

الفصل الثالث
الحكم الجيد

مقدمة

يشتمل برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري مكونات تتعلق بالحكم الجيد، تمثل مفاصل رئيسية لضمان تحقيق أهداف الإصلاح الشامل. ويعزز تحقيق نتائج إيجابية في هذه المكونات جهود تحقيق النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر، إذ يتطلب النمو الاقتصادي استثمارات القطاع الخاص والتي تشترط بيئة أعمال مواتية ومناخ استثماري ملائم من خلال تعزيز دور القضاء النزيه والعدل، وضمان الأمن والاستقرار، وإصلاح الجهاز الإداري للدولة وتطوير أجهزة الرقابة والمحاسبة العامة، بالإضافة إلى دعم السلطة المحلية وتقوية اللامركزية وتعزيز المشاركة والتعاون بين كافة أطراف التنمية. كما أن توفر هذه المقومات يعتبر أساسياً لضمان الحياة الكريمة للإنسان وترجمة خلافته على الأرض.

وتتسم إجراءات وسياسات هذا المحور بصعوبة القياس والتقييم نتيجة ندرة البيانات والمؤشرات. كذلك، رغم الإنجازات التي تحققت في هذه المجالات خلال عامي 2003 و2004، والتي ركزت على الأطر القانونية والمؤسسية وكذلك البنية التحتية، إلا أنها لم تثمر نتائج لإحداث تغيير ملموس ومباشر بسبب اعتبارات عديدة أهمها طبيعة الإجراءات والتعديلات التي تتطلب فترة زمنية، وضعف القوى الدافعة للإصلاح أمام المقاومة التي عادة تواجه مثل هذه الإصلاحات، بالإضافة إلى التعثر في بعض المجالات مما يعيق تنفيذ إصلاحات أخرى.

جدول (3-1): السياسات القطرية والتقييم المؤسسي لليمن

الدرجات من (1-6)				مؤشرات التقييم المؤسسي
2004	2003	2002	2001	
4.2	4.8	4.3	4.3	متوسط مؤشرات إدارة الاقتصاد
				مؤشرات السياسات الهيكلية
-	5	4.5	4.5	السياسة التجارية والنظام المصرفي
-	3.5	3	2.5	الاستقرار والعمق المالي
-	2.5	2.5	2.5	فاعلية القطاع المصرفي وتعبئة الموارد
-	3	3	3	وجود مناخ تنافسي للقطاع الخاص
-	3.5	3.5	3	أسواق السلع وعناصر الإنتاج
3.2	3.3	3.2	3	متوسط مؤشرات السياسات الهيكلية
3.0	3.5	3.1	2.9	متوسط مؤشرات السياسات الاجتماعية والمساواة
				مؤشرات إدارة ومؤسسات القطاع العام
2.5	2.5	1	2	حقوق الملكية الخاصة وإدارة الحكم
3.0	3.5	3.5	3.5	جودة الإدارة المالية وإدارة الميزانية
3.5	3.5	3.5	3.5	فعالية تعبئة الإيرادات العامة
3.0	3.5	3	3	جودة الإدارة في القطاع العام
2.5	3	2.5	2	الشفافية والاحتماب والفساد في القطاع العام
2.9	3.2	2.7	2.8	متوسط مؤشرات إدارة ومؤسسات القطاع العام
3.3	3.6	3.3	3.2	المعدل العام للتقييم المؤسسي

وأظهرت التقارير الدولية لعام 2003 تحسناً نسبياً في مؤشرات اليمن الخاصة بالتقييم المؤسسي والسياسات القطرية CPIA الذي يعده البنك الدولي، حيث بلغ المعدل العام 3.6 درجة من 6 درجات لعام 2003 مقارنة بـ 3.2 لعام 2002. ويفوق المعدل العام للتقييم في 2003 المتوسط للدول المدرجة في التقييم والذي بلغ 3.5 درجة. وفي مقابل ارتفاع تقييم مؤشرات الاقتصاد الكلي، تنخفض مؤشرات تقييم إدارة مؤسسات القطاع العام وإدارة الحكم والسياسات الهيكلية. وقد تراجع التقييم العام إلى حوالي 3.3 في عام 2004، والذي يبرز

أهمية استمرار الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية. كما أظهر تقريراً منظمة الشفافية الدولية لعامي

2003 و2004 حصول اليمن في مؤشر مدركات الفساد على درجات تراوحت بين 1.9 و3.4 درجة خلال الفترة 2001-2004 حسب المصادر المختلفة.

القضاء والعدل

يخدم التطبيق السليم للنظام والقانون جميع المواطنين، وفي مقدمتهم الفقراء، كما يضمن تطبيقه أيضاً حماية المال العام ومكافحة الفساد، الأمر الذي يساهم في توجيه الموارد الاقتصادية والتنمية نحو التخفيف من الفقر. وقد بلغ عدد مباني المحاكم والنيابات التي تم تجهيزها وافتتاحها خلال عامي التقرير 8 مقرات في عدد من المحافظات، وتم كذلك استلام 16 مقراً بصورة نهائية و16 مشروعاً قضائياً بصورة أولية، بالإضافة إلى 20 مشروعاً قيد التنفيذ خلال عام 2004. وما زال حوالي 160 محكمة تعمل في مقرات مؤجرة وغير مناسبة، فضلاً عن صعوبة توفير مقرات لكافة المحاكم نتيجة كثرة عددها وتشتتها جغرافياً والذي وصل إلى حوالي 270 محكمة.

