

تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية

الدكتور/ ناصر خليفة عبد المولى سعيد (✻)

مقدمة:

تعد ظاهرة الفساد الإداري من أهم المشاكل والقضايا التي أجمعت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة مواجهتها في الدول النامية بصفة خاصة ولا يمكن أن تتحقق أية تنمية اقتصادية بدون القضاء على هذا الفساد (عامر الكبسي، ٢٠٠٥م، ص ٥).

وتحتل قضية الفساد ومكافحته وحماية المال العام أهمية كبرى لدى القيادة السياسية للجمهورية اليمنية وقد انعكس ذلك النهج الذي تسير عليه الحكومة بشأن محاربة الفساد من خلال الخطط والبرامج المتعلقة بالإصلاح القانوني والإداري والمالي (مأمون أحمد الشامي، ٢٠٠٦م، ص ١).

وقد أصبحت الثقافة والمساءلة وحسن الحكم من الشروط السياسية والأساسية للتنمية الاقتصادية وعدم توفر هذه الشروط هو السبب الأساسي في ظهور مشكلة الفساد الإداري بل وأصبحت ظاهرة دولية مما جعل من الضروري توافر الجهود الدولية والمحلية لمحابتها والقضاء عليها (أ. أمانى غانم، ٢٠٠٦م، ص ٣٥٧).

ولقد عملت كل من منظمة الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة الشفافية (Paerncy International Trans) على ضرورة توافر الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية واعتبرت أن توافر هذه الشروط سوف يقضي على ظاهرة الفساد في الدول النامية، وقد اهتمت الأمم المتحدة بهذا الموضوع من خلال القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة سواء من الجمعية العامة أو من المجلس الاقتصادي الاجتماعي وذلك لوجود قناعة بأنه يجب تطوير معايير لتقديم المساعدات التقنية للارتقاء بمستوى

(✻) كلية البنات - جامعة الأزهر.

نظم الإدارة العامة وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة (Resolution , 1997 , pp. 51) وكذلك لأن الإجراءات الحالية لمقاومة الفساد يجب أن يعاد النظر فيها بشكل دوري وأن يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة، وفي هذا الإطار صدر عن الأمم المتحدة العديد من القرارات بشأن إجراءات مقاومة الفساد وتركزت في جانب منها على ضرورة وضع تعريف محدد ومعايير محددة للقضاء على الفساد وأولها أن يتم تحديد مفهوم مسئول المنصب العام (Resolution 1998 , pp. 51-59) .

أما البنك الدولي فقد عرف الفساد بأنه استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية The abuse of public office for private والفساد بهذا الشكل يعد أحد المعوقات الأساسية أمام التنمية الاقتصادية لأنه يقلل من فرص الاستثمارات المحلية والأجنبية ويؤثر سلباً على مشروعات البنية الأساسية اللازمة لعملية التنمية وإنفاق المال العام في مشروعات العمل الأكثر نفعاً (أ.أماني غانم، ٢٠٠٦، ص ٣٦٠) وقد حاول البنك مساعدة الدول النامية في التحول إلى بيئة ذات حكومة أحسن أداء حتى يقلل من الآثار السيئة للفساد على التنمية.

وقد ركزت استراتيجيات البنك الدولي لمواجهة الفساد على محورين أساسيين هما :

الأول: إصلاح المؤسسات الحكومية.

الثاني: التأكيد على قوة تأثير المشاركة العامة.

ومن هنا وضع البنك الدولي أسساً هامة للقضاء على الفساد تتمثل فيما يلي :

- ١- منع الفساد في البرامج التي يمولها البنك.
- ٢- مساعدة الدول التي تطلب معونة البنك في تقليل الفساد .
- ٣- أخذ الفساد بعين الاعتبار عند إقراض الدول وعند تحديد المشروعات التي يمولها البنك.

وأما منظمة الشفافية فإنها منظمة غير حكومية كرسّت لتحقيق زيادة
مسئولية الحكومة عن الشفافية وكبح الفساد دولياً ومحلياً وذلك لأسباب إنسانية
وديمقراطية وخلقية (أ.أماني غانم، ٢٠٠٦، ص ٣٦٥).

وترى المنظمة أن مقاومة الفساد لا تكون إلا من خلال مشاركة كل
الأطراف ومن خلال زيادة الوعي العالمي بالمشكلة، ولذلك ركزت المنظمة على
مبدأين أساسيين (Nancy , 2006) لمواجهة الفساد هما :

١- الحاجة إلى تخفيض التكاليف.

٢- أهمية المعلومات.

ويكون ذلك من خلال الصحافة والمنظمات غير الحكومية والحكومية.

مشكلة البحث :

يتضح مما سبق أن مشكلة الفساد مشكلة هامة تعمل الحكومة اليمنية
جاهدة على القضاء عليها باعتبارها من أهم المعوقات أمام التنمية الاقتصادية إلا أن
إجراءات مواجهة الفساد الحالية يمكن إيجازها فيما يلي :

أولاً : وضع مسودة مشروع قانون بشأن مكافحة الفساد ، ونرى أن التشريع في حد
ذاته لا يقضي على المشكلة فمنذ القدم وتوجد التشريعات التي تجرم سرقة
المال العام ونهبه ومع ذلك لم يتوقف الفاسدون عن السرقة والنهب وعن
التربح من وظائفهم العامة، وبالتالي فإن الحل القانوني وحده لا يكفي لمواجهة
مشكلة الفساد .

ثانياً : الإصلاحات المالية والاقتصادية ومحاولة توفر العدل والإنصاف في المشاكل
الحياتية للمواطن وتوفير الديمقراطية الشكلية فقط ، ولا يخفى على أي منصف
أن كل الإصلاحات المالية والاقتصادية كان لها العديد من المساوئ والتأثير
السلبى خاصة على محدودى الدخل من الأفراد .

ثالثاً: الاشتراك في الجهود الدولية لمكافحة الفساد والعمل على توفر الديمقراطية كأسس لمواجهة الفساد إلا أن عناصر النظام الديمقراطي (د. أحمد فارس عبد المنعم، ٢٠٠٦، ص ٣٢٩). والتي تتكون من الإقرار بمبدأ تداول السلطة وسيادة القانون ونزاهة الانتخابات واحترام حقوق الإنسان كلها مجرد شعارات لم تؤد إلى إصلاحات ملموسة لمواجهة الفساد.

وبالنظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٥٨/٤ المؤرخ في تشرين الأول أكتوبر ٢٠٠٣م نجد أن التشريع اليمني يتفق مع ما جاء بها وخاصة في النواحي التالية (د. مأمون أحمد الشامي، ٢٠٠٦، ص ١).

- (١) تجريم الرشوة وتجريم الاتجار بالنفوذ واستغلال النفوذ.
- (٢) تجريم اختلاس الأموال العامة.
- (٣) تجريم إساءة استعمال الوظيفة أو التبرح منها.
- (٤) تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من الفساد.
- (٥) تجريم التأثير على الشهود.
- (٦) وضع التشريعات اللازمة لمكافحة غسيل الأموال.
- (٧) وضع القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧م بشأن المناقصات والمزايدات.
- (٨) وجود أجهزة للرقابة والمحاسبة.
- (٩) وجود المحكمة العليا ومحاكم ونيابات الأموال العامة.

وبالرغم مما سبق فإن الجمهورية اليمنية تعاني من مشكلة الفساد الإداري بدليل أنها أصبحت من المشاكل التي تحاول الحكومة حالياً وضع الأساليب الكفيلة بالحد منها، ولكن للأسف إذا نظرنا إلى كل الحلول السابقة لا نجد دوراً لمراجع الحسابات الداخلي أو الخارجي أو لمراجع الجهاز المركزي في الحد من الفساد الإداري.

ونظراً لما شهدته اليمن بعد إعادة توحيدها من مشاكل أساسية داخلية أثرت على متطلبات التنمية الاقتصادية أقدمت الحكومة على تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والإداري والمالي الشامل وذلك لوضع المعالجات الضرورية اللازمة للحد من هذا التدهور الاقتصادي والتسيب المالي والإداري التي تعيشه البلاد ، وقد كان للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دور كبير في مجال هذه الإصلاحات
مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية في مكافحة الفساد الإداري، ولذا تتحدد مشكلة الدراسة بالإجابة على الأسئلة الآتية :

- ١- ما دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في اليمن وهل لهذا الدور أثر في تفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري؟
 - ٢- هل هناك خلاف في الرأي حول دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري؟
 - ٣- ما الأسباب التي تحول دون فاعلية الجهاز المركزي في مكافحة الفساد وتفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل؟
- أهداف الدراسة:

اتساقاً مع المشكلة السالفة الذكر تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

- (١) بيان المقومات الأساسية لاستقلالية وفاعلية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة كأحد الأجهزة العليا للرقابة في اليمن ، كما هي موصوفة في القواعد الدولية ذات العلاقة ومدى توفرها .
- (٢) تقييم مدى فاعلية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في ضوء التشريعات القائمة .

٣) بيان علاقة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بكل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وبيان النتائج المترتبة على هذه العلاقة.

٤) دراسة واقع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مدى مشاركته في مكافحة الفساد الإداري وإعداد وتنفيذ برامج الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية التي تشهدها الجمهورية اليمنية.
أهمية الدراسة:

تعاني الجمهورية اليمنية من مشكلات اقتصادية واجتماعية الأمر الذي يتطلب ضرورة الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية وتوظيفها التوظيف الصحيح لصالح التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمل على مراقبة المال العام وضبط إنفاقه وهذا لن يتحقق إلا من خلال تفعيل دور الرقابة المالية للسيطرة على مواطن الضعف والتقصير، كما أن الحديث عن الفساد المالي والإداري وعملية الإصلاح الاقتصادي الشامل يقود كل ذلك تلقائياً إلى الاستفسار عن فاعلية دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في القضاء على ظاهرة الفساد أو على أقل تقدير الحد منها.

فرضيات الدراسة :

تقوم الدراسة على فرضيتين أساسيتين مفادهما :

- للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دور فعال في مكافحة الفساد الإداري وفي تفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي المالي والإداري في اليمن.
- لا يوجد خلاف في الرأي حول دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في اليمن وفي تفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي من وجهة نظر أفراد العينة.
- توجد أسباب تحد من فاعلية الجهاز المركزي في مكافحة الفساد الإداري وتفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل.

منهج الدراسة :

يقوم البحث علي منهجين أساسيين هما :

أ- المنهج الاستنباطي :

وفيه تم الاطلاع على ما ورد في الكتب والمراجع المتخصصة في مجال مهنة المحاسبة والمراجعة بالإضافة إلى البحوث والدراسات والمجلات المتخصصة في هذا المجال.

ب- المنهج الاستقرائي :

وفيه تم جمع البيانات عن طريق قائمة الاستقصاء التي تم إعدادها لهذا الغرض والتي تتضمن الأسئلة المطلوب الإجابة عنها من قبل المستجيبين.

