماعية، في نوعين رئيسيين:<sup>(5)</sup>

- مزايا عينية: مثل الرعاية الطبية المقدمة من أطباء عموميين وأخصائيين، الفحوصات المعملية، توفير الأدوية، إجراء العمليات الجراحية، تقديم خدمات التأهيل، توفير الأجهزة الصناعية،

وتكاليف الانتقال إلى المستشفيات.

- مزايا نقدية: وهي مبالغ تُمنح للمؤمن عليهم في حالات محددة لتعويضهم عن فقدان الدخل أو النفقات الناتجة عن المرض أو الأمومة.

### 3-2. التأمين الصحي في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

يتناول هذا الجزء أبرز المعاهدات والاتفاقيات الدولية والعربية ذات الصلة بمنظومة الحماية الاجتماعية ضد خطر المرض، وما تفرضه من التزامات على الدول تجاه توفير الرعاية الصحية للمواطنين. ومن أبرز هذه الوثائق:

المادة «25» من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان «1948»، والتي تنص على أن «لكل فرد الحق في مستوى معيشي ملائم يضمن له ولأسرته الصحة والرفاهية، بما في ذلك الغذاء والملبس والسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية»، وتؤكد على مسؤولية الدولة في اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان هذا الحق.

- المادة «12» من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية «1966»، والتي تقر بأن «لكل إنسان الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه». وقد حددت منظمة الصحة العالمية تسعة عناصر أساسية لضمان هذا الحق، وهي: أن تكون خدمات الرعاية الصحية متوفرة، ومتاحة، ومقبولة، ومنصفة، وميسورة الكلفة، وذات جودة، ومنسقة من حيث التخصص الطبي. ويُعد التأمين الصحي وسيلة محورية لضمان تغطية تكاليف هذه الخدمات.

- الاتفاقية الدولية رقم «102» الصادرة عن منظمة العمل الدولية «1952» بشأن الحد الأدنى لمعايير الضمان الاجتماعي، والتي تشمل عدة فروع من التأمينات الاجتماعية، منها: تأمين إصابات العمل، والشيخوخة، والعجز، والوفاة الطبيعية، والتأمين الصحي، وتأمين البطالة. كما أوصى مؤتمر العمل الدولي الدول الأعضاء بضرورة توفير خدمات الرعاية الصحية واتخاذ التدابير اللازمة لضمان حصول العاملين في القطاعات المختلفة على التأمين الصحي، وذلك من خلال:

- الاتفاقية رقم «24» لعام 1927 بشأن التأمين الصحي للعمال في الصناعة والتجارة وخدم المنازل.

- الاتفاقية رقم «25» لعام 1927 بشأن التأمين الصحي للعاملين في الزراعة.

- الاتفاقية رقم «56» لعام 1936 بشأن التأمين الصحي للبحارة.

- اتفاقية حقوق الطفل «1990»، والتي تُلزم الدول الأطراف بضمان توفير رعاية صحية شاملة للأطفال من الجنسين حتى سن الثامنة عشرة، باعتبار ذلك من الحقوق الأساسية غير القابلة للتجزئة.

- كما اعتبرت الاتفاقية العربية رقم «3» لعام 1971، الصادرة عن منظمة العمل العربية بشأن

«المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية»، أن التأمين الصحي يُعد أحد فروع الضمان الاجتماعي الأساسية التي ينبغي أن تتوافق مع المعايير الدولية، بما في ذلك اتفاقيات جنيف ومقررات مؤتمرات العمل العربية والدولية.

وبموجب المعايير الدولية، يجب أن تُمنح العناية الطبية وتعويضات المرض للمؤمن عليهم، وأن تستمر طوال فترة المرض. وينبغي أن يوفر التأمين الصحي خدمات وقائية وعلاجية وتأهيلية في جميع الحالات المرضية، بغض النظر عن أسبابها، بما في ذلك حالات الحمل والولادة وما يرتبط بها من تبعات.<sup>(6)</sup> والعناية الطبية التي يجب أن تُقدم في حالات الحمل والولادة للمؤمن عليها يجب أن تشمل الفحوصات والعناية أثناء فترة الحمل وعند الوضع وبعد الولادة والاستشفاء إذا دعت الضرورة بما في ذلك الطبابة العامة والمتخصصة، الزيارات للمنزل، العناية بالأسنان، العناية من قبل قابلة قانونية وباقي أجهزة الأمومة في المنزل أو المستشفى وعناية الممرضات في المنزل أو المستشفى أو خارجها.<sup>(7)</sup>

## 2-4. نظم وتمويل التأمين الصحي الاجتماعي

أولت منظمة العمل الدولية اهتماماً مبكراً بنُظم التأمين الصحي منذ بدايات القرن العشرين، نظراً لأهميتها لكل من العمال وأصحاب الأعمال. وقد أقرت عبر العديد من مؤتمراتها مجموعة من التوصيات والاتفاقيات المتعلقة بتنظيم التأمين الصحي لمختلف فئات العاملين.

فقد نصت الاتفاقية رقم «24» لسنة 1927 على ضرورة أن تُدار نُظم التأمين الصحي من قبل هيئات مستقلة، تخضع مالياً وإدارياً لإشراف السلطة العامة المختصة، على ألا تهدف إلى تحقيق الربح. كما أكدت الاتفاقية على حق المؤمن عليهم في المساهمة في إدارة هذه الأنظمة، وفقاً لما يحدده التشريع الوطني في كل بلد.

ويُدار نظام التأمين الصحي الاجتماعي عادةً ضمن هيكل إداري ثلاثي المستويات يشمل:

- المستوى المركزي
- المستوى الإقليمي
- المستوى المحلي

وتعتمد هذه الأنظمة على بنية تحتية صحية تقدم خدمات الرعاية الطبية للمؤمن عليهم، من خلال طريقتين رئيسيتين: **النظام المباشر**: وهو الذي تقوم فيه هيئة التأمين الصحي بشراء الخدمات الطبية من المرافق والمراكز الصحية العامة التابعة للدولة، و**النظام غير المباشر**: والذي يقوم على التعاقد مع أطباء من مختلف التخصصات، أو مع مرافق صحية خاصة لتقديم الرعاية للمؤمن عليهم.<sup>(8)</sup> أما من حيث التمويل، فإن التأمين الصحي الاجتماعي يُموّل عبر إسهامات مشتركة بين المؤمن عليهم، أصحاب الأعمال، والدولة. هذا بالإضافة إلى إمكانية فرض ضرائب محددة على دخول الأفراد أو أرباح أصحاب الأعمال لدعم النظام التأميني، كما تُلزم بعض النُظم المؤمن عليهم بدفع مبالغ رمزية عند



الحصول على الخدمة تُعرف بـ«الرسوم»، وهي مساهمة جزئية في تكلفة الخدمة الطبية. وتُعتبر هذه الرسوم أداة لضبط الطلب على الخدمات الصحية، وتفادي الاستخدام المفرط أو غير الضروري، مما يسهم في تخفيض التكاليف الكلية للنظام.

### 3. تجارب بعض الدول في التأمين الصحي

#### 3-1. التأمين الصحي في أستراليا<sup>(9)</sup>

تُعد أستراليا من الدول التي تُوفر تغطية صحية شاملة لكافة مواطنيها، حيث تنطلق الحكومة في تنفيذ سياساتها الصحية عبر أنظمة تأمين متعددة، تمنح المواطنين حرية الاختيار بين أكثر من نظام للحصول على الرعاية الصحية التي يحتاجونها. وتتمثل أنظمة التأمين الصحي في أستراليا فيما يلي:

- التأمين الصحي الحكومي «Public Health Insurance»: تأسس هذا النظام في عام 1973، وتتولى الدولة تنظيمه والإشراف عليه ومراقبته. وقد خضع لعدة تعديلات بما يتناسب مع المتغيرات والاحتياجات المجتمعية. يشمل هذا النظام جميع الخدمات الصحية المقدمة في المراكز والمستشفيات الحكومية، وتُقدم هذه الخدمات بالمجان. كما يغطي النظام جميع المقيمين في أستراليا، سواء كانوا مواطنين أو أجانب مقيمين بشكل قانوني. ويتم تمويله عبر اقتطاعات ضريبية بموجب قانون الضرائب الصادر عام 1990.
- نظام التأمين الصحي الخاص «Private Insurance System» يُعدّ هذا النظام خيارًا إضافيًا للمواطنين الراغبين في الحصول على رعاية صحية خاصة بمزايا إضافية. ويُشرف عليه القطاع الخاص من خلال شركات تأمين تجارية، حيث يدفع المشتركون فيه مساهمات مالية إضافية، إلى جانب ما يُقتطع منهم لصالح التأمين الإلزامي.<sup>(10)</sup> ويوفر هذا النظام حرية الاختيار في نوعية الخدمات والمرافق الطبية، كما يتيح للمستفيدين استخدام مرافق الرعاية الصحية العامة إذا رغبوا بذلك.

#### 3-2. التأمين الصحي في اليابان<sup>(11)</sup>

بدأ تطبيق نظام التأمين الصحي في اليابان عام 1922، وكان موجّهًا في بدايته للعمال والموظفين فقط. ومع اقتراب الحرب العالمية الثانية، اتخذت الدولة خطوات جادة لتوفير تغطية صحية شاملة لمواطنيها. وقد خضع القانون المنظم للتأمين الصحي في اليابان لسلسلة من التعديلات التي ساهمت في تحسين الخدمات الصحية كمّاً ونوعاً، رغم تزايد الطلب عليها. ويتميّز النظام الياباني بالاستمرارية، والعدالة، والتكامل، ويقوم على مبدأ اعتبار الرعاية الصحية حقاً للجميع، مواطنين وأجانب، ضمن منظومة دولة الرفاه.

ويتم تمويل نظام التأمين الصحي الياباني من خلال مساهمات الأفراد، بالإضافة إلى الدعم الحكومي المباشر. وينقسم النظام إلى ثلاثة أنواع رئيسية:



- **التأمين الصحي الوطني:** يشمل العاملين خارج القطاع الرسمي، مثل المزارعين، والعمال في المشاريع الصغيرة، والمتقاعدين، والطلاب الأجانب.
- **تأمين العمال:** يغطي العاملين في المؤسسات الرسمية أو غير المشمولين ضمن التأمين الصحي الوطني.
- **تأمين كبار السن:** أنشئ في عام 1983 بهدف تخفيف العبء المالي على كبار السن، ويشمل الأشخاص الذين يبلغون 70 عامًا فأكثر، إضافة إلى كبار السن من ذوي الإعاقة الذين تتراوح أعمارهم بين 65-69 عامًا.<sup>(12)</sup>

### 3-3. التأمين الصحي في الأردن

تعتمد الأردن في تقديم الرعاية الصحية على نظامي تأمين رئيسيين:

- نظام التأمين الصحي الحكومي: أنشأت الحكومة الأردنية عدة صناديق للتأمين الصحي، تعتمد على نظام الشرائح الاجتماعية، حيث يتم اقتطاع مبالغ مالية من المشتركين كاشتراكات شهرية. ويتفاوت مستوى الإقامة في المستشفيات تبعًا للدرجة الوظيفية للمريض. فعلى سبيل المثال، يُخصّص لموظفي الدرجة الأولى — مثل الوزراء، وأعضاء مجلس الأمة، وموظفي الفئة العليا ومنتسبيهم — غرف بسرير واحد، في حين يُخصّص لموظفي الدرجة الثالثة، وغير القادرين، والمعاقين، والمتبرعين بالأعضاء، وغيرهم من المنتفعين، غرف تضم ثلاثة أسرّة أو أكثر.
- نظام التأمين الصحي الخاص: يُدار على أساس تجاري ربحي، وتتميز الخدمات المقدمة فيه بجودة أعلى مقارنة بالخدمات الحكومية. ويمنح المنتفعون حرية أوسع في اختيار المراكز والمستشفيات الصحية. إلا أن ارتفاع تكاليف هذا النظام يحول دون استفادة فئات اجتماعية واسعة منه، مما يُبقيها خارج نطاق التغطية الصحية.

