

المركز الديمقراطي العربي
المؤسسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية

Democratic Arabie Center
for Strategic, Political & Economic Studies



المركز الديمقراطي العربي

د. أكرم صالح العجي

الفساد

بين الانتشار وسبل المواجهة

حالة الجهاز الحكومي اليمني

تأليف

د. أكرم صالح العجي

تصميم وإخراج

د/ بدرالدين شعباني

تنسيق

د/ سالم بن لباد

رقم التسجيل : VR-3373-6381.B



Corruption between Spread and Ways of Confrontation

The Case of the Yemeni Government Apparatus

by

Dr. Akram Saleh Alaji



Germany: Berlin 10315
Gensinger- Str: 112
<http://democraticac.de>

تأليف: د. أكرم صالح علي العجي

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهه "حالة الجهاز الحكومي اليمني"

تأليف

أكرم صالح علي العجي



الناشر

المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

ألمانيا/برلين

Democratic Arabic Center

Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه
في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.
جميع حقوق الطبع محفوظة: المركز الديمقراطي العربي - برلين - ألمانيا

All rights reserved No part of this book may be reproduced.

**Stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means
without prior permission in writing of the published**

المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Berlin10315 Gensingerstr :112

Tel :0049-code Germany

54884375-030

91499898-030

86450098-030

البريد الإلكتروني

book@democraticac.de

د. أكرم صالح علي العجي



رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ.عمار شرعان
اسم الكتاب: الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "
تأليف: د. أكرم صالح علي العجي
التنسيق: د.سالم بن لباد
التصميم والإخراج: د.بدر الدين شعباني
رقم تسجيل الكتاب: B: 3373-6381. VR.
عدد الصفحات: 421
الطبعة الأولى
يونيو 2020 م

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي



| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 15 | تقديم |
| 16 | المقدمة |
| 33 | الفصل الأول: واقع ومؤشرات الفساد في الجهاز الحكومي اليمني |
| 34 | المبحث الأول: مظاهر ومؤشرات الفساد |
| 35 | المطلب الأول: المؤشرات العامة للفساد |
| 36 | أولاً: المؤشرات السياسية للظاهرة |
| 38 | 1- المؤشرات المرتبطة بنخبة المجتمع |
| 39 | 1.1- مؤشرات الفساد المرتبطة بالنخبة القبلية |
| 41 | 1.2- مؤشرات الفساد المرتبطة بنخبة الجيش |
| 44 | 1.3- المؤشرات المرتبطة برجال الأعمال |
| 45 | 2- المؤشرات المرتبطة بموظفي السلطة العليا |
| 46 | 2.1- الإثراء غير المشروع لرموز السلطة |
| 47 | 2.2- الجمع بين السلطة والتجارة |
| 48 | 2.3- السطو على الأراضي |
| 49 | ثانياً: المؤشرات الإدارية والمالية للفساد |
| 50 | 1- المؤشرات الإدارية للفساد |
| 51 | 1.1- الرشوة |
| 52 | 1.2- المحاباة والمحسوبية |
| 53 | 1.3- استغلال النفوذ الوظيفي |
| 54 | 1.4- الازدواج الوظيفي |
| 55 | 1.5- التسبب الوظيفي |
| 56 | 2- المؤشرات المالية للفساد |
| 57 | 2.1- الاختلاس |
| 60 | 2.2- التهرب الضريبي |
| 63 | 2.3- الإعفاءات الجمركية |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 67 | المطلب الثاني: آليات ممارسة الفساد في الجهاز الحكومي |
| 67 | أولاً: الآليات المرتبطة بالمناقصات العامة والصناديق الخاصة |
| 68 | 1- طرق وإجراءات المناقصات العامة وآليات ممارسة الفساد |
| 68 | 1.1- طرق وإجراءات المناقصة العامة |
| 71 | 1.2- آليات ممارسة الفساد في المناقصات العامة |
| 75 | 2- الصناديق الخاصة وآليات ممارسة الفساد |
| 77 | 2.1- صندوق التدريب المهني والتقني وتطوير المهارات |
| 77 | 2.2- صندوق رعاية النشء والشباب |
| 78 | 2.3- صندوق صيانة الطرق |
| 79 | ثانياً: الآليات المرتبطة بالموازنة العامة والحسابات الخاصة |
| 80 | 1- الموازنات ذات البند الواحد والاعتمادات الإضافية |
| 81 | 1.1- الموازنات ذات البند الواحد |
| 82 | 1.2- الاعتمادات الإضافية |
| 85 | 2- الحسابات الخاصة (الجارية) |
| 88 | المبحث الثاني: الفساد من واقع التقارير الرقابية المحلية والدولية |
| 89 | المطلب الأول: الفساد من واقع تقارير الأجهزة المكلفة بالرقابة على مؤسسات الدولة |
| 90 | أولاً: الفساد من واقع تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة |
| 90 | 1- حجم الأموال المهترئة نتيجة الممارسات الفاسدة |
| 91 | 1.1- التلاعب في تحصيل الإيرادات العامة |
| 92 | 1.2- الصرف بدون إرفاق الوثائق والمستندات المؤيدة لصحة الصرف |
| 93 | 1.3- العهد والسلف المالية |
| 96 | 1.4- الصرف بدون وجه حق |
| 98 | 1.5- تجاوز القوانين واللوائح والقرارات الحكومية |
| 101 | 2- مدى فاعلية تقارير الجهاز على وحدات الجهاز الحكومي |
| 103 | ثانياً: الفساد من واقع تقارير مجلس النواب |
| 104 | 1- الدور الوظيفي لمجلس النواب |
| 105 | 2- الدور الرقابي لمجلس النواب |
| 106 | 2.1- الأسئلة البرلمانية |
| 108 | 2.2- الاستجابات |
| 110 | 2.3- التحقيق البرلماني |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 111 | 3- أبرز صور وقضايا الفساد التي وقف عليها المجلس |
| 111 | 3.1- تنامي شبكة المصالح |
| 112 | 3.2- تجنيب الإيرادات في حسابات خاصة |
| 112 | 3.3- قضية بيع الغاز المسال |
| 114 | 3.4- قضية بيع القطاع النفطي رقم (53) |
| 115 | ثالثاً : الفساد من واقع تقارير الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد |
| 116 | 1- حجم الفساد المكتشف من واقع منشورات الهيئة |
| 116 | 1.1- قضايا المحالة للنياحة العامة |
| 120 | 1.2- القضايا التي تم التصرف فيها من قبل الهيئة |
| 121 | 2- الحقوق المالية المستردة لخزينة الدولة |
| 124 | المطلب الثاني: الفساد من واقع التقارير الدولية |
| 125 | اولاً: اليمن في تقارير المؤسسات الدولية الغير حكومية |
| 126 | 1. اليمن في تقارير منظمة الشفافية الدولية |
| 130 | 2- وضع اليمن في تقارير مؤسسة هيرتيج الأمريكية |
| 132 | 3- وضع اليمن في تقرير صندوق السلام الأمريكي |
| 135 | ثانياً: اليمن في تقارير المؤسسات الدولية الحكومية (البنك الدولي نموذجاً) |
| 136 | 1- وضع اليمن في التقرير الدولي لمؤشرات الحكم الجيد |
| 140 | 2- وضع إدارة القطاع العام والمؤسسات العمومية في التقييم القطري |
| 141 | الفصل الثاني: أسباب الفساد في الجهاز الحكومي اليمني |
| 143 | المبحث الأول: العوامل المحفزة لنمو واستشراء الظاهرة |
| 143 | المطلب الأول: البنية القبلية للمجتمع اليمني |
| 144 | اولاً: القبيلة وعلاقتها بالدولة |
| 144 | 1- مفهوم القبيلة وخصائصها |
| 145 | 1.1- القبيلة في الفكر العربي والغربي |
| 146 | 1.2- خصائص البنية القبلية في اليمن |
| 147 | 2.2- علاقة القبيلة بالدولة |
| 149 | ثانياً: الدور السياسي للقبيلة ومظاهر فسادها |
| 149 | 1- دور القبيلة في الحياة السياسية |
| 149 | 1.1- الدور السياسي للقبيلة بعد الوحدة |
| 152 | 1.2- العوامل التي ساهمت في تعزيز القوة السياسية للقبائل |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 154 | 2- مظاهر فساد القبيلة |
| 154 | 2.1- ظاهرة الاختطافات |
| 155 | 2.2- القطاع (الحصار المسلح) |
| 155 | 2.3- الصدام المسلح بين القبيلة والدولة |
| 155 | المطلب الثاني: النظام السياسي للدولة وإشكالية قياس الفساد |
| 157 | أولاً: مراحل وسمات النظام السياسي اليمني |
| 158 | 1- الطبيعة الانتقالية للنظام السياسي |
| 158 | 1.1- المرحلة الانتقالية الأولى |
| 159 | 1.2- الائتلاف الثلاثي من ابريل 1993- ابريل 1994 |
| 159 | 1.3- الائتلاف الثنائي 1994- 1997 |
| 159 | 1.4- حكم الحزب الواحد من 27 ابريل 1997 فبراير 2012 |
| 160 | 1.5- مرحلة التسوية السياسية والانقلاب على السلطة الشرعية |
| 161 | 2- مكونات واختصاصات السلطة التنفيذية |
| 161 | 2.1- رئاسة الجمهورية |
| 163 | 2.2- مجلس الوزراء |
| 165 | ثانياً : العلاقة بين السلطات وإشكالية قياس الفساد |
| 165 | 1- العلاقة بين السلطات العامة |
| 166 | 1.1- العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية |
| 167 | 1.2- العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية |
| 168 | 1.3- العلاقة بين السلطة التشريعية والقضائية |
| 169 | 2- إشكالية قياس الفساد |
| 172 | المبحث الثاني: أسباب نمو واستفحال الظاهرة بوحدات الجهاز الإداري للدولة |
| 173 | المطلب الأول: الأسباب العامة للفساد |
| 174 | أولاً: الأسباب الذاتية للفساد |
| 175 | 1- ضعف الوازع الديني للفرد |
| 178 | 2- تراجع القيم الأخلاقية والمهنية |
| 180 | ثانياً: الأسباب الخارجية للفساد |
| 181 | 1- الأسباب الاجتماعية والثقافية |
| 182 | 1.1- حالة الاغتراب في المجتمع |
| 182 | 1.2- غياب العدالة الاجتماعية |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 183 | 1.3- تناول القات |
| 184 | 1.4- انتشار ثقافة مساندة للفساد |
| 185 | 2- الأسباب السياسية والاقتصادية |
| 186 | 2.1- تدني الأجور والمرتببات في القطاع العام |
| 187 | 2.2- اعتماد الدولة على الاقتصاد الريعي |
| 188 | 2.3- التوسع في إقامة البنى الأساسية |
| 188 | 2.4- ضعف المشاركة السياسية |
| 189 | 2.5- ضعف الأحزاب السياسية |
| 189 | 2.6- غياب الاستقرار السياسي |
| 191 | المطلب الثاني: الأسباب الخاصة لانتشار الفساد |
| 192 | أولاً: الاختلالات القانونية والقضائية المشجعة على الفساد |
| 193 | 1- ضعف المنظومة القانونية |
| 195 | 2- المشاكل المتعلقة بتنفيذ القانون |
| 195 | 2.1- ضعف الجهاز القضائي |
| 197 | 2.2- غياب سيادة القانون |
| 198 | 2.3- فساد جهاز القضاء |
| 198 | 2.4- طول إجراءات المحاكمة |
| 198 | ثانياً: الاختلالات المؤسسية المشجعة على الفساد |
| 199 | 1- الاختلالات الإدارية |
| 200 | 1.1- التضخم البيروقراطي والوظيفي |
| 202 | 1.2- الافتقار إلى التنسيق بين الأجهزة الحكومية |
| 203 | 1.3- ضعف الإجراءات الإدارية الرادعة للفساد |
| 206 | 2- ضعف وقصور أداء الأجهزة الرقابية |
| 209 | الفصل الثالث: تكاليف الفساد في الجمهورية اليمنية |
| 211 | المبحث الأول: الآثار الاقتصادية للفساد |
| 212 | المطلب الأول: أثر الفساد على الموازنة العامة للدولة |
| 213 | أولاً: أثر الفساد على الموارد العامة |
| 214 | 1. أثر الفساد على الموارد الذاتية |
| 219 | 2. أثر الفساد على الدين العام |
| 220 | 2.1- الدين الخارجي |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 224 | 2.2- الدين الداخلي |
| 226 | ثانياً: أثر الفساد على الإنفاق العام |
| 227 | 1- بنية الإنفاق العام |
| 233 | 2- سوء توزيع النفقات بين القطاعات العامة |
| 237 | المطلب الثاني: أثر الفساد على التنمية على التنمية الاقتصادية |
| 239 | أولاً: الفساد وعلاقة بالاستثمار |
| 239 | 1- الاستثمار بين المقومات والمعوقات |
| 243 | 2- أثر الفساد على الاستثمار |
| 246 | ثانياً: الفساد وظاهرتا البطالة والفقر |
| 247 | 1- أثر الفساد على البطالة |
| 247 | 1.1- مفهوم البطالة وتكويناتها |
| 249 | 1.2- حجم البطالة في اليمن |
| 251 | ثالثاً: أثر الفساد على الفقر |
| 253 | 1- واقع الفقر في اليمن |
| 255 | 2- التوزيع الجغرافي لظاهرة الفقر |
| 257 | المبحث الثاني: الآثار السياسية والاجتماعية للفساد |
| 258 | المطلب الأول: الآثار السياسية للفساد |
| 259 | أولاً: أثر الفساد على الدولة ومؤسساتها |
| 259 | 1- إضعاف الدولة |
| 259 | 1.1- أثر الفساد على بناء الدولة |
| 261 | 1.2- فقدان وتدهور شرعية النظام |
| 262 | 1.3- غياب الاستقرار السياسي |
| 264 | 2- إضعاف وتشويه الجهاز الحكومي |
| 266 | ثانياً: أثر الفساد على المناخ السياسي |
| 267 | 1- تشويه خارطة السياسة للنظام |
| 268 | 1.1- هيمنة النخبة القبلية على المجال الساسي |
| 269 | 1.2- اتباع سياسية تقاسم السلطة بدلاً من تداولها |
| 270 | 1.3- تكريس تبعية منظمات المجتمع المدني |
| 271 | 2- إضعاف التنمية السياسية |
| 271 | 2.1- ضعف عملية التحول الديمقراطي |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 273 | 2.2- ضعف المشاركة السياسية |
| 277 | 2.3- عدم التكامل السياسي وضعف المعالجات |
| 278 | المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية للفساد |
| 278 | أولاً: أثر الفساد على الفرد والمجتمع |
| 279 | 1- الآثار النفسية للفساد |
| 281 | 2- الأثر الاجتماعي للفساد على المجتمع |
| 282 | 2.1- زيادة التفاوت الاجتماعي وتعميق أزمة العدالة التوزيعية |
| 283 | 2.2- زعزعة القيم الاجتماعية وترسيخ ثقافة الفساد |
| 284 | ثانياً: أثر الفساد على التنمية البشرية |
| 286 | 1- أثر الفساد على التعليم العام |
| 287 | 1.1- مستوى الإنفاق على التعليم |
| 289 | 1.2- واقع التعليم في اليمن |
| 295 | 2- أثر الفساد على الصحة |
| 296 | 2.1- حجم مكونات الخدمات الصحية |
| 299 | 2.2- المؤشرات الصحية وفقاً لدليل التنمية البشرية |
| 301 | 3- أثر الفساد على الدخل |
| 303 | الفصل الرابع: آليات وسبل مكافحة الفساد |
| 305 | المبحث الأول: الفساد بين جهود المكافحة ومعوقاتهما في اليمن |
| 305 | المطلب الأول: التدابير التشريعية والمؤسسية |
| 306 | أولاً: البنية التشريعية لمكافحة الفساد |
| 306 | 1- الدستور و ضمانات المكافحة |
| 308 | 2- الضمانات القانونية |
| 308 | 2.1- قانون الجرائم والعقوبات |
| 310 | 2.2- قانون الإجراءات الجزائية |
| 310 | 2.3- قانون الخدمة المدنية |
| 311 | 2.4- قانون الإقرار بالذمة المالية |
| 311 | 2.5- قانون مكافحة الفساد |
| 313 | 2.6- قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب |
| 313 | 2.7- قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية |
| 314 | 2.8- قانون التدوير الوظيفي |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 315 | 2.9- قانون رقم(13) لسنة 2012 بشأن الحق في الحصول على المعلومات |
| 316 | ثانياً: البنية المؤسسية لمكافحة الفساد |
| 317 | 1- الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد |
| 317 | 1.1- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد |
| 319 | 1.2- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة |
| 321 | 2- شركاء الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد |
| 321 | 2.1- الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات |
| 321 | 2.2- اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات |
| 322 | 2.3- اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال |
| 323 | 2.4- وحدة جمع المعلومات المالية في البنك المركزي اليمني |
| 323 | 2.5- إدارة حماية الأموال العامة بوزارة الداخلية |
| 323 | 2.6- نيابة الأموال العامة |
| 324 | 2.7- محاكم الأموال العامة |
| 325 | المطلب الثاني: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومعوقات مكافحة |
| 326 | أولاً: سمات ومكونات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد |
| 327 | 1- سمات وأهداف الاستراتيجية |
| 328 | 2- مكونات الاستراتيجية |
| 331 | ثانياً: معوقات مكافحة الفساد |
| 332 | 1- المعوقات المؤسسية والإدارية |
| 335 | 2- المعوقات الاجتماعية والثقافية |
| 335 | 2.1- الأعراف الاجتماعية السلبية |
| 336 | 2.2- عدم التربية على الإحساس بالمسؤولية |
| 337 | 2.3- طغيان القيم المادية |
| 338 | المبحث الثاني: آليات وسبل الحد من الفساد |
| 339 | المطلب الأول: الرؤية الدولية والإسلامية للحد من ظاهرة الفساد |
| 339 | أولاً: الرؤية الدولية في مواجهة الفساد |
| 340 | 1- الحكم الجيد كآلية للحد من الفساد |
| 343 | 2- الاستراتيجيات الدولية للحد من الفساد |
| 343 | 2.1- استراتيجية البنك الدولي |
| 344 | 2.2- استراتيجية منظمة الشفافية الدولية |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 347 | ثانياً: رؤية الشريعة الإسلامية في مواجهة الفساد |
| 348 | 1- السياسات الوقائية للحد من الفساد |
| 349 | 1.1- العقيدة والعبادة ودورها في الوقاية من الفساد |
| 352 | 1.2- ضوابط مكافحة الفساد |
| 358 | 2- الإجراءات العقابية للحد من الفساد |
| 359 | 2.1- العزل |
| 359 | 2.2- خفض الرتبة |
| 360 | 2.3- مصادرة الأموال |
| 360 | 2.4- اللوم (التوبيخ الكتابي والشفوي) |
| 361 | المطلب الثاني: الإصلاح كمقاربة شمولية لمواجهة الفساد في اليمن |
| 362 | أولاً: الإصلاح السياسي والاجتماعي والسياسي كآلية للحد من الفساد |
| 362 | 1- الإصلاح على المستوى السياسي |
| 363 | 1.1- إصلاح بنية النظام السياسي |
| 365 | 1.2- إصلاح نظام الانتخابات |
| 367 | 1.3- إصلاح البنية القانونية |
| 369 | 2- الإصلاح على المستويين الاقتصادي والاجتماعي |
| 369 | 2.1- الإصلاح على المستوى الاقتصادي |
| 373 | 2.2- الإصلاح على المستوى الاجتماعي |
| 378 | ثانياً: الإصلاح المؤسسي والقضائي كآلية للحد من الفساد |
| 379 | 1- الإصلاح على المستوى المؤسسي |
| 379 | 1.1- الإصلاح الإداري |
| 382 | 1.2- إصلاح نظام الرقابة |
| 383 | 2- إصلاح وتأهيل القضاء |
| 387 | الخاتمة العامة |
| 393 | قائمة المصادر والمراجع |
| | الفهرس |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

لائحة الجداول

| رقم الصفحة | التوضيح | أرقام الجداول |
|------------|---|---------------|
| 41 | يوضح مخصصات مصلحة شؤون القبائل مقارنة ببعض الجهات | جدول رقم 1 |
| 43 | يوضح مستوى الفساد في قطاع الجيش اليمني | جدول رقم 2 |
| 58 | يوضح قضايا الاختلاسات المكتشفة في بعض محافظات الجمهورية | جدول رقم 3 |
| 62 | يوضح حجم ضرائب دخل الأفراد مقارنة بضرائب دخل الشركات | جدول رقم 4 |
| 64 | يوضح حجم المبالغ التي حرمت الخزينة العامة منها | جدول رقم 5 |
| 73 | يوضح عدد المشاريع المنفذة من خارج إطار الموازنة العامة | جدول رقم 6 |
| 74 | يوضح عدد المشاريع المتعثرة والمرحلة من سنوات سابقة | جدول رقم 7 |
| 84 | يوضح الجهات المهمشة والمستأثرة بالاعتمادات الإضافية | جدول رقم 8 |
| 85 | يوضح مقدار الاعتمادات الإضافية مقارنة بتقديرات الموازنة العامة | جدول رقم 9 |
| 87 | يوضح حجم الهدر والعبث بالمال العام عبر الحسابات الخاصة | جدول رقم 10 |
| 95 | يوضح حجم المبالغ المنصرفة كعهد وسلف | جدول رقم 11 |
| 97 | يوضح حجم المبالغ المنصرفة بدون وجه حق | جدول رقم 12 |
| 100 | يوضح عدد القضايا المكتشفة من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة | جدول رقم 13 |
| 116 | يوضح عدد القضايا المحالة إلى نيابة الأموال العامة من قبل هيئة مكافحة الفساد | جدول رقم 14 |
| 121 | يوضح الحقوق المالية المستردة والموردة إلى الخزينة العامة | جدول رقم 15 |
| 122 | يوضح حجم قضايا الفساد المنظورة أمام نيابات الأموال العامة | جدول رقم 16 |
| 127 | يبين موقع اليمن في مؤشرات مدركات الفساد للفترة 2003-2013 | جدول رقم 17 |
| 127 | يبين ترتيب الدول العربية حسب مؤشر مدركات الفساد | جدول رقم 18 |
| 130 | يبين وضع اليمن في مؤشر الحرية الاقتصادي | جدول رقم 19 |
| 133 | يوضح موقع اليمن في مؤشر تقرير الدولة الفاشلة | جدول رقم 20 |
| 136 | يبين موقع اليمن في تقرير مؤشرات الحكم الجيد | جدول رقم 21 |
| 216 | يوضح حجم الإيرادات العامة والعجز السنوي في الموازنة العامة | جدول رقم 22 |
| 221 | يوضح مركز القروض حتى نهاية العام 2011 | جدول رقم 23 |
| 222 | يوضح نسبة القروض المسحوبة إلى المعتمدة بالموازنة | جدول رقم 24 |
| 223 | يوضح سوء استخدام القروض على مستوى الجهات | جدول رقم 25 |
| 230 | يوضح حجم النفقات الجارية مقارنة بالنفقات الاستثمارية | جدول رقم 26 |
| 232 | يبين مستوى دعم المشتقات النفطية | جدول رقم 27 |
| 234 | يوضح التوزيع النسبي للنفقات العامة على مستوى القطاعات | جدول رقم 28 |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | |
|-----|---|-------------|
| 245 | يوضح عدد المشاريع الاستثمارية والمنفذة أو قيد التنفيذ | جدول رقم 29 |
| 256 | يوضح مؤشرات الفقر على مستوى المحافظات | جدول رقم 30 |
| 294 | يبين المؤشرات الكمية للتعليم العام (الأساسي والثانوي) | جدول رقم 31 |
| 298 | يوضح حجم مكونات الخدمات الصحية والأطباء والممرضين | جدول رقم 32 |
| 309 | يبين النصوص القانونية التي تضمنها قانون العقوبات | جدول رقم 33 |

لائحة الأشكال :

| | | |
|-----|--|-----------|
| 171 | تحليل متغيرات قياس الفساد | شكل رقم 1 |
| 253 | يبين معدلات فجوة وشدة الفقر في اليمن مقارنة بمصر والأردن | شكل رقم 2 |
| 344 | استراتيجية البنك الدولي المتعددة الأوجه لمكافحة الفساد | شكل رقم 3 |
| 346 | يبين نظام النزاهة الوطني | شكل رقم 4 |

تقديم

تعد هذه الدراسة ثمرة جهد علمي شاق وطويل حاولنا من خلالها تشخيص ظاهرة الفساد والبحث في متغيراتها ومؤشراتها ومفاعيلها انطلاقاً من تقصي الموضوع من خلال الوقوف على واقع الظاهرة في وحدات الجهاز الحكومي اليمني، وعلى مستوى تفشيها وعلى حجم الأموال المهترئة، والتعرف على الأسباب الدافعة لها وآثارها، وسبل مكافحتها، والمعوقات التي تواجه الحكومة في الحد منها، استناداً إلى مكونات البيئة، ومعطيات الواقع، واعتماداً على القراءات والإحصاءات المتوفرة حولها، وعلى التقارير والمنشورات الرقابية الصادرة عن مؤسسات الرقابة المحلية (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مجلس النواب). وحتى تواكب الدراسة ما يشهده الموضوع من اهتمام دولي، تم الاعتماد في التفسير والتحليل، على ما تقدمه المنظمات الدولية بشقيها الحكومية وغير الحكومية (منظمة الشفافية الدولية، مؤسسة هيرتج وصندوق السلام الأمريكيتين، البنك الدولي) من تقارير وإحصاءات ومقاربات علمية في مجال فهم الفساد ومكافحته. وذلك للخروج بالعديد من النتائج والتوصيات، ووضع الحلول المناسبة والكفيلة لمعالجتها والحد منها.

يُعد الكتاب الذي بين أيدينا نسخة منقحة ومعدلة عن النسخة الأصلية التي تحمل العنوان نفسه " الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة، حالة الجهاز الحكومي اليمني " والتي نلت بموجبها درجة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية في 12-7-2015م، من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، المملكة المغربية، مع التوصية بالنشر، وقد حرصت بعد استكمال دراستي على إعادة قراءة البحث بهدف إصداره بروثق جديد يتناسب مع المتغيرات السياسية التي تشهدها بلادنا.

أكرم العجي

د. أكرم صالح علي العجي



مقدمة

د. أكرم صالح علي العجي

المقدمة:

تعد الدولة ركيزة جوهرية وأساسية في حياة الأفراد، فهم يعتمدون عليها كثيراً لإشباع حاجتهم العامة ولتحقيق النفع العام لهم، ومع تطور الدولة وتحولها من دولة حارسة - هدفها توفير الحماية والأمن لنظامها ولأفراد مجتمعها - إلى دولة متدخلة هدفها تحقيق التنمية، والرفاهية لشعبها، وتلبية تطلعاتهم، كان لا بد لتلك الدول من إنشاء الأجهزة التي تعمل على تحقيق تلك الأهداف.

ووفقاً لهذا التحول فقد أصبحت الدولة ممثلة بالحكومة هي الجهة المعنية بالدرجة الأولى بتقديم الخدمات المختلفة لأفراد المجتمع، وتحقيق التنمية، وتعزيز الأمن في المجتمع...، وإن كانت النظرة الحديثة تشير إلى ضرورة إشراك منظمات المجتمع المدني في تحقيق تلك الأهداف.

لذا، يقع على عاتق الدولة ضمان قيام الحكومة بأعبائها ومهامها، دون تراخ أو تقاعس من خلال موظفين مؤتمنين، يؤدون واجباتهم الوظيفية بكل كفاءة وفاعلية، مع الحد من أي معوقات قد تواجههم أثناء أدائهم لمهامهم. وتتعدد المشاكل والمعوقات التي تعرقل الأجهزة الحكومية أثناء أدائها لمهامها المختلفة، و تتباين وتختلف في طبيعتها وماهيتها، وتتعدد مصادرها وأسبابها، وتتفاوت في شدتها وحدتها وآثارها. ويبرز - الفساد - كأحد أهم المعوقات أو المشاكل التي تؤثر سلباً على أداء القطاع الحكومي.

وأياً كانت عوامل ظهور الفساد، فإنه مشكلة شديدة الانتشار لا تعاني منه دولة بعينها بل تحول إلى ظاهرة عالمية تعاني منه جميع دول العالم على حد سواء، وغالباً ما تكون للجوانب التاريخية والثقافية علاقة ما بتفشي الظاهرة، لكن العوامل الاقتصادية والسياسية هي الأبرز والمحرك الأهم نحو الفساد، فهي السبب الرئيس في عدم المساواة، وفي الاستيلاء على ثروات وخيرات المجتمع، والفساد ظاهرة مركبة متعددة الجوانب ومتعددة الأسباب والآثار. وهي تتجلى في أشكال شتى وممارسات متنوعة في مختلف السياقات، وقد يمثل الفساد في طيف مسلسل مترابط من أنماط السلوك تبدأ من تقاضي مبلغ نقدي واحد بالمخالفة للقانون، وقد تتفاقم لتغدو آفة عامة تصيب النظام السياسي أو الاقتصادي برمته¹.

ويعتبر شيوع الفساد أحد أهم أسباب الضعف الداخلي والخارجي للدول والمجتمعات، وهو في جوهره حالة تفكك تصيب المجتمع نتيجة فقدان سيادة القيم الجوهريّة، ولعدم احترام القانون، وعدم تكريس مفهوم المواطنة، بما يترتب عليه من حقوق وواجبات، وغياب ثقافة حقوق الإنسان، وبذلك يستحيل أن تكون الدولة التي يداها الفساد قوية، لأن القوة هي سمة أساسية للنظام السياسي والاجتماعي في مجتمع تتمكن فيه الدولة من الوصول إلى درجة عالية من مستويات التماسك حول قيم جوهرية تكون سائدة بين الأفراد بعضهم لبعض، ودرجة عالية من الثقة بين الأفراد من جهة، وبين مؤسسات إدارة الشأن العام من جهة أخرى، هذه الثقة التي

¹ (يوسف خليفة اليوسف، "دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة"، بحث ضمن "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الثانية 2006، ص 674)

د. أكرم صالح علي العجي

تكتسب من خلال انتهاج الشفافية في إدارة الشأن العام، وخضوع الجهاز التنفيذي لرقابة ممثلي الشعب (البرلمان)، واستقلال القضاء بما يضمن أداءه بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية أو التشريعية، واعتماد مبدأ التداول السلمي للسلطة، من خلال الانتخابات الدورية التي تجرى وفقاً للمعايير الموضوعية المتعارف عليها عالمياً، وغير ذلك من الأمور.

إن تفشي الفساد وإساءة استخدام السلطة حتماً يزيد من تفاقم الأزمات السياسية والاقتصادية، ويزيد من حدة التناقضات الاجتماعية، فالمواطن يربط دائماً بين تدهور معيشتة واشتداد معاناته وبين ما يراه يتجسد يوماً عن يوم في عمليات السباق على نهب المال العام والإثراء الفاحش لبعض رموز الفساد الأمر الذي يدفع الناس من مختلف الفئات والأطياف السياسية المتباينة إلى الاصطفاف في جبهة معارضة واسعة، لا ترفض الفساد ورموزه فحسب، بل النظام السياسي برمته. مما يخلق حالة من الفوضى وعدم الاستقرار، واختلالات النظام والتنمية والأمن الاجتماعي على مختلف المستويات. لهذا فلعن السبب وراء الانتفاضة العربية التي انطلقت شرارتها من تونس في مطلع العام 2011 هو فساد النخب الحاكمة التي لا تطمح إلى شيء سوى التسلط، ولذلك تقيم نظاماً للفساد، تتداخل فيه المصلحة الشخصية للحاكم والمسئولين مع المصلحة العامة، فصارت ثروة الأمة ثروة الملك أو الرئيس، وتولدت ثقافة فساد، محتواها أن الحاكم العربي لا يمانع البتة في استثمار الفساد، وتعميم ممارسته، ما دام صمام أمان له، ولبقية أعوانه. وهكذا الأمر مع صغار الموظفين في الدولة، وجلّ شرائح المجتمع التي صارت تتنافس في إتيان الرشوة، وممارسة بصورة المختلفة، جرياً وراء الثروة والكسب السريع.²

ولا تكمن خطورة الفساد في كونه نشاطاً يسبب كسباً غير مشروع للبعض فحسب، بل في أنه قد يصبح ثقافة وسلوب للتعامل اليومي، مما يعني زيادة في تفشيهِ وتغلغله في كافة قطاعات الدولة والمجتمع. ويذهب البعض بالقول إلى أن الفساد أصبح أداة من أدوات الحكم والإدارة في العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لأن ظاهرة الفساد في عمل المؤسسات والهيئات والمرافق الحكومية، ومؤسسات القطاع الخاص، ما هي إلا تعبير عن وجود خلل في إدارة الدولة وانحراف عن الأسس التي أنشأت من أجلها تلك المؤسسات والمتمثلة في تنظيم العلاقة ما بين المواطن والدولة.³

على الرغم من الإقرار بأن الفساد لا يعترف بالحدود الزمنية والمكانية، حيث وجد في الماضي كما يوجد في الحاضر، وقد يوجد في المستقبل، كما أن وجوده لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون الأخرى، إلا أن هناك محطات تمثل مرتعاً خصباً للظاهرة في أكثر مجتمعات اليوم وهي الأجهزة الحكومية ويعود ذلك إلى أسباب عديدة. وبحكم هيمنة النخب السياسية والعسكرية والتقليدية على المجال السياسي والاقتصادي والإداري والاجتماعي في

² محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، الأسباب والآثار والإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2011، ص5.

³ عادل عبدالله السن، مكافحة أعمال الرشوة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية " أعمال المؤتمرات"، القاهرة، 2009، ص447.

د. أكرم صالح علي العجي

معظم الدول العربية، فقد تحوّل الفساد حسب تعبير أحد الكتاب العرب، إلى نظام سياسي له طبقتة الإدارية وجيشة وأجهزته، وتعفنت أوضاع الدولة إلى حدّ الشك في مقدرة الطبقة الحاكمة على إنجاز مشروع سياسي بدون أن تعرّض مصالحها للخطر⁴. ولا يمكن لأحد إنكار الدور الذي لعبه الفساد في تكوين الثروات والغنى الفاحش لبعض من رموز السلطة والقوى النافذة، بعد أن حولت السلطة إلى أداة لتحقيق ذلك. ولا يمكن إغفال الدور المتنامي للفساد في خلخلة القيم الاجتماعية وزعزعة النسيج الوطني وإفشال مشاريع التنمية والإصلاح وتفكك الدول في كثير من البلدان، ومنها اليمن التي لم تكن بمنأى عن الظاهرة، حيث والواقع المعاش يؤكد حقيقة وجود الفساد بأنماطه وأشكاله المختلفة، نظراً لاستفحال الظاهرة وانتشارها في معظم وحدات ومؤسسات الحكومة، إن لم تكن في كلها، وفي كل مستويات وسلطات الدولة بنسب متفاوتة من مرفق لآخر، ومن مستوى لآخر، وهذا ما أشارت إليه بعض الدراسات، منها تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية، حيث أشار إلى وجود كل السمات التي تخلق بيئة متساهلة مع الفساد المستشري في بلادنا، إذ تعاني اليمن كونها أحد أفقر الدول وأقلها نمواً في العالم من مؤسسات رسمية ضعيفة، ومن موظفين رسميين يتقاضون أجوراً متدنية، ونظام تعليمي متدن، ونخب منقسمة⁵، وفي ظل غياب المؤسسات الرسمية القوية تكاثرت شبكات المصالح غير الرسمية، الأمر الذي أدى إلى الآتي:

- ← نهب مقدرات وخيرات البلاد الضئيلة أصلاً. ومن ثم منحها للموالين على شكل هبات، واسترضاء النخب الأخرى عن طريق المكافآت الكبيرة مقابل الهدوء السياسي.
- ← تفشي واستشراء ظاهرة الفساد في وحدات الجهاز الحكومي، حيث وقد أصبحت في الوقت الراهن وتحديداً منذ عقد ونيف من الزمن أكثر انتشاراً وترسخاً وضرراً، كما أصبح الفساد متلازماً تلازماً نسقياً بالترتيبات السياسية والاقتصادية في بلادنا.
- ← ممارسة الفساد بأشكاله المختلفة جهاراً وعلى مرأى وسماع الجميع؛ حيث لم يعد أي مجال من المجالات الاقتصادية والسياسية والقضائية والمالية... الخ. إلا وهو مخترق وبشكل كلي، وممارسته (أي الفساد) بمختلف الأدوات والأساليب والطرق.
- ← صنيف اليمن في العديد من التقارير الدولية والبحوث والدراسات الاقتصادية على أنها من أكثر الدول العربية فساداً، ولعل ما جاء في تقارير منظمة الشفافية العالمية - للفترة من (2004-2013) - تأكيداً لوضع يسوده الفساد من كل جانب، حيث تشير تلك التقارير إلى أن اليمن تعتبر من الدول الأكثر فساداً، وإلى تراجع ترتيبها بين الدول من عام إلى آخر، فقد تراجع ترتيبها بين الدول من 112 في عام 2004 إلى 167 عام 2013، الأمر ذاته ينطبق على مؤشري الحرية الاقتصادية والدولة الفاشلة الصادران عن مؤسسة

⁴ محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص 50، نقلاً عن عبدالإله بالقزير، (الإصلاح السياسي في الوطن العربي) المستقبل العربي، العدد 304 يونيو 2004.

⁵ حسب تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية فإن القبائل تعد أهم النخب اليمنية يليها نخبة الجيش والأمن وتأتي نخبة رجال الأعمال في المرتبة الثالثة ثم نخبة الوجهاء المحليين ونخبة التكنوقراطيين في المرتبة الأخيرة، للمزيد من التفاصيل أنظر: تقييم الفساد في اليمن، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، اليمن 2006، ص 2.

د. أكرم صالح علي العجي

هيرتيج وصندوق السلام ، والوضع نفسه ينطبق على مؤشرات الحكم الجيد الصادر عن البنك الدولي، والتي كشفت تقاريره للأعوام 2010، 2009، 2008 إلى تدهور وضع اليمن من عام إلى آخر في جميع المؤشرات بالمقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من التقارير التي تجمع على وضع اليمن في فئة الدول التي يرتفع فيها معدل الفساد، ويجعل الفساد الكبير (الاستئثار بموارد الدولة) في فئة الفساد العالي، والفساد الصغير (الفساد الإداري) في فئة الفساد العالي أيضاً.

ومع ارتفاع الدعوات المنادية بضرورة الإقلاع عن أساليب الحكم السيئ التي توظف القمع والفساد في الوطن العربي، انخرطت النخب الحاكمة في مشاريع إصلاحية تجميلية، زادت من الطين بلة، فغدا الفساد نظاماً موازياً للدولة، أفرغ كل عملية للتطور الاقتصادي أو الاجتماعي من محتواها - خاصة في اليمن- وأكسبها صفة التنمية الجزئية بدل التنمية الشاملة، والتنمية المادية عوضاً عن التنمية الإنسانية. فأصبحت الأقلية تملك، والأغلبية تعيش حياة الفقر والإذلال. لذا، فإن الأمر يتطلب إجراء المزيد من الدراسات العلمية والميدانية عن توغل الفساد الشامل الذي استطاع أن يحبط ويعرقل كافة فرص التنمية في بلادنا لتشخيص الظاهرة، وكشف حقيقتها أمام المجتمع، و محاولة رصد حلول مناسبة للحد منها.

من هذا المنطلق، فإن هذه الدراسة تحاول تقصي موضوع الفساد من خلال الوقوف على واقع الظاهرة في اليمن، والتعرف على الأسباب الدافعة لها وآثارها، وسبل مكافحتها، والمعوقات التي تواجه الحكومة في الحد منها، ومن ثم وضع رؤية أو مقترحات لمواجهة هذا الداء الذي ينخر جسد وحدات ومؤسسات الدولة.

لكن وقبل الدخول بشكل مباشر في الموضوع، لا بد لنا في البداية من الوقوف على

مصطلحات الموضوع، أو ما يتعارف عليه أكاديمياً بمفاتيح البحث:

← **الفساد:** في اللغة / يقال (فَسَدَ) الشيء، يفسدُ بالضم (فساداً) فهو (فاسد) و (أفسده ففسد) والمفسدة هي ضد المصلحة⁶. وفسد اللحم أو اللبن فساداً إذا أنتن وعطب، وفسد العقد بطل، وفسد الرجل: جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور: اضطربت وأدركها الخلل، وفساد الرجل رهطه: أساء إليهم ففسدوا عليه، والفساد: التلف والعطب والاضطراب والخلل والجذب والقحط وإلحاق الضرر⁷. وقال الكفودي: "الفساد أعظم من الظلم لأن الظلم نقص: فإن من سرق مال الغير فقد انقص حق الغير، والفساد يقع على ذلك

⁶ محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، الطبعة الأولى 1983، ص 503.

⁷ شعبان عبد العاطي عطية وآخرون، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، مصر، الطبعة الرابعة، 2004، ص 688.

د. أكرم صالح علي العجي

وعلى الابتداء واللهو واللعب"⁸. وترجم قاموس Oxford كلمة فساد بأنها " فساد، تعفن، تلف، ارتشاء، تحريف"⁹.

وبناءً على ما سبق، فإن مجمل التعريفات اللغوية تفيد أن الفساد نقيض الصلاح، وأنه يفيد الخروج عن الاعتدال، وأن المفسدة ضد المصلحة، وهذا يعني أن مجمل التعريفات السابقة تدور حول التغير الطارئ على الشيء على خلاف عاداته وصفته، مما يفسخ عنه حلية صلاحيته، ويستبدل بها التلف والبطلان، وليس أدل على ذلك من التغير الطارئ على اللبن واللحم إذا فساد.

أما بالنسبة لمفهوم الفساد لدى الباحثين والكتاب فيشكل تعريفه إحدى المعضلات التي يواجهها الباحثون في هذا المجال، وذلك ناجم عن اختلاف المناهج المتبعة في دراسة هذه الظاهرة؛ حيث يعود هذا الاختلاف في جانب منه إلى أن معظم الأشخاص أو الهيئات المهتمة بدراسة الفساد ينتمون إلى حقول علمية مختلفة مثل: السياسة، والعلوم الاجتماعية، والاقتصادية...، ومن ثم فإنهم يناقشون هذا الموضوع ويبحثونه من خلال المناهج المرتبطة بتخصصاتهم؛ وإلى جانب ذلك فإن هناك صعوبة أخرى تواجه مشكلة تعريف الفساد، تتمثل في اختلاف القيم الثقافية من مجتمع لآخر ومن عصر لآخر، حيث أثرت هذه القيم بدورها على درجة قبول أو استنكار التصرفات المرتبطة بالفساد، وبالتالي عملية تقنين وضبط أو معاقبة هذه السلوكيات، ومع الاعتراف بوجود هذه الصعوبات التي تكتنف مفهوم الفساد، فإننا سوف نورد هنا بعض التعريفات الشائعة له، آخذين في الاعتبار أن الذي يهمنا في هذه الجزئية من الأطروحة ليس سرد هذه التعريفات أو المقارنة بينها؛ وإنما إيراد الدلالات المتضمنة في مفهوم الفساد وممارسته.

وعليه يرى " Joseph Nye " بأن الفساد " سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة"¹⁰، فيما يرى البعض بأنه " النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلاً

⁸ (عبدالحق احمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، مجلة النزاهة صادرة عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، الجمهورية اليمنية، العدد "1" 2011، ص52

⁹ (صالح بن راشد المعمري، إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام، مؤسسة الانتشار العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص52. نقلاً عن :

The Oxford English-Arabic dictionary of current usage, oxford University 1995,p276.

¹⁰ (نقلاً عن : صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1994، ص39

د. أكرم صالح علي العجي

إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك بصفة متجددة أو مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منظم¹¹.

وتعرف "سوزان روز أكرمان" الفساد بأنه "أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة"¹²، أما "صموئيل هانتنتون" فيرى أن الفساد "هو أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحالي، ومن ثم فإنه لا يمكن اعتبار الفساد ناتجاً عن السلوك المنحرف فقط بل يكون أيضاً ناتجاً عن انحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة"¹³، ويرى البنك الدولي أن الفساد هو "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية"¹⁴. فيما عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه "سوء استغلال السلطة، من أجل تحقيق مكاسب شخصية"¹⁵، وعرفه المشرع اليمني بأنه "استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة"¹⁶.

من هنا نجد أنه على الرغم من اتفاق معظم المختصين والباحثين على ارتباط معنى الفساد بما هو سيء في المجرى، إلا أنه لا يوجد تعريف جامع مانع لماهية الفساد، ويرجع هذا إلى أن الفساد كغيره من الظواهر السياسية والاجتماعية يتأثر بمجموعة من العوامل المتداخلة، التي تختلف من مجتمع لآخر، إضافة إلى كونه ظاهرة مركبة متعددة الأبعاد تظهر على المستوى الخارجي وهو الفساد الفردي الذي يظهر في التعاملات ما بين العميل والموظف العادي كالرشوة، وعلى المستوى الداخلي وهو شكل من أشكال المؤامرات على مستوى المجموعة الذي يحول القطاع الحكومي أو المؤسسات إلى سوق داخلي منظم ومشارك لاقتسام نواتج الفساد.

بالنظر إلى تلك التعريفات لدى هذه المجموعة من الكتاب والباحثين والمنظمات الدولية، نرى أن بعضها كان موجزاً كما في تعريف البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية والمشرع اليمني، ولعل تعريف منظمة الشفافية الدولية أفضل من تعريف البنك الدولي والمشرع اليمني لتخصيصه "السلطة" بدلاً من الوظيفة، إذ أن السلطة اشمل من الوظيفة، فقد تستغل السلطة من قبل الموظف العام، أو من الشخص الثري، أو من قبل الوجيه الاجتماعيين لممارسة الفساد والإفساد.

¹¹ عبد العالي حجه، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013، ص20.

¹² سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، والأسباب، العوائق والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، دار الأهلية، الأردن، عمان، 2003، ص 227.

¹³ حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2008، ص16.

¹⁴ عبد العالي حجه، مرجع سابق، ص21.

¹⁵ انظر موقع منظمة الشفافية الدولية: WWW.transparency.org.

¹⁶ المادة (2) من القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد.

د. أكرم صالح علي العجي

كما جاءت بعض تلك التعريفات مركزة على المفاهيم السلوكية بسبب تفضيل الأقارب، كما في تعريف "Joseph Nye"، وأخرى ركزت على الانحرافات داخل الجهاز الإداري للدولة، وإلى الأخطاء في إدارتها، كما في التعريف الثاني وتعريف "سوزان روز أكرمان"، ومنها ما ربطت الفساد بظاهرة التحديث والعصرنة التي شهدتها العالم، وإنحراف السلوكيات والأعراف والقيم الاجتماعية، كما في تعريف "صموئيل هانتغتون".

بناءً على اختلاف الباحثين والمنظرين حول تعريفاته، والجدل المتعلق بمضامينه ومعانيه، نرى أن الفساد هو "إساءة استخدام النفوذ العام، لتحقيق مكاسب أو منافع شخصية أو جماعية مادية أو معنوية على حساب المصلحة العامة، وبدون وجه حق، بالمخالفة للأنظمة والقوانين والتشريعات واللوائح النافذة في الدولة والقيم والأخلاقيات الوظيفية والاجتماعية السائدة في المجتمع".

← **الجهاز الحكومي:** للوقوف على تعريف الجهاز الحكومي لابد من التفريق بين مصطلحي الجهاز والحكومة.

الجهاز: يقصد بالجهاز في اللغة جهاز الرحلة: ما عليها. (الجهاز) جهاز كل شيء: ما يحتاج إليه، يقال جهاز العروس، والمسافر، والجيش، والميت. وفي الحيوان ما يؤدي من أعضائه غرضاً حيوياً خاصاً — يقال جهاز التنفس وجهاز الهضم. والأداة تؤدي عملاً معيناً. يقال: جهاز التقطير وجهاز التبخير والطائفة من الناس تؤدي عملاً دقيقاً. يقال جهاز الأمن وجهاز الرقابة وجهاز الدعاية أو الجاسوسية¹⁷.

من خلال التعريف اللغوي للجهاز يتضح بأنه هو عبارة عن أداة أو وسيلة عن طريقها يتم تنفيذ بعض المهام أو الوظائف المحددة، وقد تكون هذه الأداة حيوية كالأجهزة التنفسية والعصبية في الكائنات الحية، أو أداة غير حيوية كجهاز التقطير والتبخير... وغيرها من الأجهزة، وقد تتمثل هذه الأداة في مجموعة من الأفراد تقوم بوظائف معينة كجهاز الشرطة والأمن والرقابة... الخ.

الحكومة: الحُكْمُ مصدر (حَكَمَ)، وهو القضاء، وقد حَكَمَ بينهم يحكم بالضم حُكْمًا، وحَكَمَ له وحكم عليه.

والْحُكْمُ - أيضاً- الحكمة من العلم، والحكيم العالم وصاحب الحكمة، والحكيم — أيضاً- المتقن للأمور، وقد حكم، أي صار حكيماً وأحكمه فاستحكم، أي: صار محكماً، والحكم بفتح الحاء، وحكمه في ماله تحكماً إذا جعل إليه الحكم فيه فاحتكم عليه في ذلك، واحتكموا إلى الحاكم وتحاكموا بمعنى، والمحاكمة المخاصمة إلى الحاكم¹⁸.

¹⁷ (شعبان عبد العاطي عطية وآخرون، مرجع سابق، ص143).

¹⁸ (محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مرجع سابق، ص62).

د. أكرم صالح علي العجي

و (الحَكَمُ) : من أسماء الله الحسنى. و — الحاكم وفي التنزيل العزيز (أفغير الله ابتغي حكماً)¹⁹ ومن يختار للفصل بين المتنازعين²⁰. قال تعالى (وإن خفتم شقاق بينهما فابعثوا حكماً من أهله وحكماً من أهلها)²¹. والحكمة: إصابة الحق بالعلم والعقل، فالحكمة من الله تعالى: معرفة الأشياء وإيجادها على غاية الإحكام، ومن الإنسان معرفة الموجودات وفعل الخيرات، وهذا هو الذي وصف به لقمان في قوله عز وجل: (ولقد آتينا لقمان الحكمة)²² وألْحَمُ: هو إسناد أمر إلى آخر إيجاباً أو سلباً، والحكم الشرعي عبارة عن حكم الله تعالى المتعلق بأفعال المكلفين²³.

و(الحكومة) بفتح الحاء: الفصل بين المتخاصمين، قال الفرزدق وهو يخاطب رجلاً من بني عذرة هجاه بحضرة عبد الملك بن مروان:

مَا أَنْتَ بِالْحَكْمِ التُّرُضَى حَكُومَتُهُ وَلَا الْأَصِيلِ وَلَا ذِي الرَّأْيِ وَالْجَدَلِ²⁴

والحكومة كلمة ومصطلح سياسي يستعمل عادة لوصف حكومة اليوم، وهي تضم مجموعة من السياسيين الذين يحتلون مناصبهم كأعضاء للحزب الحاكم²⁵. ويبدو لي أن (الحكم) مصدر مشتق من الفعل الثلاثي (حَكَمَ) وأن اشتقاقته اللغوية كالحاكم والمحكوم والحكمة والتحكيم والمحاكمة، الفاظٌ صاحبت المصطلح منذ ظهوره ولازمته حين النشأة.

ثم تطور المصطلح ليصبح بلفظ (الحكومة) وهو مشتق — أيضاً — من (حَكَمَ)، فشاع اصطلاحاً حديثاً في اللغة السياسية الحديثة، وأصبح يقصد بالحكومة عدة معانٍ مختلفة²⁶:

¹⁹ سورة الأنعام الآية: 114.

²⁰ شعبان عبد العاطي عطية وآخرون، المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص 190.

²¹ سورة النساء الآية: 35.

²² سورة لقمان الآية: 12.

²³ ناصر أحمد سرار، المصطلحات السياسية اليمنية دراسة دلالية الوثائق السياسية المعاصرة أنموذجاً، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في اللغويات، جامعة منتوري- قسنطينية، الجمهورية الجزائرية، 2009، ص 62. نقلاً عن الجرجاني، التعريفات/123.

²⁴ ناصر أحمد سرار، مرجع سابق، ص 63. نقلاً عن خالد عبد الله، شرح التصريح على التوضيح أو التصريح بمضمون التوضيح في النحو، تحقيق: محمد باسل عيون السود، منشورات محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 2000، 32/1.

²⁵ نفس المرجع، ص 63.

²⁶ للمزيد من التفاصيل أنظر:

- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثانية 2011، ص 195-196.

- ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة- دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلوي للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2004، ص 267.

د. أكرم صالح علي العجي

- فقد يقصد بالحكومة مجموع السلطات الدستورية في الدولة. وهي بهذا المعنى تشمل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. والحكومة بهذا المعنى ترمز إلى مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة، والتي بدونها لا تستطيع الدولة الاستمرار في التعامل مع عناصرها.

- وقد تشير كلمة حكومة إلى ممارسة السلطة والحكم. لذا يقصد بالحكومة هنا نظام الحكم أو شكل الحكومة في الدولة وهذا أوسع المعاني التي تطلق على الحكومة.

- كما يطلق اصطلاح الحكومة على السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزراء ومساعدتهم) . أي أولئك الأشخاص الذين يعهد إليهم بتنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة. وهذا هو المعنى الضيق للحكومة، وهو المعنى الشائع لها. وقد تستخدم مصطلح حكومة بمعنى أضيّق من ذلك، حيث يقصد بها الوزارة في الدول التي تأخذ بالنظام النيابي البرلماني.

وقد قال عنها البعض (أي الحكومة) بأنها " الأداة التي من خلالها تحقق الدولة ارادتها". وعرفها "رودي" بأنها (الأداة الإدارية التي بواسطتها تحافظ الدولة على وجودها وممارسة وظائفها وتطبيق سياستها لتحقيق أهدافها). كما عرفها "رايموند كارفيليد" بأنه جهاز الدولة وسلطتها التي تدير شؤون الأفراد ومن خلالها تمارس سلطات السيادة على الإقليم. وأكد "كارفيليد" كذلك بأن الدولة تصبح غوغائية الجماعة وفوضوية الأفراد إذا لم يكن هناك سلطة حكومية لها هيبتها لضبط سلوك وعلاقات الأفراد²⁷.

يتضح مما سبق أن مصطلح الحكومة استخدم للدلالة على عدة معان مختلفة تتسم بالاتساع تارة والضيق تارة أخرى، كما أن التعريفات السابقة للمفهوم ركزت جميعها على أن الحكومة هي الأداة كما جاء في التعريف الأول والأداة الإدارية كما في تعريف "رودي" وجهاز الدولة في تعريف "كارفيليد" والتي عن طريقها تنفذ الدولة مهامها وتبسط نفوذها على أراضيها وتحافظ على سيادتها وبقائها، وهذه المفاهيم تدل على أن الحكومة هيئة تنفيذية إدارية تقوم برسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

على ضوء ذلك يمكن تعريف الجهاز الحكومي بأنه " الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة المكلفة بتسيير شؤونها ورسم وتنفيذ سياستها العامة، والتي يختلف تكوينها من دولة إلى أخرى حسب طبيعة نظام الحكم السائد²⁸، ويتبعها بدون استثناء جميع الوزارات والمصالح والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة".

²⁷ مجموعة باحثين، الدولة والقانون، دراسة منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة، قسم الدراسات والأبحاث، الدنمارك، 2006، ص 37-38.

²⁸ تختلف مكونات الجهاز الحكومي (السلطة التنفيذية) حسب طبيعة نظام الحكم في الدولة :

- فالسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتكون من رئيس الدولة الذي يتم اختياره بالانتخاب المباشر من قبل الشعب، ومن ثم هو من يقوم باختيار وزرائه ومعاونيه كما في نظام الولايات المتحدة الأمريكية.

- كما قد تشكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، لكن رئيس الدولة وفق هذا النظام لا يشارك فعلياً في الحكم وهو غير مسؤول أمام السلطة التشريعية، وبالتالي فإن صاحب السلطة الفعلية هو رئيس الوزراء الذي يتم اختياره من قبل حزب الأكثرية في السلطة التشريعية كما نظام الحكم في بريطانيا.

د. أكرم صالح علي العجي

وتبعاً لما تقدم وكون اليمن قد أخذت بنظام الحكم المختلط (شبه الرئاسي)، فإن جهازها الحكومي يتكون من رئيس الدولة ومجلس الوزراء وتتبعهم جميع الوزارات²⁹ والإدارات والأجهزة والمصالح والمؤسسات الحكومية التابعة لها، و بناء على ذلك فمكونات الجهاز الحكومي اليمني ليست بالهينة، إذا ما نظرنا إلى المصالح والأجهزة التابعة لها، والتي تتجاوز العشرات والموزعة على مختلف الوزارات، لهذا ليس من اليسير الوقوف على واقع الفساد الفعلي في وحدات الجهاز الحكومي والإحاطة بجميع مظاهره وصوره، لكن سيتم قياس هذه الظاهرة بشكل عام من خلال الدراسة والتحليل لمخرجات العملية الرقابية - تقارير المؤسسات الرقابية المحلية والدولية - والدراسات الميدانية التي تناولت الظاهرة. وعلى ضوءها يمكن قياس مستوى تفشيها، ومعرفة الأسباب التي أدت إلى استفحالها وقياس آثارها على الدولة والمجتمع، والعمل على وضع بعض المقترحات أو التصورات لمواجهتها والحد منها.

← **الإصلاح**: الإصلاح لغة مشتق من الفعل أصلح يصلح إصلاحاً، أي إزالة الفساد بين القوم، والتوفيق بينهم. وهو نقيض الفساد³⁰.

و(الصلاح) هو ضد الفساد عند (محمد بن أبي بكر الرازي) و(الإصلاح) هو ضد (الإفساد) و(الاستصلاح) هو ضد (الاستفساد)³¹.

وتعرف كلمة الإصلاح بالإنجليزية على أنها العمل الذي يحسن الظروف، أو أنها تعني إعادة التشكيل أو تشكيل الشيء وتجميعه من جديد أو هو تحسين الحالة أو تصليحها³².

من خلال ما سبق يتضح أن المعنى اللغوي للإصلاح يفيد بالانتقال أو التغيير من حال إلى حال أحسن، أو التحول عن شيء والانصراف عنه الى سواه. ونظراً لما يمثله الإصلاح من أهمية كبيرة، فقد ورد ذكره في القرآن الكريم في أكثر من سورة مثل قوله تعالى: **"والله يعلم المصلح من المفسد"**³³، وقوله مخاطباً فرعون: **"إن تريد إلا أن تكون جباراً في الأرض، وما تريد أن تكون من المصلحين"**³⁴.

- وقد تشكل السلطة التنفيذية وفقاً للنظام المختلط (شبه الرئاسي) من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ويتمتع كل منهم بصلاحيات تنفيذية واسعة مثل نظام الحكم في فرنسا.

²⁹ تبلغ عدد الوزارات في اليمن (34) وزارة في عام 2012 وهي: وزارة الدفاع، الإدارة المحلية، الداخلية والأمن، التعليم العالي والبحث العلمي، الخارجية، الاتصالات وتقنية المعلومات، الصناعة والتجارة، الصحة العامة والسكان، المياه والبيئة، الكهرباء والطاقة، العدل، الشباب والرياضة، حقوق الإنسان، الشؤون الاجتماعية والعمل، التربية والتعليم، الأوقاف والإرشاد، الإعلام، المالية، النقل، الثروة السمكية، شؤون المغتربين، الخدمة المدنية والتأمينات، الزراعة والري، التعليم الفني والتدريب المهني، وزارة شؤون مجلس النواب والشورى، الشؤون القانونية، النفط والمعادن، الأشغال العامة والطرق، الثقافة، وزارة السياحة.

³⁰ شعبان عبد العاطي عطية وآخرون، مرجع سابق، ص 521.

³¹ محمد بن أبي بكر الرازي، مرجع سابق، ص 367.

³² عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 42.

³³ (سورة البقرة الآية (220)).

³⁴ (سورة القصص، الآية (19)).

د. أكرم صالح علي العجي

أما اصطلاحاً فيعرفه البعض بأنه : "تعديل غير جذري في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية دون مساس بأسسها وهو (خلافاً لمفهوم الثورة)³⁵ ليس سوى تحسين في النظام السياسي الاجتماعي، القائم دون المساس بأسس هذا النظام. فيما عرفه "صموئيل هنتينغتون" بأنه (تغيير القيم وأنماط السلوك التقليدية، ونشر وسائل الاتصال والتعليم، وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدى العائلة والقرية والقبيلة ليصل إلى الأمة، وعلمنة الحياة العامة، وعقلانية البنى في السلطة، وتعزيز التنظيمات المتخصصة وظيفياً، واستبدال مقاييس العزوة (أي المحاباة) بمقاييس الكفاءة، وتأييد توزيع أكثر إنصافاً للموارد المادية والرمزية)³⁶. إن الإصلاح يشبه بالدعائم الخشبية المقامة لمحاولة منع انهيار المباني المتداعية ويستعمل للحيلولة دون الثورة أو لتأخير وقوعها"³⁷.

وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف الإصلاح بأنه " العمل وفقاً لخطط وبرامج موضوعة تستهدف الانتقال التدريجي من منظومة سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية إلى منظومة مغايرة بقصد التغيير أو الانتقال نحو الأفضل من أجل تحقيق الصالح العام".

أهمية الموضوع:

إن أهمية الموضوع في أي دراسة تظهر في طبيعة الموضوع الذي تعالجه، والإشكالية التي تطرحها، والنتائج التي تم التوصل إليها، إضافة إلى أثرها في النقاشات المهمة بنفس الموضوع، وفي الحقل المعرفي الذي طرحت ضمنه بشكل عام، سواء ما يتعلق بشرح وتوضيح الأفكار الغامضة، أو إضافة أفكار جديدة في الإطارين المعرفي والعلمي بشأن الظاهرة المدروسة، خصوصاً إذا كانت — وهو الأهم — افتراضات ونتائج الدراسة تستجيب لمتطلبات البيئة المستهدفة.

وتتجلى أهمية هذا البحث في الأهمية الآنية باعتباره أحد مواضيع الساعة التي تشغل بال الباحثين والمهتمين في الحقل السياسي، الإداري، الثقافي، الاجتماعي، الاقتصادي....، وفي المكانة التي ما برح يتلقاها في الخطاب الرسمي، والأكاديمي، إضافة إلى أنه يمكن النظر إلى أهمية هذه الدراسة كونها تحاول معرفة واقع الفساد في القطاع الحكومي اليمني، والبحث في أسباب ودواعي انتشاره وآثاره، من خلال تسليط الضوء على حركية الظاهرة، ومحاولة رصد وتشخيص مظاهرها من واقع التقارير الرقابية والدراسات التي تطرقت إلى موضوع البحث، وكذا فهم التكاليف الناجمة عن ممارسة الفساد، وإبراز الخطورة والتحديات التي نعيشها في ظروف تطبعها هذه المعاملات.

³⁵ (يشير مصطلح الثورة إلى " الخروج عن الوضع الراهن وتغييره سواء إلى وضع أفضل أو أسوأ — بانديفاج يحركه عدم الرضاء، والتطلع إلى الأفضل أو حتى الغضب".

³⁶ (صموئيل هانتينغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة فلو عبود، دار الساقى، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 1993، ص121.

³⁷ (عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص 44. نقلاً عن: عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، بيروت، الدار العربية للدراسات والنشر، 1974، ص55

د. أكرم صالح علي العجي

كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها في أنها من الدراسات الأكاديمية القليلة جداً، إن لم تكن الأولى التي تناولت ظاهرة الفساد في اليمن معتمداً على مخرجات الأجهزة الرقابية، إضافة إلى أن الأهمية الكبرى للدراسة ستظهر في الفائدة والنفع التي تعود على الجهات المعنية بمكافحة الظاهرة، وكذلك لما لهذه الظاهرة من آثار وخيمة على الدولة والمجتمع في اليمن. لذا، سنحاول من خلال هذه الدراسة تقديم حلول ممكنة لمكافحة الفساد، لكي تكون المحصلة والنتائج النهائية التي سنتوصل لها من الأسس أو العمليات التي يجب أن تراعيها الدولة للمحافظة على كيانها ومصالحها وأهدافها وحماية المجتمع من وباء هذه الظاهرة، نظراً لما تمثله من تهديد للجوانب الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والسياسية، والأمنية للدول والمجتمعات المتقدمة والنامية على حدٍ سواء.

دوافع اختيار الموضوع:

مما لا شك فيه أن لكل عمل بحثي ما يبرره، إلا أن مبررات البحث في هذا الموضوع - الفساد — تعد أكثر تعدداً ودافعاً، ولعل دوافع اختيارنا للموضوع أنه لم يكن وليد الصدف، بل كانت وراءه دوافع ومحددات أدت إلى طرحه ودراسته. وتنقسم الدوافع إلى : دوافع موضوعية، وأخرى ذاتية. وهي كما يلي:

❖ الدوافع الموضوعية

- تنامي النقاش على المستوى الدولي حول حجم الفساد، واتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، بعد أن عرفت سابقاً نوعاً من التعقيم حتى أنها محظورة الذكر ، وهذا ما ظهر في مؤتمرات وبرامج الأمم المتحدة والمؤسسات المالية ووكالات التنمية الدولية، فأصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدول التي تعاني، منها بل أصبح علة تخترق تلك الحدود، وتؤثر في العلاقات الدولية، وبالتالي فإن مكافحة الفساد والقضاء عليه مسؤولية جميع الدول التي عليها أن تتعاون مع بعضها في تبني منهجية شاملة، ومتعددة الأساليب للنجاح بصورة فعالة .

- عدم وجود دراسات وبحوث علمية أكاديمية حول واقع الفساد في الجهاز الحكومي اليمني حسب اطلاعنا، وإن وجدت بعض الدراسات فهي تدرس الظاهرة من ناحية إدراكية أي عن طريق استطلاعات رأي الجمهور لقياس حجمها، وهذا النوع من الدراسة لا يقف على الواقع الفعلي للظاهرة، بينما هذه الدراسة تحاول الوقوف على الفساد الفعلي المكتشف من خلال دراسة وتحليل التقارير الرقابية بشقيها الموضوعية والإدراكية.

- المساهمة في الكشف عن مكامن ودواعي واسباب تفشي الفساد في وحدات الجهاز الحكومي ، والتعرف على رؤية المنظمات والمؤسسات الدولية ورؤية الشريعة الإسلامية حول آليات وسبل مكافحة الظاهرة، للاستفادة مما يمكن الاستفادة منه، بهدف وضع رؤية شخصية قد تساعد الحكومة في الحد من هذه الظاهرة.

❖ الدوافع الذاتية

- إيماني العميق بأن ظاهرة الفساد هي أكبر عائق للتنمية وأهم الإشكالات الكبرى التي تواجه التدبير الجيد وتهدد الجهود الإصلاحية التي قامت بها الحكومة اليمنية.

د. أكرم صالح علي العجي

- الرغبة في التخصص في مجال دراسة الفساد والإصلاح، وتكوين رصيد معرفي ومعلوماتي للإسهام في وضع الحلول المناسبة لهذه الظاهرة.

- الرغبة في الإصلاح مصداقاً لقوله تعالى " إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب " ³⁸ ، والمساعدة في تحقيق الحكم الجيد، والتطلع لأن يتم وضع حلول جديّة آنية، واستراتيجيات واضحة، وخلق منظومة متكاملة لمكافحة الفساد بكل اشكاله، ومحاولة الوصول إلى الحكم الصالح لتحقيق التنمية البشرية المستديمة والمنشودة. هذه الحقائق والإرهاصات وغيرها هي التي مثلت الدوافع الحقيقية لاختيار هذا الموضوع، تمحيصاً لدراسته، وتحليلاً لإشكالاته.

أهداف الدراسة:

بالنظر إلى الأخطار والمهددات الأمنية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، التي

تفرزها ظاهرة الفساد من المؤمل أن يحقق البحث الأهداف التالية:

- التعرف على حجم ومستوى تفشي ظاهرة الفساد في وحدات الجهاز الحكومي للدولة، وعلى أهم مظاهرها.
- معرفة الأسباب الرئيسية لتفشي هذه الظاهرة.
- دراسة الآثار المترتبة على تفشي الفساد.
- الوقوف على مستوى جهود الحكومة اليمنية في مكافحة هذه الظاهرة.
- التعرف على أهم الآليات التي تسهم في مكافحة الفساد، والمساهمة في إيجاد أو وضع رؤية للحد منه.
- التوعية بمخاطر ظاهرة الفساد وأبعادها وانعكاساتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

مشكلة الدراسة:

من خلال التعريف بالموضوع، وأهميته، ودوافع اختياره، انطلق في هذه الدراسة من إشكالية محورية تستجمع مختلف العناصر والوقائع، وتتفرع عنها أسئلة أخرى كثيرة. هناك اجماع بين الباحثين على أن الفساد أصبح أمراً مسلماً به، وله من الوقائع ما يؤكد، فما هو واقع هذه الظاهرة في وحدات الجهاز الحكومي اليمني؟ وهل الفساد في اليمن ظاهرة مؤقتة أم مشكلة مستفحلة؟ وكيف يمكن مواجهته و الحد منه؟

وتتفرع عن الإشكالية العامة عدة تساؤلات فرعية تتمحور حول:

- ✓ ما هي مظاهر ومؤشرات الفساد في اليمن؟
- ✓ ما هي الأسباب والدوافع الكامنة وراء استفحال ظاهرة الفساد في وحدات الجهاز الحكومي؟
- ✓ ما المخاطر المترتبة على تفشي الظاهرة في اليمن؟
- ✓ ما هي الآليات والتدابير التي اتخذتها اليمن للحد من هذه الظاهرة؟ وما مدى نجاعتها؟

³⁸ (سورة هود: الآية (87).

د. أكرم صالح علي العجي

- ✓ ما هي المعوقات أو الصعوبات التي حالة دون تحقيق جهود مكافحة؟
- ✓ ما هي الآليات والسبل الكفيلة للحد من ظاهرة الفساد؟

الصعوبات :

عادةً ما يرافق عملية الدراسة والبحث العلمي العديد من الصعوبات وتتمثل أهم الصعوبات التي واجهتنا في ما يلي:

- طبيعة موضوع الدراسة، والتي تعتبر من المواضيع الحساسة بالنسبة للدول والحكومات؛ إضافة إلى أن الموضوع ذا أبعاد كثيرة تطل وتلامس جميع نواحي الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، الأمر الذي يجعل مسألة البحث فيه مسألة متداخلة ومعقدة، مما جعل من هذا التداخل والتشعب عبئاً حقيقياً على الباحث، فافتضى الحال طرق باب أغلب مؤسسات البحث العلمي، والمؤسسات الرقابية والعديد من الجهات الحكومية، لكي نتمكن من الوقوف على الفساد الفعلي في وحدات الجهاز الإداري للدولة، والبحث عن أسبابه، وآثاره وسبل مكافحته؛ إضافة إلى زيارتي المتكررة لمؤسسات البحث العلمي بالمغرب، والتي كان لها الأثر الإيجابي والملموس في دعم موضوع الدراسة.
- ضخامة حجم مكونات الجهاز الحكومي اليمني.
- رفض العديد من الجهات الحكومية التعاون معنا كون موضوع الدراسة يمسها مباشرةً.
- رفض الجهات الرقابية موافقاتنا بجميع التقارير الرقابية، وبقضايا الفساد التي تم الوقوف عليها.
- صعوبة الوقوف على حجم الفساد الفعلي في الجهاز الحكومي لأن هناك بعض الجهات غير خاضعة للرقابة، كما أن الأجهزة المعنية بالرقابة على الجهاز الحكومي غالباً ما تقوم عند إجراء عملية الرقابة والفحص والتدقيق بأخذ عينات أو جهات دون الأخرى الأمر الذي وقف حائلاً أمام الوقوف على الفساد الفعلي.

مناهج البحث:

لقد حرصنا على الجمع بين المناهج التالية:

- 1- المنهج الوصفي: الذي يعبر عن دراسة الظاهرة المراد دراستها كما توجد في الواقع، وتهتم بوصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها تعبيراً كيفياً وكمياً، فالتعبير الكيفي يصف الظاهرة ويوضح خصائصها، أما التعبير الكمي فيعطي وصفاً رقمياً يوضح مقدار هذه الظاهرة، أو حجمها، أو درجات ارتباطها مع الظواهر الأخرى؛ باعتبارهما آليتين تكمل إحداهما الأخرى، وإذا كان المنهج الوصفي في الفساد ظل إلى عهد قريب وصفيًا وتاريخيًا بحتاً، فقد اكتسب صبغة تحليلية بالتوسع في جمع واستخدام البيانات الإحصائية المتعلقة بالظواهر المختلفة، مما يجعل من الضرورة بمكان في هذه الدراسة توظيف البيانات الإحصائية المرتبطة بقياس الفساد عبر عدة سنوات، وبالتالي ماهية آثاره من خلال البيانات الإحصائية.

د. أكرم صالح علي العجي

2- منهج تحليل المضمون: الذي من خلاله سيتم تحليل الوثائق والبيانات المتعلقة بموضوع الدراسة، وتحليل النظم القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

3- المنهج البنوي الوظيفي: والذي تم توظيفه نظراً لطبيعة موضوع الدراسة، لأن موضع الفساد في الجهاز الحكومي وكيفية إصلاحه يرتبط ارتباطاً أساساً بالبنية السياسية والاجتماعية للدولة.

خطة الدراسة:

للإحاطة بمختلف جوانب الإشكالية، والتساؤلات الأخرى المرتبطة بها سنحاول من خلال هذه الدراسة تقديم حلول ممكنة لمكافحة الفساد، لكي تكون المحصلة والنتائج النهائية التي سنتوصل لها من الأسس أو العمليات التي يجب أن تراعيها الدولة للمحافظة على كيانها ومصالحها وأهدافها وحماية المجتمع من تفشي هذا الوباء، نظراً لما يمثله من تهديد للجوانب الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والسياسية، والأمنية للدول والمجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء. لذا، سينصب الاهتمام على تفسير وتحليل الظاهرة من خلال الوقوف على وقائعها وتبيان نطاقها في وحدات الجهاز الحكومي، كما ستركز الدراسة على تقديم تفسير لظاهرة الفساد من خلال الكشف عن الأسباب الدافعة لها و التكاليف الناجمة عنها. و تتوزع الدراسة على اربعة فصول:

الفصل الأول: يتم فيه تسليط الضوء على واقع ومؤشرات الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، وينقسم إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مظاهر الفساد، وفيه استعرضنا المؤشرات العامة للظاهرة وآليات ممارستها من أجل التعرف على أهم صور الفساد ونطاق استشرائه في وحدات ومؤسسات الجهاز الإداري للدولة، والكشف عن الآليات التي عن طريقها يذهب المال العام. ويتناول المبحث الثاني الفساد من واقع التقارير الرقابية بشقيها المحلية والدولية، وفيه تم الاعتماد على تقارير رسمية ومنشورات موثقة لقياس حجم المشكلة، والوقوف على حجم الأموال المهترئة نتيجة اتساع رقعة الممارسات الفاسدة.

الفصل الثاني: يتم فيه البحث في أسباب تفشي الفساد، وكشف العلاقة الارتباطية بين مختلف المتغيرات والظاهرة. وينقسم إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول العوامل المحفزة لنمو واستشراء الفساد بوحدات الجهاز الحكومي، وفيه يتم شرح دور البنية الاجتماعية والتركيبة القبلية للمجتمع اليمني، في الاندفاع نحو ممارسة الفساد ونشره، وفيه يتم تسليط الضوء على طبيعة النظام السياسي والكشف عن دوره في استشراء الفساد، ورعايته. وتناولنا في المبحث الثاني أسباب نمو و استفحال الظاهرة، من خلال البحث في الأسباب العامة كعوامل مساعدة لنمو الفساد، والأسباب الخاصة المرتبطة بالاختلالات القانونية والقضائية المشجعة على الفساد، والاختلالات المؤسسية التي منها يبدأ في الانتشار.

الفصل الثالث: ينقسم إلى مبحثين يتم فيه قياس التكاليف الناجمة عن الفساد على مستوى الدولة والمجتمع، مع التركيز على الآثار الاقتصادية في المبحث الأول، حيث تظهر أبرز انعكاسات الفساد على التنمية وعلى الموارد العامة والإنفاق العام. وفي المبحث الثاني تناولنا التكاليف السياسية والاجتماعية للفساد، وفيه يتم الكشف عن أثر الفساد على الدولة

د. أكرم صالح علي العجي

ومؤسساتها ، وعلى المناخ السياسي ، والكشف عن الآثار الكارثية للفساد على مستوى الفرد و المجتمع.

الفصل الرابع: يبحث في الآليات والسبل الكفيلة للحد من الفساد، انطلاقاً من جهود الحكومة اليمنية في مكافحة الظاهرة، للتعرف على السياسات الحكومية المبذولة للحد من المشكلة، وبيان مظاهر قصورها وانعدام فعاليتها، والكشف عن المعوقات التي تقف في وجهها في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني تناول استراتيجيات مكافحة الفساد، مع التركيز على رؤية المنظمات الدولية والشريعة الإسلامية في معالجة الظاهرة والحدة منها، وفي النهاية، تلقي الدراسة نظرة مستقبلية على أولويات مواجهة الفساد في بلادنا، وفق مقارنة شاملة تنطلق من الإصلاح السياسي مروراً بالإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، وتنتهي بالإصلاح على المستويين المؤسساتي والقضائي.

هذه إذن إشكالية الدراسة والمراحل التي مرت بها، والتي نأمل أن تستوفي، ولو بالقليل، جوانب الموضوع الذي كان يبدو في الوهلة الأولى عبئاً ثقیلاً يتطلب التفرغ والاحاطة الكافيين، إضافة إلى التنقل بين بلدي الأم وبلد الدراسة — المغرب- مرات عدة، لجمع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالموضوع، في ظل ظروف صعبة يمر بها الوطن، وظروف أصعب يعيشها الطالب اليمني في الخارج، خصوصاً إذا كان يدرس على نفقة الخاصة- كحالتني-. لكن في النهاية، ادركت أن كل ذلك هين أمام ما خرجت به هذه الدراسة في الافصاح عن موضوع يعد من المواضيع المسكوت عنها اكااديمياً، وقد تابرت على نشره كاملا - بعد اجراء بعض التعديلات البسيطة على النسخة الأصلية- بفضل حرص لجنة المناقشة على التوصية بنشره. لذا، نأمل أن يكون هذا المجهود نافذة للشباب اليمني الطموح إلى اخراج المواضيع المسكوت عنها إلى حيز الوجود، وهذه هي بداية الطريق . التي نأمل أن نستمر في سلوكها مهما كانت الصعاب أمامنا.

د. أكرم صالح علي العجي



[.]

د. أكرم صالح علي العجي

على الرغم من أن ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة، إلا إن الدراسات الحديثة أبرزت وجود عدة مقاربات للإحاطة بها. ومن أهمها المقاربة التاريخية التي تقرر أن الفساد هو نتيجة للتحويلات العميقة التي يعرفها نمط الانتاج الرأسمالي منذ الثمانينات، حيث بدأت دوائر الفساد تتسع وتتشابك بدرجة لم يسبق لها مثيل، وعلى الرغم من أن البشر قد تفوقوا في قدراتهم على وضع وتنفيذ النظريات والاستراتيجيات لتطبيق قواعد العدالة، والاستقامة، والأمانة، إلا أنهم في نفس الوقت قد خلقوا آليات وأساليب مكنتهم من اكتساب السلطة والمال والنفوذ؛ بالإضافة إلى انتهاك واغتصاب حقوق الآخرين، ولقد لاحظ (ابن خلدون) بأن المنصب والنفوذ في إدارة دولة ما يوفر الفرصة لبعض الناس لتحقيق مكاسب مادية، وجمع ثروة هائلة دون تقديم أية منافع حقيقية³⁹، وأن استغلال الوظيفة الحكومية قد سمح في بعض البلدان بنشوء تراكم مالي عوضاً عن التراكم الإنتاجي، هذا المرض الذي يعود إلى أكثر من عامل واحد انتقل بسرعة إلى بعض الموظفين في الدوائر الرسمية، وأدى إلى بناء قطاع حكومي واسع، دون أن يوفر أنظمة فعالة لمراقبة ممارسات موظفي هذا القطاع.

وكما سبقت الإشارة إلى أن الأجهزة الحكومية تعتبر الأرض الخصبة لنمو واستشراء ظاهرة الفساد؛ إلا أن الفساد في هذه الأجهزة لا يتولد من تلقاء ذاته، وإنما له محركات عدة تتمثل: بالفرد في المجتمع الذي يتعامل معها ويحرك الفساد فيه، أو مؤسسات القطاع الخاص التي تسعى دائماً إلى تحقيق مصالحها من خلال هذه الأجهزة، والتي قد تلجأ إلى ذلك عن طريق ممارسة الفساد لتحقيق هذه المصالح، بالإضافة إلى أن بعض الدول الخارجية قد تجد أنه من مصلحتها تحريك الفساد في الأجهزة الحكومية لمجتمعات أخرى، وذلك من أجل تحقيق مصالحها الاقتصادية على حساب هذه المجتمعات.

من هذا المنطلق فإن الجهاز الحكومي اليمني لم يكن بمنأى عن الظاهرة، وعليه نطرح السؤال الآتي: إذا كانت الأجهزة الحكومية تمثل مرتعاً خصباً لظاهرة الفساد وفقاً لرأي بعض الباحثين والدارسين للظاهرة، فما هي مظاهرها ومؤشراتها في اليمن؟ (المبحث الأول). وما هو واقع وحجم الأموال المهذرة الناتجة عن الممارسات الفاسدة؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مظاهر ومؤشرات الفساد

بينما يشهد عصرنا مظاهر مبهرة من تقدم العلم ومنجزاته إلى أبعاد كانت خيالاً، نراه يشهد في الوقت ذاته انتشار مظاهر من الفساد الشامل لدى الإنسان، وتراجع الفضائل والقيم الأخلاقية والالتزام الديني الطاهر⁴⁰. ويعد شيوع الظاهرة مؤشراً ودلالة قوية على أن السياسية السائدة لا تخدم المصلحة العامة، وأن السلطة السياسية القائمة تزداد ابتعاداً عن مصلحة الدولة والمجتمع، كما يمثل الفساد أحد المظاهر الأساسية والشائعة لإدارة الحكم الرديئة، وهو

³⁹ نقلاً عن: زهير الكايد وعقلة محمد مبيضين، الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة (سياسات وممارسات)، الملحق الأول: دراسات حالة الدول، (حالة الأردن)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للبلدان العربية، 2004، ص60.

⁴⁰ محمد أحمد الصالح، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المنعقد من 6-8-2003، الرياض، ص3.

د. أكرم صالح علي العجي

يتبدى في المحسوبية، ومحاباة الأقارب، والرشوة الظاهرة و الباطنة، وينتهك مبدأ المساواة في المعاملة، وتزداد مظاهر الفساد انتشاراً في المجتمعات الحديثة بشكل عام، وفي البلدان النامية بشكل خاص بسبب خصوصية التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، وقد بلغت هذه المظاهر درجة أصبحت فيها تشكل مصدر قلق متزايد لرجال السياسة والإداريين وعامة الناس منذ النصف الثاني من الثمانينات، نظراً لارتباطها بهم ارتباطاً وثيقاً⁴¹، ولكونها تمس مصالحهم القريبة والبعيدة على حد سواء؛ فضلاً عما يترتب على ذلك من نتائج تمس البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية.

لا يقتصر الفساد على شكل أو نمط بحد ذاته، بل يتوسع ليشمل عدة أشكال، وهناك الكثير من أنشطة الفساد، منها ما لا يشترط لكي يعد فساداً أن يكون فعلاً يجرمه القانون، ولكنه يعد فساداً متى ما كان نشاطاً يتضمن إساءة استخدام السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح شخصية، كالرشوة خارج القطاع العام، والإثراء غير المشروع التي لا تجرمه بعض قوانين الدول. وقد صنف الباحثون والمهتمون بدراسة هذه الظاهرة إلى قسمين هما:

الفساد الكبير: عادةً ما يرتبط هذا النوع من الفساد بمسئولي السلطة العليا، وتعود خطورة هذا الصنف نتيجةً لارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية، لانتفاع من يتولى القمة الخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة، لذلك يوصف استثناء هذا النمط بأنه الفساد الكثيف للقمة (Top Heavy Corruption) إذ يجري العمل على أساس آلية تعرف بإطار الرئيس — العملاء التي تتعامل القمة من خلاله لجني ريع الفساد⁴².

الفساد الصغير: هو فساد الموظفين في القطاعات المختلفة، وأساسه الحاجة المادية والاقتصادية، والفساد في حدوده الصغرى يشمل الرشوة السائدة، والرشوة الطارئة⁴³.

وتعد أهم الفروقات بين الفساد الكبير، والفساد الصغير هي الدافع إليه، إذ يكون الدافع لارتكاب عمليات الفساد الصغير هي الحاجة وضروريات الحياة، أما الفساد الكبير فيكون الدافع إليه هي الرغبة في زيادة الثروة وزيادة النفوذ، وتعتبر هذه الفروقات بمثابة المؤشرات التي تبين نوع الفساد الممارس في الأجهزة الحكومية كبيراً أم صغيراً.

ولتوضيح مظاهر الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، سيتم مناقشة ذلك من خلال البحث في المؤشرات العامة للفساد (المطلب الأول)، وآليات ووسائل ممارسة الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المؤشرات العامة للفساد

⁴¹ راضية بوزيان، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي، الجزائر نموذجاً، مقارنة سوسولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، المركز الجامعي بالطارف، قسم علم الاجتماع، الجزائر، 2006، ص4.

⁴² عماد صلاح داود، مرجع سابق، ص91-97.

⁴³ حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2008، ص27.

د. أكرم صالح علي العجي

تتداخل مختلف العوامل لتشكل بيئة الفساد بشتى أشكاله، ففي الدول التي تشهد أزمات سياسية أو اقتصادية، يطفو الفساد إلى السطح، ويصير واحداً من مكوناتها، حيث يصبح للممارسات غير المشروعة من المبررات ما يجعلها مألوفة لدى الجميع، حكماً ومحكومين⁴⁴. وسبق أن أوضحنا أن الفساد لا يقتصر على شكل أو نمط بحد ذاته، بل يتوسع ليشمل عدة أشكال، وقد يبدأ بإساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية، ومن هذا المنطلق يتم طلب الرشوة، أو اختلاس الأموال العامة، وممارسة الوساطة، والابتزاز، والاحتيايل، والمحاباة... وغيرها من الممارسات التي تسبب الضرر للمجتمع بما لها من انعكاسات اقتصادية وسياسية وإدارية واجتماعية بشكل أو بآخر. كما يساهم أيضاً في تقويض السياسة العامة للدولة.

وللوقوف على المؤشرات العامة للفساد في اليمن ينبغي التعرّض لمؤشرين، هما :-

أولاً: المؤشرات السياسية للظاهرة

تواجه اليمن تحديات كبيرة، ويأتي الفساد في مقدمة تلك التحديات، نظراً لأشكاله المتعددة وأنواعه المختلفة ومظاهره المتنوعة وأثاره المدمرة. وقد ثبت بالاستقراء أن الفساد ينمو في جو يسوده الخلل في الضمير واتباع الشهوات، حيث يرمي بظلاله على الهيئات والمؤسسات والإجراءات المالية والقيم، والأساليب التنظيمية فضلاً عن أنه يكمن في أداء الوظيفة العامة⁴⁵، وممارستها الموظف العام، الذي يستخدم منصبه للحصول على مكاسب خاصة.

ترتبط المؤشرات السياسية للفساد، بأعلى المستويات في الحكومة، ويشمل برامج ومشروعات حكومية رئيسية⁴⁶، ويسمى هذا النوع من الفساد بالفساد الكبير لارتباطه برؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن في حكمهم، وذلك لاستغلالهم مناصبهم وسلطاتهم لتحقيق مكاسب شخصية، ويمارس هذا النوع من الفساد بعض كبار مسئولى السلطات الثلاث. ومما هو جدير بالذكر أن صورة الفساد الكبير تبرز لكونه يرتكب من أعلى المستويات في الحكومة ليشمل التأثير السلبي على البرامج والمشروعات الحكومية الرئيسية، والفساد الكبير لا يقتصر على الدول النامية، فهناك فضائح المحسوبيات والرشوة التي غالباً ما تتكرر في البلدان الصناعية، ففي ألمانيا مثلاً ظهرت مسألة دفع الرشاوى في عملية كسب عقود بلغت قيمتها 2.5 بليون مارك من أجل بناء الجناح رقم (2) لمطار

⁴⁴ محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2011، ص177.

⁴⁵ فيصل بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد (دراسة تحليلية تأصيلية)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص32.

⁴⁶ سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 2003، ص59.

د. أكرم صالح علي العجي

فرانكفورت وقد قال المدعي حينها أن الفساد أدى إلى زيادة في الأسعار بلغت نسبتها 30-20%⁴⁷

وهناك العديد من المظاهر والأشكال للفساد الكبير أهمها⁴⁸:

- ✓ التحالف بين قيادات القطاع العام والشركات الدولية: والمشاهد في عصرنا الراهن يرى تسلط المسؤولين، وتوليهم إدارة الشركات المختلطة، ثم تحولهم إلى أصحاب مشروعات خاصة، بفضل استغلال نفوذهم السابق في الإثراء غير المشروع.
 - ✓ اشتغال أبناء كبار المسؤولين في القطاع الخاص: اعتماداً على نفوذ آبائهم في أجهزة الدولة، وربما في المجالات نفسها التي يشرف عليها آباؤهم، أو في مجالات قريبة منها، أو مشاركتهم في كبرى مشروعات القطاع الخاص دون أن يساهموا في رؤوس أموالها.
 - ✓ الاشتراط على الشركات الأجنبية دفع رشاوى إلى المسؤولين تودع في بنوك أجنبية، إما لمجرد السماح بمزاولة نشاطها، أو للتغاضي عن اشتراطات صحية وبيئية أساسية.
- وبالنظر إلى واقع الفساد الكبير في اليمن، فهو لا يعتبر فساداً عرضياً⁴⁹، بل أصبح مؤسسياً ونسقياً، أي أنه تحول من مجرد سلوك فردي غير سوي إلى عمل منظم ومبرمج حتى صار أسلوباً وطريقة للحياة، بمعنى أنه يمثل نظاماً موازياً للنظام السياسي والاجتماعي القائم، يشمل كافة المستويات في القمة. وبفعل ما ينتج من نظام الفساد، تبدو الأوضاع طبيعية، بعد أن سيطرت ثقافة الفساد، سادت القنوات غير المشروعة، وصارت رسمية في مطلق الأحوال، بما ساهم في إضعاف المؤسسات الرسمية في الدولة، واستثناء الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة .

عادةً ما يمارس الفساد الكبير من قبل الحاكم أو مسئول السلطة العليا لتحقيق مصالح شخصية بشكل مباشر أو غير مباشر، وبالنظر إلى واقع ممارسة هذا النوع من الفساد في بلادنا فإنه يتم بنفس تلك الآلية. طريقة مباشرة و أخرى غير مباشر.

الطريقة المباشرة: تشير هذه الطريقة إلى بعض انماط السلوك التي يمارسها افراد السلطة العليا بغرض الحصول على مزايا ومنافع مادية بغض النظر عن مقتضيات المصلحة العامة.

الطريقة الغير مباشرة : تشير هذه الطريقة إلى الوسائل أو الطرق التي انتهجها النظام السياسي من أجل تركيز مصادر القوة بيده والمحافظة على بقائه في السلطة، لذا، فقد وظف النظام الوسائل المشروعة وغير المشروعة لتثبيت دعائم الحكم وتجميع مصادر القوة بيده أو الحصول على الدعم السياسي لاحتواء القوى السياسية والاجتماعية الأخرى ، وحيث أن هياكل الدولة ضعيفة، فقد أتبع النظام سياسة الاسترضاء⁵⁰ لكسب الولاءات عن طريق توظيف

⁴⁷ (سوزان روز أكرمان، مرجع سابق، 62)

⁴⁸ (مصطفى كامل السيد، الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص283.

⁴⁹ (تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص10.

⁵⁰ (يقصد بسياسة الاسترضاء: طلب رضا الشخص، أو طلب مسالمة في أي مجال كان، من أجل كسب وده والسيطرة عليه.

د. أكرم صالح علي العجي

الأموال العامة لكسب النخب المتفاوتة، حث وقد أصبح توزيع المصالح للنخب أكثر الطرق فاعلية للسيطرة الاجتماعية عوضاً عن الإجراءات المؤسسية.

لكن ورغم التحولات السياسية التي شهدتها البلد خلال الفترة 2011-2013 والتي نتج عنها بعض التحولات الإيجابية، المتمثلة في الانتقال من مرحلة حكم الحزب الواحد إلى مرحلة الشراكة والتوافق في 21 فبراير 2012، إعادة هيكلة وتوحيد الجيش⁵¹، عقد مؤتمر الحوار الوطني⁵² الشامل للخروج برؤية وطنية شاملة لحل جميع مشاكل اليمن السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه التحولات لم تسهم في الحد من مظاهر الفساد الكبير، حيث ومازالت تُمارس نفس الطرق والوسائل التي انتهجها نظام صالح في توزيع المصالح و كسب الولاءات، ومازالت نفس النخب تحظى بنفس الدعم المخصص لها من قبل النظام السابق، بالإضافة إلى أن بعض السياسات والإجراءات المتخذة تمت بطرق عشوائية وغير سوية فمثلاً تم تعيين قادة المناطق العسكرية على أسس مناطقية⁵³، كما تم توزيع الوظائف العليا وفقاً لنظام المحاصصة، وليس وفقاً لمعيار الكفاءة، الأمر الذي انعكس سلباً على أداء الحكومة .

وتتمثل المؤشرات السياسية للفساد في المؤشرات المرتبطة بنخبة المجتمع، والمؤشرات المرتبطة بموظفي السلطة العليا.

1- المؤشرات المرتبطة بنخبة المجتمع

⁵¹ يرى العديد من الباحثين والمهتمين بالشأن اليمني أن عملية إعادة هيكلة الجيش تعد تحول إيجابي في اليمن، غير أننا نرى عكس ذلك حيث أن ما تم هو تمزيق الممزق، وعملية إعادة الهيكلة تمت على أساس سياسي ومناطقي وليس على أساس فني إداري، كما أن الجيش اليمني يعتبر في أو هن وأضعف مراحل.

⁵² يتكون مؤتمر الحوار الوطني من 565 عضواً ويمثلون التكوينات السياسية والاجتماعية التالية:

- المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه 112 عضواً
- التجمع اليمني للإصلاح 50 عضواً
- الحزب الاشتراكي اليمني 37 عضواً
- التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري 30 عضواً
- خمسة أحزاب في الحكومة (البعث العربي الاشتراكي، التجمع الوحدوي اليمني، اتحاد القوى الشعبية، المجلس الوطني، حزب الحق 20 عضواً
- الحراك الجنوبي 85 عضواً
- المرأة 40 عضواً
- الشباب 40 عضواً
- منظمات المجتمع المدني 40 عضواً
- الحوثيون 35 عضواً
- حزبي العدالة والرشاد 14 عضواً

يعين رئيس الجمهورية 62 عضواً

⁵³ تم تقسيم اليمن إلى سبع مناطق عسكرية والثامنة قوات الاحتياط وتم تعيين قادة المناطق على أسس مناطقية اربعة ينتمون إلى الجنوب (جنوب اليمن سابق) واربعة من الشمال (شمال اليمن سابقاً).

د. أكرم صالح علي العجي

تُعرّف النخبة " بأنها مجموعة من الأفراد الذين يشغلون مواقع ومراكز سياسية واجتماعية مرموقة فهناك نخبة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية وإدارية ولا يشترط أن تتولى النخب مراكز سياسية واجتماعية وإنما كونهم جماعة اجتماعية تمتلك وعياً اجتماعياً وقدرة على التماسك الداخلي ولها علاقات بالطبقات التي تشكل المجتمع أو أنها تشير إلى الأفراد أو الجماعات التي تمتلك القوة وتمارسها، وتفترض ممارسة القوة علاقات مع الطبقات الاجتماعية وتفاعلات مع جماعات وفئات مختلفة. فالنخب جماعات اجتماعية مختلفة المستويات"⁵⁴.

يمكن توزيع النخب اليمينية إلى خمس نخب أو مجموعات رئيسية، والتي عادةً ما تستحوذ على المصالح والمنافع الحكومية. وتتمثل أهم هذه النخب وأكثرها قوة وتدخلًا هي نخبة القبائل ونخبة الضباط العسكريين، وثالث هذه النخب هي رجال الأعمال، وبشكل خاص طبقة رجال الأعمال التي برزت مؤخراً، والتي تعتمد بشكل كبير على العقود الرسمية للازدهار. بالإضافة إلى النخب الصغيرة والمتوسطة في الوجهاء المحليين والتكنوقراطيين الحضريين⁵⁵.

وعلى الرغم من أن الكثير ممن ينتمون إلى النخبة القبلية (المشايع) لا يرتبطون بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤسسات الجهاز الحكومي، إلا أن ما تحظى به هذه النخبة من دعم ومساندة من قبل النظام يعد مؤشراً لفساد جهازه الحكومي، كما أن الممارسات الفاسدة من قبل النخبة العسكرية، ونخبة رجال الأعمال تعد أهم مؤشرات الظاهرة.

1.1- مؤشرات الفساد المرتبطة بالنخبة القبلية:

النخبة القبلية هي نخبة محافظة، لا تمتلك رؤى سياسية للتغيير الاجتماعي أو السياسي، لذلك فهي تسعى إلى تحقيق مصالحها سواء من خلال مؤسسات الدولة أو من خارجها، ويتميز الوعي السياسي لهذه النخبة، بارتباطه بالمصالح المادية المباشرة وعدم ارتباطه بالمصالح الوظيفية غير المباشرة ذات الأجل الطويل، والعلاقات السياسية قائمة على الارتباط والولاء الشخصي، وقد اتبع شيوخ القبائل هذا الأسلوب في معاملاتهم مع الدولة في مختلف فترات تاريخ اليمن⁵⁶.

⁵⁴ بان غانم الصائغ، فساد النخب العربية النخبة السياسية، مجلة الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، العدد(22)2011، ص161-162.

⁵⁵ تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص5.

⁵⁶ على مدى فترات التاريخ حضي شيوخ القبائل بدعم مالي سوى على مستوى الدولة الوطنية أو خلال فترة الاحتلال الأجنبي لكسب ولائهم ويتضح ذلك من خلال الآتي:

- الدولة الفاطمية: خصصت مبالغ لشيوخ القبائل تسمى الجامكية.
- الدولة العثمانية: في عام 1330هـ خصص الوالي العثماني عزت باشا مخصصات شهرية لشيوخ قبائل حاشد وأرحب.
- الاستعمار البريطاني: خصص في منتصف الستينات مبلغ مليون جنيه إسترليني لشراء ولاء مشايخ الجنوب.

د. أكرم صالح علي العجي

وشيوخ القبائل لا يهتمون بطبيعة النظام السياسي، بقدر اهتمامهم بالحصول على منافع مادية مباشرة من الدولة، وهو ما عبر عنه بوضوح الشيخ محسن بن علي (سلطان المسيمير) عندما قال "من يملأ كفوفاً قروشاً فهو سلطاننا"⁵⁷، وقد كانت الحكومات اليمنية واعية بهذا النزوع لدى شيوخ القبائل واستغلته، فوظفت الأموال العامة لاحتواء وكسب هذه النخبة، وتم إنشاء مؤسسة تعمل على تنظيم وإعطاء الهيئات المالية الممنوحة من الدولة لشيوخ القبائل ممثلة في مصلحة شؤون القبائل. حيث وقد تم إنشائها في مطلع الثمانينات لتنظيم وتوزيع (الريع) على النخب القبلية، وأسس لها فروعاً في جميع محافظات الجمهورية، ولا يوجد لهذه المصلحة قانون ينظمها، وتدار وفقاً لتعليمات شخصية مباشرة، وتقوم أي المصلحة بتقديم عطايا مالية بصورة شهرية ثابتة ومنظمة لشيوخ القبائل المسجلين بها، من خلال تخصيص مبالغ مالية مستقلة لها ضمن الموازنة العامة للدولة، مثلها مثل أي وزارة أو مؤسسة حكومية .

وقد تمكن الحزب الحاكم سابقاً (المؤتمر الشعبي العام) من استقطاب العديد من المشايخ عبر الهيئات المالية المخصصة لهم في هذه المصلحة، بالإضافة إلى قيامه بتحويل العديد من الهيئات المالية من خارج نطاق هذه المصلحة، أي عبر جهات حكومية أخرى، الأمر الذي أثر سلباً على مخصصات التنمية البشرية عموماً والإنفاق الاجتماعي خصوصاً.

وقد رفضت الحكومات اليمنية المتتالية اعتبار هذه الهيئات فساداً، واعتبرته دعم للتركيبة الاجتماعية التقليدية في البلد، ونرى أن إنشاء هذه المصلحة يتعارض مع مبدأ المساواة والدستور⁵⁸ ويؤسس للتمييز والتراتبية، حيث أن هذه المصلحة لا تتعامل مع المواطنين عامةً، وإنما مع شيوخ القبائل فقط وتمنحهم امتيازات لا يحصل عليها المواطنون الآخرون.

وبالرجوع إلى المخصصات المالية المعتمدة لهذه المصلحة بالموازنة العامة للدولة، والتي تعتبر من أهم مؤشرات فساد الموازنة العامة حيث يتم تخصيص مبالغ لأشخاص لا يستحقونها وفقاً للقوانين السارية، الأمر الذي يؤكد سعي الحكومات اليمنية إلى تكريس مظاهر

- السعودية: خصصت بعد ثورة 26 سبتمبر 1962 في الشمال لبعض شيوخ القبائل مخصصات مالية شهرية، بالإضافة إلى أنه لازال بعض الشيوخ يتلقون مبالغ أو دعم مالي من السعودية إلى الوقت الحالي.
- المصريين الداعمين للثورة اليمنية 1962: بلغت ميزانية شؤون القبائل في 1963 ستون مليون جنيه إسترليني.

للمزيد من التوضيح، انظر: عادل الشرجبي وآخرون، القصر والديوان الدور السياسي للقبيلة في اليمن، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء بالتعاون مع معهد دراسات التنمية الدولية (IDRC) كندا، 2009، ص 125-126.

وللمزيد من التفاصيل عن التدخلات السعودية في اليمن وكيف استطاعت لعب دور أساسي في اليمن عن طريق المال أنظر: يوسف الهاجري، السعودية تبذل اليمن "قصة التدخلات السعودية في الشطر الشمالي من اليمن"، الصفاء للنشر والتوزيع، لندن، الطبعة الثانية 1991، ص 90، 100، 114، 148.

⁵⁷ عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص 53.

⁵⁸ ينص الدستور في المادة (41) على "المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة".

د. أكرم صالح علي العجي

الفساد، ولتوضيح ذلك سنبيين في الجدول أدناه حجم مخصصات هذه المصلحة مقارنة ببعض المؤسسات التعليمية والثقافية.

جدول رقم (1) يوضح مخصصات مصلحة شؤون القبائل مقارنة ببعض الجهات (المبالغ بالريال) ⁵⁹

| مخصصات العام المالي | مصلحة شؤون القبائل | جهاز محو الأمية | جامعة البيضاء | وزارة الثقافة |
|---------------------|--------------------|-----------------|---------------|---------------|
| 2009 | 1.663.436.000 | 361.780.000 | لم تُشئ بعد | 676.187.000 |
| 2010 | 2.137.388.000 | 354.150.000 | 367.920.000 | 808.589.000 |
| 2011 | 2.416.068.000 | 597.379.000 | 391.106.000 | 569.927.000 |
| 2012 | 2.430.689.000 | 700.863.000 | 600.292.000 | 896.932.000 |
| 2013 | 2.434.063.000 | 723.191.000 | 678.101.000 | 876.059.000 |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق، يتضح أن شيوخ القبائل يحظون بدعم مالي كبير مقارنة بمخصصات جامعة البيضاء، وجهاز محو الأمية، ووزارة الثقافة، الأمر الذي عمق من مظاهر الفساد بمباركة من الحكومات المتتالية، ومن الأولى أن يتم تخصيص هذه الدعم للمؤسسات الخدمية التي تعود فائدتها على المجتمع كاملاً وليس لفئة محددة. وعليه نرى ضرورة إلغاء مصلحة شؤون القبائل حيث أنها تشكل عبء على الدولة، وتمثل مصدر لنهب المال العام. كما أن هذه المؤسسة غير دستورية وتتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين، وتؤسس للتمايز بينهم، لأنها لا تتعامل مع كافة المواطنين؛ بل مع بعض شيوخ القبائل.

1.2- مؤشرات الفساد المرتبطة بنخبة الجيش:

تأتي نخبة الجيش والأمن في المرتبة الثانية من النخب اليمنية، حسب تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية، وهي على ارتباط وصلة وثيقة بنخبة القبائل. وتشارك نخبة الجيش في الفساد الكبير بنموذجين من نماذج الفساد، الأول هو حصول القادة في الجيش على موازنات تعتمد على عدد الجنود الذين تحت إمرتهم، وبالتالي فإن من مصلحة هؤلاء القادة تضخيم عدد الجنود الذين تحت قيادتهم من خلال استخدام ظاهرة الجنود الوهميين، وحسب تقرير وكالة التنمية الأمريكية فإن عدد الجنود الوهميين في اليمن يقدر بثلاث طاقم الجيش، ومن المحتمل أن يكون هؤلاء الجنود الوهميين إما أشخاص فعليين لا يذهبون إلى العمل أو وهميين تماماً.

⁵⁹ انظر: موقع وزارة المالية الموازنات العامة للدولة للأعوام 2009-2013، تمت زيارة الموقع في 2-3-2013

د. أكرم صالح علي العجي

وغالباً ما تذهب مخصصات الجنود الوهميين لصالح قادة الجيش أو بعض المشايخ غير العسكريين، حيث وهناك بعض من مشايخ اليمن من منحهم الحكومة مخصصات مالية، مقابل رواتب للجنود القائمين على حمايتهم ، ويختلف عدد أفراد الجنود حسب مكانة الشيخ، وعادةً ما يكون هؤلاء الجنود وهميين أو فعليين، ولكن لا يمارسون أي دور في حماية النظام العام وإنما لحماية تلك الشريحة من أبناء المجتمع، وهذا مما أدى إلى الارتفاع الموهول في اعداد الجيش. بالإضافة إلى ذلك فإن نسبة النفقات السنوية لقطاع الجيش عالية وبشكل مهول، مقارنة ببعض القطاعات الحكومية حيث وقد بلغت نسبة نفقات الجيش خلال الاعوام 2003-2004 17.6% 15.3% 13.2% على التوالي من إجمالي عام الإنفاق خلال نفس الفترة، كما بلغت هذه النسبة (16.43%) خلال عام 2011، فيما بلغت نسبة نفقات قطاع الصحة خلال الفترة نفسها (3.9%) (5.2%) (4.1%) على التوالي من إجمالي عام الإنفاق⁶⁰، ثم انخفضت إلى (3.64%) خلال عام 2011، إضافة إلى أن موازنة الجيش توضع رقمياً واحداً (بند مستقل) في الموازنة العامة للدولة ولا تخضع لأي رقابة فعلية.

أما النموذج الثاني من مؤشرات الفساد ذات الصلة بالجيش هي النفقات العسكرية المتعلقة بشراء الأسلحة، والتي تمثل محرقة للثروة الوطنية، إذ تتفق ملايين الدولارات على شراء الأسلحة، وليس هناك مبرر لهذا الإنفاق إلا أنه يمثل مزيجاً من غياب الرؤية الأمنية الصحيحة، وتحقيق مصالح سماسرة السلاح في الداخل والخارج، وفي ظل عدم وجود رقابة فعلية من قبل أجهزة الرقابة في البلد أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني على سياسات الإنفاق العسكري، فقد أصبح القطاع العسكري يشكل بؤرة فساد، هذا وقد بلغ إجمالي نفقات شراء السلاح في اليمن خلال الفترة 2008-2011 مبلغ (500) مليون دولار⁶¹.

بالإضافة إلى هذه النماذج أو مؤشرات الفساد المرتبطة بالجيش هناك مصالحي أخرى ممنوحة لهذه النخبة عبر المؤسسة الاقتصادية العسكرية، والتي تعرف حالياً (بالمؤسسة الاقتصادية اليمنية)، وتعتبر هذه المؤسسة مؤسسة مستقلة صورياً، لكن يتم إدارتها فعلياً من قبل قادة عسكريين، وقد كانت تشكل قوة اقتصادية بارزة في البلد، إذ كانت تسيطر على معظم السلع الأساسية لكن مع رفع الدعم عن هذه السلع، توقفت المؤسسة عن العمل في الخدمات، وعوضاً عن ذلك فأنها تسيطر على مساحات واسعة من الأراضي، وعلى العديد من المشاريع الرسمية، وبشكل خاص في المناطق الجنوبية من البلاد، الأمر الذي مكن الجيش إما مباشرةً أو عن طريق المؤسسة الاقتصادية اليمنية الاستحواذ على الأراضي بحجة الاستفادة منها للاستخدام العسكري، ومن ثم الالتفاف عليها وبيعها للكسب الخاص⁶². وما يؤكد تفشي واستشراء ظاهرة الفساد في قطاع الجيش، ما كشف عنه تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام 2013، حول مستوى فساد الدفاع والأمن في الدول، والذي بموجبه صنفت اليمن ضمن قائمة الدول الأكثر فساداً، حيث حصلت على الفئة "و" والتي تعتبر منطقة حرجة حسب

⁶⁰ (التقرير الاقتصادي اليمني 2006، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، اليمن، ص54.

⁶¹ (رصد أحوال الشفافية في وزارة الدفاع، جمعية الشفافية الكويتية، 2012، ص30

⁶² (تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص7.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

مؤشر الفساد، وقد صنّف هذا المؤشر درجات الفساد ومستوى خطورته حسب المجموعات التالية⁶³:

- المجموعة (أ) متدنية للغاية.
- المجموعة (ب) متدنية.
- المجموعة (ج) متوسطة.
- المجموعة (+) مرتفعة بلدان ذات الأداء الأعلى.
- المجموعة (-) مرتفعة بلدان ذات الأداء الأدنى.
- المجموعة (هـ) مرتفعة للغاية.
- المجموعة (و) حرجة.

وللمزيد من الإيضاح عن مستوى الفساد في قطاع الجيش نرفق الجدول رقم (2).

جدول رقم (2) يوضح مستوى الفساد في قطاع الجيش اليمني حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام 2013⁶⁴.

| المجموعة | خطورة الفساد | بلدان منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا | البلدان الاخرى التي تم تقييمها |
|----------|------------------|---|---|
| أ | متدنية للغاية | ----- | استراليا-ألمانيا |
| ب | متدنية | ----- | النمسا-النرويج-كوريا الجنوبية-السويد-تايوان-المملكة المتحدة-الولايات المتحدة الأمريكية |
| ج | متوسطة | ----- | الأرجنتين-البرازيل-بلغاريا- تشيلي-كولومبيا- كرواتيا- جمهورية التشيك- فرنسا- اليونان- هنغاريا- ايطاليا- اليابان- لاتفيا- بولندا- سلوفاكيا- اسبانيا |
| د+ | مرتفعة بلدان ذات | إسرائيل - الكويت- لبنان- الإمارات العربية المتحدة | البوسنة والهرسك- قبرص- الهند- المكسيك- نيبال- صربيا |

⁶³ مؤشر الحكومة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع 2013، تقرير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فرع منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، 2013، ص6.

⁶⁴ (مؤشر الحكومة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع 2013، مرجع سابق، ص6.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | |
|----|----------------------------------|---|
| | الاداء الأعلى ⁶⁵ | سنغافورة- تايلند- جنوب أفريقيا- أوكرانيا- كينيا |
| د- | مرتفعة البلدان ذات الاداء الأدنى | الأردن — فلسطين غانا — كازاخستان بنغلادش- روسيا البيضاء- الصين- أثيوبيا- جورجيا- ماليزيا- باكستان روسيا- رواندا- تنزانيا- تركيا |
| هـ | مرتفعة للغاية | البحرين- إيران- العراق- المغرب- عمان- قطر-السعودية — تونس أفغانستان- ساحل العاج- اندونيسيا- نيجيريا-سريلانكا- أوغندا- أوزبكستان- فنزويلا- الفلبين زيمبابوي |
| و | حرجة | الجزائر- مصر- ليبيا- سوريا- انغولا- الكاميرون- جمهورية الكونغو الديمقراطية- اريتريا اليمن |

من خلال بيانات الجدول السابق يتضح أن بلدان المجموعة "و" ومنها اليمن تفتقر إلى وجود أي ضوابط لضبط الفساد، ولا تمتلك هذه البلدان أي نشاط مؤسسي لمنع الفساد في قطاع الأمن والدفاع، كما يشير التقرير إلى أن بلدان هذه المجموعة تفتقر إلى الشفافية والتنافسية في مجالات التوريد أو أنها، تتألف بشكل كبير من العقود التي يتم منحها بطريقة التوريد من مصدر واحد، كما أنه لا يوجد مساءلة فيما يخص هذه العقود⁶⁶، وعليه نؤكد على ضرورة إخضاع وزارة الدفاع لرقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المكلف بالرقابة على المال العام، وسرعة العمل على معالجة هذا الخلل في قطاع الأمن والدفاع، وإنشاء وحدة مخصصة داخل وزارة الدفاع تشرف على معالجة الخلل القائم.

1.3- المؤشرات المرتبطة برجال الأعمال:

تعتبر نخبة رجال الأعمال ثالث النخب اليمنية، وتنقسم هذه النخبة إلى نخبة تقليدية وهم رجال الأعمال غير القبليين (المتحضرين)، ونخبة قبلية جديدة (طبقة برجوازية ظهرت في السنوات القليلة الماضية)، ولا تعتبر نخبة رجال الأعمال مهمة بشكل مباشر للاستقرار السياسي كنخبة القبائل والنخبة العسكرية، ولكن نفوذهم الاقتصادي يحول دون أخذهم سياسياً كقضية مسلم بها⁶⁷.

⁶⁵ قسمت المجموعة "د" إلى مجموعتين "د+" و"د-" على أساس أن هناك معايير متوسطة لمكافحة الفساد في هذه المجموعة، فالدول التي صنفت في المجموعة "د+" تعتبر أفضل أداء، بينما الدول التي صنفت في المجموعة "د-" فهي اقل أداء.

⁶⁶ مؤشر الحكومة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع 2013، مرجع سابق، ص 17.

⁶⁷ (تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص 8.

د. أكرم صالح علي العجي

لقد ظهرت نخبة رجال الأعمال الجديدة أو المتطفلة - كما سماها تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية - كقوة اقتصادية منذ نهاية الحرب الأهلية عام 1994، والذين يحصلون على ثروتهم بشكل حصري من العقود الرسمية وتنفيذ المشاريع الحكومية خصوصاً في قطاع الإنشاءات والأشغال العامة، والتي عادةً ما تتم في أجواء غير تنافسية.

ونظراً لما تتمتع به هذه النخبة من نفوذ اقتصادي فقد حظيت بدعم غير مباشر من قبل السلطة، وذلك عبر استئثارها على عقود مقاولات ومشتريات الحكومة، والتي تعتبر هذه العقود بمثابة هدايا يوزعها الحاكم وبعض مسؤولي السلطة العليا على نخبة رجال الأعمال ومراكز النفوذ لكسب ولائهم، الأمر الذي انعكس سلباً على مستوى جودة المشاريع المنفذة، وخصوصاً مشاريع قطاع الأشغال العامة، والذي يمكن للمواطن اليمني البسيط تقدير حجم الخلل الذي يعانيه هذا القطاع (قطاع الطرقات). الأمر الذي يتأكد معه أن علاقة رجال الأعمال مع السلطة هي علاقة مصالح متبادلة، بمعنى أن هذه النخبة تتحمل جزءاً كبيراً من المسؤولية في تفشي ظاهرة الفساد باليمن.

بالإضافة إلى ذلك فإن هيمنة الفساد والفضول على الحياة الاقتصادية والسياسية اليمنية، وغياب الإدارة المؤسسية وتعدد مراكز القوى المتنفذة قد أدى إلى تكييف نشاطات هذه النخبة مع مناخ كهذا، بالاتكال على الصفقات والمقاولات الحكومية، والاعتماد على سياسيات الدعم والإعفاءات والحماية التي توفرها مراكز القوى النافذة، وبالتالي الاشتراك المباشر وغير المباشر في عمليات الفساد والإفساد.⁶⁸

من هنا يمكن القول إن النخب اليمنية لها كامل الاستعداد لفعل أي شيء والتضحية بأي مبدأ لصالح المبدأ الكبير المتمثل في المصلحة الخاصة، ولهذا أصبح الحفاظ على الربح وعلى الامتيازات مطمح وهدف هذه النخب.

2- المؤشرات المرتبطة بموظفي السلطة العليا:

أظهرت السلطة السياسية في اليمن نفسها على أنها المصدر الأساس للثروة، وأن الطريق إلى ذلك مرهون بالولاء الكامل والمطلق للحاكم ومراكز القوى المتنفذة، التي لا يمكن أن تكتفي بالسكوت أو التغاضي عن خروقاتها ومخالفاتها، إنما العمل — أيضاً - على دعمها وتأييدها وكل ما من شأنه تكريس واستمرار الوضع القائم وإعادة إنتاجه.⁶⁹ ومن هذا المنطلق بات من الضروري إبراز مدى استغلال أفراد السلطة العليا لسلطتهم لتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، وذلك عن طريق مناقشة مظاهر الفساد الآتية:

2.1- الإثراء غير المشروع لرموز السلطة:

⁶⁸ (يحي صالح محسن، خارطة الفساد في اليمن أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى، 2010، ص 84.

⁶⁹ (يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 83.

د. أكرم صالح علي العجي

كفل الدستور اليمني، كمعظم دساتير دول العالم، حماية الملكية الخاصة من أي اعتداء، فالثراء حق جائز لأي فرد في المجتمع، لكن هذا لا يعني أنه يجوز جمع الثروة والأموال بطريقة غير مشروعة، عبر استغلال النفوذ والسلطة والوظيفة، ومن هذا المنطلق وضع المشرع اليمني القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد وحدد القانون جرائم الفساد ومنها الإثراء غير المشروع⁷⁰، إضافة إلى صدور قانون الإقرار بالذمة المالية رقم (30) لسنة 2006 المتعلق بضرورة التصريح بالامتلاك الخاصة لموظفي السلطة العليا، والإدارات العليا، والوظائف المالية⁷¹، كما صادقت اليمن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت على مكافحة الإثراء غير المشروع بحيث "تنظر كل دولة طرف، وفق دستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظفي القطاع العام إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع"⁷²

لهذا كفل المشرع اليمني، للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الحق في متابعة الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين للدولة عبر قطاع الذمة المالية. حيث يجب على كل القيادات العليا المشمولين بالقرار أن يصرحوا بامتلاكاتهم. لكن بالرغم من النصوص القانونية الصريحة المتعلقة بالإفصاح عن الممتلكات، إلا أن هذه المنظومة غير فاعلة في التطبيق، فالكثير من المكلفين بتقديم الإقرارات لا يقدمونها، وفي حالة تقديمها، فما الجدوى من ذلك لأن الموضوع ينتهي بتجميع هذه الإقرارات فحسب. يعني أن الهيئة لا تقوم بعمل مقارنة بين هذا الإقرار، وبين ما سيكون عليه من ثروة قد تزيد عن هذا الإقرار، وذلك بسبب العدد الكبير للمكلفين بالتصريح بامتلاكاتهم، وكذلك لعدم توافر الموارد المالية والبشرية والخبرات المطلوبة للقيام بهذه المهمة. كما أنه لم يجر أي مساءلة لأي مسؤول بناءً على هذه الإقرارات، رغم وجود شبهات بتضاعف ثرواتهم، وبالتالي فإن هذه الإقرارات تعتبر من ناحية عملية لا وجود لها.

ونظراً لما نراه على أرض الواقع من وجود ثراء فاحش لبعض المسؤولين والذين أصبحوا يشكلون طبقة تستحوذ على العقود والامتيازات الحكومية مستغلةً علاقاتها ونفوذها في السلطة. فما هو دور الهيئة وأجهزة الرقابة حيال هؤلاء المسؤولين؟ الأمر الذي يتأكد معه أن السلطة في اليمن أصبحت وسيلة لجمع الثروة وليس العكس، كما هو الحال في الدول الرأسمالية المتقدمة.

2.2- الجمع بين السلطة والتجارة:

⁷⁰ المادة (30) الفقرة (11) من قانون مكافحة الفساد. ويقصد بالإثراء غير المشروع "زيادة موجودات الموظف العمومي زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع" المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

⁷¹ المادة (4) من قانون الإقرار بالذمة المالية.

⁷² المادة (20) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003.

د. أكرم صالح علي العجي

يعد الجمع بين السلطة وممارسة النشاط التجاري جريمة تنص عليها أغلب دساتير دول العالم، ومنها الدستور اليمني، الذي جرم الجمع بين السلطة وممارسة النشاط التجاري⁷³ تفادياً لإمكانية استغلال النفوذ الوظيفي لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة، كما نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على عدم الجمع بين الوظيفة العامة والتجارة خصوصاً إذا كانت هذه الأعمال ذات صلة بوظيفة⁷⁴.

لكن ما يلاحظ على أرض الواقع غير ذلك، حيث وهناك العديد من المسؤولين - سواء في السلطة التنفيذية في القطاع المدني والعسكري أو في السلطة التشريعية - استغلوا سلطاتهم ونفوذهم الوظيفي لممارسة العمل التجاري، سواء بصفتهم الشخصية أو عبر أحد أبنائهم أو شركائهم، وقد برزت على الساحة اليمنية العديد من الشركات التي استأثرت بالعديد من العقود الحكومية والامتيازات النفطية والتوزيع ورخص الاستيراد والتصدير والمقاولات والاتصالات بمباركة حكومية. وقد أظهرت إحدى الدراسات أن الاقتصاد اليمني رهين قبضة شبكة معقدة من النخب (يندرج ضمن هذه النخب الشركات التي يمتلكها المسؤولون أو أبنائهم) التي تسيطر على القطاع النفطي والواردات والتجهيزات وتوزيع البضائع والنقل والاتصالات⁷⁵.

الأمر الذي عزز من تفشي ظاهرة الفساد، وذلك نتيجة لاستغلال السلطة وممارسة النشاط التجاري سواء بالصفة الشخصية أو من خلال الشراكة مع بعض الأشخاص، ويعد ذلك انتهاكاً واضحاً للدستور، والشواهد على ذلك كثيرة منها بروز العديد من الشركات التي يمتلكها بعض المسؤولين.

ومن وجهة نظرنا، فإن الجمع بين السلطة والنشاط التجاري هو الصبغة الطاغية على الواقعين الاقتصادي والسياسي للبلد، خاصة على مستوى القيادات العليا في الدولة، حيث نادراً ما تجد مسئولاً، لا يجمع بين المسؤولية السياسية وبين الأنشطة التجارية أو الصناعية، بشكل ترتبط فيه المصالح وتتداخل معه المسؤوليات، فينتج عن ذلك استخدام المسؤولية السياسية لمصالح الأنشطة المالية الموازية، وهذا يعد من أكبر صور الفساد انتشاراً في اليمن حيث يتم استغلال الوظيفة العامة لتسيير الأعمال التجارية الخاصة، والمتابع على أرض الواقع للعديد من المشاريع الحكومية يلمس تأثير استغلال السلطة وممارسة التجارة على مستوى نجاعة وجودة

⁷³ تنص المادة (36) من الدستور على " لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء أثناء توليهم الوزارة أن يتولوا أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزا ولوا ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز لهم أن يسهموا في التزامات تعقدها الحكومة، أو المؤسسات العامة أو أن يجمعوا بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة، ولا يجوز خلال تلك المدة أن يشتروا أو يستأجروا أموالاً من أموال الدولة، أو يقايضوا عليها، ولو بطريقة المزاد العلني، أو أن يؤجروها، أو يبيعوها.

⁷⁴ المادة (29) الفقرة (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991.

⁷⁵ بيتر سلزيري، اقتصاد اليمن: النفط والواردات والنخب، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مؤسسة تشاتام هاوس، لندن، 2011، 2013/3/10.

د. أكرم صالح علي العجي

تلك المشاريع المنفذة، إضافة إلى ذلك فقد أوضح تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الخاص بتقييم الفساد في اليمن، أنه لم يعد من العيب على الأفراد الاغتناء بسبب الأساليب الفاسدة⁷⁶. وعليه، نؤكد على ضرورة إنهاء المزاجية الخطرة بين السلطة والتجارة، وذلك لآثارها الكارثية على البنية التنموية والعدالة الاجتماعية، إضافة إلى أنها تشكل أهم التحديات التي يواجهها الاقتصاد والأمن الوطني، نظراً لما تسببه من احتقان وشرخ في المجتمع.

2.3- السطو على الأراضي:

تعد الأراضي إحدى وسائل السلطة لاسترضاء البعض وشراء الذمم وتوسيع دائرة الولاء، وقد اتسعت، وبصورة عبثية ظاهرة توزيع الأراضي ضمن سياسة الهبات والعطايا التي تمارسها السلطة للأطراف المرضي عنها، لدرجة أنه أصبح من النادر أن تجد مسئولاً أو من كبار الضباط والمشايخ لم تشمله العطايا من أراضي الدولة.

كما تعد قضية السطو على الأراضي أحد أبرز ملفات الفساد في البلد، وقد أصبحت هذه الجرائم مستفحلة نتيجة لاستغلال النفوذ وسيطرت العديد من المسؤولين وبعض شيوخ القبائل ممن لهم علاقة مباشرة بالسلطة على أراضي شاسعة، وذلك في ظل تهاون وتعاطف الجهات المختصة القائمة على هذه الأراضي. وقد أوضح أحد تقارير لجنة دراسة نهب الأراضي أنه تم السطو على الأراضي في خمس محافظات وهي عدن، الضالع، تعز، لحج، أبين، وأوضح التقرير أن هناك عدد ستة عشر شخصاً منهم مسؤولون عسكريون ومدنيون وتجار هم أبرز من سطوا على تلك الأراضي أما بالقوة أو بوثائق مزورة⁷⁷.

تأسيساً على ذلك، نرى أن القوى السياسية والعسكرية والقبلية تعاملت مع الوضع بعد حرب صيف 1994 بعقلية تقاسم المغانم، حيث تسابقت تلك القوى للحصول على أكبر قدر من المكاسب، فسيطرت على الممتلكات الخاصة والعامة في المناطق الجنوبية وغيرها من المناطق، ومثلت قضية نهب الممتلكات العامة والخاصة من أراض ومبان جاهزة ومؤسسات ودوائر حكومية مختلفة بداخل مدينة عدن وبعض المحافظات الشرقية محور التنافس بين القوى النافذة، وتم استملاك العديد من الأراضي والمباني بطرق غير قانونية مما عزز من نشاط الحراك الجنوبي في تصعيد مطالبه لفك الارتباط⁷⁸.

إضافة إلى ملف نهب الأراضي في المحافظات الجنوبية هناك ملف آخر وهو أراضي محافظة الحديدة، حيث وقد أوضح أحد تقارير لجنة تقصي الحقائق البرلمانية بخصوص نهب أراضي الحديدة، أن هناك (148) شخصاً بعضهم أعضاء في البرلمان وقيادات عسكرية وأمنية

⁷⁶ (تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص13).

⁷⁷ (لقاء تلفزيوني مع دكتور صالح باصره، رئيس لجنة دراسة نهب أراضي عدن، قناة سهيل، اليمن، 3-19-2013 انظر:

<http://www.youtube.com/watch?v=SlgGZe2KWbA>

⁷⁸ (مجموعة باحثين، حال الأمة العربية 2007-2008م، ثنائية التفتت والاختراق، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، الطبعة الأولى 2008م، ص110).

د. أكرم صالح علي العجي

ومسؤولون ومشايخ ورجال أعمال هم من سطوا على أراض تابعة للدولة أو لمواطنين بمحافظة الحديدة⁷⁹. كما أوضحت إحصائية لفرع الهيئة العامة للأراضي أوردتها تقرير لجنة تقصي الحقائق حصول ما يزيد على (400) حالة اعتداء على أراضي الدولة بمديريات الحديدة. مما أسهم في عزوف المستثمرين عن الاستثمار في هذه المحافظة.

ثانياً: المؤشرات الإدارية والمالية للفساد

الفساد الإداري كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات المالية والإدارية المشبوهة، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير الشرعية، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتتوغل آثارها، وتشمل أنواعاً مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها: الرشوة، الاختلاس، استغلال النفوذ، المحاباة والمحسوبية، الابتزاز، الإهمال والتسيب الوظيفي، التهرب والمساعدة على التهرب الضريبي، الإعفاءات الجمركية، عدم احترام وقت العمل وغيرها من مظاهر الفساد الإداري.

ونظراً لتعدد مظاهر الفساد الإداري، فليس من السهل فصلها أو تقسيمها إلى مجالات حتى يصنف مظهر معين أنه يقع في هذا المجال أو ذاك، نظراً إلى ارتباط بعضها ببواعث البعض الآخر نفسها، وكذلك لتعدد الزوايا التي ينظر منها إلى تلك المجالات. ولا يمكن فصل مظهر ما من مظاهر الفساد باعتباره إدارياً عن كونه مالياً في أية مؤسسة، بل إن الثاني ما هو إلا نتيجة للأول، فما الرشوة والاختلاس إلا وجه لسوء الاختيار للموظف وعدم كفاءته وعدم مراقبة أدائه ومحاسبته على تقصيره⁸⁰.

بالنظر إلى ظاهرة الفساد الإداري في بلادنا ، فقد أصبحت طابع مميز للممارسات الإدارية بالجهاز الحكومي ، حيث تتعدد مظاهرها اليومية، و تنعكس آثارها على العمل الإداري وعلى الخدمات التي يطلبها المواطنون. وفيما يتعلق بمستوى تفشي الظاهرة بوحدة الجهاز الإداري للدولة، فقد أوضحت دراسة ميدانية شملت سبع وزارات وخمس جهات حكومية، أن نسبة ممارسة الفساد الإداري في الوظيفة العامة في تلك الجهات بلغت 42.5% وبناء على المؤشرات التي كشفت عنها الدراسة، لاحظ الباحث أن ممارسة الوساطة احتلت المرتبة الأولى بنسبة 56.3%، يليها المحسوبية 51%، الابتزاز 44.8%، العمولة 41.3%، الاختلاس

⁷⁹ إبراهيم القديمي، أراضي الحديدة تنذر بحراك يمني، للمزيد من التفاصيل انظر: موقع الجزيرة نت، 20-3-2013

<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B3B8B2FF-DE25-4FF8-9BBD-2FA492D53430.htm>

⁸⁰ (صالح بن راشد المعمري، مرجع سابق، ص86.

د. أكرم صالح علي العجي

40.5%، استنفاد موارد الدولة 40.3%، الرشوة 36.5%، وفي المرتبة الأخيرة التزوير بنسبة 29%⁸¹.

كما توصلت دراسة ميدانية أخرى إلى أن نسبة استفحال الفساد في وحدات الجهاز الحكومي عالية، حيث أظهرت الدراسة التي استهدفت ثلاث عينات لاستبيانها وهم الموظفون، رجال الأعمال، موظفو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، أن نسبة استفحال الفساد من وجهة نظر شريحة الموظفين بلغت 96%، ثم 91% لشريحة رجال الأعمال و83% لموظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وفي سؤال متعلق بوحدة الجهاز الحكومي الأكثر فساداً أظهرت الدراسة، أن الفساد منتشر في كل وحدات الجهاز الحكومي وفي كل مستويات وسلطات الدولة، وذلك حسب رأي العينة المستهدفة للدراسة؛ إضافة إلى ذلك فقد كشفت الدراسة أن وزارة المالية تعتلي هرم الفساد مقارنة بالوحدات الأخرى، حيث بلغت نسبة تفشي الظاهرة فيها حسب رأي العينة المستهدفة (87%، 73%، 98%)، ثم وزارة العدل والجهاز القضائي وبنسبة (73%، 71%، 83%) ثم وزارة النفط ومؤسساتها وبنسبة (71%، 65%، 92%) تليها وبنسبة عامة أقل كل من المؤسسات التعليمية ووزارتي الداخلية والدفاع وأشارت الدراسة إلى أن كلاً من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ووزارة الزراعة كانتا من أقل الجهات فساداً⁸².

1- المؤشرات الإدارية للفساد:

تستمد الإدارة الحكومية أهميتها وقوتها في الزمن الراهن، كما في الأزمنة الغابرة من كونها الوسيط الضروري والفاعل بين السلطة والسياسة، وبين كافة المواطنين المستهدفين بقراراتها وقوانينها ومناهجها وأدواتها التحكومية، فهي بهذه الصفة، الأداة الفاعلة والمؤثرة في كل قرار سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي، يعني ذلك أن الإدارة الحكومية، أصبحت في الدولة الحديثة، جوهر كل بناء ونماء، فهي وأجهزتها، على صلة بكافة مناحي الحياة العامة، وبكافة قطاعات التنمية⁸³، لكن وبالرغم من تعاظم دور الإدارة اليمنية في الدولة، فقد أصابها ما يشبه التقهقر، الذي لا يعود فقط إلى مستواها التنظيمي المتخلف، ولكن أيضاً إلى أمراضها وثقافتها التقليدية. ومن هذه الأمراض الفساد الإداري، الذي يعتبر أزمة خلقية في السلوك تعكس خللاً في القيم وانحرافاً في الاتجاهات على مستوى الضوابط

⁸¹ دراسة عن أثر أخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري، إعداد المعهد الوطني للعلوم الإدارية، صنعاء خلاصة الدراسة منشوره على موقع نسكو يمن، للمزيد من التفاصيل انظر: تمت الزيارة في 2013/4/5.

<http://www.nscoyemen.com/index3.php?id=13&id2=150>

⁸² يحيى محسن صالح، خارطة الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص 231.

⁸³ محمد أديب السلاوي، الحكومة والفساد من ينتصر على من، مطابع الرباط نت، المملكة المغربية، 2013، ص 16.

د. أكرم صالح علي العجي

والمعايير التي استقرت في حياة الجماعة وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة⁸⁴، وتتعدد وتختلف أنماط هذا السلوك داخل وحدات الجهاز الحكومي . نتوقف هنا عند بعضها، محاولة لملازمة هذا السلوك المخيف الذي سيطر على الجسد الوطني لإدارتنا الحكومية. ومن هذا السلوك ما يلي:

1.1- الرشوة⁸⁵:

تشكل الرشوة المظهر الأبرز للفساد الإداري بالمرافق العمومية والمحلية، وهي أحد الأمراض الإدارية التي تعبر عن انحراف الإدارة عن هدفها العام⁸⁶، والرشوة (داء خبيث)، تتخطى مقومات العدالة، وذلك بأن يحصل الراشي على حقوق، أو خدمات يعجز عن الحصول عليها بدون الرشوة، وهو بفعله هذا يتخطى حقوق أناس آخرين بدون رضاهم⁸⁷، وإذا انتشرت الرشوة في مجتمع ما فهي تضيع العفة والكرامة وتزعج المهابة وتقتل الضمير، وتخل بسير الأداء الحكومي، لما يترتب عنها من فقدان المواطنين للثقة في عدالة ونزاهة الإدارة الحكومية في الدولة، كما تؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين المواطنين أمام القانون⁸⁸، وتضر بالمصلحة العامة.

وبناءً عليه فقد نُظِمَّ قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية⁸⁹. عمل الجهاز الحكومي ، وأشارت هذه الأخيرة (اللائحة التنفيذية) إلى المحظورات التي تشكل محاذير قانونية على الموظف، حيث وقد ذكرت أن من هذه المحظورات أن يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو لغيره أو يقبل الرشوة⁹⁰، وجرم قانون العقوبات الرشوة واعتبر أن كل موظف عام يطلب أو يقبل عطية أو مزية من أي نوع أو وعد بها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات الوظيفة، يعد جريمة جسيمة، وعقوبتها الحبس مدة لا تزيد عن 10 سنوات⁹¹.

⁸⁴ عبدالله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري" دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية"، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، 2011، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص15، نقلاً عن إبراهيم شهاب، معجم مصطلحات الإدارة العامة، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1998، ص232.

⁸⁵ تعرف الرشوة بوجه عام على " أنها الاتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة أو استغلالها بأن يطلب الجاني أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد أو أية منفعة أخرى لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنها"، عادل مستاري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، سبتمبر 2009، مجله تعني بالدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ص166.

⁸⁶ بوبكر بهلول، التخليق الإداري بين الواقع والقانون، سلسلة الإدارة القضائية، العدد (2)، دار السلام، الرياض، 2005، ص91.

⁸⁷ الرشوة وخطورتها على المجتمع، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، والتي عقدت بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، للفترة من 15-17 أغسطس 1983، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص8.

⁸⁸ الرشوة وخطورتها على المجتمع، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، والتي عقدت بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، للفترة من 15-17 أغسطس 1983، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص228.

⁸⁹ القانون رقم(19) لسنة 1998، ولائحته التنفيذية رقم(122) لسنة 1991

⁹⁰ الفقرة(2) المادة(28) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، رقم 122 لسنة 1991 .

⁹¹ انظر المواد 151-161 من قانون الجرائم والعقوبات، الصادر بالقرار الجمهوري رقم(12) لسنة 1994.

د. أكرم صالح علي العجي

لكن على الرغم من وفرة القوانين وتشديد العقوبات على مرتكب جريمة الرشوة، إلا أن مؤسسات ووحدات الجهاز الحكومي تشكل مرتعاً خصباً لهذه الظاهرة. هذا ما اشارت إليه إحدى الدراسات، التي أثبتت أن 78% من حجم العينة المدروسة البالغ عددها (699) شخص (موظفين ومواطنين) والموزعة على خمس محافظات، أن الرشوة موجودة في كل أو معظم الجهات الحكومية. كما أثبتت الدراسة أن القضاء يمثل المرتبة الأولى في تفشي الظاهرة وبنسبة 65% حسب رأي العينة المدروسة، يليه قطاع الشرطة والأمن وبنسبة 59%، وزارة المالية والمصالح التابعة لها 47%، التعليم 38%، الصحة 28%، الكهرباء 28%، المياه 20%، الجهات الأخرى 10%⁹². و على الرغم من أن بعض الدراسات قد أرجعت أسباب الرشوة إلى الظروف الاقتصادية وانخفاض دخل الموظف في أجهزة الدولة، إلا أنني أرى غير ذلك لأن تناول الرشوة لا يقتصر على أصحاب الدخل المحدود؛ وإنما يتناولها أيضاً أصحاب الدخل العالية، كما أنه ليس كل صاحب دخل محدود يتناول الرشوة، وإنما يتناولها من نقص إيمانه وضعفت أمانته سواء كان من ذوي الدخل المحدود أم العالي.

تأسيساً على ذلك، نرى أن الرشوة في بلدنا، لا تقف عند هذا الحد في تعامل المواطن مع الأجهزة الحكومية من خلال الخدمات البسيطة التي يقدمها؛ بل يمكن تصورها حتى في المشاريع الكبرى، والتعاملات المالية الضخمة المرتبطة بالتنمية، وتتجلى الرشوة في هذا الإطار من خلال الصفقات العمومية التي تبرمها الجهات الحكومية مع المقاولين والممولين لها. وما يؤكد أن الرشوة متفشية بشكل كبير في الجهاز الحكومي هو المراتب التي تحتلها بلدنا سنوياً في الترتيب الدولي لتقارير منظمة الشفافية الدولية، والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد.

1.2- المحاباة والمحسوبية (Nepotism & Favoritism):

من أخطر ما يحل محل المشروعية القانونية التي توجب المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات "المحسوبية والمحاباة" وهي تؤدي إلى العدول بالحق عن صاحبه إلى غيره أو إسقاط الواجب عليه أو حماية من يستحق المساءلة والتستر عليه⁹³، وكما أوضح "جيسن سكون" وهو يشخص هذه الحالة والتي أطلق عليها مفهوم "الفساد الرعوي Parochial corruption" بأنها تنطلق من روابط القرى والوضع الطبقي والولاءات التقليدية الطبقية التي تكون مخرجاتها تقرب طبقات وجماعات واستبعاد وربما اضطهاد جماعات وطبقات أخرى⁹⁴.

وبحكم الطابع الإنساني لهذه الظاهرة، وكذلك بحكم التركيبة الاجتماعية للمجتمع اليمني القائمة على الروابط التقليدية، فقد انتشرت هذه الظاهرة بشكل كبير داخل الإدارات الحكومية، فعلى مستوى الإدارة تظهر هذه العلاقات فيما بين المرؤوسين ورؤسهم حيث تسود

⁹² عامر عبد الحافظ وآخرون، الرشوة في اليمن، دراسة ميدانية، المركز اليمني لقياس الرأي، صنعاء، 2006، ص 17-18.

⁹³ احمد عبد الرحمن شرف الدين، أهمية قانون الخدمة المدنية في مواجهة الفساد الإداري، ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 166.

⁹⁴ نقلاً عن: عماد صلاح عبد الرزاق داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 71.

د. أكرم صالح علي العجي

ثقافة الولاء والزبونة، ذلك لان علاقة الموظف مع رئيسية تحكمها ثقافة المصلحة والأناية المنفلتة من كل معيار قانوني أو إداري، حتى يضمن الحفاظ على مكانته ومنصبه داخل الإدارة حيث يكيف سلوكه وسلوك رئيسه من خلال التملق والاستعطاف، وبالتالي يستطيع التأثير على رئيسه، من خلال إحاطته بهالة من المديح كسلوك يرجو من ورائه امتيازاً معيناً كالترقية أو التغاضي عن بعض سلوكياته⁹⁵.

كما هو الحال داخل الإدارة، ينطبق نفس الأمر على علاقة هذه الأخيرة بالمواطنين حيث تمر هذه العلاقة عبر قناة الوساطة⁹⁶، لقضاء المصالح الإدارية، ولقد لعبت المحاباة والمحسوبية، دوراً كبيراً في توزيع الوظائف داخل وحدات الجهاز الحكومي، حيث اعترفت وزارة الخدمة المدنية المعنية، أنها وقفت عاجزة أمام حجم التدخلات العليا و التلاعبات الدنيا في قضايا التوظيف، وفي استجواب لوزير الخدمة المدنية من قبل مجلس النواب عن سبب المخالفات في تنفيذ الموازنة الوظيفية للعام 2001-2002، أفاد بأن 80% من المخالفات ترجع إلى تدخل السلطة المركزية والمحلية في ذلك، كما أفاد أحد أعضاء مجلس النواب أن الرشوة والوساطة والمحسوبية هي الأساس المعتمد في التوظيف بالبلد⁹⁷. ولا يمكن تجاهل دور المحاباة والمحسوبية في تولي الوظائف العليا بالدولة والشاهد على ذلك تعيين الرئيس السابق (على عبد الله صالح) والرئيس الحالي (عبدربه منصور هادي) البعض من أقربائهم وأبناء مناطقهم في العديد من المناصب القيادية العليا سواءً العسكرية أو المدنية.

وفي هذا السياق فقد اتسعت ممارسة هذه الظاهرة في الآونة الأخيرة، وبرزت المحسوبية السياسية إلى جانب المحسوبية الاجتماعية والمصالح المتبادلة، حيث قام بعض المسؤولين في حكومة الوفاق الوطني⁹⁸، بإقصاء بعض الأشخاص من مناصبهم واستبدالهم بأشخاص ينتمون إلى توجهاتهم السياسية والحزبية.

أضافة إلى ذلك فقد ترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية والمحاباة في أوساط المجتمع، أن شغلت الوظائف العامة والمراكز الوظيفية العليا بالعديد من الاشخاص غير المؤهلين وغير الكفئين، مما أثر على كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج، وأجهض على مقولة (وضع الرجل المناسب في المكان المناسب) التي هي إحدى ملامح الإدارة المتطورة في المجتمعات المتحضرة.