خطة الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة فقد تم تبويبها على النحو التالي :

- مقدمة
- الفصل الأول : طبيعة وظيفة الأجهزة العليا للرقابة المالية.
- الفصل الثاني : استقلال الأجهزة الرقابية ودوره في الحد من الفساد الإداري.
- الفصل الثالث : دراسة ميدانية لتقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الحد من الفساد الإداري في اليمن .
- النتائج العامة والتوصيات

الفصل الأول

طبيعة وظيفة الأجهزة العليا للرقابة المالية

المبحث الأول

القواعد والمبادئ الدولية التي تنظم عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية سعياً من الأجهزة العليا للرقابة المالية في مختلف دول العالم لإتباع أسلوب موحد لمعالجة الصعوبات والمشاكل التي تواجه أداء العمل الرقابي فقد عملت هذه الأجهزة على إنشاء وتكوين العديد من المنظمات والهيئات الدولية والقارية والإقليمية كالتالي :

١- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية

International organization of Supreme Audit institutions

والتي يطلق عليها اختصاراً (انتوساي INTOSAI).

٢- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية :

Asian Organization of Supreme Audit institutions

ويطلق عليها اختصاراً (أسوساي ASOSAI).

٣- المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية :

African Organization of supreme Audit institutions

ويطلق عليها اختصاراً (أفروساي AFROSI).

٤- المنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية :

European Organization of supreme Audit institutions

ويطلق عليها اختصاراً (إيروساي EUROSAI).

٥- منظمة دول البحر الكاريبي وأمريكا اللاتينية للأجهزة العليا للرقابة المالية :

Caribbean and Latin-American Organization of Supreme Audit institutions

والتي يطلق عليها اختصاراً (لاسيف أو كاروساي LACEFS OR CAROSAI)

٦- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

Arab Organization of supreme audit institutions.

والتي يطلق عليها اختصار (أرابوساي ARABOSAI).

ويعد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية عضواً في كل من :

١- إنتوساي INTOSAI

٢- أسوساي ASOSAI

٣- أرابوساي ARABOSAI

وقد عقدت هذه المنظمات كل حده العديد من المؤتمرات لمناقشة مواضيع فنية كثيرة بخصوص ممارسة الرقابة المالية. وسيتم في هذا المبحث استعراض ما يراه الباحث أهمها (أي المؤتمرات) من ناحية ارتباط المواضيع التي نوقشت فيها مع موضوع الدراسة وحسب تسلسلها الزمني ومع ما أسفرت عنه هذه المؤتمرات، من وضع الأسس التي تكفل زيادة فاعلية أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد الإداري. وهذه المؤتمرات هي :

١- المؤتمر التاسع (أنتوساي INTOSAI) الذي عقد في (ليما/بيرو) عام ١٩٧٧م وقد صدر عنه إعلان (ليما) بشأن أن «المبادئ الأساسية للرقابة المالية».

٢- المؤتمر الثالث لـ (أرابوساي ARABOSAI) الذي عقد في تونس عام ١٩٨٣م وقد صدر عنه إعلان المبادئ الأساسية للرقابة المالية. وقد نوقشت فيه ثلاثة موضوعات كان أحدها تحت عنوان «الوسائل الكفيلة لتدعيم استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة».

٣- الاجتماع الثالث للجمعية العامة لـ (أسوساي Asosai) الذي عقد في (طوكيو/اليابان) عام ١٩٨٥م والذي صدر عنه إعلان (طوكيو) بشأن مبادئ المساءلة العامة).

٤- المؤتمر الثاني عشر لـ (انتوساي Intosai) الذي عقد في (سيدني/ أستراليا) عام ١٩٨٦م، والذي صدر عنه بيان (سيدني) بشأن (رقابة الأداء، والرقابة المالية على المشروعات العامة ونوعية الرقابة المالية).

- ٥- الحلقة الدولية الثالثة للجمعية العامة (أسوساي ASOSAI) التي عقدت في (بالي/ إندونيسيا) عام ١٩٨٨م، وقد صدر عنها إعلان (بالي) بشأن دور الرقابة المالية في دعم الإصلاح للوصول إلى إدارة عامة وإدارة هيئات تتمتعان بالكفاءة العليا.
- ٦- المؤتمر الثالث عشر (انتوساي INTOSAI) الذي عقد (برلين/ ألمانيا) عام ١٩٨٩م وقد صدر عنه إعلان (برلين) بشأن الإدارة في الرقابة الحكومية ورقابة الدين العام، والرقابة الحاسوبية.
- ٧- الجمعية العامة الخامسة (أسوساي ASOSAI) التي عقدت في (بكين/ الصين) عام ١٩٩١م وقد صدر عنها إعلان (بكين) بشأن الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات.
- ٨- المؤتمر الرابع (أرابوساي ARABOSAI) الذي عقدت في (طرابلس/ ليبيا) عام ١٩٩٢م، وقد صدر عنه إعلان (طرابلس) بشأن ثلاثة موضوعات فنية ارتبط واحد منها بموضوع الدراسة تحت عنوان «أسس التخطيط وتقويم أداء العمل الرقابي في الأجهزة العليا للرقابة المالية».
- ٩- المؤتمر الرابع عشر (انتوساي INTOSAI) الذي عقد في (واشنطن/ الولايات المتحدة) عام ١٩٩٢م، وقد صدر عنه اتفاقية (واشنطن) بشأن موضوعين فنيين نوقشا خلال هذا المؤتمر ارتبط أحدهما بموضوع هذه الدراسة وهو تحت عنوان «الرقابة المالية في محيط متغير» الدور المتطور للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة».
- ١٠- المؤتمر السادس لـ (أفروساي AFROSAI) الذي عقد في (بانجوال/) عام ١٩٩٢م، وقد صدر عنه بيان (بانجوال) حول ثلاثة مواضيع فنية يهمننا في هذا المقام أحدهما وهو تحت عنوان «متابعة الملاحظات الواردة في تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية».

١١- فضلاً عن ذلك فإن نشاط منظمة (كاروساي CAROSAI) في هذا الصدد جاء مجسداً في هيئة (الوصايا العشر) الذي احتوى عليها «دليل أمريكا اللاتينية للرقابة المهنية في القطاع العام».

وفيما يلي ملخص لأهم الأسس التي يركز عليها العمل الرقابي في الأجهزة العليا للرقابة المالية، والتي تأتي في إطار محاولة زيادة فعاليتها مستخلصة من التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية كآلاتي:

١- يأتي عنصر الاستقلال كأحد الأسس المهمة التي تم التأكيد عليها من قبل منظمة انتوساي INTOSAI والمنظمات المنبثقة عنها إذ تم اعتبار الاستقلال شرطاً لتمكين جهاز الرقابة من ممارسة اختصاصاته على نحو فاعل، بحيث ينصرف هذا الاستقلال إلى حمايته وموظفيه من نفوذ السلطة التنفيذية (إعلان ليما ١٩٨٣: ص ٨-٩)، وذلك بالنص في الدستور على وجوده واختصاصاته وكيفية تعيين وعزل موظفيه، حتى يتمكن من أداء دوره في المساءلة العامة على نحو هادف وفعال (إعلان (طوكيو) ١٩٨٥ م: ص ١٢).

ويؤكد بيان (سيدني) على أن توفير الموارد اللازمة للجهاز ومنحه صلاحية الحصول على كافة المعلومات اللازمة لقيامه بعمله يدعم من استقلاليته (بيان سيدني) ١٩٨٨ م: ص ١٧).

كما يشير إعلان (بالي) إلى ضرورة إقامة الجهاز لعلاقات بينه وبين الجهات الخاضعة لرقابته قائمة على التفاهم المتبادل وتقديم النصح للجهات شريطة عدم المساس باستقلاله، وتؤكد ذلك قواعد الرقابة المالية (إعلان (بالي) ١٩٨٨ م: ص ٢٨).

ويؤكد إعلان بكين على الدور الذي ينبغي على الجهاز القيام به لبيان أهمية استقلاله من خلال توعية الرأي العام بالدور الذي يقوم به الجهاز نحو تحقيق المصلحة العامة من ناحية، وإقناع كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بأهمية استقلاله من ناحية أخرى، (إعلان (بكين) ١٩٩١ م: ص ١٤-١٥).

وتضيف (الوصايا العشر) على أنه يجب عليه الحفاظ على استقلاله من الناحيتين المظهرية والجهرية، ومن مظاهر ذلك الحفاظ على اشتراك الجهاز أو موظفيه في أية لجان أو هيئات أو فرق عمل أو أي نشاط تنفيذي تقوم به الجهات الخاضعة لرقابته وأن اقتضت الضرورة اشتراك الجهاز أو أحد موظفيه مع السلطة التنفيذية في أي عمل فيجب اعتبار ذلك من قبيل الاستشارة من جانب الجهاز ليس إلا كما أكدت (الوصايا) ضرورة تجنب الجهاز وموظفيه الاشتراك في أية أنشطة تتصل بأي حزب سياسي أو قرارات انتخابية (الوصايا العشر للأجهزة العليا للرقابة المالية : ١٩٩٢م : ص ١٨).

٢- خضوع جميع سلطات الحكومة وأنشطتها لرقابة الجهاز وتخويله صلاحية الوصول إلى كافة المعلومات حرصاً من ذوي الاهتمام بالفقه الرقابي سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين على تعضيد المراقبين الماليين بكل ما من شأنه تيسير ممارستهم لوظيفتهم الرقابية على نحو موضوعي وفعال، يستوي في ذلك إذا كان المراقب جهازاً أعلى أو يمارس أعماله الرقابية بشكل شخصي في محيط القطاع الخاص، إلا أن الأجهزة العليا للرقابة المالية استأثرت بنصيب وافر من ذلك الاهتمام.

وهناك العديد من التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية ذات العلاقة بالعمل الرقابي بشأن توسيع نطاق اختصاص جهاز الرقابة المالية ليشمل جميع أنشطة الحكومة وسلطاتها الإدارية سواء ظهرت لها اعتمادات في الموازنة العامة أم لا، (إعلان ليما : ١٩٧٧ : ص ٩-١٢).

ومنها أن للأجهزة الحرية في أن تقرر ما إذا كان من المناسب أن تمارس اختصاصاتها الرقابية في مقر الجهات الخاضعة للرقابة أم في مقر الجهاز نفسه (إعلان ليما : ١٩٧٧م : ص ١٠)، (اتفاقية واشنطن، ١٩٩٢م : ص ١٢). لذلك ينبغي إيجاد السند القانوني الذي يخول للجهاز تلك الصلاحيات، (إعلان طوكيو : ١٩٨٥م : ص ١١).

