

الأساس القانوني لمكافحة الفساد الإداري والمالي في الجمهورية اليمنية

د. سهير علي أحمد محمد
أستاذ القانون العام المشارك
عضو هيئة تدريسية، قسم القانون العام
نائب العميد لشؤون الدراسات العليا والبحث العلمي
كلية الحقوق، جامعة عدن

مقدمة

يُعد الفساد الإداري والمالي ظاهرة عالمية واسعة الانتشار، لا تميز بين دولة متقدمة أو نامية، تستشري في حياة الشعوب وتقوض أركان الدول، وتتداخل فيها عوامل تختلف - بشدتها وشموليتها- من مجتمع إلى آخر؛ فهو كالوباء لا يعرف حدوداً، قديم قدم الإنسان ولكن الجديد فيه تشابك هذه الظاهرة وتعقدها ونموها بسرعة، إذ أصبحت ذات تأثير واسع في مجمل نشاطات الدولة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والأخلاقية، فهو يؤدي إلى اضعاف القيم، ويساعد على تقويض سيادة القانون، ويحول دون تحقيق العدالة بين الناس، ومن ثم فهو مؤشر على وجود أزمة أخلاقية؛ تعكس خللاً في القيم وانحرافاً في السلوك، مما يؤدي إلى فقدان أجهزة الدولة المعنى من وجودها الفعلي، وهو بهذا يتجه إلى تحقيق المصالح الشخصية وبناء منظومة فاسدة، تعيش داخل المجتمع تنخر في مقوماتها بما تطرحه من مشكلات ومخاطر تؤثر في الاستقرار والأمن الوطني لأي دولة.¹²⁰⁷

لذلك، أهتم كثير من الكتاب والباحثين بهذا الموضوع، وتعدتها إلى توحيد الجهود الدولية لمحاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها، وترسيخ مبادئ الشفافية والنزاهة والإدارة السليمة.

ينظر أ. محمد علي إبراهيم الخصبية، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، ورقة عمل مقدمة في الملتقى الثالث بعنوان " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، مايو 2008م، ص 139.

أهمية البحث:

- يعد الفساد بشكل عام والفساد الإداري والمالي، أهم المشكلات التي تواجه اليمن، باعتباره العائق أمام أي جهود للإصلاح المالي والإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي.

- تكمن مشكلة دراسة الفساد في الجمهورية اليمنية في الكم الهائل للوائح والقوانين التي سنها المشرع اليمني، بل وانشات الهيئات والأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد، إلا ان الفجوة لا زالت قائمة بين التشريع والتطبيق العملي.

تهدف الدراسة إلى تحديد الآتي:

- ماهي ظاهرة الفساد وأشكالها وآثارها من النواحي كافة والأسباب التي أدت إلى ظهورها من أجل محاولة تقليص حجم هذه الظاهرة والحد من انتشارها.

- الوقوف على الدور الذي منحه المشرع لهيئات وأجهزة مكافحة الفساد لحماية المال العام ومكافحة الفساد، ومعرفة أهم المعوقات التي تعترض عملها وتحول دون أداء دورها الرقابي على أكمل وجه.

- معرفة أوجه القصور والتعارض بين النصوص والقوانين المعنية بمكافحة الفساد والعمل على تلافيتها وإزالة التعارض بينها إن وجدت. الامر الذي قد يساعد من يعنيه سد النقص وتلافي القصور لإحداث تعديلات تشريعية.

منهج البحث:

اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي من خلال جمع المعلومات ذات العلاقة بموضوع الفساد، والمنهج الاستقرائي لنصوص الدستور والقوانين لتحديد أوجه القصور والتعارض بينها ووضع المقترحات اللازمة بشأنها، وتحليلها للوقوف على الدور الذي منحه المشرع اليمني لهذه الهيئات في الرقابة، وبيان ما إذا كان هذا الدور كافيًا لمكافحة الفساد في الجهاز الحكومي.

وتأسيساً على ما سبق تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين وعدد من المطالب والفروع وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الفساد

المطلب الأول: مفهوم الفساد في القرآن الكريم واللغة والاصطلاح

الفرع الأول: الفساد في القرآن الكريم

الفرع الثاني: الفساد في اللغة والاصطلاح

المطلب الثاني: صور الفساد الإداري والمالي

الفرع الأول: صور الفساد الإداري

الفرع الثاني: صور الفساد المالي

المطلب الثالث: أسباب الفساد والآثار الناجمة عنه

الفرع الأول: أسباب الفساد

الفرع الثاني: الآثار الناجمة عن الفساد

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمكافحة الفساد في التشريع اليمني

المطلب الأول: الأجهزة والهيئات المعنية بمكافحة الفساد

الفرع الأول: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

الفرع الثاني: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

الفرع الثالث: الهيئة العليا للرقابة على المناقصات

المطلب الثاني: التشريعات والقوانين المعنية بمكافحة الفساد

الفرع الأول: الدستور

الفرع الثاني: قانون الخدمة المدنية

الفرع الثالث: قانون الجرائم والعقوبات

الفرع الرابع: قانون الإجراءات الجزائية

الفرع الخامس: قانون الإقرار بالذمة المالية

الفرع السادس: قانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة الفساد

المبحث الأول

ماهية الفساد

في هذا المبحث سوف نتطرق إلى مفهوم الفساد في القرآن الكريم واللغة والاصطلاح في مطلب أول، وصور الفساد الإداري والمالي في مطلب ثاني، وأسباب الفساد والآثار الناجمة عنه في مطلب ثالث. وذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول

مفهوم الفساد في القرآن واللغة والاصطلاح

يلعب الفساد دورًا كبيرًا - بل وأساسيًا - في تقويض ودك دعائم أي مجتمع، إذ يؤدي تفشيته، في مرافقها ومصالحها، إلى هضم الحقوق، ومن ثم إلى زعزعة الأمن والاستقرار في أي دولة.

وفي هذا المطلب سيتم بحث مفهوم الفساد في القرآن الكريم، ثم في اللغة، ثم في الاصطلاح القانوني، ذلك في فرعين، كالآتي:
الفرع الأول: الفساد في القرآن الكريم.
الفرع الثاني: الفساد في اللغة والاصطلاح.

الفرع الأول

الفساد في القرآن الكريم

وردت كلمة الفساد في القرآن الكريم في أكثر من موضع، ويأتي بمعاني عديدة بحسب موقعه، على سبيل المثال - لا الحصر- فهو بمعنى (الجذب والقحط) لقوله تعالى: (

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ

يَرْجِعُونَ^{١٢٠٨}. أو بمعنى (الطغيان والتجبر) لقوله تعالى: تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا

يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا ۚ وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ^{١٢٠٩}. أو بمعنى (تهديد وترويع

للأمنين وقطع طريق وإخافة السبيل) كما في قوله تعالى: (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ

وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِّنْ خِلَافٍ

أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ۚ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا ۗ وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ)^{١٢١٠}. في

هذه الآية تشديد من الله - سبحانه وتعالى - على تحريم الفساد ووعيد لمرتكبه الخزي في

الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة. كما أن الفساد يأتي بمعنى (المعصية) لقوله تعالى: (

وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن

لَا يَشْعُرُونَ)^{١٢١١}. أو بمعنى (القتل وانتهاك الأعراض): (إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلَا فِي الْأَرْضِ وَجَعَلَ

أَهْلَهَا شِيْعًا يَسْتَضِعُّ طَائِفَةً مِّنْهُمْ يُدَبِّحُ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ ۗ إِنَّهُ كَانَ مِنَ

الْمُفْسِدِينَ)^{١٢١٢} أو (السحر) لقوله تعالى: (فَلَمَّا أَلْقَوْا قَالَ مُوسَىٰ مَا جِئْتُمْ بِهِ السَّحْرُ ۗ إِنَّ

اللَّهَ سَيَبْطِلُهُ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ)^{١٢١٣}. أو (التخريب والتدمير): (قَالَتْ إِنَّ

الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً ۗ وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ)^{١٢١٤}.

سورة القصص الآية (٨٣).¹²⁰⁹

سورة المائدة، الآية (٣٣).¹²¹⁰

سورة البقرة، الآيتان (١١ و ١٢).¹²¹¹

سورة القصص الآية ٤.¹²¹²

سورة يونس الآية (٨١).¹²¹³

سورة النمل، الآية (٣٤).¹²¹⁴

أو (الظلم) لقوله تعالى: (وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ ۖ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ

أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعَثُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ) ١٢١٥

إن المتأمل لهذه الآيات يجد أن لفظ الفساد وردت - كما أشرنا - بدلالات متعددة ومعان مختلفة، تؤكد جميعها على التحذير من الفساد وتحريمه.

الفرع الثاني

الفساد في اللغة والاصطلاح

الفساد في معاجم اللغة من (فَسَدَ) ضد صَلَحَ و (الفساد) لغةً: البطلان، فيقال فَسَدَ الشيء أي بَطُلَ واضمحَل. أي أنه نقيض الصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ فَسَادًا وَفُسُودًا فهو فاسد، وفسد فيهما، ولا يقال انفسد وأفسدته أنا.

وأفسد هو، واستفسد فلان إلى فلان، وتفاسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام واستفسد السلطان قائده: إذا أساء إليه حتى استعصى عليه.

والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح. وقالوا هذا الأمر مفسدة، أي فيه فسادًا.^{١٢١٦}

ويعرف الراغب الأصفهاني الفساد لغويًا أنه: خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان أم كثيرًا ويعتاده الصلاح ويستعمل ذلك من النفس، والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة، يقال: فسد فسادًا، وفسودًا، وأفسده غيره.^{١٢١٧}

ليس ثمة تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، رغم المحاولات الكثيرة من الفقهاء والمنظمات الدولية؛ من أجل توصيف وتعريف ظاهرة الفساد، إلا أن هذا أمر فيه صعوبة بالغة؛ وذلك أن الفساد ظاهرة اجتماعية متعددة الجوانب، فهو بحسب الزاوية التي تنظر إليه منها، فمنهم من ينظر إليه من زاوية سياسية، وآخر اقتصادية، وآخر مالية، أو إدارية أو ثقافية، أو أخلاقية؛ وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد. لذا يعرفه بعضهم أنه: "انحراف عن القيم والأخلاقيات التي تحكم السلوك الإنساني، يقوم به أفراد من ذوي المصالح النفعية بشكل غير شرعي وغير قانوني؛ غايته التربح، وتعظيم الرفاهية الذاتية"^{١٢١٨}. ويعرف أنه: "سوء استغلال السلطة، والنفوذ المستمدة من المنصب،

ينظر ابن منظور، لسان العرب، الجزء ٢، دار الفكر للطباعة، بيروت، ط٤، ١٩٩٤م، ص٣٣٥. ¹²¹⁶

ينظر الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المقام والدار دمشقية، دمشق، ج١، ص٦٣٦. ¹²¹⁷

ينظر د. هاشم الشمري، ود. إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، البازوري للنشر ¹²¹⁸ والتوزيع، الأردن، ط١، ٢٠١١م، ص٢٤.

أو من أجل عدم الإذعان لمبدأ المحافظة على الحدود بين المؤسسات التي ينص على ان العلاقات الشخصية، أو العائلية لا ينبغي ان تلعب دوراً في القرارات الاقتصادية التي يتخذها الموظفون المعنيون في القطاع الخاص، أو الحكومي¹²¹⁹. كذلك يعرف الفساد أنه: " عدم الاستقامة أو عدم النزاهة في عملية اتخاذ القرارات، حيث يعتمد متخذ القرار في القطاع العام، أو الخاص إلى الموافقة، أو السعي نحو الانحراف من المعايير التي تحكم قراره مقابل حصوله على منفعة، أو وعد، أو توقع الحصول عليه"¹²²⁰. وعُرف الفساد - كذلك - أنه: "سلوك غير سوي، ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته، في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لمزيد من الأقارب والأصدقاء والمعارف وذلك على حساب المصلحة العامة"¹²²¹. وعُرف أنه: " اخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة، ومن ثم انتهاك الأنماط المقبولة للواجب، والمصلحة العامة"¹²²².

وعرف البنك الدولي الفساد أنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"¹²²³. وتعرف منظمة الأمم المتحدة الفساد الحكومي أنه: " سوء استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق ربح شخصي ويسبب تدمير للتنمية الاقتصادية، ولا يؤثر فقط في النمو

ينظر د. أحمد حلمي جمعة، مدخل مقترح لتطوير الرقابة الحكومية على الأموال العامة لمكافحة الفساد في العالم العربي، الأردن نموذجاً، بحوث وأوراق عمل للمؤتمر العربي الأول بعنوان (التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، الأردن، أكتوبر 2008م، ص 185.

ينظر علي خميس حمدان، خفايا الفساد تعريفه أسبابه وأصنافه، آثاره المدمرة واستراتيجية مكافحته، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ط 2006، ص 22.

ينظر د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008م، ص 13.

ينظر د. صلاح الدين، الفساد الإداري كمعوق للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات والتدريب، الرياض، 1994م، ص 299.

ينظر د. منير الحمش، الاقتصاد السياسي- الفساد- الإصلاح- التنمية، دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق 2006، ص 13-14.

الاقتصادي طويل الأجل وحقوق الملكية ولكن على استقرار الديمقراطية ذاتها التي تتعرض للخطر^{١٢٢٤}.

يُعرف الفساد الإداري أنه: "سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية، مثل العائلة، القرابة، الصداقة أو الاستفادة المالية"^{١٢٢٥}. وثمة من يعرفه أنه: " ذلك السلوك الإنساني الذي يدل على الانحراف في الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، وممارسة القواعد، والمبادئ الحاكمة للإدارة العامة بصرف النظر عن جسامة، ودرجة هذا السلوك"^{١٢٢٦}. ويعرفه المشرع اليمني أنه: " استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة، سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة"^{١٢٢٧}. ويُعرف الفساد المالي أنه: " السلوك المنافي للقوانين، والأخلاق، والقائم على الإخلال بالمصالح، والواجبات العامة من خلال استغلال المال العام لتحقيق مصالح خاصة"^{١٢٢٨}. ويذهب بعضهم في تعريفه للفساد المالي إلى أنه: "يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد، والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة، ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الدولة"^{١٢٢٩}.

من التعريفات السابقة رأينا أن جميعها اتفقت على أن الفساد هو ناتج عن التصرف الذي يؤدي إلى انحراف الجهاز الإداري عن هدفه الرسمي - وهو الصالح العام - إلى أهداف خاصة، سواء كان هذا الانحراف مقصود أم ناتج عن الإهمال. ومن خلال ذلك يتم تحقيق

¹²²⁴ منظمة الأمم المتحدة: ورقة عمل مقدمة لندوة" دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد وسوء الإدارة، المنعقدة بالتعاون بين منظمة الأمم المتحدة ومنظمة الأنتوساي، فيينا، النمسا، ٢١-٢٥ أكتوبر ١٩٩٦م، ترجمة الإدارة المركزية للبحوث والتدريب بالجهاز المركزي للمحاسبات (المصري)، ص ٧.

ينظر مجدي حلمي، الفساد، أنواعه وأسبابه، وآليات مكافحته، منظمة صحفيات بلا حدود، ٢٠٠٨، صنعاء، ص ٢٢.¹²²⁵

ينظر د. صلاح الدين، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٤١.¹²²⁶

ينظر المادة الثانية من قانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦م بشأن مكافحة الفساد، الجريدة الرسمية العدد (٢٤) لسنة ٢٠٠٦.¹²²⁷

ينظر د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، الفساد المالي وأثاره، مصدر سابق، ص ٣٧.¹²²⁸

ينظر مجدي حلمي، الفساد أنواعه، وآليات مكافحته، منظمة صحفيات بلا قيود، اليمن، ٢٠٠٨، ص ٤.¹²²⁹

منافع شخصية مالية أو غير مالية بشكل مخالف للقوانين واللوائح؛ وذلك نتيجة لعلاقة شخصية أو عائلية وعلى حساب المستحقين، وفي الأخير ينتج عنه الإضرار بالمصلحة العامة.

المطلب الثاني

صور الفساد الإداري والمالي

يقسم الفساد من حيث مظهره إلى الفساد (السياسي)، والفساد (المالي) - أو الاقتصادي- والفساد (الأخلاقي). بينما صنف الباحثون في الشؤون الاقتصادية الفساد الى قسمين: فساد القطاع العام وفساد القطاع الخاص. ويُقسم الفساد من حيث الحجم (النطاق) إلى الفساد الصغير، ويعرف بفساد الدرجات الوظيفية الدنيا، والفساد الكبير، ويعرف بفساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين. ويقسم الفساد من حيث الانتشار ليشمل الفساد الدولي وهو (الفساد العابر حدود الدولة والقارات)، والفساد من حيث التنظيم (وهو الفساد الناشئ عن سلوك فرد أو عدد كبير من المسؤولين أو الموظفين بالتنسيق فيما بينهم)، ومن حيث المستوى يقسم إلى فساد القمة والفساد المؤسسي.

بالنسبة للفساد الإداري والمالي يُقسم إلى أربع مجموعات، هي: الانحرافات التنظيمية، والانحرافات السلوكية، والانحرافات المالية، وأخيراً الانحرافات الجنائية. ونحن بدورنا سنتطرق الى أهم صور الفساد الإداري والمالي باعتبارها الأكثر شيوعاً وممارسة في الأجهزة والمرافق الحكومية، ذلك في فرعين، كالآتي:

الفرع الأول: صور الفساد الإداري. والفرع الثاني: صور الفساد المالي.

الفرع الأول

صور الفساد الاداري

أولاً: التسبب الوظيفي:

هو: " السلوك المنحرف في أداء الواجبات، والالتزامات تجاه الإدارة والمجتمع؛ مما ينجم عنه عدم قدرة الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، والخاصة بتأمين الخدمات الأساسية، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية"¹²³⁰.

- يتمثل ذلك في عدم احترام العمل: من صور ذلك عدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، والخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي، وعدم الوجود في مكان العمل لفترات طويلة أثناء الدوام، وعدم استغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات والأعمال الرسمية، والنظر الى الزمن المتبقي من العمل دون النظر الى مقدار إنتاجيته، والانشغال بقراءة الصحف واستقبال الزوار والتنقل من مكتب لآخر، وانصراف الموظفين للقيام بأعمال شخصية أثناء وقت الدوام الرسمي.
- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه: ومن صور ذلك رفض الموظف أداء العمل المكلف به، وعدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح، التأخير في أداء العمل وعدم إنجازهِ أولاً بأول؛ مما يؤدي إلى انخفاض الإنتاج، وتدهور مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة، وفقدان ثقة المتعاملين مع هذه الإدارة بسبب تلك الممارسات من قبل موظفيها.
- ومن صورهِ كذلك التراخي والكسل والرغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل جهد وتنفيذ الحد الأدنى من العمل¹²³¹.

ينظر محمد عثمان الحيلي، تسبب العاملين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٨٥م، عمان، ص ١٣. ¹²³⁰

ينظر د. محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث ¹²³¹ بعنوان: " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الرباط، المملكة المغربية، مايو ٢٠٠٨م، ص ٣٨ وما بعدها.

ثانياً: عدم تحمل المسؤولية

قد يلجأ الموظف إلى محاولة تجنب المسؤولية، ويظهر ذلك من خلال تحويل الأوراق من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى، أو العكس؛ للتهرب من الامضاءات، والتوقعات لعدم تحمل المسؤولية، بجانب التفسير الضيق لنصوص القوانين، حتى لا يتحمل الموظف أي اجتهاد، أو تفكير إبداعي قد يترتب على ذلك استفادة عدد قليل من هذه القوانين بجانب حصول الناس على أقل فائدة^{١٢٣٢}.

ثالثاً: إفشاء أسرار العمل

ويقصد به: إفشاء أسرار المنظمة، أو الأفراد المتصلين بالمنظمة، سواء من الأفراد العاملين بها، أم عملائها؛ كأن يسمح الموظف المختص بالاطلاع على التقارير السرية الخاصة بالمنظمة، أو أرباحها أو إفشاء بيانات عن المناقصات، أو في حالة البنوك بأن يصرح أحد الموظفين برقم حساب، أو مدخرات أحد الافراد^{١٢٣٣}. والسرية المفروضة على الموظف- وهذا نطاقها- غير مقصورة على المواطنين؛ إذ أنها تشتمل، إضافة إليهم، جهات الإدارة الأخرى التي لا يدين لها الموظف، صاحب الشأن، بعلاقة تبعية. فموظفو مصلحة الضرائب - مثلاً - ليس لهم إفشاء أسرار الممولين لجهة إدارية أخرى، مالم ينص القانون على ذلك صراحة^{١٢٣٤}.

لذا، فإن أساس الالتزام بهذا الواجب (عدم افشاء أسرار الوظيفة) هو حماية مصلحة الدولة، وفي الوقت نفسه حماية مصلحة الأفراد، ولذلك درجت التشريعات الوظيفية -في دول العالم كافة - على إلزام الموظفين بعدم إفشاء الاسرار التي يطلعون عليها خلال عملهم وحتى انتهاء خدماتهم، ومن هذه التشريعات التشريع العراقي والمصري واليمني والفرنسي والأردني والموريتاني وغيرها من الدول، ويجب التأكيد أن إلزام الموظف بهذه الواجبات ليس

ينظر د. أحمد عبدالرحمن الشميري، ود. مصطفى عمرو أبوبكر، الفساد الإداري ظواهره وسبل علاجه، عمادة¹²³² البحث العلمي، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٣م، ص ١٤.

- د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠م، ص ٧٦٦.¹²³³

ينظر يحيى قاسم سهل، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء،¹²³⁴ ط١، ١٩٩٩م، ص ١٤٣-١٥٠.

مقصورًا على المحافظة على الأسرار التي تتصل بأعمال وظيفته فقط، بل يشمل تلك السرار التي تتصل بأعمال الدائرة التي يعمل فيها، والتي قد يطلع عليها بأية وسيلة كانت . ومخالفة هذا الواجب في التشريع اليمني تعرض الموظف للمساءلة من ثلاثة أوجه:

- ١- المسؤولية التأديبية وذلك في كل الأحوال.
- ٢- المسؤولية المدنية وذلك إذا ترتب على إفشاء الأسرار أضرار مادية أو أدبية بالغير.
- ٣- المسؤولية الجنائية وذلك في حالة ما إذا قرر المشرع عقوبة جنائية لهذه المخالفات في قانون العقوبات أو في قوانين مستقلة^{١٢٣٥}.

ونصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني على أن: " إفشاء الأمور والمعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بحكم طبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائمًا حتى بعد انتهاء خدمة الموظف لأي سبب كان، وان يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو نوع الأصل من الملفات المخصصة للحفظ، ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصيًا^{١٢٣٦}. وتم تجريمها في قانون العقوبات، إذ نص: " تعتبر من أسرار الدفاع المعلومات الدفاعية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية، التي تقتضي طبيعتها ألا يعلمها إلا الأشخاص الذين لهم تعلق بذلك، ويجب مراعاة مصلحة البلاد أن تبقى سرًا على عدا هؤلاء الأشخاص... الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتمويلها وأفرادها..."، ويعاقب بالإعدام كل من تعمد ارتكاب فعل بقصد إضعاف القوات المسلحة بأن أفشى سرًا من أسرار الدفاع عن البلاد. كما نص القانون-أيضاً - على أن: " من أفشى أسرار المهنة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة من كان بحكم مهنته أو حرفته أو وضعه مستودع سر فأفشاه في غير الأحوال المصرح بها قانونًا أو أستعمله لمنفعته أو لمنفعة شخص آخر مالم يأذن صاحب الشأن

ينظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٦٧. ¹²³⁵

ينظر المواد (٢٨، ٢٩) من القرار الجمهوري رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٢م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ¹²³⁶ رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م.

في السر بإفشائه أو استعماله، وتكون العقوبة به مدة لا تزيد على ثلاث سنوات إذا كان الجاني موظفًا عامًا استودع السر أثناء أو بسبب أو بمناسبة تأدية وظيفته^{١٢٣٧}.

رابعاً: سوء استعمال السلطة أو التعسف في استخدامها أو الانحراف بها:

وتسمى -أيضاً- عيب إساءة استعمال السلطة، فهي مسميات لمعنى واحد، ويقصد به: التصرف الصادر عن الإدارة، لتتحرف به عن جادة القانون والمصلحة العامة للمجتمع والأفراد، فتخرج الإدارة بالتصرف الصادر عنها عن الغايات التي يبتغيها القانون والأهداف العامة والخاصة، التي رسمها القانون للإدارة لتتولى تحقيقها في المجتمع، فتستهدف أغراضاً تتنافى وغايات الصالح العام^{١٢٣٨}، فالإدارة إذا لم تستهدف من إصدار قرارها تحقيق المصلحة العامة، بل كانت مصلحة شخصية وذاتية لمصدر القرار أو لقريبه أو لشخص آخر أو لغرض الانتقام، كان القرار معيباً بإساءة استعمال السلطة وواجب الإلغاء، فإساءة استعمال السلطة تمثل العيب الذي يلحق كل قرار إداري لم تستهدف الإدارة الصالح العام عند إصداره^{١٢٣٩}.

وأن عيب الانحراف في السلطة هو أخطر العيوب الإدارية على الإطلاق، وأحد صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية الأكثر ظهوراً في اليمن - في الوقت الحاضر- الذي يلحق العمل الإداري والموظف العام، ففي ثوب من الشرعية يرتكب الموظف العام ما شاء من المخالفات القانونية وراء ستار من القانون؛ ولهذا كانت الحاجة لكشف ذلك الستار بخضوع تصرفات الإدارة للرقابة الإدارية والقضائية. ومن مظاهر سوء استعمال السلطة قيام الموظف بتقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة

ينظر المواد (١٢١) و(لمادة ١٢٦ بند ١) و(١٨٩) و(٢٥٨) من القرار الجمهوري رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم¹²³⁷ والعقوبات، الجريدة الرسمية، العدد ١٩، ج ٣، لسنة ١٩٩٤م.

ينظر د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري، الدعوى الإدارية وخصوصية بنين الإجراءات الإدارية القضائية وغير القضائية، جامعة عدن للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠١٤م، ص ١٢٥.

ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، و د. عاصم أحمد عجيلة، أصول القانون الإداري، مطبعة نهضة مصر، القاهرة،¹²³⁹ ١٩٨٤، ص ٢٣٤.

الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم، وبيع ممتلكات الدولة من أراضي وعقارات وسيارات أو تسخيرها لمصلحة الفرد أو حزب أو جماعة أو استخدامها للأغراض الشخصية^{١٢٤٠}. والاستيلاء على أموال الدولة بالقوة؛ كالاغتداء على أراضي وممتلكات الدولة.

رابعًا: المحسوبية والواسطة والمحاباة:

المحسوبية هي: قيام الموظف بالإخلال بمبدأ المساواة في تقديم خدمات المرفق العام للمنتفعين من هذه الخدمات؛ مثلاً قيامه بتفضيل أحد العملاء على أساس التمييز بسبب القرابة أو المصلحة الشخصية، ذلك بمنحه حقًا لا يستحقه، كذلك تعيين شخص في وظيفة، أو منحه ترقية مخالفًا للقانون الذي يقر أحقيتها لشخص آخر^{١٢٤١}. ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية، شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين؛ مما يؤثر في انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج.

الواسطة: هي أداة ووسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة شخصية خارج الأنظمة الرسمية، وهي وسيلة يستعملها الموظفون كشكل من أشكال تبادل المصالح. وتعني - أيضًا- التدخل لصالح فرد، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة؛ اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتصل بالقرابة أو الانتماء الحزبي أو القبلي، ذلك على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص.

المحاباة: تعني التحيز لجماعات أو أفراد دون وجه حق للحصول على مصالح معينة^{١٢٤٢}؛ كأن يقوم مسؤول ما بترفيع موظف وتنصيبه في مركز متقدم في الإدارة، دون أن يتوفر لديه

قام الرئيس اليمني السابق ببيع جزء من ميناء عدن الاستراتيجي وصوامع الميناء لتاجر ه. أ. س. بثمن بخس مع أن¹²⁴⁰ هذا مال عام لا يجوز التصرف به، كرد جميل لمساعدته في اجتياح عدن في ١٩٩٤م وكذلك توزيع ممتلكات الدولة من مصانع وعقارات وأراضي على المنتفعين من عسكريين ومسؤولين شماليين. ينظر تقرير هلال وباصرة.

ينظر د. وهيبه غالب فارغ، وآخرون، أثر اخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مركز البحوث والاستشارات، صنعاء، مايو ٢٠٠٨م، ص ٥٣-٥٤.

ينظر عبير صالح النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمن، رام¹²⁴² الله، ط٣، ٢٠١٣م، ص ٢١.

الكفاءات والمؤهلات المطلوبة لإشغال هذه الوظيفة، مع أن هناك أناسًا أحق منه؛ بدافع الكفاءة والخبرة والأقدمية.

تعاني أجهزة الدولة المختلفة- في اليمن- من هذه الظاهرة التي تمارس أثناء تقديم الخدمة أو أثناء تطبيق اللوائح والقوانين، ويمكن إدراك ذلك في الواقع العملي من مجاملات من لديه جاه أو سلطان أو له قريب ذو نفوذ ومكانة حزبية أو قبلية أو مادية أو سلطوية، فيقدم صاحب القوة على صاحب الحق في الخدمة أو الوظيفة، وهذا يعني أن الضعيف لا يأخذ حقه وأن اللوائح والقوانين يتم تجاوزها، وأن مبدأ العدالة - الذي يعد أحد مهام الدولة - يتم الإخلال به ويسود الظلم في المجتمع^{١٢٤٣}.

المحسوبية والواسطة والمحاباة تُعدُّ من أكثر مظاهر الفساد خطورة والأصعب علاجًا، فهي تنجم عن استغلال المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد دون وجه حق، فهو فساد ناتج عن سوء نية، وبذلك تستغل الموارد وتستغل المناصب من قبل غير المؤهلين، مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد، فتنشأ آثار سلبية تنعكس في حياة المجتمع نتيجة هذه الممارسات^{١٢٤٤}. وكان لهذه الظاهرة دورًا كبيرًا في توزيع الوظائف داخل الجهاز الحكومي اليمني، إذ اعترفت وزارة الخدمة المدنية - في توزيع الوظائف - أنها وقفت عاجزة أمام التدخلات العليا والتلاعبات الدنيا في قضايا التوظيف، وفي استجواب لوزير الخدمة المدنية من قبل مجلس النواب عن سبب المخالفات في تنفيذ الموازنة الوظيفية للعام ٢٠٠١-٢٠٠٢م، أفاد أن ٨٠% من المخالفات ترجع إلى تدخل السلطة المركزية والمحلية في ذلك،

ينظر د. حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل للندوة المنعقدة بصنعاء¹²⁴³ للفترة من ٢٩-٣٠ يوليو ١٩٩٦م، بعنوان: "الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية الواقع والآفاق"، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، ط١، ١٩٩٧م، ص ١٠٦.

ينظر د. هاشم الشمري ود. ايثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص¹²⁴⁴ ٥٢-٥٣.

كما أفاد أحد أعضاء مجلس النواب أن الرشوة والوساطة والمحسوبية هي الأساس المعتمد في التوظيف في اليمن¹²⁴⁵.

إن هذه الظاهرة لا تقتصر في التوظيفات أو تولي المناصب العامة، بل حتى على مستوى المنح الدراسية في الخارج، أو الحصول على مقاعد دراسية في الداخل، لا سيما في الكليات العلمية، بينما في الكليات العسكرية في الخارج تجدها توزع على أساس مناطقي أو قبلي أو حزبي.

مما سبق نجد أن تلك الظاهرة لا تقتصر في جانب معين في الشأن اليمني، إنما تعم الجوانب كافة، فهي تسود الأجهزة والمرافق الحكومية، وفي كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية وغيرها؛ يعود ذلك الى عدم تجريمها في قانون العقوبات، لذا نرى وجوب محاربة هذه الظاهرة بالنص على تجريمها والعقاب عليها في القوانين ذات العلاقة والحد من انتشارها وتفشيها داخل أجهزة الدولة المختلفة؛ لضمان تكافؤ الفرص.

خامساً: الازدواج الوظيفي: يقصد به: ظهور الموظف من كشوفات مرتبات أكثر من مرفق. وهناك **التوظيف الوهمي:** يقصد به توظيف أعداد هائلة من الموظفين من مدنيين وعسكريين وظهور أسماؤهم في كشوفات الرواتب، غير أنه ليس لهم أي وجود في إطار وحداتهم واستلام مرتباتهم ومخصصاتهم من قبل رؤوساء تلك الوحدات، وتنتشر ظاهرة التوظيف الوهمي في اليمن بصورة كبيرة في السلك العسكري.

أشارت اللجنة البرلمانية المشكلة من قبل مجلس النواب - فيما يتصل بالإصلاح الإداري واستكمال تنظيف كشف الراتب من الموظفين الوهميين والمزدوجين والشاغلين لعدد كبير من الوظائف في القطاعين المدني والعسكري - إلى أنه لم يتم استكمال تنفيذ نظام البصمة والصورة وتنظيف كشف الراتب والذي كان مقرراً الانتهاء منه عام ٢٠١١م نتيجة للأحداث التي شهدتها البلاد خلال عام ٢٠١١م، إذ بلغ عدد الحالات الوهمية والمزدوجة التي تم تنزيلها خلال الفترة من ٢٠٠٥ - ٢٠١٠م عدد (١٥,٧٧٦) حالة، وبلغ الأثر المالي الذي تم

ينظر أكرم صالح علي العجي، الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة في الجهاز الحكومي اليمني، رسالة دكتوراه، كلية¹²⁴⁵ العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، المغرب، ٢٠١٤-٢٠١٥م، ص ٤٤.

تخصيصه من الموازنة العامة نتيجة تنزيل تلك الحالات، (١٥) مليار ريال يمني، إلا أن عملية التجنيد التي حدثت خلال عامي ٢٠١١/٢٠١٢م أنذاك أدى إلى زيادة تلك الأعداد^{١٢٤٦}. وتبين المؤشرات المستخلصة من تحليل البيانات الخاصة بالاختلالات القائمة في أوضاع الموظفين في ضوء نتائج تنفيذ مراحل الاستراتيجية (الأولى والثانية) من نظام أجور ومرتبات موظفي الدولة استنادًا للقانون رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥م بشأن نظام الوظائف والأجور والمرتبات إلى ما يأتي:

١- إجمالي الموظفين الموجودين في كشوفات المرتبات بصفة غير قانونية (غير موجودين في حوافظ الدوام الرسمي ولا يمارسون أية مهام أو أعمال لدى وحدات الخدمة العامة) لعدد (١٤,٠٤١) موظف، ويقدر إجمالي مرتباتهم الشهرية بمبلغ (٤٩٦,٧٥١,٠٠٠) ريال يمني، وإجمالي سنوي (٦٩) مليار ريال يمني تقريبًا.

٢- إجمالي الموظفين الموجودين في حوافظ الدوام ولا يمارسون أية مهام، عدد (٦٢٠) موظف، وتقدر مرتباتهم الشهرية بمبلغ (٢٢١,٧٠٠,٠٠٠) ريال يمني^{١٢٤٧}. مما سبق نجد أن ظاهرة ازدواج الوظيفي والتوظيف الوهمي تعد من موروثات النظام السابق، فهي في تنامي وازدياد مستمر؛ بسبب الفساد الإداري والمالي في السلك العسكري والأمني والتربية والتعليم، وغيرها من مرافق الدولة.

ينظر تقرير اللجنة البرلمانية الخاصة بتقييم أداء الحكومة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والمشكلة من 1246 قبل مجلس النواب بتاريخ ٢٧ يونيو ٢٠١٢م. وتشير إلى أن هذه الأعداد الآن صارت بزيادة أكثر في الجانب العسكري من عام ٢٠١٥م إلى الآن وهي فترة الحرب نتيجة فساد في الجيش التابع للشرعية المسمى بالجيش الوطني وذلك لاستنزاف دول التحالف وما سقطت الجبهات التابعة للجيش الوطني أمام الانقلابيين الحوثة إلا دليل على عدم وجود هذه القوات على أرض الواقع.

ينظر فيصل أحمد غالب، شكري عبدالمولى، أسس وإجراءات معالجة الاختلالات في كشف الراتب، ورقة عمل 1247 مقدمة للقاء التشاوري لقيادات وزارة الخدمة المدنية والتأمينات المنعقد في عدن في الفترة من ٢٤-٢٥/ديسمبر ٢٠٠٨م، ص ١٤-١٥. وينظر جريدة الرياض، الرئيس اليمني يكشف وجود (٦٠) ألف حالة ازدواج وظيفي في جهاز الدولة وذلك خلال تدشين البطاقة الوظيفية بالبصمة والصورة (والتي لم ترَ النور الى يومنا هذا)، العدد ١٣٥٩١، ٩ سبتمبر ٢٠٠٥م، الصفحة الرئيسية.

الفرع الثاني صور الفساد المالي

ثمة صور متعددة ومتنوعة بتنوع المؤسسات والقطاعات التي يستشري فيها الفساد ورغم تعدد هذه الصور إلا أنها تتداخل فيما بينها. ومن هذه الصور على سبيل المثال لا الحصر:

أولاً: الرشوة: هي: " اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته، وذلك بتقاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو امتناع عنه"^{١٢٤٨}. وكذلك تُعرف أنها: قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته أو الامتناع عن عمل من اختصاصه لذلك، أو للإخلال -على أي نحو- بمقتضيات واجبات وظيفته.

وتعدُّ الرشوة من أشد الجرائم التي تهدر الثقة الواجب توافرها في الوظيفة العامة والقائمين على أعبائها؛ إذ تؤدي إلى اختلال ميزان العدل بين المواطنين وإثراء الموظف العام دون سبب مشروع على حساب الافراد الذين يحتاجون إلى الخدمات العامة ويستحقونها دون مقابل^{١٢٤٩}.

يرى بعضهم - بحق- أن الرشوة من أخطر الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة، وتعد من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، وفيها من الاضرار على الجهاز الإداري وعلى المجتمع ما لا يمكن حصره، فهي وسيلة فساد وإفساد وظلم، وإخلال بمبدأ العدل والمساواة، وتقديم من يستحق التأخير وتأخير من يستحق التقديم، وانتشار روح النفعية

ينظر د. محمود نجيب حسين، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٢٤. 1248

- ينظر د. محمد منصور محمد الصايدي، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني، دراسة مقارنة 1249 بين التشريع المصري والفرنسي، دار الكتب اليمنية، صنعاء، ٢٠١٢م، ص ٢٦٧.

بين الافراد^{١٢٥٠}. لذلك حرم الإسلام الرشوة لقوله تعالى: " وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم

بِالْبَاطِلِ وَتُدْءَلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ^{١٢٥١} .

نص المشرع اليمني على صور الرشوة بالقول: " يعد في حكم المرتشي كل موظف عمومي ...، طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدًا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقابلة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع"^{١٢٥٢}.

ثانيًا: الاختلاس: يقصد به: "فعل يباشر به المختلس على المال العام سلطات لا تدخل في نطاق سلطات المالك أو سلوك المختلس إزاء الشيء الذي بحوزته سلوك المالك"^{١٢٥٣}. والاختلاس هو عبث الموظف العام بما أو تمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية ويطلق عليه أحياناً الغلول: " وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَعْلَلَّ^ج وَمَنْ يَعْلَلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ^ج

ثُمَّ تُؤَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ"^{١٢٥٤}.

وعرف المشرع اليمني المختلس أنه: كل موظف عام اختلس مالا وجد في حيازته بسبب وظيفته^{١٢٥٥}. وبهذا نجد أن المشرع وضح صورة من صور الفساد المالي وهو الاختلاس.

ينظر سليمان محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، دار الشروق الأوسط، ط١، ١٢٥٥.¹²⁵⁰

٢٠٠٣، ص ١٤٣.

سورة البقرة الآية ١٨٨.¹²⁵¹

ينظر نص المادة ١٥٩ من قانون الجرائم والعقوبات اليمني.¹²⁵²

ينظر د. محمود نجيب حسين، الموجز في شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٩٢.

سورة آل عمران الآية (١٦١).¹²⁵⁴

ينظر نص المادة ١٦٢ فقرة ١، من قانون الجرائم والعقوبات اليمني.¹²⁵⁵

وفي القانون نفسه أكد على صورة أخرى من صور الفساد وهي الاستيلاء على المال العام، إذ عرف المشرع المختلس: هو كل موظف عام استغل وظيفته فاستولى - بغير حق - على مال الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو سهل ذلك لغيره^{١٢٥٦}.

ويعرف الاستيلاء على المال العام أما حيازته أو الانتفاع به أيًا كانت قيمته، وسواء كانت هذه القيمة مادية أم معنوية، وسواء استولى عليه الموظف بنفسه أم سهل الاستيلاء عليه من غيره.

ثالثاً: التزوير: هو تحسين الشيء ووضعه بخلاف صفته، فهو تمويه بالباطل بما يوهم أنه حق. وعرفه الفقه أنه: " تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق التي نص عليها القانون تغييراً من شأنه إحداث ضرر ومقترن بنية استعمال المحرر المزور فيما أُعد له"^{١٢٥٧}.

ينظر نفس المادة الفقرة ٢، من القانون نفسه.¹²⁵⁶

ينظر د. محمود نجيب حسين، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢م، ص ٢١٥.¹²⁵⁷

المطلب الثالث

أسباب الفساد والآثار الناجمة عنه

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات، رغم وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك انساني سلبي، تحركه المصلحة الذاتية، عرفتها المجتمعات قديماً وحديثاً وإن كانت تختلف من مجتمع إلى آخر، وعليه نتطرق في -هذا المطلب- إلى أسباب الفساد وآثاره بشكل موجز ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

أسباب الفساد

تتعدد أسباب الفساد، وأهم أسبابه اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية، وهي كالآتي:

أولاً: أسباب اقتصادية:

يُعد الفقر وتدني المستوى المعيشي وارتفاع نسبة البطالة وفشل الدولة في سياسة الاستخدام الأمثل للموارد وعدم العدالة في توزيع الموارد والثروات، الأساس الذي يدفع الفرد إلى الالتجاء إلى السبل غير المشروعة؛ كالاختيال والنصب والسرقه واختلاس واردات الدولة والغش التجاري، والإتجار بالمخدرات للحصول على أعلى قدر ممكن من الدخل^{١٢٥٨}. مقابل الزيادة الهائلة للالتزامات نتيجة التضخم وتطور الحياة في أغلب الميادين، وعدم الاستخدام الأمثل للأموال والموارد المتاحة وإنفاقها في أوجه لا مبرر لها؛ إذ إنه يلتهم الموارد العامة للدولة وهدر الأموال، ويؤدي إلى تفاقم عديد من المشكلات التي يعاني منها غالبية المجتمع، وأهمها: الفقر والبطالة، وضعف الخطط التنموية والاقتصادية القابلة للتنفيذ؛ إذ توضع الخطط العريضة بقصد الحصول على معونات ومساعدات وقروض خارجية، ووضع بعض مشروعات تنمية وهمية ولا أساس لها، تتيح الحصول على موارد الدولة هذه المشروعات

¹²⁵⁸ ينظر عادل عبدالعال خراشي، آليات مكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الإسلامية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط١، ٢٠١٥م، ص ٤٣.

تكون خارج مواصفات الجودة، وفي الأخير تتعثر، ولا تحقق العائد من التنمية^{١٢٥٩}.
 وضخامة النسبة المخصصة لوزارة الدفاع في الموازنات العامة للدول والطبيعة السرية التي
 ترافق إنفاق المبالغ المخصصة لشراء الأسلحة والمعدات العسكرية، وعدم وجود رقابة
 محكمة على مثل هذه الإجراءات؛ مما يعطي مجالاً واسعاً للممارسات الفاسدة وتحقيق
 المصالح الفاسدة والمصالح الشخصية، فالبلدان الأكثر فساداً تميل إلى الإنفاق العسكري
 بشكل أكبر، منها اليمن؛ إذ تنفق مبالغ طائلة على الجانب العسكري وعلى مشاريع غير
 حيوية^{١٢٦٠}. كذلك يعد من أهم أسباب الفساد استئثار فئة محددة على الجانب الأكبر من الثروة
 والاقتصاد الوطني بطرق غير مشروعة. وتشير معظم الدراسات -التي قدمها خبراء البنك
 وصندوق النقد الدوليين - إلى أن الخصخصة، بحد ذاتها، واحدة من العوامل المؤدية إلى
 إيقاف هدر الأموال العامة والحد من تحويل محفظة النقود العامة إلى محفظة خاصة
 بمسؤولي القطاع العام، فعملية الخصخصة -وحدها- لا تخلو من فساد وإفساد، لاسيما في
 البلدان النامية... فتحويل ملكية القطاع العام إلى الملك الخاص يخلق حوافز للفساد. والفساد في
 الخصخصة يكمن في حرمان الموازنة العامة من موارد مالية نتيجة للتقييم غير العادل
 لأصول وممتلكات المؤسسة المعروضة للبيع، كما يظهر في تحويل جزء من الثروة القومية
 إلى أيدي بعضهم، الذين يتحولون إلى أثرياء، بصورة مفاجئة وخلال فترة قصيرة، ويتولد هذا
 المظهر عن تشابك المصالح بين المسؤولين ومؤسسات القطاع الخاص^{١٢٦١}.