### 4-3. التأمين الصحي في السودان<sup>(13)</sup>

بدأ تطبيق نظام التأمين الصحي في السودان رسميًا بصور المرسوم المؤقت لسنة 1994، قبل أن يُعدّل لاحقًا بموجب قانون الهيئة العامة للتأمين الصحي لسنة 2000، والذي نصّ على إنشاء هيئات تأمين صحي في كل ولاية، بإشراف مجلس إدارة متخصص ومدير تنفيذي وفريق مساعد. ورغم وجود مبادرات سابقة على مستوى الولايات لسد النقص في الخدمات الصحية، فقد أسهم القانون في تنظيم التأمين بشكل مؤسسي. ويتم تمويل التأمين من خلال اشتراكات المؤمن لهم، إلى جانب موارد من مصادر متعددة. ويلزم القانون الفئات التالية بالتأمين الصحي:<sup>(14)</sup>

- العمال وأسرهم.
- أرباب المعاشات وأسرهم.
- الأسر الفقيرة.
- أسر الشهداء.
- العاملون لحسابهم الخاص.

وبنهاية عام 2009، بلغت نسبة التغطية التأمينية 39.2% من إجمالي السكان المستهدفين، وبلغ عدد المرافق الصحية المقدمة للخدمة 834 مرفقًا، موزعة على 22 ولاية.

### 3-5. التأمين الصحي في مصر

بدأ تطبيق التأمين الصحي في مصر عام 1964، واستُهدف حينها نحو 140 ألف مواطن. وقد توسعت التغطية تدريجيًا لتشمل اليوم ما يقارب 37 مليون شخص، منهم 27 مليونًا مشمولون بالقانون، و10 ملايين طفل مؤمن عليهم بموجب قرارات وزارية. وتُقدّر نسبة التغطية التأمينية بنحو 53% من السكان. وتتعدد نظم التأمين الصحي في مصر إلى ستة أنظمة رئيسية:<sup>(15)</sup>

- **تأمين موظفي الحكومة:** يساهم المنتفع بنسبة 0.5%، وصاحب العمل بنسبة 1.5% شهريًا، مع رسوم رمزية تشمل:
  - 50 قرشًا للكشف لدى الممارس العام.
  - جنيه واحد للكشف عند الأخصائي.
  - 50 قرشًا لكل يوم علاج بالمستشفى.
  - 2 جنيه لزيارة المنزل.
  - 50% من تكلفة الأجهزة التعويضية.
- **تأمين موظفي الحكومة وعمال القطاعين العام والخاص:** الاشتراك: 1% من المنتفع، 3% من صاحب العمل، بدون رسوم إضافية.
- **تأمين أصحاب المعاشات:** يدفع صاحب المعاش 1% شهريًا دون رسوم أو مساهمات إضافية.
- **تأمين الأرامل:** الاشتراك بنسبة 2% شهريًا، دون رسوم أو مساهمات.
- **تأمين طلاب المدارس:** يتم عبر اشتراك سنوي قدره 4 جنيهات للأسرة، و12 جنيهًا مساهمة من الدولة لكل طالب، ويشمل إعفاء الأمراض المزمنة. وتُفرض رسوم رمزية كـ10 قروش على كل علبة سوائر.
- **تأمين المواليد قبل سن المدرسة:** يشمل اشتراكًا سنويًا اختياريًا مقداره 5 جنيهات، مع دعم من الدولة مرة واحدة، ويشمل إعفاءً للأمراض المزمنة، ورسومًا على بعض الخدمات خارج المستشفى.<sup>(16)</sup>

### 4. نظام التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن

يُعاني الوضع الصحي في اليمن من تدهور مزمن ومستمر منذ سنوات، مما يُبرز الحاجة الملحة لتطبيق نظام تأمين صحي اجتماعي فعال. وتستند أهمية هذا النظام إلى عدة عوامل رئيسية:

- **الالتزام القانوني والدولي:** فالدولة مُلزَمة بموجب الدستور والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها، بتوفير الرعاية الصحية لجميع المواطنين، خاصة الفئات الضعيفة وغير القادرة.
- **العجز المالي لدى المواطنين:** الغالبية العظمى من أفراد المجتمع غير قادرين على تحمّل

- تكاليف العلاج والرعاية الصحية، ما يدفعهم إلى التعايش مع المرض دون علاج.
- **تخفيف العبء المالي:** يُساهم التأمين الصحي في تخفيف الأعباء المالية عن طالبي الخدمة الصحية الذين يتحملون حالياً النسبة الأكبر من التكلفة.
- **تحفيز المنافسة وتحسين الجودة:** من شأن تطبيق التأمين الصحي أن يُسهم في تحسين أداء النظام الصحي، من خلال تعزيز التنافس بين القطاعين العام والخاص، وتوسيع نطاق الخدمات الصحية، وتحسين نوعيتها، وإدخال خدمات علاجية متقدمة.

#### 1-4. الإطار القانوني للتأمين الصحي الاجتماعي في اليمن

تُعد حماية الصحة العامة من الأولويات التي تنسجم مع ما نصت عليه الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها اليمن، ومع الدستور اليمني، الذي يُلزم الدولة بتوفير الخدمات الوقائية مجاناً لجميع المواطنين، وتنظيم تقديم الخدمات العلاجية الأخرى بشكل عادل ومنصف. وفي هذا السياق، جاء قانون التأمين الصحي الاجتماعي ليُجسّد هذا الالتزام في صورة تشريع ملزم ينظم آليات التأمين الصحي على المستوى الوطني.

##### 1-1-4. القانون رقم «9» لسنة 2011 بشأن التأمين الصحي الاجتماعي

نص قانون التأمين الصحي الاجتماعي رقم «9» لسنة 2011 على كفالة التأمين ضد أخطار المرض وإصابات العمل «المادة 5»، إضافة إلى تأمين الأمومة. ويحدد القانون آليات التمويل، ونطاق التطبيق، والفئات المستفيدة، والمزايا التأمينية التي يكفلها النظام، وهي الأمور التي سنقوم باستعراضها كالتالي:

##### 1-1-4-1. تمويل نظام التأمين الصحي

وفقاً للمادة «7» من القانون، تتكون مصادر تمويل التأمين الصحي الاجتماعي من:

- الاشتراكات الشهرية التي تُحصّل من طرفي علاقة العمل:
- لا تقل مساهمة صاحب العمل عن 6% من الأجر الكامل للمؤمن عليه.
- لا تزيد مساهمة العامل أو الموظف عن 5% من أجره الكامل.
- غرامات التأخير المفروضة على أصحاب العمل نتيجة عدم الالتزام بسداد الاشتراكات في مواعيدها.
- ريع استثمارات أموال التأمين الصحي.
- المعونات والهبات والموارد الأخرى التي لا تتعارض مع أحكام القانون.

##### 2-1-4-1. نطاق تطبيق التأمين الصحي

يسري قانون التأمين الصحي الاجتماعي رقم «9» لسنة 2011 على الفئات التالية:<sup>(17)</sup>

- الموظفون في وحدات الخدمة العامة.
- العاملون لدى أصحاب العمل الخاضعون لقانون العمل.

- المتقاعدون.
- العمال من غير اليمنيين العاملين لدى وحدات الخدمة العامة أو لدى أصحاب عمل بموجب عقود لا تقل مدتها عن سنة، وذلك دون الإخلال بأحكام أي اتفاقية دولية تكون اليمن طرفاً فيها.

ويجوز، بقرار من مجلس الوزراء، شمول الفئات التالية بمزايا التأمين الصحي:<sup>(18)</sup>

- الموظفون أو العمال الذين انتهت خدماتهم بسبب بلوغهم سن التقاعد القانوني أو بسبب العجز نتيجة المرض، دون أن يكون لهم معاش تقاعدي، بشرط الاستمرار في دفع الاشتراكات.
  - الموظفون أو العمال الذين انتهت خدماتهم لأي سبب قبل صدور القانون، ولم يكن لهم معاش تقاعدي، بشرط دفع الاشتراكات المقررة.
  - ورثة الموظف أو العامل المتوفى، إذا كانوا يتقاضون معاشاً تقاعدياً من أحد صناديق التقاعد، وذلك وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية من أسس وشروط.
  - ورثة المتقاعد المتوفى، إذا كانوا يتقاضون معاشاً تقاعدياً من أحد صناديق التقاعد.
- كما يمكن أن يكون التأمين الصحي اختيارياً لأي فئة لم يشملها القانون، مثل:
- أرباب الأعمال.

- العاملين في الخارج.
  - العاملين في القطاع غير المنظم «مثل عمال الزراعة والصيد وغيرهم»
- ويجوز لمجلس الوزراء إقرار استفادة هذه الفئات من النظام التأميني وفقاً لأحكام القانون، كما اشترط المشرع أن يُطبق هذا القانون على الفئات المستهدفة بصورة تدريجية ومرحلية، وفق السياسات والخطط التي تُعدها الهيئة العامة للتأمين الصحي، مع مراعاة الإمكانيات المحدودة للعلاج والاعتبارات المالية.

#### حالات وقف سريان تأمين المرض «المادة 10»

يُوقف سريان التأمين الصحي المتعلق بالمرض في الحالات الآتية:

- خلال مدة عمل المؤمن عليه لدى جهة لا تخضع لأحكام القانون.
- عند انتهاء خدمة المؤمن عليه دون استحقاق معاش تقاعدي وتوقفه عن دفع الاشتراكات.
- خلال مدد الإجازات والإعارات التي يقضيها المؤمن عليه خارج البلاد، باستثناء المهمات الرسمية، علماً أن هذا الاستثناء لا يسري على أعضاء السلك الدبلوماسي اليمني العاملين في الخارج.