وإذا كان توسيع نطاق الرقابة إلى حد مراقبة القرارات السياسية يثير شيئاً من الحساسية، فيمكن استدراك ذلك بمحصر الرقابة في هذا الجانب على مراقبة المعلومات التي تمثل معطيات لهذه القرارات (بيان سيدني: ١٩٨٦م: ص ١٤)
وفضلاً عن ذلك يجب أن تعطي المعلومات ذات الطابع السري والاستراتيجي عناية خاصة، كان تكون متعلقة بالأمن القومي أو الدفاع أو ذا صبغة عسكرية (إعلان برلين، ١٩٩٠م، ص ٢٤٤). على أن يخول جهاز الرقابة صلاحية تقدير مدى سرية هذه المعلومات، (اتفاقية واشنطن: ١٩٩٢: ص ١٣).

٣- اشتراك الأجهزة العليا للرقابة المالية في إعداد مشروعات القوانين والنظم والأبحاث المتعلقة بالقضايا المالية: فيمكن القول بأنه حرصاً على إصدار القوانين والأنشطة المتعلقة بالقضايا المالية بدرجة معقولة من السلامة والانتظام ينبغي عرضها قبل إصدارها على الجهاز الأعلى للرقابة ليبيدي رأيه فيها كمستشار على ألا أن يكون لهذا الرأي أثر في المستقبل على الملاحظات التي يبديها من خلال قيامه بأداء وظيفته الرقابية ولا على فاعلية هذه الوظيفة (إعلان ليما: ١٩٧٧، ص ١٠)، وليس هذا فحسب، بل ينبغي على الجهاز لفت الانتباه إلى جوانب النقص التي تبدو في هيكل الإدارة، ومراحل العمليات، ونظام المعلومات والمعايير والقواعد المحاسبية المعتمدة كأدلة للنظام المالي المعمول به في إدارة المال العام، والأكثر من ذلك فإنه من الأهمية بمكان أن تسهم الأجهزة الرقابية في وضع وتطوير المبادئ المحاسبية المتعارف عليها وخصوصاً ما يكون منها قابلاً للتطبيق في منشآت القطاع العام أو الجهات الخاضعة لرقابته عموماً (إعلان طوكيو: ١٩٨٥، ص ١٣) (إعلان بالي، ص ٣١).

ولا شك أن الأجهزة العليا للرقابة المالية لن تتمكن من القيام بدور فعال في الأعمال سألقة الذكر إلا إذا كان لها دور فعال في مجال الأنشطة البحثية وهيئات المحاسبة القومية، (إعلان سيدني: ص ٢١). فضلاً عن ذلك ينبغي على أجهزة الرقابة

توطيد العلاقة العلمية مع المؤسسات الأكاديمية والبحثية بغية السعي الدؤوب نحو التعرف على ما هو جديد في عالم المعرفة الرقابية .

ممارسة الأجهزة العليا للرقابة المالية لوظيفتها الرقابية بأسلوب مبرمج : ينبغي أن يضع الجهاز بنفسه برنامجاً لأعماله، يراعي عند وضعه الصعوبة الكامنة في شمولية التدقيق والمراجعة لجميع العمليات المالية في الجهة محل الفحص والتي يتم التغلب عليها باختيار (أسلوب العينة) كبديل للفحص الشامل - شريطة اختيار العينة بحرص حتى يمكن من خلالها الحكم على إدارة المال العام في الجهة محل الفحص، (إعلان ليما - ص ١٠).

ونظراً لعدم إمكانية إعادة القيام بالعمل الرقابي إذا ما ظهر من خلال فحصه أنه لم يتم على الوجه الملائم فمن الجدير تحري جودة النوعية في أدائه وذلك من خلال عدة مقومات، (إعلان سيدني : ص ٢٣ ، ٢٤) منها :

- أ- التثبت من أن الأساليب الرقابية المعدة بدقة تعمل بصورة مرضية .
- ب- التأكد من جودة تقارير الرقابة .
- ج- أخذ العبر لضمان إدخال التحسينات وتجنب تكرار الأخطاء .
- د- تقوية المراقبة الداخلية وتوفير تدريب مناسب لموظفيها .

ومن المعروف أن تخطيط العمل الرقابي أو برمجته يفيد في حصر - أو على الأقل تقدير - الموارد البشرية والمادية والمستلزمات التي يتطلبها العمل، فضلاً على أنه أي التخطيط - يحقق تغطية رقابية فعلية للسلطة القانونية التي يتمتع بها الجهاز على المدى القصير والطويل، (إعلان بالي : ص ٢٧-٣١) . مع ملاحظة عدم الإسراف في تفصيل هذه الخطط، ويمكن أن تدعم أجهزة الرقابة خبرتها في هذا المجال عن طريق تبادل الخبرات فيما بينها على المستوى العالمي والاستفادة بشكل عام من تجارب كل منها وبما يتناسب مع الوضعية الخاصة لكل بلد (إعلان برلين : ص ٢٤٤) .

٤- ضرورة توافر الكوادر البشرية اللازمة لقيام الأجهزة العليا للرقابة المالية بوظيفتها الرقابية :

إذ ينبغي أن يتحلى الموظف الفني بالجهاز بصفات سلوكية حميدة كالأمانة وحسن الخلق والتعامل والاستقامة مع التركيز طبعاً على القدرة والخبرة والتأهيل المهني المناسب للوظيفة الرقابية، ووضع الشروط والضوابط المحددة لذلك وبما يكفل الحصول على أفضل العناصر التي تتمتع بالكفاءة والمقدرة العالية والصفات الشخصية المتميزة، (إعلان ليما : ص ١٠). على أن تعطي تلك الصفات وزناً عند اختيار الموظفين المزمع تنسيبهم للعمل في الجهاز، ويجب التنبيه إلى أنه نظراً لوجود أنواع معينة من الرقابة يتطلب القيام بها توافر خبرات ذات تخصصات دقيقة، فيمكن الاستعانة بها من خارج الجهاز بأسلوب العمل الدائم أو المؤقت بحسب مقتضيات الحاجة، (إعلان بالي : ص ٣١).

وكما يلاحظ بأن هناك ارتباط وثيق بين أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية وأداء كل فرد من موظفيها الفنيين على حدة، ولذلك ينبغي الاهتمام بالأفراد العاملين من حيث اتباع أنماط متميزة من التأهيل والتدريب الذي يتناسب مع الطبيعة الخاصة للمهام التي يؤديونها، فضلاً عن منح الحوافز المادية والمعنوية بغية الاحتفاظ بالكوادر البشرية المنتسبة للجهاز واجتذاب كوادر جديدة تعزز قدرته وفاعليته لما فيه خدمة الصالح العام، (إعلان برلين : ص ٢٤٢).

٥- قيام الأجهزة العليا للرقابة المالية بإعداد تقارير عن نتيجة أعمالها :
يجب أن تخول وتطالب الأجهزة بنص دستوري أو قانوني بأن تقدم سنوياً بصورة مستقلة تقارير إلى السلطة التشريعية أو إلى أية سلطة عامة مختصة أخرى، ولها أيضاً أن تقدم تقارير أخرى في كل وقت تراه مناسباً ما بين مواعدي تقديم التقرير السنوي وذلك بشأن الملاحظات التي تكون على مستوى معين من الأهمية والخطورة، على أن يتضمن التقرير معالجة الوقائع والقضايا الجوهرية الهامة وبأسلوب موضوعي واضح مشتملاً على الردود التي تمثل وجهات نظر الهيئات الخاضعة للرقابة بخصوص ملاحظات الجهاز، (إعلان ليما : ص ١٢-١١).

وحتى يتم تحقيق أقصى النتائج المتوخاة من الرقابة في دعم المساءلة العامة

يؤكد إعلان طوكيو بضرورة أن تكون تقارير الجهاز متصلة بالمواضيع التي تعالجها وتتصف بالعلانية، وتكون موضوعية ودقيقة وملبية للحاجات المطلوبة، (إعلان طوكيو: ص ١١). ويحث إعلان (برلين) على أن تسعى الأجهزة العليا للرقابة المالية جاهدة في سبيل إيجاد السبل التي تكفل متابعة أعمالها الرقابية وما ينبثق عنها من مقترحات والسعي كذلك نحو إيجاد هيئة متخصصة لمتابعة توصيات ومقترحات الجهاز، (إعلان برلين: ص ٢٤٥) (بيان بانجول: ١٩٩٣ م: ص ٣٦).

مقومات وأسس استقلالية وفاعلية الأجهزة العليا للرقابة المالية : مفهوم الاستقلال :

بداية يمكن القول بأن من أهم الحقوق اللصيقة بالشخص بوصفه إنساناً أن يتمتع بحرية التعبير عن الرأي بصورة مستقلة، ومن هنا يصح ما ذهب إليه البعض من أن الاستقلال من بين معانٍ أخرى - يعني حرية التعبير عن الرأي، والرأي وهو الثمرة التي ينتجها التفكير السليم والاتجاه المستقيم الذي يعتمد على دراسة الأشياء في ضوء قواعد وأصول علمية - ثم إعلان ما ينتهي إليه العقل من نتائج تلك الدراسة ولا بد أن تكون الدراسة حرة مطلقة، كما أنه من الأهمية بمكان أن يكون إعلان النتائج حراً لا قيد يقيده اللهم إلا منع الاعتداء على الغير ومن هذا المنطلق يمكن القول أن الاستقلال يعني :

١- التحرر من جميع القيود على التفكير، بمعنى أن لا يكون هناك قيود على أفكار الشخص سوى ضميره والمبادئ العلمية.

٢- التحرر من جميع القيود عند التعبير عن نتيجة هذا التفكير، بمعنى أن لا يكون هناك قيوداً على إعلان النتائج التي توصل إليها العقل البشري في تفكيره، مثال ذلك تحريم إعلان الرأي أو مجرد شعور الشخص بأن هناك خطراً قد يهدده في أمنه أو رزقه إذا ما أعلن عن رأيه بصراحة تامة. (ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية : ١٩٨٣ م، ص ٣).

كما تعني الاستقلالية وفقاً لمنطوق القاعدة (١٠١) الصادرة عن مجلس المعايير الرقابية (ASB) Auditing Standard Board اتخاذ موقف غير متحيز من جانب مراقب الحسابات عند قيامه بإجراء عمليات الفحص، وتقويم النتائج وإعداد التقارير عن الجهة محل الفحص. وكذلك ما ذهب إليه المعيار الثاني من المعايير الرقابية المتعارف عليها (GAAS) إذا أناط بالمراقب دوراً للمحافظة على استقلاله من الناحية الجوهرية.

وقد ناقشت (إنتوساي INTOSAI) موضوع الاستقلال في أكثر من مؤتمر منها مؤتمر فانا/ كوبا سنة ١٩٥٣م ومؤتمر بروكسل/ بلجيكا سنة ١٩٥٦م، وعرفت (انتوساي INTOSAI) الاستقلال بأنه: «حرية تصرف الجهاز الأعلى للرقابة في القضايا المتعلقة بمهمته الرقابية بدون توجيه خارجي أو تدخل بأي شكل من الأشكال» ومن خلال هذا التعريف يمكن تحديد مفهوم الاستقلال بالنسبة لجهاز الرقابة بما يلي:

أ- المدى الذي يجب أن يتمتع جهاز الرقابة في إطاره بالمكانة المرموقة إلى جانب السلطات العامة في الدولة وضمن هيكل الدولة التنظيمي العام، ليكون بعيداً عن مؤثرات وضغوط السلطة التنفيذية والهيئات التابعة لها أو العاملة تحت إشرافها والخاضعة لرقابة الجهاز.