الحقيقة أن الخصخصة أحد الأسباب الرئيسية لتفشي ظاهرة الفساد في اليمن؛ إذ إن قرارات
 الخصخصة كانت سياسية وليست اقتصادية؛ فهي لم تقم على أسس اقتصادية علمية صحيحة

ينظر د. عبدالله عوض ناصر جيزل، اليمن الفساد و تحديات الوضع الاقتصادي، الأفاق المستقبلية، مركز عبادي¹²⁵⁹
 للدراسات والنشر، صنعاء، ط، ١، ٢٠٠٦م، ص ٩٩.

- تعد مصروفات الجيش اليمني السنوية عالية بشكل مهول، حيث باغت (١) بليون دولار من اجمالي مصروفات¹²⁶⁰
 الحكومة والتي تصل لحوالي (٦) بليون دولار ومع الارتفاع الحاد في أرباح النفط وصل اجمالي الناتج اليمني إلى (١٦)
 بليون دولار وبما أن الموازنة الكلية للجيش اليمني بند مستقل في الموازنة العامة ولا يوجد أي رقابة وسيطرة مدنية فعلية
 عليها. ينظر تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشأن تقييم الفساد في اليمن، ٢٠٠٦، ص ٧.

ينظر د. جعفر حسين منيعم، تأثير الفساد على مناخ الاستثمار في الجمهورية اليمنية، مجلة دراسات اقتصادية¹²⁶¹
 صادرة عن المؤتمر الشعبي، العدد (٦٦) يوليو -سبتمبر ٢٠٠٥م، ص ١٩٤.

للنهوض بمستوى تلك المؤسسات والمصانع والأصول التي تم خصصتها، ورفع طاقتها الإنتاجية بما يلبي طموحات العاملين والمساهمين فيها وشرائح المجتمع كافة، وكانت ترفد الموازنة العامة للدولة بالمبالغ الطائلة، مما أدى إلى تدمير أصولها وممتلكاتها، وأصبحت عرضة للنهب والبسط والاستيلاء، لاسيما تلك المؤسسات والمصانع التي كانت في المحافظات الجنوبية وما لحق بها بعد حرب عام ١٩٩٤م، وتجد بعضها تم بيعها بأثمان بخسة وفق صفقات غير معلنة وقرارات مركزية حسب أهواء المصالح المنفذة والتملك بصورة غير قانونية وغير إنسانية في الاستحواذ على أملاك الدولة والشعب^{١٢٦٢}. وكان الهدف هو القضاء على التنمية الاقتصادية للدولة التي دخلت في وحدة اندماجية حتى يتم السيطرة والهيمنة والضم والإلحاق، فتم نهب وتدمير وتخريب للمؤسسات والمصانع والمنشآت الحكومية، منها المؤسسات الخدمية والإنتاجية والمرافق والمنشآت الحكومية المملوكة للقطاع العام، التي تعرضت للنهب والتدمير والتخريب، أو تم توزيع وتقاسم أصولها ومحتوياتها ومعداتها بين كبار المتنفذين من القادة العسكريين وزعماء القبائل والمسؤولين في نظام صنعاء، والتي كانت من أهم مكتسبات ومنجزات الشعب الجنوبي، طوال مراحل طويلة منها: مؤسسة النقد (مصرف اليمن) (الدينار)، مؤسسة الاصطياد الساحلي، الجمعيات الزراعية، طيران اليمن الديمقراطي (اليمدا)، مؤسسة عدن لتموين البواخر، الجمعيات السمكية، مصنع أسماك شقرة، مصنع أسماك المكلا، مصلحة الطيران، مؤسسة النجارة، مؤسسة الملاهي ورياض الأطفال، مؤسسة النقل البري، شركة النصر للتجارة الحرة، مؤسسة التجارة الداخلية، الإنشاءات والإسكان، شركة أحواض السفن، مؤسسة الملح، مؤسسة الخضار والفواكه، مؤسسة الطرق والجسور، مؤسسة اللحوم، مصلحة الموانئ، المؤسسة العامة للحفر، الأسماك والدواجن، الموسيقى والفنون، المؤسسة العامة للسينما، شركة الملاحة الوطنية، الشركة اليمنية الكويتية، المحاجر والكسارات، ورشات النقل البري، ملح القطن محافظة لحج، ملح القطن أبين، ورشات النقل البري،

- ينظر د. عبد الله عوض ناصر جيزل، اليمن الفساد وتحديات الوضع الاقتصادي والآفاق المستقبلية، مرجع سابق، ١٢٦٢ ص ٧٦-٧٧.

المباني والمنشآت الحكومية، مجمع خور مكسر التجاري، مؤسسة الاقمشة والكهربائيات، المؤسسة العامة للمطاحن، شركة الادوية الوطنية، ومؤسسة الهمداني للطباعة والنشر، وغيرها من المرافق الحكومية.

إن أهم المصانع التحويلية والإنتاجية المملوكة للقطاع العام الحكومي التي تم نهبها وتخريبها، ثم بيعها بنظام الخصخصة وطرده العاملين والموظفين فيها إلى رصيف البطالة والعوز المادي والفقر الاجتماعي^{١٢٦٣}: مصنع الغزل والنسيج، مصنع عدن للمنتجات الكهربائية، مصنع الألمنيوم، مصنع الألبان ومشتقاته، الأدوات الزراعية، السمن والصابون، السجائر والكبريت، مصنع الملابس، الصناعات الجلدية، الطلاء والأمليشن (بمليون)، مصنع البيرة، مصنع تعليب الأسماك شقرة، المخبز الآلي بالمنصورة، المياه الغازية، مصنع البسكويت، مصنع تعليب الطماطم (الفيوش)، المخبز الآلي بالمعلا، مصنع الأدوات المنزلية، مصنع التمور، مصنع غاز الطبخ، مصنع الأكسجين، مصنع الثورة للحديد، ومصنع الأسفلت، مصنع الطوب والبلاط، مصنع المباني الجاهزة، مصنع تعليب الأسماك (الغويزي)، بكرة القطن، مصنع الكبريت/ الفلاح. أما المصانع والمعامل المملوكة للقطاع الخاص والمختلط التي تم خصصتها هي: مصنع الشباشب، الاسفنج، الحقائب الجلدية، المرأة للخياطة، العطور، العيروس للملابس، الألمنيوم، الجلود، البطاريات السائلة، ملابس فان زين، إضافة إلى مزارع الدولة تم البسط عليها بالقوة من قبل المتنفيين وزعماء حرب ١٩٩٤م لا تسع مساحة البحث لتعدادها.

ويعد انتشار شبكات مافيا المخدرات، كواحدة من نشاطات (الجريمة المنظمة) التي أصبحت تشكل قوة اقتصادية هائلة، يستطيع أطرافها - بقوتهم المالية- إفساد حكومات بأكملها نتيجة لما تتركز في أيديهم من أموال ضخمة^{١٢٦٤}. وبعضهم يشير إلى أن ثمة أسباب خارجية للفساد، وهي تنتج عن وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من

- المصدر: وثائق جمهورية اليمن الديمقراطية. 1263

عماد صلاح الدين عبد الرزاق الشيخ داؤود، الفساد والإصلاح، دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 1264

دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة، أو قيامها بتصرفات فاسدة.^{١٢٦٥}

ثانياً: أسباب سياسية:

للفساد أسباب سياسية، منها: عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) في النظم السياسية العربية، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاله ونزاهته يعد سبباً مشجعاً على الفساد، وضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، ذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد؛ بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد^{١٢٦٦}. ومن أسبابه - أيضاً - احتكار السلطة والقدرة على التصرف ودون مساءلة بسبب الاستبداد أو الدعم من قوى خارجية لها مصلحة في إشاعة الفساد في ذلك البلد، كما أن فساد النظام السياسي أو المتسلط وازدياد تدخل الأحزاب والنخب المختارة في عمل أجهزة الدولة وغياب دولة المؤسسات أو ضعف السلطة يؤدي إلى خلق ظاهرة الفساد^{١٢٦٧}. وهذا ما اتبعه النظام السياسي في اليمن، فقد أراح المؤتمر الشعبي (الحزب الحاكم) بالحزب الاشتراكي^{١٢٦٨}، وانفراده بالسلطة عن طريق

ينظر محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠. 1265

المصدر السابق، ص ٢٩. 1266

ينظر د. دريد كامل شبيب، تطوير إدارة مالية الدولة لترشيد الانفاق والحد من الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة 1267 للمؤتمر العربي الأول بعنوان (التطور والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد)، عمان، أكتوبر ٢٠٠٨م، ص ٩٠.

1268 الحزب الحاكم لجمهورية اليمن الديمقراطية (سابقاً) وشريك الحزب الحاكم في الجمهورية اليمنية المؤتمر الشعبي العام في الوحدة الاندماجية عام ١٩٩٠م، أي دمج الدولتين في كيان دولة واحدة وكيان دولي واحد، تم إقصاء جبري لرموزه السياسية وقيادته العسكرية والأمنية والحزبية في الحقل السياسي والإعلامي والوظيفي، وكذا مصادرة أموال الحزب الاشتراكي ومقراته وفك الارتباط مع حلفائه وشركائه في إدارة العملية السياسية وقياداته العسكرية خلال المدة ١٩٩٠-١٩٩٤م لغرض السيطرة الأحادية على الفضاء المجتمعي بمختلف حقوله ولتحقيق ذلك قام بعدد من العمليات المتزامنة والمرحلية منها كما اشرنا التعديلات الدستورية ومن ثم تعديلات القوانين والسيطرة على السلطات العامة والمؤسسات العسكرية والأمنية والمدنية من خلال تعيين شخصيات من أفراد الأسرة أو المنطقة أو القبيلة أو الأحزاب الموالية له.

عمليات ممنهجة لاحتكار السلطة، سواء من خلال التعديلات الدستورية أو من خلال تزوير الانتخابات؛ إذ قام بالتعديلات الدستورية لتمكينه من السيطرة على السلطات الثلاث والمؤسسات العسكرية والأمنية والمدنية.

إن تمتع كبار المسؤولين من الإداريين والسياسيين بصلاحيات واسعة - في ظل هشاشة الجهاز الرقابي والمحاسبة والمساءلة - يعد العامل الرئيس في انتشار الفساد الإداري، واستخدام المنصب الحكومي لتحقيق مصالح شخصية أو سياسية كتزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين أو تمويل الحملات الانتخابية من أموال الدولة، أو التأثير في القضاء من خلال رشوة القاضي.^{١٢٦٩}

في الواقع اليمني كانت انتخابات ٢٠٠٦م أقرب إلى التعبئة السياسية من المشاركة السياسية، وأنها أجريت في بيئة انتخابية من سماتها أنها تآمرية وتفقر إلى الشعور بالثقة السياسية، واتسمت بالشراسة والعدائية تجاه فرقاء العمل السياسي، ونتيجة هذه الانتخابات أكدت أن المجتمع اليمني ما يزال تقليدياً، وأن العلاقة التقليدية ما زالت فاعلة وقوية في سلوك عامة الأفراد ومختلف النخب وما تزال توجد عقبات كثيرة أمام التحول الديمقراطي. كذلك من أسباب الفساد السياسي تزواج المال والسلطة الذي خلق بيئة مثالية لفساد الدولة، فمتى اختلط المال مع السلطة عم الفساد وتنامى الاستبداد، وأصبحت المصلحة العامة في ذيل أولويات الدولة، في حين تتركز السلطة بيد قلة من المتنفذين وتجار الذمم من رجال الأعمال والسياسة.^{١٢٧٠}

ثالثاً: أسباب إدارية:

ثمة أسباب كثيرة ومتعددة تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري:

- ١- منها ما يتصل بالبيئة الاجتماعية وما يسودها من قيم وعادات وتقاليد، مثل محاباة الأقارب وتفضيلهم على الآخرين.

ينظر د. أحمد أبو دية، الفساد أسبابه وطرق معالجته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين، ط 1269، ١، ٢٠٠٤م، ص ٥.

- ينظر د. فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، دار الرسالة العالمية، عمان، ط ١، ٢٠١١م، ص ٩٥. 1270

٢- ومنها ما يتصل بالبيئة السياسية، وتتمثل في غياب أجهزة الرقابة الحاسمة وعدم التطبيق الصارم للتشريعات الخاصة بمكافحة الفساد، ووجود نفوذ للسلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، مما يضعف قدرتها وحيادتها في الرقابة والمساءلة وتطبيق العقوبات الرادعة، والملائمة للحد من حالات الفساد، وتراخي المسؤولين الإداريين في محاسبة ومعاقبة الفاسدين وضعف القيادات الإدارية وقدرتها في ممارسة أساليب الإدارة العلمية وأيضاً التصرف بصدق وأمانة ونزاهة.

٣- ومنها ما يتصل بالبيئة الإدارية؛ إذ تتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري مقابل ضعف دورها في ممارسة الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحرافات وتصحيح الأخطاء، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ داخل الجهاز الإداري للدولة ومن خارجها^{١٢٧١}. وتكليف المنظمات الإدارية بأعباء وظائف تفوق قدراتها وإمكانياتها البشرية والمادية؛ مما ينجم عنه عجزها وقصورها عن انجاز المعاملات أو تأخيرها، مما يدفع بعض المراجعين والمتعاملين مع الإدارة إلى الأساليب غير القانونية والملتوية لإنجازها بوقت أقصر وبجهد أقل، من ذلك تقديم الهدايا والرشاوى التي تعد من مظاهر الفساد وأدواته، والتوسع في إقامة المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ووضع الموارد والامكانيات الكبيرة تحت تصرفها والتساهل في اختيار القيادات الإدارية غير المحصنة أو المؤهلة لإدارتها^{١٢٧٢}.

٤- ومنها ما يتصل بالبيئة الاقتصادية، مثل تدني مستوى الرواتب أو الأجور وعدم مواكبة سياسات الأجور والمرتبات للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة، مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من الاحتياجات الضرورية بوسائل وطرق مشروعة، الأمر الذي يضطر معها بعضهم إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة.

ينظر د. أديب سليمان العيسى، الفساد الإداري والبطالة، ٢٠٠٩م، دون بلد نشر، ص ٤٦. 1271

ينظر عامر الكبيسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجية المواجهة، الرياض، ط١، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م، ص ٢٩-٣٠. 1272

٥- عدم استقلال الجهات الرقابية؛ إذ تتبع جميع الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد للسلطة التنفيذية، مما يؤثر في استقلاليتها؛ بوصف أن السلطة التنفيذية تكون هي المراقب والمراقب في الوقت ذاته وتتضح هذه التبعية (في اليمن على الحو الآتي: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والهيئة الوطنية العليا للرقابة عن المناقصات والمزايدات لرئاسة الجمهورية، وحدة مكافحة غسل الأموال، والبنك المركزي اليمني، الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة لوزارة الداخلية، إدارة حماية المستهلك لوزارة الصناعة والتجارة).

٦- وجود بيئة فاسدة تساند فيه السياسة العامة للدولة نظامًا بيروقراطيًا يسمح لأفراد محددين للوصول إلى موارد الدولة والتمتع بالامتيازات المتصلة بالمنصب الإداري، بصورة يترتب عليه سوء الاستغلال للوظيفة، بالإضافة إلى سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادات المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم بسبب عدم توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية، وإشغال المناصب الإدارية العليا بعناصر غير كفوءة، أوصلتها الطرق غير المشروعة إلى هذه المناصب؛ كالمحاباة والتميز والمحسوبية والوساطة، وعدم تمتع هؤلاء الأشخاص بالكفاءة الإدارية وعدم تمتعهم بالمهارات اللازمة^{١٢٧٣}. وعدم وجود رغبة صادقة من الحكومات في متابعة ملفات الفساد الكبرى المتصلة بالمشاريع الضخمة، التي تمس سياسيين وكبار المسؤولين واستمرار أصحاب المناصب الإدارية والحكومية في مراكزهم، وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب^{١٢٧٤}.

ينظر نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحتها، دراسة تحليلية، إيثراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠١٢م، ١٢١.

ينظر فتحي بن حسن السكري، دراسة حول أسس مقاومة الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ندوة دور المؤسسة^{١٢٧٤} المالية والمصرفية في مكافحة غسل الأموال المنعقدة في تونس خلال الفترة ١٩-٢٣ أغسطس ٢٠٠٧م، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ١٥٧-١٥٨.

٧- غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة^{١٢٧٥}.

كل هذه الأسباب نجدها متفشية في كل الأجهزة الحكومية اليمنية، وزادت في الفترة الأخيرة، فثمة استغلال المسؤولين في الدولة لمناصبهم ومواقعهم القيادية، من أجل تحقيق مصالح شخصية لأنفسهم ولأقاربهم ولقبائلهم ولأحزابهم، مما يحرم أفراد المجتمع - من ذوي الكفاءات والجدارة والنزاهة - من فرص التنافس الشريف والتوزيع الأمثل للموارد وإهدار المال العام؛ مما خلق تفاوت طبقي بين أفراد المجتمع، بالإضافة إلى عدم الشعور بالعدالة والمساواة والمطالبة بفك الارتباط من الوحدة اليمنية. ثمة تعيينات في الوظائف الحكومية؛ كوزراء أو نواب أو وكلاء ومدراء عموم وغيرها من الوظائف، لا تستند إلى معايير الكفاءة والجدارة، إنما مستندة إلى المحسوبية والواسطة والرشاوى؛ فهي تعيينات عشوائية لا تستند إلى أي قانون أو لائحة، فترى من يعين في السلك الدبلوماسي وهو لا يفقه في القانون ولا العلوم السياسية، كل مؤهلاته أنه من القبيلة أو من الحزب أو من الأقارب، وثمة من يعين في السلك العسكري وهو أصلاً في السلك المدني، ومنح الرتب العسكرية خارج إطار القوانين واللوائح المنظمة، ومن ذلك الترقيات وبيع الوظائف بمئات الآلاف من الريالات اليمنية أمام مرأى ومسمع الجهات المعنية، بل إن التلاعب بمسألة التوظيفات في أجهزة الخدمة المدنية تتم بالتواطؤ والتنسيق مع أجهزة السلطة المحلية ومكاتب الخدمة المدنية والمالية في المحافظات. وثمة عدد من القضايا تصل إلى المحاكم بهذا الشأن في الفترة السابقة، وشكلت لجان تظلمات لهذا الغرض إلا أنها لا تجدي نفعاً أمام سطوة الفاسدين والمتنفذين.

رابعاً: أسباب اجتماعية:

وتتمثل في: ضعف القيم أمام الماديات وطغيان السلوك الشخصي على المصلحة العامة، وبروز ثقافة جديدة، تسمى ثقافة الفساد corruption culture يُسأل عنها النظام

ينظر د. محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠. 1275

- الاجتماعي بأكمله الذي يتساهل ويتهاون مع حالات الفساد السياسي والإداري والاقتصادي، الامر الذي تراجعت أمامه القيم الإيجابية، قيم العمل والشرف والأمانة.
- تدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد، إذ توجد شريحة كبيرة من أفراد المجتمع تفتقر إلى الثقافة العامة، ناهيك عن الثقافة القانونية، يجعل منه فرصة سهلة المنال بالنسبة إلى الموظف الذي يحاول - دائماً - تعقيد الإجراءات للحصول على الرشوة، فالمواطن البسيط يجد نفسه مضطر لدفع الرشوة في سبيل إنجاز معاملته بالسرعة المطلوبة.
- عدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوس الأطفال؛ مما يؤدي إلى سلوكيات غير حميدة بقبول الرشوة وعدم المسؤولية وعدم احترام القانون، وتشبث بعض الإداريين ببعض الأمثلة الشعبية التي تخيل للعامة وكأنها مبادئ وقيم ملزمة للسلوك، مع أنها تتنافى مع القيم الدينية في التستر على المقصرين والمخالفين عن الانحرافات أو التجاوزات، أو تسمح ببقاء الفائزين من الموظفين أو تتساهل مع حالات التزوير والاستغلال، وغيرها من الظواهر المنحرفة، فتحول الإدارات والمصالح الحكومية إلى بؤر فساد، ومن أمثلة ذلك، مقولة: (قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق أو أصرف ما الجيب يأتيك ما في الغيب) وغيرها من العبارات، التي تستخدم في غير موضعها لتكون غطاء اجتماعياً للفساد الإداري وتبرير التصرفات الخاطئة الضارة.
- الظروف المحيطة بالموظف والبيئة الاجتماعية السائدة في المجتمع، وما تضمنته من عادات وتقاليد وقيم يؤمن بها، فمثلاً الولاءات الاجتماعية الطبقية للعائلة أو للقبيلة أو للمنطقة أو للحزب.. الخ، لها أولوية على الولاء للوطن وللمصلحة العامة، والاهتمام بالأقارب والأصدقاء يطغى على الاهتمام بالمصلحة العامة؛ إذ يتم تصنيف الناس وفق هذه الأسس قبل مناقشة أي أمر، وينعكس على اتخاذ القرارات، فيتم اتخاذها على أساس شخصي وعاطفي، وهو وضع غير طبيعي ومخالف لما هو متعارف عليه في المجتمعات المتقدمة إدارياً، التي تحتم على الموظف أن يتصرف بموضوعية

وتجرد^{١٢٧٦}. وهو ما أفرزته الحرب الأخيرة في اليمن، فقد تبين أن ولاء الجيش الوطني ليس للوطن، إنما لأشخاص - للرئيس السابق علي عبدالله صالح ومليشيات الحوثي- التي ما زالت توجه أسلحتها إلى صدور الشعب اليمني، وما ذلك إلا بسبب الولاء المناطقي والعشائري والعائلي والحزبي لأفراد وقيادات تلك الوحدات العسكرية من أفراد وضباط وقادة ألوية في الحرس الجمهوري والقوات الخاصة وغيرها، التي من المفترض - ومن واجبها- الوقوف مع الشرعية والتحالف وفي صفوف الشعب والمقاومة ، فالجيش ملك الشعب ومهمته حماية الجمهورية وسلامة أراضيها وأمنها^{١٢٧٧} . فهذا الجيش على العكس ولأنه لأشخاص ولمصلحة شخصية ونتيجة ذلك انهارت الدولة ومؤسساتها بسبب الفساد في الأجهزة العسكرية والأمنية، واليمن -حاليًا- مازال يعاني من حرب طاحنة لا نعرف متى نهايتها.