من هنا يمكن القول أن المحسوبية والمحاباة تعد أحد أبرز صور الفساد الإداري في اليمن، لما لها من آثار كبيرة على ترهل العمل الإداري وتعيين أشخاص لا يملكون أية كفاءة

⁹⁵ عبد الله شنفار، الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيو قانونية وتحليله، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(19)2000، الرباط، ص85.

⁹⁶ عبدالله شنفار، مرجع سابق، ص92.

⁹⁷ جمال الحمادي، الوساطة والمحسوبية تلعب الدور الأكبر في توزيع الوظائف في اليمن، جريدة القدس العربي، العدد (4636-2004)، ص4.

⁹⁸ (تم تشكيل حكومة الوفاق الوطني بعد الانتخابات الرئاسية التي جرت في 21 فبراير 2012 على إثر الأحداث التي شهدتها البلاد في مارس 2011.

د. أكرم صالح علي العجي

لتولي وظائف مهمة تحتاج إلى خبرة وتأهيل، ونتيجة لهذا فإن المحاباة والمحسوبية تعد واحدة من أهم الأسباب لتراكم الثروة والإثراء غير المشروع في البلد.

1.3- استغلال النفوذ الوظيفي:

تتمتع الوظيفة العامة بنوع من النفوذ أو الجاه أو السلطان فهي تمنح شاغلها صلاحيات لكي يتمكن من القيام بأعمالها، ويتطلب من الموظف في هذه الحالة ألا يستغل هذه الصلاحيات لأغراضه الخاصة، بل عليه توظيفها فيما يحقق أهداف الوظيفة التي يشغلها، فالاستغلال الشخصي للوظيفة العامة يؤدي إلى تعطيل الواجبات الحقيقية لها، كما أنه يفقد ثقة المواطنين في موظفي الدولة، مما يؤدي إلى الإضرار بالأهداف العامة للأجهزة الإدارية⁹⁹. ويُعرف استغلال النفوذ بأنه: الاستفادة من السلطة، أو قدرة التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة. وبالرغم من أن معظم فقهاء القانون الجزائي تناولوا هذه الجريمة، غير أن البعض منهم فقط وضع تعريفاً محدداً لها، استمدته معظمهم من النصوص القانونية الخاصة بجريمة استغلال النفوذ في قوانين دولهم العقابية. حيث وقد عرفها أحدهم بأنها "السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ أو أنها استخدام النفوذ"¹⁰⁰.

ومما هو جدير ألا يغفل ذكره أن جريمة استغلال النفوذ لها ارتباط وثيق بسوء التسيير الذي يعرفه الجهاز الحكومي اليمني، حيث تنتشر العديد من مظاهر التبيد والتبذير بالأموال العمومية. ولهذا نص المشرع اليمني على أن عقوبة استغلال النفوذ الوظيفي حبس مدة لا تزيد عن عشر سنوات لكل موظف عمومي طلب لنفسه، أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي، أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات.... الخ¹⁰¹، لكن وبالرغم من هذا التجريم؛ إلا أن استغلال النفوذ الوظيفي أصبح مشكلة كبيرة تعاني منها البلد. ونرى أن استغلال النفوذ الوظيفي بكل دوافعه المختلفة، وأساليبه، هو جزء من السلوك الإنساني السلبي، وإن اتساع هذه الظاهرة يؤدي إلى صعوبة السيطرة عليها، وإلى اتساع رقعة تأثيرها على مصداقية الدولة، وارتفاع مستوى الجهد والوقت والمال المفقود.

1.4- الازدواج الوظيفي:

يقصد بالازدواج الوظيفي "الجمع بين وظيفتين أو أكثر في القطاع الحكومي". وتعد مشكلة الازدواج الوظيفي ظاهرة متجذرة في بلادنا، ففي عام 1996 أظهرت إحدى الدراسات

⁹⁹ سعيد بن سعيد القرني، استغلال النفوذ الوظيفي ظرف مشدد لعقوبة جريمة غسل الأموال في النظام السعودي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، في السياسية الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2009، ص66.

¹⁰⁰ عبدالرحمن الحارثي، الفساد الإداري وانعكاساته على التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالملك السعدي، كلية الحقوق، طنجة، 2011-2012، ص92، نقلاً عن هلال عبد الله أحمد، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة: 1988، ص169.

¹⁰¹ انظر المواد (151) و(159) من قانون العقوبات اليمني.

د. أكرم صالح علي العجي

أن 20% من إجمالي موظفي الدولة البالغ عددهم (407,121) موظفاً يشغلون أكثر من وظيفة، أي أن هناك (80.000) موظف يعمل بأكثر من وظيفة في أجهزة الدولة الخاضعة لرقابة وزارة الخدمة المدنية، أما الأجهزة التي لم تخضع لرقابة الخدمة المدنية كجهاز الجيش والأمن فلم يشملها البحث¹⁰²، كما أظهرت المسوح الميدانية في عام 1998 عن وجود أربعين ألف حالة ازدواج وظيفي¹⁰³، وفي عام 2005 كشف الرئيس اليمني السابق " صالح " عن وجود ستين ألف حالة ازدواج وظيفي¹⁰⁴. وبغض النظر عن دقة بعض هذه التقديرات فتتأجها تعطي مؤشراً خطيراً فيما يتعلق بازدواجية الوظيفة في وحدات الجهاز الحكومي.

ووفقاً للإحصائيات الرسمية، فإن الدولة تخسر سنوياً نتيجة لظاهرة الازدواج الوظيفي أكثر من سبعة عشر مليار ريال، وهذه أقل التقديرات بحسب تصريح وزير الخدمة المدنية والتأمينات الاجتماعية¹⁰⁵، وقد قامت وزارة الخدمة المدنية بالعديد من الإصلاحات للقضاء على هذه الظاهرة، عبر إدخال نظام البطاقة الممغنطة بتقنيات البصمة والصورة، والذي تم تنفيذه في بعض الأجهزة الحكومية، حيث وقد أعلنت وزارة الخدمة المدنية في العام 2008 أن إجراءات الحد من الازدواج الوظيفي، أسفرت عن فرز (ستة وثلاثين ألف) وظيفة مزدوجة ووهمية، ورغم الإجراءات التي قامت بها الوزارة للحد من هذه الظاهرة؛ إلا أن هناك العديد من الحالات المزدوجة والوهمية التي لم يتم معالجتها وخصوصاً في قطاع الجيش.

1.5-التسيب الوظيفي:

يعرف التسيب الوظيفي بأنه "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"¹⁰⁶. أي أن الموظف يقوم بإهمال

¹⁰² حمود صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، أوراق بحثية ضمن ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية الواقع والأفاق، المنعقدة في صنعاء بتاريخ 29-31 يوليو 1997، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، الطبعة الأولى 1997، صنعاء، ص110.

¹⁰³ احمد محمد الشعيبي، سوق العمل في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه، انظر: المركز الوطني للمعلومات 2013-3-27.

<http://www.yemen-nic.info/contents/studies/detail.php?ID=27257>

¹⁰⁴ (جريدة الرياض، الرئيس اليمني يكشف عن وجود ستين ألف حالة ازدواج وظيفي في جهاز الدولة، العدد(1359) 9سبتمبر 2005، جريدة يومية إخبارية سياسية، الرياض، المملكة العربية السعودية.

¹⁰⁵ محمد يحيى السعدي، ثقافة الفساد، تحليلية للحالة اليمنية، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء اليمن الطبعة الأولى 2006، ص145، محمد يحيى السعدي، الفساد والتنمية دراسة تطبيقية في الجمهورية اليمنية، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى 2004، ص117.

¹⁰⁶ خالد بن عبدالرحمن آل الشيخ، "نحو بناء نموذج تنظيمي" دراسة تطبيقية على المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحة في المملكة العربية السعودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، رسالة منشوره، 2007، ص41، نقلاً عن، عبد الله طلبة، ظاهرة التسيب في إدارات الدول النامية، مجلة الأمن، العدد(4)، الرياض، 1411هـ، ص150.

د. أكرم صالح علي العجي

واجباته الوظيفية والتزاماته نحو مسؤولية وانعدام انضباطه، ويتمثل في عدم اكتراثه لوقته ووقت غيره.

وتنشأ هذه الظاهرة المنحرفة في السلوك الوظيفي عند غياب القدوة الحسنة في الإدارة، فحينما ينعقد التوجيه والمتابعة والردع من الرؤساء تبرز ظاهرة التسبب الوظيفي، كما يظهر ذلك عند ضعف الإحساس بالمسؤولية، وفقدان أو ضعف الرقابة الذاتية متزامنة مع غياب الرقابة الخارجية. وتعتبر هذه الظاهرة من أهم الأمراض الإدارية التي أصابت الجهاز الحكومي لبلدنا، وهذا نابع من عدم الشعور بالمسؤولية الوظيفية ومدى أهميتها في عملية التنمية والتطور الاقتصادي والاجتماعي، وتتجلى أهم مظاهرها في الآتي:

- عدم الالتزام بأوقات الدوام الرسمي.
- اللامبالاة وعدم تنفيذ التوجيهات والأوامر الصادرة.
- التأخر في إنجاز الأعمال وتراكمها وتأجيلها¹⁰⁷.
- عدم التزام الموظف بالنزاهة والأمانة والاستقامة.
- عدم الالتزام باحترام الشرعية القانونية والطاعة التسلسلية.
- انخفاض الروح المعنوية لدى العديد من العاملين في الجهاز الحكومي.

2. المؤشرات المالية للفساد:

يعرف الفساد المالي بأنه "سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاصة أو تبادل الأموال مقابل خدمة أو تأثير معين"¹⁰⁸. من خلال هذا التعريف يتضح أن الفساد المالي يتجلى في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة أحكام القواعد المالية، المنبثقة عن الأحكام القانونية التنظيمية النازمة لحكامة المجال المالي، وسير العمل الإداري في الدولة وجميع مؤسساتها، وبالإدارات المحلية والمرافق العمومية الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المختص بفحص ومراقبة حسابات الأموال العامة والخاصة المكتسبة للحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات العامة التابعة لها.

يرتبط المال بالإدارة من حيث تلازم الوظيفة العامة بالمال العام، ذلك إن المال هو بمثابة الجهاز العصبي لأي دولة، إلى درجة أنه لا يمكن تسيير شؤون الدولة إلا بتوفر المال، ومن هنا يظهر مدى أهمية هذا الأخير. وفي هذا الإطار تتأتى الفرص السانحة للفساد بوحدة الجهاز الإداري للدولة لاستغلال هذا المال. لذا يعتبر الحصول على المال المحرك والدافع الأساسي لتلك الظاهرة، إذ ينشأ شعور داخلي لدى الأفراد أو الجماعات بفكرة تتجذر في نفوسهم تستند إلى كون أن من يملك المال يملك السلطة، ومن يملك السلطة يملك المال، مستغلين بذلك مواقع المسؤولية لتحقيق مزايا ومكاسب تخالف القوانين والأعراف السائدة في

¹⁰⁷ محمد يحي السعيد، ثقافة الفساد دراسة تحليلية للحالة اليمنية، مرجع سابق، 143.

¹⁰⁸ عبد الله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري، مرجع سابق، ص14، نقلاً عن، علي احمد سليمان، قاموس المصطلحات الاقتصادية، المكتبة الأكاديمية، الخرطوم، السودان، الطبعة الأولى، 1998، ص51.

د. أكرم صالح علي العجي

المجتمع¹⁰⁹. وتتعدد مظاهر الفساد المالي في اليمن الناتجة عن استغلال المنصب الوظيفي أو عن إساءة استخدام هذا المنصب الذي يؤدي إلى هدر الأموال العمومية، وتتمثل أهم هذه المظاهر في الآتي: الاختلاس، التهرب الضريبي، الإعفاءات الجمركية وغيرها...

2.1- الاختلاس:

الاختلاس لغة: يفيد أخذ الشيء خلسة. والخلسة تعني الخفية، ويقصد به قانوناً أخذ الأموال الموضوعه تحت اليد بنية تملكها¹¹⁰، أو يقصد به استيلاء العاملين والموظفين ومن في حكمهم في مكان عملهم على ما بأيديهم من أموال ونحوها، سواء كانت نقدية أو عينية، بدون سند شرعي، وهو صورة من صور السرقة¹¹¹، بمعناه الواسع غير أنه ليست كل جريمة سرقة تعد اختلاس، فالسرقة هي: "أخذ مال الغير المنقول دون رضاه". أما الاختلاس فهو يتعلق بالمال العام المملوك للدولة، بمعنى أن المختلس يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة. من خلال هذا النص يتضح أنه لا بد لقيام جريمة الاختلاس من توافر ثلاثة أركان، وتتمثل في الآتي¹¹²:

الأول: الركن المفترض وهو صفة الجاني والمال محل الاختلاس، فيجب أن تتوافر في مرتكب الجريمة صفة الموظف العام أو من في حكمه.

الثاني: الركن المادي وهو عبارة عن النشاط الإجرامي الذي يتمثل بأي عمل أو سلوك يصدر عن الجاني يكون من شأنه تحويل حيازته للمال من حيازة ناقصة إلى حيازة تامة.

الثالث: الركن المعنوي وهو القصد الجنائي بأن تتجه إرادة الجاني إلى تملك المال أو التصرف به على أساس أنه مملوك له مع علمه بأنه مملوك لغيره، وأنه موجود بحيازته بحكم وظيفته أو بسببها.

وحسب المشرع اليمني فإنه " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سبع سنوات كل موظف عام:

- اختلس مال وجد في حيازته بسبب وظيفته.
- استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال للدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو سهل ذلك لغيره، وإذا لم يصحب الفعل المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين نية التملك بأن كان يقصد استعمال المال ثم رده تكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات"¹¹³.

¹⁰⁹ عبدالرحمن الحارثي، الفساد الإداري وانعكاساته على التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالملك السعدي، كلية الحقوق، طنجة، 2011-2012، ص79.

¹¹⁰ عبد الحق وهبي والطاهر كركري، جرائم المال العام، رصد لأهم المحطات من المحكمة الخاصة للعدل غرفة الجنايات، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، يوليو 2005، ص109.

¹¹¹ حسين شحاتة، الفساد الاقتصادي والإصلاح الإسلامي، مرجع سابق، ص33.

¹¹² محمد أنور البصول، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الجزء الثاني، 2003، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص933-934.

¹¹³ المادة (162) من قانون العقوبات اليمني رقم(12) لسنة 1994.

د. أكرم صالح علي العجي

تصنف جريمة الاختلاس بأنها من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. لأنها تقع من موظفين عموميين أو من هم في حكمهم، ويترتب عليها فقدان الثقة بهذه الوظيفة وبأشخاص شاغليها فهي من هذه الناحية من الجرائم المخلة بالوظيفة العامة. وهي من ناحية أخرى تمثل اعتداء على المصالح المالية للدولة.

ولقد انتشرت الاختلاسات بصورة بارزة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وما يؤكد ذلك ما كشفت عنه الدراسة التي أجرتها منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك) حيث احتلت الاختلاسات المرتبة الرابعة من مظاهر الفساد وبنسبة 33.6% حسب رأي العينة المدروسة، وهناك العديد من الشواهد التي تؤكد تفشي وزيادة الاختلاسات في الوحدات الإدارية للدولة على المستويين المركزي والمحلي، حيث وقد بلغت عدد قضايا الاختلاس المبلغه و المكتشفه من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة خلال الفترة من 2008 وحتى 2011 عدد (46) قضية اختلاس على مستوى عموم محافظات الجمهورية وبلغت إجمالي الأضرار المالية المتأتية جراء الاختلاسات مبلغ (1,402,902,973) ريال، ومازالت العديد من هذه القضايا رهن التحقيق ومنها ما صدر فيها احكام قضائية. ولتوضيح عدد قضايا الاختلاسات وإجمالي الأضرار المترتبة عليها خلال الفترة المذكورة نرفق الجدول رقم (3). نورد منها على سبيل المثال ما يلي:

جدول رقم (3) يبين بعض قضايا الاختلاسات المكتشفة في بعض محافظات الجمهورية من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمبلغ عنها، والتي هي رهن التحقيق¹¹⁴.

| المحافظة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | الإجمالي |
|---------------|-------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| امانة العاصمة | 234.847 | — | 7.579.800 | 9.299.787 | 17.114.434 |
| صنعا | 215.340.000 | 21.981.209 | 3.841.711 | — | 241.162.920 |

¹¹⁴ (الجدول من اعداد الباحث بالاستناد على مجلة الرقابة، مجلة فصلية يصدرها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الأعداد (15، 16، 17، 18) 2009، (19، 20، 21، 22) 2010، (23، 24، 25، 26، 27، 28) 2011، (29، 30) 2012. هذا المبالغ لا تمثل جميع المبالغ المختلصة الواردة في مجلة الرقابة حيث، وهناك مبالغ لم تتمكن من الوقوف على مقدارها نظراً لإدماج بعض القضايا في قضية واحده مثال (اختلاس وتسهيل الاستيلاء على مال العام)، إضافة إلى أن بعض هذه القضايا رهن التحقيق الإداري ومنها رهن التحقيق في المحاكم والبعض صدر فيها احكام قضائية.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| الحديدة | عدن | حضر موت | شبهه | الضالع | ايين | إب |
|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 14.394.890 | 684.416 | 37.783.470 | 43.876.125 | 11.293.79 | 3 | 3.006.600 |
| 7.016.275 | 11.380.635 | 11.396.565 | 11.480.36 | 5 | 11.126.12 | 5 |
| 21.411.165 | 38.467.886 | 22.777.200 | 44.309.475 | 11.480.36 | 5 | 14.132.72 |

إضافة إلى ذلك فقد كشف تقرير صادر عن منظمتي صحفيون لمناهضة الفساد (يمن جاك) وصحفيات بلا قيود خلال العام 2013، عن عدة اختلاسات تمت بوحدات الجهاز الحكومي خلال عدد من السنوات، وقد بلغت قيمة تلك الاختلاسات مبلغ (780.110.429.000) ريال موزعة على خمسة عشر وزارة¹¹⁵.

¹¹⁵ (ملاحظة مبالغ الاختلاسات هي عبارة عن تجميع لما نشرة الصحافة خلال عدة سنوات ولا تخص العام المالي 2013 فقط، أي أن المبالغ المختلصة تخص عدة سنوات ولم يحددها التقرير للمزيد من التفاصيل عن مبالغ الاختلاسات وعن حجم الاختلاس في الوحدات الخمسة عشر الوحدات التي تمت فيها عملية الاختلاس انظر رابط منظمة صحفيات بلا قيود: 2014/3/8.

http://womenpress.org/news_details.php?sid=3413

د. أكرم صالح علي العجي

2.2- التهرب الضريبي :

يعرف التهرب الضريبي بأنه "تخلص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة دون نقل عبئها إلى غيره مما يؤثر في حصيللة الدولة من الضريبة ويضيع عليها حقها"¹¹⁶. ووفقاً لهذا المفهوم فإن التهرب الضريبي يُعد إحدى الآليات التي عن طريقها يتم الاعتداء على الأموال العامة، نظراً لما يشكله من اعتداء على حق مزدوج لكل من الدولة والأفراد، فبالنسبة للدولة هو اعتداء على حق من حقوقها وإيراداتها ومستحققاتها، ومن جانب الأفراد فهو يحرمهم من التمتع بثمرة هذا المال الذي لو لم يتم الاعتداء عليه، لثم تسخيره في الصالح العام على صورة خدمات للمواطنين¹¹⁷.

وفي السياق نفسة يمثل النظام الضريبي بما يتضمنه من قوانين ضريبية وإجراءات للحصول، أحد المصادر الأساسية للفساد، خاصة في البلدان التي تتسم فيها الأنظمة الضريبية بالتعقيد والغموض والتقديرية الجزافية، حيث يكون فيها لموظفي الإدارات الضريبية سلطات واسعة في تقدير قيمة الضرائب، لهذا تصبح الإدارة الضريبية في تلك البلدان من أهم معاقل الفساد، وتشير عدد من الدراسات التطبيقية بأن حجم الفساد يقل أو يتقلص في البلدان التي تتمتع بأنظمة ضريبية تتسم بالعدالة وتعتمد على قوانين ضريبية واضحة، والتي لا يتطلب فيها تحصيل الضرائب اتصالاً مباشراً بين دافعي الضرائب ومحصلي الضرائب من موظفي الحكومة.

وكما هو معلوم فإن التهرب الضريبي مشكلة عالمية تواجهها جميع البلدان المتقدمة والمتخلفة، ويختلف حجم المشكلة من بلد إلى آخر، ولقد بلغ التهرب الضريبي في بلادنا مستويات مرتفعة مما جعل آثاره على الاقتصاد اليمني كبيرة جداً، ولم يتوقف التأثير عند هذا الحد بل تعدى إلى التأثير الاجتماعي، لأن التهرب الضريبي خلق طبقة تتمتع بكل الامتيازات على حساب السواد الأعظم من المجتمع الذي يعيش 80% من سكانه على اقل من دولارين في اليوم. وبالتالي فإن تأثيرها أصبح شديداً على الاقتصاد والمجتمع، بدليل استفحال هذه المشكلة عاماً بعد آخر إلى حد أنها أصبحت تمارس جهاراً نهاراً إلى الحدود التي تمس هيبة الدولة.

بناءً على ذلك فقد كشفت إحدى الدراسات في عام 2007 أن نسبة من يسددون ضريبة الدخل لا يزيد على 5% من إجمالي الأشخاص الواجب عليهم سداد ضريبة الدخل والبالغ عددهم أربعمئة ألف مكلف ومن هؤلاء 1% فقط يسددون الضريبة بشكل حقيقي أي يسددون الضرائب المستحقة فعلاً على دخولهم الحقيقية، أما الباقون ونسبتهم 99% فإما يتهربون أساساً من سداد الضرائب أو يقدمون إقرارات ضريبية تقل كثيراً عن دخولهم الحقيقية. وذكرت الدراسة أن المشكلة ليست في قلة عدد من يسددون الضرائب بشكل حقيقي فقط، ولكن أيضاً في أن عدد من يتقدمون بإقراراتهم الضريبية لا يزيد على 12%

¹¹⁶ خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16 العدد الثاني، 2000، ص160.

¹¹⁷ محمود علاونه، بنية النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية حالة "التهرب الضريبي"، سلسلة تقارير (34) الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة أمان، مركز المناصرة والإرشاد القانوني، فلسطين، 2011، ص2.

د. أكرم صالح علي العجي

من المكلفين الواجب أن يقدموا إقرارات ضريبية، وهذا يعني إن التهرب من سداد الضرائب أمر سائد في البلاد وقد ترسخت عمليات التهرب الضريبي حتى صارت القاعدة العامة هي التهرب من سداد الضرائب أما الاستثناء فهو سداد الضرائب، وانتشر مفهوم عام يقول إن الشاطر هو الذي يتهرب من سداد الضرائب أما الملتزمون فهم قليلو الحيلة¹¹⁸.

ومما هو جدير بالذكر أن هناك العديد من الأسباب التي ساعدت على التهرب الضريبي في بلادنا نذكر منها ما هو متعلق بالجهاز الحكومي، وذلك نتيجة لسوء استخدام السلطة من قبل الجهات المعنية بتحصيل هذه الإيرادات، وهي كالآتي:

- الأسباب التنظيمية والفنية : المقصود بالأسباب التنظيمية والفنية نقص الإجراءات التنظيمية الإدارية والفنية المحاسبية في الجهاز الضريبي والمؤسسات المشرفة على العمل الاقتصادي والتجاري في البلاد، وتكون من خلال أن الضريبة لا تتم إلا بتقديم تصريح من قبل المكلف سواء كان شخصاً طبيعياً، أو المنشأة التجارية، أو الصناعية، أو غيرها، فعدم وجود برنامج رقابي (نظام) فني دقيق، يتابع الأفراد والشركات، وكيفية حساب الضريبة الحقيقية عليهم يلعب دوراً هاماً في التهرب الضريبي.

- شعور المواطن بأن ما يدفعه من ضرائب لا تعود بالفائدة على المجتمع.
- غياب الشفافية في التحصيل، وكذلك عدم وجود ضوابط واضحة لمعاقبة المتهربين وكشف المتهربين، وعدم وضع ضوابط واضحة في التعامل بين المكلف والموظف.
- التواطؤ من قبل بعض الموظفين مع المكلفين للمساعدة على التهرب من دفع الضريبة أو دفع مبلغ اقل من المبلغ المستحق.

نتيجة لهذه الأسباب فقد بلغ حجم التهرب الضريبي في عام 2007 (972,278,000,000) ريال¹¹⁹. إضافة إلى ذلك فإن القطاع الخاص لم يدفع إلا 1.0% كضريبة من إجمالي دخله، بينما موظفو القطاع العام يدفعون 16% كضريبة من دخلهم، فيما موظفو القطاع الخاص يدفعون 2%¹²⁰.

إضافة إلى ذلك فقد كشفت التقارير السنوية للحساب الختامي العام للدولة للأعوام المالية 2010-2012 عن تدني مساهمة الشركات في ضرائب الدخل، وفي حصيلة الموارد الضريبية للسلطة المركزية بصورة عامة مقارنة بمساهمة الأفراد في تلك الضرائب، الأمر الذي يؤكد استمرار تحمل الأفراد العبء الأكبر من الضرائب مما ينعكس أثر ذلك سلباً وبصورة مباشرة على دخل المواطن، حيث بلغ نسبة مساهمة ضرائب دخل الافراد في حصيلة الموارد الضريبية خلال الفترة من 2008 إلى 2012 (188.39%) فيما بلغت نسبة مساهمة ضرائب دخل الشركات لنفس الفترة (108.87%)، الأمر الذي يؤكد عدم قيام المكلفين بتقديم إقراراتهم الضريبية والتهرب عن سداد الضرائب المستحقة. ولبيان ذلك نورد مقارنة لحصيلة الضرائب على دخل الأفراد مع حصيلة دخل الشركات للفترة 2008-2012.

¹¹⁸ محمد علي جبران، دراسة تحليلية لواقع التهرب الضريبي في اليمن، 2007، ص 10-11.

¹¹⁹ محمد علي جبران، دراسة تحليلية لواقع التهرب الضريبي في اليمن، 2007، ص 26.

¹²⁰ نفس المرجع، ص 27.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (4) يبين حجم ضرائب دخل الأفراد مقارنة بضرائب دخل الشركات للفترة 2008-2012 (المبالغ بالريال)¹²¹

| العام المالي | الضرائب على دخل الأفراد | | الضرائب على دخل الشركات | |
|--------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| | مبلغ الحصيلة | نسبة المساهمة في الموارد الضريبية | مبلغ الحصيلة | نسبة المساهمة في الموارد الضريبية |
| 2008 | 128,287,764,594 | %36.16 | 61,768,880,381 | %17.41 |
| 2009 | 134,403,283,746 | %34.32 | 61,993,077,439 | %15.83 |
| 2010 | 137,093,947,698 | %31.51 | 66,253,362,727 | %15.23 |
| 2011 | 112,120,852,493 | %31.8 | 56,797,478,600 | %15.6 |
| 2012 | 135,673,531,607 | %54.6 | 111,493,335,275 | %44.8 |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق يتضح، استمرار انخفاض العبء الضريبي على الشركات والمؤسسات مقارنة بالعبء الذي يتحمله الأفراد، وكذا استمرار انخفاض نمو ضرائب الدخل المحصلة على الشركات، حيث يعد ذلك مؤشراً واضحاً لاستمرار أوجه القصور والاختلال في الأداء الضريبي سنة تلو أخرى سواء فيما يتعلق بالجوانب التشريعية أو الفنية، دون قيام الجهات المختصة باتخاذ الاجراءات اللازمة بصورة جادة بما يكفل معالجة كافة أوجه القصور والاختلالات القائمة في الأداء الضريبي مما ساعد على اتساع ظاهرة التهرب الضريبي. ومن خلال ما سبق نرى أن حجم التهرب الضريبي مرتفع جداً، الأمر الذي يشير إلى غياب أسس القياس العلمي عند تقدير الضرائب، وكذلك فإن تقديرات الضرائب تتم عشوائياً، وإلى غياب الشفافية في التحصيل وضعف الأداء من قبل الجهات المكلفة بعملية التحصيل. كما أن المواطن هو من يتحمل العبء الضريبي وخصوصاً موظفي القطاع الحكومي مقارنة بما يدفعه أصحاب الدخل المرتفعة.

إضافة إلى ذلك نرى ضرورة إعادة النظر في القوانين الخاصة بالضرائب، والقوانين المنظمة لعملية التحصيل لإزالة اللبس والغموض من هذه القوانين، وتفعيل مبدأ العقاب لمعاقبة المتهربين من دفع الضرائب المستحقة للدولة، والمتعاونين من الموظفين العموميين معهم.

¹²¹ تم إعداد الجدول من قبل الباحث بالاستناد على

- التقرير السنوي للحساب الختامي للدولة للعام 2010، قسم الموارد، صادر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، 2011، ص 66.
- التقرير السنوي للحساب الختامي للعام 2011، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 70-71.
- التقرير السنوي للحساب الختامي للعام 2012، الإيرادات الضريبية، مرجع سابق، ص 85.

د. أكرم صالح علي العجي

2.3- الإعفاءات الجمركية:

تعد الإعفاءات الجمركية إحدى مؤشرات الفساد المالي في اليمن، حيث تتمتع جهات حكومية عدة وشركات استثمارية بنظام الإعفاءات وفق تشريعات قانونية¹²²، وتعتبر هذه الإعفاءات وسيلة للتهرب من دفع الرسوم القانونية والاستغلال والتحايل على القانون¹²³. ومما هو جدير بالذكر أن الإعفاءات الجمركية تشكل بؤرة فساد¹²⁴، حيث يقوم العديد من الأشخاص باستغلال هذا النظام — نظام الإعفاءات الجمركية - والعمل على استيراد كميات ضخمة من المعدات والبضائع بحجة الاستثمار، ومن ثم يتم بيعها في السوق المحلي للحصول على أرباح طائلة، مما يكبد الدولة خسائر مالية فادحة، نتيجة التحايل على القانون وحرمان خزينة الدولة من الرسوم القانونية.

ولقد كشف التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في 2007 عن مدى التشوه الذي سببه نظام الإعفاءات الجمركية، حيث أوضح التقرير أن إجمالي قيمة الواردات المعفية خلال عام 2005 مبلغ وقدرة (297.48) مليار ريال وبنسبة 71% من إجمالي قيمة الواردات خلال العام، فيما بلغ إجمالي قيمة الواردات المعفية خلال عام 2006 مبلغ (368.57) مليار ريال وبنسبة 57% من إجمالي قيمة الواردات، لتصل في عام 2007 إلى مبلغ وقدره (606.263) مليار وبنسبة 60% من قيمة الواردات لذلك العام الأمر الذي اعتبره خبراء اقتصاديون عبثاً وخلل في إدارة الجهات الحكومية المعنية في هذا الجانب، والتي تقوم بترسيم 40% من إجمالي الواردات وتعفي ما نسبته 60% من الرسوم الجمركية¹²⁵، لتصل قيمة الواردات المعفاة خلال عام 2012 إلى (687.570) مليار ريال، الأمر الذي يشير إلى إصرار الحكومة على تنمية هذا النوع من الفساد. إضافة إلى ظاهرة الإعفاءات الجمركية فقد أدى ضعف إجراءات المتابعة والتحصيل إلى بروز ظاهرة البيانات الجمركية المعلقة (أي المستحقة للدولة ولكنها لم تحصل) وتنامي رصيدها من سنة لأخرى، والتي بلغت قيمة الرسوم الجمركية المستحقة عنها حتى 2010-12-31 مبلغ (299) مليار ريال، والتي تعتبر أحد مظاهر التهرب الجمركي¹²⁶.

ولبيان إجمالي قيمة الرسوم الجمركية المستحقة خلال الفترة من 2007-2012 والتي حرمة الخزينة العامة للدولة منها نرفق الجدول رقم (5).

¹²² انظر، المواد(18-25) من القانون رقم(2) لسنة 2002 بشأن الاستثمار.

¹²³ محمد يحيى السعيد، الفساد والتنمية، مرجع سابق، ص150.

¹²⁴ رئيس مصلحة الجمارك، الإعفاءات الجمركية بؤرة فساد صحيفة(14) أكتوبر، العدد(14018)، 9 فبراير 2008. ص7.

¹²⁵ انظر: أخبار اليوم: الإعفاءات الجمركية تحرم خزينة الدولة(44.4) مليار، تاريخ: 2013-3-15

http://www.akhbaralyom.net/news_details.php?sid=25310

¹²⁶ بيان الرقابة السنوي للعام 2010، مجلة الرقابة العدد (28-27) يونيو 2012، مرجع سابق، ص 48.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (5) يبين المبالغ التي حرمت الخزينة العام للدولة خلال الفترة 2007-2012 (المبالغ بالريال)¹²⁷

| السنة المالية | إجمالي قيمة الواردات المعفاة | قيمة الرسوم الجمركية المستحقة |
|---------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 2007 | 606.263.000.000 | 24.025.000.000 |
| 2008 | 705.085.000.000 | 26.297.000.000 |
| 2009 | 548.480.000.000 | 19.821.000.000 |
| 2010 | 600.588.000.000 | 24.393.000.000 |
| 2011 | 501.725.000.000 | 19.203.000.000 |
| 2012 | 687.570.000.000 | 22.171.000.000 |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق يتضح أن هناك هدر واضح للمال العام تحت مسمى الإعفاءات الجمركية، والذي بدوره حرمت الخزينة العامة للدولة من هذه الموارد بحجة استقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، الأمر الذي نتج عنه التحايل على القانون لغرض تحقيق مصالح شخصية وبتواطئ حكومي. إضافة إلى ذلك فقد كشف تقرير الجهاز المركزي للعام 2012 عن عدد كبير من البيانات الجمركية التي لم يتم معالجتها خلال الفترة 2001-2010، وقد بلغت قيمتها مبلغ (314,792,232,242) ريال، الأمر الذي يساعد على التهرب الضريبي¹²⁸.

بناءً على ذلك نرى أن الفساد قد أصبح في الحياة اليمنية، قاعدة ليس لها استثناء، حيث تجاوز الظاهرة المؤقتة ليتحول إلى آلية من آليات التسيير الإداري والسياسي والاقتصادي، بعد أن تغلغل في الجهاز الحكومي والمؤسسات والمشروعات العامة، وحولها إلى مقاولات للاغتناء غير المشروع. وعليه لا بد من إعادة النظر في القوانين والإجراءات المنظمة لعمل الحكومة، وتفعيل نظام المساءلة والمحاسبة.

إضافة إلى المؤشرات السابق ذكرها فهناك فساد آخر وهو فساد الانتخابات، التي تعتبر مؤشراً سياسياً ومالياً وإدارياً للفساد تشترك فيه جميع القوى السياسية، والإدارات الحكومية؛ ويشمل هذا النوع من الفساد ثلاثة مستويات فئة المنتخبون (أعضاء مجلس النواب)، والأحزاب السياسية، والعملية الانتخابية. ويأخذ كلاً منها صوراً ومظاهر متعددة، ونتناولها كما يلي:

¹²⁷ التقرير السنوي الجمركي، مصلحة الجمارك، وزارة المالية، 2012، ص22.

¹²⁸ (تقرير الجهاز للعام 2012، القسم الأول، الموارد العامة، مرجع سابق، ص 26.

د. أكرم صالح علي العجي

✘ فساد المنتخَبون: تمتد ظاهرة فساد المنتخبون إلى أول انتخابات برلمانية، التي أُجريت في 27 أبريل 1993، حيث كان بعض النواب يسعون بكل الطرق والوسائل إلى تحسين أوضاعهم الاجتماعية، ومع مرور الوقت، وترسخ العمل السياسي وإقرار التعددية السياسية بشكل أوسع في البلد، أصبح فساد النواب أمراً طبيعياً ولاسيما خلال الفوضى والأزمات التي عاشتها وتعيشها البلد، ونتيجة للامتيازات التي يتمتع بها النائب، فقد انخرط العديد من البرلمانيين في ممارسة اعمال يعاقب عليها القانون، وتمكنوا - بعض البرلمانيين- من جمع ثروات ضخمة فصاروا رجال اعمال.

✘ فساد الأحزاب: فيما يتعلق بفساد الأحزاب فقد أضحت جميع الأحزاب اليمنية تتبادل الاتهامات المضادة بإفساد الانتخابات، ففي الانتخابات الرئاسية التي أُجريت في العام 2006 تبادلت الأحزاب فيما بينها اتهامات تزوير السجلات الانتخابية، وبعض محاضر اللجان الانتخابية، واستخدام الممتلكات العامة والمساجد في الدعاية الانتخابية، واستغلال بعض الأحزاب مواقعها في السلطة للدعاية الانتخابية، واستخدام الأموال العامة، ومؤسسات الدولة لتحقيق أغراض حزبية. وغيرها من مظاهر الاختلالات المصاحبة للممارسات السياسية والحزبية. عموماً فالأحزاب تستفيد من الإفساد بشكل أو بآخر، إما على مستوى الوصول إلى البرلمان، أو تعليق الفشل على شماعة داخلية. والسؤال الذي يُطرح هنا هو هل تتحلّى الأحزاب اليمنية بالنزاهة والديمقراطية حتى تطالب الآخرين بها؟ ألا تعيش هي الأخرى أوضاعاً من الفساد الداخلي؟

إن الجواب على هذا السؤال يتطلب رصد المؤشرات التالية:

- عقد المؤتمرات العامة: يعد المؤتمر العام أعلى هيئةً تقريرية تعمل على تحديد التوجهات المذهبية والإيديولوجية، لأي حزب سياسي، وذلك لكونه بمثابة ترجمة للتحويلات الداخلية والتنظيمية للحزب من جهة، والتحويلات التي يعرفها المجتمع والحقل السياسي من جهة أخرى، لكن الملاحظ أن الأحزاب اليمنية لا تحترم دورية إجراء المؤتمرات العامة التي حددتها في قوانينها الداخلية، وعادة ما تحمل توجهات وأفكار تلك الأحزاب طابعاً من الديمومة، وبطبيعة الحال نفس الوجوه تظل مسيطرة على مراكز اتخاذ القرارات مما يعكس غياب الديمقراطية داخل هذه الأحزاب.

- تزكية المرشحين: تقوم الأحزاب اليمنية كافة وبدون استثناء، بمنح التزكية لمرشحها بناءً على اعتبارات لا علاقة لها بالنضال والانضباط الحزبي، إنما تبنى على اعتبارات مالية واجتماعية، وهو ما يسمح لأباطرة الفساد والثروة بالدخول في الانتخابات.

- التواصل مع الأفراد: تكشف الانتخابات عن سلوك سياسي خطير يتمثل في كون تواصل الأحزاب مع المواطنين لا يحصل؛ إلا في هذه الأوقات، وبعد ذلك كلاً يرجع إلى موقعه، وهذا

د. أكرم صالح علي العجي

يدل على أن تعامل الأحزاب مع المواطنين تعامل انتهازي يرى في الكتلة الناخبة مجرد مطية لتحقيق غايات معينة¹²⁹.

- **تمويل الأحزاب:** يقصد بالتمويل المدخولات والنفقات الرسمية، وغير الرسمية النقدية والعينية للمرشحين والأحزاب، وهذه الصفقات قد تحدث في إطار فترة الحملة الانتخابية، أو قد لا تكون على علاقة مباشرة بالحملة¹³⁰. ومع إقرار التعددية السياسية وفتح المجال السياسي في اليمن، تأسس أكثر من 22 حزباً¹³¹، وطرحت آنذاك قضية التمويل الحزبي، ولعل الظروف التي انطلقت فيها التجربة الحزبية، تميزت بانعدام الشفافية، وتركت آثاراً سلبية على الصعيد التنظيمي للأحزاب، وبالتحديد في جانب التمويل، وما تزال تبعات تلك الآثار قائمة، وتمثل تهديداً لكثير من الأحزاب، فبالرغم من أن قانون الأحزاب نص على ضرورة احترام الطرق القانونية¹³² لتمويل الجمعيات السياسية، ومنع الطرق غير الشرعية، كالتمويل الخارجي، فإن أحزاباً وقعت في المحذور. وأهم ما يؤكد هذا تبادل الاتهامات بين بعض الأحزاب حول تلقيها تمويل من مصادر خارجية، وهذا ما يتناقض مع قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية.

¹²⁹ علي الفلالي، إشكالية إفساد العمليات الانتخابية بالمغرب، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، مجلة فصلية العدد الرابع، المملكة المغربية 2002، ص 27.

¹³⁰ محمد عبدالله نعمان وآخرون، نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، صنعاء، 2013، ص 15.

¹³¹ للمزيد من التفاصيل عن نشأة الأحزاب السياسية اليمنية وتكويناتها انظر المركز الوطني للمعلومات: 2014/6/13

<http://www.yemen-nic.info/sectors/politics/detail.php?ID=8437>

¹³² للمزيد من الإيضاح عن موارد الأحزاب أنظر: المادة (17) من القانون رقم (66) لسنة 1991م بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية والتي تنص على أن تتكون موارد الحزب أو التنظيم مما يلي:-

- 1- اشتراكات وتبرعات أعضائه.
 - 2- الإعانات المخصصة من الدولة.
 - 3- حصيلة عائد استثمار أمواله في المجالات الغير تجارية ولا يعتبر من الأوجه التجارية بحكم هذه المادة استثمار أموال الحزب أو التنظيم في إصدار الصحف أو استغلال دور النشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب أو التنظيم السياسي.
 - 4- الهبات والتبرعات.
 - 5- ولا يجوز للحزب أو التنظيم السياسي قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من غير يمني أو من جهة غير يمنية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية اليمنية.
- وعلى الحزب أو التنظيم السياسي إثبات اسم المتبرع وقيمة ما تبرع به في سجلات حسابية قانونية مع إبلاغ الجهة المختصة إذا زادت قيمة التبرع عن (100.000) مائة ألف ريال في المرة الواحدة أو عن (200.000) مائتي ألف ريال في العام الواحد ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب والتنظيمات من وعاء أية ضريبة على الدخل.

د. أكرم صالح علي العجي

✘ فساد العملية الانتخابية: انعكست حداثة التجربة الانتخابية في البلد، والظروف التي جرت فيها مختلف العمليات الانتخابية، على العملية السياسية ككل، وأبرزت جملة من المظاهر السلبية، من بين مؤشراتنا:

- الفساد المصاحب للحملات الانتخابية.
- شراء الأصوات والضغط على المرشحين.
- التلاعب بنتائج الانتخابات.

وبشكل مختصر فقد كشفت العمليات الانتخابية في جميع مراحلها، عن العديد من المظاهر المشينة، أهمها على الإطلاق استخدام أسلوب الوعود والاعراض لاستمالة الناخبين، استغلالاً لظروفهم الاقتصادية، والاجتماعية، يضاف إلى ذلك استعمال السلطة والنفوذ لترجيح كفة مرشح معين، بما يعني توظيف ممتلكات الدولة من وسائل نقل ومؤسسات وموظفين لخدمة حملته الانتخابية، كما شهدت العمليات الانتخابية في بعض مراحلها أحداث عنف وقتل وتم تأجيل التصويت في بعض المراكز الانتخابية وبعض الدوائر. ويمكن القول إن العملية الانتخابية قد افتقدت في العديد من دوراتها صفة النزاهة، وشاب معظمها التلاعب بالأصوات وتضخم نسبة المشاركين فيها. مما سبق نرى أن أشكال الفساد على مستوى الانتخابات وبشكل عام، مرتبط بفساد القيادة السياسية، والمجتمع المدني ككل، كما أنها مرتبطة بفساد الإدارة.

المطلب الثاني: آليات ممارسة الفساد في الجهاز الحكومي

تعاني معظم دول العالم الثالث من انتشار مظاهر الفساد في أجهزة الدولة المختلفة، نظراً لكبر الدور الذي يقوم به هذا القطاع في الاقتصادات، وله انعكاسات سلبية على إيرادات الدولة، ومعدلات الاستثمار، والنمو الاقتصادي، ومستوى الفقر والبطالة، وتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع. كما تعاني الجمهورية اليمنية منذ قيام الوحدة في 22 مايو 1990 من صعوبات ومعوقات مختلفة تقف في وجه ارساء قواعد الحكم الصالح، فهي من جهة تعاني من القصور التشريعي والمؤسسي، ومن جهة أخرى تعاني العديد من الاختلالات الإدارية والمالية، والتي بدورها ساهمت في تفشي مظاهر الفساد، وبروز العديد من الآليات التي عن طريقها يتم ممارسة الفساد.

وتعتبر الآليات المرتبطة بالمناقصات العامة والصناديق الخاصة، أحد آليات ممارسة الفساد، كما تعد الآليات المرتبطة بالموازنة العامة للدولة أهمها .

أولاً: الآليات المرتبطة بالمناقصات العامة والصناديق الخاصة

أوضحت الصفقات العمومية (المناقصات) الوسيلة الناجعة لإنجاز أشغال الدولة، وكذا تنفيذ التزاماتها خاصة بعد انتقالها من الدولة الحارسة المتمثلة مهامها في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي، وكذا نشر العدل والطمأنينة كي تعم السكينة بين المواطنين إلى دولة متدخلة، فهذا التدخل دفعها لأن تندمج مع القطاع الآخر (القطاع الخاص)، وألا تبقى سجينتها نفسها بمعنى تنفيذ أشغالها بنفسها، بل دفعها ذلك لفتح الباب على مصراعيه لإشراك القطاع الخاص في مشاريعها.

د. أكرم صالح علي العجي

نتيجة لتعدد الاختصاصات، وتعدد الوظائف وتشعبها في الوقت الراهن، أصبحت الدولة عاجزة عن مباشرة أعمالها بنفسها، ومن هنا فرضت عليها وضعيتها هذه، البحث عن أنجع السبل والطرق لتحقيق هذا الهدف، فكان التعاقد هو الطريق الرئيس لذلك.

وباعتبار المناقصات العامة أحد أهم الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ مشاريعها التنموية، فقد أضحت المناقصات مرتعاً خصباً للفساد، حيث يشترك فيها كل الأطراف، سواء البلد المشتري أم البلد المصدر (البائعة). ومنذ ثمانينات القرن الماضي بدأت دوائر الفساد بشتى ضروبها، وأنواعها تتسع وتتشابك بدرجة لم يسبق لها مثيل. ولعل ما تكشف عنه الصحافة يومياً من وقائع وما يتداوله الجميع في مجالسهم يدل على تغلغل قيم جديدة في ممارسة الفساد، وتتمثل هذه القيم، في خضم التحولات العميقة التي تعرفها منظومة الإنتاج العالمي (تحرر الاقتصاد، تنامي عمليات التفويت والخصخصة والخدمات الاستشارية) في عولمة مظاهر الفساد¹³³.

إضافة إلى نظام الصفقات العامة فقد لجأت الحكومة اليمنية إلى إنشاء بعض الصناديق الخاصة بهدف تخفيف العبء على الموازنة العامة ودعم نظام اللامركزية وسرعة اتخاذ القرار في القضايا العاجلة، التي لا تحتل التأخير غير أن هذه الصناديق طالها الفساد وأصبحت إحدى الآليات التي عن طريقها تهدر الأموال العامة.

1- طرق وإجراءات الصفقات العمومية وآليات ممارسة الفساد:

عادة ما تقوم الدولة عند تنفيذ مشاريعها العامة بتباع العديد من الطرق والإجراءات لتسهيل مهمة التنفيذ، وغالباً ما تكون هذه الإجراءات عرضة للفساد والمفسدين، الأمر الذي ينعكس سلباً على جودة المشاريع وإهدار الأموال العامة. ولتوضيح ذلك سنتناول ما يلي:

1.1- طرق وإجراءات الصفقات العمومية:

يقصد بالمناقصة أو الصفقة حسب المشرع اليمني "مجموعة الإجراءات الإدارية والفنية والقانونية التي تتخذها الجهة لتنفيذ أعمالها المختلفة بطريقة تنافسية وفق وثائق المناقصة بهدف الوصول إلى أفضل العطاءات، وذلك استناداً إلى معايير ودرجات التقييم المحددة للمناقصة المعلنة"¹³⁴.

وعليه، يتضح من خلال ما سبق أن الصفقة التي تبرم عن طريق المناقصة هي عقد إداري تنطبق عليه جميع صفات وخصائص هذا الأخير. إلا أنه عقد لم ينشأ برضى الطرفين كما هو الشأن في أغلب العقود التي تتطلبها سلسلة من المفاوضات، فالمناقصة تؤدي إلى إبرام الصفقة دون مشاوره أو اتفاق مسبق، بين المتعاقدين إذ تكتفي الإدارة بطرح دفتر التحملات لأجل الاطلاع على مواصفات ومقاييس الأشغال المراد تنفيذها (ما عدا الثمن)، أما المقاول الذي سيصبح متعاقداً معها، فلا يعرف إلا بعد إرساء المناقصة عليه، وبذلك نكون أمام عقد للمناقصة، عندما يستطيع أحد الطرفين أن يحدد مسبقاً شروط العقد ويقبل للتعاقد معه

¹³³ محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2010، ص311.

¹³⁴ المادة(2) من قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (23) لسنة 2007.

د. أكرم صالح علي العجي

الشخص الذي يمنح أقل ثمن¹³⁵. لذا، فإن المناقصة هي جملة الإجراءات التي حددها المشرع للإدارة، وقيد بها سلطتها بهدف الوصول إلى إبرام العقد مع الشخص الذي يقدم العرض الأقل سعراً؛ والأفضل شروطاً، وهو ما أكده المشرع اليمني، من خلال تعريفه للمناقصة، كما حدد قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومي أشكال المناقصة و صنفها في خمسة أشكال وهي : المناقصة العامة، المناقصة المحدودة، الممارسة، التنفيذ بالأمر المباشرة، التكليف المباشر¹³⁶.

بناءً على ذلك فنظام المناقصات العمومية يتيح للدولة التعاقد مع الغير من أجل حصولها على السلع أو الخدمات، وكثيراً ما تؤدي إلى إبرام العقود الضخمة في مجال الأشغال العامة، أو عقود التجهيز، العسكري والمدني أو غيرها. ولكن لا يمكن تحقيق الأهداف التي تدفع الدولة إلى إجراء المناقصات العمومية أصلاً كتقليل الكلفة وزيادة الجودة إلا بإرساء العملية بصفة تنافسية حقيقية، وبموجب نظام يحتوي على إرشادات واضحة، ويضمن لمؤسسة المناقصات العمومية الشفافية والكفاءة والنزاهة¹³⁷.

ولما كان مجال المناقصات العامة هو أحد المجالات الرئيسية التي تحدث فيها تفاعلات مالية بين القطاعين العام والخاص، لذا أصبح المرشح الأساسي للفساد والواسطة، والمحسوبية، والرشوة بكافة أشكالها. ومن أجل صلاح هذه المؤسسة وجعلها بيئة أكثر شفافية، وأشد مناعة ضد الفساد، يجب أن تكون هناك ضوابط للميزانية، وضوابط مالية منفصلة عن العمليات، وأن تكون شروط المناقصة خاضعة لمراجعة داخلية، ورقابة عامة مشددة¹³⁸.

تقوم المناقصة على عدد من المبادئ الغرض منها تحقيق الأهداف المتوخاة من وراء إجرائها، ألا وهي حماية المال العام، والحفاظ على ممتلكات الدولة، ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات. وتتمثل هذه المبادئ في الآتي: العلنية، والشفافية، المنافسة، والمساواة.

العلنية والشفافية: تعد العلنية العنصر الأساسي لقاعدة الشفافية، حيث تعد العلنية أول خطوة في طريق الرقابة على فعالية الحكومة، وما يجسد العلنية في مجال المناقصات العمومية، هو عملية الإشهار الصحفي والإلكتروني الذي تقوم به الجهة أو الإدارة المتعاقدة، ضماناً لمبدأي الشفافية، والعلنية. ويقصد بالعلنية هنا قيام الإدارة الراغبة في التعاقد بالإعلان عن موضوع هذا التعاقد بأسلوب يمكن كل من تنطبق عليه الشروط المطلوبة التقدم بعطاءه.

¹³⁵ عبد الله الحداد، صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ، الرباط، 2000، ص25، نقلاً عن فؤاد العطا، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص584

¹³⁶ المادة(2) من قانون المناقصات والمزايدات، مرجع سابق.

¹³⁷ عادل عبد اللطيف، الفساد كطاهرة عربية وآليات ضبطها، ضمن الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص405.

¹³⁸ عادل عبد اللطيف، مرجع سابق، ص406.

د. أكرم صالح علي العجي

لذا، يعتبر الإعلان عن المناقصة من القواعد الجوهرية التي تقوم عليها هذه الأخيرة، فبواسطته يتمكن المتنافسون من معرفة الأشغال، أو الخدمات المراد إنجازها، والاطلاع على شروطها ومواصفاتها، ومعرفة كافة الإجراءات المطلوبة للدخول في هذه المناقصة.

هذا وقد أشار المشرع اليمني - في قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية ولائحته التنفيذية - إلى ضرورة الإعلان عن المناقصة عبر الوسائل الرسمية داخل الجمهورية أو خارجها حسب طبيعة المناقصة، هذا فيما يخص المناقصة العامة، أما المناقصة المحدودة فيتم توجيه دعوة إلى عدد محدد لا يقل عن ثلاثة اشخاص من العاملين في نوع النشاط المطلوب إجراؤه ممن تم تأهيلهم مسبقاً¹³⁹.

المنافسة والمساواة: تعني المنافسة "إعطاء الفرصة لأكبر عدد من المتنافسين ممن تتوافر فيهم شروط المناقصة ليتقدموا بعروضهم للإدارة أو الجهة المتعاقدة للمشاركة في المناقصة". كما أن الجهة أو الإدارة ملزمة باحترام حرية المنافسة؛ فلا يجوز لها إقصاء متعهد أو منعه من المشاركة، إلا في حالة عدم توفر الشروط المعلن عنها في إعلان المناقصة، ولا يكفي أن تكفل الإدارة حرية المنافسة لجميع من يمارسون النشاط موضع المناقصة أو الممارسة العامة، حتى يتحقق لها الوصول إلى أفضل متعاقد؛ بل يجب عليها أعمال مبدأ المساواة بين جميع مقدمي العطاءات، بحيث تكون المفاضلة بينهم أساسها الكفاءة الفنية والمقدرة المالية على الاضطلاع بأعباء المشروع موضوع التعاقد.¹⁴⁰ هذا وقد نص المشرع اليمني على ضرورة العدالة والمساواة بين المتنافسين.¹⁴¹ ولتأمين مبدأ المساواة وضع المشرع بعض الإجراءات الإدارية التي يجب الالتزام بها عند إجراء المناقصة، وهي كما يلي:

- وضع العطاء في ظرف مختوم يحمل أسم وعنوان المتعهد.
- فتح الظروف في جلسة علنية من طرف لجنة المناقصات في المكان والوقت المحددين في الإعلان ووثيقة المناقصة، وبحضور أصحاب العطاءات أو من يمثلهم، ولا يتم التفاوض مع أصحاب العطاءات، ويتم الإعلان على من رست عليه المناقصة في نفس الجلسة وتثبت النتائج في محضر يتضمن الظروف التي جرت فيها العملية موقع من طرف لجنة المناقصات، ويتم أخطار مقدم العطاء الفائز بإرساء المناقصة عليه. وتكون الجهة ملزمة بالتعاقد مع صاحب أقل

¹³⁹ للمزيد من الإيضاح انظر: قانون المناقصات ولائحته التنفيذية، ويقصد بالتأهيل "مجموعة من الإجراءات الفنية والإدارية والقانونية التي تتم بموجبها فتح باب المناقصة عن طريق الإعلان عبر وسائل الإعلام المناسبة لجميع الراغبين في التقدم بالوثائق والبيانات التي تثبت مدى أهليتهم وقدرتهم الفنية والمالية لتنفيذ العمل المطلوب أو تقديم الخدمات الاستشارية" انظر، المادة(2) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار مجلس الوزراء اليمني رقم (53) لسنة 2009.

¹⁴⁰ زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسائل لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012، ص 197، نقلاً عن عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع، مطبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 153.

¹⁴¹ الفقرة(ب) من المادة(3) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات.

د. أكرم صالح علي العجي

عطاء¹⁴²، ولتحقيق مبدأ المساواة فإن لجنة المناقصة تمنح مقدمي العطاءات مدة عشرة أيام للتظلم أمام الجهات المحددة في قانون المناقصات تبدأ من تاريخ إخطارهم رسمياً باسم الفائز بالمناقصة. وبعد أن استعرضنا مفهوم المناقصة، وأهميتها والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها، تبين لنا أنها الوسيلة الأكثر نجاعة في تقليل الكلفة، وحماية المصالح المالية لدولة بتحقيق أكبر وفر مالي لخزيرتها، وبالتالي سنستعرض آليات ممارسة الفساد من خلال هذه المناقصات.

1.2- آليات ممارسة الفساد في المناقصات العامة:

على الرغم من أن المشرع اليمني قد حدد المبادئ العامة للمناقصات وطرق وإجراءات تنفيذها، إلا أن المناقصات تعد من أخطر آليات الفساد، حيث أن العديد من مقاولات ومشتريات الحكومة، لا تخضع لعروض وضوابط المنافسة القانونية المتكافئة، وينطبق الأمر عند بيع وخصخصة المنشآت والمؤسسات المملوكة للدولة¹⁴³، إذ يتم تحويل العديد من العقود الحكومية إلى مراكز النفوذ المالية للنظام، وهذا ما أكده أحد أعضاء البرلمان أن رئيس الدولة يتحكم في توجيه أغلب الاستثمارات الكبيرة، وكذلك الشركات والوكالات التجارية¹⁴⁴. كما أن مجلس الوزراء يتدخل بشكل مباشر في اتخاذ القرار بشأن بعض المناقصات، الأمر الذي عزز من فقدان الثقة في نزاهة، وعدالة المناقصات العمومية¹⁴⁵.

ومع هذا فقد تعددت الآليات أو الطرق التي بواسطتها يتم إفساد المناقصات ويحصل المفسدون على مبتغاهم. ويمكن حصر هذه الآليات في الآتي:

• عدم تحري الدقة عند إعداد الدراسات الفنية وتقدير التكلفة المالية للمشاريع مما يترتب على ذلك ظهور قصور وعيوب فنية في الدراسات والتصاميم عند التنفيذ، كذلك عدم الالتزام بإعداد دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشاريع التي تنفذ¹⁴⁶.

• عدم رصد الاعتمادات الكافية للمشاريع بما يتناسب مع تكاليفها، ومدد تنفيذها المحددة في العقود الموقعة مع المقاولين، حيث يتم تجزئة الاعتمادات على عدد كبير من المشاريع واستغلال اعتمادات البعض منها في تنفيذ البعض الآخر، عن طريق إجراء عمليات المناقلة¹⁴⁷ والتي تستغرق وقتاً طويلاً كما أنها تلحق أضراراً بالمقاولين وخلق المبررات لهم بتأخر التنفيذ.

¹⁴² الفقرة (أ) من المادة(22) من قانون المناقصات والمزايدات.

¹⁴³ يحيى صالح محسن، خارطة الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص71.

¹⁴⁴ نفس المرجع.

¹⁴⁵ تقييم الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص18.

¹⁴⁶ تقرير الحساب الختامي للعام 2010، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 2011، مرجع سابق، ص

215.

¹⁴⁷ (يقصد بالمناقلة: نقل المخصصات المالية المعتمدة في الموازنة لبعض المشاريع إلى مشاريع أخرى قد تكون غير معتمدة بالموازنة والبرنامج الاستثماري أو أن اعتماداتها لا تكفي لتنفيذها.

د. أكرم صالح علي العجي

• عدم الأخذ بالمعايير العلمية عند تقدير تكلفة المشاريع وضبط إجراءات المناقصات، وإبرام العقود مع المقاولين والإشراف الفني الدقيق على تنفيذ المشروعات، بما يضمن تنفيذها في المواعيد المحددة لها وصرف مستحقات المقاولين في مواعيدها.

• إسناد العديد من المشاريع لمقاولين غير مؤهلين (لا تتوفر لديهم الخبرة العملية والقدرة المالية على تنفيذ هذه المشاريع)، كما يصل عدد المشاريع المسندة إلى بعض المقاولين إلى أكثر من خمسة مشاريع وجميعها متعثرة بسبب ضعف قدراتهم المالية والتنفيذية، وعدم تطبيق الشروط الجزائية حيال المقاولين المتأخرين عن التنفيذ وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية¹⁴⁸.

• القيام بتجزئة عمليات المشتريات والتنفيذ للعديد من مشاريع الأعمال من أجل الحصول على مزيد من العمولات والرشاوى بالمخالفة لأحكام القوانين النافذة¹⁴⁹.

• الشراء والتكليف بالأمر المباشر: يعتبر الشراء بالأمر المباشر إحدى آليات الفساد في اليمن، وعلى الرغم من أن المشرع اليمني حدد هذا النوع من أنواع المناقصة كتعاقد بلا منافسة عندما يكون مبلغ تنفيذ العمل المطلوب في إطار السقف المالي المحدد للشراء بالأمر المباشر، وعندما تكون الأصناف أو المواد المراد شراؤها ليس لها إلا مصدر وحيد، أو لمواجهة الحالات الطارئة من كوارث طبيعية أو الظروف التي تتطلب تنفيذ فوري أو وجود مخاطر محتملة في موقع التنفيذ¹⁵⁰.

غير أن العديد من الجهات الحكومية استغلت هذا النص وقامت بتنفيذ العديد من المشاريع والمشتريات الحكومية بالمخالفة للنصوص القانونية، حيث يعد التكليف أو الشراء بالأمر المباشر طريقة أو وسيلة سهلة للحصول على الرشاوى أو العمولات التي قد يجنيها المسؤولون الفاسدون من خلال المشاريع وعقد الصفقات التي يتم تنفيذها بهذه الطريقة. هذا وقد أقر وزير الأشغال العامة في سبتمبر 2005 في جلسة لمجلس النواب "بأن 80% من عقود الأشغال يتم إرساؤها بدون منافسة (أي بالأمر المباشر) وأن 20% فقط تخضع للمنافسة"¹⁵¹. وعلى سبيل المثال فقد بلغ إجمالي قيمة الأعمال والمشتريات التي نفذت بالأمر المباشر خلال

¹⁴⁸ تقرير الحساب الختامي للسلطة المركزية للعام 2010، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مرجع سابق، ص 249.

¹⁴⁹ تنص المادة (10) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات على أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال تجزئة أي عملية شراء بغرض تغيير نوع المناقصة أو أسلوب التعاقد أو التهرب من عرض عملية الشراء على لجنة المناقصة في المستوى الأعلى وأي مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض مرتكبها للمساءلة القانونية"

¹⁵⁰ انظر المواد (28، 29، 30) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية.

¹⁵¹ (عبدالله حسن كرش، أنظمة الرقابة الداخلية ودورها في عملية الإصلاح المالي والإداري بالقطاع العام في اليمن، اطروحة لنيل درجة الدكتوراه في المحاسبة، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، الخرطوم، جمهورية السودان، 2012، ص 102).

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

العام 2004 (19,677,020,427) ريال تركز ما نسبته (77%، 42%) من تلك الأعمال في وزارة الأشغال العامة والطرق ووزارة الصحة والسكان على التوالي¹⁵².

• تنفيذ المشاريع دون أن تكون معتمدة في البرنامج الاستثماري للدولة، ودون أن يكون لها اعتمادات مرصودة في الموازنة العامة، وهذه إحدى مظاهر فساد الصفقات العمومية، حيث يتم اسقاط البعض من المشاريع المتعمدة في البرنامج الاستثماري للدولة واستبدالها بمشاريع أخرى، أو نقل الاعتمادات المرصودة بالموازنة لبعض المشاريع لمشاريع أخرى غير مدرجة بالموازنة، الأمر الذي نتج عنه إعاقة تنفيذ البرنامج الاستثماري للدولة. ويعد هذا انتهاكاً واضحاً لدستور والقوانين النافذة¹⁵³، ومصدراً للحصول على العديد من العمولات والرشاوى. هذا وقد بلغ عدد المشاريع التي قام القطاع الحكومي بتنفيذها خلال الفترة من عام 2008-2012 ولم تدرج لها اعتمادات في الموازنات العامة للفترة نفسها (1414) مشروعاً، وبنسبة (20.9%) من إجمالي عدد المشاريع المنفذة خلال الفترة السابق ذكرها. والجدول رقم (6) يوضح ذلك.

جدول رقم (6) بالمشاريع المنفذة خارج إطار الموازنة العامة والبرنامج الاستثماري خلال الفترة 2012-2008¹⁵⁴

| النسبة | المشاريع المنفذة ولم تتضمنها الموازنة والبرنامج الاستثماري | | المشاريع المنفذة في خلال فترة الدراسة | | العام المالي |
|--------|--|--------------------------|---------------------------------------|----------------|--------------|
| | إلى إجمالي المبالغ المنصر | إلى عدد المشاريع المنفذة | عدد المشاريع | المبلغ المنصرف | |
| | | المبلغ المنصرف | | | |

¹⁵² التقرير الاستراتيجي اليمني 2005، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، اليمن، صنعاء ص95.

¹⁵³

- تنص المادة(16) من الدستور والمادة(32) من القانون المالي رقم (8) لسنة 1990، بأنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزينة الدولة الا بموافقة مجلس النواب"
- تنص المادة (278) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي رقم (8) لسنة 1990م بأنه (يحضر على ممثلي وزارة المالية الموافقة على صرف أي مبلغ دون وجود اعتماد بموازنة الجهة أو كان الاعتماد غير مخصص للغرض المطلوب صرف المبلغ من أجله أو إذا ترتب على الصرف تجاوز للاعتماد المخصص أو كان الصرف على حساب وسيط أو مخالفاً للقوانين والقرارات واللوائح والتعليمات النافذة)

¹⁵⁴ (للمزيد من التفاصيل أنظر:

- تقرير الحساب الختامي للسلطة المركزية للعام 2010، صادر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مرجع سابق، ص242.
- تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للسنة المالية 2012، القسم الثاني، الجزء الثالث، ص288.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| فئة | | | | | | |
|----------|------|-----------------|------|----------------|-------|------|
| 2008 | 1577 | 258,361,944,248 | 167 | 11,602,385,002 | 11% | 4% |
| 2009 | 1438 | 217,834,806,280 | 186 | 17,844,856,419 | 13% | 8% |
| 2010 | 1401 | 226,821,081,325 | 228 | 21,243,720,508 | 16% | 9% |
| 2011 | 953 | 113,079,893,143 | 359 | 10,123,884,318 | 38% | 9% |
| 2012 | 1379 | 165,144,933,395 | 474 | 14,815,945,727 | 34% | 9% |
| الاجمالي | 6748 | 981,242,658,391 | 1414 | 75,630,791,974 | 20.9% | 7.7% |

وعليه يتضح مما سبق، أن تجاوز الأولويات المعتمدة في البرنامج الاستثماري، وجداول المشروعات المعتمدة يؤكد أنه جرى تنفيذ هذه المشاريع استجابة لعلاقات الفساد، أو لأنها تفتح مجالاً أوسع للكسب غير المشروع عبر العمولات والرشاوى.

• تعثر أو تأخير تنفيذ المشاريع: إن أحد أهداف الفاسدين هو تعثر المشاريع أو تأخيرها من أجل الحصول على تسهيلات مالية أو عينية أو عمولات أو رشاوى، والملفت للنظر في بلادنا أن هناك عدد كبير من المشاريع المتعثرة من فترات زمنية بعيدة، الأمر الذي يؤكد غياب الرؤية التنظيمية لمعالجة المشاريع المتعثرة وغياب السياسات الصحيحة لتنفيذها من قبل الجهات المختصة، كما أن الخزينة العامة للدولة تتكبد العديد من الخسائر المالية الناتجة عن هذا التأخير، فيما يحرم المجتمع الاستفادة من هذه المشاريع، وفي المقابل يحصل الفاسدون والمتنفذون على العمولات والرشاوى نتيجة لهذا التأخير، لأنه بطبيعة الحال غالباً ما يتم احتساب اسعار جديدة لبنود الأعمال المطلوب تنفيذها وفقاً للأسعار السائدة في السوق نتيجة لارتفاعات السعريّة، الأمر الذي يجعل هذه المشاريع مصدر للحصول على العديد من العمولات. وقد كشف التقرير السنوي للحساب الختامي للدولة للعام 2012 عن عدد (533) مشروعاً متعثراً، علماً بأن أغلب هذه المشاريع مرحلة من الخطة الخمسية الأولى (1995-2000) والثانية (2001-2005)، الأمر الذي يتضح معه حجم الهدر للمال العام جراء هذا التأخير، وإلى قصور الدراسات الأولية ودراسات الجدوى لهذه المشاريع وضعف الأداء الحكومي لمعالجة هذه الاختلالات. ولبيان ذلك نرفق الجدول التالي:

جدول رقم (7) بالمشاريع المتعثرة والمرحلة من سنوات سابقة حتى نهاية العام 2012¹⁵⁵

| الجهة | عدد المشاريع المتعثرة | التكلفة الإجمالية | المنصرف حتى نهاية 2012 | النسبة |
|-----------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|--------|
| وزارة الأشغال العامة والطرق | 244 | 280,075,965,853 | 74,995,096,138 | 27% |

¹⁵⁵ (التقرير السنوي للحساب الختامي للعام 2012، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 288).

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| النسبة | المنصرف حتى نهاية 2012 | التكلفة الإجمالية | عدد المشاريع المتعثرة | الجهة |
|--------|------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 36% | 1,246,190,30 | 3,503,073,533 | 114 | وزارة الزراعة والري |
| 65% | 2,719,745,99 | 4,162,495,293 | 17 | وزارة الصحة العامة والسكان |
| 34% | 1,493,573,483 | 4,453,857,702 | 14 | وزارة التعليم الفني والمهني |
| 94% | 3,366,980,850 | 3,598,648,117 | 64 | وزارة التربية والتعليم |
| 40% | 1,161,646,687 | 2,879,392,640 | 20 | وزارة الإدارة المحلية |
| 41% | 1,911,074,663 | 3,590,584,133 | 52 | وزارة الداخلية |
| 51% | 411,765,216 | 815,368,943 | 2 | وزارة الثقافة |
| 34% | 38,844,000 | 112,770,000 | 5 | الهيئة العامة للآثار والمتاحف |
| 28% | 85,940,673,378 | 303,641,959,028 | 533 | الإجمالي العام |

من خلال ما سبق يتضح أن نظام الصفقات العمومية في اليمن يمثل بؤرة فساد، وذلك بسبب كثافة المخالفات الدستورية والقانونية عند إجراء أو تنفيذ هذه الصفقات لغرض تحقيق مصالح خاصة، وما لفت نظرنا هنا هو عدم اتخاذ الحكومة أية إجراءات قانونية ضد مرتكبي هذه المخالفات والتجاوزات القانونية، مما ساهم في تفشي مظاهر فساد المناقصات العامة.

2- الصناديق الخاصة آلية لممارسة الفساد:

لقد ابتكر الفاسدون سبل عديدة لنهب المال العام بكل الطرق المشروعة وغير المشروعة، للاستحواذ على جزء من الموارد العامة، وذلك تحت رعاية تشريعات قانونية مصطنعة، ومفصلة تفصيلاً دقيقاً، ومن أبرز الحيل التي يتم عن طريقها نهب المال العام هي إنشاء الصناديق الخاصة.

ولعل فكرة إنشاء الصناديق الخاصة كان الهدف منها في بادئ الأمر - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - هو تخفيف العبء على الموازنة العامة للدولة، ودعم نظام اللامركزية وسرعة اتخاذ

د. أكرم صالح علي العجي

القرار في القضايا الاقتصادية العاجلة، التي لا تحتمل بطء الإجراءات الإدارية، لكن هذه الفكرة تحولت إلى شكل من أشكال الجباية التي تفرض على المواطنين، وحصيلة هذه الصناديق، لا تورد إلى الخزينة العامة للدولة، وإنما تورد إلى حسابات خاصة بالصناديق، وعادةً ما يتم صرف هذه الموارد كنفقات تشغيل وحوافز ومكافآت... الخ للعاملين بهذه الصناديق، وفي الغالب فإن هذه النفقات تصرف خارج نطاق الأهداف المنشئة للصناديق.

إضافة إلى ذلك فموارد هذه الصناديق لا تظهر ضمن الموازنة العامة للدولة، وإنما تظهر في موازنات مستقلة ملحقة بالموازنة العامة، وطبقاً لأحكام القانون المالي ولائحته التنفيذية، يجب الامتناع عن تجنيب أي نوع من الموارد العامة، أو جزء منها عن موارد الموازنة — أي أنه يجب ادراج كافة الإيرادات العامة بمختلف أصنافها ومصادرها ضمن الموازنة العامة - إلا أن إنشاء هذه الصناديق، كان استثناء على هذه القاعدة، حيث وحصيلتها لا تدخل إلى الخزينة العامة للدولة - كما أشرنا آنفاً - ولا تدرج ضمن الموازنة العامة. وحسب التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن نتائج مراجعة حسابات الموازنات المستقلة والصناديق الخاصة للعام 2011 فقد بلغ إجمالي موارد الصناديق الخاصة مبلغ (262,824,692,231) ريال¹⁵⁶، أي أن موارد هذه الصناديق تمثل 14.9% من حجم موازنة الدولة خلال نفس العام والبالغة (1,761,641,869,642) ريال¹⁵⁷. وقد بلغ عدد الصناديق التي أظهرها تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (43) صندوقاً¹⁵⁸.

وتعد هذه الصناديق بمثابة أوعية موازية تتبع الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وما يتبعها من مراكز إدارية¹⁵⁹، ويُصب فيها حصيلة الخدمات والغرامات والرخص والرسوم المستحقة على الاسمنت والسجائر ورسوم دخول المستشفيات.... وغير ذلك من الموارد.

لقد كشف تقرير الجهاز المركزي للرقابة عن عدم التزام معظم الصناديق الخاصة بالضوابط المحددة في قوانين إنشائها، وعدم تحقيق الكثير منها لأهدافها، وعدم إحكام الرقابة على مصروفات العديد منها، بل والصرف من أموالها في غير الأغراض المخصصة لها،

¹⁵⁶ تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية لموازنة الوحدات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة للعام المالي 2011، صنعاء، اليمن، ص 231.

¹⁵⁷ تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن نتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2011، القسم الأول، الموارد العامة، صنعاء، اليمن، ص 4.

¹⁵⁸ صندوق الرعاية الاجتماعية، الصندوق الاجتماعي للتنمية، صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي، صندوق صيانة الطرق، صندوق رعاية النشء والشباب، صندوق التقاعد العسكري، صندوق تقاعد الداخلية، صندوق تنمية المهارات، صندوق الترويج السياحي، صندوق الخدمة المدنية، صندوق وتأهيل المعاقين، صندوق التراث والتنمية، صندوق تمويل الصناعات والمنشآت الصغيرة، صناديق النظافة والتحسين (22) صندوق، صناديق صيانة المباني والتجهيزات المدرسية (8). تقرير الجهاز عن مراجعة الحساب الختامي لموازنة الوحدات المستقلة والصناديق الخاصة، مرجع سابق، ص 231.

¹⁵⁹ رمزي محمود، الصناديق والحسابات الخاصة أبرز قلاع الفساد الاقتصادي التي أقامها العهد البائد، منشأة المعارف

بالإسكندرية، مصر، 2013، ص 130.

د. أكرم صالح علي العجي

ومن مظاهر ذلك : اعتماد مكافآت لبعض الموظفين بشكل شهري ثابت، إقامة مهرجانات، اعتماد محروقات لبعض الأشخاص من جهات أخرى، مساعدات ومساهمات لبعض الجهات، نشر تهاني وتعازي في الصحف، صرف مبالغ مقابل عمولات تحصيل دون سند قانوني، صرف بدل انتقال وبدل مواصلات بدون وجه حق. وغيرها من مظاهر الفساد التي اوردها تقرير الجهاز. كما كشف تقرير الجهاز عن فشل بعض الصناديق في تحقيق أهدافها وصرف العديد من المبالغ المالية خارج نطاق اهداف الصناديق، ونورد على سبيل المثال الآتي: -

2.1- صندوق التدريب المهني والتقني وتطوير المهارات:

لقد فشل الصندوق في اجتذاب الشباب لتنمية المهارات والكفاءات الفنية، لمن لديهم الرغبة في تطوير انفسهم والالتحاق بسوق العمل، والذي أدى بدوره إلى المساهمة في زيادة نسب البطالة، وما يؤيد هذا الفشل انخفاض مستوى كفاءة استخدام موارد الصندوق في تنفيذ نشاطه في مجال البرامج التدريبية، حيث حقق الإنفاق الفعلي المخصص لهذا الغرض خلال العام 2011 (دعم برامج التدريب) صافي وفر (1.523.825.819) ريال بنسبة (74.7%) من التقديرات المعتمدة والبالغة (2.040.584.000) ريال¹⁶⁰، وهذا يُعد مؤشر سلبي على مدى تنفيذ الصندوق للأهداف المحددة في قانون إنشائه.

2.2- صندوق رعاية النشء والشباب:

حددت المادة (3) من قانون انشاء الصندوق الأهداف التي يسعى الصندوق إلى تحقيقها والتي تتمثل في الآتي¹⁶¹:

- الإسهام في إنشاء المرافق الرياضية والشبابية وصيانتها.
- دعم رياضة الناشئين.
- دعم المنتخبات الوطنية.
- دعم اتحاد الطب الرياضي
- دعم برنامج التأهيل والتدريب.
- دعم الأنشطة الرياضية.
- منح الحوافز التشجيعية للمبرزين في المجال الشبابي والرياضي.
- بناء منشآت استثمارية لتحقيق عائدات تخدم الأهداف التي أنشئ من أجلها الصندوق.

بالرجوع إلى تقرير الجهاز المركزي للعام المالي 2011 تبين خروج الصندوق عن نطاق الأهداف التي أنشئ من أجلها، حيث وقد كشف التقرير عن قيام إدارة الصندوق بصرف مبلغ (71.657.400) ريال، خارج نطاق اهداف الصندوق لصالح وزارة الشباب والرياضة، كما تم

¹⁶⁰ (تقرير الجهاز عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية لموازنة الوحدات المستقلة والصناديق الخاص للعام 2011، مرجع سابق، ص 129.

¹⁶¹ (قانون رقم (10) لسنة 1996 بشأن صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة والمعدل بالقرار الجمهوري رقم (36) لسنة 1999.

د. أكرم صالح علي العجي

صرف مبلغ (7.920.803) ريال مقابل نفقات مختلفة، تخص وزارة الشباب والرياضة¹⁶². كما كشف التقرير عن قيام إدارة الصندوق بصرف مكافآت شهرية ثابتة لموظفي الصندوق الدائمين والمتعاقدين، ولقيادة وزارة الشباب، الأمر الذي أدى إلى التجاوز في الصرف بإجمالي مبلغ (33.883.225) ريال ونسبة (113%) من التقديرات المعتمدة لهذا الحساب¹⁶³، مما انعكس سلباً على تحقيق أهداف الصندوق. إضافة إلى ذلك فقد كشف تقرير الجهاز عن قيام إدارة الصندوق بصرف العديد من المبالغ المالية بالمخالفة للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لعملية الاستحقاق والصرف، حيث بلغ ما تم الوقوف عليه من مخالفات مبلغ (235.406.339) ريال¹⁶⁴، وكأن كل ما هو إيجابي وقانوني ويعود على الشباب بالفائدة وترسيخ مبدأ تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين، يتوجب على المفسدون التصدي له والحد من نموه، وهو ما يجعل فرص الشباب محدودة، فيلجئون إلى الهجرة، وتُحرم البلاد من طاقاتهم وعطاءات عقولهم، وقد ينصرف بعضهم - نتيجة ذلك - إلى التطرف وسلوك طريق الجريمة والإرهاب.

2.3- صندوق صيانة الطرق:

قيام إدارة لصندوق باعتماد مبالغ مالية تتراوح ما بين (150.000-180.000) ريال كبديل إشراف لبعض الأشخاص، وبشكل انتقائي تراعي مصالح بعض الفئات في الصندوق دون أن يكون لهم أي علاقة بأعمال الإشراف على الصيانة، وقد بلغ إجمالي المبالغ المنصرفة لهم خلال عام 2011 مبلغ (125.270.984) ريال دون أي مبرر للصرف خصوصاً في ظل توقف معظم مشاريع الصيانة الممولة من قبل الصندوق خلال عام 2011 بسبب تداعيات الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد¹⁶⁵.

إضافة إلى ذلك فقد قامت إدارة الصندوق بصرف مبالغ مالية دون مبرر، وبدون وجه حق لعدد (7) أشخاص من قيادات وزارة الأشغال العامة والطرق، تحت مسمى بدل إشراف بمبالغ شهرية ثابتة تتراوح ما بين (100.000-200.000) ريال لكل شخص، وإجمالي مبلغ (11.100.00) ريال خلال العام، بالمخالفة لقرار مجلس الوزراء رقم (240) لسنة 2005م، والقرار رقم (467) لسنة 2008، اللذان ينصان على (منع المؤسسات والصناديق الخاصة من الصرف على الدواوين العامة للوزارات والمصالح التي تتبعها)¹⁶⁶. ومن هنا لا بد من القول أن

¹⁶² (تقرير الجهاز نتائج مراجعة الحسابات الختامية لموازنات الوحدات المستقلة والصناديق الخاصة للعام

2011، مرجع سابق ص113.

¹⁶³ (نفس المرجع، ص 107.

¹⁶⁴ (نفس المرجع، ص 113.

¹⁶⁵ (نفس المرجع، ص 99.

¹⁶⁶ (نفس المرجع، ص 99.

د. أكرم صالح علي العجي

اعتماد وصرف تلك المبالغ قد جعل من الصندوق إحدى آليات الفساد في اليمن ، بالإضافة إلى ذلك فقد خرج الصندوق عن نطاق الأهداف المحددة في قانون أنشائه¹⁶⁷.

وعليه، وفي ظل استمرار وارتفاع العجز السنوي للموازنة العامة للدولة، وارتفاع حجم فوائده الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، نرى ضرورة إلغاء الصناديق التي خرجت عن نطاق الأهداف المنشئة لها، وإدراج كافة موازنات الصناديق في حالة ضرورة بقائها بالموازنة العامة للدولة لتكون الوعاء الوحيد للمالية العامة باليمن، بمعنى أن كل إيرادات أوجه أنشطة الدولة تتوّل إلى الموازنة العامة للدولة، وكل نفقات الدولة على أنشطتها تصرف من الموازنة العامة للدولة.

ثانياً: الآليات المرتبطة بالموازنة العامة والحسابات الخاصة

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة. بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية. من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية والعلمية، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة¹⁶⁸، ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى. وذلك بعد أن تفاقم العجز في موازنات هذه الدول بصورة كبيرة. وأدى إلى

¹⁶⁷ (تنص المادة (5) من القانون رقم (22) لسنة 1995 والمعدل بالقانون رقم (27) لسنة 2000 بشأن إنشاء صندوق صيانة الطرق على أهداف هذا الصندوق والمتمثلة في الآتي:

- 1- توفير موارد مالية لتنفيذ مشاريع صيانة وتحسين الطرق.
- 2- تبسيط إجراءات تمويل تنفيذ مشاريع.
- 3- حصر وتحديد شبكات الطرق في الجمهورية.
- 4- الإشراف على إدارة وتشغيل محطات الأوزان والأبعاد الكلية لمركبات النقل الثابتة والمتحركة على جميع الطرق في الجمهورية.
- 5- وضع الخطط العامة لصيانة مشاريع شبكات الطرق في الجمهورية.

¹⁶⁸ تعرف الموازنة العامة " بأنها خطة تتضمن تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية" أنظر: مؤيد عبدالرحمن الدوري وآخرون، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص12. فيما عرفها البعض بأنها " تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة، تكون عادة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية، ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية" أنظر: حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة، مجلة الحقوق، مجلة علمية فصلية، المجلد(4) العدد(18)، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2012، ص 75. كما عرفها المشرع اليمني بأنها " الجداول الشاملة لجميع الإيرادات المقدر تحصيلها وجميع النفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية". انظر: المادة(2) من القانون رقم(8) لسنة 1990 بشأن القانون المالي. وعلى ضوء ذلك نرى أن الموازنة هي " عبارة عن خطة مالية تحدد بنود الإنفاق الحكومي لسنة مالية قادمة في ضوء توقعات الدولة لأوجه الإنفاق التي تحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية و الأساسية ، وتقدر الموارد الإيرادات المتوقعة التي تغطي تلك النفقات بما تملكه الدولة من سلطة للوصول إلى توازن الموازنة مع ضرورة اعتماد تلك النفقات من السلطة التشريعية في البلد لإكسابها الصفة القانونية".

د. أكرم صالح علي العجي

المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام. وهكذا أصبحت الموازنة العامة للدولة. تلعب أدواراً هامة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسياً، واجتماعياً، واقتصادياً؛ بل وامنياً أيضاً. الأمر الذي جعلها محور الاهتمام والتركيز من كافة قطاعات المجتمع¹⁶⁹. وقد اكتسبت الموازنة أهميتها من حاجة الحكومات المختلفة إليها، على عكس فلسفتها بإدارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية في هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقاماً صماء، بل أرقاماً ناطقة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقاً ويحدد لها فترة زمنية معينة¹⁷⁰.

لكن وعلى الرغم من الأهمية التي تحتلها الموازنة العامة في صنع السياسات وتحقيق الحاجات، إلا أنها قد تشكل إحدى آليات الفساد والإفساد في بلد ما، في ظل ضعف ومحدودية الرقابة بكل صورها وغياب الشفافية والمساءلة، وضعف وهشاشة المجتمع المدني. والتي عادةً ما يستغل المفسدون هذا الضعف في الاستئثار بموارد الدولة من خلال اقتطاع جزء من الموارد العامة وتوريدها إلى حسابات خاصة، وعادةً ما تنشئ هذه الحسابات بأسماء مختلفة تتبع بعض وحدات القطاع الحكومي، ونظراً لإنشاء هذه الحسابات خارج إطار الموازنة العامة للدولة، فلا تعرض تفاصيلها على البرلمان. بمعنى عدم خضوعها للرقابة، وبالتالي يستأثر المفسدون على موارد هذه الحسابات. إضافة إلى ذلك قيد يتم استغلال الموازنة العامة لكسب الولاءات وشراء الذمم، والإنفاق خارج إطار ما حددته بنودها، وبما يحقق المصالح الخاصة، كما يتم إدراج اعتمادات إجمالية في الموازنة العامة للدولة كأرقام مستقلة لبعض الجهات، الأمر الذي يحد من عملية الرقابة على هذه الموازنات، ويسهل من تحقيق المصالح الخاصة، ويضعف من مستوى تحقيق هذه الموازنات للأهداف المنشأة من أجلها.

ونظراً لضعف ومحدودية الرقابة على وحدات ومؤسسات الجهاز الحكومي، فإن الموازنة العامة للدولة تعد أكثر عرضة للفساد، كما تعد أحد أدواته، حيث يتم تخصيص اعتمادات مفتوحة وغير مبوبة، تنفق منها السلطة العليا دون حدود أو ضوابط، كما يتم تخصيص اعتمادات كبيرة للمؤسسة العسكرية والأمنية، غير قابلة للمناقشة أو للمساءلة، وأخرى لقطاع المشايخ (ميزانية شؤون القبائل)؛ بالإضافة إلى الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة في الشهر الأخير من كل سنة¹⁷¹. وفي نفس الوقت هناك عبئاً كبيراً في الموازنة العامة للدولة يؤدي إلى زيادة العجز ويجعل من الصعب التخلص من النفقات العبثية، لأن المستفيد منها هم أصحاب النفوذ¹⁷².

1- الموازنات ذات البند الواحد والاعتمادات الإضافية:

¹⁶⁹ (حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر، مرجع سابق، ص 24.

¹⁷⁰ (حسن سلوم ومحمد المهيني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد(64) لسنة 2007، كلية التجارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، ص95.

¹⁷¹ (يحيى صالح محسن، خارطة الفساد في اليمن، مرجع سابق، ص 70.

¹⁷² (نفس المرجع، ص 71، نقلاً عن صحيفة المصدر، حوار مع وزير المالية السابق، سيف العسلي.

د. أكرم صالح علي العجي

يهدف إعداد الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق الرقابة الدستورية، والاقتصادية، والمالية على الإنفاق العام، والإيرادات العامة، لذا فإن حُسن الإدارة المالية يتوقف بالقدر الأكبر على مدى الشفافية التي تتسم بها الموازنة العامة للدولة سواء في الإعداد أو العرض وفي المناقشة والإقرار، فالشفافية تساعد المواطنين على متابعة طرق تدبير شئون الدولة، وتسهم في الرقابة على السلطة التنفيذية. وهي تتطلب نشر المعلومات حول المراحل المختلفة للموازنة العامة للدولة، وتشترط الشفافية توفير المعلومات الدقيقة في موازنتها، وافساح المجال للاطلاع عليها لتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد، وهو ما ينعكس على توطيد نظم إدارة الحكم الصالح.

ولا شك أن مقدار الشفافية التي تتسم بها الموازنة العامة للدولة يعد أحد المعايير الأساسية للحكم على حُسن إدارة المالية العامة، بجانب فعالية وسلامة السياسة المالية. وبالنظر إلى واقع الموازنة العامة للدولة في اليمن، ومن وجهة نظرنا فهي تتسم بعدم وضوح أهدافها وأرقامها، وبعدم الدقة في توزيع مخصصاتها المالية على وحدات الجهاز الحكومي، نظراً لمنح بعض الجهات موازنات أحادية - رقم واحد - بالموازنة العامة واعتماد موازنات إضافية في نهاية بعض السنوات المالية.

1.1- الموازنات ذات البند الواحد (ذات الرقم الواحد في الموازنة العامة)

تتمتع بعض الجهات أو الوحدات الحكومية في بلادنا بإعطائها مزايا أو استثناءات دون غيرها من الجهات الحكومية فيما يتعلق بموازناتها حيث يتم ادراج موازنة تلك الجهات، بند واحد (مستقل) بالموازنة العامة للدولة، أي تعطى لها اعتمادات إجمالية توضع رقماً واحداً في الموازنة العامة، ويتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة. وتضم هذه المجموعة كلاً من موازنة القوات المسلحة والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ورئاسة الجمهورية، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والقضاء.

ولا شك أن هذا الاجراء فيه تعميم كبير على إنفاق المال العام المخصص لهذه الجهات، لأنه يضعف من الرقابة عليها ويجعلها أكثر عرضة للهدر والعبث، ولبيان مظاهر الفساد المرتبطة بتلك الموازنات، نورد أهم صور الفساد المتعلقة بموازنة قطاع الدفاع على سبيل المثال، كونهما تستحوذ على نسبة 13-17% من إجمالي عام الإنفاق العام.

عادةً ما يتم تخصيص اعتمادات كبيرة للمؤسسة العسكرية (وزارة الدفاع) كبند مستقل بالموازنة العامة للدولة، الأمر الذي يترتب عليه قيام النخب العسكرية بتوزيع مخصصاتها المالية وتنفيذها بالطريقة والكيفية التي تقررها، وتحقق مصالحها الخاصة، و بما أن هذه الموازنة لا تخضع للمناقشة أو المساءلة، فأنها تعد أحد مصادر نهب الأموال العامة، وما يؤكد ذلك ما أوضحته إحدى التقارير الصحفية عن وجود عدد من الألوية العسكرية تتبع بعض المشايخ كألواء الشهيد الزبييري، الذي كان يتبع إحدى الشخصيات الاجتماعية الكبيرة في اليمن خلال الفترة 1994 — 2003، وقد أوضح التقرير الصحفي أن الزعيم القبلي حسب إفادة أحد الضباط المتقاعدين كان يستلم مرتبات حوالي (16) الف مقاتل ونحو (40) الف لتر بنزين شهرياً. إضافة إلى ذلك فقد كشف التقرير أن التجنيد في الجيش

د. أكرم صالح علي العجي

اليمني عبارة عن حصص توزع على مشايخ القبائل وبعض النافذين، كلاً حسب نفوذه القبلي والاجتماعي بعيداً عن أية ضوابط مهنية أو عسكرية، وما يؤكد ذلك حسبما أظهره التقرير قيام وزير الدفاع في تاريخ 2007/9/30 بتجنيد مائة شخص لأحد مشايخ صعدة، ومائتين شخص حسب اقتراح رئيس هيئة الأركان في 2007/3/1، كما تم تجنيد (600) شخص من أبناء محافظة الجوف بنظر عدد من المشايخ. وهناك العديد من فضائح الفساد التي أظهرها التقرير، والتي لا يتسع المجال لذكرها¹⁷³.

إضافة إلى ذلك وحسب ما أوضحناه آنفاً فإن نخبة الجيش تشارك في الفساد بشكل كبير، حيث يحصل القادة والضباط على موازنات تعتمد على عدد الجنود الذين تحت إمرتهم، ولذلك فمن مصلحة هؤلاء القادة تضخيم عدد الجنود الذين تحت قيادتهم عن طريق استخدام ظاهرة (الجنود الوهميين)، فبينما يبلغ الجيش اليمني 100 ألف جندي (60 ألف جندي نظامي + 40 ألف جندي احتياطي)، يقدر عدد الجنود الوهميين بثلاث طاقم الجيش¹⁷⁴.

1.2- الاعتمادات الإضافية

تعد الاعتمادات الإضافية شكل من أشكال الفساد، وإحدى الآليات التي عن طريقها يتم الاستئثار بجزء من موارد الدولة، حيث يتم استخدام هذه الاعتمادات من قبل مراكز النفوذ للاستيلاء على جانب من موارد الدولة الإضافية الناتجة عن الزيادة في الارتفاعات السعرية في قيمة المشتقات النفطية والضريبية، وتعتبر هذه الاعتمادات ميزانيات إضافية، حيث تقوم الحكومة بتقديم طلبات الاعتمادات الإضافية إلى البرلمان في الشهرين الأخيرين من كل عام. وتعد طلبات الاعتمادات الإضافية إجراء مخالف للقانون المالي رقم (8) لسنة 1990، والذي يحضر عملية فتح الاعتماد الإضافي، إلا في الحدود الطارئة والضيقة لمواجهة نفقات ملحة غير قابلة للتأجيل¹⁷⁵، غير أن الحكومة اليمنية قد اعتادت على هذا الإجراء سنوياً وخاصة منذ العام 2000، حيث وقد بلغت إجمالي قيمة الاعتمادات الإضافية من العام 2000 وحتى العام 2008 مبلغ (2.404.924) أثنين تريليون و أربعمائة وأربعة مليار وتسعمائة وأربعة وعشرين مليون ريال، وقد تراوحت نسبة هذه الاعتمادات ما بين 15% - 54% من إجمالي النفقات العامة للموازنة السنوية خلال تلك الأعوام¹⁷⁶.

بناءً على ما كشفه تقرير لجنة الشؤون المالية بالبرلمان، حول مشروع قانون فتح الاعتمادات الإضافية خلال العام المالي 2007، فإن الحكومة اعترفت أمام اللجنة البرلمانية بأنها صرفت

¹⁷³ (محمد العبسي، تضاعف أعداد الجنود سنوياً من عشرة آلاف جندي في 2002 إلى عشرين الف جندي في 2010، للمزيد من التفاصيل أنظر صحيفة يمن تودي الرابط التالي: تاريخ زيارة الموقع: 2013/4/7.

<http://www.yementoday.net/2009-04-15-12-24-00/7868->

[2013-01-05-20-24-55.html](http://www.yementoday.net/2013-01-05-20-24-55.html)

¹⁷⁴ (الفساد في اليمن، تقرير وكالة التنمية في اليمن، مرجع سابق، ص6.

¹⁷⁵ (تنص المادة (31) من القانون المالي رقم(8) لسنة 1990 على أنه (يجب أن تكون طلبات الاعتمادات الإضافية في أضيق الحدود وأن تقتصر على حالات الضرورة القصوى لمواجهة تجاوزات لا سبيل لتجنبها)

¹⁷⁶ (يحيى صالح محسن، خارطة الفساد، مرجع سابق، ص172.

د. أكرم صالح علي العجي

مبلغ (160.242) مائة وستين مليار ومئتان واثنين وأربعون مليوناً، ونسبة 58% من إجمالي الاعتمادات الإضافية، قبل عرضها على البرلمان للموافقة على هذه الاعتمادات، الأمر الذي يعد انتهاكاً للدستور من قبل الحكومة¹⁷⁷، والذي ينص على أنه "يجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة، وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون"¹⁷⁸، الأمر الذي يدل على أن عملية طلب الاعتمادات الإضافية وعرضها على البرلمان تمثل عملية شكلية لإضفاء المشروعية على عملية الصرف، حيث والحكومة تقوم بعملية الصرف ومن ثم تعرضها على البرلمان للمصادقة عليها، حسب الاعتراف السابق للحكومة أمام البرلمان.

ما يجب الإشارة إليه هو أن مضمون طلبات الحكومة للاعتمادات الإضافية وطريقة تقديمها بصورة متكررة هي إجراء غير قانوني تمارسه الحكومة سنوياً، حيث وإن معظم النفقات التي يطلب لها اعتماد إضافي لا تحمل طابع الاستعجال، ويمكن تأجيل البنود المطلوبة في الاعتمادات الإضافية إلى موازنات السنة المالية التالية.

وبالنظر إلى توزيع الاعتمادات الإضافية على مستوى الأبواب خلال الفترة من 2004 — 2007 فقد اتسمت بعبثية شديدة، من حيث استحواد الإنفاق الجاري (نفقات التسيير) على معظم الاعتمادات ولم يحظى الإنفاق الاستثماري (نفقات التجهيز) خلال الفترة نفسها، إلا على مخصصات محدودة لم تتجاوز نسبتها 20%، 25%، 27%، 29% على التوالي، ومع ذلك لا يمكن اعتبار ما خصص للإنفاق الاستثماري هنا إنفاقاً فعلياً كون الكثير من المشاريع الواردة الموزعة عليها تلك المخصصات هي مشاريع غير مدرجة في خطط التنمية، وتنفذ بتوجيهات عليا بصورة مرتجلة وغير مدروسة، دون العودة إلى المؤسسات الرسمية، والبعض الآخر من تلك المشاريع يتكرر تخصيص اعتماداتها في أكثر من موازنة مالية سنوية وفي أكثر من اعتماد إضافي¹⁷⁹.

إضافة إلى أن معظم موارد الاعتمادات الإضافية يتم تخصيصها لكل من وزارتي الدفاع والداخلية والأمن ولرئاسة الجمهورية، ولما يسمى بالاعتمادات المركزية، ومن خلال بيانات الجدول رقم (8) أدناه. يتضح أن الاعتمادات المركزية قد استأثرت خلال الفترة 2005-2007 على أكثر من 728.3 مليار ريال، وبما يمثل 63%، أي قرابة ثلثي قيمة الاعتمادات الإضافية، و 216.6 مليار ريال للدفاع 19%، و 23.5 مليار ريال للداخلية والأمن، إضافة إلى 13 مليار ريال لرئاسة الجمهورية، في حين أن ما تم تخصيصه لقطاع الصحة — وللمقارنة - لم يتجاوز قيمته من تلك الاعتمادات 2.9 مليار ريال أي ما نسبته 0.2% فقط، منها مئتا مليون ريال لمشروع لم يتم إنجازه، وهو ما كان مفترض إنفاقه لتجنيد الطالبات في الخدمات الصحية؛ أما التعليم فكان نصيبه أيضاً هامشياً ولم يزد عن 8.4 مليار ريال ونسبة 0.7%. أي أن مجمل تخصيصات هذين القطاعين برغم ضآلتها تدرج ضمن النفقات الجارية (التشغيل)

¹⁷⁷ نفس المرجع، ص 173.

¹⁷⁸ المادة (89) من الدستور.

¹⁷⁹ يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 174-175.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

لا الاستثمارية. أما الاعتماد الإضافي للعام 2008، فقد حجت الحكومة عنه، ولأول مرة، البيانات المتعلقة بتفاصيل وحجم الاعتمادات المخصصة لوزارات الدفاع والداخلية والأمن والاعتمادات المركزية¹⁸⁰. ولتوضيح بيانات ذلك نرفق الجدول التالي:

جدول رقم (8) أهم الجهات المهتمشة والجهات المستأثرة بالاعتمادات الإضافية خلال الفترة (2005-2007) "بالمليار ريال"¹⁸¹

| السنة | قيمة الاعتمادات الإضافية ونسبة المخصصات المركزية إلى إجمالي اعتمادات | | | مخصصات قطاع الدفاع والداخلية ونسبتها إلى إجمالي عام الاعتمادات | | | مخصصات قطاع الصحة والتعليم ونسبتها إلى الاعتمادات المركزية | | | |
|----------|--|---------------|-------|--|-------|--------|--|--------|-------|-----------------------|
| | قيمة الاعتمادات | نسبة المخصصات | نسبة | قيمة | نسبة | قيمة | نسبة | قيمة | نسبة | |
| | | | | | | | | | | إجمالي عام الاعتمادات |
| 2005 | 451.146 | 289.312 | 64.1% | 76.055 | 17% | 1.089 | 0.2% | 00.757 | 0.17% | 0% |
| 2006 | 422.369 | 277.644 | 66% | 48.105 | 11.4% | 14.626 | 3.5% | 1.921 | 0.5% | 0.7% |
| 2007 | 278.331 | 161.389 | 58% | 92.405 | 33.2% | 7.796 | 2.8% | 00.2 | 0.07% | 2.5 |
| الإجمالي | 1151.864 | 728.345 | 63% | 216.565 | 19% | 23.511 | 2% | 2.875 | 0.2% | 8.358 |

¹⁸⁰ نفس المرجع، ص 175.

¹⁸¹ (الجدول من تصميم الباحث بالاستناد على يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 202.

د. أكرم صالح علي العجي

إضافة إلى ما أوضحنه في الجدول السابق من اختلالات مصاحبة لتوزيع هذه الاعتمادات، فإن ما يلفت نظرنا هو تنامي الاعتمادات الإضافية من عام إلى آخر، وللمزيد من التوضيح نرفق الجدول رقم (9).

جدول رقم (9) بين حجم الاعتمادات الإضافية وخلال الفترة من 2005-2008 مقارنة بتقديرات الموازنة العامة¹⁸²

| السنة المالية | تقديرات النفقات في الموازنة العامة (بالمليار) | قيمة الاعتماد الإضافي (بالمليار) | نسبة الاعتماد الإضافي إلى إجمالي النفقات % |
|---------------|---|----------------------------------|--|
| 2001 | 501.882 | 75.351 | 15% |
| 2002 | 531.829 | 100.915 | 19% |
| 2003 | 668.401 | 108.846 | 15.8% |
| 2004 | 744.602 | 188.500 | 25.3% |
| 2005 | 836.379 | 451.146 | 54% |
| 2006 | 1.179.953 | 422.369 | 36% |
| 2007 | 1.622.491 | 278.331 | 17.2% |
| 2008 | 1.829.585 | 660.448 | 36.1% |

2- الحسابات الخاصة (ح/الجارية)

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن الموازنة العامة للدولة تتأسس على مجموعة من القواعد، والأسس من أجل ضمان سلامة البناء المالي للدولة، وفاعلية السياسات المالية، والنقدية، والاستثمارية المتبعة في تنشيط دورة الإنتاج والتسويق من ناحية، أو الحد من الضغوط التضخمية، وارتفاع الأسعار الضارة بأفراد المجتمع من ناحية أخرى، ومن هنا جاءت القواعد الملزمة لوضع الموازنة العامة للدولة، ومن أبرزها مبدأ وحدة الموازنة، وشمولها لكافة الموارد وأوجه الإنفاق، وعدم تجنيب أي نوع من الموارد العامة أو جزء منها عن موارد الموازنة العامة، وعدم إجازة تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة، مهما كانت الأسباب إلا بقانون، وخروجاً على هذه الأحكام والمبادئ ظهرت موازنة تحت مسمى "الحسابات الخاصة" في

¹⁸² يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 204.

ملاحظه لم يتمكن من الوقوف على الاعتمادات الإضافية للفترة 2009-2012، نظراً لعدم تمكنا من الحصول على بياناتها من قبل الجهات المختصة.

د. أكرم صالح علي العجي

النظام المالي اليمني ، والذي بدأ فعلياً منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي كظاهرة بأكثر من حساب في أكثر من جهة حكومية في الجهاز الإداري للدولة، ثم استمر كسلسلة متتالية بقرارات ولوائح بإنشاء حسابات خاصة مستقلة عن الموازنة العامة للدولة، تمول من مصادر مختلفة. ونتيجة لذلك فقد تكاثرت الحسابات الخاصة في السنوات الماضية وتجاوزت العشرات.

مما لا شك فيه أن قيام بعض وحدات الجهاز الحكومي بإنشاء وفتح حساب خاص، لغرض تجنيب جزء من مواردها في تلك الحسابات والصرف منها مقابل أنشطة وخدمات معظمها مرصود لها اعتمادات في موازنة تلك الوحدات، بما يخل بمبدأ شمولية الموازنة، وإظهار نتائج التنفيذ الفعلي لموازنة تلك الوحدات على غير حقيقتها ، أي خلافاً لواقع الموازنة الفعلية، يعد انتهاكاً واضحاً للدستور والقانون المالي، حيث ينص الدستور على أن "إنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها و الإعفاء منها لا يكون إلا بقانون"¹⁸³ ، حيث وعادةً ما تُشئ هذه الحسابات بموجب قرارات وزارية وليست قوانين ، فيما نص القانون المالي على أنه "يتم تقدير الإيرادات دون أن تخصص منها أية نفقات ولا يجوز تخصيص إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون..."¹⁸⁴ ، كما نص القانون نفسه على أنه "يجب على جميع الجهات أن تعمل على تحصيل الإيرادات المنوطة بها وفقاً للقوانين المنشئة لها ولا يجوز تجنيب أي نوع من الإيرادات أو جانب منها نقداً أو عيناً بعيداً عن إيرادات الموازنة العامة"¹⁸⁵ . ومن خلال المادتين السالف ذكرهما، يلاحظ أن موارد الحسابات الخاصة تستقطع من الموارد العامة للجهات التي أنشأت هذا الحساب، وتخصص لمواجهة نفقات معينة.

إضافة إلى أن موارد هذه الحسابات تخصيص للإنفاق على بنود وأنواع محددة ركزت في الأساس لنفقات تشغيلية نوعية، ومن ثم تحولت إلى نفقات (مكافآت ، وحوافز ، مساعدات... الخ)، تصرف على جميع العاملين في الوحدة المنشأة لهذا الحساب، كما يتم صرف بعض موارد هذه الحسابات على موظفين من خارج الجهة المنشأة لهذا الحساب، مما أدى إلى خروج هذه الحسابات عن المسار المستهدف لإنشائها، وبروز ظاهرة التوسع في الإنفاق على مجالات أخرى غير التي خصصت من أجلها هذه الحسابات، الأمر الذي جعل منها أحد أدوات النهب والفساد في اليمن.

هذا وقد كشف الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في تقريره السنوي للعام المالي 2010 عن قيام أحد عشر وحدة حكومية باستقطاع مبالغ مالية من الإيرادات العامة وتوريدها إلى حساباتها الخاصة البالغ عددها (23) حساب. بالمخالفة لأحكام القانون المالي ولائحته التنفيذية، التي لا تجيز تجنيب أي نوع من الإيرادات لمواجهة أي أوجه للصرف إلا بقانون. وقد بلغ إجمالي المبالغ الموارد إلى تلك الحسابات مبلغ (8.746.805.893) ريال ومبلغ (145.029.530) دولار . فيما بلغ إجمالي المبالغ المهذرة مبلغ (7.168.126.126) ريال،

¹⁸³ (المادة (13) الفقرة (ب) من الدستور الجمهورية اليمنية المقر بتاريخ 20/2/2001.

¹⁸⁴ (المادة (16) من القانون المالي رقم (19) لسنة 1990.

¹⁸⁵ (المادة (25) من نفس القانون السابق الذكر.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

و(75.923.723) دولار¹⁸⁶، حيث تم صرف معظم تلك المبالغ في أوجه صرف لها اعتمادات مدرجة في موازنة الجهات المنشئة لهذه الحسابات، كما تم تصرف العديد من المبالغ لأشخاص وجهات لا علاقة لها بأنشطة وأعمال الجهات الصرافة للمبالغ. وللمزيد من الإيضاح نرفق الجدول رقم (10).

جدول رقم (10) يبين حجم الهدر والعبث بالمال العام عبر هذه الحسابات (على سبيل المثال)¹⁸⁷

| أسم الجهة | أسم الحساب | إجمالي الموارد | إجمالي المهدرة | المبالغ المتصرف | المتصرف لغير الأغراض المخصصة |
|-------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|------------------------------|
| بالريال | | | | | |
| م/الضرائب | حافظ المبيعات | 1,568,378,015 | 1,544,272,647 | 907,801,000 | 353,887,612 |
| | غ/كبار المكلفين | 319,414,966 | 315,039,415 | 39,041,142 | 57,807,065 |
| | الغرامات | 147,001,820 | 140,437,025 | 149,437,025 | 8,812,000 |
| م/الجمارك | الغرامات | 430,631.342 | 408,126,464 | 175,333,965 | 8,812,000 |
| | التربيتك | 3,219,951,198 | 1,839,324,002 | 497,791,324 | 183,553,861 |
| م/السبعين | دعم/شعبي | 276,548,663 | 263,060,341 | 199,549,134 | لا يوجد |
| بالدولار | | | | | |
| وزارة النفط | ح/متعددة | 140,032,416 | 71.006.248 | 1,573,965 | لا يوجد |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق تبين أن الحسابات الخاصة تعد إحدى آليات الفساد، فمن خلال عينة الدراسة تبين مستوى الهدر والعبث بالموارد العامة للدولة، حيث أوجه الصرف التي صرفت فيها المبالغ الواردة أعلاها لا تعود في معظمها بأي فائدة على مؤسسات الدولة، أو على أبناء المجتمع، حيث ما يتم استقطاعه من الموارد العامة، وتوريده إلى هذه الحسابات ينفق ويصرف على فئة معينة من أبناء المجتمع، دون وجود أي عائد أو جدوى من هذا الإنفاق، وبهذا فإن الحسابات الخاصة تمثل مصدر نهب للأموال العمومية.

¹⁸⁶ تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2010، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 258.

¹⁸⁷ يقصد بالحرف (م) مصلحة أو مستشفى. تم الاكتفاء بالإشارة إلى حجم الفساد الممارس عبر بعض الحسابات الخاصة لعدد معين من وحدات الجهاز الحكومي. تم إعداد الجدول بتصرف بالاستناد على تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2010 مرجع سابق، ص 260-273.

د. أكرم صالح علي العجي

الأمر الذي يثبت حقيقة تكالب قوى الفساد للاستئثار على جزء من الموارد العامة عبر هذه الحسابات، والتي تعد مرتعاً خصباً للفساد ... ابتداءً من عملية انشائها، التي تعد مخالفة دستورية، وقانونية، مروراً باستقطاع جزء من الإيرادات العامة وايداعها في هذه الحسابات، وانتهاءً بالتصرف فيها وبطريقة الإنفاق منها، والتي تتم عادةً بصورة مخالفة للقوانين المالية واللوائح المنشأة لها. وبالرجوع إلى الخدمات والأنشطة التي تقدمها هذه الحسابات، نلاحظ أنها تقدم خدمات هي أصلاً قائمة من مهام واختصاصات الوحدات المنشأة لها، والذي بموجبها تحصل على موازنة لتنفيذ هذه المهام والاختصاصات.

تأسيساً على ذلك نرى، أن هناك ازدواجية في الإنفاق على المهام في الوحدات المنشأة لهذه الحسابات، هذا فضلاً على أن القائمين عليها هم العاملون أساساً في تلك الوحدات، كما أنها تؤدي أعمالها ليس فقط باستخدام موظفيها الأساسيين لكنها تستخدم أيضاً أصول وممتلكات هذه الوحدات. من هنا نرى أن إنشاء هذه الحسابات مخالفة قانونية، حيث وقد شكل التوسع في إنشائها إهداراً لموارد الدولة، وإخلالاً لمبدأ شمولية الموازنة، والذي بمقتضاه يجب أن تدرج كل موارد الدولة ونفقاتها في إطار واحد حتى يسهل رقابتها ومتابعتها، وبالتالي لا يجوز إنشاء هذه الحسابات خارج النظام المالي والمحاسبي المتبع في الدولة.

وعليه يجب إعادة النظر في هذه الحسابات نتيجة لخطأ وجودها، والتي لا تكمن فقط في تعزيزها لآليات الفساد، وإنما في خلق تيارات مالية ونقدية خارج نطاق مراجعة ورقابة الإدارة المحاسبية. وإذا كانت هذه هي آليات وطرق ممارسة الفساد في الجهاز الحكومي، فما هو واقع هذه الظاهرة؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في المبحث التالي:

المبحث الثاني: الفساد من واقع التقارير المحلية والدولية

أضحى الفساد في اليمن بمثابة وباء مدمر يبتلع مقدرات وموارد التنمية، ويجهض الجهود الرسمية والمجتمعية وأية محاولات لإصلاح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، كما أنه استنزف ومازال يستنزف موارد البلاد الشحيحة، ويُحرم خزينة الدولة منها، ويقف عائقاً أمام قدوم الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

ومما لا شك فيه أن حجم ومظاهر الفساد تتفاوت من بلد لآخر، وتباين حدته ومدى تغلغه في أجهزة ومؤسسات الدولة، إلا أن مخاطره تزداد في اليمن وتشتد وطأتها، نظراً لشحة موارد البلاد وتفاقم حدة الأزمات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وتراكم أعباء التنمية الملقاة على كاهل الحكومة تجاه مجتمع يتسم بالنمو السكاني المتسارع، مُثقل بالفقر والبطالة وارتفاع نسبة الأمية والجهل والمرض.

نتيجة للآثار المدمرة التي تتركها ظاهرة الفساد على الدول والمجتمعات، فقد حظيت هذه الظاهرة باهتمام دولي، وبرزت على الساحة الدولية العديد من المؤسسات والمنظمات الحكومية، وغير الحكومية الناشطة في مجال مكافحة الظاهرة. حيث أصبح الفساد يتصدر جداول أعمالها. وعادةً ما تقوم هذه المؤسسات بإصدار تقارير سنوية تبين مستوى الظاهرة في الدول التي شملتها تقاريرها، بشكل مباشر من خلال إجراء الدراسات والمسوحات الميدانية

د. أكرم صالح علي العجي

لقياس هذه الظاهر أو بشكل غير مباشر من خلال تقييم الأوضاع السياسية، أو الاقتصادية، أو المالية، أو الإدارية للدولة، وبيان جوانب النجاح والفشل للدولة وعلاقتها بالفساد. لذا، فإن الساحة العالمية أصبحت مليئة بالعديد من التقارير الصادرة عن جهات مختلفة. وبالنسبة لليمن فقد أصبحت صورتها حاضرة في معظم هذه التقارير، هذا وقد وصفت البعض من تلك التقارير حالة الفساد في بلادنا بالخطيرة، فيما أشارت البعض منها إلى أن بلدنا من بين الدول الأكثر فساداً في العالم، وعلى الرغم من الأهمية التي تحتلها هذه التقارير، إلا أنها لا تشير إلى حجم الفساد الفعلي في البلد المعنية، حيث ومعظم هذه التقارير تقارير إدراكية، تعتمد في قياسها للظاهرة في دولة ما على وجهة نظر فئة معينة.

بالإضافة إلى التقارير الدولية فهناك التقارير المحلية الصادرة عن الأجهزة الرقابية، والتي من خلالها يمكن قياس مستوى الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة، لكن ما يؤخذ على تقارير هذه الأجهزة أنها تركز على نوع معين من الفساد، وهو الفساد المالي المتعلق بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وتغفل بقية أنواع الفساد الأخرى، كما أن بعض وحدات الجهاز الحكومي لا تخضع لرقابة الأجهزة المعنية بالرقابة على الأموال العمومية.

لهذا فمن الصعب قياس وحصر حجم الفساد الفعلي في ا، أو بيان تكلفته الحقيقية- نتيجة لما سبق ذكره- إضافة لعدم توفر البيانات الكافية لبيان حجم وواقع هذه الظاهرة، لكونها مواضيع ذات سرية عالية حسب اعتقاد الحكومة والأجهزة الرقابية. لكن سنحاول رصد الظاهرة من خلال المعطيات المتوفرة لدينا. و سيتم تخصيص (المطلب الأول) لدراسة الفساد من واقع تقارير الأجهزة المكلفة بالرقابة على مؤسسات الدولة، فيما سنخصص (المطلب الثاني) لدراسة الفساد من واقع التقارير الدولية.

المطلب الأول: الفساد من واقع تقارير الأجهزة المكلفة بالرقابة على مؤسسات الدولة

يشكل الفساد أحد أهم التحديات الرئيسية التي تواجهها عملية التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، و الإستثمار في اليمن، وأحد العوامل الأساسية المحيطة للجهود المبذولة للتخفيف من الفقر والحد من البطالة. فانتشار الفساد واتساع نطاقه يضعف النمو الاقتصادي، ويقف عائقاً أمام الاستثمارات الأجنبية والمحلية، ويؤدي إلى سوء إدارة الموارد المالية، والإمكانيات الاقتصادية المتاحة، ويعمل على إهدارها في مجالات وأوجه لا تحفز النمو الاقتصادي، ولا تدفع عجلة التنمية، ولا تخدم الفقراء والعاطلين عن العمل. وتتسع الآثار السلبية للفساد ومخاطره إلى تدمير الأخلاق والقيم الاجتماعية والمبادئ النبيلة ويساهم في ترسيخ القيم الفاسدة.

وإدراكاً من اليمن لمدى خطورة الفساد والمشاكل الناجمة عنه فقد سعت إلى انتهاج السبل الكفيلة للحد — بل للقضاء — على الظاهرة وسلوكياتها. من خلال وضع آليات وانتهاج سياسات تعمل على الحد منه أو محاصرته والقضاء عليه، وذلك ضمن قرارات حكومية تمثلت في إنشاء عدد من المؤسسات الرقابية، وإصدار تشريعات قانونية. وعادةً ما تقوم هذه المؤسسات بإصدار تقارير سنوية، أو دورية عن نتائج أعمالها الرقابية، وتوفر هذه التقارير مقاييس ومؤشرات بالغة الأهمية لقياس مستوى تفشي الفساد، حيث وهذه التقارير تعكس ما

د. أكرم صالح علي العجي

تم كشفه، وليس ما حدث فعلاً، وتتميز هذه التقارير بأنها تقدم بيانات يمكن إخضاعها للتحليل والخروج منها باستنتاجات عن واقع الفساد.

ونظراً لما تمثله تقارير المؤسسات الرقابية من أهمية في الكشف عن واقع الفساد، فما هو حجم الفساد المكتشف من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؟ وهل تعكس تقارير مجلس النواب، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد حجم الفساد الفعلي في وحدات الجهاز الإداري للدولة؟.

أولاً: الفساد من واقع تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

يعد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وأمثاله في الدول الأخرى، أحد الوسائل التي أنشأتها الحكومات لممارسة عملية الرقابة على الأداء المالي والإداري للوحدات الحكومية وتطوير أدائها. لذلك يعد الجهاز أحد أهم الأجهزة المناط بها كشف أوجه الفساد والتلاعب بالمال العام، وقد أعطى القانون للجهاز صلاحيات واسعة في هذا المجال. وقد منحه القانون عدة اختصاصات، وكل هذه الاختصاصات لا تخرج عن إطار المحافظة على الأموال العامة، حيث يمارس الجهاز الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي، وكذا الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة؛ بالإضافة إلى الرقابة القانونية، وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية¹⁸⁸. وعلى هذا الأساس يقوم الجهاز بممارسة عمله بشكل دوري في كل عام، ويصدر الجهاز تقارير دورية على مدار العام عن نتائج أعماله وتتمثل أهم تلك التقارير في الآتي:

- التقرير الفصلي للجهاز ويتعلق بالأنشطة المختلفة للوزارات والوحدات الإدارية ويصدر التقرير أربع مرات في العام.

- تقرير الجهاز عن الحساب الختامي للدولة ويصدر هذا التقرير مرة كل عام.

- تقرير الجهاز عن سير عملية الاقتراض وهذا التقرير نصفى يصدر منه تقريران خلال العام.

- التقارير الخاصة المتعلقة بأي تكليف للجهاز من رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

تأسيساً على ذلك فإن الجهاز يقوم بدورٍ فعالٍ في الكشف عن الفساد، بحكم ما له من صلاحيات رقابية على وحدات الجهاز الإداري للدولة والسلطة المحلية، بالإضافة إلى القطاع الاقتصادي. ويستمد الجهاز دوره من الفحص المهني للهيكل الرقابية في تلك الوحدات، وأيضاً في القيام بفحص ومراجعة حسابات تلك الجهات، بالإضافة إلى فحص ومراجعة ما تعده تلك الجهات من قوائم وتقارير مالية. ويكون على الجهاز الكشف عن مختلف مصادر الفساد المرتبطة بهذه الهياكل الرقابية وبحسابات والقوائم المالية للوحدات الخاضعة لرقابته.

ومن خلال الدور المحوري الذي يقوم به الجهاز في الرقابة على وحدات ومؤسسات الدولة، يمكن لنا الكشف عن حجم الأموال المهترئة نتيجة الممارسات الفاسدة من واقع مخرجاته الرقابية، ويمكن لنا — أيضاً — إيضاح مدى تأثير وفاعلية هذه التقارير من عدمها على وحدات الجهاز الإداري للدولة.

1- حجم الأموال المهترئة نتيجة الممارسات الفاسدة

¹⁸⁸ (المادة (5) من قانون الجهاز رقم (39) لسنة 1992.

د. أكرم صالح علي العجي

سبق وأن أشرنا إلى أنه من الصعب حصر وقائع ومظاهر الفساد أو تكلفتها الحقيقية، لعدة أسباب لعل أهمها عدم توفر البيانات الكافية والدقيقة حولها، ولكونها مواضيع ذات سرية عالية حسب اعتقاد الحكومة. حتى وإن توفرت بعض هذه البيانات فإنها غالباً ما تركز على نوع معين من الفساد وإغفال بقية الأنواع الأخرى. ونظراً لما تمثله تقارير الجهاز من أهمية كبرى في الكشف عن واقع الفساد، وإن كانت حصيلتها متواضعة، وقاصرة عن إعطاء الصورة الكاملة لحجم الأموال المهدره، إلا أنها تزودنا بالعديد من المؤشرات والدلالات، التي من خلالها يمكننا التعرف على حجم وواقع هذه الظاهرة.

وتتمثل أهم المؤشرات والدلالات التي رصدتها التقارير في الآتي:

1.1- التلاعب في تحصيل الإيرادات العامة:

يحدث التلاعب في تحصيل الإيرادات العامة على اختلاف أنواعها من قبل الموظفين المكلفين بتحصيل هذه الأموال، وفي ذلك مساس بنزاهة الوظيفة العامة واستغلال لسلطاتها لتحقيق مكاسب شخصية، وفي الوقت ذاته يتم تحميل المواطنين أعباء مالية غير مقررّة تزيد عما هو مقرر قانوناً، وقد جرم المشرع اليمني في المادة (164) من قانون الجرائم والعقوبات لسنة 1994 سلوك الموظف العام المختص بتحصيل الموارد المالية للدولة المقررة، بموجب القوانين واللوائح، وذلك عندما يطلب أو يأخذ من أحد الأفراد مبلغاً من المال غير مستحق، بل وقد يكون زائداً على المستحق مع علم الموظف بذلك، وأطلق عليها تسمية الغش في تحصيل الرسوم.

وبالنظر إلى مستوى عملية التحصيل فقد اشارت تقارير الجهاز إلى ضعف وقصور الإجراءات الحكومية المتبعة في تحصيل العديد من الموارد العامة للدولة، كما أشارت إلى العديد من الاختلالات وجوانب القصور في البناء المؤسسي والتنظيمي والتشريعي لبعض القطاعات الإيرادية¹⁸⁹. إضافة إلى ذلك فقد أشارت إلى عدم نجاعة السياسة المالية المتبعة من قبل الحكومة في تنمية الموارد، حيث لازالت موارد العائدات النفطية تسيطر على هيكل الموازنة كونها تمثل (70%) من إجمالي حصيلة الموارد العامة وتغطي ما نسبته (59%) من إجمالي الاستخدامات العامة، الأمر الذي يجعل استدامة المالية العامة وتحقيق التنمية الشاملة مرهوناً بأسعار النفط العالمية وحجم الانتاج النفطي¹⁹⁰.

هذا وقد كشفت تقارير الجهاز عن العديد من الإيرادات التي لم تحصل من قبل الأجهزة المعنية . فعلى سبيل المثال لا الحصر¹⁹¹ بلغ إجمالي الديون المستحقة لشركة النفط اليمنية

¹⁸⁹ (على سبيل المثال ضعف البناء المؤسسي والتشريعي لقطاع الثروة السمكية، عدم استكمال منظومة التشريعات الضريبية والجمركية، ضعف البناء المؤسسي والتنظيمي والتشريعي للقطاع النفطي.

¹⁹⁰ (تقرير الجهاز بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2011، القسم الأول الموارد العامة، صنعاء 30 سبتمبر 2012 ص14.

¹⁹¹ (اكتفينا بالإشارة إلى بعض الأمثلة البسيطة للعمليات المتعلقة بضعف التحصيل للموارد العامة نظراً لعدم إمكانية إظهار كافة العمليات وذلك لسعة وتشعب الموضوع وحاجة إلى دراسة مستقلة لتبين جميع مظاهر

د. أكرم صالح علي العجي

لدى المؤسسة العامة للكهرباء مبلغ (241.280.968.837) ريال، وذلك مقابل مسحوبات المؤسسة العامة للكهرباء من مادة المازوت خلال الفترة من مارس 1999 وحتى فبراير 2008¹⁹². إضافة إلى عدم توريد بقية حصة الحكومة من قيمة مبيعات الغاز المسحوب من شركة صافر خلال العام 2011 والبالغ قيمتها مبلغ (3.984.442.467) ريال¹⁹³. كما بلغت حجم الديون المستحقة للمؤسسة العامة للكهرباء مبلغ (63.733.312.845) ريال، والتي لم تحصل حتى 2011/12/31¹⁹⁴. بالإضافة إلى حرمان الخزينة العامة للدولة مبلغ (723.160.259) ريال، نتيجة لعدم عدم خصم وتوريد الضريبة المستحقة بنسبة (15%) عن المبالغ المنصرفة بالزيادة عن صافي المرتبات المستحقة للعاملين بالبعثات الدبلوماسية والقنصليات بالخارج خلال عام 2010 والبالغ قيمتها (4.821.068.391) ريال¹⁹⁵. كما كشفت تلك التقارير عن عدم قيام وزارة الثروة السمكية بتحصيل مبلغ (55.500.000) ريال، وذلك مقابل الديون المستحقة لدى عدد من المستثمرين والشركات العاملة في مجال الاصطياد التجاري والمرحلة من عام 1996¹⁹⁶. كذلك عدم قيام جامعة صنعاء بتحصيل مبلغ (23.357.337) ريال سعودي، مقابل الرسوم المستحقة للجامعة للفترة من (2004-2009)، وذلك مقابل رسوم التعليم عن بعد لمكاتب الجامعة الخارجية المفتوحة في الرياض وجدة بالمملكة العربية السعودية¹⁹⁷.

وعليه فقد أشار تقرير الجهاز للعام 2011 بشكل عام إلى تدني وضعف التحصيل للموارد العامة، حيث تراجعت حصيلة هذه الموارد خلال عام 2011 بمبلغ (82.816.654.577) ريال وبنسبة (4.5%) مقارنة بالحصيلة المحققة خلال عام 2010 البالغة (1.844.458.609.913) ريال¹⁹⁸. الأمر الذي يشير إلى سوء الإدارة، وضعف الاجراءات المتبعة في التحصيل، إضافة إلى تفاقم واستشراء ظاهرة الفساد وإلى ضعف وغياب مبدأ المحاسبة والمساءلة.

1.2 - الصرف بدون ارفاق الوثائق والمستندات المؤيدة لصحة وقانونية الصرف:

ينص القانون المالي ولائحته التنفيذية على أنه لا يجوز صرف أو تسوية أي مبلغ خصماً على اعتمادات الموازنة، إلا مقابل تقديم المستندات المؤيدة للصرف أو التسوية ... مع استثناء هذا

الضعف والقصور في هذا الجانب وعلى مستوى كل نوع ووحدة إنتاجية وخدمية مكلفة بتحصيل الموارد العامة.

¹⁹² (تقرير الجهاز بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2010، القسم الثاني الموارد العامة، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء 2011/10/31 ص 116.

¹⁹³ (تقرير الجهاز للعام 2011، القسم الثاني، إيرادات دخل الملكية ومبيعات السلع والخدمات، ص 139.

¹⁹⁴ (تقرير الجهاز للعام 2011، مرجع سابق، الفصل الرابع نتائج مراجعة الحسابات الختامية للوحدات الاقتصادية، ص 115.

¹⁹⁵ (تقرير الجهاز للعام 2010، قسم الاستخدامات، الجزء الخامس نتائج فحص الجهات، ص 330.

¹⁹⁶ (تقرير الجهاز للعام 2011، القسم الثاني، الجزء الخامس، ص 337.

¹⁹⁷ (نفس المرجع، ص 312.

¹⁹⁸ (تقرير الجهاز للعام 2011، القسم الأول، مرجع سابق، ص 10.

د. أكرم صالح علي العجي

المبدأ على بعض حالات الصرف¹⁹⁹. ورغم وضوح النص القانوني، إلا أن جميع وحدات الجهاز الحكومي وبدون استثناء تتجاهله، ولا تلتزم في العمل بموجبه عند عملية صرف العديد من نفقات التشغيل والتجهيز المدرجة بموازنتها، حيث وقد مثلت عملية الصرف هذه ظاهرة منتشرة في جميع وحدات الجهاز الحكومي على المستوى المركزي والمحلي. ويمكن للمتبع لمخرجات (تقارير) الجهاز سواء السنوية، أو الدورية أن يلاحظ تفاقم هذه الظاهرة، والتي من خلالها تستأثر قنوات الفساد والإفساد على العديد من المبالغ المالية، ونظراً لغياب مبدأ المساءلة والمحاسبة وضعف ومحدودية الرقابة الداخلية بوحدات الجهاز الإداري، فقد مثلت هذه الظاهرة - من وجهة نظرنا - هي الأصل والصرف عن طريق تقديم الوثائق الثبوتية والقانونية هي الاستثناء، وما يؤكد صحة ذلك، ما كشف عنه الجهاز المركزي من خلال رصده المستمر والدائم لهذه الظاهرة في جميع تقاريره الرقابية. ومن خلال إطلاعنا على عينة من التقارير السنوية المشمولة بنتائج الفحص والمراجعة لبعض وحدات ومؤسسات الجهاز الإداري للدولة، فقد بلغ إجمالي ما تم صرفه بدون إرفاق الوثائق والمستندات المؤيدة لصحة وقانونية الصرف، خلال عام 2010 حوالي مبلغ (6.325.239.898) ريال²⁰⁰، فيما بلغ إجمالي المبالغ المنصرفة خلال عام 2011 حوالي (19.692.553.114) ريال²⁰¹.

ما يثير استغرابنا ازاء هذه النوع من الفساد هو تكرار ممارسته وامتداده إلى جميع مرافق ومؤسسات الدولة، حسب ما أوضحته تقارير الجهاز دون إعاراة السلطة التنفيذية العليا، والجهات المختصة، أي اهتمام لتفشي هذه الظاهرة. فهل حقيقةً أصبح الصرف بدون إرفاق الوثائق هو الأصل والصرف بموجب إرفاق الوثائق والمستندات القانونية هو الاستثناء؟

1.3- العهد و السلف المالية:

هي عبارة مبلغ نقدي يصرف لأحد الموظفين المرخص لهم استلام تلك العهدة لمواجهة المتطلبات ذات الصفة العاجلة والملحة التي لا تتطلب التأخير. لقد وضع المشرع اليمني الشروط الناظمة والإجراءات الواجب اتباعها لإنجاز الأعمال والمشاريع التي تستدعي سرعة التنفيذ، فوضع بعض النصوص القانونية التي تجيز للوحدات

¹⁹⁹ (استثنى القانون ولائحة التنفيذية هذا المبدأ على الحالات التالية:

- السلفة المؤقتة التي يرخص بصرفها لأغراض عاجلة.
- المبالغ التي يرخص بصرفها مقدماً وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق على خدمات أو مشتريات أو أعمال.
- السلفة التي تصرف لأحد الموظفين على ذمة بدل سفر ومصروفات الانتقال عن مهمة بالداخل أو الخارج.
- الاعتمادات أو التحويلات التي تفتح بالخارج عن خدمات أو مشتريات أو أعمال. المادة (47-48) من القانون المالي رقم (8) لسنة 1990، والمعدل بموجب القانون رقم (50) لسنة 1999، والمادة (129) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي المعدلة بموجب قرار وزير المالية رقم (1034) لسنة 1999.

²⁰⁰ (هذه المبالغ لا تمثل جميع المبالغ المنصرفة بوحدات الجهاز الحكومي وإنما تمثل عينة لبعض الوحدات المشمولة بعملية الفحص والمراجعة من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة خلال عام 2010، تم تجميع المبلغ بالاستناد على تقرير الجهاز المركزي للرقابة للعام 2010، مرجع سابق.

²⁰¹ (تقرير الجهاز للعام 2011، مرجع سابق.

د. أكرم صالح علي العجي

الحكومية صرف مبالغ مالية كعهد أو سلف على ذمة المشاريع أو الأعمال المراد تنفيذها، والتي لا تتطلب التأخير في إنجازها. وقد أوضحت اللائحة التنفيذية للقانون المالي رقم (8) لسنة 1990 في عدد من نصوصها شروط منحها ومقدارها وطريقة تصفيته، ومساءلة ومحاسبة من قام بعملية الصرف، والمسلم له السلفة في حالة عدم تصفيته عند الانتهاء من إنجاز الغرض الذي صرفت من أجله²⁰².

على عكس ما حدده القانون المالي ولائحة التنفيذ المجيز لهذا النوع من الصرف فقد كشفت التقارير الرقابية للجهاز أن طريقة منح السلف والعهد التي تمت في معظم وحدات الجهاز الإداري للدولة خلال سنوات الدراسة، وما قبلها تفتقد لأبسط الشروط القانونية. ابتداءً من عدم توفر أدنى الشروط القانونية لصرفها مروراً بطريقة إدارتها وصرفها، وانتهاءً بتصفيتها وتسويتها. إضافة إلى تراكم أرصدها وترحيلها من سنة لأخرى.

وما هو جدير بالذكر أن العديد من رموز الفساد الموجودين على رأس وحدات الجهاز الحكومي، قد استغلوا وجود النص القانوني - المجيز لمنح السلف والعهد المالية - أسوأ استغلال، حيث وقد حدد القانون صرف السلف لمواجهة المتطلبات ذات الصلة العاجلة والملحة التي يتعذر فيها الصرف بالأسلوب العادي (بموجب الشيكات)²⁰³، لكن ما يلاحظ في طريقة صرف السلف والعهد، وبحكم الدراسة والتحليل المعمق لتقارير الجهاز تبين أن المبالغ المالية التي صرفت كعهد وسلف صرفت لمواجهة متطلبات لا تستدعي العجلة والضرورة الملحة إلا ما ندر، حيث يمكن مواجهتها بطريقة الصرف العادية، كما يلاحظ قيام العديد من وحدات الجهاز الحكومي باستغلال النص القانوني الذي يجيز الترخيص بصرف سلف في الشهر الأخير من السنة المالية²⁰⁴ أسوأ استغلال، وذلك من خلال قيامها بالتريخ بصرف سلف وعهد مالية في نهاية العام المالي، ليس لغرض إنجاز الأعمال وإنما لغرض استنفاد المخصصات المالية المرصودة بموازنتها والاستئثار بها.

و نظراً لتوفر المعرفة المسبقة لدى رموز الفساد بأنهم لن يحاسبوا، أو يسألوا، عن تلك المبالغ المنصرفة كعهد فإنهم لا يقومون بتصفيته (أي إخلاء عهدهم من تلك المبالغ)، وعادةً ما تظهر تلك العهد كمبالغ مرحلة من سنة لأخرى في حسابات وحداتهم الحكومية، ومع مرور الوقت والزمن، وفي ظل ضعف ومحدودية الرقابة يتمكن رموز الفساد من الاستئثار بالعديد من المبالغ المالية تحت مسمى عهد وسلف مرحلة، والتي قد ذهب معظمها إلى جيوب أرباب الفساد، بينما تظهرها الحسابات الحكومية أرصدة مرحلة من سنة إلى أخرى. تأسيساً على ذلك نرى، أن النصوص القانونية الناظمة لعملية منح السلف والعهد تعد إحدى الآليات التي عن طريقها يتم إهدار ونهب المال العام بحجة الحاجة الملحة والعاجلة، بالإضافة إلى ذلك فإن عدم

²⁰² (لمزيد من الايضاح انظر: المواد من (223-242) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي، مرجع سابق.

²⁰³ (المادة (232) من اللائحة التنفيذية للقانون المالي، مرجع سابق.

²⁰⁴ (تنص المادة (239) من اللائحة التنفيذية لقانون المالي على أنه " لا يجوز الترخيص بصرف سلفه مؤقتة في الشهر الأخير من السنة المالية إلا في الاحوال التي يكون من المحتم والمؤكد إنجاز العمل الصادر من اجله السلفة قبل نهاية السنة المالية "

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

تصفية هذه العهد وترحيلها من سنة إلى أخرى دون مساءلة، أو عقاب تعد من أبرز صور الفساد التي كشفت عنها التقارير الرقابية. فعلى سبيل المثال، فقد أورد التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة العديد من العهد المالية المرحلة من سنوات سابقة إلى عام 2010 و2011 منها ما صرف في التسعينات، ولم يتم تصفيتها أو محاسبة المتسببين في صرفها والمنصرفه لهم تلك المبالغ. وليبيان ذلك نرفق الجدول الآتي.

جدول رقم (11) يبين حجم المبالغ المهذرة والمنصرفه كعهد وسلف في بعض وحدات الجهاز الحكومي المرحة من سنوات سابقة إلى عامي 2010 و2011 ولم يتم تصفيتها²⁰⁵

| ملاحظات | إجمالي مبلغ العهد المرحلة | أسم الجهة | |
|---|---------------------------|-------------------------|---|
| العهد المنصرفه من ح/ الموازنة | 111.943.588 | وزارة المالية | 1 |
| عهد منصرفه من ح/ الجاري | 128.016.712 | | |
| عهد على بعض قيادات الوزارة 2010 | 52.035.079 | وزارة الصحة والسكان | 2 |
| سلف باسم جهات 2010 | 384.051.305 | | |
| عهد على أشخاص ليسوا من موظفي الوزارة | 132.600.734 | | |
| مبالغ مدفوعة مقدما لم يتم تسويتها 2010 | 13.984.632.914 | | |
| مرحلة إلى 2011 | 23.569.491.503 | وزارة الكهرباء والطاقة | 3 |
| سلف مرحلة إلى 2011 | 7.876.235.055 | المؤسسة العامة للكهرباء | |
| مرحلة إلى 2011 | 25.594.317.424 | وزارة الداخلية | 4 |
| مرحلة إلى 2010 | 899.178.871 | مصلحة خفر السواحل | |
| مرحلة إلى 2010 | 260.402.704 | وزارة الإدارة المحلية | 5 |
| مرحلة إلى 2010 | 360.980.739 | وزارة الإعلام | 6 |
| عهد وسلف مرحلة إلى 2011 | 5.349.814.507 | وزارة الخارجية | 7 |
| مبالغ مدفوعة مقدماً لم يتم تسويتها | 531.806.684 | | |
| مدورات الدخل القنصلي على السفارات | 421.565.018 | مصلحة الهجرة والجوازات | |
| مرحلة إلى 2011 | 2.021.145.701 | وزارة التربية والتعليم | 8 |

²⁰⁵ (أكتفينا بالإشارة إلى حجم العهد والسلف المنصرفه في بعض وحدات الجهاز الحكومي المشار إليها في تقارير الجهاز السنوية وتم إعداد الجدول بالاستناد على التقارير السنوية للجهاز المركزي لعامي 2010 و2011، مرجع سابق.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | | |
|--------------------------------------|----------------|------------------------------------|----|
| عهد داخلية مرحلة إلى 2011 | 2.546.443.496 | وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | 9 |
| عهد خارجية مرحلة إلى 2011 | 22.085.571.547 | | |
| مبالغ ارحلة من اعوام سابقة بنسبة %94 | 517.499.567 | جامعة صنعاء | |
| مرحلة إلى 2010 | 1.743.239.385 | وزارة الاشغال العامة والطرق | 10 |
| مرحل إلى 2011 | 2.129.176.541 | وزارة العدل | 11 |
| مرحل إلى 2011 | 303.411.774 | وزارة الثقافة | 12 |
| مرحلة إلى 2011 | 278.892.371 | صندوق النشء والشباب | 13 |

من خلال ما سبق يتضح أن العهد والسلف المرحلة- التي لم يتم تسويتها- أصبحت ظاهرة تستوجب معالجتها حتى لا تتحول إلى مشكلة يصعب حلها. حيث وقد أصبحت قاسم مشترك بين وحدات الجهاز الإداري للدولة، وعلى الرغم من تفاوت مبالغ هذه العهد من وحدة إلى أخرى، إلا أنها تظل أحد أدوات الفساد التي يتم عن طريقها هدر ونهب الأموال العامة بدون رقيب أو حسيب.

1.4- الصرف بدون وجه حق:

بعد الحصول على المال هو الهدف الأساسي للفاستين، وعادةً ما يلجأ زبانية الفساد إلى احتراف العديد من الطرق والوسائل التي يتم عن طريقها نهب واستباحة، وإهدار المال العام بكل الطرق المشروعة وغير المشروعة. وبناءً على التقارير الرقابية للجهاز، فقد كشفت عن إحدى أهم آليات الفساد في اليمن، والتي عن طريقها يتم نهب المال العام والاستثمار بموارد الدولة عبر صرف مبالغ مالية بدون وجه حق، أي غير مستحقة لمن صرفت لهم هذه المبالغ. ووفقاً لما أشارت إليه التقارير الرقابية للجهاز ... فإننا أمام وجود كارثة حقيقية تتجسد في قيام معظم وحدات، وهيئات، ومؤسسات الجهاز الإداري للدولة بالاستثمار بالمبالغ المالية المرصود بموازنتها عن طريق صرفها في أوجه غير مستحقة، أي خارج إطار ما حددته موازنة تلك الوحدات بالمخالفة لأحكام القوانين واللوائح والقرارات النافذة، وعادةً ما تصب هذه الأموال في جيوب الفاستين.

الجدير بالذكر أننا أمام منظومة فساد متكاملة الأركان، بل نحن أمام حالة مزعجة عابثة بالمال العام. لذا، فإنه من الصعوبة معرفة حجم المبالغ المنهوبة المنصرفة بدون وجه حق، نظراً لقيام الجهاز المركزي للرقابة بفحص ومراجعة حسابات عدد معين من وحدات ومؤسسات الجهاز الإداري للدولة. ولمعرفة حجم المبالغ المنصرفة - بدون وجه حق- لعينة من تلك المؤسسات نرفق الجدول رقم (12).

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (12) يوضح حجم المبالغ المنصرفة بدون وجه حق في عدد من وحدات الجهاز الإداري للدولة خلال الفترة 2010-2011²⁰⁶

| أسم الجهة | إجمالي المبالغ المنصرفة خلال 2010 | إجمالي المبالغ المنصرفة خلال 2011 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1 وزارة الاشغال العامة والطرق | 124.656.854 | 257.845.255 |
| 2 الهيئة العامة للأراضي والمساحة | 5.001.528 | 7.509.490 |
| 3 وزارة الصحة العامة والسكان | 12.174.500 | 15.357.575 |
| المركز الوطني لعلاج الأورام | 7.320.000 | _____ |
| 4 وزارة التربية والتعليم | _____ | 21.093.004 |
| 5 وزارة الخدمة المدنية | 16.868.571 | 3.050.752 |
| 6 وزارة التخطيط والتعاون الدولي | 2.288.629 | 9.720.827 |
| 7 وزارة التعليم الفني والتدريب المهني | _____ | 52.638.000 |
| 8 وزارة الادارة المحلية | 25.884.950 | 35.280.365 |
| 9 وزارة الداخلية | _____ | 13.601.270 |
| 10 جامعة صنعاء | 69.120.990 | _____ |
| 11 جامعة الحديدة | 40.503.886 | _____ |
| 12 وزارة الشباب والرياضة | 112.406.289 | _____ |
| إجمالي عام المبالغ المنصرفة بدون وجه حق | 414.166.197 | 416.096.538 |

يتضح من خلال بيانات الجدول ارتفاع حجم المبالغ المنصرفة بدون وجه حق خلال عام 2011 مقارنة بعام 2010، وهذا يدل على استفحال واستشراء ظاهرة الفساد من عام إلى آخر في بلادنا. كما يلاحظ أن وزارة الاشغال العامة والطرق تمثل مرتعاً خصباً لممارسة هذا النوع من الفساد.

