

تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي في ظل وجود أجهزة رقابية للدولة (دراسة استكشافية)

د. محمد أبوبكر محمد باعبد
أستاذ المحاسبة المساعد، قسم المحاسبة
كلية العلوم الإدارية، جامعة حضرموت

الملخص:

يستهدف البحث اكتشاف العوامل التي تؤثر في كفاية أعمال الأجهزة الرقابية في الدولة، والتي كانت نتاجاً واضحاً لانتشار الفساد المالي والإداري بشكل كبير. ولاكتشاف هذا الوضع كان لابد من تحديد الأسلوب المناسب للدراسة. فمن الطبيعي لمعرفة الوضع المجهول من إجراء دراسة استكشافية تكون فيها أداة المقابلات الشخصية هي الأداة الأفضل لهذا النوع من الدراسات. تم اختيار عينات عشوائية من الأجهزة الرقابية جميعها باستثناء هيئة مكافحة الفساد؛ نظراً لعدم توفر الكادر الفني في فروعها. تم أخذ خمسة مستجيبين من كل مجموعة (من كل جهاز رقابي)، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (رقابة مالية وإدارية لاحقة)، ومكاتب وزارة المالية (رقابة مالية مصاحبة)، ومكاتب وزارة الخدمة المدنية (رقابة إدارية مصاحبة)، كذلك تم أخذ عينة عشوائية من المسؤولين الحكوميين، تتكون من خمسة أشخاص وهم من يحملون لقب وكيل فما فوق. وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن العوامل التي تؤثر في كفاية الأجهزة الرقابية للدولة وانتشار الفساد الإداري والمالي فيها، كانت على النحو الآتي: (1) ضعف القوانين النافذة، (2) عدم الترابط بين الأجهزة الرقابية، (3) عدم أنظمة الرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية، (4) عدم إمكانية الجهاز المركزي للرقابة من تتبع الملفات التي قدمت لنيابة الأموال العامة والمحكمة، (5) عدم تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية لسنة 1998م الصادرة من رئاسة الوزراء، (6) عدم اهتمام السلطات التنفيذية بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وبخاصة التقارير المتعلقة بالمخالفات، (7) الحماية القانونية لشاغلي الوظائف العليا، (8) تخفيض الاعتمادات المالية في الموازنات العامة للدولة للسنة القادمة بالمبالغ غير المستغلة في السنة الحالية للموازنة، (9) عدم تدوير موظفي الأجهزة الرقابية في المرافق الحكومية، (10) التدخلات العليا في الأعمال والتوظيفات، (11) التأخير في إصدار تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، (12) عدم الرقابة على التقارير الفنية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، (13) ضعف مرتبات موظفي الأجهزة الرقابية، (14) ضعف التدريب والتأهيل، (15) عدم توفر آلية مناسبة للتبليغ عن الفساد.

كلمات مفتاحية: الفساد، أجهزة الرقابة، اليمن.

1. المقدمة:

يعد الفساد مرضاً كالسرطان يتغلغل في النواة الثقافية والسياسية والاقتصادية للمجتمع، ويؤدي إلى فشل الأعضاء الحيوية للدولة بشكل عام (Amundsen, 1999). فالفساد هو إساءة استخدام السلطة العامة

لمصالح شخصية (Bardhan, 1997)، في حين أكد Larmour & Wolanin (2001) على حقيقة الفساد أنه هو أكثر بكثير من مجرد اختلاس الأموال أو إساءة استخدام السلطة؛ لأنه قد يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان.

هناك ممارسات مختلفة مرتبطة بالفساد بما في ذلك الرشوة والاختلاس والاحتياز والابتزاز والحسوية، من بين الممارسات المذكورة أعلاه، تعد الرشوة الأكثر شيوعًا وانتشارًا في كثير من البلدان على مستوى العالم، حتى أن تسميتها طورت بمصطلحات متكافئة متفاوتة، منها: الرشوة، والبقيش، والمحليات، وأموال الشحوم، والمكافآت من بين عدد من مفاهيم الفساد. تشير هذه الشروط إلى المدفوعات المطلوبة لتحقيق الأشياء بسرعة وبطريقة سلسلة وأكثر ملاءمة من البيروقراطية، أو الابتعاد عن بعض المشاكل (Amundsen, 1999).

ويمكن أن تحدث الرشوة في مجال واسع من الأنشطة التجارية تحت سيطرة بعض المسؤولين الحكوميين. فعلى سبيل المثال، قد تقدم الشركات رشاوى للموظفين العموميين بغرض تجنب الضرائب أو تخفيضها، أو تأمين عقود المشتريات العامة، أو تجاوز القوانين واللوائح، أو منع دخول المنافسين المحتملين (Wu, 2005). ومن ثم، من المعتقد أنه يجب رشوة أطراف معينة لتظل قادرة على المنافسة في الأسواق الناشئة. دائمًا ما يُنظر إلى تسهيلات الرشوة، بما في ذلك المدفوعات الصغيرة أو الهدايا أو الخدمات، بأنها عنصر ضروري لتسهيل الأعمال (Wyk, Dahmer, & Custy, 2004). وفي هذا الصدد، تم إجراء دراسات عدة تتحدث عن دور المراجعة في كبح الفساد؛ كونها أداة الرقابة الفاعلة للحد من الفساد.

2. مشكلة البحث:

وفقًا لتصنيف منظمة الشفافية العالمية فإن اليمن أتت في المركز 141، 154، 146 من أصل 180 دولة للسنوات 2008، 2009، 2010 على التوالي (تعد الدولة المصنفة رقم 1 أقل فسادًا أو خالية من الفساد والدول في آخر القائمة التي تأتي في المراكز الأخيرة هي الدول الأعلى في معدلات الفساد) إذ صنفت اليمن في المرتبة 164 من أصل 182، وصنفت رقم 167 من أصل 177 دولة في عام 2013م. وقد ذكرت منظمة الشفافية العالمية أن هذا يرجع إلى تفشي الفساد والرشوة في البلاد نظرًا لضعف أنظمة الرقابة. كما صنفت رقم 161 من أصل 174 عام 2014م، 147 من أصل 162 عام 2015م، و170 من أصل 176 عام 2016م، و175-176-177-176 من أصل 180 دولة للأعوام 2017م - 2018م - 2019م - 2020م على التوالي (تقارير الفساد السنوية لمنظمة الشفافية العالمية).

(جدول 1 يوضح تصنيف اليمن مأخوذ من تقارير الفساد لمنظمة الشفافية العالمية)

العام	تصنيفها من إجمال الدول الداخلية في التصنيف العالمي	إجمالي الدول الداخلة في التصنيف العالمي	ترتيبها العالمي من الدول الأعلى فسادًا
2008	141	180	صنفت رقم (40) فسادًا في العالم
2009	154	180	صنفت رقم (27) فسادًا في العالم

العام	تصنيفها من إجمال الدول الداخلة في التصنيف العالمي	إجمالي الدول الداخلة في التصنيف العالمي	ترتيبها العالمي من الدول الأعلى فسادًا
2010	146	180	صنفت رقم (35) فسادًا في العالم
2011	164	182	صنفت رقم (19) فسادًا في العالم
2012	156	174	صنفت رقم (11) فسادًا في العالم
2013	167	177	صنفت رقم (11) فسادًا في العالم
2014	161	174	صنفت رقم (8) فسادًا في العالم
2015	147	162	صنفت رقم (16) فسادًا في العالم
2016	170	176	صنفت رقم (7) فسادًا في العالم
2017	175	180	صنفت رقم (6) فسادًا في العالم
2018	176	180	صنفت رقم (5) فسادًا في العالم
2019	177	180	صنفت رقم (4) فسادًا في العالم
2020	176	180	صنفت رقم (5) فسادًا في العالم

* الجدول من إعداد الباحث، بالاعتماد على تقارير منظمة الشفافية الدولية السنوية من عام 2008 إلى 2020م

ويرجع ذلك إلى ضعف هيكل الحكومة، وعدم شفافية هيكل المؤسسات الحكومية، والتقليد الطويل لخرق القوانين من قبل كبار المسؤولين. لذلك، لا يمكن تحسين جودة أداء الحكومة في اليمن دون الحد من الفساد (محسن، 2010؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2020).

بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الرشوة تؤدي دورًا في المساهمة بشكل سلبي في الاقتصاد اليمني والاستثمار في عدد من الجوانب، مثل الجمارك والضرائب والتراخيص والمناقصات العامة. والأهم من ذلك، أن الرشوة لا توجد فقط في سياق الاستثمار والمناقصات، ولكنها تشمل أيضًا الالتحاق بالمدارس والجامعات الحكومية، وإصدار رخص القيادة، وتسجيل المواليد والوفيات وحتى تحصين الأطفال. كما أن الرشوة منتشرة في حدود المحاكم (عبد الحافظ والعديني، 2006). وبالرغم من وجود أجهزة رقابية في اليمن كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وكذلك وجود قوانين لمكافحة الفساد فإن الفساد لا يزال منتشرًا وبشكل مخيف. لذلك، تبحث هذه الدراسة في اكتشاف العوامل المؤثرة في أداء تلك الأجهزة الرقابية والأسباب التي أدت إلى ذلك. وتسعى هذه الدراسة للإجابة عن السؤال الرئيس الآتي:

- ماهي الأسباب التي أدت إلى تفشي الفساد المالي والإداري في اليمن بالرغم من وجود أجهزة رقابية؟ ومنه يمكن أن نشق الأسئلة الآتية:

- 1) ماهي العوامل التي تؤثر في كفاءة الأجهزة الرقابية للدولة؟
- 2) هل يوجد ترابط بين أعمال الأجهزة الرقابية للدولة لتحقيق الرقابة بشكل فعال؟

3. الدراسات السابقة:

تعد الدراسة الحالية دراسة فريدة عن الدراسات الأخرى؛ إذ هي من الدراسات الاستكشافية لحالات وأوضاع معينة؛ إذ تقوم هذه الدراسة باستكشاف حالة اليمن من انتشار الفساد بأنواعه، بالرغم من أن الدولة يوجد بها أجهزة رقابية. ففي هذه الحالة يجب الكشف عن الأسباب أو العوامل التي أدت إلى ذلك. وهنا يمكن التطرق إلى الأبحاث التي تتحدث عن كفاءة الأداء من منظور رقابي؛ فقد ذهب بعض الباحثين للتطرق إلى تقييم أنظمة الرقابة الداخلية للوحدات الحكومية، وتقييم العمل في منظمات الرقابة الحكومية (أبحاث اهتمت بالرقابة ومراجعة الحسابات الحكومية). وهنا يمكن التعرف على أهمها:

- درس القرني (2008) عددًا من القضايا المتصلة بعمل الديوان ومراجعة الحسابات في المملكة العربية السعودية، وهدفت إلى التعرف على آراء مراجعي الحسابات الحكوميين بديوان المراقبة. وقد استخدمت استبانة، وزعت على المراجعين، بلغت الاستبانات المحصلة الخاضعة للتحليل (106)، وخلصت إلى أن السبب في الجهل بالدور الذي يقوم به الديوان يعود إلى التكتم على النتائج التي توصل إليها الديوان، وكذلك عدم التعاون بشكل كامل من قبل الجهات الخاضعة للرقابة، وكذلك تعرض المراجع لبعض الضغوط التي تعرقل أعماله بشكل سليم.
- درست خصاونة (2010) تقييم إجراءات الرقابة الحكومية في ضوء تطبيق الحكومة الإلكترونية في الأردن، تطرق بحثها إلى مجموعة من الإجراءات والخطوات المقترحة للرقابة الحكومية، والتي تشمل على: إجراءات التخطيط للرقابة، الحكومية وتصميم نموذج لتنفيذ عملية الرقابة الحكومية، وإجراءات تحديد مجالات الرقابة الحكومية وتنفيذها في مجال الأنظمة الإلكترونية. وقد كانت أهم نتائجها أنه لا يتوفر لدى ديوان المحاسبة إجراءات رقابية ملائمة لتخطيط وتصميم نماذج لتنفيذها في عمليات الرقاب الحكومية. وقد استخدمت الباحثة الاستبانة التي صممت للإجابة عن أسئلة الدراسة.
- درس الدوسري (2011) أيضًا أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، وكانت عينة الدراسة تتكون من (72) مدققًا على المؤسسات العامة، وتم استخدام التحليل الوصفي، وقد كان هناك تأثير إيجابي للدعم الذي تقدمه الإدارة العليا بديوان المحاسبة للأساليب العلمية التي يستخدمها مدققو الديوان، وكذلك هناك دور إيجابي للكفاءة في المجال الرقابي في ديوان المحاسبة في دولة الكويت على المؤسسات.
- كما درس المطيري (2012) في دولة الكويت أيضًا مدى فاعلية إجراءات الرقابة المالية على النفقات الحكومية التي يطبقها ديوان المحاسبة، وقد درس وجهات نظر الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أجريت الدراسة على (86 جهة) خاضعة لرقابة الديوان، وبلغت حجم عينة الدراسة (211 موظفًا)، وتم استخدام استبانة لقياس المتغيرات، وانتهت الدراسة إلى أن الإجراءات الرقابية المالية المسبقة واللاحقة وإجراءات الرقابة المحاسبية تعد فعالة.

4. تصميم الدراسة ومنهجيتها:

1.4. طريقة البحث للدراسة الحالية:

اعتمدت هذه الدراسة على المقابلات الشخصية، أي البحث النوعي؛ لكي يتم الخوض بعمق في أساس المشكلة القائمة؛ والحصول على إجابات أكثر دقة، ولكي يتم استكشاف الواقع بشكل دقيق مع تفسير للواقع وطرح الحلول الممكنة وبشكل علمي وعملي (Zikmund, 2003).

فالمقابلة الشخصية في البحث العلمي هي: لقاء يعقد بين الباحث وعينة الدراسة أو المبحوث مباشرة وبدون وسيط. تستخدم المقابلة العلمية كأداة من أدوات الدراسات والأبحاث العلمية. كما تستخدم المقابلات في الأبحاث في العلوم الاجتماعية والنفسية والتربوية والطبية والأبحاث النوعية. تستخدم المقابلة وسيلة لجمع المادة العلمية حول الظاهرة واستكشاف العوامل المحيطة بها (Bryman, 1984).

وهدفت هذه الدراسة إلى جمع البيانات من خلال مقابلات شبه منظمة مع أعضاء العينة من مجتمع الدراسة المستهدف. إذ تم اختيار هذا النوع من المقابلات (شبه منظمة) لأنه تعد أفضل أداة إذ يُطلب من الباحث جمع معلومات منتظمة ومعلومات غير منظمة بشأن مواقف أو معتقدات المشاركين (Smith, 1972). المقابلة شبه المنظمة هي عملية يستهدف فيها المحاور عددًا محدودًا من الأسئلة / النقاط. الهدف من هذا النوع من المقابلات هو تشجيع الشخص الذي تتم مقابلته على التحدث، وتقديم المعلومات بأمانة، مما قد يزيل بعض الصرامة المرتبطة بالمقابلات المنظمة. في مقابلة شبه منظمة، يمكن للباحث تعديل أسئلة، أي صياغة الأسئلة بناءً على إجابات أعضاء العينة. ويمكن أيضًا إضافة أسئلة أخرى في محاولة لاستكشاف أسئلة البحث.

2.4. مجتمع الدراسة:

مجتمع الدراسة في هذا البحث هو كل موظفي الرقابة في الدولة، وتم اختيار هذا المجتمع بسبب أنه ملم بالإجراءات الرقابية التي هدفها بشكل رئيس محاربة الفساد والحد منه. إذ يتكون مجتمع الدراسة من موظفي الأجهزة الرقابية الثلاثة في الجمهورية اليمنية، وكذلك المسؤولين الحكوميين الذين يحملون لقب وكيل فما فوق لإبداء وجهة نظرهم من جانب السلطة؛ وبالتالي فإن مجموعات تتكون من الآتي:

1. مجموعة موظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

2. مجموعة موظفي مكاتب وزارة المالية.

3. مجموعة موظفي مكاتب وزارة الخدمة المدنية.

4. مجموعة المسؤولين في الدولة.

تم استثناء هيئة مكافحة الفساد بسبب عدم توفر الكادر الفني في فروعها.