ينظر د. حمود عبدالله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل للندوة المنعقدة بصنعاء للفترة¹²⁷⁶ من ٢٩-٣١ يوليو ١٩٩٦م، بعنوان الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية الواقع والآفاق، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، ط١، ١٩٩٧م، ص ١٢٠.

ينظر نص المادة ٣٦ من الدستور اليمني.¹²⁷⁷

الفرع الثاني

الآثار الناجمة عن الفساد

الفساد آفة مدمرة إن تُرِكَت، وتنتخر في مفاصل الدولة، قوضت بنيانها وصدعت أركانها، فالفساد يتعارض مع الدافع الرئيس الذي قامت عليه فكرة الدولة، وهو التنمية وتوفير الأمن وإقامة العدل، فالفساد سوء إدارة الأموال العامة، ويضفي على بعض الدول صفة الأوبئة الاقتصادية والاجتماعية الحقيقية التي تمحو أو على الأقل تخفض من أداء شكل ونتائج الجهود الأساسية - أحياناً - التي تبدلها السلطات العامة من أجل تنمية دولها وتحسين مستوى معيشة شعوبها التي تعاني الكثير منها بصفة يومية. كما أن الآثار الرئيسة للفساد تتركز في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: آثار الفساد على المستوى السياسي

يترك الفساد آثاراً سلبية في النظام السياسي - برمته - سواء من حيث شرعيته أم استقراره أم سمعته ذلك كما يأتي:

- يؤثر في مدى تمتع النظام الديمقراطي وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية، وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام، كما يحد من شفافية النظام وانفتاحه.
- يؤدي إلى تقليص دور وحجم الديمقراطية وتدني مستوى المشاركة السياسية والشعبية بما يخلق حالة من التوتر وعدم الاستقرار السياسي، الأمر الذي يدفع النظام الحاكم إلى الاستعانة بقوة خارجية تساعد على استتباب النظام، مع ما يترتب - على ذلك - من نتائج سلبية؛ تؤدي في النهاية إلى فقدان القرار السياسي وضياح هيبة الدولة داخلياً وخارجياً^{١٢٧٨}.

¹²⁷⁸ ينظر علي أنور علي العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة 1278 دكتوراه، جامعة المنوفية، ٢٠٠٦م، ص ١.

- يؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي؛ كنتيجة لشراء الولاءات السياسية، وضعف المشاركة السياسية لغياب الثقة في المؤسسات العامة وأجهزتها الرقابية والمساءلة، وضعف الرقابة البرلمانية، أي عدم مساءلة الوزير أو الوزارة أو تقديم الاستجواب، وتمرير تقرير الموازنة العامة للدولة دون التدقيق في خروقاته¹²⁷⁹. وعليه لا بد من إعطاء المجلس الحق الكامل في التعامل مع الميزانية وتعديلها في الدستور القادم.
- يؤدي إلى الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية وهروب رؤوس الأموال المحلية، كذلك يترتب على الفساد الإداري والمالي تراجع الإيرادات الحكومية؛ وهذا يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي، مما يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقته الخارجية، لا سيما مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المالي، وما يتمخض عنه من تبعية وفقدان استقلالية القرار، فقد تضع هذه الدول شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها.
- يؤثر في القدرة المؤسساتية للحكومة، كما يؤثر سلباً في إجراءاتها واستنزاف مصادرها، ويؤدي إلى انتهاك مبدأ المشروعية، وتراجع في ظلها معايير الكفاءة والقدرة والأداء لشغل المناصب العامة داخل المؤسسات؛ نتيجة لانتشار الوساطة والمحسوبية والمحاباة، ويؤدي إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات - حتى المصيرية منها - وفق مصالح شخصية، دون مراعاة للمصالح العامة، كما يؤدي إلى الصراعات الكبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة.
- يؤدي إلى بقاء الطبقات الحاكمة في مقاعدها لفترة طويلة على رأس كثير من المؤسسات، الأمر الذي يؤدي - مع مرور الوقت - إلى تكوين (الشلل) ونمو شبكات المصالح التي تمتد لتشمل الأبناء والأقارب، وذلك ليس غريباً أن تنمو المصالح أو الغوايات حول أي مسؤول يبقى في منصبه لمدة تربو من خمسة عشر عاماً¹²⁸⁰.

نص المشرع الدستوري اليمني في المادة (٨٨) من الدستور المعدل على وجوب عرض الموازنة من قبل الحكومة¹²⁷⁹ على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، إلا أنه نص في نفس المادة على أنه "لا يجوز للمجلس أن يعدل مشروع الموازنة إلا بعد موافقة الحكومة. وهذا خلل كبير وقيد على مجلس النواب في ممارسته لأهم صلاحياته الرقابية المتعلقة بالمال العام وهو جوهر العملية الرقابية للمجلس.

- د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨-٩٩. 1280

يُعدّ الفساد قرين الاستبداد السياسي، يتأثر كليهما بالآخر، بل أن الفساد السياسي هو أعلى مراتب الفساد، ويؤثر- بقوة - في أنواع الفساد الأخرى، سواء كان أخلاقياً أم اقتصادياً أم اجتماعياً أم إدارياً، فهو يساعد على خلق بيئة فاسدة في شتى المجالات.

ثانياً: آثار الفساد على المستوى الاقتصادي

- يقود الفساد - كما أشرنا - إلى عديد من النتائج، منها تردي الأوضاع الاقتصادية، وهي:
- إهدار الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية في المشاريع التنموية والكلفة المادية الكبيرة للفساد وعلى الخزينة العامة، كنتيجة تهدر الإيرادات العامة، والتبذير في الإنفاق وعدم الكفاءة في تحصيل الموارد، والتهريب الضريبي؛ مما يكبد الدولة خسائر كبيرة في الدخل، عندما يقترن ذلك بالتبذير في الإنفاق العمومي؛ مما ينتج عن ذلك، على المدى القصير، انخفاض في نوعية البنية التحتية والخدمات الحكومية، وعلى المدى الطويل، عواقب سلبية نقدية متصلة بالميزانية، كما يؤدي الفساد إلى تشويه النفقات والأولويات الحكومية، بحيث تصبح (تغذية النظام) أولوية أهم من الصالح العام^{١٢٨١}.
- هدر المال العام والخاص وازدياد تنامي ظاهرة الفقر؛ إذ يعد الفساد أكبر مسبب للفقر، ومن ثم فالفساد والفقر يغذي أحدهما الآخر من حلقة محكمة يصعب فكها، وحيث يسود الفقر تزداد الهوة بين الأغنياء والفقراء. يهدد الفساد التنمية الاقتصادية والتقدم في الدول التي تعاني منه، ويؤدي إلى الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، فهو يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، التي تشكل شرط لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف في توفير فرص العمل وتوسيع ظاهرة البطالة والفقر.
- اللامساواة وغياب العدالة في توزيع الدخل القومي، أن أهم آثار الفساد الاقتصادية المباشرة هو إحداث خلل في توزيع الدخل القومي بآليات غير شرعية خارج دائرة الآليات الشرعية لتوزيع الدخل، فالأموال التي تهدر بسبب الفساد تكون في الغالب على

- السيطرة على الفساد دليل للبرلمانيين (الجزء الأول)، اعداد المركز الكندي بالاشتراك مع مؤسسات البنك الدولي،¹²⁸¹ بدعم من الوكالة الكندية للتنمية الدولية، مجلة الإداري الحديث، العدد الخامس، أكتوبر- ديسمبر ٢٠٠٩م، ص ٥٦.

حساب الفقراء الذين يحرمون من الخدمات، فيتحول جزء من دخولهم المحدودة للصرف على خدمات كان يمكن ان تقدمها لهم الدولة مجاناً أو مدعومة، وبذلك ينخفض دخلهم ومستوى معيشتهم، في حين يزداد دخل الفاسدين والشركات التي تمارس الفساد، فتكون النتيجة التوزيع غير العادل للثروة^{١٢٨٢}.

- يؤدي الفساد إلى تبديد الموارد القومية لبلد ما (كالبترول والغاز والمعادن) ويجعل إسهامها في التنمية الاقتصادية للدولة هامشياً، لذلك يعد الفساد أحد أهم العقبات أمام النشاط الاقتصادي، إذ يؤدي إلى تشويه القرارات الاقتصادية ويوجد عدم موضوعية في الإنفاق العام - كما أشرنا سابقاً-، ويؤثر سلباً في الاستثمار والنمو الاقتصادي وهجرة الكفاءات وفقدان مصداقية الدولة أو السلطة أمام الأطراف الخارجية^{١٢٨٣}.

- نهب أموال الدولة وتهريبها إلى الخارج، يؤدي إلى ضعف البيئة الاقتصادية للدولة، واعتماد الدولة على الاستيراد من الخارج، وحدوث خلل في ميزان المدفوعات، واهدار أموال الدولة، وسوء استخدامها وقلة عائداتها، كل ذلك يؤدي إلى تنامي عجز الدولة عن سد احتياجات المواطنين الأساسية، مما يدفع تلك الحكومات - غالباً - إلى التوسع في طباعة النقود لتغطية نفقاتها، وهو ما يترتب عليه انخفاض مستمر في قيمة العملة الوطنية ويؤدي إلى التضخم^{١٢٨٤}.

- الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية؛ فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، التي تشكل شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات

ينظر د. عبد الرحيم أحمد بلال، المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1282 بحوث واوراق عمل الملتقى الرابع لمنظمات المجتمع المدني ودورها في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المنعقد في عمان، مايو ٢٠٠٧م، ص ١٤٩.

ينظر عبير صالح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد والانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مرجع 1283 سابق، ص ٣٥.

- ينظر د. إبراهيم جبل: أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وسبل تطويرها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧م، ص ٣٩.

المحلية والخارجية على حد سواء، وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل ويوسع ظاهرة البطالة والفقر.

- هجرة الكفاءات الاقتصادية؛ نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.

ثالثاً: آثار الفساد على المستوى الاجتماعي

الفساد هو هدم وتدمير لقدرات و ثروات الدولة والانحراف بمسارها عن خدمة المجتمع والرقي به وإشباع الحاجات العامة لأفراده إلى التركيز على تحقيق مكاسب غير مشروعة لفئة محدودة، وهو قوة الظلم الاجتماعي والشعور بالظلم وعدم القدرة على دفعه، فضلاً عن عدم قدرة الفرد على إشباع الحاجات الأساسية لنفسه ولمن يعول، وبهذا يتم خلق بيئة لانتشار الفساد على نطاق واسع لمن يستطيعون أموال الدولة وثرواتها من دون وجه حق لينفقوها ببذخ وإسراف على نزواتهم، في الوقت الذي يكاد العوز يفتك بالمجتمع.

كما أن الفساد يؤدي إلى انهيار القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وغيرها، ويسهم في انتشار عدم المسؤولية واللامبالاة والنوايا السلبية بين أفراد المجتمع، ويؤدي إلى التعصب والتطرف في الأداء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم، ويعمق الشعور بالحق تجاه السلطة من قبل المتضررين، ويزيد من نسبة الفقراء، وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب، ويؤدي إلى التراجع في تقديم الخدمات الأساسية الصحية والتعليمية، كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفریط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام^{١٢٨٥}.

نتيجة الفساد كان الفقر والحاجة بين أوساط الشباب في اليمن للبحث عن وسيلة للعيش فألجأهم للانخراط في الجبهات، نتيجة العوز مقابل ألف ريال سعودي ومنهم من استشهد ومنهم من فقد أحد أعضائه وصار معاق.

ينظر مجدي حلمي، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص ٣٦. 1285

المبحث الثاني

الأساس القانوني لمكافحة الفساد

مما لا شك فيه أن للجمهورية اليمنية عددًا من الهيئات والتشريعات المنظمة لمكافحة الفساد سنتطرق إليها في الآتي:

المطلب الأول

الأجهزة والهيئات المعنية بمكافحة الفساد

الفرع الأول

الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

يعد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة نتاج لدمج جهازي الرقابة المالية بعد توحيد اليمن في ١٩٩٠م، وقد أنشئ هذا الجهاز بموجب القرار الجمهوري رقم (٣٩) لعام ١٩٩٢م^{١٢٨٦}، ويمثل الجهاز هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية^{١٢٨٧}. ويهدف هذا الجهاز تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية والمساهمة في تطوير أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز على الأخص مستوى أداء مهنة المحاسبة والمراجعة في الجمهورية اليمنية^{١٢٨٨}. أخضع القانون عددًا من الأشخاص العامة لرقابة الجهاز وهي كالاتي^{١٢٨٩}:

ينظر الجريدة الرسمية، العدد (٤/٧) لسنة ١٩٩٢م.¹²⁸⁶

ينظر نص المادة رقم (٣) فقرة (ج) من القانون رقم ٣٩ بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.¹²⁸⁷

ينظر نص المادة رقم (٤) من القانون نفسه.¹²⁸⁸

ينظر نص المادة رقم (٦) من القانون نفسه.¹²⁸⁹

١-الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، وتشمل: وحدات الجهاز الإداري للدولة والوزارات والمصالح والأجهزة والهيئات العامة وجميع الوحدات والفروع التابعة، لها ويدخل في ذلك الفروع في المحافظات والمكاتب والمديريات، بالإضافة إلى السفارات اليمنية في الخارج، والملحقيات الثقافية، والعسكرية والإعلامية والصحية، وبصورة أدق جميع الوحدات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة^{١٢٩٠}.

٢-الوحدات الاقتصادية والمنشآت التابعة لاي منها: يقصد بها جميع وحدات القطاع العام، وهي جميع الوحدات التي تمتلكها الدولة ملكية كاملة بنسبة ١٠٠% ووحدات القطاع المختلط، وتشمل المصارف والمؤسسات والهيئات والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها، ووحدات اقتصادية أخرى تشمل: الشركات والمؤسسات التي تساهم فيها أي من وحدات القطاع الإداري، أو وحدات القطاعين العام والمختلط والمجالس المحلية، أو الوحدات المعانة بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو الشركات التي تمنح حق الامتياز في البحث، أو الاستغلال أو التنقيب عن الثروات المعدنية والبتروولية والزراعية، أو أي شركة تملك حق الامتياز والاستغلال لاي من الأموال العامة^{١٢٩١}.

٣-المجالس المحلية وتكويناتها، وتشمل: المجالس المحلية المنتخبة في مختلف المحافظات والمديريات وأية مشروعات تشارك فيها المجالس المحلية أو تساهم فيها أو تحت إشرافها^{١٢٩٢}.

٤-الوحدات المعانة: يقصد بها: الجمعيات التعاونية ذات النفع العام والنقابات والتنظيمات الشعبية المختلفة وأية جهة، التي تتلقى إعانة نقدية أو عينية أو مزيةً أخرى من الدولة،

ينظر نص المادة رقم (٢) فقرة (ج) من قانون الجهاز حيث عرفت وحدات الجهاز الإداري: جميع الوزارات¹²⁹⁰ والمصالح والأجهزة الحكومية وفروعها.

ينظر نص المادة رقم (٢) فقرة (د) من قانون جهاز الرقابة والمحاسبة. وينظر د. عبدالكريم الملاحي، وفيصل¹²⁹¹ عبدالسلام قمحان، ود. علي قاسم سلام، شرح قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم ٣٩ لعام ١٩٩٢م دراسة مقارنة، دون دار نشر، مايو ١٩٩٢م، ص ١٠٨.

ينظر نص المادة رقم (٢) فقرة (ه) من القانون المذكور.¹²⁹²

ذلك للتحقق من مدى تحقيق الأهداف التي تقررها السياسة العامة لمنح هذه الإعانات، أو منح الإعفاءات من الرسوم المقررة قانوناً أو أي مزية أخرى.

يمارس الجهاز أنواع عديدة من الرقابة، فقد بين المشرع اليمني أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز - بموجب نص المادة (٥) من القانون المذكور - وهي: الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية، ذلك على النحو الآتي:

أولاً: اختصاص الجهاز في مجال الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي^{١٢٩٣}

١- مراقبة مختلف أجهزة الدولة في مجال الإيرادات والمصروفات والرقابة عن طريق القيام بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة، والمصروفات العامة، والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف أو الاستحقاق قد تمت بطريقة نظامية، وفق القوانين واللوائح والنظم المالية والمحاسبية المقررة.

٢- ومراجعة حسابات مرتبات التقاعد ومكافآت نهاية الخدمة والمعاشات والتأمينات الاجتماعية، والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

٣-مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والترفيعات والعلاوات وبدل السفر ومصروفات الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

٤-مراجعة الحسابات الوسيطة من عهد وأمانات وحسابات جارية والحسابات النظامية وما في حكمها للتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، وأنها مقيدة بالسجلات ومقيدة بالمستندات.

٥-مراجعة مختلف الإيرادات الناتجة عن سائر التصرفات في الأموال العامة، وبحث أوجه الاستخدام والاستغلال والاستثمار فيها، وبحث حالة المخازن والمستودعات وما في حكمها، وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ومحاضر الجرد والفحص والاستلام.

¹²⁹³ ينظر نص المادة رقم (٧) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (٣٩) لعام ١٩٩٢م.

٦- بحث أسباب ما يتلف أو يتراكم منها، واقتراح وسائل علاجها ودراسات فروقات الجرد وما تم بشأنها.

٧- فحص ومراجعة أعمال المشتريات والمقاولات والأشغال العامة وعقود التوريد والخدمات، والتحقق من أنها تمت بطريقة تتفق مع القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها.

٨- فحص أنظمة الرقابة الداخلية وإجراءات الضبط الداخلي ومراجعة السجلات والدفاتر والمستندات للتأكد من كفايتها والكشف عن المخالفات المالية ووقائع الفساد - ان وجدت - وبحث بواعثها والتعرف على جوانب الخلل في أنظمة العمل التي أدت الى حدوثها.

٩- اقتراح وسائل علاجها وتلافيها، ومراجعة القروض والسلف والمساعدات والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة أو أحد الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وفحص الوثائق والمستندات والعقود والاتفاقيات المتعلقة بها، والتأكد من قيدها في الدفاتر والسجلات، سواء في حالة الاقتراض أم في حالة الإقراض.

١٠- مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من وإلى جهات محلية أو خارجية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح والقرارات النافذة ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في العقود والاتفاقيات المتعلقة بها، ومراجعة الحسابات الختامية لمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

١١-مراجعة الحساب الختامي الذي أسفر عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها والمستقلة عنها، وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات في تطبيق القوانين والقرارات والقواعد والأنظمة المالية المقررة.

ويلحظ مما سبق أن الجهاز يقوم عن طريق رقابته المالية بشقيها المحاسبي والنظامي بالرقابة على الجهات الخاضعة لرقابته عن طريق الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها من تحقيق وتحصيل وتوريد، وكذا الرقابة على عمليات النفقات العامة بجميع مراحلها من ارتباط بالنفقة وتصفيتهما والأمر بالصرف والدفع الفعلي، وأيضًا الرقابة على الإقراض للتحقق - بوجه خاص- من مدى قانونية عملية الاقتراض على عمليات الاستثمار، وعملية حسابات التسوية من سلف وأمانات وغيرها، رقابة الجهاز رقابة مشروعية لاحقة

على الصرف تهدف إلى التحقق من إن الإيرادات العامة، والنفقات العامة تمت وفق ما جاء بالموازنة العامة للدولة وطبق القوانين واللوائح والتعليمات المالية والمحاسبية.

كما خول المشرع الجهاز حق القيام بممارسة الرقابة المسبقة إلى جانب الرقابة اللاحقة على الصرف، وقصر ذلك على بعض المجالات والأنشطة المهمة، وذلك من خلال النص أنه يجب "على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن توافي الجهاز قبل الشروع في تنفيذ مشروعات استثمارية، بوقت كافٍ بصورة من دراسات الجدوى الاقتصادية لكل مشروع استثماري، وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع"^{١٢٩٤}.
ثانيًا: اختصاص الجهاز في مجال الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة:

تعد الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة هي النوع الثاني من الرقابة على استخدام المال العام التي يقوم بها الجهاز، إذ يباشر الجهاز الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الكفاءة والاقتصاد والفعالية، ذلك على النحو الآتي:

١- بالمراجعة وإبداء الرأي بشأن خطط ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومتابعة وتقييم البرامج الخاصة بتنفيذها للتحقق من أن النتائج الفعلية المحققة تتفق مع ما هو مخطط ومرسوم لها من حيث التكاليف والتوقيت الزمني والأهداف، طبق الشروط والمواصفات المحددة.

٢-مراجعة وتقييم ومتابعة كل من الخطط المالية والاقتصادية العامة للدولة، والخطط المالية والاقتصادية الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، للتحقق من أن الخطط الخاصة تتماشى مع جميع النواحي والأوجه من الخطط العامة، والتأكد من نتائج تنفيذ كل منها وأنها تتفق مع ما هو مرسوم ومخطط لها.

٣-فحص وتقييم البرامج والموازنات السنوية المتعلقة بالنواحي المالية والاقتصادية، لا سيما في مجالات النقد الأجنبي والموازنات السلعية وموازنات القوى الوظيفية للتحقق من موضوعية وواقعية أسس إعدادها وكفاءة الأساليب والإجراءات المتبعة في تنفيذها، ومدى الفعالية في تحقيقها للنتائج والأهداف المرجوة.