ب- المدى الذي يجب أن يحاط به الجهاز وموظفوه الفنيون بالضمانات المناسبة التي تكفل لهم الحيدة في عملهم وتمكنهم من تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها رقابتهم (الملاحى، قمحان: ص ١٣٥).

كما عرف القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م، بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية في المادة رقم (٢) فقرة (ط) الاستقلال بأنه: حرية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في معالجة كافة المسائل والنواحي الرقابية بدون توجيه ملزم أو تدخل خارجي وبما يحول دون تعرضه للضغوط حتى يتمكن الجهاز من إبداء الرأي الفني المحايد والموضوعي وذلك في ضوء أحكام هذا القانون والقوانين النافذة (الجريدة الرسمية، العدد (٧)، الجزء (٤) لسنة ١٩٩١م).

المبحث الثاني

نشأة وأهداف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن

أولاً: نشأة الجهاز:

كانت اليمن قبل ٢٢ مايو ١٩٩٠م تعمل في ظل وجود نظامين، نظام حر فيما كان يسمى بالشرط الشمالي ونظام اشتراكي فيما كان يسمى بالشرط الجنوبي وكان لكل شرط نظامه ومؤسساته المختلفة والمنشأة بموجب تلك الأنظمة.

وبعد توحيد شطري اليمن في ٢٢ مايو ١٩٩٠م تم دمج المنشآت والمؤسسات الحكومية في الجهاز الإداري والاقتصادي للدولة الواحدة ومنها دمج الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والمنشأة بموجب القانون رقم (٥٤) لعام ١٩٧٤م في الشرط الشمالي مع الجهاز المركزي لمراجعة الحسابات المنشأة بموجب القانون رقم (١٦) لعام ١٩٧٢م في الشرط الجنوبي وذلك تحت نظام واحد وهو نظام الجمهورية اليمنية وتحت مسمى الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وبموجب القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م وذلك كهيئة رقابية عليا مستقلة وذات شخصية اعتبارية عامة.

ثانياً: أهداف الجهاز:

بموجب قانون إنشاء الجهاز رقم (٣٩) لعام ١٩٩٢م نصت المادة الرابعة على أن أهداف الجهاز كالاتي:

- ١- تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها من حيث الكفاءة والفعالية والاقتصاد.
- ٢- المساهمة في تطوير أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز على الأخص في المجالات المالية والإدارية.
- ٣- المساهمة في تطوير ورفع مستوى أداء مهنة المحاسبة والمراجعة في الجمهورية اليمنية.

ويسعى الجهاز لتحقيق هذا الهدف عن طريق القيام بتوحيد المفاهيم والمصطلحات المحاسبية والمالية والضريبية وتوحيد تعريفاتها وتفسيرها وما يتفق مع ما ورد منها في القوانين واللوائح والقرارات النافذة أو في النظم المطبقة مع ما سيرد منها في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات وفي النظم المقترحة.

ثالثاً: خصائص عمل الجهاز:

الجهاز هيئة رقابية مستقلة كما استقر الفقه الرقابي على تسمية الرقابة التي تقوم بها أجهزة الرقابة المالية بأنها (رقابة مستقلة) هذه التسمية التي تمثل ترجمة حرفية لمبدأ استقلال المراجع الخارجي الذي ظهر من خلال تطور مفهوم الرقابة من جميع الوجوه وسواء في مجال الرقابة على إدارة الأموال الخاصة أو في مجال إدارة الأموال العامة.

والجهاز هيئة ذات شخصية اعتبارية عامة: كما كان القرار الجمهوري بالقانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م قد نص في المادة (٢) منه عند تعريفه للجهاز على إضفاء صفة الشخصية الاعتبارية على الجهاز... وكانت هذه الشخصية لازمة من الناحية النظرية ليستكمل الجهاز مظاهر استقلاله وضروريته من الناحية العملية، ليتمكن الجهاز من مباشرة مهامه وتسيير أعماله بسهولة ويسر ودون معوقات.

رابعاً: نطاق ممارسة الرقابة في الجهاز :

بموجب المادة رقم (٦) من قانون الجهاز رقم (٩٩) لسنة ١٩٩٢م قد نصت على أن يمارس الجهاز اختصاصاته الواردة في هذا القانون على الجهات التالية:

- ١- وحدات الجهاز الإداري: وتشمل الوزارات والمصالح والأجهزة والهيئات العامة وجميع الوحدات والفروع التابعة لها ويدخل في ذلك الفروع في المحافظات والمكاتب في المديرية بالإضافة إلى السفارات اليمنية في الخارج والملحقيات الثقافية والإعلامية والعسكرية وكل ما تتضمنه الموازنة العامة للدولة والموازنة الملحقة بها والتي تستخدم الأساس النقدي عند احتساب إيراداتها وقيد مصروفاتها.

- ٢- الوحدات الاقتصادية: وهي جميع وحدات القطاع العام والمختلط والتي يكون لها موازنات مستقلة عن الموازنة العامة للدولة وكذا الموازنة الملحقة للموازنة العامة والتي تستخدم أساس الاستحقاق في تسجيل إيراداتها ومصروفاتها.
- ٣- المجالس المحلية وتكويناتها: وتشمل المجالس المحلية في مختلف المحافظات والمديريات وأية مشروعات أو وحدات تشارك فيها المجالس المحلية أو تساهم فيها أو تمت تحت إشرافها.
- ٤- الوحدات المعانة: وهي جميع الوحدات التي تقدم لها الدولة إعانة أو مساعده عينية أو نقدية أو أية ميزة أخرى، ويقصد بأية ميزة أخرى منح الإعفاءات من الرسوم المقررة قانوناً أو أية ميزة ترتب عليها تخفيض أية حقوق عامة أو زيادة أية مصروفات عامة ويدخل ضمن الوحدات المعانة الجمعيات التعاونية ذات النفع العام سواء كانت زراعية أم صناعية أم تجارية أم مهنية وكذا النقابات والأندية والأحزاب والتنظيمات الشعبية المختلفة وأية وحدات لا تهدف إلى تحقيق الربح.
- ٥- أي نشاط آخر أو جهة أخرى تخضعها القوانين النافذة أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز.

الفصل الثاني

استقلال الأجهزة الرقابية ودوره في الحد من الفساد الإداري

المبحث الأول

دور الأجهزة الرقابية في تطوير الاستقلالية للحد من الفساد الإداري

نظراً للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي حدثت في العالم وما آلت إليه من توسع في نطاق نشاط الدولة ودورها وإدارتها للأموال العامة التي انعكست بشكل مباشر على إدارة المالية العامة وبالتالي على الأساليب المتبعة في إعداد وتبويب وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة، فقد أسفر عن ذلك تطوراً كبيراً في مفهوم المساءلة والرقابة المالية العليا كهيئة فنية معانة للسلطة التشريعية في القيام بعملية الرقابة على السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب وتجسيدا للاهتمام المتزايد بالرقابة المالية العليا الذي لم يقف عند حد الدولة فحسب، بل امتد إلى المستوى الدولي - وتم إنشاء العديد من المنظمات الدولية والقارية والإقليمية وتركز العمل فيها صوب إعداد الوثائق والدراسات والأبحاث والقواعد التي شكلت في مجملها ما يمكن أن يطلق عليه (الفقه الرقابي المالي).

وللجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية بصمات واضحة في هذا الصدد تتضح أهمها فيما يأتي :

- (١) المساهمة في إعداد أوراق عمل في بعض موضوعات فنية تتعلق بالرقابة المالية العليا وذلك لتقديمها على سبيل المشاركة في مؤتمرات تعقدتها المنظمات ذات العلاقة بالعمل الرقابي التي يعد الجهاز عضواً فيها.
- (٢) مطالبة الجهاز للسلطات المختصة في الدولة لإيجاد الغطاء القانوني الذي يعضد عنصر الاستقلالية وبما يتلاءم مع التطورات الحديثة في هذا الجانب فضلاً عن ذلك السعي الدؤوب من قبل قيادة الجهاز نحو مطالبة الجهات ذات العلاقة في الدولة لتنفيذ النصوص القانونية النافذة التي تعالج عنصر الاستقلال في جميع مظاهره.

ويمكن تجميع مظاهر ومقومات استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية في ثلاث مجموعات هي :
أولاً: مظاهر الاستقلال الوظيفي:

ويقصد به «الضمانات التي تكفل لهيئة الرقابة المالية العليا قيامها بوظيفتها ككيان مستقل بكثير من الحيادية والحرية والموضوعية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية وما ينبثق عنها من هيئات التنفيذ الرئيسية الخاضعة لرقابة الهيئة المالية العليا، وبما يساعدها في إعطاء رأي محايد وموضوعي في الحكم على إدارة الأموال العامة التي تختص بمراقبتها نيابة عن السلطة التشريعية، وللاستقلال الوظيفي عناصر نستعرضها بشيء من التفصيل على النحو الآتي :

- ١- النص على وجود الهيئة العليا للرقابة المالية في الدستور.
 - ٢- تحديد التبعية الوظيفية للرقابة المالية العليا بشكل واضح ويتمثل في ألا يتبع جهاز الرقابة أي سلطة من السلطات الثلاث في الدولة بل يكون مستقلاً عنها جميعاً بالشكل الذي يعد بمنزلة سلطة رابعة في الدولة.
 - ٣- توسيع نطاق الاختصاصات:
- لا يتمتع جهاز الرقابة المالية العليا بالاستقلال وبالمكانة المحترمة تجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يستطيع تحقيق الأهداف المطلوبة إلا إذا كان نطاق اختصاصه واسعاً بحيث يكون لجهاز الرقابة سلطة متابعة أموال الدولة ومراقبة إدارتها واستخدامها حيثما وجدت». (الساطي، د. الحسني : ص ٤٣).
- ٤- المؤيدات القانونية:

ويقصد بها مجموعة القواعد والتشريعات التي تكفل لجهاز الرقابة المالية دعم رقابته وممارسة اختصاصاته واتخاذ قراراته على نحو نهائي وملزم للجهات الخاضعة لرقابته، ومتابعته لتنفيذ هذه القرارات وتلبية جميع طلبات الجهاز بالشكل الذي يضمن لرقابته القوة والفاعلية (ديوان المحاسبة (أبو ظبي : ١٩٨٢م/ص ٥):

٥- حرية الجهاز في وضع لائحته الداخلية ونظام موظفيه
لا ينبغي أن يترك أمر إعداد لائحة الجهاز الداخلية ولا إقرارها ولا إصدارها
للسلطة التنفيذية تجنباً لمحاولة هذه السلطة فرض قيود على الاستقلال الوظيفي
لجهاز الرقابة، بيد أنه من الأفضل ترك هذه الأمور لجهاز الرقابة نفسه دعماً
لاستقلاله.