3.4. عينة الدراسة:

تم إجراء ما مجموعه 20 مقابلة شبه منظمة مع أعضاء من المجموعات الأربع المستهدفة. وقد تم الاختيار بحيث يتكون كل خمسة أعضاء مجموعة (خمسة مراجعي الجهاز المركزي، وخمسة من موظفي مكاتب وزارة المالية، خمسة من موظفي مكاتب وزارة الخدمة المدنية، خمسة من المسؤولين الحكوميين). أجريت المقابلات شبه المنظمة على مدى ثلاثة أشهر في المكلا وعدن. يتم عرض تقسيم المشاركين في الدراسة حسب المجموعات في الجدول (2).

جدول رقم (2)

المقابلات الشخصية شبه المنظمة التي أجريت مع المستجيبين حسب مجموعاتهم

م	المستجيبين حسب مجموعاتهم	سنوات خبرة العمل	تاريخ المقابلة
1	موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (1)	7	17 يناير 2021م
2	موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (2)	26	17 يناير 2021م
3	موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (3)	15	18 يناير 2021م
4	موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (4)	24	2 فبراير 2021م
5	موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (5)	10	2 فبراير 2021م
6	موظف مكاتب وزارة المالية (1)	30	19 يناير 2021م
7	موظف مكاتب وزارة المالية (2)	14	20 يناير 2021م
8	موظف مكاتب وزارة المالية (3)	15	21 يناير 2021م
9	موظف مكاتب وزارة المالية (4)	22	15 مارس 2021م
10	موظف مكاتب وزارة المالية (5)	9	15 مارس 2021م
11	موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية (1)	23	17 مارس 2021م
12	موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية (2)	19	18 مارس 2021م
13	موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية (3)	21	18 مارس 2021م
14	موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية (4)	7	5 أبريل 2021م
15	موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية (5)	6	5 أبريل 2021م
16	مسؤول حكومي رتبة وكيل فما فوق (1)	4	2 فبراير 2021م
17	مسؤول حكومي رتبة وكيل فما فوق (2)	5	3 فبراير 2021م
18	مسؤول حكومي رتبة وكيل فما فوق (3)	4	6 أبريل 2021م
19	مسؤول حكومي رتبة وكيل فما فوق (4)	اقل من سنة	6 أبريل 2021م
20	مسؤول حكومي رتبة وكيل فما فوق (5)	7	7 أبريل 2021م

قبل جلسة المقابلة، يقدم الباحث نفسه وشرح أهمية البحث من أجل كسب الثقة قبل المناقشة. ثم تم أخذ إذن الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بكتابة الإجابات، إذ وافق الجميع بشرط عدم كتابة الأسماء وعدم الإباحة بها (أي الترميز بدل كتابة الاسم لكي يعرف مجموعة المقابلين: حيث يحمل رقم 1 من أجريت معه أول مقابلة في مجموعته وهكذا، فمثلاً: موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 1؛ يعد أول شخص أجريت معه مقابلة في مجموعة الجهاز المركزي). إذ استغرقت كل مقابلة حوالي من 25 دقيقة إلى 45 دقيقة.

لضمان عدم ظهور تحيز محتمل في المقابلة، (Saunders, Lewis, and Thornhill (2007) اقترح أن يقرأ القائم بإجراء المقابلة الأسئلة بصوت عالٍ بنبرة الصوت نفسها، تم اعتماد هذه الطريقة في الدراسة الحالية. زيادة على ذلك، أوصى (Healey and Rawlinson (1994 بترك الأسئلة الحساسة حتى قرب نهاية المقابلة لأنه يتيح مزيداً من الوقت للمستجيب لتنمية الثقة في الباحث.

4.4. تحليل المقابلات الشخصية:

البيانات النوعية هي ما يتم تجميعه من تفاصيل حول ظاهرة أو عامل معين ويتم بالكتابة الحرفية (غير عددية). إذ يتم تحليل تلك البيانات بتصنيف تلك البيانات إلى معلومات حسب صفات تلك البيانات وأنواع طبيعتها. فيتم ملاحظة كل كبيرة وصغيرة من السلوكيات والكلمات وكل ردود الأفعال المختلفة لما ورد من المستجيبين في مجتمع الدراسة. إن المعلومات الناتجة من المقابلات الشخصية (البيانات النوعية) في البحث العلمي تنقسم نوعين، هما:

1.4.4 البيانات الاسمية:

هي بيانات حرفية، تكون على مجموعات غير متجانسة أو غير متشابهة ولا يمكن إجراء العمليات الحسابية الإحصائية عليها أثناء تحليل المقابلات.

2.4.4 البيانات الترتيبية:

هي بيانات حرفية ومن الممكن أن يتم ترميز البيانات وترتيبها في أبواب تصنيفية (أي يمكن تصنيفها وتجميعها في مجموعات متجانسة)، مثل مستويات الذكاء، أو التعليم، أو الدخل الشهري للأفراد، إذ لا يمكن إجراء المعادلات الإحصائية عليها أيضاً (Saunders et al., 2007 ; Bryman, 1984).

لأن البيانات المتحصل عليها من المقابلات تعد بيانات اسمية غير متجانسة، إذ يعطي كل مستجيب ما يدور في عصاره أفكاره من خلال ممارسته وخبراته في العمل الرقابي الحكومي.

وقد قام الباحث بالتحليل لكل المعلومات المتوفرة والتعامل معها حسب طبيعتها، إذ تم ترتيب العوامل المؤثرة وتصنيفها حسب ما تم جمعه من بيانات، وكذلك استخدام البيانات غير المتجانسة في تفسير بعض العوامل ودرجة تأثيره وتعليلها، بالإضافة إلى تحليل بيان مساهمة المستجيبين في طرح حلول للمشكلة القائمة.

5. مناقشة نتائج المقابلات وتحليلها:

يتم عرض المعلومات الأساسية للأشخاص الذين تمت مقابلتهم في الجدول رقم (2) وتم إجراء ما مجموعه 20 مقابلة شبه منظمة مع أعضاء من المجموعات الأربع المستهدفة التي تم اختيارها عشوائيًا. وكان الاختيار على هذا النحو، خمسة أشخاص من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وخمسة أشخاص من مجموعة مكاتب وزارة المالية، وخمسة أشخاص من مجموعة مكاتب وزارة الخدمة المدنية، وخمسة أشخاص من مسؤولين حكوميين. وتم إعداد الأسئلة الخاصة بالمقابلات مقدمًا، إذ تمت إضافة أسئلة خلال بعض المقابلات لاستيضاح أكثر حول أمر معين أو اقتراح وضع حلول حول بعض القضايا. من المواقف التي واجهت الباحث هو تحفظ بعض من تم مقابلتهم في الإجابة عن بعض أسئلة. وتم التمييز للذين تم مقابلتهم من 1 إلى 5 في كل مجموعة، فمثلاً: إذا توافق كلام موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم 1 ومع رقم 2 مع رقم 3 يتم التمييز كآتي: (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3) وهكذا بالنسبة لباقي المجموعات.

تم تحليل المقابلات الشخصية باستخدام الأسلوب القصصي في تحليل البيانات الكمية حيث تم استخلاص أهم النقاط والعوامل التي أدت إلى انتشار الفساد في ظل وجود أجهزة رقابية للدولة وهي:

1) ضعف القوانين النافذة:

تعتقد الغالبية العظمى من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن هناك أوجه قصور في القانون من حيث إنه توجد نصوص قانونية على الجنايات والجناح فقط، ولكن لا توجد نصوص عقوبات واضحة على المخالفات⁽¹⁾. حيث توضح التعليقات التالية آراء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من مجموعات العينة الأربع حول سبب تفشي الفساد في ظل وجود أجهزة رقابية وكانت على النحو الآتي:

"ضعف القوانين السارية، حيث أنه لا يوجد نصوص عقاب على المخالفات، ولكن قد يصل ضرر بعض المخالفات على اقتصاد الدولة إلى حد يفوق الجناية والجناية²، وخاصة قانون المناقصات والمزايدات لا يوجد عقوبات على المخالفات في هذا القانون، فتتم مشاريع بالتكليف المباشر. فقد يصل حجم الضرر فيها إلى ملايين الريالات، وهو مخالف للقانون ولكن لا يوجد نص عقاب على هذه المخالفة" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 5 ; موظف مكتب وزارة المالية 3، 5 ; مسؤول حكومي 1)

"ضعف القوانين حيث لا توجد نصوص عقابية واضحة للمخالفات مثلاً: قانون الضرائب والجمارك وقانون أراضي وعقارات الدولة وقانون تحصيل الأموال العامة، وغيرها" (موظف الجهاز المركزي 3، 4 ; موظف مكتب وزارة المالية 2 ; مسؤول حكومي 2، 4)

"أن ضعف القوانين هو السبب الأساسي في ضعف الأداء الإداري وانتشار المحسوبية في التعيينات" (موظفي مكتب الخدمة المدنية 2، 4، 5 ; موظف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 3)

نلاحظ من هنا أن المستجيبين ركز على ضعف القوانين وعدم احتوائها على عقوبات تنظيমে للمخالفات المالية والإدارية؛ وهو ما يستدعي المشرعين أخذ هذه النقطة بعين الاعتبار. فعدم وجود نصوص

عقاب على نصوص مخالفات قانونية سيؤدي لا محالة إلى عدم خوف مرتكبي تلك المخالفات من رصدها؛ حتى تم رصد تلك المخالفات؛ إذ يعد رصدها لا فائدة منه.