ويتطلب تحقيق العدالة وسرعة الفصل تحديد محاكم بعينها للنظر في قضايا متخصصة. وقد صدرت خلال عام 2003 أربعة قرارات جمهورية تتعلق بإنشاء محكمتين للضرائب في كل من أمانة العاصمة ومحافظة عدن، وإنشاء محاكم مرور ابتدائية ومحاكم خاصة بالأحداث في بعض عواصم المحافظات، بالإضافة إلى تطوير مهام واختصاصات المحاكم التجارية قيمياً ومكانياً. كما أجريت تعديلات على القرار الجمهوري رقم (378) لسنة 1999 بشأن المحاكم التجارية، تهدف إلى إلغاء اشتراط عدم تجاوز قيمة الدعاوى والطلبات مليوني ريال لتمكين المحاكم الابتدائية ذات الولاية العامة في عواصم المحافظات والمديريات التي لا يوجد فيها محاكم تجارية النظر في كافة الدعاوى والمنازعات ذات الطابع التجاري. وقامت وزارة العدل بتنفيذ خطة لتحديث وتطوير المحاكم التجارية خلال الفترة ديسمبر 2003 إلى ديسمبر 2004 بتكلفة تزيد عن 604 مليون ريال، مع استمرار مشروع تحديث المحاكم التجارية خلال 2005-2006. وفي عام 2003، تم إعادة نشاط الإدارة العامة للمحاكم التجارية بوزارة العدل، لكنها لم تتمكن من إصدار مجلة الأحكام التجارية بعد العدد الأول في مارس 2000، وبالتالي عدم تضمين القواعد القانونية المقررة من الدائرة التجارية في المحكمة العليا.

وقد اقتصرت برامج تدريب وتأهيل أفراد السلطة القضائية من قضاة وإداريين على تدريب 146 فرداً خلال عام 2003 و317 فرداً في عام 2004، مما يعكس غياب خطة تدريب واضحة وتعدد جهات تنظيم دورات وبرامج التدريب دون تنسيق ودون مراعاة الاحتياجات الحقيقية للسلطة القضائية. كذلك، أدى توقف قبول طلاب جدد في المعهد العالي للقضاء سبع سنوات إلى نقص شديد في القضاة المؤهلين. وقد أعيد برنامج تأهيل القضاة في عام 2003، والذي يهدف إلى تأهيل حوالي 500 قاضياً حتى عام 2009، الأمر الذي يتطلب إصدار القانون الجديد للمعهد وإعادة هيكلته وتحويله إلى مؤسسة علمية أكاديمية ليوكب التطورات المحلية والعالمية ومستجدات التجارة ووسائل الاتصالات وتقنيات المعلومات، بالإضافة إلى التعامل مع جرائم غسل الأموال وجرائم الكمبيوتر والأعمال الإرهابية.

وشملت عملية تطوير وتحديث القضاء إدخال نظم المعلومات وقواعد البيانات في أعماله، حيث أعدت وزارة العدل خلال عام 2003 الدراسات الخاصة ببرامج الأنظمة الإدارية والقضائية، وكذلك الدراسة الميدانية لمنطلقات الربط الشبكي. وتم تجهيز بعض المواقع في محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية والتجارية وربطها شبكياً مع مركز معلومات القضاء في عام 2004. كما أعدت وزارة العدل مشروع إستراتيجية تطوير وتحديث القضاء أقرها مجلس الوزراء وسيتم بدء تنفيذها عام 2005.

وساهمت إجراءات تطوير وتحديث أجهزة القضاء وكذلك تدريب القضاة في زيادة نسبة القضايا التي بتت المحاكم إلى ما بين 32% إلى 50% من القضايا الواردة إليها خلال العام القضائي 1425هـ. واقتصرت جهود تفعيل وتطوير الشرطة القضائية على قيام وزارة العدل بإعداد تقرير تقييمي عن وضع الشرطة القضائية في عام 2003 ورفعها إلى مجلس الوزراء، والذي بدوره كلف وزير العدل والداخلية بمراجعة هذا التقرير بالتنسيق مع نائب رئيس الوزراء وزير المالية ورفع النتائج إلى المجلس خلال شهر واحد. وقد أعدت وزارة الداخلية في نهاية عام 2003 مشروعاً متكاملًا لتطوير الشرطة القضائية يهدف إلى النهوض بدورها وتغطية احتياجات المحافظات والمديريات. كما أنجزت هيئة التفتيش القضائي خلال عام 2003 المرحلة الثالثة من دور التفتيش القضائي الأولى التي استهدفت جميع المحاكم الابتدائية، واستكملت بخطة تكميلية امتدت إلى عام 2004. وتم كذلك خلال عامي التقرير التفتيش المفاجئ على 31 محكمة ابتدائية وشعبة استئنافية، وإبلاغ 327 قاضياً بالتقديرات التي حصلوا عليها، بالإضافة إلى قيام دائرة الشكاوى بالتحقيق في 8,203 شكوى من متقاضين. وتواجه هيئة التفتيش القضائي مشاكل وصعوبات أهمها ضعف القدرات المؤسسية والبشرية والافتقار إلى أساليب وأنظمة تقييم حديثة، فضلاً عن التدخل ومظاهر ازدواج نتيجة وجود لائحتين للتفتيش القضائي. وفيما يتعلق بالتشريعات المتعلقة بالفقراء، صدر القرار الجمهوري رقم 253 لسنة 2003 بإنشاء المجلس الأعلى لأمناء الزكاة وتحديد مهامه واختصاصاته، كما تم إعداد مشروع قانون الزكاة بديلاً عن القانون رقم 2 لسنة 1999 ليوكب المهمة المطلوبة منها في التخفيف من الفقر على المستوى المجتمعي.

الأمن وتحقيق الاستقرار

تشير إحصائيات وزارة الداخلية إلى تراجع الجريمة خلال عامي التقرير بنسب تتراوح بين 18% إلى 40% حسب أنواع الجرائم، بما في ذلك الجرائم الجسيمة. كما لم تسجل خلال هذين العامين حالة اختطاف واحدة. ويعود هذا التحسن إلى أداء وجاهزية القوى الأمنية ومؤسساتها، إذ تم استكمال المرحلتين الأولى والثانية من خطة الانتشار الأمني وبدء تنفيذ المرحلة الثالثة. وساهمت خطة الانتشار الأمني في توفير حوالي 10 ألف فرصة عمل، حيث تم تجنيد 5,034 فرداً خلال المرحلة الثانية من الخطة. وقامت الدوريات الأمنية الثابتة والمتحركة بحوالي 36 ألف مهمة أمنية و520 مهمة إنسانية منها 392 إسعافية وإنقاذ في عام 2003، ارتفعت إلى حوالي 195.5 ألف دورية خلال عام 2004 منها 1,666 مهمة إنسانية. كما اتسع نطاق خدمات الأجهزة الأمنية في حماية المنشآت الحيوية وتحركات الدبلوماسيين وموظفي الهيئات والمنظمات الدولية والوفود الأجنبية والسياح.