- ٦- الاهتمام بتقارير جهاز الرقابة المالية العليا :
- وهناك بعض الجوانب الواجب التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد
التقارير (د. الساطي، د. الحسني : ص ٥٨) وهي :
١. تحديد قراء التقرير وما يبغون معرفته منه.
 ٢. جعل لغة التقرير واضحة وبسيطة ومركزة.
 ٣. وضع شكل منسق للتقرير.
 ٤. استخدام الرسوم البيانية والجداول والخرائط... الخ، لتعزيز أسلوب طرح
ملاحظات الرقابة المالية.
 ٥. التركيز على المسائل الهامة وتحديد الحلول وليس المشاكل فقط.
 ٦. شكر الجهة الخاضعة للرقابة على الإجراءات التي اتخذتها لمعالجة المشاكل
والملاحظات الرقابية السلبية خصوصاً.
 ٧. تضمين التقرير خطة لتنفيذ التوصيات.

ثانياً: مظاهر الاستقلال العضوي:

ويقصد بذلك جميع الضمانات التي يقررها المشرع لعمليات وإجراءات
تعيين رئيس الجهاز وموظفيه الفنيين وترقيتهم، ومنحهم العلاوات، ونقلهم،
وانتدابهم وإنهاء خدماتهم وانضباطهم وتزويد رواتبهم ومخصصاتهم، وغير ذلك مما
يتصل بأوضاعهم القانونية والوظيفية، وتأسيساً على ذلك فإن بعض دساتير الدول
وقوانين الأجهزة العليا للرقابة المالية تتضمن ما يأتي :

أ- النص على أسلوب تعيين رئيس الجهاز وكيفية ترشيحه للمنصب وإجراءات التعيين ومن ثم أداء اليمين القانونية، وتختلف مواقف الدول حول هذه النقطة، حيث أنه في البعض منها يتم ترشيحه من قبل السلطة التشريعية، ثم يصدر قرار بالتعيين من قبل أعلى جهة من السلطة التنفيذية مثلما هو معمول به في كل من مصر، الكويت والنمسا، (القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات، جمهورية مصر العربية).

ب- النص على أسلوب عزل رئيس الجهاز ففي بعض الدول يعين رئيس الجهاز مدى الحياة وحتى بعضها يعين لمدة محدودة قابلة أو غير قابلة للتجديد ولا يجوز عزله أثناءها، كما في العراق، يعين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (قانون ديوان الرقابة المالية لجمهورية العراق)، وكذلك في الجمهورية البولندية يعين رئيس دائرة الرقابة لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ولا يجوز عزله خلالها، إلا في حالة تقديمه للاستقالة، أو لأسباب صحية، أو ثبت أنه مجرم من وجهة نظر المحكمة، أو إسناد أي عمل آخر له وبموافقته.

كما أن بعض الدول تشترط التشريعات فيها الحصول على موافقة البرلمان، بأغلبية معينة على قرار عزل رئيس جهاز المراقبة.

ج) تحديد تعيين رئيس الجهاز بمرتبة لا تقل عن مراتب الوزراء في الدولة - ومنحه الحقوق المالية وبرتوكولية مثلهم، وتكاد تجمع الدول - الذي أتيح للباحث الإطلاع على القوانين والتشريعات المنظمة لأجهزة الرقابة فيها - على هذا الجانب، بما فيها الجمهورية اليمنية.

د) النص على إخضاع موظفي الجهاز الفنيين إلى أحكام قواعد خاصة للخدمة والانضباط يضعها الجهاز بنفسه، ويستحسن عليها موافقة السلطة التشريعية، فضلاً عن إيجاد ملاك (كادر مالي) مستقل لموظفي الجهاز يضعه رئيسه.

المبحث الثاني

الجهود الدولية والعربية والمحلية لمكافحة الفساد الإداري

يؤثر الفساد تأثيراً كبيراً على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويمكن إيجاز تلك الآثار فيما يلي :

أولاً : أثر الفساد على النواحي الاجتماعية :

يؤدي الفساد إلى تراجع القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاه والسلبية بين أفراد المجتمع وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة وادم الحرص على أداء الواجب الوظيفي وشعور غير الفاسد بالظلم مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي.

ثانياً : أثر الفساد على التنمية الاقتصادية:

- يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية منها :
- (١) الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية وهروب رؤوس الأموال المحلية ويؤثر ذلك على زيادة البطالة والفقر.
 - (٢) عدم توافر الأموال اللازمة للمشروعات الاستثمارية نتيجة تأثير الفساد على الموارد العامة.
 - (٣) الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي.
 - (٤) هجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً لعدم تقديرهم وإبعادهم عن المناصب الملائمة لهم وإعطائها للأقارب والمحاسيب.

ثالثاً : أثر الفساد على النظام السياسي :

- يترك الفساد أثراً سيئاً على النظام السياسي ومنها :
- (١) انعدام الديمقراطية وصعوبة تداول المعلومات.

- (٢) تأثير القرارات المصيرية بالنزعات الشخصية .
 - (٣) الصراعات بين مجموعات الفاسدين على المناصب العامة .
 - (٤) خلق جو من النفاق السياسي .
 - (٥) ضعف دور المنظمات السياسية خارجياً .
 - (٦) ضعف المشاركة السياسية نتيجة عدم الثقة في المؤسسات العامة .
- هناك العديد من الآراء المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري يمكن إيجازها فيما يلي :
- أولاً : رأي الفريق اليائس الذي يرى أن الفساد أصبح مرضاً مزمناً ومن الصعب مكافحته وأن محاربة الفساد لن يكون مجدياً بسبب كثرة الفاسدين وقلة أصحاب الأيدي النظيفة ومن شأن هذه الرؤية المتشائمة أن تترك الحبل على الغارب لأنه لا حول لنا ولا قوة لمواجهة هذا الفساد (بيتروس فان دونيه، ٢٠٠٠م : ٣٣) .
- ثانياً : رأي الصوفيين الذين يرون أن الفساد الإداري عقاب من الله للشعب الذي لم يلتزم بكتاب الله ولا سنة رسوله ﷺ والدليل على ذلك قول الحق تبارك وتعالى ﴿ وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نُهْلِكَ قَرْيَةً أَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَّرْنَاهَا تَدْمِيرًا ﴾ (الآية ١٦ سورة الإسراء) ويرى هؤلاء أن زوال الفساد لن يتم إلا بالرجوع إلى الله وإلى كتابه وسنة نبيه ﷺ .
- ثالثاً : رأي المتفائلين الذين يرون أن الفساد الإداري مهما كان حجم تركيبه يمكن مواجهته ومكافحته من خلال تفعيل أجهزة الرقابة على الأموال العامة وكذلك من خلال تعظيم دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والجمعيات والاتحادات والصحافة لإظهار رؤوس الفساد وقياداته (د. محمود عبد الفضيل، ٢٠٠٠، ١٠) ويركز هؤلاء على أن إذا ابتعد القادة في المناصب العليا فلن يكون هناك فساد في المستويات الدنيا .
- رابعاً : الرأي الرابع ويرى أن مكافحة الفساد الإداري مسؤولية الجميع وأولى خطوات

مكافحة الفساد أن يقوم القادة و الزعماء بإنعاش الحياة الاقتصادية وتحسين مستويات الدخل ورفع مستوى التعليم وتفصيل القوانين وتطبيقها على الجميع بدون استثناء .

خامساً : يرى أصحاب هذا الرأي الخامس أن الفساد الإداري مستورد وأن العولة قد لعبت دور هاماً في نشر الفساد الإداري حتى باتت كل المعالجات المحلية غير مفيدة لأن الفساد أصبح كالسرطان القاتل (داري بيرتلس وآخرون ، ١٩٩٩ : ١٦٨ ، ١٦٩) وأن مكافحة الفساد تتطلب تتضافر الجهود الدولية ، وانطلاقاً من وجهة النظر السابقة بدأت الجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري وتمثل هذه الجهود فيما يلي :

أ - تأسيس منظمة الشفافية الدولية International Transparency :

وتأسست في عام ١٩٩٣م كمنظمة دولية غير حكومية متخصصة في متابعة ممارسات الفساد وكشف صفقاته والمتورطين فيه ومقرها برلين وأصدرت هذه المنظمة أول تقرير لها عام ١٩٩٥م والتقرير الثاني في عام ١٩٩٦م والذي جاء فيه أن الدول الأكثر نظافة ونزاهة وبعدا عن الفساد الإداري : نيوزيلندا ، والدانمارك والسويد وفلندا وكندا والنرويج وسنغافورة وسويسرا وهولندا وأستراليا . أما الدول الأكثر فساداً فكانت نيجيريا ، باكستان ، كينيا ، بنجلادش ، الصين ، الكاميرون ، فنزويلا ، روسيا ، الهند ، إندونيسيا (صحيفة البيان الإماراتية : ١٩٩٨م) .

ب - إعداد البرنامج الدولي لمكافحة الفساد والذي أعدته الأمم المتحدة بناءً على آراء عدة خبراء اجتمعوا في فيينا عام ٢٠٠٠م (بوب جيه : ١٩٩٩ : ٣٢) .

ج - قواعد المجلس الأوروبي لمكافحة الفساد الإداري :

وضع المجلس الأوروبي في عام ١٩٩٧م مجموعة من القواعد التي تكفل مكافحة الفساد الإداري مثل الإصلاحات القانونية وتنظيم الشفافية والمساءلة الإدارية وتحديد قواعد السلوك لموظفي الإدارة العامة في الدول التابعة للاتحاد .

د - اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد :

عقدت الدول الأمريكية اتفاقية عام ١٩٩٦م لمكافحة الفساد وتم عقد الاجتماع الأول في بوينس آيرس عام ٢٠٠١م للاتفاق على آليات التنفيذ .

هـ - اتفاقية مكافحة الفساد بين موظف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مايو ١٩٩٧م .

و- اتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٧ .

ز - اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون الثاني / يناير ١٩٩٩م .

ح - اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٩م .

ط - اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ١٢ تموز / يوليو ٢٠٠٣م .

هـ - مؤتمر السربون حول الفساد الإداري :

ونظمت هذا المؤتمر جامعة السربون في عام ١٩٩٨م وقد أدرك المجتمعون في هذا المؤتمر ضرورة اتباع منهج الوقاية والعلاج (جريدة الراية القطرية : ١٩٩٨م) .

و - الجهود العربية :

حاولت الدول العربية القيام ببعض الجهود (د . عامر الكبيسي : ٢٠٠٥ ،

١٠٩) ويمكن إيجاز هذه الجهود فيما يلي :

١ - انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في عام ١٩٨٧م .