ينظر نص المادة رقم (١٥) فقرة (٦) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني..¹²⁹⁴

٤-تقييم ودراسة نظم التكاليف ومعدلات الأداء ومعدلات التكلفة، للتحقق من كفاءتها وواقعيتها، ودراسة سياسات التسعير وعلاقتها بالتكاليف من ناحية، وبالقرارات والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص من ناحية أخرى... وغيرها من الاختصاصات^{١٢٩٥}.

ويلحظ ان المشرع اليمني يسعى لإعطاء الجهاز الصلاحية لمراقبة مدى الفعالية في استخدام الموارد، وتقييم أداء الوحدات المختلفة الخاضعة لرقابته، وهذا يشكل تطوير وتحديث للمفاهيم الرقابية التي ظلت سائدة لفترة طويلة، ومع ذلك يؤخذ على هذا النوع من الرقابة في اليمن أنه من الناحية التطبيقية لا يتحقق بالشكل المطلوب^{١٢٩٦}. وذلك يرجع إلى نوعية الرقابة التي تتطلب توافر كادر متخصص خبير في النواحي الفنية، وفي مجال عمل الإدارات المختلفة التخصص، وهذا أمر يفتقده هذا الجهاز، ومن ثم لا تخرج هذه الرقابة بالشكل المطلوب، ولا يتحقق الغرض منها ويعد من أوجه القصور في رقابة الأداء للجهاز أنها تمارس بصورة منفصلة عن الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي.

ثالثاً: اختصاص الجهاز في مجال الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية:

يمارس الجهاز المركزي في مجال الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية الاختصاصات العامة الآتية:

في مجال الرقابة القانونية، يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، ذلك للتأكيد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها والتحقق من أن الجزاء الموقع يتناسب مع جسامة المخالفة.

ويختص الجهاز بفحص القوانين واللوائح والنظم المالية والإدارية والمحاسبية؛ للتحقق من كفايتها واقتراح وسائل تلافي أوجه القصور فيها، كما يقوم الجهاز بالمساهمة في إبداء الرأي

ينظر بقية الاختصاصات في نص المادة رقم (٥) البند (٢) من القانون نفسه.¹²⁹⁵

ينظر نضرة حسين عبد الرحمن العمري، دور الرقابة في تحقيق الانضباط الإنفاقي في الجمهورية اليمنية "دراسة¹²⁹⁶ مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، ٢٠٠٨م، ص ١٤٨.

في مشاريع القوانين واللوائح والقرارات والنظم التي تتصل بمجالات المحاسبة أو المراجعة أو التفتيش والرقابة المالية^{١٢٩٧}.

ويباشر الجهاز اختصاصاته عن طريق المراجعة والفحص والتفتيش والمعاينة، ذلك من خلال فحص السجلات والحسابات المستندية المؤيدة لها وله الحق في أن يتحفظ عليها أو ينسخها أو يصورها، وله أن يوجه الاستفسارات والتساؤلات إلى ذوي العلاقة وتلقي ردودهم الخطية، وله بصفة استثنائية أن يقدم طلب مسبب عن طريق الوزير المختص أو المحافظ حضور المختصين أو المعنيين إلى مقر الجهاز لمناقشتهم والحصول على معلومات أو بيانات والادلاء بإيضاحات، وله حق الاتصال المباشر بجميع المختصين والمعنيين من موظفي الجهاز الخاضعة لرقابته أو السابقين لهم أو بأي شخص له علاقة بالموضوعات محل الفحص، وله -على وجه الخصوص- الاتصال المباشر بممثلي وزارة الخدمة المدنية والمالية.

ويحق للجهاز ضبط المستندات الدالة على الفعل أو الامتناع المعاقب عليه قانوناً ذلك وإحاطة الجهة الإدارية المختصة بتقرير مشفوع بالإجراءات القانونية التي يوصي الجهاز باتخاذها. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ماذا لو تقاعست الجهة الإدارية المختصة عن اتخاذ الإجراءات القانونية التي أوصى بها الجهاز خلال (٣٠) يوماً على الأكثر من إحاطتها؟

هنا يحق للجهاز إحالة الموضوع مع مستنداته إلى الجهات القضائية المختصة، واستثنى المشرع من ذلك الأفعال المنسوبة إلى الوزراء ونوابهم والمحافظين، فيكتفى برفع التقارير عنهم إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ليقرروا بشأنهم ما يروه مناسباً من الإجراءات^{١٢٩٨}. ولغرض إثبات ما يكتشف من مخالفات مالية وإدارية أو وقائع جنائية

ينظر نص المادة رقم (٨) الفقرات (أ، ز، ح، ط، ي) والمادة رقم (٩) الفقرات (أ، ب) من القانون المذكور.¹²⁹⁷

هذا الاستثناء وفقاً لقانون رقم (٦) لعام ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا.¹²⁹⁸

مضرة بالمصلحة العامة يتمتع أعضاء الجهاز- الذين يتم تحديدهم وفقاً للشروط والأوضاع التي تنظمها اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز- بصفة الضبطية القضائية^{١٢٩٩}. ويتضح مما سبق أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يضطلع بممارسة عديد من الاختصاصات الرقابية، منها: (الرقابة المالية والرقابة على الأداء والرقابة القانونية). وللجهاز- في سبيل القيام بممارسة تلك الاختصاصات - عديد من الصلاحيات والسلطات، سواء في الاعتراض على القرارات الصادرة من الجهات الإدارية بشأن المخالفات المالية التي تقع بموجب نص المادة (١٥) من قانون الجهاز من جهة، ومن جهة أخرى ما يعرف بالضبطية القضائية الممنوحة للجهاز بموجب الفقرة ٨ من المادة (١١).

ويعد الجهاز التقارير الرقابية الآتية^{١٣٠٠}:

- ١- نتائج المراجعة والفحص والتفتيش في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، متضمنة مقترحات الجهاز وتوصياته، ويرسلها إلى رؤساء الجهات التي تخصها، وصوراً منها إلى الجهات والسلطات المختصة.
- ٢- نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الاقتصادية والوحدات المعانة، والتعاونيات ويرسلها إلى الجهات المختصة، متضمنة رأيه فيما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر عن حقيقة المركز المالي وعن نتائج الأعمال، وأي ملاحظات أو تحفظات أخرى.
- ٣- نتائج تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته، متضمنة المقترحات والتوصيات لمعالجة كافة أوجه القصور والضعف، وما يرى ضرورة إتباعه مستقبلاً ويرسلها إلى الجهات المختصة.
- ٤- نتائج مراجعة الحساب الختامي لتنفيذ موازنة الجهات الخاضعة للرقابة، ويرسلها إلى تلك الجهات وإلى الجهة المختصة والمعنية.

ينظر: المادة رقم (١١) الفقرات (١، ٢، ٣، ٧، ٨) من قانون الجهاز المذكور وينظر: المواد ١٩، ١٨، ٢٠، ٢١ من 1299 لائحته التنفيذية، المنشورة بقرار مجلس الوزراء (٢) لسنة ١٩٩٣م، الجريدة الرسمية، العدد الثامن، ٩ ذو القعدة ١٤١٣هـ، الموافق ٣٠ ابريل ١٩٩٣م.

ينظر نص المادة رقم (١٣) من نفس القانون. 1300

٥- يعد الجهاز تقريراً بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها والمستقلة عنها وترفع إلى مجلس الرئاسة ومجلس النواب ومجلس الوزراء، ويرسل نسخاً منها إلى الجهات المختصة والمعنية في الدولة وذلك في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً للجهاز من وزارة المالية.

ويجب على السلطات المختصة في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تنفيذ توصيات وإرشادات الجهاز الخطية، من ذلك:

- الوقف المؤقت لأي موظف عام إذا تأكد أن استمراره في العمل يشكل عائقاً يحول دون مباشرة الجهاز لاختصاصاته.
- اتخاذ الإجراءات القانونية، لاسترداد الأموال العامة من المتسببين والمسؤولين عن ضياعها.
- وقف صرف أي مبالغ للغير أو إعفائه من مبالغ مستحقة، إذا تأكد أنها غير قانونية.
- وقف تنفيذ أي اتفاقيات تأكد أنها مخافة للقوانين النافذة أو كان من شأنها الإضرار بمصلحة الدولة.
- اتخاذ الإجراءات القانونية في حق الموظف الذي يرتكب أحد المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون والقوانين واللوائح المنظمة والقرارات النافذة.
- والجهاز مستقل في أداء مهامه، ولا يجوز لأي جهة كانت التدخل في شؤون الجهاز أو فروعه أو موظفيه بأي صورة كانت^{١٣٠١}.

نخلص إلى أن طبيعة الجهاز واستقلاليته من الناحية العملية لا يتمتع بالاستقلال الكامل، وإن نص المشرع على أنه هيئة رقابية عليا مستقلة، ولا يجوز لأي جهة التدخل في شؤونه؛ ذلك لأن الجهاز يلحق بمجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية) ورئيس الجهاز يُعين ويُعزل بقرار من قبل رئيس الجمهورية^{١٣٠٢}، كذلك يحق لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب تكليف الجهاز بفحص نشاط أي من الجهات الخاضعة للرقابة وإعداد تقارير

ينظر المادة (١٤، و) والمادة رقم (٢٢) من نفس القانون.¹³⁰¹

ينظر المواد (٣، ج)، و(١٩، ب) من قانون الجهاز المذكور.¹³⁰²

أو تقديم بيانات عن أي منها^{١٣٠٣}، وهذا تدخل في اختصاص الجهاز ويمس استقلاليتها؛ إذ إنه يكون عرضة للتأثيرات والضغوطات من قبل هؤلاء المسؤولين واستخدام الجهاز كورقة ضغط في المماحكات السياسية والحزبية بعيداً عن الدور الرقابي للجهاز، ولهذا يجب أن يكون الجهاز مستقلاً وعدم منح الاختصاص لأي جهة بتكليف الجهاز بالفحص والمراجعة لأي من الجهات الخاضعة لرقابته، لا سيما أن المشرع قد حدد الجهات الخاضعة لرقابته، فالدستور اليمني جاء خالٍ من النصوص التي تبين استقلالية واختصاصات الجهاز أسوةً بالدساتير العربية الأخرى؛ كالدستور المصري مثلاً، فالنص يعطي الجهاز قوة وصلاحيات أوسع في ممارسة اختصاصاته. كذلك نجد استقلال الجهاز منقوص لخضوع موازنة الجهاز لرقابة السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية فيما يتصل بتعديل تقديرات الموازنة وإقرارها، كونها تدرج في موازنة رئاسة الجمهورية وترفع لمجلس الوزراء لإقرارها^{١٣٠٤}. وهذا يعد اعتداءً صارخاً على قانون الجهاز ولائحته التنفيذية.

كذلك نصت اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد على أن " للهيئة أن تستعين بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وأي جهة رقابية أخرى للقيام بمهمة معينة ورفع نتائج ما يتم التوصل إليه للهيئة"^{١٣٠٥}. وكأن الجهاز بمنزلة فرع للهيئة في الوقت نفسه، الهيئة إحدى الجهات الخاضعة لرقابته وإن كانت تمتنع عن تقديم حساباتها للجهاز بحجة الاستقلالية مثلها مثل السلطة القضائية^{١٣٠٦} والبنك المركزي ومجلس النواب والمجلس التشريعي ووزارة

ينظر المادة رقم (١٠، ب) من قانون الجهاز، والمادة رقم (١٧٦) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة¹³⁰³ الداخلية لمجلس النواب.

ينظر نص المواد (٢٦ و ٢٧) من قانون الجهاز.¹³⁰⁴

ينظر نص المادة رقم (١٦٥) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩) لسنة ٢٠١٠م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون¹³⁰⁵ مكافحة الفساد رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٠، لسنة ٢٠١٠م.

الاستقلالية التي تحتج بها السلطة القضائية استناداً لنص المادة (١٤٩) من الدستور والتي تنص " القضاء سلطة¹³⁰⁶ مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً..." والاستقلالية التي يقصدها المشرع الدستوري هي الاستقلالية في الحكم باعتبار القضاء لا سلطان عليه أما الجوانب الإدارية والمالية، فهو كغيره من الجهات يخضع لرقابة الجهاز.

الدفاع وغيرها¹³⁰⁷. نرى أن المشرع القانوني غير موفق في هذا النص؛ ذلك أن الهيئة هي إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والجهاز يرفع تقاريره للسلطات العليا للدولة وللجهات القضائية وفق ما نص عليه القانون، فعدم خضوع هذه الجهات لرقابة الجهاز يحد من استقلاليته ويخلق نوعاً من التمايز بين الأجهزة والمؤسسات والمصالح الحكومية داخل الدولة، فما هي الجهة التي ستتولى رقابتها، ويعد تكريس للفساد في تلك الأجهزة.

وكذلك هناك بعض نصوص قانون الجهاز وضعها المشرع اليمني، تُعد بمنزلة قيداً على استقلال الجهاز وممارسة اختصاصاته في الكشف عن قضايا الفساد، ونص على إحالة تقاريره للجهة المعنية عند اكتشافه لوقائع مضرّة بالمال العام، وإذا لم تتخذ الإجراءات القانونية خلال (٣٠) يوماً يحيل الموضوع للنيابة¹³⁰⁸. والسؤال هو كيف للجهة أن تحاسب نفسها أو موظفيها؟ فلم تعمل على محاسبة موظفيها تأديباً على المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبلهم وفق ما نص عليه قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ولائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية¹³⁰⁹. وعليه نرى ضرورة إحالة قضايا الفساد والقضايا المضرّة بالمال العام كافة إلى النيابة مباشرة، والغاء ما ورد في هذا النص من استثناء الوزراء ونوابهم والمحافظين.

وخلى هذا القانون من أية نصوص تنظم علاقة الجهاز باللجان البرلمانية، من ناحية تنظيم آليات التعامل مع ما تتضمنه تقارير الجهاز، عكس اللائحة الداخلية لمجلس النواب¹³¹⁰.

أشار تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لعام ٢٠١٣م بشأن الحسابات الختامية لتلك الجهات، وهذه مشكلة¹³⁰⁷ يعاني منها الجهاز طيلة السنوات السابقة ورفع بشأنها عدة مذكرات للسلطات العليا في الدولة إلا أنه وإلى اللحظة لم يتم حسمها ولا زال الوضع كما هو.

ينظر نص المادة رقم (١١، البند ٧) من قانون الجهاز.¹³⁰⁸

ينظر نص المادة رقم (١١١) من قانون الخدمة المدنية والمادة رقم (١١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم¹³⁰⁹ ٢٧ لسنة ١٩٩٨م، بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.

ينظر: المواد (١٧٦، ١٧٧، ١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٣م،¹³¹⁰ والمعدلة بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وفيما يتصل بصفة الضبطية القضائية، فثمة إشكالية تثار بشأنها التبعية لأعضاء الجهاز الذين تم منحهم صفة الضبطية وفق ما نص عليه القانون¹³¹¹. قانون الإجراءات الجزائية ينص على أن " يكون مأموري الضبط القضائي تابعين للنائب العام وخاضعين لإشرافه في نطاق صلاحيات الضبط القضائي"¹³¹².

ينظر نص المادة رقم (١١ البند ٨) من قانون الجهاز.¹³¹¹

ينظر المواد (٨٤) و(٨٥) من قانون الإجراءات الجزائية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ م.¹³¹²

الفرع الثاني

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

يهدف قانون مكافحة الفساد رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٧م إلى إنشاء هيئة وطنية مستقلة عليا، لها صلاحيات قانونية في مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه، ومنع الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة عن ممارسته. وتعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، وإرساء مبدأ الشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية، بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد، وتفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة، والتيسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية، وتشجيع وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه^{١٣١٣}. ينفذ هذا القانون على:

- كافة جرائم الفساد ومرتكبيها التي تقع كلها أو بعضها أو جزء منها في الجمهورية أو إحدى المؤسسات التابعة لها في الخارج أيًا كانت طبيعة وجنسية مرتكبيها.
 - جرائم الفساد ومرتكبيها التي تقع خارج الجمهورية، وتكون المحاكم اليمينية مختصة بها وفق قانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة غسل الأموال والقوانين النافذة الأخرى، وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو انضمت إليها^{١٣١٤}.
- وحدد المشرع عددًا من الجرائم التي تعد من جرائم الفساد، وهي الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني والجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليهما في قانون الجرائم والعقوبات، والجرائم المخلة بسير العدالة واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، المنصوص عليهما في قانون الجرائم والعقوبات، رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية

ينظر المواد (٣) و(٥) من القانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بشأن مكافحة الفساد.¹³¹³

ينظر نص المادة رقم (٤) من قانون مكافحة الفساد.¹³¹⁴

العمومية أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات ووظائفهم، بقصد الحصول على منفعة تجارية أو مزية غير مستحقة أو الاحتفاظ بها متى اتصلت بتصريف الأعمال التجارية الدولية، وينفذ بشأنها الحكم الوارد في قانون الجرائم والعقوبات، جرائم التزوير المتصلة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات، وجرائم التهريب الجمركي والتهرب الضريبي والغش والتلاعب في المزايدات والمناقصات والمواصفات وغيرها من العقود الحكومية، وجرائم غسل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة، واستغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة وجرائم الثراء غير المشروع وأية جرائم آخر ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد¹³¹⁵. ولا تسقط بالتقادم الدعاوى المتصلة بالفساد والعقوبات المحكوم بها والمترتبة على جرائم الفساد، ودعاوى الاسترداد والتعويض المتصلة بجرائم الفساد.

أولاً: تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

ووفق هذا القانون شكلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالقرار الجمهوري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧م من أحد عشر عضواً من تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة، ومن ممثل عن منظمات المجتمع المدني وممثل عن القطاع الخاص وممثل عن قطاع المرأة، يقدم مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة مرشحين تتضمن ثلاثين شخصاً، يزكي مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري أحد عشر من هذه القائمة، وترفع هيئة رئاسة مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات ليصدر قراراً بتعيينهم، ويمنح عضو الهيئة درجة وزير. والهيئة كيان مستقل يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي ويمارس مهامه بكل حرية وحيادية، ولا يجوز لأي شخص أو جهة التدخل في شؤونه بأي صورة كانت، ويعد مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون¹³¹⁶. ومدة

ينظر نص المادة رقم (٣٠) من القانون نفسه.¹³¹⁵

ينظر المواد (٦ و٩ و١٥ و١٦) من قانون مكافحة الفساد اليمني والمادة رقم (٦) من لائحته التنفيذية.¹³¹⁶

أعضاء الهيئة خمس سنوات تبدأ من اليوم التالي لصدور قرار تعيينهم ولمدة واحدة ويمنح عضو الهيئة درجة وزير¹³¹⁷.

ومما سبق نجد أن إجراءات تشكيل الهيئة وإن كانت تمت عبر مجلس الشورى ومجلس النواب، إلا أن مجلس الشورى يعين بالكامل من قبل رئيس الجمهورية¹³¹⁸، إضافة إلى الأغلبية المريحة في مجلس النواب هي للحزب الحاكم (حزب المؤتمر الشعبي العام سابقاً) وهم جميعاً يدينون بالولاء لرئيس الجمهورية كون أن له الفضل في تعيينهم، عندئذ لا مجال للحديث عن الاستقلالية.

ثانياً: مهام واختصاصات الهيئة

وتتولى الهيئة ممارسة عدد من المهام والاختصاصات، كإعداد وتنفيذ السياسة العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد، ووضع إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وإعداد وتنفيذ الآليات والخطط والبرامج المنفذة لها، واتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في التعريف بمخاطر الفساد وآثاره في المجتمع وتوسيع دور المجتمع المدني في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته، تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفق التشريعات النافذة، التحقيق مع مرتكبي الفساد وإحالتهم للقضاء، وجمع المعلومات المتصلة بصور وأشكال الفساد كافة، والعمل على إيجاد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفق التشريعات النافذة، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لاسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإلغاء أو فسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات إذا تبين أنها قد أبرمت بناءً على مخالفة لأحكام القوانين النافذة وتلحق ضرراً بالصالح العام،

ينظر نص المادة رقم (٩) فقرة ز من القانون نفسه.¹³¹⁷

تنص المادة رقم (١٢٦) من الدستور بأنه "يتكون مجلس الشورى من مائة وأحد عشر عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من غير الأعضاء في مجلس النواب...."¹³¹⁸

ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً¹³¹⁹. وتقوم بدراسة وتقييم التشريعات المتصلة بمكافحة الفساد لمعرفة مدى فعاليتها واقتراح مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو انضم إليها¹³²⁰. ورفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب¹³²¹. والقيام بتدابير تشريعية من خلال قيام الهيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة بدراسة وتقييم واقتراح تطوير التشريعات العقابية المتصلة بجرائم الفساد من الناحيتين الإجرائية والموضوعية لمواكبة أحكام الاتفاقية وتقديمها لمجلس النواب لمناقشتها وإقرارها وفق الإجراءات الدستورية، والقيام بالدراسات حول إنشاء محاكم إدارية مختصة وإيصال الجهات ذات العلاقة بإنشائها وفق أحكام القوانين ذات العلاقة. وتقوم الهيئة بدراسة وتقييم واقتراح تطوير نظم التوظيف وتقديمها للجهات المختصة للأخذ بها بغية تعزيز مبدأ الكفاءة والجدارة والإبداع في تولي مناصب الوظيفة العامة، وتعزيز نظم الاختيار والتأهيل والتدريب لشغل المناصب العامة الأكثر عرضة للفساد لضمان حسن الأداء، وتعزيز مبدأ الشفافية في الوظيفة العامة ومنع تضارب المصالح بين الوظيفة العامة والقائمين بها، مع وضع ضوابط وتحديد مدة زمنية بعد انتهاء خدمة الموظف العام لمنع ممارسته لأنشطة مهنية أو تجارية أو التحاقه بالعمل لدى القطاع الخاص إذا كان لذلك صلة مباشرة بالوظائف العامة لتحقيق مآرب شخصية غير مشروعة، وتعزيز وتفعيل التدابير التأديبية الإدارية لمنع استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مآرب شخصية، ووضع النظم الهادفة إلى بيان الأداء والسلوك الوظيفي السليم والمشرف للوظيفة العامة¹³²². في الواقع العملي لم يتحقق أي شيء من ذلك، لا على مستوى الوظائف العليا ولا على مستوى الوظائف الدنيا، ونجد في الأجهزة والمصالح والمؤسسات الحكومية الأكثر عرضة للفساد؛ كالجمارك والضرائب والجيش والأمن والتربية والتعليم

- ينظر نص المادة رقم (٨) من قانون مكافحة الفساد.¹³¹⁹

- ينظر نص المادة رقم (٢٠) من القانون نفسه.¹³²⁰

- ينظر نص المادة رقم (٨) فقرة (١٦) من قانون مكافحة الفساد.¹³²¹

ينظر نص المادة رقم (٢١) من قانون مكافحة الفساد.¹³²²

والجامعات والصحة وغيرها تجد ما زال فيها أشخاص يمارسون الفساد وما زالوا في مواقعهم، والسبب يعود إلى أن تولي المناصب العامة لا تعتمد على الكفاءة أو النزاهة أو الجدارة، إنما تعتمد على معيار المحاصصة والانتماء الحزبي والسلطة والنفوذ القبلي والواسطة والمحاباة، وهذه الأفعال لا يجرمها قانون الجرائم والعقوبات وقانون مكافحة الفساد، وعليه يجب تجريم هذه الأفعال في قوانين الدولة القادمة.