ووفقاً لأحكام قانون تحصيل الأموال العمومية رقم (13) لسنة 1990 فإن المبالغ المنصرفة بدون وجه حق تعتبر أحد مصادر الموارد العامة²⁰⁷، لذا يتوجب على الوحدات

²⁰⁶ (الجهات التي امامها خط غير وراة في تقرير الجهاز لذلك العام.

وهذه المبالغ على سبيل المثال وليست على سبيل الحصر كون تقرير الجهاز أو رد عينات لهذه المبالغ وليست جميع المبالغ المنصرفة التي تمت في هذه الوحدات خلال الفترة المحددة، تم إعداد الجدول من قبل الباحث بالاستناد على تقرير الجهاز للعام 2010 و2011، مرجع سابق. ملاحظة: الجهات التي امامها خط ولم تذكر المبالغ المالية الخاصة بها لم تكن مشمولة بالفحص والمراجعة حسب تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

د. أكرم صالح علي العجي

المنصرفة بها هذه المبالغ إعادتها أو تحصيلها ممن صرفت لهم وتوريدها إلى الخزينة العامة للدولة، ومع هذا فإن وحدات الجهاز الحكومي لم تمتثل لأحكام هذا النص القانوني، ولم تورد أي مبلغ من تلك المبالغ المنصرفة بدون وجه حق إلى الخزينة العامة للدولة.

وعليه، يمكن القول بيقين أن الفساد منتشر في كل مفاصل ومؤسسات الدولة، بشكل يثير الدهشة والاستغراب لدينا نتيجة لعدم توفر النية الصادقة لمقاومة هذا الوباء المستشري في البلاد. والمدهش في الموضوع هو توفر عدد كبير من تقارير الجهاز تتحدث عن حجم الأموال المنصرفة بدون وجه حق، لكن للأسف الشديد تقف الحكومات المتتالية منذ قيام أول حكومة في الجمهورية اليمنية في 1990 حكومة (حيدر ابو بكر العطاس) إلى حكومة الكفاءات المشكلة في عام 2014 (حكومة خالد بحاح) ساكنة هادئة، مغيبة تجاه هذا الأمر، وكأن كل منهم أعطى تصريحاً وتفويضاً للقائمين على كل وحدات، وهيئات ومؤسسات الدولة لنهب أموالها وتفريغ موازنتها خلافاً لما رصدت له.

1.5- تجاوز القوانين واللوائح والقرارات الحكومية :

نظراً لانتشار الفساد في أجهزة ومؤسسات الدولة، وغياب الرقابة والشفافية، وضعف الضوابط التي تحكم تصرفات الموظف، لجأ الكثير من موظفي القطاع العام إلى مخالفة القوانين والإجراءات الحكومية بهدف تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة.

الجدير بالذكر أن تجاوز القوانين واللوائح والقرارات الحكومية، تعد من أهم المخالفات التي يوردها الجهاز في تقاريره السنوية، لأنها تمثل خروجاً عن القواعد الدستورية والقانونية المقررة في هذا الشأن، ولأنها تعمق الفساد واللامبالاة وتكرس عدم احترام القوانين وتساعد على عدم الاهتمام بجدية إعداد تقديرات الموازنة سنوياً، وتشجيع روح الاستهتار بالقواعد المالية والنظم واللوائح بين الموظفين، وتبرر التصرف لتغطية أي مخالفات، وهو ما يهدد كيان النظام الحكومي ككل ويفقد مصداقيته واحترامه أمام المواطنين²⁰⁸.

لهذا فتجاوز القوانين تُعد إحدى الوسائل، التي عن طريقها يحصل الفاسدون على الرشاوى، أو العمولات، وكذلك يتم إهدار المال العام. وتكشف تقارير جهاز الرقابة الأعلى عن مبالغ فلكية تم صرفها بالمخالفة للقوانين واللوائح والقرارات النافذة. فعلى سبيل المثال تم صرف مبلغ (9.244.999.325) ريال من قبل وزارة الاشغال العامة والطرق خلال العام 2011²⁰⁹، بالإضافة إلى صرف مبلغ (1.039.649.321) ريال خلال العام المالي 2010، كما قامت وزارة الاشغال بالتوقيع على عقود ملحقة لعدد (39) مشروعاً بالأمر المباشر، بالمخالفة لقانون

²⁰⁷ (تنص المادة (3) مع مراعاة تحصيل كافة أنواع الوجبات الزكوية طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية. تحصل وفقاً لأحكام هذا القانون ما يلي:

الفقرة (د) الأموال العامة المنصرفة بدون وجه حق أو المختلصة والديون المستحقة.

²⁰⁸ (باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص476.

²⁰⁹ (تقرير الجهاز لعام 2011، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 327.

د. أكرم صالح علي العجي

المناقصات والمزايدات، وبإجمالي تكلفة تعاقدية بلغت (40.739.281.099) ريال²¹⁰. كما قامت وزارة المالية بصرف مبلغ (565.812.369) ريال²¹¹.

إضافة إلى ذلك، فقد قامت الشركة اليمنية للغاز بتجنيب مبلغ (566.655.505) ريال قيمة اسطوانات الغاز للرعاية الاجتماعية، وذلك بالمخالفة لأحكام القانون المالي الذي يقضي بعدم تجنيب أي أيراد لمواجهة نفقات معينة²¹². كما قامت بعض الوحدات المستقلة، والصناديق الخاصة خلال العام 2011 بالتعاقد مع موظفين جدد، بالمخالفة لقرار مجلس الوزراء رقم (211) لسنة 2007²¹³، الأمر الذي أدى الى التجاوز في الإنفاق من بند الأجور التعاقدية بإجمالي مبلغ (1.173.659.914) ريال ونسبة (22.67%) من التقدير المعتمد في موازنة تلك الوحدات والصناديق²¹⁴. كما كشفت تقارير الجهاز عن الحسابات الختامية لعامي 2010- 2011 إلى أن إجمالي تجاوزات الاعتمادات السنوية المرصودة بالموازنة بلغت (274.979.397.229) ريال²¹⁵. فيما بلغ صافي تجاوز الاعتمادات السنوية خلال عام 2012 مبلغ (122,764,568,133) ريال ونسبة (5.48%) من اعتمادات الموازنة السنوية للسلطة المركزية²¹⁶. لذا، نرى من خلال البيانات السابقة تنامي وتفاقم ظاهرة الفساد في اليمن وارتفاع حجم الأموال المهذرة وضعف وهشاشة الأجهزة الرقابية في القيام بدورها، حيث وهذا يُشير إلى اكتفائها بالرصد والمشاهدة دون اتخاذ أي إجراءات رادعة للحد من التجاوزات القانونية و العبث بموارد الدولة.

إضافة إلى ذلك فقد كشفت التقارير الرقابية للجهاز عن العديد من مظاهر الفساد المصاحبة لعمل الجهاز الحكومي، والتي سنكتفي بالإشارة إليها منها مظاهر الفساد المصاحبة لتنفيذ المناقصات والمشتريات العامة، كذلك مظاهر الفساد المصاحبة للتوظيف وعمل الموظفين والعبث بالمال العام من حيث عدم ترشيد الإنفاق العام واستحواذ الإنفاق الجاري على نسبة (90%) من إجمالي الإنفاق العام²¹⁷، وسوء إدارة الموارد العامة، وتزايد اعباء خدمة الدين العام بشقية الداخلي والخارجي²¹⁸، والقيام بصرف العديد من المبالغ المالية لمواجهة أغراض شخصية و متطلبات لا تتعلق بأنشطة ومهام وحدات الجهاز الإداري للدولة .

²¹⁰ (تقرير الجهاز للعام المالي 2010، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 277-282.

²¹¹ (تقرير الجهاز للعام 2011، القسم الثاني / مرجع سابق، ص 297-300.

²¹² (تقرير الجهاز بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لوحدات القطاع الاقتصادي العام والمختلط للعام المالي 2011، الفصل الرابع، ص 190.

²¹³ (ينص قرار مجلس الوزراء رقم (211) لسنة 2007 على " ضرورة معالجة أوضاع المتعاقدين اليمنيين والتوقف عن إبرام أي عقود جديدة".

²¹⁴ (تقرير الجهاز بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لموازنات الوحدات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة للعام المالي 2011، ص2.

²¹⁵ (تقرير الجهاز للعام 2010 ص177، تقرير عام 2011 ص50، مرجع سابق.

²¹⁶ (تقرير الجهاز للعام 2012، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص54.

²¹⁷ (تقرير الجهاز المركزي 2011، القسم الأول، مرجع سابق، ص 66.

²¹⁸ (للمزيد من الإيضاح أنظر: ص 240-248 من هذا البحث.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

وفي السياق نفسه فقد كشفت التقارير الرقابية عن العديد من قضايا الفساد ، والتي بدورها كشفت عن أرقام كبيرة، بلغت مليارات الريالات وملايين الدولارات وغيرها من العملات، أهدرت بسبب ممارسات الفاسدين في مختلف قطاعات الدولة، والجدول رقم (13) يوضح ذلك.

الجدول رقم (13)

يوضح القضايا المكتشفة من قبل الجهاز وكذا القضايا المبلغه إليه والأضرار الناجمة عنها خلال الفترة 2008-2012²¹⁹

| العام المالي | عدد القضايا المكتشفة من قبل الجهاز والمبلغ عنها | إجمالي الأضرار بالعملات المختلفة |
|--------------|---|---|
| 2008 | 368 | 2,741,713,875 ريال يمني 263,504 دولار |
| 2009 | 203 | 6,814,470,257 ريال يمني 416,120 دولار 30,000 يورو 104,307 ريال سعودي |
| 2010 | 361 | 2,566,410,578 ريال يمني 4,511,720 دولار 160,420 يورو |
| 2011 | 112 | 5,221,839,000 ريال يمني 25,685,323 دولار 33,220 يورو |
| 2012 | 105 | 1,553,343,014 ريال يمني 1,360,600 دولار |

من خلال المعطيات الواردة في الجدول السابق يلاحظ أن مليارات من الريالات وملايين من الدولارات قد أهدرت، وأن عدد القضايا المكتشفة والمبلغ عنها قليلة مقارنة بما ظهر في التقارير الرقابية من تجاوزات للدستور والقوانين النافذة، وبمقدار حجم الأموال المهذرة التي كشفت عنها الدراسة، وهو ما يشير إلى قصور في العمل الرقابي. وعلى الرغم من ذلك فإن تلك القضايا تعد في الوقت نفسه مؤشر خطير يشير إلى خطورة تنامي الظاهرة الفساد، على اعتبار عدد القضايا التي لم تكشف أو يبلغ عنها، وهو ما يتطلب إرادة جادة وصادقة للحد من الفساد والعبث بالمال العام.

²¹⁹ المصدر: إدارة المتابعة بالإدارة العامة للشئون القانونية بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

د. أكرم صالح علي العجي

على ضوء ما تم عرضه، يمكن القول إن التقارير الرقابية للجهاز تعد إحدى الوسائل الهامة للكشف عن الفساد، لكن وعلى الرغم من أهميتها فإن الجهاز ولأسباب مختلفة يفضل عدم ذكر قضايا الفساد الكبيرة، ويركز فقط على الفساد المالي المتعلق بالتنفيذ الفعلي للموازنة العامة للدولة، وغالباً ما لا تشير هذه التقارير إلى تحديد المتسببين في عمليات الفساد، حيث تشير إلى الجهة المتسببة، وإلى أسباب ذلك فقط. إضافة إلى ذلك فإن الجهاز لا يقوم بفحص ومراجعة حسابات جميع وحدات الجهاز الحكومي بل يأخذ عينة من هذه الوحدات. وعليه، وبالرغم من حجم الأموال المهذرة التي كشفت عنها الدراسة، إلا أنه من الصعب الكشف عن حجم الفساد الفعلي من واقع تلك التقارير وتقدير تأثيرها، باعتبار أن حجم الخسارة أو الفساد الفعلي بالنسبة للدولة لا تظهر على حقيقتها في التقارير الرقابية، إلا أنها قد توفر مؤشرات تدل على وجود علاقة محتملة بين مؤشرات مالية وبين مستويات الفساد الملاحظة بذات الدولة، وعلى ضوء ذلك، فإن الأضرار التي يسببها الفساد لا يمكن أن تقاس بالخسائر المادية للموازنة العامة للدولة فقط، بل هناك أنواع مختلفة من الفساد قد يكون لها الأثر الأكبر على المجتمع والدولة من خسائر الموازنة.

2- مدى فاعلية تقارير الجهاز على وحدات الجهاز الحكومي:

تعد التقارير التي يصدرها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة هي المنتج أو المخرج النهائي للعمل الذي قام به، ورغم أن هذه المرحلة تمثل بلورة لكافة المراحل السابقة عليها من مراجعة وفحص وتفتيش ومعاينة ودراسة..... إلخ، إلا أنها لا تُعد نهاية المطاف، وإنما تبدأ بعدها مرحلة الإبلاغ لهذه التقارير، وانتظار الإجراءات المتخذة بناءً عليها والمتابعة، والتعقيب، والمناقشة، وقد حدد قانون الجهاز رقم (39) لسنة 1992 التقارير الصادرة عنه ومواعيدها والجهات التي تقدم إليها في المادة (13)، حيث نصت هذه المادة على أن يقدم الجهاز التقارير الآتية:

- 1- تقارير عن نتائج المراجعة والفحص والتفتيش في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز متضمنة مقترحات الجهاز وتوصياته ويرسلها إلى رؤساء الجهات التي تخصها.
- 2- تقارير بنتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الاقتصادية والوحدات المعانة والتعاونيات، ويرسلها إلى الجهات المختصة.
- 3- تقارير عن نتائج تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز متضمنة المقترحات، والتوصيات لمعالجة كافة أوجه القصور والضعف، ويرسلها إلى الجهات المختصة والمعنية.
- 4- تقارير بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنة الجهات الخاضعة للرقابة ويرسلها إلى تلك الجهات وإلى الجهات المختصة والمعنية.
- 5- تقرير سنوي بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، والموازنات الملحقة بها والمستقلة عنها، ويرسله في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ ورود الحساب كاملاً للجهاز

د. أكرم صالح علي العجي

من وزارة المالية لكل من رئيس الجمهورية باعتبار الجهاز تابعاً له بصفته رئيساً للدولة²²⁰، وإلى مجلس النواب ومجلس الوزراء.

6- تقارير دورية عن النتائج العامة لرقابته لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء.

7- أية تقارير أخرى يكلف بها الجهاز من رئيس الجمهورية.

8- أية تقارير يرى الجهاز أهميتها وترفع إلى رئيس الجمهورية والجهات المختصة والمعنية. مما لا شك فيه أن الملاحظات والتوصيات التي تحتويها التقارير الرقابية الناتجة عن الفحص، والتفتيش، والمعاينة، والمراجعة، والدراسة تختلف حسبما يظهره واقع المراجعة والفحص من فترة لأخرى، ومن جهة لأخرى حسب طبيعة نشاطها، وما تم فيها من أعمال خلال الفترة المالية ومستوى خبرة القائمين بالفحص...إلخ.

لذلك فأن أساس نجاح أي عملية رقابية يتوقف على مدى التزام كل طرف من أطراف العملية بواجباته تجاه الطرف الآخر، ولهذا فقد أشارت المادة (13) من قانون الجهاز إلى إرسال الجهاز ملاحظاته التي أسفرت عنها عملية الرقابة لرؤساء الوحدات التي تخصها هذه الملاحظات. كما ألزمت الفقرة (15/9) من القانون ذاته الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بأن ترد على ملاحظاته وتوصياته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها، وتعرضت المادة (17) من قانون الجهاز المشار إليه لمن يخالف حكم الفقرة (15/9) بأن يعتبر من المخالفات الإدارية في تطبيق القانون عدم الرد على ملاحظات الجهاز، أو مكاتبته بصفة عامة، أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة في هذا القانون، بغير عذر مقبول، واعتبرت في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف المختص إجابة الغرض منها المماثلة أو التسوية. وإذا كان قانون الجهاز قد بين أنواع التقارير الرقابية التي يعدها وآلية إبلاغها ومتابعتها، فإن الواقع العملي يبرز ضعف وتدني فاعلية هذه التقارير نتيجة لما يلي:

- عدم تركيز الجهاز على قضايا نهب المال العام الكبيرة والتركيز على المخالفات الصغيرة والشكلية وإبرازها بشكل كبير.
- تكرار الجهاز لملاحظاته وتوصياته في جميع تقاريره كل عام لنفس المخالفات.
- عدم التزام الجهاز الحكومي بتوجيهات الجهاز والعمل بتقاريره.
- ضعف الجهود المبذولة من قبل الجهاز لمتابعة توصياته.
- عدم وضوح ماهية الإجراء الذي يتخذه الجهاز في حالة عدم الرد على تقاريره من قبل الجهات الخاضعة لرقابته.
- التعامل مع تقارير الجهاز على أنها تقارير سرية، وعدم السماح بنشرها، وإتاحتها للجمهور.
- عدم وضع الجزاءات المناسبة والمؤثرة في حالة عدم العمل بتقارير الجهاز، وإن وجدت فمن الصعب تطبيقها.

²²⁰ (الفقرة (ج) من المادة (3) من القانون رقم (39) لسنة 1992.

د. أكرم صالح علي العجي

- عدم مواكبة الجهاز للمخالفات وقت حدوثها، حيث تتحدث معظم التقارير عن مخالفات مضى على بعضها عدة سنوات²²¹.

- عدم مناقشة مجلس النواب لكافة تقارير الجهاز، وإن تم مناقشة البعض فلا يخصص وقتاً كافياً لمناقشتها، مما يؤدي لصعوبة الاستعانة بها من جانبهم كمصدر عند استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة إزاء السلطة التنفيذية²²².

- ضعف الإجراءات المتخذة من قبل مجلس النواب لمواجهة الكم الهائل من الفساد المالي والإداري الذي تحمله هذه التقارير.

تأسيساً على ذلك، نرى ضرورة العمل على تلافي تلك المعوقات التي تحد من فعالية التقارير الرقابية، وإعادة النظر في الفقرة (ب/2) من المادة (17) من قانون الجهاز والمتعلقة باعتبار عدم الرد على تقارير الجهاز مخالفة إدارية، حيث نرى ضرورة تعديل هذه الفقرة إلى أن يعتبر عدم الرد على تقارير الجهاز خلال المواعيد أو الرد بقصد المماطلة، أو الجدل، أو بشكل غير موضوعي من المخالفات المالية²²³، التي يجب أن يحدد المسئول عنها، وعن التأخير في الرد ويقدم للمساءلة باعتباره يسئ لأموال الدولة.

ثانياً : الفساد من واقع تقارير مجلس النواب

مما لا شك فيه أن الفساد ظاهرة عالمية، لا تقتصر على بلد بعينه، لكن ما يجعله نسبياً هو مستوى النمو السياسي والاجتماعي والاقتصادي في بلد ما مقارنة ببلد آخر، وطبيعة شكل الحكم. وبالقدر الذي تسود فيه الشفافية وتحقيق المشاركة في صناعة القرار. لهذا فإن ظاهرة الفساد كانت ولا زالت من أهم عوامل انهيار الدول بشكل عام والدول النامية بشكل خاص، وذلك بسبب أخفاق النظم ومؤسسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.... الخ، في أداء مهامها والقيام بواجباتها تجاه شعوبها.

الجدير بالذكر أن سبب زيادة الهدر في الأموال العمومية، وارتفاع حجم الممارسات الفاسدة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، والتي كشفت عنها التقارير الرقابية للجهاز

²²¹ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2005، مرجع سابق، ص124.

²²² (باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 462.

²²³ (ينصرف مفهوم المخالفة المالية إلى كل إخلال من جانب الموظف بإحدى القواعد المالية المقررة أو أي إهمال أو تقصير أو عدم سلامة تصرف يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة أو أحد شخوصها العامة. أما المخالفة الإدارية هي كل إخلال بواجبات الوظيفة العامة ومتطلباتها سواء ورد النص بها في القوانين أو اللوائح أو لم يكن منصوصاً عليها واقتضتها ضرورة حسن النظام واطراد العمل في المرافق العامة أو كان من شأنه أن يؤدي للمساس بكرامة الوظيفة العامة. وتتمتع السلطات التأديبية بالكثير من السلطات التقديرية بالنسبة للمخالفات الإدارية دون المالية باعتبار أنها تنقيد في تكييفها للواقعة كمخالفة مالية للقواعد المالية المقررة سواء دستورياً أو قانونياً، الأمر الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة. أما المخالفة الإدارية فالأمر يختلف إذ تتمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الواقعة بما يجعلها من المخالفات التأديبية باعتبار أن المشرع لم يحدد كافة الواجبات الوظيفية التي يشكل الإخلال بها مخالفة تأديبية. للمزيد من الإيضاح أنظر: باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، مرجع سابق، ص269.

د. أكرم صالح علي العجي

المركزي للرقابة والمحاسبة، يرجع إلى تفاقم واستشراء الظاهرة حتى كاد ألا تخل منه أي مؤسسة من مؤسسات الدولة. لهذا فإنه بمجرد نظرة واحدة إلى المشكلات والأزمات السياسية والاقتصادية التي تعيشها اليمن تكفي لإدراك حجم الدمار الذي لحقه الفساد بالدولة. وعليه فإن الخطورة الحقيقية لظاهرة الفساد تكمن في استفحالها المطرد وسرعة انتشارها، وقدرتها الفائقة على اضعاف الدولة ومؤسساتها، وعلى هدم القيم الأخلاقية والاجتماعية للمجتمع، لذلك فإن مشكلة الفساد ليست مجرد مسألة حسابية تقاس بالأرقام، فالمسألة أخطر وأكبر من كمية الأموال المنهوبة والمهدرة؛ لأن ما ينتج عن ممارسات الفساد والإفساد هو ذلك الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، بالإضافة إلى سيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والجماعات تبرر الفساد وتجد له من الذرائع ما يبرر استمراره واتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية. إذ نجد أن الرشوة والعمولة أخذت تشكل تدريجياً مقومات نظام الحوافز الجديد الذي لا يجاريه نظام آخر، وتدرجياً أصبحت الدخول الخفية الناجمة عن الإفساد والفساد هي الدخول الأساسية التي تفوق قيمتها - أحياناً - الدخول الفعلية الناتجة عن العمل، الأمر الذي يجعل الفرد يفقد الثقة في أهمية العمل الأصلي وقيمه، وبالتالي يتقبل نفسياً فكرة التفريط التدريجي في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي، وإذا ما تأكد للمواطن العادي المرة تلو الأخرى أن القانون في سبات عميق، وأن الجزاءات لا تطبق ضد مرتكبي المخالفات والفاستدين على حدٍ سواء، فستكون النتيجة حتماً هي فقدان القانون لهيبه وسلطانه في المجتمع، فتصبح مخالفته هي الأصل واحترامه هو الاستثناء.

إذا كانت التقارير الرقابية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة قد كشفت عن العديد من المخالفات والممارسات الفاسدة التي رافقت العمل في مؤسسات القطاع الحكومي، والتي على ضوءها أُهدرت العديد من الأموال العامة، فما هو دور مجلس النواب حيال ذلك؟ للإجابة على السؤال لا بد من الوقوف على الدور الوظيفي والرقابي للمجلس، ومن ثم الكشف عن أبرز صور وقضايا الفساد التي وقف عليها المجلس.

1- الدور الوظيفي للمجلس :

السلطة التشريعية هي المسؤولة عن التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وهي السلطة الممثلة للشعب ومصالحه²²⁴. وعادةً ما تنص الدساتير على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، ولاشك أن لهذه الوظيفة أهميتها، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدماً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية، ولهذا فهي تتوخى أن تقوم بأعمالها على أفضل وجه بصورة تستطيع معها أن تدافع عنها أمام المجلس النيابي، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف نسبة الأخطاء التي ترتكبها الإدارة، لكن بطبيعة الحال، فإن هذه الرقابة لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بين السلطات حتى لا تتقلب إلى سيطرة وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان.

Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, New York, Cambridge University (²²⁴ Press, at 42, 1989.p78.

د. أكرم صالح علي العجي

والواقع، أن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، ولعل أكثر النظم التي تبدو فيها هذه المظاهر واضحة هو النظام النيابي البرلماني، وذلك على خلاف النظام الرئاسي، لأن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير في نطاق وزارته التي يتولاها.

لذا، تقع على مجلس النواب مسؤولية دستورية وقانونية في مكافحة الفساد في إطار الدور الرقابي الذي يقوم به، باعتباره الهيئة المسؤولة والمكلفة. وتشمل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية عدداً من الآليات هي: السؤال، والاستجواب، وتقصي الحقائق.... الخ. وعليه فقد حدد الدستور اليمني الوظائف والصلاحيات الرقابية لمجلس النواب إلى جانب وظيفته التشريعية والتي تتمثل في الآتي²²⁵:

أولاً: الوظيفة التشريعية، نص الدستور على أن " مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين".

ثانياً: الوظيفة السياسية أو الرقابية، يحق للسلطة التشريعية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأعمال الحكومة تحديداً، عبر وسائل عدة منها: السؤال، والاستجواب ولجان التحقيق، الاقتراح بسحب الثقة، إضافة إلى طرح موضوع عام للمناقشة.

ثالثاً: الوظيفة المالية: والتي تتمثل في الموافقة على الموازنة العامة للدولة وعلى الحساب الختامي. والموافقة على الضرائب والقروض، إضافة إلى المصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية. وعلى ضوء الوظائف والصلاحيات الرقابية المناطة بمجلس النواب، نطرح السؤال التالي: ما هو حجم الفساد المكتشف من قبل مجلس النواب؟ وما هي أبرز الصور التي تم الوقوف عليها؟ وهذا ما يمكن الإجابة عليه في الفقرات التالية.

2- الدور الرقابي لمجلس النواب :

تحتل الوسائل الرقابية مكانة خاصة في العمل البرلماني، نظراً لما تمثله من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات. وليس الأمر قاصراً على برلمان بعينه دون آخر، بل إن فعالية الوظيفة الرقابية هي التعبير التي تميز — في نظر الكثيرين — البرلمان عن غيره من المؤسسات السياسية والعامة في مختلف النظم المعاصرة. وعلى الرغم من أن البرلمان ليس مجرد جهة تشريع أو وسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فحسب، ولكنه في الأصل العام جهة صنع السياسات العامة²²⁶، والتي تسند مهمة تنفيذها إلى الحكومة، إلا أن الرقابية

²²⁵ المادة (62) من الدستور اليمني المقر بتاريخ 20 / 2 / 2001.

²²⁶ (تنص المادة (2) من القانون رقم (18) لسنة 2003 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن " مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور"

د. أكرم صالح علي العجي

البرلمانية²²⁷ أصبحت عملياً هي الشغل الشاغل لمعظم برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات.

لهذا، فمن المعروف أن الغرض من الوظيفة الرقابية للبرلمان هو جعل السلطة التنفيذية تمارس مهامها وفقاً للدستور والقانون لتحقيق الصالح العام للمواطنين، وهذا من خلال وضع أعمال الحكومة تحت مراقبة البرلمان، فيما يسمى الرقابة والتوازن بين السلطات، وعادةً ما يتم تجسيد هذا التوازن في قوانين العمل البرلماني أو اللائحة الداخلية أو النظام الأساسي للمجلس. وانطلاقاً من مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، بهدف تحقيق التوازن بينها، وإتاحة الفرصة للسلطة التشريعية متابعة أعمال السلطة التنفيذية، ومراقبة أعمال الحكومة باعتبارها مسئولة عن المؤسسات التي تديرها، ويهدف تفعيل مقولة " أن السلطة توقف السلطة " فقد خول الدستور اليمني لمجلس النواب مهاماً رقابية عديدة. إذا أكد على أن " عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط "²²⁸، كما أن لأعضاء المجلس حق توجيه أسئلة للحكومة واستجوابها، بل إن لهم حق سحب الثقة منها إذا أخفقت في القيام بواجباتها تجاه المجتمع والدولة.

بناءً على ذلك فسيتم الوقوف على الدور الرقابي لمجلس النواب من خلال بيان مدى ممارسة أعضاء مجلس النواب لوسائلهم الرقابية، والتي من خلالها يمكن أن تعكس لنا، ولو بصورة مسحية وسريعة، طبيعة الفساد ومظاهرها في البلد، وذلك من خلال الآتي:

1- الاسئلة البرلمانية:

يعد السؤال أحد الوسائل الرقابية المنظمة دستورياً، ويعرف بأنه " استقهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام²²⁹. كما عرفه بعض الفقهاء بأنه " حق يمكن الأعضاء في البرلمان من معرفة أمور يجهلون، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول "²³⁰. فيما تعرفه اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني على أنه " الاستيضاح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال

²²⁷ اشار فقهاء القانون الدستوري للرقابة البرلمانية على أنها " تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان، ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي وإبداء الرغبات " فيما عرفها البعض بأنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد " ، فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني ، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) ، مجلد (25) ، نوفمبر 2011، ص 349-350.

²²⁸ (المادة (75) من الدستور اليمني. ²²⁹ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص 352. نقلاً عن مصطفى فهمي أو زيد، الدستور المصري فقهاً وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 619.

²³⁰ (سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1996، ص 455.

د. أكرم صالح علي العجي

الوزارات أو المصالح أو المؤسسات الحكومية بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو نية الحكومة في أمر من الأمور"²³¹.

بناءً على ذلك يعد السؤال أحد وسائل الاتصال بين البرلمان والحكومة، وعن طريقة يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة. وتبدو أهمية هذه الوسيلة وتأثيرها من خلال الممارسة العلمية التي تبين أن هناك أهداف رقابية وايضاً سياسية وراء توجيه الأسئلة في البرلمان، وهو بذلك يهدف إلى معرفة الحقائق من أجل تجنب الإضرار بالمصلحة العامة.

في هذا السياق وبالرجوع إلى استخدام هذه الوسيلة من طرف أعضاء مجلس النواب اليمني نجد أن عدد الأسئلة المطروحة خلال الفترة من ديسمبر 2009 وحتى مايو 2011 ما يقارب (227) سؤالاً للحكومة. أجيب عن (47) سؤالاً²³²، فيما بلغ عدد الأسئلة المطروحة على الحكومة خلال الفترة من 25 /فبراير/ 2012 وحتى 19 /يناير/ 2013 (96) سؤالاً، أجيب عن (18) سؤالاً²³³، وعليه فقد بلغ عدد الأسئلة غير المجاب عنها خلال الفترة من ديسمبر 2009 - وحتى يناير 2013 عدد (258) سؤالاً. وهذه النسبة تعكس عدم تعاون الحكومة مع مجلس النواب من حيث تزويده بالمعلومات التي يرغب في الوصول إليها.

وبالرجوع إلى طبيعة تلك الأسئلة فقد كشفت هذه الأخيرة عن عدد من المخالفات المالية والإدارية وعن البعض من صور ومظاهر الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة، على الرغم من محدوديتها وضعفها في طرح الحقائق، ومن أهم مظاهر الفساد التي اشارت اليها الاسئلة البرلمانية ما يلي:

- التأخر في تنفيذ المشاريع على الرغم من توفر الاعتمادات الكافية لتنفيذها حسب ما اشارت اليه الأسئلة البرلمانية، كذلك توقف العمل في عدد كبير من المشاريع، الأمر الذي يترتب عليه زيادة تكلفة هذه المشاريع مستقبلاً.
- القيام بصرف العديد من المبالغ المالية بالمخالفة للقوانين واللوائح النافذة، فعلى سبيل المثال تم صرف مبلغ (455,000) دولار لوزارة الشؤون القانونية مقابل اتعاب التفاوض مع شركة موانئ دبي على الرغم من أن الوزارة لم تقم بالترافع حتى تستحق ذلك المبلغ.

²³¹ (المادة (135) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مرجع سابق.

²³² (للمزيد من التفاصيل انظر:

- تقرير أداء مجلس النواب اليمني ديسمبر 2009-ابريل 2010، المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء، ص13.
- تقرير أداء مجلس النواب اليمني مايو 2010 — أغسطس 2010، المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء، ص11-12.
- تقرير أداء سبتمبر 2010 — مايو 2011، البرلمان اليمني من اداة رئاسية علية إلى ميت في سرير الثورة. المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء، ص 18-19.

²³³ (التقرير الإحصائي لدور الانعقاد السنوي التاسع من الفصل التشريعي الرابع للفترة 25/يناير/2012 حتى 19/يناير/2013، الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء، مجلس النواب، صنعاء، 2013، ص 23.

د. أكرم صالح علي العجي

- صرف العديد من المبالغ المالية دون مسوغ قانوني، منها على سبيل المثال قيام وزارة الإدارة المحلية بإجراء صفقة لشراء اربعين سيارة في ديسمبر من العام 2012، وبإجمالي مبلغ (1,600,000) دولار وتوزيعها على عدد من الاشخاص.
- تزايد الابعاء السنوية على الدين العام بشقيه الخارجي والداخلي.
- الهدر وسوء الانفاق من حسابات الموازنة العامة.
- سوء إدارة القطاع العام، وكثرة الاختلالات الأمنية والتي ترتب عليها العديد من الخسائر المادية، إضافة إلى بروز ظاهرة التقطعات في مختلف الطرق الرئيسية، نتيجة لتهاون الأجهزة الأمنية في القيام بواجبها.
- القيام بتجنيد (16.000) جندي وفقاً لمعايير حزبية ضيقة بالمخالفة للدستور وقانوني الشرطة والقوات المسلحة.

من خلال ما سبق عرضه اتضح أنه، وعلى الرغم من محدودية الأسئلة البرلمانية وضعفها في تناول الحقائق وعدم الرد عليها، إلا أنها أثمرت في الكشف عن بعض صور الفساد المشار إليها آنفاً.

تأسيساً على ما تقدم، فإن عملية الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة تتوقف على طبيعة البناء الحزبي داخل البرلمان، حيث تؤدي على الوجه الأكمل في ظل التعدد الحزبي والتوازن النسبي بين المكونات الحزبية، لذلك فإن حالات الاغلبية البرلمانية للحزب الحاكم داخل البرلمان تحد من الكشف عن العديد من قضايا الفساد عن طريق الأسئلة، مما جعل من الرقابة عن طريق الأسئلة عملية انتقائية، بمعنى أن عضو البرلمان يختار الحدث الذي سيراقبه ويوجه السؤال إلى الحكومة، ويستبعد أحداثاً أخرى تستحق الرقابة، وذلك لتحقيق هدف محدد.

2.2- الاستجواب:

يعتبر الاستجواب مرحلة هامة جداً في مسار العمل الرقابي، وإنذاراً موجهاً من اعضاء السلطة التشريعية للحكومة أو لوزير على خلفية شرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة. ويعتبر الفرق بين الاستجواب والسؤال هو أن الأخير يحمل معنى طلب المعرفة، أو تبادل الرأي من أجل استيضاح الأمر حول موضوع محدد، بينما قد يكون الاستجواب مقدمة لطلب سحب الثقة من الحكومة أو الوزير إذا لم يكن رد الوزير على الاستجواب مقنعاً.

ويذهب الفقه الدستوري إلى تعريف الاستجواب بأنه " وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها"²³⁴. ويرى البعض الآخر أن الاستجواب هو " وسيلة رقابة أكيدة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو يعني المحاسبة بل قد يحمل معنى

²³⁴ (فيصل شنتاوي، مرجع سابق، ص 357. نقلاً عن صلاح الدين فوزي، البرلمان دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 59.

د. أكرم صالح علي العجي

الاتهام²³⁵. فيما عرفته اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني بأنه "محاسبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم"²³⁶.

ومن خلال متابعة النشاط الرقابي للمجلس في استخدامه لهذا الحق الرقابي، وخاصة فيما يتعلق بالقضايا المرتبطة بمعيشة المواطن. فهناك ألواناً من اللوم الموجه للحكومة في حالات عديدة حتى يتخيل للرائي والسامع أنه لم يبق على الوزارة إلا أن تقدم استقالاتها، وتفسح المجال لغيرها، ومع ذلك تكون نتيجة الاستجواب على عكس ذلك، حيث تحظى الحكومة بثقة شبه مطلقة، بل يتجاوز الأمر ذلك، حيث يوجه الشكر للوزير المستجوب بعد انتهاء مناقشته والإشادة بسياسته، أو إعلان ثقة المجلس برئيس الوزراء والوزارات بعد مناقشة برنامج الحكومة، وإن ترافق مع منح الثقة نوع من التوصيات إلا أن الحكومة عادةً لا تلتزم بهذه التوصيات.

لم يحدث أن قام البرلمان اليمني بسحب الثقة من أي من حكوماته المتعاقبة، ولم يستخدم الاستجواب كحق برلماني إلا في دورات معينة، فعلى سبيل المثال استخدم البرلمان هذا الحق مرة واحدة خلال العام 2005، حيث استجوب أحد أعضاء البرلمان وزير الأشغال العامة والطرق حول بعض الاختلالات والفساد في هذه الوزارة، والمتعلقة بالمخالفات العديدة لقانون المناقصات، وتم إحباطه داخل قاعة البرلمان²³⁷، فيما بلغ عدد الاستجوابات خلال الفترة الانعقادية للمجلس من مايو 2010- أغسطس 2010 ثلاثة استجوابات اثنان لوزير الداخلية بخصوص الاختلالات الأمنية التي تعيشها البلاد و واحد لوزير الإدارة المحلية، وذلك بشأن المخالفات القانونية التي ارتكبتها الوزارة في تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية رؤساء مكاتب تنفيذية²³⁸. فيما بلغت عدد الاستجوابات خلال الفترة من فبراير 2012 إلى يناير 2013 ثلاثة استجوابات²³⁹، أحدهم لرئيس الوزراء والآخر لوزير التربية والتعليم، فيما الاستجواب الأخير وجه إلى وزير المالية، وقد كشف هذا الاستجواب عن العديد من المخالفات والهدر للأموال العامة نتيجة للفساد الممارس عبر وزارة المالية، حيث وقد كشف عن العديد من التجاوزات المالية لبند الموازنة العامة والصرف بالتجاوز وبنسبة 36.4% وبمبلغ (504) مليارات ريال عن الاعتمادات المرصودة، كما كشف الاستجواب عن قيام وزارة المالية بصرف مبلغ (37) مليون دولار كأجور للمحامين في قضية موانئ دبي، على الرغم من أن قد تم تسويتها وصرف مبلغ (35) مليون دولار للمحامي. إضافة إلى ذلك فقد كشف الاستجواب عن قيام وزارة المالية بصرف (4) مليار ريال على (1046) مشروعاً غير

²³⁵ (نفس المرجع، نقلاً عن يحي الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1997، ص71.

²³⁶ (المادة (155) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني، مرجع سابق.

²³⁷ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2005، مرجع سابق، ص 82.

²³⁸ (تقرير أداء مجلس النواب اليمني مايو 2010 — أغسطس 2010، مرجع سابق، ص 10.

²³⁹ (التقرير الإحصائي لدور الانعقاد السنوي التاسع من الفصل التشريعي الرابع للفترة فبراير/2012 وحتى يناير/2013، مرجع سابق، ص 23.

د. أكرم صالح علي العجي

مدرج في الموازنة، مما تسبب في عدم تنفيذ (3630) مشروعاً معتمداً في الموازنة. كما قام وزير المالية بفتح اعتماد لأحد تجار بيع الطاقة الكهربائية بمبلغ (32) مليون دولار قبل قيامه بتركيب محطات الكهرباء، وغيرها من الاختلالات التي كشف عنها الاستجواب²⁴⁰، وحسب وسائل الإعلام فقد أبدى الوزير اعترافه بالعديد من التهم المنسوبة إليه جراء هذا الاستجواب، وابدى استعداداً لتقديم استقالته إذا ما أراد مجلس النواب ذلك²⁴¹. ومع هذه الاعترافات لم يتم اتخاذ أي إجراء ضد الحكومة.

2.3- التحقيق البرلماني:

يحظى التحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العملية كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وعليه فهو وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة يمارسها لمعرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة. وذهب البعض إلى تعريفه بأنه " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها لجنة عنه لتظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي"²⁴²

يعد التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على طرفيه كالأستجواب، ولا فردية كالسؤال، ذلك لأن التحقيق يختلف عن السؤال والأستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد استعلام عن أمر معين والإجابة عليه، كما أنها تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، وإلى الجهاز الحكومي الذي يتم تقصي الحقائق عن وضع معين يتعلق بأجهزته التنفيذية، كما أنه يعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى الحقائق بإجراء تحقيق، يستقي من خلاله ما يلزم من المعلومات كي يبين للحكومة المخالفات والتجاوزات التي ارتكبتها. وتتميز هذه الوسيلة عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه عن هذه البيانات من مصادرها الأصلية، فلا يكون ثمة شك في صحتها.

الجدير بالذكر أن التحقيق البرلماني يأتي في إطار الاختصاص السياسي للبرلمان في مراقبته للحكومة. والهدف من استخدام التحقيق التأكد من سير الأعمال في المصالح الحكومية، وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، والتقصي عما إذا كانت ثمة

²⁴⁰ (صحيفة حشد نت، تاريخ 5/يناير/2014، انظر الرابط التالي

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CzsKL6NVXpwJ:w
ww.hshd.net/news20114.html+&cd=1&hl=ar&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CzsKL6NVXpwJ:w ww.hshd.net/news20114.html+&cd=1&hl=ar&ct=clnk)

²⁴¹ (في رده على استجواب البرلمان: وزير المالية أرفض اتهامى بتبديد أموال الدولة ومستعد لتقديم استقالتي، صحيفة الجمهورية، صحيفة يومية، سياسية، جامعة، مؤسسة الجمهورية للطباعة والنشر، العدد(15270) 13/ديسمبر 2012، صنعاء.

²⁴² (مناوور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2011، ص 32.

د. أكرم صالح علي العجي

تصرفات مشبوهة تستتبع المسائلة السياسية. ويأتي هذا الحق من الفكرة القائلة بأن أي سلطة تشريعية تحتاج إلى التزود بالمعلومات حول الاختلالات المصاحبة لعمل أي مصلحة من المصالح الحكومية، أو معرفة تصرف إداري معين للفصل في أي قضية. وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله، وعلى جميع الهيئات التنفيذية والخاصة أن تستجيب لطلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تملكه من مستندات أو بيانات.

وفي حالة كشف التحقيق البرلماني جرائم فساد يكون لمجلس النواب، وفقاً لنص المادة (147) من اللائحة التنفيذية، الحق في إحالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء إلى التحقيق والمحاكمة عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها، ويكون قرار المجلس بالالتزام بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وقد تم ممارسة هذه الوسيلة الرقابية من قبل أعضاء البرلمان خلال العديد من دورات الانعقاد خلال الأعوام الماضية، حيث شكلت عدة لجان لتقصي الحقائق وجمع المعلومات عنها في عدة قضايا وموضوعات بعضها نجحت في أداء مهامها والأخرى لم يحالفها النجاح. فقد تم تشكيل لجان لتقصي الحقائق حول الأوضاع الأمنية وحول أزمة المشتقات النفطية وحول غلاء أسعار الاسمنت والتلاعب بها، وتم أيضاً تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بشأن الأراضي بمحافظة الحديدة وغيرها من اللجان التي شكلت لتقصي الحقائق حول قضايا معينة.

إضافة إلى ذلك هناك لجان دائمة تقوم بدور إيجابي في متابعة وتقصي الحقائق، ومن خلالها يمكن للبرلمان الوقوف على مكامن الفساد والاختلالات. ومن هذه اللجان لجنة التنمية والنفظ والخدمات والمالية، ولجنة الصحة العامة والإسكان، ولجنة الزراعة وغيرها. وقد كشفت هذه اللجان عن العديد من الاختلالات وأوجه القصور التي تكتف أعمال بعض الوزارات، إضافة إلى كشفها عن العديد من قضايا الفساد في الجهاز، وهذا ما سيتم إيضاحه من خلال مناقشة أبرز صور وقضايا الفساد التي وقف عليها المجلس.

3- أبرز صور وقضايا الفساد التي وقف عليها المجلس:

يتخذ الفساد عدة أوجه، بما في ذلك تحويل الإيرادات، وسرقة موجودات الدولة، والرشى والتلاعب بالقوانين واللوائح، والتهرب من دفع الضريبة، والزيونية، ومحاباة الأقارب والأصحاب، والمحسوبية والتزوير الانتخابي... الخ وهذا ما يجعل من الصعب نعت أعمال أو عمليات أو أوضاع معينة بأنها فاسدة وحدها دون سواها. ورغم تعدد وتنوع صور الفساد المرتبطة بمختلف مجالات النشاط الانساني التي يمكن أن يستشري فيها، وكذلك تنوع أشكاله بتنوع المؤسسات والقطاعات وتبعاً للمجالات الذي يتفشى فيه أو حسب الأساليب الحديثة المبتكرة لارتكاب جرائم الفساد، فإن مجلس النواب اليمني لم يركز إلا على الفساد من زاوية معينة دون غيرها، وهذا يمكن ملاحظته من خلال الوقوف على قضايا الفساد التي كشف عنها مجلس النواب في تقاريره و نورد منها الآتي:

3.1- تنامي شبكة المصالح:

د. أكرم صالح علي العجي

يجمع مختلف الباحثين والدارسين للظاهرة على أن الفساد هو إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة، وبهذا المفهوم فإن الهدف الأول والأخير لأي شخص فاسد يتمثل في السعي لتحقيق المصلحة الذاتية على حساب المصلحة العامة، وذلك عن طريق استغلال مكانة أو سلطته للوصول إلى ما يصبو إليه، وقد تتم هذه الممارسات بشكل فردي أو جماعي، وتعد الممارسات الجماعية أشد أثراً على عدم تحقيق الأهداف التنموية بكافة صورها في دولة ما. لأن الممارسات الجماعية غالباً ما يغلب عليها طابع التنظيم والتواصل المستمر بين أعضاء هذه الجماعات نتيجة لتبادل المنافع والمصالح المشتركة، والمتمثلة في تحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة. ولعل تنامي هذه الشبكات يعد أهم ما أشارت إليه تقارير لجان تقصي الحقائق بمجلس النواب.

حيث وقد أشار تقرير اللجنة الخاصة المكلفة بتقييم أداء الحكومة في الجوانب الاقتصادية والمالية والأمنية للعام 2013، إلى أن القوى النافذة ما زالت مستمرة في تهريب المشتقات النفطية، وعادةً ما تقوم بالتملص من أداء الضرائب المفروضة عليها، وأن إبرام عقود شراء الطاقة ما زال خاضعاً لشبكة القوى النافذة. وفي هذا الجانب أشار تقرير المبعوث الأممي (جمال بن عمر) في تقريره المقدم إلى مجلس الأمن بتاريخ 2012/12/7 إلى ممارسة بعض القادة العسكريين الأعمال والسياسة علناً بل وينخرط بعضهم في تعاملات تجارية مشبوهة وتهريب المشتقات النفطية المدعومة وتضخيم أعداد الجنود والاستيلاء على مستحقاتهم²⁴³. وهذا كله يندرج تحت تبادل المنافع بين القوى المهيمنة على المجالين السياسي والاقتصادي في اليمن.

3.2- تجنيب الإيرادات في حسابات خاصة:

سبق وأن تناولنا بالتفصيل الحسابات الخاصة، وتبين لنا أن هذه الحسابات تعد إحدى آليات الفساد، كما تبين لنا مستوى الهدر والعبث بموارد هذه الحسابات، والتي لا تعود في معظمها بأي فائدة على مؤسسات الدولة وعلى أبناء المجتمع، حيث ما يتم استقطاعه من الموارد العامة للدولة وتوريده إلى هذه الحسابات ينفق في غير ما خصصت له هذه الحسابات.

ونظراً لتنامي هذه الظاهرة فقد أشار مجلس النواب إلى استمرار العديد من وحدات الجهاز الحكومي المشمولة بنظام الموازنة العامة للدولة بفتح حسابات خاصة لدى البنك المركزي، والصرف منها مقابل أنشطة وأغراض معظمها مرصود لها اعتمادات في موازنة تلك الوحدات، بالمخالفة للدستور والقانون المالي ولائحته التنفيذية، التي لا تجيز تجنيب أي نوع من الإيرادات لمواجهة أي أوجه للصرف إلا بقانون²⁴⁴.

3.3- قضية بيع الغاز المسال:

تعد قضية بيع الغاز المسال إحدى صفقات الفساد في بلادنا، وأكثرها نهياً لثروات الشعب وأشملها غموضاً، حيث لم تراخ اتفاقيات بيع الغاز اليمني المسال متطلبات التنمية

²⁴³ (تقرير اللجنة الخاصة المكلفة بتقييم الأوضاع المالية والأمنية، مجلس النواب، صنعاء، 25 /يونيو 2013، ص 21.

²⁴⁴ (تقرير اللجنة الخاصة بتقييم الأوضاع المالية والأمنية، مرجع سابق، ص 15.

د. أكرم صالح علي العجي

والاستهلاك المحلي من الغاز المسال مطلقاً، والذي سيشكل حلاً لجزء كبير من إشكالية دعم المشتقات النفطية، وحرمت اتفاقيات بيع الغاز المسال الشعب اليمني من موارد مالية عملاقة كافية لسد العجز في ميزان المدفوعات الحكومية لعقدين من الزمان، وكذلك في تحقيق نهضة تنموية اقتصادية وخدمية عملاقة.

ولقد كشفت لجنة التنمية والنفط بمجلس النواب في أحد تقاريرها عن قيام الحكومة بالموافقة على عقد بيع الغاز في شهر أغسطس من العام 2005، حيث تم بيع نصيب الشركة اليمنية للغاز الطبيعي لعدد من كبريات الشركات العالمية²⁴⁵. و بموجب ذلك فقد وقعت الشركة اليمنية للغاز الطبيعي على عقود بيع طويلة الأجل هي الأكثر غموضاً في صفقات الثروات المعدنية والنفطية في تاريخ اليمن حتى الآن- تمتد لعشرين سنة قادمة - مع ثلاث من كبريات الشركات العالمية لتصديره إلى السوقين الكورية والأمريكية وتبلغ كميات البيع المتفق عليها والمعلن عنها كالتالي :-

- المؤسسة الكورية للغاز (كوجاز) = 2.0 مليون طن سنوياً، بسعر 3.17 دولار لكل مليون وحدة حرارية - شركة سويس لتجارة الغاز الطبيعي = 2.5 مليون طن سنوياً، بسعر 2.5 دولار/ لكل مليون وحدة حرارية- شركة توتال اليمنية للغاز=2.0 مليون طن سنوياً، بسعر 2.5 دولار/مليون وحدة حرارية.

بناءً على ذلك فقد أقرت الحكومة اليمنية على فساد القائمين على الصفقة وضرورة محاكمتهم، لسابق معرفتها بأسعار بيع الغاز القطري والعماني، وكان وقتها يتراوح بين 11 و14 دولاراً، في حين وافقت هي على بيع الغاز اليمني بأقل من السعيرين القطري والعماني ثلاثة أضعاف.

بخلاف ما كان شائعاً لسنوات لدى النخب الاقتصادية والبرلمانية والرأي العام في اليمن تكشف بعض الوثائق المقدمة من الحكومة أن أدنى سعر بيع مقدم من الشركة الكورية يبدأ بـ 2.8 دولار عن كل مليون وحدة حرارية، وليس 3.17 دولار²⁴⁶. وتقدر خسائر اليمن بـ 78 مليار دولار نتيجة تلك الصفقة، كتقديرات أولية مقارنة بالسعر العالمي للغاز، الذي يتجاوز 14 دولاراً للمليون وحدة حرارية، في حين لا يتجاوز بيع الغاز اليمني الـ 3.16 دولار.. هذا ما كشفت عنه الأوراق خلال ندوة علمية ومؤتمر إشهار حملة "موجة الضغط المجتمعي بشأن اتفاقيات بيع الغاز اليمني المسال" الذي نظمه المركز اليمني للدراسات التاريخية واستراتيجيات المستقبل (منارات) بالتعاون مع منظمة "أوتاد" لمكافحة الفساد ومجلس عام تنسيق منظمات المجتمع المدني والتحالف "اليمني" للشفافية في الصناعات الاستخراجية،

²⁴⁵ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2005، مرجع سابق، ص 84.

²⁴⁶ (أخبار اليوم، 2014/1/5، انظر الرابط التالي:

د. أكرم صالح علي العجي

والتحالف اليمني للرقابة والشفافية ومكافحة الفساد بصنعاء تحت شعار " حماية الموارد الاقتصادية وتحديات التنمية المستدامة"²⁴⁷.

3.4- قضية بيع القطاع النفطي رقم (53):

تعد قضية بيع القطاع النفطي رقم (53) من أهم قضايا الفساد التي وقف عليها مجلس النواب، حيث وقد كشفت لجنة التنمية والنفط بالمجلس قيام وزارة النفط ببيع 6% من حصة الشركة اليمنية بالقطاع المشار إليه بمبلغ (13) مليون دولار تقريباً لشركتي (باسفيك والترا) الخليجيتين لمدة (20) عاماً مع علمها أنه يمكن للمشتري استعادة هذا المبلغ في عام ونصف على أكثر تقدير، حيث اعتبرت لجنة التنمية والنفط بمجلس النواب هذا العمل سابقة خطيرة ومخالفة للمادة (18) من الدستور²⁴⁸، والتي تؤدي إلى خسارة فادحة للاقتصاد اليمني²⁴⁹.

ومما لا يجب أن يغفل ذكره أن الحكومة قد لجأت إلى طرح العديد من المبررات لتبرير هذه الصفقة المشبوهة، التي ترتب عليها الإضرار بالمصلحة العامة، وإهدار الموارد والثروات الطبيعية، حيث أشارت إلى أن الوزارة قامت بإجراءات التفاوض بناءً على قرار سياسي تم اتخاذه باعتبار إدخال شريك ذي ثقل سياسي واقتصادي من دول الجوار سيكون له مزايا سياسية واقتصادية عديدة، وهذا يتفق مع ما سبق أن اعلنته بلادنا بخصوص إرساء مبدأ الشراكة مع دول الجوار، إضافة إلى أن موضوع التنازل لا يمس حق الدولة السيادي الذي يتكون من 3% من الانتاج كإتاوة للحكومة، كما أن اتفاقية البيع تتفق مع نصوص اتفاقية اقتسام الإنتاج بالقطاع النفطي (53) ، ومبررات ودوافع البيع الاقتصادية بحته، حيث أن البيع في الوقت الحاضر يحقق عائداً أفضل مما لو تم البيع مستقبلاً، نظراً لانخفاض معدل الانتاج اليومي في القطاع إلى (19.000) برميل²⁵⁰.

يتضح مما سبق، أن لجوء الحكومة إلى وضع هذه المبررات حتى لا تتعرض للمساءلة والمحاسبة، لأنه بمقدور شركتي (باسفيك والترا) استرداد قيمة الصفقة خلال سنتين فقط في حال بقي معدلات الانتاج على ما هي عليه، أما في حال ارتفاع معدلات الإنتاج، فإنه سيتم استرداد المبلغ في زمن أقل من ذلك، وبالتالي فإن بقية سنوات الانتاج ستكون ربحاً صافياً للمشتري وخسارة فادحة على البائع. إضافة إلى قضايا الفساد المشار إليها سلفاً، فقد أشار مجلس النواب إلى العديد من قضايا الفساد التي سبق وأن أشرنا إليها في هذا البحث، والتي منها قضايا نهب الاراضي²⁵¹ والاعتمادات الاضافية، والاختلالات المالية والادارية المصاحبة

²⁴⁷ (نفس المرجع.

²⁴⁸ (تنص المادة على أن " عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة لا يتم إلا بقانون، ويجوز أن يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي يتم منح الامتيازات بشأنها وفقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها، ويبين القانون أحوال وطرق التصرف مجاناً....الخ" .

²⁴⁹ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2005 ، مرجع سابق، ص 83.

²⁵⁰ (تقرير لجنة التنمية والنفط للعام 2004، بشأن بيع القطاع قيام وزارة النفط ببيع القطاع النفطي رقم (53)، مجلس النواب ، صنعاء .

²⁵¹ (للمزيد من الإيضاح أنظر هذا البحث، ص 36-37.

د. أكرم صالح علي العجي

لعمل الجهاز الحكومي والتي تعد مؤشراً خطيراً يدل على تحول الإدارة الحكومية إلى بؤرة منتجة للفساد والمفسدين.

ثالثاً: الفساد من واقع تقارير الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

لعل ما أوضحت عنه العديد من وقائع وقضايا الفساد خلال السنوات الماضية، وما كشفت عنه التقارير الرقابية لمجلس النواب، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والتقارير الدولية يدل دلالة واضحة وقوية على مدى تغلغل قيم الفساد، وممارسته في كافة المناحي الاقتصادية والسياسية والإدارية، ولذلك لجأت الحكومة اليمنية إلى فكرة إنشاء هيئة عليا لمكافحة الفساد، وهو المطلب الذي طالبت به العديد من المنظمات الدولية والجهات المانحة لليمن²⁵².

تأسيساً على ذلك تم إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالقرار الجمهوري رقم (12) لسنة 2007، في إطار جهود مكافحة الفساد وبموجب القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، وتتمتع هيئة مكافحة الفساد بالشخصية الاعتبارية، ولها استقلال مالي وإداري تمارس مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية تامة، وفقاً لما أشار اليه قانون مكافحة الفساد²⁵³ وتُشكل الهيئة من أحد عشر عضواً من ضمنهم ثلاثة ممثلين لكلاً من منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة، يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من بين قائمة مرشحين تتضمن ثلاثين شخصاً يقدمها مجلس الشورى، ومدة أعضاء الهيئة خمس سنوات ولمرة واحدة فقط تبدأ من اليوم التالي لصدور قرار رئيس الجمهورية بتعيينهم، ويمنح عضو الهيئة درجة وزير²⁵⁴.

وقد انطى المشروع اليمني بالهيئة جملة من الصلاحيات والمهام الواسعة التي تتكيف مع كافة المراحل التي تسلسل فيها جهود مكافحة الفساد ابتداء برسم السياسات، وإعداد الاستراتيجيات، ومروراً بالمجالات الوظيفية المختلفة لتدبير مكافحة الفساد التي تتضمن التوعية والوقاية والمنع واستلام البلاغات والتحري والتحقيق والإحالة إلى القضاء²⁵⁵، وترفع الهيئة تقارير دورية كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب²⁵⁶، وفي الوقت ذاته يحظر القانون على العاملين فيها إفشاء أي سر أو معلومة أو بيانات وصلت إلى عملهم بسبب أدائهم لمهامهم أثناء التحري أو التحقيق في جرائم الفساد مع الالتزام بنشر كافة المعلومات والبيانات بشأن جرائم الفساد بعد ثبوتها بحكم قضائي بات²⁵⁷. ونظراً للسرية العالية التي تكتنف هذه التقارير من قبل الهيئة والحكومة، ولصعوبة الحصول عليها فقد اعتمدنا على ما نشرته الهيئة في منشوراتها من قضايا ووقائع، على الرغم أن هذا المسلك يعطي انطباعاً لدى الرأي العام بأن الحكومة تريد أن تتستر على الفساد

²⁵² (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2005، مرجع سابق، ص132.

²⁵³ (انظر المادة (6، 5) من القانون رقم (39) لسنة 2006، بشأن مكافحة الفساد.

²⁵⁴ (الفقرة (ز) من المادة (9) ، المرجع نفسه.

²⁵⁵ (للمزيد من الإيضاح عن مهام واختصاصات الهيئة أنظر: المادة (8)، المرجع نفسه.

²⁵⁶ (المادة (16/8)، المرجع نفسه.

²⁵⁷ (المادة (16) ، المرجع نفسه.

د. أكرم صالح علي العجي

المتفشي في اجهزتها وإداراتها الحكومية، وأنها غير جادة في مواجهته. وهو ما يؤدي إلى مزيد من عدم الثقة بين الحكومة والمواطن، وإلى انعدام الثقة في الأجهزة الرقابية. ويعتبر إلزام الحكومة لأجهزة الرقابة على التعامل مع تقاريرها بسرية تامة من الأدلة الواضحة على تأثير الحكومة على الأجهزة الرقابية.

لهذا اعتمدنا على ما نشرته الهيئة في منشوراتها من قضايا فساد، للوقوف على حجم الفساد المكتشف في الجهاز الحكومي، وعلى حجم الأموال العامة المستردة للخزينة العامة جراء الممارسات الفاسدة، والتي هي عبارة عن مؤشرات بسيطة توحى أو تدل على استفحال ظاهرة الفساد في البلد.

1- حجم الفساد المكتشف من واقع منشورات الهيئة:

مما لا شك فيه أن التقارير الرقابية للهيئة لا تعكس الواقع الفعلي للفساد المستشري في وحدات الجهاز الإداري للدولة، بل أنها تظهر ما تم اكتشافه، كذلك منشوراتها فهي لا تبين حجم الفساد المكتشف والموضح في تقاريرها، حيث لا يُنشر كل ما يُكتشف، وإن نشرت قضايا الفساد فلا توضح كل معالم وتفاصيل الجريمة. لكن نظراً لشحة المعلومات حول حجم الفساد المكتشف من قبل الهيئة، سنكتفي بمناقشة الآتي:

1.1- القضايا المحالة للنيابة العامة:

وفقاً لهيئة مكافحة الفساد فقد بلغ عدد القضايا التي تم إحالتها إلى النيابة العامة ابتداءً من تاريخ إنشائها عام 2007 وحتى 2012 (97) قضية²⁵⁸. وللمزيد من الإيضاح نرفق الجدول رقم (14) لعينة من تلك القضايا.

جدول رقم (14) يبين عدد من قضايا الفساد التي تم إحالتها إلى نيابة الأموال العامة خلال الفترة 2007-2012²⁵⁹.

| م | موضوع القضية |
|---|--|
| 1 | القضية الخاصة بجرائم الفساد المرتكبة في المركز الوطني لمختبرات الصحة العام |
| 2 | قضية شركتي لاتين وباري جروب الأمريكيتين |
| 3 | القضية الخاصة بارتكاب عدد من جرائم الفساد من قبل بعض الأفراد بالقوات المسلحة |
| 2 | واقعة التزوير والغش بمؤسسة إكثار البذور / وزارة الزراعة |
| 3 | القضية المتعلقة بالمناقصة رقم (74) لسنة 2007 الخاصة بتوريد محطات الكهرباء |
| 4 | إحالة المتخلفين عن تقديم إقرارات الذمة المالية |

²⁵⁸ (مكافحة الفساد، مجلة شهرية تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، العدد(22) ديسمبر 2012، صنعاء، اليمن، 1.

²⁵⁹ (نصر عبدالله أبو اصبح وآخرون، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، للأعوام: 2007-2012، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، اليمن، ص 16.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | |
|----|---|
| 5 | جرائم الفساد المرتكبة في الهيئة العامة للكتاب |
| 6 | القضية الخاصة بالمناقصة رقم (6) لسنة 2005، ورقم (59) لسنة 2009 جامعة ذمار |
| 7 | القضية الخاصة باختلاس بعض المواد والأجهزة والمعدات بجامعة الحديدة |
| 8 | القضية الخاصة بتهريب شحنة المبيدات المهربة من جمهورية جيبوتي |
| 9 | المخالفات المالية في تنفيذ مشروع المكتبة المركزية / م إ ب |
| 10 | واقعة الاختلاس وسرقة شيكات والاستيلاء عليها من حساب الهيئة العليا للأدوية |
| 11 | القضية الخاصة بهيئة مستشفى الثورة العام / صنعاء |
| 12 | قضية التلاعب والغش في إجراء المناقصة المتعلقة بمشروع SANCW-5 لحضر (10) أبار في منطقة السبعين. |

يتضح من خلال البيانات الواردة في منشورات الهيئة، إضافة إلى بيانات الجدول، استفحال الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة على المستويين المركزي والمحلي، وتفاقم مظاهره وتعدد المتورطين في ممارسته. وفي هذا السياق، نرى أن الفساد مرض مستوطن في مؤسسات ووحدات القطاع العام في بلادنا، عبّرت عنه التقارير والمنشورات الرقابية والصحفية المتاحة على هامش الحرية الإعلامية، وما زائد من تفاقم الداء واتساع رقعت المرض، هو انعدام الشفافية وغياب المسألة والمحاسبة وتجذر نزعة الميل إلى الفساد في طبيعة النفس البشرية بشكل عام، وفي نفوس القائمين على إدارة شؤون بلادنا بشكل خاص، حتى غداً الفساد هو الأصل والنزاهة هي الاستثناء في مجتمعنا.

ومما لا شك فيه أن عدد القضايا المحالة للنيابة العامة من قبل الهيئة خلال الفترة المذكورة تعتبر قليلة جداً مقارنة بحجم الفساد المستشري في البلد. بالإضافة إلى أن عدم الإفصاح عن مبالغ تلك القضايا للرأي العام يدل على عدم توفر الإرادة الصادقة للحد من الظاهرة. لأن توفر المعلومات والمعطيات والبيانات عن عمليات الفساد تعد أولى الوسائل التي من خلالها يمكن الحد منه.

الجدير بالذكر أن غياب مثل هذه البيانات والمعطيات قد تخلق انطباع لدى المواطن اليمني بأن هناك إرادة رسمية تشجع على الفساد، كما يعوق قدرة الجمهور على الكشف عن الممارسات الفاسدة. ويمثل هذا الأمر إشكالية خاصة بالنسبة للمهتمين والدارسين لهذه الظاهرة. حيث يقيد قدراتهم في تقدير حجم هذا الداء، الذي تحول مع مرور الزمن إلى مرض مزمن يصعب علاجه والوقاية منه. وعلى هامش الحرية المتاحة عن قضايا الفساد فقد تمكنا من الوقوف على بيانات بعض القضايا آنفة الذكر، والتي نرى ابرازها لبيان حجم المبالغ التي اهدرت بسبب الممارسات الفاسدة، وذلك على النحو التالي:

د. أكرم صالح علي العجي

❖ القضية رقم (59) لسنة 2009 ورقم (6) لسنة 2005 الخاصة بجامعة ذمار²⁶⁰:
تلخص مضمون القضية رقم (59) في قيام لجنة المناقصات، لجنة التحليل، لجنة الفحص والاستلام بجامعة ذمار في التسهيل والاستيلاء على المال العامة من خلال صفقة توريد أجهزة ومعدات كلية الطب والزراعة رقم (4) لسنة 2007 وبالباغة تكلفتها الاجمالية مبلغ (55,104,000) ريال، وبحسب هيئة مكافحة الفساد فإن هناك مبالغة في قيمة المعدات والأجهزة بزيادة مبلغ (34,668,944) ريال وبنسبة (62%) عن التكلفة التقديرية للصفقة. وفيما يتعلق بالقضية رقم (6) لسنة 2005 والخاصة بتوريد أجهزة ومعدات معملية لكلية الهندسة فيتلخص مضمون هذه القضية في قيام لجنة المناقصات بجامعة ذمار بالتلاعب والغش والتزوير وتسهيل الاستيلاء على مال عام بمبلغ وقدرة (28,810,184) ريال.

❖ القضية الخاصة بالهيئة العامة للكتاب:

من خلال منشورات هيئة مكافحة الفساد يتلخص مضمون القضية في قيام عدد من المسؤولين والعاملين بالهيئة العامة للكتاب بارتكاب جرائم فساد والاضرار بالمصلحة العامة و التزوير والاختلاس وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والاخلال بواجبات الوظيفة العامة، حيث وقد بلغ إجمالي حجم الضرر الذي تم الوقوف عليه قيمة ستة الف كرتون من الكتب المتنوعة و المهداة لليمن من معرض الكتاب السعودي الذي أقيم في اليمن على هامش الأسبوع الثقافي السعودي حيث لم تورد تلك الكتب إلى مخازن الهيئة، بالإضافة إلى مبلغ (53,413,570) ريال وعشرين جهاز كمبيوتر مهداة من شركة التبغ والكبريت الوطنية لم يتم توريدها هي الأخرى إلى مخازن الهيئة²⁶¹.

❖ القضية الخاصة بالمركز الوطني لمختبرات الدم:

تلخص مضمون القضية حسب هيئة مكافحة الفساد في قيام بعض مسؤولي المركز وعددهم (17) موظف بارتكاب جرائم فساد، والتي نتج عنها الاضرار بالمصلحة العامة، وتكبيد الخزينة العامة للدولة مبالغ مالية كبيرة جراء عقد عدة صفقات لشراء محاليل طبية قريبة الانتهاء بالمخالفة لقواعد وشروط الشراء الحكومية، مما أدى إلى انتهاء كميات كبيرة منها في المخازن، وبإجمالي مبلغ (300,000) دولار أمريكي، بالإضافة إلى جرائم تزوير واختلاس واستيلاء على مال عام بدون وجه حق.

❖ القضية الخاصة بواقعة الغش والتزوير بمؤسسة إكثار البذور:

من خلال منشورات هيئة مكافحة الفساد فإن المؤسسة العامة للبذور المحسنة قامت بإجراء صفقة توريد لعدد (250) حاصدة يدوية بالمخالفة للموصفات، حيث وقد اوضحت التقارير

²⁶⁰ (مكافحة الفساد، مجلة شهرية العدد(5) ديسمبر 2010، إصدار الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالتعاون مع صحيفة الثورة، صنعاء، اليمن، ص 4.

²⁶¹ (مكافحة الفساد، مجلة شهرية العدد(5) ديسمبر 2010، مرجع سابق، ص 4.

د. أكرم صالح علي العجي

الفنية أن أغلب الحاصدات تحتوي على عيوب جوهرية، وقد بلغ إجمالي مبلغ الضرر الناتج عن هذه العيوب أكثر من (600,000,000) ريال²⁶².

❖ قضية تزوير وتقااضي مرتبات من دائرة التقاعد العسكري:

تلخص مضمون هذه القضية في قيام عدد من أفراد القوات المسلحة بتزوير وثائق لعدد خمسة عشر شخصاً وقيدهم ضمن شهداء القوات المسلحة في حرب صيف 1994 واستلام مستحقاتهم الشهرية من دائرة التقاعد العسكري بوزارة الدفاع، وقد بلغ إجمالي قيمة الضرر المترتب على الواقعة، مبلغ (5,600,000) ريال، وكشفت التحقيقات أن اثنين من الأشخاص الذين قيدوا في سجل الشهداء بدائرة التقاعد العسكري ما زالوا على قيد الحياة، واربعة توفوا وفاة طبيعية والباقي مجهولين وأنهم جميعاً لم يكونوا من منتسبي القوات المسلحة²⁶³.

❖ قضية المؤسسة العامة للتجارة الخارجية والحبوب:

وفقاً لمنشورات الهيئة فقد قام عدد من موظفي المؤسسة بالإضرار بالمصلحة العامة واستيلائهم على مال العام، ووفقاً للحكم القضائي الصادر عن محكمة الأموال العامة الابتدائية بأمانة العاصمة فقد أدان (120) متهماً من أصل (314) متهماً كانوا يعملون بالمؤسسة، وبرأت بقية المتهمين لعدم كفاية الأدلة.

وأوضح منطوق الحكم إلزام المتهمين بإعادة مبلغ (50,000,000) ريال تقريباً وهي القيمة الحالية لسعر (55) ألف كيس دقيق تم الاستيلاء عليها من قبل المتهمين، كما أشار منطوق الحكم إلى حبس المتهمين لمدة سنة مع وقف التنفيذ كون القضية منذ العام 1997 مع إلزامهم بدفع (6,000,000) ريال لصالح المؤسسة العامة للتجارة الخارجية والحبوب التي لا تزال تحت التصفية²⁶⁴.

على ضوء ذلك اتضح جلياً تفاقم ظاهرة الفساد، وأن هذا الوضع أو الواقع ذاته يعكس حجم المشكلة التي تعاني منها اليمن، وهو ما يحتاج إلى نية صادقة وإرادة سياسية قوية لمواجهة المشكلة. ومما هو جدير بالذكر أن إفصاح هيئة مكافحة الفساد عن بعض قضايا الفساد وإتاحتها للرأي العام يشكل خطوة إيجابية نحو انتهاج الشفافية ومواجهة الفساد في دولة يغلب على بناءها الطابع التقليدي أكثر من المؤسسي، غير أن الأمر، وحتى هذه اللحظة، توقف عند هذه المحطة، محطة إحالة القضايا ذات الأوزان الخفيفة إلى النيابة العامة "المرتكبة من قبل موظفي الدرجات الوظيفية المتوسطة"، دون إحالة قضايا الفساد ذات

²⁶² (تقرير الإنجاز، مجلة النزاهة، مجلة فصلية متخصصة تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، العدد(14) 2012، صنعاء، ص20.

²⁶³ (للمزيد من الإيضاح راجع:

- مجلة النزاهة، مجلة فصلية متخصصة تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، العدد(8)2010، صنعاء، ص8.

- مكافحة الفساد، مجلة شهرية العدد(5) ديسمبر 2010، مرجع سابق، ص5.

²⁶⁴ (مكافحة الفساد، مجلة شهرية العدد(13) أكتوبر2011، إصدار الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالتعاون مع صحيفة الثورة، صنعاء، اليمن، ص1.

د. أكرم صالح علي العجي

الأوزان الثقيلة "المرتكبة من قبل موظفي السلطة العليا". وإن كانت الهيئة قد عملت على إحالة بعض قضايا الفساد ذات الأوزان الثقيلة إلى نيابة الأموال العامة إلا أنها استتت بعض الشخصيات الثقيلة والمتنفذة في هذه القضايا، فعلى سبيل المثال لم تحل الهيئة الشخصيات المتنفذة إلى نيابة الأموال العامة في فضيحة الاتصالات التي كشفتها وزارة العدل الأمريكية في أبريل 2009 ، والتي كشفت عن إقرار شركة لاتين نود " Latin Nod Inc " بمخالفتها للقانون الأمريكي الذي يحظر الممارسات الأجنبية الفاسدة، والتورط في دفعات غير مشروعة في اليمن، حيث أقرت الشركة بأنها، في الفترة ما بين يوليو 2005 وإبريل 2006، أجرت (17) تحويلاً مالياً من حسابها في بنك ميامي كرشاوى لمسؤولين يمينيين في وزارة الاتصالات وشركة "تليمن" وأحد المسؤولين النافذين .. . مقابل الحصول على أجور عالية للخدمات التي تقدمها الشركة²⁶⁵.

بالإضافة إلى ذلك لم تحرك الهيئة ساكناً أمام وقائع الفساد في القطاع النفطي " رفض الشركات النفطية الأجنبية العاملة في اليمن قرار المجلس اليمني للشفافية في الكشف عن حساباتها بما تدفعه إلى خزينة الدولة، فضيحة تهريب الديزل (المازوت) المدعوم... الخ " والفساد الممارس عبر الاعتمادات الإضافية، والحسابات الخاصة، والتي تعتبر من وجهة نظرنا أبرز آليات الفساد التي عن طريقها تهدر الأموال العمومية.

1.2- القضايا التي تم التصرف فيها من قبل الهيئة:

تعتبر القضايا التي تم التصرف فيها إدارياً من قبل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مؤشراً يدل على تفاقم مشكلة الفساد، واتساع ممارساتها، حيث وقد قامت الهيئة بالتصرف إدارياً في عدد من القضايا المنظورة أمامها التي كان من شأنها تكبيد الخزينة العامة للدولة مبالغ طائلة ومنها على سبيل المثال ما يلي²⁶⁶:

- إيقاف مشروع توليد الكهرباء بالطاقة النووية الذي تصل كلفته (15) مليار دولار.
- مخاطبة محافظ محافظة عدن بإلزام مكتب السياحة والهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني بتنفيذ توجيهات رئيس الجمهورية بإلغاء عقد بيع المنشأة السياحية التي تم بيعها لمجموعة "الكثيري" واعتبار ما قد سبق دفعه من المستثمر كإيجارات وتحصيل كافة الإيجارات المتأخرة والبالغة (771,063) دولار، ومبلغ (35,143,334) ريال يمني.
- وقف صرف تعويضات وفوارق أسعار غير قانونية في عدد من مناقصات الكهرباء بمبلغ (28) مليون دولار.
- إلغاء مناقصة إنشاء مطار القطن وتجنيد الدولة أعباء التنفيذ للمشروع بأكثر من مبلغ عشرون مليون دولار.

²⁶⁵ (يحيي صالح محسن، خارطة الفساد، مرجع سابق، ص 15. بالاستناد على بيان وزارة العدل الأمريكية .

²⁶⁶ (نصر عبدالله أبو اصبح وآخرون، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 21-

د. أكرم صالح علي العجي

• وقف التلاعب بالمرتبات والمستحقات الشهرية الخاصة بالطلاب المبتعثين في الخارج والتصدي لموضوع عهد الملحقيات الثقافية في وزارة التعليم العالي ومراجعتها ومتابعة تصفياتها، والتي قدرت بمبلغ (16,000,000,000) ستة عشر مليار ريال، حيث تم تصفية ثمانية مليار ريال حتى نهاية 2010.

• التوجيه بحجز مبلغ (3,552,040,000) ثلاثة مليار وخمسمائة واثنين وخمسين مليون وأربعين ألف ريال من رصيد الهيئة العامة للطيران المدني والأرصدة على ذمة التعويض، وعدم الصرف حتى يتم التأكد من صحة الوثائق والاستحقاق للتعويض وفقاً للطريق والإجراءات التي بينها القانون رقم (1) لسنة 1995 بشأن الاستملاك للمنفعة العامة.

• استعادة مزرعة "الجراجح" التابعة للمؤسسة العامة لإكثار البذور المحسنة.

• إلغاء العقد المبرم بين مؤسسة موانئ البحر الأحمر والشركة اليمنية للاستثمارات الصناعية لثبوت مخالفته للقوانين النافذة ولمنع إحداث الأضرار بمصلحة ميناء الصليف.

• توقيف جباية ما يسمى حساب الفوارق الذي تم فرضه في بعض المحافظات على المواطنين فوق حساب الزكاة بواقع 10% من قيمة الزكاة.

وعلى ضوء ذلك يمكن القول بأن الهيئة وقفت عاجزة عن تفعيل القوانين على الواقع العملي، وأظهرت نفسها صغيرة أمام حجم وخطورة المهام الموكلة إليها، وأمام الفساد²⁶⁷، حيث، وقد اكتفت الهيئة بالنسبة للقضايا المشار إليها سلفاً على طلب التوقيف، أو الإلغاء، أو التوجيه، والمخاطبة دون مساءلة ومحاسبة ومعاقبة المسؤولين عن ذلك، أو إحالتهم إلى الجهات القضائية.

2- الحقوق المالية المستردة لخزينة الدولة:

على الرغم من التحركات المحدودة للهيئة والغير حرة تجاه الفساد فقد تمكنت من استعادة أو استرداد بعض الحقوق المالية التي حرمت منها الدولة، وتم توريدها إلى الخزينة العامة للدولة. وليبيان الحقوق المالية المستردة نرفق الجدول رقم (15).

جدول رقم (15) يبين الحقوق المالية المستردة فعلياً لخزينة الدولة بالريال اليمني والدولار²⁶⁸

| م | المبلغ المسترد | التفاصيل |
|---|---------------------|---|
| 1 | 4,000,000,000 ريال | تم دفعها من شركة "MTN" مقابل التسوية الودية لقضيتها مع مصلحة الضرائب |
| 2 | 11,000,000,000 ريال | قيمة رسوم جمركية وضرائب أرباح على بعض شركات الهاتف النقال للفترة 2009 - 2011. |
| 3 | 16,500,000,000 ريال | قيمة الضمانات الجمركية المعلقة لدى رئاسة مصلحة الجمارك |

²⁶⁷ يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 103.

²⁶⁸ نصر عبدالله أبو اصبح وآخرون، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 23-

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | |
|---|------------------|---|
| حتى النصف الأول من العام 2011 | | |
| تم دفعها من قبل المؤسسة الوطنية للنفط مقابل فارق قيمة الدعم بين السعر العالمي والسعر المحلي لكمية مادة الديزل (المازوت) التي قامت الهيئة بحجزها في منشآت خزانات جحيف في شهر ديسمبر 2008 (المرحلة الأولى والثانية) | 779,559,080 ريال | 4 |
| تم استردادها من عدد من القضايا المرفوعة للنياحة العامة. | 15,395,000 ريال | 5 |
| تم استردادها من عدد من القضايا المرفوعة للنياحة العامة. | 942,204 دولار | 6 |

إضافة إلى ذلك فقد أشارت تقارير نيابة الأموال العامة إلى تفاقم ظاهرة الفساد، وارتفاع حجم قضايا الفساد الواردة إليها من عام إلى آخر، حيث وقد بلغت عدد القضايا الواردة إليها خلال العام 2006 (1416) قضية لترتفع إلى (1758، 2340، 3457) قضية على التوالي عام 2007، 2008، 2009، ثم انخفضت إلى (2340، 2417) قضية خلال عامي 2011، 2012، وهذا التراجع خلال عامي 2011- 2012 عن العام 2009، لا يعود إلى تراجع نسبة الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة، و إنما إلى طبيعة الأوضاع السياسية الصعبة التي عاشتها وتعيشها اليمن منذ تلك الفترة وحتى اللحظة 2018، والتي لم تمكن الأجهزة الرقابية من القيام بمهامها على أكمل وجه، على الرغم أن هذه الفترة تعتبر الأكثر فساداً في تاريخ اليمن من وجهة نظرنا .

إن ارتفاع حجم قضايا الفساد المنظورة أمام نيابة الأموال العامة يدل دلالة واضحة على تفاقم المشكلة، بالرغم من استعادة العديد من مبالغ تلك القضايا، وتوريدها إلى الخزينة العامة للدولة، لكن استعادة المبالغ المالية لم تكن رادعاً كافياً للحد من الممارسات الفاسدة. وعليه نرى ضرورة تغليظ العقوبات جراء ارتكاب جرائم الفساد، ولتوضيح حجم قضايا الفساد المنظورة أمام نيابة الأموال العامة نرفق الجدول التالي.

جدول رقم (16) بين حجم قضايا الفساد المنظورة أمام نيابات الأموال العامة والمبالغ الموردة إلى الخزينة العامة للدولة نتيجة لعملية التقاضي خلال الفترة من 2006-2012²⁶⁹

| السنة | إجمالي عدد قضايا الفساد | إجمالي مبالغ القضايا التي تم البت فيها | | المبالغ الموردة إلى الخزينة العامة | |
|-------|-------------------------|--|----------|------------------------------------|----------|
| | | بالريال | بالدولار | بالريال | بالدولار |
| | | | | | |

²⁶⁹ (الجدول من اعداد الباحث بالاستناد على الخلاصات السنوية لقضايا الأموال العامة المنظورة أمام نيابات الأموال العامة في جميع محافظات الجمهورية للمزيد من التفاصيل أنظر نيابة الأموال العامة على الرابط التالي 2014/1/28: ملاحظة لم يدرج العام 2010 في الجدول لعدم توفر أي بيانات عن هذا العام .

<http://agoye.com/page.php?actn=ManagePage&id=39>

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | | | | |
|-----------|---------------|-----------|---------------|------|------|
| 1.023.400 | 1.279.063.382 | 1.289.601 | 2.077.507.040 | 1416 | 2006 |
| 280.048 | 900.362.224 | 292.158 | 1.000.428.747 | 1758 | 2007 |
| 734.663 | 1.741.820.176 | 737.949 | 3.458.290.381 | 2340 | 2008 |
| 1.720.326 | 2.646.489.266 | 1.857.963 | 4.238.989.060 | 3457 | 2009 |
| 1.083.997 | 8.839.684.190 | 1.287.347 | 9.451.517.009 | 2417 | 2011 |
| 55.534 | 499.027.910 | 230.534 | 1.016.250.899 | 2340 | 2012 |

من خلال مما سبق، أتضح أن ما تحمله التقارير والمنشورات الرقابية عن حجم وواقع الفساد في بلادنا، يجعل منه أشبه ما يكون بالمرض المزمن والمستعصي الذي يصعب علاجه، وهو ما يمثل في الآن نفسه سبباً ونتيجة حتمية، لتلك الخصائص الجاحظة، التي أصبحت مؤسسات و وحدات الجهاز الحكومي تتميز بها، وهو ما يعني أن الممارسات الفاسدة هي الأصل والنزاهة والأمانة هي الاستثناء.

كما أن خطورة وقائع وقضايا الفساد التي تم الكشف عنها من خلال التقارير والمنشورات الرقابية على قلبها وندرتها، لا تكمن فقط في الكشف عن واقع وحجم الفساد في وحدات الجهاز الحكومي؛ بل في تعامل السلطات القضائية والتنفيذية العليا معها، حيث لم تعيرها أي اهتمام، كونها — وكما جرت العادة - لا تلزم أحداً بالمساءلة، ولا يترتب عليها الخضوع للتحقيقات والمثول أمام المحاكم أو تطبيق العقاب، إلا في حالات محددة يتم اتخاذ بعض الإجراءات القانونية ضد المتورطين في جرائم الفساد، ولكنها لا تعطي الانطباع بالرغبة والجدية والقوة في مكافحته، وهذا ما يؤكد عدم نجاعة عمليات الرقابة والتفتيش والمحاسبة... إذ لا تتعدى أهمية تقارير الأجهزة الرقابية في الكشف عن بعض حقائق الفساد، ومضمونها الذي لا يتجاوز مدهاء إصدار توصيات مجردة غير ملزمة لا أكثر.

وأمام هذه الوضعية يبرز التساؤل التالي:

إذا كان هذا حال اليمن مع مشكلة الفساد بناءً على ما كشفت عنه التقارير الرقابية لمؤسسات الرقابة المحلية، فما هو وضعها في التقارير الدولية؟ وذلك ما يمكن مناقشته في المطلب الآتي.

المطلب الثاني: الفساد من واقع التقارير الدولية

ظل المجتمع الدولي ولفترة طويلة يعتبر أن كل ما يتعلق بنظام الحكم، وظاهرة الفساد شأن داخلي لا يجوز للدول الأخرى أو للمؤسسات الدولية أن تقترب منه، أو تحاول إقحام نفسها فيه. وظل الفساد يُعالج كشأن داخلي ولم يلق اهتماماً دولياً إلا منذ زمن قريب نسبياً، وربما كان قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1975 هو أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله.

ومع حلول عقد التسعينات من القرن العشرين ربطت الدول الكبرى والمؤسسات الدولية المانحة للمساعدات والقروض أعمالها بتوفير أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية محددة كشرط للحصول على مساعداتها التنموية. وقد فرض ذلك على الجهات المانحة الاستعانة

د. أكرم صالح علي العجي

بدراسات لتحديد توافر هذه الشروط في البلدان النامية. وظهرت خلال السنوات الماضية عدد من المنظمات والهيئات المستقلة، أو التابعة للدول والمؤسسات المانحة التي تهتم بإعداد تقارير حول جوانب متعددة في البلدان النامية الباحثة عن المساعدات الدولية، وبالتالي تعددت وتنوعت التقارير الدولية التي تصدر سنوياً عن هذه المؤسسات، منها ما يتصل بالمجال الاقتصادي أو السياسي أو المالي أو الاجتماعي أو التعليمي أو الحقوقي أو مكافحة الفساد... الخ ، وتختلف هذه التقارير من حيث مصدر المعلومات والأدوات والمعايير والتبويب والنشر التي تعتمد عليها في تقييم أي من المجالات التي تختص بتقييمها، وفيما تقدم بعض هذه التقارير صورة إجمالية للأوضاع بشكل عام، موضحة جوانب النجاح وجوانب الفشل لتحفز الحكومات على الاسترشاد بتوصيات معينة، فإن بعض هذه التقارير تركز أساساً على مواطن الضعف و الفشل، من أجل الضغط على الحكومات لبذل قصارى جهدها لإخراج الأوضاع من دائرة الإهمال، بينما هناك تقارير أخرى تتجاوز هذين الأسلوبين وتعتمد على منهجية الترتيب، بناءً على معلومات إحصائية و درجات رقمية للترتيب، وذلك بهدف اختصار الوصف، وتيسير مقارنة وضعية البلدان المختلفة التي يشملها التقرير، وتتبع مدى التقدم أو التأخر داخل نفس البلد من سنة إلى أخرى.

لذا، اختلفت هذه التقارير فيما بينها من حيث مصادر المعلومات والبيانات، إذ يعتمد البعض مثل صندوق النقد والبنك الدوليين، على المصادر الحكومية الرسمية مع إجراء بعض التعديلات عليها من جانب خبراء هذه المؤسسات، بينما يعتمد البعض الآخر على استطلاعات الرأي لمجموعات معينة محل الدراسة، مثل تقرير الشفافية في العالم، وتقرير أداء الأعمال ومؤسسة بيت الحرية. كما أن بعض هذه التقارير يأخذ صفة الدورية ويصدر بشكل منتظم عن مؤسسات دولية مثل البنك الدولي، الذي يصدر تقرير التنمية في العالم وتقرير مؤشرات التنمية، وصندوق النقد الدولي الذي يصدر التقرير الخاص بأفاق الاقتصاد العالمي سنوياً. إضافة إلى أن بعض المؤسسات الدولية تقوم بإصدار العديد من التقارير المتعلقة بمجال معين من المجالات، مثل منتدى الاقتصاد العالمي الذي يصدر تقريره السنوي عن التنافسية في العالم، وتقرير مجلة السياسة الخارجية الأمريكية بالتعاون مع صندوق السلام العالمي والخاص بما يطلق عليه الدول الضعيفة والآلية للفشل.

ونظراً لما تمثله هذه التقارير من أهمية كبرى في تقييم الأوضاع العامة للدولة بشكل عام، وفي تقييم بعض الجوانب بشكل خاص، فسيتم البحث في وضع اليمن في تقارير المؤسسات الدولية الغير الحكومية (أولاً) ووضعها في تقارير المؤسسات الدولية الحكومية (ثانياً).

أولاً: اليمن في تقارير المؤسسات الدولية الغير حكومية

لم يكن اهتمام المجتمع الدولي بظاهرة الفساد أمراً جديداً فالجميع يدرك خطورة هذه الظاهرة، ومدى تأثيرها السلبي على التنمية البشرية والتطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وتهديدها الدائم لاستقرار المجتمعات وأمنها وتعطيلها لحكم القانون وتقويضها للقيم

د. أكرم صالح علي العجي

الأخلاقية. غير أن الجديد هو ترجمة هذا الاهتمام عبر بلورة مجموعة من الأطر القانونية²⁷⁰ وإنشاء العديد من المؤسسات الدولية التي أدركت أهمية مكافحة الفساد والحد منه، وعادةً ما تقوم هذه المؤسسات بإصدار العديد من التقارير المتخصصة ذات الصلة المباشرة بموضع الفساد، والتي تقيس مستوى تفشي هذا الداء في البلدان والمجتمعات، أو بعض التقارير التي تعطي مؤشراً لتفشي الظاهرة.

وعلى الرغم من صعوبة قياس الفساد، لكونه ظاهرة مستترة يحرص أطرافها في أغلب الأحيان على إخفاء معالمها، والإحجام في الإفصاح عنها، إلا أن هناك مؤشرات أو مقاييس، والتي بواسطتها تقوم المؤسسات الدولية بقياس انطباعات عينة من افراد أو شرائح المجتمع أو من المتعاملين مع قطاع الدولة ككل، أو مع قطاعات أو مؤسسات معينة، تحديد مستوى هذه الظاهرة في بلد ما. ومن هذا المنطلق، سنتعرف على وضع اليمن في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، ومؤشري الحرية الاقتصادية و الدولة الفاشلة الصادران عن منظمتي هيرتيج وصندوق السلام الأمريكيين.

1- اليمن في تقارير منظمة الشفافية الدولية:

منظمة الشفافية الدولية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد أفرزها مجتمع مدني عالمي ظهر في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام وعلى المجتمع وعلى العلاقات الدولية بصفة عامة عقب انتهاء الحرب الباردة وانهايار الاتحاد السوفيتي، وهي حركة قادها رجال أعمال وأكاديميون من خلفيات وانتماءات مهنية وفكرية واجتماعية ووطنية متعددة ولكنهم أجمعوا على أن الفساد أصبح ظاهرة تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات، ويتعين من ثم مقاومتها والقضاء عليها بكل السبل²⁷¹.

على الرغم من كثرة الشخصيات التي ساهمت في إطلاق هذه الحركة إلا أنه يمكن القول أن إنشاء هذه المنظمة يعود إلى مبادرة " بيتر إيجن " المدير السابق للبنك الدولي وصاحب الخبرة الواسعة في قضايا التنمية في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، ففي العام 1993 تمكنت عشر شخصيات قيادية في هذه الحركة تنتمي إلى خمس دول وقارات مختلفة من عقد اجتماع

²⁷⁰ (تعد أهم الأطر القانونية الدولية والإقليمية التي اهتمت بموضوع الفساد ما يلي: -

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المقررة في 31/أكتوبر/ 2003.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية 15/نوفمبر/ 2003.
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية 1997.
- الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد 1997.
- اتفاقية الاوربية بشأن القانون الجنائي والمدني بشأن الفساد لسنة 1999.
- المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين 1996.
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربة 2003.
- اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد المقررة في 2010.

²⁷¹ (حسن نافعة، " دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد "، مجلة المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد (310)، ديسمبر، 2004، ص 90.

د. أكرم صالح علي العجي

في ألمانيا، وبالتحديد في (جامعة غوتنغن الألمانية) تمكنت في نهايته من التوقيع على الميثاق التأسيسي الذي أطلق "منظمة الشفافية الدولية"، ووقع اختيار المؤسسين على برلين لتصبح مقراً رسمياً للمنظمة على أن يتم الاكتفاء بسكرتارية صغيرة يقودها مجلس تنفيذي وآخر استشاري، تتولى التنسيق بين أنشطة الفروع التي تتمكن من إنشائها في مختلف مناطق العالم²⁷².

وتعتبر منظمة الشفافية الدولية من أكثر المنظمات نشاطاً وفعالية في مكافحة الفساد. وتقوم هذه المنظمة منذ العام 1995 بإصدار تقرير سنوي عن مستوى تفشي ظاهرة الفساد في العالم تحت مسمى مؤشر مدركات الفساد، والذي يركز على مجموعة من استطلاعات الرأي حول الجوانب المباشرة للفساد، تنفذها مؤسسات بحثية مستقلة في معظم دول العالم. يعتبر مؤشر مدركات الفساد المقياس الأكثر شهرة واستخداماً على المستوى الدولي، وهو يغطي 180 دولة²⁷³. ويعد هذا المؤشر مؤشراً مركباً، إذ يقوم على توليفة من الاستقصاءات والتقييمات المعنية بالفساد، التي تقوم بها مؤسسات بحثية مستقلة، وهو عبارة عن مقياس تتراوح درجاته من (0 — 10)، حيث (صفر) تعني أن البلد فاسدة للغاية و(10) تعني أن البلد خالية أو نظيفة من الفساد. وهذا المقياس أستخدم من 1995 حتى عام 2011، وفي العام 2012 تم تطوير المقياس والمؤشرات، بحيث يبدأ بدرجة (صفر) (إدراك درجة عالية من الفساد) إلى درجة (100) (إدراك بأن الدولة نظيفة للغاية). ويتم احتساب تلك النقاط من خلال نتائج التصويت والمسوحات التي أجريت خلال عام الدراسة وتمثل قيمة نتائج إختبار نزاهة الدولة التي شملها التقرير فمثلاً حصلت اليمن خلال العام 2012 على (23) درجة، وهو ما يعني أن مستوى النزاهة والشفافية باليمن 23%، وبمقارنة بالعام 2013، والذي حصلت فيه على (18) نقطة فمعنى ذلك أن مستوى النزاهة في اليمن قد أنخفض بخمس نقاط وعلى الرغم من سعي منظمة الشفافية العالمية إلى قياس مستوى الفساد في بلدان العالم عبر مؤشر مدركات الفساد. إلا أن هناك العديد من الانتقادات التي قد وجهت إلى هذا المؤشر منها انه مقياس انطباعي ادراكي يقدم انطباعات عامة عن البلد ككل، وهو يقيس مستوى إدراك الفساد لا الفساد نفسه. كما أنه لا يفيد بأي صورة في التشخيص للواقع، بالإضافة إلى أنه يركز على ظواهر الفساد الصغير، ويهمل أنماط وأنواع الفساد المتعلقة بالمراكز العليا²⁷⁴. وعلى الرغم من الانتقادات التي أثرت بشأن هذا المقياس، إلا أن هذا المؤشر يعتبر مؤشراً عاماً لمستوى الفساد في الدول.

²⁷² (للمزيد من التفاصيل، أنظر موقع منظمة الشفافية الدولية على الانترنت الجزء الخاص بتاريخ المنظمة ونشأتها:

WWW.transparency.org

²⁷³ عند إطلاق المؤشر في العام 1995 كان المسح يغطي 41 دولة فقط.

²⁷⁴ (احمد سالم وآخرون، مؤشر الفساد في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص 54-55.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

ومن خلال موقع اليمن في مؤشر مدركات الفساد يتضح أن الفساد أصبح صفة ملازمة للعمل الحكومي، ويبين الجدول رقم (17) ترتيب اليمن في مؤشر مدركات الفساد على المستوى العالمي والإقليمي، وكذلك نقاط المؤشر التي حصلت عليها اليمن خلال الفترة 2003 - 2013. كما نرفق الجدول رقم (18) يبين موقع اليمن مقارنة بالدول العربية حسب مؤشر مدركات الفساد للفترة 2010-2013.

دول رقم (17) يبين موقع اليمن في مؤشر مدركات الفساد للفترة 2003-2013²⁷⁵

| السنة | الدرجة الحاصلة عليها | الترتيب العالمي | عدد دول العالم في المسح | الترتيب الإقليمي |
|--------------------------------------|----------------------|-----------------|-------------------------|------------------|
| 2003 | 2.6 | 88 | 133 | 15 |
| 2004 | 2.4 | 112 | 145 | 16 |
| 2005 | 2.7 | 103 | 159 | 17 |
| 2006 | 2.6 | 111 | 163 | 16 |
| 2007 | 2.5 | 131 | 180 | 16 |
| 2008 | 2.3 | 141 | 180 | 16 |
| 2009 | 2.1 | 154 | 180 | 17 |
| 2010 | 2.2 | 146 | 178 | 16 |
| 2011 | 2.1 | 164 | 182 | 16 |
| المؤشر الحالي (100-0) ²⁷⁶ | | | | |
| 2012 | 2.3 | 156 | 176 | 16 |
| 2013 | 1.8 | 167 | 177 | 15 |

| الدولة | مؤشر 2011 | | | مؤشر 2012 | | | مؤشر 2013 | | |
|----------|-----------|------------------|-----------------|-----------|------------------|-----------------|-----------|------------------|-----------------|
| | الدرجة | الترتيب الإقليمي | الترتيب العالمي | الدرجة | الترتيب الإقليمي | الترتيب العالمي | الدرجة | الترتيب الإقليمي | الترتيب العالمي |
| قطر | 7.2 | 1 | 22 | 6.8 | 1 | 27 | 6.8 | 2 | 28 |
| الإمارات | 6.8 | 2 | 28 | 6.8 | 1 | 27 | 6.9 | 1 | 26 |
| البحرين | 5.1 | 3 | 46 | 5.1 | 3 | 53 | 4.6 | 3 | 57 |
| عمان | 4.8 | 4 | 50 | 4.7 | 5 | 61 | 4.8 | 4 | 61 |
| الكويت | 4.6 | 5 | 54 | 4.4 | 6 | 66 | 4.3 | 7 | 43 |
| الأردن | 4.5 | 6 | 56 | 4.8 | 4 | 58 | 4.5 | 6 | 66 |
| السعودية | 4.4 | 7 | 57 | 4.4 | 7 | 66 | 4.6 | 5 | 63 |
| تونس | 3.8 | 8 | 73 | 4.1 | 8 | 75 | 4.1 | 8 | 77 |

²⁷⁵ (تقارير منظمة الشفافية العالمية، للمزيد من التفاصيل أنظر : موقع منظمة الشفافية الدولية بتاريخ 2014/3/10

WWW.transparency.org

²⁷⁶ تم احتساب درجة عامي 2012/2013 على منوال السنوات السابقة حتى لا نقع في خطأ عند التحليل، من خلال: قيمة الدرجة خلال العام \diamond قيمة المؤشر النهائية (100) $\times 10$ فعلى سبيل المثال عام 2012: $2.3 \times 10 = 23$ وبالطريقة نفسها لعام 2013 في كلا الجدولين (18) و (19).

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | | | | | | | | |
|-----|----|-----|-----|----|-----|-----|----|-----|-----------|
| 91 | 9 | 3.7 | 88 | 9 | 3.7 | 80 | 9 | 3.4 | المغرب |
| 94 | 10 | 3.6 | 94 | 10 | 3.6 | 100 | 10 | 3.0 | جيبوتي |
| 94 | 10 | 3.6 | 105 | 11 | 3.4 | 112 | 11 | 2.9 | الجزائر |
| 114 | 12 | 3.2 | 118 | 12 | 3.2 | 112 | 12 | 2.9 | مصر |
| 119 | 12 | 3.2 | 123 | 13 | 3.1 | 143 | 13 | 2.4 | موريتانيا |
| 167 | 16 | 1.7 | 144 | 15 | 2.6 | 129 | 14 | 2.6 | سوريا |
| 127 | 14 | 2.8 | 128 | 14 | 3.0 | 134 | 15 | 2.5 | لبنان |
| 167 | 15 | 1.8 | 156 | 16 | 2.3 | 164 | 16 | 2.1 | اليمن |
| 172 | 18 | 1.5 | 160 | 17 | 2.1 | 169 | 17 | 2.0 | ليبيا |
| 171 | 17 | 1.6 | 169 | 18 | 1.8 | 175 | 18 | 1.8 | العراق |
| 174 | 19 | 1.1 | 173 | 19 | 1.3 | 177 | 19 | 1.6 | السودان |
| 175 | 20 | 0.8 | 174 | 20 | 0.8 | 183 | 20 | 1.0 | الصومال |

جدول رقم (18) يبين ترتيب اليمن مقارنة بالدول العربية حسب مؤشر مدركات الفساد للفترة من 2011-2013²⁷⁷

من خلال استقراء بيانات الجدولين السابقين أتضح ما يلي:

- تقع الإمارات، وقطر، والبحرين على رأس قائمة الدول العربية الأقل فسادا.
- ارتفاع مؤشر إدراك الفساد خلال العام 2012 في عدد (12) دولة عربية، حيث وقد حققت أعلى نسبة ارتفاع في المؤشر وبمقدار سبع نقاط دولة موريتانيا وبدرجة (3.2) مقارنة بـ(2.4) خلال عام 2011. فيما ارتفع المؤشر خلال العام 2013 لعدد (5) دول، وقد حققت أعلى نسبة ارتفاع في المؤشر وبمقدار نقطتين المملكة العربية السعودية وبدرجة (4.6) مقارنة بـ(4.4) خلال عام 2012.
- تراجع مؤشر إدراك الفساد لعدد (7) دول خلال العام 2012، وتأتي في مقدمة هذه الدول، الدول التي تحتل رأس قائمة الدول العربية الأقل فساداً خلال عام 2011. فيما تراجع المؤشر لعدد (9) دول خلال عام 2013 مقارنة بعام 2012، وتأتي في مقدمة هذه الدول دول الربيع العربي (سوريا، اليمن، ليبيا) إضافة إلى البحرين، الكويت، الأردن، لبنان، العراق، السودان.
- ثبات مؤشر إدراك الفساد في المملكة العربية السعودية خلال عامي 2011 — 2012، كما ثبت المؤشر لكلاً من (قطر، تونس، المغرب، جيبوتي، مصر، الصومال) خلال عامي 2012 — 2013.

²⁷⁷ (تقارير منظمة الشفافية العالمية، للمزيد من التفاصيل أنظر: موقع منظمة الشفافية الدولية بتاريخ

2013/9/10

WWW.transparency.org

د. أكرم صالح علي العجي

- احتلت الصومال ذيل القائمة خلال فترة الدراسة، حيث احتلت الترتيب (175، 174، 183) على المستوى العالمي والترتيب (20) على المستوى العربي، أي أنها أكثر دول العالم فساداً.
- تقع اليمن ضمن مجموعة الدول الأكثر فساداً، ويزداد الفساد فيها سوءاً سنة بعد أخرى ... وقد شهدت درجة اليمن في هذا المؤشر تذبذباً ملحوظاً فبعد أن كانت قد حصلت عام 2003 ، على (2.6) درجة، تراجعت في عام 2004 إلى (2.4) درجة، لترتفع في عام 2005 إلى (2.7) درجة وهي أعلى درجة تحصل عليها اليمن خلال السنوات المشمولة بالدراسة، مع الملاحظة أن الدرجات التي حصلت عليها اليمن خلال الفترة 2006 — 2013 تناقصت تدريجياً مع الارتفاع البسيط خلال بعض السنوات وبمعدلات شبه ثابتة " 2.6 ، 2.5 ، 2.3 ، 2.1 ، 2.2 ، 2.1 ، لترتفع خلال 2012 إلى 2.3 ، ثم انخفضت إلى 1.8 خلال 2013 " ، كما يشير المؤشر في الوقت ذاته إلى تراجع ترتيب اليمن خلال الفترة ذاتها من 111 إلى 167 ، الأمر الذي يتأكد معه أن الفساد تشتد وطأته من سنة لأخرى .

ما يجب الإشارة إليه في هذا الخصوص، أنه إذا كان مؤشر الفساد مفيداً في ظل غياب البيانات الموضوعية عن واقع الفساد في القطاع الحكومي، إلا أنه مع ذلك يعاني الكثير من القصور، لكونه يعتمد على عدد محدود من المسوحات والانطباعات الشخصية ، التي تعكس تجارب فردية، ولهذا يبقى الحذر واجباً في عدم الإسراف في التعميم أو الاستدلال من هذه المقاييس وعدم الاعتماد عليها في التشخيص، وعدم الاستناد إليها في تصميم وصياغة برامج مكافحة.

2- وضع اليمن في تقارير مؤسسة هيرتيج الأمريكية:

تعتبر مؤسسة هيرتيج الأمريكية أحد أهم المراكز البحثية التي تستمد منها الحكومة الأمريكية البيانات والمعلومات والدراسات، وهي مؤسسة غير حكومية تصدر تقريرها السنوي حول مؤشر الحرية الاقتصادي على مستوى العالم. يتضمن تقرير مؤشر الحرية الاقتصادية عشرة مؤشرات رئيسية تقيس مدى تمتع الدول المشمولة فيه بالحرية الاقتصادية، وفقاً لخمسة تصنيفات تتراوح بين حرية اقتصادية كاملة وشبه كاملة، وكذلك حرية اقتصادية ضعيفة وأخيراً معدومة، وفقاً لجميع المؤشرات العشرة الرئيسية.

وفقاً للتقرير السنوي للعام 2009 فقد حققت اليمن تقدماً على المستوى العالمي، باحتلالها المرتبة (103) من بين (179) دولة مقارنة بالمرتبة (125) من أصل (162) دولة في تقرير 2008. وعلى المستوى الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقد احتلت اليمن المرتبة الثالثة عشرة من بين سبع عشرة دولة عربية وشرق أوسطية، فيما تراجعت مرتبة اليمن من المرتبة (103) إلى المرتبة (121) في العام 2010، حيث حصلت على نسبة 54.4% بنقص (2.5) عن عام 2009 بعد أن حصلت على نسبة 54.4% خلال العام نفسه، كما تراجعت مرتبة اليمن على المستوى الإقليمي إلى المرتبة (14) بعد أن حققت المرتبة (13) في عام 2009.

د. أكرم صالح علي العجي

وفي السياق نفسه، فقد تراجعت مرتبة اليمن خلال عام 2011 إلى المرتبة (127) مقارنة بـ 121 في 2010، حيث حصلت على معدل 54.2% بنقص 0.2 عن العام 2010. فيما ارتفع ترتيب اليمن إلى المرتبة (121) في تقرير عام 2012 بين (179) دولة، حيث وقد حصلت على معدل (55.3) درجة بزيادة (1.1) درجة عن العام 2011، فيما حافظت اليمن على الترتيب (13) على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ووفقاً لتقرير عام 2013 فقد حققت اليمن تقدماً ملموساً باحتلالها المرتبة (113) عالمياً والمرتبة العاشرة اقليمياً. للمزيد من الإيضاح نرفق الجدول رقم (19) يبين وضع اليمن في مؤشر الحرية الاقتصادية خلال الفترة 2008 — 2013.

جدول رقم (19) يبين وضع اليمن في مؤشر الحرية الاقتصادي خلال الفترة 2008-2013²⁷⁸

| المؤشر | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1 حرية ممارسة الأعمال | 53.7 | 74.9 | 74.4 | 73.7 | 71.5 | 61.3 |
| 2 حرية التجارة | 66.4 | 75.8 | 76.1 | 81.6 | 81.5 | 81.5 |
| 3 حرية العمال | 67.7 | 76.0 | 65.3 | 50.9 | 57.3 | 55.3 |
| 4 الحرية الضريبية | 83.2 | 83.2 | 83.2 | 83.2 | 83.1 | 91.5 |
| 5 حجم الحكومة | 58.5 | 57.1 | 51.3 | 44.5 | 62.8 | 72.8 |
| 6 الحرية النقدية | 62.9 | 66.5 | 65.1 | 82.0 | 69.3 | 65.7 |
| 7 حرية الاستثمار | 50.0 | 50.0 | 45.0 | 45.0 | 45.0 | 50.0 |
| 8 الحرية المالية | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 |
| 9 الحرية من الفساد | 26.0 | 25.0 | 23.0 | 21.0 | 22.0 | 21.0 |
| 10 حقوق الملكية | 67.7 | 75.8 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 |

من خلال بيانات الجدول السابق أتضح ما يلي:

- تراجع ترتيب اليمن في مؤشر الحرية الاقتصادية من عام إلى آخر ابتداءً من عام 2010 وحتى 2012 مع تحقيق اليمن تقدم بسيط في عام 2013 باحتلالها المرتبة (113) عالمياً والعاشرة اقليمياً.

- تذبذب مؤشرات الحرية الاقتصادية من عام لآخر، مع تراجع ملحوظ لبعض المؤشرات كمؤشر حقوق الملكية الذي حقق (67.7) درجة ثم ارتفع إلى (75.8) درجة في عام

²⁷⁸ (للمزيد من التفاصيل انظر:

- التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2009، مرجع سابق، ص 335.
- سالم بن ناصر الإسماعيلي وآخرون، الحرية الاقتصادية في العالم العربي، التقارير السنوية للأعوام 2010، 2011، 2012، 2013، معهد فريزر ومؤسسة البحوث الدولية ومؤسسة فريديش ناومان من أجل الحرية.

د. أكرم صالح علي العجي

2009، ومن ثم انخفضت درجة المؤشر إلى (30) درجة واستقرت هذه النسبة إلى 2013. كما تراجع مؤشر حرية العمال من (66.4) خلال 2008 إلى (55.3) درجة في عام 2013. - تراجع مؤشر الحرية من الفساد من (26.0) درجة خلال 2008 إلى (25.0)، 23.0، 21.0، 22.0، 21.0) على التوالي حتى عام 2013. - ثبات مؤشر حرية التمويل خلال الفترة 2008 — 2013 بدرجة (30.0).

إضافة إلى ذلك، فقد انتقدت التقارير التدخل السياسي وسيطرة الدولة على السوق المالية، الذي بدوره يعيق تنمية القطاع المالي، إذ لا يزال هذا القطاع بسيطاً ولا يمتلك رؤية قياسية شاملة، إضافة إلى أنه لا يخضع إلى الرقابة ومعياري التنظيم الدولي. كما أشار تقرير 2010 إلى أن درجات اليمن بصورة عامة في مؤشرات الحرية الاقتصادية تعتبر أقل من كل من المتوسطات العالمية والمتوسطات الإقليمية، علماً بأن تقرير 2010 يقيس تطور درجة المؤشرات للفترة يوليو 2008 — يونيو 2009²⁷⁹.

ما يلامس موضع بحثنا هذا بشكل مباشر هو مؤشر الحرية من الفساد، والذي بدوره يكشف لنا تفاقم مشكلة الفساد في اليمن من عام إلى آخر، ومن هنا نرى من خلال هذا المؤشر أن ممارسات الفساد ليست مجرد ممارسات فردية خاصة، وإنما تتحرك من خلال أطر منظمة، مما يكسب ممارسات الفساد نوعاً من المؤسسية. ومن خلال ذلك، يمكن تفسير التراجع في بقية مؤشرات الحرية الاقتصادي إلى تفشي ظاهرة الفساد بمختلف أنواعها وصورها، والتي بدورها انعكست على مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

3- وضع اليمن في تقرير صندوق السلام الأمريكي:

صندوق السلام مؤسسة أمريكية غير حكومية تعنى بالسلام في العالم. ابتكرت في الأعوام القليلة الماضية مؤشراً أسمته مؤشر الدولة الفاشلة (Failed state index (FSI تصنف فيه دول العالم بترتيب يبدأ بالرقم «1»، وهي أفضل دولة في العالم حتى الرقم 177 كأفضل دولة في العالم. تعتمد في ذلك على 12 مؤشراً، تمنح كل مؤشر 10 درجات نظرياً، أفضل دولة تحصل على 120 من 120. وأفضلها وأكثرها استقراراً الدولة التي تحصل على صفر من 120. والمؤشرات الـ 12، أربعة منها اجتماعية وهي: الضغط السكاني، النزوح الجماعي، النزوح البشري، الظلم الاجتماعي. اثنان منها اقتصادية وهي التنمية الاقتصادية غير المتوازنة والتدهور المريع في الاقتصاد، وستة منها سياسية هي: بطلان شرعية الدولة، تدهور الخدمات العامة، عدم تطبيق القانون ومراعاة حقوق الإنسان، جهاز الأمن يعمل كدولة داخل دولة، مراكز قوى عرقية داخل الطبقة الحاكمة والتدخل الخارجي العسكري، شبه العسكري أو الاقتصادي .

يعتمد ترتيب الدول في هذا التقرير على مجموع ما تحصل عليه الدولة من نقاط في (12) مؤشراً، وكلما انخفضت قيمة المؤشر الذي تحصل عليه الدولة كانت أكثر استقراراً،

²⁷⁹ نفس المرجع، ص 334.

د. أكرم صالح علي العجي

وكلما زادت قيمة المؤشر زادت حدة الخطورة في الدولة لكل مؤشر، ووفقاً لمنهجية التقرير فقد تم تقسيم الدول إلى ثلاثة مستويات، وتم إعطاء كل مستوى أو فئة لوناً يدل على وضع الدولة على النحو الآتي:

- اللون الأحمر يدل على أن الدولة في مرحلة حرجة جداً.
- اللون البرتقالي يدل على أن الدولة في منطقة الخطر.
- اللون الأصفر يدل على أن الدولة على حافة الهاوية.

بالرجوع إلى وضع اليمن خلال عامي 2005، 2006، فقد أشارت التقارير إلى أن بلادنا أخفقت في جميع المؤشرات الـ 12 التي تستند عليها المؤسسة في تصنيف الدولة الفاشلة أو الآيلة للسقوط، كون اليمن يفتقد إلى السيطرة الكاملة على أراضيه ومياهه الإقليمية كما أن الأوضاع الأمنية والعسكرية فيها غير مستقرة، وأن الحكومة لا تلتزم بمعايير الحكم الصالح، فضلاً عن تفشي ظاهرة الفساد في أجهزة الدولة، وفي الأجهزة القضائية والتلاعب بميزانيات الدولة، وحدثت حالات عديدة لانتهاكات حقوق الإنسان، وتدهور خطير في النمو الاقتصادي وفي الخدمات الصحية والتعليم...²⁸⁰. كذلك الأمر في تقرير العام 2007، حيث تم وضع اليمن ضمن قائمة الدول الأكثر فشلاً في العالم، حيث جاءت اليمن في المرتبة الـ 24 من مجموع 60 دولة شملها المسح، كدولة مهددة بالخطر وعلى حافة السقوط برصيد 93.2% نقطة، كما جاءت في المرتبة الرابعة عربياً، حيث جاءت بعد كل من السودان والعراق والصومال.

لقد كشف التقرير إن أكثر المؤشرات التي تهدد اليمن هي عدم تماسك النخبة الحاكمة وانقسامها إلى مجموعات (صراع النخب) حيث منح التقرير 9 نقاط من 10، وبذلك تكون من أسوأ الدول على مستوى العالم في هذا المؤشر يليه مؤشر النمو غير المنتظم بـ (8.7) نقطة ثم مؤشر الخدمات العامة، والتي كانت من ضمن أسوأ دول العالم في هذا المؤشر بـ (8.1) نقطة. تلا ذلك مؤشرات الضغوط السكانية وتدهور الأوضاع الاقتصادية وتحول جهاز الأمن إلى دولة داخل دولة، كمهددات حقيقية للأوضاع في اليمن وبمجموع (8) نقاط لك مؤشر. كذلك فقد حصلت على (8.7) نقطة في مؤشر شرعية الحكم وغياب الشفافية، كما استمر التدهور في مؤشر النزوح البشري حيث منح الصندوق بلادنا (7.2) نقطة²⁸¹.

أما بالنسبة لوضعها في تقرير العام 2008، فقد تراجع تصنيفها من المرتبة 24 في العام 2007 بـ (93.2) نقطة إلى الترتيب 21 في تقرير 2008 بـ (95.9) نقطة، لتفصلها عن الصومال صاحبة المرتبة الأولى في الفشل والسقوط فقط (18.3) نقطة، ولتشغل المرتبة العليا في المساحة البرتقالية، كمرشحة أولى للانتقال إلى المساحة الحمراء الخطرة، نتيجة استمرار إخفاق اليمن في المعايير الـ 12 التي تمثل عدم الاستقرار.

²⁸⁰ (يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 115.

²⁸¹ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2007، مرجع سابق، ص 181-182.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

كذلك فقد تراجع تصنيف اليمن في العام 2009 من المرتبة 21 في تقرير 2008 بـ(95.9) إلى الترتيب 18 في تقرير 2009 بـ(98.1) نقطة، لتدخل ضمن العشرين دولة الأعلى مرتبة والمصنفة ضمن أسوأ الدول فشلاً، والتي بموجبه انتقلت اليمن إلى المرحلة الحرجة جداً (اللون الأحمر في التقرير) بعد أن كانت في منطقة الخطر في تقرير 2008 ، وقد ازداد الوضع سوءاً خلال الفترة 2010، 2011، 2012، 2013 على التوالي حيث تراجع تصنيف اليمن من المرتبة (18) إلى المرتبة (15) ثم (13، 8، 6) على التوالي خلال الفترة المذكورة بمجموع نقاط (100) نقطة للعام 2010 ثم (100.3) للعام 2011، و (104.8) خلال عام 2012 لتنتهي مجموع النقاط التي حصلت عليها بلادنا خلال العام 2013 (107) نقطة . ومن خلال ذلك يلاحظ أن اليمن تزداد فشلاً من عام إلى آخر، وذلك لاحتلالها المرتبة (6) عالمياً في الفشل واقتربها من أفضل دولة في العالم (الصومال) حسب المؤشر، والتي يفصلها عنها (6.9) نقطة، الأمر الذي يؤكد أن بلادنا تمر بمرحلة حرجة جداً. ولبيان وضع اليمن في تقارير مؤشرات الدولة الفاشلة للفترة من 2008 — 2013 نرفق الجدول رقم (20).

جدول رقم (20) يبين وضع اليمن في مؤشر تقرير الدولة الفاشلة للفترة 2008-2013²⁸²

| معدل التغير (2013-2008) | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | المؤشرات |
|----------------------------|---|------|------|------|------|------|-----------------------|
| | عدد النقاط (10 نقاط هي الحد الأعلى للتدهور) | | | | | | |
| المؤشرات الاجتماعية | | | | | | | |
| -0.7 | 9.3 | 8.8 | 8.7 | 8.6 | 8.8 | 8.6 | الضغوط الديموغرافية |
| -2 | 9.2 | 8.7 | 8.4 | 8.3 | 7.9 | 7.2 | اللاجئون والمهجرون |
| -1.7 | 9.0 | 9.0 | 8.6 | 8.2 | 7.7 | 7.3 | الظلم الاجتماعي |
| -0.2 | 7.4 | 7.0 | 6.9 | 7.2 | 7.4 | 7.2 | النزوح البشري |
| المؤشرات الاقتصادية | | | | | | | |
| -0.5 | 8.1 | 8.4 | 8.3 | 8.6 | 8.9 | 8.8 | النمو غير المتكافئ |
| -1 | 9.2 | 8.7 | 7.7 | 7.9 | 8.2 | 8.2 | التدهور الاقتصادي |
| المؤشرات السياسية | | | | | | | |
| -1.3 | 9.3 | 9.1 | 8.6 | 8.7 | 8.3 | 8.0 | بطلان شرعية الدولة |
| -0.4 | 8.7 | 9.0 | 8.7 | 8.6 | 8.5 | 8.3 | تدهور الخدمات العامة |
| -1.2 | 8.7 | 8.4 | 7.7 | 8 | 7.7 | 7.5 | انتهاكات حقوق الإنسان |
| -1.6 | 9.8 | 9.7 | 9.3 | 8.9 | 8.4 | 8.2 | الاختلالات الأمنية |
| -0.6 | 9.5 | 9.8 | 9.3 | 9.2 | 9.0 | 8.9 | انقسامات النخب |

²⁸² (مؤشر الدولة الفاشلة انظر: 13/ 2013/9/

<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | | | | | | | |
|-------------------|------|------|-----|-------|-------|-------|-------|
| التدخلات الأجنبية | 7.2 | 7.3 | 7.8 | 8.2 | 8.3 | 8.7 | -1.5 |
| مجموع النقاط | 95.9 | 98.1 | 100 | 100.3 | 104.8 | 107.0 | -11.1 |
| الترتيب العالمي | 21 | 18 | 15 | 13 | 8 | 6 | -15 |

يتضح من خلال الجدول السابق أن وضع بلادنا وفقاً لتقارير صندوق السلام يزداد سوءاً من سنة لأخرى، نتيجة لتضافر مجموعة من العوامل ويأتي في مقدمة هذه العوامل الاختلالات الأمنية وصراع النخب، إضافة إلى الفساد المستشري في القطاع الحكومي، الذي يعد من أهم البواعث أو الأسباب لفشل الحكومات والدول في تحقيق التنمية الشاملة والعدالة والمساواة وتقديم الخدمات العامة.

بعيداً عن مؤشرات صندوق السلام التي تعد أكثر المقاييس مصداقية لقياس فشل الدول من وجهة نظرنا، فالوضع بالنسبة لليمن قد تعدى مرحلة الفشل، أي أن البلد تحولت إلى مرحلة الانهيار والتفتت. فمُنذ 21 سبتمبر 2014 وحتى اللحظة واليمن تعيش مرحلة اللادولة، حيث وقد أصبح دورها غائباً بشكل كلي، ومع استمرار انحدار الدولة اتسعت رقعت الفساد والظلم الاجتماعي، والتدهور المعيشي لأبناء المجتمع، والانتهاكات الأمنية والحقوقية، خصوصاً منذ انطلاق عاصفة الحزم في مارس 2015.

ثانياً: اليمن في تقارير المؤسسات الدولية الحكومية (البنك الدولي نموذجاً)

ارتبطت اليمن بشراكات سياسية واقتصادية مع عدد من الدول والمؤسسات الدولية للحصول على منح ومساعدات مالية وقروض ودعم فني واستشاري لتنفيذ برامج إصلاحات مالية وإدارية واسعة النطاق، وعلى قدر ما حصلت عليه اليمن من دعم مالي وفني إلا أن نتائج الإصلاحات لم تكن بالمستوى المطلوب لأسباب عديدة ليس هنا محل الحديث عنها. ولأن الجهات المانحة تضع شروطاً ومعايير تشترط توافرها لاستمرار تقديم المساعدات للدول النامية، ومنها اليمن، فقد تعددت التقارير الدولية وتنوعت في دراسة مختلف الأوضاع في اليمن لمعرفة مدى التزام الجانب اليمني بالمعايير والشروط ولاسيما في جانب الإصلاح السياسي، والحقوق والحريات، والإصلاحات الاقتصادية، ومكافحة الفساد.

لقد وقع الاختيار على البنك الدولي كنموذج أو كمثال للمنظمات الدولية الحكومية المعنية بالأنشطة الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح لأسباب عدة منها ما يتعلق بالصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها البنك في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية سواء على صعيد الدول الأعضاء أم على الصعيد العالمي، وقد أكدت الدراسات الاقتصادية والاقتصادية أنه لا توجد أي منظمة عالمية تتمتع بنفس قدرة كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على التدخل في تشكيل السياسات الداخلية للدول الأعضاء وفي الرقابة عليها وعلى الصعيد العالمي ككل.

وهناك أسباب أخرى لاختيار البنك الدولي تتعلق بقدرة البنك الدولي الفائقة على جمع المعلومات والبيانات عن اقتصاديات الدول الأعضاء وتحليلها، وهي ميزة خاصة جعلت من البنك الدولي، وبلا منازع، أكبر جهاز لإعداد ونشر هذه الدراسات في العالم ويتمتع البنك بميزة

د. أكرم صالح علي العجي

كبيرة في هذا الخصوص، ليس فقط لتوافر جهاز فني ضخم لديه ولتوافر الإمكانيات المالية وإنما أيضاً بحكم تجربته الهائلة في تقييم وتمويل العدد الأكبر من مشروعات التنمية في الدول النامية، وبذلك تعتبر تقارير البنك الدولي من أهم المراجع حول الأوضاع الاقتصادية في الدول. ومنذ عدة سنوات جعل البنك الدولي الفساد أحد الاعتبارات الحاسمة في عمله مع البلدان المتعاملة معه في تحليله للقضايا الاقتصادية والاجتماعية، وكذا في العمليات والمشروعات التي يدعمها.

مجموعة البنك الدولي هي مجموعة مؤلفة من خمس منظمات عالمية، مسؤولة عن تمويل البلدان بغرض التطوير وتقليل الفاقة، بالإضافة إلى تشجيع وحماية الإستثمار العالمي. وقد أنشئ مع صندوق النقد الدولي حسب مقررات مؤتمر "بريتون وودز"، ويشار لهما معاً كمؤسسات "بريتون وودز". وقد بدأ في ممارسة اعماله في 27 يناير 1946. وقد وضع البنك الدولي عدداً من الاستراتيجيات لمساعدة الدول على مواجهة الفساد، وذلك من أجل مساعدة الدول على الانتقال من حالة الفساد المنظم إلى بيئة ذات حكومة أفضل أداءً في مواجهة الفساد.

يصدر عن البنك الدولي عدد من التقارير الدولية، وكذلك تقارير فصلية خاصة بالدول ومنها اليمن، حيث يصدر عن مكتب البنك الدولي بصنعاء، والتي تهتم بتحليل التطورات السياسية والاقتصادية وتحليل تطور المتغيرات الاقتصادية المتاحة، وما يهنا هنا هو دراسة وضع اليمن في أهم التقارير الدولية والقطرية، والتي تتمثل من وجهة نظرنا في التقرير الدولي لمؤشرات الحكم الجيد، وتقرير التقييم القطري لوضع إدارة القطاع العام والمؤسسات العمومية.

1- وضع اليمن في التقرير الدولي لمؤشرات الحكم الجيد:

يشير مفهوم الحكم إلى "ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات المعقدة والمعاملات"²⁸³. أما الحكم الجيد أو الحكم الصالح فيقصد به " أنشاء مؤسسات سياسية وقضائية وإدارية تؤدي عملها بكفاءة وتخضع للمساءلة ويعددها المواطنون مؤسسات شرعية يمكنها - عن طريق المشاركة - في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم، كما يعدونها مؤسسات تعمل على تمكينهم. وينطوي الحكم الصالح - أيضاً - على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بصفة عامة"²⁸⁴.

²⁸³ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، بحث ضمن الفساد والحكم الصالح في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 96.

²⁸⁴ نوزاد عبدالرحمن الهيتي، الحكم الصالح في الوطن العربي "قراءة تحليلية"، بحث منشور، مجلس التخطيط، قطر، بدون تاريخ، ص1.

د. أكرم صالح علي العجي

ويعرف البنك الدولي مفهوم الحكم الجيد بأنه " الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية"²⁸⁵، ويقصد بالحكم الجيد من منظور التنمية الإنسانية " الحكم الذي يعزز ويدعم، ويصون رفاهية الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً"²⁸⁶.

يمكن القول بأن الحكم الجيد هو: الحكم الذي يتسم من بين جملة أمور أخرى بالمشاركة والشفافية والمساءلة، ويكون فعالاً ومنصفاً ويعزز سيادة القانون. ويكفل الحكم الجيد وضع الأسبقيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق آراء واسعة النطاق في المجتمع، تُسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً في صنع القرارات المرتبطة بتوزيع موارد التنمية. ولا سبيل لإرساء الحكم الجيد إلا بتوافر المعايير التالية:

- إقامة دولة الحق والقانون، وترسيخ الديمقراطية.
- التعددية السياسية.
- المراقبة الشعبية التي تتولاها مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي (البرلمان).
- الشفافية في تسيير شؤون الدولة.
- المحاسبة التي تقوم من خلال بناء سلطة قضائية قوية.
- حرية التعبير وحرية الرأي تقوم بها وسائل الإعلام من خلال حرية الاطلاع والاستقصاء والتبليغ. لذا، يمكن قياس جودة الحكم من خلال المعايير السابقة، أو من خلال المعايير المختلفة التي وضعتها المنظمات الدولية المختلفة، حيث وقد وضع البنك الدولي ستة معايير للحكم الجيد، والتي تتمثل في الآتي: المشاركة السياسية والمساءلة، الاستقرار السياسي، فاعلية الحكومة، جودة التنظيم، سيادة القانون، مكافحة الفساد. وقد استهدف البنك الدولي من إصدار هذه المؤشرات أو المعايير مساعدة الدول النامية وكل من الدول والمنظمات المانحة على تتبع أدائها وبيان مدى نجاح جهودها لبناء قدراتها في تحسين الحكم. وبتطبيق معايير الحكم الجيد على الحالة اليمنية، وطبقاً لتقارير 2008، 2009، 2010، والتي تشير إلى أن وضع اليمن قد تدهور من عام إلى آخر في جميع المؤشرات بالمقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. والجدول رقم (21) يوضح ذلك.

جدول رقم (21) يبين وضع اليمن في تقرير مؤشرات الحكم الجيد للفترة 2008-2010²⁸⁷

| مؤشرات الحكم الجيد | اليمن | دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | درجة التغير في تقرير | درجة التغير في تقرير |
|--------------------|-------|--------------------------------|----------------------|----------------------|
| | | | | |

²⁸⁵ (حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 2000، ص 226-230.

²⁸⁶ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، ص101.

²⁸⁷ (للمزيد من الإطلاع أنظر: موقع البنك الدولي على الانترنت 2013/9/15

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2008 | 2010 | 2009 | 2008 | |
|---------------|---------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| بالنسبة لليمن | بالنسبة لليمن | | | | | | | |
| -3.1 | -2.5 | 23.2 | 23.7 | 23.7 | 11.8 | 14.9 | 16.3 | المشاركة والمساءلة |
| -3.3 | -1.4 | 38.6 | 37.3 | 35.7 | 2.4 | 5.7 | 8.2 | الاستقرار السياسي |
| -1.4 | -0.9 | 47.8 | 46.7 | 44.9 | 11.4 | 12.8 | 13.7 | فاعلية الحكومة |
| +5.3 | +0.4 | 48.3 | 46.3 | 45.2 | 29.5 | 24.2 | 23.8 | جودة التنظيم |
| -5.5 | +0.1 | 49.0 | 49.4 | 49.6 | 13.2 | 18.7 | 18.6 | سيادة القانون |
| -11.9 | -4.3 | 49.1 | 48.3 | 50.7 | 15.2 | 27.1 | 31.4 | مكافحة الفساد |

يتضح من خلال الجدول السابق أن وضع اليمن متدنياً في كل المؤشرات، مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأن لهذه المؤشرات دلالاتها الواضحة على ضعف مؤشرات التنمية المستدامة في اليمن، وسوء الإدارة، وضعف مناخ الإستثمار، وضيق المشاركة السياسية، وتفشي الفساد، وضعف معالجته. ولإيضاح موقع اليمن في تقارير مؤشرات الحكم الجيد التي تضمنها الجدول السابق سيتم من خلاله مناقشة الآتي:

- مؤشر المشاركة السياسية والمساءلة:

يقيس هذا المؤشر الجوانب المرتبطة بالحرية السياسية، ويلاحظ من خلال الجدول رقم (24) حصول تدن واضح في حجم المشاركة السياسية والمساءلة باليمن، حيث وقد حققت اليمن (16.3) نقطة خلال عام 2008، فيما تراجعت هذه النسبة إلى (14.9) و (11.8) وبمعدل انحراف (-2.5) و (-3.1) وعلى التوالي خلال عامي 2009 و2010، مقارنة مع استقرار هذا المؤشر في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبنسبة (23.2) خلال الفترة المذكورة، ويدل هذا المؤشر على ضعف المشاركة السياسية والمساءلة في اليمن.

- مؤشر الاستقرار السياسي:

من حيث مؤشر الاستقرار السياسي، فقد حصلت اليمن على تصنيف ضعيف جداً خلال عام 2008، كما تراجع ترتيب اليمن النسبي إلى (5.7) و (2.4) خلال عامي 2009 و2010 وبنسبة انحراف (-1.4) و (-3.3) عن عام 2008. الأمر الذي يتأكد معه تفاقم الوضع في اليمن مع استقراره في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفقاً لهذا المؤشر.

- مؤشر فاعلية الحكومة:

تهدف الفاعلية إلى توفر القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة. ويقيس هذا المؤشر المفاهيم التالية (نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات، نوعية الرعاية الصحية ودرجة استقرار الحكومة)²⁸⁸، ومن حيث موقع اليمن في هذا المؤشر فقد حصلت على (13.7) نقطة خلال عام 2008 مقارنة بـ (12.8) نقطة في 2009، فيما تراجعت هذه النسبة إلى (11.4) خلال 2010، بمعنى أن

²⁸⁸ (التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005، مرجع سابق، ص 158.

د. أكرم صالح علي العجي

اليمن تتراجع في ترتيبها النسبي في هذا المؤشر، بينما يلاحظ ارتفاع نسبة هذا المؤشر في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من عام إلى آخر.

- مؤشر جودة التنظيم:

بالنسبة لجودة التنظيم يلاحظ حدوث تحسن طفيف بالنسبة لهذا المؤشر، حيث ارتفعت درجة هذا المؤشر من (23.8) خلال عام 2008 إلى (24.2) عام 2009، فيما ارتفعت هذه الدرجة إلى (29.5) خلال عام 2010. لكن ورغم التحسن الطفيف في هذا المؤشر، إلا أنه ضعيف مقارنة بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث ارتفعت درجة هذا المؤشر من (45.2) عام 2008 إلى (48.3) في 2010.

- مؤشر سيادة القانون:

يقصد بسيادة القانون مرجعيته وسيادته على الجميع دون استثناء، وينطوي على عنصرين، هما: حيادية القوانين، ومدى تقيد والتزام المواطنين أو إلزامهم بها. وبالنظر إلى وضع بلادنا في هذا المؤشر، يلاحظ تدهور هذا المؤشر خلال عام 2010، حيث وقد أنخفض إلى (13.2) مقارنة بـ (18.7) و (18.6) خلال عام 2009 و 2008.

- مؤشر محاربة الفساد:

في مقدمة التداعيات التي يتركها غياب حكم القانون في شتى إدارات الدولة والمجتمع على التنمية بكل أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية هو تفشي الفساد وعدم السيطرة عليه. لأنه يشكل بيئة طاردة للاستثمارات المنتجة، وللأفكار المبدعة، والطاقت المدربة. ولأصحاب النفوس الكريمة والسوية، ولأن كل هذه الفئات تعتبر الفساد ضريبة مكلفة تمنعهم من الاستفادة مما لديهم من أموال أو أفكار، والبيئة التي ينتشر فيها الفساد تؤدي بدورها إلى تراجع الاستثمار²⁸⁹، مما يؤدي بالتالي إلى عدم استخدام الطاقة الانتاجية للمجتمع بصورة مثلى، الأمر الذي يجعل معدلات النمو منخفضة، وفرص التنمية محدودة. كما أنه يحيل كل جهود مكافحته إلى عملية صورية يجني من ورائها المفسدون أموالاً طائلة.

بالنسبة لموقع اليمن في هذا المؤشر يلاحظ تراجع وتدهور وضع اليمن في هذا المؤشر، فبعد أن حصلت اليمن على (31.4) نقطة خلال عام 2008، انخفضت هذه النقطة إلى (27.1) و (15.2) نقطة وبمعدل انحراف (-4.3) و (-11.9) خلال عامي 2009 و 2010 على التوالي. بالإضافة إلى ذلك فقد شهد موقع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في هذا المؤشر تراجعاً ملحوظاً، حيث انخفضت درجة هذا المؤشر من (50.7) نقطة خلال عام 2008 إلى (48.3) نقطة عام 2009، ثم تراجعت إلى (49.1) نقطة في 2010 بمقارنة بـ 50.7 عام 2008. وهذا يدل على خطورة واستفحال ظاهرة الفساد في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل عام، وعلى اليمن بشكل خاص، كما يدل هذا المؤشر على ضعف وهشاشة الجهود المبذولة من قبل الحكومة اليمنية في التصدي لهذه الظاهرة.

²⁸⁹ (يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، بحث ضمن "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 592.

د. أكرم صالح علي العجي

تأسيساً على ذلك، نرى أن حصول بلادنا على مراتب متدنية في تقارير مؤشرات الحكم الجيد يرجع إلى استثناء الفساد في الجهاز الحكومي، وإن ارتفاع مستوياته يعد انعكاساً لغياب الحكم الجيد، فوجود الحكم الجيد بما ينطوي عليه من عناصر كفيل بالحد من ممارسات الفساد إلى أدنى حد. حيث ينطوي الحكم الجيد على عدد من المقومات التي من شأنها - لو توافرت في أي مجتمع - أن تجعل من الفساد ممارسة محدودة.

2- وضع إدارة القطاع العام والمؤسسات العمومية في التقييم القطري:

يقوم البنك الدولي سنوياً بإجراء تقييم قطري للسياسات والمؤسسات للدول التي تتلقى قروضاً ميسرةً من قبل هيئة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي ومن بينها اليمن، وذلك من خلال أربعة مجالات رئيسية تتضمن (16) مؤشراً كل مؤشر يتضمن العديد من المؤشرات الفرعية. وتتراوح قيمة كل مؤشر بين (1-6) درجة، والدرجة الأعلى تشير إلى وضع أفضل. ويمثل هذا التقييم الأداة الأساسية التي يتم بموجبها تخصيص موارد هيئة التنمية الدولية المتاحة للدولة المؤهلة لتلقي القروض الميسرة، ومن بين المجالات الرئيسية التي تدرج في إطار الحكم الجيد مجموعة مؤشرات إدارة القطاع العام والمؤسسات العمومية، والذي يتكون من خمسة مؤشرات رئيسية وهي²⁹⁰:

- مؤشر حقوق الملكية.

- مؤشر جودة الموازنة العامة والإدارة المالية.

- مؤشر كفاءة حشد الموارد.

- مؤشر جودة الإدارة العامة.

- مؤشر الشفافية والمحاسبة والفساد في القطاع العام.

بالنظر إلى وضع الإدارة اليمنية في التقييم القطري للعام 2008، فقد حصلت على (2.5) درجة في مؤشر حقوق الملكية، و (3.5) في جودة الموازنة العامة والإدارة المالية، فيما حصلت على (3) درجات لكل من المؤشرات الثلاثة الأخرى: كفاءة حشد الموارد، وجودة الإدارة العامة، ومؤشر الشفافية والمحاسبة والفساد. وبالتالي كان متوسط درجة اليمن في هذه المجموعة (3) درجات مقارنة بـ (3.2) درجة تمثل بمتوسط درجات ثمان دول عربية مشمولة في هذا التقييم (الجزائر، جيبوتي، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس)، إذ تراوحت درجات هذه الدول بين (2.4) درجة لسوريا و (3.8) درجة للمملكة المغربية²⁹¹. وعند مقارنة وضع اليمن في عام 2008 بنتائج التقييم للعام 2007، ففي 2008 حدث تقدم بسيط في متوسط الدرجات لمؤشرات هذه المجموعة (3) درجات مقارنة بـ (2.9) درجة لعام 2007، ويرجع هذا التقدم البسيط إلى ارتفاع درجة مؤشر جودة الموازنة العامة والإدارة العامة من (3) درجات عام 2007 إلى (3.5) درجات في المقابل حافظت بقية المؤشرات على الدرجة نفسها

²⁹⁰ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2009، مرجع سابق، ص 339.

²⁹¹ (للمزيد من الاطلاع أنظر: موقع البنك الدولي تاريخ 203-9-17

د. أكرم صالح علي العجي

خلال عامي 2007-2008. وبصورة عامة يشير تقييم البنك الدولي لعام 2009 إلى صعوبة حماية حقوق الملكية وتنفيذ القوانين في اليمن، وعلى الرغم من تحقيق الحكومة اليمنية تقدماً جيداً في إصلاح الموازنة العامة، إلا أنها لا تزال بحاجة إلى اتباع إجراءات تساهم في الوصول إلى تقديرات موضوعية للإيرادات العامة وإلى بذل المزيد لحشد الموارد العامة غير النفطية، من خلال معالجة انخفاض الإيرادات الضريبية بسبب ضعف الإدارة الضريبية، وتزايد انتشار الفساد، مما ساهم في اتساع نطاق التهرب الضريبي وتزايد حالاته. بالإضافة إلى ضعف التنسيق بين وحدات الجهاز الإداري للدولة، نتيجة لضعف قدرات الموظفين، وانخفاض مستوى الأجور والحوافز المالية، الأمر الذي يتطلب اتخاذ الإجراءات الكفيلة بجذب الكفاءات البشرية للعمل في أجهزة الدولة، وضرورة القيام بمزيد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية للحد من الفساد والتغلب على الاختلالات القائمة في عمل وحدات الجهاز الإداري للدولة.

بشكل عام فقد ظل تقييم الأوضاع في اليمن سلبياً إلى حد كبير خلال السنوات الماضية، وكان التحسن المرصود مقتصرًا - إلى حد كبير - على إصدار القوانين، وتشكيل الهيئات الرسمية في الوقت الذي ظلت فيه الممارسات الفعلية بعيدة عما هو مطلوب لتحسين المؤشرات الخاصة باليمن في التقارير الدولية.

يتضح مما سبق، أن اليمن دولة مريضة بالفساد، وبممارسات المحاباة والمحسوبية، وبالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، وبتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناهٍ ولا رادع، والجديد في اليمن هو اتساع دائرة الفساد ليُلتهم - علناً - الجزء الأكبر من الاقتصاد اليمني، بعد أن كان يفعل ذلك بشكلٍ سريٍّ في الماضي. كما اتضح أن مشكلة اليمن ليس فقط باستشراء الفساد، بل حتى في من يراقب عملية مكافحة الفساد، بمعنى عدم فاعلية نظم وأجهزة الرقابة حيث لا تعد أكثر من مؤسسات ديكورية لا تقوم بالدور المطلوب في حماية المال العام، واحتمال أن تكون هي ذاتها مشاركة في الفساد نتيجة لتعاطفها مع الفاسدين.