وبدأت الأجهزة الأمنية كذلك في تركيب شبكات الرقابة الحدودية في المنافذ البرية والبحرية والجوية، بالإضافة إلى تسهيل تبادل المعلومات بين الأجهزة المعنية. وتم التوقيع مع الحكومة الإيطالية في عام 2004 على اتفاقية تمويل مشروع المرحلة الأولى من المراقبة الساحلية. وفي مجال الدفاع المدني تم التعاقد على توريد وتركيب صافرات الإنذار المبكر، ونفذ بنهاية عام 2004 حوالي 40% منها في محافظات عدن وتعز وحضرموت وأمانة العاصمة. كما استكملت المرحلة الأولى من تجهيز وحدات الدفاع المدني وتوقيع عقد المرحلة الثانية منه، بالإضافة إلى التوقيع مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على برنامج الاستعداد لمواجهة الكوارث وإدارتها بتكلفة إجمالية 1.7 مليون دولار. وتسعى وزارة الداخلية إلى إدخال معارف الدفاع المدني في المراحل التعليمية المختلفة، خاصة بعد صدور قانون صندوق الدفاع المدني ولائحته التنفيذية.

وتواصل تعزيز دور الأجهزة والإدارات الأمنية المتخصصة من خلال استكمال إنشاء مصلحة خفر السواحل وتجهيزها، وإنشاء العديد من الإدارات العامة النوعية مثل إدارات الأدلة الجنائية، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، ومكافحة المخدرات، والإدارة العامة للأحداث وشئون المرأة. كما تواصلت برامج التأهيل والتدريب النوعي إلى جانب البرامج الروتينية والدورية، حيث التحق 373 من كوادر وزارة الداخلية بالمعاهد العسكرية والمدنية والجامعات داخل اليمن وخارجها. وتخرجت دفعتين قوامهما 420 طالباً من كلية الشرطة، وحصل 11 ضباطاً على الماجستير أو الدكتوراه من الخارج. وعقد المعهد العالي للشرطة 42 دورة في مختلف التخصصات، استفاد منها 2,414 من المستويات القيادية المختلفة، وتم تسجيل 151 بحثاً في مختلف التخصصات. ونفذ المعهد التخصصي 30 دورة تنشيطية وإشرافية وتخصصية في مختلف المجالات استفاد منها 815 دارساً.

وتستمد الأحوال المدنية أهميتها باعتبارها مؤشراً لتمتع الأفراد بحقوقهم الإنسانية. لذلك، واصلت الجهات المعنية تطوير النظام الإحصائي الآلي للوقاعات الحيوية والإصدار الآلي للبطاقة الشخصية بالرقم الوطني في مختلف المحافظات، حيث استكملت مصلحة الأحوال المدنية والسجل المدني ما يزيد عن 70% من مشروع البطاقة الشخصية الالكترونية. وقامت المصلحة بتأثيث وتجهيز مكاتب ومراكز شبكة الكمبيوتر الخاصة بإصدار البطاقة في 8 محافظات، بالإضافة إلى 7 مواقع لمراكز الإصدار الآلي بأمانة العاصمة، فضلاً عن استكمال مبنى فرع المصلحة في محافظة مأرب. ورغم الانخفاض النسبي في تكلفة الحصول على شهادة الميلاد ورسوم البطاقة الشخصية، إلا أن هذه المصاريف قد تثني الأسر الفقيرة عن الحصول عليها وبالتالي حرمانهم من بعض حقوقهم الاجتماعية والسياسية.

واتخذت الأجهزة الأمنية العديد من الإجراءات للحد من انتشار الأسلحة، من بينها حصر الأماكن التي تباع فيها الأسلحة والذخائر وإغلاق غير المصرح بها، وقيام الوحدات الأمنية والعسكرية بـ216 حملة تفتيش ميدانية و11 برنامج ضبط خلالها أكثر من خمسة آلاف قطعة سلاح. كما تقدمت الحكومة بمشروع جديد لتنظيم حيازة الأسلحة النارية والذخائر والاتجار بها.

مكافحة الفساد وحماية المال العام

أصدر رئيس الجمهورية في عام 2003 توجيهاته بتشكيل لجنة عليا تُعنى بقضايا المال العام ومكافحة الفساد برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من مدير مكتب رئاسة الجمهورية ورئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. وقد قامت هذه اللجنة بإعداد مصفوفة المعالجات لقضايا المال العام ومكافحة الفساد وعرضها على مجلس الوزراء في إبريل 2003، وعلى ضوءها أصدر المجلس العديد من القرارات والأوامر تضمنت تشكيل لجان وزارية في مقدمتها لجنة عليا للتنسيق بين الأجهزة الرقابية والقضائية تتولى وضع الآلية التنسيقية المناسبة والإشراف على تنفيذها، وتعزيز دور محاكم الأموال العامة، وتفعيل دور التفتيش القضائي في محاكم نيابات الأموال العامة. كما شكلت لجنة وزارية لتقديم المقترحات والتصورات حول الفترات الزمنية لرؤساء مجالس إدارات المؤسسات والهيئات العامة ومدراء الإدارات العامة بهدف الحد من الاستغلال الشخصي للوظيفة العامة.