وفي مجال إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة تقوم الهيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة بتعقب وضبط وحجز واسترداد ومصادرة الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد وفق الأحكام والقواعد والإجراءات المقررة في القوانين النافذة والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو انضمت إليها¹³²³. وألزمها المشرع بوجود القيام بأعمال التحري وجمع الاستدلال فور علمها بوقوع جرائم الفساد، من خلال الاطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتصلة بالجريمة محل العلم، وطلب موافاتها بأية معلومات أو بيانات أو وثائق متصلة بها¹³²⁴. ولها الحق في مخاطبة واستدعاء المعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتصل بالفساد وفق التشريعات النافذة¹³²⁵.

إن أبرز المعوقات للهيئة، يتمثل في النصوص الدستورية، إذ تنص أنه "لرئيس الجمهورية ولمجلس النواب حق إقالة رئيس الوزراء أو نوابه والوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع من جرائم أثناء تادية أعمال ووظائفهم أو بسببها، ويكون قرار مجلس النواب بالاتهام بناءً على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس¹³²⁶". ونرى أن هذا النص فيه شروط تعجيزية؛ فكيف يمكن توفير هذه النسب في ظل الأغلبية المريحة والتكتل الحزبي للحزب الحاكم في البرلمان، وحتى إجراءات التحقيق

ينظر نص المادة رقم (٣٢) من قانون مكافحة الفساد.¹³²³

ينظر نص المادة رقم (٣٤) من قانون مكافحة الفساد.¹³²⁴

ينظر نص المادة رقم (٣٥) من القانون نفسه.¹³²⁵

ينظر نص المواد (١٢٨) والمادة رقم (١٣٩) البند (٣١) من الدستور اليمني.¹³²⁶

ومحاكمة هؤلاء المسؤولين وفق النص الدستوري يجب أن يكون على الوجه المبين في القانون. وينص قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة على "إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم إلى التحقيق أو المحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها بناء على قرار من رئيس الجمهورية أو اقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه"^{١٣٢٧} ، ويبلغ من توجه ضده التهمة أو من أحيل للتحقيق أو للمحاكمة بنسخة من القرار ويحال عن طريق النائب العام للمثول أمام المحكمة المختصة^{١٣٢٨} . ويقصد بالمحكمة المختصة، الدائرة الدستورية في المحكمة العليا في الجمهورية^{١٣٢٩} . وهذا خرق لمبدأ المساواة أمام القانون وسيادة القانون.

ومما سبق نجد أن هذه النصوص، سواء الدستورية أم القانونية، قد حصنت من شملتهم عن جرائم الفساد المرتكبة من قبلهم^{١٣٣٠} ، وكما أشرنا سابقاً أن هذه النصوص تضمنت إجراءات تعجيزية؛ فالبرلمان اليمني لم يستطع ممارسة دوره الرقابي بسبب غياب التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لوجود أغلبية برلمانية "مريحة"^{١٣٣١} ، فالأغلبية في البرلمان جاءت لصالح الحزب الحاكم تتصف بتدني نوعية الكفاءة وتنصاع للأوامر والتوجيهات وتفترط بواجباتها ومسئولياتها ولا يهتمها من أمر وجودها البرلماني إلا ما تحصل عليه من

ينظر نص المادة رقم (١٠) من قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة^{١٣٢٧} التنفيذية العليا في الدولة. يقصد بالسلطة التنفيذية العليا: رئيس الجمهورية ونائبه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

ينظر نص المادة رقم (١١) من القانون نفسه.^{١٣٢٨}

ينظر نص المادة رقم (٢) فقرة د) من القانون نفسه.^{١٣٢٩}

وهذا ما نصت عليه المبادرة الخليجية، حيث منحت الرئيس السابق وأتباعه حصانة من الجرائم المرتكبة من قبلهم،^{١٣٣٠} ومازال أتباعه يمارسون الفساد إلى يومنا هذا).

ماذا نتوقع من برلمان منتهي الصلاحية أنتخب عام ٢٠٠٦م، وهو قائم إلى يومنا هذا رغم أن مدته قد انتهت أنظر^{١٣٣١} نص المادة رقم (٦٥) من الدستور.

امتيازات وتسهيلات مالية شخصية... فالمجلس ظل عاجزاً عن مساءلة ومحاسبة الحكومات المتتالية بفضل الأغلبية الصامتة للحزب الحاكم¹³³².

والواقع أن الجمهورية اليمنية صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي نصت على أن "تكفل كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد... ومنحها ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم"¹³³³، وبحكم التزامها بهذه الاتفاقية قامت بإنشاء هذه الهيئة (هيئة مكافحة الفساد) على مضض وليس بإرادة سياسية؛ والدليل على ذلك أنه لم تلغ النصوص الدستورية والقانونية التي تتعارض مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فتلك النصوص وفرت مظلة للفساديين يستظلون بظلها. إذاً ما الجدوى من إنشاء هذه الهيئة، لاسيما في ظل تفشي الفساد واستمرار قضايا فساد كبرى ونهب للمال العام. فترتيب اليمن المتأخر في مؤشرات الشفافية والنزاهة طيلة السنوات التي تلت إنشاء الهيئة حسب التقارير التي تصدرها منظمة الشفافية الدولية سنوياً تأتي في المرتبة المتأخرة بين الدول. فمثلاً في العام ٢٠١٧م كان عدد الدول التي شملها المؤشر ١٨٠ دولة، ترتيب اليمن عالمياً - حسب مؤشر مدركات الفساد - المرتبة ١٧٥¹³³⁴. ويرى بعضهم أن الغرض من إنشاء هذه الهيئة ليس رغبة في مكافحة الفساد، بقدر ما هو ضغط من المانحين والحصول على المساعدات الخارجية وأن ذلك من ضمن الإصلاحات المالية والإدارية والاقتصادية التي تبنتها الحكومة.

ينظر أحمد سعيد الدهي، الفساد في اليمن، الأسباب، المظاهر، النتائج، العلاج، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية¹³³² والاقتصادية، العدد (٤٠)، سبتمبر ٢٠٠٦م، ص ٣٩. وخلال الفترة من ٢٠١٥م إلى الآن فالمجلس تشنت ما بين دول الجوار مثلهم مثل الحكومة المغتربة في المملكة العربية السعودية، وانهارت الدولة بسبب فساد القائمين عليها.

ينظر نص المادة رقم (٦، فقرة ٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رقم ٥٨/٤ الصادر في ٢٠٠٦/١١/٣م¹³³³ في الدورة الثانية والخمسين والمصادقة على الاتفاقية. وقد تكونت الاتفاقية من ثمانية فصول واحدى وسبعين مادة، تضمنت مختلف المعايير والتدابير والقواعد التي يمكن لجميع الدول تطبيقها لتعزيز نظمها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد.

المصدر: تقارير منظمة الشفافية العالمية بشأن مؤشر مدركات الفساد للأعوام من ٢٠١٠م- ٢٠١٧م.¹³³⁴

الفرع الثالث

الهيئة العليا للرقابة على المناقصات

يهدف قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م إلى حماية المال العام والحفاظ على الممتلكات وأصول الدولة ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات، العدالة والمساواة بين المتنافسين في المناقصات والمزايدات، والنزاهة والشفافية وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن، الكفاءة الاقتصادية في أعمال المناقصات والمزايدات، الإشراف والرقابة على أعمال وإجراءات المناقصات والمزايدات والمخازن؛ ذلك لضمان سلامتها للحفاظ على المال العام والمصلحة العامة، دفع وتشجيع المقاولين والموردين والاستشاريين إلى تطوير أدائهم مهنيًا واقتصاديًا^{١٣٣٥}.

تنفذ أحكام هذا القانون على دواوين عموم الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات والمصالح والصناديق المخصصة ومختلف الجهات في السلطة المركزية وفروعها وفي وحدات السلطة المحلية، وغيرها من الجهات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة والوحدات الإدارية للسلطة المحلية، ووحدات القطاع العام، والجهات ذات الموازنات المستقلة والملحقة^{١٣٣٦}. ونص المشرع على أنه "يجب على جميع الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون ضمان تكافؤ الفرص والمعاملة المتساوية والعدالة لجميع المتنافسين في المناقصات والمزايدات، وعدم الموافقة على إنزال مناقصة لأي مشروع مالم يكن معتمدًا في البرامج الاستثمارية للموازنة العامة للدولة"^{١٣٣٧}. كما نص على أن يكون التعاقد على تنفيذ أعمال التوريدات والأشغال والصيانة والإصلاح والخدمات الاستشارية والخدمات الأخرى عن

ينظر نص المادة رقم (٣) من قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧، الجريدة ١٣٣٥ الرسمية، العدد (١٥)، لسنة ٢٠٠٧م.

ينظر نص المادة رقم (٤) من قانون المناقصات والمزايدات^{١٣٣٦}.

ينظر نص المواد (٦) و(٨) من القانون نفسه^{١٣٣٧}.

طريق إجراء مناقصة عامة، يتم الإعلان عنها داخل الجمهورية أو خارجها بحسب طبيعة مجال المناقصة، كما نص المشرع على وجوب التدرج عند إجراء الشراء أو تنفيذ الأعمال أو أداء الخدمات، بحيث لا يتم الانتقال مباشرة إلى المناقصة المحدودة إلا بعد اتباع المناقصة العامة، سواء بالإعلان للتأهيل المسبق لأعمال الأشغال والتوريدات أم الإعلان للتعبير عن الاهتمام للخدمات الاستشارية، على أن تحدد اللائحة الضوابط اللازمة. ويجوز التعاقد لشراء الأصناف وتنفيذ أعمال الأشغال والصيانة والإصلاح وأداء الخدمات الاستشارية والخدمات الأخرى بمناقصة محدودة أو بممارسة أو بالأمر المباشر متى توافرت الشروط المحددة في هذا القانون، وتحدد اللائحة السقف المالي لكل طريقة، ولا يجوز بأي حال من الأحوال تجزئة المشتريات أو الاعمال أو الخدمات بغرض تغيير طريقة الشراء والتعاقد¹³³⁸. وحدد المشرع حالات اللجوء إلى المناقصة المحدودة في الشراء أو تنفيذ الأعمال أو أداء الخدمات للمناقصة المحدودة، عندما يكون مبلغ تنفيذ العمل المطلوب في إطار السقف المالي للمناقصة المحدودة، وعندما تكون مرتبطة بمتنافسين سبق إجراء تأهيلهم، وعندما تكون طبيعة المناقصة مقتصرة على موردين أو مقاولين أو استشاريين أو فنيين أو خبراء محددين، وأن يكون ذلك بقرار مسبب، وتوجه الدعوة لتقديم العطاءات للمشتغلين بنوع النشاط ممن تتوافر فيهم شروط الكفاءة الفنية والمالية والمقيدون في الجهة، وعندما تكون قد أجريت لها مناقستان عامتان دون تحقيق نتيجة إيجابية¹³³⁹.

أولاً: تشكيل الهيئة العليا للرقابة على المناقصات:

نص القانون على إنشاء هيئة عليا مستقلة تسمى (الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات)، وبموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٩م بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية،

ينظر نص المواد (١٣)، و(١٤) و(١٨) من القانون نفسه. 1338

ينظر نص المادة رقم (١٤) من القانون نفسه. 1339

ويكون لها الاستقلال المالي والإداري، وتخضع لإشراف رئيس الجمهورية^{١٣٤٠}. وتدار هذه الهيئة عن طريق مجلس إدارة مكون من سبعة أعضاء يتم ترشيحهم على النحو الآتي:

- ١- أربعة أشخاص يتم تسميتهم من عشرين شخصاً يرشحهم مجلس الوزراء.
- ٢- ممثل عن السلطة القضائية، يتم تسميته من بين خمسة قضاة يرشحهم مجلس القضاء الأعلى.
- ٣- ممثل عن القطاع التجاري والصناعي، يتم تسميته من بين خمسة أشخاص يرشحهم الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية.
- ٤- ممثل عن منظمات المجتمع المدني على أن يتم تحديد هذه المنظمة من قبل مجلس الشورى، ويتم تسميته من بين خمسة أشخاص ترشحهم المنظمة المحددة من المجلس^{١٣٤١}.

وتؤدي الهيئة العليا مهامها واختصاصاتها باستقلالية وشفافية وحيادية كاملة، ولا يجوز لأي جهة التدخل في شؤونها بأي صورة كانت، ويعد مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون^{١٣٤٢}.

ثانياً: اختصاص الهيئة العليا للرقابة على المناقصات:

وتتولى هذه الهيئة الرقابة والإشراف على سلامة إجراءات أعمال المناقصات والمزايدات ، ودراسة التقارير المرفوعة إليها من لجان المناقصات العامة في كافة الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون عن أنشطة المناقصات والمزايدات وأخذ الإجراءات القانونية والقرارات اللازمة بشأنها طبقاً لأحكام هذا القانون، واقتراح تطوير السياسات والتشريعات المتعلقة بالمناقصات ومراجعة السقف المالي لكل مستوى من المستويات بالتنسيق مع الجهات المختصة وتقديمها إلى مجلس الوزراء، النظر والبت في الشكاوى والتظلمات

ينظر نص المادة رقم (٤٢) الفقرة أ) من قانون المناقصات والمزايدات المذكور.¹³⁴⁰

ينظر نص المادة رقم (٣٢) فقرة أ) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٩م، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م، بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، الجريدة الرسمية، العدد (٣)، لسنة ٢٠٠٩م، وقرار رئيس الوزراء رقم (٣٠٠) لسنة ٢٠٠٩م، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٥)، لسنة ٢٠٠٩م.

ينظر نص المادة رقم (٤٧) من نفس القانون.¹³⁴²

المرفوعة إليها من المتناقصين والمتزايدين واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، إصدار التوجيهات والإرشادات والتعليمات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات وتعميمها على كافة لجان المناقصات على المستوى المركزي والمحلي، ويجب على تلك اللجان العمل بها، إحالة أي مخالفة أو خروقات تتعلق بالمناقصات والمزايدات قد ترتكب في أي جهة من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأن مرتكبيها، ولها حق توقيف رئيس لجنة أو أي عضو من أعضاء لجنة المناقصات والمزايدات إذا اتضح تورطه في أعمال مخالفة لأحكام هذا القانون ولائحته واتخاذ الإجراءات اللازمة. إبلاغ اللجنة العليا لمكافحة الفساد بأي قضية من قضايا الفساد في مجال المناقصات والمزايدات¹³⁴³.

وكذلك تنشأ بموجب هذا القانون لجنة مستقلة تسمى (اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات) تتمتع بالشخصية الاعتبارية أيضاً، ويكون لها الاستقلال المالي والإداري، وتتبع مجلس الوزراء، وتتشكل هذه اللجنة من رئيس وأربعة أعضاء يصدر بتعيينهم قرار جمهوري بناء على عرض من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء¹³⁴⁴.

مما سبق نص المشرع على أن التعاقد على تنفيذ الأعمال والأشغال يجب أن تكون وفق مناقصة عامة، إلا أنه في الواقع لوحظ قيام عدد من الجهات والمصالح الحكومية بتنفيذ عدد من الأعمال والتوريد بالمخالفة لأحكام ونصوص هذا القانون، من ذلك اللجوء على تغيير طريقة الشراء مثلاً بالأمر المباشر بدلاً من المناقصة أو الممارسة، أو تجزئة المشتريات بغرض تغيير طريقة الأداء، أو تنفيذ مشاريع خارج الموازنة أو دون توفير اعتماد مالي لدى الجهة لتنفيذ تلك المشاريع أو بالزيادة عما هو معتمد في موازنة الجهة؛ مما يؤدي إلى تحميل الميزانية العامة للدولة أعباء مالية كبيرة أو تعثر تلك المشاريع على نحو ما أورده تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بشأن تلك المخالفات التي تشكل وقائع فساد إداري ومالي يترتب عليه الأضرار بالمصلحة العامة للدولة، ومن ذلك التكاليف بالأعمال الإضافية لتنفيذ

ينظر نص المادة رقم (٤٦) من قانون المناقصات والمزايدات¹³⁴³.

ينظر نص المواد (٥٥) و(٥٦) من القانون نفسه¹³⁴⁴.

تلك المشاريع بالزيادة لما هو مقرر في القانون، وعدم مصادرة الضمان أو فرض غرامة تأخير في حالة إخلال المقاول بالشروط الواردة في العقود^{١٣٤٥}. وتعاني أغلب المشاريع في اليمن ذات التمويل المحلي أو الخارجي من التعثر من عام إلى آخر وإهدار للمال العام، وعدم تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المشاريع، إضافة إلى ارتفاع تكاليف استكمالها وتنفيذها، نتيجة ارتفاع الأسعار من عام إلى آخر، وتحميل الموازنة العامة للدولة أعباء إضافية نتيجة ذلك. وصور فساد المشاريع والمناقصات العامة كثيرة مساحة البحث لا تسعنا بتعدادها.

رأينا -مما سبق- أن المشرع اليمني قد أصدر القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المناقصات والمزايدات الحكومية بما يتلاءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تهدف إلى حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات، وتم إنشاء الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات؛ ولكن- مع الأسف- لم تقم بدورها في ممارسة الصلاحيات والاختصاصات كافة المنوطة بها للحد من الفساد المستشري في المشاريع العامة والرقابة والإشراف على سلامة إجراءات أعمال المناقصات والمزايدات، واتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة بشأنها، وإحالة قضايا الفساد والمخالفات والخروقات في المناقصات والمزايدات إلى النيابة العامة لأخذ الإجراءات القانونية بشأنها^{١٣٤٦}.

ونخلص إلى أن حجم الفساد المستشري في المناقصات العامة لا يقل شأنًا عن الفساد المستشري في أجهزة الدولة المختلفة.

١٣٤٥ تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من مراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٣م.

١٣٤٦ ينظر تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مرجع السابق.

المطلب الثاني

التشريعات المعنية بمكافحة الفساد

من التشريعات المعنية بمكافحة الفساد الدستور والعديد من القوانين سوف نتطرق لبعضها في الآتي:

الفرع لأول

الدستور

بالنظر إلى الدستور اليمني نجد أنه تضمنت عددًا من النصوص الدستورية التي تكفل الحفاظ على الأموال العامة، وتحد من الفساد الإداري والمال، وأن كانت - تلك النصوص - لا تدل صراحة على مسألة مكافحة الفساد إلا أنه يستشف ذلك من النصوص التي تبين مدى اهتمام المشرع الدستوري بأموال الدولة، جباية، وإنفاقًا، وصرفًا، والتزام جميع سلطات الدولة بالقوانين كافة، واللوائح، واحترام حقوق المواطنين، وواجباتهم الأساسية، مثال ذلك:

- نص المشرع الدستوري على أن " إنشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف العامة الا بقانون. وإنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها والإعفاء منها لا يكون إلا بقانون"^{١٣٤٧}. ونص على أن القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراء صرفها يحددها القانون^{١٣٤٨}. وفي الواقع العملي نجد أن مصلحة الضرائب مستمرة بمنح معظم مكلفي الخدمات النفطية إعفاءات من ضرائب الأرباح استنادًا إلى اتفاقية الشركات النفطية الأم وبصورة تؤدي إلى إهدار كبير للموارد الضريبية المتأتية من أنشطة غير خاضعة لنطاق الإعفاءات الضريبية، من ذلك عدم إخضاع المكلفين المتعاملين مع الشركات النفطية (شركة صافر لعمليات استكشاف وإنتاج النفط، بترو مسيلة) من

ينظر نص المادة رقم ١٣ الفقرتين (أ) و(ب). من الدستور¹³⁴⁷

ينظر نص المادة رقم ١٥ من الدستور¹³⁴⁸

ضرائب الدخل منذ فترات سابقة، بحجة توجيهات من وزير المالية السابقين، وهذا مخالف للنص الدستوري الذي يؤكد أن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها والإعفاء منها لا يكون إلا بقانون، وكذلك مخالف للتشريعات الضريبية النافذة؛ مما نتج عن ذلك حرمان الخزانة العامة للدولة من موارد ضريبية كبيرة من تلك الشركات¹³⁴⁹.

وعليه، كان ينبغي لمجلس النواب مساءلة وزارة المالية ومحاسبة المعنيين وسحب الثقة عنهما، فهذا يعد تفريط في ثروات ومقدرات البلد وجريمة إضرار بمصلحة الدولة¹³⁵⁰. وهذا يتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ جرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التهرب الضريبي في أكثر من مادة¹³⁵¹.

- وكذلك نص المشرع الدستوري على أن " للأموال العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبت أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون"¹³⁵²، وهذا نص صريح من المشرع الدستوري على المحافظة على الأموال العامة وأنه لا يجوز الاعتداء عليها بالسطو أو الاختلاس أو السرقة أو ما إلى ذلك.

- ونص كذلك على أن " الثروات الطبيعية بجميع أنواعها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الامتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة ملك للدولة وهي التي تكفل استغلالها للمصلحة العامة"¹³⁵³.