٢- انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة ١٩٩٩م وخصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد ثم تلاه مؤتمر في بيروت عام ٢٠٠٢م.

٣- انعقاد بعض المؤتمرات في الجامعات العربية.

٤- وثيقة الإسكندرية آذار ٢٠٠٤م والتي بلورت رؤية عربية أصيلة حول قضايا الإصلاح وأولوياتها وتضمنت عدة محاور للإصلاح وهي: الإصلاح السياسي والإصلاح الاجتماعي والإصلاح الثقافي وآليات المتابعة مع المجتمع المدني والإصلاح الاقتصادي.

٥- وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح التي تبنتها القمة العربية في تونس ٢٢-٢٣ أيار مايو ٢٠٠٤م.

جهود مكافحة الفساد الإداري في اليمن:

يعاني الوضع المؤسسي لأجهزة الدولة في اليمن من اختلالات وصعاب عديدة قد تكون هي السبب في الفساد الإداري ومن هذا الصعاب ما يلي (عبدالكريم الشرجبي: ٢٠٠٦: ٨):

(١) تضخم الهيكل التنظيمي والوظيفي في الحكومة.

(٢) عدم خضوع الاختبار والتعيين في الوظيفة العامة للكفاءة والملاءمة.

(٣) فشل عدد كبير من مشروعات القطاع العام والمختلط.

(٤) التنازع والتداخل في المسؤوليات بين الوزارات.

(٥) ضعف التنسيق فيما بين الأجهزة الإدارية والمؤسسات.

(٦) ازدواجية الوظائف بين قيادة المحافظات ومعظم الوزارات.

(٧) تعدد واتساع خطوط السلطة على المستوى المركزي والمحلي.

(٨) الافتقار إلى الأرشفة والتوثيق والاحتفاظ ببيانات العاملين.

(٩) العمالة الزائدة والضعيفة.

ولمعالجة هذه المشاكل والتي ترجع معظمها إلى الآثار المترتبة على الوحدة قامت عدة حكومات يمنية متعاقبة باتخاذ مجموعة من الإجراءات (محمد مغرم : ٢٠٠٦).

إلا أنها لم تؤد إلى نتائج ملموسة حيث ظلت البنية المؤسسية للهيكل الحكومي تعاني من القصور والاختلالات (د. عبد الكريم الشرجبي : ٢٠٠٦ : ص ١٨).

وقد بدأت اليمن فعلاً في أوائل عام ٢٠٠٦م باتخاذ مجموعة من الإجراءات سميت بالإجراءات الوطنية للإصلاحات بالاشتراك مع المانحين لمشروعات التنمية وكان الهدف من هذه الأجهزة تحسين مناخ الاستثمار وتعزيز المؤسسات الديمقراطية في اليمن، هذا بالإضافة إلى تبني رئيس الدولة استراتيجية واضحة لمكافحة الفساد الإداري باعتباره من أهم معوقات التنمية الاقتصادية، ولذلك قامت الدولة بالجهود التالية لمكافحة الفساد :

(١) الانضمام والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة (اتفاقية ميريدا Merida).

(٢) وضع قانون لمكافحة الفساد الإداري بالتواصل مع منظمة الشفافية الدولية.

(٣) تنظيم حملة إعلانية للتوعية الوطنية لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٦م حيث بدأت حملة التوعية في جميع المدن الرئيسية من خلال نشر اللافتات ولوحات الإعلانات والملصقات وذلك بهدف رفع مستوى الوعي بالفساد وحشد المساندة الشعبية والتشجيع على النقاش والحوار حول الفساد .

(٤) وضع قانون الذمة المالية في يوليو ٢٠٠٦م والمصادقة عليه من قبل مجلس النواب وذلك لتنفيذ متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

(٥) وضع دليل للمشتريات والمناقصات والمزايدات وتدريب الكوادر البشرية على تنفيذ ذلك الدليل .

(٦) الإصلاحات القضائية والتي شملت ما يلي :

أ- فصل السلطات .

ب- إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى .

ج- قبول النساء فى القضاء .

(٧) تطوير حرية الصحافة .

(٨) إرساء مبادئ الديمقراطية .



الفصل الثالث

دراسة ميدانية لتقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

في الحد من الفساد الإداري في اليمن

المبحث الأول

أسلوب الدراسة الميدانية

يتضمن هذا المبحث وصفاً لأهداف الدراسة الميدانية ولمجتمع الدراسة، وعينتها والأداة المستخدمة، وصدقها، وثباتها، وكذا أسلوب وخطوات البحث الإجرائية، والمعالجات الإحصائية التي اتبعت لتحليل البيانات
مجتمع الدراسة :

يتكون مجتمع الدراسة من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشورى والقيادات بالجهاز المركزي والأعضاء القيادية في الجهة الخاضعة للجهاز والمديرين الفنيين في الجهاز، ومدراء المراجعة في الجهة الخاضعة للجهاز والموظفين الفنيين فيه وقد بلغ عددهم (٧٠٠) فرد وزعت عليهم ٣٥٠ قائمة استقصاء، استرجع الباحث منها (٣٠٩)، وفيما يلي وصف لعينة الدراسة والاستمارات التي دخلت الحاسب الآلي للتحليل الإحصائي.

أولاً: وصف عينة الدراسة حسب متغير الوظيفة وذلك من خلال الجدول التالي:

جدول (١)

يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير الوظيفة

م	الوظيفة	العدد	النسبة
١	عضو مجلس النواب	٢٠	٪٠٦
٢	عضو قيادي بالجهاز	٣٧	٪١١
٣	عضو قيادي بالجهة الخاضعة للجهاز	٢٦	٪٠٨
٤	مدير مالي بالجهة الخاضعة للجهاز	٨	٪٠٣
٥	مدير فني بالجهاز	٥٢	٪١٧
٦	مدير مراجعة بالجهة الخاضعة للجهاز	٥٦	٪١٨
	موظف فني في الجهاز	١١٠	٪٣٧
	الإجمالي	٣٠٩	٪١٠٠

ثانياً: وصف عينة الدراسة خصائص عينة الدراسة حسب متغير المؤهل
والجدول رقم (٢) يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير المؤهل

جدول (٢)

يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير الوظيفة

م	المؤهل	العدد	النسبة
١	دبلوم متوسط	١٠٧	٪٣٥
٢	بكالوريوس	١٦١	٪٥٢
٣	ماجستير	٣١	٪١٠
٤	دكتوراه	١٠	٪٣
	إجمالي	٣٠٩	٪١٠٠

ثالثاً: وصف خصائص عينة الدراسة حسب متغير التخصص
والجدول رقم (٢) يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير التخصص

جدول (٢)

يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير الوظيفة

م	التخصص	العدد	النسبة
	محاسبة	١٠٥	٪٣٤
	إدارة	٥٧	٪١٨
	اقتصاد	٣٦	٪١٢
	علوم مالية ومصرفية	١٦	٪٥
	إحصاء ومعلومات	٦٧	٪٢٢
	حاسب آلي	٢٨	٪٩
	إجمالي	٣٠٩	٪١٠٠

رابعاً: وصف خصائص عينة الدراسة حسب متغير الخبرة

جدول رقم (٤)

يوضح خصائص عينة الدراسة حسب متغير الخبرة

الرقم	مستويات الخبرة	العدد	النسبة
١	١ - ٥	٣٢	٪١٠
٢	٦ - ١٠	٧١	٪٢٣
٣	١١ - ١٥	٦١	٪٢٠
٤	١٦ - ٢٠	٧٦	٪٢٥
٥	٢١ فأكثر	٦٩	٪٢٢
	إجمالي	٣٠٩	١٠٠

مدى صدق الأداة وثباتها:

ونعني بذلك قدرة الأداة على قياس الهدف التي وضعت لقياسه (داوود ٢٠٠٦: ص ٥٨).

والثبات يعني دقة المقياس واتساق مكوناته وفقرات الأداة وتماسكها الداخلي، وللتأكد من ثبات الأداة فقد تم حساب ثباتها عن طريق التجزئة النصفية واستخدم لذلك معادلة ألفا كرونباخ حيث كانت تلك المعاملات على النحو التالي :

جدول (٥)

مقياس معامل ثبات أداة الاستبيان (كرونباخ ألفا)

م	مجالات الاستبيان	Cronbach's Alpha	عدد الفقرات
١	تقييم دور الجهاز في تفعيل برامج الإصلاح المالي والإداري	٠,٩١	٨
٢	أسباب عدم فاعلية الجهاز المتعلقة بالعاملين فيه	٠,٩٠	٩
٣	أسباب عدم فاعلية الجهاز المتعلقة بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز	٠,٩٢	١١
٤	أسباب المرتبطة بأجهزة الرقابة الأخرى	٠,٩٠	٦
	الإجمالي	٠,٩١	٣٦

من خلال الجدول يتضح أن معامل الثبات كرونباخ ألفا لجميع مجالات الاستبيان للمقياس الكلي تساوي (٠,٩١٪) وهذه النسبة تشير إلى أن أداة الدراسة تتمتع بدرجة عالية من الثبات وبالتالي يمكن الاعتماد على هذه النتائج والوثوق بها.

المبحث الثاني

تحليل وعرض نتائج الدراسة الميدانية

يتضمن هذا المبحث تحليلاً للبيانات التي حصل عليها الباحث من إجابات أفراد العينة على استمارة الاستقصاء وتفسيرها وعرض النتائج التي تم التوصل إليها والتي أظهرت النتائج التالية :

أولاً: اختبار الفرضية الأولى:

لقد كان السؤال الرئيسي في هذه الدراسة يدور حول ما هو دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في تفعيل برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري في الجمهورية اليمنية بالشكل الذي يحد من الفساد الإداري وقد طرح الباحث فرضية مؤقتة للإجابة على هذا السؤال مفادها أن للجهاز المركزي والمحاسبة دور في تفعيل برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري في الجمهورية اليمنية ، وللإجابة على هذه الفرضية قام الباحث بتحليل إجابات أفراد العينة على الأسئلة المطروحة عليهم في الاستبانة لمعرفة وجهة نظرهم حول دور الجهاز المركزي في تفعيل برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري في الجمهورية اليمنية .