وبالتالي فإن التجاوز على المال العام، واستغلال الوظيفة العامة و استثمارها للمصالح الخاصة، وتنفيذ الأقارب والمحسوبية والواسطة أموراً تتكرر يومياً أمام الجميع، في حين السلطة صامتة لم تتخذ أي إجراء ازاء هذه الممارسات، ومع تراكم هذا التكرار أصبحت هذه السلوكيات أمراً مألوفاً ثم مقبولاً على مستوى المجتمع اليمني، وفي حالة كهذه تحولت ممارسات الفساد إلى ثقافة مؤسسية، بمعنى أنها تحولت إلى ممارسات شائعة وثقافة مؤسسية، ومع هذا فقد نتج عن تفشي واستشراء ظاهرة الفساد العديد من الآثار السلبية على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، والتي القت بضلالتها على الدولة والمجتمع، و كل هذا ناتج عن العديد من الأسباب أو البواعث الكامنة وراء استفحال هذه الظاهرة وللوقوف على هذه الأسباب سننتقل إلى مرحلة أخرى من مراحل البحث في الصفحات القادمة.

د. أكرم صالح علي العجي



[.]

د. أكرم صالح علي العجي

يكاد يكون الفساد ظاهرة ملازمة للحضارة البشرية في كل الأزمنة والعصور، أو جزءاً لا يتجزأ من الصراعات الاجتماعية والسياسية عبر التاريخ²⁹²، فما قامت ثورة، أو سقطت انظمته وانهارت أمم، إلا وكان الفساد عنصراً فاعلاً في تحقيق ذلك، وإذا ما عدنا إلى الوراء فسنجد في تراث الأمم ما يدعم هذا التصور، فالفساد متأصل في الحياة السياسية في الإمبراطوريات الأولى، وعرفه الفراعنة والبابليون وحاولوا مقاومته أو ترشيده²⁹³، فقد سجل في البرديات الفرعونية القديمة العديد من حوادث الفساد، ومنها التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحلي ذهبية²⁹⁴، ووفقاً لهذا نجد أن الفساد انتشر إلى حد خداع الآلهة ذاتها، كما عرفته روما والمدن الإغريقية وعرفته الإمبراطوريات الإسلامية منذ بداية العصر الأموي ويشهد تاريخ الأمصار والأندلس على ذلك²⁹⁵، لذا فإن الفساد، أو الانحراف موجود في كل المجتمعات، وعلى مدى فترات التطور السياسي. وإذا اعتقدنا أن كل شيء من قديم الزمان كان على درجة من النقاء والمثالية، فإن ذلك يدل على قصور في قراءة وتفسير التاريخ. وليس من الدقة بمكان أن تفترض أن العقيدة في الفترات المتقدمة من التاريخ كان لها مقدرة أعظم على التطهير، منها هذه الأيام²⁹⁶.

لهذا يجمع الباحثون والمتخصصون في مجال السياسة والاقتصاد والاجتماع والقانون بأن ظاهرة الفساد هي ظاهرة اجتماعية سياسية موجودة في كل المجتمعات المتقدمة والنامية، وتمثل عاملاً مشتركاً بين شعوب العالم كافة، وإن الظاهرة قد زادت حدتها في العصر الراهن بشكل كبير خاصة في الدول النامية، وإن تفشي هذه الظاهرة في عمل المؤسسات الحكومية ما هو إلا تعبير عن وجود خلل في إدارة الدولة والانحراف عن الأسس التي أنشئت من أجلها تلك المؤسسات²⁹⁷.

لكن ومع حتمية وجود الفساد، وارتباطه بوجود البشر مصداقاً لقوله تعالى " وإذ قال ربك للملائكة أني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء"²⁹⁸، إذن فما هي الأسباب التي أدت إلى ظهوره واستشرائه في وحدات الجهاز الإداري اليمني؟ وهذا - بالتالي - يدعو إلى معرفة تلك الأسباب من

²⁹²) فمثلاً ففي معرض تفسير الفكر الإغريقي لحرب ((البلويونيز)) أكد ((توسيد يديز)) على أن الأسباب الرئيسية التي أدت إلى هزيمة أثينا في الحرب تتمثل في تدهور الأخلاق والأناية السياسية التي كرس في النفوس حب السلطة وتحقيق الأمن دون أي اعتبار لأمن الآخرين، نشبت حرب البلويونيز في اليونان بين كل من أثينا واسبراطة واستمرت لأكثر من ربع قرن من الزمان (431-404 ق.م) وانتهت بهزيمة أثينا والقضاء على أطماعها التوسعية، لمزيد من المعلومات انظر حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة 1986، ص40-41

²⁹³) عماد الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق 2003 ص18

²⁹⁴) منير الحمش، الاقتصاد السياسي - الفساد والإصلاح والتنمية، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق 2006 ص11

²⁹⁵) عماد الشيخ داود، مرجع سابق، ص18

²⁹⁶) فناديه عمر الجولاني، الفساد السياسي والبيروقراطي والاقتصادي مرض العصر والمستقبل، المكتبة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2009، ص91

²⁹⁷) خالد عبد الرحمن الشيخ، ((نحو بناء نموذج تنظيمي)) دراسة تطبيقية على المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحة في المملكة العربية السعودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، رسالة منشوره، 2007، ص 23.

²⁹⁸) سورة البقرة الآية (31).

د. أكرم صالح علي العجي

خلال البحث في العوامل المحفزة لنمو واستشراء الظاهرة في اليمن (المبحث الأول)، ثم البحث في أسباب نمو واستفحال الظاهرة بوحدة الجهاز الحكومي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: - العوامل المحفزة لنمو واستشراء الظاهرة

يتأثر النظام السياسي بواقع البنية الاجتماعية التي يقوم عليها، حيث تشكل الصيغ الدستورية إطار اللعبة السياسية، وتحدد قوانينها الأساسية. غير أن الأطر والقوانين لا بد أن تأخذ بتركيبية المجتمع السياسي كي تكون قادرة على التفاعل معه والفعل فيه، لأن الذين يمارسون السياسة داخل مؤسسات الدولة، يلجؤون إلى هذه المؤسسات من بينات اجتماعية مرتبطة جذرياً ببنية المجتمع.

لذا، لا توجد ظاهرة بمعزل عن محيطها المجتمعي العام، فثمة تفاعل وعلاقة تأثير بين المؤسسات السياسية وبين محيطها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، وانطلاقاً من القاعدة المنهجية التي تؤكد على ضرورة ربط الجزئية موضع التحليل والتفسير بالسياق العام الذي يقع في إطار هذه الجزئية، لذا، لا يمكن فهم ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي اليمني من دون التطرق إلى (البنية القبلية للمجتمع اليمني) كمطلب أول و(طبيعة النظام السياسي اليمني) مطلب ثان.

المطلب الأول: - البنية القبلية للمجتمع اليمني

تميزت الحياة العربية القديمة بسيادة الأنماط التقليدية في تكويناتها الاجتماعية المتمثلة في أشكال أولية: بطون وأفخاذ وعشائر وقبائل، وتحالفات قبلية، والقائمة على علاقات النسب والمصاهرة، إضافة إلى عامل المصلحة الاقتصادية المشتركة التي يفرضها تنوع وقسوة الطبيعة الجغرافية لتلك المناطق التي تقطنها هذه التجمعات القبلية، وخصوصاً أن النظام الاجتماعي القائم كان يعتمد على التراتبية التنظيمية والذي يحتل قمته الملوك وشيوخ القبائل والعشائر الذين يضطلعون بتنظيم شؤون الحياة وإدارتها في البوادي والحواضر العربية²⁹⁹. إن استمرار نمط القبيلة في معظم البلدان العربية واليمن خصوصاً حتى اليوم بميراث قيمها وتوجهاتها التقليدية المعتمدة على العصبية، وفي إطار مسمياتها، ومواقعها الجغرافية التي شغلها منذ مئات السنين، وانعكاس ذلك على طبيعة تفكيرها وعقليتها الصعبة المراس قد مكّنها من التحمل، ومواكبة المستجدات والمتغيرات المحيطة بها، بل والتغلب عليها من خلال إدخال بعض التعديلات في استراتيجيتها وليس في قيمها وتكويناتها. كل ذلك ساعد على بقائها وتأقلمها مع معطيات العصر الذي تعيش فيه³⁰⁰.

وتعد البنية القبلية من أهم السمات الرئيسة التي تتميز بها البنية الاجتماعية في المجتمع العربي عموماً، والمجتمع اليمني خصوصاً، حيث تعتبر البنية الاجتماعية في اليمن من أكثر البنى قبلية، وهي بنى راسخة حتى أن القبائل الرئيسة التي يتألف منها المجتمع اليمني مثل حاشد ويكيل تعتبر نفسها فروعاً من قبيلة همدانية تعود إلى خمسمائة سنة قبل الميلاد، وترجع أصولها إلى قحطان الجد الأول لعرب الجنوب. وكانت الدولة في اليمن عبر التاريخ، ولا تزال، تواجه مقاومة ومعارضة شديدة من القبائل اليمنية التي كانت ترفض سياسة هذه الدول الهادفة إلى توحيد اليمن والقضاء على استقلال الجماعات القبلية والحد من نفوذها... حيث كان يعز على القبائل اليمنية أن تتنازل عن استقلالها السياسي من أجل الاندماج الكامل في المملكة القومية الواحدة، ولذا

²⁹⁹ (سمير العبدلي، ثقافة الديمقراطية في الحياة السياسية لقبائل اليمن، سلسلة أطروحات الدكتوراه (62)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2007 ص59.

³⁰⁰ (سمير العبدلي، مرجع سابق ص52.

د. أكرم صالح علي العجي

فقد عرفت القبائل اليمنية بأنها تمثل جماعات عسكرية محاربة إلى جانب كونها جماعات قبلية مزارة³⁰¹. و إعطاء الموضوع الأهمية التي يستحقها نرى البحث في القبيلة وعلاقتها بالدولة، والدور السياسي للقبيلة ومظاهر فسادها.

أولاً: القبيلة وعلاقتها بالدولة

إن الميل بفعل الحاجة والغريزة إلى العصبية القبلية يهدف إلى الحصول على القوت والأمان، وتطور العلاقات بين الأفراد حيث يتحملون مسئولية بعضهم البعض الآخر وتضامنهم في مواجهة الأزمات مما جعل رابطة الدم تظهر كأسس للارتباط ومظاهر التعصب الجماعي، وإن ارتباط الفرد بالقبيلة لم يأت عن شريعة أو قانون وإنما أعراف متفق عليها وعلاقات ترسخت بحكم المصالح المشتركة، فالقاتل في المجتمع القبلي ليس مسؤولاً كفرد عن جريمته، وإنما تتحمل المسئولية قبيلته.

منذ القرن الثامن الهجري (السابع الميلادي) لم تألف القبائل اليمنية الحكم المركزي والخضوع لسلطة مركزية إلا خلال فترات قصيرة جداً ومن هذه الفترات على سبيل المثال حكم الدولة الرسولية حيث بنى الرسوليون جهازاً إدارياً قوياً، وركزوا جميع الوظائف السياسية في أيديهم، والتي كان يقوم بها شيوخ القبائل سابقاً، كما أن علاقة دولة الأئمة في شمال اليمن بالقبائل كانت علاقة جباية فقط حيث فوض الإمام في الألوية وفي القضاء والنواحي³⁰²، شيوخ القبائل المهمة جباية الزكاة وفي هذا انحصرت علاقة القبائل بدولة الأئمة³⁰³، أما في مرحلة ما بعد ثورة 26 سبتمبر 1962 ضد دولة الأئمة في شمال الوطن سابقاً فاستمرت علاقة الدولة بالقبيلة بالتعايش تارة وبالتصادم تارة أخرى. وفي الشطر الجنوبي من اليمن سابقاً فإن الاستعمار البريطاني قد استخدم عدة أساليب وطرق لإضعاف القبيلة، وبدورها انتهجت الجهة القومية عقب الاستقلال³⁰⁴، نفس الأساليب والطرق لإضعاف القبيلة وعملت على إحلال الإيديولوجية الماركسية ومحو الثقافة القبلية. أما في دولة الوحدة³⁰⁵ فإن العلاقة بين الدولة والقبيلة اتسمت بالتعايش والتكامل، ولإبراز ذلك لا بد من الوقوف على مفهوم القبيلة وخصائصها وعلاقة الدولة بالقبيلة.

1- مفهوم القبيلة وخصائصها :

أدى اختلاف سياقات تناول لدى الدارسين في العلوم الإنسانية والاجتماعية إلى اختلاف في تحديد مفهوم القبيلة، ورغم اتساع استخدامه، فإنه لا يحظى بالاتفاق على الدلالة والمعنى نفسهما³⁰⁶. ويعتبر مفهوم القبيلة من المفاهيم التي أثار اهتمام العديد من الباحثين، وخاصة السوسيولوجيين والأنثروبولوجيين الذين احتلت القبيلة مركز اهتمامهم العلمية والسياسية، إلا أن هذا لا يعني أنهم أول من اهتم بهذا المفهوم، فبالعودة إلى

³⁰¹ (حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين بحث في تغير الأحوال والعلاقات، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2000ص94.

³⁰² (هو التقسيم الإداري للبلاد والذي كان سائداً لدولة الأئمة في فترة حكمهم حيث كان التقسيم ثلاثي لواء — قضاء — ناحية

³⁰³ (عادل الشرجبي وآخرون، القصر والديوان الدور السياسي للقبيلة في اليمن، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء بالتعاون مع معهد دراسات التنمية الدولية (IDRC) كندا، 2009ص29-30.

³⁰⁴ (تم استقلال جنوب اليمن عن الاستعمار في 30-نوفمبر 1967 م .

³⁰⁵ (تم إعلان دولة الوحدة بين شطري اليمن في 22مايو 1990م.

³⁰⁶ (محمد نجيب بوطالب، سوسيولوجيا القبيلة في المغرب العربي، سلسلة أطروحات الدكتوراه (41)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت الطبعة الأولى 2002 ص53.

د. أكرم صالح علي العجي

التاريخ العربي نجد أن للعرب تراثاً قديماً غنياً باعتبار أن القبائل وحدة اجتماعية محورية صاحبت مختلف مراحل تاريخهم، وتميزت بحضور فاعل، لازال يستمر حتى الآن في كثير من المناطق العربية³⁰⁷. لهذا اهتم العديد من الباحثين والدارسين بهذا المفهوم على المستويين العربي والغربي. كما امتازت القبلية في اليمن بعدد من الخصائص التي تميزها عن غيرها من القبائل العربية.

1.1- القبيلة في الفكر العربي والغربي:

إن عملية الانتساب إلى الجماعات في التاريخ العربي، بحسب ما يراه "خلدون النقيب"، تندرج تحت أربعة أنماط الأصل القبلي أو الاثني، والملة أو المذهب، والمهنة أو الحرفة، والمحلة (الحي أو الجهة أو الإقليم)³⁰⁸. وتعتبر القبيلة ظاهرة اجتماعية ضاربة في أعماق التاريخ العربي في المشرق والمغرب العربيين على حد سواء وبخاصة أنها استطاعت أن تتعايش وتتكيف مع كثير من المتغيرات التي عرفها الواقع العربي عامة³⁰⁹، وينظر إلى القبيلة على أنها وحدة اجتماعية يدعي أفرادها انحدرهم من أب واحد حتى لو كان هذا الأب بعيداً ويعيشون حياة اجتماعية واقتصادية مشتركة³¹⁰. وقد برزت العديد من المحاولات النظرية لتقديم تعريف لمفهوم القبيلة، ومن أبرز تلك التعاريف ما جاء في "لسان العرب"، حيث يرى "ابن الكلبي" أن الشعب أكبر من القبيلة ثم القبيلة ثم العمارة ثم البطن ثم الفخذ و القبائل من قبائل الشجرة أي أغصانها، والقبلية هي الجماعة من الناس يكون ثلاثة فصاعداً من قوم شتى كالزنج والروم والعرب، وقد يكونون من نحو واحد، وربما من أب واحد³¹¹، وعرفها كتاب المفضل في تاريخ العرب قبل الإسلام بأنها (جماعة من الناس ينتمون حقيقة أو وهمياً إلى أصل مشترك ويشعرون بانتسابهم إلى أب أو جد أعلى)³¹²، ويرى "ابن خلدون" أن القبيلة لا تتحدد بكونها جماعة متفرعة جداول، كما لا تتحدد فقط بما يجمع بين أعضائها من روابط الدم، فالإطار الحقيقي عنده هو النسب في معناه الواسع والرمزي³¹³.

فيما ينظر الفكر الغربي في معظمه إلى القبيلة بمفاهيمها التقليدية من قيم وأعراف وتقاليد مغرقة في القدم بمثابة بنى معوقة أمام مفاهيم التطور والتغيير وبناء الدولة الحديثة³¹⁴، وفي حقيقة القول أن الفكر الغربي اعتبر القبيلة مؤسسة من مسلمات الماضي استنفذت دورها التاريخي وشكلت إحدى مراحل التطور البشري عندما كان في مرحله الأولى، وبالتالي يجب تحجيمها والقضاء على بنيتها التقليدية المهترئة لصالح مؤسسات

³⁰⁷ نفس المرجع، ص53.

³⁰⁸ عبد العزيز، الحص، القبيلة والديمقراطية حالة العراق الملكي(1921-1958)، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسيات2011ص8.

³⁰⁹ سالم لببض، من أجل مقارنة سوسيلوجية لظاهرة القبيلة في المغرب العربي، مجلة شئون اجتماعية، الإمارات العربية المتحدة، العدد(70)2001ص37.

³¹⁰ المقصود بالحياة الاقتصادية امتلاك المراعي المشتركة، وأما الحياة الاجتماعية فتتحقق من خلال طاعة رئيس القبيلة أو العشيرة ومشاركة أفراد القبيلة جميعاً في الحرب والغزو والدفاع عنها، سمير العبدلي، مرجع سابق ص76.

³¹¹ محمد نجيب بوطالب، مرجع سابق ص53-54.

³¹² جواد علي، المفضل في تاريخ العرب قبل الإسلام، دار العلم للملايين، بيروت الجزء الرابع 1970، ص313.

³¹³ محمد نجيب بوطالب، مرجع سابق، ص56.

³¹⁴ سمير العبدلي، مرجع سابق، ص61.

د. أكرم صالح علي العجي

المجتمع المدني الحديث³¹⁵. والفكر الغربي الحديث لم يقبل أو يعترف بالقبيلة ضمن مؤسسات المجتمع المدني الحديث من الناحية الموضوعية والعلمية، حيث اعتبر النظام في المجتمعات القبلية بمثابة فوضى منظمة، أما من حيث اللغة فالتعريفات الغربية تتقارب مع التعريفات العربية في تناولها للمفهوم نورد على سبيل المثال ما يلي:

يرى العلامة الفرنسي "دوركايم" أن القبيلة عبارة عن تجمع من الناس يقطن إقليماً معيناً ويستند إلى مجموعة من العواطف الأولية³¹⁶، أما قاموس العلوم الاجتماعية فقد عرف القبيلة بأنها عبارة عن نسق من التنظيم الاجتماعي يشمل عدة جماعات محلية مثل القرى، والبدنات، والعشائر، وتوطن القبيلة إقليمياً مشتركاً وتتحدث لغة واحدة وتسود بينها ثقافة مشتركة وترتكز على مجموعات من العواطف الأولية البدائية³¹⁷.

ونرى أن مجمل التعريفات الحديثة للقبيلة تتمحور في كونها تجمعاً واسعاً يرتبط الأفراد فيه بعلاقات قري تبعاً لانحدارهم من نسب مشترك وعادة ما تكون لهم اللهجة نفسها، ويشتركون في العيش في منطقة واحدة. ومجال الحديث عن القبيلة واسع، لكن ما يهمنا هو الوقوف على أبرز الخصائص الاجتماعية للقبيلة في اليمن ذات الصلة بموضوع الدراسة.

1.2- خصائص البنية القبلية في اليمن:

القبيلة هي مكون جذري عميق في الثقافة الاجتماعية العربية. وهي في معظم الأقطار العربية تستنبطها الهويات، وتتجه نحوها الولاءات. ويرى "خلدون النقيب" أن ما يجعل القبيلة مقبولة ومرغوبا فيها هو أنها (بسيطة بدائية، وعميقة منغرس في أعماق الوجدان الإنساني، انغراساً لا يمكن معه اختزالها أو تفكيكها إلى علاقات أبسط، لذلك يصفها "كيزتز" بالولاءات، أو الانتماءات الوشائعية، التي فيها الأمان والطمأنينة، أو تستعملها كأدوات لتحقيق المصالح وكسب المنافع)³¹⁸.

يتكون المجتمع اليمني من عدة قبائل تشكل طبقاً للتقديرات من (80-85) % من عدد السكان³¹⁹، ويبلغ تعداد القبائل اليمنية أكثر من (167) قبيلة منها حوالي (140) قبيلة في المناطق الجبلية، وما يقرب من (27) قبيلة تقطن المناطق الساحلية وتهامة، وهناك ثلاث قبائل أساسية تعتبر كل واحدة منها الأم لمجموعة من القبائل الأخرى التي تتفرع منها وترتبط بها عضوياً، وهذه القبائل الثلاث هي (مدحج - بكيل - حاشد)، والقبائل اليمنية ليست متنوعة عرقياً، بل هي وحدات متجانسة ثقافياً. بيد أنها تشترك في أداء المهام نفسها،

³¹⁵ نفس المرجع، ص 62.

³¹⁶ سمير العبدلي، مرجع سابق، نقلاً عن إبراهيم العسل، الأسس النظرية والأساليب التطبيقية في علم الاجتماع (بيروت المؤسسة الجامعية، 1997)، ص 63.

³¹⁷ (julius gould and William Lkolb,eds ADictionaryo of the social sciences(NEW.YORK) free press of clencoe (1964),p729

³¹⁸ (خلدون حسين النقيب، في البدء كان الصراع، جدل الدين والاثنية-الأمة والطبقة عند العرب، دار الساقى للطباعة والنشر، لندن 1997، ص 415.

³¹⁹ محمد محسن الظاهري الدور السياسي للقبيلة في الجمهورية العربية اليمنية، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى 1996 ص 67، كذلك انظر خديجة الهيصمي، سياسية اليمن في البحر الأحمر، القاهرة، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى 2002، ص 39.

د. أكرم صالح علي العجي

سواء من حيث دورها في تعزيز رفاهية أفرادها أو من حيث آليات وأنظمة إدارة النزاعات³²⁰، والقبيلة في اليمن مثل غالبية القبائل العربية القائمة على وحدة الدم، وعلى التمسك بالعادات والتقاليد والسلوكيات مع وجود بعض الاختلافات التي تميز القبائل اليمنية عن القبائل العربية والتي تتمثل في الآتي:

- إن القبائل اليمنية مستقرة جغرافياً منذ مئات السنين.
- تفاخر القبائل اليمنية بأنها أصل العرب ومهد حضارتهم.
- عدم تقبلها لفكرة الاندماج بسهولة في الدولة المركزية.
- النزوع إلى الاندماج والانقسام (المحدود) في نطاق القبيلة اليمنية مع بعضها البعض فيما يسمى (بالبناء الاجتماعي والانقسام)³²¹.
- ضرورة وجود شيخ على رأس كل قبيلة.
- الولاء للقبيلة وشيخها وضعف الولاء للدولة والوطن، ولاء أفراد القبيلة موجه أساساً إلى قبيلتهم وشيخهم المتربع على قمة السلطة القبلية، وهذا الولاء يشوبه التعصب الشديد، وهذا يعني ضعف الولاء سواءً للدولة أو للوطن، أو للصالح العام.
- الاحتكام للعرف القبلي.
- حب تملك السلاح بشتى أنواعه واستخدامه متى شاء.
- احتقار الأنشطة والأعمال اليدوية وبخاصة الحرفية والمهنية³²².

وعليه يمكن القول بأن القبائل اليمنية تشكل أقاليم مستقلة نسبياً تحاول الحفاظ عليها في مواجهة السلطة المركزية، ويتجه ولاء أعضاء القبائل إلى القبيلة قبل كل شيء³²³. ونتفق مع رأي "سمير العبدلي" على أن القبيلة في اليمن تستند في وجودها إلى عدد من العوامل التي أسهمت في بقائها واستمرارية إنتاج نفسها حتى اليوم: منها قوة الاعتقاد بالقرابة الدموية، والنسب المشترك، والارتباط الدائم، والإقامة في رقعة جغرافية تسمى باسم القبيلة. إضافة إلى ضعف وهشاشة بناء الدولة.

2- علاقة القبيلة بالدولة:

تعد البنية القبلية من الخصائص السوسولوجية للمنطقة العربية منذ تاريخها القديم، وكان لهذه البنية دوراً مهماً في عملية التحام المجتمعات وانقسامها، وفي حركات مقاومة الاستعمار، مثلما أثرت عملية تشكيل الدولة ومؤسساتها في أغلب الأقطار العربية³²⁴. وقد لعبت القبيلة في اليمن قديماً وحديثاً دوراً متميزاً في الحياة الاجتماعية والسياسية بشكل يلفت الانتباه، وإلى درجة تجعل من الهياكل القبلية هياكل متداخلة مع الهياكل

³²⁰ (بدوي الدوسري، الحوكمة القبلية والاستقرار في اليمن، منشور مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، مركز الشرق الأوسط، بيروت، ص6.

³²¹ (سمير العبدلي، مرجع سابق، ص74.

³²² (سمير العبدلي، مرجع سابق، ص76-77.

³²³ (سمير العبدلي، مرجع سابق، ص76. نقلاً عن محمد أمين البغدادي السويدي، سبائك الذهب في معرفة قبائل العرب، دار الإحياء، بيروت، (د.ت) ص16.

³²⁴ (محمد نجيب بوطالب، الأبعاد السياسية للظاهرة القبلية في المجتمعات العربية "مقاربة سوسولوجية للثورتين التونسية والليبية"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، معهد الدوحة 2011، ص8.

د. أكرم صالح علي العجي

السياسية التي تتخذ من القبائل مستندا لنفوذها السياسي والعسكري، والقبيلة لم تكن دخيلة على المجتمع اليمني، بل هي عنصر رئيس فاعل ومؤثر في جوهر وصلب التكوين الاجتماعي والثقافي، وتعتبر جماعة ضغط تؤدي دوراً سياسياً ومؤثراً في المعادلة السياسية اليمنية وفي النسيج الاجتماعي والثقافي والاقتصادي للمجتمع³²⁵، و الوضع السياسي للقبيلة في اليمن لم يتخذ شكلاً واحداً، بل تباينت أشكاله بحسب كل مرحلة، فقد شهدت بداية السبعينات من القرن الماضي صراعاً حاراً بين القبائل والحكومة، واستخدمت فيه القبائل أداة ضغط، بينما كانت الفترة اللاحقة فترة توافق وانسجام بين القبائل والنخبة الحاكمة³²⁶.

هذا التوافق كان نتيجة توافق مصالح مشايخ القبائل مع مصالح النخبة الحاكمة، ويرجع الحضور القوي للقبائل اليمنية إلى الفساد وضعف مؤسسات الدولة، فالقبائل تمثل نظاماً اجتماعياً خارج النظام الرسمي. وتتصرف القبائل والعرف القبلي، وفق تعبير الباحث السياسي "دانيال كورستانج" بوصفها ثاني أفضل البدائل عن دولة غائبة أو ضعيفة. والناس يرضون بالقبيلة لأنها توفر نموذجاً مبسطاً عن حكم القانون عن طريق تسوية النزاعات وتنظيمها³²⁷. وتاريخ الجمهورية اليمنية تاريخ عريق في التوحد بين القبيلة والدولة، فالروابط المشتركة وأواصر العلاقة بينهما لم تنفك عراها بل أنها أصبحت جزءاً كبيراً من مكونات ثقافتها التقليدية حتى في ظل دولة الوحدة.

لكن وعلى الرغم من إقامة دولة حديثه على أسس سياسية عصرية، إلا أنها ظلت تعتمد اعتماداً قوياً على أهم مكونات البناء القبلي، وخصوصاً من خلال نفوذ المشايخ³²⁸، ورغم اعتراف القبائل بالدولة كإطار لتنظيم المجتمع وتصريف شؤون العامة ومصدر للسلطة والقوة الرسمية في البلاد، فقد استمر النظر والبت في القضايا والنزاعات في المناطق القبلية من اختصاص مشايخ القبائل، وفي ظل التركيبة الاجتماعية للمجتمع اليمني فقد تم تنفيذ احتواء متبادل بين قادة النظام وشيوخ القبائل وتشكلت نخبة مركبة، سعت إلى إضعاف الطابع الرسمي للدولة والقبيلة على حد سواء، فتبني قادة النظام في تعاملهم مع القبيلة استراتيجية تقوم على ممارستين متناقضتين شكلاً ومتكاملتين موضوعاً تهدفان إلى إضعاف القبيلة كمؤسسة اجتماعية، وتقويتها كمنظومة ثقافية، وكذلك شيوخ القبائل، فهم يدعمون النظام ويسعون في الوقت ذاته إلى إضعاف الدولة كمؤسسة، وذلك يصب في خدمة النخبة السياسية والنخبة الاجتماعية في آن واحد، فهما نخبتان متكاملتان، وليستا نخبتين متنافستين³²⁹.

وفي ظل هذا الوضع، لم تعد العلاقة بينهما علاقة تناقضيه، بل باتت علاقة تكاملية، الأمر الذي تمخض عنه تولد نظام سياسي تقليدي، يقوم على تقاسم السلطة السياسية بين الدولة والقبائل، وتتنازل الدولة عن بعض وظائفها لصالح شيوخ القبائل، الذين تحولت علاقتهم في ظل هذا التماثل بين الدولة والقبيلة إلى علاقة التزام سياسي³³⁰، وهنا تكمن المشكلة في أن الدولة تتصرف وكأنها قبيلة، والقبيلة تتصرف وكأنها

³²⁵ (سمير العبدلي، مرجع سابق، ص83.

³²⁶ (منذر إسحاق، القبيلة والسياسية في اليمن، مرجع سابق ص8.

³²⁷ (Daniel Corstange,tribes and the Rule of Law.in Yemen College
park.md.Department of Government and politics,2008 .p42

³²⁸ (محمد نجيب بوطالب، سوسيولوجيا القبيلة في المغرب، مرجع سابق، ص87.

³²⁹ (عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص47.

³³⁰ (نفس المرجع، ص46.

د. أكرم صالح علي العجي

دولة³³¹، وبالتالي فشيخ القبائل بحاجة إلى الدولة لأن مصالحهم مرتبطة بها، وبات قادة النظام بحاجة إلى القبيلة لأن بقاءهم في السلطة يعتمد عليها. وهذا يتفق مع رأي (س.رايت مليز) بأن العلاقة بين الدولة والقبيلة كمؤسستين تخضع لقانون المحصلة الصفرية، فكلما زادت سلطة الدولة القومية، تراجع سلطة التنظيمات القبلية والعكس صحيح³³².

ثانياً : الدور السياسي للقبيلة ومظاهر فسادها

يمكن القول إن القبيلة في اليمن تتدخل بطريقة أو بأخرى في تشكيل الحياة السياسية اليمنية، رغم محاولة بعض السلطات تجاهل ذلك من خلال تدعيم وتشجيع الأحزاب السياسية التي يعتمد مرشحوها في غالب الأحيان على شيخ القبائل في جلب الأصوات الانتخابية لهم، الأمر الذي حفظ للقبيلة قوتها وهيبتها ونفوذها على الساحة اليمنية.

إن القبيلة كانت وما تزال لها دور مهم في الحياة السياسية اليمنية، وقد تمثل في وجوه متنوعة، كدعم مادي أو معنوي لجهة سياسية ضد أخرى، أو إشعال اضطرابات سياسية في منطقة ما من أجل مصالح حزبية معينة. وهذه كلها تدخلات مغايرة للطريقة السياسية الحديثة. وقد تكون القبيلة، في مرحلة ما، قوة معارضة للنظام السياسي، وربما، في مرحلة أخرى، تدخل في صراع حاد بعضها مع بعض من ناحية، أو ضد الحكومة من ناحية أخرى، أو يتولد نوع من التوافق والانسجام بين القبائل والنخب الحاكمة، وهي حالات أعاققت، في مجملها، استكمال الممارسة الديمقراطية والمدنية في بلادنا. ولإبراز دور القبيلة كأحد العوامل المساهمة في بناء وتشكيل الحياة السياسية ولعب التوازنات المحلية، ودورها كعامل معيق للتحديث والممارسة الديمقراطية لا بد من الوقوف على الآتي:-

1- دور القبيلة في الحياة السياسية:

يرتكز الدور السياسي للقبيلة في المجتمع اليمني على صنع القرار السياسي في البلاد، عن طريق تكوين النخبة السياسية سعياً وراء إيجاد التكامل السياسي بين الدولة والقبيلة. لكن حدود التعايش للقبيلة مع النظام السياسي القائم، قد يتعثر عندما تقف القبيلة عائقاً في وجه التنمية والتحديث السياسي. وهنا يكمن مدى إمكانية تحويل العامل القبلي إلى عامل تدعيم وإثراء لمسيرة التحديث السياسي في اليمن. فدور القبيلة حاسم في قدرتها على تجنيد النخب السياسية وتفسير هذا الدور لأفرادها وربط العلاقة بين الوزن العددي للقبيلة ودورها الحربي وتمركزها الجغرافي ومدى التماسك بين قياداتها وأفرادها ونوع تنشئتهم الاجتماعية وثقافتهم ووعيمهم السياسي، بحيث لا تخلف حال تعارض بين الولاء للقبيلة والولاء للدولة³³³. ولإيضاح الدور السياسي للقبيلة والعوامل التي ساهمت في تعزيز قوتها سنتناول الآتي:

³³¹ (رياض نجيب الرئيس، رياح الجنوب: اليمن ودوره في الجزيرة العربية(1990-1997)، رياض الرئيس للكتب والنشر، بيروت، لندن، 1998، ص313.

³³² (قدم س.رايت مليز مفهومه للسلطة باعتبارها محصلة صفرية، أي أن السلطة في المجتمع تشكل كما محدوداً إذا صح التعبير، ومن ثم يكون رأي طبقة أو فئة أو مجموعة اجتماعية من السلطة بقدر ما لا يكون لغيرها، فأى نقص في سلطة جماعة ما يعني زيادة سلطة جماعة أخرى، وهكذا يتغير توزيع السلطة، أما السلطة ذاتها فتبقى دائماً كما ثابتاً، انظر نيكوس بولنتزاس، السلطة السياسية والطبقات الاجتماعية، ترجمة عادل غنيم، دار ابن خلدون، بيروت، الطبعة الثانية 1989، ص136.

³³³ (رياض نجيب الرئيس، مرجع سابق، ص198.

د. أكرم صالح علي العجي

1.1- الدور السياسي للقبيلة بعد الوحدة:

القبيلة هي نمط من تنظيمات ما قبل الدولة يفترض نظرياً ضمورها وتراجع أهميتها السياسية مع تشكيل الدولة القومية، فالعلاقة بين الدولة والقبيلة من الناحية النظرية هي علاقة تناقضية يقوم بينها صراع وجودي، فولادة الدولة كما يقول "ماكس فيبر" يشكل نهاية الوراثة³³⁴، أي أن ولادة الدولة نهاية للتنظيمات القبيلة. بيد أن ذلك لا يحدث في اليمن، فشيخ القبائل بحاجة إلى الدولة لأن مصالحهم مرتبطة بها، وبات قادة النظام بحاجة إلى القبيلة لأن بقاءهم في السلطة يعتمد عليها، لذا يقرر "عبدالرحمن بن خلدون" أن الأوطان كثيرة القبائل قل أن تستحكم فيها دولة³³⁵.

لقد مثلت المؤسسة القبلية في اليمن بعد الوحدة وخصوصاً بعد حرب 1994 العنصر الأساسي للحكم حيث سيطر مشايخ القبائل على مفاصل الدولة الهامة المدنية والعسكرية، واعتمد الرئيس "صالح" على التنظيم القبلي داخل الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) وأصبح الانتماء القبلي هو الذي يحدد مكانة الشخص في الحياة السياسية أو الحصول على وظيفة، وتحملت ميزانية الدولة تكاليف باهظة لاسترضاء مشايخ القبائل، والذين يقومون بدور التعبئة والحشد لحصول الرئيس على التأييد الشعبي أثناء الانتخابات الرئاسية، أو البرلمانية.

لهذا فإن تلك الامتيازات التي منحت للقبائل، تعد بمثابة الباعث الذي بعث القبيلة من جديد بكل سلبياتها بكونها، الطريق الوحيد إلى الكسب المشروع وغير المشروع، وكانت النتيجة استبعاد كل الكفاءات من الحياة السياسية، فتوشحت البلاد بوشاح التخلف، وانتشر الفساد، وأثيرت النعرات القبيلة، والثأر، وكل سلبيات القبيلة بكل تفاصيلها، كما سيطر العرف القبلي على حل قضايا المجتمع، على حساب النظام والقانون وغياب شبه تام لوجود حكومة. وتنامى الدور السياسي للقبيلة لا يرجع إلى قوتها، بل يرجع إلى ضعف الدولة، فعلاقة القبيلة بالدولة تحددت تاريخياً وفقاً لقوة الدولة، فالقبائل تخضع للدولة إذا اقتنعت أنها قوية³³⁶.

تأسيساً على ذلك نرى أن هناك هيمنة واضحة على السلطة التشريعية من قبل المؤسسة القبلية. كما أنها تلعب دوراً مهماً في توجيه السلطة التنفيذية، ولقد تمكن شيخ القبائل من لعب أدواراً هامة في التأثير على مؤسسات صناعة القرار السياسي، من خلال شغلهم مناصب سياسية وإدارية في الجهاز الإداري للدولة، البرلمان، أجهزة السلطة المركزية والمحلية، والمؤسسة العسكرية، هذا وقد أوضحت إحدى الدراسات أن عدد الزعامات القبلية في التشكيل الوزاري الأول خلال المرحلة الانتقالية (1990-1993) بلغ عدد (6) مشايخ من إجمالي (39) وزير، فيما بلغ عدد المشايخ في المرحلة الثانية من مراحل النظام السياسي اليمني مرحلة الائتلاف الثلاثي (ابريل 1993- أكتوبر 1994) عدد (4) مشايخ، كما بلغ نصيب المشايخ في التشكيل الوزاري الثالث مرحلة الائتلاف الثاني (1994-1997) عدد (4) مشايخ، أما في مرحلة حكم الحزب الواحد والتي بدأت من (15

³³⁴ (Max waber, Bureaucracy. Wright Millht. formweber. oxford university press, New York, 1958. p.204

³³⁵ (عبد الرحمن بن خلدون: مقدمة بن خلدون، تحقيق خليل شحادة، دار الفكر بيروت، الطبعة الثانية الجزء الأول، 1408 هـ - 1988، ص 206.

³³⁶ (عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص. 48.

د. أكرم صالح علي العجي

مايو 1997 وحتى 17 مايو 2003)³³⁷ فقد بلغ نصيب المشايخ من التشكيلات الوزارية في هذه المرحلة (20) شيخاً³³⁸

إضافة إلى ذلك فقد كشفت دراسة أخرى، عن أرقاماً ونسباً تدل على خضوع المؤسسات الحكومية لهيمنة القبيلة، حيث وقد أشارت إلى أن حوالي (65%) من وكلاء المحافظات والوكلاء المساعدين البالغ عددهم (139) ووكيلاً ومساعداً، هم من أبناء شيوخ القبائل، فيما يشكل شيوخ القبائل وأبناء شيوخ القبائل حوالي (62%) من محافظي المحافظات، و(50%) من أعضاء مجلس النواب، وحوالي (35%) من أعضاء مجلس الشورى، فكل أسره من الأسر المشيخية الكبيرة، لها عضو في مجلس النواب أو مجلس الشورى، وعضو في المجالس المحلية ومحافظ أو وكيل محافظة أو وكيل محافظة مساعد، أما الأسر المشيخية الكبيرة التي ليس لها ممثل في السلطة التشريعية، فتعوض في السلطة التنفيذية، وبشكل عام فإن شيوخ القبائل وأبناء شيوخ القبائل يستحوذون على ما يزيد على نصف المراكز العليا في مؤسسات السلطتين التشريعية والتنفيذية،³³⁹

من هنا نرى أن القبيلة قد فرضت نفسها كقوة اجتماعية سياسية اقتصادية لا يمكن تجاهلها أو تجاوزها³⁴⁰، كما إن المسؤولين الحكوميون لا يتصلون بالمواطن إلا عن طريق الشيخ، ومعظم المشروعات التنموية تأتي عن طريق المشايخ - فالشيخ هو همزة الوصل بين القبيلة والدولة -³⁴¹، الأمر الذي سهل لشيوخ القبائل الوصول إلى البرلمان، وكذلك عزز من موقفهم في الحياة السياسية، فالناخبون في كل دائرة يصوتون للمرشح الأكثر قدرة على الحصول على الخدمات للمنطقة أو القبيلة وهو ما يكون غالباً مرشح القبيلة.

على مدى التاريخ اليمني الحديث نرى أن القبيلة قد لعبت دوراً مركزياً في الحياة السياسية وقد استخدمت بعض الأساليب لطرح تصوراتها المتعلقة بالنظام السياسي، والمتعلقة بالحصول على منافع شخصية، وتعتبر المؤتمرات³⁴² من أهم الأساليب التي استخدمتها القبيلة في طرح تصوراتها، وما يؤكد حضور القبيلة بقوة في الحياة السياسية اليمنية، ما شهدته البلاد مطلع العام 2011 وحتى اللحظة 2018 من أزمة سياسية

³³⁷) انتهت فترة حكم الحزب الواحد في 21 فبراير 2012، وتم توضيح نصيب المشايخ في قيادة الوزارات حتى 2003 نظراً لعدم توفر معلومات تبين عدد المشايخ في التشكيلين الوزاريين الأخيرين (حكومتي على محمد با مجور من 2003 وحتى 21 فبراير 2012).

³³⁸) حسين صالح سميع، أثر القبيلة على صنع القرار السياسي في اليمن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة النيلين، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، السودان، 2008، ص 216 إلى 225

³³⁹) عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص 59-60

³⁴⁰) محمد غالب البكاري، الواقع السوسولوجي للتعددية السياسية في اليمن، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006، ص 100

³⁴¹) عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص 59

³⁴²) يعتبر المؤتمر الذي انعقد في قرية السويرقة في وادي حضرموت بتاريخ 4-1-1951م هو أول مؤتمر قبلي عقد في جنوب اليمن سابقاً، فيما عقد أول مؤتمر قبلي في شمال اليمن سابقاً بتاريخ 1963/9/3م وعرف بمؤتمر عمران نسبة إلى مكان انعقاده بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من المؤتمرات التي عقدت قبل الوحدة وبعدها، ومن هذه المؤتمرات ما أخذت أبعاداً سياسية كبيرة على سبيل المثال مؤتمر عمران، مؤتمر التلاحم 1991، مؤتمر سبأ 1992.... الخ وما يلاحظ على المؤتمرات التي عقدت في السنوات الأخيرة أنه تم إدماج قيادات عسكرية كبيرة في هذه المؤتمرات الأمر الذي يوضح مدى سيطرة وتأثير القبيلة على الحياة السياسية اليمنية.

د. أكرم صالح علي العجي

ومواجهات مسلحة، حيث كان وما يزال حضور القبيلة في المشهد السياسي لافتاً للانتباه، ومؤثراً على مسار الأحداث فالسلطة والمعارضة اعتمدت أولاً وأخيراً على الحشود الشعبية في التصعيد السياسي للاحتجاج وكانت القبيلة جزءاً من بقية التوازنات في المشهد السياسي.

1.2- العوامل التي ساهمت في تعزيز القوة السياسية للقبائل:

ينظر إلى القبيلة في اليمن على أنها كيان وطني فهي جزء رئيس وقديم من مكونات الشعب، ويرى المراقبون أن النظام السياسي أستخدم القبيلة ووجهها ضد القيم المدنية حتى غدت مدنية المجتمع المدني مرهونة بيد مشايخ القبائل، الأمر الذي عزز من دور القبيلة في الحياة السياسية اليمنية نتيجة للأسباب الآتية: -
- شخصنة السلطة السياسية: تم اختزال مفهوم الدولة والنظام والسلطة في شخص الحاكم وأتباعه، وبسبب ذلك فقد تمت ممارسة السلطة السياسية وفقاً لعلاقات الموالاتة والتبعية الشخصية، وإدارتها من خارج مؤسسات الدولة، الأمر الذي عزز من علاقة شيوخ القبائل بقيادة النظام، كما أن قيادة النظام لم تضمن لهم الحصول على المنافع المادية فقط، بل تمكنوا من ممارسة ادوار سياسية من خارج مؤسسات الدولة، وعبر ما يسمى باللجان العليا³⁴³.

- ضعف بناء الدولة وضعف وجودها في المناطق الريفية: الدولة لا تكون دولة قوية وقادرة وذات إرادة إلا إذا بنت مجتمعا سياسيا من خلال تطورها الذاتي، لا من خلال الاعتماد على أنظمة خارجية³⁴⁴. وفي ظل عدم قيام مؤسسات الدولة بدورها في حماية الملكية الفردية والسلامة الشخصية تتحول النزاعات الفردية إلى نزاعات جماعية وقبلية، وقد شهدت الأعوام الماضية العديد من الحروب القبلية، ونتيجة لعدم قيام الأجهزة الأمنية بدورها في إنفاذ القانون، فقد اتسعت رقعة الحروب والثارات بين القبائل، وغالباً ما تقف الدولة موقفاً سلبياً من هذه الحروب، فلا تتدخل ولا تفرض القانون، بل تقوم أحيانا بتغذية الصراعات والحروب القبلية وفقاً لمقولة فرق تسد³⁴⁵.

³⁴³ شهدت السنوات الماضية تشكيل عدد من اللجان القبلية للتعامل مع بعض القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ابتداءً بلجنة المصالحة الوطنية عام 1981م، ولجنة الوساطة بين الرئيسين السابقين على عبدالله صالح وعلي سالم البيض عام 1994، واللجنة الوطنية للتحكيم والتي تأسست عام 1997، للتحكيم في قضايا الثأر، ولجنة دراسة الظواهر المؤثرة على الوحدة الوطنية، ولجنة الوساطة بين النظام ورجل الدين حسين بدر الدين الحوثي، المتمرد على الدولة في محافظة صعده، كما أنه لم يقتصر إشراك شيوخ القبائل في الآليات المتعلقة بالسياسة الداخلية، بل أيضاً في الآليات الخاصة بالسياسة الخارجية فقد ضم بعض شيوخ القبائل إلى كثير من الوفود اليمنية إلى مختلف دول العالم، سواء ممن يشغلون مواقع في السلطة أو ممن لا يشغلون هذه المواقع، عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص55.

³⁴⁴ (عادل الشرجبي، مرجع سابق، ص75).

³⁴⁵ (اعتمد الكابتن هينس أول حاكم بريطاني لمستعمرة عدن، على هذا الأسلوب في إدارة المستعمرة والمناطق المحيطة بها، منذ احتلال عدن في 19 يناير 1839م، فقد شرح سياسته في إدارة المستعمرة قائلاً ((أنني انظم الأمور وأجعل القبائل المعادية والمشاغبة تقاتل قطاع الطرق، دون استدعاء الحراب البريطانية))، عادل الشرجبي مرجع سابق، ص 74، نقلاً عن هارون لدف يعقوب، وهذا ما انتهجته السياسة اليمنية في تعاملها مع بعض الحروب القبلية حيث تقف موقف المشاهد أو المساند لبعض القبائل وهذا ناتج عن ضعف الدولة وعجزها في القيام بواجباتها أو عن رغبة الدولة في ترك القبائل يتصارعون حتى تهكهم الحرب ولا يطمحون إلى السلطة .

د. أكرم صالح علي العجي

كما اقتصر وجود أجهزة الدولة على مستوى المحافظات في بعض المناطق، وعلى مستوى المديريات في مناطق أخرى، ولم يتم توسيع انتشارها ليصل إلى مستوى المراكز والقرى، ذلك يعني أن وجود مؤسسات الدولة يقتصر على المناطق الحضرية، أما المناطق الريفية فقد تم تحويل جزء من سلطات الدولة إلى شيوخ القبائل، فمنحهم قانون الإجراءات الجزائية سلطات مأموري الضبط القضائي ومنحهم قانون المرافعات والتنفيذ المدني بعض وظائف الشرطة والسجل العقاري³⁴⁶، وفوضهم قانون الانتخابات العامة والاستفتاء القيام ببعض وظائف السجل المدني³⁴⁷، الأمر الذي خلق إحساساً وشعوراً لدى المواطن أن القبيلة أكثر قدرة من الدولة على توفير الحماية لهم وشمولهم بالرعاية، ومنحهم الإحساس بالأمان، فتوحدوا بالقبيلة أكثر من توحدهم بالدولة، وتغلبت انتماءاتهم التحتية على انتماءهم للوطن³⁴⁸.

- تعامل الدول مع المواطنين الريفيين عبر وسطاء: أدى فشل السلطة الحاكمة في القيام بمهامها الأساسية بشكل مباشر إلى العجز عن تلبية الكثير من مطالب المواطنين، إلى التعامل مع المواطنين عن طريق وساطة النخب التقليدية، ويرى معظم السكان القبليين أن الدولة لا تتعامل معهم بشكل مباشر، بل عن طريق شيوخ القبائل، الأمر الذي أدى إلى إضعاف روح الشراكة المحلية لدى السكان المحليين مما انعكس على التنمية المحلية برمتها، وذلك لأن الدولة تتعامل مع الشيخ وتهتمش باقي أفراد القبيلة³⁴⁹.

بالإضافة إلى ما سبق فهناك العديد من العوامل التي ساهمت في إبراز القبيلة كقوة سياسية في المجتمع اليمني وتتمثل في الآتي:

³⁴⁶ قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002، الصادر بالقرار الجمهوري رقم مادة (42) يعرض المحضر أو صاحب الشأن أوراق الإعلان على الخصم أينما وجد فان تعذر تعرض على من ينوب عنه أو في موطنه وفي حالة الامتناع تعرض الأوراق بواسطة عاقل الحارة أو القرية أو قسم الشرطة إن وجد أو يؤخذ إيضاح العاقل أو الإشهاد عليه.

ماده (43) إذا أوجب القانون على الخصم تعيين موطن مختار له فلم يفعل، أو كان بيانه ناقصاً أو غير صحيح، جاز إعلانه في لوحة المحكمة بجميع الأوراق التي يصح إعلانه بها في الموطن المختار وإذا ألغي الخصم موطنه الأصلي أو المختار ولم يعلم خصمه بذلك صح إعلانه فيه وتسلم الأوراق لعاقل الحارة أو القرية إن وجد.

ماده (421) لا يجوز إجراء حجز التنفيذ إلا بحضور شاهدي عدل لا علاقة ولا قرابة لهما بأي من طرفي التنفيذ ويجب استدعاء الشيخ أو العدل أو أمين القرية أو عاقل الحارة أو شيخ السوق أو مندوب عن الغرفة التجارية حسب الأحوال وإذا تعذر حضور من طلب منهم أو امتنع يكتفى بالشاهدين العدلين.

مادة (435) على معاون التنفيذ أن يخطر السجل العقاري إن وجد أو أمين المنطقة الذي يوجد العقار المحجوز عليه دائرة اختصاصه بإشعار موقع من قاضي التنفيذ بأن العقار قد تم الحجز عليه، وذلك يوم تحرير محضر الحجز أو في اليوم التالي على الأكثر.

³⁴⁷ تنص المادة (11) من قانون الانتخابات والاستفتاء رقم (13) لسنة (2001م) على لجان إعداد الجداول التثبت من عمر المواطن الذي يطلب قيد أسمه في جدول الناخبين والتأكد من بلوغه السن القانونية ببطاقة إثبات الهوية الشخصية أو عبر أو عبر وثيقة رسمية تحمل صورة أسم صاحبها أو بشهادة العاقل أو الأمين بعد أخذ اليمين منهم.

³⁴⁸ يقصد بالولاءات التحتية، كل الولاءات التي لا ترقى إلى مستوى الولاء الوطني كالولاء للطائفة أو القبيلة أو السلالة، انطون نصري مسرة، في مستقبل الوحدة العربية: الاعتراف بالولاءات التحتية وشرعيتها عامل توحيد أم عامل انقسام، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (90) أغسطس 1986 ص 4-19.

³⁴⁹ عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص 81

د. أكرم صالح علي العجي

- صعوبة سيطرة السلطة المركزية على كثير من القبائل القاطنة في الحصون والجبال وهذا ما سهل من قيام حالات التمرد القبلي.
 - قيام السلطة المركزية بسياسة الاسترضاء لبعض القبائل وخاصة عند مواجهة الأزمات، مما أدى إلى إضعاف موقف الدولة وعزز من موقف القبيلة.
 - هامشية الأحزاب السياسية وفشلها في أن تكون بديلاً وظيفياً حديثاً وفاعلاً بدلاً عن القبيلة.
 - نجاح القبيلة في عملية تنشئة أعضائها اجتماعياً وسياسياً مقابل عجز وقصور آليات وأدوات التنشئة المجتمعية الرسمية التي يتولاها النظام السياسي.
- 2- مظاهر فساد القبيلة :

سبق وأن أوضحنا أن هناك العديد من الوسائل التي تلجأ إليها القبيلة لطرح تصوراتها المتعلقة بالنظام السياسي للدولة، للضغط على الحكومة لتحقيق مطالبها، وقد شكلت بعض هذه الوسائل عائقاً أو تحدياً أمام الدولة لفرض سيطرتها على البلاد، مما انعكس سلباً على أمن واستقرار البلاد بشكل خاص وعلى التنمية بشكل عام، وتتمثل أهم مظاهر فساد القبيلة في الآتي:

2.1- ظاهرة الاختطافات للأجانب: تعتبر واقعة الاختطافات المنظمة" المحدد والمرسوم أهدافها سلفاً" ظاهرة عملية تعاني منها كل شعوب العالم المتقدمة والنامية وقد مورست في قدم الزمان وحاضره³⁵⁰، ويعد لجوء القبائل اليمنية إلى عملية الاختطافات وسيلة متعارف عليها قبلياً وكانت هذه الظاهرة محصورة بين القبائل المتصارعة، حيث يمثل اختطاف احد أفراد القبيلة وسيلة ضغط على القبيلة الأخرى، في قضية النزاع، وعند تطور دور الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية استخدمت القبائل الاختطاف في الضغط على الدولة، وانتقلت هذه الظاهرة فيما بعد لاختطاف الأجانب الوافدين إلى اليمن، كوسيلة ضغط على الحكومة اليمنية لتحقيق مصالح القبيلة.

منذ مطلع العام 1991 وحتى ديسمبر 2012 شهدت اليمن سلسلة من حوادث الاختطافات بشكل كبير، حيث بلغ عدد المختطفين منذ 1991 وحتى 1998 حوالي (116) حالة خطف وكانت الحوادث تتطور وتزداد من عام إلى آخر بشكل ملحوظ³⁵¹. فيما أوضح التقرير الاستراتيجي اليمني أن عدد عمليات اختطاف الأجانب بلغت (150) عملية احتوت على (314) شخص تم اختطافهم، هذا بخلاف حالات اختطاف اليمنيين، كما أورد جدولاً إحصائياً لجنسيات المختطفين احتل فيها الفرنسيون المرتبة الأولى (89) حالة ألمانيا (80) حالة بريطانيا (37) أمريكا (24) حالة، وبعد العام 2001 توقفت أعمال الاختطافات³⁵²، حتى نهاية العام 2005، حيث تجددت أعمال الاختطافات، التي طالت بعض الشخصيات المهمة مثل حالة اختطاف مساعد وزير الخارجية الألماني السابق (شرو برج) و اربعة من أفراد أسرته، من قبل قبائل بمحافظة شبوة يطلق عليها (آل عبدالله)³⁵³، وفي نفس الفترة قامت قبائل جهنم في محافظة مأرب باختطاف خمسة سياح ايطاليين، وهناك

³⁵⁰ محمد احمد الحميدي، الاختطافات في اليمن الواقع والأسباب، صحيفة 26 سبتمبر، اليمن، العدد "1239"، 19 يناير 2006، ص 37.

³⁵¹ انظر كلمة الافتتاح التي ألقاها فارس السقاف، في ندوة الاختطافات في اليمن. المشكلة الآثار الحلول، مركز دراسات المستقبل، صنعاء، 2002، ص 9.

³⁵² التقرير الاستراتيجي اليمني، إصدار المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، 2000، ص 15.

³⁵³ التقرير الاستراتيجي اليمني، إصدار المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، 2005، ص 60.

د. أكرم صالح علي العجي

العديد من حوادث الاختطافات التي تمت في السنوات الماضية ومن هذه الاختطافات ما حدث في العام 2012 حيث تم اختطاف عدد (23)³⁵⁴ شخص من جنسيات مختلفة.

وعليه ومن وجهة نظرنا فإن هذه الظاهرة قد شكلت سلاح بيد القبائل لتحقيق ما تصبوا إليه، الأمر الذي شكل تحدي وعائق أمام الحكومة في تحقيق التنمية المطلوبة. كما أن عملية الاختطافات هذه انعكست على هيبة الدولة وسيادة القانون، حيث يتم التفاوض مع القبائل الخاطفة لتخليص المختطفين، وذلك مقابل الحصول على مبالغ مالية طائلة أو تحقيق مصالح شخصية، الأمر الذي عزز من تكرار عملية الاختطافات نتيجة لتهاون ومهادنة الدولة للقبائل الخاطفة.

2.2- القطاع (الحصار المسلح): يعد القطاع إحدى الوسائل المسلحة التي تعبر بها القبائل أو بعض أفرادها عن غضبهم. وتتمثل في وضع الحواجز وقطع الطرقات القريبة من مداخل المدن بما فيها العاصمة صنعاء، أو تلك التي تمر بأراضيها، ويقوم بها أفراد القبائل ضد نظراء لهم من قبائل أخرى، وذلك لتسوية خلاف معهم بالطرق القبلية، أو ضد الدولة من خلال مصادرة أي سيارات أو ممتلكات للدولة يصادف وجودها في هذه المناطق، وغالباً ما تخضع الدولة لمنطق المتقطعين من القبائل وتمد مشايخهم بالمال والسلاح لرفع التقطع ومعالجة المشكلة³⁵⁵. ونرى أن قطع الطرقات في الوقت الراهن قد اتسعت وانتشرت على مستوى عموم محافظات الجمهورية بشكل غير مسبق، مما أصبحت تشكل ظاهرة تستوجب الدراسة والتحليل للخروج برؤية واضحة حولها، ووضع الحلول المناسب لها.

2.3- الصدام المسلح بين القبيلة والدولة: قد يأخذ الصدام المسلح مع الدولة أبعاداً أكثر دموية حينما تتواجه ترسانتا الأسلحة لكل من الدولة والقبيلة في إطار حسم المسائل ذات الأهمية الكبرى، والتي يحاول فيها المشايخ استعراض قوة الردع ضد أي محاولات تقوم بها الدولة لفرض شيء لا يتوافق مع مصالح الرموز القبلية ونفوذها³⁵⁶، وغالباً ما يدفع ثمن الصدام أفراد القبائل البسطاء وبعض جنود الدولة، كما أن مواجهات الصدام المسلحة بين القبائل والدولة قد أضعف من هيبة الدولة ومن سيادة القانون، الأمر الذي أدى إلى تكالب أفراد القبائل على الدولة وعندئذ يتدخل الوسطاء والوجهاء من المشايخ الآخرين لحل الخلاف، وغالباً ما يتم تسوية النزاع بتنازل الدولة عن حقوقها السيادية وتنفيذ مطالب القبائل، وذلك وفقاً للأعراف القبلية وليس وفقاً لقوانين الدولة. ومن خلال ما سبق نرى أن الممارسات الفاسدة التي قامت بها بعض القبائل اليمنية، أو مظاهر الفساد المرتبطة بها قد شكلت أحد أهم العوامل الباعثة للفساد بوحدة الجهاز الحكومي.

المطلب الثاني: النظام السياسي للدولة وإشكالية قياس الفساد

لقد رأينا أنه من الضروري عند البحث عن واقع الفساد في الجهاز الحكومي اليمني الإشارة إلى سمات النظام السياسي للدولة، ذلك أن التعرف على هذه السمات يعتبر مدخلاً مهماً في دراسة موضوع الفساد لفهم البيئة السياسية للدولة وعلاقتها بالفساد، حيث أن هناك سمات وخصائص في بعض الأنظمة السياسية تجعل منها

³⁵⁴ (منذ مطلع العام 2012 تم اختطاف (23) شخص أجنبي وكان آخر هذه الاختطافات التي تمت في 23 ديسمبر 2012 لعدد أربعة أشخاص منهم رجلاً وإمرأة يحملان الجنسية الفنلندية، وآخر يحمل الجنسية النمساوية.

³⁵⁵ (سمير العبدلي، مرجع، سابق، 112-113.

³⁵⁶ (نفس المرجع، ص113.

د. أكرم صالح علي العجي

أنظمة مهادنة للفساد وقابلة للتعايش معه ، بينما هناك خصائص تجعل من بعض الأنظمة محاربة للفساد، ولا تقبل التعايش معه، ومن المهم معرفة سمات وخصائص النظام السياسي اليمني لمعرفة إن كان هذا النظام من النوع المهادن للفساد أم من النوع المحارب له، وعليه تختلف أنظمة الحكم في العالم من دولة إلى أخرى، قد تكون ملكية أو جمهورية، و تتميز هذه النظم من خلال أسلوب إسناد السلطة وطبيعة السيادة المطبقة في تلك الدول إلى نظم دكتاتورية لا سيادة فيها للشعب، بل للحاكم أن يفعل ما بدا له في شعبه، باعتباره الزعيم المجسد لأهداف وطموحات الأمة، حيث تسود فيها ما يعرف بظاهرة شخصنة السلطة، كما جاء في عبارة "نابليون بونا بارت" الشهيرة (أنا الدولة والدولة أنا)، ونظم أخرى ديمقراطية، حيث لا سيادة فيها إلا للشعب³⁵⁷.

وبالنظر إلى طبيعة نظام الحكم في الجمهورية اليمنية، فإن المشرع اليمني نص في الدستور على (أن الجمهورية اليمنية دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة)³⁵⁸، وتماشياً مع هذا النص جاءت مختلف نصوص الدستور مؤكدة على النظام الجمهوري³⁵⁹ الديمقراطي النيابي ويرتكز على الأسس الرئيسية الآتية:

- اليمن دولة دستورية، جمهورية، موحد (بسيطة) إسلامية عربية.
- يرتكز النظام في علاقاته الدولية على الاعتراف والعمل بميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وميثاق الدول العربية، وكل قواعد القانون الدولي المعترف بها بصوره عامه³⁶⁰.
- تركز السلطة على مفهوم السلطة الشعبية، فالشعب مالك السلطة ومصدرها يمارسها مباشرة عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة بواسطة الهيئات التشريعية والتنفيذية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة.
- المواطنون سواسية أمام القانون لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات.
- يرتكز نظام الحكم على مبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون فيما بينهما.
- يقوم النظام الاقتصادي على أساس حرية النشاط الاقتصادي، ويدرار على أسس قانونية وإدارية إجرائية وموضوعية تكفل تحقيق العدالة الاجتماعية، وتنمية الإنتاج والتوازن الاجتماعي وتكافؤ الفرص والتنافس المشروع بين القطاعات الاقتصادية المختلفة واحترام الملكية الخاصة.
- تقوم الدولة في نظامها الاجتماعي على أساس الأسرة وقوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وعلى أساس المجتمع وقوامه التضامن والتكافل المبنيين على العدالة والحرية والمساواة.

³⁵⁷ عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بالقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2011، ص2.

³⁵⁸ المادة(1) من دستور الجمهورية اليمنية المقر بتاريخ 2001/2/20.

³⁵⁹ يعرف النظام الجمهوري على (أنه ذلك النظام الذي يتولى فيه رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخابات، إذ يكون للإفراد الذين يتوافر فيهم شروط الترشح لهذا المنصب الحق في ذلك والوصول إليه طبقاً للأغلبية المتطلبية في هذا المقام، دون يكون لشخص معين أي حق خاص في تولي رئاسة الجمهورية)، حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 1971 وتعديلاته، مكتبة الزقازيق، القاهرة، 2005، ص34.

³⁶⁰ المادة(6) من الدستور اليمني.

د. أكرم صالح علي العجي

يقوم النظام السياسي للجمهورية اليمنية على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً³⁶¹. وعليه لا بد من الوقوف على سمات هذا النظام، ومن ثم الوقوف على طبيعة العلاقة بين السلطات العامة والمفايس التي يمكن عن طريقها تقدير حجم مشكلة الفساد لأي دولة.

أولاً: مراحل وسمات النظام السياسي اليمني

يمكن تعريف النظام السياسي بأنه "مجموعة من العناصر المترتبة مع بعضها البعض بعلاقة تفاعل، والتي تؤدي مجتمعة الوظيفة السياسية في المجتمع"³⁶². وتنعكس طبيعة النظام السياسي منظومة من القيم والمحددات الثقافية والسلوكية المترتبة بالأيدولوجية السياسية لنخب الحكم. وكل نظام سياسي يتسم بعدد من الخصائص التي تحدد مدى قربته أو بعده من خصائص النظم الديمقراطية والتي أبرزها³⁶³:

- وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بيد مسئولين منتخبين.
- قدرة السلطتين التشريعية والقضائية على محاسبة السلطة التنفيذية.
- التزام جميع السلطات ومؤسسات الدولة بالدستور.
- وجود تبادل سلمي للسلطة من خلال انتخابات دورية منتظمة.
- الإقرار بالتعددية السياسية والحزبية وحرية الرأي وتدفق المعلومات، واستقلال وسائل الإعلام، حرية ممارسة مختلف الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- وجود قدر معين من التوازن السياسي بين السلطة والمعارضة بحيث لا يستطيع أي منهما إلغاء الآخر أو تهميشه، كذلك يجب المساواة أمام القانون.

وبالنظر إلى واقع النظام السياسي اليمني فهو من الناحية الدستورية يتسم بالجمع بين خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فلا هو نظام رئاسي يتحمل فيه الرئيس كامل المسؤولية ويحاسب عليها، ولا هو نظام برلماني بصلاحيات واضحة ومحددة تمكن الحكومة من أداء مسؤوليتها وتحاسب أمام البرلمان على أعمالها، إضافة إلى أنه لا يوجد فصل حقيقي بين السلطات (وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب)، كما أنه من الناحية الواقعية يتسم بالضعف المؤسسي، وشخصنة السلطة بحيث تم اختزال مفهوم الدولة والنظام السياسي في شخص رئيس الدولة وبعض مساعديه³⁶⁴.

مما لا شك فيه أن طبيعة النظام السياسي يلعب دوراً هاماً في محاربة الفساد، أو التعايش معه واحتضانه وتشجيعه، فالنظام السياسي ذو الطبيعة الديمقراطية التي تسمح بالمشاركة السياسية، وتعتمد الانتخابات كآلية للوصول للسلطة، وتفسح المجال أمام وسائل الإعلام، ومؤسسات المجتمع المدني لتكون حرة، تتمكن من القيام بدورها في المجتمع بفعالية، وتحترم الحقوق والحريات، فإن الفساد يكون في أقل درجات انتشاره

³⁶¹ المادة (5) من الدستور اليمني.

³⁶² يقصد بالنظام بشكل عام " مجموعة عناصر مترابطة، أي مرتبطة فيما بينها بعلاقات بحيث أنه إذا تعدلت إحداها فإن الأخرى تتعدل أيضاً، وبالتالي، فإن المجموعة كلها تتعدل"، للمزيد من التفاصيل عن مفهوم النظام والنظام السياسي أنظر: جان ماري رانكان، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1417هـ - 1997، ص ص 140-148.

³⁶³ مجموعة باحثين يمينيين، المحور الأول للانتخابات الرئاسية والمحلية سبتمبر 2006، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2006، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، اليمن، ص 22.

³⁶⁴ (التقرير الاستراتيجي اليمني 2006، ص 22.

د. أكرم صالح علي العجي

وخطورته، نظراً لامتلاك هذه الكيانات العديد من الوسائل والأدوات لمحاربة الفساد حال ظهوره، كوجود سلطة القانون والمؤسسات الفاعلة، واحترام حقوق الإنسان، وتوازن العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة، مما يحول دون بقاء الفساد أمراً سرياً³⁶⁵؛ على العكس من ذلك، فالنظم ذات الطبيعة السلطوية، التي لا تسمح بالمشاركة السياسية، ولا تؤمن بحرية الإعلام، ولا تحترم حقوق وحرية الأفراد، تعتبر أنظمة مهانة وحاضنة للفساد، لغياب دور المؤسسات الفاعلة، وغياب التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة، والتضييق على الحريات، وغيرها من خصائص وسمات هذه الأنظمة، التي تعتبر خصائص مناسبة تشكل بيئة مناسبة لنمو ظاهرة الفساد واستشرائها في المجتمع.

وعليه سنتناول الطبيعة الانتقالية للنظام السياسي، ومن ثم التعرض على مكونات السلطة التنفيذية واختصاصاتها.

1- الطبيعة الانتقالية للنظام السياسي :

الطبيعة الانتقالية للنظام السياسي " تعني مجموعة التحولات التي طرأت على الحقل السياسي اليمني في محاولة بناء مؤسسات الدولة اليمنية".

لقد مرت الجمهورية اليمنية منذ قيامها في 22 مايو 1990 وحتى عام 2014، بعدة مراحل ولكل مرحلة من هذه المراحل سماتها وخصائصها التي تميزها عن الأخرى، وتمثل أهم المراحل التي مر بها النظام السياسي اليمني في الآتي:

1-1. المرحلة الانتقالية الأولى من 22 مايو 1990 - 27 أبريل 1993

بدأت هذه المرحلة بقيام الجمهورية اليمنية في الثاني والعشرين من مايو 1990، واستمرت حتى 27 أبريل 1993، وقد اتصفت هذه المرحلة بما يلي:

- قيام وحدة اندماجية كاملة بين الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ذابت فيهما الشخصية الدولية للدولتين السابقتين في شخصية دولية واحدة (الجمهورية اليمنية)³⁶⁶.

- تقاسم السلطة بين شريكي الوحدة (المؤتمر الشعبي العام، والحزب الاشتراكي اليمني) وهذا التقاسم لم يقتصر على المؤسسات السياسية فقط (رئاسة الجمهورية، الحكومة، مجلس النواب) بل امتد إلى كافة مفاصل الدولة.

- تم تشكيل مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ثلاثة يمثلون المؤتمر³⁶⁷، واثنان يمثلون الحزب الاشتراكي اليمني³⁶⁸.

³⁶⁵ باسم الزبيدي، وآخرون. الفساد في فلسطين، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، 2001، ص 24

³⁶⁶ استند النظام السياسي للجمهورية اليمنية إلى دستور دولة الوحدة، والذي تم إقراره من السلطتين التشريعتين في الشطرين، وهو نفس الدستور الذي تم التوقيع عليه من قبل الرئيسين عبد الرحمن اليربوع وسالم ربيع علي في طرابلس إثر الحرب الشطرية الأولى عام 1972، وقد استكملت صياغته عام 1980، ناصر محمد الطويل، العلاقة بين النظام السياسي والإخوان المسلمين في اليمن، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية، 2008، ص 35.

³⁶⁷ علي عبدالله صالح، عبدالعزيز عبدالغني، عبدالكريم العرشي.

³⁶⁸ علي سالم البيض، سالم صالح محمد، وتم تشكيل مجلس الرئاسة بموجب السلطة التي اعطيت له في المادة (5) من اتفاقية إعلان الوحدة اليمنية وتم تشكيل أول حكومة للجمهورية اليمنية برئاسة المهندس حيدر

د. أكرم صالح علي العجي

- تشكيل سلطة تشريعية من 301 عضواً، كما تم وضع الأسس الدستورية والقانونية لدولة عبر الاستفتاء على الدستور في مايو 1991.

- ظهور العديد من الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وكان أبرز هذه الأحزاب التجمع اليمني للإصلاح الذي أعلن عن قيامة في سبتمبر 1990.

- اتصفت العلاقة بين شركاء الوحدة بالتوتر والصراع على السلطة حيث سعى كل طرف إلى تأمين دعم خارجي له³⁶⁹.

- تم إجراء أول انتخابات نيابية في اليمن 27 أبريل 1993، وأسفرت هذه الانتخابات عن بروز قوة المؤتمر الشعبي العام الذي يتزعمه الرئيس اليمني السابق على عبدالله صالح، كقوة سياسية لا يستهان بها، حيث وقد حصل المؤتمر الشعبي العام على 123 مقعداً والتجمع اليمني للإصلاح على 62 مقعد فيما حصل الحزب الاشتراكي اليمني على 56 مقعداً، وبهذه الانتخابات انتهت الفترة الانتقالية وبدأت مرحلة الائتلافات.

1.2- الائتلاف الثلاثي من أبريل 1993-أبريل 1994:

أنت هذه الفترة كنتيجة لانتخابات 27 إبريل 1993م البرلمانية، وانتهت بمغادرة قيادة الحزب الاشتراكي السلطة، وقد تميزت هذه الفترة بالخصائص الآتية:

- تشكيل حكومة ائتلاف ثلاثي في الحكم بين المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني والتجمع اليمني للإصلاح.

- زيادة حدة الصراع بين الحزب الاشتراكي والمؤتمر الشعبي العام مما أدى إلى قيام حرب مايو 1994، وفي 21 مايو 1994 أعلن الحزب الاشتراكي الانفصال عن شمال اليمن.

- انتهت الحرب بهزيمة الحزب الاشتراكي وانتصار المؤتمر الشعبي العام والقوى الدائرة في فلكه وفي مقدمتها التجمع اليمني للإصلاح، وبموجبها تم اخراج الحزب الاشتراكي عن السلطة.

1.3- الائتلاف الثنائي 1994-1997:

تميزت هذه المرحلة بالائتلاف بين المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح، وبإجراء تعديلات دستورية التي بموجبها تغيير شكل رئاسة الدولة والتحول من مجلس الرئاسة إلى رئيس جمهورية، ولقد تميزت هذه المرحلة بإصلاح ما أفسدته حرب الانفصال وتدعيم روابط الوطن في أوساط المجتمع وتعزيز هيكله مؤسسات الدولة في إطار اليمن الموحد بالإضافة إلى تنامي عدد مؤسسات المجتمع المدني، واستمرت هذه الفترة إلى 27 إبريل 1997.

1.4- حكم الحزب الواحد من 27 إبريل 1997-21 فبراير 2012:

بدأت هذه المرحلة بعد انتخابات 27 إبريل 1997، حيث حصل المؤتمر الشعبي العام على أغلبية كبيرة مكنته من تشكيل حكومة بمفرده وقد تميزت هذه المرحلة بالآتي:

- تشكيل المؤتمر الشعبي العام لخمس حكومات متتالية³⁷⁰.

ابوبكر العطاس، وتكونت الحكومة من 39 وزيراً وكان الهدف من إنشاء حكومة بهذا الحجم هو إيجاد حقيبة وزارية لكل وزير سواء كان في حكومة الشمال أو في حكومة الجنوب.

³⁶⁹ جمال سند السويدي، وآخرون، حرب اليمن 1994، الأسباب والنتائج، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الطبعة الرابعة 1998، ص22.

د. أكرم صالح علي العجي

- تم إجراء أول انتخابات رئاسية في تاريخ الجمهورية اليمنية، في عام 1999، وتم إجراء انتخابات المجالس المحلية في 2001، والانتخابات التشريعية الثالثة في 2003³⁷¹.

- تم تعديل الدستور في العام 2001 بحيث مددت فترة الخدمة لرئيس الجمهورية إلى سبع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

- قيام أول انتخابات رئاسية تنافسية حقيقية في سبتمبر 2006، وظهور اللقاء المشترك كتجمع من أحزاب المعارضة، كما شهدت هذه المرحلة ظهور الحراك الجنوبي في منتصف العام 2007، كحركة شعبية ذات مطالب سياسية استقلالية الجنوب عن الشمال.

وفي بداية العام 2011 دخلت اليمن مرحلة جديدة من مراحل تطورها السياسي، وذلك نتيجة لموجة التغيير التي حدثت في الوطن العربي، والتي وصلت رياحها إلى اليمن في مارس 2011، ونتج عنها العديد من الاضطرابات والصراعات واتسمت بالعديد من السمات والخصائص. ونرى تسمية هذه المرحلة بمرحلة التسوية.

1.5- مرحلة التسوية السياسية والانقلاب على السلطة الشرعية:

بدأت هذه المرحلة في 21 فبراير 2012 حيث تم إجراء انتخابات رئاسية بمرشح وحيد لتجاوز المرحلة التي تمر بها اليمن وتم انتخاب عبدربه منصور هادي بالإجماع الوطني، وقد تميزت هذه المرحلة بالخصائص الآتية:

- انتهاء حكم الرئيس علي عبدالله صالح والذي دام لفترة ثلاثة عقود³⁷².
- إنشاء حكومة وفاق وطني مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام وحلفائه والتجمع اليمني للإصلاح وشركائه.
وبسبب الأوضاع السياسية التي شهدتها البلاد خلال 2014، تم اعفاء حكومة الوفاق من مهامها، وتشكيل حكومة كفاءات في 2014/11/7.

- إجراء الحوار الوطني الشامل: استناداً إلى اتفاقية الانتقال السلمي للسلطة (المبادرة الخليجية) صدر القرار الجمهوري رقم (20) لسنة 2012 بإنشاء اللجنة الوطنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل بمشاركة كافة أطراف العملية السياسية في اليمن، ومكونات المجتمع اليمني والشباب، وبما يضمن نجاحه ويجعل نتائجه جادة وحقيقية من أجل الاسهام في إرساء السلام والديمقراطية والتعددية وحقوق الانسان والحكم الرشيد.

أنيط بأعضاء مؤتمر الحوار جملة من النتائج التي يجب أن يتوصل إليها المتحاورون³⁷³. ولضمان التمثيل الشامل لمؤتمر الحوار تم تشكيله من (565) عضواً 50% يمثلون ابناء المحافظات الجنوبية و30% يمثلون

³⁷⁰ حكومة فرج بن غانم، حكومة عبدالكريم الارياني دورتين، حكومة عبدالقادر بأجمال، حكومة علي محمد مجور.

³⁷¹ تم انتخاب مجلس النواب في 2003، ومازال يمارس أعماله رغم انتهاء فترة عمله في 2009 دون إجراء أي انتخابات الأمر الذي يفقد هذا المجلس المشروعية من وجهة نظر الباحث.

³⁷² تولى الحكم علي عبدالله صالح في يوليو 1978 و انتهى في 21 فبراير 2012.

³⁷³ (أنيط بمؤتمر الحوار الآتي:

- 1- يحدد مؤتمر الحوار الوطني عملية صياغة الدستور بما في ذلك إنشاء لجنة صياغة الدستور وعضويتها.
- 2- يضع مؤتمر الحوار العناصر الرئيسية للإصلاح الدستوري بما فيها هيكل الدولة.
- 3- معالجة القضية الجنوبية.
- 4- معالجة مختلف القضايا ذات البعد الوطني بما فيها قضية صعدة.
- 5- اصلاح الخدمة المدنية والنظام الديمقراطي.

د. أكرم صالح علي العجي

الشباب و20% مكونات المجتمع المدني، وبموجب المادة (19) من آلية تنفيذ العملية الانتقالية، فقد تعددت الموضوعات التي ينبغي على مؤتمر الحوار أن يناقشها ووضع الحلول المناسبة لها للخروج باليمن من أتون الأزمة التي تعيشها. وفي 18/مارس/2012 بدأت أولى جالسات مؤتمر الحوار وكانت أهم القضايا التي نالت حظاً وافراً من المناقشة القضية الجنوبية، وقضية بناء الدولة والحكم الرشيد، وقضية صعدة، وبعد مضي أكثر من عشرة أشهر تم اختتام مؤتمر الحوار الوطني الشامل بحضور دولي وإقليمي في 25/1/2014، وبناءً على ذلك تم اعداد وصياغة الوثيقة النهائية لمؤتمر الحوار الوطني والتي بدورها وضعت العديد من الضمانات لتنفيذ مخرجات الحوار الوطني، وقد تضمنت المبادئ والمهام التنفيذية اللازمة لوضع الدستور الجديد والاستفتاء عليه، الذي بموجبه سيتغير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية (فيدرالية)، إضافة إلى ذلك فقد تضمنت الوثيقة النهائية لمؤتمر الحوار العديد من الحلول الناجعة للمشاكل والقضايا التي تم الوقوف عليها في المؤتمر.

وعليه نرى أن اتجاه اليمن نحو تغيير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة (فيدرالية) - في حالة تنفيذ مخرجات الحوار الوطني - يعد وسيلة ناجعة لحل بعض مشاكل اليمن السياسية، لكنه في المقابل يزيد من حدة المشاكل الاقتصادية، نتيجة لشحة الموارد وضعف الإمكانيات. و باستثناء إنجاز الحوار الوطني أخفقت المرحلة الانتقالية في إنجاز مهامها وتمكنت جماعة الحوثيين من الانقلاب على السلطة الشرعية، فبعد أن فرضت سيطرتها على عمران عقب مقتل قائد اللواء (310) العقيد فضل القشبي في 6 مارس 2014، اتجهت انظار الحوثيين إلى صنعاء فكانت عمران البوابة الرئيسية لسقوط صنعاء وإحكام السيطرة عليها في 21 سبتمبر 2014 تحت ذريعة إسقاط الجرعة، ورفع المعاناة عن الشعب اليمني. ومنذ 21 سبتمبر دخلت البلد في مرحلة جديدة من مراحل تحولاتها، وهي الاتجاه نحو العنف والصراع المسلحة بين السلطة الشرعية ممثلة بالرئيس هادي والداعمين له وبين القوى الانقلابية وحلفائها.

2- مكونات واختصاصات السلطة التنفيذية:

تقوم الأنظمة السياسية المختلفة على مؤسسات أساسية مركزية منظمة بواسطة الدستور الذي يبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها المتبادلة فيما بينها، وتتكون السلطة التنفيذية في النظام السياسي اليمني من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء³⁷⁴، وسنقوم بدراستهما كلا على حده.

2.1- رئاسة الجمهورية: من مقومات نظم الحكم الدستورية الحديثة والمعاصرة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وبما أن رئيس الدولة يحتل المنصب الأول في السلطة التنفيذية باعتباره رئيسها فإنه يمتلك صلاحيات في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقات الدولية والصلاحيات الاستثنائية³⁷⁵.

6- تحقيق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية واتخاذ كافة التدابير التي تضمن عدم حدوث انتهاكات لحقوق الانسان والقانون في المستقبل.

7- اعتماد سبل قانونية وغيرها من السبل الإضافية التي تعزز حماية حقوق المجموعات الضعيفة والسبل اللازمة لنهوض المرأة.

8- الإسهام في تحديد أولويات برامج التعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.

³⁷⁴ المادة (105) من الدستور.

³⁷⁵ قايد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996، ص227.

د. أكرم صالح علي العجي

لقد أخذ دستور الجمهورية اليمنية عند قيام الوحدة بمبدأ الرئاسة الجماعية للدولة المتمثلة بمجلس الرئاسة المكون من خمسة أعضاء والذي استمر إلى عام 1994، ومن ثم تم تعديل الدستور والذي بموجبه تم تعديل شكل رئاسة الدولة من (مجلس الرئاسة) إلى (رئيس الجمهورية)³⁷⁶. وعليه نص الدستور على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويتم انتخابه وفقاً للدستور عن طريق الانتخابات³⁷⁷، وحدد الدستور الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية في الآتي³⁷⁸:

- ألا يقل سنه عن 40 سنة.
 - أن يكون من والدين يمينيين.
 - أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية.
 - أن يكون مستقيماً الأخلاق والسلوك محافظاً على الشعائر الإسلامية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
 - ألا يكون متزوجاً من أجنبية وألا يتزوج أثناء مدة ولايته من أجنبية.
- ونلاحظ أن الدستور أغفل شروط تحدد فيه معيار الكفاءة والتأهيل لتولي رئاسة الجمهورية، الأمر الذي أصبحت معه العوامل الاقتصادية والاجتماعية هي المحددات الأساسية لشغل هذا المنصب. كما اشترط الدستور على كل راغب في الترشح لمنصب الرئيس الحصول على تزكية 5% على الأقل من أعضاء مجلس النواب والشورى³⁷⁹، وقد حدد الدستور مدة رئيس الجمهورية سبع سنوات، كما لا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين³⁸⁰.

وقد منح الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات واختصاصات واسعة تتمثل في عدة مجالات وهي كما يلي³⁸¹:

- ❖ **المجال السياسي والإداري:** تتمثل اختصاصات الرئيس في هذا المجال بتكليف من يشكل الحكومة وتسمية أعضائها، والاشتراك مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، كذلك دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع وتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون، والدعوة إلى الاستفتاء العام.
- ❖ **المجال التشريعي:** إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها، ودعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخابات مجلس النواب.
- ❖ **المجال الدولي:** لرئيس الدولة سلطات واسعة على الصعيد الدولي حيث يقوم بالمصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى موافقة مجلس النواب، وإصدار قرارات على الاتفاقيات والمعاهدات التي يوافق عليها مجلس النواب.

³⁷⁶ احمد الكبسي، نظام الحكم في الجمهورية، مركز الفرات للصف والإخراج، صنعاء، الطبعة الثالثة، 1998، ص249.

³⁷⁷ المادة (106) من الدستور.

³⁷⁸ المادة (107) من الدستور.

³⁷⁹ الفقرة (ج) المادة (108) من الدستور.

³⁸⁰ المادة (112) من الدستور.

³⁸¹ للمزيد من الإيضاح انظر المواد (119) إلى (127) من الدستور.

د. أكرم صالح علي العجي

❖ مجال القوات المسلحة: يعتبر الرئيس القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويسمى أعضاء مجلس الدفاع الوطني وينشئ الرتب العسكرية، ويمنح النياشين والأوسمة.

❖ مجال القضاء: يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة قضائية منها، تعيين أعضاء المحكمة العليا بناء على ترشيح من الجهة المختصة، كما أنه لا يتم تنفيذ أي حكم إعدام إلا بعد التصديق عليه من قبل الرئيس، بالإضافة إلى أن لرئيس الجمهورية الحق في العفو إذا رأى أن مصلحة وأمن واستقرار البلاد يتطلب ذلك.

بالإضافة إلى هذه الاختصاصات هناك بعض الاختصاصات الاستثنائية، والتي تتمثل في حالة تعرض البلاد للأخطار التي قد تهدد أمنها وسلامتها فلرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات التي تملئها عليه الظروف منها إعلان حالة الطوارئ، ودعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية لإعلانه.

2.2- مجلس الوزراء: مجلس الوزراء هو حكومة³⁸² الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة³⁸³، وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم، ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء، ويتفاوت عدد الوزراء من حكومة إلى أخرى حسب مقتضيات الأوضاع وحسب الاحتياجات والاعتبارات السياسية، أي أن تحديد عدد الوزراء لا يخضع لقاعدة أو قانون فالمرونة دائماً موجودة عند تشكيل الحكومة بحيث يتلاءم التشكيل مع الظروف السياسية ومقتضيات المرحلة³⁸⁴.

فيما يتعلق بتعيين الحكومة فقد أخذ الدستور بالطريقة المتبعة في النظام البرلماني، حيث جعل اختيار رئيس مجلس الوزراء من ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية³⁸⁵، كما خول الدستور لرئيس الوزراء اختيار وزرائه بالتشاور مع رئيس الجمهورية³⁸⁶، ويجب أن يتوفر في رئيس الوزراء ونوابه والوزراء الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب³⁸⁷، مع مراعاة ألا يقل عمر أي منهم عن ثلاثين سنة، باستثناء رئيس الوزراء الذي يجب ألا يقل عمره عن أربعين سنة³⁸⁸، ونلاحظ أن هذه المادة لم تضع سوى معيار السن لتولي أي فرد منصب وزارتي، بالإضافة إلى الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب، والمعروف أن عضو مجلس النواب يستند في وصوله إلى عضوية البرلمان على مكانته الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن الأمر مختلف في حالة الوزير فالوزير يسند إليه مهام لا تتطلب جاه أو ثروة، وإنما تتطلب تأهيل وكفاءة وتخصص علمي يمكنه من الإشراف

³⁸² تتكون الحكومة اليمنية الجديدة (حكومة الوفاق الوطني) من 34 وزارة

³⁸³ المادة (129) من الدستور.

³⁸⁴ احمد الكبسي، مرجع سابق، ص275.

³⁸⁵ المادة(118) من الدستور.

³⁸⁶ المادة(132) من الدستور.

³⁸⁷ تنص المادة(64) الفقرة الثاني(2) من الدستور يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب الشروط التالية:

1- أن يكون يمينياً

2- أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرون عاماً

3- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة

4- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

³⁸⁸ المادة(131) من الدستور.

د. أكرم صالح علي العجي

والمتابعة بصورة شخصية على مهام وزارته، الأمر الذي نرى أنه لا بد من ضرورة تحديد التأهيل العلمي والكفاءة في تولي هذا المنصب، وقد منح الدستور الحكومة اختصاصات واسعة حيث نص على أن:

" يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات كما يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية³⁸⁹:
أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية.
ب- إعداد مشروع الخطة الاقتصادية للدولة والميزانية السنوية وتنظيم تنفيذها وإعداد الحساب الختامي للدولة.

ج- إعداد مشاريع القوانين والقرارات وتقديمها إلى مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.
د- الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات قبل عرضها على مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.

هـ- اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين.
و- توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات والهيئات العامة والقطاعين العام والمختلط وفقاً للقانون.

ز- تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقاً للقانون، ورسم وتنفيذ السياسة الهادفة إلى تنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد في إطار الخطة الاقتصادية.

ح- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على أموال الدولة.

ط- الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان والتأمين.

ي- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة وفي حدود أحكام الدستور.

بالإضافة إلى ذلك فقد اضاف قانون مجلس الوزراء³⁹⁰ الاختصاصات الآتية:-

1- يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات بالاستناد إلى الدستور والقوانين وقرارات رئيس الجمهورية، وكذلك البت في جميع المسائل المرتبطة بتنفيذ السياسة العامة.

2- مع مراعاة اختصاصات رئيس الجمهورية ينفذ مجلس الوزراء السياسة الخارجية للدولة، ويتولى الإشراف العام على العلاقات مع الدول الأخرى مراعيًا في ذلك الاحترام المتبادل، والمصلحة المشتركة، والعمل على تطوير هذه العلاقة بما يخدم مصلحة الجمهورية اليمنية، وكذلك وضع الأسس والقواعد التي تحكم وتنظم عمل الهيئات الدبلوماسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية تمهيداً لعرضها على رئيس الجمهورية لإقرارها ومتابعة الالتزام بتنفيذها.

3- يقوم مجلس الوزراء باتخاذ التدابير اللازمة لضمان التطبيق الحازم للشرعية الدستورية والقانونية، والتأكد من أن أجهزة الدولة المركزية والمحلية الخاضعة له والمؤسسات العامة وكافة المرافق الأخرى تمارس نشاطها وفقاً للدستور والقانون.

4- يقوم مجلس الوزراء بالموافقة على مشاريع القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة تمهيداً لعرضها على رئيس الجمهورية لإصدارها كما يصدر مجلس الوزراء القرارات والأوامر

³⁸⁹ مادة (135) من الدستور.

³⁹⁰ القانون رقم (20) لسنة 1991.

د. أكرم صالح علي العجي

وفقاً للقوانين ولوائحها التنفيذية وقرارات رئيس الجمهورية، أو التي يخوله القانون إصدارها، وعليه التأكد من تطبيقها، وتكون القرارات والأوامر واللوائح واجبة التنفيذ في جميع أنحاء الجمهورية.

5- يحق لمجلس الوزراء وقف، أو إلغاء، أو تعديل قرارات الوزراء، وقرارات الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين، أو تتعارض مع سياسة الدولة بهدف تحسين التنفيذ

6- ممارسة أعمال الرقابة : على جميع الوزارات وكافة الأجهزة بما فيها الهيئات والمؤسسات العامة والسلطات المحلية الخاضعة لمجلس الوزراء موافاة رئيس مجلس الوزراء بتقارير دورية تتعلق بالأنشطة المالية والاقتصادية والإدارية والتنموية والتجارية والأمنية والعسكرية وغيرها من المجالات، وكذلك ما تم إنجازه من الخطة العامة. وعن مستوى تنفيذ التشريعات النافذة من قوانين وقرارات ولوائح، وعن الأنشطة الحزبية والتنظيمية والنقابية والمهنية، بما يحقق الحصول على المعلومات اللازمة في أوقاتها عند تنفيذ السياسة العامة للدولة ومهام الحكومة وخططها وتقديمها إلى مجلس الوزراء.

ثانياً : العلاقة بين السلطات وإشكالية قياس الفساد

إن المتأمل في مختلف الأنظمة السياسية القديمة والمعاصرة، ومن يساير تطور وتيرة أنظمة الحكم في العالم منذ القرن الثامن عشر إلى يومنا هذا، يجد أن العلاقة بين السلطات العامة، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد خضعت لأكثر من تنظيم. كما ساهمت أفكار كل من "جون لوك" و"شارل دي مونتيسكو" في بلورة مبدأ الفصل بين السلطات كأساس للعلاقات بينهما³⁹¹، ومن المؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات قد غدا منذ الثورة الفرنسية أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الغربية بوجه عام، ويحتم هذا المبدأ أولاً قيام حكومة نيابية، لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي، حيث تتضح فيه الضرورة إلى توزيع السلطات.

ينسب أصل هذا المبدأ إلى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، حيث ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها وكوسيلة أيضاً للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة، وتتلخص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسئ استعمالها، وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم.

و يمكن التمييز عند الحديث عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن هناك ثلاثة أنواع من الترتيبات الدستورية للعلاقة بين السلطتين، ينتج كل نوع من الترتيبات نظاماً سياسياً معيناً. فإذا دمج المشرع السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون النظام برلمانياً، وإذا اتبع المشرع مبدأ الفصل بين السلطات يكون رئاسياً. أما إذا أخذ المشرع بعض الخصائص من النظام الرئاسي وبعض الخصائص من النظام البرلماني فإنه يطلق عليه نظام مختلط، ولقد أخذ المشرع اليمني بالنموذج الأخير. وهنا لا بد من الوقوف على طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات في ظل النظام المختلط الذي قد تختلف طبيعة العلاقة فيه عن الأنظمة الأخرى. وفي السياق نفسه من الضروري الوقوف على مسألة غاية في الأهمية بالنسبة للباحثين والمهتمين بدراسة الظاهرة، وهي إشكالية قياس وتقدير حجم الفساد في القطاعات العامة والخاصة على حد سواء

³⁹¹ المختار مطيع، القانون الدستوري وأنظمة الحكم المعاصرة، مطابع النجاح، الجديدة — الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1998، ص 97.

د. أكرم صالح علي العجي

1- العلاقة بين السلطات العامة:

الفصل بين السلطات يعني عدم تحكم سلطة واحدة بعملية صنع القرار، بل توزيع القوة بين السلط، وجمع السلطات بيد واحد يقود إلى النظام الاستبدادي، والمس بالحقوق والحريات العامة، بينما يساعد تحقيق الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، إلى تفعيل الرقابة المتبادلة بينها، واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى.

وفي هذا السياق فإن المتبع للنصوص القانونية في الدساتير العربية يجد أنها قد تضمنت نصوصاً تؤكد على اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات أساساً للنظام السياسي، كما هو الحال في الدستور المغربي لسنة 2011، والدستور اللبناني، والدستور المصري لسنة 2013، والدستور التونسي لسنة 2014، والدستور اليمني، وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه مبدأ دستورياً حاضراً بشكل أو بآخر في الدساتير العربية من حيث النصوص، إلا أن المشكلة تكمن في التطبيق لهذه النصوص، فالفصل بين السلطات يبدو شكلياً على أرض الواقع، نظراً لسيطرة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية³⁹².

إذا كان هذا هو الوضع بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي العربي، فإن ذلك انعكس على العلاقة فيما بين السلطات الثلاث، مما أدى إلى اضعاف مبدأ المساءلة والرقابة المتبادلة والمحاسبة واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى، وفق القواعد الدستورية والقانونية المطبقة، كما يغيب اعتماد الشفافية في عمل كل منها، مما يوفر بيئة تعزز فرص الفساد³⁹³. ولتوضيح العلاقة بين السلطات في النظام اليمني سنتناول ما يلي:

1.1- العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

تشكل البرلمانات سلطة أساسية في أي نظام ديمقراطي، فهي التي تعبر عن الإرادة العامة للمواطنين، وهي التي تتولى سن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وممارسة عملية المساءلة والمحاسبة السياسية لهذه السلطة، كما أنها تراقب إيرادات الدولة ونفقاتها، وتقر الخطط والبرامج التي تقدمها الحكومات. إن هذه المهام وغيرها التي تؤديها البرلمانات تجعل من يسطر عليها يتمتع بسلطات مهمة في القرار السياسي للدولة، وإذا ما كانت السلطة التنفيذية تتحكم أيضاً في السلطة التشريعية، فإنها تمتلك في هذا المجال من السلطات ما يجعلها تستبد في قراراتها، لأن ذلك يعني تعطيل أهم أدوات الرقابة البرلمانية، وهو ما يمس بوضوح بمبدأ فصل السلطات.

بالنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات والعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظام السياسي اليمني، لا بد من التمييز بين قسمين للسلطة التنفيذية هما رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء. حيث وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية العديد من السلطات في مواجهة مجلس النواب. فالرئيس هو الذي يصدر القوانين وقرارات المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي وافق عليها مجلس النواب وينشرها ويصدر القرارات المنفذة لها. كما منح الدستور الرئيس حق الاعتراض المسبب على مشروع أي قانون يقره مجلس

³⁹² (للمزيد من التفاصيل أنظر: أحمد أبو دية وآخرون، الفساد السياسي في العالم العربي، حالة دراسية، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، فلسطين، 2014، ص10-11.

³⁹³ (جهد حرب و آخرون، واقع النزاهة والفساد في العالم العربي) خلاصة دراسات حالات ثمان بلدان عربية، 2009-2010، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الطبعة الأولى، 2011، ص12.

د. أكرم صالح علي العجي

النواب، وذلك خلال فترة ثلاثين يوماً من تاريخ إرساله إلى الرئيس³⁹⁴، ويمكن للرئيس حل مجلس النواب بشروط معينة والدعوة إلى انتخابات مبكرة³⁹⁵ ويتولى الرئيس دعوة الناخبين في الموعد المحدد لانتخابات مجلس النواب ثم يدعو المجلس إلى الانعقاد في دورة غير عادية. وفي مقابل السلطات المعطاة للرئيس في مواجهة مجلس النواب فقد منح الدستور مجلس النواب بعض السلطات لمواجهة الرئيس، والتي تعد من وجهة نظرنا سلطات شكلية، تتمثل في قبول استقالة رئيس الجمهورية³⁹⁶، والاستماع إلى الرئيس عند تأدية اليمين الدستورية بعد فوزه في الانتخابات³⁹⁷، سلطة تزكية مرشحي رئاسة الجمهورية وبالرغم من امتلاك المجلس لهذه السلطة إلا أنه قد تم إضعافها عن طريق إعطاء مجلس الشورى المعين من قبل رئيس الجمهورية حق التزكية³⁹⁸، الأمر الذي أضعف من سلطة البرلمان عند تزكية المرشحين حيث واعضاء مجلس الشورى عادةً ما يصوتون لصالح الشخص الذي عينهم وهو الرئيس. ويمكن لمجلس النواب إقرار أي قانون اعترض عليه رئيس الجمهورية بأغلبية أعضاء المجلس، أي (151) عضواً على الأقل.

ومما هو جدير بالذكر أن اعتراض الرئيس على أي قانون معين عادة ما يؤدي إلى إسقاطه، ومع أن الدستور في تحديده للعلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب يبدو وقد أخذ بمبدأ "فصل السلطات" إلا أن تحليل العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب من جهة، والعلاقة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب من جهة أخرى، تعكس نظاماً صمم لتكريس سلطات رئيس الجمهورية، وبالمقارنة بين سلطات رئيس الجمهورية مع سلطات مجلس الوزراء يتضح أن السلطات الحقيقية مركزة بيد رئيس الجمهورية، وأن الرئيس يتمتع بسلطات مشابهة لسلطات مجلس النواب في مواجهة الحكومة بالرغم من أنه شريك لها في كثير من سلطاتها.

والأكثر من ذلك هو أن النظام لا يشترط أن يكون رئيس الوزراء عضواً في مجلس النواب مما يفقد رئيس الوزراء أي سلطة دستورية أو فعلية في مواجهة الرئيس، ورغم أنه يمكن لعضو مجلس النواب أن يكون في نفس الوقت وزيراً³⁹⁹، وتلك إحدى خصائص النظام البرلماني إلا أن رئيس الوزراء والوزراء هم عادة من خارج مجلس النواب. ويمتلك البرلمان في مواجهة الحكومة، عدداً من الوسائل التي تمكنه من خلالها ممارسة الرقابة على الحكومة، وأهمها حق السؤال، الاستجواب، حجب الثقة، سحب الثقة⁴⁰⁰.

لكن الملاحظ أن مجلس النواب خلال العشرين السنة الماضية لم يحجب الثقة أو يسحبها عن أي حكومة، واقتصرت رقابته على حق السؤال وبعض الاستجابات والتحقيق البرلماني. وفي الوقت الذي يمتلك فيه مجلس النواب حق اقرار الموازنة، فإنه لا يمتلك حق تعديل مشروع الموازنة، أو تخصيص أي إيراد من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون. ورغم أن الدستور أعطى مجلس النواب حق المصادقة على الموازنة⁴⁰¹ إلا

³⁹⁴ المادة(102) من الدستور.

³⁹⁵ المادة(101) الفقرة(أ) من الدستور.

³⁹⁶ المادة(115) من الدستور.

³⁹⁷ المادة(109) من الدستور.

³⁹⁸ تنص الفقرة (هـ) من المادة(4) من القانون رقم(39) لسنة2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على " الاشتراك مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية.....الخ"

³⁹⁹ المادة(80) من الدستور.

⁴⁰⁰ انظر المواد(95-98) من الدستور.

⁴⁰¹ المادة(88) الفقرة(أ) من الدستور.

د. أكرم صالح علي العجي

أنه لم يضع حدود دستورية على مقدار الفائض أو العجز أو أولويات الصرف، والمجلس أما أن يقبل أو يرفض الموازنة كاملة. من هنا نرى أن السلطة التشريعية في اليمن خاضعة لهيمنة السلطة التنفيذية.

1.2-- العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية:

تعد السلطة القضائية السلطة الثالثة في إطار مبدأ فصل السلطات، وتلعب دوراً بارزاً في الرقابة على السلطات الأخرى، من خلال مراجعة قراراتها ومدى التزامها بالدستور، وهي الضامنة لتحقيق العدالة وسيادة القانون. وحتى تقوم السلطة القضائية بواجباتها بفاعلية، ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية والفعالية والنزاهة، وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية والقانونية اليمنية تؤكد استقلالية السلطة القضائية، ووجوب تنفيذ أحكامها، وأن القضاء وأعضاء النيابة العامة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك، حيث رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، ورئيس ونواب محكمة القضاء الأعلى وقضاها، وقضاة المحاكم الأخرى بجميع مستوياتها ورؤساء النيابة العامة، ورئيس وأعضاء هيئة التفتيش القضائي، ويعتبر وزير العدل عضواً في مجلس القضاء الأعلى.

كما أنه يمكن لمجلس الوزراء تعديل المرتبات والبدلات المستحقة لأعضاء السلطة القضائية، وفقاً لما تقتضيه الضرورة، و يتضح من خلال الممارسة أن السلطة التنفيذية هي التي تعد جميع مشاريع القوانين الخاصة بالسلطة القضائية، ومع أن السلطة القضائية تملك حق المراجعة القضائية، والتي تعني "حق المحاكم بإعلان عدم دستورية القوانين التي يقرها مجلس النواب ويصدرها رئيس الجمهورية، واللوائح التي يصدرها الرئيس، والأنظمة والقرارات التي يتخذها الرئيس والمسئولون التنفيذيون، وبالتالي إسقاطها" إلا أن هذه السلطة هي نظرية في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية. وينطبق نفس الأمر على الدور الذي يمكن أن تلعبه المحاكم في الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال محاكمة كبار المسئولين وفي مقدمتهم رئيس الجمهورية في حال اتهام الرئيس بالخيانة العظمى أو اتهام المسئولين بالفساد⁴⁰².

1.3- العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية:

تقوم السلطة التشريعية بإقرار جميع القوانين التي يطبقها القضاء في القضايا المختلفة وكذلك القوانين التي يمكن من خلالها التأثير على وضع السلطة القضائية. لكن السلطة التشريعية ليس لها أي دور في مسألة تعيين القضاة أو تحديد موازنة السلطة القضائية. وتمتلك المحكمة العليا الحق في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح⁴⁰³ التي تصدر عن السلطة التشريعية. كما أن المحكمة العليا تملك الحق في الفصل في الطعون الانتخابية⁴⁰⁴ المتصلة بانتخابات أعضاء مجلس النواب، وهي التي تحقق بعد ذلك في الطعون المقدمة إلى

⁴⁰² (المزيد من التفاصيل انظر: المواد (104، 42، 60، 59، 67) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991، وتعديلاته رقم (18) 2012، ورقم (27) لسنة 2013.

ملاحظة: على الرغم التعديلات القانونية لقانون السلطة القضائية إلا أن الواقع العملي يؤكد خضوع السلطة القضائية للسلطة التنفيذية خصوصاً في التعيين في السلك القضائي حيث والتعديلات القانونية تنص على أن التعيين يتم بقرار جمهوري بناءً على عرض رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، غير عن الواقع يشير أن معظم التعيينات تتم وفقاً لمعايير سياسية أو غيرها، مما أفقد السلطة القضائية الاستقلالية في عملها.

⁴⁰³ المادة (12) الفقرة (1) من القانون نفسه.

⁴⁰⁴ نفس المرجع الفقرة (3).

د. أكرم صالح علي العجي

مجلس النواب بشأن بطلان عضوية أحد أعضائه. إضافة إلى ذلك فإن المحكمة العليا هي المختصة بمحاكمة المتهمين من شاغلي وظائف السلطات العليا⁴⁰⁵.

من خلال التحليل السابق للعلاقة بين السلطات أتضح أن هناك غياب شبه تام للرقابة المتبادلة بين السلطات. على الرغم من أن النصوص الدستورية والقانونية تؤسس لقيام شكل معين من أشكال الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث إلا أن تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وكونه هو المرجعية للجميع قد أضعف تلك النصوص، وأدى إلى تغييب أي شكل من أشكال الرقابة الفعالة بين الفروع الثلاثة في السلطة. ولعل أهم المؤشرات على الغياب شبه التام للرقابة المتبادلة التي تمارسها السلطات على بعضها البعض وخصوصاً السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، قد تمثلت خلال العشرين عاماً الماضية من عمر الوحدة في الآتي:

- 1- لم يسبق لمجلس النواب منذ دورته الأولى، وكان حينها معيناً أن قام بحجب أو سحب الثقة عن أي من رؤساء الحكومة، أو نوابهم أو الوزراء أو نوابهم
 - 2- كل القوانين والتعديلات القانونية التي يقرها مجلس النواب غالباً ما تأتي من السلطة التنفيذية.
 - 3- ضعف مشاركة مجلس النواب في إدارة الصراع السياسي⁴⁰⁶ حيث وقف المجلس عاجزاً في استخدام صلاحياته الدستورية في إيجاد حلول لكل أو بعض الأزمات التي مرت بها البلاد ابتداءً من الأزمة السياسية في 1993-1994 ومروراً بحرب صيف 1994، وحروب صعدة الستة (2004-2007) وانتهاءً بالأزمة السياسية التي عاشتها اليمن خلال الفترة 2011-2014.
 - 4- لم يسبق أن تمت محاكمة أي من المسؤولين العاملين في اليمن بتهمة الفساد أو غيرها من التهم.
 - 5- لم يسبق للمحاكم اليمنية أن اعلنت عن عدم دستورية أي قانون أو لائحة.
 - 6- لم يسبق أن تم حل مجلس النواب لأي سبب من الأسباب.
- وعليه يتضح مما سبق عرضه هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، الأمر الذي عزز من تفشي ظاهرة الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة، إضافة إلى ذلك فإن اعتماد النظام السياسي على مبدأ المحاصصة الحزبية في تولي الوظائف العامة، جعل من هذا المبدأ - المحاصصة- آلية لإعادة إنتاج الفساد والمفسدين. لهذا فقد لعبت المحسوبية والولاء السياسي دوراً رئيسياً في وصول بعض الأشخاص غير المؤهلين إلى مناصب ووظائف هامة، مما انعكس سلباً على أداء الجهاز الحكومي.
- وفي هذا الصدد نرى أن النظام السياسي اليمني نظام قابل للتعايش مع الفساد، وأنه أقل قدرة على مكافحته نتيجة لغياب الاستقرار السياسي، وكذلك لغياب الفصل المتوازن بين السلطات، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، الأمر الذي أوجد بيئة حاضنة أو مساعدة لتفشي الظاهرة.
- 2- إشكالية قياس الفساد:

⁴⁰⁵ نفس المرجع، الفقرة(8).

⁴⁰⁶ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2004، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، ص24.

د. أكرم صالح علي العجي

لقد عرفت جميع المجتمعات الفساد بدرجات مختلفة من الخطورة. وقد كان للفساد أثر كبير في تغيير أنظمة الحكم في العالم، والتاريخ المدون منه يعود إلى الإمبراطورية الرومانية، في القرن الرابع الميلادي⁴⁰⁷. لكن الفساد كان يعالج كشأن داخلي، ولم يلقى اهتماماً دولياً إلا منذ زمن قريب نسبياً. وربما كان قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1975 هو أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله⁴⁰⁸.

لهذا، تنامي الاهتمام بظاهرة الفساد في الدول العربية خلال العقد الأخير. وقد تجلّى هذا في إنشاء جمعيات ومنظمات دولية ووطنية تُعنى بالشفافية ومكافحة الفساد، فعلى مستوى الوطن العربي تم إنشاء منطمتين هما المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ومنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، وعُقدت العديد من المؤتمرات والندوات حول هذا الموضوع⁴⁰⁹، ولا ينبثق الاهتمام المتصاعد بالفساد من كونه ظاهرة تمثل انحرافاً في الممارسات المؤسسية فحسب، بل من كونه يؤثر سلباً في أداء التنمية، ويجمع المعنيون بقضايا الفساد و الحوكمة⁴¹⁰ في الدول العربية، على أن تحسين أداء التنمية فيها، يتوقف بدرجة كبيرة على جهود مكافحة الفساد وإصلاح منظومة الحوكمة من ناحية، وعلى تبني سياسات تنموية تتوجه إلى صالح الفئات والقطاعات المهمشة، وتسعى إلى دمجها في مسيرة التنمية من ناحية ثانية.

لا يمكن لعملية جهود مواجهة الفساد أن تحرز نجاحاً على أرض الواقع، ما لم تستند إلى دراسات تحليلية وتشخيصية لظواهر وآليات مكافحته، فالقياس هو الذي يُمكن من التعرف على نوعية وحجم ظواهر الفساد وشدتها ودرجة تغلغلها، ولكن هناك صعوبات وإشكاليات عديدة تواجه عملية قياس الفساد وتحليل عوامله وتقييم آثاره، وتعد أهم هذه الإشكاليات كون الفساد ظاهرة مستترة، يحرص أطرافها في أغلب الحالات على إخفاء معالمها والإحجام عنها⁴¹¹.

⁴⁰⁷ Roberts.Leiken,(Controlling the GlobeL Corruption Epidemic)foreignn,policy,no.105(Winter1996-1997),p.55

⁴⁰⁸ (داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، بحث ضمن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص437

⁴⁰⁹ احمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية وإشكالية قياس الفساد، بحث ضمن المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006، ص59.

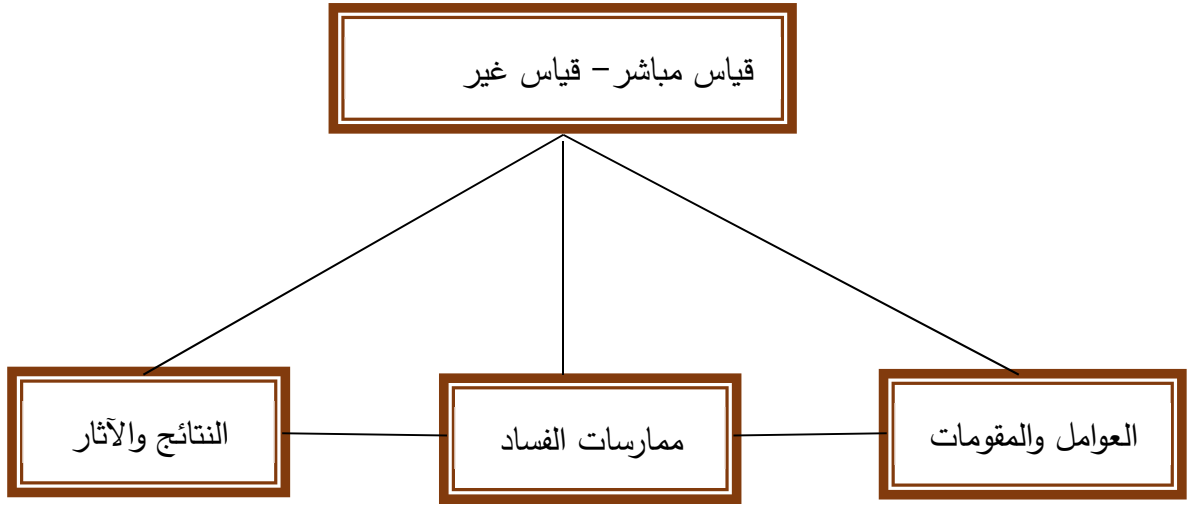
⁴¹⁰ (الحوكمة هي " الطريقة أو الأسلوب الذي تطبق أو توظف فيها الدول قوتها في التعامل عبر البيئة المؤسساتية، إذ إن المؤسسات هي المحددات الأساسية في الأداء العالي طويل الأجل لأي اقتصاد، وأن نوعية الحوكمة مهمة في النمو الاقتصادي خاصة في المدى الطويل" Morijana Badunmm,quality of governance and economic growth in Croatia economic faculty,Zagreb,2005,p.1.

⁴¹¹ (احمد صقر عاشور، مؤشرات الفساد في الأقطار العربية إشكالية القياس المنهجية، بحوث ومناقشات الحلقة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، الطبعة الأولى، 2010، ص44.

د. أكرم صالح علي العجي

لهذا يعتبر أحد الأسباب التي جعلت الفساد لا يحظى بما يستحقه من الدراسة كقضية من قضايا رسم السياسات قد يعود إلى الشعور النكد من أنه لا يمكن عمل أي شيء إزاءه⁴¹²، ومن هذا المنطلق تتطلب بحوث ودراسات الفساد درجة عالية من الاجتهاد الإجرائي والمهجي للتغلب على الصعوبة الكامنة في رصد الفساد وتحليل ممارساته وعوامله وآثاره. من هنا فقد وضعت إحدى الدراسات بعض المتغيرات التي يمكن الأخذ بها عند قياس ظاهرة الفساد في القطاع العام أو الخاص، والشكل رقم (1) يوضح ذلك.

شكل رقم (1) لتحليل متغيرات قياس الفساد⁴¹³



على ضوء هذا يمكن تصنيف المقاييس التي يمكن الاستفادة منها في تحليل الفساد كالآتي:

❖ المقاييس المباشرة (الموضوعية):

تملك الأجهزة الرسمية المعنية بمكافحة الفساد، وكذلك المؤسسات التنفيذية، حصيلة من الخبرات، إذا تم تقنينها وترجمتها رقمياً إلى إحصاءات وبيانات كمية، يمكن أن توفر مقاييس ومؤشرات موضوعية بالغة الأهمية لقياس مستوى تفشي الفساد، حيث وهذه المؤشرات تعكس ما تم كشفه، وليس ما حدث فعلاً، و تتميز هذه المؤشرات بأنها لا تمثل انطباعات، ولا تعتمد على التقدير الذاتي، حيث تقدم هذه المؤشرات بيانات يمكن إخضاعها للتحليل والخروج منها باستنتاجات عن واقع الفساد، وغالباً ما تمثل هذه المؤشرات نتائج عمل المؤسسات والأجهزة ذات الارتباط بعملية مكافحة الفساد.

المقاييس غير المباشرة (الإدراكية):

تمثل هذا المقاييس محاولات لرصد الانطباعات عن الفساد، من خلال مقاييس للرأي، يهتم بها خبراء، لتقييم درجة وجود الفساد وأنماطه، وأغلب المقاييس المتاحة عن المؤسسات الدولية المعنية بالشفافية والفساد تنتمي إلى هذه النوعية من المقاييس، التي تقيس انطباعات عينة من الأفراد، ولقد وجهت العديد من

⁴¹² (روبرت كليتجار، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين حجاج، دار البشائر للنشر والتوزيع، عمان الاردن 1994ص27

⁴¹³ (نقلاً عن احمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص46

د. أكرم صالح علي العجي

الانتقادات لهذه المقاييس كونها مقاييس إدراكية تقيس مستوى الفساد من وجهة نظر معينة، الأمر الذي يصعب الاعتماد عليها في تشخيص مستوى تفشي الفساد في جميع قطاعات الدولة العامة والخاصة.

❖ المقاييس الوسيطة (قياس الاستعداد المؤسسي):

إضافة إلى المقاييس السابقة ظهرت مؤخراً بعض المحاولات للباحثين لوضع مقاييس يعتمد عليها في قياس الفساد وتركز على درجة توافر مقوماته، في البنية المؤسسية للجهة أو الجهات محل الدراسة، وتمثل عوامل الاستعداد المؤسسي في الآتي:

- درجة التعقيد البيروقراطي.
- مدى السلطة التقديرية المتاحة للعاملين الذين يتعاملون مع الجمهور، أو يسطرون على موارد عامة.
- درجة غموض المعايير الحاكمة للقرارات والمعاملات.
- ضوابط ومعايير وفعالية الرقابة والمساءلة عن الممارسات والقرارات والنتائج.
- كفاية مستويات الأجور للعاملين مقارنة بتكاليف المعيشة.
- درجة توافر ثقافة مجتمعية (في المجتمع المحيط) تقوم على النزاهة والعدالة، وثقافة مؤسسية تقوم على التجرد والأخلاقيات المهنية.

- آليات وضوابط الثواب والعقاب المرتبطة بممارسات الفساد والنزاهة، ودرجة قوتها وفعاليتها⁴¹⁴.

بناءً على ما سبق عرضه نرى أنه من الصعب قياس الفساد لكونه ظاهرة مستترة، كذلك من الصعب قياسه وفقاً للمعايير الموضوعية، نظراً لعدم توفر البيانات الدقيقة والكافية حول حجم الفساد في القطاع الحكومي، لكونها مواضيع ذات سرية عالية حسب اعتقاد الحكومة والأجهزة الرقابية. إضافة إلى أن المؤشرات الإدراكية تقيس الفساد من وجهة نظر معينة، لذا يصعب الوقوف على حجم الفساد الفعلي وفقاً لهذه المعايير.

لكن نظراً لما تمثله متغيرات قياس الفساد السابق ذكرها من أهمية في الكشف عن الفساد ولو بشكل جزئي نرى ضرورة الجمع بين المعايير المباشرة (الموضوعية) لتحليل واقع الفساد في الجهة أو الجهات محل الدراسة والمعايير غير المباشرة (الإدراكية)، والتي قد تعطي مؤشرات عن درجة تفشي ظاهرة الفساد في الجهة نفسها، إضافة إلى ذلك يجب الأخذ بدرجة الاستعداد المؤسسي للكشف عن حجم وواقع هذه الظاهرة.

إذا كانت هذه هي أهم المتغيرات التي حُددت لقياس ظاهرة الفساد، والتي تم أخذها في الحسبان في هذه الدراسة، فما هي أسباب نمو واستفحال الظاهرة بوحدات الجهاز الإداري للدولة؟ وهذا ما يمكن الاجابة عليه في المبحث التالي.

المبحث الثاني: أسباب نمو واستفحال الظاهرة بوحدات الجهاز الإداري للدولة

إذا كان من المتفق عليه أنه لا يكاد يوجد مجتمع يخلو تماماً من الفساد، فإن مستوياته تتفاوت من مجتمع إلى آخر، وداخل المجتمع نفسه من فترة إلى أخرى⁴¹⁵، كما أن الأسباب التي تؤدي إلى نموه وانتشاره قد تختلف في البلدان النامية عنها في الدول المتقدمة، رغم أن طرق ممارسته متشابهة إلى حد كبير، وعلاوة على ذلك فإن قدراً كبيراً من الفساد في الدول النامية تشارك فيه الدول الصناعية بصور مختلفة، فالتنافس بين الشركات

⁴¹⁴ (احمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص50.

مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار، بحث ضمن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص273⁴¹⁵)

د. أكرم صالح علي العجي

متعددة الجنسيات على صفقات الأعمال الدولية، يدفع بهذه الشركات إلى دفع رشاًوى ضخمة للمسؤولين الحكوميين في الدول النامية للفوز بهذه الصفقات.

وعليه فإن خطورة الفساد، تدفع إلى طرح التساؤل الآتي: كيف استشرى الفساد في شتى مجالات تدخل الدولة وهي الأمرة والنهاية لما تحتكره من القوة ووسائل القمع المختلفة؟، وما الأسباب الكامنة وراء تفشيه؟ فهل كما يرى (هاننتغتون Huntington)، أن انتشار الفساد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعمليات العصرية الاقتصادية والاجتماعية السريعة؟، وأن الحياة السياسية في القرن السابع عشر في أمريكا أقل فساداً منها في القرن الثامن عشر في بريطانيا⁴¹⁶، أي أن المدنية خلقت مناخاً مساعداً على ظهور الفساد وانتشاره، أو أن من أكثر العوامل والاعتبارات التي تؤدي إلى ظهور الفساد والانحراف هي كما سطرها أحد الباحثين⁴¹⁷:

- تصميم هياكل بيروقراطية بطريقة لا تستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة.
- تخلف القيادات الإدارية وضعف تأثيرها على مجموعات التابعين.
- سوء التربية الاجتماعية والقومية وتخلف المناخ الاجتماعي العام.
- ضعف المستوى المادي للوظيفة الحكومية.
- عدم كفاية نظم الحوافز المادية والمعنوية المعمول بها.
- إحساس العاملين في الأجهزة البيروقراطية بأن هذه الأجهزة أداة للسيطرة والتسلط وليست أداة لخدمة المجتمع.

أو كما يرى أهل الصلاح وعلماء الإصلاح أن من أهم أسباب ظاهرة الفساد بصفة عامة، يرجع إلى فساد الإنسان عقائدياً وخلقياً، وإلى فساد المال من حيث كسبه وإنفاقه، فالإنسان والمال صنوان: إذا فسد الإنسان فسد المال، وإذا فسد المال فسد الإنسان⁴¹⁸. وأمام هذا الكم من الأسباب انقسم التفكير في معالجة الفساد إلى اتجاهات مختلفة، منها ما يرجعه إلى عوامل طبيعية مرتبطة بالظروف التي يعرفها المجتمع ومنها ما يربطه بطبيعة النظام السياسي، ومنها من يرده إلى طبيعة العلاقات الدولية، وفي هذا الاتجاه فإن بعض الباحثين يقسمها إلى أسباب داخلية وخارجية⁴¹⁹. إلا أننا نرى أن هناك أسباب عامة متعلقة بالأفراد وبالبيئة الاجتماعية والنظام السياسي للدولة، وأسباب خاصة متعلقة بالوحدة أو المؤسسة أو الإدارة الخاضعة للدراسة.

المطلب الأول: الأسباب العامة للفساد

تعددت النظريات المتعلقة بتفسير ظاهرة الفساد، منها ما ترجعه إلى العوامل الأخلاقية ومنها ما انتقلت إلى دائرة التفسير، وهذا ما تراه النظرية الوظيفية، حيث ترى أن تفسير الظواهر لا يتم بمجرد التعرف على

⁴¹⁶ صموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية فلو عبود، دار الساقى، بيروت الطبعة الأولى، 1993، ص77

⁴¹⁷ خالد عبدالرحمن آل الشيخ، الفساد الإداري أسبابه وسبل مكافحته، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الفلسفة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، 2007، ص54. نقلاً عن محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1997، ص216.

⁴¹⁸ حسين حسين شحاتة، الفساد الاقتصادي والإصلاح الإسلامي، بدون دار نشر، القاهرة، أبريل 2006، ص22.

419 (حنان سالم: "ثقافة الفساد في مصر"، دار مصر المحروسة، القاهرة 2003، ص83.

د. أكرم صالح علي العجي

وظيفتها بل يتعين التمييز بين الحالتين الفاعلية والوظيفية، وهو تفسير يقوم على فهم الظواهر نفسها ولا يتجه إلى نفسية الأفراد، باعتبار أن مصدر تلك الظواهر هي البنية الكلية للمجتمع المدروس⁴²⁰، كما أرجعت بعض النظريات تفسير الفساد إلى طبيعة النظام السياسي السائد⁴²¹، وترى نظرية التحديث أن الفساد أكثر تفشياً في مراحل العصرية المكثفة⁴²²، وبعد نهاية الحرب الباردة تغيرت النظرة إلى الظاهرة، وبرزت نظريات حديثة اتجهت مباشرة إلى الميدان من خلال عمليات استقصاء الرأي العام، وقياس درجة الفساد. من ضمن هذه النظريات الحديثة التي قدمت فرضيات علمية جديدة، نظرية البحث عن الربح، ونظرية المباراة، حيث إن تفسيرهما للظاهرة ينطلق من فرضية أن الفساد لا يحدث بصفة عشوائية أو عفوية، ولكن تتم ممارسته وفق حسابات دقيقة في إطار صراع المصالح وتحقيق الأرباح⁴²³.

أما نظرة الإسلام لتفسير ظاهرة الفساد، فهو ينبثق من نظرتة الشاملة للإنسان والحياة والكون⁴²⁴، وكل ما يقع في الأرض من الفساد يحصل بفعل الإنسان بالمباشرة أو التسبب، قال تعالى: (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا)⁴²⁵، وقال تعالى: (وَمَا أَصَابَكُمْ مِنْ مُصِيبَةٍ فَبِمَا كَسَبَتْ أَيْدِيكُمْ وَيَعْفُو عَنْ كَثِيرٍ)⁴²⁶، لذا فإن الفساد يأتي من إخلال الناس بشرع الله، وعلى قدر بعدهم عن دين الله يكون فهم الفساد⁴²⁷، وتعد أول معصية ارتكبها الإنسان غيِّرته عما كان عليه، وأُخرج بسببها من الجنة، هي الفساد بحيث غيرته حياته من رغد الجنة إلى نكد الأرض وكدح الحياة.

ويرى "عبد الرحمن بن خلدون"، إن سبب الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي تتطلبها الترف⁴²⁸، كما يرى "أبن تيمية" أن الفساد لا يأتي من الحاكم فقط بل من المحكومين أيضاً. حيث يقول (وكثيراً ما يقع الظلم من الولاة والرعية هؤلاء يأخذون مالا يحل، وهؤلاء يمنعون ما يجب)⁴²⁹ لذا تعددت بواعث أو عوامل الانحراف نحو الفساد لدى الإنسان وتنوعت مصادرها فمنها ما ينبع من ذات الإنسان، ومنها ما يكون خارجاً عنه.

Jean-pierrCote et Jean- pierre Mounier, Pour une Sociologie (420) Politique (Paris Seuil, 1974), tome 2, p. 14

(421) عبد الحق احمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض 2003، ص9.

(422) صموئيل هانتنتون، مرجع سابق، ص77.

(423) محمد حميد ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مرجع سابق، ص91.

(424) عبدالحق أحمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، مجلة النزاهة، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن العددان (10-11) يوليو-سبتمبر 2011، ص54

(425) سورة الأعراف، الآية (56).

(426) سورة الشورى، الآية (30).

(427) عبد العزيز بن عبد الله آل الشيخ المفتي العام للمملكة، حرمة الإفساد، مقال في مجلة البحوث الإسلامية، العدد (75) ربيع الأول 1426هـ، ص13.

(428) فارس بن علوش السبيعي، دور الشفافية والمسائلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الفلسفة الأمنية 2010، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات، ص62

(429) تقي الدين أبو العباس أحمد بن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار الأفاق الجديدة، بيروت، الطبعة الأولى، 1983، ص38.

د. أكرم صالح علي العجي

أولاً: الأسباب الذاتية للفساد :

لا يعتبر السلوك الفاسد طبيعة متأصلة في النفس البشرية؛ بل أن الإنسان مولود على الفطرة السليمة والسلوك المستقيم، غير أنه قد ينحرف عن هذا الطريق فيما بعد لأسباب عديدة ومتشابكة تناولها الباحثون وقد تعددت هذه الأسباب تبعاً للمفهوم الذي تبناه كل واحد منهم عن الفساد، متأثراً كذلك بالبيئة التي يعيشون فيها وما هو سائد من قيم وعادات في مجتمعاتهم⁴³⁰.

لذا، فالأسباب الذاتية للفساد هي عوامل كامنة في الفرد تنبع من ذاته، وغالباً ما يكون محركها قيم ومعتقدات ومبادئ يسلم بها الفرد ويلزم بها نفسه، من أمثلتها ضعف الالتزام بتعاليم الدين وما تنادي به من البعد عن السلوك المنحرف وتجنب كل ما هو فاسد، وتبني مفهوم الرقابة الذاتية.

كما ترجع بعض مظاهر الفساد إلى تدني مستوى الولاء للوطن بالإضافة إلى ضعف صفات المواطنة الصالحة، وعدم إدراك الفرد لأثر سلوكه الفاسد على المجتمع والوطن، فمن صور انعدام الولاء للدولة شيوع مقولة لدى الشعوب الروسية تقول (لا يهم كم تسرق من الدولة فلن تسترد أبداً ما سرقته هي منك)⁴³¹، نستدل من هذه المقولة مدى انعدام الثقة بين الشعب والحكومة الأمر الذي روج إلى سيطرة معتقد يحلل نهب وسرقة المال العام. ومن أهم العوامل الذاتية التي تساهم في زيادة الميل نحو الفساد من قبل الأفراد هو سيطرة الجشع والطمع على قيمهم، والرغبة في جمع المال بغض النظر عن شرعية الوسيلة التي تستخدم لجمع المال. نتيجة لغياب وضعف الوازع الديني وتراجع القيم الأخلاقية والمهنية لدى الفرد.

1- ضعف الوازع الديني للفرد:

الفساد سلوك ناشئ عن الإنسان وحده مصداقاً لقول الحق سبحانه وتعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس)⁴³²، من هذه الآية الكريمة يتضح أن الفساد نابع من السلوك الإنساني، وقال الشيخ "عبد الرحمن السعدي" (أي: استعلن الفساد في البر والبحر أي فساد معاشهم ونقصها وحلول الآفات بها، وفي أنفسهم من الأمراض والوباء وغير ذلك، وذلك بسبب ما قدمت أيديهم من الأعمال الفاسدة المفسدة بطبعها ... (لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا) أي: ليعلموا أنه المجازي على الأعمال، فعجل لهم نموذجاً من جزاء أعمالهم في الدنيا، (لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) عن أعمالهم التي أثرت لهم من الفساد ما أثرت، فتصلح أحوالهم ويستقيم أمرهم)⁴³³.

لكن يفترض في الدين أن يكون عاصماً من الوقوع في الخطيئة بأنواعها، ومن بينها الفساد، فإن الشرائع ما جاءت إلا لغايات نبيلة وأهداف سامية ترتقي بالإنسان إلى فضائل الأمور وجميل الأخلاق، وتنقذه وتبعده عن ذميتها، إذ أن القيم الدينية من شأنها الحد من المظاهر الإجرامية بشكل عام، والحد من ظاهرة الفساد على

⁴³⁰ عبد المجيد حمد الحراشنة، الفساد الإداري دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، 2003، ص33.

⁴³¹ مي فريد، تكلفة الفساد في روسيا، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام، العدد143، القاهرة، العام2001، ص238.

⁴³² سورة (الروم) الآية 41.

⁴³³ عبدالرحمن بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان"، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2002، ص643

د. أكرم صالح علي العجي

وجه أخص بالنسبة للموظف العام، ذلك لأن الدين يسعى إلى السمو بالحاسة الخلقية للفرد والارتفاع بقدرها إلى الحد الذي يصير الضمير الإنساني هو الحارس، والرقيب على أعمال الموظف وتصرفاته، بصورة تمكنه من الاهتداء إلى الخير، والنأي عن دروب الفساد⁴³⁴.

وهذا في غالب الأحوال، إذ ليس بالضرورة أن من لا دين له يمارس فساداً، أو أن يكون معصوماً من الوقوع في الفساد. فالخلل ليس في القيم الدينية نفسها وإنما في نفوس معتنقها الذين يتفاوتون في سلم الالتزام بها علواً وانخفاضاً. ومما يستوجب التوقف عنده هو تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد لعام 2013، حيث جاءت الدول الاسكندنافية أقل دول العالم فساداً، بينما أكثرها فساداً الصومال، أفغانستان، السودان، جنوب السودان، ليبيا، العراق وهي دول دينها الإسلام.

لقد مثل غياب أو ضعف الوازع الديني في المجتمع الإسلامي الحديث حافزاً لتفشي ظاهرة الفساد، بعكس عصر صدر الإسلام، حيث كانت العقيدة الإسلامية موقظة للضمير مهذبة للنفس، لأنها كانت بالدرجة الأولى شعوراً قوياً بموقع الإنسان من خالقه وإلهه الواحد الأحد الذي لا إله سواه، وهو موقع المسئول عن أمانة استخلافه في هذه الأرض، ولقد كانت العقيدة الإسلامية متصلة بحياة الفرد المسلم النفسية والخلقية، والحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعلمية. فكانت الجريمة⁴³⁵ نادرة الوقوع، وان وقعت فإن آثارها سرعان ما تتلاشى وتنتهي في مهدها نظراً لقوة تمسك المجتمع بعقيدته الإسلامية، وما أن ضعف الالتزام بالعقيدة الصحيحة، وبرزت الانحرافات وظهرت المؤثرات السلبية في المجتمع الإسلامي حتى أصبح التسابق نحو الشهوات الذاتية، والرفاهية الشخصية، أمراً واضحاً. وحتى أصبح كثير من أفراد المجتمع لا يهتمهم إلا الحصول على المال بأي طريق مشروع أو غير مشروع، حلال أم حرام. كما كثر التنازع على الأموال والحقد والحسد بين أفراد المجتمع والتسابق على مظاهر الحياة الخادعة، والانصراف عن جوهر الدين الإسلامي⁴³⁶.

ومما لاشك فيه أن دور العقيدة والوازع الديني والقيم الأخلاقية النبيلة التي تتصف بها المجتمعات المسلمة في غاية الأهمية لمكافحة الفساد، إذ يمكن رد كل أسباب الوقوع في هذه الجريمة - أي الفساد - إلى سبب أساسي هو ضعف الوازع الديني، ثم يتفرع عن هذا السبب العوامل الأخرى، ومما يؤكد أن ضعف الوازع الديني سبب رئيس للوقوع في الجرائم ما جاء في قوله ﷺ: "لا يزني الزاني حين يزني وهو مؤمن، ولا يسرق السارق حين يسرق وهو مؤمن، ولا يشرب الخمر حين يشربها وهو مؤمن..."⁴³⁷. فالوازع الديني والأخلاقي هما الرادعان الأساسيان عن الإقدام على جميع المعاصي والجرائم، ومنها جريمة الفساد.

⁴³⁴ (صالح بن راشد المعمري، مرجع سابق، ص192. نقلاً عن بلال أمين زيد الدين، ظاهرة الفساد في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 489.

⁴³⁵ (هناك صلة قوية بين الفساد والجريمة، لأن الجريمة تزيد كلما انتشر الفساد وزادت عوامل انتشاره.

⁴³⁶ (سليمان شيبوط ومحمد سبخاوي، مكافحة الفساد الاقتصادي من منظور إسلامي، الملتقى الأول لمعهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير الاقتصادي الإسلامي الواقع ورهانات المستقبل، الجزائر، 23-24 فبراير 2011، ص8

⁴³⁷ فيصل بن طلع بن مطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد (دراسة تحليلية تأصيلية)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2008، ص 86.

د. أكرم صالح علي العجي

فعندما يحرص الإنسان على حطام الدنيا ويتكالب عليها يبتعد عن الزهد في الدنيا، ويسرف على نفسه في الترف والملذات، وهذا يجعل الإنسان يتخطى القيود والضوابط، فلا يبالي بمصدر جمع المال وتحصيله. سواء أكان من حلال أم من حرام، حتى ولو ذل نفسه وأهانها من أجل كسب المال، وفي هذا يقول الرسول صلى الله عليه وسلم "تعس عبد الدينار والدرهم والقطيفة"⁴³⁸ و "الخميسة"⁴³⁹، إن أعطي رضي وإن لم يعط لم يرض"⁴⁴⁰، وضعف الوازع الديني يؤدي إلى ظهور العديد من السلوكيات السيئة التي تنعكس على نفسية الفرد والمجتمع، وبدورها تساهم في تفشي ظاهرة الفساد، وتمثل هذه العوامل في الآتي:

- الاستكبار: الكبر والعجب بالنفس داء خطير قد يصيب النفس البشرية، وبالتالي يمثل انحرافاً خلقياً يجنح بالإنسان عن سبيل الحق، فإذا هيمن الكبر على كيان الإنسان واستولى على عقله وإرادته ساقه بعنف شديد إلى غمط⁴⁴¹ الحق وطمس معالمه، فينسى مصالح الآخرين وينسى حقوقهم، وينسى قوانين الصلاح في علاقاته مع الناس، ومن خلال هذا يتفشى الفساد.
- الحقد: قد يكون الدافع إلى الفساد وجود الحق ورفض إتباعه والعمل ناشئاً عن الحقد، والحقد هو العداوة الدفينة في القلب، والعداوة هي كراهية يصاحبها رغبة بالانتقام من الشخص المكروه إلى حد إفنائه وإلغائه من الوجود⁴⁴².
- الحسد: هو "عبارة عن شعور عدواني وسليبي أو انفعال سلبي مؤداه تمني الحاسد زوال النعمة عن الآخرين"⁴⁴³، وقد يكون الفساد ناشئاً عن الحسد، وهذا الأخير من الرذائل الخلقية ذات النتائج النفسية والاجتماعية السيئة جداً على الأفراد وعلى الجماعات، وهو داء إذا أصاب النفس الإنسانية أضناها وأشقاها وجعلها مصدر أذى للآخرين، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "دب فيكم داء الأمم قبلكم الحسد والبغضاء هي الحالقة لا أقول تحلق الشعر ولكن تحلق الدين والذي نفسي بيده لا تدخلوا الجنة حتى تؤمنوا ولا تؤمنوا حتى تحابوا أفلا أنبئكم بما يثبت ذاكم أفشوا السلام بينكم".
- الشراهة: من أسباب الفساد، والتي يعاني منها كثير من الناس، وذلك باتجاههم إلى محبة الدنيا والمال. وهذا السبب جسده رسول الأمة محمد - ﷺ - في قوله "عن ابن عباس رضي الله عنه قال سمعت رسول الله - صلى عليه وسلم - يقول لو كان لابن آدم واد من مال لابتغى إليه ثانياً، ولو كان له واديان لابتغى إليهما ثالثاً، ولا

⁴³⁸ القطيفة: كل ثوب له حمل، ابن الأثير أبو السعادات المبارك الجرجزي، النهاية في غريب الحديث، الجزء الثاني، المكتبة العلمية بيروت، 1979، ص153.

⁴³⁹ الخميسة: ثوب خز أو صوف معلم، وقيل لا تسمى خميسة إلا أن تكون سوداء معلمة، وكانت من لباس الناس قديماً، وجمعها الخمائص، ابن الأثير، مرجع سابق، ص151.

⁴⁴⁰ أحمد بن علي العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، كتاب الرقاق، باب ما يتقى من فتنة المال، حديث رقم (6071)، دار الريان للتراث، سنة النشر 1407هـ - 1986م .

⁴⁴¹ غمط: غمط فلاناً غمطاً (استصغره واحتقره، والنعمة كفر بها ولم يشكرها، والحق أنكره وهو يعلمه)، انظر: شعبان عبد العاطي وآخرون، مرجع سابق، ص663.

⁴⁴² عبدالحق احمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص11، مجلة النزاهة، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص55.

⁴⁴³ عبد الرحمن محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافيه، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى 2011، مصر، الاسكندرية، ص227.

د. أكرم صالح علي العجي

يملا جوف ابن آدم إلا التراب ويتوب الله على من تاب"⁴⁴⁴. ونظراً لضعف الإلتزام بأحكام الدين وبقيمه الحنيفة فقد ظهرت العديد من السلوكيات - الحسد، الحقد، التكبر، الشراهة. في أساط المجتمع اليمني، والتي بدورها شكلت أحد أهم العوامل الباعثة لاستشراء الفساد بوحدات الجهاز الحكومي.

2- تراجع القيم الأخلاقية والمهنية:

تعتبر الأخلاق العنصر الرئيس الثابت في كل الأديان السماوية بلا استثناء، فمن المعروف أن الشرائع السماوية تختلف بين الأديان. وأن بعضها ينسخ البعض الآخر كي تتناسب كل شريعة مع العصر والبيئة التي يبعث فيها الرسول أو النبي، وبحيث تتلاءم مع حالة الناس ونظمهم المختلفة وطرائقهم في الحياة، (لكل جعلنا منكم شرعة ومنهاجا)⁴⁴⁵ لكن أصول العقيدة وأصول الأخلاق لا تتبدل ولا تتغير بين الأديان الإلهية، فما أمر به الإسلام من أمهات الفضائل وما نهى عنه من الرذائل هو ما أمرت به ونهت عنه رسالات إبراهيم وموسى وعيسى⁴⁴⁶.

لقد حظيت الأخلاق⁴⁴⁷ باهتمام العديد من العلماء في العصور الإسلامية، اهتماماً يتناسب مع طبيعة الدولة وحجمها ووظائفها، فيرى الإمام "الماوردي" في ذكر الصفات اللازمة للقائد المنشود بما فيها الحكمة، والرأي السديد، والنشاط والأمانة وغيرها، وأكد على أهمية الإلتزام بمبادئ الكفاية، والجدارة، والتخصص في تعيين العاملين⁴⁴⁸، كما بين "ابن تيمية" في العديد من الرسائل، أهمية الأخلاق، وخاصة في مجال اختيار الموظفين ومتطلبات العمل. كما ركز على دور الموظف العام في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر⁴⁴⁹.

أما في العصر الحديث، فقد سعى العديد من الباحثين إلى الكتابة عن الأخلاق، وقد رأى "قادري" في بيان اختيار ولاة الأمور والأعوان، أن أسس الكفاءة العامة هي: الأمانة والعلم، والخبرة، القوة، القدرة، كما تطرق إلى بعض الصفات اللازمة في الكفاءة منها التواضع، المشاورة والأشراف المستمر والمحاسبة والاعتراف بالخطأ وعدم

⁴⁴⁴ (رواه الإمام البخاري، الجامع الصحيح، الجزء 7-9، المجلد الرابع، دار طوق النجاة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1422هـ، ص175.

⁴⁴⁵ (سورة المائدة، الآية(48).

⁴⁴⁶ (بشرى بوفتال، تخليق الحياة العامة بالمغرب ضماناً لتفعيل علاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكسال، الرباط، 2006، ص44.

⁴⁴⁷ (الأخلاق: جمع خلق بضم الخاء وبضم اللام وسكونها والخلق في اللغة يطلق على معان فصي تاج العروس، الخلق بالضم وبضمين السجية، وهو ما خلق عليه الطبع، وقال ابن الأعرابي الخلق: المروءة، والخلق الدين، والجمع أخلاق، انظر: السيد محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الهداية للطباعة والنشر و التوزيع، الجزء25، ص375، كما عرفة الأخلاق (بأنها الكمالات المعنوية والسجايا الباطنية)، ناصر مكارم الشيرازي، الأخلاق في القرآن، الجزء الأول، مطبعة الأمام علي رضي الله عنه، ايران1426هـ، ص14.