وتضمنت أوامر مجلس الوزراء كذلك تشكيل لجنة وزارية برئاسة نائب رئيس الوزراء وزير المالية لمراجعة القوانين واللوائح المتعلقة بالمال العام وتقديم تصور عن متطلبات تطويرها، والتي عقدت اجتماعاً واحداً خلال عام 2003. كما تم تشكيل لجنة لمراجعة وتنقيح الإطار التشريعي المنظم للقروض والمساعدات، حيث أعد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مشروع لائحة لتنظيم استخدام القروض والمساعدات رفعت إلى نائب رئيس الوزراء وزير المالية.

وشمل قرار مجلس الوزراء كذلك استكمال البناء القضائي لنيابات ومحاكم الأموال العامة، وكلف وزير العدل بإعداد تصور لإنشاء شعب استئناف في المحافظات الرئيسية ودائرة متخصصة في المحكمة العليا، وكذلك إعداد تصور مع النائب العام لإنشاء نيابات أموال عامة فيها، وعلى أن تختص محاكم المحافظات بالنظر في قضايا المال العام حتى يستكمل إنشاء محاكم أموال عامة فيها. وأنشئت في عام 2003 شعبة جزائية ثانية بمحكمة استئناف أمانة العاصمة تختص بقضايا الأموال العامة، حيث يتوقع إنشاء شعب استئنافية خاصة بقضايا الأموال العامة وكذلك إنشاء دائرة مختصة في المحكمة العليا خلال عام 2005.

وتناول أمر مجلس الوزراء رقم 36 لسنة 2003 إعداد تصور لاستكمال البناء المؤسسي للوحدات التي تفتقر للهيكل التنظيمية أو إعادة النظر فيها. كما كلف مجلس الوزراء رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمراجعة وتقييم دور الرقابة والتفتيش في وحدات الجهاز الإداري للدولة وكذلك في وحدات القطاع الاقتصادي والرفع بالمقترحات إلى مجلس الوزراء خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر. وفي مجال نظم وقواعد البيانات، نص أمر مجلس الوزراء رقم 38 لسنة 2003 على تشكيل لجنة عليا لمراجعة نظم وقواعد البيانات والمعلومات في الجهات المعنية بحماية المال العام وتقديم تصوراتها ومقترحاتها بهذا الشأن. وشكلت لجنة فنية أعدت دراسات بناءً على زيارات ميدانية، ورفعت مقترحاتها إلى اللجنة العليا التي أقرتها في سبتمبر 2003 مع وضع إجراءات تنفيذية وبرنامج زمني. وتبذل الجهود للحصول على تمويل لتنفيذ ذلك في إطار برنامج متكامل، حيث قدم مكتب رئاسة الجمهورية تصورات حول إدارة برنامج لدعم استراتيجي لمكافحة الفساد. كذلك، لم تتمكن ست لجان شكلها مجلس الوزراء من استكمال أعمالها خلال الفترة المحددة، نظرا لعدم ممارسة اللجنة العليا المعنية

بقضايا المال العام ومكافحة الفساد نشاطها بصورة منتظمة. وأخيراً، صدر في عام 2004 القانون رقم 35 بشأن مكافحة غسل الأموال، كما وافق مجلس الوزراء على اتفاقيتي الأمم المتحدة الخاصتين بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحة الفساد.

وقامت الحكومة اليمنية بالتعاون مع المنظمة الألمانية للتعاون الفني في عام 2004 بتقييم برنامج مكافحة الفساد والخطوات المنجزة منذ بداية عام 2003، وتم تحديد منهجية الإصلاحات في القطاع العام، الخدمة المدنية، الإدارة المالية وأنظمة الرقابة والمراجعة، مكافحة الفساد في السلطة القضائية، آلية التنسيق بين الوزارات المختلفة، وكذلك إمكانية إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد. وقد وضعت خطة تنفيذية للفترة أكتوبر 2004 حتى أكتوبر 2005 تتضمن أنشطة ومشاريع في مقدمتها تعزيز قدرات اللجنة العليا لمكافحة الفساد في التنسيق والتنفيذ.

وقد سجل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حوالي 134 قضية جنائية خلال عام 2003 بأضرار مالية تزيد عن 12 مليار ريال وحوالي 12 مليون دولار أمريكي، فضلاً عن أضرار عينية أخرى، في حين ارتفع عدد هذه القضايا إلى 148 قضية في عام 2004. كما بلغت قضايا الأموال العامة التي وردت إلى نيابة الأموال العامة 828 قضية في عام 2003، منها 434 جريمة مقارنة بـ 862 قضية في عام 2002. وتمت إحالة 271 قضية للمحاكم، صدرت أحكام في 80 منها مقابل التصرف في 180 قضية، حيث تمكنت النيابة العامة من استرداد 484 مليون ريال إلى خزينة الدولة.

وتتمثل الإشكاليات المتعلقة بمكافحة الفساد وحماية المال العام في تركيز السياسات على معالجات غير محددة بدقة. كما أن نجاح اللجنة العليا لحماية المال العام ومكافحة الفساد يتوقف بصورة أساسية على ترجمة هذا التوجه عملياً عن طريق إطار مؤسسي يعمل على تفعيل دورها ونشاطها وتنظيم أعمالها وفق خطة عمل سنوية، ومتابعة تنفيذ قراراتها بما في ذلك وضع جدول زمني لتحويل مصفوفة المعالجات المقترحة لقضايا المال العام ومكافحة الفساد إلى برامج وإجراءات وقرارات. وسيتم تفعيل أنشطة مكافحة الفساد وحماية المال العام في عام 2005 وإقرار مجموعة قوانين منها قانون الذمة المالية وقانون تحديد فترة تولى الوظائف القيادية. كما سيمثل برنامج التعاون اليمني الألماني دفعة وإطار عام لأنشطة الحكومة في هذا الجانب.