2) الترابط شبه معدوم بين الأجهزة الرقابية:

ذكر كل من تم مقابلتهم من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وعددهم (5) واثنان من المسؤولين الحكوميين، أنه لا يوجد ترابط بين الأجهزة الرقابية في عملها. إذ ذكر موظفو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة "عدم قيام مكتب وزارة المالية والخدمة المدنية بمهامها الرقابية المساندة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة" (موظف الجهاز المركزي 3، 4).

في حين قال البعض الآخر: "إن مكتب وزارة المالية لا يرفع لنا أي مخالفات بالرغم أنهم يعبر جهة رقابية. وبعد الفحص يتبين لنا خروقات عدة. وكذلك لا نستلم أي خروقات إدارية من الخدمة المدنية. بماذا تفسروها" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 5).

في حين اكتفى المسؤولون الحكوميون بعبارة "لا يوجد ترابط بين الأجهزة الرقابية" (مسؤول حكومي 1، 4) وهنا يمكن تلخيص أن عدم الترابط يؤدي إلى عدم رفع المخالفات المالية من مكاتب وزارة المالية، وكذلك عدم رفع المخالفات الإدارية من قبل مكاتب الخدمة المدنية بالرغم من وجود مخالفات جسيمة؛ إذ أدى عدم الترابط إلى إضعاف دور تلك الأجهزة وعدم فاعليتها. وهذا يستوجب ضرورة ربط جميع الأجهزة الرقابية للوصول إلى رقابة ذات كفاءة عالية.

من ناحية أخرى هناك نزعة عدائية بين موظفي المالية وموظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إذ ذكر أحد المستجيبين من أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (4) "أن هناك نزعة العدائية على مراجعي الجهاز المركزي في المرافق". في حين ذكر أحد المستجيبين من مجموعة موظفي مكاتب وزارة المالية رقم (2) قائلاً: "يوجد تشاحن في التعامل بين موظفي الجهاز المركزي للرقابة ومندوبي المالية حيث إن مراجع الجهاز المركزي يتعامل معك بعنجهية. ويجي وهو مسبقاً حاكم عليك إنك فاسد".

3) عدم وجود الرقابة الداخلية وفعاليتها في الدوائر الحكومية:

للرقابة الداخلية دور كبير في ضبط الأمور المالية والإدارية إذ أبدى عدد من المستجيبين قلقهم بهذا الخصوص:

"أن عدم وجود رقابة داخلية في المؤسسات الحكومية أدى إلى تفاقم مشكلة الفساد بشكل كبير، وكذلك غياب الرقابة المصاحبة للمالية في مضمونها ووجودها من الناحية الشكلية فقط" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3، 5).

"عندما يكون أصحاب الرقابة المصاحبة (مندوبي وزارة المالية) وإدارة الدائرة الحكومية في الخندق نفسه، لا يمكن انتشالهم معاً" (مسؤول حكومي 1؛ موظف مكتب وزارة المالية 2)

من ناحية فقد ذكر أحد موظفي الجهاز المركزي رقم (1) "أن هناك قانونًا خاصًا للرقابة الداخلية تم إصداره في عام 2010م ولكنه غير مفعّل، فضلًا عن عدم فاعلية الرقابة المصاحبة المالية والإدارية".
مما تقدم يتضح أن تعطيل دور هذا النوع من الرقابة وهو خط الدفاع الأول لمكافحة الفساد، له دور كبير في تفشي الفساد بمختلف أنواعه المالية والإدارية. إذ يجب إعادة تنشيط ما يعرف بخط الدفاع الأول.
(4) عدم إمكانية الجهاز المركزي للرقابة من تتبع ملفات التي قدمت لنيابة الأموال العامة والمحكمة⁽³⁾:

إن هذه المشكلة واقعة في النظام الحالي؛ إذ ينفصل تتبع القضايا المحولة لنيابة الأموال العامة والمحكمة عن المتابعة. ولهذا السبب يفلت الكثير من العدالة القانونية وتعد آخر حلقات إنهاء قضايا الفساد في المال العام بتطبيق العقاب المناسب لنوع القضية.

فقد عبر معظم المستجيبين من الجهاز المركزي عن استيائهم من الأمر:

"لا يحق لنا كجهاز تتبع قضايا الفاسد بعد تسليمها لنيابة الأموال العامة وهنا يكمن الخلل" (موظف الجهاز المركزي 1، 3، 4).

من ناحية أخرى فقد ذكر اثنان من موظفي الجهاز المركزي (1، 3) أنه "يجب توحيد كل الأجهزة في إطار واحد (الجهاز المركزي - هيئة مكافحة الفساد - نيابة الأموال العامة - محكمة الأموال العامة - مجلس التأديب - شرطة الرقابة والمحاسبة) توحيد جميع هذه الأجهزة في هيئة واحدة. وهذا مثل تجربة دولة المغرب".
ويعتد هذا الحل من الحلول الممكنة. من ناحية أخرى فقد اقترح اثنان آخرون من موظفي الجهاز المركزي (2، 5) بضم نيابة الأموال العامة فقط إلى الجهاز المركزي ليسهل تتبع القضايا في المال العام.

(5) عدم تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية لسنة 1998م الصادرة من رئاسة الوزراء:

يعد العقاب السبيل الرادع لخفض معدلات الفساد في البلاد. فعدم وجود نصوص عقابية على المخالفات الإدارية في نصوص القوانين، دعت الحاجة إلى استصدار لائحة خاصة للجزاءات لعام 1998م. تم إصدارها عند استلام الدكتور فرج بن غانم رحمة الله عليه رئاسة الوزراء في تلك الفترة. وفي هذه النقطة بالتحديد أفرد لنا المستجيبون وجهات نظرهم، وأعطوا لنا صورة كاملة عن ما ستحققه اللائحة من الحد من الفساد في حال تطبيقها من وجهة نظرهم.

فقد أوضح اثنان موظفي الجهاز المركزي (1، 2) "أن المخالفات الإدارية والمالية لا يوجد فيها نصوص قانونية واضحة للعقاب مما يجعل الأمر صعبًا. ولكن هناك لائحة للجزاء والمخالفات التي وضعت في عهد الدكتور فرج بن غانم رحمة الله عليه بشأن المخالفات المالية والإدارية وفيها عقوبات بأدق التفاصيل؛ إذ يكون مجلس التأديب في الوزارة المعنية، ويمكن تطبيقها السلطة المحلية في المحافظات وتكون من:

□ وكيل، رئيس لجنة التأديب، وعضوية كل من:

□ مدير فرع الجهاز المركزي.

□ مدير مكتب المالية.

□ مدير مكتب الخدمة المدنية.

□ مدير مكتب الشؤون القانونية.

□ قاضي يرشحه رئيس محكمة الاستئناف.

□ عضو لجنة نقابية أو عضو يختاره الموظف الواقع عليه التأديب".

"بتفعيل لائحة الجزاءات لعام 1998م سوف يتم ردع بعض الممارسات غير المسؤولة" (مسؤول حكومي 2). من الجدير ذكره أن هذه اللائحة هي المخرج لردع بعض ممارسات الفساد وقد وضعت في عام 1998م لتغطي بعض القصور في بعض مواد القوانين التي تحتوي على مخالفات دون تحديد العقاب المناسب.