⁴⁴⁸ (ابو الحسن علي بن محمد الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات المدنية، مكتبة دار ابن قتيبة، تحقيق احمد البغدادي، الكويت، 1989، ص30-31.

⁴⁴⁹ (فؤاد عبدالله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، الطبعة الأولى، جدة، المملكة العربية السعودية، 1999، ص22.

د. أكرم صالح علي العجي

الإصرار عليه⁴⁵⁰. وتعد الأخلاق - كما جاء في الرسالة الملكية السامية لملك المغرب الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات⁴⁵¹ بالمرفق العام، المنظمة من قبل وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري - بأن الأخلاق أساس من أسس الدولة تقوم بقيامها وتمهارة بانهارها⁴⁵².

وعليه، فإن القيم الأخلاقية تمثل أساس السلوك البشري الصحيح، كما ينتج عن انهيار هذه القيم سيادة الفساد الأخلاقي بين الموظفين بالأجهزة الإدارية، وهو ما يؤدي إلى انحرافها عن تحقيق أهدافها، ولهذا الخصوص يقول "عبد الرحمن اليوسفي" الوزير الأول السابق للحكومة المغربية في إطار ما يعرف بحكومة التناوب (أن التخليق أصبح مطلباً تمكنه العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على صيرورة التنمية، وعلى مجمل أداء الحكومة، كما تفرضه إكراهات التنافسية العالمية، لما له من آثار إيجابية على تهذيب سلوكيات المجتمع وبالتالي الرفع من مردوديته)⁴⁵³.

ومع أن الأخلاق تنشأ مع نشأة الإنسان وطبيعة ظروفه البيئية، إلا أن الاهتمام بها قد زاد في القطاع الحكومي، وذلك نظراً لأن الوظيفة العامة في المجتمعات الحديثة، بوصفها خدمة وظيفية يؤديها شاغل الوظيفة تتطلب أن يكون مؤديها متحلياً بخصال الأمانة، والنزاهة، والشرف، واستقامة الخلق، وذلك حرصاً على الوظيفة العامة من الإساءة، وتعزيزاً لثقة الناس فيها، وهذا يتفق مع الشروط العامة للوظيفة العامة في الإسلام.

لهذا، فقد زاد اهتمام منظمات الأعمال بتدوين وصياغة أخلاقيات محددة ملزمة التطبيق لأعضاء وقيادات المنظمات. و تؤكد بعض الدراسات بأن 90% من المنظمات العالمية لديها قيم أخلاقية مدونة⁴⁵⁴، وإذا كانت منظمات الأعمال تولي أخلاقيات الأعمال أهمية قصوى، فإن الحاجة تصبح أكبر لمثل هذه الأخلاقيات المدونة في الأجهزة الحكومية، لذا فإحياء القيم الأخلاقية أصبحت ضرورة مستعجلة تفرضها متطلبات التنمية والإدارة والمواطنة، وقد عمدت مجموعة من الدول إلى تبني مدونة للتخليق توجه موظفي القطاع العام، ففي فرنسا مثلاً عملت الحكومة الفرنسية على تقنين مجموعة من القواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة، عن طريق نصوص

⁴⁵⁰ (فؤاد عبدالله العمر، مرجع سابق، ص22، نقلاً عن، عبد الله بن أحمد قادري، الكفاءة الإدارية في السياسة الشرعية، درا المجتمع للنشر والتوزيع، جدة المملكة العربية السعودية، 1996، ص41.

⁴⁵¹ (يقصد بالأخلاقيات داخل الجهاز الإداري تلك المنظومة التي تتشكل من الضوابط والمبادئ التي تضبط تسيير وتدبير الشأن العام، وتوجه الحياة والممارسة المهنية للموظف، وبعبارة أخرى هي مجموعة السلوكيات التي يقوم بها الموظف في إطار عرفي وقانوني عبد الكريم العطلاتي: "الإدارة العمومية المغربية الواقع والتحديات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، طنجة سنة 2007-2008، ص223.

⁴⁵² (مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة الوطنية حول الأخلاقيات المرفق العام التي نظمتها

وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 29-30 أكتوبر 1990. نقلاً عن: عبدالكريم العطلاتي، مرجع سابق، ص223.

⁴⁵³ (كلمة السيد عبد الرحمن اليوسفي في أعمال المناظرة الأولى، حول الإصلاح الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق العدد 68، الطبعة الأولى عام 2002، ص23

⁴⁵⁴ (سنان غالب المرهضي، أثر نظام الحوافز على أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة ميدانية على عينة من الموظفين في المنظمات العامة، كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، اليمن، 2009، ص1.

د. أكرم صالح علي العجي

تنظيمية، حيث حدد مرسوم خاص بالأمن الوطني، تم بموجبه تحديد عدد من المبادئ الأخلاقية، التي يتعين على كل شرطي مراعاتها في علاقته بالمواطنين وفي علاقته مع قيادته⁴⁵⁵.

بالنظر إلى نظام الخدمة المدنية في اليمن- والذي يعتبر دليلاً أخلاقياً، إرشادياً يحدد وينظم سلوكيات شاغل الوظيفة العامة - نجد أنه يفتقر إلى الضوابط والأسس الواضحة والعادلة للعديد من المواضيع المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة، و اللازمة للموظف الذي يعمل في الجهاز الحكومي، فعلى سبيل المثال لو اخترت موضوعات أخلاقية، مثل تعارض المصالح الخاصة مع المصلحة العامة، سنجد أن قانون الخدمة المدنية قد أشار إليها، ولكن بدون التفاصيل التي تتطلبها المصلحة العامة⁴⁵⁶، بالإضافة إلى ذلك يعاني العديد من شاغلي الوظيفة العامة بوحدة الجهاز الإداري للدولة من مظاهر سلوكية غير أخلاقية مدركة من قبل المستفيدين من هذا الجهاز. ومن مؤشرات هذه السلوكيات المدركة، عدم الالتزام بأوقات العمل، والإهمال واللامبالاة، وعدم الحرص على الممتلكات العامة، وتعاطي الرشوة المباشرة وغير المباشرة، وتسخير الوظيفة العامة لخدمة المصالح الشخصية. وطغيان الثقافة الاجتماعية، والولاءات الضيقة على القوانين واللوائح السارية⁴⁵⁷.

وفي دراسة أجراها المعهد الوطني للعلوم الإدارية عن مدى الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، تبين أن مستوى الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة بلغت 45% من حجم عينة الدراسة، فيما أظهرت دراسة أخرى أن مستوى الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة 53.3% من حجم العينة المدروسة⁴⁵⁸، ويبدو أن هذا التفاوت بين الدراستين يرجع إلى اختلاف حجم العينة المدروسة من كل طرف ومكان إجراء الدراسة، وتشير الدراستين بشكل عام إلى عدم الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة بسبب انتشار المحسوبية والمجاملات والولاءات الضيقة في أوساط موظفي الأجهزة الحكومية.

في السياق نفسه نرى أنه قد يكن من أسباب عدم الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة في الجهاز الحكومي اليمني، هو عدم إدراك عواقب السلوك غير الأخلاقي وعدم معرفة موظفي القطاع بأن هناك معايير سلوكية ملزمة على شاغل الوظيفة، وعليه نرى ضرورة تقنين مجموعة من القواعد المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة مستقلة عن قانون الخدمة المدنية، وتعميمها على جميع موظفي الدولة، مما يعطي الموظف إحساساً بوحدة الهدف، وشعوراً بالالتزام تجاه مسؤولياته الوظيفية وتجاه مجتمعه.

ثانياً: الأسباب الخارجية للفساد

يعد الفساد ظاهرة متشعبة، تتداخل فيها جملة من العوامل والأسباب المؤدية لها، وتختلف الأسباب التي تؤدي إلى نموه وانتشاره في البلدان النامية عنها في الدول المتقدمة، إلا أن أسبابه في الوطن العربي تعود إلى تركز سلوكيات الفساد في المواقع العليا للسلطة، وقد ساهمت التدخلات الخارجية في تعزيز ثقافة الفساد،

⁴⁵⁵ عبد الكريم العطلاتي، مرجع سابق، ص 225.

⁴⁵⁶ انظر المادة (12) الفقرة (أ) من قانون الخدمة المدنية رقم(19) لسنة 1991 و التي تنص على أن "الوظيفة العامة تكليف ، والإخلاص فيها واجب وطني تلميه المصلحة العامة هدفها خدمة المواطنين بأمانة وشرف وتغليب الصالح العام على الصالح الخاص تؤدي طبقاً للقانون والنظم النافذة ، وجميع الموظفين مواطنون تاتمنهم الدولة لتنفيذ هذا الهدف وتطبيق سياستها في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كل في موقعه"

⁴⁵⁷ سنان غالب المرهضي، مرجع سابق، ص6.

⁴⁵⁸ نفس المرجع، ص11.

د. أكرم صالح علي العجي

والتي بدورها أدت إلى تفاقم حالة الفقر في المجتمعات العربية، الأمر الذي عزز من استشراف ظاهرة الفساد في البلدان العربية⁴⁵⁹، إلا أن طرق ممارسة الفساد متشابهة إلى حد كبير، ويمكن إجمال الأسباب العامة التي تؤدي إلى بروز هذه الظاهرة، والتي تشكل في مجملها ما يُعرف بـ "بيئة الفساد". وهي أسباب كما أوضحنا تتواجد في مختلف المجتمعات، إلا أنها تتدرج في أهميتها من مجتمع لآخر، فقد يكون لسبب ما أهمية كبرى في انتشار الفساد في مجتمع ما، بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً، وقد تعددت وجهات النظر حول الظروف التي ينتعش فيها الفساد الحكومي، فيرى بعض الباحثين أن الفساد ينتعش في الظروف الآتية⁴⁶⁰:

- يميل الفساد للزيادة في عهود النمو السريع والحديث، بسبب القيم المتغيرة ومصادر الدخل والقوة الجديدة والتوسع الحكومي.

- تتجه الأمور لوجود فساد أقل في البلاد الأكثر تعددية طبقية (الأكثر استقطاباً للطبقات) وذات الميول الإقطاعية الأكثر. وهذه الظروف تؤدي إلى وجود نظام متسق المعايير والعقوبات التي من شأنها الحد من فرض السلوك الفاسد والانجذاب نحوه.

- نسبة الفرص السياسية إلى الفرص الاقتصادية في دولة ما تؤثر على طبيعة الفساد. فإذا زادت الأولى على الثانية فإن الناس عندها سيدخلون السياسة للحصول على المال وهذا بدوره سيؤدي إلى زيادة الفساد.

- إذا كانت المصالح التجارية الأجنبية هي الغالبة في دولة ما فإن الفساد يميل إلى الازدياد.

- كلما كانت الأحزاب السياسية في بلد أقل تطوراً ازداد انتشار الفساد.

وهناك من يربط أسباب الفساد بالمتغيرات الآتية⁴⁶¹:

- طبيعة النظام السياسي.

- مستوى النمو الاقتصادي.

- نوع الثقافة السائدة.

- مدى الانكشاف للمؤثرات الخارجية.

- نوع السياسات الاقتصادية المتبعة.

وإذا نظرنا إلى هذه المتغيرات فإنه يمكننا القول بأن ظاهرة الفساد شأنها شأن أي ظاهرة اجتماعية لا تحدث نتيجة عامل واحد بعينه؛ بل هي نتيجة مجموعة من العوامل. تعد الأسباب الاجتماعية والثقافية أحد هذه العوامل، كما تلعب الأسباب السياسية والاقتصادية الدور الأكبر في ذلك.

1- الأسباب الاجتماعية والثقافية للفساد:

تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دوراً بارزاً في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك نتيجة لعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس، فالتنشئة الاجتماعية تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري، ووفقاً للمدخل الاجتماعي، فإن الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد تتمثل بوجود ثنائية

⁴⁵⁹ هشام يحيى، أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في العالم العربي، مجلة الشفافية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، العدد (5) مارس 2010، ص2.

⁴⁶⁰ نقلاً عن: روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين حجاج، دار البشير للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 1994، ص98-99.

⁴⁶¹ مصطفى كامل السيد، مرجع سابق، ص273

د. أكرم صالح علي العجي

من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين والتعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية) ، فالشفاعة والواسطة، وإن كانت مقبولة في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري بصفته مجتمع تعاوني ذو قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العامة، فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنة للشعب برمته، لذلك تصبح الوساطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة لغير أهداف الدولة. وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العام، ومحاباته لمن يخصه سواء بالقرابة أو بالولاء، وتوظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة، وتمثل أهم الأسباب الاجتماعية والثقافية للفساد في اليمن في الآتي:

1.1- حالة الاغتراب في المجتمع: إذا كان علماء الاجتماع السياسي قد أكدوا على علاقة المجتمع بالدولة إلى حد كبير تعبيراً أمنياً عن التكوينات والقوى الاجتماعية الرئيسة في مجتمعنا، فإن ذلك ليس هو حال العلاقة القائمة بين الدول والمجتمع في اليمن، فالدولة في غالب الأحوال جهاز في أيدي النخبة الحاكمة التي لا تتمتع بشرعية راسخة، وتستخدم هذا الجهاز استخداماً تعسفياً استبدادياً تسلطياً⁴⁶²، وبالتالي فإن المجتمع اليمني يشعر بحالة الاغتراب وتعرف بأنها أي الاغتراب (حالة عجز الإنسان في علاقاته بالمؤسسة والمجتمع والنظام العام، بعد أن تحولت كلها قوة مادية ومعنوية تعمل ضده بدلاً من أن تستعمل لصالحه، وفي تحسين أوضاعه المادية والإنسانية معاً وإغناء حياته. وهذا المعنى الخاص يكون الإنسان المغترب عاجزاً وفقيراً في صلب حياته الخاصة والعامة ومهمشاً لا يقوى على المساهمة في خدمة المجتمع وإعادة تشكيله)⁴⁶³.

أي أن الشعب عاجز في علاقاته بالدولة، فهو يعمل في خدمتها ولا تعمل هي في خدمته، الأمر الذي يجد نفسه مضطراً للتكيف مع واقعة بدلاً من العمل على تغييره، وللامتثال للسلطات المهيمنة على حياته، ولهذا يعيش الشعب كابوساً لا حلاً، فيضطر بائساً للانشغال بتدبير شؤونه الخاصة وتحسين أوضاعه المعيشية المادية لا الإنسانية⁴⁶⁴، بأي طريقة.

بهذا المعنى، فإن للاغتراب علاقة مباشرة بالفساد، وبجميع التصرفات غير المقبولة، لأن الفرد المغترب يسلك طرقاً معينة قد تفضي - عند مستويات منها - إلى السلوك الإجرامي، خاصة ممارسة الرشوة⁴⁶⁵، وعليه فإن اغتراب المجتمع اليمني شكل حافزاً رئيسياً في تفشي ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي.

1.2- غياب العدالة الاجتماعية: يشير هذا العامل إلى وجود خلل في النظام السياسي يتخذ شكل اتساع الفجوة بين المطالب التوزيعية، وقدرة النظام السياسي على الاستجابة لها. وتظهر أزمة التوزيع من خلال وجود

⁴⁶² محمد محسن الظاهري، التطورات السياسية اليمنية، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2004، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، ص40.

⁴⁶³ (حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين، بحث في تغير الأحوال والعلاقات، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2000، ص921.

⁴⁶⁴ نفس المرجع، ص920.

⁴⁶⁵ علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مطبعة الإشعاع الفنية، القاهرة، 1999، ص95.

د. أكرم صالح علي العجي

تفاوت في التوزيع الوظيفي للدخل، ودرجة التفاوت الشخصي للدخل، أي بين الأفراد والأسر، وكذلك التفاوت في توزيع الثروة بين أفراد المجتمع، وفي الخدمات الأساسية بين مختلف مناطق الدولة⁴⁶⁶. وقد أثبتت دراسة (Paldam,2002) أن التفاوت في توزيع الدخل يؤدي إلى زيادة الفساد، في حين وجدت دراسات أخرى مثل دراسة (Park,2003) ودراسة (Brown[et al],2005) عدم وجود علاقة معنوية بين توزيع الدخل والفساد⁴⁶⁷، ونتيجة لغياب العدالة الاجتماعية بين الموظفين فإن الموظف غالباً ما يشعر أن المردود المالي أو الأجر الذي يحصل عليه من أداءه للوظيفة أقل بكثير من الواجبات التي يؤديها أو أنها أقل بكثير من المردودات التي يحصل عليها موظف آخر لذا فإن الموظف يسعى إلى تحقيق هذا التوازن بنفسه من خلال الفساد.

وقد أدى غياب القدرة التوزيعية للموارد والخدمات في اليمن إلى تفشي ظاهرة الفقر في المجتمع وكذلك تدني كفاءة الإنفاق على التعليم وغياب التوزيع العادل للكثير من المشاريع الخدمية، وعدم مراعاة الحاجات الملحة لكثير من المناطق الريفية من هذه الخدمات، الأمر الذي انعكس على استشراف ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي.

1.3- تناول القات⁴⁶⁸: بلغت نسبة المتعاطين للقات في الجمهورية اليمنية حوالي 70% من عدد السكان، لذا فإذا كانت تقديرات عدد السكان لعام 2010م⁴⁶⁹ هي (23,154,000) نسمة فإن عدد المتعاطين يصل إلى حوالي (16,207,800) فرد، ويتعاطى القات حوالي (90%) من الذكور البالغين و(50%) من الإناث. بينما يتعاطى القات ما بين (15% إلى 20%) من الفئة العمرية الأقل من 12 سنة ويصل معدل الإنفاق على القات ما نسبته 50% من دخل الأسرة ومن خلال تلك الإحصائيات نجد بان القات يمثل حيز كبير في حياة الأسرة اليمنية حيث يتم الإنفاق على سلعة القات اغلب الدخل، وهذا على حساب السلع الضرورية. ولو تم إنفاق المبالغ المالية على الغذاء والتعليم لكان له الأثر البالغ في التغيير الاجتماعي نحو الرقي والتخلص من الفقر.

ومع هذا فقد بلغ عدد اليمنيين غير القادرين على توفير الغذاء نحو ثلاثة ملايين شخص عام 1999، وارتفعت هذه النسبة لتصل إلى سبعة ملايين شخص عام 2011⁴⁷⁰، وفي ظل هذا الارتفاع المتزايد في عدد الفقراء يظل القات أحد أهم الأسباب في إفقار الإنسان اليمني، حيث يستهلك غالبية دخل الأسرة اليمنية دون أن يمثل أي

⁴⁶⁶ محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص106

⁴⁶⁷ أميره محمد عمارة، دور التعليم في مكافحة الفساد، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العددان (57-58)، 2012، ص90، نقلاً عن هدى عبدالحميد، الفساد والتضخم، مجلة مصر المعاصرة، العدد493، يناير 2009، ص285.

⁴⁶⁸ القات: نبات على شكل شجيرات يتراوح طولها من 2-5 أمتار خضراء اللون مع القليل إلى الاحمرار، وهو أحد النباتات المزهرة التي تنبت في اليمن بشكل كبير جداً وفي شرق أفريقيا، وتحتوي نبتة القات على مادة منيوماين شبه قلوي يدعى الكاثينون وهو شبه منشط ومسبب لانعدام الشهية، ويتعاطى هذه النبتة أغلب أبناء المجتمع اليمني بشكل يومي في مجالس خاصة (تسمى الديوان أو الصالة) أو في أماكن عملهم.

⁴⁶⁹ كتاب الإحصاء السنوي لعام 2009، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي،

اليمن، ص18

⁴⁷⁰ عمر الحياي، القات في اليمن ينذر بكارثة بيئية وصحية، للمزيد من التفاصيل أنظر مأرب برس، تاريخ

10 فبراير شباط 2011،

<http://marebpress.net/articles.php?lng=arabic&id=16868>

د. أكرم صالح علي العجي

إشباع غذائي، وبتزايد عدد الفقراء تتعقد المشاكل الاقتصادية والسياسية في البلاد وتتفاقم مشكلة عدم الاستقرار.

كما يستهلك القات الجزء الأكبر من دخل الأسرة، فإنه يستهلك - أيضاً - الجزء الأكبر من عنصر العمل، حيث يعمل في زراعة القات وتسويقه والاتجار به معظم القوى العاملة التي تعمل في قطاع الزراعة، والتي تبلغ نسبتها 60% من حجم تلك القوة، أي أن غالبية القوى العاملة تعمل في إنتاج سلعة لا تضيف أي قيمة حقيقية للإنتاج والدخل القومي، كما تمتد أضرار القات على الإنتاج لأن متعاطي القات يتوقفون عن العمل لمدة تصل ما بين (4-6) ساعات في اليوم أي إن الإنسان اليمني يضيع ما يقارب من 150 ساعة في الشهر و (1800) ساعة في السنة للفرد الواحد، وإذا صححة التقديرات فإن عدد المتعاطين للقات ما يقارب 70%⁴⁷¹ من عدد السكان فإن الفاقد من ساعات العمل تصل إلى أكثر (20) مليون ساعة عمل يومياً بتكلفة 400 مليار ريال⁴⁷² أي ما يقارب (2) مليار دولار سنوياً.

وي بلد فقير مثل اليمن فإن النسبة المرتفعة من الوقت الضائع في ممارسة عادة لا تعود بالنفع في أي مجال تجعل القات من أبرز عوامل التخلف الاقتصادي، كما يعد القات سبب رئيسي من أسباب التسبب الوظيفي، نتيجة لتناوله إلى ساعات متأخرة من الليل، مما ينعكس ذلك على أوقات الدوام الرسمي، حيث يسبب الأرق وعدم القدرة على النوم، والتشتت الفكري، وبسببه يتأخر الكثير من موظفي الجهاز الحكومي عن الدوام بسبب السهر الذي يسببه تعاطي القات؛ كما يلعب دوراً في خلق البيروقراطية المفتعلة حيث يعتمد موظفو القطاع العام التأخير في إنهاء معاملات المواطنين بهدف إجبارهم على دفع أموال مقابل إنهاء تلك المعاملات، ونتيجة لذلك فقد استشرى داخل الإدارات الحكومية ما يسمى (بحق القات) أي طلب الموظف المال من المواطن لشراء القات مقابل إنهاء المعاملة المطلوبة، الأمر الذي يخلق حالة من التذمر والكراهية بين المجتمع والدولة، لهذا فتناول القات يعد أحد الأسباب الرئيسة لتفشي ظاهرة الرشوة والفساد فمؤسسات القطاع الحكومي.

1.4- انتشار ثقافة مساندة للفساد: لقد شكلت الثقافة الاجتماعية للمجتمع اليمني المبنية على علاقة النسب والقرابة، عاملاً رئيسياً في تفشي ظاهرة الفساد، حيث أكسبت الثقافة القبلية المواطن قيم رئيسة أهمها اللاقانونية، ومعاداة الدولة، بالإضافة إلى ذلك فإن الانتماءات الأسرية والعلاقات العشائرية تمارس ضغوطاً على الموظف بحيث يتخذ قراراته وفقاً للمصالح الأسرية والعائلية، أو العلاقات العشائرية والولاءات الضيقة، وليس وفقاً للمصلحة العامة للدولة. كما أن العديد من الرؤساء والقيادات الإدارية يتعاملون مع رؤوسهم وفق أسلوب العلاقات الأسرية فهم بالنسبة لهم كالأبناء، مما يؤدي إلى تصعيد القرارات إلى أعلى والمركزية الشديدة ووحدة القيادة الأمر الذي ينعكس في ضعف مفهوم السلطة الوظيفية⁴⁷³.

(471) صحيفة الحدث الأسبوعية، نسخة إلكترونية، بتاريخ 27-5-2013 متاحة على الرابط:

<http://www.alhadath-yemen.com/news11340.htm>

(472) جنان على حسين، 400 مليار سنوياً 20 مليون ساعة عمل يومياً يستنزفها القات، نبأ نيوز، تاريخ 27-5-2013، انظر: الرابط التالي:

<http://www.nabanews.net/2009/17946.html>

(473) فهد محمد الغنام، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف للعلوم

د. أكرم صالح علي العجي

نتيجة لتلك الثقافية فقد أصبح الفساد هو الأصل والنزاهة هي الاستثناء، بل لقد أصبح الفساد في نظر أبناء المجتمع شائراً وذكياً، ويحظى باحترام الجميع، بينما النزاهة شخص عديم الفائدة لنفسه ولأهله، حيث وعادة ما يُقيم المجتمع الموظف العام من خلال ما يحققه لأهله مواقع في السلطة، ولنفسه من مكانة فيها أو من خلال ما يجنيه من أموال بغض النظر عن مشروعيتها لا من خلال التزامه بواجباته الوظيفية. إضافة إلى ذلك فقد لعبت الظروف العامة التي عرفتها البلاد دوراً هاماً في تشكيل ثقافة المجتمع ككل، وهي ثقافة أصبحت سلبية تتميز بغياب المواطنة كقيمة، إذ تحول انتماء الفرد من الانتماء الوطني إلى الانتماء القبلي مما ساهم في استشراف الظاهرة.

2- الأسباب السياسية والاقتصادية:

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوكاً إنسانياً سلبياً تحركه المصلحة الذاتية، إلا أن هناك مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد، إلا أنه ينبغي الملاحظة بأن هذه الأسباب وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً⁴⁷⁴.

تكمن أهمية الدور السياسي في بروز ظاهرة الفساد، حيث أن السياسة هم رأس الأمر في المجتمع يتربعون على قمة هرمه، فيرون من المصالح والمخاطر ما لا يراه غيرهم ممن هم في السفح أو القاعدة، فيصرفون أمور المجتمع وفق رؤيتهم، لما يملكون من عناصر القوة، وأهمها السلطة والثروة، فإما أن يجلب ذلك التصرف النفع للمجتمع، وذلك هو الحكم الرشيد، وإما أن يجلب النفع الخاص للسياسة على حساب المجتمع، وذلك هو الفساد، بالتالي فالفساد "ظاهرة سياسية قبل أن يتطور إلى ظاهرة إدارية"⁴⁷⁵.

وفي السياق نفسه فإن الحالة السياسية البعيدة عن الشريعة الإلهية قد جعلت من الفرد تربة خصبة لأي سلوك شاذ، فأفسدت عقيدته وفكره حتى جنح إلى الفساد بجميع أنواعه⁴⁷⁶، بالإضافة إلى أن النظام السياسي الجائر ينتج طبقة عاطلة من الشعب، وهي أكثر الأفراد إثارة للشغب والفوضى، كما أنه يبث الفرقة بين الأفراد بما يمارسه من تمييز ومحسوبية فيعمل الناس على السلوك المنحرف لإشباع حاجاتهم، ويخلق ظروفاً تشجع على الإجرام والفساد أو يفشل في تهيئة الظروف التي من شأنها منع الانحراف⁴⁷⁷.

كما إن الحالة الاقتصادية التي تكتنف الفرد قد تكون سبباً في انحرافه، وإتباعه سبيل المفسدين فالفقر⁴⁷⁸ مثلاً قد يدفع بصاحبه إلى البحث عن إشباع حاجاته الأساسية، أو لرفع مستوى معيشة أسرته

الأمنية، 2011، ص26، نقلاً عن أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، 1997، ص113.

⁴⁷⁴ (علي الصاوي، "دور المجالس العربية في محاربة الفساد" بحث ضمن "دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد، واقع وتجارب من العالم العربي"، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الطبعة الأولى، 2005، ص54

⁴⁷⁵ خالد عبدالرحمن آل الشيخ، مرجع سابق، ص59.

⁴⁷⁶ (منير احمد حميش، مجلة النزاهة، مرجع سابق ص55

⁴⁷⁷ (منير احمد حميش، مرجع سابق، ص56

⁴⁷⁸ (يُعرف الفقر بأنه تلك الحالة التي لا يستطيع فيها الفرد الحصول على حد أدنى مقبول من الرفاهة الإنسانية، كما عرف امار تياسن الفقر بأنه يتألف من "توليفة من الأفعال والحالات تتفاوت من متغيرات أولية

د. أكرم صالح علي العجي

بطرق غير مشروعة، أو يدفعه إلى الجريمة، ويكون الباعث على ارتكابها ما يشعر به الفرد من الحرمان واليأس والتفاوت في الثروات، فيؤدي به ذلك إلى الحقد والحسد والبغضاء التي تؤثر في سلوكه، ولهذا كان الرسول - ﷺ - يستعيد من الفقر فيقول " اللهم إني أعوذ بك من الكفر والفقر". وقد تكون الحالة الاقتصادية التي يكتنفها المجتمع حافزاً لبروز الجريمة المنظمة⁴⁷⁹. ويمكن إجمال أهم الأسباب السياسية والاقتصادية الباعثة للفساد في وحدات الجهاز الحكومي اليمني في الآتي:

2.1- تدني الأجور والمرتبات في القطاع العام: حدد سلم ما سلو (Maslow) الطعام ضمن أولويات الحاجات الأساسية للإنسان كحاجة يجب أن يشبعها من أجل الحياة والاستمرار والنمو فيها، وبالتالي عند عدم إشباع هذه الحاجة، نتيجة لعدم توافر الدخل الكافي لإشباع الحاجات، قد يضطر بعضهم إلى ارتكاب جريمة الفساد من أجل إشباع حاجاته الأساسية التي لم يستطيع إشباعها نتيجة عدم توافر المال⁴⁸⁰. لذا، فإن الأجور المنخفضة في القطاع العام مقارنة مع أجور القطاع الخاص تعد مصدراً محتملاً للفساد، نتيجة لعدم توافر الدخل الكافي لمواجهة متطلبات الحياة، أي أنه عندما لا تدفع للموظفين أجور كافية للوفاء باحتياجاتهم، فقد يضطرون إلى استخدام مناصبهم لجمع الرشاوى، وبخاصة عندما تكون التكلفة المتوقعة لضبطهم وفصلهم منخفضة⁴⁸¹. وعليه فإنه كلما ارتفعت نسبت الأجور انخفض مستوى الفساد في بلد ما⁴⁸²، وقد أثبتت كثير من الدراسات التطبيقية وجود علاقة عكسية بين مستوى الأجر ومؤشر الفساد، حيث

مثل جودة التغذية إلى أمور مركبه مثل الذات، ومن ثم فإن الفقر لا يعني انخفاض الدخل في حد ذاته ولكن عدم وفاء الدخل بالنشاط والتوظيفات التي تتولد منها القدرة الإنسانية للفرد"، سمير التتير، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقى، بيروت الطبعة الأولى، 2009، ص47

(⁴⁷⁹) تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الجريمة المنظمة منها الآتي:

" الجريمة المنظمة هي جماعة مستمرة من الأشخاص الذين يستخدمون الإجرام والعنف والإرادة المتمدة للإفساد والحصول على منافع مادية والاحتفاظ بالسطوة"، انظر:

Albanese, J. Organized Crime in America Cincinnati: Anderson1985,p.19

كما عرفها سبن سوتين" بأنها مرادف لأعمال اقتصادية نظمت لأغراض القيام بنشاطات غير قانونية، وفي حالة القيام بتلك النشاطات القانونية، وفي حالة القيام بتلك النشاطات بالطرق القانونية ينبغي تكملتها بوسائل غير مشروعة" انظر:

Sellin Thorersten. -The lombroso Myth in Criminology- American Journal, 293,, 1985.

(⁴⁸⁰) بشرى محمد وحاكم محسن، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية في العراق، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد(409) 3مارس 2013، ص80.

(⁴⁸¹) كيمبرلي آن إليوت وآخرون، الفساد والاقتصاد، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ترجمة، محمد جمال أمام، الطبعة الأولى، 2000، ص124-125.

(⁴⁸²) Naci Mocan, "What Determines Corruption?: International Evidence From Micro Data," Working Paper(National Bureau Of Economic Resesarch),no.10460(2004),p.3,and Danil Treisman, "The Causes of Crruption:A Cross-National Study,"Journal of Public Economics,vol.76.no3(June2000),p407.

د. أكرم صالح علي العجي

أوضحت أن ارتفاع الأجر يؤدي إلى انخفاض الفساد. كما أرجعت دراسة (Lindbeck) انخفاض مستوى الفساد في السويد جزئياً إلى ارتفاع مرتبات الإداريين في الدولة، ولكن بالرغم من هذا، أشار البعض إلى أن هناك موظفين يمارسون الفساد رغم ارتفاع أجورهم، وأرجعوا ذلك إلى عوامل نفسية يتسمون بها، أو إلى أن بعض الرشاوى تكون من الضخامة بحيث يصعب على الموظف رفضها⁴⁸³.

بالنظر إلى مستوى الأجور المتاحة للعاملين في القطاع الحكومي، فإنها متدنية جداً ولا تكفي لمتطلبات الحياة اليومية، مقارنة بارتفاع تكاليف المعيشة، الأمر الذي دفع بعض الموظفين إلى اللجوء لتقاضي الرشوة بغية سد احتياجاتهم اليومية. إضافة إلى ذلك فإن هيكل المرتبات والأجور يعاني العديد من الاختلالات منها إن الحد الأدنى للأجور في القطاع الحكومي اليمني في عام 1988 كان (1600) ريال، أي ما يساوي (160) دولار⁴⁸⁴، بينما الحد الأدنى للأجور وفقاً لاستراتيجية الأجور والمرتبات التي اتخذتها الحكومة اليمنية في 2005 قد بلغ (20000) ريال، أي ما يعادل (93.02) دولار، ويعقد مقارنه بين أسعار السلع والخدمات في العامين سنلاحظ أن هناك فارق كبير بينهما، حيث ارتفعت الأسعار في عام 2005 عن عام 1988 بنسبة تصل في بعض المواد الأساسية إلى 150% وأكثر الأمر الذي يؤكد أن الزيادة التي حدثت في المرتبات لا تتفق مع الارتفاعات السعرية، مما نتج عنه تفشي مظاهر الفساد نتيجة لقيام بعض الموظفين بممارسة بعض الأعمال غير السوية مثل تعاطي الرشوة والاختلاس والسرقة.

كما إن مستوى العلاوات الدورية التي تضمنتها استراتيجية الأجور المرتبات متدنية إذا ما قورنت بمعدل التضخم الذي يحدث في كل عام، كما أنه لا يتفق مع ما هو سائد في القطاع الخاص، فقد حددت العلاوات التي تمنح للموظف ب(800) ريال لأدنى درجة وظيفية و(2400) ريال لأعلى درجة وظيفية، وهذه العلاوات لا تقابل نسبة التضخم التي وصلت نسبتها في بعض السنوات إلى (19%)، أي لا تفي بتغطية ما يحدث من تغيير في أسعار السلع والخدمات⁴⁸⁵. الأمر الذي أدى إلى ظهور العديد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية التي القت بظلالها على العملية التنموية. من هذه الآثار تسرب الكفاءات من أجهزة الدولة، عدم قدرة الموظف على الوفاء بالتزاماته المعيشية، تفشي ظاهرة الفساد، انخفاض مستوى أداء الأفراد والمؤسسات وانخفاض مستوى جودة الخدمات.

2.2- اعتماد الدولة على الاقتصاد الريعي: يؤكد علماء الاجتماع أن الربيع نوع من الدخل غير المبرر، وغير المرتبط بدورة الإنتاج، لذلك يتم اعتباره نوعاً غير مكتسب. ونجد أن هذه النظرة ذات جذور في القيم الأخلاقية التي تشجع على العمل، والحديث عن الربيع والدولة الربعية لا يشير إلى المعنى الاقتصادي للربيع كضمن لأحد عناصر الإنتاج، وإنما للتنبيه إلى الوظيفة أو السلوك الاجتماعي لفئة تحصل على نصيب من الناتج، بدون أن

⁴⁸³) Vito Tanzi"Corruption around the world:Causes,Consequences,Scope,and Cures",IMF Staff Papers(International Monetary),vol,no.4(December1998),p.572.

⁴⁸⁴) محمد يحي السعيد، الفساد والتنمية، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى 2004، ص132.

⁴⁸⁵) حمود صالح عقلان، تقييم استراتيجية الأجور في اليمن، المؤتمر الاقتصادي اليمني، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، 25-27 أكتوبر 2010، ص660.

د. أكرم صالح علي العجي

تكون لها أية مساهمة أو مسؤولية خاصة في تحقيق هذا الناتج⁴⁸⁶، وتظهر العلاقة بين الربيع والفساد انطلاقاً من كون النمط الاقتصادي الريعي يُنشئ وظيفة أو سلوكاً اجتماعياً، وهو البحث عن الربيع، وبالتالي فإن اعتماد اليمن على الاقتصاد الريعي ممثلاً في النفط والغاز، والذي يمثل 70-80% من إيرادات الحكومة⁴⁸⁷، جعل من الدولة أداة، وظيفتها توزيع المنافع على الأفراد، فهي تعمل على منح من تشاء من المسؤولين والفئات الاجتماعية، وكل شخص ترى فيه خدمة لبقاء النظام وتعمل على مساومته مادياً، الأمر الذي جعل منها مصدر الثروات الخاصة والموزع للمنافع والخدمات والمزايا ومصدر التوظيف والتشغيل.

أما من وجهة نظرنا فإن ما يمكن قوله، هو أن تنامي اعتماد الدولة على الربيع - ومع التحولات السياسية والاقتصادية التي عرفتها البلد - قد جعل من هذه النعمة أن تصبح نقمة، وفي نفس الوقت بدلاً من أن توجه الثروة لخدمة التنمية الشاملة، نجد أن الثروة وجهت لخدمة فئة معينة من رموز السلطة، والجيش، وبعض مشايخ القبائل، الأمر الذي أدى إلى ظهور دولة على النمط المغولي، أو دولة عصابات على حد تعبير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، حيث تشجع النخب للاستيلاء على موارد البلاد للكسب الخاص⁴⁸⁸.

2.3- التوسع في إقامة البنى الأساسية: أن رغبة الدولة في التوسع في إقامة البنى الأساسية، بالرغم من قلة الموارد المالية، وضعف استغلال الثروات الطبيعية، دعاها إلى الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية، والإغراق في الديون العامة، وجعلها عرضة لتدخل العوامل الخارجية، والتي تعتبر أهم عوامل مشكلة الفساد. حيث وتعد إحدى سماتها ضعف الأداء الاقتصادي للعديد من مؤسسات القطاع العام، وتفشي أشكال الفساد الاقتصادي، نظراً لانتهاج سياسات اقتصادية ومالية غير ملائمة - لم تكن تهدف إلى تنمية الإمكانات الاقتصادية - وإنما شجعت على نمو التجارة الخارجية، والاستيراد، وتراكم الديون الخارجية، والاعتماد على المنح والقروض من الهيئات الدولية التي قد تستغل في أغراض أخرى، ليست للأغراض التنموية التي منحت من أجلها الأموال، حيث وإن نسبة كبيرة من الموارد المالية التي تقدم كمعونات من قبل الدول المانحة قد تذهب لحساب ومنافع النخبة الحاكمة.

2.4- ضعف المشاركة السياسية: تشير المشاركة السياسية في معناها العام كما يرى "ل.بندر" إلى تحديد كيفية الاشتراك في العملية السياسية. فيما يرى "فيريا" أنها تدور حول من يشترك في صنع القرارات الحكومية. كما أنها تعني الأنشطة التي يؤديها المواطنون للتأثير في العملية السياسية، أو للتأثير في أداء النسق السياسي، ومن مظاهرها التصويت والانخراط في مؤسسات المجتمع المدني، وتقلد المناصب السياسية⁴⁸⁹.

ويجمع كثير من الباحثين على وجود علاقة عكسية بين المشاركة والفساد، فالدول التي تكون فيها المشاركة فعالة وواسعة تعرف فساداً محدوداً، حيث تعد المشاركة أداة رئيسية لممارسة الرقابة على السلطة في إطار

⁴⁸⁶ محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص101، نقلاً عن حازم الببلاوي، الدولة الربعية في الوطن العربي، ورقة قدمت إلى الأمة والدولة و الاندماج في الوطن العربي، ج1، ص280.

⁴⁸⁷ بيتر سلزبري، اقتصاد اليمن النفط والواردات والنخب، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مؤسسة تشاتام هاوس، أكتوبر 2011، ص2.

⁴⁸⁸ تقييم الفساد في اليمن، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 25 سبتمبر 2006، ص1

⁴⁸⁹ ثمار كامل، إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي، جريدة المستقبل العربي، العدد 251، يناير 2000، ص119.

د. أكرم صالح علي العجي

النظام الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات وحكم القانون، أما في الأنظمة المغلقة، حيث تكون المشاركة السياسية ضعيفة وغير مؤثرة، فإن ذلك يؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد⁴⁹⁰.

وبالنظر إلى واقع المشاركة السياسية في بلادنا، فإنها مرتبطة بمجموعة من المحددات القبلية للمجتمع اليمني لا تزال هي الرابط الذي يجمع بين أبناء القبيلة إلى درجة عالية من القوة والتماسك تتفوق وتطغى على ما سواها من روابط، وهذا من غير شك يؤثر سلباً على مشاركتهم في العملية السياسية، وعلى خيارات المواطنين وانتماءاتهم السياسية، حيث يلعب أصحاب الواجهات الاجتماعية (المشايع) دوراً في تحديد التوجهات السياسية للإفراد، كما أن الظروف الاقتصادية التي يعيشها المجتمع حدت من عملية مشاركته في العملية السياسية، وذلك حيث أن الفرد في أي مجتمع كان حينما لا تتوافر له الحاجات الضرورية والمستويات الملائمة في الحياة المعيشية فإن اهتماماته ونشاطاته السياسية تنخفض بدرجة كبيرة، بسبب صرف معظم وقته لتوفير متطلبات حياته اليومية، كما أن الأمية المتفشية في أوساط المجتمع اليمني ساهمت بشكل كبير في الحد من مشاركة المواطن في العمل السياسي، وعلى الرغم من أن المشرع اليمني كفل للمواطن حق المشاركة السياسية فإن مشاركته محدودة ومحكومة بتوجهاته القبلية وليس الشخصية.

أما المرأة فمشاركتها تكاد تنحصر في بعض الصور الديمقراطية كالمشاركة في التصويت للانتخابات، والدعاية السياسية للحزب، كما أن نسبة مشاركة المرأة في الترشح للانتخابات البرلمانية، أو المحلية محدودة مقارنة بالرجل، فعلى سبيل المثال لم يكن عدد المرشحات في الانتخابات البرلمانية للعام 2003 سوى إحدى عشرة امرأة على مستوى الجمهورية منهن خمس مرشحات في مدينة عدن وحدها، فيما كان عدد المرشحين الذكور 1385 مرشحاً⁴⁹¹.

2.5- ضعف الأحزاب السياسية: يتفق دارسو الأحزاب والتنمية السياسية بشكل عام، على تحديد الوظائف التي تضطلع بها الأحزاب في النظم السياسية الحديثة، مثل التمثيل، والاتصال وربط المصالح وتجميعها. وقد تصاغ تلك الوظائف في شكل أكثر تحديداً لتشمل: تجنيد واختيار العناصر القيادية للمناصب الحكومية، ووضع البرامج والسياسات للحكومة، والتنسيق بين أفرع الحكم والسيطرة عليها، وتحقيق التكامل المجتمعي من خلال إشباع مطالب الجماعات والتوفيق بينها، أو القيام بأنشطة التعبئة السياسية والتنشئة السياسية⁴⁹².

أما طبيعة الوظائف التي تؤديها الأحزاب اليمنية، فيمكن القول، أن غالبية الأحزاب لا تقوم بأداء الوظائف المتعارف عليها في النظم السياسية، حيث تقوم باختزال جميع الوظائف الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في المتغير السياسي وتحديداً في المشاركة السياسية، إذ تقوم بالحشد والتعبئة لخوض الانتخابات البرلمانية أو المحلية، وهذه الوظيفة السياسية تتسم عادة بالموسمية حيث تنتهي بانتهاء الانتخابات، ونتيجة لهذا الضعف والوهن الذي يعتري الأحزاب اليمنية، فقد أفقدها مصداقيتها في القيام بوظائفها الأساسية ومنها متابعة

⁴⁹⁰ محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص95

⁴⁹¹ التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2004، مرجع سابق، ص249.

⁴⁹² أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والأدب والفنون، الكويت، 1990، ص161.

د. أكرم صالح علي العجي

ومراقبة أعمال الحكومة، حيث اكتفت بعض الأحزاب بإصدار بيانات الشجب والإدانة للحكومة نتيجة ضعف وتدني أدائها⁴⁹³، مما أدى إلى استشراف الفساد.

2.6- غياب الاستقرار السياسي: يؤكد "Jan-Ericlanc Svante" أنه لا يوجد تعريف منهجي إجرائي نموذجي للاستقرار السياسي، بيد أنه يمكن الاعتماد سواء على تعريف عامة وبسيطة أو على تعريف مركبة، حيث يحتوي الاستقرار السياسي على عنصرين: أساسين هما النظام والاستمرارية⁴⁹⁴. وعلى النقيض من مفهوم الاستقرار السياسي نجد مفهوم عدم الاستقرار أو حالة التغير السريع غير المحكوم وغير المنضبط، والتي تنسم بتزايد العنف السياسي من أجل خدمة أغراض سياسية مشبوهة. وهذا ما يؤدي إلى تناقص في الشرعية وانخفاض في قدرات وأداء النظام، وعليه فإن أنظمة الاستقرار السياسي هي الأنظمة التي تنتقل من حال لآخر في الحكم والإدارة، في السياسة والاقتصاد وفي الاجتماع والثقافة.

ويعرف عدم الاستقرار السياسي بأنه (عدم قدرة النظام على التعامل مع الأزمات التي تواجهه بنجاح، وعدم قدرته على إدارة الصراعات القائمة داخل المجتمع بشكل يستطيع من خلاله أن يحافظ عليه في دائرة تمكنه من السيطرة والتحكم فيها، وبصاحبه استخدام العنف السياسي من جهة، وتناقص شرعيته وكفاءته من جهة أخرى)⁴⁹⁵.

مما لاشك فيه أن استقرار أي نظام سياسي يتوقف على مدى انسجامه وتفاعله مع البيئة التي يوجد فيها، وبالنظر إلى الواقع اليمني قديماً⁴⁹⁶ أو حديثاً فهناك العديد من الشواهد التي تدل على غياب الاستقرار، حيث توالى العديد من الأحداث التي عمقت من غياب الاستقرار في الوقت الراهن، منها حرب صعدة؛ والتي برزت أحداث هذه الحرب خلال عام 2004، إثر اندلاع المواجهات المسلحة في بعض مديريات صعدة بين الجيش وقوات الأمن اليمنية من جهة، وما عرف بتنظيم الشباب المؤمن (الحوثيون) من جهة ثانية، بعد اتهام الحكومة لذلك التنظيم بالتمرد ومقاومة سلطات الدولة⁴⁹⁷، و تعد أحداث صعدة إحدى بؤر التوتر السياسي، والاجتماعي والمذهبي في اليمن، و استنزفت جولاتها الست إمكانيات مادية كبيرة، وخلفت وراءها دماراً كبيراً على

⁴⁹³ (نورد من نماذج البيانات مثلاً: يؤسف أحزاب اللقاء المشترك استمرار موقف السلطة المهين والمستهتر بالحقوق والحريات، التقرير الاستراتيجي اليمني 2004، مرجع سابق، ص 47.
⁴⁹⁴ Jean Erik lane and Svante Arson, politics and society in western Europe, London : : Sage publication ,fourth editon, 1999,p:294.

⁴⁹⁵ حمدي عبد الرحمن حسن، العسكريون والحكم في إفريقيا، القاهرة دراسة في طبيعة العلاقات المدنية العسكرية، مركز دراسات المستقبل الإفريقي 1996، ص 124.

⁴⁹⁶ (إن المتتبع للتاريخ اليمني يرى أن اليمن لم ترى الاستقرار سوى فترة حكم الأئمة في الشمال أو الاستعمار في الجنوب سابقاً، وكذلك عقب استقلال الشطرين من الحكم الإمامي والاستعماري، فمثلاً لقد حدث ثلاثة اغتياالات لرؤساء خلال فترة ثمانية أشهر فقط وهم:

- العقيد ابراهيم الحمدي رئيس الشطر الشمالي سابقاً اغتيل في 11 أكتوبر 1977.
- احمد حسين الغشمي رئيس الشطر الشمالي سابقاً اغتيل في 24 يونيو 1978.
- سالم ربيع علي رئيس مجلس الرئاسة في الشطر الجنوبي سابقاً اغتيل في 25 يونيو 1978. فيما قتل الرئيس السابق (صالح) في مواجهة مسلحة مع جماعة الحوثي في 4 ديسمبر 2017.
⁴⁹⁷ (مجموعة باحثين، المحور الأمني، التقرير الاستراتيجي للعام 2008، ص 133.

د. أكرم صالح علي العجي

صعدة، بل وصلت إلى خارج صعدة⁴⁹⁸، وقد كشفت دراسة أن حجم خسائر الممتلكات العامة والخاصة في الحروب الأربعة الأولى تقدر بـ 600 مليون دولار⁴⁹⁹، فيما كشف تقرير حكومي يمني أن حجم الخسائر المادية لليمن في الحرب السادسة وحدها تفوق 850 مليون دولاراً⁵⁰⁰.

بالإضافة إلى حروب صعدة هناك الحرب مع القاعدة في العديد من مناطق الجمهورية، وكذلك المواجهات مع الحراك الجنوبي، وظاهرة القرصنة في خليج عدن، وقد واكب هذا ظاهرة غياب الدولة في المناطق الشرقية، وخصوصاً في محافظات الجوف ومأرب الحدودية، وهو ما جعل معظم أراضي البلاد بؤرة استقطاب لعناصر القاعدة⁵⁰¹، وخصوصاً تلك التي نزحت من المملكة العربية السعودية، وباكستان و أفغانستان والصومال، وهذا يشير إلى أن اليمن تعيش أزمة حقيقية، وغياب للأمن والاستقرار، وقد تخلل الحروب والمواجهات العسكرية التي خاضتها اليمن تصاعد الإنفاق العسكري، الأمر الذي ساعد على انتشار ظاهرة الفساد، حيث وقد مثلت هذه الحروب والمواجهات العسكرية مصدر ثراء للعديد من الأشخاص سواء من رموز السلطة أو قيادة الجيش. إضافة إلى ذلك فقد لعبت الأحداث التي شهدتها البلاد منذ مطلع عام 2011 وحتى اليوم دوراً كبيراً في تفاقم مشكلة الفساد، حيث تعد مرحلة التحولات والصراعات المسلحة التي تشهدها بلد ما، أحد أهم الأسباب الرئيسية لتفاقم المشكلة.

كما أن من الأسباب التي تساهم في انتشار الفساد المواطن المنقوصة، والتي نقصد بها العلاقة التي تربط ما بين الحكومة وبين أبناء المجتمع، والتي لا تتصف بالشراكة بل بالتبعية. فالمواطنة شراكة، والشراكة تحمل في طياتها الحق في صنع القرار، والاعتراض والتصويت والمساءلة وغيرها من الحقوق، التي تعطى للشركاء عادة. أما العلاقة الحالية التي تربط حكومة اليمن بشعبها، فهي علاقة تبعية وليست علاقة شراكة فالمواطن لا يتمتع بكافة حقوقه للمشاركة في إقرار السياسات العامة للبلاد. لذا فالعلاقة غير المتكافئة أو الشراكة المنقوصة بين الحكومة اليمنية وشعبها، انعكست بدورها على كيفية استخدام الحكومة لسلطاتها ولثرواتها المجتمع بأكمله. كذلك فهناك عوامل خارجية للفساد، وهي ناتجة عن وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، حيث وعادةً ما تستخدم الشركات الخارجية وسائل غير قانونية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة، أو قيامها بتصريف بضائعها بطرق غير مشروعة. وعلى أية حال فيمكن القول أن العوامل المتعددة التي تهيئ أو تساعد على انتشار ظاهرة الفساد تمثل مزيجاً من تلك العوامل

⁴⁹⁸ مجموعة باحثين، الجولة السادسة من حرب صعدة، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2009، ص 70.

⁴⁹⁹ (مجموعة باحثين، أزمة صعدة الآثار والتداعيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2007، ص 130.

⁵⁰⁰ تم شراء سلاح ببلغ 750 مليون دولار و 100 مليون دولار تحتاجها لإعادة إعمار ما دمرته الحرب،

أنظر: 2013-3-15

<http://al-tagheer.com/news20036.html>

⁵⁰¹ (لقد صنفت اليمن من قبل المجتمع الدولي كثال دولة مصدرة للإرهاب في العالم خلال العام 2010، لمزيد من التفاصيل أنظر: رياض الأحمد، الفدرالية في اليمن تاريخ الفكرة ومؤشرات الفشل " قراءة في جذور المفهوم ودراسة مقارنة في التجارب العربية " ، مركز نشوان الحميري للدراسات والإعلام، صنعاء، الطبعة الأولى، سبتمبر 2013، ص 92.

د. أكرم صالح علي العجي

جميعها، وليس بمقدور أحد أن يقطع على أن العوامل السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو التنظيمية أو الأخلاقيات العامة. وغير ذلك من العوامل هي السبب المباشر للفساد، وذلك أن الفساد نتاج هذه العوامل مجتمعة ومن الصعب تحييد أي من هذه العوامل. وقد يعكس ذلك مدى صعوبة مكافحة ظاهرة الفساد، نظراً إلى أن مكافحة تتطلب خوضها على جهات عدة⁵⁰².

المطلب الثاني: الأسباب الخاصة لانتشار الفساد

يعد الفساد بمفهومه الشامل المصدر الرئيس لإخفاق جهود التنمية وتكريس الفقر في أي مجتمع من المجتمعات. وفي ظل وجود الفساد تتضاءل قدرة الدولة على تحقيق أهدافها التنموية ذات الصلة برفاهية المواطن وتأمين المساواة وتحقيق العدالة، إذ يلتهم الفساد القسم الأعظم من الموارد المخصصة لتمويل برامج التنمية. وفي ظل التحولات الكبرى التي تعيشها المجتمعات، لاسيما في ظل الانفتاح الذي يشهده العالم المعاصر في مجال فتح الحدود، وانتقال الأشخاص، والأفكار والبيانات والمعلومات ورؤوس الأموال تتعاظم فرص الفساد، وتتبرز أركانه إلى المستوى الذي يصبح فيه الفساد إحدى السمات العامة للمجتمعات التي تعيش مرحلة التحولات الاقتصادية والسياسية⁵⁰³.

وكما - أسلفنا سابقاً - أن أسباب الفساد ترجع إلى عوامل متعددة، وليس من اليسير حصرها في عامل واحد، وقصرها عليه، إذ إن كل عامل من تلك العوامل له دوره في تسبب الفساد ومشاركته في انتشاره، والمؤسسة أو الهيئة الحكومية بما لها من موارد بشرية ومالية، وما تخضع له من قانون تدير به أعمالها، وتباشر به مهامها قد تكون ضالعة في تفاقم المشكلة. نتيجة لتعدد الاختلالات القانونية والمؤسسية في هذا القطاع، التي لا يقل دورها عن دور الأسباب الخارجية في تهيئة الظروف لنمو واستشراف الفساد.

أولاً: الاختلالات القانونية والقضائية المشجعة على الفساد

إن القانون ضرورة تقتضيها الحياة الاجتماعية للإنسان حيث تتعدد المصالح وتتضارب، وتتعارض الحريات على تعددها واختلافها، الأمر الذي يؤدي إلى صدام غير مقيد ثم إلى الفوضى والاضطراب، وهو ما يستدعي ضرورة التنظيم والضبط، في شكل قواعد يجب على كل فرد أن يلتزم بها في علاقاته بالآخرين، ومجموع هذه القواعد تشكل القانون. وتعد هذه القواعد بمثابة المترجم للأوضاع السائدة في المجتمع، ويتحدد بناءً عليها الإطار العام لسلوكيات الأفراد، فالتشريعات القانونية والتنظيمية هي الناظمة للمعاملات العامة والخاصة، والضابطة لسلوك الفرد وتصرفاته في المجتمع، والمحددة للحقوق والحريات، والتي بأحكامها يتم الفصل في المنازعات بجميع أنواعها وعلى اختلاف أشكالها. إن الأحكام القانونية والتنظيمية هي سر نجاح النظام في كل مجتمع، وبالتالي يجب أن تترجم القواعد القانونية لعلاقات المجتمع بشكل يحقق العدالة بين أفراد من جهة وفي جميع مؤسسات الدولة من جهة أخرى، وهو ما يعني تحديد مجالات التصرف والسلوك⁵⁰⁴.

⁵⁰² (Vito Tanzi) "Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Staff Papers (International Monetary), vol, no.4 (December 1998), pp.559-594

⁵⁰³ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، صادرة عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن، 2010، ص 1.

⁵⁰⁴ حنان سالم: "ثقافة الفساد في مصر"، مرجع سابق، ص 114.

د. أكرم صالح علي العجي

لكن إذا اختل هذا الصرح القانوني الناظم للحياة العامة، والخاصة في مجتمع ما، تضاربت المصالح بين الأفراد، وأصبحت الأهواء هي القائد والموجه للإنسان، عندها يصبح الحكم بين أفراد المجتمع القوة والعصبية، فيستفرد بالغبلة من كان يملك القوة الجسدية، أو المالية، أو من يملك الأسلحة أو غيرها من وسائل القوة والقهر الفارضة للحق والمكتسبة إليه، في خضم هذا المناخ تنقلب حياة الناس وتصبح أشبه بغابة يأكل القوي فيها الضعيف، فيسود الظلم، ويتكرس الفساد بجميع أنواعه.

وهذا يكون من أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين رادعة للفساد، أو أن القوانين المتوفرة مختلة ومعتلة، أو مترهلة بقدمها، وبالتالي عدم مسيرتها لتطور العصر، أو يعترضها الغموض والالتباس، أو أن معظم هذه القوانين تحتاج إلى مراسيم أو لوائح تنفيذية دقيقة ومضبوطة، ويمكن أن يزيد على ذلك آليات التنفيذ وغيرها، يضاف إلى ذلك كثرة الإجراءات ونقل المساطر مع عدم وضوحها، وغياب استراتيجية للرقابة الضبطية على مستوى نفاذ هذه القوانين والأنظمة، والتدقيق الفعال في المنظمات والمنشآت الحكومية. وإذا كانت القوانين والأنظمة هي الناظمة لمناحي حياة الأفراد في كل مجتمع، وهي الموجهة للسلوكيات والتصرفات، والمحددة للحقوق والحريات، وأحكامها هي الحد الفاصل في كل المنازعات. فلا شك أن هذه القوانين يجب أن تكون موزونة، شاملة كاملة مانعة، واضحة دقيقة مضبوطة.

ومن المعلوم أن العبرة في القوانين ليست في دقة صياغتها أو تكاملها من الناحية الشكلية فقط، ولكن في التنفيذ الفعال لهذه القوانين، وما تنطوي عليه من جزاءات ومدى نفاذها على من يخالفها. ذلك أن كثيراً من دول العالم الثالث لها منظومات قانونية متطورة، إلى درجة أنها تضاهي بها أكثر الدول تقدماً، لكن النقص الذي يعترضها غياب التطبيق المضبوط بكل دقة، وعدم احترامها حتى من لدن من سنّها، أو صادق علمها بالنفاذ، أو من لهم الولاية على تنفيذها. وهذا ما يصبح معه بالضرورة إرجاع الاختلالات القانونية المشجعة على الفساد في الجهاز الحكومي اليمني إلى ضعف المنظومة القانونية، والمشاكل المتعلقة بتنفيذ القوانين.

1- ضعف المنظومة القانونية:

تعتبر القوانين والأنظمة هي جوهر البناء المؤسسي في أجهزة الدولة ومرتكز وجودها، وأساس ضبط العلاقة بين الحقوق والواجبات، فإذا انعدم استقرارها وضعفت آلية تنفيذها، وطبعت بطابع الشمول، واتسمت بتكريس المركزية الشديدة⁵⁰⁵، ووجدت الثغرات في بعضها، وتأخر صدور اللوائح والقرارات المتعلقة بتنفيذها، فذلك يعني اختلال العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وضعف كفاءة أداء الموظفين العموميين، وعدم فاعلية الأجهزة الرقابية، وتدني مستوى العمل، وانتشار الفوضى وتزايد الفساد.

الجدير بالذكر أن هناك العديد من العيوب التي تكتنف القوانين واللوائح أو المراسيم، التي تحكم وتنظم أعمال الأجهزة الإدارية في الدول النامية ومن أهم هذه العيوب⁵⁰⁶:

- تعدد مصادر القوانين والأنظمة الإدارية. فالقوانين واللوائح الإدارية السائدة في الدول النامية جاءت من مصادر متعددة في ظروف متباينة وعلى فترات متلاحقة، فكثير منها يعود لفترة الاستعمار، وكأنه أريد بها أن

⁵⁰⁵ مجلس الوزراء اليمني، البرنامج العام للحكومة، المقدم لمجلس النواب بتاريخ 31/أكتوبر/1994، ص5.

⁵⁰⁶ أحمد محمد عبد الهادي: "الانحراف الإداري في الدول النامية"، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1997، ص 90.

د. أكرم صالح علي العجي

تبقى شاهدة على المستعمر، إضافة إلى أن البعض الآخر منها يعود إلى فترات اضطرابات أو ثورات، مما أدى بطبيعة الحال إلى تضارب هذه القوانين والأنظمة وعدم وجود ترابط فيما بينهما.

- استمرار سريان بعض القوانين واللوائح المالية رغم تخلفها، ورغم أنها كانت تمارس في فترات الاحتلال، وبالتالي كانت لها أهداف قد تكون متضاربة أو حتى متعارضة مع الأهداف الآنية للبلد، وكانت في حاجة إلى تغيير.

- تناقض النصوص، حيث الأسلوب الغالب في تطوير القوانين هو التعديل الجزئي المتكرر، الأمر الذي يؤدي إلى كثير من التناقضات والتقاطعات، حيث يقرر نص حق متخذ القرار في كذا وكذا، بينما يقيد نص آخر في نفس القانون، فأحياناً يحدد نص اختصاصات جهاز، بينما يلاحظ أنه قد منح نفس الاختصاصات لجهاز آخر.

ومما لاشك فيه أن مثل هذه العيوب وغيرها، قد تؤدي إلى جعل بعض القوانين في غير ذات معنى، مما يؤثر أو يتيح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها، كما أن الأسباب القانونية للفساد عديدة ومختلفة، فقد تتجلى في غياب سن تشريعات قانونية وناظمة لجميع مناحي الحياة، ونقص الضبط فيها، وضعف الإجراءات الاحترازية لكل صور وأشكال التجاوزات للأفراد، إضافة إلى غياب المتابعة التنفيذية لهذه القوانين والأنظمة لتتلافى جوانب القصور فيها و الاختلالات، وكثرة الثغرات فيها التي يمكن أن تشجع على الفساد، وذلك بما يساير التحولات والتغيرات في المجتمع، ومواكبة للتطور في نهج أساليب الإدارة الحديثة⁵⁰⁷.

ومن أبرز عيوب المنظومة القانونية اليمنية، التي لعبت دوراً كبيراً في تشيظ ظاهرة الفساد ما يلي:

- التداخل في الاختصاصات: هناك العديد من القوانين في اليمن متداخلة مع بعضها البعض فمثلاً يتداخل مع قانون السلطة المحلية (73) قانوناً، وبعد هذا التداخل وسيلة فعالة لممارسة الفساد.

- غياب قانون منظم لحماية الشهود المبلغين عن جرائم الفساد: وعليه فإنه لا تكفي النصوص القانونية أياً كان نصيها من الشدة وإحكام الصياغة لحماية المال العام أو غيره من الموارد الوطنية من الفساد والإفساد، فالقوانين لا تطبق إلا على جناة، وهؤلاء الجناة يعملون في شبكات منظمة، فعمليات الفساد الكبرى لا يقوم بها شخص واحد، ولكن أشخاص متعددون تختلف مناصبهم ومواقعهم وتتفق رغباتهم في الولوج بالمال الحرام⁵⁰⁸.

من هنا تأتي أهمية تقديم حماية حقيقية للمبلغين عن الفساد والشهود عليه، فهؤلاء المبلغون والشهود هم عصب مكافحة الفساد، وهم الذين يتعين أن تشملهم حماية غير عادية من جهات الرقابة والتحقيق والضبط، وهذا ما أغفله المشرع اليمني، إضافة إلى ذلك فإن وضع عقوبات على المبلغين الذين لا تثبت صحة بلاغاتهم، والتي نص عليها المشرع بأن "يعاقب بغرامه تماثل حجم الضرر بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من قدم معلومات أو بيانات كاذبة عن إثراء غير مشروع يقصد الإساءة إلى الغير"⁵⁰⁹ ومثل هذه النصوص تقف حائلاً أمام تقديم أي بلاغات أو معلومات عن جرائم الفساد التي يرتكبها موظفون عموميون، خصوصاً عند صعوبة إثباتها من قبل المبلغ، وعليه نرى ضرورة إصدار قانون لحماية المبلغين والشهود على جرائم الفساد.

⁵⁰⁷ فقيه أسامة جعفر " وتمضي مسيرة الإصلاح بعزيمة لا تلين" مجلة المراقبة، العدد (20)، ديوان المراقبة العامة، المملكة العربية السعودية، الرياض، 1427هـ.ص.14.

⁵⁰⁸ الفرصة الغائبة "حماية الشهود والمبلغين آلية مهمة لمكافحة الفساد وإهدار المال العام"، أعمال ندوة حماية الشهود والمبلغين في قضايا إهدار المال العام، المنعقدة في القاهرة، 8 يونيو 2010، المجموعة المتحدة محامون، ص.7.

⁵⁰⁹ المادة(20) من قانون الذمة المالية رقم(30) لسنة 2006.

د. أكرم صالح علي العجي

- غياب تشريع خاص بالهدايا: لوحظ أن معظم القوانين العربية اعتبرت قبول الهدايا من قبل موظفي القطاع العام شكلاً من أشكال الرشوة المعاقب عليها عادة في قوانين العقوبات بحيث نصت القوانين الخاصة بالخدمة المدنية على عدم قبول الموظف لأي هدية أو مكافأة أو عمولة مقابل قيامه بواجبات وظيفته⁵¹⁰، بينما المشرع اليمني قد أغفل وجود مثل هذا النص في قانون الخدمة اليمينية، أو أي قانون آخر أو وجود تشريع خاص ينظم عملية قبول الهدايا في أوساط الموظفين العموميين، الأمر الذي جعل تقديم الرشوة في اليمن على شكل هدية.

- وجود بعض القوانين التي تؤخر تحريك الإجراءات القضائية ضد شاغلي المناصب العليا: مثل القانون رقم (6) لسنة 1995 بشأن إجراءات اتهام شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة، الأمر الذي جعل من هذا القانون عائق في اتخاذ أي إجراءات ضد شاغلي هذه الوظائف. والذي ربط إحالة أي من موظفي السلطة العليا إلى التحقيق في قضايا الفساد بناءً على قرار من رئيس الجمهورية أو اقتراح خمسة من أعضاء مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه⁵¹¹.

- عدم اشتراط معايير واضحة لتولي الوظائف القيادية العليا: أغفل المشرع اليمني اشتراط معيار الكفاءة والتأهيل والتخصص العلمي لتولي المناصب الوزارية، مما أدى إلى وصول بعض الأشخاص غير المؤهلين إلى مناصب وزارية، مما انعكس على أداءهم لمهامهم واختصاصاتهم، الأمر الذي نرى معه ضرورة وضع شرط الكفاءة والتخصص العلمي لتولي المناصب العليا في الدولة.

- غياب العديد من اللوائح التنفيذية والداخلية المنظمة لعمل الجهات.

- عدم وجود لوائح خاصة بتنظيم منح الحوافز المالية للعديد من الوحدات والمؤسسات الحكومية.

- غموض وتعقيد بعض النصوص القانونية: فمثلاً هناك غموض في قانون الضرائب الأمر الذي شكل هذا الغموض وسيلة للتهرب الضريبي أو للتواطؤ من قبل الموظفين العاملين في هذا القطاع للمساعدة على التهرب الضريبي.

- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية، وطغيان السلطة التنفيذية على بقية السلطات الأخرى، الأمر الذي أخل بمبدأ الرقابة المتبادلة بينهما، ومن ثم جعل عناصر السلطة السياسية القائمة شكلية في مجملها⁵¹².

2- المشاكل المتعلقة بتنفيذ القوانين:

تُشير العديد من الأدبيات ذات العلاقة بمقاربة موضوع الفساد في أبعاده الإدارية والمالية إلى وجود علاقة بين كفاءة التشريعات المطبقة وظهور مشكلة الفساد، إذ كلما كانت التشريعات متخلفة أو مجحفة أو منحازة لطبقة أو فئة أو حزب كانت دافعة إلى ظهور الممارسات الفاسدة⁵¹³. كما ترتبط تفشي ظاهرة الفساد بطبيعة النظام القضائي ونزاهته وفاعليته، بالإضافة إلى ذلك يعتبر التسبب في إنفاذ القوانين عاملاً مهماً في ظهور

⁵¹⁰ جهاد حرب وآخرون، مرجع سابق، ص29.

⁵¹¹ المادة (6) الفقرة (1) من القانون رقم (6) لسنة 1995.

⁵¹² للمزيد من التفاصيل حول مبدأ الفصل بين السلطات والعلاقة بينهما أنظر: ص 178-183 من هذه الأطروحة.

⁵¹³ رمضان السنوسي وعبد السلام الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، الطبعة الأولى 2006، ص59.

د. أكرم صالح علي العجي

وتفشي الظاهرة واستشرائها، وتمثل أهم المشاكل المتعلقة بطبيعة السلطة القضائية وبنفاذ القوانين في اليمن، التي بدورها ساهمت في استشراء الفساد في الآتي:

2.1- ضعف الجهاز القضائي: القضاء هو الحصن الأخير لحماية الأمة وأفرادها من مواجهة بعضهم بعضاً، وفي مواجهة السلطة، وبقدر ما يكون القضاء قوياً ومستقلاً وراسخاً، تكون حريات الناس وأموالهم وأرواحهم وأعراضهم مصونة، محصنة كريمة⁵¹⁴. ويمكن القول إن السلطة القضائية هي السلطة التي تستند إلى القضاة والمحاكم، وتقابل في هياكل الدولة السلطتين التشريعية والتنفيذية وتمتاز عنهما بسلطة تنفيذ الأحكام التي تصدرها والتنظيم الفعال لها. وطبقاً للمفهوم القانوني فإنها السلطة التي تمتلك بمفردها سلطة الإرغام في تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة عنها، كما أنها السلطة الفيصل في الحكم على إجراءات السلطات الأخرى في الدولة مما يمكنها من استخدام آلية المساءلة للكشف عن طبيعة أداء تلك السلطات أمامها⁵¹⁵.

ومما هو جدير بالذكر أن النزاهة والاستقلالية تعد أهم صفات القضاء، فاستقلاله هذا الأخير هو صيانة للسلطة القضائية والقضاة فيها، وقد ارتبط هذا المفهوم بتحقيق العدالة والمساواة⁵¹⁶ أمام القانون، وتطبيق سيادة القانون. وبرهنت التجارب على قدرة القضاء المستقل على اتخاذ قرارات جريئة تحقق العدالة للمواطنين وتضبط أداء السلطات الأخرى في الدولة عند تعديها على حقوق الأفراد والجماعات.

يرى بعض الباحثين أن ضعف السلطة القضائية وغياب سيادة القانون، تعد من أهم أسباب الفساد، فالسلطة القضائية المستقلة مفهوم غريب في هذه المناطق - يقصد الشرق الأوسط وشمال إفريقيا-، حيث تعمل السلطة القضائية تحت إشراف الحكومة، فالقضاة موظفون، ويخضعون لسلطة وزير العدل، الذي بدوره يشغل منصباً تنفيذياً في مجلس الوزراء⁵¹⁷. وقد لا تكون عوامل ضعف السلطة القضائية في عدم استقلاليتها، بل ربما في ضعف إعداد القضاة، أو سرعة إسناد مهنة القضاء إلى صغار السن وحديثي التخرج، مما يؤثر في فهمهم للقضايا المعروضة، وبالتالي إصدار أحكام غير سليمة وتعسفية بشأنها، وهي عوامل تضعف هيبة القاضي.

وعلى الصعيد اليمني فالقضاء المستقل يشكل صمام الأمان الذي يفرض هيبة وسلطة القانون، من خلال ممارسة الرقابة القضائية على إصدار وسن التشريعات والقوانين من قبل مجلس النواب، ومدى ملاءمتها للنظام السياسي اليمني، ومراقبة السلطة التنفيذية ومدى تقيدها بأحكام القانون ومبادئه، بالإضافة إلى تولي القضاء مسؤولية الفصل في منازعات الأفراد في المجتمع اليمني مما يحقق العدالة والاستقرار الاجتماعي، والقضاء لا يستطيع ممارسة هذا الدور إلا إذا تمتع باستقلالته عن نفوذ السلطتين التشريعية والتنفيذية.

⁵¹⁴ (صالح بن راشد المعمري، مرجع سابق، ص171. نقلاً عن أحمد الصايغ، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2008، ص15.

⁵¹⁵ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سابق، ص 202

⁵¹⁶ (يقصد بالعدل: أي أعطى كل ذي حق حقه والحكم بين الناس بالحق وعدم الجور أو الميل في الحكم، اما المساواة فهي: هي عدم التفرقة بين الناس في الحقوق والواجبات ومعاملتهم معاملة متساوية.

⁵¹⁷ (صالح بن راشد المعمري، مرجع ساب، ص 171. نقلاً عن سليمان محمد مصطفى، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 34.

د. أكرم صالح علي العجي

لقد أقر الدستور اليمني صراحة باستقلالية السلطة القضائية، حيث نص على أن "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضاء أو في شأن من شؤون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم"⁵¹⁸.

لكن الواقع العملي غير ذلك فالقضاء اليمني يفتقر للاستقلالية، وذلك من خلال الدور الكبير الذي تلعبه وزارة العدل في السلطة القضائية (تعتبر وزارة العدل أحد الأجهزة التابعة لسلطة التنفيذية)، حيث يتكون مجلس القضاء الأعلى من رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، ووزير العدل، النائب العام، رئيس التفتيش القضائي، أمين عام مجلس القضاء الأعلى، وثلاثة من كبار القضاة⁵¹⁹، كما يلعب وزير العدل دوراً حاسماً في تعيين القضاة الثلاثة، كما احتفظت وزارة العدل بالسلطة الإدارية على القضاة⁵²⁰، كما يقوم مجلس الوزراء بتحديد مرتبات القضاة⁵²¹.

إضافة إلى ذلك فقد أدى ضعف القضاء إلى التأخر في حسم قضايا الفساد، فمثلاً بلغ عدد القضايا المنظورة أمام محاكم نيابة الأموال في بعض محافظات الجمهورية خلال الفترة 2003-2004-2005 (3219) قضية، وتم الفصل في (1200) قضية فيما عد (2019) قضية لم يتم البت والفصل فيها ورُحلت إلى سنوات لاحقة⁵²²، الأمر الذي يتأكد معه أن ضعف وهشاشة القضاء اليمني قد انعكس سلباً على الفصل في القضايا المنظورة أمام المحاكم مما ساهم في تراكم قضايا الفساد، بالإضافة إلى ذلك نجد أن الواقع الفعلي للقضاء اليمني بعيد كل البعد عن مبدأ سيادة وسمو القانون، فالمشكلة في نظام العدالة القضائية المطبق في اليمن لا يتمثل في نقص مواد العقوبات المتعلقة بالفساد، أو وجود العقوبات الصارمة بحق المفسدين؛ وإنما لا يتم تطبيق القوانين بشكل سليم، أو أنها تطبق بشكل انتقائي نتيجة لخضوع المؤسسة القضائية للضغوط السياسية والتي تتحكم فيها نزواتها ومصالحها، وليس عناصر بناء دولة القانون التي تحرص على تأسيس علاقات اجتماعية قائمة على المساواة. هذا ما يجعلنا أمام عامل آخر من عوامل انتشار الفساد وهو ضعف أو غياب سيادة القانون.

⁵¹⁸ المادة (149) من دستور الجمهورية اليمنية المُقر بتاريخ 20/2/2001.

⁵¹⁹ المادة (104) من القانون رقم (1) لسنة 1991، بشأن السلطة القضائية، والمعدلة بالقانون رقم (18) لسنة 2012. للاطلاع على مهام واختصاصات مجلس القضاء الأعلى أنظر المادة (109) من نفس القانون.
⁵²⁰ (تنص المادة (89) من نفس القانون السابق على "مع عدم الإخلال بما للقضاء من استقلال فيما يصدر عنه من أحكام أو قرارات .. يكون لوزير العدل حق الإشراف الإداري والمالي والتنظيمي على جميع المحاكم والقضاة.... الخ"

⁵²¹ المادة (67) من نفس القانون السابق، والمعدلة بموجب رقم (27) لسنة 2013، والتي تنص على أن "تحدد المرتبات والبدلات لأعضاء السلطة القضائية وفقاً للجدول الملحق بهذا القانون ويجوز بقرار من رئيس الوزراء بناءً على عرض وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى منح بدلات أخرى لأعضاء السلطة القضائية غير ما ورد بهذا القانون. كما أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذا الجدول وفقاً لما تقتضيه الضرورة لتحسين معيشة الموظفين العموميين.

⁵²² (التقرير الاستراتيجي اليمني 2005، مرجع سابق، ص 109.

د. أكرم صالح علي العجي

2.2- غياب سيادة القانون: يقصد بسيادة القانون في أبسط معانها أن القانون يطبق على الجميع، الأغنياء والفقراء، الحكام والمحكومين. وبالتالي تعد سيادة القانون أهم ضمانات ألا يجور أحد على الآخرين، وبمعنى آخر هو الضامن لكي تحصل الفئات الأضعف في المجتمع على حقوقهم في مواجهة الفئات التي تمتلك نفوذ السلطة أو قوة المال⁵²³. فالقانون مصدر كل صلاحية رسمية لأي جهة للتصرف بشأن حياة المواطنين، وحررياتهم وأموالهم وحقوقهم وشؤونهم اليومية، وتصدر هذه القوانين عن جهة شرعية تعكس إرادة الشعب. كما يمثل القانون العدالة والقيم الأخلاقية والديمقراطية⁵²⁴، وغياب سيادة القانون التي تتخذ أشكالاً عدة، من خلال تجاوزه أو تفسيره بطريقة تتماشى مع رغبات وأهواء المسؤولين يجعل من القوانين مجرد صياغات نصية لا قيمة فعلية لها.

وبالنظر إلى مستوى سمو وسيادة القانون في بلادنا، فهناك شعور عام متنامي في أن القانون لا يطبق بالتساوي على جميع أفراد المجتمع، حيث وهناك العديد من العوامل التي تتحكم في تطبيق القوانين منها على سبيل المثال النفوذ السياسي والقدرة المالية للفرد، ومن الشواهد على ذلك، ما تناولته الصحف والمواقع الإلكترونية مؤخراً، عن وجود مستحقات للمؤسسة العامة للكهرباء بإجمالي مبلغ (5.175.135)⁵²⁵ ريال، لدى إحدى الشخصيات النافذة في المجتمع، لم يتم سدادها، ولم يتخذ ضده أي إجراء من قبل السلطات المختصة، بينما المواطن البسيط إذا تأخر في سداد ما عليه من مستحقات بسيطة يتم قطع خدمة الكهرباء عنه. وهذا دليل بسيط على الانتقائية في تنفيذ القانون.

2.3- فساد الجهاز القضائي: إن الفساد ليس مقتصرًا على الجهاز الإداري فقط، وإنما قد يمتد إلى المؤسسة القضائية وتحقق هذه الحالة عندما يفلح بعض المتورطين في عمليات الفساد في تجنيد بعض القضاة مباشرة أو عن طريق المحامين والذين يتواطؤون مع القضاة ليتولوا عن قصد وسبق إصرار حماية الجناة والمجرمين مقابل ما يدفع لهم من مبالغ نقدية كبيرة، يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة، وهو من أخطر منافذ الفساد على الإطلاق. وفي هذا الصدد فقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن الجهاز القضائي في اليمن متورط في الفساد وفي تعاطي الرشوة، وقد أثبتت الدراسة احتلال القضاء المرتبة الأولى في تعاطي الرشوة ونسبة 65% من حجم العينة المدروسة والبالغة (699) شخص والموزعة على خمس محافظات⁵²⁶.

2.4- طول إجراءات المحاكمة: عملية التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تستغرق فترة زمنية طويلة، قد تصل إلى عشرات السنين، مما يضعف من قوة الردع القانونية والقضائية تجاه المفسدين، وكلما طالت

⁵²³ حسين محمود حسين، دراسة تحليله لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة 25 يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز العقد الاجتماعي، إصدار مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، 2011، ص15.

⁵²⁴ كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي شمال في أفريقيا: حالة الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة أبو بكر بلقايد — تلمسان، الجزائر، 2012، ص144. نقلاً عن أسامة حليبي، سيادة القانون، رام الله: مؤسسة مواطن للنشر، 1، 995، ص6.

⁵²⁵ مخاطبة من المؤسسة العامة لأحدى الشخصيات الاجتماعية بشأن سداد ما عليه من مستحقات لمؤسسة الكهرباء، بتاريخ 2013/1/17، نقلاً عن:

WWW.albidaparss.net-news.php?action=lis&cat_id_1/httb

⁵²⁶ عامر عبد الحافظ وآخرون، الرشوة في اليمن، مرجع سابق، ص ص17-18.

د. أكرم صالح علي العجي

إجراءات المحاكمة، أدى ذلك إلى احتمال ضياع الأدلة أو، احتمال التأثير على الشهود وعدم إمكانية الاستفادة منهم بشهادتهم، وكلما طالت الإجراءات تذكر الناس الجريمة ولا يتذكرون عقاباً، وعندما يأتي العقاب يكون الناس قد نسوا الجريمة التي عوقب من أجلها الشخص فيضيع الردع العام للعقاب⁵²⁷ و يمكن القول أن غياب وضعف سيادة القانون ترافق مع عدم سرعة البت في قضايا الفساد وضعف الاستقلال الذاتي للسلطة القضائية، مما يدل على تهميش القضاء والقانون، و مما أتاح في نهاية المطاف المجال أمام الفاسدين للإفلات من المحاسبة القانونية، بل وشجعهم على ارتكاب المزيد من المخالفات في ظل بيئة قانونية غير فعالة، كما أضعف جهود مكافحة الفساد، لذا يستلزم الأمر إعادة النظر في المنظومة القانونية حتى تتماشى مع التحولات الاجتماعية الكبرى وحتى تواكب تطورات الشعب وآماله، كما يجب توفير أجهزة تحقيق ومقاواة فعالة ونظام قضائي ناجع لا يعاني بدوره من الفساد حتى نكون أمام دولة الحق والقانون.

ثانياً: الاختلالات المؤسسية المشجعة على الفساد

الفساد يزدهر وينمو في البيئة الإدارية غير المنظمة، وفي غياب العلاقات الثابتة والواضحة، وبتزعزع في غياب الأنماط الإدارية العلمية والعقلية⁵²⁸. إضافة إلى أن كبر حجم القطاع العام وازدياد عدد العاملين فيه، أوجد لهما تأثير كبير على المجتمع فيما يتعلق بتوزيع السلع والخدمات، حيث أنه كلما كبر حجم القطاع العام واتسعت مجالاته ازداد الميل نحو الفساد⁵²⁹.

وعلى أية حال فبعد تحقيق الوحدة اليمنية في مطلع التسعينات، ونتيجة للتحديات التي واجهت قيامها، والتي كان من الأهمية بمكان الإسراع في تحقيقها بدون دراسة ومراجعة تجربة الشطرين في الإدارة العامة، وبدون تحديد الإيجابيات والسلبيات، وعلى الرغم من وجود تباين للنظامين فقد تم دمج الجهازين الإداريين للشطرين في جهاز واحد دون وضع تصور للنظام الإداري الجديد وتحديد أهدافه والأسس والمنطلقات التي ستقوم عليها والمهام الجديدة لدولة الوحدة؛ مما أدى إلى تضخم وتفكك الجهاز الإداري، وشلل كبير في وظائف الدولة وتشتت الموارد وعدم استغلالها بشكل أمثل، وغياب المفاهيم والممارسات الإدارية السلمية وتجميد التشريعات والقوانين⁵³⁰.

كما واجهت اليمن صعوبات اقتصادية حادة ومرحلة حرجة لأداء الاقتصاد اليمني، و كان لتلك المتغيرات الداخلية والخارجية آثار سلبية على الاستقرار في النمو الاقتصادي نتيجة عوامل عديدة من أبرزها الاختلالات الموجودة على أرض الواقع، و المتمثلة في ارتفاع معدل النمو السكان بنسبة (3.7%)، وانخفاض مستوى الدخل الفردي، وانخفاض المستويات الإنتاجية، ووجود مستويات عالية من البطالة، وانخفاض في بعض المستويات كالتعليم والصحة⁵³¹، بالإضافة إلى الأزمة السياسية التي عاشتها اليمن في عام 1994، والتي انتهت بالحرب

⁵²⁷ حسين محمد حسين، مرجع سابق، ص16.

⁵²⁸ صالح بن راشد المعمرى، مرجع سابق، ص177.

⁵²⁹ فاطمة إبراهيم خلف السياسة المالية والفساد الإداري والمالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة من 1980 - 2008، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية العدد(7)، 2011، ص229.

⁵³⁰ شهاب عبدالكريم المقدم، تحديث الأنظمة واللوائح والإجراءات الإدارية بما يتفق مع المتطلبات المستجدة لتحسين الأداء الحكومي في الجمهورية اليمنية، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، المنعقد في الرياض، تحت عنوان نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، بتاريخ 1-4 نوفمبر 2009، ص10.

⁵³¹ نفس المرجع، ص10

د. أكرم صالح علي العجي

الأهلية، والذي نتج عنها العديد من المشاكل التي واجهت الجهاز الحكومي. كما أدى النزاع على السلطة إلى تجميد عملية التكيف الطبيعي في المجال الإداري، وعزل الإدارة طوال عقود من الزمن عن التطورات والانجازات في عالمي التكنولوجيا والاتصالات، وفي مجال الخبرات العلمية التي تدفع بالعديد من البلدان نحو التخلص من القيود والشكليات التي تلقي بظلمها على بعض الأعمال الحكومية، وتفسح المجال أمام المبادرة الفردية، وتعمل على تسهيل وتبسيط عملية اتخاذ القرارات الإدارية، الأمر الذي أدى إلى ظهور العديد من الأسباب التي شجعت على تفشي ظاهرة الفساد، وتمثل هذه الأسباب في الاختلالات الإدارية المرتبطة بالوظيفة العامة والمرفق العام، وضعف وقصور أداء الأجهزة الرقابية.

1- الاختلالات الإدارية:

إن للفساد ارتباط وثيق بالبيئة الداخلية للمنظمة، فله ظروف مشجعة ومحفزة وأخرى مقاومة أو رافضة، والمنظمات المتطورة في نظمها وأساليب عملها، والتي تدار من قبل قيادات ذات كفاءة وإخلاص، أقدر على حماية ذاتها من التلوث بالفساد من المنظمة المتخلفة في إدارتها ونظمها⁵³². ونتيجة لافتقار الجهاز الإداري اليمني لبعض أساليب ومعايير التنظيم المتطورة، فقد ظهرت العديد من الاختلالات الكبيرة والمتعددة، والتي تراكمت عبر عدة سنوات، وتعد هذه الاختلالات بمثابة الباعث أو المنفذ الذي بعث أو مهد لظهور الفساد بوحدات الجهاز الحكومي، وتمثل أهم هذه المنافذ في الآتي:

- التضخم البيروقراطي والوظيفي.
- الافتقار إلى التنسيق بين الأجهزة الحكومية.
- ضعف الإجراءات الإدارية الرادعة للفساد.
- التداخل في الاختصاصات بين العديد من الجهات الحكومية.
- اختلال الهياكل التنظيمية، حيث أن الهياكل التنظيمية لبعض الجهات لا تحدد الاختصاصات داخل الجهة الواحدة بشكل دقيق، وتصبح المسئولية مفرقة بين أكثر من شخص وأكثر من إدارة داخل الجهة.
- سوء التنظيم وتوزيع العمل.
- عدم موضوعية طرق التوظيف حيث مازالت العوامل السياسية والاجتماعية تلعب دوراً في التعيين والاختيار لبعض الوظائف الحكومية.
- اختلالات الأداء وضعف الإنتاجية.
- غياب الشفافية في إدارة الشأن العام وضعف المساءلة.
- وحتى لا نسهب في التحليل والشرح لهذه المنافذ، وعن دورها في استشراف ظاهرة الفساد سنكتفي بدراسة وتحليل بعض من الاختلالات الآتية الذكر.

1.1- التضخم البيروقراطي والوظيفي:

تعاني الدول النامية من تضخم الجهاز البيروقراطي، وغياب المؤسسات السياسية القوية القادرة على ممارسة الرقابة والضبط على الأجهزة البيروقراطية⁵³³، ويترتب على ذلك إطلاق يد العناصر البيروقراطية

⁵³² عبد العالي حاجه، مرجع سابق، ص72.

⁵³³ تختلف مفاهيم البيروقراطية حتى أنه يطلق على من يستخدم سلطة المكتب بيروقراطياً، ويفسر البعض كلمة البيروقراطية بأنها: التعقيدات الإدارية داخل الأجهزة الحكومية، والجمود والسلبية وتعقيد الإجراءات وبالتالي عدم تيسير المسالك الإدارية والتحكم في أداء الأعمال، والاستبداد في اتخاذ القرارات، وسيطرة

د. أكرم صالح علي العجي

خاصة العناصر العليا منها في تنفيذ ما تراه محققاً لمصالحها الخاصة مستخدمة في ذلك الأساليب المتنوعة للفساد⁵³⁴.

إن الاعتماد على القواعد والإجراءات المحددة ليست خطراً في حد ذاتها، ولكن الخطورة الأساسية تكمن في تعقيد الإجراءات الإدارية والتدريج بها، مما تشكل عائقاً أمام سير العمل. وقد أكدت إحدى الدراسات أن أحد أسباب الفساد الروتين وتعقيداته، وذلك باعتباره من العوامل الفعالة في تفشي الرشوة بالتنظيمات الاجتماعية⁵³⁵. كما يرى باحث آخر، أن من أكثر العوامل والاعتبارات التي تؤدي إلى ظهور الفساد والانحراف الإداري تصميم هياكل بيروقراطية لا تستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة⁵³⁶.

وبالنظر إلى واقع الجهاز الحكومي اليمني، فقد أصبح التضخم في الأخير ظاهرة وممارسة واضحة ابتداءً من زيادة عدد الوزارات وانتهاءً بتعدد الأقسام داخل كل مؤسسة، وإن كانت هذه الظاهرة نتيجة لعدة عوامل مثل غياب تخطيط القوى العاملة⁵³⁷، وكذلك غياب التوصيف الوظيفي⁵³⁸، وقصور التدريب، يضاف إلى ذلك

بعض الموظفين على المصالح الحيوية لجمهور المواطنين. كما يذهب البعض الآخر إلى أن البيروقراطية توجد نتيجة زيادة عدد المناصب والمستويات الإدارية في المنظمات المختلفة، وزيادة الأعمال وتنوعها مما يؤدي إلى انعدام المرونة وبسط الإجراءات وانخفاض مستوى الأداء، وذلك نتيجة زيادة المهام مما دفعها للاستعانة بأعداد كبيرة من العاملين لأداء الوظيفة بالوزارات والمصالح والهيئات العامة المختلطة ولكن المعنى الفني للبيروقراطية أو البيروقراطية المثالية تعني التنظيم الذي يقوم على قواعد عامة وأساليب وإجراءات تتبع لأداء الأعمال وانجازها، وتوثيق هذه الأعمال في وثائق ومستندات مكتوبة لتحقيق أهداف محددة. فالبيروقراطية في مفهومها الحدائي تعني أساساً التنظيم الإداري الأمثل للأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة محمد محمد الدرة: "مبادئ علم الإدارة العامة والإصلاح الإداري"، مكتبة دار السلام للنشر والتوزيع اليمن، الطبعة الثانية 2008، ص 19

⁵³⁴ (يلاحظ في العديد من الدول خاصة تلك التي تتبنى قيادتها الحاكمة سياسات إنمائية اشتراكية أساسها التخطيط المركزي وتأميم المنشآت الصناعية والتجارية والمصرفية وإعطاء دور كبير للجهاز الحكومي والقطاع العام في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وتحول بيروقراطية الحكومة والقطاع العام "الاشتراكي" إلى جهاز قابضي مسيطر يمارس السلطة السياسية، ولو بالتحالف مع المؤسسة العسكرية التي عادة ما تنتمي إليها القادة القيادة الحاكمة. للمزيد من الإطلاع راجع: حنان سالم، دار مصر المحروسة، مرجع سابق، ص 119.

⁵³⁵ السيد علي شتا: "الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مرجع سابق، ص 31.

⁵³⁶ خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص 55.

⁵³⁷ يقصد بتخطيط القوى العاملة (التقدير السليم والواضح للمهارات الإنسانية المطلوبة لكل مشروع من ناحية وكذلك تحديد نوع ووقت هذه الاحتياجات، وهو يتضمن أيضاً تقدير القوى الإنسانية المتاحة وتقرير الخطوات الضرورية لتنميتها تنمية سلمية والاستخدام الرشيد المتعلق لهذه المصادر كذلك يتضمن تقدير المؤسسات القائمة بالتعليم والتدريب إختيار مدى الحاجة إلى بناء وحدات جديدة منها لتخريج أنواع جديدة من القوى العاملة)، حمود عبدالله عقلان، تخطيط القوى العاملة في قطاع الصناعة في الجمهورية اليمنية وأثره على إنتاجية العاملين، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية التجارة، جامعة المنوفية، مصر، 1992، ص 52.

⁵³⁸ يقصد بالتوصيف الوظيفي (أن يحدد بالتفصيل لكل عمل أو وظيفة أسمها التنظيمي ونوع الواجبات والاختصاصات التي تتضمنها سلطتها ومسئوليتها وموقعها على الهيكل التنظيمي وعلاقتها مع الأعمال والوظائف الأخرى في القسم الذي توجد فيه الأقسام والإدارات الأخرى كأن تمهد مثلاً لوظيفية أخرى أو تكمل وظيفة ثانية أو تربط بين عدد الوظائف أخرى أو تتبع وظيفة معينة، والأدوات والعدد والطرق التي

د. أكرم صالح علي العجي

عوامل سياسية وحزبية⁵³⁹، ترتبت عليها ظهور العديد من المناصب، والتي تم إنشاؤها على أسس حزبية وليس استجابة لحاجة العمل الحقيقية في العديد من وحدات الجهاز الحكومي اليمني. ولقد اعترفت الحكومة بحالة انعدام التوازن التي أصبحت واضحة وجليّة في تضخم الجهاز الوظيفي في مراكز المدن وسوء التوزيع بين المحافظات⁵⁴⁰، وقد زاد من حدة هذا الوضع البيروقراطية والتسيب الإداري. بالإضافة إلى أن ما أحدث إشكالية كبيره في تضخم الجهاز الوظيفي، هو ما أفرزته أحداث الأزمة السياسية عام 2011 حيث حاول الرئيس السابق⁵⁴¹، امتصاصها عن طريق توظيف (60000) شاب في القطاع العام، والذي بدوره شكل عبء كبير على الدولة، حيث تم توزيعهم على الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية، وغالبية هؤلاء الموظفين لم يمارسوا أي عمل على أرض الواقع نتيجة لعدم حاجة العديد من الأجهزة الإدارية لهم الأمر الذي عزز من تفشي ظاهرة الفساد.

1.2- الافتقار إلى التنسيق بين الأجهزة الحكومية:

مع أنّ الأجهزة الحكومية تعمل عادةً في ظل أنظمة موحدة، إلا أنّ ممارسات هذه الأجهزة تختلف في ظل هذه الأنظمة، وذلك بسبب غياب التنسيق بينها. فالتنسيق من المفترض أن يأخذ دوره بين كافة أجهزة القطاع الحكومي. حيث أنّ غياب التنسيق بين الأجهزة الحكومية يؤدي إلى عدم فاعلية السياسات العامة للدولة في تنفيذ خططها وبرامجها. كما يجعلها سهلة لاختراق الفساد والمفسدين، وهذه المعضلة المتنامية في ظل غياب التنسيق كثيراً ما تستغلها -على سبيل المثال - شركات التوريد التي تتعامل مع الجهاز الحكومي، والتي بدورها تستطيع أن تتعامل مع كل جهاز على حده وبشروط مختلفة تفرضها حاجة الجهاز، أو رغبات متخذي القرار فيه، أو الإغراءات التي تقدمها هذه الشركات لبعض العاملين في هذه الأجهزة بما يسهل عليهم تحقيق مصالحهم بطرق غير مشروعة⁵⁴².

كذلك فإنّ غياب التنسيق بين الأجهزة الحكومية يبدو كحقيقة من خلال تداخل مهام هذه الأجهزة مع بعضها البعض، لذلك نجد أنّ الكثير منها من الممكن أن يقوم ببعض المهام التي يقوم بها جهاز أو أجهزة أخرى، مع علم الجميع بذلك مما يترتب عليه تكرار التكاليف مثلاً وضعف الجودة في الأداء ومن ثم غياب المسؤولية. إنّ المتتبع لظاهرة الفساد في اليمن يدرك كيف أنّ غياب التنسيق بين أجهزة هذا القطاع قد أغرى الكثير من العاملين فيه على اختراق الأنظمة، واللوائح المعمول بها من أجل تحقيق مصالحهم الشخصية - فعلى سبيل

تستعمل في أدائها والظروف المادية التي تحيط بها والمهارات والقدرات اللازمة لأدائها والتدريب اللازم لإيقافها والشروط الواجب توافرها في شاغلها أو شاغليها)، عبدالمجيد المخلافي، التخلف الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة بحثية قدمت في الندوة المنعقدة في صنعاء بتاريخ 29-31 يوليو 1996، تحت عنوان الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية الواقع والآفاق، ص 87.

⁵³⁹ نفس المرجع، ص 88

⁵⁴⁰ مجلس الوزراء، البرنامج العام للحكومة للعام 2003، ص 19

⁵⁴¹ تولى على عبدالله صالح الحكم في الجمهورية العربية اليمنية (شمال الوطن سابقاً) في 1978، فيما كان يحكم الشطر الجنوبي من اليمن (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) علي سالم البيض وعقب توحيد شطري اليمن في 1990 تحت اسم الجمهورية اليمنية تولى الحكم علي عبدالله صالح حتى العام 2012 والذي تمت الإطاحة به بموجب المبادرة الخليجية وأليتها المزممة وتم إجراء انتخابات رئاسية في 2012/2/24 بمرشح وحيد المشير عبدربه منصور هادي، الرئيس الحالي للجمهورية اليمنية.

⁵⁴² عبدالرحمن هيجان، مرجع سابق، ص 9.

د. أكرم صالح علي العجي

المثال - من الممكن أن يتوجه طالب خدمة الحصول على رخصة قيادة السيارة إلى الإدارة العامة للمرور لغرض الحصول على رخصة القيادة، لكنه يجد نفسه غير قادر على الحصول عليها بسبب عدم استيفائه للشروط المطلوبة. هذه الأسباب قد لا تثنيه عن العدول في مطلبه فيتوجه إلى قنوات أخرى غير مشروعة يمكنه من خلالها الحصول على نفس هذه الرخصة من فرع آخر للإدارة المعنية، وذلك مقابل ما يوفره لهذه الأطراف من مزايا معنوية أو مادية.

إضافة إلى أن غياب التنسيق بين أجهزة القطاع الحكومي، قد جعلت قرارات وممارسات هذه الأجهزة في كثير من الأحيان متناقضة مع بعضها البعض، أو يصعب تطبيقها مما شجع بعض العاملين في القطاع العام على استغلال مثل هذا الخلل في التنسيق لتحقيق مصالحهم الشخصية، من خلال الطرق غير المشروعة وهو ما يدعم وجود الفساد في الجهاز الحكومي. وبالطبع فإنه ومع إدراكنا لحقيقة أن الجهاز الحكومي يمثل المكان الملائم لظهور الفساد وممارسته؛ إلا أننا مرة أخرى يجب أن نؤكد أن هذا الجهاز ليس مستقلاً بذاته؛ بل يعمل وسط منظومة من الأجهزة الأخرى، التي تحرك الفساد وتستفيد منه. فالحكومات الأجنبية والشركات العالمية بالنسبة لكثير من دول العالم الثالث هي من أكبر محرك للفساد في أجهزتها الحكومية، نظراً لارتباط مصالحها بهذه الدول، حيث إنَّها تستطيع من خلال قوتها السياسية والاقتصادية والعسكرية، أن تفرض قراراتها غير المشروعة على هذه الدول. كما أن ثقافة المجتمع وقيمه تعتبر عاملاً من العوامل الرئيسة التي تساعد على استثناء الفساد في الجهاز الحكومي، وخاصة عندما يصبح الحصول على الخدمات الحكومية مقابل تقديم عوائد مادية أمراً مقبولاً في المجتمع، فإن ذلك يجعل الفساد غير مستنكر إلى حد كبير في مثل هذه المجتمعات.

1.3- ضعف الإجراءات الإدارية الرادعة للفساد:

إن ضعف الإجراءات الإدارية - على كثرتها وعدم دقتها وتعقدها - تساهم بقسط وافر في تداخل المساطر والمسالك الإدارية، وتبعاً لذلك تتعدد المسؤوليات، وبهذا أكدت إحدى الدراسات أن الأجهزة التشريعية في بعض الدول النامية ليست سوى أجهزة شكلية، يتم انتخاب أعضائها من عليا القوم الذين لا تتجاوز صلاحيتهم دور المصادقة على قرارات السلطة التنفيذية، وبذلك تنعدم الرقابة الشعبية على تلك السلطة، وبهذا يمكن القول أن هناك بعض القوانين والتشريعات التي تقوم بإعدادها السلطة التنفيذية وتقرها السلطة التشريعية في الدول النامية قد تكون لصالح خدمة فئات معينة خاصة أصحاب المناصب السياسية والإدارية العليا.

يعتبر تعقيد إثبات حالات الفساد وضعف العقاب التأديبي من أهم مظاهر ضعف الإجراءات الإدارية الرادعة للفساد، حيث إن كثيراً من أنواع الفساد تعتبر جرائم تعاقب على ممارستها أحكام التشريعات النافذة، غير أن ارتكاب أي جريمة لا يمكن انتسابه لأي شخص كان، باعتبار أن مرتكبها يحاول دائماً الإفلات من العقاب المخصص لها، وبالتالي يعمل ما في وسعه لمحو معالم الجريمة إن ارتكبها بغتة دون التخطيط والإعداد لها، أما إن فكر لارتكابها عن روية، فلا بد وأن يرسم لها الخطط، ويعمل على محو معالمها، حتى لا يترك أمانة لتورطه فيها، أو علامة تقود إلى التعرف عليه. وطبيعة الفساد غالباً ما يتم ممارسته في السر والخفاء.

ومن الصعب إثبات ممارسة الفساد عندما يمارس في الخفاء، ذلك لأن الجريمة تحتاج إلى أدلة تثبت واقعتها على من ارتكبها، "فالمتهم برئ حتى تثبت إدانته"⁵⁴³، وبهذا الشكل يصعب الحكم على جرائم الفساد لعدم توفر الأدلة الثبوتية على ارتكابها، كونها تمارس بسرية وفي الخفاء.

⁵⁴³ (للمزيد من الإيضاح انظر:

د. أكرم صالح علي العجي

أضف إلى ذلك، أن ضعف العقاب التأديبي يمثل سبب مباشر في تفتشي ظاهرة الفساد في الأجهزة الحكومية بشكل عام والجهاز الحكومي اليمني بشكل خاص. وتعد المخالفة التأديبية الركن الجوهري في النظام التأديبي، فهي السبب المباشر في وجوده، وهي الأساس الذي تدور حوله كل دراسة متعلقة بالتأديب، وإذا كانت القواعد النظامية في مختلف الأنظمة تعمل على إثابة الموظف الكفاء، فإنها بالمقابل تجازي الموظف المهمل أو المنحرف بسلطة الجزاء الرادع والملائم، وبذلك يسير العمل الإداري في إطار أحكام الثواب والعقاب بما يحقق المصلحة العامة⁵⁴⁴.

والعقوبة التأديبية هنا مقياس فردي يتخذها رئيس السلطة التأديبية من أجل ضمان زجر المخالفة، حيث تختلف العقوبة هنا باختلاف الأسباب المؤدية إليها⁵⁴⁵، وقد حدد قانون الخدمة المدنية اليمني لسنة 1991م لائحة العقوبات المطبقة في حق الموظفين مميّزاً العقوبات ذات الطابع المعنوي (الإنذار والتوبيخ)، والعقوبات الأخرى التي لها انعكاسات مباشرة على الوضعية الإدارية والمالية للموظف. ووفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية فهناك العديد من الواجبات الوظيفية التي يجب على الموظف الالتزام بها والمنصوص عليها في المادة (13)⁵⁴⁶،

مادة (3) "المسؤولية الجزائية شخصية فلا يجوز إحضار شخص للمساءلة الجزائية إلا عما ارتكبه هو من أفعال يعاقب عليها القانون.

مادة (4) المتهم برئ حتى تثبت إدانته ويفسر الشك لمصلحة المتهم. ولا يقضي بالعقاب إلا بعد محاكمة تجرى وفق أحكام هذا القانون وتضمن فيها حرية الدفاع.

مادة (6) يحظر تعذيب المتهم أو معاملته بطريقة غير إنسانية أو إيذاؤه بدنياً أو معنوياً لقصره على الاعتراف وكل قول يثبت أنه صدر من أحد المتهمين أو الشهود تحت وطأة شيء مما ذكر يهدر ولا يعول عليه، قانون الإجراءات الجزائية رقم (13) لسنة 1994، الجمهورية اليمنية.

⁵⁴⁴ يسود الأنظمة المختلفة اتجاه مؤداه هو: عدم تعريف العقاب التأديبي حيث تترك النصوص النظامية في العادة هذه المهمة إلى الفقه والقضاء ومراعاة للاجتهاد ومقتضيات التطور والمرونة، ومن هنا فإن الموظف العام تترتب عليه خلال حياته الوظيفية ثلاث مسؤوليات هي:

1- المسؤولية التأديبية: وهي ما يسمى بالمخالفات التأديبية الناتجة عن كل إخلال الواجبات الوظيفية إيجاباً وسلباً.

2- المسؤولية الجزائية: وهي المترتبة على ارتكاب جريمة يعاقب عليها أي فرد من أفراد المجتمع.

3- المسؤولية المدنية: وهي الناتجة عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بحكم وظيفته أثناء ممارسة لمهامها، انظر: سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في مملكة العربية السعودية رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص 269.⁵⁴⁵ الحاج شكره، الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2007، ص 187.

⁵⁴⁶ قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991، تنص المادة على الآتي (يلزم الموظف بواجبات الوظيفة بصورة عامة سواءً تلك التي حددها القانون أو التي حددتها الأنظمة أو التعليمات أو القرارات الإدارية أو المبادئ العامة للقانون أو التي جرى العرف الوظيفي على اعتبارها جزءاً من واجبات الوظيفة، وبصورة خاصة ما يأتي:

- 1- الحرص على أداء العمل بدقة وبأمانة وبشعور عالٍ بالمسؤولية، وأن يخصص وقت العمل لإنجاز الواجبات المناطة به، وأداء الأعمال التي يكلف بها خارج أوقات العمل الرسمي إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، مع مراعاة أحكام المادتين (50، 51) من هذا القانون.
- 2- المواظبة في العمل واحترام مواعيده والتعاون مع زملائه في أداء الواجبات.

د. أكرم صالح علي العجي

كما حدد القانون العقوبات التأديبية التي يجب تطبيقها على كل من أخل بواجباته الوظيفية، وحسب القانون فإن العقوبات التأديبية تتمثل في الآتي⁵⁴⁷:

- الإنذار .
 - الخصم من الراتب الشهري بما لا يتجاوز (20%).
 - تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
 - الحرمان من العلاوة السنوية .
 - تأجيل موعد استحقاق الترفيع .
 - استرداد كل الخسائر أو بعضها الناجمة عن المخالفة بما لا يتجاوز (20%) من الراتب الشهري.
 - تخفيض الراتب .
 - تخفيض الفئة والراتب معاً .
 - الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في المعاش والمستحقات الأخرى .
- وقد وردت هذه الجزاءات على سبيل الحصر، ولا يمكن للسلطة التأديبية توقيع عقوبة ليست من بين الجزاءات السابق ذكرها التزاماً منها بمبدأ شرعية الجزاء. لكن الجزاءات تبقى إدارية محضة تتراوح بين ارتكاب الموظف لخطأ عادي أو مخالفة جسيمة، أما إذا ارتكب الموظف العام أو العامل في الإدارات العمومية التابعة للدولة أو الإدارات المحلية فعلاً مجرماً، فإنه يعرض على المحاكم الجزائية، ويعاقب وفقاً لأحكام قانون الجزاءات. وتتراوح الجزاءات بين السجن سنة أو دفع غرامة مالية وعشر سنوات، وتتنوع كالتالي⁵⁴⁸:
- الرشوة: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام طلب، أو قبل عطية، أو مزية من أي نوع، أو وعدا 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 قفل التحقيق الابتدائي.

- 3- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه .
- 4- احترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم ، وإنجازها على أكمل وجه لتعزيز ودعم ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة .
- 5- الحرص على ممتلكات الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه واستخدامها وصيانتها على الوجه الأكمل .
- 6- الحفاظ على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه التقليل من قيمتها والاحترام لها أثناء أوقات العمل وخارجها
- 7- العمل باستمرار على تنمية معارفه وكفاءاته المهنية والثقافية وزيادة كفاءة أدائه ، كما يلزم بتدريب وتطوير مهارات الموظفين بمعيته .
- 8- التنفيذ الواعي للمعاملات والإجراءات المتعلقة بوظيفته وعدم التباطؤ فيها وخاصة في النواحي التي ترتب على الدولة خسائر أو تكاليف أو أعباء مالية .

⁵⁴⁷ المادة (111) من نفس القانون.

⁵⁴⁸ للمزيد من التوضيح، انظر المواد (159-170) من قانون الجرائم والعقوبات اليمني رقم (12) لسنة 1994 والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 1995.

د. أكرم صالح علي العجي

- استغلال النفوذ: يعد في حكم المرتشي ويعاقب بنفس عقوبته، كل موظف استغل نفوذه العمومي وطلب لنفسه، أو لغيره أو قبل أو اخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي، أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطه عامة
 - الاختلاس والإخلال بواجب الوظيفة: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات، كل موظف عام اختلس مالا من أموال الدولة.
 - الإضرار بمصلحة الدولة: يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن عشر سنوات.
 - العمل المتعارض مع الوظيفة العامة: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة، أو بالغرامة كل موظف عام قام بنفسه أو بواسطة غيره بشراء عقار أو منقول مما طرحه السلطات للبيع، إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته. أو الاشتراك في مقاوله أو مناقصة من الأشغال التي تتصل بأعمال وظيفته. أو استئجار عقار بقصد استغلاله في الدائرة التي يؤدي فيها وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله. وغيرها من العقوبات التي نص عليها قانون الجرائم والعقوبات اليمني...
- بهذا يمكن القول على أن جرائم الفساد في الصور المذكورة تتراوح عقوباتها ما بين السجن سنه أو دفع غرامة مالية وعشر سنوات. وهي عقوبات قليلة، وغير رادعة للفساد.

2- ضعف وقصور أداء الأجهزة الرقابية:

يعتبر عنصر الرقابة أحد العناصر الرئيسية لتصحيح وتقويم الاعوجاج المؤسساتي في القطاع الحكومي إذا تم تفعيلها وتنفيذها، وذلك بما تهدف إليه من تحقيق بناء مؤسساتي سليم وجيد يضمن حدوداً للتجاوزات ويساهم في تطوير الأداء وزيادة الفعالية التنظيمية للوحدات الحكومية⁵⁴⁹.

تعد الرقابة من أبرز وأهم وظائف الإدارة إلى جانب الوظائف الأخرى المعروفة في العملية الإدارية، كالخطيط والتنظيم والتنفيذ، لذا فالرقابة تعتبر صمام الأمان ضد إمكانية تفشي الفساد في الوحدة الإدارية، كما أنها تعتبر الأداة الرئيسة في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، وهي بذلك تعتبر أولى حلقات الإصلاح الإداري⁵⁵⁰، وتقوم بمهمة الرقابة في اليمن أجهزة مختلفة يمكن تقسيمها إلى أجهزة رقابة خارجية تتمثل: في مجلس النواب، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة⁵⁵¹ والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد⁵⁵²؛ وأجهزة رقابة داخلية تتمثل في الإدارات المختصة بالرقابة والتفتيش في وحدات الجهاز الحكومي، إضافة إلى رقابة منظمات المجتمع المدني، ولكي تؤدي هذه الأجهزة دورها كما يجب لا بد من أن تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية. وأن تتصف بالحياد أثناء أدائها لأعمالها، وأن تتوفر لها القوانين والأنظمة واللوائح التي تساعدها على أداء أعمالها بكفاءة وفعالية.

وبالنظر إلى واقع الرقابة في اليمن فأنها تكاد تكون معدومة أو محدودة، ولا تقوم بالدور المنشود الذي أنشئت من أجله، وهذا مما عزز من تفشي ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي. وتقع على مجلس النواب مسئولية دستورية وقانونية في مكافحة الفساد في إطار دوره الرقابي باعتباره الهيئة المسؤولة والمكلفة، إلا أن الواقع

⁵⁴⁹ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح في الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص123.

⁵⁵⁰ حمود عبدالله عقلمان، مرجع سابق، ص114.

⁵⁵¹ للإطلاع على مهام واختصاصات الجهاز أنظر القانون رقم(39) لسنة 1992.

⁵⁵² للمزيد من الإيضاح راجع، القانون رقم(3) لسنة 2006.

د. أكرم صالح علي العجي

العملي يثبت عكس ذلك، حيث أن مجلس النواب اليمني لم يرق إلى الدور المناط بها كهيئة مراقبة لأعمال الحكومة، فدوره الرقابي ضعيف وغير فعال نتيجة للأسباب الآتية:

- هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
- تدني المستوى العلمي لأعضاء مجلس النواب وغياب العناصر الفعالة والمؤهلة.
- ضعف ومحدودية الشفافية ونقص المعلومات من قبل الأجهزة الحكومية.
- سوء توظيف دور الأغلبية.

وفيما يتعلق بالدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، فهناك العديد من الاختلالات القانونية، التي تعيق الجهاز في القيام بالدور المطلوب منه، من هذه الاختلالات أن الجهاز خاضع للجهات الخاضعة لرقابته؛ فنجد مثلاً أنه عندما يكتشف هذا الجهاز المخالفات المالية والإدارية لا يستطيع إحالتها إلى محاكم الأموال العامة والنيابة العامة إلا بعد استئذان الجهة التي توجد فيها هذه المخالفة⁵⁵³، الأمر الذي يؤدي غالباً إلى فقدان هذه القضية من دون إحالتها إلى المحاكم. أيضاً من أهم المآخذ التي تأخذ على هذا القانون، أن رقابته تنحصر فقط في موظفي الإدارة الوسطى والإدارة التنفيذية، هؤلاء الذين يحق إحالتهم إلى محاكم الأموال العامة⁵⁵⁴.

أما بالنسبة إلى القيادات الرئاسية العليا من وكيل ونائب وزير، كل ما يستطاع القيام به هو إحالتهم إلى رئاسة الجمهورية للنظر في أمرهم، من دون أن يكون له الحق في إحالتهم إلى المحكمة⁵⁵⁵. وبالنسبة للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، فإن ما يميزها عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وفقاً للقانون المنظم

⁵⁵³ تنص الفقرة (2) من المادة (15) من قانون الجهاز على أنه (يجب على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاة الجهاز بالقرارات الصادرة بشأن المخالفات الإدارية المحددة بهذا القانون والمخالفات المالية التي تخطر بها من الجهاز أو التي تكتشفها الجهة مصحوبة بمحاضر التحقيق وغيرها من الأوراق والمستندات المتصلة بها وذلك في موعد أقصاه ثلاثين يوماً من تاريخ اكتشاف المخالفة أو من تاريخ إبلاغ الجهاز للجهة المعنية وللجهاز ما يلي " :

أ- أن يطلب من الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها وعلى الجهة أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز. فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيس الجهاز خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل أو الموظف إلى المحاكمة التأديبية وعلى الجهة المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

⁵⁵⁴ تنص الفقرة (7) من المادة (11) من قانون الجهاز على الآتي " عند اكتشاف الجهاز لارتكاب فعل أو امتناع عن فعل يعاقب عليه القانون ويضر بالمصلحة العامة يحق للجهاز أن يضبط المستندات الدالة على ذلك واحاطة الجهة الإدارية المختصة بتقرير كامل مشفوع بالإجراءات القانونية التي يوصي باتخاذها، فإذا تقاعست الجهة الإدارية المختصة عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيلة ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من احاطتها يحق للجهاز احالة الموضوع مع مستنداته إلى الجهات القضائية المختصة مباشرة ويستثنى من هذا الحكم الأفعال المنسوبة إلى الوزراء ونواب الوزراء والمحافظين فيكتفي برفع التقارير عنها الى رئيس مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء ليقدر بشأنها ما يروه مناسبا من الإجراءات.

⁵⁵⁵ الهام المتوكل، في الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، أكتوبر 2009، ص 126.

د. أكرم صالح علي العجي

لها⁵⁵⁶، أن رقابتها موجهة إلى القيادات الإدارية العليا، من الوزير ونائب الوزير والوكلاء. كما إنه ينص على شفافية التقارير التي تعلن عنها هذه الهيئة، لكن من أهم المآخذ على هذا القانون، بصفة مختصرة، أنه في حالة الإقرار بالذمة المالية، يتم توجيهها وتجميعها من القيادات العليا، لكن هذه الإقرارات في الحقيقة لا يوجد لها من الناحية العملية أي قيمة. لماذا؟ لأن الموضوع ينتهي بتجميع هذه الإقرارات فحسب. وهذا يعني أن الهيئة لا تقوم بعمل أي مقارنة بين هذا الإقرار، وبين ما سيكون عليه من ثروة قد تزيد عن هذا الإقرار، وبالتالي فإن هذه الإقرارات تعتبر من ناحية عملية لا وجود لها، أيضاً وبالرغم من أن رقابتها موجة لمحاكمة شاغلي الوظائف الإدارية العليا، إلا أنها لا تستطيع توجيه الاتهام لهم مباشرة، وإنما تمر بإجراءات دستورية معقدة جداً. من هذه الإجراءات أنه لا بد من موافقة رئيس الجمهورية ثم موافقة ثلثي مجلس النواب⁵⁵⁷. الأمر الذي يتأكد معه عدم اختصاص الهيئة في التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في جرائم الفساد، ويقتصر دورها على تقديم تقريرها السنوي إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

وبالنظر إلى تلك الخطوات الرقابية المتعددة المراحل والجهات فلا بد من التأكيد هنا على الأهمية القصوى لدور الرقابة الداخلية التي تتم داخل الجهاز الحكومي نفسه، لقربها من موقع الخلل، ومعرفتها بمواضع الانحراف، وملازمتها لأنماط العمل واختلاف أساليبه باختلاف المؤسسات الحكومية. لذلك " يعتبر الجهاز الإداري هو مصدر الرقابة الإدارية، فهو يراقب نفسه بنفسه، بمستوياته وأجهزته كافة"⁵⁵⁸. لكن الواقع العملي يشير إلى تدني وضعف هذه الرقابة بوحدات الجهاز الحكومي اليمني، وذلك نتيجة لافتقارها للحياد والموضوعية، ولعدم تفعيلها في العديد من الوحدات الإدارية.

ومع هذه الجهات الرقابية التي تقع داخل إطار القطاع العام - وإن كان بعضها يكون خارجاً على الجهاز الحكومي - فإن هناك جهات رقابية خارجية أخرى تقع خارج القطاع العام، ويحق لها مراقبة أدائه، كرقابة وسائل الإعلام المختلفة، ورقابة مؤسسات المجتمع المدني ومنظماته المختلفة، والتي يكون بعضها متخصصاً في مراقبة الفساد. لكن ضعف وتخلي هذه الجهات الرقابية الداخلية منها والخارجية عن ممارسة دورها ومسئولتها ومتابعتها لحالات الفساد، جعل من ممارسة الفساد ظاهرة عادية وبلاءً عاماً يتعسر علاجه.

يتضح مما سبق، أن هذه الأسباب لا تعد وحدها التي ساهمت في تفشي الفساد في وحدات الجهاز الإداري للدولة، فهناك العديد من الأسباب التي كشفت عنها التقارير الدولية منها: القصور المؤسساتي والضعف الديمقراطي، ضعف التنظيم، والاختلالات المالية، وغياب الاستقرار السياسي.... الخ، والتي تعد من الأسباب الرئيسية لتفشي وانتشار الظاهرة، كما أن هذا لا يعود فقط إلى الأسباب ذات الطابع القانوني، ولكنها تعود أساساً لعدم نجاعة الجهاز القانوني، وقلة النصوص الجزية وتعقيدها، إضافة إلى ذلك فإن غياب الإرادة السياسية الحقيقية في الحد من الفساد تعتبر السبب الأكبر لتفاقم المشكلة، وذلك لعدم اتخاذ أية إجراءات عقابية جادة بحق مرتكبي الفساد. وفي ظل هذا الواقع المتردي للجهاز الحكومي اليمني وفي ظل تعدد الأسباب التي أدت إلى ذلك فما هي آثار أو تكاليف الفساد على الدولة والمجتمع؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عنه في الفصل الثالث.

⁵⁵⁶ القانون رقم (3) لسنة 2006.

⁵⁵⁷ الهام المتوكل، مرجع سابق، ص 127.

⁵⁵⁸ صالح بن راشد المعمرى، مرجع سابق، ص 171.

د. أكرم صالح علي العجي



[.]

د. أكرم صالح علي العجي

عادة ما توحى كلمة الفساد بالأضرار التي تلحق بالمجتمع والأفراد، وعلى الرغم من ذلك هناك من يحاول تبرير الفساد حيث يسمونه فساداً منتجاً، ويشير هذا التفسير الإيجابي لظاهرة الفساد إلى القوة التي يتمتع بها أصحاب النفوذ، وقدرتهم على إسكات الأصوات سواء بالإغراء أو التهديد، وتكون النتيجة استمرار الداء⁵⁵⁹، حيث يرى بعض الباحثين والمهتمين بدراسة الظاهرة أن لها آثاراً إيجابية على المستوى السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي والثقافي.

فيرى "جوزيف أيبوفا" أن الفساد يساعد على النمو السياسي والاستقرار، وهذا ما تناوله "كارل فريدريك" في دراسته للباثولوجية السياسية، حيث ذكر أن الفساد بصورة المتعددة شواهد يعتمد عليها مناهضو النظم السياسية وخصوصاً في المجتمعات الديمقراطية، ويعدون بالقضاء عليها إذا ما اقيم بدلا منها نظاماً يكون الفعلاء فيه هم أصحاب السلطة، وبالتالي فإن من وظائف مظاهر الفساد أنها تعد مهدئات داخلية للتوتر الذي يسمح للنظام أن يسير بنجاح⁵⁶⁰.

أما "هنتغتون" فقد رأى أن قدراً من الفساد يمكن أن يساهم في تقدم بعض المجتمعات التقليدية، وقد يساهم الفساد في تحفيز التطور الاقتصادي، وربما يكون وسيلة لتجاوز القوانين التقليدية، أو التنظيم البيروقراطي الذي يعوق التقدم الاقتصادي، حيث رأى أن الرشوة ساهمت في تسريع عجلة نمو الاقتصاد الأمريكي في حقبة السبعينات والثمانينات من القرن التاسع عشر، حيث كان أعضاء الهيئات التشريعية في الولايات وأعضاء المجالس المحلية في المدن، يتقاضون الرشاوى من شركات السكك الحديدية والإنتاج الغذائي والصناعي، مما ساهم في عملية النمو الاقتصادي⁵⁶¹. وزيادة على ذلك فقد ورد في إحدى الدراسات ادعاء مفاده أن الفساد يعمل على زيادة تكوين رأس المال ويزيد من الإستثمار بحجة أن العمولات أو الرشاوى التي يتقاضاها المسئولون سوف يتم توجيهها في قطاع الاستثمار مما يحرك العجلة الاقتصادية⁵⁶².

هذا وقد راجت الآراء التي نادى بإيجابية الفساد فترة من الزمن، إلا أن أنصار هذا الاتجاه بدأوا بالتناقص بسبب ما دلت عليه الدراسات الحديثة من خطأ هذا المفهوم، حيث ثبت أن الفساد يعمل على زيادة تكلفة السلع والخدمات، بالإضافة إلى مساهمته في تدني مستوى جودة الخدمات العامة، بسبب انحراف الموظف العام عن الهدف الأساسي لواجبه وهو خدمة الصالح العام إلى هدف فرعي يتمثل في البحث عن مصلحته الشخصية واقتناص فرص التبريح ومقايضة ما يملك من نفوذ وسلطة مقابل الحصول على منفعة خاصة⁵⁶³.

⁵⁵⁹ خالد عبدالرحمن آل الشيخ، مرجع سابق، ص 64.

⁵⁶⁰ السيد علي شتاء، مرجع سابق، ص 48.

⁵⁶¹ صموئيل هنتغتون، مرجع سابق، ص 89-90.

⁵⁶² (Ros-Ackerman, 'Rcdesigning the state to fight Comuption', Vicw Point(World Bank), No.75, May 1996)

⁵⁶³ عبد المجيد حمد الحراشة، الفساد الإداري دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة لنيل شهادة الماجستير من جامعة اليرموك، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 2003، ص 42، نقلاً عن

د. أكرم صالح علي العجي

والواقع أن التوجه الذي يزعم بأن الفساد كان أو يمكن أن يكون مفيداً يظل رأياً ضعيفاً لعدم وجود أدلة قوية تدعمه، ونرى من خلال التفسير والتحليل المقدمين لظاهرة الفساد في اليمن ، أن هذه الظاهرة قد تجاوزت الحدود، وبلغت مستوى كبيراً من التعقيد، فأفرزت آثاراً بالغة، يصعب تحديدها وقياسها ، ولقد أضحت الظاهرة وباءً ومصدراً خطراً يهدد الدولة، كما نجم عن استشراء الفساد تطوير ممارسات تجسد ما يصطلح عليه باقتناص الدولة، بمعنى استغلال الفرص واستخدام المتنفذون للعديد من الوسائل لتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة. ويعكس ترتيب اليمن وفق مقاييس مؤشرات الفساد الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة، حالة الفساد المستوطن في الجهاز الحكومي، وثبتت المؤشرات مدى تداعي هذا الوباء على الدولة والمجتمع، حيث تسبب انتشار هذه الظاهرة في ظهور خسائر جمة لا يشك أحد فيها، ولكن الآراء تتفاوت حول دقة تقدير التكاليف المترتبة عليها.

ولرصد هذه التكاليف لا بد من الوقوف على الآثار الاقتصادية للفساد (المبحث الأول) و الآثار السياسية والاجتماعية (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الآثار الاقتصادية للفساد

نظراً إلى خطورة الفساد فإنه لا يمر بمجال إلا ويؤدي إلى إضعافه وانتكاسه، وليس الجانب الاقتصادي بمنأى عن هذه التأثيرات السلبية المدمرة، بل قد لا يكون من المبالغة أن الهدف الرئيس للفساد هو المجال الاقتصادي، وأن تأثيراته السلبية في بقية المجالات السياسية والاجتماعية والأمنية والإدارية ما هي إلا بمنزلة إعداد العدة وابتكار الوسائل للانقضاض على المجال الاقتصادي والسيطرة عليه والتحكم في الثروات والاستئثار بالدخول والإيرادات، لتكون في أيدي أقلية من البشر بعد أن يتركوا الفتات للبقية، وهم يثنون تحت وطأة الفقر المدقع والعوز الشائع.

وعلى ضوء الأخطار التي يتركها الفساد على المجال الاقتصادي، أظهرت العديد من الدراسات الصادرة عن المنظمات الدولية المختصة، أن الخسائر الاقتصادية الناتجة عن قضايا الفساد أعاققت معدلات التنمية الاقتصادية في هذه الدول، وأدت إلى ضياع أكثر من 70% من قيمة الموازنات الإجمالية الخاصة بها، وفي هذا الصدد يقول "بيتر أيفن" إن الفساد هو أحد العقبات الرئيسية للتنمية الناجحة، بل العامل الأكثر تدميراً لها، ويضيف أن الضرر الذي يصيب عملية اتخاذ القرار الاقتصادي جراء الفساد يفوق الضرر الاقتصادي الناجم عن تهريب الأموال إلى الخارج على ضخامته⁵⁶⁴.

لذا تعد التكلفة الاقتصادية للفساد باهظة الثمن، لأنه مهما تعددت أسباب الفساد ومكوناته نجد أنها تصب في نهاية المطاف في وعاء واحد يتمثل في الهدر الاقتصادي للموارد المادية والمالية للمجتمع؛ وعادةً ما ينتج عن الفساد آثاراً مباشرة وغير مباشرة، فالآثار المباشرة

Daniel Kaufman and Cherly W.Gray.'Corruption and Development', Finance and Development. Vol 35, No.1, 1998, p.8.

⁵⁶⁴ (عبدالرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص216، نقلاً عن تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2009.

د. أكرم صالح علي العجي

للفساد تتمثل في : الهدر، وسوء استغلال الموارد المتاحة الاستغلال الأمثل، أما الآثار غير المباشرة فهي تتمثل في : الخسائر الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الحصول عليها واستغلالها بما يحقق مصلحة المجتمع.

فالمبالغ التي هُدرت وتهدر اليوم بسبب الفساد المنظم والمقصود لو تم استثمارها بالشكل الصحيح لأدت إلى حدوث إنفاقات متتالية أو ما نسميه بمضاعف الاستهلاك. وهذا الإنفاق سوف يؤدي إلى خلق دخول تراكمية تصل إلى أكثر من أربع مرات من حجم المبالغ المستثمرة، وذلك بتأثير المضاعف وهذا يؤدي إلى خلق فرص عمل أكبر وزيادة في الإنتاج، والأهم من هذا وذاك أن الاستهلاك سوف يؤدي إلى زيادة الاستثمارات، وإلى زيادة الطلب على اليد العاملة العاطلة عن العمل، وإلى خلق المزيد من فرص العمل، فيما لو تم التخلص من الفساد لأدى ذلك إلى زيادة الدخل والإنتاج، وهذا بدوره يرفع من معدل النمو الاقتصادي⁵⁶⁵. وتتجلى أهم الآثار الاقتصادية للفساد بالنسبة للدولة في تشوية موازنتها العامة وإعاقة تحقيق التنمية.

المطلب الأول: - أثر الفساد على الموازنة العامة للدولة

يهدف إعداد الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق الرقابة الدستورية والاقتصادية والمالية على الإنفاق العام والإيرادات العامة، لذا فإن حسن الإدارة المالية يتوقف بالقدر الأكبر على مدى الشفافية التي تتسم بها الموازنة العامة للدولة سواء في الإعداد أو العرض وفي المناقشة والإقرار، فالشفافية تساعد المواطنين على متابعة طرق تدبير شئون الدولة وتسهم في الرقابة على السلطة التنفيذية، وهي تتطلب نشر المعلومات حول المراحل المختلفة للموازنة العامة للدولة، لذا يعد مقدار الشفافية الذي تتسم بها الموازنة العامة للدولة أحد المعايير الأساسية للحكم على حسن الإدارة المالية العامة بجانب فعالية وسلامة السياسات المالية⁵⁶⁶.

تمثل السياسات المالية منظومة الأدوات والإجراءات والسياسات التي تستخدمها الحكومة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وتتمثل هذه السياسات في سياسات الإنفاق العام والإيرادات العامة، والتي تشكل الأركان الأساسية في الموازنة العامة للدولة. لذلك، فإن تقييم فاعلية السياسات المالية في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية إنما يتم من خلال تقييم فاعلية أداء الموازنة، وذلك على اعتبار أن الموازنة العامة هي الخطة المالية السنوية التي تعكس فيها اتجاهات أولويات السياسات المالية للحكومة⁵⁶⁷.

وتتمثل أولويات السياسة المالية في الموازنة العامة للدولة في الآتي:

- تحقيق النمو المستدام والمضطرر والوصول إلى حالة التشغيل الكامل للموارد.

⁵⁶⁵ انفلونزا الفساد، ندوة حوارية، قضايا راهنة، العدد(49) اكتوبر 2009، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، ص25.

⁵⁶⁶ باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص472.

⁵⁶⁷ محمد الأفندي وآخرون، التطورات المالية والنقدية، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2006، منشورات المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، صنعاء ص 138.

د. أكرم صالح علي العجي

• تحقيق الاستقرار الاقتصادي وبما يشجع على ترسيخ مناخ الاستثمار والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

• تحقيق الاستقرار الاجتماعي وضمان عدالة توزيع الدخل ومكافحة الفقر والبطالة. لكن عادةً ما يلعب الفساد دوراً كبيراً في التأثير على النظام المالي لدولة ما بشكل سلبي، فمثلاً قد يكون للرشوة تأثير مباشر وغير مباشر على الموازنة العامة، فالتأثير المباشر للرشوة قد يقود الموظف المرتشي - المكلف بتحصيل الضرائب — إلى تحصيلها بأقل من قيمتها الحقيقية مقابل الحصول على عمولة، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع التهرب الضريبي، مما ينتج عنه عجز في الموازنة العامة للدولة، وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات الضرورية، وكذلك الحال في بقية الإيرادات.

أما التأثير غير المباشر للرشوة فيتمثل في حالة لو تم تعيين أشخاص غير مؤهلين في مناصب إدارية عن طريق الرشوة أو أي وسيلة أخرى، فإن ذلك سيكون له تأثير أيضاً على الموازنة العامة، لأن هؤلاء الموظفين تخصص لهم الرواتب لقاء قيامهم بأعمالهم وبما أن هؤلاء الموظفين غير مؤهلين ولا يؤدون أعمالهم بمهارة فإن ذلك سوف يزيد من التكاليف الإدارية، الأمر الذي بدوره يؤدي إلى زيادة النفقات العامة للدولة. كما أن المساعدات والمعونات التي تمنح للقيام بأغراض محددة أو لتنفيذ مهام محددة، والتي تعتبر أحد موارد الدولة. في أحيان كثيرة يتم استخدامها في غير الغرض الذي منحت من أجله، أو توزع على بعض المسؤولين. وهذا حتماً سوف يؤثر سلباً في النظام المالي للدولة.

عادةً ما يرتبط الفساد السياسي بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد⁵⁶⁸، وإذا كان فقهاء القانون والباحثون قد اختلفوا في تعريف مفهوم الفساد، فإنهم قد اختلفوا أيضاً في تحديد الآثار المترتبة عليه من حيث كونها آثار سلبية أو ايجابية، إلا أنه يمكن القول أن الفساد بشكل عام ينحصر في إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة لتحقيق مصالح ومنافع شخصية أو جماعية، تنعكس سلباً على النمو والتنمية وعلى توزيع الدخل والثروة بشكل غير متساو، وذلك من خلال تعميق التفاوت بين الدخل وسوء الإنفاق الحكومي.

أولاً: أثر الفساد على الموارد العامة

تبين أدبيات المالية العامة أن لتدخل الحكومة في الاقتصاد ثلاثة أدوار رئيسية⁵⁶⁹:

- توجيه الموارد الاقتصادية نحو أفضل الاستخدامات، من خلال تحديد الموارد المتاحة لكل من القطاع العام والخاص، واستخدام الدولة للموارد المتاحة لها بأكفئ صورة ممكنة من

⁵⁶⁸ عبدالرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص221، نقلاً عن، نبوية علي محمود الجندي: "الفساد السياسي في الدول النامية مع دراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية (1941-1978)" رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة السنة الجامعية 1982-1983.

⁵⁶⁹ مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين العدد(101) مجلد(32) لسنة 2010، صادرة عن جامعة الموصل، العراق، ص249.

د. أكرم صالح علي العجي

وجهة نظر المجتمع، وتدخلها في توجيه الموارد التي في حوزة القطاع الخاص، وهذا الدور يشتمل على تصحيح قصور السوق المتمثل بالمعلومات غير الكاملة والمنافسة غير الكاملة أو محدودية الرشادة الاقتصادية، وجميعها تؤدي إلى تخصيص خاطئ للموارد ومن ثم تقييد التنمية.

- استقراره النشاط الاقتصادي المتضمن منع التقلبات في مستوى الإنتاج والأسعار وضمان معدلات تنمية عالية، وكل ذلك بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي الذي قد يعجز نظام السوق عن تحقيقه وعلى هذا فإن هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي يتضمن تحقيق مستو عال من التشغيل، وكذلك استقرار مستويات أسعار السلع والخدمات، فضلاً عن تحقيق توازن ميزان المدفوعات وتحقيق معدلات نمو عالية.

- إعادة توزيع الدخل والثروة من خلال السياسات المالية عن طريق الإيرادات والنفقات العامة، وذلك بفرض ضرائب تصاعديّة على الدخل واستخدام حصيلة تلك الضرائب في تمويل السلع العامة التي تكون منافعتها متاحة للجميع وخاصة أصحاب الدخل المنخفضة. فضلاً عن الإجراءات التنظيمية التي تؤثر في توزيع الدخل والثروة، مثل فرض حدود دنيا للأجور، ومنع الاحتكار وغيرها.

والفساد بأشكاله المختلفة يعيق الحكومة عن تحقيق أدوارها الموصوفة آنفاً، بل يؤدي إلى تشويه اتخاذ القرارات العامة، و إلي اختلال هيكل السياسة الاقتصادية، وإلى تفاقم العجز في الموازنة العامة من سنة إلى أخرى، إضافة إلى سوء استغلال الدين العام و تنامي فوائده.

1- أثر الفساد على الموارد الذاتية :

تتبع أهمية السياسة المالية من كونها تهدف إلى تحقيق أهداف الخطط والبرامج والاستراتيجيات التنموية، كما تستهدف تعزيز وتعميق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وإحداث حراك في مختلف المجالات التنموية والاقتصادية والإدارية، وبما يكفل رفع مستوى المعيشة والحد من ظاهرة الفقر وتهيئة بيئة جاذبة للاستثمار⁵⁷⁰، وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة التي تحتلها السياسة المالية وعلاقتها بتعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي والقطاعي وتحقيق النمو الاقتصادي، إلا أن الوثائق الحكومية المختلفة والدراسات الاقتصادية المختلفة تشير إلى الخطورة المحيطة بالاقتصاد الوطني جراء وجود العديد من الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها السياسة المالية بشقيها الإيرادي والإنفاقي، حيث لا تزال الموازنة العامة للدولة تعتمد على النفط الخام كمصدر رئيس للدخل الحكومي بما يمثله ذلك من تحد كبير لواضعي السياسة المالية، وبالأخص بعد التراجع الكبير الذي يشهده إنتاج النفط في اليمن، ومحدودية الاكتشافات النفطية الجديدة، إلى جانب تزايد حساسية القطاع النفطي للتغيرات في الأسواق العالمية، فضلاً عن النمو السنوي الكبير في جانب الإنفاق العام، وبالذات الإنفاق الحتمي مثل نفقات الأجور والمرتبات لموظفي القطاع الحكومي، و نفقات التشغيل اللازمة

⁵⁷⁰ محمد الأفتدي وآخرون، التطورات الاقتصادية، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2007، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، ص 63.

د. أكرم صالح علي العجي

لإدارة المرافق العامة وخدمات البنى التحتية ، وتواضع معدلات النمو للنفقات الاستثمارية اللازمة لدعم فرص النمو الاقتصادي الكلي وتحفيز بيئة الاستثمار.

— يظهر الفساد جلياً في حالة تجنب دفع التكاليف أو تخفيض الأسعار، وخاصة في مجال جباية الضرائب التي تعد من وظائف الدولة الأساسية. ولما كان فرض الضريبة يمر بمراحل عديدة بدء من موافقة مجلس النواب عليها وانتهاء بفرض الضريبة، مروراً بوضع الأسس التنظيمية لها، فإن ذلك يفسح المجال لوجود اجتهادات لتفسير القوانين والتعليمات، وذلك بسبب عدم الوضوح أحياناً، أو عندما يترك الأمر لتقدير الموظفين الحكوميين في أحيان أخرى، ومن ثم فإن المكلف بأداء الضريبة يجد فرصة لاستغلال الموظف، أو سوء أمانته، لتجنب العبء الضريبي كلياً أو جزئياً⁵⁷¹.

لذا فإن الفساد يسبب خسائر في الإيرادات العمومية⁵⁷² عندما يتخذ شكل التهرب من دفع الضرائب أو الحصول على إعفاءات جمركية غير مشروعة مقابل دفع الرشاوى والعمولات إلى الموظفين المكلفين بتحصيل هذه الموارد، ومن الممكن أن يكون للفساد، عواقب معاكسة على الميزانية، جراء تأثيره على الحصيلة الضريبية أو النفطية، ونتيجة لهذا تهدر العديد من الإيرادات الحكومية، الأمر الذي بدوره يؤثر على الأداء الاقتصادي للدولة. ومن خلال مراجعة البيانات والمؤشرات المالية للفترة 2005-2012 والموضحة في الجدول رقم (22)، يمكن تقييم أداء السياسة المالية وبيان انعكاسات الفساد على الموارد الذاتية (الإيرادات الضريبية وغير الضريبية) .

⁵⁷¹ سوزان-روز أكرمان، مرجع سابق، ص58.

⁵⁷² (تعرف الإيرادات العامة " بكونها مجموعة الأموال التي تحصل عليها السلطات العامة لتنفيذ السياسات المالية المرسومة، والإنفاق على المرافق والمشروعات العامة " للمزيد من الإيضاح أنظر: سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أو ما كراف، الطبعة الأولى 2009، المملكة المغربية، سطات، ص13.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (22) يبين واقع الإيرادات العامة والعجز السنوي في الموازنة العامة للدول خلال الفترة 2005-2012 (المبالغ بالترليون ريال)⁵⁷³

| المؤشر العام | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 |
|--|---------|----------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| الإيرادات العامة | 2.490.2 | 1.720.9 | 1.844.5 | 1.348.2 | 2.027.8 | 1.460.5 | 1.484.6 | 1.145.2 |
| الإنفاق العام | 2.813.8 | 2.097.4 | 2.115.2 | 1.848.3 | 2.248.2 | 1.738.2 | 1.420.6 | 1.194.4 |
| العجز و الفائض | -323.6 | -376 | -270 | -500 | -220 | -277 | 640 | -492 |
| الإيرادات الضريبية | 527.5 | 376.0 | 454.6 | 409.5 | 371.4 | 315.4 | 266.4 | 284.4 |
| الإيرادات غير الضريبية | 1.917.1 | 1.312.7 | 1.320.0 | 868.5 | 1.606.9 | 1.098.5 | 1.165.5 | 860.8 |
| نسبة العجز و(الفائض) إلى الناتج المحلي | %4.6 | %5.17 | %4.25 | %8.35 | %3.8 | %4.7 | (%1.44) | %1.04 |
| نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة | %21.9 | %21.8 | %24.6 | %30.5 | %18.3 | %21.9 | %17.9 | %24.8 |
| نسبة الإيرادات غير الضريبية إلى الإيرادات العامة | %76.9 | %76.2 | %71.5 | %64.7 | %79.2 | %75.20 | %78.5 | %75.2 |
| معدل نمو الإيرادات العامة | %44.4 | %(-6.7) | %37.5 | %(-33.8) | %38.8 | %(-1.6) | %29.6 | %41 |
| معدل نمو الإيرادات الضريبية | %40 | %(-17) | %11 | %10.2 | %17.8 | %18.4 | %(-6.3) | %18.4 |
| معدل نمو الإيرادات غير الضريبية | %46 | %(-0.56) | %52 | %(-45.9) | %46.2 | %(-5.7) | %43.9 | %50.5 |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق يتضح الآتي:

1- تراجع معدل نمو الإيرادات العامة حيث بلغ معدل نمو الإيرادات خلال 2005 (41%) ليصل في 2006 إلى (29.9%) ثم انخفض إلى (-1.6%) في 2007 وارتفع في 2008

⁵⁷³ (الجدول من تصميم الباحث بالاعتماد على الآتي:

- نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد(39)، الربع الأول 2010، والعدد(46) الربع الرابع 2011، منشورات وزارة المالية، قطاع التخطيط والإحصاء والمتابعة.
- حسين مانع، عشرون عاماً من إنجازات وزارة المالية، المالية مجله فصلية تصدر عن وزارة المالية، العدد (138) يونيو 2010، اليمن، ص 17.
- مجلة الرقابة الأعداد (18) 2009، (21-22) 2010، (27-28-29-30) 2012، مرجع سابق.