#### 3-1-1-4. مزايا قانون التأمين الصحي الاجتماعي

يضمن قانون التأمين الصحي الاجتماعي تغطية تأمينية شاملة ضد المرض وإصابات العمل، تتجسد في

مجموعة من المزايا العينية التي تُمنح للمؤمن عليهم، وتشمل:<sup>(19)</sup>

- الكشف الطبي لدى أطباء العموم، والأخصائيين، والاستشاريين في الجهات الطبية المعتمدة.
- نفقات العلاج والإقامة في المؤسسات العلاجية في الحالات العادية والطارئة، بما في ذلك وحدات العناية المركزة.
- توفير الأدوية والمستلزمات الطبية، إضافة إلى الخدمات التشخيصية كالفحوصات والتحليل المخبرية والإشعاعية.
- إجراء العمليات الجراحية، باستثناء جراحة التجميل غير الناتجة عن إصابة عمل.<sup>(20)</sup>
- رعاية الأمومة، وتشمل العناية بالمؤمن عليها أثناء الحمل والولادة، بالإضافة إلى رعاية حديثي الولادة والحدج.
- العلاج الأساسي للأسنان، مع استثناء زراعة الأسنان وتقويمها، ما لم تكن ناتجة عن إصابة عمل.
- العلاج الطبيعي وإعادة التأهيل، وتوفير الأطراف والأجهزة الصناعية والتعويضية، بما في ذلك العدسات الطبية.
- تغطية الأمراض المزمنة والمستعصية، مثل أمراض القلب، والكلى، والكبد، والسرطان، والمخ، والاضطرابات النفسية.

وتُقدّم هذه الخدمات من خلال التعاقد مع مقدمي الخدمات الصحية من القطاعات الحكومية، أو الخاصة، أو الأهلية، وفقاً لشروط التأهيل، ومعايير الاعتماد، وقواعد وإجراءات المفاضلة بين المتقدمين.<sup>(21)</sup> ومن خلال استعراض تمويل النظام، ونطاق تغطيته، والمزايا التأمينية التي يوفرها، فإن الباحث يرى ضرورة رصد جوانب القوة والقصور في قانون التأمين الصحي الاجتماعي اليمني، والتي سيتم استعراضها على النحو التالي:

#### 4-1-1-4. الجوانب الإيجابية لقانون التأمين الصحي الاجتماعي

- صدور القانون يمثل مكسباً نوعياً لمنظومة الحماية الاجتماعية، ويتمشى مع نص المادة «55» من الدستور اليمني التي تنص على أن: تتكفل الدولة بتوفير الضمانات الاجتماعية لكل المواطنين في حالات المرض، والعجز، والبطالة، والشيخوخة.
- تخفيف الأعباء المالية على الموظفين، والعمال، والمتقاعدين، من خلال توزيع تكلفة المرض بشكل تكافلي بين الأصحاء والمرضى، وبين أصحاب الرواتب العالية وذوي الدخل المحدودة.
- عدم إلغاء البرامج الصحية الخاصة في بعض المؤسسات، إذ نصت المادة «4/ج» على أن القانون لا يمس بالمزايا الصحية القائمة داخل بعض الجهات، بل يعززها، مما يعكس توجهًا تكامليًا.
- الانفتاح على جميع مزودي الخدمات الصحية في القطاعين العام والخاص والقطاع الأهلي، بما يفتح المجال أمام المنافسة وتحسين نوعية وجودة الخدمات المقدمة للمؤمن عليهم.
- توسيع نطاق التغطية لتشمل جميع أفراد أسرة المؤمن عليه، وليس فقط الشخص المؤمن عليه، وهو ما يُعتبر خطوة متقدمة مقارنة ببعض التشريعات العربية الأخرى التي بدأت بتغطية

فردية.

- شمول المتقاعدين بالتأمين الإلزامي، وهو ما يُعد من أبرز مزايا القانون، نظرًا لكون هذه الشريحة من الأكثر احتياجًا للخدمات الصحية بسبب أمراض الشيخوخة وكبر السن.
- تطبيق تدريجي ومرحلي للتأمين، بحيث يتناسب مع الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، ويُسهّم في ضمان جودة واستدامة الخدمات الصحية المقدمة.

#### 4-1-1-5. جوانب الضعف في قانون التأمين الصحي الاجتماعي

رغم الإيجابيات التي يتمتع بها قانون التأمين الصحي الاجتماعي رقم «9» لسنة 2011، إلا أنه يتضمن عددًا من أوجه القصور والثغرات التي قد تُضعف من فعاليته وتُقيّد قدرته على تحقيق أهدافه. ويمكن تلخيص أبرز جوانب الضعف في النقاط التالية:

- غياب الأهداف الاجتماعية الواضحة، لا سيما فيما يتعلق بشمول شرائح المجتمع الفقيرة والضعيفة التي تُعد الأكثر حاجة إلى الحماية الصحية، وهو ما يُعد تقصيرًا في التوجه الاجتماعي للقانون.
- عدم تحديد نسب الاشتراك بدقة، حيث اكتفى القانون بتحديد حد أدنى لاشتراك صاحب العمل وحد أقصى لمساهمة المؤمن عليه، دون تحديد نسب ثابتة وواضحة، مما يُحدث فراغًا تشريعيًا في هذا الجانب.
- غياب التفصيل في نطاق الخدمات الصحية المغطاة، حيث لم يراع القانون التطور الكبير في التدخلات الطبية، ولا سيما في مواجهة الأمراض الخطيرة والكوارث الصحية ذات التكاليف المرتفعة. كما أنه لم يُشر إلى إمكانية العلاج في الخارج للحالات التي يتعذر علاجها داخل البلاد.
- إغفال المزايا النقدية للمؤمن عليه، مثل تعويض الأجر أثناء المرض، وتعويض الحمل والولادة، ومصاريف التنقل إلى مراكز العلاج، وهي مزايا أساسية في الأنظمة الحديثة للتأمين الصحي.
- عدم تناول مسألة ارتفاع تكاليف الخدمات الصحية، إذ لم يتطرق القانون إلى وضع آلية أو مؤشرات مرنة لمواكبة الزيادات المستمرة في أسعار العلاج والخدمات الطبية.
- قصور في تنظيم المساهمات المالية للمؤمن عليهم، فقد اكتفى القانون بفرض مساهمة على الأدوية بنسبة لا تتجاوز 15٪، واستثنى أدوية الأمراض المزمنة والجراحية،<sup>(22)</sup> دون تحديد أي مساهمات للمؤمن عليهم في رسوم الكشف أو تكاليف الإقامة في المستشفيات. هذا القصور قد يؤدي إلى الإفراط في استخدام الخدمات الطبية دون حاجة حقيقية، مما يُفاقم أعباء النظام ويُعرض لضغوط مالية مستمرة.
- غياب تنظيم النفقات التشغيلية، حيث لم يحدد القانون نسبة مخصصة لإدارة النظام، وترك ذلك للائحة التنفيذية، مما يُثير مخاوف من تكرار تجربة نظام التأمين الاجتماعي القائم، الذي يعاني من ارتفاع النفقات الإدارية على حساب الخدمات المباشرة.

- عدم التأسيس لمصادر تمويل إضافية مستدامة، مثل فرض ضرائب مخصصة للصحة على التبغ، والقات، والمنتجات الملوثة للبيئة، وغيرها من الأدوات التمويلية الممكنة لدعم استقرار النظام على المدى الطويل.

#### 2-4. الضرورة الملحة للحماية الاجتماعية ضد خطر المرض

في ظل غياب نظام علاج مجاني شامل في اليمن، ومع العجز الواضح لدى الغالبية العظمى من السكان عن تحمّل الأعباء المترتبة على المرض — نتيجة انخفاض متوسط الدخل وارتفاع تكاليف الخدمات الطبية والعلاجية — تصبح الحاجة إلى نظام تأمين صحي اجتماعي ضرورة وطنية ومجتمعية ملحة، يهدف إلى توفير خدمات طبية وعلاجية للمؤمن عليهم وأسرهم بجودة مناسبة وتكلفة ميسرة.

ومع ذلك، فإن النظام الصحي القائم، إلى جانب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسكانية، يشكّل مجموعة من التحديات الكبرى التي تعيق تحقيق أهداف التأمين الصحي الاجتماعي على المدى القصير والمتوسط.

#### 3-4. نشأة النظام الصحي اليمني<sup>(23)</sup>

بدأ النظام الصحي في اليمن خلال منتصف ستينيات القرن الماضي، في بيئة تتسم بالفقر وضعف البنية التحتية، وقد ركز في بداياته على الجانب العلاجي دون إعطاء الأهمية الكافية للجانب الوقائي. ومع تنامي الوعي الصحي في العقدين الأخيرين من القرن العشرين، أُطلقت مجموعة من البرامج التي تُعنى بالرعاية الصحية الأولية، كان من أبرزها برنامج التحصين الموسع، ومشروع رعاية الأسرة، ومشروع الأمومة والطفولة، ومشروع صحة الأسرة، بالإضافة إلى مشروع المياه النقية وصحة البيئة، وهي مبادرات هدفت إلى تحسين المؤشرات الصحية العامة وتعزيز مفهوم الوقاية في النظام الصحي. وقد ساهمت هذه البرامج في تحقيق تحسن متواضع في مؤشرات الوضع الصحي، إلا أنها لم تكن كافية لتغطية الاحتياجات المتزايدة للسكان.

ويتكوّن النظام الصحي اليمني من عدة مكونات، نُجملها كما يلي:

#### 1-3-4. القطاع الصحي العام

يُعد القطاع الصحي العام في اليمن الأكبر من حيث الحجم والانتشار، وقد شهد نموًا كميًا ملحوظًا خلال العقود الأخيرة. إلا أنه، في نهاية تسعينيات القرن الماضي، كان يتكوّن من<sup>(24)</sup>: خمسة عشر مستشفى عامًا بسعة سريرية إجمالية بلغت 375 سريرًا، واثنى عشر مستشفى صغيرًا على مستوى المحافظات بسعة 1056 سريرًا، بالإضافة إلى 111 مستشفى على مستوى المديريات بسعة بلغت 2775 سريرًا. كما ضم النظام آنذاك 614 مركزًا صحيًا، إلى جانب 2028 وحدة رعاية صحية، شملت منشآت مؤقتة ودائمة.

وفيما يخص الموارد البشرية الصحية، تشير إحصائية صادرة عن وزارة الصحة العامة لعام 2000 إلى

أن التوزيع لكل عشرة آلاف نسمة كان بواقع 3.5 طبيب، و0.23 طبيب أسنان، و3.8 ممرضين وقابلات، و0.54 صيدلي.

#### جدول «1»

#### مكونات المجال الصحي «القطاع العام» للعام 2011

183	مستشفى مديرية	2	مستشفى مرجعي
14,803	أسرة مستشفيات المديريات	54	مستشفى عام
852	مراكز صحية	1,343	أسرة مستشفيات عامة
49	أسرة مراكز صحية	2,929	وحدات رعاية صحية أولية
		39	مجمع صحي

المصدر: تقرير الإحصاء الصحي السنوي للعام 2011.

أما في آخر إحصائيات متاحة،<sup>(25)</sup> وكما يوضحها الجدول «1»، فقد توسعت المكونات الأساسية للقطاع الصحي العام لتشمل مستشفين مرجعيين، و54 مستشفى عامًا بطاقة سريرية إجمالية بلغت 1,343 سريرًا، بالإضافة إلى 183 مستشفى على مستوى المديريات بسعة 14,803 سريرًا. كما بلغ عدد المراكز الصحية 852 مركزًا تحتوي على 49 سريرًا فقط، في حين وصل عدد وحدات الرعاية الصحية الأولية إلى 2,929 وحدة، إضافة إلى 39 مجمعًا صحيًا موزعة في عدد من المناطق.