6) عدم اهتمام السلطات التنفيذية بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وخاصة التقارير المتعلقة بالمخالفات:

عدم اهتمام السلطات التنفيذية بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رغم أنها تحتوي على مخالفات قد ترتقي إلى حد الجرم في المال العام وقد تزيد عليه، فإن هذه التقارير تكون حبيسة الأدرج، هذا ما لخصته المقابلات الشخصية مع أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

"عدم اهتمام السلطات التنفيذية العليا بتقارير الجهاز المركزي التي رفعت على إدارات ومرافق تحتوي على مخالفات أو أخطاء مالية أو إدارية أو قانونية ولم يتم العمل على تصحيحها. مما أدى إلى انتشاره تلك المخالفات بشكل كبير.

أي عدم الوعي من قبل السلطات التنفيذية العليا بالاجراءات العقابية والتهاون في أموال البلد" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3، 4، 5).

60 % من القضايا التي يكتشفها الجهاز المركزي هي خرق قانون المناقصات والمزايدات، ولكن لا ينص القانون على عقوبة محدده على هذه المخروقات. إذ يفترض أن كل مخالفة في قانون المناقصات يكون تحتها العقوبة الملائمة لها (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 5) وعلى الرغم من انتقادهم هذا، فإنهم وضعوا حلولاً للخروج من تلك المشكلة، وهي تطبيق لائحة الجزاءات لعام 1998م.، كما هو موضح في السبب أو العامل رقم (5) خمسة وهو (عدم تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية لسنة 1998م الصادر عن رئاسة الوزراء.

من جانب آخر فإن السلطة التنفيذية العليا أيضاً لا تتابع توصيات الجهاز المركزي المتعلقة بالتصحيحات في بعض المرافق والمؤسسات. هذا ما نوه إليه اثنان من أعضاء الجهاز المركزي (1، 2)، "إن عدم تنفيذ توصيات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من قبل المرافق والمؤسسات يعد من المشاكل الكبرى، إذ تتكرر الملاحظات كل سنة ولا يوجد من يلزمها بالأخذ بتلك الملاحظات".

7) القانون يحمي شاغري الوظائف العليا:

دار حديث المستجيبين حول شاغري الوظائف العليا، وعدم قانونية الجهاز بتحويل ملفات الفساد إلى نيابات الأموال العامة، وإنما بتحويل ملفات فسادهم إلى رئاسة الجمهورية، فالرئاسة هي التي لها أن تحول تلك الملفات للمقاضاة بعد موافقة رئيس الجمهورية. وقد ركز المستجيبون من أعضاء الجهاز المركزي استياءهم من التمييز الذي يحظى به شاغرو الوظائف العليا وعدوه تأصيلاً للفساد بحسب القانون.

"المحافظون والوزراء يمنع تحويلهم لنيابة الأموال العامة حسب القانون في حالة ارتكابهم لجرم ويتم رفع تقريره لرئاسة الجمهورية وهي من تنظر في الأمر" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3؛ مسؤول حكومي 2، 3؛ موظف مكتب وزارة المالية 2).

"تجميد بعض تقارير الفساد وعدم استكمال إجراءاتها القانونية وتقديمها للقضاء لشاغري الوظائف العليا بسبب تبعية الجهاز المركزي للرقابة لرئاسة الجمهورية" (موظف الجهاز المركزي 4، 5).

وفي نهاية نقاش هذه النقطة مع المستجيبين تم سؤالهم. كيف يمكن معالجة الوضع الحالي؟ فأجاب غالب من تطرق لهذه النقطة أنه "يفترض أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لا يخضع للرئاسة وإنما يخضع لمجلس النواب" (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3، 4، 5؛ مسؤول حكومي 2).

8) النظام المتبع من تخفيض الموازنة للمرافق في السنة القادمة للمبالغ غير المستخدمة:

النظام الحالي المتبع في وزارة المالية يؤدي إلى كثير من الخلل في الإنفاق للمرافق الحكومية، إذ أن النظام الحالي يقوم بخصم الفائض في الموازنة للسنة الحالية من موازنة السنة المقبلة. إذ تضطر إدارة المرفق إلى إنفاق الفائض خوفاً من خصمه من موازنة السنة القادمة؛ هذا ما أدلى به غالب موظفي مكاتب وزارة المالية في آرائهم.

"هناك أخطاء في النظام المتبع من وزارة المالية إذ يتم تخفيض موازنة المرافق في السنة القادمة للمبالغ غير المستخدمة، مما تضطر إدارة المرافق لإنفاقها من أجل ضمان عدم خسارتها في السنة القادمة" (موظف مكتب وزارة المالية 1، 2، 3، 5).

بعد اكتمال النقاش حول هذه النقطة تم سؤال المستجيبين ما هو الحل بوجه نظرهم؟ "بالنسبة لنا لا نستطيع ضبط مدير الوحدة الإدارية نظراً لاكمال الإجراءات ورقياً في كل الأحوال، ولكنها غير حقيقية في واقع الأمر. والحل أننا نرجع للنظام الإنجليزي المتبع بعد الاستقلال" (موظف مكتب وزارة المالية 1).

"الحل هو العودة إلى نظام الخزينة العامة المتبع قبل عام 1990م" (موظف مكتب وزارة المالية 2، 5).

9) عدم تدوير موظفي الأجهزة الرقابية في المرافق الحكومية:

إن بقاء موظف الأجهزة الرقابية فترة طويلة كمندوب في إحدى الدوائر الحكومية يخلق علاقة بينه وبين إدارة ذلك المرفق مما يؤدي إلى عدم استقلاله في عمله، وهو ما أوضحته آراء المستجيبين في غالب المجموعات.

"خلق علاقة بين إداره المرافق وأعضاء الأجهزة الرقابية بسبب طول فترة البقاء (أي عدم التدوير) في المرفق لأكثر من عامين" (موظف الجهاز المركزي 1، 2؛ مسؤول حكومي 2، 3، 4، 5).
 "من الأسباب التي أدت إلى عدم رفع تقارير بالخروقات من قبل مندوبينا هو عدم التدوير" (موظف مكتب وزارة المالية 2، 4، 5؛ موظف مكتب وزارة الخدمة المدنية 1، 3، 5).

فقد أشار أحد المستجيبين من موظفي مكاتب وزارة المالية (رقم 2) إلى "أن بعض المندوبين لهم أكثر من عشر (10) سنين لم يغيروا؛ وأنه يجب التدوير كل سنتين حسب ما هو منصوص عليه في قانون وزارة المالية؛ لمنع خلق علاقة بين المندوبين والإدارة بسبب طول الفترة الزمنية التي يعملها في المرفق المنتدب فيه". وهذا هو الحل الأمثل للخروج من هذه المشكلة وللتقليل من فرص التواطؤ بين مندوبي الأجهزة الرقابية و مدراء الإدارات الحكومية.

10) التدخلات العليا في الأعمال والتوظيفات:

إن التدخلات في توجيه الأعمال من قبل السلطات التنفيذية العليا، وكذلك التوظيفات أصبحت تدار خارج الإطار القانوني وبشكل فاضح؛ مما يخلق بؤرة كبيرة من الفساد المالي، وتفشي عدم العدالة المجتمعية في التوظيفات بالمحسوبة، هذا كان ملخصاً حديث المستجيبين في هذه النقطة. مما تمت الإشارة إليه من قبل المستجيبين هو:

"أحياناً تتم توجيهات عليا من المحافظ أو الوزير وهي في فحواها خروقات ويتم تمريرها على الكل؛ وهذا ما أدى إلى التسبب الحاصل". (موظف مكاتب وزارة المالية 1، 2، 4).
 "تتم التعيينات عن طريق السلطات العليا وهو تجاوز ومحسوبة". (موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 1، 3، 4).