الخدمة المدنية والإصلاح الإداري

تعتبر عملية إعادة هيكلة وحدات الجهاز الإداري للدولة مكوناً رئيسياً للإصلاح والتطوير الإداري. وتستهدف إستراتيجية التخفيف من الفقر إيجاد جهاز حكومي أصغر حجماً وأكثر فاعلية من خلال تحديد أهداف ووظائف هيكله ومؤسساته وفق الفلسفة الاقتصادية الجديدة. ورغم أن الوحدات الإدارية التي بدأت إعادة هيكلتها قد صدر بها قرار مجلس الوزراء رقم 291 في عام 1998، إلا أن الخطوات العملية تجسدت خلال عامي التقرير. وبدأت التحضيرات لتنفيذ إعادة هيكلة كل من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، وزارة الصحة العامة والسكان، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، الهيئة العامة للطيران

المدني والأرصاء ومصلحة الضرائب في عام 2004، في حين يتوقع بدأ التحضيرات لمصلحة الجمارك مطلع عام 2005.

وتضمن تشكيل الحكومة في مايو 2003 قدراً من إعادة هيكلة بعض الوزارات، حيث أضيف السكان إلى الصحة لتصبح وزارة الصحة العامة والسكان، والبيئة إلى المياه التي أنشئت كوزارة جديدة، ودمجت وزارتا الثقافة والسياحة في وزارة واحدة، بالإضافة إلى إنشاء وزارة جديدة لحقوق الإنسان. وأعيد كذلك هيكلة وزارة التخطيط والتنمية من خلال هيكلة قطاعاتها لتتلاءم مع دورها الجديد كوزارة للتخطيط والتعاون الدولي. كذلك، صدرت قرارات جمهورية خلال عام 2003 تضمنت إعادة تنظيم مكتب رئاسة الجمهورية وتحديد مهامه واختصاصاته واللائحة الداخلية للعاملين به، وإصدار اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للإحصاء، وتعديل اللائحة التنظيمية لوزارة الشؤون القانونية، والقانون رقم 32 لسنة 2003 بشأن تنظيم المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون.

وأصدر مجلس الوزراء خلال عام 2003 الأمر رقم 59 بشأن البرنامج الزمني لإعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات، والأمر رقم 100 بشأن إعادة تنظيم وزارة الصحة العامة والسكان، والقرار رقم 142 بشأن تشكيل لجنة مراجعة مشاريع اللوائح الداخلية والهيكل التنظيمية للوزارات والهيئات والمؤسسات والمصالح الحكومية في ضوء إعادة النظر في وظيفة الدولة والتأكد من انساقها مع برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري. وفي المقابل، لم يتحقق إنجاز فيما يتعلق بالتوصيف الوظيفي والذي يعكس أولوية تصحيح المهام والاختصاصات وأحد مكونات عملية إعادة الهيكلة، باعتباره عملية لاحقة لإعادة الهيكلة.

وقامت وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري خلال عام 2003 بتنزيل 2,315 موظفاً بصورة نهائية، مقابل تحديد 2,814 موظفاً لتنزيلهم من كشوف المرتبات في عام 2004. وتم تبني نظام البطاقة الوظيفية الممغنطة وفق البصمة والصورة البيولوجية، حيث وافق مجلس الوزراء على إرساء مناقصة مشروع توريد وتركيب هذا النظام، مع تأخر البدء بتشغيل النظام من عام 2004 إلى 2005 نظراً لعدم وصول الأجهزة في موعدها المحدد. كما صدر القرار الجمهوري رقم 1 لسنة 2004 بشأن البطاقة الوظيفية، وقامت وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط بجمع البيانات عن القوى العاملة والتي أظهرت أن إجمالي الموظفين 463 ألف موظف 91% منهم يمارسون أعمالهم، ويتوزع الباقون بين موظفين بدون مهام (3.6%) ومنقطعين عن عمل (0.3%)، ومنظمات جماهيرية وحالات مرضية وأخرى (5.1%).

وأحيل 2,690 موظفاً للتقاعد خلال عام 2003 وكذلك 2,521 موظفاً في عام 2004، ليلعب عدد المتقاعدين 59,932 ألف في نهاية 2004. وتم إعداد تعديلات لتطوير قانون التأمينات والمعاشات بما يتواءم مع توجهات برنامج تحديث الخدمة المدنية، بالإضافة إلى إصدار القانون رقم 1 لسنة 2004 لصندوق الخدمة المدنية والذي كان يعاني من اختلالات أعاقته تنفيذه. واستكمل خلال عام 2004 الهيكل التنظيمي والإداري للصندوق وبدأ

معالجة أوضاع العمالة الفائضة، حيث استوعب 4,625 موظف من 14,477 موظف يتم ترتيب أوضاعهم في الصندوق.

واتخذت خلال عامي التقرير مجموعة إجراءات، أهمها استمرار ضبط إجراءات التوظيف الجديد استناداً إلى الأسس والمعايير التي حددها قرار مجلس الوزراء رقم 138 لسنة 2003 ورقم 119 لسنة 2004 والمعتمدة على الشفافية والوضوح من خلال الإعلان في الصحف الرسمية وإجراء عملية المفاضلة آلياً وفق معايير الاستحقاق وتكافؤ الفرص وإلغاء تحديد النوع في طلبات التوظيف. وارتفعت طلبات التوظيف من 62,359 طلباً (منها 20,780 للإناث) في عام 2003 إلى 82,544 طلباً (منها 27,853 للإناث) في عام 2004، وتم توظيف 26,529 منهم خلال العام مع إعطاء الأولوية لقطاعي التعليم والصحة، حيث استمر تنفيذ برنامج إحلال المدرسين اليمنيين بحوالي 4,300 مدرس. وفي إطار حماية المستوى المعيشي لموظفي الجهاز الإداري للدولة، اعتمدت الحكومة خلال العام الزيادات في المرتبات والأجور وكذلك العلاوات والتسويات السنوية، وتم صرفها وفق الاستحقاق. كما استكمل إعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية للأجور والمرتبات، والتي ربطت الحد الأدنى للأجور والمرتبات بما يتناسب مع خط الفقر. ويتوقع إقرار الإستراتيجية من قبل مجلسي الوزراء والنواب خلال عام 2005.