- وكذلك نص على أن " عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة لا يتم إلا بقانون، ويجوز أن يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي

ينظر تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بشأن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٣م، ص 1349-1117.

ينظر نص المادة ١٦٣ من قانون العقوبات اليمني.¹³⁵⁰

ينظر نص المواد ١٥ و١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.¹³⁵¹

ينظر المادة رقم ١٩ من الدستور¹³⁵²

ينظر المادة رقم ٨ من الدستور اليمني.¹³⁵³

يتم منح الامتيازات بشأنها وفقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها، ويبين القانون أحوال وطرق التصرف مجاناً في العقارات المملوكة للدولة والتنازل عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك. كما ينظم القانون كيفية منح الامتيازات للوحدة المحلية والتصرف مجاناً في الأموال العامة^{١٣٥٤}. هذا النص فيه تفريط في عقارات الدولة، إذ تم التصرف مجاناً بأراضي وعقارات الدولة والاستيلاء عليها من قبل نافذين في السلطة بموجب هذه النصوص، تارة باسم الاستثمار، وتارة أخرى باسم الجمعيات السكنية، وإلى غير ذلك.

- كما نص على أنه " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة إلا بموافقة مجلس النواب"^{١٣٥٥}

الفرع الثاني

قانون الخدمة المدنية

نص المشرع اليمني على مجموعة من المحظورات على الموظف العام التي تعد صوراً من الفساد الإداري والمالي، فلا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وأي وظيفة أخرى، كما

ينظر نص المادة رقم ١٨ نفس الدستور.¹³⁵⁴

¹³⁵⁵ ينظر نص المادة رقم (١٦) من الدستور، أشار تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى ارتفاع حجم الدين العام (الداخلي والخارجي) في ٢٠١٣/١٢/٣١ م إلى (٤.٣٨٨/٩٧) مليار ريال يمني مقارنة بمبلغ (٣.٧٩١) مليار ريال يمني في ٢٠١٢/١٢/٣١ م وإجمالي مبلغ (٥٩٧/٩٧) مليار ريال يمني وبنسبة نمو (٨.١٥%) عن حجم الدين العام في ٢٠١٢/١٢/٣١ م وفق بيانات التقرير التحليلي عن الدين العام والمنح الخارجية الصادر عن البنك المركزي اليمني في ٢٠١٣/١٢/٣١ م.

لا يجوز له الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر وقت الدوام الرسمي^{١٣٥٦}. وأن يفشي الأمور والمعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بحكم طبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائماً حتى بعد انتهائه من الخدمة لأي سبب. ويمنع عليه أن يلتزم أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو لغيره أو يقبل الرشوة. وعدم القيام بأي عمل يخل بأدائه لواجباته الوظيفية أو القيام بمغادرة مكان العمل أثناء فترة العمل الرسمية دون إذن خاص، كما لا يجوز للموظف العودة إلى مقر عمله خارج أوقات الدوام الرسمي ما لم يكن مكلفاً رسمياً بذلك^{١٣٥٧}.

ويحظر على الموظف ان يشتري عقاراً أو منقولاً مما تطرحه السلطة القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته، ولا يجوز له أن يستأجر أراضي وعقارات بقصد استغلالها من الجهات التي تتصل بعمله إذا كان لهذا الاستغلال صلة بأعمال وظيفته^{١٣٥٨}. وضع المشرع اليمني عديد من النصوص القانونية التي تساهم في الحد من الفساد، من خلال النص الذي يحدد الشروط المتصلة بشغل الوظيفة العامة، ومدى توافرها في كل من سيشغل وظيفة عامة^{١٣٥٩}.

وإذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته المنصوص عليها اعلاه أو المنصوص عليها في هذا القانون، توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية حسب جسامته المخالفة بعد إجراء تحقيق، منها: التنبيه والانذار الكتابي، الخصم من الراتب بما لا يتجاوز (٢٠%)، الحرمان من العلاوة السنوية، استرداد كل أو بعض الخسائر الناجمة عن المخالفة بما لا يتجاوز (٢٠%) من الراتب الشهري، تخفيض الراتب، تخفيض الفئة والراتب معاً، الفصل من الخدمة مع حفظ

ينظر نص المادة رقم (٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدة المدنية، مرجع سابق.¹³⁵⁶

ينظر نص المادة رقم (٢٨) من اللائحة نفسها.¹³⁵⁷

ينظر نص المادة رقم (٢٩) من اللائحة نفسها.¹³⁵⁸

ينظر نص المادة رقم (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية. وينظر نص المادة¹³⁵⁹ رقم (١٩) من القرار الجمهوري رقم (٩٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥م بشأن نظام الوظائف والأجور والمرتبات، الجريدة الرسمية، العدد ١٤، لسنة ٢٠٠٦م، والمادة رقم (١) فقرة أ) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧م بشأن التعيين في الوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد ١١، لسنة ٢٠٠٧م.

الحق في المعاش والمستحقات الأخرى¹³⁶⁰. وتنتهي خدمة الموظف العام بقرار تأديبي أو بقرار من محكمة مختصة شريطة أن ينص الحكم على فصل الموظف كعقوبة تكميلية، أو إذا حكم على الموظف في جناية مخلة بالشرف والأمانة، كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير والتلاعب بالمال العام والشهادة الكاذبة أو غيرها من محكمة مختصة أعتبر معزولا من وظيفته حكماً شريطة اكتساب الحكم درجة قطعية¹³⁶¹.

ينظر نص المادة رقم (111) من قانون الخدمة المدنية¹³⁶⁰.

ينظر نص المواد (191، و238) من لائحة قانون الخدمة المدنية¹³⁶¹.

الفرع الثالث

قانون الجرائم والعقوبات

جرم المشرع اليمني الرشوة ورتب عليها عقوبة جنائية، بوصفها من الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، إذ نص على "أن يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام طلب أو قبل عطية أو مزية من أي نوع أو وعد بها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفته، وتكون العقوبة الحبس الذي لا تزيد مدته على ثلاث سنوات إذا كان العمل أو الامتناع حقاً، ويعفى الشريك من العقوبة إذا بادر بإبلاغ السلطة القضائية أو الإدارية بالجريمة أو اعترف بها قبل التحقيق الابتدائي". وكذلك نص على أن "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل موظف عام أدى عملاً أو امتنع عن أداء عمل إخلالاً بواجبات وظيفته، ثم طالب أو قبل مالاً أو منفعة ملحوظاً فيها أنها مكافأة أو هدية له في مقابل ذلك ولو لم يكن هناك اتفاق سابق". ونص على تجريم الرشوة في القطاع الخاص ويعاقب بنفس العقوبة كل موظف عام حصل على شيء مما ذكر للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته¹³⁶².

ونص المشرع على جريمة الاختلاس ورتب عليها عقوبة جنائية، والمتمثلة "بقيام الموظف العام باختلاس مالاً وُجد في حيازته بسبب وظيفته أو استغل وظيفته، فاستولى بغير حق على مال للدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو سهل ذلك لغيره... ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سبع سنوات إذا كانت بنية التملك أو بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات إذا كان بقصد الاستعمال والرد"¹³⁶³.

و"يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن عشر سنوات كل موظف عام عهد إليه بالمحافظة على مصلحة الدولة، أو إحدى الهيئات والمؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها في صفقة أو عملية أو قضية وأضر بهذه المصلحة ليحصل على ربح أو منفعة مادية لنفسه أو لغيره"¹³⁶⁴.

ينظر نص المواد (١٥١، ١٥٢، ١٥٣) من قانون الجرائم والعقوبات.¹³⁶²

ينظر نص المادة رقم (١٦٢) من قانون العقوبات.¹³⁶³

ينظر نص المادة رقم (١٦٣) من القانون نفسه.¹³⁶⁴

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات كل موظف عام له شأن في تحصيل الرسوم أو الغرامات أو العوائد أو الضرائب أو نحوها، طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك، فإذا استولى على ذلك لنفسه ولم يوردها للخزينة العامة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سبع سنوات¹³⁶⁵.

"ويعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن سبع سنوات الموظف العام الذي يصطنع محرراً رسمياً أو غير محرر رسمي صحيح بقصد استعماله في ترتيب آثار قانونية أو الحبس مدة لا تزيد عن خمس سنوات إذا ارتكب الموظف العام تزويراً في محرر رسمي ولو لم يكن مختصاً بتحريره¹³⁶⁶. كما جرم المشرع افشاء أسرار الوظيفة تم التطرق له في مطلب سابق¹³⁶⁷.

ينظر نص المادة رقم (١٦٤) من قانون العقوبات.¹³⁶⁵

ينظر نص المواد (٢١٢) و(٢١٤) من القانون نفسه.¹³⁶⁶

ينظر المواد (١٢١، ١٢٦، البند ١، ١٨٩، ٢٥٨) من القانون نفسه.¹³⁶⁷

الفرع الرابع

قانون الإجراءات الجزائية

أكد المشرع على وجوب اتخاذ إجراءات المحاكمة المستعجلة في حالة الجرائم الاقتصادية كالرشوة والاختلاس وغيرها.¹³⁶⁸ وأن تنظر الدعوى في جلسة مغلقة في ظرف أسبوع من يوم إحالتها على المحكمة المختصة، وعلى هذه المحكمة أن تنظرها في جلسات متعاقبة ما أمكن ذلك، ويجب أن تفصل فيها على وجه السرعة¹³⁶⁹؛ وذلك لخطورة هذه الجرائم الواقعة على أموال الدولة الذي ينبغي الفصل فيها على وجه السرعة. كما نص على أنه في "الغرامات والحبس تكون الأحكام الصادرة في الدعاوى بالجرائم الاقتصادية نافذة رغم استئنافها مالم تأمر محكمة استئناف المحافظة بوقف التنفيذ"¹³⁷⁰. وتكون الأحكام الصادرة بالعقوبات السالبة للحرية واجبة التنفيذ فوراً ولو مع حصول استئناف في حالة إذا كان الحكم صادر في جريمة وقعت على أموال الدولة، أو على أموال إحدى الهيئات العامة أو التي تساهم فيها الدولة أو أي شخص.¹³⁷¹

¹³⁶⁸ ينظر نص المادة رقم (٢٩٦ البند ١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤م، الجريدة الرسمية، العدد ١٩/ج لسنة ١٩٩٤م.

¹³⁶⁹ ينظر نص المادة رقم (٢٩٩) من القانون نفسه.

¹³⁷⁰ ينظر المادة رقم (٣٠٠) من القانون نفسه.

¹³⁷¹ ينظر نص المادة رقم (٤٧٥، البند ١) من القانون نفسه.

الفرع الخامس

قانون الإقرار بالذمة المالية

يقصد به: الإقرار بما يملكه الشخص من حقوق مالية. ويهدف هذا القانون حماية المال العام، وتعزيز الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها وصون وكرامة الوظيفة العامة، ومكافحة الكسب غير المشروع والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة، وتعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ويخضع لهذا القانون^{١٣٧٢}.

وتنفذ أحكام هذا القانون على كل العاملين في وحدات الخدمة المدنية ذلك على النحو الآتي:
 (١) وظائف السلطة العليا: من رئيس الجمهورية ونائبه، ورئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب وأعضاء المجلس، ورئيس الوزراء ونوابه وأعضاء مجلس الوزراء ونوابهم ومن في مستواهم، ورئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى ورؤساء وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة ورئيس وأعضاء هيئة رئاسة مجلس الشورى وأعضاء المجلس ورئيس وأعضاء اللجنة العليا للانتخابات، ومدير مكتب رئاسة الجمهورية ونوابه.... إلى محافظ البنك المركزي ونوابه.

(٢) من وكلاء الوزارات والمحافظات ووكلاء المساعدين ومن في حكمهم ورؤساء المصالح والهيئات والمؤسسات والبنوك والشركات العامة والمختلطة ونوابهم، ووكلاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومساعدتهم ومدراء الدوائر ومدراء العموم إلى رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة الصادر بتعيينهم قرارات جمهورية.

(٣) الوظائف المالية: من مدراء عموم الشؤون المالية ومدراء الحسابات وأمناء الصناديق ومدراء المشتريات والمخازن في الوزارات والمحافظات والمديريات... إلى رؤساء وأعضاء لجان العطاءات والمناقصات والمشتريات، والموظفون المشتغلون بالترخيص والاعفاءات في جميع سلطات الدولة على المستوى المركزي والمحلي^{١٣٧٣}.

ينظر المواد (٢) و(٣) من قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالذمة المالية، الجريدة الرسمية، العدد ١٦ 1372 لسنة ٢٠٠٦م.

ينظر نص المادة رقم (٤) من القانون نفسه. 1373

وعلى كل شخص من هذه الفئات أن يقدم إقراراً بالذمة المالية لما يملكه هو وزوجته وأولاده القصر من أموال ثابتة أو منقولة داخل اليمن أو خارجها إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، على أن يتم تقديم إقرار الزوجين كلاً على حده؛ وعلى الزوج أن يقدم الإقرار الخاص بأولاده القصر مع إقراره¹³⁷⁴. ويقدم خلال سنتين يوماً من تاريخ صدور هذا القانون أو من تاريخ دخوله في أي من الفئات الخاضعة لأحكامه.. وأن يقدم بصفه دورية إقرار بالذمة المالية بعد مرور عامين من تاريخ تقديم إقراره السابق، أو عند الطلب من الهيئة، وذلك طول مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، وعليه أن يقدم إقراراً قبل شهرين من التاريخ المحدد لانتهاء خدمته أو انتهاء خضوعه لهذا القانون في الأحوال الأخرى، وإذا ما انتهت خدمته أو انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون قبل تقديم إقراره وجب عليه تقديم إقراره خلال شهرين من تاريخ تركه العمل لأي سبب¹³⁷⁵.

وحدد المشرع عدداً من العقوبات، منها: يُعاقب بغرامة تماثل حجم الضرر أو الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من قدم معلومات أو بيانات كاذبة عن إثراء غير مشروع بقصد الإساءة على الغير. والحبس مدة لا تزيد عن خمس سنوات كل من كسب كسباً غير مشروع أو سهل ذلك لغيره مع إلزامه برد ما اكتسبه بسبب ذلك. ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة كل من قدم بيانات غير صحيحة في إقرارات الذمة المالية. وبالحبس مدة لا تزيد عن (سنة أشهر) كل من تخلف دون عذر مشروع أو أمتنع عن تقديم الإقرارات الخاصة بالذمة المالية وفقاً لهذا القانون، وفي حالة التكرار تكون العقوبة الفصل من الوظيفة¹³⁷⁶.

وأشارت هيئة مكافحة الفساد إلى أنها استلمت عدداً من الإقرارات بالذمة المالية خلال الأعوام من ٢٠٠٧-٢٠١٢، وتم إحالة ٥٩ من المتخلفين عن تقديم قرارات الذمة المالية إلى النيابة¹³⁷⁷. ولكن ماذا عن حالة إقالة أو استقالة هذا الموظف؟ في الواقع العملي لا يتم إجراء

ينظر نص المواد (١٥، ١٧) من القانون نفسه.¹³⁷⁴

ينظر المادة رقم (١٦) من القانون نفسه.¹³⁷⁵

ينظر نص المواد (٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٤) من القانون نفسه.¹³⁷⁶

إنجازات الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في مجال أنفاذ القانون ٢٠٠٧-٢٠١٢م، ص ١٦.¹³⁷⁷

حصر شامل لأموال وممتلكاته ومقارنتها ومطابقتها مع الإقرارات المقدمة من قبله. وهذا يدل على عدم جدوى هذا القانون؛ إذ إنه يطبق جزء منه في تقديم إقرار الذمة المالية وعدم تطبيق الجزء الأهم من هذا القانون، وهو التأكد من براءة ذمته في نهاية خدمته.

الفرع السادس

قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

نص المشرع على أنه " يعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من يرتكب فعلاً أو يمتنع عن فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها، أو التلاعب في قيمتها أو في حركتها أو تحويلها، بقصد إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو بملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، وذلك متى كانت هذه الأموال متحصلة من جريمة من الجرائم التالية ، سواء وقعت هذه الجريمة داخل الجمهورية أم خارجها ويجب أن يتحقق فيها العلم والإرادة ، ويمكن استخلاصها من الأفعال الواقعية التي يقوم بها مرتكب الجريمة^{١٣٧٨} :

١- جرائم السرقة واختلاس الأموال العامة أو الاستيلاء عليها بوسائل احتيالية أو الرشوة وخيانة الأمانة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.

٢- جرائم تزوير المحررات الرسمية والعرفية، وتزييف النقود الورقية والمعدنية وترويج عملة مزيفة أو غير متداولة، وتزييف الأختام والأسناد العام وما في حكمها والجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني.

٣- جرائم الاستيلاء على أموال خاصة منصوص عليها في قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.

٤- جرائم التهريب الضريبي والتهريب الجمركي.

٥- جرائم الاستيراد والإتجار بالأسلحة.

٦- جرائم زراعة وتصنيع النباتات والمواد المخدرة والإتجار بها في الداخل أو تصديرها للخارج، وكذا إدخال الخمر إلى البلاد من الخارج أو تصنيعها والإتجار بها، وغير ذلك من الأنشطة المحرمة شرعياً كالبغاء والقمار.

ينظر نص المادة رقم (٣) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، الجريدة الرسمية، العدد ٢، لسنة ٢٠١٠م.

٧- العضوية في جماعة إجرامية منظمة، والاستغلال الجنسي للأطفال والإتجار بالبشر، والإتجار في الأشياء المتحصلة عن جرائم السرقة، وتهريب الأشخاص والمهاجرين، وتهريب الآثار والمخطوطات التاريخية.

٨- تزيف العلامات التجارية والسلع والإتجار بها، والجرائم البيئية.

٩- جرائم التحايل على الأسواق المالية والإتجار في أدوات السوق بناء ... الخ.

ونص المشرع على عدد من العقوبات لكل من ارتكب أي جريمة من جرائم غسل الأموال أو تمويل إرهاب، بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنوات، والمصادرة بموجب حكم قضائي بات لمصلحة الخزينة العامة للدولة لكافة الأموال والعوائد المتحصلة من الجرائم المتعلقة والمرتبطة بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وللمحكمة الحكم بأي عقوبة تكميلية وفقاً للقوانين النافذة.

الخاتمة

مما سبق رأينا أن ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة ورد ذكرها في القرآن الكريم بدلالات ومعاني مختلفة؛ فالله سبحانه وتعالى ندد بالمفسدين وحذر من الفساد وتحريمه، ووضع العقوبات المقترنة بجرائم الفساد المختلفة، بأساليب الترهيب والتخويف من عذابه يوم القيامة. وليس ثمة تعريف جامع مانع للفساد؛ ذلك لأن كلَّ يعرفه بحسب الزاوية التي ينظر إليها منه، ومن استعراضنا للتعريفات المختلفة للفساد الإداري والمالي، وجدنا أن جميعها اتفقت على أن الفساد هو ناتج عن التصرف الذي يؤدي إلى انحراف الجهاز الإداري عن هدفه الرسمي - وهو الصالح العام - إلى أهداف خاصة، سواء كان هذا الانحراف مقصود أم ناتج عن الإهمال، ومن خلال ذلك يتم تحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية بشكل مخالف للقوانين واللوائح؛ ذلك نتيجة لعلاقة شخصية أو عائلية وعلى حساب المستحقين، وينتج عنه ضرر بالمصلحة العامة.

وثمة من قسم الفساد إلى أقسام عديدة منها: الفساد السياسي، والفساد الاقتصادي، والفساد الأخلاقي. وآخرون قسموه إلى: الفساد الكبير، والفساد الصغير، وفساد القمة، والفساد المؤسسي. وبالنسبة إلى الفساد الإداري والمالي قُسم إلى الانحرافات التنظيمية والانحرافات السلوكية، والانحرافات المالية، والجنائية. وقد تطرقنا إلى أهم صور الفساد الإداري والمالي بوصفها الأكثر شيوعاً وممارسة في الأجهزة والمرافق الحكومية وهي التسبب الوظيفي، وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار العمل، وسوء استخدام السلطة (الانحراف بالسلطة)، والمحسوبية والواسطة والمحاباة، وهي ظواهر سيئة تضعف أداء أجهزة الدولة وتعمل على تعيين أشخاص في الوظائف والمناصب الحكومية ليس من ذوي الكفاءة والجدارة. وظاهرة الازدواج الوظيفي والتوظيف الوهمي في الجهاز الحكومي اليمني منتشرة بشكل ملحوظ في أجهزة المصالح الحكومية كافة، وتنامت بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة وأثرت في أداء الأجهزة الرقابية والمؤسسات الرسمية وأصبحت عاجزة عن معالجة هذه الظاهرة والحد من تفشيها، وهي ظاهرة خطيرة، واستنزاف لخزينة الدولة، وغيرها من الصور الأخرى كالرشوة والاختلاس والتزوير.

وتعددت أسباب الفساد منها الاقتصادية، إذ يعد الفقر وتدني المستوى المعيشي وارتفاع نسبة البطالة، وفشل الدولة في سياسة الاستخدام الأمثل للموارد، وعدم العدالة في توزيع الموارد والثروات، دافعاً للفرد إلى الالتجاء إلى الطرق غير المشروعة للحصول على أكبر قدر ممكن من الدخل. وكذلك عدم الاستخدام الأمثل للأموال والموارد المتاحة وإنفاقها في أوجه لا مبرر لها، مثلاً إنفاق الحكومة اليمنية على الجانب العسكري مبالغ تفوق ميزانية التعليم والصحة والبنية التحتية وغيرها من المرافق العامة. ومن الأسباب الاقتصادية - أيضاً - استئثار فئة محددة على الجانب الأكبر من الثروة والاقتصاد الوطني بطرق غير مشروعة، وتعد الخصخصة أحد الأسباب الاقتصادية للفساد في اليمن؛ إذ أدت إلى تدمير أصول المصانع والمؤسسات المملوكة للدولة وتم بيعها بأثمان بخسة، وتملكها بصور غير قانونية لمسؤولي وشاغلي المناصب النافذة، ولم تورد أي عائد مالي للموازنة العامة، إضافة إلى طرد القوى العاملة فيها من أعمالهم... وغيرها من الأسباب الاقتصادية.