"جميع التعيينات والتعاقدات تتم عن طريق مدراء المرافق وتجاهل السلطات العليا المختصة في هذا الجانب؛ وهذا خلق المحسوبة". (موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 2، 5).
 تم سؤال المستجيبين عن إمكانية الحل في هذا الموضوع فأجابوا:

"لابد من الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية ومكاتب الخدمة المدنية، وأخذ المستحقين بالتوظيف حسب سجل القيد بالخدمة المدنية". (موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 1، 3، 4).
 "عدم تدخل السلطات العليا وعدم خرق القوانين والإجراءات السائدة". (موظف مكاتب وزارة المالية 1، 2، 4؛ موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 1، 3، 4، 5).

وهذه الأمور يجب أخذها بعين الاعتبار للحد من الفساد المالي والإداري وتحقيق العدالة الاجتماعية في التوظيفات والتعاقدات.

11) تأخير تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

عند سؤال موظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وعددهم خمسة (5) مستجيبين؛ هل يوجد قصور في دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؟ ما هو نوع القصور؟ أجاب المستجيبون بأن أول نقطة هي تأخير تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهو ما يعوق عملية المحاسبة عن القصور والخروقات في وقته؛ فقد يتغير المدير ولفترة طويلة لم يصدر تقرير الجهاز المركزي بعد، وهو ما يعد قصورًا خارج الإرادة بسبب ضعف الدولة والإمكانيات المتاحة. وقد ذكر كل مستجيب من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أسبابًا عدة كان يحمل إجاباتهم على النحو الآتي:

انخفاض الكادر في بعض التخصصات المطلوبة لتعزيز الرقابة (مثل البيئة والطب والكهرباء).

ضعف التدريب والتأهيل.

أ. ضعف الخبرة المهنية.

ب. انخفاض الدعم المادي والفني للأجهزة الرقابية.

ج. ضعف مرتبات موظفي الجهاز، وضعف الامتيازات بل هي غير موجودة، مما يؤدي إلى إصابة الموظفين بالإحباط، ويؤدي إلى تأخير في إنجاز المهام بشكل كبير.

د. تأخر بعض الوحدات الاقتصادية عن أغلاق حساباتها (بعضها لم تغلق منذ 2018م).

هـ. التهديدات الخارجية التي يتعرض لها الطاقم الفني للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في ظل وجود الانفلات الأمني للبلاد.

و. عدم تمتع أعضاء الجهاز بصفة الضبطية القضائية. هي موجودة في القانون ولكن لا يتمتع بها مراجعو الجهاز المركزي.

ز. عدم اكتمال الهيكل الإداري للجهاز، أي عدم وجود وكلاء في رئاسة الجهاز المركزي في عدن، إذ إن بعض الإدارات معطلة.

ح. بعض الفروع في بعض المحافظات لا تعمل بسبب نقص الكادر.

من الجدير بالذكر، يعد تأخر تقارير الجهاز المركزي المعوق الأساسي للحساب والعقاب في هذه الفترة، فهو المشكلة الأساسية التي يجب أن يتم حلها، وحلحلة جميع المشاكل المصاحبة لها والتي أدت إلى ظهورها، فقد يصل التأخير في تقارير الجهاز المركزي بين السنة إلى السنتين عن سنة الفحص. فهذه المشكلة يستدعي الوقوف عندها بشكل جدي.

12) عدم وجود رقابة على التقارير الفنية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

ذكر بعض المستجيبين من مجموعتي المسؤولين الحكوميين وموظفي مكاتب وزارة المالية أن بعض تقارير الجهاز المركزي ليست بالجودة المطلوبة إذ قد تحوي كثيرًا من التحيز، وقد لا تظهر الحقائق كما هي. وبرر بعض

المستجيبين أن العلاقات الشخصية والعائلية تؤثر في مصداقية التقرير. بالإضافة إلى أن الهدايا والميزات التي توهب تمثل دافعاً أساسياً لبعض الفنيين أن يصدر تقريراً متحيزاً.

"قبول بعض أعضاء الجهاز المركزي للرقابة الهدايا وميزات قد تضعف جودة التقرير الرقابي، وتؤدي إلى إخفاء بعض الحقائق" (مسؤول حكومي 2، 4).

"العلاقات الشخصية والعائلية بين مندوب الجهاز المركزي ومدراء المرافق قد تسبب تحيزاً وعدم ظهور بعض المعلومات". (موظف مكاتب وزارة المالية 2؛ مسؤول حكومي 2).

إن جوهر التقرير يكمن في جودة المعلومات المتضمنة داخله ومصداقيتها؛ فإذا فسد محتواه، ضاعت القيمة الحقيقية له وأصبح بلا معنى. فلهذا، تعد هذه المشكلة من أهم المشاكل التي تحول دون النهوض بمهنة الرقابة والمحاسبة في البلاد، وتعد عائقاً أساسياً للرقابة وللمحاسبة.

13) ضعف مرتبات موظفي الأجهزة الرقابية:

إن ضعف مرتبات موظفي الأجهزة الرقابية قد يؤدي إلى التغاضي عن الخروقات لتلبية احتياجات الحياة؛ وهو ما يبرره البعض (نظراً لتدني المرتبات وعدم تليبيتها الاحتياجات الأساسية).

"قد يؤثر ضعف المرتبات في جودة الرقابة" (موظف الجهاز المركزي 2، 3، 4؛ موظف مكاتب وزارة المالية 1، 2؛ موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 1، 3، 4).

"لا يمكن أن نقوم بتحسين جودة الرقابة في ظل الرواتب المتدنية" (موظف الجهاز المركزي 1؛ موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 5).

"نظام الرواتب والمكافآت المعمول به في البلاد لا يرتقي لتشجيع القائمين على الرقابة من تقديم الأحسن. هنالك دول تقدر موظفي الأجهزة الرقابية لكي يقوموا بأعمالهم بأكثر كفاءة عن طريق التحفيز الجيد لاكتشاف الاختلالات". (مسؤول حكومي 2).

14) ضعف التدريب والتأهيل:

ضعف التدريب والتأهيل يؤدي إلى أداء الأعمال بشكل متدنٍ وأقل جودة. وهو ما ذكرته مجموعات المستجيبين ولما يعانونه نظراً لضعف التدريب والتأهيل في الفترة الأخيرة، ولكون غالب المتحقيقين بالطاغم الوظيفي حديثي خبرة وقرس، ويحتاجون إلى تدريب وتأهيل. ويعد هذا من العوائق للنهوض بالعمل الرقابي بشكل كفاء.

ضعف التدريب والتأهيل كان أحد الأسباب التي أدت إلى تأخير تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ وهذا برره موظفو الجهاز المركزي عند ذكر أسباب تأخر تقارير الجهاز في السبب أو العامل رقم (11) "ضعف التدريب والتأهيل يؤثر العمل بشكل كبير نظراً لكون الطاقم الجديد من المعينين مؤخرًا؛ والطاقم القديم غالبهم نخرج إلى المعاش". (موظف الجهاز المركزي 1، 2، 3، 5).

"هناك جهل بإجراءات العمل لدى الملتحقين الجدد بالعمل، وهذا يؤدي إلى الجهل بالخروقات ورصدها". (موظف مكاتب وزارة المالية 1، 3، 4؛ موظف مكاتب وزارة الخدمة المدنية 1، 5).

15) عدم وجود آلية مناسبة للتبليغ عن الفساد:

ذكر اثنان من المستجيبين أنه لا توجد آلية معينة للتبليغ عن الفساد رغم وجود قانون لحماية المبلغين، وبالرغم من وجود نصوص قانونية واضحة في قانون هيئة مكافحة الفساد. "لا توجد هناك آلية مناسبة للتبليغ عن الفساد بالرغم من وجود قانون لحماية المبلغين عن حالات التبليغ عن الفساد". (موظف الجهاز المركزي 1). "عدم وجود مراكز للتبليغ عن الفساد المالي والإداري بالرغم من أن قانون هيئة مكافحة الفساد توجد به نصوص قانونية بهذا العمل". (مسؤول حكومي 2). إن فتح المجال أمام المواطنين للتبليغ عن الفساد سوف يتيح الفرصة لمشاركة الشعب للقضاء على الفساد، وهو ما سيساهم في الحد منه بشكل كبير.