جدول (٦)

دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في تفعيل برامج الإصلاح المالي والإداري

م	فقرات المجال	متوسط درجة الأهمية	
		المتوسط	الانحراف المعياري
1	للجهاز دورٌ فعال في المشاركة في صياغة برنامج الإصلاح الشامل	3.02	.941
2	للجهاز دورٌ فعال في التقييم الدوري لبرنامج الإصلاح الشامل	3.24	.830
3	للجهاز دورٌ محايد من عملية الإصلاحات التي تشهدها البلاد	3.16	.928
4	للجهاز إسهام في كل مرحلة من مراحل الإصلاح الشامل	3.09	.848
5	ليس للجهاز أي دورٌ في برنامج الإصلاح الشامل	3.16	.952
6	لا يتم موافاة الجهاز بتقارير الانجاز لكل مرحلة من مراحل الإصلاح الشامل	3.47	.869
7	لا يتم العمل بملاحظات الجهاز خلال مراحل الإصلاح	3.49	.944
8	هناك تباطؤ في تنفيذ إجراءات برنامج الإصلاح بما يعيق عمل الجهاز	3.56	.867
	إجمالي متوسطات المجال	26.19	0.65
	المتوسط العام للمجال	3.27	0.65

يتضح من الجدول السابق أن درجة الأهمية لفقرات الأداة عن دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في تفعيل برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي كانت مقبولة

إذ حصلت على متوسط عام (٣.٢٧) من الدرجة (٥) ونسبة (٦٥٪) من فقرات الأداة لهذا الجانب، وهي نسبة تزيد (٢٧٪) عن الوسط النظري المحدد بالدرجة (٣) ونسبة ٥٪، وهذا يدل على أهمية دور الجهاز.

ويمكن تفسير إعطاء تقديرات وجهات نظر أفراد العينة حول دور الجهاز المركزي للرقابة في تفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي بدرجة متوسطة بوعي وإدراك أفراد العينة بالتقارير الموضوعية التي يرفعها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن أداء الأجهزة الحكومية وكشف مواطن الخلل فيها ودوره الرقابي الفاعل على هذه الجهات لتوافق ما تنتهجه الحكومة مع برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري منذ ١٩٩٥ م.

ثانياً: اختبار الفرضية الثانية:

وتنص تلك الفرضية على أنه «لا يوجد خلاف في الرأي حول دور الجهاز في مكافحة الفساد الإداري في اليمن وفي تفعيل برامج الإصلاح المالي والإداري». وقد تم تحليل التباين حسب متغير الوظيفة والمؤهل والتخصص والخبرة وكانت النتائج كالتالي:

الجدول (٧)

نتائج التحليل حسب متغير الوظيفة بالنسبة

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F	مستوى الدلالة
بين المجموعات	452.520	6	75.420	12.952	.000
داخل المجموعات	1758.594	302	5.823		
المجموع	2211.113	308			

من الجدول السابق يتضح وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين تقديرات أفراد العينة لدور الجهاز المركزي في تفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي يعزى لمتغير الوظيفة ، وبذلك نرفض الفرضية الصفرية ونقبل الفرضية البديلة وهو أن هناك خلاف فى الرأى حول دور الجهاز فى مكافحة الفساد وفى تفعيل برامج الإصلاح المالى والإدارى بين أفراد العينة .

ثالثاً: اختبار الفرضية الثالثة

وكانت تلك الفرضية تنص على «وجود أسباب لعدم فاعلية الجهاز المركزى، ويمكن تبويب هذه الأسباب إلى أسباب تتعلق بالعاملين فيه، وأسباب تتعلق بالجهات الخاضعة لرقابته وأسباب متعلقة بعلاقته بالأجهزة الأخرى» .



جدول (٨) أسباب عدم فاعلية الجهاز المتعلقة بالعاملين فيه

م	فقرات المجال	متوسط درجة الأهمية	
		الانحراف المعياري	النسبة المئوية
B1	لا يتمتع عضو الجهاز المركزي بالاستقلال الكافي	1.043	0.79
B2	ليس لدى عضو الجهاز التأهيل الكافي	1.186	0.56
B3	أعداد المراقبين غير كافية للعمل المطلوب	1.007	0.712
B4	عدم مكافأة المخلصين ومساواتهم بالمهملين	1.033	0.782
B5	عدم إعطاء دورات تدريبية كافية لأعضاء الجهاز	1.113	0.744
B6	نقص مرتبات العاملين بالجهاز	1.021	0.732
B7	عدم مساندة البرلمان لأعضاء الجهاز	1.012	0.782
B8	عدم انضباط القيادات الإدارية	1.062	0.768
B9	التمسك بشكلية المستندات وعدم التعمق فيما هو وراء المستندات	1.085	0.734
	إجمالي متوسطات المجال	0.733778	0.733778
	المتوسط العام للمجال	0.733778	3.668889

ويتضح من الجدول السابق أن المتوسط العام يزيد عن ٣ الأمر الذي يدل على اتفاق أفراد العينة على وجود هذه الأسباب وكذلك في الجداول التالية.

جدول (٩) أسباب عدم فاعلية الجهاز المتعلقة بالجهات الخاضعة لرقابته

م	فقرات المجال	متوسط درجة الأهمية	
		الانحراف المعياري	المتوسط
C1	عدم وضوح أهداف الجهات	1.053	3.40
C2	عدم وضوح أو وجود لوائح وسياسات لدى الجهات	.941	3.58
C3	عدم اهتمام الجهات بالتقارير التي ترفع من الجهاز	.706	3.96
C4	عدم تعاون الجهات في الرد على ملاحظات الجهاز	.815	3.71
C5	عدم تعاون الجهات في البت في الأمور المحالة إليها من الجهاز	.733	3.91
C6	عدم فعالية أنظمة الرقابة الداخلية لتك الجهات	.821	4.09
C7	غياب العقاب الرادع لمرتكبي المخالفات	.535	4.38
C8	وجود ثغرات في القوانين واللوائح في تلك الجهات	.878	3.96
C9	التضخم الوظيفي وازدواجية الوظيفة العامة	.839	3.98
C10	عدم توصيف العمل وعدم وضوح حدود السلطة والمسئولية	.783	4.02
C11	تأخر الجهات في إعداد قوائمها المالية الدورية	.912	3.82
	إجمالي متوسطات المجال		42.81
	المتوسط العام للمجال		3.89

جدول (١٠) أسباب عدم فاعلية الجهاز المرتبطة بعلاقته بالأجهزة الأخرى

م	فقرات المجال	متوسط درجة الأهمية	
		الانحراف المعياري	المتوسط
D1	غياب وافتقاد العلاقة المترابطة بين الجهاز والقضاء	1.048	3.64
D2	عدم فهم العاملين بالقضاء للعمل الفني للجهاز	.905	3.67
D3	عدم اهتمام القضاء بموظف الجهاز واستجوابه في بعض الأحيان كطرف في الخصومات	.654	3.93
D4	عدم وجود علاقة مترابطة بين الجهاز والبرلمان	1.055	3.42
D5	عدم وجود علاقة مترابطة بين الجهاز ومؤسسات المجتمع المدني	.735	3.78
D6	عدم وجود محاكم خاصة بالأموال العامة بأعضاء مؤهلين علمياً وعملياً	.900	3.91
	إجمالي متوسطات المجال		22.35
	المتوسط العام للمجال		3.725

الخلاصة والنتائج والتوصيات

تناول الباحث في هذا البحث تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للحد من الفساد الإداري بالجمهورية اليمنية حيث تناول في الفصل الأول طبيعة وظيفة الأجهزة العليا للرقابة المالية، وفي الفصل الثاني استقلال الأجهزة الرقابية ودوره في الحد من الفساد، وأخيراً دراسة ميدانية لتقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للحد من الفساد الإداري بالجمهورية اليمنية ومن خلال البحث تم التوصل إلى النتائج التالية:

أولاً: أن العوامل المسببة للفساد الإداري قد تكون سياسية مثل غياب القدوة السياسية والديمقراطية المزيفة وجماعات الضغط والتأثير أو اللوبي والأحزاب السياسية وزيادة معدل دوران الحكومة، وقد تكون أسباب اقتصادية مثل السياسات الاقتصادية الخاطئة وعدم تناسب أعباء الإدارة مع طاقاتها وإمكاناتها المادية والبشرية والخصخصة غير المنظمة والأزمات الاقتصادية.

ثانياً: أن هناك عوامل قانونية تساعد على الفساد الإداري مثل الازدواجية في تطبيق القوانين واستعمال الرأفة والرحمة عند الحكم على المفسدين من جانب القضاة والتمسك بالإجراءات الروتينية والبعد عن جوهر قضية الفساد، وتجنيد القضاة الذين يدافعون عن المفسدين.

ثالثاً: أن هناك أسباب اجتماعية للفساد الإداري مثل توظيف الأقارب والأحباب في الوظائف الهامة واستغلال العلاقات الاجتماعية والعادات السيئة مثل الإسراف والتبذير والمحاكاة وعدم محاربة المفسدين خوفاً من قطع أرزاقهم.

رابعاً: أن هناك عوامل إدارية تشجع على الفساد الإداري مثل عدم وجود التأهيل العلمي والعملية اللازم لمن يقومون بالرقابة على الأموال العامة والتأخير في إنجاز المعاملات بسبب قلة الخبرة واللامركزية وعدم تطبيق مبدأ المشاركة والحوار في اتخاذ القرارات الهامة.

خامساً : يأخذ الفساد الإداري العديد من الأشكال منها الرشاوي والعمولات والسرقات والاختلاسات والغش والتدليس واستقلال النفوذ والابتزاز والمحاباه والهدايا الغلول .

سادساً : يؤثر الفساد الإداري تأثيراً كبيراً على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

سابعاً : هناك وجهات نظر بشأن مكافحة الفساد الإداري يمكن إنجازها فيما يلي :

- (١) رأي الليتسين وهؤلاء يرون أنه لا يمكن الحد من الفساد والإداري .
- (٢) رأي الصوفيين وهؤلاء يرون أنه يمكن مكافحته إذا سلمت النوايا وخلصت لله عز وجل .
- (٣) رأي المتفائلين الذين يرون أنه بالإمكان محاربة الفساد الإداري من خلال تعظيم دور المواطنين ومنظمات المجتمع الوطن .
- (٤) الرأي العام الذي يرى أن مكافحة الفساد مسئولية الجميع وأولهم الحاكم الذي يجب أن يوفر للرعية حياة كريمة ثم تبدأ الحديث عن مكافحة الفساد .
- (٥) ورأي يرى أن الفساد مستورد وأنه أحد النتائج المترتبة على العولمة بكل ما فيها من مفسد .

ثامناً : هناك جهود دولية لمكافحة الفساد ومنها :

- (١) تأسيس منظمة الشفافية الدولية .
- (٢) إعداد البرنامج الدولي لمكافحة الفساد بواسطة الأمم المتحدة .
- (٣) إنشاء المجلس الأوروبي لمكافحة الفساد الإداري .
- (٤) مؤتمرات وندوات عالمية مختلفة .

تاسعاً : هناك أيضاً جهود عربية لمكافحة الفساد الإداري منها :

- (١) مناقشة الفساد في مؤتمر وزراء الداخلية العرب في ١٩٨٧م .
- (٢) مناقشة الفساد في مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٩٩ - ٢٠٠٠م .

٣) عقد المؤتمرات الخاصة بذلك في بعض الجامعات العربية .
عاشراً : قامت الحكومة اليمنية ببذل العديد من الجهود لمكافحة الفساد الإداري
ومنها :

١) الانضمام والتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة
المنظمة .

٢) وضع قانون لمكافحة الفساد الإداري .

٣) تنظيم حملات إعلانية للتوعية بخطورة الفساد الإداري .