كما أشارت الإحصائيات إلى أن إجمالي القوى العاملة الطبية التخصصية في القطاع الصحي العام بلغ 10,543 طبيبًا. فيما بلغ إجمالي العاملين الإداريين في القطاع الصحي العام 10,511 موظفًا، ويوضح الجدول «2» توزيع هذه القوى العاملة بالتفصيل.

#### جدول «2»

#### القوى العاملة التخصصية في المجال الصحي «القطاع العام» للعام 2011

87	أخصائي تخدير	4,804	أطباء العموم
36	أطباء نفسيين	1,645	أخصائيين
24	أخصائي تغذية	1,146	ممرضين
19	غير محدد التخصص	1,058	أخصائي مختبرات
18	طب مجتمع	994	صيادلة



16	أخصائي علاج طبيعي	572	أطباء الأسنان
2	طبيب فيزيائي	122	صحة عامة
10,543			
إجمالي القوى العاملة الطبية التخصصية في القطاع الصحي العام			
3,376	خدمات معاونة وأخرى	6,704	الإداريين
10,511			
إجمالي الإداريين العاملين في القطاع الصحي العام			

#### المصدر: تقرير الإحصاء الصحي السنوي للعام 2011.

من خلال استعراض بيانات الجدول «2»، يمكن استخلاص عدد من الملاحظات المهمة التي تعكس واقع الكادر الطبي في القطاع الصحي العام. حيث:

- يُعد حجم الكادر، المُقدَّر بـ 10,608 فردًا، متواضعًا للغاية عند مقارنته بعدد السكان الذي بلغ نحو 23.9 مليون نسمة وفقًا لتقديرات عام 2011، وهو ما يعكس عجزًا واضحًا في تلبية الاحتياجات الصحية على المستوى الوطني.
- يُلاحظ وجود نقص حاد في عدد من التخصصات الطبية الحيوية، مثل أطباء الصحة العامة، والأطباء النفسيين، وأخصائيو العلاج الطبيعي، والأشعة، والتغذية، بالإضافة إلى أطباء التخدير. كما يبرز الغياب شبه الكامل لتخصصات دقيقة وأساسية، مثل طب التأهيل والفيزياء، والأطراف الصناعية.
- ويزداد هذا الوضع تعقيدًا في ظل الندرة الواضحة لأطباء التخصص في مختلف مجالات الطب، الأمر الذي يدفع البلاد إلى الاستعانة بخبرات طبية من الخارج، إما من خلال سفر المرضى للعلاج خارج البلاد، أو باستقدام أطباء متخصصين من دول أخرى للعمل مؤقتًا في بعض المستشفيات والمراكز الطبية لتقديم الخدمات العلاجية اللازمة. هذا الواقع يسلب الضوء على هشاشة البنية التخصصية في النظام الصحي، ويفرض تحديات جدية أمام أي محاولة لتوسيع نطاق الخدمات أو تطوير جودتها.

#### جدول «3»

الفنيون المؤهلين والقوى العاملة الأخرى في المجال الصحي «القطاع العام» للعام 2011.

503	دبلوم صحة عامة	11,540	فني تمريض
368	فني تخدير	4,115	قابلات
335	فني أسنان	2,922	مرشد أو مرشدات

331	فني عمليات	2,562	مساعد طبيب
204	إحصاء صحي	1,919	فني مختبرات
172	فني أجهزة طبية	1,420	فني صيدلي
101	الكادر الأجنبي	863	فني أشعة
60	فني علاج طبيعي وأطراف	813	أخرى
10,543			
إجمالي القوى العاملة المساعدة في القطاع الصحي العام			

المصدر: تقرير الإحصاء الصحي السنوي للعام 2011.

أما بيانات الجدول «3»، والتي توضح أعداد القوى العاملة المساعدة في القطاع الصحي العام، فيمكن عن طريقها استخلاص الملاحظات التالية:

- شهدت بعض فئات القوى العاملة المساعدة، مثل الممرضين والقابلات، تنامياً ملحوظاً مقارنة بعقد التسعينيات، ما يُشير إلى جهود متواصلة لتعزيز هذه الفئات الحيوية في تقديم الرعاية الصحية.

- ورغم هذا التنامي، فإن الحجم الكلي للقوى المساعدة لا يزال محدوداً، ولا يُواكب النمو السكاني أو حجم الخدمات المطلوبة، مما يُشكل فجوة هيكلية في النظام الصحي تؤثر سلباً على كفاءة تقديم الرعاية الصحية.

كما تتوزع مستويات تقديم الرعاية الصحية في القطاع العام حسب نوع المنشأة وموقعها، وتشمل ما يلي:

- **المستشفيات المرجعية:** تقدم رعاية تخصصية لحالات السرطان، وأمراض القلب، والكلى، بالإضافة إلى خدمات طبية متقدمة لأمراض الباطنية، والدم، والجراحة، وأمراض الأطفال، والحمل والولادة.

- **المستشفيات العامة على مستوى المحافظات:** تقدم خدمات طبية للأمراض غير السارية والمزمنة، والتعامل مع حالات الأطفال والحمل والولادة، بالإضافة إلى خدمات نقل الدم، والأشعة، والمختبرات، إلى جانب الاستجابة لحالات الطوارئ.

- **مستشفيات المديريات:** تركز على تقديم الرعاية الصحية للأمراض السارية، إلى جانب خدمات المختبرات، والأشعة، ومتابعة حالات الطفولة والحمل والولادة.

- **المراكز والوحدات الصحية «الثابتة أو المؤقتة»:** تُعنى بتقديم الرعاية الصحية الأولية، كالتطعيم، ومكافحة الإسهالات، والملاريا، والسل، وسوء التغذية، إضافة إلى برامج تنظيم الأسرة.

وفيما يتعلق بالخدمات الجراحية، فإنها تتركز في بعض المستشفيات العامة الواقعة في مراكز المحافظات الكبرى مثل: أمانة العاصمة، عدن، تعز، الحديدة، ولحج. أما خدمات الطوارئ، فتقدمها بعض المستشفيات في مراكز المحافظات، وتشكل حوادث السير والحوادث الجنائية النسبة الأكبر من نشاط أقسام الطوارئ والعيادات الخارجية.

مع ذلك، فإن خدمات التنويم «الرقود» لا تُقدم في جميع المستشفيات، نتيجة لعدم توفر الكوادر الطبية المؤهلة، أو نقص المعدات والأجهزة الطبية الأساسية. وتُظهر إحصائيات الصحة الوطنية لعام 2007 «ص 44-47» أن نسبة كبيرة من المنشآت الصحية العامة خارج نطاق الجاهزية التشغيلية، نتيجة لغياب أعمال الصيانة المنتظمة للمباني والمعدات، إلى جانب النقص الحاد في الكوادر الطبية المتخصصة والفنية، ما يجعل كثيراً من هذه المنشآت تعمل بجزء محدود من طاقتها التشغيلية، وتقدم خدمات طبية متواضعة في جودتها.

#### 2-3-4. القطاع الصحي الخاص

تنامت المنشآت الصحية للقطاع الخاص منذ عقد تسعينيات القرن الماضي. حيث يوضح الجدول «3» حجم منشآت هذا القطاع في بداية العقد الأول من القرن الحالي بينما يوضح الجدول «4» عدد هذه المنشآت في الوقت الراهن. هذا مع الأخذ بالعلم إن معظم المنشآت الصحية التابعة لهذا القطاع تتركز في عواصم المحافظات خاصة في أمانة العاصمة، تعز، إب، الحديدة وعدن.<sup>(26)</sup> أما بخصوص الموارد البشرية ونشاط القطاع الصحي الخاص فهناك شحة في المعلومات حول ذلك.

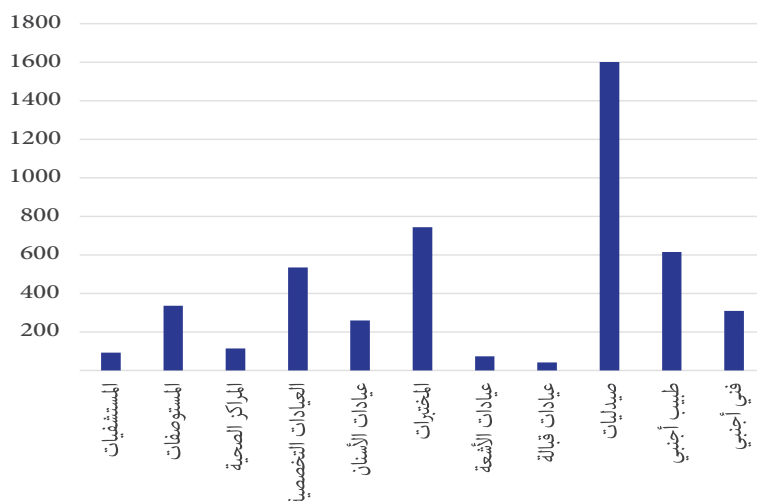
#### جدول «4»

عدد المنشآت الصحية الخاصة في مطلع الألفية

صيدليات	1,601	العيادات التخصصية	534	عيادات الأسنان	259	عيادات الأشعة	73
المختبرات	744	المستوصفات	336	المراكز الصحية	114	عيادات قبالة	41
طبيب أجنبي	615	فني أجنبي	309	المستشفيات	92		

المصدر: إحصائيات الصحة الوطنية «2003 - NHA»

شكل «1»  
عدد المنشآت الصحية الخاصة في مطلع الألفية



وفقاً لتقرير الإحصاء الصحي السنوي لعام 2011، بلغ إجمالي عدد العيادات في القطاع الصحي الخاص 4,032 عيادة. كما بلغ عدد المستشفيات الخاصة 1,280 مستشفى، و580 مركزاً صحياً، بينما بلغ عدد الصيدليات 3,315 صيدلية. في حين وصل عدد المختبرات إلى 1,098 مختبراً، وعدد مخازن الأدوية إلى 413 مخزناً، ويوضح الجدول التالي تفصيل هذه الأرقام بحسب نوع المنشأة.