6. نتائج الدراسة:

- ومما سبق ذكره في فقرة رقم (5) مناقشة نتائج المقابلات وتحليلها يمكن الإجابة عن أسئلة الدراسة الآتية:
- 1) ماهي العوامل التي تؤثر على كفاءة الأجهزة الرقابية للدولة؟
مما تم تبويبه نتائج تم استخلاصها من المقابلات التي أجريت لأربع مجموعات مختلفة تبين أن العوامل التي تؤثر في كفاءة الأجهزة الرقابية هي:
 - 1- ضعف القوانين النافذة.
 - 2- الترابط شبه المعدوم بين الأجهزة الرقابية.
 - 3- عدم وجود الرقابة الداخلية وفعاليتها في الدوائر الحكومية.
 - 4- عدم إمكانية الجهاز المركزي من الرقابة من تتبع الملفات التي قدمت لنيابة الأموال العامة والمحكمة.
 - 5- عدم تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية لسنة 1998م الصادرة من رئاسة الوزراء.
 - 6- عدم اهتمام السلطات التنفيذية بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وخاصة التقارير المتعلقة بالمخالفات.
 - 7- القانون يحمي شاغري الوظائف العليا.
 - 8- النظام المتبع من تخفيض الموازنة للمرافق في السنة القادمة للمبالغ غير المستخدمة.
 - 9- عدم تدوير موظفي الأجهزة الرقابية في المرافق الحكومية.
 - 10- التدخلات العليا في الأعمال والتوظيفات.
 - 11- تأخير تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

12- عدم وجود رقابة على التقارير الفنية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

13- ضعف مرتبات موظفي الأجهزة الرقابية.

14- ضعف التدريب والتأهيل.

15- عدم وجود آلية مناسبة للتبليغ عن الفساد.

أما فيما ما يتعلق بالسؤال الثاني من أسئلة البحث:

(2) هل يوجد ترابط بين أعمال الأجهزة الرقابية للدولة لتحقيق الرقابة بشكل فعال؟

فقد تمت الإجابة عنه عند عرض العوامل، ويعد من أهم العوامل المؤثرة في كفاءة الأجهزة الرقابية في أداء مهامها. إذ توصل الباحث إلى أنه لا يوجد ترابط بين الأجهزة الرقابية للدولة ولا تكامل في أداء الأعمال، وهو ما أكدته المستجيبون في مقابلاتهم الشخصية. إذ إن العلاقة بينهم إلى حد التنافر، وليس التكامل حسب ما ورد من إجابات المستجيبين في آخر السبب أو العامل رقم (2).

7. الخاتمة والتوصيات:

دعت الحاجة إلى هذه الدراسة بسبب انتشار الفساد بشكل كبير وفي الوقت نفسه هناك أجهزة رقابية للدولة وقوانين تنظم تلك الأعمال، مما دعا إلى الخوض لاستكشاف الوضع الحالي لتشخيص مشكلة انتشار الفساد بشكل أعمق، من خلال الاستماع لآراء الجهات القائمة على الرقابة، لمعرفة المشكلة عن كثب، ومن خلال تحليل نتائج المقابلات تم استخلاص العوامل التي أثرت في عمل الأجهزة الرقابية وكفاءتها، وكذلك استنتاج الحلول الممكنة، وهذا أيضاً ما تم من خلال النقاش المستفيض مع المستجيبين خلال المقابلات الشخصية.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى تلخيص العوامل التي تؤثر في كفاءة الأجهزة الرقابية للدولة. إذ وجدت هذه الدراسة أن العوامل أدت إلى تدني دور المستوى الرقابي في الدولة، وانتشار الفساد، ولعل أهمها هو ضعف القوانين من ناحية عدم اشتغالها على عقوبات للمخالفات المالية والإدارية، وعدم العمل بلائحة الجزاءات والعقوبات لعام 1998م الصادرة عن رئاسة الوزراء. أيضاً عدم وجود ترابط بين الأجهزة الرقابية فيما بينها؛ وهو ما يشكل ضعفاً كبيراً في المستوى الرقابي. أضف إلى ذلك تعطيل دور الرقابة الداخلية باعتبارها خط الدفاع الأول ضد الفساد.

من جانب آخر، نفرد المجال للحديث عن عوامل أثرت في كفاءة الرقابة وانتشار الفساد متعلقة بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ وهنا نذكر انخفاض جودة تقارير الجهاز المركزي للرقابة بسبب المحاباة والعلاقات الشخصية والعائلية والميزات والهدايا؛ كذلك تأخر إصدار تلك التقارير لفترة تصل بين السنة إلى السنتين؛ من جانب آخر عدم اهتمام السلطات التنفيذية بتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، فضلاً عن أنه لا يمكن تتبع تلك التقارير التي تحمل جنایات في نيابات الأموال العامة؛ إضافة إلى إن الجهاز المركزي لا يمكنه تحويل تقارير الفساد على كبار المسؤولين لنيابة الأموال العامة إلا عن طريق رئاسة الجمهورية.

وتوصلت هذه الدراسة أيضًا إلى أن من العوامل التي أثرت على كفاءة الرقابة وانتشار الفساد هو النظام الحالي المتبع في وزارة المالية، المتعلق بتخفيض الجزء غير المنفق من موازنة السنة الحالية في العام المقبل؛ إضافة إلى التدخلات من السلطات العليا في تسيير الأعمال والتوظيفات بالمحسوبة؛ أيضًا ضعف المرتبات والتأهيل والتدريب للموظفين، مما يعرقل سير الأعمال ويخفض كفاءة العمل الرقابي. أضف إلى ذلك بقاء موظف الرقابة فترة طويلة لدى المرفق الحكومي وعدم تدويره فيؤدي إلى خلق علاقة مع إدارة المرفق. وختام تلك العوامل هو عدم وجود آلية للتبليغ عن الفساد بالرغم من نصوص قانون هيئة الفساد عليها ووجود قانون خاص لحماية المبلغين عن الفساد.

وفي ضوء النتائج السابقة يوصي الباحث بما يأتي:

1. ضرورة اهتمام المشرعين بالأخذ بعين الاعتبار عدم احتواء القوانين السارية على عقوبات تنظيমে للمخالفات المالية والإدارية، فهنا ينصح باستكمال نصوص للعقوبات مقرونة بنوع كل مخالفة في القوانين النافذة.
2. ضرورة ترابط العمل الرقابي بين مكاتب وزارة المالية ومكاتب وزارة الخدمة المدنية مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهيئة مكافحة الفساد للوصول إلى رقابة ذات كفاءة عالية.
3. نوصي بتفعيل دور الرقابة الداخلية وتنشطه فهو يعد خط الدفاع الأول لمكافحة الفساد.
4. نوصي بتوحيد كل الأجهزة التالية في إطار واحد (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة - هيئة مكافحة الفساد - نيابة الأموال العامة - نيابة إدارية) وتوحيد جميع هذه الأجهزة في هيئة واحدة؛ لكي يسهل متابعة القضايا في المخالفات المالية والإدارية لدى المحاكم المتخصصة.
5. نوصي بتفعيل العمل بلائحة الجزاءات والعقوبات الصادرة عام 1998م من رئاسة الوزراء في الفترة الحالية؛ إذ يعد العقاب السبيل الرادع لخفض معدلات الفساد.
6. إنشاء نيابات ومحاكم متخصصة للفصل في قضايا المخالفات الإدارية.
7. نوصي بوجود إدارة متخصصة في الوزارات والسلطات المحلية وظيفتها قراءة تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وتوصياته وتتبعها، وكذلك متابعة تنفيذ توصيات الجهاز المركزي ومستوى تنفيذها في المرافق الحكومية التي تقع تحت دائرة المسؤولية.
8. نوصي بخضوع الجهاز المركزي وهيئة مكافحة الفساد للبرلمان وعدم خضوعه لرئاسة الجمهورية.
9. نوصي بأن ترتبط جميع الدوائر الحكومية بنظام إلكتروني يكون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المراقب لهذه النظام، أي أتمتة الدوائر الحكومية (الحكومة الإلكترونية).
10. نوصي بتعديل نظام وزارة المالية في بناء موازنات المرافق الحكومية السنوية الذي يعتمد على خصم الفائض في الموازنة، كي يتم تجنب الهدر في الفائض في الموازنات للدوائر الحكومية نهاية كل عام.