٤) وضع قانون الذمة المالية .

٥) وضع دليل للمشتريات والمناقصات والمزايدات .

٦) الإصلاحات القضائية .

حادي عشر : إنه بإجراء دراسة ميدانية لتقييم دور الجهاز المركزي للرقابة
والمحاسبة في الحد من الفساد الإداري باليمن تبين ما يلي :

١- أنه للقضاء على الفساد الإداري فإن الأمر يتطلب إصلاحات سياسية
واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية ووضع استراتيجية قومية تشترك فيها
الجامعات والمدارس والأسر والمسجد ليقوم كل بدوره للقضاء على الفساد
الإداري .

٢- يجب تطوير دور المراجع وعدم حصر دوره في الإقرار عن عدالة القوائم المالية .

٣- للجهاز المركزي دور في الحد من الفساد الإداري باليمن بشرط إزالة الأسباب
التي تحول دون قيامه بهذا الدور على الشكل الأكمل .

وبناءً على النتائج السابقة فإن الباحث يوصي بما يلي :

أولاً : ضرورة إجراء الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية
والقانونية للقضاء على الفساد الإداري .

- ثانياً : ضرورة تفعيل القانون وتطبيقه على الجميع ليكون رادعاً لكل مفسد ومخرب .
- ثالثاً : تشجيع أجهزة الرقابة العامة والخاصة على محاربة الفساد والإداري والاهتمام بالتقارير التي تعدها تلك الأجهزة .
- رابعاً : ضرورة عدم تدخل أجهزة الدولة والهيئات للتأثير على قرارات أجهزة الرقابة اللازمة للحد من الفساد الإداري .
- خامساً : ضرورة الاهتمام بالمنهج العلمي اللازم لمكافحة الفساد الإداري وتطور المناهج الدراسية في الجامعات للحد من الفساد الإداري .
- سادساً : ضرورة اشتراك كل الجهات في مكافحة الفساد الإداري ابتداءً من الأسرة والمدرسة والجامعة وانتهاءً بالمسجد .
- سابعاً : ضرورة تشجيع الكوادر الطاهرة والنقية ومكافأتها على أمانتها وحرصها على الأموال العامة .
- ثامناً : ضرورة أن يتوسع دور المراجع ليشمل كل نواحي نشاط المنشأة ولا يقتصر دوره فقط على القوائم المالية ؟ وأن توضع استراتيجية لتفعيل دوره من خلال الضوابط السلوكية والأخلاقية .

قائمة المراجع

أ- الكتب:

- ١- د. أحمد فارس عبد المنعم، الديمقراطية ومكافحة الفساد، بحث مقدم ضمن فعاليات الندوة الوطنية للتعريف بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنعقدة بمبنى رئاسة الجهاز خلال الفترة من ٢٨ - ٣٠/٥/٢٠٠٦م.
- ٢- أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، بحث مقدم ضمن فعاليات الندوة الوطنية للتعريف بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنعقدة بمبنى رئاسة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة خلال الفترة من ٢٨ - ٣٠/٥/٢٠٠٦م.
- ٣- بوب جيه، أنظمة الاستقامة الوطنية، الكتاب المرجعي للشفافية الدولية، برلين، ١٩٩٩م.
- ٤- بيتروس فان دونيه، فساد من الأقوال والأفعال حول الجريمة والمجتمع، المجلد الأول، العدد الثاني، ٢٠٠٠م.
- ٥- عثمان، دوود، الإصلاح الاقتصادي في اليمن واقتصاد السوق الحر، مجلة المالية، صنعاء، العدد ٨٢، أبريل، ١٩٧٨.
- ٦- د. عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، ٢٠٠٥م.
- ٧- د. عبد الكريم الشرجي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن، جامعة صنعاء، ٢٠٠٦م.
- ٨- د. مأمون أحمد الشامى، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضوء التشريعات اليمنية، الندوة الوطنية للتعريف باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفترة من ٢٨ - ٣٠ مايو ٢٠٠٦م.
- ٩- د. محمود عبد الفضيل، تداول السلطة أكبر ضمان ضد الفساد، جريدة الوطن القطرية في ١٨/١١/٢٠٠٠م.

ب- دراسات ومنشورات

- ١- أرثر اندرسن وشركاؤهم، دراسة وتقييم مهنة المحاسبة والمراجعة، الجمهورية اليمنية رئاسة الجمهورية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أكتوبر ١٩٩٦ م.
- ٢- الجمهورية اليمنية وزارة التخطيط والتنمية، الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من ١٩٩٦ - ٢٠٠٠ م.
- ٣- الجمهورية اليمنية، وزارة المالية، البيان المالي لموازنات العام المالي ١٩٩١ م مجلة المالية صنعاء العدد ٦٥ ابريل ١٩٩١ م.
- ٤- الجمهورية اليمنية، وزارة المالية، النظام المالي الموحد والنظام المحاسبي الموحد بمؤسسات وشركات القطاع العام والمختلط، صنعاء ١٩٩١ م.
- ٥- الجمهورية اليمنية، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ارشادات المراجع الدولية.
- ٦- الجمهورية اليمنية، رئاسة الجمهورية، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عبر ٢٠ عاماً)، النبراس للطباعة والنشر - صنعاء ١٩٩٨ م
- ٧- الأصول المحاسبية الدولية، أدلة المراجعة الدولية، تعريب وتقديم سابا وشركاؤهم.
- ٨- جمعية مدققي الحسابات القانونيين الأردنيين، المحاسبة أداة في صنع القرار، إصدارات المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، ١٩٩٠ م.
- ٩- دولة الكويت، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية عام ١٩٩٧ م، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٢٥ أول يونيو ١٩٩٨ م.
- ١٠- منى سري وشركاؤهم، ملخص معايير المحاسبة الدولية للمعايير المطبقة اعتباراً من ١ يناير ١٩٩٢ م.

- ١١- وزارة الاقتصاد ، نظام المحاسبين القانونيين في الجمهورية العربية اليمنية ،
صنعا ، وزارة الاقتصاد ١٩٨٠م
- ١٢- إعلان ليما ، المؤتمر التاسع ، أنتوساى ، بيرو ١٩٧٧م .
- ١٣- إعلان بالي ، الحلقة الدولية الثالثة للجمعية العامة ، أسوساى ، بالي ،
إندونيسيا ١٩٨٨م .
- ١٤- إعلان بكين ، الجمعية العامة الخامسة ، أسوساى ، بكين ، الصين ، ١٩٩١م .
- ١٥- إعلان سيدنى ، المؤتمر الثانى عشر ، أنتوساى ، سيدنى ، استراليا ، ١٩٨٦م .
- ١٦- إعلان برلين ، المؤتمر الثالث عشر للأنتوساى ، برلين ، ألمانيا ، ١٩٨٩م .
- ١٧- إعلان طوكيو ، الاجتماع الثالث للجمعية العامة ، أسوساى ، اليابان ،
١٩٩٥م .
- ١٨- ديون المحاسبة الكويتي ١٩٨٢م .
- ١٩- الوصايا العشر للأجهزة العليا للرقابة المالية ١٩٩٢م .
- ٢٠- اتفاقية واشنطن ، المؤتمر الرابع عشر للأنتوساى ، واشنطن ، الولايات المتحدة
الأمريكية ، ١٩٩٢م .
- ٢١- ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية ١٩٨٣م .
- ٢٢- مؤتمر فانا / كوبا ١٩٥٣م ، الأنتوساى .
- ٢٣- مؤتمر بروكسل / بلجيكا ١٩٥٦م ، الأنتوساى .
- ٢٤- الجريدة الرسمية ، الثورة ١٩٩١م .
- ٢٥- ديوان المحاسبة ، أبو ظبي ١٩٨٣م .
- ٢٦- الجهاز المركزي للمحاسبات جمهورية مصر العربية ١٩٨٨م .
- ٢٧- مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ١٩٩٠م .
- ٢٨- ديوان الرقابة المالية لجمهورية العراق .

٢٩- الدستور الدائم للجمهورية اليمنية.

ج- القوانين:

- ١- القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٠م بشأن القانون المالي، الجريدة الرسمية، العدد السابع ٣١ أغسطس ١٩٩٠م.
- ٢- القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٩١م بشأن الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد السابع، الجزء الأول، ٢٥ أبريل ١٩٩١م، والقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥م بتعديل القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٩١م بشأن الاستثمار (الجريدة الرسمية) العدد العاشر، ٣١ مايو ١٩٩٥م.
- ٣- القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٩١م بشأن القانون التجاري (الجريدة الرسمية) العدد السابع، الجزء الرابع ٢٥ أبريل ١٩٩١م. والقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٨م بتعديل القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٩١م بشأن القانون التجاري (الجريدة الرسمية)، العدد الحادي عشر ٢٥ يونيو ١٩٩٨م.
- ٤- القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧م بشأن الشركات التجارية (الجريدة الرسمية)، العدد السابع الجزء الأول ١٥ أبريل ١٩٩٧م.
- ٥- القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٩١م بشأن الهيئات والمؤسسات والشركات العامة (الجريدة الرسمية)، العدد السابع الجزء السادس ٢٥ أبريل ١٩٩١م.
- ٦- القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٩١م بشأن البنوك (الجريدة الرسمية)، العدد السابع الجزء السادس ١٥ أبريل ١٩٩١م.
- ٧- القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٢م بشأن نظام المحاسبين القانونيين (الجريدة الرسمية)، العدد السابع الجزء الثاني ١٥ أبريل ١٩٩٢م.
- ٨- القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٩م بشأن مهنة تدقيق الحسابات (الجريدة الرسمية)، العدد الثامن ٣٠ أبريل ١٩٩٩م.

- ٩- القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (الجريدة الرسمية)، العدد السابع، الجزء الرابع ١٥ أبريل ١٩٩٢م.
- ١٠- قرار مجلس الرئاسة رقم (٢) لسنة ١٩٩٣م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (الجريدة الرسمية)، العدد الثامن الجزء الخامس ٣٠ أبريل ١٩٩٣م.
- ١١- القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن الجمعيات والاتحادات التعاونية (الجريدة الرسمية)، العدد الرابع والعشرون الجزء الثاني ٣١ ديسمبر ١٩٩٨م.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 1- A. J. Hiedenheimer, political Corruption: Readings in Comparative analysis, N.Y: Holt Rinehart and Winston inc., 1970.
- 2- M. Hudson, Arab Politics: the search for Legitimacy, New Havan: yale univ – press 1977.
- 3- Nancy Zucker Bosweel, Highlighting power of intormation, <http://www.usid.gov/topical/econ/bribees/bribe23>.
- 4- Resoultion 5/99 Action against Corruption, Resolution adopted by the general Assembly, 1997. نقلًا عن د/عامر الكبيسي.
- 5- Resolution 1998/16 “Against Corruption” The Economic and Social Council. نقلًا عن د/عامر الكبيسي.