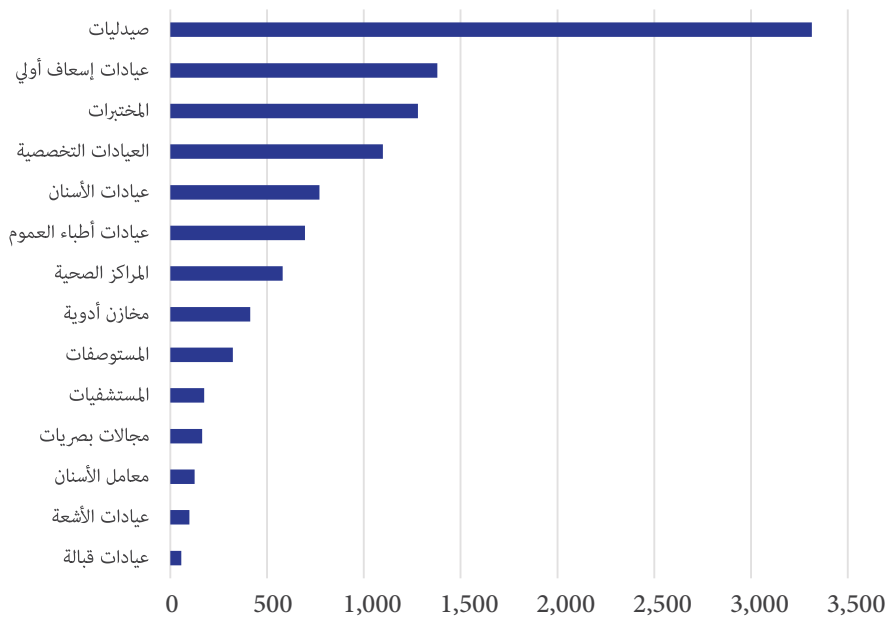
جدول «5»  
عدد المنشآت الصحية الخاصة في العام 2011

413	مخازن أدوية	3,315	صيدليات
323	المستوصفات	1,379	عيادات إسعاف أولي
175	المستشفيات	1,280	المختبرات
164	مجالات بصريات	1,098	العيادات التخصصية
125	معامل الأسنان	770	عيادات الأسنان
99	عيادات الأشعة	695	عيادات أطباء العموم
56	عيادات قبالة	580	المراكز الصحية

وتوضح بيانات الجدول «5» أن القطاع الصحي الخاص اليمني لا يرقى إلى مستوى الدور المتوقع منه في توفير رعاية صحية شاملة ومتكاملة للمواطنين. فعلى الرغم من النمو الذي شهده خلال السنوات الماضية، إلا أن حجمه ما يزال متواضعًا نسبيًا عند مقارنته بعدد السكان، الذي بلغ نحو 23.9 مليون نسمة وفقًا لتقديرات عام 2011. وتبرز إحدى أبرز المشكلات في التوزيع الجغرافي للمنشآت الصحية الخاصة، حيث يتركز معظمها في المدن الكبرى وعواصم المحافظات، مما يحدّ من استفادة سكان المناطق الريفية والنائية من هذه الخدمات. كما أن الخدمات الصحية التي يوفرها هذا القطاع غالبًا ما تقتصر على الفئات القادرة ماليًا، وهو ما يُسهم في توسيع الفجوة في العدالة الصحية بين الطبقات الاجتماعية المختلفة.

شكل «2»

## عدد المنشآت الصحية الخاصة في العام 2011



وبالعودة إلى المؤشرات الصحية الرسمية للعام نفسه، يتضح أن نسب توفر المنشآت والخدمات الصحية بالمقارنة مع عدد السكان لكل عشرة آلاف نسمة لا تزال متدنية. فقد بلغ عدد المستشفيات 0.1 فقط لكل عشرة آلاف نسمة، بينما بلغت نسبة المراكز والوحدات الصحية 1.6، وعدد الأسرة 7.1. أما على صعيد الكادر الطبي والفني، فقد كانت النسبة لكل عشرة آلاف نسمة بواقع 2 طبيب، و0.2 طبيب أسنان، و0.7 طبيب متخصص، و0.4 صيدلي، بالإضافة إلى 7.1 من الممرضين والقابلات، و10.1

من الفئات الفنية المساعدة. وتُظهر هذه الأرقام وجود فجوة واضحة بين الحاجة الفعلية للخدمات الصحية والموارد المتاحة، ما يعزز من تحديات الوصول إلى رعاية صحية عادلة ومتوازنة في مختلف مناطق البلاد.

وتُبرز هذه المؤشرات عجزًا واضحًا في تغطية السكان بالخدمات الصحية، حيث تُقدَّر نسبة التغطية الإجمالية بنحو 64% فقط، وتتركز غالبًا في المناطق الحضرية،<sup>(27)</sup> مما يُعزز اللامساواة الجغرافية في تقديم الخدمات.

كما أن هناك سوءًا في توزيع الموارد البشرية، إذ يتمركز الأخصائيون وأطباء العموم وأطباء الأسنان والصيادلة والفنيون المخبريون في المحافظات ذات الكثافة السكانية الحضرية، وعلى رأسها: أمانة العاصمة، عدن، تعز، إب، والحديدة،<sup>(28)</sup> بينما تعاني بقية المحافظات من نقص حاد في هذه الكوادر.

وعلى صعيد التمويل، فإن التدهور المستمر في الإنفاق الحكومي على القطاع الصحي يُشكّل أحد أبرز العوامل المعيقة لتطور النظام الصحي. حيث يتحمّل المواطن اليمني حوالي ثلثي تكلفة الرعاية الصحية من كشف ومعاينة ودواء وإقامة في المستشفيات<sup>(29)</sup>. ويُقدَّر الإنفاق الحكومي على الصحة بما لا يتجاوز 5.6% من إجمالي الناتج القومي، وهي نسبة منخفضة مقارنة بالمتوسطات الإقليمية والعالمية. كما أن المساعدات الخارجية المخصصة للقطاع الصحي تعتبر متواضعة وتتناقص تدريجيًا سنة بعد أخرى، ما يُعمِّق أزمة التمويل ويضعف فرص تطوير النظام الصحي.

#### جدول «6»

نسبة النفقات الحكومية والخاصة والمساعدات الخارجية من إجمالي النفقات على الصحة خلال الأعوام 1998، 2003، 2006، 2007، 2010

السنة	1998	2003	2006	2007	2010
الإنفاق العام	35%	32%	27%	28%	24%
الإنفاق الخاص	57%	60%	67%	67%	75%
المساعدات الخارجية	8%	8%	6%	5%	1%

وتشير بيانات الجدول «6» إلى أن الجزء الأكبر من الإنفاق على الصحة في اليمن يأتي من القطاع الخاص، وهو ما يعكس هشاشة النظام الصحي العام وعجزه عن تلبية احتياجات السكان. ويتضح من توزيع هذا الإنفاق أنه يتركز في بندين رئيسيين: شراء الأدوية، وتكاليف العلاج في الخارج. ففي عام 1998 كانت نسبة الإنفاق على الأدوية تمثل 64% من إجمالي الإنفاق الصحي، بينما بلغت نسبة الإنفاق على العلاج في الخارج 14%. أما في عام 2003، فقد تراجعت نسبة الإنفاق على الأدوية إلى 35%، في حين ارتفعت نسبة العلاج في الخارج إلى 47%، وهو ما يشير إلى تزايد الاعتماد على الخارج لتوفير خدمات طبية لا يمكن تليتها محلياً. وفي عام 2006، سجل الإنفاق على الأدوية نسبة 47%، مقابل 19% للعلاج خارج اليمن.<sup>(30)</sup> ويظهر هذا التغير تذبذباً ملحوظاً في اتجاهات الإنفاق، ويعكس من جهة أخرى ضعفاً بنيوياً في الخدمات الصحية الوطنية وتفاقم الاعتماد على مصادر علاجية خارجية، ما يثقل كاهل الأفراد مالياً ويضعف السيادة الصحية الوطنية.

#### 4-4. الوضع الصحي الراهن

أما بالنسبة للوضع الصحي الراهن<sup>(31)</sup>، فقد أشارت الإحصائيات الرسمية والدولية إلى انتشار واسع للأمراض الخطرة والمزمنة في مختلف الفئات العمرية مثل الملاريا والسل وأمراض الضغط والسكر والسرطان وأمراض القلب والكلية،<sup>(32)</sup> حيث تبلغ نسبة الإصابة بالملاريا نحو 32%، في حين تصل حالات الإصابة بالسل إلى 103 حالة لكل مائة ألف نسمة، وهي من أعلى النسب في الإقليم.<sup>(33)</sup> وتشير نتائج مسح ميزانية الأسرة للعام 2006/2005 إلى أن نسبة المصابين بأمراض مزمنة من السكان بلغت 4.4%، بينما تبلغ نسبة الأشخاص ذوي الإعاقة 2%، في حين تُقدر نسبة من يعانون من إعاقة أو مرض مزمن معاً بـ 6.5% من إجمالي السكان. ومن اللافت أن ثلثي حالات الإعاقة تعود إلى أسباب خلقية منذ الولادة، يليها الإعاقة الناتجة عن المرض.

وتُظهر إحصائية منظمة الصحة العالمية للعام 2008 أن معدلات الإصابة بمرض السكري وارتفاع ضغط الدم لدى الشباب من الجنسين في اليمن مرتفعة بشكل ملحوظ مقارنة بدول الإقليم، ويُعزى ذلك إلى عوامل متعددة أهمها ارتفاع معدلات التدخين والسمنة، إضافة إلى تزايد الحوادث المرورية، لاسيما في أوساط الفئات الشابة وفي سن العمل.<sup>(34)</sup>

وفيما يخص صحة الأطفال، فإن الوضع أكثر إلحاحاً وخطورة، حيث تشير بيانات منتصف العام 2008 الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة للطفولة إلى أن نسبة وفيات الرضع تصل إلى 75 حالة لكل ألف ولادة حية، بينما تبلغ وفيات الأطفال دون سن الخامسة 100 حالة وفاة لكل ألف مولود، وهي من أعلى النسب المسجلة في المنطقة. كما يعاني نصف الأطفال في اليمن ممن هم دون سن الخامسة من سوء تغذية مزمن، بينما يعاني 46% منهم من نقص الوزن.<sup>(35)</sup> وفيما يتعلق بالتطعيمات الأساسية، فإن التغطية لا تزال دون المستوى المطلوب، حيث بلغت نسبة تطعيم الأطفال ضد مرض السل 53%، في حين بلغت نسبة التطعيم ضد شلل الأطفال التمهيدي 31%، و39% للأطفال فوق العام. أما متوسط تطعيم الأطفال ضد الثلاثي فبلغ 88%، في حين كانت تغطية الحصبة للأطفال دون العام 69%،

وللأطفال فوق العام 24% فقط، وذلك بحسب بيانات كتاب الإحصاء السنوي لعام 2009.

كما أن معدل وفيات الأمهات في اليمن ما يزال مرتفعاً بشكل ملحوظ، حيث يُقدَّر بـ 365 حالة وفاة لكل 100,000 ولادة حية.<sup>(36)</sup> ويُعزى ذلك إلى تدني نسب الولادات التي تتم بإشراف عامل صحي مؤهل، بالإضافة إلى انخفاض معدلات الحصول على الرعاية الصحية أثناء الحمل، ومحدودية استخدام وسائل تنظيم الأسرة، فضلاً عن ضعف التغطية بالتطعيم ضد الكزاز «TT2» لدى النساء الحوامل. وتعكس هذه المؤشرات فجوة واسعة بين المناطق الحضرية والريفية، سواء من حيث وفرة الخدمات أو نوعية المتابعة الطبية.

أما على صعيد الوضع المائي وصحة المياه، فتشير بيانات تقرير الإحصاء الصحي السنوي لعام 2011 إلى أن نسبة السكان الذين يحصلون على مياه شرب مأمونة لا تتجاوز 59%، بينما لا تتوفر خدمات الصرف الصحي إلا لنحو 23% من السكان، وهي أرقام تعكس هشاشة البنية التحتية للخدمات الأساسية المرتبطة بالصحة العامة.