د. أكرم صالح علي العجي

إلى (38.8%) ثم انخفض إلى (-33.8%) في 2009 ووصل خلال عام 2010 إلى (37.5%) ثم عاد إلى (-6.7%) في 2011، ثم ارتفع إلى (44.4%) في 2012، الأمر الذي يتأكد معه أن تراجع وتذبذب نمو وحجم الإيرادات العامة خلال فترة الدراسة يعود إلى تفشي ظاهرة الفساد، كما يعود ذلك إلى أسباب وعوامل أدائية تعاني منها أجهزة تحصيل الموارد⁵⁷⁴. إضافة إلى أن التحسن النسبي في حصيلة الموارد العامة المحقق خلال عام 2012، لم يكن في معظمه نتيجة لجهود مبذولة في تحصيل الموارد الذاتية أو لتراجع ظاهرة الفساد. وإنما يعود في جانب كبير منه إلى إيرادات استثنائية تحققت خلال سنة 2012 بمبلغ (658) مليار ريال مقابل فوارق المنتجات النفطية والغاز المنزلي المقدم لبلادنا من قبل الحكومة السعودية، وقرض صندوق النقد الدولي المخصص لدعم الموازنة العامة⁵⁷⁵.

2- هشاشة وضعف السياسات المالية المتبعة من قبل الحكومة، وقصور واضح في هيكل السياسات الاقتصادية والمالية، حيث ما تزال الإيرادات غير الضريبية (النفط والغاز) هي المصدر الرئيسي للدخل الحكومي وتتراوح نسبتها ما بين (71%-76%) من إجمالي الموارد العامة خلال الفترة 2005-2012. الأمر الذي يشير إلى هشاشة الاستقرار والاستدامة المالية لاعتماد الموازنات في جانبها الإيرادي على مصادر غير مستقرة وغير آمنة لا تحقق الاستقرار والاستدامة المالية.

3- تدني وتذبذب معدل النمو الحقيقي للإيرادات غير الضريبية (الإيرادات النفطية) حيث وقد أصبح معدل النمو سالباً نتيجة تراجع إنتاج كمية النفط من (117) مليون برميل لعام 2007 إلى (61,5) مليون برميل في 2012 وبنقص (38,5) مليون برميل مقارنة بعام 2011⁵⁷⁶، غير أن ارتفاع الأسعار العالمية للنفط الخام قد عوضاً النقص في الكميات المنتجة من النفط وهو الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مساهمة الإنتاج النفطي في الناتج المحلي الإجمالي وبنسبة تتراوح ما بين (35%-24%) من الناتج المحلي.

4- رغم ارتفاع نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الموارد العامة، إلا أن قطاع النفط يمثل مرتعاً خصباً للفساد بدءاً بالتعظيم الرسمي الشديد على البيانات الفعلية لاحتياطياته، مروراً ببيانات وعمليات إنتاجه وتصديره، و انتهاءً بالبيانات المتعلقة بعائداته. وهو ما أكدته منظمة الشفافية الدولية في تقريرها لعام 2004 بأن "اليمن ضمن 14 دولة نفطية في العالم متهمه بإخفاء جانب كبير من عائداتها النفطية في جيوب مديري الشركات الغربية المنتجة

⁵⁷⁴ (عبدالصمد أمين عبدالله، الإصلاحات الهيكلية ومفاعلاتها نحو المالية العامة دراسة تطبيقية للموازنة العامة للجمهورية اليمنية (1996-2005)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتصرف، جامعة تونس المنار، تونس، 2009، ص139.

⁵⁷⁵ بيان الرقابة السنوي للعام 2012، مجلة الرقابة، العدد (33-34) ديسمبر 2013، مجلة فصلية تصدر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، 44.

⁵⁷⁶ نفس المرجع، ص40.

د. أكرم صالح علي العجي

والوسطاء، والمسؤولين المحليين⁵⁷⁷، كما أن الزيادة في الإيرادات النفطية كانت تؤدي إلى إلغاء الموازنة المقررة والسماح بالإنفاق خارج الموازنة على مجالات لا وجود لها في الموازنة. ولذلك فإن الموازنة المقررة تستبدل بموازنة بديلة مختلفة تماماً يعبر عنها بالاعتماد الإضافي، والذي في الغالب يتناقض مع توجهات وبنود الموازنة العامة⁵⁷⁸.

5- تدني مساهمة الإيرادات الضريبية في الموارد العامة حيث بلغت نسبة مساهمتها في الموارد العامة خلال الفترة 2005-2012 ما بين (17.9% - 30.5%)، كما يتسم معدل النمو السنوي بالضعف والتذبذب، وذلك نتيجة لعدة أسباب منها وجود العديد من الاختلالات القانونية والتنظيمية والإدارية مما نتج عن ذلك اتساع حجم التهرب الضريبي في الأنشطة التجارية والصناعية ففي عام 2008، مثلاً بلغ عدد الاقراوات الضريبية المقدمة (187,431) إقراراً ضريبياً وبما نسبته (25.8%) من المستهدفين وتمت أعمال المحاسبة والربط الضريبي لعدد (149,549) مكلفاً، وبما نسبته (32%) من المستهدفين، وتمت المحاسبة للمكلفين بصورة تقديرية عدا (1002) مكلف تم محاسبتهم وفقاً لحسابات منتظمة يمثلون نسبة (0.7%) فقط من إجمالي المكلفين، وهذا الوضع يشير إلى أن الاعتماد على المحاسبة التقديرية لا تزال تمثل الأساس في عملية المحاسبة الضريبية، والاستثناء هو المحاسبة على أساس الحسابات المنتظمة، وهذه المؤشرات تؤكد أن الطاقة الضريبية غير المستغلة في الأنشطة التجارية والصناعية كبيرة⁵⁷⁹.

كما أن الإعفاءات الجمركية قد حرمت الخزينة العامة للدولة مئات المليارات من الريالات سنوياً، فعلى سبيل المثال بلغت قيمة الواردات المعفاة التابعة للشركات النفطية، وذلك تحت نظام السماح المؤقت خلال عام 2007 مبلغ (220) مليار ريال فيما بلغت قيمة الإعفاءات الجمركية والضريبة الممنوحة للشركات النفطية ومقاولي الباطن التابعين لها، وكذلك الإعفاءات الخاصة بالمشاريع الحكومية مبلغ (774) مليار ريال خلال العام 2006⁵⁸⁰، الأمر الذي نتج عنه تدني مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة.

6- يعد عجز الموازنة من المؤشرات المالية المهمة، وذلك لبيان الموقف المالي للدولة، وقد لعب الفساد الإداري والمالي الدور الأكبر في عجز الموازنة العامة للدولة في اليمن. لكن ارتفاع مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة قد جعل عجز الموازنة في الحدود الآمنة، حيث وقد حققت الموازنة العامة في 2005 عجزاً بنسبة (1.04%) من الناتج المحلي الإجمالي ثم تحول هذا العجز إلى فائض ونسبة (1.44%) في 2006 ثم ارتفعت نسبة العجز إلى (4.7%) في لعام 2007، ثم انخفضت نسبة العجز إلى (3.8%) في 2008 ثم ارتفعت نسبة العجز إلى مستوى قياسي خلال عام 2009 وبنسبة (8.35%) من الناتج المحلي

⁵⁷⁷ يحيى صالح محسن، مرجع سابق، ص 174.

⁵⁷⁸ سيف مهيوب العسلي، إصلاح المالية العامة في اليمن، المؤتمر الاقتصادي اليمني، مرجع سابق، ص 292.

⁵⁷⁹ علي محمد الوافي، السياسات الضريبية، المؤتمر الاقتصادي اليمني، مرجع سابق، ص 319.

⁵⁸⁰ نفس المرجع، ص 318.

د. أكرم صالح علي العجي

الإجمالي ثم تراجع نسبة العجز إلى (4.25%) و(5.7%) و(4.6%) خلال الفترة 2010 — 2012 على التوالي، الأمر الذي يتأكد معه أن العجز أصبح خطراً يهدد اعتبارات التوازن والاستقرار الاقتصادي، وإمكانية التمويل الحقيقية المتاحة للحكومة نتيجة للسياسات الانفاقية التوسعية في النفقات الجارية (نفقات التشغيل)، والتي لا تعود بفائدة على التنمية، والتي عادة ما يتم تغطيتها عن طريق الإصدار النقدي الأمر الذي نتج عنه تدهور قيمة الريال مقابل الدولار وارتفاع كلفة الاقتراض.

ومما هو جدير بالذكر أن استمرار تحقيق الموازنة العامة للدولة عجزاً سنوياً أصبح ظاهرة سنوية تتفاقم حدتها سنة إثر أخرى سواء كأرقام مطلقة، أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك نتيجة الإخفاق في تنمية الموارد الذاتية بشكل عام، والإيرادات الضريبية والجمركية بشكل خاص، وكذلك نتيجة إلى الارتفاع المستمر لأعباء الدين المحلي جراء النمو المتصاعد في إجمالي رصيد قيمة، والتي وصلت إلى (2,084,7) مليار ريال خلال العام المالي 2012 وبزيادة قدرها (439,3) مليار وبنسبة (26.7%) عن العام 2011، وذلك بسبب اعتماد تمويل العجز على أذون الخزانة وهو ما ساهم أيضاً في تدني مساهمة القطاع المصرفي في مجال التنمية، وحرمان القطاع الخاص من أحد أهم مصادره في تمويل مشاريعه، لتصبح ودائع البنوك مصدراً أساسياً لتمويل العجز⁵⁸¹ الناتج عن اتساع الفجوة القائمة بين إجمالي كل من الموارد العامة والإنفاق العام.

2- أثر الفساد على الدين العام :

يقاس نجاح وفعالية السياسة المالية للدولة بالقدر الذي تسهم فيه النفقات في زيادة التشغيل وامتصاص فائض العمالة بالمجتمع، ومدى قدرتها على توليد المزيد من الإيرادات العامة في الأجلين المتوسط والطويل، ويرتبط ذلك بما يسمى بفكرة الاقتدار المالي للدولة، والتي تعني مدى قدرة الاقتصاد على تحمل مستوى الدين العام⁵⁸² و معدل نموه، وإمكانية خدمة هذا الدين في كافة الظروف والاحتمالات المختلفة⁵⁸³، و تتوقف القدرة على تحمل الدين على ثلاثة عناصر، سعر الفائدة ومعدل النمو الاقتصادي ونسبة العجز الصافي للموازنة (بعد طرح مدفوعات الفائدة) إلى إجمالي الناتج القومي. لذا فإن معدل النمو الحقيقي دالة في معدل نمو الدين العام يؤثر فيه كما يتأثر به، ويرجع السبب الرئيسي في ازدياد قيمة الدين

⁵⁸¹ بيان الرقابة السنوي بشأن نتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2012، مجلة الرقابة العدد (33-34) ديسمبر 2013، منشورات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص51.

⁵⁸² (يقصد بالدين العام " تلك المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات الإدارية العامة في الدولة للغير نتيجة اقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة في ظروف طارئة مع التعهد بالسداد بعد فترة زمنية قادمة ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط إنشاء هذا الدين"، محمد علي صالح جبران، مشكلة الدين العام في الجمهورية اليمنية، مجلة شؤون العصر، العدد (47-48) أكتوبر مارس 2013، منشورات المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، صنعاء، ص223.

⁵⁸³ (عبد الفتاح الجبالي، الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2008، ص19.

د. أكرم صالح علي العجي

العام الحكومي والاهتمام بإدارته إلى الزيادة المستمرة في عجز الموازنة العامة للدولة والتي ترجع بدورها لزيادة معدل نمو الإنفاق بحجم يفوق معدل النمو في الإيرادات العامة⁵⁸⁴.

وعليه فإن الدين العام يعد وسيلة هامة من وسائل تمويل النفقات العامة، كما يمثل مصدراً هاماً من مصادر تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، وعلى الرغم من كونه مصدراً تمويلياً هاماً، إلا أنه يترتب عليه تكاليف وأعباء على المجتمع نتيجة للعبء المتولد من استخدام ذلك الدين⁵⁸⁵. لهذا فإن أثر الفساد على الدين العام لا يتمثل في تزايد حجم الدين بقدر ما يتعلق بمعدل نمو أعبائه ومدى علاقته بمعدل نمو الناتج المحلي، فكلما كان معدل نمو أعباء الدين أكبر من معدل نمو الناتج المحلي دل على سوء استخدام ذلك الدين وعلى زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة من حيث التهام أعباء خدمة الدين على الجزء الأكبر من الإنفاق العام الحكومي، وبحسب التقارير السنوية للجهاز المركز للرقابة والمحاسبة فقد بلغ إجمالي الدين العام بشقية (الداخلي والخارجي) حتى 31-12-2010 مبلغ (2578) مليار ريال وبنسبة (40.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، ثم ارتفع الرصيد إلى (3,181) مليار ريال حتى نهاية العام 2011 وبنسبة (49%) من الناتج المحلي الإجمالي، ثم ارتفع رصيده إلى (3789) مليار ريال في نهاية العام 2012 وبنسبة (58%) من الناتج المحلي الإجمالي، متجاوزاً بذلك الحد المتعارف عليه عالمياً - وفقاً للمعايير العالمية - (50%)⁵⁸⁶، وللمزيد من الإيضاح نورد الآتبي:-

2.1- الدين الخارجي: إن حاجة الاقتصاد اليمني وبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري - الذي تم انتهاجه منذ عام 1995 - قد استدعى البحث عن قروض ومنح، وقد حظيت اليمن بالعديد من القروض والمنح لمواجهة وتنفيذ برامجها التنموية، حيث وقد بلغ إجمالي رصيد المديونية الخارجية القائمة والمرحلة من سنوات سابقة حتى 31-12-2011 (6.073.302.310) مليار دولار وبنسبة (21%) من الناتج المحلي. فيما بلغ المستخدم من إجمالي قيمة القروض المتاحة مبلغ (10.628.390.806) مليار دولار وبنسبة (82.2%) من إجمالي قيمة القروض المتاحة، بينما بلغ غير المستخدم من هذه القروض مبلغ (2.300.119.380) مليار دولار وبنسبة (17.8%) من قيمة القروض المتاحة. وفي السياق نفسه فقد ارتفع رصيد المديونية الخارجية حتى نهاية العام 2012 إلى (7,232) مليار دولار.

⁵⁸⁴ (باسم نعيم عوض، مرجع سابق، ص 461.

⁵⁸⁵ عبدالرحمن المحبشي، المسؤولية الاجتماعية في الرقابة على الدين العام، مجلة الرقابة العدد(16) يونيو 2009، مرجع سابق، ص 13.

⁵⁸⁶ (للمزيد من التفاصيل عن أنظر:

- تقرير الجهاز المركزي عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2012، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 194.

- مجلس النواب، تقرير اللجنة الخاصة المكلفة بتقييم أداء الحكومة في الجوانب الاقتصادية والمالية والأمنية، 2013، ص 12.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجبي

وللوقوف على رصيد وحركية هذه المديونية سنكتفي بالإشارة إليها حتى 31-12-2011 من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (23) يوضح مركز القروض حتى 31-12-2011 (المبالغ بالدولار)⁵⁸⁷

| النسبة إلى قيمة القروض | المبلغ بالدولار | مركز القروض الخارجية |
|------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| 100% | 12,928,510.187 | قيمة القروض |
| 82.2% | 10,628,390,806 | القروض المستخدمة |
| 17.8% | 2,300,119,380 | القروض الغير مستخدمة |
| 30.30% | 3,918,339,657 | اقساط القروض المدفوعة حتى 31-12-2011 |
| 13.20% | 1,706,028,075 | اقساط فوائد القروض |
| 7.15% | 925.272.726 | اقساط القروض المستحقة حتى 31-12-2011 |
| 46.19% | 6,073,302,310 | إجمالي رصيد المديونية من القروض |

يتضح من الجدول السابق أن نسبة 17.8% من إجمالي القروض لم تستخدم الأمر الذي يشير إلى العشوائية في الاستخدام وعدم الاستفادة القصوى من هذه القروض، كما أن عدم التزام الدولة بسداد اعباء الدين في مواعيد استحقاقها أدى إلى إعادة جدولة فوائد متأخرات السداد بضمها إلى أصل الدين، وبذلك فإن الفائدة المقدرة على أصل الدين ستدفع أيضاً على الفوائد المعاد جدولتها التي أصبحت جزءاً منه.

إضافة إلى ذلك فقد أشارت التقارير السنوية للحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، الصادرة عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى أهم مظاهر الخلل والقصور في استخدام القروض الخارجية، والتي تتمثل في الآتي:

- انخفاض كفاءة السحب من القروض الخارجية من عام إلى آخر بالإضافة إلى استمرار الانخفاض في قيمة المسحوبات السنوية من القروض منذ فترة الخطة الخمسية الثالثة (2006-2010)، حيث تشير البيانات المالية إلى نقص قيمة القروض من مبلغ (32.617.994.765) ريال عام 2009 إلى (27.997.424.632) ريال عام 2010، ومن ثم إلى مبلغ (14.980.462.632) ريال عام 2011 ونسبة نقص (46.5%) إلى الموارد الفعلية عام 2010، وبمقارنة نسب المسحوبات إلى المقدر "المعتمد بالموازنة" خلال الأعوام " 2008-2007 - 2010-2009 - 2011- " والبالغة نسبتها

⁵⁸⁷ الجدول من اعداد الباحث بالاستناد على، التقرير التحليلي عن الدين العام والمساعدات الخارجية حتى 31-12-2011، البنك المركزي اليمني، قطاع العمليات المصرفية الخارجية والبحوث، الإدارة العامة للقروض والمساعدات الخارجية، وحدة إدارة الدين والتحليل المالي، ص28. إحصائية مالية الحكومة، نشره فصلية تصدرها وزارة المالية، العدد السادس والأربعون، الربع الرابع العدد (46)، قطاع التخطيط والإحصاء والمتابعة، الإدارة العامة للإحصاء والدراسات الإقتصادية، ص8.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

(%49.7)، (%26.9)، (%39.6)، (%44.2)، (%31.5) على التوالي⁵⁸⁸، يتضح أن كفاءة السحب قد انخفضت عما كانت عليه عام 2007.

أما بخصوص الزيادة في قيمة المسحوبات من القروض في عام 2012 فقد أشار تقرير الجهاز المركزي عن الحساب الختامي للموازنة العامة، إلى أن الزيادة في قيمة المسحوبات من القروض المعتمدة خلال العام، التي بلغت مقدارها مبلغ (39.397.324.323) ريال وبنسبة (%185.9) عن تقديرات الموازنة البالغة (45.863.415.000)، لم تكن ناتجة عن كفاءة السحب من القروض، حيث وهذه الزيادة تمثل موارد من قرض الصندوق العربي، وقرض صندوق النقد الدولي المخصصين لتمويل عجز الموازنة والبالغة قيمتها (75.237.441.579) ريال⁵⁸⁹، وهذا يشير إلى أن هناك نقص وليس زيادة في المسحوبات من القروض، وقد بلغ إجمالي هذا النقص مبلغ (35.840.117.256) ريال وبنسبة (%78.2) من التقديرات المعتمدة بالموازنة، بمعنى أن نسبة المسحوبات لا تمثل إلا (%21.8) من المعتمد. ويمكن إيضاح ذلك من خلال الجدول الآتي:

جدول رقم (24) يبين نسبة القروض المسحوبة من المعتمد بالموازنات العامة للأعوام من 2007-2012 (المبالغ بالريال)⁵⁹⁰

| السنة المالية | المبلغ المعتمد بالموازنة | المبلغ المسحوب | النقص أو الزيادة عن المعتمد بالموازنة | نسبة المسحوب |
|---------------|--------------------------|----------------|---------------------------------------|--------------|
| 2007 | 14.513.215.000 | 7.213.067.855 | 7.300.147.145 | %49.7 |
| 2008 | 48.434.476.000 | 13.028.874.044 | 35.405.601.956 | %26.9 |
| 2009 | 57.452.424.000 | 22.751.159.904 | 34.701.126.096 | %39.6 |
| 2010 | 63.330.846.000 | 27.997.424.632 | 35.333.421.368 | %44.2 |
| 2011 | 47.980.462.956 | 14.980.462.956 | 33.000.000.000 | %31.5 |
| 2012 | 45.863.415.000 | 10.023.297.744 | 35.840.117.256 | %21.8 |

⁵⁸⁸ مجلة الرقابة العدد (27-28)، مرجع سابق، ص 49-50. تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2011، القسم الثاني، الجزء الثاني الدين العام والمنح الخارجية، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص 154.

⁵⁸⁹ تقرير الجهاز عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للعام 2012، مرجع سابق، ص 183.

⁵⁹⁰ ملاحظة تم إدراج المسحوبات الفعلية من القروض المعتمدة بموازنة العام المالي 2012 بعد استبعاد مسحوبات قرضي الصندوق العربي وصندوق النقد الدولي والبالغة قيمتها مبلغ (75.237.441.579) ريال. الجدول من إعداد الباحث بالاستناد على:

- مجلة الرقابة الأعداد، (27-28) 2012، مرجع سابق.
- التقرير التحليلي عن الدين العام والمساعدات الخارجية، مرجع سابق.
- تقرير الحساب الختامي للدولة للأعوام 2010، 2011، 2012. مرجع سابق.

د. أكرم صالح علي العجي

- تعتبر ضعف القدرة الاستيعابية للقروض إحدى مظاهر الفساد المرتبطة بالقائمين على هذه الموارد وبعتراف الجهات الرقابية، حيث إن معظم هذه القروض لم يتم توجيهها التوجيه الأمثل، فعلى سبيل المثال فقد أورد التقرير السنوي عن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2010، بعض من وحدات الجهاز الحكومي، التي رصدت لها اعتمادات من الموارد المتاحة لها من القروض الخارجية ضمن الموازنة العامة للدولة، ولم تتمكن من استيعاب كامل الاعتمادات المرصودة لها البالغة (51.032.539.000) ريال بما نسبته (80.5%) من إجمالي تقديرات الموارد المرصودة من القروض الخارجية ضمن الموازنة، حيث بلغ إجمالي المبالغ المستوعبة في تلك الجهات خلال العام 2010 مبلغ (27.180.574.097) ريال بما نسبته (53.2%) من إجمالي تقديرات الموارد المرصودة لها من القروض الخارجية . ولتوضيح ذلك نرفق الجدول رقم (25).

جدول رقم (25) يبين سوء استخدام القروض في بعض الجهات خلال عام 2010⁵⁹¹

| الجهة | قيمة القرض المتاح | المستخدم الفعلي | نسبة الاستخدام % |
|-------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| وزارة التخطيط والتعاون الدولي | 6.816.604.000 | 6.372.717.795 | 93.49% |
| وزارة التربية والتعليم | 5.175.860.000 | 1.449.929.577 | 28.01% |
| وزارة التعليم الفني والمهني | 2.870.849.000 | 922.141.855 | 32.12% |
| وزارة الأشغال العامة والطرق | 19.150.019.000 | 9.701.863.373 | 50.66% |
| وزارة الزراعة والري | 4.675.706.000 | 2.456.007.987 | 52.53% |
| وزارة الثروة السمكية | 2.003.886.000 | 1.383.198.844 | 69.03% |
| وزارة المياه والبيئة | 10.339.615.000 | 4.894.714.666 | 47.34% |
| الإجمالي | 51.032.539.000 | 27.180.574.097 | 53.2% |

يتضح من خلال بيانات الجدول السابق تفاوت نسبة استخدام القروض من جهة إلى أخرى حسب القدرة الاستيعابية للقرض، وبشكل عام هناك تدن وقصور في استيعاب القروض خلال عامي 2010 -2011-2012، حيث وقد أوضح تقرير الجهاز المركزي لمراجعة الحساب الختامي للدولة للعام المالي 2010-2011 أن هناك (6) جهات حكومية لم تتمكن من استيعاب القروض المتاحة لها وبنسبة (100%)، كما كشف تقرير الجهاز للعام 2012 عن (4) جهات لم تتمكن هي الأخرى من استيعاب القروض المتاحة لها وبنسبة (100%) وهي — جامعة صنعاء، جامعة عدن، مصلحة خفر السواحل، وزارة الصحة العامة والسكان-

⁵⁹¹ التقرير السنوي للحساب الختامي للعام 2010، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 151.

د. أكرم صالح علي العجي

وبإجمالي مبلغ (4.140.500.000) ريال⁵⁹²، مما انعكس سلباً على تنفيذ مشاريع البرامج الاستثمارية لخطط التنمية.

- انخفاض استخدام القروض في أوقاتها المحددة قد رفع من رصيد المديونية بالمقارنة مع ارتفاع اسعارها بالعملات الاجنبية للدائنين، الأمر الذي نتج عنه ارتفاع الفوائد المستحقة على هذه القروض، حيث وقد بلغ إجمالي الرصيد التراكمي للفوائد المسددة حتى 31-12-2011 مبلغ (1,706,028,075) مليار دولار وبنسبة (8.4%) من إجمالي قيمة القروض المسحوبة حتى نهاية العام المالي 2011. ووفقاً لتقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للعام 2012 فإن إجمالي قيمة الفوائد المسددة عن القروض الخارجية حتى 31-12-2012 مبلغ (15.592.267.640) ريال، ومع هذا فإن أقساط وفوائد القروض المسددة خلال عام 2012 وفقاً لبيانات البنك المركزي والحساب الختامي لا تمثل سداداً لكامل الأقساط والفوائد المستحقة، حيث تظهر تلك البيانات أن متأخرات الأقساط والفوائد بلغت خلال العام 2012 (17.685.735) دولار⁵⁹³.

2.2- الدين الداخلي: يعتبر الدين الداخلي أحد المصادر أو الموارد التي تعتمد عليها الحكومة اليمنية كأحد أدوات السياسة النقدية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية الرامية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي أبرزها⁵⁹⁴:

- تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بوسيلة غير تضخمية.

- امتصاص فائض السيولة كوسيلة نقدية للحد من التضخم والسيطرة عليه.

وبحسب البيانات الواردة في التقرير السنوي للبنك المركزي اليمني فقد بلغ رصيد الدين الداخلي حتى 13-12-2011 مبلغ (1881.9) مليار ريال بما نسبته (29%) من الناتج الإجمالي المحلي مقابل (20.7%) عام 2010⁵⁹⁵. ثم ارتفعت هذه النسبة إلى (34%) وبإجمالي رصيد (2235.12) مليار حتى 31-12-2012⁵⁹⁶. وتتمثل تكاليف الفساد بالنسبة للقروض الداخلية في الآتي:

- الارتفاع المستمر في قيمة صافي الدين العام الداخلي حيث ارتفعت قيمته من (428) مليار ريال في عام 2005 ليصل إلى (2235.12) مليار في 2012 بزيادة قدرها (1807.12) مليار وبنسبة (422.2%)، بما يتعارض مع خطط التنمية والتي توصي بترشيد الاقتراض المحلي.

⁵⁹² التقرير السنوي للحساب الختامي للعام 2012، مرجع سابق، ص 184.

⁵⁹³ نفس المرجع، ص 185.

⁵⁹⁴ محمد الأفندي وآخرون، التطورات الاقتصادية، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2003، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، ص 48؛ أحمد عبدالرحمن السماوي، أذون الخزانة أداة مالية ونقدية ضرورية وخطوة متقدمة نحو إنشاء سوق للأوراق المالية، مجلة دراسات اقتصادية، مجلة فصلية تصدر عن المؤتمر الشعبي العام، العدد (10) 2004، ص 137.

⁵⁹⁵ مجلة الرقابة العدد (29-30) مرجع سابق، ص 43.

⁵⁹⁶ تقرير الحساب الختامي للعام 2012، مرجع سابق، ص 188.

د. أكرم صالح علي العجي

- تصاعد الأعباء السنوية المترتبة على المديونية الداخلية وما تشكله من ضغوط متزايدة على الموازنة العامة للدولة جراء استمرار اعباء خدمة الدين العام الداخلي، حيث بلغت خلال الأعوام من 2006 وحتى 2010 على التوالي مبلغ (76.4) مليار ريال، ومبلغ (87.3) مليار ريال، ثم ارتفعت إلى مبلغ (115) مليار خلال 2008، ثم انخفضت إلى مبلغ (113) مليار ريال في 2009، ثم مبلغ (148.2) مليار ريال في 2010، لترتفع في عام 2011 إلى مبلغ (218.1) مليار ريال بزيادة نسبتها (185.5%) مقارنة بعام 2006 ونسبة زيادة (47%) مقارنة بعام 2010.⁵⁹⁷ ثم ارتفعت إلى مبلغ (397.570.011.142) ريال خلال عام 2012 بزيادة نسبتها (18.2%) عن عام 2011، وبما نسبته (16%) من إجمالي الإيرادات المحققة خلال نفس العام والبالغة (2.490.196.205.485) ريال⁵⁹⁸، الأمر الذي يشكل عائقاً كبيراً أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نتيجة لاستحواذ تلك الفوائد على نسبة كبيرة من الإيرادات العامة، وبالتالي فإن عجز الموازنة يعد انعكاساً لفوائد الدين العام.
- يعد أحد أهداف الدين العام الداخلي سحب السيولة النقدية أو الفائض النقدي من أيدي الجمهور والقطاع الخاص، والملاحظ أن هذا الهدف لم يتحقق حيث أن معظم الإصدارات للسندات وأذون الخزانة تم استيعابها من قبل البنوك وصناديق التقاعد والمؤسسات العامة، مقابل تدني مشاركة الأفراد والقطاع الخاص في شراء أذون الخزانة، حيث بلغ رصيد المديونية القائمة لصالح هذه الفئة من الدين الداخلي حتى 2012-12-31 ما نسبته (3%) مقابل (97%) لصالح البنوك وصناديق التقاعد والمؤسسات العامة، علماً بأن استثمارات هذه الجهات تمثل التزامات مستحقة على بعض تلك الجهات لصالح وزارة المالية والتمثلة بمستحقات الخزينة العامة من فائض الأرباح والرسوم الضريبية، وأخرى تمثل اعتمادات مرصودة لتنفيذ بعض المشاريع المستهدفة في برنامجها الاستثماري مما أثر سلباً على وضع المالية العامة للدولة، وعلى قدرة تلك الوحدات في تنفيذ برامجها التنموية .
- اقتصر المعاملات المالية الخاصة بأذون الخزانة والسندات على دفع فوائد القروض دون سداد أصل الاقتراض أو الحصول على موارد منها، الأمر الذي يشير إلى انعدام الجدوى من استخدام السندات والأذونات قصيرة الأجل، نظراً لتركها آثاراً سلبية، بعكس المستهدف منها والنتيجة عن تحولها إلى وسيلة لضخ المزيد من السيولة النقدية بدلاً عن امتصاص الفائض من السيولة النقدية المعروضة⁵⁹⁹. إضافة إلى تزايد مخاطر أعباء خدمة الدين العام المحلي عام بعد آخر وخاصة فيما يتعلق بفوائد السندات والأذونات قصيرة الأجل في ظل عدم سداد أصل الدين المتراكم والبالغ (2235.12) مليار ريال حتى 2012-12-31.
- تشكل أذون الخزانة أحد أهم معوقات الإستثمار في اليمن حيث عملت على تحويل الفوائض المالية المدخرة في القطاع المصرفي والمؤسسات المالية من القنوات الاستثمارية إلى

⁵⁹⁷ (تقرير الرقابة السنوي للعام المالي 2011، القسم الأول، مرجع سابق، ص 14.

⁵⁹⁸ (تقرير الحساب الختامي للعام 2012، ص 187.

⁵⁹⁹ (التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للعام 2010، مرجع سابق، ص 154، التقرير السنوي لعام 2011، مرجع سابق، ص 158.

د. أكرم صالح علي العجي

قنوات الإنفاق الجاري، فضلاً عن اكتتاز هذه الأموال في صورة احتياطات مالية مجمدة داخل البنك المركزي اليمني. كما أن سياسة أذون الخزانة قد عرقلت أنشطة جهات ومؤسسات وصناديق حكومية أنشئت للقيام بأهداف محددة ولخدمة قطاعات اقتصادية؛ وعلى رأس هذه المؤسسات والصناديق صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي، وبنك التسليف الزراعي وغيرها، حيث تشير البيانات والإحصاءات الرسمية الصادرة عن البنك المركزي إلى أن بنك التسليف التعاوني الزراعي، والذي لا يتعدى رأس ماله (240) مليون ريال، يستثمر ما قيمته (434) مليون ريال في شراء أذون الخزانة في العام 2003، مما يعني خروجه عن الأهداف العامة التي وجد من أجلها⁶⁰⁰. وبناءً على ذلك يتضح أن الدين الداخلي قد أسهم وبشكل كبير في ضياع فرص استثمارية كبيرة على الاقتصاد الوطني، ومثلت منافساً خطيراً للاستثمار في اليمن.

من هنا نرى أن اعتماد الدولة المتزايد على القروض الخارجية، وكذلك نتيجة لتدني استخدام هذه القروض و سوء استغلالها قد أدى إلى زيادة تسرب جزء متزايد من الدخل المحلي إلى الخارج في صورة سداد ووفاء بالالتزامات، كما أن زيادة عبء التمويل المحلي قد ضاعف الأعباء التي تتحملها الموازنة من جهة؛ وأثر سلباً على حوافز الاستثمارات الخاصة بسبب ارتفاع كلفة الاقتراض، وأن ارتفاع نسبة الفوائد غالباً ما تشير إلى أن حجم العجز في الموازنة ما هو إلا انعكاس لتزايد وتراكم الفوائد على التمويل من المصادر المحلية والخارجية .

ثانياً: أثر الفساد على الإنفاق الحكومي

الإنفاق العام هو عبارة عن مبلغ نقدي تصرفه الدولة بصدد أداء مهامها السيادية والإدارية المتمثلة في تقديم الخدمات العامة (الأمن والصحة والسكنية العامة... الخ) أي أنها مجمل الأعمال التي تدفع الدولة بالإنفاق عليها كإبرام العقود للحصول على مستلزمات من سلع مدنية وعسكرية (مواد خام و سلع كاملة التصنيع) والخدمات -عمل الأفراد - بهدف تحقيق المصلحة العامة⁶⁰¹.

إلا أن انتشار الفساد كظاهرة إجرامية له آثار سلبية على الإنفاق العام، حيث يترتب على انتشاره وشيوعه في القطاع الحكومي آثاراً على تخصيص النفقات العامة، إذ يتم توجيه الجزء الأكبر من الإنفاق على الأنشطة والمشاريع غير المجدية التي ليس لها أية أولوية أو حاجة؛ ولا صلة لها بالحاجات الحقيقية للمجتمع، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق وليس أكبر نفع ممكن منه. وعليه فإنه يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع ما، سوء تخصيص لموارد هذا المجتمع، لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع، ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخى، وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من

⁶⁰⁰ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2003، مرجع سابق، ص 120.

⁶⁰¹ (نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحة، "دراسة تحليلية"، دار إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012، ص 269. نقلاً عن: مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2004، ص 193.

د. أكرم صالح علي العجي

الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة، أو يكون الإنفاق عليها ليس بالدرجة الكافية، كالإنفاق على القطاع الزراعي والصناعي، وباقي القطاعات الإنتاجية الأخرى، أو الإنفاق على تحسين مستوى المناطق النائية⁶⁰².

لذا، فإن الفساد يؤثر على حجم وبنية الإنفاق الحكومي، فالمسؤولون الحكوميون الفاسدون قد يفضلون أنواع الإنفاق التي تسمح لهم بجمع الرشاوى، والمحافظة على سريتها. وتشير العديد من الدراسات في هذا المجال إلى أن الإنفاق الكبير على بنود متخصصة شراء الصواريخ وإنشاء الجسور، والتي يصعب تقدير قيمتها السوقية المضبوطة تفضي إلى إتاحة مزيد من الفرص المربحة للفساد.

وفي الواقع فإن وضع وتنفيذ الموازنة العامة للدولة تفترض إجراءات واتخاذ قرارات واسعة وضخمة. من هنا فإن الخيارات المتعلقة بحجم الموازنة وطريقة توزيعها عادةً ما تتلاءم مع الأشكال المختلفة للفساد، وذلك لأن المفسدون يحرفون تخصيص الموازنة بما يلائم مصالحهم ويؤمن لهم الحصول على الرشاوى⁶⁰³.

كما ترى الأدبيات النظرية أن الفساد يؤدي إلى زيادة الإنفاق العسكري على الدفاع، وقد كشفت الدراسات التجريبية عن وجود علاقة موجبه بين مؤشرات الفساد وارتفاع مستوى الإنفاق العسكري، نظراً لما يتضمنه هذا النوع من الإنفاق من عناصر يصعب على هيئة المراقبة أو المجالس التشريعية الحكم على مصداقيتها، وما يوفره من فرص كبيرة للرشوة من خلال ادعاءات السلطة ضرورة السرية في صفقات السلاح. ومن ناحية أخرى أوضحت الدراسات وجود علاقة سالبة بين الإنفاق العسكري ومعدلات النمو بسبب الطابع الاستهلاكي الذي يتسم به هذا النوع من الإنفاق ودوره في تحويل الموارد بعيداً عن أوجه الاستثمار المجدي⁶⁰⁴.

ومن الأهمية البحث في بنية الإنفاق العام، وطريقة توزيع النفقات بين القطاعات العامة.

1- بنية الإنفاق العام:

يرى أنصار الفكر المالي التقليدي⁶⁰⁵ أن السياسة المالية السليمة هي التي تقوم على ضغط

⁶⁰² أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية الطبعة الأولى، 2012، ص78، نزيه عبد المقصود محمد مبارك، الفساد الاقتصادي أسبابه - أشكاله - آثاره - آليات مكافحته دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2013، ص 113-114.

⁶⁰³ مفيد ذنون يونس، مرجع سابق، ص 250.

⁶⁰⁴ جورج العبد، العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية، في الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص 225.

⁶⁰⁵ في عرف النظرية المالية التقليدية تعتبر النفقة العامة أداة استهلاكية لا إنتاجية وعبارة عن هوة سحيقة لا قعر لها تبتلع بداخلها جزءاً هاماً من الدخل القومي مما يحد من فعالية الادخار والإنتاج وبالتالي من دور المبادرة الخاصة. أنظر: سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة اوماكراف، توزيع مكتبة الرشاد، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، ص 27.

د. أكرم صالح علي العجي

الإفناق العام إلى أقل حد ممكن، ووفقاً لقول "Say" إن خير الموازنات أقلها حجماً⁶⁰⁶. ولبيان طبيعة الإفناق العام وأغراضه فقد أسهب علماء المالية العامة في وضع تقسيمات متعددة للنفقات العامة، حيث تم تقسيم النفقات العامة من ناحية الأغراض المباشرة لها إلى عدة أنواع، نفقات عادية وغير عادية، بالإضافة إلى النفقات الجارية والاستثمارية، وإلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية⁶⁰⁷. وحسب التقرير الصادر عن خبراء الأمم المتحدة فإن النفقات الحكومية تنقسم إلى⁶⁰⁸:

- النفقات الجارية (نفقات التسيير): وهي عبارة عن تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية وتستهدف تسيير النشاط العادي للدولة في مختلف المجالات كالمرتبات والأجور ونفقات الصيانة وغيرها.

- النفقات الرأسمالية (نفقات التجهيز): وهي عبارة عن النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية أو بمعنى آخر هي النفقات المتعلقة بالمشروعات الاستثمارية وتجديد الثروة القومية.

نظراً لارتفاع إيرادات النفط المتأتية جراء الارتفاعات السعرية فقد اتجهت الحكومة اليمنية نحو السياسات الإنفاقية التوسعية، حيث ارتفعت نسبة الإفناق العام من الناتج المحلي من 34% عام 2004 إلى 44% عام 2008، وبنسبة 38% في المتوسط خلال الفترة 2004-2008، ويشكل ارتفاع النفقات الجارية المصدر الأول لزيادة الإفناق العام، حيث بلغت نسبة الإفناق الجاري من الناتج المحلي 31% في المتوسط خلال الفترة 2002-2008⁶⁰⁹، كما بلغت نسبة النفقات الجارية عام 2010 (82.7%) من إجمالي الإفناق العام، وبما نسبة (27.5%) من الناتج المحلي⁶¹⁰. لترتفع النسبة إلى 35% خلال عام 2012 وبيجمالي مبلغ (2,462,9) مليار ريال.

وبصورة مناقضة، فإن نسبة الإفناق الاستثماري ظلت متدنية ومنخفضة سنوياً وبنحو 7% من الناتج المحلي خلال الفترة من 2002-2008. كما تراجعته نسبته خلال العام 2010 (5.3%) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ثم تراجعته هذه النسبة إلى 4.3% خلال العام 2012، بالإضافة إلى هذه النسبة المنخفضة للإفناق الاستثماري فإن التنفيذ الفعلي للموازنة الاستثمارية يسفر وبشكل مستمر عن صافي وفر بلغ خلال السنوات الأربع الأولى من الخطة الخمسية (2006-2009) مبلغ (580) مليار ريال وبنسبة (30%) من إجمالي الربط المقدر

⁶⁰⁶ حمزة محمد شاهر، المالية العامة، دراسة نظرية وتطبيقية على النظام المالي اليمني مقارنة ببعض الدول، الجزء الأول، النفقات العامة، دار الكتاب، صنعاء، 1997، ص50.

⁶⁰⁷ لمزيد من التفاصيل حول تقسيمات الإفناق العام واغراضها أنظر: حمزة شاهر، مرجع سابق، ص 6-10.

⁶⁰⁸ نيكولا أشرف شالي، مرجع سابق، ص 269-270. حمزة شاهر، مرجع سابق، ص 9.

⁶⁰⁹ مجموعة باحثين، اليمن 2020 سيناريوهات المستقبل، مؤسسة فريدريش إبيرت الألمانية، مكتب اليمن 2010، ص 9.

⁶¹⁰ بيان الرقابة السنوي للعام 2010، مجلة الرقابة، العدد (27-28) يونيو 2012، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، ص43.

د. أكرم صالح علي العجي

لتلك السنوات الأربع البالغ (1909.6) مليار ريال، ليصل قيمة هذا الوفر في عام 2010 إلى مبلغ (190) مليار ريال، وبنسبة (36%) من الربط المقدر⁶¹¹، فيما بلغ صافي الوفر خلال 2012 مبلغ (221.8) مليار ريال⁶¹². الأمر الذي يؤثر على مسار معدل النمو الاقتصادي في البلد، كما أنه يعكس مدى الاختلال المالي الذي تعاني منه الموازنة العامة للدولة حيث ترتفع حصة الإنفاق الجاري (نفقات التسيير) على حساب الإنفاق الترموي (نفقات التجهيز)، وهو الأمر الذي يثير مشكلة الاستخدام الأكفأ للموارد.

يتضح مما سبق أن الإنفاق الحكومي العام يتسم بالنمو المتسارع، غير أن هذا النمو لم يكن له أثر فعال على تحقيق الانتعاش الاقتصادي وتحسين مناخ الاستثمار وزيادة فرص الشغل، ويكمن السبب أن تخصيصات هذا الإنفاق لم تكن كفؤة وموجهة نحو المجالات ذات الصلة المباشرة بمتطلبات الانعاش الاقتصادي، وهذا ما يبدو واضحاً من خلال الآتي:

■ استحوذت النفقات الجارية على النسبة الأكبر بين مكونات الإنفاق العام في اليمن، وبنسبة تصل إلى أكثر من 90% من إجمالي عام الإنفاق في عام 2008، و82.7% من إجمالي عام الإنفاق في 2010، وبما نسبته 27.5% من الناتج المحلي، ليرتفع خلال عام 2011 و 2012 بمعدل سنوي بلغ (7%) و(16%) على التوالي، حيث بلغت نسبة (90.1%) من إجمالي الإنفاق العام خلال عام 2011 وبنسبة (29%) من الناتج المحلي الإجمالي⁶¹³، وبنسبة (87,57%) خلال عام 2012⁶¹⁴، على حساب تراجع النفقات الاستثمارية والرأسمالية والتي تراجعت عن مستواها لعام 2010 بنسبة تصل إلى (50%) عام 2011 و (58%) عام 2012، كما إن فاعلية الإنفاق وكفاءة الإنفاق الاستثماري مازالت متواضعة، ومدنية نتيجة لوجود العديد من المظاهر السلبية المرتبطة بعملية الإنفاق الاستثماري، مثل تضمين بنود الإنفاق الاستثماري نفقات ذات طابع استهلاكي وترفي وخاصة الإنفاق على الأثاث والمكاتب ووسائل النقل وبنسب كبيرة من إجمالي عام الإنفاق الاستثماري، وهذا ما يجعل نسبة النفقات الإنمائية إلى إجمالي النفقات العامة تنخفض من (13%) عام 2010 إلى (6%) و (5.5%) خلال عامي 2011 و 2012 على التوالي، الأمر الذي يجعل من تراجع مستوى الخدمات الأساسية أمراً مؤكداً، وبالتالي يزيد وضع البيئة الاستثمارية سوءاً، مما يشكل قيداً حقيقياً على تشجيع الاستثمار المحلي وجذب الاستثمار الأجنبي من ناحية وبالتالي على إمكانية تحفيز النمو من ناحية ثانية، وهذا ما ترتب عليه زيادة معاناة المجتمع من ناحية ثالثة⁶¹⁵. ولبيان ذلك نرفق الجدول الآتي:

⁶¹¹ بيان الرقابة السنوي، مجلة الرقابة، مرجع سابق، ص 44.

⁶¹² مجلة الرقابة، العدد (33-34)، 2013، مرجع سابق، ص 50.

⁶¹³ بيان الرقابة السنوي المقدم إلى مجلس النواب بشأن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2011، مجلة الرقابة، العدد (29-30) ديسمبر 2012، منشورات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 35.

⁶¹⁴ تقرير الحساب الختامي للعام 2012، مرجع سابق، ص 53 — 54.

⁶¹⁵ البيان المالي لمشاريع الموازنات العامة للسنة المالية 2013.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (26) يبين حجم النفقات الجارية مقارنة بالنفقات الاستثمارية على مستوى السلطة المركزية والمحلية للفترة من 2007-2012⁶¹⁶

| السنة المالية | إجمالي عام الانفاق الحكومي (الانفاق الفعلي) | إجمالي النفقات الجارية (نفقات التسيير) | إجمالي الإنفاق الاستثماري | نسبة النفقات التشغيلية إلى إجمالي عام الإنفاق |
|---------------|---|--|---------------------------|---|
| 2007 | 1.754.781.548.474 | 1.351.181.792.324 | 380425.961.146 | %77 |
| 2008 | 2.248.165.998.210 | 1.865.977.778.514 | 355.276.938.243 | %83 |
| 2009 | 1.848.085.329.000 | 1.478.468.263.200 | 347.617.065.800 | %80 |
| 2010 | 2,115,427,737,371 | 1.750.121.176.000 | 340.229.280.000 | %82.7 |
| 2011 | 2.097.352.884.691 | 1.889.714.949.106 | 148.244.087.804 | %90.1 |
| 2012 | 2.813.835.113.480 | 2.462.928.263.240 | 301.265.543.053 | %87.53 |

من خلال استقراء بيانات الجدول السابق يتضح هيمنة النفقات الجارية (نفقات التسيير) على الإنفاق العام على حساب النفقات الاستثمارية، الأمر الذي نرى معه أن الموازنة العامة للدولة مثلت في الواقع موازنة نفقات جارية، ويعد هذا أحد مظاهر الاختلال في السياسات المالية العامة للدولة مما يتطلب إعادة النظر في السياسة المالية وتحسين استخدام الموارد المالية المتاحة. وضرورة إعادة هيكلة الإنفاق العام لصالح الإنفاق الاستثماري بما يتوافق مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

■ استمرار ارتفاع قيمة دعم الحكومة للمشتقات النفطية الأمر الذي أدى إلى ارتفاع وتيرة نشاط حركة التهريب من جهة وزيادة الكميات المستهلكة محلياً من جهة أخرى. حيث بلغ حجم الدعم عامي 2008 — 2009 (759.3 - 442) مليار ريال على التوالي، فيما بلغ قيمة الدعم الحكومي خلال العام 2010 مبلغ (557.508) مليار بنسبة زيادة (43%) عن قيمة الدعم للعام 2009 وقد شكلت تكلفة دعم الوقود للفترة نفسها 2008 — 2009 - 2010 إلى الناتج المحلي نسبة 15.2% - 7.6% - 9% والى الموازنة 34.0%، 22.5%، و يستحوذ الدعم على (32%) من إجمالي الإنفاق الجاري للعام 2010⁶¹⁷، فيما بلغ إجمالي دعم المشتقات النفطية خلال العام المالي 2011 مبلغ (535,138,244,669) ريال وبنسبة زيادة (159.87%) من إجمالي ربط الموازنة والبالغ

⁶¹⁶ الجدول من اعداد الباحث بالاستناد على تقارير الحساب الختامي للدولة للأعوام 2010، 2011، 2012، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مرجع سابق.

⁶¹⁷ أحمد سعيد الدهي، سياسات الدعم في اليمن، المؤتمر الاقتصادي اليمني، اليمن الاقتصاد والمستقبل، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010، ص 16، مجلة الرقابة العدد (27-28)، مرجع سابق، 43.

د. أكرم صالح علي العجي

(205,921.737,000) ريال⁶¹⁸، ثم ارتفعت قيمة الدعم إلى (638.955.303.585) ريال بزيادة نسبة 19.3% مقارنة بالعام 2011 ونسبة 26% من إجمالي الإنفاق الجاري للعام 2012⁶¹⁹.

تأسيساً على ذلك نرى أن استمرار الدعم الحكومي للمشتقات النفطية في ظل ضعف ومحدود الرقابة، قد أدى إلى فشل سياسيات الدعم في ضمان وفعالية وصوله إلى مستحقيه من الفقراء، نتيجة لاستغلال تلك السياسيات من قبل مافيا الفساد، والتي تسعى للربح السريع من خلال تهريب النفط المدعوم وخصوصاً مادة الديزل (المازوت) وبيعه في الأسواق المحلية بأسعار مرتفعة خصوصاً خلال مراحل الأزمات التي عاشتها اليمن، أو بيعه في الأسواق الخارجية محققاً بذلك أرباحاً طائلة. وبحسب تصريحات المدير التنفيذي لشركة النفط اليمنية فإن التقديرات الرسمية لكميات الديزل المهربة شهرياً تصل إلى مائة ألف طن، لتبلغ خسارة الدولة جراء عمليات تهريب الديزل ما يقارب (816) مليون دولار سنوياً، وبمعدل (68) مليون دولار شهرياً⁶²⁰.

ما يجب الإشارة إليه هو أن مادة الديزل تعد أكثر المشتقات النفطية عرضة للتهريب نتيجة لما تحظى به من دعم، حيث وقد حظيت هذه المادة خلال الفترة 2010-2011-2012 بنسبة (57.48%)، (58.54%)، (59.40%) على التوالي من إجمالي مبلغ دعم المشتقات النفطية. وللمزيد من الإيضاح انظر الجدول الآتي

⁶¹⁸ تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2011، القسم الثاني، الجزء الثاني، الاستخدامات، إعداد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 220.

⁶¹⁹ مجلة الرقابة، العدد (33-34)، مرجع سابق، ص 49.

⁶²⁰ عمر الأرحبي، المدير التنفيذي لشركة النفط اليمنية، صحيفة الشارع، العدد (31)، 10 يناير 2008، صنعاء، ص 3.

جدول رقم (27) يوضح تفاصيل دعم المشتقات النفطية خلال عامي 2010-2012⁶²¹

| 2012 | 2011 | 2010 | المواد المدعومة من قبل الحكومة |
|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|
| 112.277.685.552 | 126.690.313.817 | 134.488.663.473 | مادة البنزين |
| 15.732.373.348 | 16.901.413.017 | 11.152.936.556 | مادة الكيروسين |
| 379.583.440.988 | 327.293.702.350 | 311.825.245.201 | مادة الديزل (المازوت) |
| 114.326.587.608 | 81.643.535.063 | 87.310.778.430 | دعم مادة المازوت |
| 17.035.216.109 | 6.569.968.829 | 4.138.535.558 | دعم مادة الغاز |
| 638.955.303.585 | 559.098.933.076 | 557.508.219.697 | إجمالي عام الدعم |

■ الارتفاع المستمر في الإنفاق على المرتبات والأجور إلى نسب كبيرة تصل في المتوسط إلى أكثر من 30% من إجمالي الإنفاق العام، وما يقرب من 50% من النفقات الجارية في العام 2008⁶²². فيما بلغ إجمالي عام الإنفاق على القوى البشرية في العام 2010 مبلغ (345.917.745.507) ريال بزيادة مبلغ (42.214.413.830) ريال عن العام 2009، وبنسبة (13.90%) عن الاستخدامات الفعلية للعام 2009، والبالغة (318.703.331.667) ريال، ثم ارتفع الإنفاق إلى (401.117.187.435) ريال خلال عام 2011، وبنسبة زيادة (15.95%) عن الإنفاق الفعلي للعام 2010، فيما بلغ إجمالي الإنفاق على القوى البشرية خلال 2012 مبلغ (484.778.223.281) ريال، وبنسبة زيادة (20.8%) عن إجمالي عام الإنفاق خلال 2011. ومن خلال الوقوف على الإنفاق الفعلي لهذا المبلغ تبين استحواذ وزارتا الدفاع والداخلية على مبلغ (268.432.102.751) ريال، وبنسبة (77.60%) من إجمالي الاستخدامات الفعلية للعام 2010⁶²³، ومبلغ (319.371.331.285) ريال خلال العام المالي 2011، وبنسبة (80%) من إجمالي عام الإنفاق الفعلي خلال العام نفسه⁶²⁴، وعلى مبلغ (389.569.263.816) ريال، وبنسبة

⁶²¹ للمزيد من التفاصيل انظر:

- التقرير السنوي للحساب الختامي للدولة لعام 2010، قسم الاستخدامات، مرجع سابق، ص 207.
- تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2011، القسم الثاني، الجزء الثالث، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 22،

- تقرير الحساب الختامي للعام 2012، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 60-61.

⁶²² سيف العسلي، اصلاح المالية العامة في اليمن، المؤتمر الاقتصادي اليمني، اليمن الاقتصاد والمستقبل، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010، ص 68.

⁶²³ تقرير الحساب الختامي للعام 2010، الجزء الثالث، الاستخدامات، مرجع سابق، ص 185.

⁶²⁴ تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2011، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 189.

د. أكرم صالح علي العجي

(80%) من إجمالي الاستخدامات الفعلية للعام 2012⁶²⁵. بينما بقية الجهات الحكومية يبلغ استخداماتها الفعلية لنفس النوع (المرتبات والأجور) بما نسبته (22.40%) و (20%) و (20%) على التوالي لنفس الفترة.

من هنا نرى أن استحواذ قطاع الدفاع والأمن على نسب عالية من الإنفاق على المرتبات والأجور يعد انعكاساً لظاهرة الجنود الوهميين وإلى الاختلالات الكبيرة التي يعاني منها القطاع. كما أن الإنفاق على المرتبات والأجور قد شهد تصاعداً ملحوظاً خلال سنوات تطبيق الاستراتيجية الوطنية للمرتبات والأجور سواءً كأرقام مطلقة أو كنسبة لإجمالي الإنفاق العام، فقد حظي هذا النوع من الإنفاق خلال العام المالي 2004 - باعتباره العام السابق لتطبيق الاستراتيجية - بمبلغ (293.5) مليار ريال ليرتفع في عام 2011 إلى مبلغ (401.1) ريال بزيادة نسبتها (136.6%) مقارنة بعام 2004، وبما نسبته (37.6%) من إجمالي الإنفاق الجاري⁶²⁶، و على الرغم من ارتفاع نسبة الإنفاق على القوى البشرية، إلا أنها لا تشير إلى تحسن في مستوى الخدمات العامة. ويرجع ذلك إلى تفشي عدد من مظاهر الفساد أهمها التضخم الكبير في حجم القوى البشرية، والازدواج الوظيفي، والموظفين الوهميين. ومن الواضح أن الزيادة الكبيرة في النفقات العامة في اليمن كانت نتيجة للزيادة الكبيرة في الإيرادات العامة وخصوصاً الإيرادات النفطية.

■ الارتفاع المستمر والمتصاعد في الإنفاق على اكتساب المركبات ووسائل النقل، بما يتعارض مع توجهات الحكومة نحو مبدأ ترشيد الإنفاق والحد منه، حيث ارتفع مبلغ الإنفاق على هذا النوع من النفقات من (3,8) مليار ريال في عام 2007 ليصل إلى (5,2) مليار في عام 2008⁶²⁷، فيما ارتفع حجم الإنفاق خلال عام 2010 بنسبة (56%) مقارنة بعام 2009⁶²⁸، ليتأكد معه سعي الحكومة في إعاقه جهود التنمية عبر الإنفاق المستمر والمتصاعد لهذا النوع من النفقات، والتي تستحوذ عليه فئة معينة في المجتمع، وبما يتعارض مع خطط التنمية.

2- سوء توزيع النفقات بين القطاعات العامة:

يعتبر الإنفاق العام للدولة أحد المؤشرات الهامة التي تبين مدى تحسن الخدمات التي تقوم

⁶²⁵ تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام 2012، أجور وتعويضات العاملين، مرجع سابق، ص 215.

⁶²⁶ بيان الرقابة السنوي المقدم إلى مجلس النواب بشأن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2011، مجلة الرقابة، العدد (29-30) ديسمبر 2012، منشورات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 36.

⁶²⁷ بيان الرقابة السنوي المقدم لمجلس النواب بشأن مراجعة الحساب الختامي للدولة للعام المالي 2008، مجلة الرقابة، العدد (18) ديسمبر 2009، منشورات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 33.

⁶²⁸ بيان الرقابة السنوي المقدم إلى مجلس النواب بشأن مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 2010، مجلة الرقابة، العدد (27-28)، مرجع سابق، ص 44.

د. أكرم صالح علي العجي

بها الدول⁶²⁹، وتتقتضي المنفعة العامة تحقيق العدالة في توزيع النفقات العامة، بمعنى أنه يجب على الدولة ألا تقوم بتخصيص اعتمادات ضخمة لبعض القطاعات، مقابل تخصيص اعتمادات ضئيلة للقطاعات الأخرى.

وعلى الرغم من أن الإنفاق العام هو إحدى الآليات التي تستخدم من قبل الحكومة لإشباع الحاجات العامة، وتحقيق النفع العام، وتوفير الرعاية الاجتماعية؛ إلا أن عملية توزيع النفقات العامة بين وحدات القطاع العام في اليمن تعاني العديد من الاختلالات في التوجيه، حيث تستأثر بعض القطاعات على نسب مرتفعة من إجمالي عام الإنفاق مقابل تدني نسب الإنفاق على بعض القطاعات الأخرى، مما انعكس حجم هذا الإنفاق على جودة الخدمات التي تقدمها القطاعات ذات نسب الإنفاق المنخفضة. وللمزيد من التوضيح نرفق الجدول رقم (28) لبيان التفاوت في توزيع النفقات بين وحدات القطاع العام.

جدول رقم (28) التوزيع النسبي للنفقات العامة على مستوى القطاعات من إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة 2007-2012 (%)⁶³⁰

⁶²⁹ (النشرة الفصلية للمستجدات الاقتصادية، العديدين الرابع عشر والخامس عشر، مارس ويونيو 2007، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، صنعاء، ص 25.

⁶³⁰ (للمزيد من التفاصيل انظر:

- نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد السادس والأربعون — الربع الرابع 2011، وزارة المالية، اليمن، صنعاء، ص 89.
- نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد الخمسون — الربع الرابع 2012، وزارة المالية، اليمن، صنعاء ص 74.

وتتكون القطاعات العامة من القطاعات الفرعية التالية:

- ← قطاع خدمات الجمهور: يشمل عدد (30) جهة أو مصلحة حكومية ابتداء من (رئاسة الجمهورية وانتهاءً بالهيئة العامة لأبحاث علوم البحر والأحياء المائية).
- ← قطاع الدفاع: يشمل وزارة الدفاع بمكوناتها فقط.
- ← قطاع الأمن والنظام: يشمل سبع جهات (الداخلية — الهجرة والجوازات - هيئات السلطة القضائية- مصلحة السجون- الأمن السياسي- خفر السواحل — الأمن القومي) .
- ← قطاع الشؤون الاقتصادية: يشمل سبع جهات وكل جهة يندرج تحتها العديد من المصالح الحكومية وتتمثل هذه الجهات (الشؤون الاقتصادية العامة، الزراعة والصيد البحري، الوقود والطاقة، الصناعة والتجارة، النقل، الاتصالات، صناعات أخرى).
- ← قطاع حماية البيئة: يشمل ثلاث جهات (وزارة المياه والبيئة، الهيئة العامة لحماية البيئة، الهيئة العامة للمواصفات والمقاييس).
- ← قطاع شؤون الإسكان والمجتمع: يشمل خمس جهات (وزارة الأشغال، امانة العاصمة، مصلحة المساحة، المجلس الوطني للسكان، الهيئة العامة للموارد المائية).
- ← قطاع الصحة: يشمل ثمان جهات (وزارة الصحة، مستشفى الكويت، مركز علاج الأورام، مركز مختبرات الصحة العامة، مجلس الأمومة والطفولة، الهيئة العام للأدوية، اعانة العلاج في الخارج).
- ← قطاع التعليم: يشمل 32 جهة وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والتعليم الفني والمؤسسات التعليمية (10 جامعات، 11كلية، 5معاهد، 3 مراكز).

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| القطاع | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| خدمات الجمهور | 23.73 | 20.15 | 17.96 | 18.10 | 19.56 | 22.94 |
| الدفاع | 15.55 | 13.22 | 15.59 | 15.03 | 16.43 | 11.54 |
| الأمن والنظام | 6.62 | 5.89 | 7.02 | 6.49 | 7.70 | 6.25 |
| الشؤون الاقتصادية | 26.98 | 36.80 | 26.84 | 31.50 | 28.13 | 14.56 |
| حماية البيئة | 1.72 | 1.17 | 1.59 | 1.30 | 0.15 | 0.55 |
| شؤون الاسكان والمجتمع | 5.11 | 4.53 | 5.58 | 5.18 | 3.05 | 1.23 |
| الصحة | 3.38 | 3.12 | 4.05 | 3.6 | 3.69 | 4.55 |
| التعليم | 14.31 | 12.98 | 16.32 | 14.09 | 15.95 | 15.51 |
| الحماية الاجتماعية | 0.24 | 0.23 | 2.59 | 2.35 | 2.53 | 2.03 |
| الترفيه والثقافة | 1.16 | 1.00 | 1.27 | 1.13 | 0.92 | 1.33 |

من خلال استقراء بيانات الجدول رقم (28) يتضح أن الأداء المالي للإنفاق العام يعاني العديد من الاختلالات في توزيع النفقات على مستوى القطاعات الرئيسية والفرعية وتتمثل هذه الاختلالات في الآتي :

❖ استحوذ قطاع الشؤون الاقتصادية على النصيب الأكبر من إجمالي عام الإنفاق خلال الفترة 2007-2011، وبنسبة تتراوح بين 26.98% و 36.80%، فيما انخفضت هذه النسبة خلال عام 2012 إلى 14.54% فيما أتى في المرتبة الثانية قطاع خدمات الجمهور بنسب متفاوت بين 17% و 23%، يليه قطاع الدفاع ثم التعليم ثم الأمن والنظام.

❖ تدني الإنفاق على بعض القطاعات مقارنة بالقطاعات الأخرى التي استحوذت على نسب الإنفاق المرتفعة خلال الفترة المحددة، حيث حصل قطاع حماية البيئة على المرتبة الأولى في نسبة تدني الإنفاق خلال فترة الدراسة من 2007-2012 وبنسبة تتراوح بين (0.15% إلى 1.75%)، واحتل المرتبة الثانية في تدني الإنفاق قطاع الترفيه والثقافة بنسبة تتراوح بين 0.92% إلى 1.32%، يليه قطاع الحماية الاجتماعية حيث حصل على نسبة تتراوح بين 0.23% - 2.03 خلال الفترة المذكورة، ومن ثم قطاع الصحة حيث حصل على نسبة تتراوح بين 3.6% إلى 4.55% خلال الفترة ذاتها. يليه قطاع شؤون الاسكان والمجتمع حيث حصل على نسبة تتراوح بين 1.23% إلى

← قطاع الحماية الاجتماعية: يشمل أربع جهات (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، هيئة رعاية اسر الشهداء، مركز الدراسات الاجتماعية، مصلحة شؤون القبائل).

← قطاع الترفيه والثقافة: يشمل 10 جهات (5 وزارات، و5 مراكز او هيئات). للمزيد من التفاصيل حول هذه الجهات انظر إحصائية مالية الحكومة، مرجع سابق ص75-80.

د. أكرم صالح علي العجي

5.58%.

❖ بالنسبة للاختلافات على مستوى القطاعات الفرعية فإن قطاع الأمن والدفاع استحوذ على أعلى نسبة إنفاق، فمثلاً - وكما سبقت الإشارة إلى ذلك - فقد حظيت وزارتا الدفاع والداخلية بمبلغ (268.432.102.751) ريال ونسبة (77.60%) من إجمالي الإنفاق العام على القوى البشرية (أجور وتعويزات العاملين) خلال 2010 والبالغة (345.917.745.507) ريال، فيما وصلت نسبة الإنفاق على عدد (24) جهة حكومية مبلغ (77.485.642.756) ريال، ونسبة (22.40%) من إجمالي عام الإنفاق⁶³¹، كما استحوذت وزارتا الدفاع والداخلية (قطاع الأمن والدفاع) على مبلغ (319,317,331,285) ريال ونسبة 80% من إجمالي عام الإنفاق على القوى البشرية خلال العام 2011 والبالغة (401.117.187.439) ريال، مقابل حصول (20) جهة حكومية على إجمالي مبلغ (81.745.856.154) ريال ونسبة 20% من إجمالي الإنفاق على القوى البشرية⁶³²، فيما استحوذ قطاع الأمن والدفاع على نسبة 80% من إجمالي الإنفاق على القوى البشرية خلال عام 2012⁶³³، الأمر الذي يؤكد استحواذ قطاع الأمن والدفاع على الإنفاق الحكومي، مع تراجع نسب الإنفاق على قطاع الخدمات الاجتماعية، فعلى سبيل المثال شهد قطاع الصحة خلال عام 2010 تراجعاً سواءً بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام البالغ (3.6%) مقارنة بنسبة (4%) للعام 2004، أو في نسبة النمو، والتي بلغت في عام 2010 (4%) مقارنة بنسبة النمو المحققة خلال عام 2009 والبالغة (10%)⁶³⁴.

❖ يلاحظ من الجدول أن قطاع حماية البيئة والترفيه والثقافة والحماية الاجتماعية، لا تشكل أولوية بالنسبة لليمن، حيث لم تحظى هذا القطاعات إلا بنسب متدنية من إجمالي عام الإنفاق، وهذا يؤكد فقدان الرؤية اليمينية تجاه حماية البيئة وقضايا المجتمع، مما يعمق ثقافة التفكك بين أفراد المجتمع اليمني. على عكس الدول الغربية. حيث تحظى هذه القطاعات بالأولوية في الإنفاق العام.

على ضوء ما سبق يمكن القول بأن الاختلافات المصاحبة لعملية الإنفاق العام تغلغت بعمق في القطاعات الرئيسية، والفرعية التي يوجه لها الإنفاق العام، إذ أن هناك قطاعات لا تحظى بنفس الاهتمام الذي تحظى به القطاعات الأخرى، كما تبين من خلال الجدول تدني مستوى الإنفاق على قطاع الصحية مقارنة بقطاع الدفاع.

ومن وجهة نظرنا فإن تفشي ظاهرة الفساد في وحدات الجهاز الحكومي قد انعكست سلباً على ارتفاع وتضاعف نسبة الإنفاق الحكومي بعيداً عن التشغيل، وبعيداً عن حاجات المجتمع، وذلك نتيجة لقيام الحكومات اليمينية بإعداد موازنات تحيزية للإنفاق الجاري على حساب

⁶³¹ (تقرير الحساب الختامي للدولة للعام 2010، مرجع سابق، قسم الاستخدامات، ص 185.

⁶³² (تقرير بنتائج مراجعة الحسابات الختامي للموازنة العامة للعام 2011، مرجع سابق، ص 189.

⁶³³ تقرير الجهاز للعام 2012، مرجع سابق، ص 215.

⁶³⁴ (بيان الرقابة السنوي، مجلة الرقابة العدد (27-28) مرجع سابق، ص 45.

د. أكرم صالح علي العجي

الإنفاق الاستثماري، كما قلل الفساد من إنتاجية الاستثمارات العامة والبنية التحتية للبلد، بالإضافة إلى أن ارتفاع معدلات الفساد أدت إلى تدني تقديم الخدمات الحكومية، وزيادة نسبة الإنفاق العسكري من الناتج المحلي الإجمالي، وتخفيض نسبة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية. ومن خلال البحث في أثر الفساد على الموازنة العامة للدولة أتضح ما يأتي:

- تدني مستوى شفافية الموازنة وخاصة فيما يتعلق بجوانب الإيرادات العامة وخصوصاً الإيرادات النفطية، والتي تقدر في الموازنات بأقل مما هو فعلي في الواقع من حيث الأسعار والمبيعات المصدرة.

- تراجع معدلات نمو الإيرادات، نتيجة التهرب الضريبي والاعفاءات الجمركية.
- اختلال الهيكل العام للموازنة العامة للدولة، وذلك لاعتمادها بصورة أساسية على الإيرادات النفطية وتدني الإيرادات الضريبية والجمركية.
- استمرار ظاهرة الهدر والفساد في الموارد المالية للدولة، حيث استمرت الحكومات اليمنية المتتالية في تقديم اعتمادات إضافية سنوياً وبشكل دائم، حيث وقد وصلت نسبة الاعتماد الإضافي في بعض السنوات إلى 30% من إجمالي النفقات في الموازنة المقررة في بداية العام. الأمر الذي يؤكد أن الموازنات الإضافية لا تسهم بصورة فعالة في تعزيز الاقتصاد الوطني نظراً للاختلالات القائمة بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية.
- الارتفاع المستمر والمتصاعد في الإنفاق العام، واستحواذ النفقات الجارية (نفقات التسيير) على نسبة 80-90% من إجمالي الإنفاق العام، مع تدني نسبة الإنفاق على القطاع التنموي ممثلاً بالنفقات الاستثمارية.
- ضعف القدرة الاستيعابية للقروض، وتزايد أعباء الدين العام سنوياً حتى أصبح عجز الموازنة مجرد انعكاس لفوائد الدين العام.

المطلب الثاني: أثر الفساد على التنمية الاقتصادية

من حقائق هذا العصر أن توفر الأموال لا يعني بالضرورة تحقيق التنمية، ولكن هناك علاقة بين النظم الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية وبين التنمية، وكذلك تتوقف التنمية على توفر التقدم البيئي والقانوني أو التشريعي، لأن ذلك يساهم في تكوين الموارد البشرية القادرة على العمل، وتوفير الإدارة والتخطيط والعمل على تحقيق التحسين والجودة بصفة مستمرة⁶³⁵، والتنمية قوامها العنصر البشري الكفاء، ومن هنا تصبح ضرورة تنمية القوى البشرية وتأهيلها وتدريبها وتعليمها وتكوينها، ضرورة قوية حتمية⁶³⁶.

وفي ظل غياب الحكم الجيد وانتشار الفساد، يصعب تحقيق التنمية الاقتصادية. وربما ينمو الاقتصاد، كما هو الحال في الدول النفطية، لكن يبقى تحقيق التنمية صعب المنال، خاصة إذا أخذنا بالمفهوم المعاصر للتنمية، الذي صار يركز على التنمية البشرية. لقد أصبح النمو الاقتصادي لبعض البلدان لا يترافق مع تحسين مستوى معيشة أغلبية السكان، وبهذا، فإن

⁶³⁵ عبدالرحمن محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، مرجع سابق، ص 198.

⁶³⁶ نفس المرجع، ص 199.

د. أكرم صالح علي العجي

تحسين الدخل الوطني لا يعني تلقائياً تحسين نوعية الحياة للمواطنين⁶³⁷. و تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد له آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي، حيث أن انخفاض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي⁶³⁸، ولا شك أن النمو الاقتصادي هو دائماً محل اهتمام كل الدول سواء الدول النامية أو المتقدمة على حد سواء، لأنه يشكل البوابة الأمامية للتنمية، وتعد النسبة 8% إلى 9% نسبة مستهدفة كمعدل نمو سنوي في جميع الدول، إلا أن هذه النسبة تظل مرهونة بمدى استجابة كل دولة إلى معايير الحكم الصالح، وإلى موقعها من درجة الفساد، فقد بات واضحاً من خلال الدراسات القياسية و الميدانية أن معدلات النمو الاقتصادي تتأثر بشكل كبير بدرجات الفساد، حيث يتم تخصيص الموارد على غير أساس النمو، وإنما على أساس الربح المتوقع منها، مما يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي سواء بالنسبة لمنظمي المشروعات المحلية أو الأجنبية، وهذا ما اثبتته بعض الدراسات والتي أكدت على وجود علاقة عكسية بين الفساد و الاستثمار، بحيث يكون لها آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي، لذا فالفساد يعد أكبر معوق للتنمية⁶³⁹، بل إن مؤشرات الفساد المتوفرة تجمع على وجود علاقة سالبة بين الفساد ومعدلات النمو الاقتصادي⁶⁴⁰.

وعليه يشكل الفساد أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمناخ الاستثماري في اليمن، وأحد العوامل الأساسية المحبطة للجهود المبذولة للتخفيف من الفقر والحد من البطالة. فانتشار الفساد واتساع نطاقه يضعف النمو الاقتصادي، ويطرد الاستثمارات الخاصة، ويؤدي إلى سوء إدارة الموارد المالية والإمكانيات الاقتصادية المتاحة، ويعمل على هدرها في مجالات وأوجه لا تخدم النمو الاقتصادي، ولا تدفع عجلة التنمية، ولا تخدم الفقراء والعاطلين عن العمل⁶⁴¹.

نتيجة لذلك فإن معدل نمو الاقتصادي اليمني يتسم بالتذبذب صعوداً وهبوطاً بين 3%- 4% وأحياناً 5%، هذا النمو مازال غير كافي لزيادة مستوى الدخل الفردي وتقليص نسب الفقر والبطالة. إذ يمكننا القول إن النمو الاقتصادي اليمني لا يولد فرص عمل مؤثرة، حيث

⁶³⁷ (تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، خلق الفرص للأجيال القادمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك 2002، ص 101.

⁶³⁸ (محمد صادق اسماعيل و عبد العال الديربي، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة 2012، ص 15.

⁶³⁹ (هاشم الشمري وإيثار القتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 84.

⁶⁴⁰ (Vito Tanzi and Hamid Davood: Corruption, public investment, and Growth, international Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Working, paper97-193, October 1997, pp11.

⁶⁴¹ (مجموعة باحثين، التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2006، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، صنعاء، ص 126.

د. أكرم صالح علي العجي

نسبة البطالة ما زالت في ارتفاع مستمر، وقد وصلت نسبتها إلى 38.1% في العام 2008 لتصل في عام 2013 إلى 40% في اوساط الشباب.

مع استمرار تباطؤ معدل النمو الاقتصادي تميل معدلات الإدخار والاستثمار إلى الانخفاض كنسبة من الناتج المحلي، ومازال دور القطاع الخاص في عملية النمو الاقتصادي متدنياً الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في السياسات والإجراءات الاقتصادية المتخذة، والتي أسفرت عن استمرار الركود الاقتصادي، وإضعاف حوافز الاستثمار، واتساع رقعة البطالة والفقر.

أولاً : الفساد وعلاقته بالاستثمار

يشكل الاستثمار قاطرة النمو الاقتصادي؛ بل الشرط الضروري لوجود تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، حيث يسهم بصورة كبيرة في خلق طاقة إنتاجية جديدة للاقتصاد، وبالتالي يشكل إضافة لرأس المال في المجتمع، الأمر الذي يهيئ البيئة المناسبة لخلق المزيد من فرص العمل وتحسين المستوى المعيشي للأفراد والحد من مشكلة الفقر⁶⁴².

غير أن الاستثمار يتسم بعدم استقراره لأنه يعتمد بصورة أساسية على بيئة ومناخ الاستثمار - التي هي في حد ذاتها متقلبة ومتغيرة - أما في الاتجاه المواتي والمشجع، أو في الاتجاه المثبط والكابح لذلك، ويعد التركيز على بيئة ومناخ الاستثمار أحد الركائز الأساسية لسياسات النمو والتنمية الاقتصادية. حيث أن تحسين بيئة ومناخ الاستثمار تمثل شرطاً ضرورياً لتحفيز الاستثمار في الاتجاه الذي يؤدي إلى ترسيخ وتعزيز عملية النمو الاقتصادي، وضمان نمواً اقتصادياً مستدام وقابل للاستمرار وبناء الثقة بالاقتصاد الوطني⁶⁴³.

ومن الحقائق الجلية التي أثبتتها التطورات الاقتصادية الحديثة الدور الفاعل والمؤثر لعنصر الاستثمار في تسيير عجلة التنمية الاقتصادية، والمساهمة في تحقيق التقدم والتطور. والاستثمار كمنشأ اقتصادي لا يمكن التعامل معه كشكل مجرد، حيث يعتبر ذلك تعسفاً للوظيفة والمضمون، ولكن من أجل فهم معنى الاستثمار ووظيفته ودوره يجب النظر إليه والتعامل معه في إطار المنظومة الاقتصادية والاجتماعية التي يتكون فيها ويتكامل معها⁶⁴⁴ من خلال الآتي:-

1- الاستثمار بين المقومات والمعوقات :

الاستثمار هو العملية الاقتصادية التي تقوم بتوظيف رؤوس الأموال بهدف شراء مواد الانتاج والتجهيزات، وذلك لتحقيق تراكم رأسمالي جديد، ورفع القدرة الإنتاجية أو تجديد وتعويض رأس المال القديم⁶⁴⁵. ولا يكمن أن تتحقق عملية الاستثمار إلا بتوفر البيئة أو المناخ المناسب لها، والتي تعرف — أي بيئة أو مناخ الاستثماري - بأنها توليفة من العناصر المؤسسية السياسية

⁶⁴² اليمن 2020 سيناريوهات المستقبل، مرجع سابق، ص 11.

⁶⁴³ محمد الأفندي، دراسة في مناخ الاستثمار في اليمن وأثره على القطاع الخاص المحلي والأجنبي، تقييم تجربة خمسة عشر سنة من 1990-2005، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، ص 1.

⁶⁴⁴ مادة معلوماتية عن الاستثمار في اليمن، اصدار المركز الوطني للمعلومات، اليمن، صنعاء، 2005، ص

2.

⁶⁴⁵ نفس المرجع، ص 2.

د. أكرم صالح علي العجي

والتشريعية والسياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي يكون لها أكبر الأثر في تحفيز استثمارات القطاع الخاص باعتبار الأخير يشكل المحور الرئيسي في قيادة عملية النمو الاقتصادي. وعليه فإن المناخ الاستثماري الجيد مسألة جوهرية للقطاع الخاص، وهو القطاع المعول عليه قيادة النمو الاقتصادي، وما يترتب على ذلك من تحقيق نمو اقتصادي وتوفير فرص العمل والتقليل من الفقر.

تتمتع اليمن بالعديد من المقومات الأساسية مما يجعلها محط جذب، وتدفع للاستثمارات بأنواعها المختلفة، ومن أبرز هذه المقومات موقعها الجغرافي القريب من خطوط الملاحة البحرية الدولية بين أوروبا وآسيا، كذلك وفرة الأيدي العاملة بكلفة متدنية، حيث تشير إحصاءات عام 2003، أن إجمالي القوى البشرية فوق سن 15 سنة أكثر من 8.9 مليون نسمة. ولليمن شريط ساحلي بطول 2600 كم بمحاذاة سواحل البحر الأحمر وخليج عدن والبحر العربي، وتزخر المياه الإقليمية اليمنية بثروة سمكية هائلة تستقطب الكثير من الاهتمام العالمي. إضافة إلى محدودية الاستثمار القائم فعلياً في مختلف المجالات، سواء كانت صناعية أو زراعية أو خدمية، ويمكن أن يطلق عليها تعبير (منطقة خام) قابلة لاستيعاب مختلف المشاريع، بتخصصاتها المتنوعة.

لقد أدركت السلطات اليمنية الأهمية الماسة لتهيئة البيئة الملائمة والمشجعة للاستثمار فعملت على إصدار قانون الاستثمار رقم (22) لسنة 1991. والذي يهدف إلى تنظيم وتشجيع استثمار رأس المال المحلي والأجنبي، إلا أن هذا القانون كان يحتوي على بعض الجوانب التي أعتبر أن لها أثر سلبي على الاستثمار الأجنبي، والتي كان أهمها القيود على التحويلات الرأسمالية للخارج في حالة التصفية، وإدراكاً من السلطات اليمنية لأهمية الاستثمار الأجنبي وإزالة المعوقات التي تواجهه، تم تعديل وتحديث قانون الاستثمار في عام 2002، من أجل إضفاء درجة من الشفافية واليسير عليه⁶⁴⁶، و بموجبه أعطي المشرع اليمني مجموعة من الحوافز المالية المشجعة للاستثمار، وقدم عدداً من الضمانات للمستثمرين.

ومن أبرز ما أعطاه قانون الاستثمار⁶⁴⁷ من حوافز وضمانات ما يلي:

- حرية الاستثمار في المشروعات الاستثمارية.
- المساواة بين رأس المال اليمني والعربي والأجنبي في الحقوق والالتزامات والقواعد والإجراءات.
- حق تملك الأرض أو استثمار الأرض والمباني للأغراض الاستثمارية، وعدم خضوع منتجات المشاريع الاستثمارية للتسعير الإلزامي، وتحديد الأرباح ما لم تدخل في ممارسات الاحتكار.
- عدم جواز تأميم المشروعات الاستثمارية.
- حق المستثمرين الأجانب في تحويل أموالهم أو أرباحهم، أو أي عوائد إلى الخارج بأي عملة.

⁶⁴⁶ (أحمد الصفتي، مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن، ورقة عمل قدمت لمؤتمر "فرص الاستثمار في اليمن" الذي عقد بصنعاء يومي 22 و 23 أبريل 2007، اصدار صندوق النقد العربي، ابوظبي 2007، ص 25-26.

⁶⁴⁷ (راجع المواد " 4، 5، 13، 18، 24، 25، 64، 27، " قانون الاستثمار اليمني رقم (22) 2002.

د. أكرم صالح علي العجي

- منح المشاريع الاستثمارية إعفاءات جمركية وضريبية.
- إعفاء المشروعات وتوسعات المشاريع من ضرائب الأرباح لمدة سبع سنوات مع إمكانية مدها إلى عشر سنوات. وكذلك إعفاء المشروعات لمدة خمس سنوات من كافة الضرائب والرسوم المقررة.
- منح القانون ضمانات لتشجيع الإنتاج المحلي وتنمية الصادرات مثل فرض أو زيادة التعرفة الجمركية على استيراد السلع الجاهزة المنافسة للإنتاج المحلي.
- كذلك إعفاء الإنتاج الموجه للتصدير كلياً أو جزئياً، من كافة الرسوم والضرائب المفروضة على الصادرات والإعفاء من ضرائب الإنتاج والاستهلاك، وأي ضرائب أخرى واسترجاع كافة الرسوم والضرائب الجمركية المدفوعة على المستلزمات المستوردة الداخلة في الجزء والمصدر من الإنتاج.
- إنشاء الهيئة العامة للاستثمار كهيئة مختصة بتلقي طلبات التسجيل المقدمة من المستثمرين وتسجيلها وفقاً للقواعد والشروط المحددة بالقانون، وإصدار التراخيص لهذه المشروعات. إضافة إلى الترويج لغرض الاستثمار، وإجراء الأبحاث المختصة بالاستثمار وبالمشاكل والمعوقات.

لكن بالرغم من تلك الجهود المبذولة في تهيئة بيئة ومناخ الاستثمار، إلا أنها لم تكن فاعلة في تحسين مناخ الاستثمار بشكل جدي ولموس نتيجة للعديد من المعوقات والصعوبات التي تقف في وجه المستثمر، ومن أبرز معوقات الاستثمار ما يلي⁶⁴⁸:

☒ **المعوقات القانونية:** هناك العديد من المعوقات القانونية التي تقف في وجه المستثمر وتقف في طريق تنمية الاستثمار مثل: إثبات ملكية الأرض والعقارات والسطو عليها من قبل المتنفذين، وظاهرة المنازعات على الأراضي بين الأطراف المعنية، مما يعني تأخر إنجاز المشاريع من جهة، ومن جهة أخرى تردد المستثمرين الآخرين من مجرد التفكير بشراء الأراضي والعقارات أو استثمارها للأغراض الاستثمارية.

وفي هذه الحالة يعد الاستثمار مخاطرة كبيرة بالنفس والمال، إضافة إلى ارتفاع تكلفة أسعار البنية التحتية مثل توصيل الكهرباء والمياه والهاتف والطرق والرسوم التي ترهق التاجر العادي والمستثمر الأجنبي، كلها عوامل تؤدي إلى عزوف المستثمرين للقدوم إلى اليمن بغرض الاستثمار.

☒ **المعوقات الإدارية:** يعد النظام الإداري الفاسد أكبر المعوقات التي تقف في وجه المستثمر، حيث يهدر وقته وماله في أروقة المكاتب الحكومية عند بدء الإجراءات الأولية السابقة على قيام مشروعه، إضافة إلى عدم وجود معايير عند تعيين القيادات الإدارية، فكم من فاسد يفترض إحالته للقضاء بتهمة اختلاس المال العام والإثراء الفاحش فيفاجأ المواطن بتعيينه في منصب أعلى بدلاً من محاكمته، مما ينجم عنه آثاراً سلبية واضحة على مستوى

⁶⁴⁸ (محمد الأفتدي، دراسة في مناخ الاستثمار في اليمن مرجع سابق، ص 13-21، عدنان الصنوي وعلي العسلي، معوقات الاستثمار في اليمن دراسة ميدانية، المركز اليمني لقياس الرأي العام، 2006، ص 15-17.

د. أكرم صالح علي العجي

الأداء، وبالتالي عدم قدرته على التعامل مع المشكلات المختلفة مما يشكل عامل طرد للاستثمار الأجنبي والمحلي.

✘ **المعوقات البشرية:** إن عدم كفاءة العناصر البشرية المحلية في بعض الأحيان، وبالشكل المطلوب للتعامل مع الشركات الاستثمارية الأجنبية، والتي قد يكون لها تاريخ طويل في النشاط الاستثماري يعد من عوائق الاستثمار، كما أن العديد من القيادات الإدارية لا تجيد التعامل مع أجهزة الحاسوب، ولا تجيد اللغة الانجليزية التي تعد أساس التعامل مع الشركات باعتبار أن أكثر الشركات الأجنبية الاستثمارية أجنبية المنشأ، بالإضافة إلى ضعف وأحياناً انعدام الثقافة الاقتصادية عند المتعاملين مع المستثمرين.

✘ **المعوقات الهيكلية:** تعد البنية التحتية الضعيفة والمحدودة من بين أهم معوقات الاستثمار في اليمن نتيجة لعدم مواكبة شبكات الاتصال والطرق الحالية مع حجم ومستوى الأنشطة المتوقعة، كما أن ارتفاع أسعار الطاقة يعد عاملاً لا يستهان به كأحد معوقات الاستثمار، إضافة إلى ذلك لا توجد مناطق صناعية (مخدومة)⁶⁴⁹ أسوة بالدول المجاورة حيث يقيم المستثمر منشآته على أرض كاملة الخدمات.

✘ **المعوقات المالية:** إن تعدد وتنوع الأوعية الضريبية والرسوم من ناحية، وغياب حماية قطاعي التجارة والصناعة من الآثار المدمرة للتهريب بمثابة عائق لا يمكن تجاهله أمام أي نشاط استثماري، فعلى سبيل المثال تقدر حجم السجائر المهربة في الأسواق المحلية خلال عام 2005 بسبعة مليارات ريال. ويعد غياب الضريبة الجمركية العادلة لصالح المنتجات المحلية في مواجهة المنتجات الجاهزة المثلثة لها - امثالاً لأوامر صندوق النقد الدولي - الغرض منه خلق تنافس بين المنتج محلياً والمستورد، ولكن هنا ينتفي التنافس لأننا حملنا المنتج المحلي أعباءً إضافية أفقدته القدرة على التنافس خصوصاً أن المنتج المحلي يخضع لكل العوائق السابقة وقائمة بالجبايات والالتزامات بشكل قانوني وغير قانوني.

✘ **المعوقات الفنية:** ضعف مؤسسات التعليم الفني والتدريب في رفق سوق العمل بالكادر الفني والمهني المدرب، انطلاقاً من أن القطاع الخاص هو الضلع الثالث في الشراكة مع الدولة ومنظمات المجتمع المدني، وضعف شبكة خطوط الملاحة والطيران التي تربط اليمن بالعالم الخارجي.

✘ **المعوقات القضائية:** يستدم المستثمر - سواءً المحلي أو الأجنبي - بواقع القضاء عامة والقضاء التجاري خاصة باعتباره القضاء المتخصص للبت في قضايا الاستثمار، حيث برزت العديد من السلبيات منها:

عدم إمام القضاء باللغة الإنجليزية. وبقواعد القانون الدولي، وكذلك بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بحركة رؤوس الأموال، وعدم إمام القضاء بالأنظمة الخاصة بالاتحادات الدولية المتعلقة بالنشاطات التجارية... أيضاً البطء في الإجراءات، وقلة الدورات الإنعاشية (التدريبية) للقضاة بغرض الإلمام بآخر التطورات في مجالات الاستثمار المختلفة. وصعوبة تنفيذ قرارات

⁶⁴⁹ أي مناطق تحتوي على كافة الخدمات التي تتطلبها العملية الاستثمارية.

د. أكرم صالح علي العجي

القضاء الصادرة خاصة ضد مؤسسة من مؤسسات الدولة، مما يترتب عليه دخول حقوق المستثمر في نفق طويل ومظلم. ومن السلبيات تضارب القضاء في تداول قضايا الاستثمار حيث يعلل رفضه قبولها أحياناً، باعتبار قضايا الاستثمار ذات طابع إداري، وينظر فيها القضاء الإداري على اعتبار أن التنازع قائم بين المستثمر وجهة إدارية في الدولة. ويعاني القضاء التجاري ارتباكاً في سير أعماله نتيجة الحركة القضائية التي يعلن عنها بين حين وآخر. كما يفترق القانون اليمني للاستقرار.

إضافة إلى هذه المعوقات فقد أوضحت دراسة قام بها البنك الدولي في عام 2002 شملت (947) شركة يمنية بشأن نظام الإدارة العامة، ومناخ الاستثمار إلى أن من أهم العقبات الكبيرة التي تقف أمام تنمية الاستثمار في اليمن هي الفساد، حيث اعتبرت الشركات الكبيرة أن الفساد والتهريب هما الحاجز الرئيسي الذي يقف أمامها⁶⁵⁰. كما أشارت دراسة أخرى إلى أن الفساد المالي الإداري يحول دون تطور الاستثمار، وأوضحت نتائج هذه الدراسة أن 98.4% من أفراد العينة المدروسة ذكروا أن الفساد يعتبر أهم معوقات الاستثمار في اليمن، فيما احتلت ظاهرة التهريب المرتبة الثانية من معوقات الاستثمار ونسبة 92.1% يليها ظاهرة الاختطافات بنسبة 83.7% ومن ثم الأوضاع الأمنية والسياسية ونسبة 69.1% و 50.4% على التوالي⁶⁵¹.

وعلى أية حال يمكن القول إن العوامل أو المعوقات التي تقف في وجه المستثمر الراغب في الاستثمار باليمن متعددة ومتنوعة، غير أن الفساد يعد أكبر هذه المعوقات وأكثرها خطراً على الاستثمار، الأمر الذي انعكس على تدني النشاط الاستثماري وعلى التنمية بشكل عام، مما انعكس على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، حيث وقد بلغ معدل النمو (5.5%) في المتوسط للفترة 1995-2000، بينما أنخفض إلى (4.29%) في المتوسط للفترة 2001-2003، ثم انخفض إلى (3.5%) خلال عام 2012، و (3.9%) خلال 2013، ليتحقق معه صحة ما أثبتته الدراسة المقطعية والتي أشارت إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار⁶⁵²، بمعنى أنه كلما زاد معدل نمو الاستثمار دل على تدني نسبة الفساد، وكلما أنخفض معدل نمو الاستثمار دل على تفشي ظاهرة الفساد.

2- أثر الفساد على الاستثمار :

طبقاً للنظرية الاقتصادية التقليدية فإن الفساد يعوق النمو الاقتصادي من خلال استخلاص الربح (الاستثمار بالفائض الاقتصادي) مما يؤثر سلباً على هذا النمو سواء بالنسبة لمنظمي

⁶⁵⁰(World Bank, Middle East and North Africa, " Governance and Investment Climate in Yemen", by Arup Banerji and Caralee Mclish, Working Paper Series 28, September, 2002

⁶⁵¹ (عدنان الصنوي وعلي العسلي، معوقات الاستثمار في اليمن دراسة ميدانية، المركز اليمني لقياس الرأي العام، 2006، ص 30.

⁶⁵²) Ades, A.and R.Ditella:(the causes and consequences of corruption, A Review of Recent Empirical contribution) IDS Bulletin. 1996, vol, 27, n 2, pp, 6 .

د. أكرم صالح علي العجي

المشروعات المحلية أو الأجنبية، وهذا ما أثبتته الدراسة المقطعية - الأنفة الذكر- والتي تشير إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار يكون له آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي. ليس هذا فحسب، وإنما الفساد يثبط أيضاً الاستثمار الأجنبي ويخفض الموارد المتاحة للهياكل الأساسية للعملية الإنتاجية والخدمات العامة، وبرامج محاربة الفقر، كما يعوق الفساد المؤسسات السياسية من خلال إضعاف شرعيتها وإمكانية محاسبة الحكومات⁶⁵³.

ومما لا شك فيه أن تفشي ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي اليمني قد ساهم في خلق بيئة لا تشجع على تحقيق الاستثمار الوطني والأجنبي. وعلى الرغم من أن الدولة أطلقت العديد من الإصلاحات الاقتصادية والتشريعية لإنعاش الاقتصاد الوطني في مطلع التسعينيات والألفية، حيث بلغ إجمالي الاستثمار في الفترة 1990-1994 كمتوسط 19% من الناتج المحلي، فيما ارتفعت هذه النسبة في الفترة 1995-1999 إلى 25.5% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي. غير أن هذه الإصلاحات لم تحقق الأهداف المرجوة منها، علاوة على أنها فتحت مجالات إضافية للريع، في ظل غياب رقابة فعالة، حيث انخفضت نسبة الاستثمار الإجمالي من 25.5% للفترة 1995-1999 إلى 19.2% لعام 2000 واستمر الانخفاض خلال الفترة 2001-2003 حيث وصلت النسبة إلى 15% من الناتج المحلي⁶⁵⁴.

تشير الخطة الخمسية الثالثة إلى أنه رغم تحقق تحسن محدود في مناخ الاستثمار إلا أن البيئة الاستثمارية لازالت ضعيفة على جذب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية، و أن القطاع الخاص لم يرقم حتى الآن بالدور المرجو منه في تحقيق التنمية، حيث تراجعت بصورة مستمرة استثمارات القطاع الخاص من 60.4% إلى 49.4% من إجمالي عام الاستثمار خلال الفترة من 2000-2005⁶⁵⁵، وفي المقابل فإن استثمارات القطاع الخاص متدنية خلال الفترة 2006-2007 رغم ارتفاع حجم رأس المال المستثمر من (302) مليون دولار و(1.121) مليون دولار مقارنة بحوالي (144) مليون دولار في عام 2005، كما انخفضت أهميتها النسبية من 49.4% من إجمالي الاستثمار إلى 45%. وذلك بسبب عدم استجابة القطاع الخاص للمزايا والحوافز الاستثمارية نتيجة لاحتواء بيئة الاستثمار على الكثير من المعوقات، وعلى رأسها الفساد المالي والإداري المستشري، وتدخلات المتنفذين في شؤون الاستثمار والمستثمرين.

نظراً للمشاكل والمعوقات التي يواجهها المستثمر فإن عدد المشاريع المسجلة لدى الهيئة العامة للاستثمار أو المنفذة تراجعت من سنة لأخرى ولبيان ذلك نرفق الجدول رقم (29).

⁶⁵³) Johnston, M. , 1997, "What can be done about Entrenched Corruption?" Paper presented to the Ninth Annual Banl Conference on Development Economics. The World Bank. Washington DC., 30 April — 1 May

⁶⁵⁴ (محمد الافندي، مناخ الاستثمار في اليمن المؤتمر الاقتصادي اليمني، مرجع سابق، ص750-751.

⁶⁵⁵ (الخطة الخمسية الثالثة، الجزء الأول التطورات الاقتصادية خلال الفترة 2000-2005، ص16.

| البيان | المشاريع المسجلة | | | المشاريع التي بدأت النشاط | | | نسبة التنفيذ % | |
|--------|------------------|----------------------|------------|---------------------------|----------------------|------------|----------------|-------------------------|
| | عدد المشاريع | رأس المال الاستثماري | عدد العمال | عدد المشاريع | رأس المال الاستثماري | عدد العمال | نسبة التنفيذ | نسبة التنفيذ لرأس المال |
| 2006 | 362 | 295.097.908 | 11.932 | 215 | 134.704.657 | 6.503 | 59.39 | 45.65 |
| 2007 | 360 | 277.297.380 | 13.143 | 276 | 230.500.529 | 10.563 | 76.67 | 83.12 |
| 2008 | 292 | 392.436.039 | 13.991 | 229 | 173.336.578 | 9.011 | 78.42 | 44.51 |
| 2009 | 272 | 314.895.224 | 10.364 | 145 | 215.628.646 | 5.823 | 53.31 | 68.48 |
| 2010 | 164 | 129.802.370 | 4.523 | 106 | 52.512.325 | 2.864 | 64.63 | 40.46 |
| 2011 | 97 | 181.613.270 | 4.350 | 50 | 17.566.598 | 1.616 | 51.55 | 9.67 |
| 2012 | 95 | 71.006.062 | 3.165 | 22 | 7.616.288 | 639 | 23.16 | 10.73 |

جدول رقم (29) يوضح عدد المشاريع الاستثمارية المسجلة والمنفذة أو قيد التنفيذ لدى الهيئة العامة للإستثمار خلال الفترة 2006-2012 (المبالغ بالآلاف من الريالات)⁶⁵⁶

يتضح من خلال استقراء بيانات الجدول تراجع المستثمرين عن تنفيذ المشاريع المسجلة لدى الهيئة العامة للإستثمار، وكذلك تراجع الإستثمار من عام إلى آخر ابتداءً من عام 2009 حيث تراجعت عدد المشاريع المسجلة بنسبة (6.85%-) وتراجع رأس المال بنسبة (19.14%-)، كما تراجعت فرص العمل بنسبة (25.92%-). فيما تراجعت عدد المشاريع المسجلة خلال 2010-2011-2012 بنسبة (39.7%-) (41.9%-) (2.06%-) على التوالي، كما تراجع رأس المال بنسبة (50.77%-) (39.91%) (60.90%-) على التوالي، وتراجعت فرص العمل بنسبة (50.35%-) (3.82%-) (27.24%-) على التوالي.

بناءً على ذلك نرى، أن ذلك يرجع إلى جملة من الأسباب، في مقدمتها بيئة إدارة الحكم التي تكبح الإستثمار الفعال والمنتج، كما أدى استئثار الفساد في الجهاز الحكومي إلى

⁶⁵⁶ (للمزيد من التفاصيل انظر:

- كتاب الاحصاء السنوي للعام 2012، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجهاز المركزي للإحصاء، اليمن، صنعاء، ص132-135.
- كتاب الاحصاء السنوي للعام 2009، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء، ص131-136.

د. أكرم صالح علي العجي

عدم السماح بتأمين بيئة سليمة للاستثمار، بالإضافة إلى أن تدخل المتفذين في شؤون الاستثمار والمستثمرين انعكس على معدل نمو الاستثمار بشكل عام، الأمر الذي يتطلب اتخاذ معالجات جادة وملموسة لإصلاح البيئة الاستثمارية بدلاً من المعالجات الشكلية التي لا جدوى منها في ظل النمو المتسارع لظاهرة الفساد.

ثانياً: الفساد وظاهرتا البطالة والفقر

ظلت قضية التطور الاقتصادي في اليمن وإحداث تنمية مستدامة تفضي إلى إيجاد مجتمع منتج قادر على توظيف طاقته الإنتاجية وموارده الاقتصادية المتاحة، والتصدي لعلاج قضية الفقر والبطالة ومكافحة الجريمة، وتحقيق الرفاه الاقتصادي للإنسان، محور الاهتمام (نسبياً) للحكومات اليمنية المتعاقبة، ومع ذلك فإن ما تم إحرازه من إنجازات على الصعيد الاقتصادي لا يزال متواضعاً، رغم الجهود التتموية المكثفة والطاقات المحشودة، والتي لا يمكن التقليل من شأنها، إذا لا يزال الاقتصاد اليمني يصنف في إطار اقتصاديات الدول الأقل نمواً⁶⁵⁷، وبالنظر إلى هيكل الاقتصاد اليمني فإنه يتسم - بشكل عام - بالخلل والضعف، إذ يعتمد وبدرجة رئيسة على قطاع إنتاجي واحد (قطاع النفط) حيث يمثل النفط العنصر المهم في تكوين الناتج المحلي مع تدني مساهمة القطاعات الأخرى (الزراعة، السياحة، الاستثمار، الصناعة) في تكوين الناتج المحلي، وعلى الرغم من الأهمية النسبية التي يحتلها قطاع النفط في تكوين الناتج المحلي إلا أنه لا يساهم في تشغيل وتوظيف العمالة إلا بجزء يسير جداً على عكس القطاعات الإنتاجية الأخرى.

لقد انعكس هذا الخلل والضعف والأداء الاقتصادي المتواضع للاقتصاد اليمني - الذي رافقه تفشي مظاهر الفساد - على معدل النمو الاقتصادي والذي مازال يتسم بالبطء والتدني، الأمر نتج عنه افراز العديد من الظواهر التي لا تعبر عن صحة وعافية الجسد الاقتصادي بل تشير إلى أعراض مرضية تتفاقم على نحو تتحول إلى أمراض مستعصية في الهيكل الاقتصادي إذا لم يتم معالجتها والتصدي لها، كالبطالة والفقر والركود الاقتصادي، وإضعاف حوافز الاستثمار⁶⁵⁸

ونرى أن ظاهرتي البطالة والفقر تعدان أحد أهم التحديات التتموية التي تهدد مستقبل اليمن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي نظراً لأنها السلبية والخطيرة على الفرد والمجتمع كونهما تعملان على إخراج جزء من طاقة المجتمع عن مسارها الإنتاجي وبالذات أن نسبة كبيرة منها هي طاقات شابة قادرة على العطاء والتميز والإبداع. ولوقوف على دور الفساد في تعطيل الطاقات الشابة في بلادنا وإخراجها عن مسار الانتاج لابد من البحث في ما يلي :

1- أثر الفساد على البطالة:

تعد مشكلة البطالة من أهم وأخطر المشكلات التي تعاني منها معظم النظم الاقتصادية في العالم، وتؤدي إلى نتائج سلبية في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وتعمل

⁶⁵⁷ (مجموعة باحثين، التقرير الإستراتيجي اليمني 2002، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، اليمن، صنعاء، ص 160.

⁶⁵⁸ (مجموعة باحثين، التقرير الإستراتيجي اليمني 2003، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، اليمن، صنعاء، ص 113.

د. أكرم صالح علي العجي

الحكومات على خفض معدلاتها والتخفيف من آثارها، وأصبحت مجال اختبار لقدرة النظام الاقتصادي على النمو بالسرعة الكافية لتوفير فرص العمل وإعادة تشغيل الوحدات العاطلة في أقل قدر ممكن من الزمن⁶⁵⁹.

وتعد البطالة ظاهرة عالمية ذات آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية وتعمل الدول المتقدمة والنامية على مواجهتها للتخفيف من آثارها، وهي تحدث في الدول النامية لأسباب منها: قصور النمو الاقتصادي، وزيادة النمو السكاني، وتفشي ظاهرة الفساد، ونتيجة لعجز المدخرات المحلية عن تمويل الاستثمارات اللازمة لتوفير فرص العمل. و على الرغم من أن البطالة ظاهرة عامة في الدول المتقدمة والنامية، لكن ما يميزها في الدول النامية ومنها اليمن أنها بطالة دائمة ومزمنة بخلاف الدول المتقدمة التي غالباً ما تتسم البطالة فيها بأنها بطالة مؤقتة، فضلاً عن أن نسبة البطالة وأسبابها تختلف من دولة لأخرى، وتعد البطالة في اليمن ظاهرة مركبة ترجع أسبابها إلى عوامل اقتصادية واجتماعية وتعليمية. ومن الأهمية التعرض لمفهوم وتكوينات البطالة، قبل الوقوف على حجمها.

1.1- مفهوم البطالة وتكويناتها:

يرى الإنسان العادي أن البطالة بتعبير بسيط جداً تمثل العاطلين عن العمل. إلا أن هذا المفهوم غير كاف، وغير دقيق. حقا، إن من أهم صفات العاطل أنه لا يعمل، ومع ذلك، فهناك عدد كبير من الأفراد لا يعملون لأنهم ببساطة لا يقدرّون على العمل، مثل الأطفال والمرضى والعجزة وكبار السن وغيرهم. فهؤلاء لا يصح اعتبارهم عاطلين، لأن العاطلين يجب أن يكونوا قادرين على العمل⁶⁶⁰.

كما تجدر الإشارة إلى أنه من المحتمل أن يكون هناك عدد من الأفراد القادرين على العمل والذين لا يعملون فعلاً، ومع ذلك لا يجوز اعتبارهم عاطلين لأنهم لا يبحثون عن عمل، مثل الطلبة الذين يدرسون في المدارس الثانوية والجامعات والمعاهد، فهؤلاء لا يعتبرون عاطلين، كذلك يوجد عدد من الأفراد القادرين على العمل ولكنهم لا يبحثون عنه لأنهم في درجة من الثراء تجعلهم في غنى عن العمل، فهؤلاء أيضاً لا يعتبرون عاطلين.

تأسيساً على ذلك يجمع الاقتصاديون والخبراء، وحسب ما اوصت به منظمة العمل الدولية على تعريف العاطل بأنه: "كل من هو قادر على العمل وراغب فيه ويبحث عنه، ويقبله عند الأجر السائد ولكن دون جدوى"⁶⁶¹. كما عُرِفَت البطالة بأنها "الحالة التي لا يستخدم فيها المجتمع قوة العمل المتوفرة استخداماً كاملاً أو استخداماً أمثل" ووفقاً لذلك يوجد بعدان

⁶⁵⁹ محمد علي جبران، مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية -تطورها وتقييم السياسات ووضع المعالجات ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني "اليمن-الاقتصاد-المستقبل"، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 25-27 أكتوبر، 2010، ص9.

⁶⁶⁰ رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت 1998، ص13.

⁶⁶¹ عاطف عبد الفتاح عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1985، ص26.

د. أكرم صالح علي العجي

للبطالة، الأول هو عدم الاستخدام الكامل لقوة العمل، والثاني عدم الاستخدام الأمثل لقوة العمل المتوفرة⁶⁶².

وللبطالة مضمون و مدلول خاص في اليمن شأنها شأن الكثير من البلدان النامية، فالبطالة رديف الفقر، إذ أن الواقعيين في مخالبتها - على خلاف العاطلين عن العمل في البلدان الصناعية الذين يحصلون على تأمين وإعانات ضد البطالة - يكونون مجردين تماماً من أي مصدر للدخل باعتبار العمل بالنسبة للكثيرين مصدر الدخل الأساسي أو الوحيد ، ومن ثم فهم يفتقرون إلى الأمن الاقتصادي مما يعرضهم هم وأسرهم للفقر والحرمان فضلاً عن معاناتهم الاجتماعية، فالبطالة في هذه البلدان تعني الحرمان و الجوع والإقصاء الاجتماعي والتهميش السياسي، والمرض والمعاناة والتسول، وكلما اتسعت دائرة البطالة في هذه البلدان تفاقمت ظاهرة الفقر ووقع المزيد من الأفراد في مصيدته⁶⁶³.

الجدير بالذكر أن هناك عدة أنواع للبطالة يمكن إيضاحها على النحو الآتي⁶⁶⁴:

- 1- البطالة الدورية: هي البطالة التي ترافق (الدورة الاقتصادية). حيث إن أي اقتصاد يمر بدورتين (دورة الانتعاش وهي مرحلة الرواج أو التوسع، ودورة الإنكماش وهي مرحلة الكساد أو الركود) وهذه الدورة الاقتصادية يتراوح مداها الزمني ما بين (3-10 سنوات)، ففي فترة الرواج يتجه فيها الدخل والناتج والتوظيف نحو التزايد إلى أن تصل إلى أعلى مستواه، ثم بعد ذلك يتجه الدخل والناتج والتوظيف نحو الانخفاض إلى أن يصل إلى أدنى مستواه، وهي المرحلة المسماة بالانكماش.
- 2- البطالة الاحتكاكية: هي البطالة التي تحدث بسبب التقلبات المستمرة للعاملين بين المناطق والمهن المختلفة.
- 3- البطالة الهيكلية: هي التي تحدث بسبب التغيرات الهيكلية التي تحدث في الاقتصاد القومي، تؤدي إلى إيجاد حالة من عدم التوافق بين فرص التوظيف المتاحة ومؤهلات وخبرات العمال المتعطلين الراغبين في العمل والباحثين عنه، حيث إن التغيير في هيكل الطلب على المنتجات والتغيير التكنولوجي، وانتقال الصناعات من منطقة توطن إلى منطقة أخرى، تعد من أسباب ظهور هذا النوع من البطالة. بمعنى أن البطالة الهيكلية تحدث نتيجة لانخفاض الطلب على نوعيات معينة من العمالة، وظهور طلب من نوعية أخرى تتطلب قدرات ومهارات مختلفة.

⁶⁶² محمد علي جبران، مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص9.

⁶⁶³ محمد الميتمي، الفقر وسوق العمل في اليمن، مجلة دراسات اقتصادية، العدد(2)2002، المؤتمر الشعبي العام، اليمن، ص81،
⁶⁶⁴ (انظر:

- رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت 1998، ص22-30.

- شريف احمد الطباخ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2012، ص 160-163.

د. أكرم صالح علي العجي

4- البطالة السافرة والبطالة المقنعة: يقصد بالبطالة السافرة، حالة التعطيل الظاهر التي يعاني منها جزء من قوة العمل المتاحة، أي وجود عدد من الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه عند مستوى الأجر السائد ولا يجدونه. أما البطالة المقنعة فالمقصود بها العمالة المحسوبة على قوة العمل المشتغلة من ناحية ظاهرية، ولكنها من الناحية العملية عمالة زائدة لا تنتج شيئاً. ويظهر مثل هذا النوع من البطالة عندما يتكدس أعداد كبيرة من العاملين بشكل يفوق كثيراً الحاجة الفعلية للعمل.

5- البطالة الاختيارية والبطالة الإجبارية: البطالة الاختيارية هي حالة يتعطل فيها العامل بمحض اختياره وإرادته لأي سبب كان. أما البطالة الإجبارية فهي الحالة التي يجبر فيها العامل على ترك العمل، أي من غير إرادته أو اختياره، وهذا النوع من البطالة يسود بشكل واضح في مراحل الكساد أو غيرها.

من خلال الاستعراض السابق لأنواع البطالة يتضح أنها متداخلة مع بعضها البعض بسبب اختلاف الزاوية التي ينظر منها، بالإضافة إلى أنه يمكن القول إن الاقتصاد اليمني في جانب التوظيف يتضمن الأنواع المختلفة للبطالة. وإذا كانت تلك هي أنواع البطالة فيمكن قياس حجمها من خلال احتساب الفارق بين حجم مجموع قوة العمل، وحجم مجموع المشتغلين. أما نسبة البطالة فتحسب بقسمة حجم البطالة على إجمالي قوة العمل مضروباً في مائة، وذلك وفقاً للمعادلة التالية:

$$\text{نسبة البطالة} = \left(\frac{\text{حجم البطالة}}{\text{إجمالي قوة العمل}} \right) \times 100$$

وقد جرى العرف بأن يعتبر الاقتصاد القومي في حالة تشغيل كامل إذا كان معدل البطالة 3% من العمال، فتكون هذه البطالة مؤقتة أو عرضية⁶⁶⁵.

1.2- حجم البطالة في اليمن:

برزت مشكلة البطالة في اليمن على نحو واضح في بداية عقد التسعينات من القرن الماضي، وظلت تتراكم سنة بعد أخرى إلى أن وصلت نسبة البطالة السافرة حسب الإحصاءات الرسمية إلى 12.9% من حجم القوى العاملة، وارتفعت البطالة إلى 25.6% فيما استقرت البطالة بمفهومها الشامل عند 37% من حجم القوى العاملة. وأصبح سوق العمل يستقبل سنوياً أعداداً متزايدة من الأيدي العاملة بمختلف تخصصاتها ومهاراتها تتجاوز بكثير فرص العمل المتاحة، الأمر الذي أدى إلى تراكم أعداد العاطلين عن العمل، غير أن هناك العديد من العوامل التي ساهمت في عدم وصول البطالة إلى ما وصلت إليه في السنوات الأخيرة، ولعل أبرز تلك العوامل تتمثل في الآتي⁶⁶⁶:

- هجرة العمالة اليمنية في السبعينات وحتى منتصف الثمانينات إلى دول الخليج والتي ساعدت على امتصاص العمالة الفائضة وأسهمت عائدات المغتربين في الجهود التنموية وتزايد

⁶⁶⁵ (عاطف عبدالفتاح عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، مرجع سابق، 25)

⁶⁶⁶ (مجموعة باحثين، التقرير الإستراتيجي اليمني 2002، مرجع سابق، ص 172)

د. أكرم صالح علي العجي

معدلات النمو الاقتصادي وتوليد فرص عمل جديدة استوعبت العمالة العاطلة في الأسواق المحلية.

- تبني الحكومة في تلك الفترة سياسة تعيين الخريجين من حملة المؤهلات الجامعية والفنية والمهنية وحملة المؤهلات المتوسطة في مؤسسات الدولة وأجهزتها المختلفة.
- تزايد حجم المعونات الاقتصادية التي تدفقت على اليمن من الحكومات والصناديق الإنمائية في شكل هبات وقروض ميسرة وتمويل بعض المشروعات الاستثمارية العامة التي أتاحت العديد من فرص العمل.

غير أن تلك العوامل والظروف الإيجابية بدأت تتحسر وتتلاشى وسدت في وجه العمالة، كما خيمت أجواء سياسية واقتصادية أوقفت عجلة التنمية الاقتصادية وابطأت معدل النمو الاقتصادي، وبالتالي تراجعت إلى حد كبير قدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل منتجة بالقدر الذي يستوعب كل مخرجات التعليم والعمالة غير الماهرة التي دخلت سوق العمل.

وعلى الرغم من تبني الحكومات اليمنية المتعاقبة برامج اصلاح اقتصادي في محاولة للاستجابة لل صعوبات الاقتصادية المتزايدة، لكن لم تكن نتائج هذه التدابير حاسمة. ولعل استفحال ظاهرة البطالة في البلاد لتصل إلى نقطة حرجة إذ تراوحت بين 29 و34%، أمر لافت وتركزها بصورة كبيرة بين الشباب إذ تصل نسبتها إلى 18%، كما أنها تصل إلى أعلى مستوياتها بين النساء بمعدل 39.5% مقارنة بالرجال الذين تصل النسبة في أوساطهم 13.1%، وطبقاً لتقارير الجهاز المركزي للإحصاء فإن معدلات البطالة تتناقص عاماً بعد عام، وقد بلغت وفقاً لتلك التقارير في عام 2004 حوالي 16.2%، حيث بلغت بين الذكور حوالي 13.0% مقابل 39.6% بين الإناث وتراجعت إلى 15% في عام 2008. لكن الواقع الفعلي لا يشير إلى ذلك كون البيانات التي يصدرها الجهاز نفسه تعكس أرقاماً ونسباً غير تلك الصادرة من الحكومة⁶⁶⁷. ونتيجة إلى عشوائية النسب فقد لجأت إحدى الدراسات لقياس مستوى البطالة إلى الأسس المتعارف عليها لقياسها، وبناءً على البيانات المتاحة عن السكان فقد توصلت الدراسة إلى أن البطالة السافرة تقدر بـ 38.1% في عام 2008، وأن البطالة الكلية ارتفعت من 66.8% عام 1999 إلى 72.8% في عام 2008. ويعد 70% من العاطلين في اليمن هم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 16-25 سنة⁶⁶⁸. فيما أظهرت دراسة أخرى أن نسبة البطالة العامة بلغت 40%⁶⁶⁹ من إجمالي القوى العاملة خلال العام 2010، كما أظهرت هذه الدراسة ارتفاع إجمالي المسجلين من طالبي التوظيف، لدى وزارة الخدمة المدنية ليلبلغ أو اخر العام نفسه أكثر من 202,800 مسجل، تمثل النساء منهم

⁶⁶⁷ محمد علي جبران، مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية -تطورها وتقييم السياسات ووضع المعالجات، ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني، "اليمن-الاقتصاد-المستقبل"، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 25-27 أكتوبر، 2010، ص 11

⁶⁶⁸ محمد علي جبران، نفس المرجع، ص 11.

⁶⁶⁹ بيتر سلزبري، اقتصاد اليمن النفط والواردات والنخب، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مؤسسة تشاتام هاوس، أكتوبر 2011، ص 4.

د. أكرم صالح علي العجي

ما نسبة 35%⁶⁷⁰، في حين أن الحكومة، وفقا لسياساتها الجديدة ولوصفات البنك الدولي، لا تمنح أكثر من 100,000 درجة وظيفية سنوياً، ناهيك عن الزيادة السكانية ومخرجات التعليم التي ترفد سوق العمل بأكثر من 250,000 شخص باحث عن فرص عمل⁶⁷¹.

بناءً على ما سبق فإن ذلك يعد مؤشراً خطيراً يكشف ضعف ومحدودية دور السياسات الاقتصادية الرامية إلى تحسين مستوى الاداء الاقتصادي بمؤشرات مختلفة، كما يكشف لنا عن الآثار السلبية الخطيرة التي تتركها البطالة كونها تعمل على إخراج جزء من طاقة المجتمع عن مساره الانتاجي وبالذات الفئات الشابة. بالإضافة إلى أن هذه المؤشرات تبين لنا مدى التوظيف غير الكفاء للموارد المتاحة وسوء تخصيص للعناصر الإنتاجية فضلاً عن تفشي ظاهرة الفساد وعدم فعالية السياسات الاقتصادية وعدم وجود نظم للحماية الاجتماعية للعاطلين.

ثالثاً: أثر الفساد على الفقر

تعد ظاهرة الفقر ظاهرة عالمية ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية تعاني منها كافة المجتمعات المتقدمة والمتخلفة، إلا أن شدة وطأتها تختلف من مجتمع لآخر⁶⁷². ومعروف أن هذه الظاهرة تبرز في المجتمع متى ما زادت حاجته عن الموارد المتاحة فيه. وتتعدد تعريفات الفقر بتعدد زوايا النظر والتطلع إليه، واختلاف التوجهات والمقاييس السياسية والاجتماعية والاقتصادية لمن قاموا بالتعريف، حيث نجد أن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة عرف الفقر على أنه "فقدان الإمكانيات الإنسانية الأساسي"⁶⁷³، فيما عرفه البنك الدولي على أنه " الحرمان الشديد من الحياة الكريمة وأن الفقير هو من يعاني من الجوع و لا يجد المأوى والملبس ويكون عرضه للإصابة بالأمراض فلا يجد العناية اللازمة له ويكون أمياً ويلقى معاملة جائرة من مؤسسات الدولة ومن المجتمع ومستبعد من أبداء الرأي والمشاركة في السلطة"⁶⁷⁴.

من خلال التعريفات السابقة نرى أن الفقر يتجلى في صور متعددة منها: الأمية والجهل والبطالة وتشغيل الأطفال والتشرد والتسول، وضعف القدرة الشرائية وسوء التغذية والمرض. ومما يجب ألا يغفل ذكره أن الفقر في اليمن ظاهرة اجتماعية واقتصادية متعددة الأبعاد وعميقة الجذور، وأصبحت منذ عقد التسعينات من القرن الماضي مشكلة اقتصادية واجتماعية وسياسية نتيجة لتظافر عوامل متعددة منها ما يتعلق بقصور الموارد الاقتصادية المتاحة عن الوفاء بالاحتياجات المحلية فضلاً عن سوء استغلال هذه الموارد والاستفادة منها، ومنها ما

⁶⁷⁰ (تقرير عن إجمالي المسجلين للتوظيف خلال عام 2010، مركز المعلومات في وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، صنعاء.

⁶⁷¹ (مجموعة باحثين، التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2010، إصدار المرصد اليمني لحقوق الإنسان، 2011، صنعاء، ص 20.

⁶⁷² (صفاء عبدالله معطي، ظاهرة الفقر في الجمهورية اليمنية دراسة إحصائية قياسية، مجلة دراسات اقتصادية، مجلّة فصلية تصدر عن المؤتمر الشعبي العام، العدد(11) 2004، اليمن، ص321.

⁶⁷³ (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة القضاء على الفقر الإنساني 1998، ص25.

⁶⁷⁴ (التقرير السنوي للتنمية في العالم 2000-2001، البنك الدولي واشنطن، ص45.

د. أكرم صالح علي العجي

يتعلق بتزايد حدة الاختلالات الهيكلية للاقتصاد، وما أحدثته سياسات وإجراءات برامج الإصلاح الاقتصادي من تزايد أعداد الفقراء⁶⁷⁵.

لو أمعنا النظر في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية لما لمسنا أي تحسن في المؤشرات الخاصة بتوزيع الدخل والضمانات الاجتماعية، وذلك لأن تلك البرامج لم تنطلق من رؤى وحاجات داخلية، بل أتت في سياق تنفيذ استراتيجية اقتصادية وضع أسسها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي⁶⁷⁶، والمقلق هو اتساع تلك الظاهرة نظراً لارتباطها بالعدالة الاقتصادية والاجتماعية. وتعتبر السياسات الاقتصادية الموجهة لمصلحة الطبقة الغنية إحدى أهم آليات إنتاج الفقر، كما تعد السياسة النقدية من أهم السياسات المسببة للفقر من خلال التأثير في سعر الفائدة. والذي بدوره انعكس سلباً على خفض الحوافز المرتبطة بالاستثمار المحلي أو الأجنبي، مما يؤدي إلى انخفاض الطلب على العمالة.

وعليه نؤكد أن أسباب الفقر في اليمن لا تقتصر على ندرة الموارد الطبيعية والسياسات الاقتصادية المتبعة من قبل الدولة؛ بل إلى منظومة الحكم بشكل عام التي تعاني العديد من مظاهر الاختلالات المؤسسية والتشريعية والقضائية والإدارية، والتي بدورها انعكست على تفشي ظاهرة الفساد الكبير والصغير في الجهاز الحكومي، مما أدى إلى انتهاج العديد من السياسات والإجراءات التي لا تخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي نتج عنه زيادة معدل وحجم الفقر، وتعد ظاهرة الفقر في اليمن الأعمق والأكثر شدة بين دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث وقد بلغ مؤشر قياس فجوة الفقر 8.9% فيما بلغ مؤشر شدة الفقر 3.3%، وذلك بحسب معايير دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا⁶⁷⁷، ولمزيد من الإيضاح انظر الشكل التوضيحي التالي:

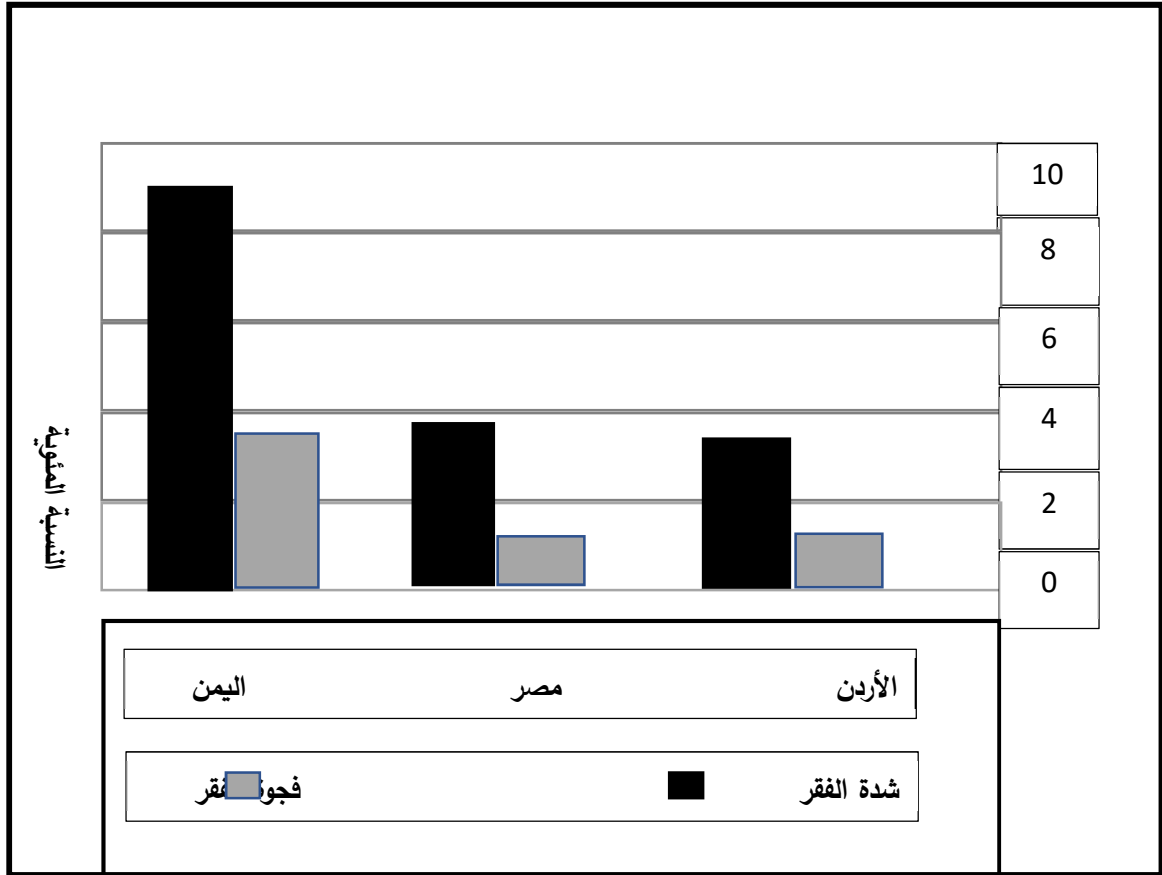
⁶⁷⁵ (مجموعة باحثين، التقرير الاستراتيجي لعامي 2004-2008، مرجع سابق، ص54، ص162.

⁶⁷⁶ (سمير التميمير، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقى، بيروت، الطبعة الأولى 2009، ص52.

⁶⁷⁷ (التقرير العام لمسح ميزانية الأسرة " تقييم الفقر في اليمن " 2005-2006، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي، 2007، ص19.

د. أكرم صالح علي العجي

شكل توضيحي رقم (2) يبين معدلات فجوة وشدة الفقر في اليمن مقارنة بمصر والأردن⁶⁷⁸



ولإعطاء الموضوع الأهمية التي يستحقها سنتناول ما يلي:

2.1- واقع الفقر في اليمن:

أضحى الفقر اليوم مشكلة اقتصادية واجتماعية تؤرق الحكومة والمجتمع نتيجة اتساع نطاقه وتفاقم آثاره، ولم يعد الفقر يقتصر على نطاق الدخل والقدرة على تأمين الحد الأدنى من الغذاء والملبس والمأوى، وإنما يمتد ليشمل جوانب الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى، وهو ما أدى إلى بروز الأبعاد المختلفة له. وقد حققت مؤشرات التنمية البشرية مكاسب ملحوظة في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي نتيجة ارتفاع الدخل بدرجة ملموسة وخاصة في الثمانينات، فيما شهد عقد التسعينات تراجعاً ملحوظاً في مؤشرات التنمية البشرية بفعل عدد من العوامل الداخلية والخارجية الأمر الذي نتج عنه اتساع ظاهرة الفقر⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ نفس المرجع، ص 19.

⁶⁷⁹ تقرير عن واقع الفقر في اليمن، المركز الوطني للمعلومات، بدون تاريخ صنعاء، ص 2.

د. أكرم صالح علي العجي

ولقياس مستوى الفقر في اليمن فقد تم تنفيذ ثلاثة مسوح خلال عقد التسعينات في عام 1998، 1999، 1992. غير أنه لا يمكن تتبع تطور ظاهرة الفقر من خلال مقارنة نتائج تلك المسوح نتيجة لعدم قابلية تلك النتائج للمقارنة لأسباب منهجية وفنية، منها عدم توفر الأوزان المستخدمة في عام 1992، وعدم شمول مسح 1999 للتأثيرات الموسمية باعتبار تنفيذها خلال شهر واحد فقط. لذلك يمكن اعتبار مسح ميزانية الأسرة الأساس الذي يمكن استخدامه في تقدير فقر الدخل، فيما يوفر مسح 1998 كمية كبيرة من البيانات والمؤشرات، والتي تساعد في تحليل ابعاد الفقر⁶⁸⁰.

بالرجوع إلى مسح ميزانية الأسرة للعام 1998 فقد أظهر أن 17.6% من سكان اليمن يعيشون تحت خط الفقر في حين ترتفع نسبة السكان الذين لا يتمكنون من الحصول على كامل احتياجاتهم الغذائية، وغير الغذائية والمتمثلة في المأكل والملبس والمأوى والصحة والتعليم والتنقل إلى 41.8%، وتعكس هذه النسب خطورة أوضاع ومعيشة حوالي 6,9 مليون مواطن يعانون من الفقر وأبعاده المختلفة، ناهيك عن الأعداد الأخرى التي تعيش حول خط الفقر⁶⁸¹، و لا يقتصر بيان ظاهرة الفقر من خلال خطوط الفقر وحدها، وإنما يمكن الاستدلال عليها عبر مؤشرات عديدة اقتصادية واجتماعية. ففي حين ساعد النمو الاقتصادي وانخفاض النمو السكاني في زيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي الحقيقي من 31.775 ريالاً في عام 1995 إلى 41.159 ريالاً في عام 2000، وبمعدل نمو سنوي متوسط 7.7%، مما يوحي بحدوث تحسن في مستوى المعيشة في ظل افتراض عدالة توزيع منافع التنمية إلا أن متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك النهائي الخاص لم يتمكن من تحقيق نمو يذكر، ويعكس التباين بين نمو الناتج القومي الإجمالي ومؤشر الاستهلاك اختلال توزيع ثمار النمو الاقتصادي خلال تلك الفترة ولصالح الفئات الأعلى دخلاً.

ويؤيد ذلك ما أظهرته بيانات مسح ميزانية الأسرة عام 1998 من وجود تفاوت في توزيع الدخل، بسبب استحواذ 10% من السكان الأعلى دخلاً على أكثر من 25% من إجمالي عام الإنفاق الاستهلاكي⁶⁸²، الأمر الذي يشير إلى اتساع فجوة القدرة الشرائية بين الاغنياء والفقراء، وذلك نتيجة سوء توزيع منافع التنمية.

كما تشير بيانات مسح الأسرة أن ظاهرة الفقر قد شهدت تراجعاً محدوداً خلال الفترة 1998-2006، وإن كان العدد الإجمالي للفقراء قد شهد زيادة محدودة، حيث بلغ عدد الفقراء خلال عام 2006 سبعة مليون نسمة، إلا أن البيانات الإحصائية تشير إلى تراجع نسبة الفقر بين السكان من 41.8% عام 1998 إلى 34.8% عام 2006، كما تراجع نسبة الذين يعانون من فقر الغذاء(الفقر المدقع) من 17.6% من إجمالي السكان عام 1998 إلى

⁶⁸⁰ (واقع الفقر في اليمن مرجع سابق، ص 2.

⁶⁸¹ (رضية المتوكل، الفقر في اليمن، تقرير مقدم إلى برنامج التخفيف من الفقر الذي عقد في ماليزيا 2004، المجلس الأعلى للمرأة، اليمن، صنعاء، ص3.

⁶⁸² (واقع الفقر في اليمن، مرجع سابق، ص2.

د. أكرم صالح علي العجبي

12.5% من إجمالي السكان عام 2006⁶⁸³، علماً بأن فجوة الفقر ما تزال أكثر شدة بالرغم من انخفاض المؤشر من 13.2% عام 1998 إلى 8.9% عام 2006 مما يعني أن الفقر الحاد مازال منتشرًا.

وفقاً لمؤشرات الجوع العالمي للعام 2009، فإن الوضع في اليمن لا يزال مقلقاً، إذ أن حدة الفقر في تزايد مستمر، وأن الأوضاع المعيشية للبلاد شديدة التأثير بالمتغيرات الداخلية والخارجية، وبالرغم من الجهود التي بذلتها الحكومة اليمنية لتحسين مؤشرات الفقر، إلا أن الارتفاع العالمي في أسعار الغذاء أعادت المؤشرات إلى ذات وضعها السابق⁶⁸⁴، حيث عادت مؤشرات الفقر العام للتزايد من 34.8% خلال عام 2006 إلى 43% في العام 2009⁶⁸⁵.

فيما أظهرت نتائج المسح المنفذ من قبل برنامج الأغذية العالمي ارتفاع نسبة انعدام الأمن الغذائي إلى حوالي 44.5% من السكان عام 2011 مقارنة بحوالي 32.1% عام 2009. وهذا يعني ارتفاع عدد السكان الذين لا يستطيعون الحصول على غذاء كافي إلى أكثر من 10 مليون نسمة بحلول نهاية عام 2011⁶⁸⁶. وما زاد من تفاقم الظاهرة هو الصراع القائم منذ مارس 2015، حيث أصبحت بات اليمن مهددة بالمجاعة،.....

2.2- التوزيع الجغرافي لظاهرة الفقر:

يأخذ الفقر في اليمن طابعاً ريفياً خاصة، وأن المجتمع اليمني ما زال إلى حد كبير ريفي رغم النمو المستمر لظاهرة التحضر. وحسب ميزانية مسح الأسرة في عام 1998 فإن الريف اليمني يحتضن حوالي 83% من الفقراء و87% من الذين يعانون من فقر الغذاء في حين يقطن فيه ما يقارب ثلاثة أرباع السكان، وترتفع نسبة الفقر إلى 45% بين سكان الريف مقابل 30.8% من سكان الحضر، بالإضافة إلى اتساع فجوة الفقر واشتداد حدته في الريف مقارنة بالحضر. كما يظهر ذلك الطابع من أن نسبة الإنفاق على الغذاء، وفق بيانات مسح ميزانية الأسرة للعام 1998 بلغت حوالي 54% من الدخل في الحضر و67% في الريف مما يعكس انخفاض الدخل في الريف من ناحية وتدني أشد لما ينفق على الاحتياجات غير الغذائية فيه من ناحية أخرى⁶⁸⁷.

وحسب بيانات مسح ميزانية الأسرة للعام 2005-2006 فإن سكان المناطق الحضرية تمثل 27.4% من إجمالي سكان الجمهورية اليمنية، فيما يبلغ نصيبها 16% من الفقراء،

⁶⁸³ (مجموعة باحثين، التقرير الإستراتيجي للعام 2008، مرجع سابق، ص 162.

⁶⁸⁴ (التقرير السنوي لحقوق الانسان والديمقراطية 2010، مرجع سابق، ص 18.

⁶⁸⁵ (كتاب الإحصاء السنوي 2009، الإصدار (39)، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، يونيو 2010، ص 85.

⁶⁸⁶ (البرنامج المرهلي للاستقرار والتنمية، مجلس الوزراء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي يوليو 2012، اليمن، ص 8.

⁶⁸⁷ (واقع الفقر في اليمن، مرجع سابق، ص 5. أساسيات العمل التنموي في اليمن للجمعيات والمؤسسات الأهلية، سلسلة أدلة الحقبة التدريبية، الإصدار الأول 5 فبراير 2011، رئاسة مجلس الوزراء، الصندوق الاجتماعي للتنمية، ص 20.

د. أكرم صالح علي العجي

وفي المقابل يعيش في المناطق الريفية حوالي 72.6% من إجمالي السكان ولكنها تحتوي على 84% من الفقراء، ويتضاعف خطر احتمال وقوع الأفراد في الفقر في المناطق الريفية مقارنة مع المناطق الحضرية، فمن بين كل خمسة أشخاص في المناطق الحضرية هناك شخص فقير واحد مقارنة بشخصين فقراء من بين كل خمسة في المناطق الريفية . بشكل عام، فأن مسوحات ميزانية الأسرة تشير إلى ارتفاع معدلات الفقر في المناطق الريفية في كافة المحافظات مقارنة بمعدلات الفقر في المناطق الحضرية في تلك المحافظات، كما أن فجوة الفقر بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية أكثر عمقاً واتساعاً في تلك المحافظات.

ولا يتناسب حجم الفقراء في المناطق الريفية لبعض المحافظات مع نصيب تلك المحافظات من إجمالي السكان. حيث بينت النتائج تواجد أعلى نسبة لوقوع الفقر في المناطق الريفية لمحافظة عمران وحجة، كما يعيش ثلث الفقراء في المناطق الريفية في ثلاث محافظات، هي : حجة، تعز، والحديدة، ويعيش 16% منهم في المناطق الريفية لمحافظة إب وعمران . وتتباين أبعاد الفقر على المستوى الإقليمي، بل وتتضح الفوارق في نسبة الواقعين في الفقر بشكل كبير في إطار المحافظة الواحدة والجدول رقم (32) يبين ذلك، وبشكل عام يتباين معدل الفقر على مستوى المحافظات في الفترة 2005-2006 بين 5.4% و 71% كما بلغ معدل الفقر أعلى درجاته في المناطق الريفية لمحافظة عمران، حيث بلغت نسبة الفقراء 71% من إجمالي عدد السكان في تلك المناطق، تليها محافظة شبوة ومحافظة البيضاء ونسبة 60% لكل منهما .ومن ناحية ثانية، فقد بلغت أدنى نسبة للواقعين في الفقر في كل من محافظة المهرة وأمانة العاصمة .وقد بقي ترتيب المحافظات دون تغيير بالنسبة لمقاييس الفقر الأخرى، الأمر الذي يشير إلى أن الأسر الفقيرة في محافظات عمران، شبوة والبيضاء لا يمثلون نسب عالية من سكان تلك المحافظات فحسب، بل يقل مستوى الإنفاق لديها أيضا بكثير عن مستوى خط الفقر⁶⁸⁸.

كما يزيد مستوى التباين الإقليمي عند الفقر الشديد، حيث بلغت نسبة الوقوع في الفقر المدقع في الأجزاء الريفية من محافظات عمران، شبوة والبيضاء، حيث يعيش ثلث سكان تلك المحافظات في حالات فقر شديدة، كما يظهر أعلى مستوى من عدم المساواة بالنسبة للفقراء في المناطق الريفية لمحافظة شبوة، كونها تحتوي على أعلى مستوى لمؤشرات كل من فجوة الفقر وشدته.

⁶⁸⁸ (تقييم الفقر في اليمن، مرجع سابق، ص20.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

جدول رقم (30) يبين مؤشرات الفقر على مستوى المحافظات خلال 2006/2005 (%)⁶⁸⁹

| مؤشرات الفقر المحافظة | نسبة الواقعين في الفقر | | | مؤشر قياس فجوة الفقر | | | مؤشر قياس شدة الفقر | | |
|-----------------------|------------------------|-------|--------|----------------------|-------|--------|---------------------|------|--------|
| | حضر | ريف | إجمالي | حضر | ريف | إجمالي | حضر | ريف | إجمالي |
| إب | 16.36 | 32.84 | 30.07 | 3.56 | 8.17 | 7.4 | 181. | 2.92 | 2.63 |
| أبين | 31.37 | 50.44 | 45.68 | 8.17 | 14.52 | 12.94 | 3.23 | 5.73 | 5.11 |
| أمانة العاصمة | 14.98 | 0 | 14.89 | 3.39 | 0 | 3.37 | 1.09 | 0 | 1.09 |
| البيضاء | 16.72 | 59.76 | 51.85 | 4.14 | 21.28 | 18.13 | 1.35 | 9.61 | 8.1 |
| تعز | 23.66 | 41.51 | 37.8 | 5.41 | 10.96 | 9.8 | 1.96 | 4.08 | 3.64 |
| الجوف | 32.66 | 52.63 | 49.58 | 5.94 | 14.78 | 13.44 | 1.61 | 6.02 | 5.35 |
| حجة | 20.9 | 50.02 | 47.53 | 4.64 | 14.41 | 13.57 | 1.63 | 5.83 | 5.47 |
| الحديدة | 21.58 | 36.43 | 31.72 | 4.78 | 8.85 | 7.56 | 1.62 | 3.21 | 2.7 |
| حضرموت | 31.45 | 39.17 | 35.59 | 4.97 | 8.15 | 6.67 | 1.21 | 2.39 | 1.84 |
| ذمار | 29.73 | 25.28 | 25.28 | 7.53 | 5.75 | 5.97 | 2.96 | 2.01 | 2.13 |
| شبو | 39.44 | 56.8 | 56.8 | 8.97 | 19.61 | 17.97 | 3.01 | 9.58 | 8.56 |
| صعدة | 18.18 | 16.23 | 16.23 | 3.6 | 3.56 | 3.57 | 1.08 | 1.09 | 1.09 |
| صنعاء | — | 28.13 | 28.13 | — | 7.02 | 7.02 | — | 2.29 | 2.29 |
| عدن | 16.88 | — | 16.23 | 3.08 | — | 3.08 | 0.84 | — | 0.84 |
| لحج | 22.9 | 49.49 | 47.2 | 4.53 | 14.7 | 13.82 | 1.36 | 6.16 | 5.75 |
| مأرب | 17.95 | 50.05 | 45.88 | 4.28 | 19.2 | 17.26 | 1.53 | 9.07 | 8.09 |
| المحويت | 21.9 | 31.48 | 30.75 | 4.55 | 6.29 | 6.16 | 1.39 | 1.79 | 1.76 |
| المهرة | 11.4 | 6.29 | 8.85 | 2.78 | 0.81 | 1.8 | 1.12 | 0.2 | 0.66 |
| عمران | 33.93 | 70.6 | 63.93 | 9.17 | 17.82 | 16.24 | 3.34 | 6.13 | 5.62 |
| الضالع | 28.15 | 28.15 | 44.24 | 6.57 | 8.99 | 8.71 | 2.43 | 2.61 | 2.59 |
| ريمة | 5.38 | 35.32 | 34.07 | 2.58 | 8.19 | 7.96 | 1.24 | 2.75 | 2.68 |
| إجمالي عام | 20.7 | 40.09 | 34.78 | 4.48 | 10.6 | 8.93 | 1.47 | 4.02 | 3.32 |

مما تقدم نرى أن السياسات الحكومية الموجهة للتخفيف من الفقر لم تحقق تقدماً ملموساً، حيث ما تزال نسبة السكان الفقراء عالية جداً ولم تشهد تحسناً ملحوظاً كون أعداد الفقراء قد شهد زيادة خلال عامي 2006-2005 عما كان عليه عامي 1998 و1999؛ أضف إلى ذلك ضعف مصداقية البيانات الرسمية ذات العلاقة بتقدير نسبة الفقر و أعداد الفقراء، كون الواقع الاقتصادي والاجتماعي في اليمن يشير إلى عكس ذلك، بمعنى أن ظاهرة الفقر في اليمن قد شهدت نوعاً من الاتساع وليس العكس خصوصاً وأن اليمن تشهد العديد من الاختلالات الاقتصادية

⁶⁸⁹ (ملاحظه لم يتمكن من الوقوف على مؤشرات الفقر خلال 2012، حيث أحر مسح لميزانية الأسرة كان في 2006-2005 نفس المرجع، ص20.