وأعد فريق خبراء دراسة تبسيط إجراءات الخدمات الحكومية المقدمة إلى الجمهور والقطاع الخاص، والتي تهدف إلى حصر وتوثيق هذه الخدمات والعمل على تبسيط وتوحيد إجراءاتها في إطار الوحدة الإدارية. **وسيتم الاستفادة من هذه الدراسة في إعداد أدلة العمل. كما انعكس ذلك في تحسين الخدمات المقدمة من الجهات الحكومية وخاصة المؤسسات الخدمية.** وصدر قرار مجلس الوزراء رقم 172 بالموافقة على برنامج جوائز الإبداع والتجديد لرفع الكفاءة الإدارية ومستوى الشفافية. وتعزيزاً للاتجاه نحو الحكومة الإلكترونية، تم في عام 2003 تصميم الموقع الإلكتروني العام للحكومة اليمنية www.yemen.gov.ye باللغتين العربية والإنجليزية، والذي يندرج في إطاره 31 موقعاً لوزارات وجهات حكومية و20 موقعاً للمحافظات، إلى جانب العديد من المواقع المستقلة للوزارات والجهات الحكومية.

تعزيز حقوق الإنسان

يتمثل التطور الأبرز في استحداث أول وزارة لحقوق الإنسان في مايو 2003، لتصبح الجهة المسؤولة عن كافة القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان. وأصدر مجلس الوزراء القرار رقم 129 لعام 2004 بشأن تطبيق الإجراءات التنفيذية وتنسيق أعمال وزارة حقوق الإنسان مع الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة. وتأكيداً للالتزام اليمن بالعهد والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، قامت الحكومة خلال عامي التقرير بمناقشة العديد من التقارير الوطنية مثل التقرير الوطني الأول عن مستوى تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتقرير الوطني الأول عن مستوى تنفيذ الاتفاقية الدولية الخاصة بمناهضة التعذيب، والتقرير الوطني الدوري عن مستوى تنفيذ اليمن للاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق الطفل، وكذلك تقديم التقرير الوطني الرابع عن مستوى تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى اللجنة المعنية في

جنيف، حيث يتوقع مناقشته في يوليو 2005. كما سيتم إصدار التقرير الوطني الأول لحقوق الإنسان في اليمن خلال النصف الأول من 2005، واستكمال مشروع قانون اللاجئيين في إطار التزام اليمن بالاتفاقية الدولية للاجئين المصادق عليها في عام 1980، حيث يعد اليمن أول دولة عربية تتبنى إعداد مثل هذا القانون نتيجة تواجده أعداد كبيرة من لاجئي دول شرق أفريقيا. كما أقر مجلس الوزراء على اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية - نظام روما تمهيداً لاستكمال الإجراءات الدستورية، ووافق مجلس النواب على البروتوكولين الاختياريين لاتفاقية حقوق الطفل بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة وبشأن بيع الأطفال ودعارة الأطفال واستخدامهم في العروض والمواد السياحية. وأصدر رئيس الوزراء في عام 2004 قراراً بتشكيل لجنة قانونية لدراسة توافق القوانين والتشريعات الوطنية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية.

وعقد في صنعاء خلال يناير 2004 المؤتمر الحكومي الإقليمي حول الديمقراطية وحقوق الإنسان ودور المحكمة الجنائية الدولية بمشاركة وفود حكومية وبرلمانية من 52 دولة عربية وأخرى من آسيا وإفريقيا، بالإضافة إلى ممثلين عن منظمات المجتمع المدني. وتولت تنظيم هذا المؤتمر الحكومة اليمنية بالتعاون مع منظمة "لا سلام بدون عدالة". كما عقد في ديسمبر من العام نفسه المنتدى الديمقراطي الأول للمرأة العربية والذي نظمه منتدى الشقائق العربي لحقوق الإنسان. وعملت الحكومة على إشراك منظمات المجتمع المدني في كافة إجراءات وخطوات الانتخابات النيابية التي جرت في 27 أبريل 2003، وكذلك في الأنشطة الحكومية المتعلقة بحقوق الإنسان مثل الهيئة الاستشارية لوزارة حقوق الإنسان وفريق الهيرست (مشروع دعم حقوق الإنسان)، وفي الوقت نفسه شاركت الوزارة في فعاليات تلك المنظمات المتعلقة بحقوق الإنسان. واشتركت منظمات المجتمع المدني في مناقشة التقارير المحلية والدولية التي تعدها وزارة حقوق الإنسان، بالإضافة إلى قيام بعضها بإعداد تقرير يظل حول مستوى تنفيذ اليمن لكل من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتقرير الوطني الأول عن مستوى تنفيذ اليمن للاتفاقية الدولية الخاصة بمناهضة التعذيب. كما تواصلت خلال عامي التقرير مبادرات الأحزاب والتنظيمات السياسية والجهات المعنية لإعداد الدراسات والمقترحات وتنظيم الفعاليات والتنسيق بهدف تمكين المرأة من رفع نسبة تمثيلها في المجالس التمثيلية المختلفة.

وبموجب كل من القانون رقم 24 والقرار الجمهوري رقم 260 لسنة 2003 تم منح أبناء المرأة اليمنية المتزوجة بزواج أجنبي حق المعاملة كيمنيين من كافة الأوجه، وكذلك حق الاختيار بين الجنسية اليمنية أو جنسية أبيهم حال بلوغهم سن الرشد. كما أوجب القانون رقم 26 لسنة 2003 على الجهات المعنية توفير الرعاية الطبية والغذائية اللازمة للمرأة الحامل المسجونة وكذلك أثناء الوضع وبعده، مع إعفائها من التدابير التأديبية المقررة على السجناء.