#### 5-4. الوضع السكاني والاقتصادي والاجتماعي

التقديرات الرسمية لعام 2011 تُشير إلى أن عدد سكان اليمن بلغ نحو 23.9 مليون نسمة. وتتنوع الفئات العمرية كما يلي: 43% من السكان دون سن 14 عاماً، و54% في الفئة العمرية بين 15 و64 سنة، بينما تبلغ نسبة من هم فوق 65 سنة حوالي 3%. ويُقدَّر متوسط العمر المتوقع للجنسين بـ 62 سنة، وهو مؤشر يعكس تردي الأوضاع الصحية والمعيشية في البلاد.

أما على المستوى الاقتصادي، فإن برامج التكيف الهيكلي التي طبقت منذ عام 1995 ساهمت في إضعاف معدلات النمو الاقتصادي، وأدت إلى تفشي البطالة والفقر. وقد أسفر ذلك عن انخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى 926 دولاراً فقط، بينما يُقدَّر إجمالي الإنفاق على الصحة للفرد بنحو 57 دولاراً، في حين لا يتجاوز الإنفاق الحكومي على الصحة للفرد 15.23 دولار.<sup>(37)</sup> وتشير الدراسات إلى أن معدلات الإصابة بالأمراض تتزايد بين الفئات الأمية وذوي المستويات التعليمية المنخفضة، ويُعد اليمن من الدول الأعلى عالمياً في نسبة الأمية، خصوصاً بين النساء، حيث تصل نسبة الأمية في الفئة العمرية 15 سنة فأكثر إلى 55.7%.<sup>(38)</sup>

وتُشكّل هذه المؤشرات مجتمعة تحديات بنيوية وهيكلية كبيرة أمام إمكانية نجاح نظام التأمين الصحي الاجتماعي في تقديم خدمات صحية بجودة مناسبة خلال المدى القصير والمتوسط. وتبرز هذه التحديات في جوانب عدة، أولها القصور الكبير في عدد المنشآت الصحية، وتركزها الجغرافي في المدن الكبرى، مع بقاء عدد كبير من هذه المنشآت خارج نطاق الجاهزية، أو تعمل بجزء محدود من طاقتها التشغيلية نتيجة لغياب الكوادر الطبية المؤهلة وضعف التمويل المخصص لها.

من ناحية أخرى، فإن معدلات الإصابة بالأمراض آخذة في الارتفاع في جميع الفئات العمرية، إلى جانب ارتفاع ملحوظ في نسب حوادث السير، خصوصاً بين الفئات في سن العمل. كما أن التغطية



بالرعاية الصحية الأولية لا تزال متدنية، وهو ما يؤدي إلى تفاقم انتشار الأمراض وزيادة الضغط على مؤسسات تقديم الرعاية، وبالتالي ارتفاع تكلفة الخدمات التي سيتحملها نظام التأمين، ما قد يشكل عبئاً مالياً كبيراً يهدد استدامة النظام.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون التأمين الصحي الاجتماعي قد وسّع من نطاق التغطية ليشمل جميع أفراد أسرة المؤمن عليه، وليس الشخص فقط، وهو أمر يُعد متقدماً من الناحية الحقوقية، لكنه في المقابل يرفع من حجم الالتزامات المالية على النظام. وتشير التقديرات إلى أن إجمالي القوى العاملة المنظمة في القطاعين المدني والعسكري، إضافة إلى المتقاعدين من ذوي المعاشات المشمولين إلزامياً بالقانون، يتجاوز مليوني موظف وعامل ومتقاعد، ما يعني أن قاعدة المستفيدين الفعلية ستكون أضعاف هذا الرقم عند احتساب أسرهم، الأمر الذي يتطلب بنية تحتية صحية متماسكة، ونظام تمويل مستقر وقابل للتوسع، وهما أمران لا يزالان بعيدين عن التحقق في السياق اليمني الراهن.

#### جدول «7»

توزيع القوى العاملة في القطاعات المنظمة وعدد المتقاعدين في العام 2009

نوع القطاع	القطاع العام والمختلط	القطاع العسكري	القطاع الخاص
القوى العاملة المنظمة	546,000	500,000	*719,000
المتقاعدين	95,266	180,000	3,925

المصدر: كتاب الإحصاء السنوي 2009. \* طبقاً لحصر المنشآت في العام 2004.

وإذا افترضنا أن متوسط حجم الأسرة اليمنية يبلغ سبعة أفراد، وأن المتقاعد يعول في المتوسط ثلاثة أشخاص، فإن عدد المستفيدين من نظام التأمين الصحي الاجتماعي سيتجاوز 9,115,303 أشخاص، أي ما يعادل نحو 36.5% من إجمالي السكان، وهي نسبة مرتفعة سيتم التعامل معها وفق نهج التطبيق المحلي الذي نص عليه القانون. ومع ذلك، فإن تواضع البنية التحتية الصحية الحالية يثير تساؤلات جدية حول مدى قدرة النظام على توفير رعاية صحية ملائمة لهؤلاء المستفيدين، خاصة في ظل العجز المتوقع بين الموارد والنفقات.

ويكمن التحدي الأساسي في التوازن المالي لنظام التأمين الصحي، حيث أن محدودية الموارد المتأتية من الاشتراكات تصطدم بواقع العدد الكبير من المستفيدين وارتفاع تكلفة الرعاية الصحية والعلاجية، خصوصاً في حالات الأمراض المزمنة والمستعصية التي تتطلب علاجاً طويل الأمد أو لا يمكن علاجها داخل البلاد، مما قد يُفرض على ضغوط مالية حادة على النظام.

وفي المدن الرئيسية، من المتوقع أن تتوفر خدمات صحية أفضل نسبياً نتيجة التنافس القائم بين القطاعين العام والخاص، إلا أن الوضع خارج هذه المراكز الحضرية يختلف جذرياً، إذ يُتوقع أن يكون إصلاح بنية الرعاية الصحية في المناطق الريفية والنائية بطيئاً. ويرجع ذلك إلى ضعف النفقات الحكومية على الصحة من جهة، وإلى عدم قدرة نظام التأمين الصحي على الاستثمار المباشر في البنية التحتية الصحية من جهة أخرى، بسبب محدودية موارده المالية واعتماده شبه الكلي على الاشتراكات. وبالتالي، فإن التحسين الملموس في خدمات الرعاية الصحية الشاملة لن يكون متاحاً في المدى القصير، بل سيتطلب إصلاحات هيكلية موازية في التمويل، والحوكمة، وتوسيع قاعدة الاستثمار في القطاع الصحي، لضمان تحقيق الأهداف المعلنة لنظام التأمين الصحي الاجتماعي.

## 5. النتائج والتوصيات

### 1-5. النتائج

توصّلت الدراسة إلى أن بنية النظام الصحي القائم في اليمن غير مؤهلة بالشكل الكافي لتلبية الاحتياجات السكانية، سواء من حيث حجم المنشآت الصحية أو نوعية الكادر الطبي والفني، مع تركيز واضح في المدن الرئيسية وحرمان نسبي للمناطق الريفية. هذا التوزيع الجغرافي المختل يُصعّب من وصول السكان، خصوصاً في الأرياف، إلى خدمات الرعاية الصحية.

كما يُلاحظ غياب العدالة في تحمل أعباء الإنفاق الصحي، حيث يتحمّل الأفراد نحو ثلثي التكلفة الإجمالية للرعاية، ما أدى إلى إنهاك العديد من الأسر مالياً. ويُضاف إلى ذلك غياب إصلاح فعلي للقطاع الصحي، فمعدل الإنفاق الحكومي لا يتجاوز 5.6% من الناتج القومي سنوياً، وهو ما يفسّر استمرار معدلات الإصابة بالأمراض ووفيات الأطفال والأمهات عند مستويات مرتفعة.

أما قانون التأمين الصحي الاجتماعي، فقد غابت عنه المبادئ الأساسية المعروفة في هذا المجال، مثل الإلزامية العامة، وشمول الفئات الفقيرة، وتحمل الدولة مسؤولية تمويل تغطية غير القادرين. فقد اقتصر القانون على الفئات المنظمة من العاملين والمتقاعدين وأسرهم، دون امتداد يشمل العاملين في القطاع غير الرسمي أو الفئات الهشة.

ويُسجّل كذلك غياب المزايا النقدية ضمن مظلة التأمين، ومنها تعويض الأجر أثناء المرض، وتكاليف النقل للعلاج، وهي أمور حيوية في ظل تركّز المنشآت الطبية في الحضر. كما أن جعل الاشتراك في التأمين اختيارياً للفئات غير المشمولة أصلاً بالقانون، دون بناء ثقة مسبقة، لن يسهم في توسيع قاعدة المستفيدين، بل يعمّق فجوة انعدام الثقة تجاه صناديق الحماية الاجتماعية القائمة.

### 2-5. التوصيات

انطلاقاً من هذه النتائج، توصي الدراسة بما يلي:

- تحقيق تنمية صحية حقيقية تبدأ بالتزام الدولة بزيادة التمويل العام لقطاع الصحة، وضمان

- إدارة رشيدة للموارد قبل الشروع في تطبيق نظام التأمين الصحي الاجتماعي.
- إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية موازية ترفع من قدرة المواطنين على المساهمة في التمويل الصحي، وتُعزز من اتساع قاعدة القطاع المنظم، مما يسهل تقدير الإيرادات وتحصيل الاشتراكات.
- تشجيع الاستثمار في القطاع الصحي، المحلي والأجنبي، عبر تقديم التسهيلات اللازمة لتأهيل المرافق القائمة وإنشاء مرافق جديدة، مع ضمان توفير خدمات علاجية ذات جودة على مستوى الجمهورية.
- تحسين الرعاية الصحية الأولية ونشرها في جميع المناطق، كونها تمثل حجر الأساس في تقليل انتشار الأمراض، وتخفيف الضغط المالي على نظام التأمين.
- تأهيل وتوزيع الكوادر الصحية بشكل متوازن، مع التركيز على التدريب المهني، وسد الفجوات في التخصصات الطبية المطلوبة، واعتماد آليات رقابة فعالة تضمن جودة الخدمات وتُحفّز التنافس الإيجابي بين مقدمي الخدمة.
- تضمين رؤية استراتيجية في القانون تضمن التدرج في التطبيق على مراحل، مع استهداف شمول السكان كافة على المدى الطويل، في إطار من التضامن بين القادرين وغير القادرين، والأصحاء والمرضى.
- مراجعة نسب الاشتراكات القانونية لضمان أن تكون محددة ومعقولة، لا تُثقل كاهل المؤمن عليهم، خصوصاً مع التزاماتهم الأخرى مثل التأمين التقاعدي.
- تحديد واضح لحزمة الخدمات الصحية والعلاجية المشمولة بالتأمين، إلى جانب آلية معالجة الحالات التي تتطلب علاجاً خارج اليمن.
- تطبيق نظام «Co-payment» تدريجياً، بحيث يتحمل المريض نسبة بسيطة من تكاليف الكشف الطبي والإقامة بالمستشفى، إلى جانب نسبة من قيمة الدواء، بما يُشجّع الاستخدام الرشيد للخدمات ويُقلل من الهدر، مع البحث عن مصادر تمويل إضافية مثل الضرائب الصحية «على التبغ، والقات، والمشروبات الضارة بالصحة» لدعم استدامة النظام.