11. نوصي بالتدوير كل سنتين لمندوبي الأجهزة الرقابية في المرافق الحكومية. لمنع خلق علاقات بمرور الزمن والحفاظ على استقلاليتهم.
12. نوصي بأن تكون كل التعاقدات والتوظيفات بموجب القيد في الخدمة المدنية. لضمان العدالة الاجتماعية والقضاء على المحسوبية. مع الأخذ بعين الاعتبار بوضع آلية للرقابة على القيد في الخدمة المدنية والتوظيفات.
13. تعزيز الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالأمر الآتي، لضمان تنفيذ عمليات المراجعة بوقتها:
 - تعزيز الجهاز المركزي بالكادر الكافي في المجالات المطلوبة كافة.
 - تدريب كادر الجهاز المركزي وتأهيله والأجهزة الرقابية الأخرى كافة.
 - إمداد الجهاز المركزي بالإمكانات المادية الكافية لعمله.
 - تعديل الأجور والحوافز بما هو ملائم في الجهاز المركزي والأجهزة الرقابية الأخرى كافة.
 - تمتع أعضاء الجهاز المركزي بصفة الضبطية القضائية.
 - استكمال الهيكل الإداري لرئاسة الجهاز المركزي وتفعيل كل الإدارات فيه.
14. استحداث قطاع في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يسمى بقطاع مراقبة الأداء وفحص التقارير (تكون مهمته التحقق من التأكد من جودة التقارير المقدمة من مراجعي الجهاز في الوحدات، والتأكد من خلو تلك التقارير من التحيز).
15. فتح مراكز للتبليغ عن الفساد، مع الأخذ بعين الاعتبار حماية المبلغين عن الفساد.
16. توعية المواطنين بمخاطر الفساد، والحث على الإبلاغ في حالة حدوثه.

الهوامش:

- (1) تعد المخالفة من أخف الجرائم المرتكبة خطورة حسب القانون، فهي تلك الأفعال التي لا ترقى إلى الجنايات أو الجنح،
- (2) الجناية والجنحة يوجد بها نصوص قانونية واضحة للعقاب بعكس المخالفة.
- (3) يتم تحويل التقارير التي تحتوي على جنحة في المال العام إلى نيابة الأموال العامة، بعكس تقارير المخالفات، فهي لا يتم تحويلها إلى نيابة الأموال العامة.

المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- التوبجيري، ع ؛ والنافعابي ح (1428 هـ) جودة خدمة المراجعة: دراسة ميدانية تحليلية للعوامل المؤثرة فيها من وجهة نظر المراجعين. مجلة جامعة الملك عبدالعزيز: الاقتصاد والإدارة. 22 (1)، 219-255.
- الحميد، ع . (١٤١٦ هـ) خصائص جودة المراجعة المالية دراسة ميدانية للمحيط المهني في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، ٣٥ (3)، 405 - 453.
- الخصاونة، ر (2010). تقييم اجراءات الرقابة الحكومية في ضوء تطبيق الحكومة الإلكترونية "دراسة ميدانية" ديوان المحاسبة في المملكة الأردنية الهاشمية. مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية). (9) 24. 2728-2691.
- الدوسري، م، م (2011) تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال، عمان، الأردن.
- القرني، أ، ع (2008) مراجعة الحسابات العامة في المملكة العربية السعودية: آراء المراجعين في ديوان المراقبة العامة، دورية الإدارة العامة، المجلد 48، العدد 1 . ص39.
- المطيري، أ، م (2012) مدى فاعلية اجراءات الرقابة المالية على الإنفاق التي يطبقها ديوان المحاسبة الكويتي من وجهة نظر الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال، عمان، الأردن.
- عبد الحافظ، أ؛ العديني، ك (2006) الرشوة في اليمن (دراسة ميدانية) المركز اليمني لقياس الرأي العام، تم تحميل من: <https://yemenpolling.org/Projects-ar/Bribery-ar.pdf>
- محسن، ي، ص (2010) خارطة الفساد في اليمن، أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، (الإصدار الأول) صنعاء، اليمن.
- منظمة الشفافية العالمية، تقارير مؤشر مدركات الفساد ((Corruption Perceptions Index (CPI)) للأعوام 2008 - 2020م، استخرجت من الموقع الإلكتروني: <http://cpi.transparency.org>
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ نشرة المستحداث الاقتصادية والاجتماعية في اليمن (2020) سبتمبر العدد (52)، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- Adeyemi, S., Okpala, O., Dabor, E (2012). Factors Affecting Audit Quality in Nigeria. *International Journal of Business and Social Science* (3) 20, 198- 209
- Amundsen, I. (1999). Political corruption: An introduction to the issues: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Right
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.
- Bryman, A. (1984). The debate about quantitative and qualitative research: a question of method or epistemology? *British Journal of Sociology*, 75-92.
- Dart, E. (2011). UK investors' perceptions of auditor independence. *The British Accounting Review*(43), 173–185
- Firestone, W. A. (1987). Meaning in method: The rhetoric of quantitative and qualitative research. *Educational researcher*, 16(7), 16-21.
- Healey, M. J. and Rawlinson, M. B. (1994), "Interviewing techniques in business and management research", in Wass, V. J. and Wells, P. E. (eds.), *Principles and Practice in Business and Management Research*, Aldershot, Dartmouth.
- Jaffar, N., S. Ali, Z. Selamat and N. Alias (2005) "The Perception of the Audit Partners, Audit Committee and Investment Analyst on the Audit Quality Attributes in Malaysian", *Finance India*, 19(2): 535-545.
- Larmour, P., & Wolanin, N. (2001). *Corruption and Anti-corruption: Asia Pacific Press*.
- Saunders, M., Lewis, P. and Thornhill, A. (2007) *Research Methods for Business Students*. 4th Edition, Financial Times Prentice Hall, Edinburgh Gate, Harlow.
- Smallbone, T., & Quinton, S. (2004). Increasing business students' Confidence in Questioning the Validity and Reliability of their Research. *Electronic Journal of Business Research Methods*, 2(2), 153-162.
- Smith, J. M. (1972) *Interviewing in Social and Market Research*. Routledge and Kegan Paul LTD., London.
- Suyon, E (2012). Determinant Factors Affecting The Audit Quality : An Indonesian Perspective. *Global Review of Accounting and Finance*. (3)2, 42-57
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index (CPI)*, Retrieved from web site . <http://cpi.transparency.org>.
- Wu, X. (2005). Corporate governance and corruption: A cross-• country analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(2), 151-170.
- Wyk, J. v., Dahmer, W., & Custy, M. C. (2004). Risk management and the business environment in South Africa. *Long Range Planning*, 37(3), 259-276.
- Zikmund, W. G. (2003). *Business Research Methods* (7th ed.): South-Western Cengage Learning.

The Spread Of Financial And Administrative Corruption In The Presence Of State Control Agencies

(An Exploratory Study)

Dr. Mohammed Abobaker Baabbad

Abstract

This research aims to explore the factors that affect the efficiency of state control agencies, which are main reason to corruption spread. To discover this situation, it was necessary to determine the appropriate method for the study, so the interviews method was the best tool for this type of studies, to know the unknown situation. Random samples were selected from all state control agencies except the Anti-Corruption Commission, due to the lack of technical staff in its branches. Five respondents were taken from each control agencies; The Central Organization for Control and Accountability (financial and administrative control), the offices of the Finance Ministry (financial internal control), and the offices of the Ministry of Civil Service (administrative internal control). A random sample of government officials was also taken, consisting of five persons holding the title of agent and above.

The results of this study concluded that the factors that affect the efficiency of the state control agencies and the spread of corruption, were as follows: (1) Laws weakness, (2) Incoherence between state control agencies, (3) Lack of internal control, (4) The inability of the Central Organization for Control to track the corrupt reports, (5) Failure to implement the penalties stipulated in the Financial and Administrative Penalties Regulations of 1998, (6) The lack of attention by the executive authorities to the Central Organization for Control and Accountability reports, (7) The law protects senior state officials, (8) reducing the budget for government units in the coming year for unused amounts, (9) Non-rotation of employees of state control agencies facilities, (10) Interference in the government units work by senior state officials, (11) Central Organization for Control reports delay, (12) There is no control over reports of the Central Organization for Control and Accountability, (13) Weak salaries of control agencies employees (14) Weakness in the training and qualification, (15) No appropriate mechanism for reporting of corruption.

Keywords: Corruption, Control Agencies , Yemen.