وبغرض تحسين أوضاع السجون والسجناء، شكلت الزيارات الميدانية للمسؤولين خلال عامي التقرير آلية مهمة لتفقد أوضاع السجون وأحوال السجناء والإطلاع على أوضاعهم القانونية وخاصة فترات العقوبة التي قضوها. وقد تبني مجلس الوزراء توصيات وزارة حقوق الإنسان بشأن تحسين أوضاع السجون ووجه الجهات

المعنية بتنفيذها، بما في ذلك سرعة النظر في قضايا السجناء وتظلماتهم. كما أصدر مجلس الوزراء خلال عام 2004 عدة قرارات منها الموافقة على التوصيات الواردة في تقرير وزارة حقوق الإنسان بشأن السجون الاحتياطية، وتنظيم الإشراف والإدارة داخل سجون النساء من قبل الشرطة النسائية، وكذلك إنشاء سجون مستقلة للأحداث والفتيات الجانحات، وتحسين الأوضاع الصحية للسجون.

وقد شهد عام 2003 انخفاض عدد الصحف والصحافيين الذين أحيلوا للمسائلة أمام المحاكم إلى 21 قضية مقارنة بـ35 في عام 2002. وتمثل معظم هذه الحالات قضايا نشر أخبار شخصية مسيئة. ورغم الجهود التي تبذلها الجهات المختصة لضمان حرية التعبير، إلا أن لجنة الحريات بنقابة الصحفيين اليمنيين تشكو من الانتهاكات التي يتعرض لها الصحفيون والصحف والتي تتراوح بين اعتداءات وتهديدات شخصية إلى احتجاز من قبل أجهزة الأمن ووقف توزيع بعض الصحف. وتسعى الجهات الحكومية إلى التنسيق لتجاوز هذه الأوضاع وضمان خضوع الجميع للقانون والقضاء بما في ذلك الصحافة والإعلام عموماً. ويعاني الصحفيون ورجال الإعلام من صعوبة الحصول على المعلومات والأخبار الرسمية ومواقف الحكومة تجاه القضايا والأحداث الجارية، فعلى الرغم من تعيين ناطق رسمي للحكومة اليمنية في مطلع 2003، إلا أنه لم يمارس مهام عمله بشكل كامل. وقد ساهم مشروع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لبناء القدرات في دعم العديد من البرامج التدريبية الهادفة إلى رفع كفاءة العاملين والمهتمين بحقوق الإنسان.

دعم وتعزيز الديمقراطية

مثل عام 2003 أحد المواسم الانتخابية نتيجة حلول موعد الانتخابات النيابية في 27 إبريل. فعلى الرغم مما شهدته المنطقة من اضطراب منذ منتصف 2002 جراء الوضع في العراق، وظهور أصوات تنادي بتأجيل الانتخابات، إلا أن الحكومة اليمنية أكدت التزامها بإجراء الانتخابات في موعدها. وضمنت أجهزة الانتخابات وآلياتها الحقوق المتساوية للمرشحين من خلال الحيلولة دون استغلال المناصب العامة، وتم تقديم استقالات الوزراء وشاغري المناصب العامة العليا الراغبين في الترشح خلال المدة الزمنية المحددة. وكفلت اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء الحقوق القانونية للأحزاب والتنظيمات السياسية والمرشحين وفي مقدمتها حقوق الدعاية الانتخابية من خلال تغطية وسائل الإعلام الرسمية برامجهم الدعائية الانتخابية.

وشاركت الأحزاب والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني في التحضير والإعداد للانتخابات النيابية، ابتداءً من مناقشات تعديل قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم 13 لسنة 2001 واختيار النظام الانتخابي الملانم وإدارة الانتخابات، وانتهاءً بالمشاركة في عضوية اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء من خلال ثلاثة من سبعة أعضاء شكلوا اللجنة، فضلاً عن متابعة عملية الاقتراع والفرز. ونتج عن التوعية الإعلامية الرسمية وغير الرسمية ارتفاع المسجلين من 4.7 مليون ناخب وناخبة في الانتخابات النيابية لعام 1997 إلى حوالي 8.1 مليون في انتخابات 2003، وكذلك ارتفاع نسبة الذين أدلوا بأصواتهم من 61.4% إلى 76.5% من المسجلين خلال الفترة نفسها. كما تراجعت حالات الخروق والمخالفات والتجاوزات والتعديت، وحوادث العنف والاعتداء الجسدي واختطاف صناديق الاقتراع... الخ. وبلغ عدد الطعون المرفوعة إلى المحكمة العليا حول إجراءات

الاقتراع وفرز الأصوات 50 طعناً رفض منها 47 وتم التنازل عن طعن واحد، وحكمت المحكمة بإعادة الانتخاب في مراكز جزئية لدائرتين انتخابيتين وإجراء انتخابات تكميلية في 4 دوائر.

وبلغ عدد المسجلات أكثر من 3.4 مليون امرأة مقارنة بحوالي 1.3 مليون امرأة في انتخابات 1997، لترتفع مشاركة النساء من 37% إلى 42.2% من إجمالي المسجلين. وبلغت نسبة اللاتي أدلين بأصواتهن في عام 2003 حوالي 74.4% من إجمالي المسجلات. ورغم تطور مشاركة المرأة في التسجيل والاقتراع، إلا أن عدد المرشحات واصل انخفاضه من 42 امرأة في انتخابات 1993 إلى 19 امرأة في انتخابات 1997، ثم إلى 11 امرأة في 2003. وانعكس ذلك في تراجع مقاعد المرأة من المجالس المنتخبة والتمثيلية، حيث تبوأ مقعداً واحداً في مجلس النواب مقارنة بمقعدين في المجلس السابق وفازت بـ35 مقعداً في المجالس المحلية من 6,700 عضو مجلس محلي انتخبوا في فبراير 2001. ويعود هذا الوضع إلى عوامل اجتماعية وكذلك موقف الأحزاب والتنظيمات السياسية من ترشيح المرأة، إذ لم ترشح سوى 6 نساء في انتخابات 2003 مقارنة بـ18 امرأة في الدورتين السابقتين على التوالي. وقد تقدمت بعض الأحزاب والتنظيمات السياسية والجمعيات النسوية بمقترحات لتعزيز مشاركة المرأة في صنع القرار السياسي، من بينها تحديد حصص (كوتا) في المجالس التمثيلية والمنتخبة، وفي مقدمتها مجلس النواب والمجالس المحلية. غير أن هذه الاقتراحات أتت متأخرة ولم يصاحبها قوة دفع كافية أو اتفاق بين الأحزاب والتنظيمات تمكن من ترجمتها في انتخابات 2003. وتقوم اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء بدراسة تطوير أساليب ونظم الانتخابات في الفترات القادمة اعتماداً على تنفيذ المرحلة الثانية من مشروع المساعدة المقدم من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.