## خاتمة

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع التأمين الصحي الاجتماعي في اليمن من خلال تحليل الإطار القانوني والتشريعي للنظام، وتشخيص الوضع الصحي والسكاني والاقتصادي الراهن، واستعراض أبرز التحديات البنيوية التي قد تعيق تحقيق أهداف هذا النظام في الأمد القريب. وقد بيّنت الدراسة أن البيئة الحالية، بما تحمله من ضعف في البنية التحتية الصحية، وتدني في نسب التغطية، وعجز في الموارد، تجعل من تطبيق التأمين الصحي الاجتماعي تحدياً معقداً يتطلب إصلاحاً شاملاً يتجاوز مجرد إصدار القانون.

ورغم ما يحمله قانون التأمين الصحي الاجتماعي رقم «9» لسنة 2011 من مبادئ إيجابية، إلا أن الدراسة كشفت عن جوانب قصور عدة، أبرزها محدودية الفئات المشمولة، وغياب العدالة في

التوزيع، وضعف النصوص المتعلقة بالمزايا المالية، وغياب الاستدامة التمويلية. وقد خلصت الدراسة إلى أن نجاح هذا النظام لن يتحقق دون ربطه بمسارات تنمية أوسع تشمل إصلاح القطاع الصحي، وتوسيع قاعدة المشاركة، وتحقيق التكافل بين الفئات، مع ضرورة إعادة النظر في بعض مواد القانون وتعزيز آليات التطبيق على أسس واقعية ومدروسة.

إن التأمين الصحي الاجتماعي لا ينبغي أن يُنظر إليه كخدمة فنية فحسب، بل كحق اجتماعي وأداة استراتيجية لضمان الأمن الصحي، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وتثبيت دعائم التنمية المستدامة.

## 6. المراجع

- (1) كتاب الإحصاء السنوي 2009، الجهاز المركزي للإحصاء، ص73.
- (2) الصحة إحدى أعمدة التنمية البشرية، ولا يستطيع الفرد بدونها تحسين وضعه في الحصول على التعليم أو الدخل المناسب. وقد عرّفت منظمة الصحة العالمية (WHO) الصحة بأنها «الحالة الجسدية والعقلية والرفاهية الاجتماعية، وليس فقط عدم وجود المرض أو العجز» وعليه، فإن الصحة تُعد نتاجاً لعوامل اقتصادية واجتماعية معقدة، وتنطوي على أبعاد ثقافية وتعليمية تختلف من دولة إلى أخرى، بل ومن منطقة إلى أخرى داخل الدولة نفسها.
- (3) د. العماد، عادل. أساسيات التأمين الصحي، معهد التدريب المالي والمصرفي، 2008، ص49.
- (4) بدأت منظمة الصحة العالمية منذ عام 2000 استخدام مصطلح «التأمين الصحي الاجتماعي»، بدلاً من مصطلح «التأمين الصحي»، وعرّفته بأنه «نظام يتميز بالتغطية الشاملة للمواطنين ضد مخاطر المرض والحوادث، وحققهم في اختيار مؤدي الخدمة، وعلى مشاركة صاحب العمل، والمساهمة عند تلقي الخدمة، على أن تكون المساهمة مرتبطة بحجم الدخل من جانب الفرد والمؤسسة، ولا تعتمد على المخاطر».
- (5) د. فايق. محمد حسن، التأمينات الاجتماعية: المبادئ النظرية والجوانب الرياضية، 1989، ص51 - 53.
- (6) د. أبو السعود. رمضان، الوسيط في شرح قوانين التأمين الاجتماعي، الجزء الأول، 1982، ص146.
- (7) د. عبد الملك. عامر سلمان، الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية، المجلد الثاني، بيروت، 1998، ص26 - 31.
- (8) المرجع السابق، ص16-17.
- (9) لمعرفة المزيد حول نظام التأمين الصحي في أستراليا، يمكن الرجوع إلى الصفحات الإلكترونية التالية:  
قانون التأمين الصحي الأسترالي لسنة 1973  
[www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/hia1973164](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/hia1973164)  
الموقع الرسمي لمنظمة الصحة العالمية: [www.who.int/ar/home](http://www.who.int/ar/home)  
الموقع الرسمي للتأمين الصحي الخاص في أستراليا  
[https://www.privatehealth.gov.au/health\\_insurance/surcharges\\_incentives/lifetime\\_health\\_cover.htm](https://www.privatehealth.gov.au/health_insurance/surcharges_incentives/lifetime_health_cover.htm)
- (10) [privatehealth.gov.au/health\\_insurance/surcharges\\_incentives/lifetime\\_health\\_cover.htm](http://privatehealth.gov.au/health_insurance/surcharges_incentives/lifetime_health_cover.htm)
- (11) للتعرف على نظام التأمين الصحي في اليابان، يُمكن الرجوع إلى:  
[www.dmaa.pbworks.com/w/page/17960778/Japan-Health%20Care%20System%20Structure%20and%20Organization](http://www.dmaa.pbworks.com/w/page/17960778/Japan-Health%20Care%20System%20Structure%20and%20Organization)
- (12) Tetsuo Fukawa, Public Health Insurance in Japan, World Bank Institute, 2002, pp. 1- 5.
- (13) للاطلاع على معلومات موثوقة ومحدثة حول التأمين الصحي في السودان، يُمكنك الرجوع إلى الموقع الرسمي للصندوق القومي للتأمين الصحي عبر الرابط التالي: [nhif.gov.sd](http://nhif.gov.sd)
- (14) د. جبر. سعيد سعد، واقع التأمين الصحي في الدول العربية، ورقة عمل حول «ملاحم مشروع الاستراتيجية العربية للتأمين الصحي»، منظمة العمل العربية، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الخرطوم، 2008، ص5.
- (15) جاد. سعد عبد العزيز، ورقة عمل حول التأمين الصحي في مصر، الهيئة العامة للتأمين الصحي، دت، ص9 - 10.

- (16) د. جبر. سعيد سعد، مرجع سابق، ص8.
- (17) وزارة الشؤون القانونية، المادة (4) من القانون، الفقرة (أ).
- (18) وزارة الشؤون القانونية، المادة (4) من القانون، الفقرة (ب).
- (19) وزارة الشؤون القانونية، المادة (12) من القانون.
- (20) إصابات العمل يقع تكلفتها على صاحب العمل باعتبارها ناتجة عن مزاوله العمل.
- (21) وزارة الشؤون القانونية، المادة (13) من القانون.
- (22) وزارة الشؤون القانونية، المادة (8) من القانون.
- (23) عبارة عن منظومة المنشآت الصحية والكوادر الطبية والفنية المساعدة.
- (24) Yemen National Health Accounts: Estimate for 2003, p. 5.
- (25) التقرير الإحصائي الصحي السنوي الصادر عن وزارة الصحة والسكان للعام 2011، ص25.
- (26) التقرير الصحي السنوي 2011، مرجع سابق، ص35-36.
- (27) التقرير الصحي السنوي 2011، مرجع سابق، ص37، 41.
- (28) كتاب الإحصاء السنوي 2009، مرجع سابق، ص 391-392.
- (29) لا تتجاوز التكلفة التي يتحملها الفرد في كثير من الدول النامية عن ثلث التكلفة الإجمالية.
- (30) Yemen National Health Accounts (NHA), 2007, pp. 36- 37.
- (31) إلى ما قبل الأزمة اليمنية الراهنة، وبالتحديد الى 2011 كحد أقصى، وهو تاريخ صدور التقرير الإحصائي الصحي السنوي للعام 2011.
- (32) Yemen: health profile, World Health Organization, 2012.
- (33) كتاب الإحصاء السنوي 2009، مرجع سابق، ص. 388، 398.
- (34) جاء التقرير الإحصائي الصحي السنوي للعام 2011 مؤيداً لإحصائية منظمة الصحة العالمية ويكشف من واقع سجلات المستشفيات ارتفاع حالات الإصابة بأمراض ضغط الدم وداء السكري وارتفاع عدد حوادث السير كما أن حالات الإصابة بأمراض الجهاز الهضمي والتنفسي وأمراض سوء التغذية والإسهال مازالت مرتفعة.
- (35) مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية في الجمهورية 2009، ص 16 - 17.
- (36) "Voice of the poor" Oxfam, August, 2010, p75.
- (37) التقرير الصحي السنوي 2011، مرجع سابق، ص14.
- (38) كتاب الإحصاء السنوي 2009، مرجع سابق، ص 341.

## أخلاقيات ومعايير النشر في مجلة (أسس)

### مسؤولية الباحث

1. أن يكون البحث أصيلاً، وألا يكون قد نشر جزئياً أو كلياً في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية، أو قدّم في أحد المؤتمرات أو الندوات العلمية، كما لم يتم تقديمه لمجلة أخرى في الوقت نفسه.
2. كتابة الدراسة بلغة علمية أكاديمية مرموقة خالية من الحشو والعبارات الإنشائية، ولتكون كافة أقسام البحث منسجمة مع العنوان العام بشكل دقيق، ذلك مع الالتزام الكامل بالمعايير الشكلية المذكورة في هذا الدليل.
3. تحديد الإشكالية المركزية للبحث أو الدراسة بشكل دقيق، والحرص على أن تسعى العناوين والفقرات التالية للمستند، وآلية السرد فيها، لمعالجة تلك الإشكالية. مع مراعاة أن يعتمد الباحث على التحليل أكثر من الوصف المجرد، وأن تنعكس شخصيته وآرائه في ثنایا البحث بتجرد وموضوعية بما يخدم هذا الهدف.
4. تحديد المنهج البحثي المستخدم ومبررات استخدامه، وكيف تم توظيفه في خدمة موضوع البحث العام.
5. الإشارة بشكل دقيق إلى المراجع والمصادر التي اقتبست منها الأبحاث وفقاً للمعايير المذكورة في هذا الدليل، كما يراعى الباحث حداثة تلك المصادر، وفي حالة المصادر الإلكترونية يراعى الباحث أن يستمد معلوماته من مواقع متخصصة ومرموقة وتمت بالصلة لموضوع البحث أو الدراسة، والفحص الدوري لتلك الروابط لاختبار صلاحيتها.
6. في حال اكتشاف الباحث لأي أخطاء جوهرية بعد نشر البحث، يجب إبلاغ المجلة فوراً لإصدار تصحيح رسمي أو سحب البحث إذا لزم الأمر.
7. عند استخدام بيانات شخصية أو إجراء تجارب تشمل مشاركين بشريين، يجب الحصول على الموافقات الأخلاقية اللازمة من الجهات المختصة، بما يضمن الحفاظ على خصوصية المشاركين في الدراسة، كما لا يجوز نشر معلومات حساسة دون إذن رسمي.

### مسؤولية المركز

1. تتحمل هيئة التحرير في المركز التأسيسي للدراسات والبحوث المسؤولية النهائية في جميع عمليات التقديم للنشر، ويستند قرار نشر البحث أو رفضه إلى التقارير العلمية المقدمة من المحكمين، والتي تأخذ بعين الاعتبار: أصالة البحث، وقيّمته العلمية، ومدى ارتباطه بتخصص المجلة، كما ونجاح الباحث بتعديل البحث بموجب ملاحظات التحكيم، أو تقديم مبررات علمية واضحة ومقنعة لعدم قيامه بذلك، كما تستقبل الهيئة مسودات الكتب ورسائل الدكتوراه المحرّرة المعدّة للنشر ويتم معاملتها بنفس الطريقة.