د. أكرم صالح علي العجي

والإدارية، والتي بدورها انعكست على تقشي ظاهرة الفساد، الأمر الذي أدى إلى انعكاسات سلبية على معيشة المواطنين وتزايد أعداد الفقراء، كما أدى سوء تخصيص الموارد وتوزيعها بين محافظات الجمهورية وانخفاض نسبة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية إلى تفاوت نسبة الفقر بين المحافظات.

وبما أن السياسة والاقتصاد صنوان متلازمان، فإن تأثير أحدهما بعوامل القوة أو الضعف يؤثر في الآخر، وعليه فإن الآثار التي يتركها الفساد على الجانب الاقتصادي — والذي تطرقنا إليه آنفاً — قد تظهر مخاطره على الجانب السياسي والاجتماعي معاً، وهو ما سيتم التطرق في البحث اللاحق.

المبحث الثاني: الآثار السياسية والاجتماعية للفساد

السياسة والمجتمع لا ينفصلان عن الإدارة بأي حال من الأحوال، ولهذا فإن أي تغيير يطرأ على الإدارة يلقي صدىً واضحاً وعميقاً على السياسة والمجتمع، فعندما تكون هناك إدارة فاسدة فيعني ذلك بأن العملية السياسية غير عادلة، ولن يكون لمخرجاتها فائدة مرجوة على الأمن والاستقرار والتنمية، ونفس الحال مع المجتمع فحيثما تكون هناك إدارة غير سوية وفاسدة فإن ثقافة المجتمع وقيمه لن تكون بعيدة عن آثار الفساد، ناهيك عن سوء الخدمات الاجتماعية التي يمكن أن تلحق بأفراد المجتمع.

ولا يخفى أن للفساد مضاراً سياسية متعددة مثلما له آثاراً سلبية على الجانب الاقتصادي وعلى الجانب الاجتماعي، فهو بالتالي يؤدي إلى انخفاض مستوى الأداء الحكومي، و يخلق أجواء تسودها عدم العدالة ويشيع فيها الظلم، ويقوض الشرعية السياسية للدولة ويخلق حالة عدم الرضاء عن الدولة مما يفقدها شرعيتها وتنتج نحو الانهيار، كما أن الفساد يؤدي إلى تشويه المناخ الديمقراطي في المجتمع، فضلاً عن ما يترتب عليه من عنف واضطرابات ضد الحكومة، وإذا كان للفساد آثار سلبية عديدة طالت جوانب المجتمع السياسية والاقتصادية، فإن آثاره على الجانب الاجتماعي تعد من الأكثر خطورة، فهو السبيل الممهد لظهور الفوضى والاختلال والعصيان والتمرد الاجتماعي، وهو ما جعل أحد أمناء الخزينة في الدولة العثمانية يصف الفساد بقوله " الفساد من أكثر الكلمات المؤلمة والمحزنة والمخزينة في نفس الوقت فهو المؤدى إلى اللاعدالة والظلم الاجتماعي، فالفساد مخرب ومهدم للإيمان والدولة في آن واحد " ⁶⁹⁰.

ويصفه " بيتر إيغن " (بأنه يمثل الشر الأساسي في عصرنا وهو يكشف عن وجهه القبيح في كل مكان، ويكمن في جذوره جميع المشكلات ذات الأهمية تقريباً، أو يحول دون حلها

⁶⁹⁰ (كريمة بقدي، الفساد السياسي في الجزائر، مرجع سابق، ص 155، نقلا عن :

Mourad Benchenhou, dette extérieure, corruption, responsabilité politique, Alger : DAHLAB Edition, 1998,p89.

د. أكرم صالح علي العجي

على الأقل، وتحدث آثاره المدمرة في مناطق العالم الفقيرة، حيث يدع الكثير من ملايين البشر أسرى البؤس والفقر والمرض والصراعات وأشكال الاستغلال الوحشية المتجبرة)⁶⁹¹ لذا سيكون من الأهمية تناول الآثار السياسية للفساد (كمطلب أول)، على أن نخصص (المطلب الثاني) لتناول الآثار الاجتماعية للفساد.

المطلب الأول: الآثار السياسية للفساد

يُعد النظام السياسي أكثر الأطراف تأثيراً في الحياة العامة بكل أبعادها، و من الطبيعي أن يكون دوره جوهرياً في التعامل مع الفساد حاداً وانتشاراً، وإذا كان هذا هو الوضع الطبيعي في أي دولة من دول العالم، فإنه يتعاضد في الدول النامية بشكل عام وفي اليمن بشكل خاص، فالقوة السياسية التي ينظم توزيعها واستخدامها الدستور، تحتفظ بها السلطة التنفيذية بخلاف ما هو متعارف عليه في الدول المتقدمة، حيث يتم توزيع القوة بين السلطات الثلاث بما يضمن التوازن ويؤدي إلى الرقابة المتبادلة، وهذا يشير إلى أن هناك اختلالات هيكلية في توزيع القوة بين السلطات الثلاث في النظام السياسي اليمني. الأمر الذي أدى إلى انعكاسات كبيرة ومتنامية لمظاهر الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، مما ترتب عنه ارتفاع تكاليف هذه الظاهرة على الدولة ومؤسساتها، وعلى المناخ السياسي.

أولاً: أثر الفساد على الدولة ومؤسساتها

الدولة هي صاحبة السلطة العليا في أي إقليم في العالم، ولا يوجد إزاءها سلطة تمثل ما في سلطتها من شمول، لذلك يعتبرها الكثير من المفكرين السياسيين منظمة المنظمات لأنها تحمل داخل وطنها أو إقليمها لواء وشمولية السلطات على الافراد الذين يعيشون داخل حدودها، كما أنها هي القائمة على إدارة علاقاتها الخارجية مع دول الاقاليم الأخرى. وقد وصفها "جورج بوردو" بأنها (جهاز لخدمة فكرة، والفكرة هنا هي الأهداف التي يسعى الشعب إلى تحقيقها". لكن الدولة التي تهيمن عليها نخب غير مؤمنة بالتداول السلمي للسلطة، هي بالضرورة دولة فاسدة، والفساد فيها ليس فردياً ولا حتى فساد جماعات، بل هو فساد بنيوي، أو إفساد، حيث يضطر الحاكم أو النخبة الحاكمة إلى التغاضي عن الفساد الذي تمارسه شبكات المستفيدين من مواقع السلطة، الداعمين لاستمرارية النظام⁶⁹². وهذا الأمر يجعل الدولة عاجزة عن تحقيق الأهداف التي انشئت من أجلها، ونظراً للضعف البنيوي للدولة اليمنية فقد وقفت هذه الأخيرة عاجزة عن تحقيق أهدافها الأساسية، كما أدت الاختلالات الهيكلية في بنية نظام الحكم القائمة على احتكار السلطة التنفيذية لمعظم مصادر القوة وطريقة إدارتها لمراقب الدولة والمجتمع، إلى بروز العديد من مظاهر الفساد والتي بدورها انعكست على إضعاف الدولة، وإضعاف الجهاز الحكومي.

1- إضعاف الدولة :

⁶⁹¹ (بيتر إيغن، أفكار تمهيدية، شبكة الفساد و الإفساد العالمية، ترجمة: محمد جديد، قدمس للنشر والتوزيع، دمشق، 2005، ص17.

⁶⁹² (أنطوان مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد(310) ديسمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص128.

د. أكرم صالح علي العجي

إن عدم قدرة الدولة على حماية الضعيف من جبروت الأقوى هو سيادة لشرعية الغاب التي هي من صور الفساد. ووجود هذا الأخير في دولة ما يهدد مجالها السياسي ويشوه الصورة السياسية للنظام الحاكم محلياً ودولياً، كما يؤدي إلى خلق مستوى آخر للسلطة، مواز للمستوى الرسمي لها، مما يضعف السلطة الرسمية، ويؤدي بالتالي إلى الانحراف عن الهدف العام، واستبداله بتحقيق أهداف شخصية تعنى بالأفراد بدلاً من الحرص على تحقيق الأهداف والمصلحة العامة.

ونظراً لتفشي واستشراء هذه الظاهرة بوحدات الجهاز الإداري للدولة، فقد ترتب على ذلك أمور متعددة منها ضعف بناء الدولة، وتقويض الشرعية، وغياب الاستقرار السياسي وغيرها من الآثار التي لعبت دوراً كبيراً في إضعاف وتشويه صورة الدولة وزعزعة استقرارها وأمنها.

1.1- أثر الفساد على بناء الدولة :

تتحدد طبيعة بناء الدولة في ضوء طبيعة الانقسام الاجتماعي في المجتمع، فالدولة القومية تنشأ في ظل مجتمع ليبرالي، يتمتع فيه الأفراد باستقلال وحرية، ويقوم سلوكهم السياسي على أساس رشيد، وينتظمون في تنظيمات مدنية رشيدة، يقوم فيه الانقسام الاجتماعي على أساس طبقي، أما في المجتمع الأبوي، الذي يخضع فيه الأفراد للجماعة، وينتظمون في تنظيمات أهلية ويقوم فيه الانقسام الاجتماعي على أساس العصبية، ويخضع الأفراد لتوجهات الجماعة، ويقوم سلوكهم السياسي على أساس معياري، فإن طبيعة الدولة التي تتأسس هي دولة ضعيفة⁶⁹³.

وبالنظر إلى طبيعة بناء الدولة الوليدة بعد حرب صيف 1994، فعوضاً عن أن يتم بناء دولة قومية قادرة وذات إرادة، تم بناء دولة من عناصر متنافرة، الأمر الذي ولد دولة مسخ نصفها دولة ونصفها الآخر قبيلة، يقوم نظامها السياسي على التزاوج بين مؤسسات سياسية حديثة، ومنظومة ثقافية قبلية تقليدية⁶⁹⁴. وفي ظل هذه الدولة فقد تولد نظام سياسي يقوم على تقاسم السلطة السياسية بين الدولة والقوى التقليدية، الأمر الذي عزز من إضعاف الدولة. وفي ظل هذا البناء الهش والضعيف للدولة هيمنت القوى التقليدية على هذه الأخيرة. مما أدى إلى انتشار الفساد في أجهزة الدولة، وأضعفها في القيام بأداء وظائفها، وأصبحت الإدارة موجهة بالأوامر، لذلك فإن كثير من المواطنين البسطاء يصبحون غير قادرين على الوصول إلى الخدمات الحكومية، دون الاستعانة بذوي النفوذ من القوى التقليدية، مما عزز من ثقافة الولاءات العصبية على حساب الولاء للوطن.

نتيجة لهذا الوضع فقد تراجع دور مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات المناطة بها، الأمر الذي يمكن معه وصف الدولة اليمنية بالدولة الرخوة، على حد وصف عالم الاجتماع السويدي "ميردال"، وتعد الدولة الرخوة دولة ضعيفة وهي (سر البلاء الاعظم وسبب أساسي من اسباب

⁶⁹³ (عاد الشرجبي وآخرون، القصر والسلطان، مرجع سابق، ص 73.

⁶⁹⁴ (نفس المرجع، ص 43-44.

د. أكرم صالح علي العجي

استمرار الفقر والتخلف، وفي مثل هذا النموذج من الدول يعم الفساد⁶⁹⁵. كما أن ضعف الدولة تعكسه أزمة الاندماج الوطني التي ازدادت تعقيداً مع تلاشي شرعية النظام، وفي المقابل شجعت الزبونية والجهوية والولاءات المناطقية والقبلية الضيقة.

ومما لا شك فيه أن الكثير من المشكلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تعاني منها اليمن تعود إلى ضعف بناء الدولة، وتراجع أجهزتها عن أداء المهام الموكلة إليها، وتفشي ظاهرة الفساد. الأمر الذي تمخض عنه ضعف الهوية الوطنية وتولد شعور لدى المواطن بعدم أهميتها، وعدم حرصه على الإيفاء بمتطلبات المواطنة، وأصبحت القبيلة أكثر قدرة من الدولة على فرض التزام أفرادها بمتطلبات الانتماء إليها.

ومن هنا يرى الكاتب الأمريكي "فوكوياما" أن ظاهرة الارهاب تعود بجذورها إلى المناطق والبلدان ذات الدول الضعيفة أو الغائبة أو العاجزة عن تسيير مجريات الأمور الاقتصادية والسياسية وحل المشكلات الاجتماعية المترتبة عليها⁶⁹⁶. وما يؤكد مصداقية هذا القول هو بروز وتنامي ظاهرة الإرهاب في اليمن⁶⁹⁷ بشكل يثير القلق لدى المهتمين بالشأن اليمني. وهذا كله يفضي إلى القول بأن الحكم السيئ هو سمة الدولة التي يسطر عليها الفساد، خلافاً للحكم الجيد الذي تحترم فيه كرامة الإنسان وتصان حقوق المجتمع.

لذا نرى أن نجاح الدولة اليمنية في إعادة قوتها وهيبته يرتبط بمجموعة من الشروط أولها إعادة بناء الدولة، دولة قوية، والدولة القوية ليست بما تملكه من جيوش وأسلحة (وهي ضرورية في جميع الحالات)، وإنما الدولة القوية هي التي تستطيع إقامة نظام حكم يلبي تطلعات ورغبات أفراد الشعب، ويستطيع هذا النظام تحقيق هذه التطلعات والرغبات، وتحقيق وحدة وطنية حقيقية تستطيع مواجهة التحديات الداخلية والخارجية التي تواجهها.

1.2- فقدان وتدهور شرعية النظام :

يقصد بالشرعية⁶⁹⁸ القبول الطوعي والاختياري من جانب المواطنين لمؤسسات الحكم (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، وكذلك حق الحاكم في ممارسة الحكم⁶⁹⁹. وتتمثل

⁶⁹⁵ (منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد-الاصلاح -التتمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق 2006، ص169.

⁶⁹⁶ (منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد، مرجع سابق، ص 170.

⁶⁹⁷ (بدأت ظاهرة العنف المسلح والإرهاب في البروز على الساحة اليمنية في الفترة (1991-1994) اثناء الفترة الانتقالية بعد إعلان الوحدة في 22 مايو 1990، وقد بدأت اخطر نشاطات تنظيم القاعدة في اليمن في مطلع 1992 عندما حاول انصار القاعدة الهجوم على قوات أمريكية كانت متمركزة في مدينة عدن كنقطة ارتكاز للقوات الأمريكية في الصومال حيث حاول الارهابيون تفجير فندق الساحل الذهبي وفندق عدن في ليلة رأس السنة، وتوالت العديد من الاحداث الارهابية وكان أشهرها تفجير المدمرة كول في اكتوبر 2000، وتفجير الناقلة الفرنسية ليمبورج في 6 أكتوبر 2002، وغيرها من الاعمال الارهابية. للمزيد من الإيضاح انظر: التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2008، مرجع سابق، ص 168-179.

⁶⁹⁸ (يقول المفكر السياسي "ماكس ويدر" بدون الشرعية، فإن أي حكم، أو نظام، يصعب عليه أن يملك القدرة الضرورية على إدارة الصراع بالدرجة اللازمة لأي حكم مستقر لفترة طويلة" وبعد افئاع الشعب بأحقية السلطة هو جوهر الشرعية ومغزاها، ويقول دافيد ايترن في هذا المعنى " قد يقبل المواطن بسلطة الحكم

د. أكرم صالح علي العجي

مصادر الشرعية في البعدين التاريخي والديني أو في الالتزام بحكم القانون، كما يضيف البعض ما يسمونه بالشرعية الثورية، أي إدراك أغلبية المواطنين أن السلطة الحاكمة تعمل لصالحهم، حتى وإن كانت تتغاضى عن حكم القانون⁷⁰⁰.

ويؤدي الفساد إلى تقويض شرعية النظام السياسي، أو اهتزازها نظراً لدوره في فقدان الثقة بين الحاكم والمحكومين نتيجة ارتباط ممارسات الحكام بالفساد، وإلى تقليل احترام الأفراد للمؤسسات الرسمية لأن هذا التقبل يرتبط بقدرة الجهاز الحكومي على اشباع حاجات الأفراد، فإذا عجز الجهاز الحكومي عن تحقيق ذلك أدى إلى انخفاض شرعية النظام السياسي⁷⁰¹. كما يؤدي الفساد إلى التفريط في الجوانب السيادية للدولة، وذلك حينما يجرها إلى قبول الشروط القسرية للإقراض التي تفقدها في الغالب خصوصيتها السيادية على أراضيها وثرواتها الطبيعية.

وبالنظر إلى الخطر الذي سببه الفساد المستشري بوحداثات الجهاز الحكومي اليمني، فقد وقف هذا الجهاز عاجزاً عن حماية مصالح الأفراد، أو حتى القيام بالوظائف التقليدية للدولة، من حماية الوطن وضمان وحدته، والحفاظ على أمن المواطنين وأمانهم، بالإضافة إلى ذلك فقد ساهم الفساد في تآكل شرعية النظام السياسي، وعلى الرغم من كسب النظام السياسي الشرعية منذ انتخابات 1999، وما تلاها من عمليات انتخابية أخرى، إلا أن مشروعية النظام السياسي ظلت محل شك، فالسلطة⁷⁰² أضحت لا تتمتع بالمشروعية الكافية، ولم يعد لها أي مشروع سوى الاحتفاظ بالسلطة والثروة، مما أوجد حالة من التسيب والعشوائية والخروج عن حكم القانون، كما أدى إلى انخفاض كفاءة أجهزة الدولة، والإدارة

عليه لألف سبب وسبب. ولكن الشرعية هي أن يجد المحكوم أن من المقبول عنده، والمناسب له، أن يطيع متطلبات النظام السياسي القائم، إذ يجد أنها تتسق مع قيمه ومبادئه وأخلاقه وأمانه. ذلك ليس لمنفعة شخصية مباشرة له، ولكن بمعنى المنفعة العامة وعلى المدى الطويل، والشرعية بهذا المعنى أوسع من التأييد أو المعارضة فقد يكون هناك من يعارض السلطة وقد يتذمر الناس من بعض قراراتها وسياساتها، لكن هذه أمور طبيعية بل وحتمية لا تنفي الشرعية طالما شعر المواطنون أن السلطة في توجهها العام سلطة وطنية ومخلصة لإرادة الشعب. أحمد بهاء الدين، شرعية السلطة في العالم العربي، دار المعارف، القاهرة، 1984، ص 9-12.

⁶⁹⁹ (مصطفى كامل السيد، العوامل والآثار السياسية، بحث ضمن الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص 285.

⁷⁰⁰ (نفس المرجع، ص 286. عبدالله البريدي، الدولة المعدلة ثورياً بوصفها مخرج لمأزق الربيع العربي: مع إشارة خاصة إلى الوضع الخليجي، المستقبل العربي، مجلة فكرية شهرية محكمة، العدد (3) 2013، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 41.

⁷⁰¹ (أكرم بدر الدين وآخرون، الفساد السياسي النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 44.

⁷⁰² (السلطة في اللغة: هي التسلط والسيطرة والحكم، والسلطان يطلق على الوالي، وعلى الحجة والبرهان، وقد عرفها أرسطو بأنها: "السلطة العليا التي بامتلاكها يصبح الحاكم صاحب القوة الأمر، أي: السيادة، وتصبح قراراته لذلك قرارات عادلة وواجبة التنفيذ"، حسين ناصر سرار، المصطلحات السياسية اليمنية: دراسة دلالية الوثائق السياسية المعاصرة نموذجاً، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في اللغويات، كلية الآداب واللغات، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2009، ص 106.

د. أكرم صالح علي العجي

العامّة، حيث يتم الاختيار للمناصب العليا على أساس المحاباة والموالاة والمحسوبية والمحاصصة السياسية، وعلى حساب تكافؤ الفرص والكفاءات...، وهكذا فقد النظام السياسي مشروعياته واتسعت دائرة المعارضة، والتي بدورها تحولت إلى انتفاضة شعبية خلال مطلع العام 2011، والتي نتج عنها إختيار وانتخاب رئيس توافقي في 12 فبراير 2012، وتشكيل حكومة وحدة وطنية من جميع الأطراف المتصارعة بالمناصفة بين أحزاب التحالف الوطني وأحزاب اللقاء المشترك، والتي اثبتت فشلها في إدارة البلاد والخروج به من أتون الأزمات التي يعيشها.

وعلى أية حال يمكن القول إن شرعية النظام السياسي⁷⁰³ لا تزال ناقصة، على الأقل من منظور تنموي حيث أخفقت الحكومات اليمينية المتتالية في تحقيق أهداف المجتمع في التنمية البشرية خلال العقود الماضية، والسنوات الحالية فتزايدت معدلات الفقر والبطالة وتراجعت معدلات الالتحاق بالتعليم وتدنّت نسب تغطية الخدمات الصحية وتراجعت نسب نمو الناتج المحلي الإجمالي، وزادت حدة المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

1.3- غياب الاستقرار السياسي:

إذا كنا نقصد بالاستقرار السياسي وجود نظام مقبول من العلاقات بين قوى الأمة وأطرافها، فإنه يقابل ذلك حالة الاضطراب حين تختل علاقة الأطراف مع بعضها فيقع بينهما العداء والنزاع⁷⁰⁴. وإذا كان الفساد قد ساعد على تماسك النظام السياسي ولو ظاهرياً، وتحقيق الاستقرار في البلاد لبعض الفترات خصوصاً بعد حرب صيف 1994، والتي على إثرها تحالفت القوى التقليدية والحزبية مع الحزب الحاكم ضد الحزب الاشتراكي اليمني الذي أعلن الانفصال عن الوحدة اليمينية، فقد تحقق هذا الاستقرار من خلال التحالفات وتوزيع الريع على النخب الفاعلة في المجتمع، ونتيجة لهذا فإن الاستقرار ظل هشاً وغير متين، بفعل ضعف الدولة وتراجع أدائها في تقديم الخدمات المناطة بها، وتنامي ظاهرة الفساد في مؤسسات الجهاز الحكومي، الأمر الذي نتج عنه تمزق النسيج الاجتماعي، والولاء الوطني، وإحداث فجوة واسعة بين أفراد الشعب وقيادة السلطة السياسية، مما مثل عاملاً مهماً في خلق وتغذية التحديات الأمنية والعسكرية والسياسية والاجتماعية التي تعاني منها البلاد، وبفعل كل ذلك توفرت بيئة مناسبة لعدم الاستقرار السياسي والصراعات المسلحة وتعمق الانقسام والاستقطاب بين القوى السياسية والاجتماعية المتحالفة وتخلخل البناء الاجتماعي ببروز الانتماءات المنطقية (الجهوية) والمذهبية و السلالية على حساب الهوية الوطنية، وتعرضت

⁷⁰³ (نقصد هنا بالنظام السياسي: نظام حكم على عبدالله صالح الذي دام أكثر من ثلاثة عقود.

نظام حكم الرئيس هادي المنتخب في عام 2012، والذي نتج عنه تشكل حكومة الوفاق الوطني المكونة من جميع الأحزاب الحزب الحاكم السابق) المؤتمر الشعبي العام وحلفاه) وأحزاب المعارضة السابقة (التجمع اليمني للإصلاح وشركاه)، وحكومة الكفاءات المشكلة في شهر نوفمبر 2014.

⁷⁰⁴ (حسن موسى الصفار، الاستقرار السياسي والاجتماعي، ضرورته وضمائنه، الدار العربية للعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، 2005، ص 15.

د. أكرم صالح علي العجي

أواصر الوحدة الوطنية لأضرار بالغة واتسعت مشاعر الكراهية، والاتجاهات المناهضة للاندماج الوطني.

لذا تولدت عن الظروف السابقة بؤر التوتر والصراع المسلح بين سلطات الدولة من جهة. وعدد من القوى الاجتماعية والسياسية، والتي تستند إلى مرجعيات تناقض هوية وسلطة الدولة من جهة ثانية، وتراجع بفعلها الاستقرار السياسي، والسلم الاجتماعي والانسجام الوطني⁷⁰⁵. وبرزت بؤر الصراع السياسي و المسلح في التصاعد بوتيرة عالية خلال السنوات العشر الأخيرة، والتي تعبر عن نفسها بمؤشرات مختلفة لعدم الاستقرار السياسي والأمني للبلاد، وتعد أهم بؤر الصراع والتوتر التي القت بظلالها على الاستقرار السياسي الحرب بين الدولة والحركة الحوثية، والتي نشبت منذ عام 2004 وخاضت الدولة ستة حروب مع انصار هذه الحركة سقط فيها خلال المواجهات الأولى 471 جندياً من القوات المسلحة مقابل 338 من إتباع الحوثي بينما سقط 54 جندياً في المواجهات الثانية مقابل 92 من أتباع الحوثي، فيما بلغ عدد الجرحى في صفوف الجنود 2708 جندياً⁷⁰⁶، وبلغت الخسائر التي تكبدتها الدولة في الحرب السادسة 2.52 مليار دولار، وهو مبلغ يعادل ثلث موازنة عام 2010 ونقلت دراسة عن السفارة الأمريكية في صنعاء أن خسائر الحروب الست التي خاضها الحوثيين ضد الدولة قد بلغت 3 مليارات دولار، بينما وصلت الخسائر للحرب السادسة 24 مليون دولار يومياً، وبلغ عدد القتلى والمعوقين في النزاع والحرب الأولى حتى الحرب الثالثة 727 قتيلاً، و(5296) جريحاً، فيما بلغ عدد القتلى في الحرب الرابعة بمفردها تسعة آلاف قتيل (9000)، وعشرون ألف جريح، وعشرين ألف يتيم وتسعة آلاف أرملة⁷⁰⁷.

كما تعد القضية الجنوبية أحد أهم بؤر الصراع السياسي في البلاد والذي زاد من حدتها تفاقم انعدام الاستقرار السياسي، حيث وقد شهدت البلاد العديد من أعمال العنف المتبادل بين السلطة وأنصار الحراك الجنوبي، نتيجة لتطور المطالب لأنصار هذه الحركة من مطالب حقوقية إلى المطالبة بالانفصال واستعادة دولة الجنوب. بالإضافة إلى ما تركته أجواء الربيع العربي من أحداث على النظام السياسي اليمني، والتي أودت برحيل الرئيس السابق عن السلطة، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وتشكيل حكومة وفاق وطني، فقد شهدت البلاد خلال العام 2012 و2014 العديد من أعمال العنف والصراع المسلح بين الدولة وعناصر

⁷⁰⁵ (ناصر الطويل، توظيف السياسة الخارجية لتعزيز الموارد الاقتصادية في اليمن، ورقة عمل ضمن المؤتمر الاقتصادي اليمني، مرجع سابق، ص547.

⁷⁰⁶ (أحمد أمين الشجاع، (اليمن وحرب صعدة الثالثة) بين اخفاق الداخل وتوظيف الخارج مركز الجزيرة العربية للدراسات والبحوث ، بتاريخ 2013-7-12 ،انظر: <http://www.aljazeera-online.net/index.php?t=11&id=30>

⁷⁰⁷ (إبراهيم القديمي، الجزيرة نت — حرب صعدة تستعص عن الحل، بتاريخ 2013-7-12، انظر: <http://aljazeera.net/news/pages/56c18004-6526-4876-840f-07cbabdbc999>

د. أكرم صالح علي العجي

تنظيم القاعدة من جانب، وبين الحوثيون والقاعدة من جانب آخر، حيث وقد شهد العام 2014 العديد من الاغتيالات والتفجيرات، وقد قدر عدد الأشخاص الذين لقوا حتفهم جراء هذه الصراع (7000) شخص خلال العام نفسه، وتنامي ظاهرة الاعتداءات على ابراج الكهرباء وخطوط انابيب النفط، مما أضعف قدرة الدولة، وأرهق أجهزتها بأعباء إضافية، وكان لها دور في رسم مشهد انعدام الاستقرار السياسي العام الذي تعاني منه البلاد بصفة عامة.

من هنا نرى أنه إذا كان العنف والصراع هو التعبير الرئيسي لعدم الاستقرار فإنه ليس العنصر الوحيد، فظاهرة عدم الاستقرار السياسي أوسع من مجرد تزايد السلوكيات العنيفة من قبل النظام، أو المواطنين أو كليهما فهناك عدة مستويات للظاهرة منها:

- عدم الاستقرار على مستوى المؤسسات السياسية كالوزارات والبرلمان، بسبب استحداث بعض الوزارات، أو دمجها في وزارات أخرى، عند كل تشكيل أو تعديل حكومي.
- عدم استقرار السياسة الإدارية العليا: والتي ارتبطت عادةً بأشخاص الوزراء، الذين أدى تغييرهم إلى تغيير في هذه السياسة، مما أثر سلباً على أداء الجهاز الإداري للدولة.
- عدم استقرار السلوك السياسي، ويتمثل أساساً في تزايد اللجوء إلى العنف سواء من قبل النخبة الحاكمة أو الأحزاب والقوى السياسية والاجتماعية وعدم احترام القواعد الدستورية⁷⁰⁸.

2- إضعاف وتشويه الجهاز الحكومي:

نتيجة لضعف بناء الدولة اليمنية، وغياب الاستقرار السياسي، واتساع رقعة ظاهرة الفساد، فقد انعكس ذلك على أداء الجهاز الإداري، وبالتالي أصبحت هذه المشاكل تشكل مصدر خطر وتهديد للتنمية الإدارية. وتعد التنمية الإدارية⁷⁰⁹ عملية تغيير مستمر، ومخطط ومبرمج،

⁷⁰⁸ كريمة بقدي، مرجع سابق، ص 150.

⁷⁰⁹ (التنمية كمفهوم له مدلولات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ..الخ وهي تعني حصيلة تفاعلات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية متداخلة ومستمرة تشكل كل منها، وبدرجة متفاوتة، عاملاً مستقلاً وتابعاً في آن واحد وتعني أيضاً الانتقال من حال إلى حال لرفع مستوى المجتمع، وبعبارة أخرى فإن التنمية هي "التغير المقصود الموجه والمخطط باتجاه تحقيق الأهداف".للمزيد من الإيضاح انظر: مهدي زويلف و سليمان اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 1993، ص 7.

اما مفهوم التنمية الإدارية فقد تعددت التعاريف التي أوردها الكتاب باختلاف وجهات نظرهم الأكاديمية والتطبيقية والفلسفية حيث وقد عرفها سيفن ومونتغمري بأنها " الصياغة الجديدة للكيان الإداري الحكومي بهدف تحويله وتعديله وإعادة بنائه وتحديد أشكاله وأساليبه" انظر:

W.Slffin and H. Motgonmery, approached to Development politics, Administration and change, New York,M c-Graw-hill Book,1966,p.259

كما عرفها ليونارد بايندر بأنها "تلك الجهود المبذولة لتوسيع الجهاز الإداري وزيادة عدد هيئاته وحجم العاملين فيه وتعميق التخصص وتقسيم العمل وتأكيد مهنيته" انظر:

Binder Leyonard, Political development in changing society ,Berkley.

california, California, press 1962 .p.57 .

فيما عرفها آخرون "بأنها عملية تغيير الأنماط والضوابط السلوكية للجهاز الإداري كما ونوعاً،

د. أكرم صالح علي العجي

تتوجه وفقاً لمناهج محدد وبصورة منظمة، إلى تنمية القدرة الإدارية وتدعيمها بتطوير النظم والهيكل التنظيمية وأساليب العمل وصقل دوافع وسلوك العاملين واتجاهاتهم، ورفع مستواهم القيادي والوظيفي والثقافي، وخلق المناخ التنظيمي والاجتماعي الملائم للإبداع والابتكار، وحل المشاكل، وتعزيز الثقة المتبادلة والتعاون بين الافراد وجماعات العمل، والتفاعل الايجابي بين المؤسسات وبيئاتها، بهدف تطوير الجهاز الإداري، للانتقال به من حالته الراهنة إلى حالة مستقبلية، يصبح فيها أرفع كفاءة في أداء مهامه وممارسة وظائفه، ويصبح التنظيم أعلى فعالية في تحقيق أهدافه الانمائية، وأوفر مقدرة على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ خطط التنمية الشاملة، وأكبر تأثير في إحداث التغيير، وإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي المطلوب⁷¹⁰. لكن لا يمكن حصر الأضرار التي يلحقها الفساد بالأجهزة الحكومية، فقد حولها إلى أجهزة متخلفة وضعيفة غير قادرة على تحمل أعباء التنمية الإدارية والسياسية والاقتصادية.

وبالنظر إلى واقع الفساد في بلادنا فقد خلق هذا الأخير جهازاً إدارياً ضعيفاً وغير كفوء، مما أدى إلى تراجع مردوديته وعدم قدرته على ممارسة المهام الموكلة إليه قانوناً، الأمر الذي انعكس على عدم قدرة الدولة في تحقيق عمليات التنمية والنمو الاقتصادي، وأضر بمصداقية الدولة واستقرارها السياسي، وما يترتب على ذلك من آثار اقتصادية وخسائر مالية جسيمة. إضافة إلى ذلك فقد أدى الفساد إلى خلق مراكز قوى ومؤسسات خارج السلطة الشرعية ومؤسساتها.

وفي الوقت نفسه فقد أثر الفساد بشكل كبير على إمكانيات تحقيق حاجات المواطنين والمتعاملين مع هذه الأجهزة بشكل طبيعي، مما أفقدهم الثقة في هذه الأجهزة وموظفيها من جهة، كما أدى إلى إعاقة برامج الإصلاحات الهيكلية والإدارية التي بدأت اليمين في تنفيذها منذ منتصف العام 1997، والتي حاولت اليمين من خلالها بناء نظام حديث للإدارة العامة، ومعالجة أوجه القصور وجوانب الخلل التي يعاني منها نظام الإدارة العامة، وكذلك إيجاد جهاز حكومي كفوء وفعال، قادراً على أداء مهامه بكفاءة وفعالية وعلى تقديم خدماته بجودة عالية، وبإجراءات ميسرة وكلفة اقتصادية منخفضة من جهة أخرى .

ومع التسليم بأهمية الإجراءات والإصلاحات التي قامت الحكومة اليمنية بتنفيذها، إلا أن الجهاز الإداري والإطار التنظيمي والوظيفي للدولة مازال يعاني العديد من الاختلالات والقصور وتراجع الأداء⁷¹¹، الأمر أدى إلى عدم الكفاءة والفاعلية في تقديمه للخدمات المناطة به، بالإضافة إلى أن تنامي الفساد بشكل مذهل في هذا الجهاز أدى إلى تراجع مكانة وسلطة الدولة، وتراجع وجودها لدى غالبية المواطنين على اعتبار أن الدولة قبل أن تسود في الإقليم

وفي كافة المجالات دون تحديد أو حصر لتناسب مع التغيير الكمي والنوعي للسلع والخدمات العامة المطلوب توزيعها على المجتمع وفق معايير مضمّنة "أنظر: مهدي زويلف وسليمان اللوزي، مرجع سابق، ص 11. 710 (عبدالهادي حسين الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دار العصر، دمشق، الطبعة الأولى، 1990، ص20.

711 (التقرير الإستراتيجي اليمني للعام 2006، مرجع سابق، ص 132.

د. أكرم صالح علي العجي

تبنى في النفوس والضمائر⁷¹². وهكذا يؤدي الفساد إلى تخلف الإدارة، مما ينعكس على تراجع سلطة الدولة للقيام بوظائفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

يمكن حصر الآثار التي تركها الفساد على الجهاز الحكومي في النقاط التالية:

1- تحويل العديد من الخطط إلى عملية صورية.

2- الإخلال بواجبات الوظيفة العامة.

3- الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة.

4- ترهل العمل الإداري.

وأخيراً فإنه يمكن القول أن للفساد آثاره المدمرة على الجهاز الحكومي التي لا يجادل فيها أحد⁷¹³. وإذا كانت هذه بعض من الآثار السياسية للفساد على الدولة ومؤسساتها في اليمن، فما آثار الفساد على المناخ السياسي؟ وهذا ما سيتم مناقشته في الصفحات التالية.

ثانياً: أثر الفساد على المناخ السياسي

يقصد بالسياسة في أحد تعريفاتها " من يحصل على ماذا ومتى وكيف؟ "، كما يشير اصطلاح السياسة إلى تلك الأنشطة المؤثرة أو المسيطرة على الحكومة بهدف صياغة وتوجيه السياسة العامة⁷¹⁴، اما المناخ فهو تعبير مجازي يتعلق عادة بالبيئة والطبيعة لموقع جغرافي يصف فصول السنة والتحويلات التي تميز ذلك الموقع عن غيره من المواقع⁷¹⁵. وقد طبق هذا الاصطلاح على السياسة باعتبارها مجموعة من الأنشطة تتفاعل مع عوامل البيئة المحيطة بها فتؤثر عليها وتتأثر بها. ومن هذا المنطلق نرى أن اصطلاح "المناخ السياسي" يشير إلى القيم والعادات والتقاليد والأيدولوجيات وتأثيرها على النشاط السياسي والنظام العام لبلد ما، ومدى ممارسة الأفراد لتلك الأنشطة في هذا البلد.

كما يمكن القول بأن المناخ السياسي هو مجموعة من الخصائص التي تميز بنية النظام السياسي للدولة، والتي يمارس الأفراد فيها نشاطهم فتؤثر طبيعة النشاط السياسي على قيمهم واتجاهاتهم ونشاطهم. وتتضمن هذه الخصائص نوع النظام السياسي، التركيبية الاجتماعية للمجتمع، مستوى الوعي لدى المواطنين، الاستقرار السياسي والاجتماعي في البلد، الثقافة السائدة، مستوى التعددية السياسية والحزبية المتاحة وغيرها من الخصائص التي يتميز بها النظام السياسي. ولا شك أن استشراف ظاهرة الفساد في اليمن قد ترك آثاراً خطيرة على الخارطة السياسية للنظام، وعلى التنمية السياسية.

1- تشويه الخارطة السياسية للنظام:

يتكون النظام السياسي من مجموعة عناصر مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو

⁷¹² (التقرير الإستراتيجي اليمني للعام 2005، مرجع سابق، ص 45.

⁷¹³ (عبدالرحمن الهيجان، مرجع سابق، ص 55

⁷¹⁴ (لاري إلووتر، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996، ص 10.

⁷¹⁵ (كامل المغربي، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2004، ص 303.

د. أكرم صالح علي العجي

كيان حي قائم بذاته، تديره سلطة سياسية. وهو واحد من أنظمة المجتمع الأخرى، كالنظام الاقتصادي والنظام القانوني والنظام الثقافي⁷¹⁶. ويشير مفهوم النظام السياسي إلى شبكة التفاعلات والعلاقات والأدوار التي ترتبط بظاهرة السلطة سواء من جانبها الأيديولوجي، أو القائمين على ممارستها (النخبة)، أو الإطار المنظم لها (الجوانب المؤسسية)⁷¹⁷.

وتعكس طبيعة النظام السياسي منظومة من القيم والمحددات الثقافية والسلوكية المرتبطة بالأيديولوجية السياسية لنخب الحكم. وكل نظام سياسي يتسم بعدد من الخصائص التي تحدد مدى قربيه أو بعده عن خصائص النظام الديمقراطي⁷¹⁸، وإذا كان النظام السياسي أكثر الأطراف تأثيراً في الحياة العامة بكل أبعادها، فمن الطبيعي أن يكون دوره جوهرياً في التعامل مع الفساد حداً وانتشاراً، وإذا كان هذا هو الوضع الطبيعي في أي دولة من دول العالم فإن النظام السياسي اليمني⁷¹⁹ قد ساهم في استشراف وتفشي ظاهرة الفساد مما ترك أثراً بالغة على تشويه الخارطة السياسية للنظام السياسي، والتي تتمثل أبرزها في الآتي:

1.1- هيمنة النخبة التقليدية على المجال السياسي:

لقد سبقت الإشارة إلى أن الدولة التي تهيمن عليها نخبة غير مؤمنة بالتداول السلمي، هي بالضرورة دولة فاسدة، والفساد فيها ليس فردياً ولا حتى فساد جماعات، بل هو فساد بنيوي، أو إفساد، حيث يضطر الحاكم أو النخبة الحاكمة إلى التغاضي عن الفساد الذي تمارسه شبكات المستفيدين من مواقع السلطة، الداعمين لاستمرار النظام.

ولعل ارتهان السياسة اليمنية للروابط التقليدية كالمناطقية والقبلية والعلاقات الشخصية وعلاقات المصاهرة والنسب، قد حث النخب السياسية إلى إحاطة أنفسهم بشبكة من تلك الروابط التقليدية، لاستثمارها في الحياة والأحداث العامة وعند الحاجة⁷²⁰.

هكذا تلجأ النخب السياسية في المجتمع اليمني لدوافع عديدة من أجل إعادة إنتاج العلاقات الحميمة، الأمر الذي مكن النخبة القبلية من الهيمنة على المجالين السياسي والإداري للدولة،

⁷¹⁶ يتألف النظام السياسي من العناصر التالية: التنظيمات السياسية، والعلاقات السياسية و الوعي السياسي، للمزيد من الإيضاح أنظر: صالح جواد الكاظم و علي غالب، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991، ص 5.

⁷¹⁷ علي الدين هلال و نيفين مسعد، النظم السياسية العربية " قضايا الاستمرار والتغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 199، ص 9.

⁷¹⁸ تعد أهم خصائص النظام الديمقراطي: وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بيد مسئولين منتخبين، مع الفصل المتوازن بين هذه السلطات، التزام بالدستور والقانون، قدرة السلطتين التشريعية والقضائية على محاسبة مسئولى السلطة التنفيذية، وجود تبادل سلمي للسلطة من خلال انتخابات دورية منتظمة، الإقرار بالتعددية السياسية و الحزبية و حرية الرأي والتعبير، وحرية ممارسة مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والمساواة أمام القانون في كافة الحقوق والواجبات، ووجود قدر معين من التوازن السياسي بين السلطة والمعارضة بحيث لا يستطيع أي منهما إلغاء الآخر أو تهميشه.

⁷¹⁹ للمزيد من الإيضاح عن طبيعة النظام السياسي اليمني، أنظر: القسم الأول من هذه الدراسة، ص 21-37.

⁷²⁰ أحمد علي الأحصص، ما الذي يجعل الأمر مختلفاً في ربيع اليمن، مرجع سابق، ص5.

د. أكرم صالح علي العجي

مما انعكس ذلك على عدم استكمال مؤسسة الدولة، وجعلها دولة ضعيفة غير قادرة على الاضطلاع بوظائف الدولة القومية، دولة المواطنة المتساوية، فدولة المواطنة هي دولة ذات سلطة سياسية ممأسسة، يتميز فيها المجال السياسي عن المجال الاجتماعي، والمجال العام عن المجال الخاص، وتدار أجهزتها وفقاً لمبادئ إدارة التنظيمات الرسمية.

ومما لا شك فيه أن هيمنة القوى التقليدية على المجال السياسي هو نتاج مصالح مشتركة بين النخبة السياسية والنخبة القبلية، فالنخبة السياسية منحت النخبة القبلية العديد من الأدوار السياسية لشراء ولائهم، وللحصول على دعمهم لاستمرار سيطرتها على السلطة السياسية، الأمر الذي عزز سلطتهم الاجتماعية والسياسية. كما أن تنامي الدور السياسي للنخبة القبلية قد عزز قوتها وهيمنتها على المجال السياسي، فمثلاً على مستوى السلطة التنفيذية، فأبناء شيوخ القبائل، وكبار مسؤولي الدولة غالباً ما يتبوؤون مواقع متقدمة في مؤسسات الدولة، وبما لا يتناسب مع مؤهلاتهم وخبراتهم، وبشكل يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص، وبالتالي فقد تغلب مبدأ المكانة الاجتماعية المتوارثة الحاكم للتنظيمات القبلية على مبدأ الإنجاز الحاكم للتنظيمات الحكومية الحديثة⁷²¹.

ومما لا يجب أن يغفل ذكره أن ارتهان السياسة اليمنية للنخبة القبلية أدى إلى التزاوج بين المؤسسات السياسية الحديثة والثقافة التقليدية، مما تشكل معه نظام سياسي هجين، يجمع بين دستور ومؤسسات دولة حديثه وقيم تقليدية، استطاعت فيه الثقافة التقليدية للمجتمع القبلي أن تسيطر المؤسسات السياسية وتنظم العلاقة بين القوى السياسية المختلفة، والعلاقة بين الدولة والمجتمع، فأبرزت الثأر السياسي، التحكيم، الغنيمة السياسية، الأحادية، تفضيل الأقارب، شخصنة السلطة⁷²².

من هنا نرى أن هيمنة النخبة التقليدية الناتجة عن تكوين شبكات من علاقات الولاء والتبعية مع رموز النخبة السياسية تقف ضد أي مطالب حقوقية (سياسية مدنية اجتماعية اقتصادية..... الخ) من قبل المجتمع، بمعنى آخر كبح الصراع الاجتماعي الطبيعي في المجتمع، ورفع الصراع إلى المستوى السياسي، الأمر الذي يجرد السياسة وبالتالي الدولة من أهم خصائصها أو مهامها، والمتمثلة في ضمان وحماية المصلحة العامة والدفاع عنها، وتصبح الدولة والسياسة ميداناً لصراع المصالح الخاصة بالمجموعات والفئات الاجتماعية.

1.2- اتباع سياسة تقاسم السلطة بدلاً من تداولها (المحاصصة السياسية):

تعد التعددية السياسية والحزبية⁷²³ في الجمهورية اليمنية ركناً من أركان النظام السياسي الذي تشكلت ملامحه عقب إعلان الوحدة في 22 مايو 1990. وبذلك أصبحت الممارسة

⁷²¹ (عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص 93.

⁷²² (نفس المرجع، ص 118.

⁷²³ (التعددية السياسية تهدف إلى مشروعية تعدد الآراء والقوى السياسية وحققها في التعايش السلمي، والتعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير على القرار السياسي في مجتمعها. وهي بهذا المعنى تعني الإقرار والاعتراف بوجود التنوع في القيم والممارسات والمؤسسات في الدولة والمجتمع. أما التعددية الحزبية فهي تعبير عن انفتاح

د. أكرم صالح علي العجي

السياسية التي تتبناها الأحزاب بهدف الوصول إلى السلطة حقاً دستورياً لا يجوز التعامل معه بخلاف ما هو متعارف عليه في الأنظمة السياسية التي تتبنى النهج التعددي، كما لا يجوز ممارسة أية ضغوط على المواطنين بهدف الحد من ممارستهم لهذا الحق في مقابل عدم السماح للأحزاب السياسية بخرق قواعد الممارسة السياسية التي كفلها الدستور ونظمها القانون⁷²⁴.

على الرغم من أن التعددية تعني في جوهرها التبادل السلمي للسلطة إلا أن التعددية في اليمن تتسم بخاص بطابع خاص وهو تقاسم السلطة لا بتبادلها وخاصة في قمة الهرم السياسي، وهذه السمة ظلت هي المهيمنة على الوضع السياسي اليمني منذ البدء بإعلان التعددية السياسية إلى حد اللحظة، فقد ساد هذا النمط خلال الفترة الانتقالية بتقاسم الحزبان الحاكمين السلطة فيما بينهما ، لتنتهي تلك المرحلة بصراع دموي يخرج أحد الشركاء من السلطة (الحزب الاشتراكي اليمني) يتلوها مرحلة تقاسم أخرى بين المنتصرين في الحرب (المؤتمر الشعب العام والتجمع اليمني للإصلاح) من خلال نتائج انتخابات (1993م-1997م)⁷²⁵ ولكن استمرارية السيطرة من قبل حزب واحد على السلطة دون أن تفضي جميع الانتخابات إلى تبادل سلمي دفع بالأحزاب السياسية المعارضة إلى التكتل في تجمع سياسي واحد تحت أسم -أحزاب اللقاء المشترك- محاولة بذلك انتزاع السلطة من الحزب الحاكم -المؤتمر الشعبي العام- ليبدأ حراك سياسي أخذ النمط الصراعي .

وما يؤكد سمة التقاسم للسلطة في النظام السياسي اليمني لا تداولها ما أفرزته الأزمة السياسية خلال عامي 2011-2012 حيث تم تقاسم السلطة بين الأحزاب بالتناصف بين المؤتمر الشعبي العام وحلفائه، والتجمع اليمني للإصلاح وشركاه وفقاً للمبادرة الخليجية. كما أن النظام السياسي نظام تحكيمي باختيار رئيس توافقي في إطار انتخابات فردية لا تنافسية، وهذه قاعدة ثابتة في السياسة اليمنية في الماضي الأمامي والحاضر الجمهوري⁷²⁶.

1.3- تكريس تبعية منظمات المجتمع المدني:

من معايير النظام الديمقراطي حرية إنشاء ونشاط مؤسسات المجتمع المدني وشراكتها للدولة في إدارة الشأن العام من خلال الشراكة في القرار السياسي والتموي والتغيير الديمقراطي، وحرية الإعلام وامتلاك وسائله .ويندرج ضمن مفهوم مؤسسات المجتمع المدني : المنظمات السياسية-الأحزاب، المنظمات غير الحكومية، والنقابات المهنية، وكفل الدستور

سياسي بوجود مختلف الأحزاب وبحقها في المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام، وبهذا فالتعددية الحزبية هي جزء من التعددية السياسية، لأن الأخيرة أشمل من الأولى.

⁷²⁴ (التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2001، مرجع سابق، ص 51.

⁷²⁵ (للمزيد من التفاصيل عن مراحل تطور النظام السياسي لدولة الوحدة ومستويات تقاسم السلطة بين القوى السياسية اليمنية، انظر: الفصل الثاني من هذه الدراسة، ص 168-172.

⁷²⁶ (ناصر الطويل، مرجع سابق، ص 114.

د. أكرم صالح علي العجي

حرية إقامتها ونشاطها واستقلالها وأوجب على الدولة توفير الدعم لها بما يمكنها من القيام بدور الشريك⁷²⁷. غير أن القانون رقم (1) لسنة 2001 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية والقانون رقم (35) لسنة 2007 بشأن تنظيم النقابات العمالية قد وضع المنظمات غير الحكومية والنقابات المهنية تحت الوصاية الكاملة للإدارة الحكومية، حيث عملت السلطات من خلال هذين التشريعيين على وضع القيود والموانع على إنشاء وعمل هذه المنظمات. فقانون الجمعيات يسقط حق حرية تكوين الجمعيات، حيث يشترط لتأسيس وقيام الجمعيات والمنظمات الأهلية موافقة الحكومة. ويفضي هذا التشريع في المحصلة النهائية إلى منح الحكومة حق ومشروعية السيطرة على نشاط هذه المنظمات ويوجه نشاط الجمعيات باتجاه التوافق مع إرادة الحكومة، فالمنظمات وفقاً لنصوص هذا القانون لا تتأسس ولا تكتسب الشخصية الاعتبارية إلا في حالة أن تمنح الموافقة على التأسيس والترخيص لمزاولة النشاط. كما ينص القانون على تقييد الإشهار بموافقة الإدارة الحكومية وليس بموجب قيد النظام الأساسي للمنظمة في السجل⁷²⁸.

وهكذا، يلاحظ أن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية لا يجسد مبدأ الشراكة لمنظمات المجتمع المدني، ولا يمنحها حقها بحرية التأسيس ويلزم نشاطها بالرقابة المسبقة من قبل الحكومة، ويترتب على ذلك تقييد تعبيرات المجتمع السيادية، لتصبح مؤسسات المجتمع المدني تابعة للسلطة وخارج التأثير السياسي بل وخارج المجال العام. وفي الواقع العملي تستخدم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ولجنة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية للسيطرة على منظمات المجتمع المدني، من ناحية، ومن ناحية أخرى يجري التضييق على المنظمات التي تحاول الإفلات من السيطرة بالإخافة والتخويف عبر وسائل الإعلام العام والتضييق المالي عليها وشرذمتها وتمزيقها، في ظل ضعف أو انعدام قدراتها الذاتية المالية وعدم وجود دعم مالي مجتمعي للمنظمات السياسية والحقوقية والفكرية، وعدم امتلاكها ووسائل إعلام جماهيري⁷²⁹.

وعليه نرى أنه من غير الممكن أن يكون لمنظمات المجتمع المدني أي دور يذكر كشريك للدولة في إدارة الشأن العام، قبل أن تتوفر لها حرية الإنشاء والنشاط والاستقلال، والمركز القانوني كشريك للدولة وتمكينها مادياً من أداء دورها وامتلاك الوسائل التي من خلالها تحقق ذلك الدور.

2- إضعاف التنمية السياسية:

⁷²⁷ (المادة (58) من دستور الجمهورية اليمنية، المقر بتاريخ 2001/2/20.

⁷²⁸ (انظر: المواد (8-14) من القانون رقم (1) لسنة 2001، بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

⁷²⁹ (التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية للعام 2005، مرجع سابق، ص 134.

د. أكرم صالح علي العجي

يمكن القول أن الأنظمة السياسية اليمنية⁷³⁰ خلال فترة حكمها الطويلة قد افرزت حياة سياسية صعبة وقاسية على الإنسان اليمني، إما لأنها لم تواكب العصر ومستجداته، أو لأنها لم تف بمطالبات الإنسان اليمني في النهضة والتنمية، أو أنها مارست السلطة بأسلوب وآليات قديمة لا تتكافأ مع حقوق ومتطلبات الإنسان المتعاظمة.

نتيجة لهذا فإن الحياة السياسية اليمنية، بحاجة ماسة إلى تنمية سياسية⁷³¹، تترافق وتتماشى مع تنمية اقتصادية اجتماعية وثقافية تتجاوز الحالة السياسية التقليدية التي تفتقر بطبيعتها وبنيتها إلى طبقة متوسطة تشكل الرهان الحقيقي في النهضة والتنمية، غير أن التنمية السياسية المطلوبة، هي التي تقوم على أساس أن الإنسان يمثل جوهر التنمية وهدفها الأول. وهذا المستوى من التنمية هو الذي يعطي الإنسان اليمني القدرة على مناهضة رياح التنمية الآتية من الخارج، لأنها الملاذ الذي تعتمد عليه الدول الأجنبية في إكمال سيطرتها على العالم، ووضع يدها على عناصر القوة التي تمكنها من الاستمرار في السيطرة.

ليس من المبالغة بشيء القول إن أهمية التبعئة السياسية، تكمن بما تضيفه للحياة السياسية من تحديث سياسي، وارتقاء بالسلوك الاجتماعي، والسياسي، وتطوير بنية الأحزاب وفكرها، على نحو يجعلها قادرة على القيام بوظائفها الأساسية والمساهمة بشكل فعال في بناء الإنسان اليمني، وكذلك في بناء الدولة. وقد نتج عن تفشي ظاهرة الفساد في العديد من الآثار، والتي بدورها ساهمت في إضعاف التنمية السياسية في بلادنا، وتتمثل أهم هذه الآثار فيما يلي:

2.1- ضعف عملية التحول الديمقراطي:

إذا كانت الديمقراطية في أبسط معانيها تعني حكم الشعب لنفسه بنفسه، فلا بد من أن يقوم ذلك على أساس مجموعة من المبادئ التي استقرت في الفكر السياسي وتم اختبارها بنجاح في مختلف مناطق العالم وثقافته وخلفياته الحضارية. إنها مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية الرأي والتعبير والمشاركة في صنع السياسات العامة، بالإضافة إلى الحريات والحقوق المدنية التي نصت عليها المواثيق الدولية، واعتمدها كافة البلدان الموقعة على تلك المواثيق. بعبارة أخرى يمكننا الحديث عن إمكانية بناء نظام ديمقراطي حقيقي من خلال توفر مجموعة من الشروط الأساسية التي استقرت في أبعديات النظم الديمقراطية، والتي تتمثل في الآتي:

- انتخابات دورية حرة ونزيهة.
- تداول السلطة عبر الانتخاب .

⁷³⁰ (سوى النظام السياسي الذي كان سائداً في جنوب الوطن (جمهورية اليمن الديمقراطية) سابقاً أو الذي كان سائداً في المناطق الشمالية والغربية (الجمهورية العربية اليمنية) سابقاً، أو النظام السياسي اليمني الناتج عقب عملية التوحيد بين شطري اليمن السابقين.

⁷³¹ (التنمية السياسية: يعرف فري التنمية السياسية على أنها "التغيرات في اتجاه توزيع وتبادل السلطة، كما أنها تفترض اختفاء الفاعلية على المؤسسات أو الجماعات والقيم والتشئة والثقافة السياسية، والفاعلين، وأطراف العملية السياسية؛ إذن هي نوع من إدارة الصراع والأزمات والتطور السياسي بوجه عام."

د. أكرم صالح علي العجي

- امتلاك المعارضة والأقلية لتأثير فعلي في صنع السياسات العامة .
- ممارسة المعارضة بالطرق القانونية والسلمية وليس خارج الأطر التنظيمية الرسمية.
- احترام وحماية الحقوق المدنية والسياسية .
- احترام وحماية الحقوق التنموية، والاقتصادية، والبيئية، وفرص العمل .
- ممارسة الديمقراطية على مختلف المستويات في حياتنا دون أن تكون فقط في الانتخابات البرلمانية، أو الرئاسية.

لهذا، فإن طبيعة النظام السياسي لا تتحدد من خلال مؤسسات الحكم والتشريعات المنظمة للعلاقة بين المواطنين والدولة فحسب، بل أيضاً من خلال أخلاقيات ممارسة الحكم. وعليه فإن عملية التحول الديمقراطي لا تتطلب فقط تأسيس مؤسسات سياسية حديثة كالبرلمانات والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، بل تتطلب أيضاً الانتقال من المجتمع الأهلي إلى المجتمع المدني، وتكريس ثقافة مدنية، ومنظومة قيم اجتماعية تقوم على أسس ومبادئ حقوق الإنسان والمواطنة المتساوية⁷³².

الجدير بالذكر أن بداية عملية التحول الديمقراطي في اليمن ارتبطت بتحقيق الوحدة بين شطري اليمن في كيان سياسي واحد يسمى (الجمهورية اليمنية)، وذلك نظراً إلى التشريعات والمؤسسات التي تم استحداثها منذ عام 1990، يمكن القول أن اليمن حققت بعض شروط التحول الديمقراطي، فقد أسست مجموعة من المؤسسات على رأسها البرلمان، فضلاً عن ذلك فقد نصت التشريعات مبدأ التداول السلمي للسلطة والمساواة بين المواطنين في حق الانتخابات وحيادية أجهزة القضاء واستقلالها، وأقرت حرية السوق، وأفسحت المجال لتأسيس المنظمات الأهلية، ونصت التشريعات على حيادية المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية .

لكن على الرغم من التقدم الملموس في التحول الديمقراطي الذي شهدته اليمن، إلا أن هذا التحول اقتصر على الجانب المؤسسي والتشريعي، ولم يشمل الجوانب الاجتماعية والثقافية، بمعنى أن الديمقراطية تم تأسيسها دون تكريس ثقافة ديمقراطية، وتم تنفيذ هذا التحول الديمقراطي بواسطة قوى اجتماعية لا تؤمن بالديمقراطية، لذلك فإن التحول الديمقراطي الذي شهدته اليمن تحول مشوه، ولعل أبرز ملامح تشوئه تتمثل في: عدم تحقيق المواطنة المتكاملة والمساوية بين فئات المجتمع، وتجاهل البعد الاقتصادي للديمقراطية وحقوق الإنسان، والتعسف في استعمال السلطة، وانتشار الفساد، وكذلك التناقض بين البنى والممارسات، فقد تم تأسيس مؤسسات ومنظمات تمثيلية ومدنية حديثة كالبرلمانات والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية، إلا أن طبيعة البنى الاجتماعية القائمة حولتها إلى مؤسسات أوليغاركية⁷³³ تسيروها القوى التقليدية وتديرها بما يحقق مصالحها الخاصة⁷³⁴.

⁷³² (عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص105.

⁷³³ (يقصد بمصطلح "الأوليغاركية" الأقلية، بمعنى تحويل هذه المؤسسات والمنظمات إلى مؤسسات بأيدى أقلية معينة في المجتمع.

⁷³⁴ (عادل الشرجبي، أزمة التحول الديمقراطي في اليمن، ورقة عمل حول الإصلاحات السياسية والديمقراطية، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، صنعاء، ص5.

د. أكرم صالح علي العجي

إضافة إلى ذلك فقد ساهم ضعف الدولة في جعل عملية التحول الديمقراطي تصب في مصلحة القوى التقليدية، فترجع الدور الاقتصادي للدولة لم يكن لصالح الطبقة البرجوازية، بل لصالح النخبة التقليدية، وترجع دور الدولة السياسي للدولة لم يكن لصالح المجتمع المدني، بل لصالح التنظيمات القبلية، بل إن تنظيمات المجتمع المدني نفسها بحكم التحول المشوه لم تستطع الطبقة المتوسطة أن تستغلها للدفع باتجاه المواطنة المتساوية والتنمية البشرية وحقوق الإنسان، بل استطاعت القوى التقليدية التغلغل إليها، وممارسة أنشطتها ونفوذها من خلالها، وكيفتها لتصبح مكون من مكونات رأسمالها الاجتماعي، ولتحول معظمها من تنظيمات مجتمع مدني إلى تنظيمات أهلية⁷³⁵.

في هذا السياق، يمكن القول أن عملية التحول الديمقراطي في اليمن قد أدت إلى استعادة القوى التقليدية لهيمنتها على المجال السياسي، واستطاعت من خلال تأثيرها على عمليات صنع القرار كبح عملية التحول الديمقراطي. وأنتجت ديمقراطية قاصرة على تحقيق أهدافها، فعوضاً عن أن تؤدي حرية السوق إلى الرخاء الاقتصادي والتنمية، وتحسين الأحوال المعيشية للجماعات الفقيرة، أدت في ظل اللامساواة الاجتماعية إلى تعميق فقر الفئات الاجتماعية الضعيفة والمهمشة، وعوضاً عن أن تؤدي التعددية السياسية والانتخابات إلى تداول سلمي للسلطة أدت إلى جمود النخبة الحاكمة، وفي ظل هيمنة النخبة "لا ينجم عن الديمقراطية غير الشلل والركود"⁷³⁶. فالتحول الديمقراطي الصحيح لا بد أن يؤدي إلى تنمية سياسية وإلى سيادة قيم المواطنة والمساواة والعدالة، وإلى تخفيض النزعات العصبوية القبلية والعشائرية، وإلى تسوية الخلافات السياسية وتغليب المصالح العامة على المصالح الخاصة.

2.2- ضعف المشاركة السياسية:

تعد المشاركة السياسية⁷³⁷ في الحياة العامة وفي صنع القرار السياسي ركيزة أساسية من الركائز الضرورية لاستمرار النظام في أي مجتمع، وبالتالي استمرار الحياة وديمومتها،

⁷³⁵ نفس المرجع، ص 24.

⁷³⁶ عادل الشرجبي، أزمة التحول الديمقراطي في اليمن، مرجع سابق، ص 34.

⁷³⁷ تتفاوت تعريف المشاركة السياسية في الدراسات والأدبيات السياسية من دراسة إلى أخرى، وفي إطار النظرة المحدودة للمشاركة السياسية تعرف المشاركة السياسية بإنها " حق المواطن في أن يقوم بمراقبة القرارات الصادرة من الحاكم والقيام بتقويمها وضبطها" أنظر: محمد عبدالله الحورش، الوعي والمشاركة السياسية لدى المواطن اليمني "دراسة ميدانية حالة أمانة العاصمة صنعاء"، رسالة منشورة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012، ص 59، نقلاً عن جلال معوض، أزمة المشاركة السياسية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، 1983، ص 70. فيما عرفها البعض على " أنها ذلك الشكل من الممارسة السياسية الذي يتيح لأفراد الشعب حق المشاركة في اتخاذ القرارات وصناعتها، وحق المشاركة في وضع السياسة العامة للبلاد، بشكل يكفل تنظيم الجماهير وتعبئة طاقاتها وإطلاق قواها الخلاقة بما يحقق أهدافها"، نفس المرجع، ص 59. كما عرفها البعض بأنها " إعادة توزيع السلطة داخل المجتمع بشكل يمكن المواطنين والمحرومين من المشاركة في العمليتين السياسية والاقتصادية من المشاركة في المستقبل"، التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2006، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، أبريل 2007، ص 140.

د. أكرم صالح علي العجي

وبدون ذلك لا تتحقق التنمية الشاملة والمستدامة. والمشاركة السياسية بمفهومها الشمولي لا تعني المشاركة في الانتخابات فقط؛ بل إنها تعني المشاركة في صنع القرار، والمشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وفي منظمات المجتمع المدني، التي تتخذ من الديمقراطية نهجاً لعملها مثل الجمعيات التطوعية والسياسية والأحزاب⁷³⁸. لذا، تتعدد صور وأشكال المشاركة السياسية من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى نظام، وتختلف باختلاف كل مجتمع، وحسب درجة النمو والتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل مجتمع. وتختلف صور المشاركة حتى في المجتمع الواحد من فترة لأخرى.

لكن مستوى المشاركة السياسية تتناسب بشكل عكسي مع الفساد، ولذلك فالسلبية السياسية (ضعف المشاركة) غالباً ما ترتبط بضعف المؤسسات وانخفاض مستوى تنظيمها، وبالتالي فهي دليل على فقدان الأفراد لشعورهم بالمسؤولية العامة، وكذلك إمكانية تجميع جهودهم من أجل تحقيق عمل يؤدي إلى منفعة عامة مستقبلية. فضلاً عن كون السلبية السياسية تضعف من قدرة الأفراد على ممارسة الدور الوطني في الرقابة بفاعلية على الأجهزة الحكومية والمؤسسات السياسية، مما يعطي للفساد دوراً أكبر في الاستشراء، ويجعله يرمي بثقله في إضعاف التنمية بكل أبعادها (أي بمعناها الشامل)، مما يؤدي إلى اهتزاز الشرعية، وانعدام الاستقرار السياسي وتهديد التكامل، وبما يجعل القرارات وصدورها تفتقر إلى التخطيط المسبق والعقلانية الأمر الذي يدعو إلى تغليب المصلحة الخاصة على العامة⁷³⁹.

نظراً لتعدد صور المشاركة السياسية كالمشاركة في العمليات الانتخابية، وفي عضوية الأحزاب ومتابعة الأمور السياسية، وحضور الندوات والاحتفالات والترشح في عضوية المؤسسات السياسية والاجتماعية بمختلف أنواعها وغيرها من صور المشاركة، نرى أن أبرز مظاهر ضعف هذه المشاركة في اليمن يظهر من خلال بيان مستوى المشاركة في الانتخابات وعضوية الأحزاب. حيث تعد الانتخابات أحد المتطلبات الجوهرية والضرورية لممارسة الديمقراطية، وأحد المظاهر الهامة للمشاركة السياسية، وهي وسيلة اختيار ديمقراطي يتم عن طريقها اسناد السلطة السياسية لهيئات نيابية وممثلين عن الشعب يمارسون السلطة العامة باسم الشعب ولحسابه.

وفي الواقع فإن المتتبع للأحداث السياسية يرى أن التطورات الديمقراطية والسياسية التي جرت في اليمن منذ أول مشاركة سياسية، والتي تمثلت في الاستفتاء على دستور دولة الوحدة في مايو 1991، ومن ثم إقامة أول انتخابات نيابية في 27 أبريل 1993، وبعدها الانتخابات النيابية الثانية عام 1997، ثم الانتخابات الرئاسية في 1999، وبعدها الانتخابات المحلية والاستفتاء على دستور 2001، وكذلك الانتخابات النيابية الثالثة في 2003، ومن ثم الانتخابات الرئاسية والمحلية عام 2006، وصولاً إلى الانتخابات الرئاسية في 21 فبراير 2012، قد أدت إلى تحقيق شوط يعتد به في مجال إرساء قواعد العملية الديمقراطية في

⁷³⁸ (مجموعة باحثين، المشاركة السياسية للمرأة العربية "تحديات أمام التكريس الفعلي للمواطنة" دراسة ميدانية في أحد عشر بلداً عربياً، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، الطبعة الأولى، 2004، ص 48.

⁷³⁹ (أكرم بدر الدين، مرجع سابق، ص 32-33.

د. أكرم صالح علي العجي

البلد، مع التسليم بوجود أوجه من القصور والسلبيات التي لا تقلل من أهمية ما يحدث في اليمن من عملية الحراك الاجتماعي والسياسي والسعي إلى مواكبة المتغيرات الدولية الداعمة لعملية تعزيز الخيار الديمقراطي، وتغليبه على غيره من الخيارات المتاحة على الساحة.

وعلى صعيد آخر، فقد شهدت الحياة السياسية اليمنية تطورات هامة في جانب المشاركة الجماهيرية في الأحداث السياسية المختلفة، حيث بلغت نسبة المشاركين في الاستفتاء على دستور دولة الوحدة عام 1991 (72.2%) من إجمالي المسجلين، والبالغ عددهم (1,890,640) مستفتياً، فيما بلغ نسبة الذين أدلوا بأصواتهم في أول انتخابات نيابية 1993 (84.7%) من إجمالي عام المسجلين في سجلات الناخبين، وقد بلغ عدد المرشحين الذين خاضوا الانتخابات (3166) مرشحاً منهم (42) امرأة، وفي الانتخابات النيابية الثانية عام 1997، فقد بلغ عدد المسجلين في سجلات الناخبين (4.6) مليون ناخب وناخبة، فيما بلغ إجمالي الذين أدلوا بأصواتهم في هذه الانتخابات (2,828,498) ونسبة (61%) من إجمالي المسجلين في سجلات الناخبين، وقد بلغ عدد المرشحين الذين خاضوا الانتخابات (1311) مرشحاً منهم عشرين امرأة. ومروراً إلى أول انتخابات رئاسية في 1999، والتي بلغ عدد المتقدمين للترشيح (24) مواطناً يمثلون مختلف فئات المجتمع، إلا إن اشتراط تزكية هؤلاء المرشحين بواقع 5% من أعضاء مجلس النواب قد شكل قيد على حق المشاركة السياسية، حيث لم يحظى بتزكية مجلس النواب لخوض الانتخابات إلا مرشحان هما "علي عبدالله صالح" و"نجيب قحطان الشعبي"، وقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات (67.37%) من إجمالي عام المقيدين في سجلات الناخبين. وبالانتقال إلى الانتخابات الرئاسية الثانية في 2006، خاض هذه الانتخابات خمسة مرشحين حظوا بتزكية مجلس النواب وهم "علي عبدالله صالح"، "فيصل بن شملان"، "ياسين عبده سعيد"، "أحمد المجيدي"، "فتحي العزب"، فيما كانت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات (65%)⁷⁴⁰. ومن ثم تم إجراء الانتخابات الرئاسية الثالثة في 21 فبراير 2012 بمرشح توافقي وحيد بين القوى السياسية اليمنية، وهو "عبدربه منصور هادي" بهدف إخراج البلاد من اتون الأزمة التي تعيشها على أثر الأحداث التي عرفتها البلاد خلال 2011، بالرغم من عدم قانونية هذه الانتخابات التي جرت بمرشح وحيد، لافتقارها إلى أبسط مقومات المنافسة، حيث لم يتح حق المشاركة السياسية في الترشح لكل من يرغب في الترشح من أبناء المجتمع.

تأسيساً على ذلك، نرى أن مستوى المشاركة السياسية في الانتخابات قد تفاوتت من عام إلى آخر سواء في عدد المشاركين في التصويت، أو في عدد المرشحين في الانتخابات، وإن مستوى المشاركة السياسية في التصويت قد تدنى من (84.7%) عام 1991 إلى (65%) عام 2006، فيما أنخفض عدد المرشحين من (3166) مرشح عام 1991 إلى (1311) مرشح عام 1997. كما أن المرأة اليمنية لم تحظَ بمشاركة فعالة سواء في الترشيح أو في التصويت مقارنة بالرجل، حيث وقد بلغت نسبة الإناث المسجلات في سجلات الناخبين عام

⁷⁴⁰ (محمد عبدالله الحورث، مرجع سابق، ص 73-83.

د. أكرم صالح علي العجي

1993، (18%) من إجمالي المسجلين ونسبة 27% في 1997، فيما بلغت نسبة ترشحن في انتخابات عام 1993 (1.3%) من إجمالي المرشحين، وبعدد (41) مرشحة، وكذلك في عام 1997 فقد بلغ نسبة الإناث المرشحات من إجمالي عام المرشحين (0.075%) بواقع (16) مرشحة⁷⁴¹. وعليه فأن الواقع يشير إلى تدني وضعف نسبة المشاركة السياسية لدى المواطن اليمني والمتمثلة في أحد صور هذه المشاركة وهي الانتخابات.

أما بالنسبة لمستوى المشاركة في عضوية الأحزاب، فإنه من الصعب الحصول على عدد دقيق ومحدد لعدد المشاركين في الأحزاب اليمنية، نظراً لافتقار هذه الأحزاب للتحديد الدقيق لعدد أعضائها، فلا يوجد حزب قام بإحصاء عدد أعضائه العاملين، وكلما يمكن العثور عليه هو أرقام تقديرية، كما أن حجم العضوية في الأحزاب اليمنية يعد متدنياً مقارنة بنسبة المؤهلين للمشاركة السياسية والحزبية⁷⁴²، وما يؤكد تدني حجم العضوية في الأحزاب اليمنية ما أشارت إليه الدراسة التي قام بها المركز اليمني لقياس الرأي حول تعزيز المشاركة السياسية في اليمن، حيث تم إجراء الدراسة وتحديد مجتمع العينة على عدد (1000) شخص موزعين على اثنتي عشرة محافظة، وتم تنفيذ هذه الدراسة لقياس العلاقة بين الجمهور والأحزاب السياسية ومستوى المشاركة السياسية، وحول العضوية في الأحزاب أفادت الدراسة أن إجمالي 27.6% من المبحوثين ينتمون إلى أحزاب سياسية⁷⁴³. وكما أشرنا سابقاً فإن واقع المشاركة السياسية في اليمن مرتبطة بمجموعة من المحددات فالبنية القبلية للمجتمع اليمني لا تزال هي الرابط الذي يجمع بين أبناء القبيلة إلى درجة عالية من القوة والتماسك تتفوق وتطغي على ما سواها من روابط، كما أن الظروف الاقتصادية التي يعيشها المجتمع حدت من عملية مشاركته في العملية السياسية، وذلك حيث أن الفرد - في أي مجتمع كان - حينما لا تتوافر له الحاجات الضرورية والمستويات الملائمة في الحياة المعيشية فإن اهتماماته ونشاطاته السياسية تنخفض بدرجة كبيره⁷⁴⁴.

بناءً على ما سبق نرى أن حجم العضوية في الأحزاب ومستوى المشاركة في الانتخابات ليست مقياساً للمستوى العام للمشاركة السياسية بل تعتبر مؤشراً لهذه المشاركة، وعليه يجب على الدولة أن تقوم بفتح قنوات للتعبير السياسي، وأن تزيد من الدوافع لدى الأفراد

⁷⁴¹ المشاركة السياسية للمرأة العربية "تحديات أمام التكريس الفعلي للمواطنة"، مرجع سابق، ص 500.

⁷⁴² (محمد الحورش، مرجع سابق، ص 88. نقلاً عن بلقيس منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي في اليمن: دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد أخرى، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى 2004، ص 444.

⁷⁴³ (المركز اليمني لقياس الرأي العام، الأحزاب السياسية اليمنية الصور والمواقف والمطالب المجتمعية، دراسة استطلاعية حول " تعزيز المشاركة السياسية في اليمن"، صنعاء، 2010، ص 20.

⁷⁴⁴ (للمزيد من التفاصيل أنظر: القسم الأول من هذه الدراسة، ص 202.

د. أكرم صالح علي العجي

للإقدام على المشاركة السياسية، وهذه الدوافع نحو المشاركة تأتي عن طريق التنشئة السياسية⁷⁴⁵ والتثقيف السياسي، وغرس القيم الوطنية والمثل العليا ومحاربة الفساد.

2.3- عدم التكامل السياسي وضعف المعالجات:

يظهر عدم التكامل السياسي من خلال تعدد أزمات التنمية السياسية فهناك أزمة الهوية بمعنى التشرذم الثقافي والعجز عن التكامل الوطني في إطار واحد، وأزمة التغلغل بمعنى قصور الدولة عن فرض سيطرتها المادية، وتطبيق قوانينها في مختلف انحاءها، وأزمة المشاركة، وأزمة التوزيع بمعنى غياب العدالة في تقسيم منافع التنمية وأعبائها سواء بين الأقاليم أو المواطنين. وهناك أزمة المشروعية والتي تعبر عن رفض المحكومين للانصياع الطوعي لأوامر السلطة السياسية⁷⁴⁶.

وتظهر علاقة أزمة عدم التكامل السياسي بالفساد من خلال قياس الآثار التي تترتب عن تلك الأزمات، ولاسيما في تهديد المصلحة الوطنية. وحين تستفحل ظاهرة الولاءات القبلية، تصبح شبكات الزبونية والفساد رمز السلطة، وهو ما تعرفه جل المجتمعات التي تغيب عنها مفهوما الدولة والمواطنة المعاصرين، وتعد اليمن إحدى الدول التي يغيب عنها هذا المفهوم، حيث لازالت الانتماءات القبلية والعصبية هي التي تطفئ على الانتماء الوطني، بالإضافة إلى ذلك فإن التركيبة القبلية للمجتمع اليمني قد ساهمت في إضعاف سلطة الدولة وأدت إلى سحب الأعراف والتقاليد القبلية إلى مؤسسات الدولة، الأمر الذي أفسد القانون وشل فاعليته.

الجدير بالذكر أن ضعف معالجة هذه الأزمات من قبل الحكومات اليمنية المتتالية، والذي أنصب على تحديث بعض وحدات ومؤسسات الجهاز الإداري دون مؤسسات الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني. والقيام ببعض الإصلاحات الاقتصادية دون النظام الاجتماعي، قد عمق من أزمات الاندماج السياسي، وأدى إلى أن فرضت القبيلة نفسها كقوة اجتماعية سياسية اقتصادية، مما انعكس ذلك على ضعف الانتماء والولاء للوطن لصالح الانتماء القبلي، حيث نلاحظ أن أغلب مواطني اليمن يعرفون أنفسهم من منطلق القبيلة التي ينتمون إليها، بالإضافة إلى ذلك فإن ضعف معالجة أزمات التنمية السياسية قد أدى إلى ارتفاع سقف المطالب الانفصالية في المناطق الجنوبية لليمن، وكذلك ارتفاع سقف مطالب الحوثيين في المناطق الشرقية لليمن (صعدة).

⁷⁴⁵ (تعرف التنشئة السياسية بأنها " تلك العملية التي يكتسب الفرد من خلالها معلوماته وحقائقه وقيمه ومثله السياسية ويكون بواسطتها مواقفه واتجاهاته الفكرية أو الأيديولوجية التي تؤثر في سلوكه وممارسته اليومية وتحدد درجة تضحية وفاعلية السياسية في المجتمع وتساعد على بقاء وديمومة واستقرار النظام السياسي طالما تستهدف تمرير الأفكار والخبرات والأساليب السياسية التي يعتمدها المجتمع بين ابناء الشعب ويحال زرعها في نفوس الأفراد والجماعات على اختلاف خلفياتهم الاجتماعية والطبقية " انظر : مولود زايد الطيب، دور التنشئة السياسية في تنمية المجتمع، المؤسسة العربية الدولية للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2001، ص 11.

⁷⁴⁶ (علي الدين هلال و نيفين مسعد، النظم السياسية العربية "قضايا الاستمرار والتغيير"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2002، ص 21

د. أكرم صالح علي العجي

المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية للفساد

إذا كان للفساد آثاراً سلبية عديدة طالت جوانب المجتمع السياسية والاقتصادية، فإن آثاره على الجانب الاجتماعي هي الأكثر خطورة، فهو السبيل الممهد لظهور الفوضى والاختلالات والعصيان والتمرد الاجتماعي. ومن منطلق التنمية تتمحور حول تحقيق الرفاه البشري، وأن النمو الاقتصادي ما هو إلا أداة للوصول إلى التنمية البشرية المستدامة، فإن مسؤولية نظام الحكم هي تأمين سبل الوصول إلى تنمية بشرية تتعدى رفع دخول الأفراد، إنها عملية استثمار في رأس المال البشري، تتحقق من تعميم الخدمات العامة، من صحة وتعليم وغيرها، لتشمل المواطنين كلهم⁷⁴⁷.

وهكذا، يتطلب تحقيق التنمية البشرية في جميع المجالات، وجود حكم صالح يستطيع تحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، بدون تفويت أدنى فرصة، أو إساءة توظيف لذلك النمو⁷⁴⁸، وتبقى التنمية البشرية أهم التحديات التي تواجه اليمن، نتيجة لتفشي ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي، الأمر الذي انعكس سلباً على التنمية بجميع مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية. وخطورة الفساد لا تتوقف عند أشكال الرشوة والسرققة والاختلاس، بل أن الخطورة الحقيقية تكمن في خراب القيم وهدم الأخلاق والمثل، وتحويل مبادئ العلم والمنافسة والإبداع، إلى صفقات وخداع وابتزاز وإلى أشكال مختلفة من الاحتيال والنهب. وتحول الفساد إلى نهج في الحياة، يلازم الأنظمة الفاسدة، ويعيش في ثنايا المؤسسات العامة، ويؤسس لتنمية شكلية فوقية تحسب تفاصيلها لأغراض تحقيق المنافع لبعض الفئات في المجتمع، ويهدف ذلك، ليس إلى تأسيس منهج الفساد فحسب، بل وإلى ضمان استمراره⁷⁴⁹. وبالطبع، فإن السؤال يتوجه إلى دور الفساد في خلق الاضطرابات النفسية للفرد واخللة القيم الاجتماعية للمجتمع.

أولاً: أثر الفساد على الفرد والمجتمع

على الرغم من أن ظاهرة الفساد تعد من الظواهر الاجتماعية والسياسية التي لم يخل منها أي مجتمع من المجتمعات - على اختلاف أنواعها - إلا أنها تتباين بتباين الثقافات لتلك المجتمعات، والتي أدت إلى تغيير اتجاهات وسلوك الفرد في المجتمع نتيجة لما أفرزته عمليات الانفتاح الثقافي والاجتماعي، والتي أدت إلى تبدل نمط الحياة لدى الفرد داخل المجتمع، والتحول القيمي الذي انعكس في مواقف الأفراد، ومن ثم في قدرتهم على التوافق والتلاؤم والاختلاط مع الحياة و مستجداتها، أو في الانسحاب منها والانعزال عنها، حيث خلقت ظاهرة الفساد فجوة كبيرة بين الأفراد والدول، وذلك من خلال انعدام وغياب الثقة لدى الفرد بكافة مؤسسات الدولة، نتيجة لتفشي ظاهرة الرشوة والعمولة في أغلب - إن لم يكن كافة - أجهزة ومرافق ومؤسسات الدولة، والتي أدت بالتالي إلى انعزال المواطن عن المجتمع الذي

⁷⁴⁷ (محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص232.

⁷⁴⁸ (نفس المرجع، ص 232.

⁷⁴⁹ (صباح ياسين، عوامل الفساد وآثاره في الثقافة والإعلام، بحث ضمن ندوة الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص324.

د. أكرم صالح علي العجي

يعيش فيه وعدم التواصل مع كافة الموظفين العاملين في كل وزارة ومؤسسة ، فالفرد أو المواطن يعول على أمرين مهمين ويرى أنهما عاملان أساسيان في مكافحة الفساد وهما⁷⁵⁰ :

- انجاز معاملاته بأقل كلفة ونفقة ممكنة.

- انجاز معاملاته ببسر وبأقرب مكان ممكن وبالتالي بأسرع وقت ممكن

وبعكس ذلك نرى أن خلل منظومة السلوك لدى الفرد قد انعكس نفسياً واجتماعياً على تصرفاته وتعامله مع المجتمع ومؤسساته نتيجة تآكل قواعد الأخلاق والقيم، وكذلك إحساسه بأن المؤسسات التي يخدمها ويتعامل معها يمكن أن تأتي بآثار سلبية وضاره له، مما يضطره إلى مقاطعتها؛ بل وأحياناً محاربتها، وهذا يشبه كثيراً ما أشار إليه "كارل ماركس"، والذي أطلق عليه مفهوم الاغتراب، والذي يعني به قيام العامل أو الفرد المنتج بمقاطعة، أو محاربة الحاجة أو البضاعة التي ينتجها ويتعامل معها، لأنها ستؤدي إلى زيادة الضغط عليه من خلال تحولها إلى وسيلة وأداة بيد المسؤولين أو المستثمرين المنتجين(صاحب رأس المال) للضغط على الفرد، أو العامل واستغلاله وتحقيق الأرباح من خلاله، وخلق نوع من التمييز والفوارق بينهم، وبذلك تكون الأداة أو السلعة التي أنتجها العامل هي وسيلة لإيذائه والسيطرة عليه واستغلاله، فيبدأ العامل بكره ومقاطعة تلك السلعة أو البضاعة التي أنتجها بنفسه لأنها ستكون الأداة في الإساءة إليه واستغلاله من قبل الآخرين .

1- الآثار النفسية للفساد :

عند دراسة أي سلوك سلبي يتصف بالإنحراف، فإن أي متخصص في العلوم النفسية الاجتماعية سيأخذ بالحسبان التأثير السلبي لهذا السلوك، سواء كان من حيث حدود تأثيره على الفرد أو من حيز اشمل وأوسع بتأثيره على الأسرة والمجتمع. وعلى الرغم من أن آثار الفساد ومظاهره قد لا تبدو بأنها متصلة بشكل مباشر بحياة الأفراد على اعتبار أنها تخص الدولة ومؤسساتها، إلا أنه من الواضح أن آثاره لا بد وأن تعود بشكلها السلبي على الأفراد في ذلك المجتمع، فهو المتضرر الرئيس في هذه العملية رغم أنه غير مشترك فيها بشكل مباشر.

إن أخطر ما ينتج عن الفساد وممارساته هو الخلل والاضطراب الذي يصيب أخلاقيات العمل السياسي والإداري والاقتصادي، واخللة قيم المجتمع، حيث أن ما ينتج من آثار لهذا السلوك المنحرف بكل أشكاله وأنواعه وصوره، وما يلحق بالفرد جراءه من إساءة وضرر على مستوى الخدمات التي يحصل عليها الفرد أو طبيعة الفرص التي يمكن أن تتاح للفرد في إشباع حاجاته المادية والمعنوية، أو في طبيعة العلاقات التي يمكن أن يقيمها الفرد مع الآخرين والنتائج عن تبدل وتغير الأمكنة والأدوار للأفراد داخل المجتمع وخلق الفوارق على مستويات مختلفة، ما يمكن أن يسببه ذلك من ضرر وإساءة وتوتر في شخصية الفرد وتعاملاته مع الآخرين، نتيجة إحساسه بالغبن والظلم والعوز وعدم الثقة مما يؤدي إلى شيوع حالة ذهنية

⁷⁵⁰ (عبد الرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص 323. نقلاً عن ريسان عزيز، ضغط الثقافة واليات تبدل السلوك، مجلة المأمون، العدد3، 2007.

د. أكرم صالح علي العجي

متقلبة لدى الأفراد، حيث تختلط لديها موازين الصواب، وتختل عندها مفاهيم المشروعية، وبالتالي يشيع الفساد عند هؤلاء وكأنّ أفعاله هي الأصل وغيرها من المعاملات الصحيحة هي الاستثناء. مما يساعد على اتساع نطاق معقول للفساد في الحياة اليومية، وتصبح الرشوة والسمسرة والوساطة والغش والتدليس والتزوير أفعالاً تشكل تدريجياً مقومات نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية الذي لا يحاربه نظام آخر ولو حظي بقدر كبير من الحداثة والتطور⁷⁵¹.

كما يؤدي الفساد إلى التخلي عن المبادئ والقيم والأخلاق القويمة من أجل الحصول على منافع مادية بدون وجه حق. ويصبح امتهان الفساد مهارة وشطارة بينما يصبح التمسك بالدين والقيم الأخلاقية في عرف هؤلاء تخلفاً أو جموداً في الفكر، أو في السلوك على عكس مضمونها الحقيقي⁷⁵²، بالإضافة إلى ذلك فإن الفساد يخلق حالة عدائية بين المواطنين والأجهزة الحكومية، هذا العداء نابع من التمايز الطبقي وعدم المساواة في الحقوق والواجبات بين مختلف الشرائح الاجتماعية بالأخص في اليمن، حيث وقد أدى الفساد إلى وجود طبقة ثرية بالمجتمع نتيجة لتمتع العديد من المتنفذين سواء المشايخ أو المسؤولين أو اقربائهم بالعديد من الامتيازات المادية والمعنوية، في حين أن المواطنين الآخرين ليس بإمكانهم الحصول على أي من هذه الامتيازات، مما ولد احساس وشعور لدى الفرد بالغبين والظلم و الكراهية و رغبة الانتقام من الدولة وأجهزتها.

بالإضافة إلى الآثار التي يتركها الفساد على نفسية الأفراد فإنه في حالة الحكم على المتورطين بقضايا الفساد بالسجن أو غيره ينتج عن ذلك إبعاد الجاني عن أسرته، مما قد يعرضها للعديد من المشاكل الاجتماعية بسبب فقدان الأبناء للرعاية الأمر الذي قد يعرضهم للانحراف وارتكاب الجرائم والتسول⁷⁵³، مما يترتب عليه تفاقم المشاكل الاجتماعية بالمجتمع.

كما أن الفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع، ومن ثم يصبح لدى الأفراد تقبل نفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام خاصة في ظل غياب المراقبة والمساءلة

⁷⁵¹ (فيصل بن طلع المطيري، مرجع سابق، ص 149.

⁷⁵² (حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2008، ص78.

⁷⁵³ (عبدالمجيد حمد الحراشنة، الفساد الإداري: دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رساله لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، الأردن، 2003، ص44. نقلاً عن السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الطبعة الأولى القاهرة، 1999، ص 169.

د. أكرم صالح علي العجي

عند ذلك تسود القيم الجديدة (قيم الفساد)⁷⁵⁴، ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الأعمال وبدلاً من أن يقاومه الضمير العام فإنه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته، وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل للسلوك للأخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغني عن نصوص القوانين والتشريعات، ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين، ولن يقف الفساد عند حد الدائرة أو المؤسسة بل سوف ينتشر بين جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص⁷⁵⁵.

وقد ينتهي لدى من يحملون المنفعة الأخلاقية كقيمة اجتماعية إلى اللامبالاة والحياد السلبي أمام ما يحصل والاستسلام للأمر الواقع⁷⁵⁶. وعند تفاقم مضاعفات الفساد مع مرور الزمن، تصبح الدخول العائدة من الفساد هي الدخول الأساسية والمرتفعة للفساد، والفاقد هو الشاظر وصاحب النفوذ والجاه والحظوة الاجتماعية، في حين أن الصالح من الأفراد، وإن حاز مؤهلات علمية وفنية عالية، وكان صاحب أخلاق وقيم نبيلة فهو رجعي. الأمر الذي ينتج عنه إحباط نفسي يؤدي إلى امتهان الاحتيال، والجشع في جمع المال.

2- الآثار الاجتماعية للفساد :

رغم الآثار النفسية الكبيرة التي يتركها الفساد على الفرد، إلا أن آثاره وتكاليفه باهظة على المجتمع ككل، وفي هذا الاتجاه أثبتت العديد من الدراسات التي اجريت في مختلف دول العالم صحة افتراضات المدرسة ما بعد الوظيفية حول الطبيعة السلبية لآثار الفساد، فضلاً عن إضعاف السلطة المعنوية والأخلاقية في المجتمع فإنه يؤدي إلى إضعاف كفاءات العمليات الحكومية، وزيادة فرص الجريمة المنظمة، ويقود إلى استخدام غير كفاء للموارد المتاحة، ويثبت المجرم على حساب النزيه⁷⁵⁷. كما يضيف باحثان آخرا أثراً سلبياً مضافاً للفساد، بخاصة في الدول النامية، هو زيادة التفاوت الطبقي، حيث يقولان إن الفساد لا يؤدي فقط إلى تمكين البيروقراطيين والموظفين العموميين من أن يصبحوا من أصحاب الملايين فحسب، بل يقود أيضاً إلى تدهور ملايين المواطنين العاديين، وببديان دهشتها من تزايد عدد أصحاب الملايين بشكل مستمر في دولة تعد من أفقر دول العالم، السودان على سبيل المثال⁷⁵⁸.

⁷⁵⁴ (عماد الدين داود الشيخ، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 190.

⁷⁵⁵ (حسين محمد بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، مرجع سابق، ص 27.

⁷⁵⁶ (محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الفقه وأصوله، الجامعة الأردنية، 2010، ص 85.

⁷⁵⁷ (منفذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمتها (حالة دراسية من دولة عربية) دراسات استراتيجية، العدد(60) ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى 2001، ص 15.

⁷⁵⁸ (نفس المرجع، ص 15.

د. أكرم صالح علي العجي

من خلال هذا يمكن الكشف عن الآثار الحادة والتكاليف الباهظة للفساد فيما يتعلق بالنتائج السلبية التي يخلفها على المستوى الاجتماعي في بلادنا، والتي يمكن مناقشتها كما يلي:

2.1- زيادة حدة التفاوت الاجتماعي وتعميق أزمة العدالة التوزيعية:

بعد التقسيم الطبقي من العوامل المثيرة للصراعات، والاختلافات، والاحتقانات، كون الطبقة تؤدي إلى حتمية الصراع الاجتماعي، وتأتي المنافسة بين الطبقات المختلفة من عوامل بناء تركيبة المجتمع الاقتصادي والسياسي، والصراع الطبقي نتيجة حتمية لانعدام العدالة الاجتماعية، لأن سبب انعدام العدالة حسب ما يري "كارل ماركس" يعود إلى تراكم الثروة عند أفراد الطبقة الرأسمالية، والذي ساهم في تصميم شكل القوة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي يسيطر هؤلاء بها على مصير الطبقات الاجتماعية الأخرى⁷⁵⁹.

يقوم التقسيم الطبقي في اليمن على أساس وظيفي مهني⁷⁶⁰ في جميع المراحل التاريخية، إلا أن التفاوت الطبقي الذي تشهده اليمن حالياً غير طبيعي، نتيجة لاستئثار الفساد في مؤسسات

⁷⁵⁹ (مدرسة الصراع الطبقي: 2013-7-23

<http://www.rafed.net/books/aam/edalah-ejtemaeyye/06.html>

⁷⁶⁰ (يتكون التركيب الاجتماعي لليمن قديماً من خمس مجموعات هي:

الأولى: السادة والقضاة: شغل السادة المكان الأعلى في هرم المجتمع اليمني وهم ينتسبون بالوراثة إلى النبي صلى الله عليه وسلم، وقد أصبحت المراكز العليا في الأجهزة الحكومية من امتيازات هذه الفئة. ويرتبط بهم القضاة (العلماء — رجال العلم) على الرغم من كونهم شغلوا مكان أدنى في الأجهزة الحكومية. الثانية: القبائل تضم هذه المجموعة مشايخ القبائل ورجالها وكل من ينتمي للقبيلة، وقد كانت الحقوق والامتيازات لمشايخ القبائل وكبار القبيلة ويحمل معظمهم لقب عاقل. الثالثة: فئة الأعمال الحرفية تضم هذه الفئة سكان المدينة الذين يزاولون مهنة التجارة، بالإضافة إلى مزاولي الأعمال الحرفية.

الرابعة: فئة الرعية وهم الفلاحون الغير منسبين أو منتمين للقبائل.

الخامسة: الأخدام يأتون في أسفل السلم الاجتماعي للمجتمع ويعتبرون منبوذي المجتمع اليمني.

أنظر: مجموعة من المؤلفين السوفيت، تاريخ اليمن المعاصر 1917-1982، ترجمة: محمد علي البحر، مكتبة مذبولي، القاهرة 1991، ص 20-21.

أما التركيب الاجتماعي المعاصر لليمن فيتكون من خمسة مراتب

الأولى: تضم مشايخ القبائل وتقوم غالباً على أساس وراثة المشيخة والزعامة القبيلة.

الثانية: تشمل فئة السادة والقضاة والفقهاء.

الثالثة: وتحتوي ثلاث فئات متقاربة ومتداخلة هي الاعيان (العقال) وفئة أمناء القرى وفئة جمهور القبيلة، والمزارعين المستقرين أو البدو الرحل.

الرابعة: تضم الفئات الحرفية والمهنية والتي تمارس حرفاً ومهناً وضيعة (قبلياً) تحرم الأعراف القبيلة على رجل القبيلة القيام بها وهذه الفئات هي (الصناع، الجزارين، الحلاقين، الدواشين)، الدواشين جمع دوشان ويقوم بمهام متعددة في القبيلة منها المديح في المناسبات الخاصة والعامة ويعتبر الدوشان وسيلة الإعلام التقليدية في القبيلة حيث يتم بواسطته إعلان السلم أو الحرب وقطع العلاقات بين القبائل وكذلك إعلان اتفاقيات الصلح والسلام كما يؤدي الدوشان دوراً قضائياً عن طريق إعلان حالات الصلح مع القبائل في الأماكن العامة

د. أكرم صالح علي العجي

القطاع الحكومي، الأمر الذي دفع بعض المشايخ والقادة العسكريين والمسؤولين المدنيين إلى مزاولة النشاط التجاري وجمع الثروة بطرق غير مشروعة، مستغلين سلطتهم ونفوذهم السياسي مما أحدث فرز جديد في تركيبة المجتمع على أساس اقتصادي مرده الأساسي إلى الفساد الذي عمق الفجوة بين الأغنياء والفقراء الجدد، إضافة إلى أن غياب عدالة توزيع الثروة قد عمق من الفجوة بين الفقراء والأغنياء، نتيجة لإخضاع هذه العملية لمنطق المحسوبية والزيونية .

من هنا نرى أنّ المشكلة في اليمن لا تتعلق بالحرريات فقط لكن بمزيد من العدالة الاجتماعية، حيث يمكن أن نعبر عن مظاهر التباين الاجتماعي من خلال الاحتكار المفرط لأقلية معينة للثروة والقوة، وتراجع الطبقة الوسطى التي أصبحت تزداد فقراً وتعاني من محدودية الإمكانيات والقدرة الشرائية، حيث نجد تركيز الثروة يزداد انحصاراً في ثلثة قليلة من المجتمع متمثلة في كبار مشايخ اليمن ورجال الجيش وكبار المسؤولين ورجال الأعمال. ونجد هذه الأقلية التي قد لا تمثل 20% من المجتمع تسيطر على أكثر من 50% من ثروات الوطن، مع العلم بارتفاع نسبة الفقر⁷⁶¹ من عام إلى آخر، مما انعكس على تركيبة المجتمع وأدى إلى انهيار الطبقة الوسطى والتي تعتبر طبقة المهنيين والمتقنين والمتعلمين وذوي الدخل المتوسطة. الأمر الذي انعكس سلباً على دورها الطلائعي في المجتمع وأصبحت غير قادرة على الإبداع والإبتكار في الحياة. وبالتالي فإن الفساد قد عطل قوة فاعلة في المجتمع كان من الممكن الاستفادة منها لو أحسن التعامل معها. كما أن إضرار الفساد بتوزيع الدخل بشكل غير متكافئ ومشروع وتهميش النسيج الاجتماعي وخلق طبقة فقيرة جداً وطبقة غنية بالانتفاع من موارد الفقراء، أحدث تحولات سريعة ومفاجئة في التركيبة الاجتماعية للمجتمع اليمني الأمر الذي يكرس التفاوت الاجتماعي واحتمالات زيادة التوتر وعدم الاستقرار السياسي وزعزعة أسس بناءات المجتمع وتفكيكه.

2.2- زعزعة القيم الاجتماعية وترسيخ ثقافة الفساد:

إن انتشار الفساد في المجتمع له بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية ومنظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل فيؤدي إلى تقليص القيم الإيجابية قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء، وتنشأ بدلا منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها المنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع. ومما لا شك فيه أن تأثير الفساد على قيم وثقافة المجتمع يكون نتيجة للفساد الذي يمس بالدرجة الأولى مبدأ العدالة الاجتماعية حيث تصبح للأمسواوة إحدى ملامح الدولة المبتلاتُ بالفساد، مما يحدث انكساراً في السلم القيمي والاجتماعي القائم. ومع تداعيات الفساد

الخامسة : وتضم فئة الأخدام واليهود، أنظر : محمد محسن الظاهري ، المجتمع والدولة دراسة العلاقة القبلية بالتعددية السياسية والحزبية (الجمهورية اليمنية نموذجاً) القاهرة ، مكتبة مدبولي ، الطبعة الأولى ، 2004، ص 104.

⁷⁶¹ (للمزيد من الإيضاح عن نسبة الفقر راجع واقع الفقر في اليمن، ص من هذا البحث.

د. أكرم صالح علي العجي

المختلفة التي تؤدي إلى زعزعة الثقة تساهم في خلق ثقافة جديدة هي ثقافة الفساد⁷⁶² التي تساعد على انهيار النظام القيمي للفرد والجماعة، بفعل انتشار ثقافة مضادة للقيم الأخلاقية والدينية وغيرها من القيم التي تحط من كرامة الإنسان.

و في ظل استئراء الفساد بلادنا فقد انعكس ذلك سلباً على القيم النبيلة والروح المهنية وروح الإتيان لدى الأفراد وأصبحوا يسلكون نفس السلوكيات الفاسدة، وأصبح الكل يبحث عن الربح السريع، مما انعكس سلباً على ثقة أفراد المجتمع بأجهزة الدولة، وبالوظيفة العامة طالما أن الممارسات الفاسدة تعود بريح كثير وسريع قياساً على ما يأخذه الموظف من وظيفته، مما أدى إلى اهتزاز الثقة بالقانون لأن الفاسدين هم من يملك إمكانية تعطيل فعالية القوانين وقتل القرارات التي تمنع ممارسة الفساد في مهدها، حتى أصبحت التجاوزات على القانون هي السائدة واحترامه هو الاستثناء، مما أدى إلى اللامبالاة والإهمال في العمل وعدم الحرص على المصلحة العامة، وتنامي روح العداة للنظام وضعف قيم ومشاعر الانتماء للوطن. إضافة إلى أن استئراء الفساد في القطاع الحكومي قد أدى إلى الشعور بالظلم لدى غالبية أفراد المجتمع مما أدى إلى انتشار الحقد والكراهية بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر والبطالة وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة. يضاف إلى كل هذه الآثار السلبية تراجع الأخلاق والقيم الإسلامية التي حثنا ديننا الإسلامي على التحلي بها، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي الذي لا يهدد فقط الدولة، وإنما المجتمع برمته.

في مثل هذا الوضع، الذي تحول فيه الفساد إلى منطلق، ويصير من مكونات، إن لم يكن من صلب، ثقافة المجتمع، يكون الحديث عن تحقيق التطور وتجسيد الإصلاح للقضاء على الفساد من ضروب الخيال، لأن سلبية المجتمع أمام استفحال الوباء تجعله مشلولاً، وغير قادر على المطالبة بحقوقه المسلوبة منه. وطالما وصل الأمر إلى هذا الحد فقد يؤدي ذلك، إلى حدوث خلل كامل داخل البلد مما قد يؤدي في النهاية إلى انهيار اخلاقيات ومثله. وهذه النتيجة هي التي ستسبب الهلاك والدمار للأمة مصداقاً لقوله تعالى (وما كان ربك ليهلك القرى بظلم وأهلها مصلحون)⁷⁶³.

ثانياً: أثر الفساد على التنمية البشرية

التنمية البشرية هي مستقبل الأمة وعماد نهضتها وعدتها في مواجهة التحديات الحاضرة والمستقبلية، والناس هم الثروة الحقيقية للأمم. والتنمية حق من حقوقهم⁷⁶⁴، والهدف الأساسي

⁷⁶² (كريمة بقدي، مرجع سابق، ص 157. نقلا عن: علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، 2008، ص43.

⁷⁶³ (سورة هود، الآية: 117.

⁷⁶⁴ (تنص المادة (1) على " الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً"، إعلان الحق في التنمية الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 4 ديسمبر 1986، حقوق الإنسان: مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الأمم المتحدة، نيويورك، 1993، ص 765.

د. أكرم صالح علي العجي

للتنمية هو إيجاد بيئة تمكن الناس من التمتع بحياة طويلة وصحية وخلاقة⁷⁶⁵. والتنمية البشرية هي توسيع خيارات الناس سواء أكانت هذه الخيارات شخصية أو اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو ثقافية، وهي تعظيم خيارات الإنسان في ميادين سعي الإنسان. وتعزيز خيارات الناس حينما يكتسبون القدرات، وتتاح لهم الفرص وتتطوي عملية توسيع الخيارات الإنسانية على تطوير القدرات والفعاليات من جانب، والفرص المتاحة من جانب آخر⁷⁶⁶.

و يعد مفهوم التنمية البشرية مفهوماً ديناميكياً، حيث وقد عرّف أول تقرير للتنمية البشرية 1990، مفهوم التنمية البشرية بأنها عملية توسيع خيارات الناس، في حين ركز تقرير التنمية البشرية لعام 2000 على حقوق الإنسان، حيث ربط بينهما من خلال الأهداف المشتركة لهما، وهي تقديم الحريات الإنسانية، والكرامة، والمساواة⁷⁶⁷. وعلى الرغم من أن الكثير من الدراسات التنموية تفرق بين التنمية الإنسانية والتنمية البشرية⁷⁶⁸، إلا أنهما وكما يرى الكثير من الخبراء شيء واحد بل متكاملان. فالتنمية البشرية لا تقف عند (العيش حياة طويلة وصحية واكتساب المعرفة وتوفير الموارد اللازمة لمستوى معيشي لائق بل تتعداه إلى استحقاقات إضافية تشمل الحرية السياسية، والاقتصادية والاجتماعية وتوافر فرص الإنتاج والإبداع واحترام الذات وضمن حقوق الإنسان⁷⁶⁹.

من خلال ما سبق نرى أن التنمية البشرية ليست مجرد تنمية (موارد) أو وفاء باحتياجات أساسية للناس فحسب، وإنما تتعدى ذلك لتحقيق الغايات الإنسانية الأسمى كالحرية والعدالة والكرامة الإنسانية. ومما لا شك فيه أن للفساد دوراً كبيراً في إلحاق الضرر بالتنمية البشرية التي تعد نموذجاً قيماً تنموياً لا يقف عند حد ازدياد أو انخفاض الدخل القومي بل تستهدف نوعية الحياة في بيئة يستطيع الناس فيها تطوير قدراتهم كاملة وأن يعيشوا فيها حياة منتجة ومبدعة وفقاً لاحتياجاتهم ومصالحهم والفرص المتاحة لذلك.

وفي السياق نفسه وكنتيجة لهذا الخطر، فإن الفساد يقف حائلاً عن تحقيق التنمية المنشودة في أي بلد، وتشكل ظاهرة الفساد إحدى السمات المميزة لها، وتعد اليمن إحدى

⁷⁶⁵ (تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الأردن، الطبعة الثالثة، ص13 .

⁷⁶⁶ (ذياب موسى البداينة، التنمية البشرية والإرهاب في الوطن العربي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2010، ص91.

⁷⁶⁷ (نفس المرجع، ص 91

⁷⁶⁸ (يؤكد تقرير التنمية الإنسانية العربية على أن "مفهوم التنمية الإنسانية أوسع من مفاهيم التنمية حتى تلك التي تركز على الإنسان، فتنمية الموارد البشرية تؤكد على رأس المال البشري فقط وتعامل الناس كمدخل في عملية التنمية وليس كمنتفعين منها. ويركز نهج الحاجات الأساسية على متطلبات الإنسان، ولكن ليس على خياراتهم، وينظر نهج رفاه الإنسان إلى الناس كمنتفعين ولكن ليس كمشاركين فعالين في العمليات التي تشكل حياتهم. أما التنمية الإنسانية فهي باشمالها على جميع هذه الجوانب، تمثل نهجاً أكثر شمولاً تجاه التنمية"، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، مرجع سابق، ص15.

⁷⁶⁹ (محسن بن العجمي، الأمن والتنمية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2011، ص176.

د. أكرم صالح علي العجي

هذه البلدان التي استشررت ظاهرة الفساد فيها بكل صورها، حيث وقد برزت على السطح الممارسات الفاسدة من (رشوة، محسوبية ومحاباة، استغلال السلطة من قبل النخبة الحاكمة والمتنفذين... الخ)، حتى أصبح يمارس الفساد جهراً ونهاراً بدون أي خوف أو خشية من عقاب. ومعه نرى أن الفساد والرشوة في اليمن هي الأصل والنزاهة والأمانة هي الاستثناء. ونتيجة لذلك فقد ارتفعت تكلفة هذا الداء في جميع مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويمكن قياس التنمية البشرية عن طريق الصحة والتعليم والتغذية والدخل وأي حق آخر بهدف الارتقاء بأفضل المستويات للإنسان إلا أن ارتفاع مستويات الفساد تضعف مؤسسات التنمية البشرية عن طريق التأثير على جميع هذه المؤشرات وتقضي على حقوق الإنسان في مجال تقديم الخدمات العامة. وبالطبع، فإن السؤال يتوجه إلى دور الفساد في تخلف التعليم العام، وتدني الخدمات الصحية، التي قد تتسبب في تدمير صحة الإنسان .

1- أثر الفساد على التعليم العام:

يعتبر التعليم الركيزة الأساسية للتنمية البشرية والموارد الاستراتيجية الذي يمد المجتمع بكافة احتياجاته من الكوادر. وأصبح التعليم أيضاً طاقة إنتاجية متنوعة ومتجددة تؤدي إلى تعزيز النمو الاقتصادي وزيادة القيمة المضافة، وكذلك تحسين مستوى الحياة الإنسانية، وقد أوضحت بعض الدراسات أن 34% من النمو الاقتصادي يعود إلى المعارف العلمية الجديدة و16% ينتج عن الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم، بما يجعل 50% من النمو الاقتصادي يرجع إلى التعليم بمفهومه الشامل⁷⁷⁰. كما يضيف التعليم قيمة حقيقية للفرد ويحقق له مكاسب أساسية، مثل القدرة على الكسب والمشاركة الاجتماعية. والتعليم يسلم المرء بالمهارات اللغوية والفنية والاجتماعية التي تسهل اندماجه الاقتصادي والاجتماعي، ويولد المكاسب في الدخل بين الأجيال المتعاقبة⁷⁷¹.

نظراً لما يشهده عصرنا الحاضر من ثورة علمية وتكنولوجية، فقد تحولت فيه "المعرفة" إلى مصدر قوة متجددة يصعب احتكاره أو السيطرة عليه مثلما كان يحدث مع الأرض والمواد الخام ووسائل الإنتاج، عصر تتغير فيه موازين القوى الدولية، وتبرز فيه قوى جديدة بدرجة عالية من التعليم، بحيث أصبح الإنسان القادر على الحياة هو الإنسان القادر على امتلاك المعرفة والتعامل مع طوفان المعلومات، والقادر على مواصلة التعليم وإعادة التدريب والتأهيل طيلة حياته. كما أصبح إنتاج المعرفة عاملاً أساسياً من عوامل النمو الاقتصادي، إلى الدرجة التي أصبح العصر الذي نعيش فيه والأساس الاقتصادي الذي يقوم عليه (خاصة في الدول

⁷⁷⁰ (الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2006-2010، الجزء الثاني، ص 120

⁷⁷¹ (تقرير التنمية البشرية للعام 2009، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، نيويورك، الطبعة العربية، ص

د. أكرم صالح علي العجي

(النامية) يعرف بعصر المعرفة واقتصاد المعرفة. ونشأت سوق عالمية لرأس المال البشري رفيع المستوى، حيث تتنافس البلدان على اجتذاب أفضل ادمغة العالم المدربة والمؤهلة⁷⁷².

لذا، يعتبر التعليم العامل المحرك والمنشط لحركة التغيير المطلوب في أي مجتمع من المجتمعات، فالتعليم ضرورة لازمة بل ملحة بالنسبة للمجتمعات النامية إذا ما أرادت اللحاق بركب الحضارة الإنسانية، كما أن التعليم لم يعد هدفه محو الأمية كما كان في الماضي بل أصبح نوعاً من الاستثمار الاجتماعي للإنسان للإفادة منه في تحقيق أهداف التغيير التي يرنو إليها المجتمع. لكن استشرى وتفشي ظاهرة الفساد في دولة ما قد يقف عائقاً أمام هذه الدولة في تحقيق التنمية الإنسانية بشكل عام، حيث يؤدي الفساد إلى هدر الموارد العامة وسوء إدارتها وغياب العدالة في توزيعها، والذي بدوره ينعكس سلباً على قدرة الدولة في مواكبة الثورة العلمية والتكنولوجية التي يشهدها العصر، وتعد اليمن إحدى الدول التي أدى استشرى ظاهرة الفساد في جهازها الإداري إلى آثار سلبية على الدولة بشكل خاص وعلى المواطن بشكل عام، ويرجع تدني التعليم وضعف مخرجاته وارتفاع نسبة الأمية إحدى الآثار الناتجة عن تفشي هذه الظاهرة. وللمزيد من إيضاح أثر الفساد على التعليم في بلادنا سنناقش الآتي:

1.1- مستوى الإنفاق على التعليم : إن الأمم التي تسعى إلى أن تكون في مقدمة الركب تبذل جهوداً حثيثة في عملية الابتكار وتطوير الأفكار، ومن ثم توظيف هذه الأفكار والإبداعات والابتكارات في صورة علمية سواء كان ذلك في مجال الصناعة أو في مجال الخدمات.

من هنا فإن عملية الإنفاق العام الأداة الأساسية للدولة في تحقيق أهداف التنمية البشرية التي تفضي إلى تحقيق أمن المجتمع. ويعد الإنفاق على التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى من الأولويات الأساسية للإنفاق باعتبار هذه القطاعات تمثل الروافد الرئيسية للتنمية البشرية، وبالتالي فإن مقدار الإنفاق العام على هذه الأولويات يعكس الدور الذي تقوم به الدولة في تحقيق أمن المجتمع. كذلك يمثل الإنفاق العام على الأولويات الاجتماعية أداة الربط الأساسية بين السياسات الاقتصادية التي تستهدف تحقيق الأمن الاقتصادي للوصول إلى أهداف التنمية البشرية التي تجعل الإنسان محور الجهد الإنمائي، غاية ووسيلة ومشاركة. ومما لا شك فيه أن النمو القابل للاستمرار يعتمد على حجم الاستثمار وكفاءته وعلى مستوى التقدم التكنولوجي ورأس المال البشري، في حين أن حجم وكفاءة الاستثمار يعتمدان بدورهما على اتجاه الإنفاق العام ونصيب التعليم منهما.

لذلك تصبح مسألة توفير الخدمات التعليمية هدفاً رئيسياً باعتباره حقاً أساسياً للفرد يمكنه من توسيع الخيارات والتمتع بقدر من الرفاهية. وإن بلوغ أهداف التعليم⁷⁷³ للجميع

⁷⁷² (رفيقة سليم حمود، التعليم العالي وعالم العمل في ظل التطورات العالمية المعاصرة، مجلة الثوابت العدد (55) 2009، مجلة فصلية تعني بقضايا الفكر والثقافة والتنمية والسياسية، المؤتمر الشعبي العام، اليمن، ص 45.

⁷⁷³ (تتمثل أهداف التعليم للجميع وفقاً لمنظمة اليونسكو في الآتي:

- الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة.

د. أكرم صالح علي العجي

يقتضي أن يرصد للتعليم تمويل كاف ومنتظم ويقول خبراء التنمية أنه يجب على الحكومات أن تخصص 6% على الأقل من ناتجها القومي الإجمالي للتعليم وعملياً يتوقف المستوى الملائم من الإنفاق على عدة عوامل منها ظروف البلد السكانية والاقتصادية والسياسية والتعليمية، وحجم الإنفاق الخاص. غير أن هناك مستوى أدنى إذا نزلت الحكومات دونه فهي تعرض نوعية التعليم لخطر جسيم وعلاوة على ذلك يفسر مستوى الإنفاق العام في الكثير من الأحوال بأنه دليل على التزام الحكومات بالتعليم ومن ثم يتسم بأهمية سياسية كبيرة⁷⁷⁴.

الجدير بالذكر أن السياسة المالية للدولة في بلادنا تميل إلى النهج التوسعي المصحوب بالارتفاعات السعرية في قيمة المشتقات النفطية، حيث وقد ارتفعت نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي من 34.4% لعام 2004 إلى 42.6% العام 2007 وهذا النمو المتسارع في الإنفاق لم يكون له أثر إيجابي في ارتفاع نصيب الإنفاق على التعليم مقارنة بمستوى الإنفاق على الدفاع والأمن.

بالرجوع إلى الفترة 1991 — 1997 فقد شكل الإنفاق على التعليم في المتوسط حوالي 18% من إجمالي الإنفاق العام وفي حدود 6% من إجمالي الناتج المحلي. ثم تراجعت هاتين النسبتين إلى 13.6% و 14.3% على التوالي خلال الفترة 2006-2007⁷⁷⁵. حيث وقد بلغت المخصصات المالية لقطاع التعليم خلال العام 2007 مبلغ (231,2) مليار ريال وبنسبة 5.8% من الناتج المحلي الإجمالي، وبما نسبته 14.3% من إجمالي الموازنة العامة للدولة لعام 2007، كما بلغ إجمالي عام الإنفاق على هذا القطاع خلال العام 2011 مبلغ (344,5) مليار ريال بنسبة نمو 11% عن العام 2010، وبما نسبة 16.4% من إجمالي الإنفاق العام للدولة، وبنسبة 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2011⁷⁷⁶. ثم انخفضت هذه النسبة

- تعميم التعليم الابتدائي.
- حاجات التعليم لدى الشباب والراشدين: أي ضمان تلبية حاجات التعلم لكافة الشباب والراشدين من خلال الانتفاع المتكافئ ببرامج ملائمة للتعلم واكتساب المهارات اللازمة للحياة.
- تحسين مستوى القرائية لدى الكبار.
- التكافؤ والمساواة بين الجنسين في ميدان التعليم.
- نوعية التعليم: أي تحسين كافة الجوانب النوعية للتعليم وضمان الامتياز للجميع، للمزيد من الإطلاع على أهداف التعليم للجميع أنظر: التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع 2012 (الشباب والمهارات تسخير التعليم لمقتضيات العمل)، منظمة اليونسكو، الطبعة الأولى 2012.
- ⁷⁷⁴ (التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام 2006 (القرائية من أجل الحياة)، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، فرنسا، ص 79. للمزيد من الإيضاح عن حدود الإنفاق على التعليم وفقاً لما أشار إليه تقرير 2005 راجع: التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام 2005(التعليم للجميع ضرورة ضمان الجودة) ، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ص 141.
- ⁷⁷⁵ (محمد صالح الصباري، دور التنمية البشرية في تحقيق الأمن الاجتماعي (اليمن نموذجاً)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبدالمملك السعدي، طنجة، المملكة المغربية، 2011-2012، ص 75.
- ⁷⁷⁶ (مجلة الرقابة العدد 29-30 ديسمبر 2011، مرجع سابق، ص 37.

د. أكرم صالح علي العجي

إلى 4.83% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2012، كما انخفضت نسبة الإنفاق إلى 15.32% من إجمالي عام الإنفاق للعام نفسه⁷⁷⁷.

وإذا كان قطاع التعليم قد حظي خلال عام 2011 بمخصصات مالية لا بأس بها فإنه من المهم هنا التذكير بسوء إنفاق وتوزيع هذه المخصصات حيث استحوذ الإنفاق الجاري (الأجور و المرتبات ونفقات التسيير) على نسبة 93.6% من إجمالي عام الإنفاق على هذا القطاع، مقابل 6.4% للإنفاق الاستثماري، ومع هذا فقد حقق الإنفاق الاستثماري صافي وفر بلغ (47.7) مليار ريال بنسبة 68% من إجمالي الاعتمادات المرصودة لهذا البند، الأمر الذي انعكس سلباً على مكونات العملية التعليمية بكافة مستوياتها، وذلك من خلال انخفاض الطاقة الاستيعابية لقطاع التعليم، مما أدى إلى ارتفاع الكثافة الطلابية في الفصول وهو ما ينعكس سلباً على العملية التعليمية ومستوى التحصيل ، عدم مواكبة المناهج التعليمية للتطورات العصرية مع استمرار وجود فجوة سواء بين المناهج التعليمية وبين متطلبات السوق واحتياجات المجتمع أو بين أعداد المعلمين الذكور والإناث، قصور التجهيزات التعليمية وسوء توزيع المنشآت التعليمية وتدني الكفاءة لدى القائمين على التعليم وارتفاع نسب التسرب والرسوب. استمرار إيفاد طلاب للدراسة في الخارج في تخصصات نظرية يمكن دراستها في الجامعات المحلية الأمر الذي يترتب عليه تحمل الخزينة العامة للدولة نفقات سنوية كبيرة، فعلى سبيل المثال بلغ عدد الطلاب الموفدين على ذلك النحو (374) طالباً وطالبة وبكلفة سنوية بحوالي (667,6) مليون ريال⁷⁷⁸، وما يؤكد معانات الإنفاق في قطاع التعليم العديد من الاختلالات ما أشار إليه تقرير منتصف العقد (2000-2006) الصادر في صنعاء ، والذي أشار إلى أن 5.1% من الناتج المحلي الإجمالي ينفق على التعليم في اليمن ولكن نسبة التغطية لهذا الإنفاق لا تتجاوز 60% بينما حقق المغرب 83% والأردن 90% ومصر 100% بنفس نسبة الناتج المحلي التي ينفقها اليمن⁷⁷⁹، الأمر الذي يتأكد معه أن الفساد قد الحق أضراراً بالغة على التعليم ، وذلك من حيث عدم كفاءة وهشاشة و ضعف مخرجاته .

1.2- واقع التعليم في اليمن : يعد التعليم من الأركان الأساسية للتنمية البشرية فهو الأساس الذي يبني عليه الكثيرون عملية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، باعتباره أحد الخصائص والسمات البارزة لقياس درجة التقدم والتطور لأي مجتمع من المجتمعات، بل وأهم العناصر الرئيسية لزيادة الانتاجية الاقتصادية والمساعدة على أمن المجتمع واستقراره، وهو الوسيلة لتحسين مستوى معيشة الفرد والأسرة والمجتمع وبناء شخصية الإنسان وتوسع مداركه وإمداده بالمعلومات والمعارف اللازمة التي تساعده على القيام بواجباته وأعماله بنجاح، وتمكينه من

⁷⁷⁷ مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مراحلها انواعه المختلفة للعام 2011-2012، المجلس الأعلى للتخطيط، الأمانة العامة، رئاسة مجلس الوزراء، صنعاء، أغسطس 2013، ص27.

⁷⁷⁸ مجلة الرقابة العدد 28-28 يونيو 2012، مرجع سابق، ص44.

⁷⁷⁹ (عبدالله الصلاحي، واقع التعليم في اليمن، بحث ضمن المؤتمر الاقتصادي اليمني، مرجع سابق، ص153.

د. أكرم صالح علي العجي

المشاركة الإيجابية والفاعلة في كل شؤون الحياة⁷⁸⁰، ولهذا فقد كفل الدستور اليمني للمواطن الحق في التعليم وإلزاميته في المرحلة الأساسية⁷⁸¹، كما أكد القانون العام للتربية والتعليم في اليمن على إلزامية ومجانبة هذا الحق⁷⁸² - وتجسيد هذا الحق وخاصة في بلدان الديمقراطيات الناشئة وبالأخص المتعثرة منها- لا يمكن أن يتحقق بمجرد النص عليه في الدستور أو القانون، وإنما يحتاج إلى آليات وسياسات كفيلة لإعماله على أرض الواقع، إضافة إلى جودة التعليم وتوفير الفرص المتساوية للجنسين. وبين الريف والحضر. يمكننا استخلاص الوضع الراهن للتعليم من خلال المؤشرات التالية:

أ- القيد والالتحاق بالتعليم:

بالرغم من التحسن النسبي الذي شهده التعليم في اليمن خلال السنوات الماضية وذلك بالمقارنة بالبداية المتدنية التي انطلق منها، نجد أنه لا زالت معدلات الالتحاق بالتعليم منخفضة جداً، حيث تشير البيانات إلى أن معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي للفئة العمرية (6-14 سنة) خلال العام الدراسي 2006-2007 لم تتجاوز 69.3% من إجمالي السكان في الفئة العمرية، وقد بلغ معدل الالتحاق للذكور حوالي 78.1% مقابل 59.8% للإناث، وهذا يعني أن 30.7% من هذه الفئة العمرية خارج إطار التعليم، فيما بلغ معدل التحاق هذه الفئة بالتعليم خلال العام الدراسي 2011-2012 81.8% من إجمالي عدد السكان في هذه الفئة، وقد بلغ معدل الالتحاق للذكور 90.3% مقابل 72.8% للإناث⁷⁸³. وتزيد نسبة التلاميذ خارج المجتمع المدرسي كلما تقدمنا في الفئات العمرية. حيث ينخفض معدل الالتحاق للفئة العمرية (15-17) سنة (المرحلة الثانوية) إلى 27% من إجمالي سكان هذه الفئة في العام الدراسي 2011-2012، وقد بلغ معدل الالتحاق للذكور 31.2% مقابل 22.4% للإناث⁷⁸⁴.

وعليه نرى، أن المؤشرات السابقة تبين العديد من الاختلالات في مسار العملية التعليمية، أهمها انخفاض معدل القيد الإجمالي في التعليم الأساسي والثانوي، والتباين الكبير في ذلك فيما بين الذكور والإناث وفيما بين الريف والحضر، وارتفاع نسب التسرب من الصفوف الدراسية الأولى⁷⁸⁵، الأمر الذي أدى إلى استمرار تفاقم الأمية.

⁷⁸⁰ نفس المرجع، ص 287.

⁷⁸¹ (تنص المادة (54) من الدستور اليمني المقر في 20-2-2001 على " التعليم حق للمواطنين جميعاً تكفله الدولة وفقاً للقانون بإنشاء مختلف المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية، والتعليم في المرحلة الأساسية إلزامي، تعمل الدولة على محو الأمية وتهتم بالتوسع في التعليم "

⁷⁸² (انظر المواد (8-18) من القانون رقم (45) لسنة 1992 بشأن القانون العام للتربية والتعليم

⁷⁸³ (مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 111.

⁷⁸⁴ نفس المرجع، ص 115.

⁷⁸⁵ (أشار تقرير التنمية البشرية للعام 2013 إلى أن نسبة التسرب من التعليم الابتدائي خلال الفترة 2002-2011 (40.5%) من فوج الملتحقين بالتعليم الابتدائي، (نهضة الجنوب تقدم بشري في عالم التنوع)، تقرير التنمية البشرية للعام 2013، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "الإسكوا"، طبع في كندا، مجموعة Lowe-Martin، 2013، ص 184.

د. أكرم صالح علي العجي

أما بالنسبة لمعدلات القيد والالتحاق بالتعليم الجامعي فقد شهد عقد الألفية تزايد في أعداد الملتحقين عما كان عليه في بداية عقد التسعينات، حيث وقد بلغ إجمالي عدد الملتحقين بالعليم الجامعي خلال الفترة 1990-1991 (42,196) طالب وطالبة منهم 79.4% من الذكور، و20.6% من الإناث⁷⁸⁶. فيما بلغ عدد الطلاب الملتحقين خلال العام الدراسي 2011-2012 (250,174) طالب وطالبة بالجامعات الحكومية منهم 66.1% ذكور و33.9% إناث⁷⁸⁷، فيما بلغ عدد الملتحقين بالجامعات الخاصة (75,143) طالب وطالبة منهم 75.46% ذكور و24.54% إناث⁷⁸⁸.

من جانب آخر نرى، أن الأرقام السابقة تعكس التطور الكمي في أعداد الطلاب، والرغبة الكبيرة في الإقبال على التعليم وتزايد الطلب المجتمعي عليه. لكن هذا الطلب يتزايد أو يميل نحو الالتحاق بالدراسات الإنسانية، والنظرية على حساب الدراسات العلمية والتطبيقية، وتشير أحد الدراسات التي أجريت خلال عام 2006 إلى أن الالتحاق بكليات الدراسات الإنسانية نال النصيب الأكبر، وبنسبة تصل إلى أكثر من 54% مقابل 32% لكليات التربية ونحو 14% وربما أقل للكليات العلمية⁷⁸⁹. وقد انعكس ذلك الاختلال سلباً على المجتمع اليمني، حيث يعاني من قصور في التخصصات العلمية، مما أسهم في الإخلال بسوق العمل ومستوى التنمية حيث ومخرجات التعليم الجامعي لا تتفق ومتطلبات التنمية البشرية نتيجة لتردي نوعية التعليم الجامعي وضعف العائد الاقتصادي والاجتماعي منه.

أما فيما يتعلق بالتعليم الفني بأقسامه المختلفة فلا يزال نصيبه محدود للغاية، بالرغم من محاولة نظام التعليم في اليمن استقطاب خريجي التعليم الأساسي. حيث وقد وصلت نسبة المقبولين في الصف الأول من هذا النوع من التعليم إلى 5.2% من مجموع المقبولين بالصف الأول من التعليم الثانوي خلال الفترة 2007-2008، ويشكل مجموع الملتحقين في التعليم الفني والمهني 2.2% تقريباً من مجموع الملتحقين بالتعليم الثانوي العام. كما بلغت نسبة الملتحقين من الفئة العمرية 15-17 سنة حوالي 1.9%⁷⁹⁰، ثم ارتفعت هذه النسبة إلى 4.35% من مجموع الملتحقين بالتعليم الثانوي خلال العام الدراسي 2011-2012⁷⁹¹.

الأمية:

⁷⁸⁶ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 320.

⁷⁸⁷ (مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 157.

⁷⁸⁸ (نفس المرجع، ص 157.

⁷⁸⁹ (لطيفة إسماعيل الثور، دور السياسات الاستثمارية في تحقيق التنمية البشرية في اليمن خلال الفترة (1986-2005)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، مصر، 2006. ص 78.

⁷⁹⁰ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 82.

⁷⁹¹ (مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 137.

د. أكرم صالح علي العجي

يعتبر مستوى الأمية لأي بلد أحد المؤشرات لقياس مدى نجاح النظام التعليمي في تجاوز التخلف والحرمان⁷⁹²، كما تعتبر الأمية إحدى معوقات التنمية الإنسانية لما تؤدي إليه من حرمان الأفراد من ممارسة الأنشطة الاقتصادية الحديثة والمدرة للدخل، بالإضافة إلى الحد من قدراتهم على المشاركة السياسية والاجتماعية، والتعبير عن آراءهم والدفاع عن مصالحهم وقضاياهم⁷⁹³. وتعد مشكلة الأمية في المجتمع اليمني من أعقد المشكلات التي تعترض مسيرة التنمية والتقدم والنهوض باليمن إلى مصاف الدول المتقدمة، كما أن اليمن تعاني من مشكلة مركبة فيما يتعلق بالأمية، فهي ليست مرتفعة على المستوى الإجمالي فحسب، بل ومتفاوتة داخل قطاعات المجتمع وفئاته المختلفة. وحسب احصاءات التعداد العام للسكان في اليمن عام 1994، فإن هناك أكثر من (4,6) مليون أمي من الفئة العمرية (15 سنة) فأكثر، وارتفع العدد إلى (5,1) مليون عام 1999 أي بزيادة (500) ألف أمي عن عام 1994⁷⁹⁴، وبنسبة 55.8%⁷⁹⁵ ثم انخفضت هذه النسبة إلى 45.7% خلال العام 2004⁷⁹⁶. إلا أن نسبة الأمية تتفاوت بشكل كبير بين الذكور والإناث، وفيما بين الريف والحضر أيضاً. فعلى مستوى الذكور والإناث، طبقاً لإحصاءات التعداد العام في 1994، نجد الهوة تتسع، حيث أن الأمية على مستوى اليمن بين الذكور تشكل 36.5% بينما هي لدى الإناث 76.2%. وانخفضت خلال العام 2004 بنسبة 29.6% للذكور و 61.6% للإناث⁷⁹⁷.

أما على مستوى الريف والحضر فإن نسبة الأمية أيضاً متفاوتة فهي في الريف 67.47% وفي الحضر 56.57% لكلا الجنسين، وتشكل 32.46%، لدى الذكور في كل من ريف وحضر اليمن على التوالي، كما تمثل 80.56%، لدى الإناث في كل من ريف وحضر اليمن على التوالي أيضاً⁷⁹⁸. وهذا التفاوت الكبير فيما بين الذكور والإناث من جهة وبين الريف والحضر من جهة أخرى، يرجع إلى أن تطور النظام التعليمي سار في مجمله لصالح الذكور، ولم تتوافر فيه العناصر الكافية لتشجيع التحاق الإناث بالإضافة

⁷⁹² (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 294. نقلاً عن عبده علي عثمان، التفاوت الاجتماعي والفقر في المجتمع المدني اللجنة الوطنية لمكافحة الفقر (NAPI)، صنعاء، 2000، ص 5. والسلامي صالح السلامي، الإنفاق الاجتماعي والتنمية البشرية دراسة تحليلية لأثر الإنفاق الاجتماعي في التنمية البشرية في الجمهورية اليمنية خلال الفترة 1990-2001، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد، 2004، ص 57.

⁷⁹³ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 294. و السلامي صالح السلامي، مرجع سابق، ص 57.

⁷⁹⁴ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2004، مرجع سابق، ص 93.

⁷⁹⁵ (الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الاحصاء السنوي للعام 2009، ص 55.

⁷⁹⁶ (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثالثة (2006-2010) الفصل السابع "التنمية البشرية"، مرجع سابق، ص 120.

⁷⁹⁷ (كتاب الاحصاء السنوي للعام 2009، مرجع سابق، ص 56. والخطة الخمسية الثالثة، الفصل السابع،

مرجع سابق، ص 120.

⁷⁹⁸ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 294.

د. أكرم صالح علي العجي

إلى وجود عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية وقفت عائقاً أمام التحاق الإناث بالمدرسة⁷⁹⁹، كما أن هذا التفاوت يدل دلالة واضحة على مدى الترابط بين الفقر التعليمي والنوع ومحل الإقامة⁸⁰⁰.

والواقع يشير إلى أن مشكلة الأمية تعود إلى بقاء نسبة كبيرة من الأطفال في الفئة العمرية (6-14) سنة خارج المدارس، واستمرار ظاهرة التسرب الدراسي في السنوات الأولى من التعليم، وضعف البرامج والأنشطة الإعلامية والثقافية للتعريف بالأمية وخطورتها، ومحدودية برامج محو الأمية وتعليم الكبار في المناطق الريفية من جهة وتدني الملتحقين بمراكز محو الأمية من جهة أخرى، ويشير تقرير مؤشرات التعليم العالي للعام 2011-2012 إلى أن عدد الأميين في اليمن يصل إلى (6,195,039) أمياً وأمياً⁸⁰¹، أي أن نسبة الأمية في اليمن تصل إلى 23% من إجمالي عام السكان والبالغ (25,959,000) نسمة حسب تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء للعام 2013.

وبغض النظر عن دقة هذه النسبة إلا أننا نشير إلى تعاضم مشكلة الأمية في المجتمع اليمني⁸⁰² وبخاصة في أوساط الإناث وعلى مستوى الريف والحضر، وهو ما يدل على فشل السياسات التعليمية في مكافحة مشكلة الأمية. وإذا كان مستوى الأمية قد انخفض في بعض السنوات إلا أنه ما يزال عند مستوى مرتفع، فالانخفاض في نسبة الأمية لا يعني انخفاض في عدد الأميين نظراً للزيادة في عدد السكان. وحسب المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (الألسكو) فإن اليمن تحتل المرتبة الخامسة في الأمية على مستوى الوطن العربي خلال العام 2013 حيث احتلت مصر المرتبة الأولى يليها السودان فالجزائر ثم المغرب فاليمن.

ب- واقع الخدمات التعليمية (المدارس والجامعات والمعاهد والقوى العاملة):

تعد المؤشرات الكمية والنوعية من أهم المؤشرات الأولية للتعرف على واقع التعليم في اليمن، لذا فإن التعرف على عدد المدارس والجامعات والمعاهد من حيث طبيعتها وصلاحيتها التعليمية

⁷⁹⁹ (أهم العوامل التي تقف عائقاً أمام الإناث في الالتحاق بالتعليم في اليمن: النظرة العامة والتي مازالت سائدة خاصة في الريف لدور المرأة في المجتمع كربة بيت وزوجة. شعور الآباء بعدم وجود مردود من تعليم الفتاه. الزواج المبكر. معارضة الاختلاط مع الذكور. قصور الخدمات التعليمية المقدمة من الحكومة بالنسبة للفتاه. أنظر: لطيفة إسماعيل الثور، دور السياسات الاستثمارية في تحقيق التنمية البشرية في اليمن خلال الفترة (1986-2005)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، مصر، 2006، ص 78.

⁸⁰⁰ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 295. نقلاً عن التقرير الاستراتيجي اليمني 2000، ص 246.

⁸⁰¹ (مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 26.

⁸⁰² (أشار تقرير التنمية البشرية إلى تدني نسبة المام البالغين (15 سنة وما فوق) بالقراءة والكتابة حيث بلغت نسبة الالمام خلال الفترة 2005-2010 68.9% من مجموعة السكان في هذه الفئة العمرية أي أن 31.1% ضمن هذه الفئة أميون، تقرير التنمية البشرية للعام 2013، مرجع سابق، ص 184.

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

وتوزيعها ومعرفة عدد القوى العاملة في سلك التعليم تعد من المؤشرات الهامة التي تكشف عن مدى كفاءة وجودة نظام التعليم.

لذا، يمكن قياس كفاءة الخدمات التعليمية (أساسي، ثانوي) من خلال الجدول التالي.

جدول رقم (31) يبين المؤشرات الكمية للتعليم العام (الأساسي والثانوي) خلال الفترة 2007-2012⁸⁰³

| المعطيات / العام الدراسي | 2008-2007 | 2009-2008 | 2010-2009 | 2011-2010 | 2012-2011 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| عدد المدارس | 11.602 | 11.816 | 11.817 | 12.377 | 12.320 |
| عدد الطلاب في المرحلة الأساسية | 4.189.681 | 4.327.450 | 4.402.676 | 4.656.390 | 4.705.596 |
| عدد الشعب | 133.391 | 136.306 | 136.925 | 144.194 | 144.784 |
| متوسط عدد الطلاب في الشعبة | 31.9 | 32.4 | 32.1 | 32.2 | 32.5 |
| عدد المدرسين | 102.388 | 105.823 | 111.226 | 120.339 | 120.873 |
| المدارس المختلطة | 3.688 | 3.845 | 3.834 | 4.063 | 4.125 |
| عدد الطلاب في المرحلة الثانوية | 560.907 | 580.829 | 574.899 | 615.591 | 645.338 |
| عدد الشعب | 15.769 | 15.629 | 15.590 | 16.375 | 16.774 |
| متوسط عدد الطلاب في الشعبة | 36.5 | 38.3 | 35.1 | 37.5 | 38.4 |
| عدد المدرسين | 6567 | 6766 | 6.776 | 6.891 | 7.563 |

يتضح من خلال معطيات الجدول السابق أن التعليم الأساسي والثانوي قد شهد توسعاً ملحوظاً، حيث نلاحظ ارتفاع عدد التلاميذ في المرحلتين الأساسية والثانوية، وارتفاع عدد المدارس وقاعات التدريس وأعداد المعلمين.

لكن يتبين أن الزيادات الحادثة في عدد المدارس والمعلمين وقاعات التدريس والطلاب لم تكن متساوية، أي أن عدد الطلاب الملتحقين للأعوام المذكورة كان كبير ولم تواكب الزيادات في المدارس والقاعات بالشكل المطلوب، كما أن معظم المعلمين هم من ذوي المستويات العلمية المتدنية حيث تبلغ نسبة المعلمين من حملة الثانوية العامة، وما دون حوالي 41.5% من إجمالي عام المعلمين⁸⁰⁴، وأن هناك العديد من المباني المدرسية مشتركة بين التعليم الأساسي والثانوي الأمر الذي انعكس سلباً على مسار النظام التعليمي ومستوى التحصيل العلمي.

من هنا ورغم ما حققه النظام التعليمي في اليمن من الناحية الكمية في عدد الملتحقين بالتعليم خلال الفترة 2007-2012، إلا أن معدل القيد (نسبة الالتحاق) ما تزال أقل من المستوى المتوسط العالمي 76% إلى جانب كثافة نسبة الطلاب في الشعبة الواحدة، حيث والنسبة المشار إليها متوسط عدد الطلاب في الشعبة، فيها من المثالية ما يجعلنا نعتقد أن

⁸⁰³ (كتاب الاحصاء السنوي لعام 2012، 2009، مرجع سابق .

⁸⁰⁴ (بيان الرقابة السنوي للعام 2008، مجلة الرقابة المالية العدد (18) ديسمبر 2009، مرجع سابق، ص

د. أكرم صالح علي العجي

هناك مبالغة في تقييم واقع التعليم في اليمن، حيث أن التقديرات جرت وفقاً لمقارنة الأعداد الكلية ببعضها على مستوى الجمهورية، ولكن حينما نتفحص الواقع ونلامسه بشكل منهجي فإن هناك نسبة ازدحام هائلة لأعداد الطلاب داخل القاعات الدراسية، فنجد هناك الكثير من المدارس ولاسيما في الحضر يكون الحد الأدنى ما بين 100 طالب للقاعة الدراسية وفي أسوأ الظروف يتجاوز العدد 120 و 130.

وبالنظر إلى مؤشرات التعليم العالي والتعليم المهني خلال العام الجامعي 2011-2012، يمكن القول أن التعليم العالي قد شهد تطوراً كميّاً في أعداد الجامعات والكليات وفقاً لتزايد الطلب المجتمعي، ووفقاً لتزايد مخرجات التعليم ما قبل الجامعي، حيث وقد بلغ عدد الجامعات الحكومية (10) جامعات مقابل (86) جامعة وكلية خاصة، فيما بلغ عدد أعضاء هيئة التدريس بالجامعات الحكومية (8.091) مدرس و (2.220) مدرس في الجامعات الخاصة.

لكن الجدير بالذكر أن التوسع الكمي للجامعات لم يقابله توسع مماثل في احتياجات العملية التعليمية فقاعات المحاضرات قليلة مقارنة بعدد الطلاب، وهي غير مزودة بأي وسيلة من وسائل التعليم الحديثة. إضافة إلى فقر المكتبات الجامعية وتخلف محتواها وغياب النشاط الثقافي والعلمي العام للطلاب داخل الحرم الجامعي، وغياب المحفزات المادية والمعنوية التي تستهدف هيئة التدريس والطلاب في آن واحد. كما أن تعدد الجامعات الحكومية جاء بصورة مكررة لبعضها حيث لا نجد جامعة حكومية تتميز بكلية نوعية تنفرد بها ولا بأسلوب إداري متطور، ولا بأساليب تعليمية متطورة بل نجد الكثير من المقررات التعليمية نفسها تتطابق في معظم الكليات. ومما زاد الأمر سوء إدارة الجامعات.

أما التعليم الفني والمهني فقد أظهر كتاب الاحصاء السنوي للعام 2012، أن عدد المعاهد المهنية (70) معهد، كما أظهرت بيانات توزيع المعاهد الفنية والمراكز المهنية تركزها في المدن على حساب الريف، حيث تم توزيعها دون تخطيط مناسب يراعي طبيعة واحتياجات المحافظات وتمكين سكان الريف من الاستفادة من هذه الخدمة. كما أن نسبة الالتحاق بالمعاهد الفنية والمهنية متدنية كما أوضحنا سابقاً⁸⁰⁵، وإن مخرجات هذه المعاهد لا تتفق مع متطلبات التنمية البشرية نتيجة لتردي نوعية التعليم الفني والمهني، مما أسهم في الإخلال بسوق العمل والتنمية.

بناءً على ما سبق ورغم أهمية التعليم الفني والمهني في إعداد القوى البشرية المطلوبة لتزويد قطاعات الانتاج والخدمات المختلفة بالقوى العاملة الماهرة وتأهيلها ابتداءً من العامل العادي إلى العامل المنفذ، وإلى المشرف والمهندس والأخصائي، إلا أنه لم يصل إلى الحد الأدنى المطلوب ليس من الناحية الكمية فحسب بل أيضاً من الناحية النوعية، وهذا يقلل من فرص العمل لدى العديد من الطاقات الشبابية، وبالتالي يؤثر على تأمين حياتهم وسبل عيشهم لما لهذا القطاع التعليمي من أهمية اقتصادية في حياة المجتمع.