وللفساد أسباب سياسية وأكثر منها قانونية، وهو عدم النص في الدستور اليمني على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة (التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلم نسمع يوماً عن سحب ثقة من الحكومة أو استجواب جماعي للحكومة أو حتى استجواب وزير، وخير مثال ما أورده من عدم مساءلة وزير المالية رغم فساده). وعدم التطبيق الصارم للتشريعات الخاصة بمكافحة الفساد، كما أن ضعف الجهاز القضائي اليمني وغياب استقلاليته ونزاهته يعد سبباً مشجعاً للفساد. وعدم وجود إرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، واحتكار السلطة والقدرة على التصرف دون مساءلة بسبب الاستبداد، وازدياد تدخل الأحزاب والقبيلة والنخب المختارة في عمل أجهزة الدولة وغياب دولة المؤسسات، يؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد.

وبعضها أسباب تتصل بالبيئة الإدارية، إذ تعددت أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري مقابل ضعف دورها في ممارسة الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية؛ لاكتشاف الانحرافات وتصحيح الأخطاء، والتوسع في تأسيس المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال

المالي والإداري ووضع الموارد والإمكانات الكبيرة تحت تصرفها دون الاختيار الدقيق لهذه القيادات، والتساهل في اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة لإدارتها، بل والتشكيك في نزاهتها وتقديم الطعون أمام القضاء بصحة تشكيلها، ولكن لم يتم البت فيها. ومن الأسباب تدني مستوى الراتب أو الأجور وعدم مواكبة سياسة الأجور والمرتبات للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة.

وعدم استقلال الجهات الرقابية، إذ تتبع الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد كافة للسلطة التنفيذية، وتتضح هذه التبعية في اليمن على النحو الآتي: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والهيئة الوطنية العليا للرقابة عن المناقصات والمزايدات لرئاسة الجمهورية، وحدة مكافحة غسل الأموال والبنك المركزي اليمني والإدارة العامة لمباحث الأموال العامة لوزارة الداخلية، إدارة حماية المستهلك لوزارة الصناعة والتجارة، وغيرها من الأسباب.

ويترك الفساد آثارًا سلبية في النظام السياسي برمته، سواء من حيث شرعيته أم استقراره، فيؤثر على قدرة النظام على احترام حقوق المواطن الأساسية، كالحق في المساواة وتكافؤ الفرص وغيرها من الحقوق والحريات، وانتهاك مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى ضعف المشاركة السياسية، وضعف الرقابة البرلمانية، وغيرها من الآثار.

وكما رأينا أن اليمن يزخر بعدد من التشريعات المنظمة لمكافحة الفساد، التي تحد من انتشاره، لكنها تفتقر إلى التطبيق في الواقع العملي، فهي مجرد نصوص مكتوبة لم تُفعل على أرض الواقع، ولو فُعلت - تلك النصوص والأحكام- لما تفتشى واستفحل الفساد في أجهزة الدولة المختلفة فالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من الناحية العملية لا يتمتع بالاستقلال الكامل، وذلك لأن الجهاز يلحق بالتبعية برئيس الجمهورية، ورئيس الجهاز يُعين ويُعزل بقرار من رئيس الجمهورية، وكذلك لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب تكليف الجهاز بفحص نشاط أي من الجهات الخاضعة للرقابة، إضافة لذلك للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد أن تستعين بالجهاز، وكأن الجهاز بمنزلة فرع للهيئة والعكس صحيح. كل ذلك يعد تدخلاً في اختصاص الجهاز ويمس استقلاله. نجد أن استقلال الجهاز؛

منقوص لخضوع موازنة الجهاز لرقابة السلطة التنفيذية، ممثلة بوزارة المالية في الرقابة على تقديرات مشروع موازنة الجهاز وحقهم في الاعتراض على تلك التقديرات وشطب وتخفيض أرقامها، يشكل نقطة ضعف تؤثر في استقلالية الجهاز.

ويعد من القصور التشريعي- الذي أدى على عدم تفعيل دور الجهاز في مواجهة جرائم الفساد- عدم النص في قانون الجهاز على صلاحية الجهاز، بإحالة مرتكبي جرائم الفساد الواقعة والمرتكبة من كبار المسؤولين في الدولة، ليقرروا بشأنهم ما يرونه مناسباً من الإجراءات، وعليه نرى ضرورة تعديل النص بحيث يحق للجهاز إحالة قضايا الفساد والقضايا المضرة بالمال العام للنيابة كافة إلى النيابة، وإلغاء ما ورد من استثناء الوزراء ونوابهم والمحافظين، والنص في صلب الدستور على استقلالية الجهاز ومنح الحصانة لموظفيه في تأدية مهامهم الرقابية.

ومن أهم المعوقات التي تواجه الجهاز في بسط نطاق حمايته للمال العام، وجود بعض الأجهزة والمؤسسات التي لا تخضع- أصلاً- لرقابة الجهاز، فالمشرع عمد إلى إخراج بعض الجهات من الخضوع لرقابة الجهاز؛ كوزارة الدفاع والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، ومجلسي النواب والشورى، والسلطة القضائية، مع أن مهمة الجهاز هي التأكد من سلامة ومشروعية استعمال محاسبي هذه الجهات للأموال العامة ومدى تنفيذ القوانين المالية، فهي رقابة بحثه فقط¹³⁷⁹، لا تتدخل في الوظيفة التشريعية ولا الوظيفة القضائية، كذلك إعفاء البنك المركزي اليمني من رقابة الجهاز، ونرى ضرورة خضوعه لرقابة الجهاز مع توفير كادر فني متخصص في المجال الرقابي على أعمال البنوك في نطاق الجهاز. الأصل أن العمليات المالية للدولة كافة يجب أن تخضع لجهاز الرقابة المالية العليا في الدولة وهو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

وتعد اليمن من الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تم المصادقة عليها في ٥ يوليو ٢٠٠٥م، وبناءً على ذلك قام المشرع اليمني باتخاذ جملة من

¹³⁷⁹ Joset Moser, strengthening External public Auditing in INTOSAL Regions contributious and Results of the INTOSAL conference 26-27 may 2010, Vienna, p.13.

الإجراءات والتدابير التشريعية التي تهدف إلى مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة، وتطوير نظم الشفافية والمساءلة، ومن بين هذه الإجراءات- كما رأينا في البحث- إصدار قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالدمية المالية، وإصدار قانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالقرار الجمهوري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧م، والقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، ووفق هذا القانون تم إنشاء الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، واللجنة العليا للمناقصات، وإصدار قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٠م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

والواقع أن الحكومة اليمنية بحكم التزامها- دوليًا- باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أصدرت هذه القوانين وأنشأت هذه الهيئات على مضض، وليس بإرادة سياسية، إنما هو ضغط من المانحين، وللحصول على المساعدات الخارجية، وذلك من ضمن الإصلاحات المالية والإدارية التي تبنتها الحكومة.

والدليل هو عدم قيام المشرع اليمني بإجراء مواءمة القوانين الوطنية النافذة وهذه الاتفاقية؛ منها عدم إلغاء قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة الذي يعد عائقًا أمام هذه الهيئات لممارسة دورها الرقابي، ولم يعمل المشرع الدستوري على حماية هذه الهيئات بنص دستوري باستقلالية هذه الهيئات في الدستور وتعديل المادتين (١٢٨) و (١٣٩) اللتان تحصنان موظفي السلطة التنفيذية العليا. فهذه النصوص الدستورية والقانونية قد حصنت من شملتهم تلك النصوص عن جرائم الفساد المرتكبة من قبلهم، إذ تضمنت إجراءات تعجيزية؛ فالبرلمان اليمني لم يستطع بممارسة دوره الرقابي فظل عاجزًا عن مساءلة ومحاسبة الحكومات المتتالية بفضل الأغلبية الصامتة والمريحة للحزب الحاكم، هذا إضافة إلى ان هذه النصوص الدستورية وقانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة العليا قد نصوا على تخصيص محكمة خاصة للنظر في قضايا هؤلاء المسؤولين، وهي الدائرة الدستورية في المحكمة العليا، وعليه نرى وجوب إلغاء هذا القانون وعدم تضمين الدستور القادم مثل تلك النصوص؛ لأن هذا

يتعارض مع مبدأ سيادة القانون، فالحاكم والمحكوم يجب أن يخضعا معًا للقانون، وعليه يجب النص في الدستور القادم على أن " المواطنون جميعهم سواسية أمام القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو المهنة أو المركز الاجتماعي أو العقيدة".

النتائج:

- ١) أهم صور الفساد الإداري والمالي الأكثر شيوعاً وممارسة في الأجهزة والمرافق الحكومية في اليمن هي الانحراف في السلطة والمحسوبية والواسطة والمحاباة، وظاهرة الازدواج الوظيفي، والتوظيف الوهمي.
- ٢) أسباب الفساد في اليمن، الفقر وتدني المستوى المعيشي وارتفاع نسبة البطالة وفشل الحكومة في الاستخدام الأمثل للموارد وانفاقها للأموال في أوجه لا مبرر لها، وعدم العدالة في توزيع الموارد والثروات.
- ٣) تعد الخصخصة أحد الأسباب الاقتصادية للفساد في اليمن، إذ أدت إلى تدمير أصول المصانع والمؤسسات المملوكة للدولة، وتملكها بصورة غير قانونية لمسؤولي وشاغلي المناصب النافذة.
- ٤) احتكار السلطة والقدرة على التصرف دون مساءلة بسبب الاستبداد، وازدياد تدخل الأحزاب والقبيلة والنخب المختارة في عمل أجهزة الدولة وغياب دولة المؤسسات.
- ٥) عدم النص في الدستور اليمني على مبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يؤدي إلى الاخلال بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضعف الرقابة المتبادلة بينهما. وكذلك عدم النص بالمساواة أمام القانون أدى إلى التمييز بين أعضاء السلطة الحاكمة والمواطنين وعدم خضوعهما لجهة قضائية واحدة في قضايا الفساد.
- ٦) التوسع في تأسيس الأجهزة والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ووضع الموارد والامكانيات الكبيرة تحت تصرفها دون الاختيار الدقيق لهذه القيادات، والمحسوبية والمحاباة في اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة لإدارتها.
- ٧) اليمن يزخر بعدد من التشريعات المنظمة لمكافحة الفساد، إلا أنها تفتقر إلى التطبيق الصارم في الواقع العملي، فهي مجرد نصوص مكتوبة لم تفعل على أرض الواقع.
- ٨) عدم استقلال الجهات الرقابية؛ إذ تتبع الأجهزة المعنية مكافحة الفساد كافة للسلطة التنفيذية.

(٩) هناك قصور تشريعي أدى إلى عدم تفعيل دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مواجهة الفساد.

(١٠) أهم المعوقات التي تواجه الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وجود بعض الأجهزة والمرافق لا تخضع لرقابته، فالمشرع عمد إلى اخراج بعض الجهات من الخضوع لرقابته كوزارة الدفاع والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، ومجلس النواب والشورى، والسلطة القضائية والبنك المركزي اليمني.

(١١) قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة يعد عائقاً أمام الجهات والهيئات لممارسة دورها الرقابي.

التوصيات

لتجفيف منابع الفساد في اليمن:

- (١) لا بد من قيام نظام سياسي ودستوري وقانوني مستقر.
- (٢) يجب وضع نصوص دستورية صريحة لحماية المال العام دون الإحالة للمشرع بتنظيمها؛ كأن يقول وفق القانون.
- (٣) وضع آلية قانونية عند وضع التنظيم القانوني لإدارة الدولة ولمؤسساتها من خلال إقرار المشرع لمنظومة المساءلة بشقيها الجنائي والتأديبي، تضمن ملاحقة الفاسدين بالعقاب الرادع جراء جرائمهم تجاه المجتمع واستعادة أموال الدولة المنهوبة.
- (٤) النص على أن " المواطنون جميعهم سواسية أمام القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو المهنة أو المركز الاجتماعي أو العقيدة".
- (٥) إعادة هيكلة القضاء فوجود نظام قضائي مهني مستقل ونزيه يضمن العدالة ويفرض القانون ويحاسب الفاسدين، مالم يبقَ أي تقدم في مجال مكافحة الفساد بعيد المنال.

- ٦) تعزيز النظام الديمقراطي، ووجود نظام انتخابي يضمن انتخابات حرة ووصول ممثلي الشعب لمجلس نواب متوازن؛ ليقوم بوظيفته الرقابية على أكمل وجه. والنص في الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات.
- ٧) إنشاء محكمة دستورية لنظر في عدم دستورية القوانين، وإنشاء قضاء إداري مستقل لنظر في أعمال الإدارة.
- ٨) يمنع اصدار أي قانون يحمي شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا. وإلغاء أي نص يتعارض مع التشريعات المنظمة لمكافحة الفساد.
- ٩) العمل على مواءمة القوانين الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ١٠) النص في صلب الدستور على استقلال الجهاز المركزي للرقابة والتفتيش ومنح الحصانة لموظفيه في تأدية مهامهم الرقابية.
- ١١) على المشرع القانوني إعطاء الحق للجهاز إحالة جميع قضايا الفساد والقضايا المضرة بالمال العام للنيابة، وعدم استثناء أي جهاز حكومي من الخضوع لرقابته.
- وأخيراً نطمح لقيام دولة مدنية يضمن دستورها مبدأ الفصل بين السلطات، وسيادة القانون والمساواة وعدم التمييز والمواطنة المتساوية وإلغاء نظام القبيلة والعائلة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المعاجم اللغوية:

(١) محمد بن مكرم أبو منصور، لسان العرب، الجزء الثاني، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨١.

(٢) الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المقام والدار الدمشقية، بيروت، الجزء الأول.

ثالثاً: المؤلفات العامة

(١) إبراهيم جبل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧م.

(٢) أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، دون بلد نشر، ٢٠٠٩م.

(٣) د. أحمد أبو دية وآخرون، الفساد أسبابه وطرق معالجته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.

(٤) د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

(٥) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، ٢٠١٠م.

(٦) د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري، الدعوى الإدارية، وخصوصية بيان الإجراءات الإدارية القضائية وغير القضائية، جامعة عدن للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م.

(٧) سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، دار الشرق الأوسط، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م.

(٨) د. صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كمعوق للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات والتدريب، الرياض، ١٩٩٤م.

- (٩) عادل عبدالعال خراشي، آليات مكافحة الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الإسلامية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م.
- (١٠) عامر الكبيسي، الفساد العالمي الجديد واستراتيجية المواجهة، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م.
- (١١) عبد الله عوض ناصر جيزل- اليمن الفساد وتحديات، الوضع الاقتصادي الآفاق المستقبلية، مركز عبادي للنشر، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى، ١٤٢٨هـ-٢٠٠٧م.
- (١٢) عبد الكريم الملاحي، وفيصل عبد السلام قحمان، ود. قاسم سلام، شرح قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م، دراسة مقارنة، دون بلد نشر، مايو ١٩٩٢م.
- (١٢) عبير صالح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، رام الله، الطبعة الثالثة، ٢٠١٣م.
- (١٣) عماد صلاح الدين عبد الرزاق اشيق داوود، الفساد والاصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣م.
- (١٤) علي خميس حمدان، خفايا الفساد تعريفه أسبابه وأصنافه، آثاره المدمرة واستراتيجية مكافحته، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
- (١٥) فاروق الكيلاني، جرائم الفساد، دار الرسالة العالمية، عمان، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ-٢٠١١م.
- (١٦) مجدي حلمي، الفساد، أنواعه أسبابه، وآليات مكافحته، منظمة صحفيات بلا قيود، صنعاء، ٢٠٠٨م.
- (١٧) محمد رفعت عبد الوهاب، ود. عاصم عجيلة، أصول القانون الإداري، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٨٤م.
- (١٨) د. محمد منصور محمد الصايدي، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني، دراسة مقارنة بين التشريع المصري والفرنسي، دار الكتب اليمنية، صنعاء ٢٠١٢م.

١٩) د. محمود نجيب حسين، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.

٢٠) نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من اجل مكافحتها، دراسة تحليلية، أبترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م.

٢١) هاشم الشمري، إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١١م.

٢٢) د. وهيبه غالب فارغ وآخرون، أثر أخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مركز البحوث والاستشارات، صنعاء، مايو ٢٠٠٨م.

٢٣) يحيى قاسم علي السهل، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م.

رابعاً: الأبحاث والندوات وأوراق العمل

١) أحمد حلمي جمعة وآخرون، الفساد السياسي في العالم العربي، حالة دراسية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، فلسطين، ٢٠١٤م.

٢) احمد عبد الرحمن الشميري، ود. مصطفى عمرو أبوبكر الفساد الإداري ظواهره وسبل علاجه، عمادة البحث العلمي، جامعة الملك سعود، العربية السعودية، ٢٠١٣م.

٣) حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل للندوة المنعقدة بصنعاء للفترة من ٢٩-٣١ يوليو ١٩٩٦م.

٤) دريد كامل آل شبيب، تطوير إدارة مالية الدولة لترشيد الإنفاق والحد من الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العربي الأول بعنوان (التطور والاصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد)، عمان، أكتوبر ٢٠٠٨م.

٥) عبد الرحيم أحمد بلال، المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث وأوراق عمل الملتقى الرابع لمنظمات المجتمع المدني ودورها في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المنعقدة في عمان، مايو ٢٠٠٧م.

- ٦) فتحي بن حسن السكري، دراسة وإجراءات معالجة الاختلالات في كشف الراتب، ورقة عمل مقدمة للقاء التشاوري لقيادات وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، المنعقدة في عدن، خلال الفترة من ٢٤-٢٥/١٢/٢٠٠٨م.
- ٧) فيصل أحمد غالب، وشكري عبدالمولى، أسس وإجراءات معالجة الاختلالات في كشف الراتب، ورقة عمل مقدمة للقاء التشاوري لقيادات وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، المنعقدة في عدن، خلال الفترة من ٢٤-٢٥/١٢/٢٠٠٨م.
- ٨) محمد أبراهيم الخصبه، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، ورقة عمل مقدمة للملتقى العربي الثالث بعنوان (آليات حماية المال العام والحد من الفساد).
- ٩) محمد خالد المهاني، مكافحة أعمال الرشوة، ورقة عمل مقدمة للملتقى العربي الثالث بعنوان، آليات حماية المال والحد من الفساد الإداري) المنعقدة في المغرب، مايو ٢٠٠٨م.

خامساً: المجالات والدوريات:

- ١) أحمد سعيد الدهي، الفساد في اليمن، الأسباب، المظاهر، النتائج، العلاج، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية، العدد ٤٠، سبتمبر ٢٠٠٦م.
- ٢) السيطرة على الفساد، دليل للبرلمانيين (الجزء الأول)، إعداد المركز البرلماني الكندي بالاشتراك مع مؤسسة البنك الدولي بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مجلة الإداري الحديث، العدد (٥) المعهد الوطني للعلوم الإدارية، أكتوبر- ديسمبر ٢٠٠٩م.
- ٣) د. جعفر حسين منيعم، تأثير الفساد على مناخ الاستثمار في الجمهورية اليمنية، مجلة دراسات اقتصادية صادرة عن المؤتمر الشعبي، العدد ٦٦، يوليو - سبتمبر.

سادساً: الرسائل العلمية:

(١) أكرم صالح علي العجمي، الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة في الجهاز اليمني، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، المغرب، ٢٠١٤-٢٠١٥م.

(٢) علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٦م.

(٣) نضرة عبد الرحمن محمد العمري، دور الرقابة في تحسين الانضباط الإنفاقي في الجمهورية اليمنية" دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، ٢٠٠٨م.

سابعًا: التشريعات:

- ١) دستور الجمهورية اليمنية لسنة ١٩٩١م وتعديلاته.
- ٢) قانون مكافحة الفساد رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م، الجريدة الرسمية، العدد (٣٤) لسنة ٢٠٠٦م.
- ٣) قانون الجرائم والعقوبات رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م، الجريدة الرسمية، العدد، (١٩)، ج٣، لسنة ١٩٩٤م.
- ٤) قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م، الجريدة الرسمية، العدد (٧ ج٤) لسنة ١٩٩٢م.
- ٥) قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا رقم (٦) لسنة ١٩٩٥م، ولائحته التنفيذية المنشورة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ١٩٩٣م، الجريدة الرسمية، العدد الثامن ذو القعدة ١٤١٣هـ، الموافق ٣٠ ابريل ١٩٩٣م.
- ٦) قانون الخدمة المدنية رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م، الجريدة الرسمية، العدد (٦٦)، لسنة ١٩٩١م. ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٢م، م، الجريدة الرسمية، العدد (١٧ ج١) لسنة ١٩٩٢م.
- ٧) قانون الإجراءات الجزائية رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤م، الجريدة الرسمية، العدد (١٩ ج٤) لسنة ١٩٩٤م.
- ٨) قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م، الجريدة الرسمية، العدد (٢٥) لسنة ٢٠٠٧م. ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٩م، الجريدة الرسمية، العدد (١٥) لسنة ٢٠٠٩م.
- ٩) قانون الاقرار بالذمة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م، الجريدة الرسمية العدد (١٦) لسنة ٢٠٠٦م.
- ١٠) القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م، بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- ١١) قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (١) لسنة ٢٠١٠م، الجريدة الرسمية، العدد (٢) لسنة ٢٠١٠م.

(١٢) لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م.

(١٣) القرار الجمهوري رقم (٩٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥م بشأن نظام الوظائف والأجور والمرتبات، الجريدة الرسمية، العدد (١٤) لسنة ٢٠٠٦م.

(١٤) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧م بشأن التعيين في الوظائف العامة، الجريدة الرسمية، العدد (١١) لسنة ٢٠٠٧م.

ثامناً: التقارير:

(١) تقرير اللجنة البرلمانية الخاصة بتقييم أداء الحكومة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والمشكلة من قبل مجلس النواب بتاريخ ٢٧ يونيو ٢٠١٢م.

(٢) تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بشأن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٣م.

(٣) تقارير منظمة الشفافية العالمية بشأن مؤشر مدركات الفساد للأعوام من ٢٠١٠-٢٠١٧م. **تاسعاً:** اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣م، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها (٤/٥٨) المؤرخ بتاريخ ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٣م.

عاشراً: المراجع الأجنبية

^١ Joset Moser, strengthening External public Auditing in INTOSAL Regions contributious and Results of the INTOSAL conference 26-27 may 2010, Vienna, p.13.