السلطة المحلية

يعتبر توفير البنية الأساسية والبشرية للسلطة المحلية أحد أولويات إستراتيجية التخفيف من الفقر، حيث اتجهت الحكومة إلى بناء مجتمعات حكومية تضم أجهزة السلطة المحلية بما في ذلك المجالس المحلية لتمكينها من تحمل مسؤولياتها والقيام بمهامها، فضلاً عن تسهيل معاملات المواطنين. وقد تم خلال العامين 2003 و2004 إنشاء وترميم 32 مجماً وتأسيس 84 مجماً. كما أعدت وزارة الإدارة المحلية في عام 2003 خطة وطنية للتدريب والتأهيل تستهدف أكثر من 16.6 ألف من قيادات وكوادر السلطة المحلية، إلا أنها لم تتمكن من تنفيذها لعدم توفر الموارد المالية من ناحية وتأثير الانتخابات النيابية التي جرت في إبريل 2003 من ناحية أخرى. ولم تتمكن الوزارة أيضاً من تنفيذ خطتها التدريبية خلال عام 2004 لعدم توفر التمويل، واقتصرت على عقد دورة تدريبية لتأهيل 24 مدرباً من كوادرها بالتنسيق مع الصندوق الاجتماعي، الذي قام أيضاً بتنفيذ برنامج تدريبي لأعضاء الهيئات الإدارية للمجالس المحلية في 11 محافظة. ونظمت لجنة إستراتيجية التخفيف من الفقر والوحدة الرئيسية بالتعاون مع منظمة التعاون الفني الألماني خلال عامي التقرير حلقات تخطيطية في كافة المحافظات لتدريب المختصين فيها على التخطيط المالي والتموي وفق الإستراتيجية. كما نفذت تجربة نموذجية في عام 2003 لإعداد خطط تنمية اقتصادية واجتماعية لـ 14 مديرية في 6 محافظات (الجوف، حجة، شبوة، حضرموت، البيضاء تعز). ويستمر حالياً توسيع برنامج مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية بإضافة

مانحين جدد إلى المشروع، والذي يعتبر أساس بناء القدرات التي تفتقر إليها السلطة المحلية وتحول دون قطف ثمار نظام السلطة المحلية وخاصة في تحسين الخدمات.

وبغرض إنشاء نظام وشبكة لمعلومات السلطة المحلية، شكلت لجنة فنية من وزارتي الإدارة المحلية والمالية في عام 2003 لدراسة الوضع الراهن لنظام المعلومات في الوزارة وتحديد متطلبات الشبكة. وتم في عام 2004 إعداد المواصفات الفنية للنظام والشبكة والتعاقد مع الشركات المنفذة بتكلفة تقديرية 2.4 مليون دولار أمريكي.

وقد صدر القرار الجمهوري رقم 264 لإنشاء لجنة عليا برئاسة رئيس الوزراء لدعم اللامركزية وتطويرها وكذلك تشكيل لجنة فنية كسكرتارية للجنة العليا، بما يساعد على نقل الصلاحيات إلى الوحدات الإدارية المحلية. **غير أن اللجنتين لم تضعاً خطة عمل واضحة ومحددة، ولم تمارسا أعمالهما بالشكل المطلوب.** وقامت الوحدات الإدارية في عام 2004 بإعداد مشاريع موازنتها للعام المالي 2005 بصورة مستقلة. ويشكل انتظام اجتماعات السلطات المحلية مؤشراً هاماً لممارسة الوحدات الإدارية أعمالها وقدرتها على تولي المهام المناطة بها والوفاء بمسئولياتها، بالإضافة إلى أنه وسيلة متابعة ومراقبة لأداء الأجهزة التنفيذية من قبل المجالس المحلية. وقد أظهرت التقارير السنوية للوحدات الإدارية في عام 2003 تحسناً في انتظام الاجتماعات العادية للمجالس المحلية، انعكست في ارتفاع المحاضر التي استلمتها وزارة الإدارة المحلية إلى 64% من إجمالي المحاضر المفترض وصولها، و50% لاجتماعات الهيئات الإدارية مقارنة بـ 62% و39% على التوالي في عام 2002. وارتفعت المحاضر لاجتماعات المكاتب التنفيذية من 29% إلى 37% خلال الفترة نفسها. وبلغت نسبة عقد الاجتماعات 46% في عام 2004 لكل من المجالس المحلية والهيئات الإدارية، و37% للأجهزة التنفيذية.

واستكمالاً للبنية التشريعية والتنظيمية للسلطة المحلية، أجرى المختصون في وزارتي الإدارة المحلية والشئون القانونية خلال عام 2003 دراسة حول التشريعات القانونية الواجب تعديلها بما يتفق مع قانون السلطة المحلية والتوجه نحو اللامركزية، حيث حصرت الدراسة 90 تشريعاً يحتاج إلى تعديل. كما أصدر مجلس الوزراء أمره رقم 121 لعام 2003 بتشكيل لجنة برئاسة نائب رئيس الوزراء وزير المالية تتولى مراجعة التشريعات ذات الصلة وإعداد مشاريع التعديلات. غير أن الأمر لم يحدد خطوات عملية وأهم الدراسة التي أعدت في هذا الشأن والمقترحات والتوصيات التي خلصت إليها. وأنشئت في عام 2004 محافظة ريمة ليصبح عدد المحافظات 21 بالإضافة إلى أمانة العاصمة.