2. تتعامل هيئة التحرير مع جميع البحوث الواردة وفقاً للمعايير المعتمدة والمعلنة، مع الالتزام بالمساواة والعدل، دون أي تمييز على أساس الجنس، الجنسية، الخلفية الفكرية، الدرجة العلمية أو أي سبب آخر، كما يحق لهيئة التحرير الاعتذار عن قبول البحث مبدئياً في حالتين: إذا كان موضوع البحث غير منسجم مع توجهات المجلة، أو إذا افتقر للمعايير المنهجية والعلمية المطلوبة، أو للمعايير الشكلية المنصوص عليها في هذا الدليل، وهو ما يستوجب رفضه وعدم إحالته للتحكيم، وفي كل الحالات يتوجب إعلام الباحث بسبب رفض البحث في رسالة مستقلة، كما تلتزم المجلة بسحب أي بحث يتم اكتشاف مخالفات علمية فيه مع نشر توضيح للأسباب.

3. يقع على المحررين مسؤولية الحفاظ على سرية المعلومات الواردة في عملية التحكيم، والتأكد من أن جميع الأبحاث المقدمة للتحكيم تتماشى مع أخلاقيات النشر العلمي. كما تلتزم المجلة بحفظ أي مستندات ذات صلة بشكاوى المؤلفين والتعامل معها بجدية وشفافية وفقاً لمعايير النشر الأخلاقي.

### ويشير المركز إلى التالي:

1. يحتفظ المركز التأسيسي للبحوث والدراسات بحقوق الملكية الفكرية للدراسات المنشورة في مجلة أسس، ولا يجوز إعادة نشرها جزئياً أو كلياً، سواء باللغة العربية أو ترجمتها إلى لغات أجنبية، من دون إذن خطي صريح من المركز.
2. تلتزم مجلة أسس بمجانبة النشر، وتُعفي الباحثين والمؤلفين من جميع رسوم النشر، كما أنها لا تقدم مكافآت مالية للباحثين مقابل نشر دراساتهم.

### المتطلبات والمعايير الشكلية

1. أن يكون البحث المقدم إلى المجلة أصيلاً، ومعدداً خصيصاً للنشر فيها، ولم يسبق نشره جزئياً أو كلياً في أي وسيلة نشر ورقية أو إلكترونية.
2. إرسال البحث عبر البريد الإلكتروني [scresearchyemen@gmail.com](mailto:scresearchyemen@gmail.com)
- ويرفق به سيرة ذاتية (C.V) للباحث.
3. أن يشتمل البحث على العناصر التالية:

- عنوان البحث، اسم الباحث وصفته العلمية باللغتين العربية والإنجليزية.
- ملخص تنفيذي في حدود 100 كلمة باللغتين العربية والإنجليزية، يليه (6-7) كلمات مفتاحية بالعربية والإنجليزية.
- الإطار النظري للدراسة والذي يشمل:
  - مقدمة.
  - مشكلة الدراسة.
  - فرضيات الدراسة.



- منهجية الدراسة.
- مصطلحات الدراسة وتعريفاتها.
- الخلفية والدراسات السابقة.

- النتائج المستخلصة والتوصيات في نهاية البحث.

4. أن يراوح عدد كلمات البحث، شاملاً الجداول والمراجع والهوامش الإيضاحية والملاحق، بين (6000-12000) كلمة كحد أقصى، وللمجلة أن تنشر بحسب تقديراتها، وبصورة استثنائية، بعض الأبحاث والدراسات التي تتجاوز هذا الحد.
5. أن يتقيد البحث بمواصفات التوثيق وفقاً لنظام الإحالات المرجعية الذي يعتمد عليه المركز.
6. في حال استخدام الباحث مقتطفات من رسائل جامعية سبق إقرارها، يجب الإشارة إلى ذلك بوضوح، مع تقديم بيانات وافية عن عنوان الأطروحة، تاريخ مناقشتها، والمؤسسة التي جرت فيها المناقشة.
7. ترحب المجلة بالمراجعات النقدية للكتب المنشورة، بحدود لا تتجاوز (2000-2500 كلمة) ويجب أن تشمل المراجعة المعلومات التالية: اسم الكتاب، عنوانه، اسم المؤلف، مكان النشر، تاريخ النشر، عدد الصفحات، مع تقديم عرض وصفي لمحتوى الكتاب، ونقد علمي مدعوم بالبراهين. ويطلب من المراجع إرسال صورة لغلاف الكتاب الأصلي مع المراجعة.
8. في حال وجود جداول، مخططات، أشكال، معادلات، أو رسوم بيانية، يجب إرسالها وفق الطريقة الأصلية التي استخدمت بها في برامج Excel أو Word كما يجب إرفاقها كصور ذات جودة عالية في ملف مستقل.
9. ضمان وضوح الإحالات المرجعية للمخططات والجداول والرسوم، وكتابة جميع التعليقات والشروحات باللغة العربية.

## معايير كتابة المصادر والمراجع

### السياسات العامة

- في نهاية البحث أو الدراسة، يجب أن يشمل المستند قسم (المراجع)، وفيه يتم إدراج قائمة كاملة لكل المصادر التي اقتبست منها الدراسة دون ترقيم، بعد تصنيفها كالتالي (مراجع باللغة العربية - مراجع اللغة الإنجليزية - المراجع الإلكترونية).
- يتم الإشارة لكل مرجع أو هامش أو إحالة أسفل كل صفحة عبر استخدام خاصية تنسيق الحواشي السفلية (footnote).
- عند الإحالة إلى مصدر للمرة الأولى، تُدرج المعلومات الكاملة المتعلقة بذلك المصدر وفق السياسات التفصيلية الواردة أدناه.
- عند تكرار المصدر مباشرة توضع العبارة التالية: «المرجع السابق»، أما الكتب الأجنبية فتوضع عبارة «Ibid» مع ذكر رقم الصفحة.
- عند تكرار المصدر، بعد ورود مصادر أخرى، يُذكر الاسم العائلي للمؤلف (دون الاسم الأول) متبوعاً بعنوان المصدر بصيغة مختصرة (دون العنوان الفرعي)، ورقم الصفحة.
- مثال: كروزي. رونالد، أندريه فيتوريا، جي. غيلنتر: مكافحة الفساد عبر التاريخ- من العصور القديمة إلى العصر الحديث (الجزء 2)، ترجمة: إيهاب عبد الرحيم، سلسلة عالم المعرفة 491، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ط1، 2022، ص 157. وتكتب كالتالي: كروزي، فيتوريا، غيلنتر: مكافحة الفساد، ص157.
- في حال عدم معرفة الناشر يُكتب (د.ن) وتعني دون ناشر، وفي حال عدم معرفة تاريخ النشر يُكتب (د.ت) وتعني دون تاريخ.

### السياسات التفصيلية

#### 1. الكتب

- اللقب أو الاسم الأخير، الاسم الأول للمؤلف: عنوان الكتاب، اسم المترجم أو المحرّر (في حال كان الكتاب مترجماً أو له محرراً)، الطبعة، الناشر، مكان النشر، تاريخ النشر، رقم الصفحة، مثال: عبد الله فيصل علام، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر: يوليو/تموز 1952 - يوليو/تموز 2013، ط1 (بيروت، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2018)، ص 5.
- إذا كان الاقتباس يشمل أكثر من صفحة، يُكتب الهامش كآتي:

صالح النعامي، العلاقات المصرية-الإسرائيلية بعد ثورة 25 يناير، ط 1 (بيروت، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2017)، ص 5-7.

George Graham, *Philosophy of Mind: An Introduction*, 2nd ed. (Malden, MA: Blackwell, 1998), 87.

- إذا لم توجد إشارة للطبعة، تُوثَّق بيانات الكتاب كالتالي:  
محمد السعيد إدريس، النظام الإقليمي للخليج العربي، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000)، ص 24 .
- Wendy Doniger, *Splitting the Difference: Gender and Myth in Ancient Greece and India* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), 23.
- الكتاب الذي اشترك في تأليفه أكثر من ثلاثة مؤلفين، يُكتب اسم المؤلف الرئيس أو المحرر أو المشرف على جميع المادة مع عبارة «وآخرون». مثال:  
البراج، إلياس. وآخرون: الإعلام العربي ورهانات التغيير في ظل التحولات، تحرير: نهوند القادري، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 1720، ص13.  
وعند تكرار المصدر، بعد ورود مصادر أخرى، يكتب كالتالي:  
البراج وآخرون، الإعلام العربي، ص109.

## 2. الدوريات والأبحاث

- اللقب أو الاسم الأخير، الاسم الأول للمؤلف: عنوان الدراسة أو المقالة العلمية، اسم الدورية/ المجلة، اسم المؤسسة (إن وجد)، رقم المجلد (إن وجد)، رقم العدد، المدينة، سنة النشر، رقم الصفحة. مثال:

عبد المنعم، علاء: أبحاث الإدارة العامة وعلاقتها بالسياسات العامة في الوطن العربي- رؤية نقدية، مجلة سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 42، بيروت، 2020، ص9.

## 3. الصفحات الإلكترونية

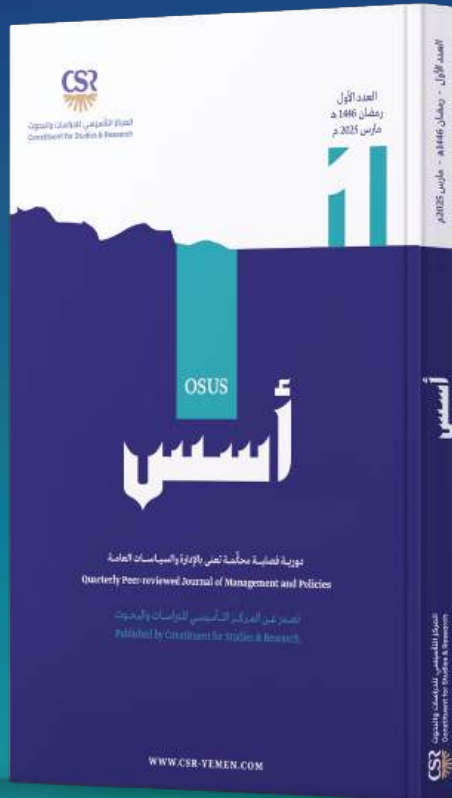
- اسم الكاتب إن وجد، أو استبداله بعنوان المقال، التقرير، ....، ثم اسم السلسلة (إن وُجد)، يليه اسم الموقع الإلكتروني وتاريخ النشر (تاريخ التسجيل، الدخول، ....)، الرابط.

## 4. المقالات الصحفية

- يتم إضافتها في الهوامش فقط، دون ذكرها في قائمة المراجع، وتكتب كالتالي:  
بلاك، إيان، «الأسد يحثُ الولايات المتحدة لإعادة فتح الطرق الدبلوماسية مع دمشق»، الغارديان، 2009/2/17.



## من إصدارات المركز



# العدد الأول دورية أسس الفصلية

تصفح موقع المركز الإلكتروني

[WWW.CSR-YEMEN.COM](http://WWW.CSR-YEMEN.COM)