⁸⁰⁵ انظر: القيد والتسجيل بالتعليم، ص323 من هذا البحث.

د. أكرم صالح علي العجي

2- أثر الفساد على الصحة:

تعرف الصحة وفقاً لمنظمة الصحة العالمية "بأنها ليست مجرد الخلو من الأمراض أو العلل ولكنها حالة إيجابية من اكتمال العافية البدنية والاجتماعية والعقلية"⁸⁰⁶، وعليه تعتبر الصحة الجيدة واحدة من أهم حقوق الإنسان التي يجب أن يتمتع بها الجميع دون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو المعتقد السياسي، أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي.

وبالرغم من الدور الهام التي تلعبه الموارد الاقتصادية في الدول من تحقيق الإنجازات الصحية ومستوى جودتها في هذه الدول لكن هذه الإنجازات لا تتشكل كلياً به. وتلعب الأولوية التي تعطى للاستثمار في المجال الصحي قياساً إلى الاستثمارات الأخرى دوراً هاماً في تحقيق هذه الإنجازات. كذلك فإن استتراء ظاهرة الفساد في أي بلد من البلدان تلعب الدور الأكبر والأهم في تحديد مستوى وجودة الخدمات الصحية المقدمة، وتعد أبرز الانعكاسات السلبية التي تتركها هذه الظاهرة على المجال الصحي في أي بلد من البلدان هي تدني الوضع الصحي وضعف وهشاشة تقديم الخدمات الصحية من قبل الدولة مما تتسبب في هدم أو تدمير صحة الإنسان، وتحد من قدرته الإنتاجية، ومن قدرته على التحصيل العلمي ومن نيل الفرص الممتازة. وبالتالي فإن الصحة الجيدة إدارة رئيسية لتنمية قدرات ومهارات الأفراد في التغلب على أوضاعهم المتدنية، ووسيلة فعالة في تحقيق الأمان الاقتصادي للأفراد.

كما تلعب نظم العدالة التوزيعية في تقديم الخدمات الصحية دوراً هاماً في تحقيق الوضع الصحي الملائم للبلدان وفقاً للإمكانات المتاحة، فالتفاوت في الدخل وفي الوصول إلى الخدمات العامة في أي بلد يترجمان إلى عدم التكافؤ في الحصول على الخدمات الصحية بين أفراد المجتمع الواحد، بالإضافة إلى ذلك فإن انخفاض وتدني التعليم تؤدي إلى ضعف في إدارة الشؤون الصحية وغياب الوعي بالمخاطر السلوكية على الصحة⁸⁰⁷، وهذا كله يؤثر على الوضع الصحي العام لأي بلد من البلدان.

ويمكن الاستدلال على الوضع الصحي في بلادنا من خلال الآتي:

2.1- حجم مكونات الخدمات الصحية:

تتعدد مكونات الخدمات الصحية تبعاً لدرجة تطور القطاع الصحي في المجتمع، وتبعاً لدرجة التطور الاجتماعي والاقتصادي ذاته. وهي ترتبط عموماً بتاريخ الدولة ونظامها الاقتصادي والإداري، ودور كل من القطاع العام والخاص⁸⁰⁸.

غير أن الفساد يؤثر على السياسة الصحية وأولويات الإنفاق. حيث يقف الفساد عائقاً أمام وصول الخدمات الصحية إلى الأفراد. وينفق العالم كل عام ما يزيد على ثلاثة تريليون دولار

⁸⁰⁶ لطيفة اسماعيل قاسم الثور، دور السياسات الاستثمارية في تحقيق التنمية البشرية في اليمن خلال (1986-2005)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الفلسفة الاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، 2006، ص 65.

⁸⁰⁷ تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، مرجع سابق، ص 37.

⁸⁰⁸ أمين علي محمد، التحليل المكاني للخدمات الصحية في الجمهورية اليمنية، "دراسة في جغرافية الخدمات"، جامعة عدن، كلية الآداب، 2006، ص 5.

د. أكرم صالح علي العجي

على الخدمات الصحية ويتم تمويلها من مصادر متعددة، غير أن هذه التدفقات المالية تشكل هدفاً جذاباً لسوء الاستغلال. وهذا يعني أن هناك مخاطر كبيرة تحيط بهذه المصادر الثمينة وأنه يمكن استغلال الأموال التي تهدر بسبب الفساد لشراء الأدوية أو تجهيز المستشفيات أو توظيف العمالة الطبية التي تشتد الحاجة إليها⁸⁰⁹. ويشير تقرير منظمة الصحة العالمية إن ما يقدر بـ 10-25% من الإنفاق العام على الصحة والمرتبطة بالمشتريات وتجهيزات البنية الأساسية يُفقد كل عام بسبب الممارسات الفاسدة. ففي البلدان المتقدمة وحدها، تشير التقديرات إلى أن الاحتيال وصور إساءة الاستخدام الأخرى في مجال الصحة، تكلف فرادى الحكومات ما يتراوح بين 12 و23 بليون دولار أمريكي سنوياً⁸¹⁰.

الجدير بالذكر أنه إذا كان هذا حجم الهدر في الإنفاق الصحي بالدول المتقدمة فكيف حجمه في اليمن حيث تستشري مظاهر الفساد وسوء الإدارة، وتدني الإنفاق، وتواضع نصيب القطاع الصحي من الموازنة العامة من أهم العوامل المؤثرة في الأمن الصحي، إذ لم تتجاوز نسبة الإنفاق على الصحة نسبة 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي. ما يساوي 4.9% من إجمالي الإنفاق الحكومي للعام 2003، والذي مثل بدوره نسبة 32% من إجمالي الإنفاق على قطاع الصحة على المستوى الوطني. وفي الوقت الذي بلغ فيه نصيب الفرد من الإنفاق الصحي العام ما يعادل 11 دولار أمريكي، إلا أن هذه النسبة تبقى منخفضة جداً، وخاصة عند مقارنتها مع دول أخرى مشابهة لليمن في مستويات نصيب الفرد من الدخل⁸¹¹.

ومع هذا فقد شهد مستوى الإنفاق على القطاع الصحي خلال العام 2008 انخفاضا إلى ما نسبته 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي ثم ارتفعت هذه النسبة إلى 1.4% خلال الأعوام 2009-2010-2011. ومع هذه الارتفاعات الطفيفة في مستوى الإنفاق الصحي إلا أن هذا القطاع لا يزال يعاني العديد من الاختلالات ومظاهر الفساد، والتي بدورها انعكست على مكونات الخدمات الصحية بشكل خاص وعلى الرعاية الصحية بشكل عام. وتتمثل مكونات الخدمات الصحية الحكومية في اليمن وفقاً لأغراض هذه الدراسة في المكونات أو المتغيرات الآتية:

- ❖ المستشفيات.
- ❖ المراكز الصحية.
- ❖ الأسرة.
- ❖ القوى العاملة.

وقد شهدت الخدمات الصحية في اليمن تقدماً نسبياً خلال العقدين الأخيرين، إلا أن الزيادة الكمية في تقديم الخدمات الصحية لا تواكب الاحتياج الفعلي لها. ولم يرافقها تطور في

⁸⁰⁹ حسام بدر وراي وآخرون، الشفافية ومحاربة الفساد في قطاع الصحة، مكتبة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر 2007، ص 13.

⁸¹⁰ (التقرير الخاص بالصحة في العالم "تمويل النظم الصحية السبيل إلى التغطية الشاملة"، منظمة الصحة العالمية 2010، طبع في مصر بواسطة شركة YAT Advertising، ص 95.

⁸¹¹ (تقييم الفقر في اليمن، مرجع سابق، ص 31.

د. أكرم صالح علي العجي

نوعية الخدمات الصحية المقدمة. ومن خلال مكونات الخدمات الصحية في اليمن، نستطيع معرفة مدى التقدم أو التخلف والحرمان الذي تعانيه اليمن في هذا الجانب. ولبيان مكونات الخدمات الصحية نرفق الجدول التالي.

جدول رقم (32) يبين حجم مكونات الخدمات الصحية والأطباء والممرضين 1991-2012⁸¹²

| المؤشرا ت السنة | مراكز صحية | وحدات رعاية أولية | مراكز الأمومة والطفولة | عدد الأطباء | عدد الممرضون | عدد الأسرة | عدد السكان للمتدبر | عدد السكان للمتدبر |
|-----------------------|------------|-------------------|---------------------------|-------------|--------------|------------|-----------------------|-----------------------|
| 1991 | 74 | 1035 | 2 | 2868 | 6604 | 8150 | — | — |
| 2012 | 241 | 3007 | 2422 | 6570 | 12885 | 16826 | 1458 | 3733 |

يتضح من بيانات الجدول السابق الزيادة الملحوظة التي شهدتها قطاع الصحة العامة في المنشآت الصحية والقوى العاملة في القطاع الصحي، حيث ارتفع عدد المستشفيات من 74 مستشفى عام 1991 إلى 241 عام 2012، وارتفع عدد المراكز الصحية من 327 إلى 873، كما ارتفعت عدد وحدات الرعاية الأولية من 1035 إلى 3007 ومراكز الأمومة والطفولة من مركزين إلى 2422، إلا أن الزيادة الكمية تكتنفها بعض الأخطاء خاصة، وأن الخلل الكمي بالنسبة للمرافق الصحية والمستشفيات القائمة هو وجود بعض هذه المرافق بدون تجهيزات أو قوى وظيفية كافية ونفقات تشغيل كافية، كما أن توزيع المرافق الصحية لم يكن استجابة لمعايير التخطيط العقلاني للسكان ومعدل النمو والكثافة السكانية والحاجة الفعلية، الأمر الذي جعل متوسط الخدمات الصحية تقل عن نسب التغطية المستهدفة.

أما بالنسبة لعدد الأطباء فقد ارتفع من 2868 عام 1991 إلى 6570 في 2012، فيما ارتفع عدد الممرضين من 6604 إلى 12885. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الأسرة وصل خلال عام 2012 إلى 16995 أي أن السرير الواحد لقرابة 1458 شخص ويبلغ عدد الأطباء 6570 طبيباً أي بمعدل طبيباً لكل 3733 شخص.

مما سبق يتضح لنا مدى ضعف الخدمات الصحية المقدمة للمواطن كماً ونوعاً بسبب تدني الإنفاق على القطاع الصحي بشكل عام والإنفاق الاستثماري بشكل خاص، وسوء الاستخدام وغياب العدالة في توزيع الخدمات الصحية بين المحافظات وتوزيع المخصصات المالية بين المرافق الصحية القائمة. الأمر الذي انعكس سلباً على مؤشرات أداء القطاع الصحي من خلال عجز الخدمات الصحية عن مواكبة الاحتياجات المتزايدة للنمو السكاني وضعف التجهيزات،

⁸¹² تم إعداد الجدول من قبل الباحث بالاستناد على،

- كتاب الإحصاء السنوي للعام 1991، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء سبتمبر 1992، ص 10.
- تقرير عن قطاع الصحة في اليمن، المركز الوطني للمعلومات، صنعاء أغسطس 2005، ص 4.
- كتاب الإحصاء السنوي للعام 2012، مرجع سابق.

د. أكرم صالح علي العجي

وقصور الأداء في المرافق الصحية، وأيضاً التفاوت بين الريف والحضر فبينما تشكل التغطية الصحية في الحضر 80% تكون في الريف 35.3%⁸¹³. كما أن نسبة التغطية بالخدمات الصحية في اليمن بشكل عام لم تتجاوز خلال العام 2012 (64%) من السكان⁸¹⁴.

2.2- المؤشرات الصحية وفقاً لدليل التنمية البشرية :

إلى جانب التعليم يمثل تحسين المستوى الصحي العام للسكان ركيزة أساسية للبناء والتنمية كون رفع المستوى الصحي للسكان أحد أهم أوجه التنمية البشرية المستدامة ذات الصلة بإنتاجية الفرد ومن ثم مستوى معيشتته وقدرته على العطاء والإبداع ، ولقد وضع دليل التنمية البشرية مجموعة من المؤشرات والتي على ضوءها يتم قياس مستوى التنمية في الدول ، وتتمثل هذه المؤشرات السابق ذكرها في التعليم والصحة والدخل والتغذية ، ويمكن الاستدلال على الوضع الصحي في اليمن من خلال المؤشرات التي تضمنها دليل التنمية البشرية والتي تتمثل في الآتي:

- العمر المتوقع عند الولادة.
- معدل وفيات الرضع.
- معدل وفيات الأمهات.

العمر المتوقع عند الولادة: تكمن أهمية هذا المؤشر في الاعتقاد بأن الحياة الطويلة هي قيمة في حد ذاتها لما يعلقه البشر على الحياة الطويلة والكرامة من قيمة، لتمكينهم من تحقيق خططهم وطموحاتهم واستغلال مواهبهم⁸¹⁵ ، كما يعد ارتفاع معدل العمر المتوقع عند الولادة انعكاساً لتحسن الوضع الصحي والغذائي لدى الأفراد، كذلك يرتبط طول العمر ارتباطاً وثيقاً بعدد من المؤشرات الهامة مثل التغذية الكافية والصحة الجيدة، وهذا الارتباط يجعل العمر المرتقب أحد المؤشرات الهامة للتنمية البشرية. والجدير بالذكر أن الوضع الصحي في اليمن قد تحسن نوعاً ما، فقد ارتفع العمر المتوقع عند الولادة من 46.2 سنة عام 1990 إلى 57.3 سنة عام 1994، ثم ارتفع ليصل إلى 61.1 سنة عام 2004، وقدر 60.2 سنة للذكور و 62 سنة للإناث ثم وصل إلى 62.3 خلال عام 2007 بحسب الإحصاءات الرسمية⁸¹⁶.

إلا أنه لا يزال منخفضاً مقارنة بالعمر المتوقع عند الولادة في البلدان عالية الدخل إذ يصل إلى 78 سنة وكذا ببلدان الشرق الأوسط حيث تشير مؤشرات البنك الدولي للتنمية العالمية

⁸¹³ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 297.

⁸¹⁴ (مجلة الرقابة العدد 29-30 ديسمبر 2012، مرجع سابق، ص 38.

⁸¹⁵ (لطيفة إسماعيل الثور، مرجع سابق، ص 90.

⁸¹⁶ (انظر:

- كتاب الإحصاء السنوي 1991، مرجع سابق، ص 12.

- محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 310.

د. أكرم صالح علي العجي

إلى أن متوسط العمر المتوقع كان في 68 سنة في عام 1998⁸¹⁷. إلى جانب ذلك فإن هناك تفاوت بين سكان الريف والحضر، حيث أن توقع العمر عند الولادة لعام 2007 في الحضر قدر بـ 59.9 سنة، وفي الريف بـ 57.3 سنة بفارق 2.6 سنة، والاختلاف في العمر المتوقع بين الريف والحضر أقل ما يمكن إرجاعه إلى الاختلافات بينهما في مستوى الدخل وفي المستوى التعليمي والغذائي.

معدل وفيات الأطفال الرضع: يعتبر معدل وفيات الأطفال الرضع من المؤشرات الهامة على مدى العناية التي توليها الأجهزة الصحية ذات العلاقة تجاه الولادة الحية من جهة، وعلى مدى رعاية الأهل للمولود بعد الولادة من جهة أخرى، فالمعدل انعكاس مباشر للوضع الصحي والمستوى المعيشي للمجتمع. فعلى الرغم من تحسن العمر المتوقع للحياة عند الولادة إلا أن معدل وفيات الأطفال الرضع ما تزال مرتفعة حيث بلغ معدل الوفيات 69 حالة لكل 1000 مولود في العام 2007، فيما وصل معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة 92 حالة لنفس العام⁸¹⁸.

يرجع السبب الرئيسي في ارتفاع معدل وفيات الأطفال الرضع في اليمن إلى التهابات الجهاز التنفسي وسوء التغذية، وكذلك إلى تدني نوعية الخدمات الصحية المقدمة للمواطن وانخفاض مستوى الدخل وتدني الإنفاق على القطاع الصحي ونقص الكفاءة وسوء الإدارة وتفشي مظاهر الفساد.

معدل وفيات الأمهات: رغم التحسن الملموس للعديد من مؤشرات الصحة الإنجابية، إلا أن اليمن ما تزال في مصاف الدول التي تعاني كثيراً من مشاكل صحية تؤثر على أمن المجتمع، خاصة صحة الأمهات والأطفال.

حيث تشير البيانات إلى أن معدل وفيات الأمهات نحو 650 حالة وفاة لكل 155 ألف مولود حي في عام 2005، ويعتبر هذا المعدل عالياً بكل المقاييس، وخاصة عند إجراء المقارنة مع دول أخرى، حيث نجده لا يزيد عن 184 حالة في مصر وعن 80 في فلسطين ونحو 70 في الأردن، بل وينخفض إلى 31 حالة وفاة في الدول الصناعية. ويرتفع معدل وفيات الأمهات في الريف ليصل إلى أكثر من 800 حالة وفاة لكل مائة ألف مولود حي⁸¹⁹.

حسب تقرير حقوق الإنسان في اليمن فإن هناك ثمان حالات وفاة للأمهات يومياً وامرأة من كل 50 تتوفى خلال عمر الإنجاب من مضاعفات الحمل والولادة، وتمثل الولادة في المنزل، ودون مساعدة من عامل صحي مدرب، أهم أسباب وفيات الأمهات أثناء الولادة، وتتداخل أسباب كثيرة لتدفع النساء إلى الولادة في المنازل، فحوالي 38.8% من الأمهات يلدن في البيوت بسبب عدم وجود مرفق صحي قريب، و14.8% بسبب الكلفة المالية الباهظة، وعدم

⁸¹⁷ (محمد صالح الصباري، مرجع سابق، ص 310. نقلاً عن تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، ص 34.

⁸¹⁸ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2008، مرجع سابق، ص 165.

⁸¹⁹ (لطيفة الثور، مرجع سابق، ص 89. نقلاً عن البنك الدولي "تقييم الوضع الصحي في اليمن، ص 36. ومنظمة اليونيسيف وآخرون، تحليل وضع الأطفال والأمهات الصحية في اليمن، اليمن، صنعاء، فبراير 2006، ص 54.

د. أكرم صالح علي العجي

قدرتهن على تأمينها، وحوالي 11.8% من الحوامل يذهبن إلى الوحدات الصحية ثم يعدن إلى المنازل سواء بسبب الإهمال في المستشفيات، أو بسبب سوء تقدير العاملين الصحيين أو بسبب ضعف مستوى الخدمات المقدمة في الوحدات الصحية، وهناك 8.8% من الولادات تتم في البيوت نتيجة لتوجهات ثقافية، حيث ترفض الأم نفسها نقلها إلى المرفق، و 5.5% لعدم وجود مواصلات، أما 2.6% من النساء الحوامل فيرفض أزواجهن نقلهن إلى المرفق الصحي⁸²⁰.

في هذا السياق ونتيجة لخطر الفساد، فقد ساهم هذا الأخير اسهاماً كبيراً في تدني الصحة العامة باليمن، وذلك لأن الفساد بما يسببه من عجز في الموازنة العامة انعكس على مخصصات القطاع الصحي، ورافقت عملية صرف تلك المخصصات الضعيفة اصلاً العديد من مظاهر القصور والخلل في توزيعها وإنفاقها، وبالتالي اليمن بحاجة إلى جهود جبارة حتى تفي بتحقيق مستوى صحي جيد وذلك باعتبار الصحة الجيدة ركن من أركان التنمية البشرية وتعد نقطة الارتكاز التي يقوم عليها النشاط الإنساني.

3- أثر الفساد على الدخل:

إضافة إلى المؤشرات السابق ذكرها، التي على ضوءها يمكن قياس مستوى التنمية البشرية لأي بلد فهناك مؤشر آخر لا يمكن اغفاله أو تجاهله لقياس مستوى التنمية البشرية، وهو مؤشر الدخل، ولا شك أن هذا المؤشر يعتبر من أهم الخيارات الثابتة التي تركز عليها استراتيجية التنمية البشرية بهدف تحقيق الرفاهية الإنسانية، إلا أن الممارسات الفاسدة تحول دون ذلك⁸²¹.

ونظراً لأهمية مؤشر الدخل في معرفة نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي لقياس مستوى التنمية البشرية، فقد سعت الحكومة اليمنية عبر الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر إلى تحسين مستوى التنمية البشرية في البلاد، من خلال استهدافها تحسين متوسط دخل الفرد في المجتمع بحوالي 4.1% سنوياً، لكن الملاحظ أن الخطة الخمسية الثالثة قد عجزت عن تحقيق هدفها المتمثل في تحسين نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغ متوسط نمو نصيب الفرد خلال السنوات 2006 - 2008 حوالي 2%، أي ما نسبة 48% مما استهدفته الخطة الخمسية. ويمكن تفسير هذا التدني في تحسين مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، إلى تفشي ظاهرة الفساد وضعف القدرات الحكومية في تشخيص التحديات التنموية التي تواجهها، إضافة إلى سوء إدارة الموارد العامة وضعف كفاءة توظيفها.

إضافة إلى ذلك فقد أدى التدهور السياسي والأمني اليمني في العام 2011 إلى تراجع حاد في المؤشرات الاقتصادية والمالية والنقدية، حيث تشير البيانات والإحصاءات إلى انخفاض

⁸²⁰ (التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن لعام 2005، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، يونيو 2006، ص 84.

⁸²¹ (نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحة " دراسة تحليلية"، إيتريك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2012، مصر، ص 233.

د. أكرم صالح علي العجي

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى (-19.1%) خلال عام 2011، والذي بدوره أثر سلباً على معدل الإنتاجية الكلية للاقتصاد الوطني، ومن ثم تدهور دخل الفرد وتفاقم الأوضاع المعيشية والإنسانية بدرجة غير مسبوقة⁸²². حيث وقد بين تقرير التنمية البشرية للعام 2011، أن نصيب الفرد السنوي من الدخل القومي الإجمالي يبلغ (2470) دولار⁸²³. لهذا، فقد صنف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة اليمن ضمن قائمة الدول الأقل نمواً والدول ذات التنمية البشرية المنخفضة على مستوى العالم، حيث وقد احتلت المرتبة 153 من بين 175 دولة في تقرير التنمية البشرية العالمي للعام 2008 ' فضلاً عن أنها قد تراجعت في التصنيف العالمي ضمن هذا المؤشر، حيث كانت في تقرير التنمية للعام 2006 في المرتبة 150، عما كانت في بداية الألفية الثالثة في المرتبة 148، ووفقاً لتقرير التنمية البشرية للعام 2013 فقد تدنت مرتبة اليمن عن ما كانت عليه في العام 2008 واحتلت المرتبة 160 من بين 185 دولة⁸²⁴. وهذا يعني أن الجهود التنموية لإخراج اليمن من ضمن قائمة الدول الأقل نمواً محدودة مقارنة بدول أخرى كانت أقل من اليمن في وضعها التنموي العام واستطاعت أن تسبق اليمن خلال سنوات معدودة.

⁸²² (البرنامج المحلي للاستقرار والتنمية 2012-2014، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، يوليو 2012، صنعاء، ص 5.

⁸²³ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2011، بتاريخ: 2013/8/24

www.hdr.undp.org

⁸²⁴ (تقرير التنمية البشرية للعام 2013، مرجع سابق، ص 162.

د. أكرم صالح علي العجي



[. . .]

د. أكرم صالح علي العجي

تُعد قضية مكافحة الفساد قضية رئيسية ومحورية بالنسبة لجميع دول العالم، سواء كانت دول نامية أو متقدمة، فالفساد بأشكاله المختلفة ظاهرة منتشرة في جميع الدول، ولكن بدرجات متفاوتة من حيث مدى خطورتها على النظام الإداري والاجتماعي والاقتصادي والسياسي القائم. وتعتبر مكافحة الفساد من الموضوعات التي تهتم جميع طوائف المجتمع، نظراً للآثار المدمرة للفساد بكافة أشكاله على جميع القطاعات وعلى جميع مظاهر الحياة اليومية للمواطنين. والقضاء عليه يحتاج إلى برنامج شامل ومستمر أو مستديم ومتعمق⁸²⁵.

وإيماناً من الدول والمنظمات الدولية بخطورة الفساد وآثاره المدمرة على إمكانات الدول والمجتمعات والشعوب، وطاقاتها البشرية والمادية وتطورها، فقد سعت الأمم المتحدة إلى وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، وذلك بغرض تنسيق الجهود الدولية فيما يتعلق بمكافحة الفساد ووضع وتعزيز النظم الوطنية الكفيلة بمكافحته، وكي تكون انطلاقة لجميع الدول وأفراد المجتمع الدولي للسعي الحثيث نحو اتخاذ كافة الوسائل والسبل التي تؤدي إلى محاصرة الفساد ومكافحته⁸²⁶.

بالفعل وضعت الاتفاقية المعروفة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 58/4 المؤرخ 2003/10/31، وقد انضم إلى هذه الاتفاقية العديد من دول العالم ومنها اليمن، إيماناً منها بأن قضية مكافحة الفساد لم تعد شأنًا داخلياً خالصاً، بل إن الأمر يحتاج إلى تضافر الجهود الدولية لمواجهته، ويحتاج من ناحية أخرى إلى إصلاح وتدعيم النظم الداخلية حتى تكون أكثر فاعلية في مكافحة الفساد. وتسعى اليمن، في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، إلى مكافحة الفساد من خلال إتباع عدة وسائل تمكنها من تحقيق هدفها في تخفيف حدة الفساد والحد من انتشاره في الهيئات والمؤسسات العامة للدولة. ويمكن القول هنا، أنه وبالإضافة إلى تنوع وتعدد أسباب الفساد في اليمن، فإن الإشكالية الجوهرية والعقبة الأساسية التي واجهت وتواجه جهود الدولة والحكومة اليمنية في مكافحتها للفساد، إنما تعود في الأساس إلى صعوبة تنفيذ الإصلاحات الإدارية والمؤسسية والتنظيمية خلال الفترة الماضية، نتيجة لعدم وجود استراتيجية شاملة ومتكاملة لبرامج وسياسات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري تحتوي على كافة جوانب عملية الإصلاح وتُلم بكافة مكوناته، وغياب الإرادة الفعلية للقيادة السياسية في مواجهة هذه الظاهرة. إضافة إلى غياب برامج وخطط الإصلاح في معظم المجالات والقطاعات على المستوى الكلي والجزئي، وفي حالة وضع بعض الخطط والبرامج فإن الجزء الأكبر منها يضل حبيس الأدراج.

ولا شك أن غياب مثل هذه الاستراتيجيات والبرامج والخطط قد جعلت الكثير من مكونات الإصلاحات المختلفة (ومنها جهود مكافحة الفساد) أكثر غموضاً وهو ما أدى إلى

⁸²⁵ عبد الرحمن محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2011، ص 243.

⁸²⁶ خالد شعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد " دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول"، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، 2011، ص 1.

د. أكرم صالح علي العجي

اجتهادات شخصية واختلافات في وجهات النظر أو في تفسيرها، وخاصة بالنسبة للوزارات والجهات المعنية بعملية الإصلاح.

في المقابل، ومن ناحية موضوعية، فإنه لا يمكن إنكار الجهود المبذولة من قبل الدولة في مكافحة الفساد المستشري في أجهزتها المختلفة، ويمكن توضيح ذلك من خلال البحث في الجهود التي اتخذتها حكومات بلادنا لمكافحة الفساد والمعوقات المصاحبة لعملية مكافحة كمرحلة أولى (المبحث الأول) وسنحاول البحث عن أنجع آليات وسبل الحد من الفساد، التي يمكن الاسترشاد بها في عملية مكافحة الفساد كمرحلة ثانية (المبحث الثاني)، جاهداً بها للإجابة عن السؤال البحثي الخامس: ما هي الآليات والسبل الكفيلة للحد من ظاهرة الفساد المستشري بوحدات الجهاز الحكومي اليمني؟

المبحث الأول: الفساد بين جهود المكافحة ومعوقاتها في اليمن

إن مواجهة الفساد وإحلال قيم العدالة والإصلاح في المجتمع، تتطلب إرادة وعزيمة صادقة في مكافحته، تستوي في ذلك أهمية الدور الفاعل لكل من إرادة الحاكم والمحكومين. ذلك أن الفساد خلق ذميم يعترى كل من له ولاية في المجتمع صغرت أو كبرت، يصدق في ذلك قوله صلى الله عليه وسلم " ألا كلكم راع وكل راع مسئول عن رعيته... " ⁸²⁷ وقوله صلى الله عليه وسلم " اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم اللهم فأشقق عليه، ومن ولي من أمر أمتي شيئاً فرفق بهم فرفق به " ⁸²⁸.

عمق المشكلة في الفساد لا يتوقف على حد ارتكاب أفعال الفساد فحسب، بل يذهب المفسدون إلى أبعد من ذلك، الادعاء بالإصلاح كما بين المولى عز وجل ذلك عنهم بقوله " إذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون (11) ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون " ⁸²⁹

وفي تفسير ذلك قال الإمام القرطبي: الفساد ضد الصلاح، وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها. وترتيباً على ذلك فإن مشكلة الفساد تزداد تعقيداً في مجتمعاتنا المعاصرة، الأمر الذي يتطلب تضافر الجهود بين الحاكم والمحكوم على المستوى الوطني وتضافر بين الحكومات على المستوى الاقليمي لمواجهة مخاطر الفساد ⁸³⁰.

إدراكاً من اليمن لمسئوليتها إزاء هذا الخطر فقد سعت إلى وضع بعض الآليات وانتهاج سياسات تعمل على الحد منه أو محاصرته والقضاء عليه، وذلك ضمن قرارات حكومية تمثلت في إصدار تشريعات قانونية وإنشاء هيئات رقابية والقيام ببعض الإصلاحات المالية والإدارية.

المطلب الأول: التدابير التشريعية والمؤسسية

⁸²⁷ صحيح الإمام مسلم، كتاب الأمانة، الحديث رقم (3408)، دار الخير، توزيع دار السلام، 1996.

صحيح الإمام البخاري، مرجع سابق، كتاب الأحكام، الحديث رقم (6605) /

⁸²⁸ (صحيح الإمام مسلم، كتاب الأمانة الحديث رقم (3407)،

⁸²⁹ (سورة البقرة، الآية "12، 11".

⁸³⁰ (عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية المباشرة في مكافحة الفساد، ابحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003، ص 990.

د. أكرم صالح علي العجي

لا شك أن كل دولة تمتلك من التشريعات التي من شأنها القضاء على الفساد وتعد أهم تلك التشريعات ما يلي:

القانون الجنائي، والقانون الإداري، اللذان لا تخلو منهما أي دولة. ثم يأتي قبل ذلك ما يمكن أن يتضمنه دستور هذه الدولة أو تلك من نصوص عامة تعزز مبادئ احترام حقوق الإنسان وتحريم الاعتداء على حريته وكرامته وعرضه وماله، وتحريم الاعتداء على الممتلكات العامة. ثم يأتي بعد ذلك ما يمكن أن تضعه الدول من قوانين خاصة من شأنها مكافحة الفساد، مثل (قانون مكافحة جرائم غسل الأموال، قانون التصريح بالممتلكات، قانون مكافحة الفساد) ناهيك عن الخطط التي تعدها الحكومات للإصلاح المالي والإداري. إضافة إلى إنشاء هيئات مؤسسات رقابية مكلفة بحماية المال العام ومكافحة الفساد. وللاعتبارات السابقة سنتوقف عند البنية التشريعية لبيان مدى ملائمتها لحماية المال العام والحد من الفساد، ثم نواصل جهود التنقيب في السياسات الحكومية البنية المؤسسية للوقوف على دورها في الحد من المشكلة.

أولاً: البنية التشريعية لمكافحة الفساد

إن تشعب ظاهرة الفساد وانتقالها من الحدث الفردي أو الجماعي المنعزل إلى منظومة الفساد وإلى الجريمة المنظمة جعل كل السلط (سياسية وقضائية وتنفيذية) تتطلع إلى تبني تصورات وسياسات وبرامج للمساهمة في مقاومة الفساد. ومع تنامي دور المجتمع المدني في مجال النزاهة والشفافية ومقاومة الفساد طرحت ضرورات وإشكاليات مشاركته وإشراكه في محاربة الفساد. فكان للمشرع دور هام في إعطاء كل سلطة وسائل عمل قانونية للتدخل في الموضوع. ويأتي الدستور بما يتضمنه من مواد لمحاصرة الفساد في مقدمة الجهود المبذولة للحد من الوباء المستشري في جسد الإدارة اليمنية، وتستكمل حلقة تلك الجهود في المنظومة القانونية التي ترتبط فاعليتها بما توفره من إجراءات رادعة وعقوبات مشددة لكل من تسول له نفسه إساءة استخدام المنصب والترهب من الوظيفة العامة.

1- الدستور و ضمانات مكافحة:

تضمن دستور الجمهورية اليمنية الصادر عام 1991، والمعدل بتاريخ 2001/2/20 نصوصاً تهدف إلى حماية المال العام ومكافحة الفساد، ومن أهم ما تضمنه الدستور ما يلي:

1- تجريم إساءة استخدام الوظيفة العامة والمال العام، حيث أكد الدستور على أن النظام السياسي للجمهورية اليمنية يقوم على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، ونظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي، ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين⁸³¹. كما نص الدستور على حظر " تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة وأية قوات أخرى لصالح حزب أو فرد أو جماعة"⁸³².

⁸³¹ (المادة (5) من دستور الجمهورية اليمنية.

⁸³² (المادة (40).

د. أكرم صالح علي العجي

2- للأموال والممتلكات العامة حرمتها، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون⁸³³.

3- لا يجوز تخصيص أي أيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون...⁸³⁴.

4- في إطار مراقبة العمل الحكومي نصّ الدستور في الفصل الأول من الباب الثالث على أن "الحكومة مسؤولة أمام البرلمان". وينتج عن هذه المسؤولية أن البرلمان يمارس بصفة غير مباشرة رقابة عامة على المال العام وسبل صرفه والوقاية من تبذيره كما يمارس رقابة مباشرة للوقوف على حقائق مصروفات تغمرها الشكوك. تتجلى الرقابة المباشرة وغير المباشرة في:

- مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه. ويعتبر عدم حصول الحكومة على الثقة بمثابة حجب للثقة⁸³⁵. ومن نتائج هذه استقالة الحكومة استقالة جماعية.
- التصويت على الموازنة العامة والحساب الختامي⁸³⁶.
- الأسئلة بشقيها الشفوي والكتابي، والاستجواب وسحب الثقة⁸³⁷.
- تشكيل لجان تقصي الحقائق حول أي موضوع يتعارض مع المصلحة العامة⁸³⁸.

5- أكد الدستور على نظام متكامل لمكافحة الفساد من خلال المحاسبة والمساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة، و ادارتهم للموارد العامة، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين، وهو ما اشارت إليه بعض مواد الدستور " لا يجوز لرئيس الجمهورية أثناء مدته أن يزاول ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز له أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ولو بطريقة المزاد العلني أو أن يؤجرها... الخ"⁸³⁹ كما " أنه لا يجوز لرئيس الوزراء، ولا لأي من الوزراء أثناء توليهم الوزارة أن يتولوا أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاولوا ولو بطريقة غير مباشرة مهمة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز لهم أن يسهموا في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو أن يجمعوا بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة ولا يجوز خلال تلك المدة أن يشتروا أو يستأجروا

⁸³³ (المادة (19) .

⁸³⁴ (المادة (88).

⁸³⁵ (المادة (86)

⁸³⁶ (انظر المواد (88، 91).

⁸³⁷ (انظر المواد (96، 97، 98).

⁸³⁸ (انظر المادة (95).

⁸³⁹ (المادة (118).

د. أكرم صالح علي العجي

أموالاً من أموال الدولة أو يقايضوا عليها ولو بطريقة المزاد العلني أو أن يؤجروها أو يبيعوها شيئاً من أموالهم أو يقايضوها عليه"⁸⁴⁰.

وتعكس هذه النصوص قفزة نوعية في مجال مكافحة الفساد حيث جرم الدستور مزاوله المسئول التنفيذي أي عمل خاص بجانب مهامه الرسمية حتى لا يستغل مكانة لتحقيق مصالحه الخاصة.

6- كما أكد الدستور على أن "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة ويعتبر مثل هذا جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم"⁸⁴¹.

يتضح مما سبق أن المشرع اليمني قد وضع العديد من المواد الدستورية الضامنة لحماية المال العام ومحاصرة الفساد، غير أن المعضلة الرئيسية تكمن في جوانب التطبيق العملي لتلك المواد.

2- الضمانات القانونية:

لا يمكن مكافحة الفساد والقضاء عليه بمجرد المصادقة على المعاهدات والمشاركة في المؤتمرات وتبني الاستراتيجيات ما لم يصاحب كل هذه الإجراءات وسائل قانونية تكون ضامنة من أجل الحد من تفشي الفساد على الصعيد الداخلي بصورة يضمن معه الوقاية من الفساد وعدم السماح بوقوعه أو علاجه عند اكتشافه، وذلك من خلال المساءلة والمحاسبة وتبني الاصلاحات الضرورية في كافة المجالات مما يمنع وقوعه مرة ثانية.

وفي هذا الإطار وتسليماً بأهمية التشريع كأداة ضامنة لمكافحة الفساد وراعاة للممارسات الفاسدة، بادر المشرع اليمني إلى توفير منظومة قانونية تكفل حماية الأموال العمومية وتُجرم الاعتداء عليها أو العبث بها، وقد تضمنت المنظومة القانونية العديد من التدابير اللازمة بشأن الحد من الفساد ومعاقبة مرتكبيه، وتتمثل أهم النصوص القانونية في الآتي:

2.1- قانون الجرائم والعقوبات :

عادةً ما تتضمن قوانين العقوبات نصوصاً عقابية تقع على كل من يرتكب جريمة من الجرائم التي تؤدي إلى الفساد كجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ الوظيفي... الخ. من هذا المنطلق صدر القرار الجمهوري رقم (12) لسنة 1994 بشأن قانون الجرائم، وضم (325) مادة موزعة على جزئين، تضمن الجزء الأول (الكتاب الأول) الأحكام العامة للجرائم والعقوبات، وتضمن الجزء الثاني (الكتاب الثاني) القسم الخاص بالجرائم المتعلقة بأمن الدولة. ولقد أدخلت بعض التعديلات على هذا القانون خلال عامي 1995 و 2006، وقد تضمن القانون العديد من النصوص القانونية التي تهدف إلى مكافحة الفساد، وذلك بتجريمه

⁸⁴⁰ المادة (136).

⁸⁴¹ المادة (49).

د. أكرم صالح علي العجي

أنماطاً متنوعة من الفساد والتي شملت تجريم: الرشوة بمختلف صورها، الاختلاس، الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، وإساءة استعمال الوظيفة، والتعدي على الموظف، وإهانته.

إضافة إلى تجريم الأفعال المخلة بسير العدالة والماسة بسير القضاء، والاعتداء على الحرية الشخصية والإضرار بمصلحة الدولة، والغش في تحصيل الرسوم وعرقلة سير العمل الخ، ويمكن تلخيص أهم النصوص القانونية التي تضمنها القانون بشأن جرائم المال العام والعقوبات الرادعة لها في الجدول التالي⁸⁴²:

جدول رقم (33) يبين النصوص القانونية التي تضمنها قانون العقوبات اليمني بشأن جرائم الأموال العمومية والعقوبات الرادعة لها

| المادة | تكييف الجريمة | العقوبة |
|----------------------------------|---|---|
| (151) الرشوة | يعتد مرتكباً لها: كل موظف عام طلب أو قبل عطية أو مزية من أي نوع أو وعد بها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفته. أما إذا كان العمل أو الامتناع حقاً ويعفى من العقوبة إذا بادر بإبلاغ السلطة القضائية أو الإدارية بالجريمة أو أعترف بها قبل قفل التحقيق الابتدائي. | مدة لا تزيد عن 10 سنوات. مدة لا تزيد عن 3 سنوات. |
| (154) الرشوة | كل من عرض على موظف عام عطية أو مزية أو وعداً بها لأداء عمل أو للامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفته ولم تقبل منه. أما إذا كان العمل أو الامتناع حقاً. | مدة لا تزيد عن 7 سنوات مدة لا تزيد عن سنة أو بالغرامة. |
| (155) الراشي والرائش | يعتبر راشياً كل صاحب مصلحة عرض على موظف رشوة على نحو ما هو مبين في المواد السابق ويعتبر (رائشاً) كل من عاون الراشي والمرتشي بأية طريقة كانت على ارتكاب جريمة رشوة وكان عالماً بها. | نفس العقوبات الموضحة في المواد أعلاه. |
| (156) قابض الرشوة | كل شخص عين لقبض الرشوة دون أن تتوفر فيه صفة الرائش إذا كان عالماً عند قبضها بأنها رشوة. | مدة لا تزيد عن 3 سنوات. |
| (158) رشوة موظفي القطاع الخاص | كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو للامتناع عنه. | مدة لا تزيد عن 2 سنتين أو بغرامة لا تتجاوز 4000 ريال |
| (159) استغلال النفوذ | يعد مرتكباً لاستغلال النفوذ كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره، أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاوله أو على وظيفة أو خدمة أو أي مزية من أي نوع. | من 3 إلى 10 سنوات |
| (162) الاختلاس | يعد مرتكباً له كل من (1) اختلس مالاً وجد في حيازته بسبب وظيفة. | مدة لا تزيد عن 7 سنوات |

⁸⁴² (للمزيد من الإيضاح أنظر: القرار الجمهوري رقم (12) لسنة 1994 بشأن قانون الجرائم والعقوبات.

د. أكرم صالح علي العجي

| | | |
|-------------------------|--|-------------------------------|
| | 2) استغل وظيفة فاستولى بغير حق على مال للدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو سهل ذلك لغيره. | |
| مدة لا تزيد عن 10 سنوات | يعد مرتكباً لها كل موظف عام عهد إليه بالمحافظة على مصلحة الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها في صفقة أو قضية وأضر بهذه المصلحة ليحصل على ربح أو منفعة مادية لنفسه أو لغيره. | (163) الإضرار بمصلحة الدولة |
| مدة لا تزيد عن 3 سنوات | كل من أتلف أو اختلس أو سرق أوراقاً أو مستندات أو وثائق أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالدولة بإحدى المصالح الحكومية أو الهيئات والمؤسسات التابعة لها أو إحدى الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها الخ | (167) سرقة أو إتلاف المستندات |
| مدة لا تزيد عن 5 سنوات | إذا كان مرتكب الجريمة هو المكلف بالحفظ أو الأمين أو شارك فيها. | |

2.2- قانون الإجراءات الجزائية:

صدر قانون الإجراءات الجزائية بالقرار الجمهوري رقم (13) لسنة 1994، وضم خمسمائة وسبع وستون مادة موزعة على عدة أبواب، وقد تضمن هذا القانون نصوص قانونية تهدف إلى مكافحة الفساد، وذلك من خلال إجراءات المحاكمة المستعجلة لجرائم المال العام، حيث أكدت المادة (1/296) على أن جرائم الرشوة والاختلاس وغيرها من جرائم المال العام تعد من الجرائم التي تتخذ بشأنها إجراءات المحاكمة المستعجلة، كما تضمنت المادة (299) التأكيد أن تنظر الدعوى في قضايا الأموال العامة في جلسات متعاقبة، والفصل فيها على وجه السرعة، ونصت المادة (300) من نفس القانون أنه في الغرامات والحبس تكون الأحكام الصادرة في الدعوى المشار إليها نافذة رغم استئنافها، ما لم تأمر محكمة الاستئناف بوقف التنفيذ. كما نصت المادة (1 / 475) إجراءات جزائية بأن تكون الأحكام الصادرة بعقوبة سالبة للحرية واجبة التنفيذ فوراً ولو مع حصول استئنافها، إذا كان الحكم صادراً في جريمة وقعت على أموال الدولة أو إحدى الهيئات العامة أو التي تساهم الدولة فيها.

2.3- قانون الخدمة المدنية:

حرص قانون الخدمة المدنية⁸⁴³ على وضع العديد من النصوص القانونية التي تساهم في الحد من الفساد، وتتمثل أهم النصوص القانونية التي أشار إليها القانون فيما يلي:

- في ما يتعلق بشغل الوظيفة العامة وضع القانون شروطاً يتعين توافرها في كل من سيشغل وظيفة عامة وأهمها الصلاحية الأخلاقية والأدبية⁸⁴⁴، كما نصت المادة (30 / أ) من اللائحة التنفيذية لنفس القانون على أن: يشترط في المرشح للتعيين في وظيفة عامة أن لا يكون قد حكم عليه بعقوبة قيد الحرية في جريمة تخل بالشرف أو الأمانة كالرشوة والاختلاس والسرقة والتلاعب بالمال العام وغيرها ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

⁸⁴³ القانون رقم (19) لسنة 1991.

⁸⁴⁴ المادة (21/أ) من قانون الخدمة المدنية.

د. أكرم صالح علي العجي

- وضع القانون بعض القواعد التي يجب على الموظف اجتنابها ومنها أنماط مختلفة من الفساد، حيث نص على أنه " لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وأي وظيفة أخرى، كما لا يجوز له أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر وقت الدوام الرسمي . ويحظر على الموظف أن يفشي الأمور والمعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويعتبر هذا الحظر قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولأي سبب كان. يحظر على الموظف أن يقبل أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو للغير"⁸⁴⁵
- فيما يتعلق بالواجبات الوظيفية للموظف فقد حرص المشرع على وضع عدد من الشروط بما يكفل حسن سير العمل بوحدات الجهاز الإداري وتعزيز ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة⁸⁴⁶.

2.4- قانون الإقرار بالذمة المالية

يعتبر هذا القانون من أهم الوسائل القانونية لمنع ومكافحة الفساد، إذ يتضمن هذا القانون الإفصاح والكشف عن الذمة المالية لكبار المسؤولين المنخرطين في العمل الحكومي، وقانون الذمة المالية يركز على متابعة المسؤولين في الدولة فيما يتعلق بتزايد الثروة والكسب المقارن بمداخلهم.

وتعرف الذمة المالية بأنها مجموع ما يكون للشخص من الحقوق، وما عليه من الالتزامات المالية الحاضرة والمستقبلية. واستناداً إلى ذلك فإن لكل شخص حقوق يتمتع بها، يقررها القانون ويحميها، لكن بالمقابل عليه التزامات، وجب القيام بها، ونجد أن فكرة الذمة المالية جمعت بين حقوق والتزامات الشخص، فهي تعتبر ميزة من الميزات الأساسية للشخصية بما أنها تمثل الجانب المالي للشخصية.

بناءً على ما سبق نرى أن الذمة المالية هي مجرد اصطلاح افتراضي وقانوني، يهدف إلى ضم جميع الحقوق والالتزامات المالية للشخص التي تشكل ثروته من ماله وما عليه، وهذا الافتراض القانوني قابل للتطور والتغيير. وبهدف تنظيم هذه الحقوق والالتزامات فقد أصدر المشرع اليمني قانون الذمة المالية، والذي توخى من خلال إصداره ما يلي⁸⁴⁷:

- حماية المال العام.
 - تعزيز الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها وصون كرامة الوظيفة العامة.
 - تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ويخضع لهذا القانون.
- وتسري أحكام هذا القانون على كافة العاملين في الخدمة العامة، وهم مسئولو وظائف السلطة العليا، ووظائف الإدارة العليا، ومسئولي الوظائف المالية⁸⁴⁸.

2.5- قانون مكافحة الفساد:

⁸⁴⁵ (المادة (14).

⁸⁴⁶ (انظر المادة (13) من نفس القانون. .

⁸⁴⁷ (المادة (3) من قانون رقم (30) لسنة 2006، بشأن الإقرار بالذمة المالية.

⁸⁴⁸ (للمزيد من التفاصيل انظر المادة (4)، من قانون الذمة المالية.

د. أكرم صالح علي العجي

بادرت اليمن كغيرها من الدول في التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2003، وصادقت عليها عام 2005، بموجب القانون رقم (47) لسنة 2005، ومواءمةً لهذه الاتفاقية صدر القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، واحتوى على (48) مادة موزعة على خمسة أبواب: احكام عامة، الهيئة العليا لمكافحة الفساد، تدابير مكافحة الفساد، جرائم الفساد والعقوبات، احكام ختامية. ويهدف القانون إلى:

- إنشاء هيئة وطنية مستقلة عليا لها صلاحيات قانونية في مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه وفقا لهذا القانون والقوانين النافذة.
 - منع الفساد ومكافحته ودرء مخاطرة وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة على ممارسته.
 - تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد.
 - إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق:
 - الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد.
 - تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة والتمسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية.
 - تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطرة وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه.
- لقد حدد القانون أنماطاً متعددة من جرائم الفساد المنصوص عليها في المادة (30)⁸⁴⁹، وبين العقوبات بشأنها في المادة (41)، وأحال تطبيق بعض العقوبات إلى قانون الجرائم

⁸⁴⁹ تعد من جرائم الفساد:

- 1- الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 2- الجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 3- الجرائم المخلة بسير العدالة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 4- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 5- رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات ووظائفهم بقصد الحصول على منفعة تجارية أو مزية غير مستحقة أو الاحتفاظ بها متى تعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية ويسري بشأنها الحكم الوارد في قانون الجرائم والعقوبات.
- 6- جرائم التزوير المتعلقة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 7- جرائم التهريب الجمركي والتهرب الضريبي.
- 8- الغش والتلاعب في المزايدات والمناقصات والمواصفات وغيرها من العقود الحكومية.
- 9- جرائم غسل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة.
- 10- استغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة.
- 11- جرائم الثراء غير المشروع.

د. أكرم صالح علي العجي

والعقوبات، والقوانين النافذة. كما تضمن القانون تدابير لمكافحة الفساد سواءً أكانت تدابير تشريعية أو ما يتعلق بمشاركة المجتمع، أو التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، وتضمن كذلك إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة.

2.6- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:

رغبةً من المشرع اليمني في مكافحة أنماط الفساد خصوصاً في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تشهدها اليمن؛ ونظراً للتطور التكنولوجي في العالم، فقد ظهرت جرائم متحصلة عن جرائم الفساد ومنها جريمة غسل الأموال التي تصدى لها المشرع اليمني، من خلال اصدار القانون رقم (1) لسنة 2010 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، واعتبر في المادة (3) منه أن مرتكب جريمة غسل الأموال هو "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 بملكيته أو الحقوق المتعلقة بها، وذلك متى كانت هذه الجريمة متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون المذكور آنفاً" وقد سردت المادة (3) كثيراً من الجرائم شملت أنماط الفساد المختلفة؛ إضافةً إلى الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة . ومن أهم الجرائم التي تعد مصدراً حقيقياً لجرائم غسل الأموال الآتي⁸⁵⁰:

- 1- السرقة أو اختلاس الأموال العامة أو الاستيلاء عليها بوسائل احتيالية أو الرشوة أو خيانة الأمانة.
- 2- تزوير وتزييف الاختام والعملات والاسناد العامة.
- 3- الاستيلاء على أموال خاصة المعاقب عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- 4- التهرب الجمركي.
- 5- الاستيراد أو الاتجار غير المشروع بالأسلحة.
- 6- زراعة المخدرات أو تصنيعها أو الاتجار بها، وكذلك صناعة الخمر أو الاتجار بها وغيرها من الأنشطة المحرمة شرعاً.

وقد وضع القانون واجبات على الجهات الرقابية والمؤسسات المالية وغير المالية، لبذل العناية الواجبة في التعرف على هوية العملاء والمستفيدين الحقيقيين من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين والتحقق منها، كما أنشأ القانون اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ووحدة جمع المعلومات المالية بالبنك المركزي اليمني، كما تضمن القانون التعاون الدولي وتبادل المعلومات وتسليم المجرمين واختتم القانون بإجراءات التحقيق والمحاكمة والعقوبات

2.7- قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية:

12-أية جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد.
850 (للمزيد من التفاصيل أنظر المادة (3) من قانون مكافحة غسل الأموال.

د. أكرم صالح علي العجي

صدر قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية بموجب القرار الجمهوري رقم (3) لسنة 1997، وتم تعديله بموجب القانون رقم (23) لسنة 2007، لتنظيم شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوحدات الحكومية، وتنفيذ مشروعاتها، وبموجب هذا القانون أنشئت لجان للمناقصات والمزايدات في السلطة المركزية، ولجان المناقصات والمزايدات المحلية في الوحدات الإدارية، والوحدات ذات الموازنات المستقلة والملحقة، والصناديق المتخصصة، كما أنشئت لجنة عليا للمناقصات والمزايدات، وأنشئت أيضاً بموجب هذا القانون الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات. وقد احتوى القانون على (114) مادة موزعة على عشرة فصول، وهدف هذا القانون طبقاً لنص (3) إلى تحقيق ما يلي:

- 1- حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات.
 - 2- العدالة والمساواة بين المتنافسين في المناقصات والمزايدات.
 - 3- النزاهة والشفافية والمساءلة، وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن.
 - 4- الكفاءة الاقتصادية في أعمال المناقصات والمزايدات.
 - 5- الإشراف والرقابة على أعمال وإجراءات المناقصات والمزايدات والمخازن وذلك لضمان سلامتها للحفاظ على المال العام والمصلحة العامة.
 - 6- دفع وتشجيع المقاولين والموردين إلى تطوير أدائهم مهنيًا واقتصاديًا.
- تأسيساً على ذلك، فإن هذا القانون يسعى إلى مكافحة أنماط الفساد المختلفة في أعمال المناقصات والمزايدات، سواء كانت بإرساء مناقصات على الأقارب أو ذوي المصالح المشتركة مع الموظفين المختصين بذلك.

2.8- قانون التدوير الوظيفي:

يعتبر التدوير الوظيفي أحد الأساليب الإدارية الحديثة التي يتم تطبيقها في العديد من الدول والمنظمات لما من شأنه تطوير وتحسين النظام الإداري، ورفده بالخبرات والمهارات القيادية الإدارية الجديدة القادرة على التجديد والإبداع والحد من الاستئثار بالمناصب الحكومية ... ومن هذا المنطلق فقد صدر القانون رقم (31) لسنة 2009 بشأن التدوير الوظيفي في اليمن، واحتوى على (28) مادة موزعة على ستة فصول، ويهدف هذا القانون إلى تخفيف منابع الفساد وهذا ما أكدته المادة (3) منه والذي يهدف إلى تحقيق ما يلي:

- 1- تطوير الأداء وتعزيز قدرات القيادات الإدارية للموظفين بوحدات الخدمة العامة.
- 2- تعزيز الاعتماد على مبدأ التنافس تشجيعاً للكفاءات الإدارية الناجحة.
- 3- تعزيز عملية الإصلاح الإداري.
- 4- مساعدة الموظف ووحدة الخدمة العامة للخروج من دائرة الركود ومقاومة التغيير الناجم عن الاعتقاد بأن الوظيفة ملك للموظف.
- 5- إحداث تدوير وظيفي من خلال تغيير مواقع الموظفين ووظائفهم استجابة لمتطلبات العمل في ضوء نتائج تقييم الأداء.

د. أكرم صالح علي العجي

- 6- تمكين وحدات الخدمة العامة من القيام بعملية تأهيل وتدريب مستمر للموظفين.
- 7- إكساب الموظفين معارف ومهارات لمواقع وظيفية جديدة.
- 8- تحفيز الموظفين وإطلاق قدراتهم الإبداعية وتطبيق المهارات والخبرات التي اكتسبوها من وظيفة إلى وظيفة أخرى.
- 9- استكمال منظومة القوانين المعززة للشفافية ومكافحة الفساد.
- 10- تهيئة وحدات الخدمة العامة للتكيف مع ما يستجد من تغيرات في مجالات العمل ومساعدتها على التجدد الذاتي.
- 11- تجديد وتطوير الثقافة التنظيمية في وحدات الخدمة العامة لترسيخ مبدأ احترام الوظيفة العامة.

12- تجسيد مبدأ العدالة والنزاهة كمطلب حتمي لتعزيز جهود التنمية المستدامة. إضافة إلى ذلك فقد حدد القانون أنواع ومدد التدوير وضوابط وشروط التدوير الوظيفي⁸⁵¹.

2.9- القانون رقم (13) لسنة 2012 بشأن الحق في الحصول على المعلومات:

الحصول على المعلومات حق تكفله المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁸⁵²، ويلعب الحق في الحصول على المعلومة دوراً محورياً في تعزيز قدرة المواطنين على مراقبة الحكومة وكشف الفساد وسوء استغلال الموارد العامة لتحقيق مصالح شخصية. إن الحصول على المعلومات تعبير ملموس عن حق المواطنين في الوصول إلى الوثائق الرسمية والإطلاع على الأنشطة الحكومية، وبالتالي تقع على عاتق الدولة مسؤولية الالتزام بضمان حق الحصول على المعلومات. واستشعاراً بأهمية هذا الحق فقد بادر المشرع اليمني إلى إقرار قانون الحق في الحصول على المعلومات وإخراجه إلى حيز الوجود بموجب القرار رقم (13) لسنة 2012، والذي احتوى على (66) مادة موزعة على ستة أبواب. ويهدف القانون إلى الآتي⁸⁵³:

- تأمين وتسهيل حق المواطنين في الحصول على المعلومات دون إبطاء وتوسيع قواعد ممارسة الحقوق والحريات.
 - تعزيز مقومات الشفافية وتوسيع فرص المشاركة الواعية والمسؤولة.
 - تمكين المجتمع من تنمية قدراته للاستفادة من المعلومات.
- لذا، نصت المادة (4) من القانون على أن " الحصول على المعلومات حق من حقوق المواطن الأساسية وللمواطنين ممارسة هذا الحق في الحدود القانونية ولا يجوز للأجانب الحصول على المعلومات شرط المعاملة بالمثل"، ووفقاً لهذا القانون فإن حرية الإطلاع لا تعني أن تمكّن الهيئات أو المؤسسات العامة من طلب المعلومات فقط، بل يعني كذلك أن تنشر هذه الهيئات

⁸⁵¹ انظر المواد من (8-12) من قانون التدوير الوظيفي.

⁸⁵² " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية"، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 10/ديسمبر 1948.

⁸⁵³ المادة (3) من القانون.

د. أكرم صالح علي العجي

والمؤسسات وتعمم على نحو أوسع الوثائق ذات الأهمية الجدية للجمهور، على ألا يحد من كشفها إلا ضوابط منطقية مبنية على المصادر والقدرات، وهذا ما اشارت اليه المادة (11) من القانون⁸⁵⁴، كما حدد القانون بعض الاستثناءات التي قد تضر بالمصلحة العامة⁸⁵⁵، إضافة إلى ذلك فقد وضع القانون إجراءات وتسهيل الوصول إلى المعلومات والعقوبات المترتبة على حجب المعلومات واجبة الإطلاع وفقاً لأحكام هذا القانون. وعليه فإن هذا القانون يعد خطوة إيجابية في مجال الحقوق والحريات والكشف عن الفساد والحد منه في حالة إذا ما تم إنفاذه على أرض الواقع.

خلاصة القول نرى أن الجهود المبذولة اليمينية في الجانب التشريعي والقانوني للحد من ظاهرة الفساد تعد مرضية إلى حد كبير، غير أن المشكلة لا تتمثل في محدودية أو ضعف القوانين، بل في انفاذ القوانين. الأمر الذي يحتاج إلى بذل المزيد من الجهود في انفاذها. وبعبارة أخرى فإن وجود النصوص القانونية الجزائية لا تكفي بحد ذاتها للحد من الفساد، بل لا بد من وجود وسائل عملية (إجرائية) توقف كل اعتداء على المال العام يقع من جانب موظفي القطاع العام، أو من جانب أي شخص آخر، وبدون ذلك تصبح هذه النصوص حبراً على ورق ومجرد سلاح في يد السلطة تبرزه في وجه من تشاء وتغض الطرف عن من تشاء.

ثانياً: البنية المؤسسية لمكافحة الفساد

إن مفهوم البنية المؤسسية لأي عمل هو أن يكون هذا العمل عبارة عن منظومة متكاملة أو أجزاء مختلفة (إدارات وأقسام) تتفاعل مع بعضها البعض من أجل تحقيق أهداف موحدة بهذا العمل، وعلى الرغم من وجود أكثر من جهة، أو جزء يجب أن يتمتع كلاً منها بدرجة من الاستقلالية في تنفيذ الأعمال الخاصة بها وكأنه يعمل ككيان مستقل. وعلى مستوى الجهات الحكومية حسب هذا المفهوم، فإن كل جهة تضم تحت مظلتها عدداً من الإدارات أو الأقسام الداخلية التي تتكامل مع بعضها البعض من أجل تحقيق الأهداف المحددة للجهة الحكومية ككل.

⁸⁵⁴ مادة (11): يجب على الجهة وضع أدلة معلوماتية ونشر تقارير سنوية تتضمن على الأقل ما يلي:
أ- معلومات إدارية حول آلية عمل الجهة تتضمن الأهداف والأنشطة والبرامج والحسابات الختامية، والمعلومات المتعلقة بمجالات أنشطتها الرسمية ونتائج أدائها لواجباتها الدستورية والقانونية.
ب- تحديد الكيفية والأماكن التي يحصل المواطنون فيها على المعلومات ويقدمون إليها الطلبات ويطلعون على الوثائق ويستلمون ويستخرجون النسخ ويحصلون على القرارات.
ج- فهرس بكل أنواع المعلومات التي تلزم الجهة قانونياً بحفظها وصيانتها.
د- تقريراً حول طلبات الحصول على المعلومات التي تم تلقيها والتي تم تلبيتها والتي تم رفضها وأسباب الرفض وطلبات التظلم المقدمة ونتائجها والإجراءات المتعلقة بذلك، ومتوسط عدد الأيام التي تم خلالها الرد على طلبات المعلومات.

هـ- دليل بقوائم الموضوعات التي يجب أن تقوم الجهات بنشرها ومواعيد وطرق نشرها.

و- أي معلومات إضافية أخرى يرى المفوض ضرورة نشرها وفقاً لأغراض هذا القانون
⁸⁵⁵ انظر المادة (24) من القانون.

د. أكرم صالح علي العجي

من هذا المنطلق فإن إيجاد بنية مؤسسة لمكافحة الفساد تعد أهم العناصر الفعالة للحد من هذه الظاهرة، ولهذا فقد لجأت الحكومة اليمنية إلى إيجاد بنية مؤسسية خاصة بحماية الأموال العمومية ومكافحة الفساد.

إضافة إلى الدور البارز الذي يلعبه مجلس النواب في الرقابة على السلطة التنفيذية فقد بادرت الحكومة إلى إنشاء أجهزة مختصة ومعنية بمكافحة الفساد، كما عملت على إنشاء أجهزة أخرى كأجهزة مساعدة للأجهزة المختصة، وذلك محاولة منها في التصدي للظاهرة ومحاصرتها، وتجفيف منابعها والحد من آثارها.

1- الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد:

في إطار جهود الحكومة اليمنية لمكافحة الفساد فقد بادرت في إنشاء بعض الأجهزة أو المؤسسات المعنية بمكافحة الظاهرة وتتمثل هذه الأجهزة في الآتي:

1.1- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد:

تعد الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد أحدث الآليات التي تم تأسيسها في بلادنا في الثالث من يوليو 2007، في إطار جهود مكافحة الفساد بموجب القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، وهي هيئة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها استقلال مالي وإداري، تمارس مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية تامة⁸⁵⁶.

لقد انشأت أثر مصادقة مجلس النواب على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنفيذاً لنص المادة (5) من القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، وتشكل الهيئة من أحد عشر عضواً ممن تتوافر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة بناء على قائمة بثلاثين مرشحاً يقدمها مجلس الشورى إلى مجلس النواب شاملة لمختلف الفئات الاجتماعية، الشخصيات العامة، وقطاع المرأة، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني⁸⁵⁷.

وعلى ضوء ذلك يتم انتخاب أعضاء الهيئة من قبل أعضاء مجلس النواب بالاقتراع السري المباشر، ومدة أعضاء الهيئة خمس سنوات ولمرة واحدة فقط تبدأ من اليوم التالي لصدور قرار رئيس الجمهورية بتعيينهم، ويمنح عضو الهيئة درجة وزير وفقاً للمادة (9) من القانون نفسه.

ويتكون الهيكل التنظيمي للهيئة من:

رئيس الهيئة، ونائب رئيس الهيئة، وتسعة قطاعات هي: قطاع الذمة المالية قطاع وحدات المؤسسات المالية والاقتصادية قطاع الإعلام قطاع التعاون الدولي قطاع منظمات المجتمع المدني قطاع الرقابة والتفتيش الفني قطاع التحري والتحقيق والمتابعة القضائية قطاع وحدات الجهاز الإداري للدولة قطاع تطوير التشريعات والنظم.

⁸⁵⁶ انظر المواد (5-6) من القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد.

⁸⁵⁷ المادة (9) من قانون مكافحة الفساد.

د. أكرم صالح علي العجي

وبموجب المادة (8) تمتلك الهيئة جملة من الصلاحيات والمهام الواسعة التي تتكيف مع كافة المراحل التي تسلسل فيها جهود مكافحة الفساد ابتداء برسم السياسات وإعداد الاستراتيجيات، ومروراً بالمجالات الوظيفية المختلفة لتدبير مكافحة الفساد التي تتضمن التوعية والوقاية والمنع واستلام البلاغات والتحري والتحقيق والإحالة إلى القضاء، وتتمحور هذه المهام والاختصاصات في الآتي:

- 1- إعداد وتنفيذ السياسات العامة والهادفة لمكافحة الفساد.
- 2- وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وإعداد وتنفيذ الآليات والخطط والبرامج المنفذة لها.
- 3- اتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في التعريف بالفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته.
- 4- دراسة وتقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد لمعرفة مدى فعاليتها واقتراح مدى مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو انضمت إليها.
- 5- تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة.
- 6- تلقي إقرارات الذمة المالية.
- 7- التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء.
- 8- تمثيل الجمهورية في المؤتمرات والمحافل الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- 9- التنسيق والتعاون مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والعربية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الدولية الرامية إلى منع الفساد.
- 10- التنسيق مع كافة أجهزة الدولة في تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته.
- 11- التنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته.
- 12- جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.
- 13- اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لاسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 14- دراسة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والإطلاع على وضع اليمن فيها واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها.

د. أكرم صالح علي العجي

- 15- اتخاذ كافة 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 وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.
- 16- رفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.
- 17- إعداد مشروع موازنتها وإقرارها ليتم إدراجها رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة .
- 18- إعداد حسابها الختامي لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.
- 19- أي مهام واختصاصات أخرى تناط بها وفقاً للتشريعات النافذة.

1.2- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

أنشئ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بموجب القانون رقم (39) لسنة 1992، وقد حدد القانون أهداف الجهاز ووظائفه، ونطاق عمله في الفصل الثاني، في المواد (3-6)، واختصاصاته في الفصل الثالث في المواد (7-10)، ونظمت صلاحيات الجهاز ومباشرة اختصاصاته في المواد (11-13)، كما نظمت التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز في المواد (14-19)، وأفرد الفصل السابع لموضوع تشكيل الجهاز ونظام العاملين به، وتضمن الفصل الثامن أحكاماً ختامية.

يعتبر الجهاز هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية، تتبع رئيس الجمهورية⁸⁵⁸. ويهدف الجهاز إلى تحقيق عدة أهداف وفقاً لنص المادتين (4، 5) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومن هذه الأهداف:

- 1- تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، والتأكد من حسن إدارتها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية.
 - 2- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي.
 - 3- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
 - 4- الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية.
- ويمارس الجهاز اختصاصه وفقاً لنص المادة (6) من نفس القانون على الجهات التالية:
- أ - الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية.
 - ب - الوحدات الاقتصادية والمنشآت التابعة لأي منها.
 - ج- المجالس المحلية وتكويناتها.
 - د- الوحدات المعانة.

هـ - أي نشاط آخر أو جهة أخرى تخضعها القوانين النافذة أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

ويباشر الجهاز اختصاصاته طبقاً لما نصت عليه المواد (7-10) من قانون الجهاز المذكور عن طريق المراجعة والفحص والتفتيش والمعaine... الخ. وقضت الفقرة (8) من المادة

⁸⁵⁸ (3) المادة (3) من القانون رقم (39) لعام 1992.

د. أكرم صالح علي العجي

(11) من قانون الجهاز على أنه: لغرض إثبات ما يكتشف من مخالفات مالية وإدارية أو وقائع جنائية مضرة بالمصلحة العامة، يتمتع أعضاء الجهاز الذين يتم تحديدهم وفقاً للشروط والأوضاع التي تنظمها اللائحة التنفيذية لهذا القانون بصفة الضبطية القضائية⁸⁵⁹.

بناءً على ما سبق يتضح أن للجهاز الصلاحية التامة للقيام بجمع الاستدلالات حول المخالفات المالية والإدارية أو الوقائع الجنائية، كجرائم الاختلاس والاستيلاء على المال العام أو تسهيله للغير، وله تحديد الموظفين المسؤولين عن المخالفات المكتشفة بالجهات الخاضعة للرقابة، وتحديد نطاق هذه المسؤولية على ضوء ما يتبين له من خلال كشف المخالفات ومن خلال التحقيقات الأولية التي يجريها في هذا الشأن، وطبيعة الاختصاصات التي يمارسها الموظف، ويكون للجهاز علاوة على الرقابة اللاحقة⁸⁶⁰ حق القيام بالرقابة المصاحبة⁸⁶¹ أو المسبقة⁸⁶² بقرار من رئيس الجهاز⁸⁶³.

يعد الجهاز تقريراً سنوياً لنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة والمستقلة، ويرفع ذلك التقرير إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ومجلس الوزراء، ويرسل نسخاً منه إلى الجهات المختصة والمعنية في الدولة، كما يعد الجهاز تقارير دورية منتظمة، وأية تقارير أو بيانات تُطلب منه من قبل رئيس الجمهورية⁸⁶⁴. ويشير بحثنا هذا إلى أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة قد كشف عن أرقام كبيرة بلغت مليارات

⁸⁵⁹ (تقرير الضبطية القضائية للجهاز يأتي في إطار توفير السلطات اللازمة له والمناسبة من أجل الحصول على المعلومات التي تتصل بعمله من الأشخاص والوحدات التي لديها مثل هذه المعلومات وهو أمر تقره الفقرة رقم (70) من قواعد الرقابة المالية الصادرة الأتوساي . للمزيد من التفاصيل أنظر : أكرم العجي ، الرقابة المالية العليا وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص 146.

⁸⁶⁰ (عرف العض الرقابة اللاحقة بانها " الرقابة التي تقع على العمال بعد فراغهم من العمل والتأكد من أن الإيرادات والنفقات تم تحصيلها وإنفاقها وفقاً للقواعد الشرعية، وفحص المعاملات الحسابية والمالية في الفترة اللاحقة لإتمام عملية التنفيذ، وكشف المخالفات المالية التي ارتكبها العمال في جباية المال العام وإنفاقه ومحاسبتهم باتخاذ الإجراءات المناسبة بحقهم" ، بسام عوض عباصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، داري الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010م، ص140. فيما يرى الباحث أن "الرقابة اللاحقة هي الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة الخارجية بعد تنفيذ الأنشطة واتخاذ القرارات وإنجاز العمليات المالية كصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وكل ما يتعلق بحسابات الوزارات والأجهزة الحكومية وحسابات الموازنة العامة بهدف كشف الأخطاء ومعالجتها"

⁸⁶¹ (الرقابة المصاحبة هي "الرقابة التي تكون مصاحبة للتنفيذ ومزامنة له"، طارق الساطي، الرقابة المالية الخارجية العليا، محاضرات أقيمت على الدارسين في الدورة التدريبية التي أقامها ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة سنة 1981-1982، ص53.

⁸⁶² (الرقابة السابقة هي "الرقابة التي تتم على تصرف ما قبل اتخاذه أو اصداره أو إبرامه أو تنفيذه"، طارق الساطي، مرجع سابق، ص34.

⁸⁶³ (المادة (11) الفقرة (18، 17) من قانون الجهاز .

⁸⁶⁴ (للمزيد من التفاصيل عن انواع التقارير التي يعدها الجهاز انظر الفصل الثاني من القسم الأول من هذه الدراسة، ص 161.

د. أكرم صالح علي العجي

الريالات وملايين الدولارات وغيرها من العملات أهدرت بسبب ممارسات الفاسدين في مختلف قطاعات الدولة.

2- شركاء الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد :

تزرخ المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد في اليمن بجملة من المؤسسات التي تعد شريكاً أساسياً للأجهزة الرئيسية المكلفة بمكافحة الفساد وحماية الأموال العمومية، وتتمارس هذه المؤسسات العديد من الصلاحيات في المجالات الوظيفية الثلاثة المنع وإنفاذ القانون والتوعية. وبعض هذه المؤسسات تمارس أنشطتها في سياق وظيفي واحد فقط مثل إنفاذ القانون، في حين تمارس بعض المؤسسات أنشطتها في سياق وظيفتين مثل منع ممارسة الفساد وإنفاذ القانون في آن واحد. وتتمثل هذه الأجهزة في الآتي:

2.1- الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات:

أُنشئت الهيئة بموجب القانون رقم (23) لسنة 2007 م بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، وتتكون الهيئة من رئيس وستة أعضاء وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لإشراف رئيس الجمهورية⁸⁶⁵، وتسعى الهيئة لتحقيق الأهداف المحددة في القانون المشار إليه والمتمثلة في⁸⁶⁶:

1- حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات.

2- العدالة والمساواة بين المتنافسين في أعمال المناقصات والمزايدات.

3- النزاهة والشفافية وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن.

4- الإشراف والرقابة على أعمال وإجراءات المناقصات والمزايدات والمخازن وذلك لضمان سلامتها وللحفاظ على المال العام والمصلحة العامة. وتتولى الهيئة وفقاً لنص المادة (46) من قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية العديد من المهام والاختصاصات، وتنفيذاً للفقرة (و،ح) من المادة المشار إليها آنفاً فللهيئة إحالة المخالفات أو الخروقات المتعلقة بالمزايدات أو المناقصات، التي قد ترتكب من أي جهة من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون بعد جمع الاستدلالات إلى النيابة العامة، وإبلاغ الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بذلك.

2.2- اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات:

أُنشئت اللجنة تنفيذاً للقانون رقم (23) لسنة 2007 م بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، وتتمتع اللجنة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتتبع مجلس الوزراء⁸⁶⁷، وتتكون من رئيس وأربعة أعضاء، وتكون مدة العضوية فيها أربع

⁸⁶⁵ المادة (42/أ) من قانون المناقصات والمزايدات.

⁸⁶⁶ المادة (32/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 2009.

⁸⁶⁷ المادة (55) من قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية.

د. أكرم صالح علي العجي

سنوات⁸⁶⁸. وتتولى اللجنة طبقاً لنص المادة(57) من القانون المشار إليه آنفاً العديد من المهام والاختصاصات وتتمثل أهم هذه المهام والاختصاصات ذات الصلة بمكافحة الفساد في الآتي:

- 1- إقرار وثائق المناقصات والمزايدات بعد التحقق من كفاية المواصفات الفنية وسلامتها وإصدار الموافقة عليها قبل طرحها للمتقاضين أو المتزايدين.
- 2- تكليف من يمثلها لحضور أعمال لجان فتح مظاريف المناقصات والمزايدات.
- 3- دراسة ومراجعة نتائج أعمال التحليل والتقييم من مختلف النواحي الفنية والمالية والقانونية والتوصيات المرفوعة إليها بعد إجراء المناقصة أو المزايدة.
- 4- دراسة ومناقشة التقارير الفنية التي يتم رفعها من قبل لجنتها الفنية عن نتائج دراستها ومراجعتها للمواضيع المحالة إليها للدراسة واتخاذ القرارات المناسبة لكل موضوع على حدة.

5- استكمال إجراءات البت في المناقصات والمزايدات وإقرار الصيغة النهائية للعقد.

2.3- اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال:

أنشئت اللجنة طبقاً لنص المادة (26 / أ) من القانون رقم (1) لسنة 2010 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتتكون من ممثل واحد من الجهات التالية بناءً على ترشيحها:

- 1-وزارة المالية رئيساً للجنة.
- 2- البنك المركزي نائباً للرئيس.
- 3- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عضواً.
- 4- جهاز الأمن القومي عضواً.
- 5 - وزارة العدل عضواً.
- 6 - وزارة الداخلية عضواً.
- 7 - وزارة الخارجية عضواً.
- 8 - وزارة الصناعة والتجارة عضواً.
- 9 - وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل عضواً.
- 10- جمعية البنوك عضواً.
- 11 - الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية عضواً.
- 12 - الهيئة العامة للاستثمار عضواً.

وتتولى اللجنة طبقاً لنص المادة (27) من القانون المشار إليه آنفاً ممارسة عدد من الاختصاصات منها:

- اقتراح السياسات الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها.
- إعداد الأنظمة والإجراءات الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

⁸⁶⁸ (المادة (56) من نفس القانون.

د. أكرم صالح علي العجي

• تسويق وتسهيل تبادل المعلومات عن عملية غسل الأموال وتمويل الإرهاب بين الجهات الممثلة في اللجنة ووحدة جمع المعلومات المالية بالبنك المركزي.

• تزويد الوحدة بما يتوفر لديها من معلومات عن عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

2.4- وحدة جمع المعلومات المالية في البنك المركزي اليمني:

أُنشئت الوحدة طبقاً لنص المادة (30/أ) من القانون رقم (1) لسنة 2010 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، لتقوم بضبط القضايا المتأتية من جرائم الفساد، وتمتع الوحدة بالاستقلالية، وتشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على عرض محافظ البنك المركزي، وتختص الوحدة بعدة مهام منها:

1- تلقي وتحليل الإخطارات الواردة من المؤسسات المالية وغير المالية والجهات الرقابية والأشرافية عن العمليات التي يشتهب في أنها تتضمن غسل أموال أو تمويل إرهاب وإحالة هذه الإخطارات للجهات المعنية للتصرف فيها عند الاقتضاء وتُشئ الوحدة قاعدة بيانات لما يتوفر لديها من معلومات وإتاحة هذه المعلومات للنيابة العامة، وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.

2- إحالة الإخطارات - عند ما تتوفر للوحدة مؤشرات جديّة عن وجود شبهة غسل أموال أو تمويل إرهاب مشفوعة بالاستدلالات اللازمة بشأنها - إلى النيابة العامة⁸⁶⁹.

2.5- إدارة حماية الأموال العامة بوزارة الداخلية:

أُنشئت الإدارة بموجب قرار وزير الداخلية رقم (189) لسنة 1998 م بشأن اللائحة التنظيمية للإدارة العامة للبحث الجنائي وتتولى الإدارة المهام التالية:

1- العمل على مكافحة الجرائم المرتكبة على الأموال العامة بكافة صورها وأشكالها.

2- تلقي الشكاوى والبلاغات عن الجرائم المتعلقة بالمال العام والاقتصاد الوطني.

3- متابعة مرتكبي الجرائم الماسة بالثقة العامة.

4- جمع المعلومات عن مرتكبي هذه الجرائم وإثباتها في محاضر جمع الاستدلالات.

5- استيفاء كافة الإجراءات القانونية المتعلقة بهذه الجرائم.

وتلحق إدارة حماية الأموال العامة بالإدارة العامة للمباحث الجنائية بوزارة الداخلية وبالنظر إلى إحصائيات هذه الإدارة، فإن عملها يبدو محدوداً ولا يرقى للمستوى المنشود، علاوة على أنها غير مفعلة في كثير من إدارات البحث الجنائي في الجمهورية سوى قسم حماية الأموال العامة في مباحث العاصمة الذي تم تفعيله بشكل جزئي، مما يستدعي إعادة النظر في عملها، وبسط نفوذها لتواكب المستجدات خصوصاً بعد صدور قانون مكافحة الفساد لعام 2006 ، الذي ألقى على هذه الإدارة وغيرها عبئاً كبيراً في مكافحة الفساد.

2.6- نيابة الأموال العامة:

⁸⁶⁹ (المادة (31) الفقرة (أ، ج)

د. أكرم صالح علي العجي

نشأت أول نيابة مختصة في الجمهورية اليمنية لحماية الأموال العامة بقرار النائب العام رقم (158) لسنة 1992، بإنشاء نيابة الأموال العامة، حيث نص القرار على أن «تشأ بمكتب النائب العام نيابة نوعية متخصصة تسمى نيابة الأموال العامة، تتبع النائب العام ويشمل اختصاصها جميع أنحاء الجمهورية اليمنية»⁸⁷⁰ ونصت المادة (4) على اختصاصات نيابة الأموال العامة بقولها «تختص نيابة الأموال العامة بالتحقيق والتصرف ورفع الدعوى ومباشرتها أمام المحاكم المختصة، طبقاً للقوانين النافذة في مكافحة الجرائم الواقعة على المال العام، وكذا الجرائم الماسة بمقتضيات الوظيفة العامة والثقة العامة والجرائم المرتبطة بأي منها ارتباطاً لا يقبل التجزئة». وبعد ذلك صدر قرار النائب العام رقم (240) لسنة 2001 م بتعديل القرار رقم (158) لسنة 1992 وإنشاء نيابات أموال عامة وتحديد اختصاصاتها في ست محافظات هي: "أمانة العاصمة، عدن، تعز، الحديدة، حضرموت، إب". ثم بعد ذلك صدر قرار النائب العام رقم (22) لسنة 2010 بإعادة تنظيم نيابات الأموال العامة وتحديد اختصاصاتها الذي جاء منسجماً مع قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006 وقد نص القرار رقم (22) لسنة 2010 في مادته الأولى على الآتي:

تختص نيابة الأموال العامة بالتحقيق والتصرف ورفع الدعوى ومباشرتها أمام المحاكم في الجرائم التالية:

- 1- كافة الجرائم الماسة بالمال العام وما في حكمه والجرائم الواقعة على أراضي وعقارات الدولة وأموال الأوقاف.
 - 2- جرائم التهريب الضريبي والجمركي.
 - 3- الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.
 - 4- جرائم التزيف وترويج العملات.
 - 5- الجرائم المرتبطة بالجرائم المنصوص عليها في البنود السابقة ارتباطاً لا يقبل التجزئة. كما صدر قرار النائب العام رقم (49) لسنة 2010 م بإنشاء نيابة ابتدائية ثانية للأموال العامة بأمانة العاصمة صنعاء، تختص هذه النيابة بالتحقيق والتصرف ومباشرة الدعوى الجزائية في القضايا المحالة من الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
- ومن خلال نصوص المواد السالف ذكرها في قرارات النائب العام يلاحظ أن النيابة العامة مختصة بالنظر في جرائم الفساد كجرائم الرشوة وما يلحق بها أو يأخذ حكمها، والاختلاس، والاستيلاء، والتلاعب والغش في تحصيل الإيرادات الحكومية، والتربح من أعمال الوظيفة وغيرها.

2.7- محاكم الأموال العامة:

أنشئت محاكم الأموال العامة الابتدائية النوعية المتخصصة بأمانة العاصمة، ومحافظات : صنعاء عدن تعز حضرموت الحديدة، بموجب قرار رئيس الجمهورية رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 1996 الذي حدد اختصاص المحاكم المذكورة بالتفصيل في كافة

⁸⁷⁰ (المادة (1) من القرار الوزاري رقم (158) لسنة 1992 بشأن نيابة الأموال العامة.

د. أكرم صالح علي العجي

القضايا المتعلقة بالمال العام أو ما في حكمه والقضايا المتعلقة بالجمارك والضرائب وبعض الجرائم الأخرى وفقاً لنص المادة (2) من القرار المذكور آنفاً، وقد تم تعديل القرار رقم (3) السابق ذكره بالقرار الجمهوري رقم (32) لسنة 2001 الذي تضمن إلغاء محكمة الأموال العامة بمحافظة صنعاء، كما حدد نطاق دائرة الاختصاص لمحاكم الأموال العامة في المحافظات المنشأة فيها خلافاً لما كان عليه الحال بموجب القرار السابق رقم (3) حيث كان نطاق اختصاص محاكم الأموال العامة الست يشمل جميع محافظات الجمهورية، بحيث يمتد اختصاص محكمة الأموال العامة في مقر المحافظة إلى تلك المحافظات والمديريات التي لا تتواجد بها محاكم أموال عامة متخصصة، وبموجب تعديل القرار الجمهوري رقم (32) أصبح النظر في قضايا الأموال العامة في المحافظات والمديريات التي لا يوجد بها محاكم أموال عامة من اختصاص المحاكم الابتدائية ذات الولاية العامة (غير المتخصصة).

وفي جانب الإصلاحات القضائية: فإن اليمن تسعى إلى إسناد مؤسساتها الديمقراطية الصاعدة وتحسين حكمها عبر تقوية حكم القانون وتوسيع استقلالية القضاء. وعلاوة على ذلك، تتطلب الطبيعة المتعددة الوجوه الواسعة الانتشار للفساد سلطة قضائية متكاملة ومستقلة للتحري ومحاكمة الأنشطة الإجرامية المختلفة، وفي هذا المجال حققت بلادنا العديد من الإصلاحات أهمها⁸⁷¹:

1. تعديل المادة (104) من قانون السلطة القضائية لسنة 1991، واستبدال صفة رئيس الجمهورية كرئيس لمجلس القضاء الأعلى.
 2. إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى: تمت إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى ليصبح برئاسة رئيس مجلس القضاء الأعلى، وبالتالي تم تعزيز الاستقلال القضائي، وكسبت الإصلاحات في السلطة القضائية بالجمهورية اليمنية زخماً كبيراً.
- لكن بالرغم من تلك الإصلاحات التي تمت في السلطة القضائية، إلا أن هناك تدخلات كبيرة من جانب السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، وهذا ما تم الإشارة إليه سابقاً.

تلك هي أبرز السياسات الحكومية التي اتخذتها اليمن في الجانب التشريعي والمؤسسي، والتي يظهر فيها اتجاه المشرع إلى محاولة محاصرة ظاهرة الفساد في القطاعات الحكومية والقطاع الخاص. إضافة إلى ذلك فقد بادرت بلادنا إلى وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وذلك عبر الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. ومن خلال ذلك يُثار التساؤل التالي: ما هي سمات هذه الاستراتيجية وما هي معوقات تنفيذها؟ وكيف يمكن التغلب على هذه المعوقات؟ وهذا ما سيتم الإجابة عليه في الصفحات القادمة.

المطلب الثاني: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومعوقات مكافحة

(871) عبدالحكيم الشرجبي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن (نحو بلورة لروية المانحين)، جامعة صنعاء، تاريخ النشر غير مذكور، ص 7.

د. أكرم صالح علي العجي

مثل الفساد همماً عانت منه البشرية في مختلف أزمنتها، ولم يسلم منه أي مجتمع قديماً أو حديثاً، و سواء كان هذا المجتمع في إطاره الديني النقي أم مبتعداً عن سمات التدين، أو حتى المجتمعات البدائية، و سواء كانت الدولة متقدمة أم ما زالت ضمن الدول النامية. وإدراكاً من اليمن بخطورة هذه الظاهرة بادرت إلى بذل العديد من الجهود للحد منها، وتأتي على رأس هذه الجهود الأجندة الوطنية للإصلاحات لإدراكها بأن نقطة الانطلاق الرئيسية لتحقيق التنمية الشاملة لن يتأتى إلا من خلال تطويق الفساد وتجفيف منابعه. وفي هذا السياق تبلورت لدى القيادة السياسية إرادة هادفة إلى مكافحة الفساد فبدأت سلسلة الإصلاحات الوطنية ببرنامج الإصلاح الشامل في مارس 1995، ومروراً بإعداد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2003-2005، التي تضمنت جملة من المؤشرات ذات الصلة بجهود مكافحة الفساد، ومن ثم تم إصدار القانون رقم (30) لسنة 2006، بشأن قانون الذمة المالية و إصدار القانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد، وبموجبه تم انشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وتنفيذاً لهذا القانون قامت الهيئة بإعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014، والتي تتألف من خمسة أقسام تناولت موضوع الفساد على النحو الآتي:

- القسم الأول تحديد ماهية الفساد في اليمن وتشخيص اسبابه ونطاقه وتداعياته والتصنيف العالمي له.

- القسم الثاني الأطراف الرئيسية للمنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد.

- القسم الثالث تحليل الإطار المفاهيمي والمنهجي للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

- القسم الرابع ركز على اتجاهات العمل الرئيسية انسجاماً مع طبيعة الوظائف التي تتطلبها عليها جهود مكافحة الفساد.

- القسم الخامس ركز على طبيعة الأدوار التنفيذية لأطراف المنظومة الوطنية انسجاماً مع وظائف التي تتطلبها عليها جهود مكافحة الفساد. وانتهت الاستراتيجية بجملة من الملاحظات الختامية ذات الصلة الوثيقة بتنفيذ مضامينها.

ولقد تضمن الملحق الخاص بالاستراتيجية خطة العمل التنفيذية المؤسسة على الرؤية الاستراتيجية لجهود مكافحة الفساد انسجاماً مع قاعدة الاولويات التي ينبغي ان تحظى بالاهتمام، والبرنامج الزمني للتنفيذ، وبرنامج العمل الرئيسية المبنية على طبيعة الادوار المختلفة التي ينبغي ان تؤديها عناصر المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد، ومؤشرات قياس تنفيذ برامج الخطة ومستوى الأداء.

أولاً: سمات ومكونات الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

يأتي في مقدمة أهداف هذه الإستراتيجية تحقيق النزاهة، ومكافحة الفساد بشتى صوره ومظاهره وتحصين المجتمع اليمني ضد الفساد، ويأتي ذلك من خلال عدة وسائل أهمها تعزيز الشراكة بين الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، والارتقاء بأدائها نحو تحقيق الأهداف المنشودة، وبذل الجهود الحثيثة لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتقويمها ومراقبتها، ووضع برامج وآليات تطبيقها، وحث الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد على القيام بممارسة مهامها و اختصاصاتها وتطبيق الأنظمة المتعلقة بذلك وتقليص الإجراءات وتسهيلها،

د. أكرم صالح علي العجي

والعمل بمبدأ المساءلة لكل مسؤول مهما كان موقعه وفقاً للأنظمة والقوانين النافذة ، وتعزيز آليات الرقابة التشريعية والرقابة القضائية (تطبيق دولة القانون) ، والتعاون مع المنظمات الدولية من خلال تبادل الاستشارات والخبرات، وتكوين الأطر، والقيام بالعديد من حملات التوعية بمخاطر الفساد، وتعزيز الشراكة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من خلال اشراكها الفاعل في برامج التوعية بمخاطر هذه الظاهرة .

1- سمات وأهداف الاستراتيجية:

تتمثل أبرز سمات وأهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الآتي:

1- تشكل قيم الدين الاسلامي الحنيف أساساً متيناً لهذه الاستراتيجية، فالإسلام هو الدين الرسمي للدولة حيث نص الدستور على أن " الشريعة الاسلامية مصدر جميع التشريعات "872 ، وهذه المادة تدل على أن كافة الاستراتيجيات بما فيها استراتيجية مكافحة الفساد تأتي منسجمة مع تعاليم الدين الاسلامي وقيمه النبيلة.

ولا شك أن عقيدتنا الإسلامية من أهم المنطلقات التي نستطيع بها حماية النزاهة في المجتمع والأجهزة الحكومية، وتقضي من خلالها على كافة اشكال الفساد. ومكافحته والتصدي له بكل اشكاله، وتكتسب بعداً دينياً ومبدأً ثابتاً في الشريعة الاسلامية، ويزخر القرآن الكريم بالعديد من الآيات التي تنهى عن الفساد كما قال سبحانه وتعالى " ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها"873 وتحث على مكافحته كما أشارت إليها الآية الكريمة، في قوله سبحانه وتعالى " وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان..... "874 ، ناهيك عن الكثير من الأحاديث النبوية التي تصب في هذا الاتجاه. ولذا فإن تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد ببعده الديني تعد ركناً أصيلاً في هذه الاستراتيجية، لاسيما وأن سوء استغلال الوظيفة والانحراف بها عن مسارها المرسوم تعد جريمة تستوجب العقاب في الدنيا والاخرة.

2- تحديدها لأسباب استثناء ظاهرة الفساد، وذلك من خلال دراستها لوضع اليمن في تقارير المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الفساد، وتحليلها للبنية التشريعية والمؤسسية والاقتصادية للقطاع الحكومي اليمني.

3- تشخيصها للآثار الناجمة عن تفضي هذه الظاهرة في اليمن.

4- تحديدها لكل الادوار التنفيذية لأطراف المنظومة الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، حيث حددت هذه الاستراتيجية طبع دور كل اجهزة مكافحة الفساد انسجاماً مع الوظائف الأساسية لكل طرف من أطراف هذه المنظومة وبما يتوافق مع مهامها.

5- جاءت بتوافر رغبة سياسية داعمة لمكافحة الفساد.

872 (المادة (3) من الدستور اليمني.

873 (سورة الاعراف الآية (54).

874 (سورة المائدة الآية (2).

د. أكرم صالح علي العجي

- 6- أكدت الإستراتيجية الوطنية على ضرورة تضافر الجهود بين مكونات منظومة مكافحة الفساد ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وذلك لتحقيق الهدف الرئيس وهو حماية النزاهة في المجتمع اليمني ومكافحة الفساد فيه.
 - 7- أكدت الاستراتيجية على تعزيز التعاون العربي والإقليمي والدولي لحماية النزاهة ومكافحة الفساد
 - 8- تبنيت أهداف الإستراتيجية من الأهداف المحورية التي ينشدها قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006، والتي تتلخص في الآتي⁸⁷⁵:
 - منع الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة عن ممارسته.
 - إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد.
 - تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة والتمسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية.
 - تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد، ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه.
 - تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد.
- كما تشكل أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁸⁷⁶ إطاراً عاماً ينبثق من الأهداف الرئيسية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي تتمثل في الآتي⁸⁷⁷:
- أولاً: صياغة منظومة قانونية فاعلة، وتطوير آليات إدارية ومؤسسية واضحة لتعزيز المساءلة والوقاية من الفساد ومنع ممارسته.
- ثانياً: وضع إجراءات واضحة ودقيقة لتحديد قضايا الفساد والتحقيق بشأنها وتعقب مرتكبيها.
- ثالثاً: خلق بيئة مجتمعية تناصر قيم النزاهة والشفافية، وتحض على المساءلة والمحاسبة، وتناهض أي ثقافة متسامحة مع الفساد.
- رابعاً: بناء قدرات المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد.

⁸⁷⁵ المادة (3) من قانون مكافحة الفساد.

⁸⁷⁶ تتمثل أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حسب ما حددتها المادة (1) في الآتي:

- 1- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.
 - 2- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
 - 3- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة
- ⁸⁷⁷ (الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 28-29.

د. أكرم صالح علي العجي

خامساً: تحقيق التناغم في أداء أطراف المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد، وتنسيق ادوارها في جهود مكافحة الفساد.

2- مكونات الإستراتيجية:

تلبية لمتطلبات تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فقد حددت الاستراتيجية ثلاث مكونات رئيسية لتحقيق وظائفها الرئيسية الثلاث المتمثلة في الوقاية والمنع، وإنفاذ القانون، والتوعية والتثقيف، فضلاً عن مكون رابع مساند للمكونات الوظيفية الثلاثة السابقة، وهو مكون بناء القدرات. وقد حددت الفترة الزمنية لها بأربع سنوات ابتداءً من 2010 وحتى 2014، ولإيضاح مكوناتها سنتناولها كما يلي:

المكون الأول: مكون الوقاية من الفساد ومنع ممارسته

يعد مكون الوقاية من الفساد ومنع ممارسته نقطة الانطلاق الرئيسة التي انطلقت منها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، إذ أن هذا المكون ينصرف إلى معالجة جزء من الاختلالات الإدارية والمؤسسية التي تخلق بكل المقاييس بيئة مواتية لنمو الفرص التي تمكن الفساد من الانتشار والتوسع على المستويين الرأسي والأفقي.

وقد ركزت الاستراتيجية من خلال هذا المكون على الاتجاهات الرئيسة والإصلاحات الضرورية ومجالات العمل الأساسية لجهود مكافحة الفساد في مجال الوقاية، ومنع ممارسة السلوكيات الفاسدة تحقيقاً لهدف استراتيجي واضح المعالم ينصرف إلى صياغة منظومة قانونية، وتطوير آليات إدارية ومؤسسية واضحة لتعزيز المساءلة والوقاية من الفساد ومنع ممارسته. وذلك من خلال مراجعة الإطار القانوني لمكافحة الفساد والوقوف على أوجه القصور فيها ومعالجتها، والسعي لإصلاح قانون السلطة القضائية بما يعزز من استقلالية القضاء، إضافة إلى ذلك اقتراح التشريعات التي تفتقر إليها المنظومة القانونية، والتي يأتي في مقدمتها قانون الحق في الوصول إلى المعلومة، قانون حماية المبلغين عن الفساد وغيرها من القوانين التي تحتاجها منظومة مكافحة الفساد.

وفي جانب السياسات التنظيمية والتوظيف فقد هدفت الاستراتيجية من خلال هذا المكون إلى تبسيط الإجراءات الإدارية والتوعية بها ونشرها، وإعداد مدونات السلوك الوظيفي، وإلزام الجهات المختلفة في الجهاز الإداري للدولة ومؤسسات القطاع الخاص بإعداد خططها الداخلية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. إضافة إلى اعتماد التنافس لتولي الوظيفة العامة بناءً على معيار الكفاءة.

إما في جانب السياسات الرقابية والمالية فقد ركزت الاستراتيجية في الجانب الرقابي على ضرورة إحكام الرقابة على المناقصات، باعتبارها المصدر الرئيس لتعزيز الفساد، من خلال إلزام الجهات المختلفة بالشفافية عند إبرام عقود الصفقات، والبيع والشراء، ومنح الجمهور ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام حق الإطلاع على عقود ووثائق هذه الصفقات. وتتصرف الاستراتيجية في جانب السياسات المالية إلى تعزيز الشفافية بشأن قواعد إعداد الموازنة العامة، وإلغاء قواعد الموازنات الخاصة، وتعزيز الشفافية في متابعة تدفق

د. أكرم صالح علي العجي

الإيرادات الاستخراجية، وإعادة النظر في المستوى العام للأجور، وتحسين المرتبات في سلم الأجور لا سيما للعاملين في المراتب الدنيا⁸⁷⁸.

المكون الثاني: إنفاذ القانون والمتابعة القضائية

يتناول هذا المكون البعد الوظيفي الثاني من أبعاد مكافحة الفساد، إذ يركز على مفردات مكون إنفاذ القانون والملاحقة القضائية، أي ينصرف إلى جهود مكافحة الفساد من الناحية الاجرائية بالنسبة لممارسات الفساد التي تمت من الناحية الفعلية، أو التي يدور شك بشأن إمكانية حدوثها. وتسعى الاستراتيجية من خلال هذا المكون إلى تحقيق هدف استراتيجي يتمثل في صياغة منظومة قانونية فاعلة، واجراءات واضحة ودقيقة لتحديد قضايا الفساد، والتحقيق بشأنها وتعقب مرتكبيها. وبنفس آلية المعالجة التي تمت في المكون السابق، فإن تحقيق هذا الهدف الاستراتيجي يمكن أن يتم من خلال تبني مجموعة من السياسات ذات الصلة بإنفاذ القانون، مثل تأسيس تدابير فاعلة بشأن الإبلاغ عن قضايا الفساد وتبادل المعلومات بالفحص والتدقيق وتطوير آليات التحري والاستدلال وجمع المعلومات بشأن قضايا الفساد، وتطوير آليات التحقيق وتقنياته وتنسيق سياسات الملاحقة القضائية في مراحلها المختلفة⁸⁷⁹.

المكون الثالث: رفع مستوى الوعي والتعليم والتثقيف والمشاركة المجتمعية

يهتم هذا المكون بالأبعاد القيمية والثقافية والمشاركة المجتمعية من خلال هدف استراتيجي مفاده خلق بيئة مشاركة، تتأصل قيم النزاهة والشفافية، وتحض على المساءلة والمحاسبة، وتناهض أي ثقافة متسامحة مع الفساد.

وهذا الهدف الاستراتيجي يمكن تحقيقه من خلال خلق شراكة حقيقية مع المجتمع عن طريق بناء تحالف وطني يتم فيه تجنيد السواد الأعظم من الناشطين في المجتمع ومنظمات المجتمع المدني والأكاديميين والمعلمين ورجال الأعمال والشخصيات الاجتماعية... الخ لدعم جهود مكافحة الفساد وتنفيذ مضامين هذه الاستراتيجية. إضافة إلى تنشئة الجيل الجديد على مفاهيم القيم والنزاهة والأمانة ومحاربة الفساد من خلال إدماج مفاهيم مكافحة الفساد في مناهج التعليم الاساسي والثانوي والجامعي، وتنشيط الدور الاعلامي لوسائل الاعلام الجماهيري للمشاركة الفاعلة في رفع مستوى الوعي لدى المواطنين بقضايا الفساد، والكشف المستمر عن هذه القضايا وعن المتورطين فيها. والمساهمة في خلق بيئة طاردة للفساد من خلال اشاعة قيم النزاهة والأمانة عبر البرامج الحوارية والحملات التوعوية⁸⁸⁰.

المكون الرابع: بناء القدرات

يركز هذا المكون على سياسات بناء القدرات في مجال الوقاية والمنع، وسياسات بناء القدرات في مجال إنفاذ القانون، وسياسات بناء القدرات في مجال التوعية والتثقيف

⁸⁷⁸ (للمزيد من الإيضاح عن مكون الوقاية من الفساد ومنع ممارسته راجع: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 31-36.

⁸⁷⁹ (للمزيد من التفاصيل أنظر نفس المرجع، ص 38-41.

⁸⁸⁰ (للمزيد من التفاصيل أنظر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 42-45.

د. أكرم صالح علي العجي

والمشاركة المجتمعية، وتسعى الاستراتيجية من خلال هذا المكون إلى تحقيق هدف استراتيجي يتمثل في بناء قدرات المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد، وذلك عن طريق الآتي:

- استكمال تأسيس البنية التحتية ومتطلبات بناء القدرات في مجال الوقاية والمنع.
- تعزيز القدرات البشرية والفنية للأجهزة العاملة في مجال الوقاية من الفساد ومنع ممارسته.
- تعزيز قدرات الهيئة الوطنية وبقية أركان المنظومة العاملة في مجال إنفاذ القانون.
- تعزيز قدرات الأطر الرسمية والمجتمعية العاملة في مجال التوعية والتثقيف والمشاركة المجتمعية⁸⁸¹.

على الرغم من السمات التي امتازت بها الاستراتيجية الوطنية، وعلى مشروعية الأهداف التي انطلقت منها، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في محاولة الحد من الظاهرة، انطلاقاً من تلك الاستراتيجية بمكوناتها الأربعة لتحقيق وظائفها المشمولة، إلا أن ما حققته الهيئة في الحد من الظاهرة يعد يسيراً، مقارنة بحجم الفساد المهول اثناء فترة تنفيذ الاستراتيجية وبعدها، وهذا يرجع من وجهة نظري إلى العديد من الأسباب المتداخلة، منها حداثة تجربة الهيئة الوطنية في مجال مكافحة الفساد، و صعوبة الفترة التي انطلقت فيها لتنفيذ الاستراتيجية - 2010-2014- والتي تعد من أسوأ المراحل في تاريخ اليمن، حيث وقد شهدت اليمن العديد من الصراعات المسلحة وانعدام للاستقرار السياسي والأمني، نتيجة لموجة التغيير — الربيع العربي- التي شهدتها عدة بلدان عربية ومنها بلدانا، والتي انعكست اثارها على تفشي الفساد وتعطيل الحياة، مما افقد الهيئة القدرة على تحقيق ما وضعته في استراتيجيتها واثبتت عدم فاعليتها.

بناءً على ما سبق نرى أن هناك جهود كبيرة جدية وهادفة بذلت من أجل مكافحة الفساد والتصدي له من قبل السلطات العامة، إلا أن ذلك لا ينفي عنها جملة من السلبيات التي تكتنف أي عمل أو محاولة إصلاحية كانت فكونها جهداً بشرياً يقتضي ذلك وجود الخطأ والزلل وتعدد الهفوات والثغرات التي تسمح بعرقلتها والتحايل عليها، ضف إلى ذلك جملة من العقبات والمعوقات التي تعترض جهود مكافحة، وتحول دون تأثيرها بالشكل المرغوب فيه.

ثانياً: معوقات مكافحة الفساد

على الرغم من إجماع البشرية على قبح الفساد وسوئه، إلا أن كثير من الدول تفاوتت فيما بينها حول طرق مواجهته ومحاربهته. لذلك يمكن القول أن الفساد ظاهرة عالمية لأنها لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية بعينها، ومع ذلك فقد ثبت بالدليل القاطع ان حجم ظاهرة الفساد آخذاً في التفاقم الى درجة اصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالجمود وربما بالانهيار، الأمر الذي دفع العديد من الدول والحكومات إلى القيام ببعض الإصلاحات أو وضع استراتيجيات لمكافحة الفساد والحد من مظاهره.

⁸⁸¹ (نفس المرجع، ص 46-49.

د. أكرم صالح علي العجي

ولا شك أن الإستراتيجيات الناجحة للإصلاح، ومكافحة الفساد تتباين وتختلف باختلاف الظروف والعوامل المنتجة للفساد، سياسية كانت أم اقتصادية. لكن غالباً ما يقف امام جهود أو استراتيجيات مكافحة الفساد العديد من الصعوبات أو المعوقات التي تحد من فاعليتها ومردوديتها. ويشير بعض الباحثين إلى أن هناك العديد من المشاكل والمعوقات التي تواجه جهود مكافحة الفساد منها⁸⁸²:

- عزوف المبلغين عن الإبلاغ عن جرائم الفساد لخوفهم من الانتقام منهم أو التعرض لمصالحهم الشخصية.
- عدم التزام المواطنين بالأنظمة واللوائح وعدم دقة البيانات والمعلومات التي يقدمونها للأجهزة الحكومية.
- ضعف أجهزة الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية وعدم قيامها بدورها بالشكل المطلوب.
- بطء إجراءات التقاضي وعدم تحقيق الردع للمفسدين.
- عدم وجود نصوص قانونية صريحة ومحددة تجرم بعض أنماط الفساد وخصوصاً الفساد الإداري.

إضافة إلى ذلك فإن غياب الإرادة السياسية الجادة تعد أهم التحديات التي تحد من جهود مكافحة، إضافة إلى العديد من المعوقات الاجتماعية المتمثلة بالجوانب القيمية، والثقافية وضعف الوعي المجتمعي، وغياب التربية الحسنة، وضعف الوازع الديني والأخلاقي، وضعف القضاء.

1- المعوقات المؤسسية والإدارية:

تتعلق هذه المعوقات بالمعوقات الإدارية البنيوية المتعلقة بالجهاز الإداري للدولة والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد وتشمل:

- 1- تضارب قوانين المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد وبالتالي التضارب في أدوار بعض عناصرها، وسيادة قيم تنافسية بين بعض أطراف المنظومة حول الأدوار، وهو أمر ناجم عن قصور التشريعات، والخبرة التراكمية لدى بعض أطراف منظومة مكافحة الفساد⁸⁸³.
- 2- القصور في العديد من التشريعات المنظمة لعمل أطراف المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد⁸⁸⁴.

⁸⁸² (خالد عبدالرحمن آل الشيخ، مرجع سابق، ص 81. نقلاً عن محمد مظلوم ونشوة عبدالمنعم (الفساد: الأسباب، والتداعيات وطرق المعالجة) كراسات استراتيجية خليجية، العدد (32) 2000، مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، لندن، ص 31-32.

⁸⁸³ (ورقة عمل مقدمة من الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في الجمهورية اليمنية، إلى مؤتمر " دور سلطات العدالة الوطنية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" الذي نظمتها الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد الأردنية، المنعقد في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، خلال الفترة 25-26 يونيو 2012، ص 15.

⁸⁸⁴ (نفس المرجع.

د. أكرم صالح علي العجي

- 3- غياب العديد من القوانين مثل " قانون حماية المبلغين الشهود عن جرائم الفساد، غياب مدونات سلوك لموظفي القطاع العام " .
- 4- وجود بعض النصوص القانونية والدستورية التي تؤخر تحريك الإجراءات ضد شاغلي المناصب العليا بالدولة كالقانون رقم (6) لسنة 1995 بشأن إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة والذي ينص على أن " يكون اتهام رئيس الجمهورية أو نائبه بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب يقدم من نصف أعضاء مجلس النواب، وذلك الى رئيس المجلس مشفوعاً بأدلة تؤيد الاتهام ويعتبر قرار الاتهام احالة الى المحكمة المختصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس"⁸⁸⁵ كما نصت المادة (10) على أن " يكون احالة رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم الى التحقيق أو المحاكمة عما يقع منهم من جرائم اثناء تادية اعمال وظائفهم أو بسببها بناء على قرار من رئيس الجمهورية أو اقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب وموافقة ثلثي اعضائه" ، إضافة إلى ذلك فقد نص الدستور اليمني في المواد رقم (128، 139) إلى ذلك، الأمر الذي يجعل جهود مكافحة الفساد لا تمس الشريحة المشمولة بالمواد السابق ذكرها في الدستور و المادتين رقم (3، 4) من قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي الوظائف العليا والمشار إليه آنفاً.
- 5- عدم تحديث وتفعيل آليات الرقابة : إن الرقابة تعد من الوظائف الحيوية في الدول الحديثة ، لذا فهي توليها الاهتمام الكامل حتى لا يكون غيابها أو ضعفها سبباً في انتشار الفساد ، أن عدم تطوير آليات أعمال الرقابة ، وعدم قدرتها على الحصول على المعلومات والتقارير المطلوبة ، يجعلها في الغالب محدودة الأداء تجاه مسؤولياتها الكبيرة ، وقد يتحول الأداء إلى توجه لا يحافظ على الشمول والتوازن بين الخطأ والسبب ، فينصب إلى فئة معينة من الموظفين أو المواطنين ، الذين هم في الواقع ضحايا للفساد وليسوا المحركين الأساسيين له ، وعدم تفعيل الرقابة أو ضعفها يجعل من مؤسسات تلك الدول مكاناً ملائماً للفساد مما جعل ضعف تلك الأجهزة أحد اسباب تشجيع الفساد .
- 6- تضخم الجهاز الإداري وتعدد نشاطاته وغياب التنسيق بين وحداته قد يحد من جهود مكافحة الفساد.
- 7- ضعف التخطيط الشامل لجهود مكافحة الفساد، حيث يؤدي إلى عدم تحديد الأدوار بدقة أو حدوث الازدواجية في النشاطات أو التداخل في الواجبات والمهام، مما يضعف من جهود مكافحة.
- 8- ضعف الأجهزة الرقابية في متابعتها الرقابية للحد من الفساد، وعدم جدية الجهاز الحكومي في تطبيقات توجيهات الأجهزة الرقابية.

⁸⁸⁵ (المادة (5) من قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة .

د. أكرم صالح علي العجي

9- عدم توفر الظروف المستقرة في المجتمع سياسياً واقتصادياً، مما يؤدي إلى ارباك جهود مكافحة.

10- وجود طبقة من الموظفين ارتبطت مصالحها بالفساد، وقسم كبير من هذه الطبقة أو الفئة تحتل مراكز أو مواقع بارزة في السلطة، الأمر الذي جعل من هذه الفئة عقبة أمام جهود مكافحة، وتحاول افشال أي محاولة للإصلاح وتخلق اجواء من انعدام الثقة بالنفس بحيث يعتبر الجميع أن انتشار الفساد، والخلل والقضاء عليه أصبح حتماً غير قابل للتحقيق.

11- عدم قيام الإعلام بدوره الفاعل: إن قيام الإعلام بدوره الفاعل من خلال جميع مؤسساته المرئية والمسموعة والمقروءة له أثر في الحد من الفساد، كما أن له قدرة على محاربة الممارسات الخاطئة وله قوة ذات تأثير مغناطيسي سريعة النفاذ إلى عقول الناس تكمل أحياناً أو تفوق تأثير التربية والتعليم⁸⁸⁶. ومن المعلوم بأن الإعلام وصف بأنه السلطة الرابعة إلى جانب (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، نظراً لأن المعلومات التي يوفرها الإعلام تعد الوسيلة التي تمكن الجمهور من مراقبة عمل الحكومات والمؤسسات، وكل من بيدهم السلطة على أي مستوى. من هنا فإن وسائل الإعلام تعد أحد عناصر استراتيجية مكافحة الفساد، ولذا فإن عليها أن تعمل على توعية المجتمعات وتبصيرها بما يعزز ويقوي الحس الوطني والمسؤولية في أبناء الأمة، وفي نفس الوقت يحذر من سوء عاقبة المفسدين مع التركيز على سد المنافذ والذرائع التي تفضي إلى الفساد⁸⁸⁷.

12- ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد رغم القيام بالعديد من مبادرات الإصلاح والتي تم افراغها من مضامينها وتحويلها إلى ظاهرة إعلامية تنحصر في التمنيات والوعود ليس إلا، ما ينعكس على اهتزاز ثقة الناس بحكوماتهم، ونفورهم اليأس من أية دعوات إصلاحية⁸⁸⁸.

13- خشية الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.....الخ) من ردود فعل السلطات العليا إذا تجاوزت الخطوط الحمراء، وبالتالي فإن الجهات تضع لنفسها، مسبقاً وقبل كل خطوة، العديد من المحاذير والرقابة الذاتية، بما يضمن للسلطة أن تظل تلك الجهات تؤدي دوراً هامشياً ديكورياً، وإعلامياً محضاً لا يمسّ المصالح والممارسات المباشرة لأقطاب الفساد النافذة، سواء في داخل الحكم أو في خارجه⁸⁸⁹.

⁸⁸⁶ فيصل بن طلع بن طالع المطيري، مرجع سابق، ص 146.

⁸⁸⁷ علي بن فايز الجعني، مكافحة الفساد من منظور إعلامي، ابحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 533.

⁸⁸⁸ يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 258.

⁸⁸⁹ نفس المرجع، ص 259.

د. أكرم صالح علي العجي

- 14- بطء اجراءات التقاضي، والتهاون في العقوبات وتنفيذ الأحكام، يحفز على انتشار الفساد افقياً وعمودياً، ويشكك في جهود مكافحة.
- 15- ضعف مستوى اداء المجتمع المدني في جهود مكافحة وضعف العلاقة بين منظومة مكافحة الفساد وبين القطاع الخاص، وضعف التنسيق بين عناصر المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد.
- 16- ضعف أداء مجلس النواب سواء في الجانب الرقابي أو في الجانب التشريعي، فيما يتعلق بتعديل القوانين المنظمة لعمل بعض أعمدة المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد⁸⁹⁰.
- 17- عدم سماح قانون الذمة المالية للمواطنين بالاطلاع على إقرارات الذمة المالية للمسؤولين المشمولين بهذا القرار، حيث حصر المشرع اليمني حق الاطلاع على هذه الإقرارات في الهيئة والجهات المختصة بالتحقيق. وعادةً ما يتم حفظ هذه الإقرارات لدى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، ونرى أن اتاحة إقرارات الذمة المالية للجمهور للاطلاع عليها تعد وسيلة ضرورية لمكافحة كل سبيل يمكن أن يلجأ إليها المسؤولون للوصول إلى إثراء غير مشروع، إذا بهذه الحالة يكونوا قد استغلوا مراكزهم لتحقيق مآرب ومطامع شخصية لا يقرها القانون.
- 18- تبعية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لرئاسة الجمهورية أضعف من استقلاليته وانعكس على أداءه وشل من فاعليته.
- 19- عدم منح الأجهزة الرقابية صلاحية نشر تقاريرها السنوية أو الدورية لاطلاع الجمهور عليها وعلى دورها الرقابي، حيث أن اتاحة مثل هذه التقارير للمواطنين يعد وسيلة فعالة للحد من الفساد.
- 20- ضعف الرواتب وعدم كفاية الحوافز المالية لتقديم أداء أفضل، الأمر الذي ينعكس على تفشي ظاهرة الفساد ويحد من جهود مكافحة.

2- المعوقات الاجتماعية والثقافية:

مما لاشك فيه أن الفساد لا يمثل ظاهرة منعزلة عن الإطار المجتمعي الذي ينمو فيه، لذا فإن أحد أبرز معوقات مكافحة الفساد في اليمن هي المعوقات المجتمعية والمتمثلة بالجوانب القيمية، والثقافية وضعف وعي الجمهور بمخاطر الفساد، وتداعياته المدمرة على حاضر الأمة ومستقبل الأجيال القادمة، وتنظيم جهوده في مواجهة الفساد بكافة أشكاله وألوانه، وشرح آليات مكافحته والوقاية منه وقنوات الإبلاغ عنه الأمر الذي نجم عنه وجود ثقافة متساهلة ومتسامحة مع الفساد والمفسدين، وبروز مفاهيم متسامحة مع الفساد والمفسدين في الجهاز الإداري للدولة، وعدم تفعيل مبدأ الثواب والعقاب في ممارسة الوظيفة العامة، الأمر الذي شجع الفساد على التمداد والانتشار افقياً وعمودياً. وبالتالي فإن أية استراتيجية لمكافحة الفساد لا يمكن أن يكتب لها النجاح دون الأخذ في الاعتبار بالأسباب التي أدت إلى هذه الظاهرة،

⁸⁹⁰ (ورقة عمل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، دور سلطات العدالة الوطنية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 17.

د. أكرم صالح علي العجي

وساعدت على نموها وتشييدها، وهذا بدوره يقتضي خلق بيئة ومنظومة للنزاهة والشفافية والمساءلة.

ويمكن تناول أهم المعوقات الاجتماعية كما يلي:

2.1- الأعراف الاجتماعية السلبية:

تشكل الأعراف الاجتماعية السلبية السائدة في أي مجتمع من المجتمعات بشكل عام وفي المجتمع اليمني بشكل خاص أحد أبرز معوقات مكافحة الفساد، حيث أن هذه الأعراف لا تتكرر بعض السلوكيات الفاسدة أو المنحرفة، بل إنها في بعض السلوكيات تحض عليها، وتجعل الفرد الذي لا يقوم بها محل انتقاد.

هذا وقد اثبتت الدراسات الاجتماعية أن المجتمعات التي تركز ثقافتها على سيادة الولاءات الأسرية، أو الالتزامات الاثنية والقبلية أو علاقات الدعم والحماية، هي أكثر المجتمعات التي تتفوق فيها هذه الانتماءات، فتتأتي بنتائج عكسية، أو تعلقو على ولاءات الموظف تجاه واجباته العامة، وهذا مما يمهد الطرق للفساد، ويخلق أرضاً خصبة له، ويبدأ الانحراف عن القواعد والنصوص، ليس من أجل المكاسب الشخصية فقط، وإنما من أجل الأقربين من أفراد الأسرة، أو القبيلة⁸⁹¹.

والعرف ليس كله سلبياً، فمنه المحمود، ومنه المذموم، ومنه الصحيح⁸⁹²، ومنه الفاسد⁸⁹³. وما يهمننا هنا هو العرف الفاسد الذي ساد في اوساط المجتمع اليمني، وأصبح سلوكاً مقبولاً وعادة متبعة تشجع على الفساد والإفساد، ومن هذا السلوك هو محاباة الاقارب والأهل والعشيرة، وسيطرة النعرات القبلية والعرقية وضعف الانتماء أو الحس الوطني لدى البعض من مواطني المجتمع اليمني.

ومما هو جدير بالذكر أن ضعف روح الانتماء أو الحس الوطني التي أصابت ابناء المجتمع اليمني انعكست على ولائهم للوطن لصالح القبيلة، ومن ثم على أدائهم لأعمالهم في الوظائف العامة على وجه الخصوص، وأصبح الوعي بالمصلحة العامة ضعيفاً واهياً، فظهر الفساد وانتشرت الرشاوى. كما إن ضعف أو غياب مفهوم الانتماء والحس الوطني يولد آثاراً سلبية لها مردوديتها على تحديد النمط السلوكي للعاملين تجاه بلادهم وممتلكاتها⁸⁹⁴.

⁸⁹¹ (فيصل بن طلع طابع المطيري، مرجع سابق، ص 141. نقلاً عن ديالا حاج، الإصلاح الإداري، ص 93. ⁸⁹² (العرف الصحيح " هو ما تعارف عليه الناس، ولا يخالف دليلاً تشريعياً، ولا يحل محرماً، ولا يبطل واجباً "، قطب مصطفى سانو، معجم مصطلحات أصول الفقه، دار الفكر، دمشق الطبعة الأولى 2000، ص 284.

⁸⁹³ (العرف الفاسد " هو ما تعارف عليه الناس، ولكنه يخالف الشرع، فيحل المحرم، أو يبطل الواجب " انظر:

- قطب مصطفى سانو، مرجع سابق، ص 285.

- هيثم هلال، معجم مصطلح الأصول، دار الجبل للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 2003، ص 204. ⁸⁹⁴ (صلاح الدين فهمي محمود، الفساد كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مرجع سابق، ص

د. أكرم صالح علي العجي

ويبرز هنا دور العرف في رفض ما يوجه للفرد من برامج توعوية وتثقيفية، الهدف منها تغيير سلوكه إلى سلوك حميد، وبث الحس والانتماء الوطني في الأفراد يجب أن يتم من خلال المجتمع الذي يمارسها عن طريق مؤسساته المتمثلة في الأسرة والمدرسة والجامعة، وبقية المؤسسات الاجتماعية الأخرى، كالتقانات والجمعيات.

2.2- عدم التربية على الإحساس بالمسؤولية:

يعتبر الفرد نواة المجتمع فهو يؤثر فيه ويتأثر منه، وثقافة المجتمع تتعكس سلباً أو إيجاباً على سلوك الفرد، ومنه تبرز بعض الظواهر سواءً كانت إيجابية أو سلبية، لذا ينبغي أن يركز في تربية الفرد على غرس الإحساس بالمسؤولية لديه، ويتم ذلك من خلال عدة محاور لعل أهمها هو محور الأسرة حيث تعد هذه الأخيرة النواة الأولى في تكوين شخصية الفرد، يلي ذلك دور المسجد والمجتمع الصغير — العائلة، أو الجماعة -، وما ارتسم في وجدانها من مبادئ وأخلاق، ومثل على مر العصور، ثم يأتي بعد ذلك الدور المهم للمدرسة، باعتبارها بيئة حاضنة لمختلف المبادئ والأخلاق، التي تسعى الجماعة إلى تكريسها في نفوس أفرادها، ومتى كان الفرد سلبياً بعدم الإحساس بالمسؤولية فيما يتلقاه من محيطه الصغير والكبير أصبح التأثير فيه لتقبل البرامج التوعوية والتثقيفية كما ينبغي أمراً صعباً⁸⁹⁵.

وعليه نرى أن إحساس الفرد بالمسؤولية يستمد من تربيته، ومن الفرص التي تتاح له والمسؤوليات التي تناط به حتى يحس بالمسؤولية الملقاة على عاتقه تجاه عمله ومجتمعه ووطنه. ويؤكد علماء التربية والاجتماع والدعاة جميعاً على وظيفة المدرسة والمسجد في تربية الفرد على المسؤولية وقوة الإحساس بها، وعلى أن يكون ذلك ضمن المنهج والأهداف والأنشطة، ويتفوقون على كثير من الوسائل المؤدية إلى ذلك، غير أن النظام الاجتماعي للمجتمعات هو الذي يؤثر في وظائف المدرسة، ويعرضها لظروف ومشكلات معقدة، ومع ذلك فإن المدرسة يمكن أن تتغلب على كثير من تلك المشكلات. فالمدرسة هي المؤسسة العلمية المتخصصة في تكوين النشء والشباب، وتنمية جوانب شخصياتهم على أساس من الخلق والدين.

2.3- طغيان القيم المادية:

الكثير من القيم السائدة في العالم العربي اليوم قيم مادية بحتة، وهذه القيم يروجها أولئك الذين يسعون لتحقيق مكاسب شخصية من خلال نشر مفاهيم جديدة تتعارض في كثير من الأحيان مع الدين ومع قيم وتقاليد المجتمع، والمشكلة اليوم في العالم العربي هو تحويل القيم المعنوية إلى قيم مادية بحتة تغذي النزاعات الفردية والانانية، وتؤدي إلى انهيار المجتمع. وعلى مستوى اليمن فالقيم المادية المنتشرة في اوساط المجتمع كثيرة ومنها الأنانية ورغبة كل فرد في المجتمع في الحصول على أكبر قدر من المنافع الشخصية دون بذل أي مجهود أو أداء الواجبات، ومن القيم المادية المنتشرة الانتهازية فكل فرد يسعى لاستغلال المنصب أو الموقف من أجل تحقيق مصالح شخصية، إضافة إلى شيوع ظاهرة التباهي والتفاخر بالأموال والممتلكات، الأمر الذي أدى إلى تفاقم ظاهرة الفساد وإلى صعوبة الحد منها.

⁸⁹⁵ فيصل بن طلع المطيري، مرجع سابق، ص 142.

د. أكرم صالح علي العجي

الجدير بالذكر أنه عندما تطغى القيم المادية على القيم الأخلاقية والدينية لدى الفرد تجعل من تقبله للبرامج التوعوية والتثقيفية، أمراً صعباً، ذلك أنه أصبح يقيس نفسه ومن حوله بمقياس المال، مما يولد لديه شراهة في حب المال وجمعه. وهذا الأمر يورث عنده الغفلة، ويُحسن له الاشتغال بالشهوات والملذات، حتى يطغى ذلك على القيود والضوابط فلا يبالي بمصدر المال أكان حلالاً أم حراماً. ومن هنا كان لطغيان القيم المادية دوراً مهماً في شيوع الفساد وصعوبة الحد منه.

المبحث الثاني: آليات وسبل الحد من الفساد

الفساد شأنه شأن المرض، سيظل دائماً بين ظهرانينا، ولكن وكما أن هذه هي الحقيقية التي لا تحول بيننا وبين الحد من المرض، كذلك فإنه لا ينبغي أن تشل الجهود التي تبذل للحد منه، لذا فإن التصدي للفساد ومكافحته حظي باهتمام من قبل المنظرين والباحثين وذلك في محاولة للتصدي لهذه الظاهرة والحد منها خصوصاً في العقدين الأخيرين على الرغم من تصدي بعض الكتاب والفلاسفة لذلك منذ زمن بعيد، حيث ذكر "أفلاطون" أن على خدمة الأمة أن يقدموا خدماتهم بدون بقبول أي هدايا والذين يخالفون ذلك منهم إذا صدرت بذلك أحكام ضدهم سيموتون بدون أي مراسيم للدفن⁸⁹⁶.

ويرى "Despland" ثلاثة حلول للفرد متى ما واجهه فساد⁸⁹⁷:

- 1- أن يتذكر أن الفساد لا يتم إلا بوجود شخصين، وأن الشخص الذي يقع ضحية الفساد يعد شريكاً فيه إذا لم يواجهه أو يحاربه.
 - 2- الفساد داء أخلاقي ومن ثم ليس له سوى حل أخلاقي ومتى ما تعاطى شخص ما مع الكذب على سبيل المثال فليس له الحق في مطالب أخلاقية، وأن الشخص الصالح يعرف ما يعد صالحاً من فاسد والا يعد فساد الآخرين عذراً لفساده.
 - 3- الاستمتاع أثناء مكافحة الموظفين الفاسدين، ولكن يجب اختيار الخصم بحذر وأن يكون حالة متقدمة لكي تستحق العناء كما يجب الحذر من الأشخاص الذين يدعون المثل الأخلاقية ذلك أن الشخص ذا الخلق يفضح الفساد ولا يكتفي باستتكاره.
- فيما يرى "الكبيسي" أن أول خطوة لمواجهة الفساد والتصدي له هو البدء بالنفس من خلال المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي، ومراجعة النفس والأنماط السلوكية وتوعية الأبناء والمحيطين والحذر من الغزو الفكري الذي تتعرض له المجتمعات خصوصاً النامية، ويؤكد كذلك أهمية القصص العادل من المفسدين. ويرى البعض على أهمية دور القانون والقضاء في الحد من الفساد وأنها كفيلان بالحد من الفساد، وتقليل عدد المفسدين من خلال تطبيق القوانين وعدم التستر على الفاسدين⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ (كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص 112.

⁸⁹⁷ (Despland, Michel.-Corruption- Islam and the Modern Age Society, Jamia Nagar"; New Delhi(1972)Vol.3,p.p.62-64.

⁸⁹⁸ (خالد عبدالرحمن آل الشيخ، مرجع سابق، ص 73.

د. أكرم صالح علي العجي

وهناك من يرى أن الحكامة أو الحكمانية (Governance) قد تساهم في الحد من الفساد، وذلك لأهمية الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد والإسهام في التطوير والإصلاح الإداري والتنمية المستدامة، وذلك لأنهما من أهم المبادئ الأساسية للحكامة الجيدة. هذا ويرى آخرون بأنه لا يمكن القضاء على الفساد إلا عندما يشعر كل فرد من السياسيين، ومن الجمهور أنه لم يعد بإمكانه احتمال آثار الفساد مع بذل الجهود المشتركة لمحاربتها، لكن عندما يكون هناك تساهل من قبل القيادة السياسية فإن الأفراد يشعرون بالتمرد للالتزام بالقوانين التي تقف عائقاً أمام تحقيق مصالحهم الشخصية، وبالتالي فإن العب يقع على السياسيين الذين يمتلكون بمفردهم سلطة تعظيم اخلاص وولاء الجمهور للدولة والتزامه بالمصالح الوطنية⁸⁹⁹.

ومن وجهة نظرنا فإن القضاء على الفساد يتطلب مزيجاً من تلك الجهود في كل المجالات، السياسية والإدارية والاجتماعية والأمنية، فوضع الأهداف القومية العليا من قبل الساسة لا تتحقق إلا بتنفيذها من قبل الإداريين وفق خطط استراتيجية، وبشكل مرحلي بأقل التكاليف، وأفضل النتائج. وحتى تكون جهود مكافحة الفساد ناجحة وتعطي نتائج ملحوظة ينبغي أن تكون شاملة لكافة جوانب الحياة العامة، التي يمكن أن تتغلغل منها وفيها عملية الفساد، من خلال تبني استراتيجيات تقوم على الشمولية والتكامل والتداخل، كذلك ينبغي لها أن تكون عملية دائمة ومستمرة. ولهذا فقد تعددت الرؤى والاستراتيجيات الموجهة للحد من هذه الظاهرة، منها الرؤية الدولية والإسلامية (المطلب الأول)، إضافة إلى الإصلاح بكل صوره وابعاده، والذي يعد الأسلوب الناجع والفعال في الحد من هذه الظاهرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرؤية الدولية والإسلامية للحد من ظاهرة الفساد

أهتم العالم أجمع بظاهرة الفساد، وظهرت العديد من التشريعات الوطنية المتعلقة بمكافحته، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح ومكافحة الفساد، بل لم تكتف الدول في مواجهة هذه الظاهرة بالقوانين الوطنية فقط، وإنما انضمت إلى الاتفاقيات الإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

كما قامت معظم الدول ومنها الدول العربية بإنشاء هيئات وأجهزة خاصة معنية بمكافحة الفساد، ووضع وتطوير آليات واستراتيجيات خاصة بهذا الشأن في محاولة لحصر أنماطه، والبحث والتتقيب في جذوره وأسبابه في سبيل التصدي لهذه الآفة، بل وتجاوز الاهتمام بمعالجة مشكلة الفساد إلى خارج المؤسسة الحكومية فأنشئت منظمات غير حكومية معنية بتتبع الظاهرة ومراقبتها وإعطاء مؤشرات عن مدى انتشارها في دول العالم، وتأتي منظمة الشفافية الدولية كأبرز المنظمات التي اكتسبت شهرة في عمل استطلاعات رأي لمدى انتشار الفساد في دول العالم عبر مؤشرها: مؤشر مدركات الفساد. وفي هذا الإطار فقد تعددت رؤى ونظريات مكافحة الفساد منها الرؤية الدولية ورؤية الشريعة الإسلامية.

⁸⁹⁹ (الفساد في الحكومة " تقرير الندوة الإقليمية لتي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة " ، مرجع سابق، ص 41.

د. أكرم صالح علي العجي

أولاً: الرؤية الدولية في مواجهة الفساد

الدولة لم تعد قادرة وحدها على حماية نفسها من الاختراق الخارجي، ولم تعد صاحبة السلطة الوحيدة داخلياً فليست هي وحدها المسؤولة كاملة عن ما يحدث لها داخلياً ودولياً، وهذا يعني أنه لا يمكن لأي دولة من دول العالم مهما بلغت إمكانياتها أن تكافح جرائم لا حدود لها بل وعابرة للقارات، وليس فقط حدود دولة واحدة أو دولتين إذ يتم الإعداد لهذه الجرائم في دولة وقد يتم تنفيذها في دولة أخرى، وبهذا أصبح الإجرام المنظم وبالأخص منها جرائم الفساد هاجساً تعاني منه كل الدول في ظل التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية والانفتاح الحدودي⁹⁰⁰.

وبعد أن زادت قناعة المجتمع الدولي بعالمية ظاهرة الفساد، وبالمخاطر الناجمة عنه، أصبحت قضية مكافحته تهم جميع الدول. وقبل نهاية القرن الماضي، عرف العالم نشاطاً مكثفاً لمحاربة الفساد، حيث اهتمت المؤسسات المالية الدولية المانحة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمات دولية غير حكومية، بمسألة مكافحة الفساد، وطورت المؤسسات المالية الدولية سياسات يأتي في مقدمتها تضييق نطاق إجراءات القروض من خلال وضع شروط صارمة على الدول التي تريد الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، ومن ضمن الشروط وجوب إحداث تغييرات أساسية، ولا سيما في البنية الاقتصادية والقانونية، في الدول التي يستشري فيها الفساد، وضرورة إصلاح الحكومات والأجهزة الإدارية. وفي ظل النقاش العام فقد تبنت المنظمات والمؤسسات الدولية العديد من الآليات التي يمكن من خلالها الحد من الفساد، منها الحكم الصالح أو الحكم الجيد كآلية للحد من الفساد، ووضعت بعض الاستراتيجيات لمواجهة هذه الظاهرة.

1- الحكم الجيد كآلية للحد من الفساد:

نظراً لما تشكله ظاهرة الفساد من مخاوف على الدول باعتبارها ظاهرة ليس لها موطن، وباعتبار أنها من اكبر وأخطر المشكلات الرئيسية التي يعاني منها المجتمع الدولي، فقد سعت المنظمات الدولية إلى وضع حد لهذه الظاهرة ومعالجتها ضمن ما يعرف بعالمية محاربة الفساد، حيث و قد تبنت المنظمات الدولية بعض الاستراتيجيات والرؤى لمواجهة هذه الظاهرة، ومنها الحكم الجيد أو الحكم الصالح، حيث وقد بدأ استخدام هذا المفهوم منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي، وعرفته الأمم المتحدة (Good Governance) بأنه ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتموي وتقدمي. أي أن الحكم الجيد هو الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وقيادات إدارية مؤهلة ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، ويتقدم المواطنين وبتحسين نوعيه حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم⁹⁰¹.

⁹⁰⁰ (نيكولا أشرف شالي، مرجع سابق، ص 312.

⁹⁰¹ (حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق ص 95.

د. أكرم صالح علي العجي

فيما عرفه البنك الدولي "على أنه الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية"⁹⁰² وأخذ بهذه الفكرة أيضاً صندوق النقد الدولي، وعرفه خبراءه على أنه الإطار الجديد لدور الدولة الذي تعرض لأزمة مفاهيم، حيث انحصر في البداية في دور الدولة الحارسة التي تقتصر مهامها على المحافظة على النظام العام، ثم تحولت مهامها إلى طابع الدولة المتدخلة في القطاع الاقتصادي، وعليه تجسد دور الدولة المتدخلة في الاقتصاد.

والحكم الجيد هو ذلك الحكم الذي يستطيع ضمان حاجات المجتمع في الوقت الراهن، و حاجات الأجيال القادمة، وهذا بمعنى استدامة المواد و الحفاظ عليها و عدم الإفراط في الاستهلاك، و يكون ذلك عن طريق الأخذ بضروريات التنمية الاقتصادية المتوازنة لفائدة كل السكان لتساهم في بسط الاستقرار داخل الدولة، لذا فالحكم الجيد يقوم على تكامل عمل الدول بكامل مؤسساتها، و القطاع الخاص، و كذا مؤسسات المجتمع المدني، و يخص هذا المجتمع في الحقيقة دول العالم الثالث، ذلك لأنه ظهر كمنتج غربي موجه لهذه الدول، لأنها حسبه تعاني من اختلالات في التسيير و الإشراف على شؤون الحكم، و بالتالي لا بد لها من إصلاح يقوم على مبادئ تراها هي أي الدول الغربية و على رأسها الولايات المتحدة أصح لتسيير الحكم ، و الحكم الجيد يقوم على أبعاد مترابطة مع بعضها البعض، و تتحدد في :

- 1- البعد السياسي: ويرتكز على طبيعة السلطة السياسية ومدى شرعيتها من حيث التمثيل.
- 2- البعد التقني: ويقوم على عمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها وفعاليتها.
- 3- البعد الاقتصادي والاجتماعي: ويتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة في الجانبين الاقتصادي والاجتماعي، وقدرته على التأثير في المواطنين وعلاقته مع الاقتصاديات الخارجية والدول الأخرى.

يعتمد الحكم الجيد على الأبعاد المذكورة، حيث لا يمكن إيجاد إدارة فاعلة من دون استقلالها عن نفوذ وتدخل السياسيين، كما أن هيمنة الدولة على المجتمع المدني وتهميشه سيؤدي دون شك إلى غياب شريك أساسي في صنع السياسات العامة، و مراقبة السلطة السياسية و الإدارية ومحاسبتها، بالإضافة إلى أن غياب الشفافية لا يؤدي إلى تحسين أوضاع المواطنين الذين لا يستطيعون المشاركة في تغيير الأوضاع، و عليه فإن الحكم الصالح هو الحكم الذي يحتوي على البعد الديمقراطي، و يقوم على المشاركة و المحاسبة والرقابة والشفافية.

إن قياس الحكم الجيد وتحديد خصائصه ومعاييرها لا تظهر بشكل واضح، إلا بعد معرفة: خصائص ومميزات الحكم الفاسد (Poor Governance) والتي تلخص فيما يلي⁹⁰³:

⁹⁰² حازم الببلاوي، مرجع سابق، ص226-230.

⁹⁰³ (حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح، مرجع سابق، ص 101

د. أكرم صالح علي العجي

- 1- هو الحكم الذي يفشل في الفصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، وهو الذي يقوم باستخدام الموارد العامة لصالح تحقيق المصالح الخاصة.
- 2- لا يقوم على أساس قانوني ولا يطبق القانون ويعفي المسؤولين من سريان القانون عليهم.
- 3- يتميز بوجود معوقات قانونية وإجرائية تقف في وجه الاستثمار المنتج.
- 4- يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتقوم بهدر الموارد وسوء استخدامها.
- 5- هو حكم مغلق وغير شفاف ويخفي طرق وعمليات صنع القرار ووضع السياسات.
- 6- يتميز بوجود الفساد وقيم التسامح معه.
- 7- وبذلك فهو حكم خال من الشرعية وعديم الثقة لدى المواطنين، ويستعمل القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان.

بينما خصائص الحكم الجيد فهي كثيرة ومتنوعة وتختلف من دولة إلى أخرى، ومن مجتمع إلى آخر، بحسب التنوع في المعايير السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتشمل الأداء الإداري للدولة ومؤسساتها الرسمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وأيضا دور المواطنين كنشطاء اجتماعيين، فمعايير الحكم الجيد وفقاً لذلك اختلفت من هيئة إلى أخرى، فالبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي تستند في تحديد ذلك إلى محفزات النمو الاقتصادي والانفتاح، وحرية التجارة والخصخصة، وقد استندت دراسة البنك الدولي عن الحكم الجيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى معيارين أساسيين وهما، التضمينية والمساءلة، فالمعيار الأول يشمل حكم القانون و المعاملة والمشاركة ، بالمساواة وتوفير فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة، أما المعيار الثاني فيخص التمثيل والمشاركة والتنافسية السياسية والاقتصادية والشفافية والمساءلة، وتمحورت معايير وخصائص الحكم الجيد حول:

- ☒ المحاسبة والمساءلة.
 - ☒ الاستقرار السياسي وفعالية الحكومة.
 - ☒ نوعية تنظيم الاقتصاد.
 - ☒ حكم القانون.
 - ☒ التحكم في الفساد.
- بينما وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معايير أكثر شمولاً وتضمنت ما يلي:
- ☒ المشاركة السياسية.
 - ☒ حكم القانون والشفافية.
 - ☒ التوافق وحسن الاستجابة.
 - ☒ الفعالية والمحاسبة.
 - ☒ المساواة وتكافؤ الفرص.
 - ☒ الرؤية الإستراتيجية.

د. أكرم صالح علي العجي

إن الشفافية وحكم القانون والمشاركة السياسية وغيرها من المعايير السابق ذكرها كلها تؤدي إلى قيام الحكم الجيد، إضافة إلى المعايير التالية والضرورية مثل⁹⁰⁴:

- بناء صيغة حكم مستقر واستقرار سياسي وسلم أهلي. وعلى رأس المهام القدرة على الالتزام بالمسار الديمقراطي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً، دون اللجوء إلى العنف، ومن دون تهديد الاستقرار الأمني والسياسي. وهو يتضمن نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية على قواعد التنافس وقبول الربح والخسارة، وعلى تنظيم الحياة السياسية على أسس تنافسية حرة سليمة، تحكمها الانتخابات الدورية والإطار الدستوري وعلم المؤسسات والاستفتاءات الشعبية.
- كذلك معيار الإدارة الاقتصادية الاجتماعية العقلانية ذات البعد الاجتماعي في مسار العملية التنموية والمساهمة في تقدم الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- وعليه وللوصول إلى الحكم الجيد لا بد من إجراءات وطنية لتعزيز المساءلة، وفصل السلطات الثلاثة، وإصلاحات إدارية في كل الميادين. إضافة إلى أخلاقيات ممارسة الحكم التي تفرض الشفافية والفعالية، ومحاسبة القائمين على تدبير الشأن العام.

2- الاستراتيجيات الدولية للحد من الفساد:

منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي شهد العالم نشاطاً جدياً لمكافحة الفساد على المستوى العالمي، ولم يقتصر ذلك على الدول، بل إن العديد من المنظمات الدولية، ولا سيما المنظمات المالية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومؤسسات مالية إقليمية كبنك التنمية الآسيوي والبنك الأوربي لإعادة التعمير والتنمية وبنك التنمية الأمريكي وبنك التنمية الأفريقي، ومنظمة الشفافية الدولية، اتخذت جميعاً إجراءات مهمة لمحاربة الفساد. وعلى ضوء ذلك فقد تبنى البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية رؤى أو استراتيجيات لمواجهة هذه الظاهرة (ظاهرة الفساد)، ويمكن ايضاحها كما يلي:

2.1- استراتيجية البنك الدولي:

لقد وضع البنك الدولي مقاربات جعلته يقوم بدور ريادي في اتخاذ الإجراءات ووضعها موضوع التنفيذ في مجال الحد من الفساد، فبعد اجتماع مشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام 1996، أعلن عزم المؤسساتين على مكافحة الفساد. ووضع البنك الدولي خطة لمحاربة الفساد قوامها الأهداف التالية⁹⁰⁵:

أولاً: منع الاحتيال والفساد في المشاريع التي يشترك البنك الدولي في تمويلها.

ثانياً: مساعدة الدول الأعضاء بالخبرات إذا ما طلبت المساعدة في حربها على الفساد.

ثالثاً: أخذ مسألة الفساد بعين الاعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك بشأن الدول الأعضاء.

رابعاً: إعلان البنك عن تأييده ومشاركته في كل الجهود الدولية لمكافحة الفساد.

⁹⁰⁴ (حسن كريم، مرجع سابق، ص 105.

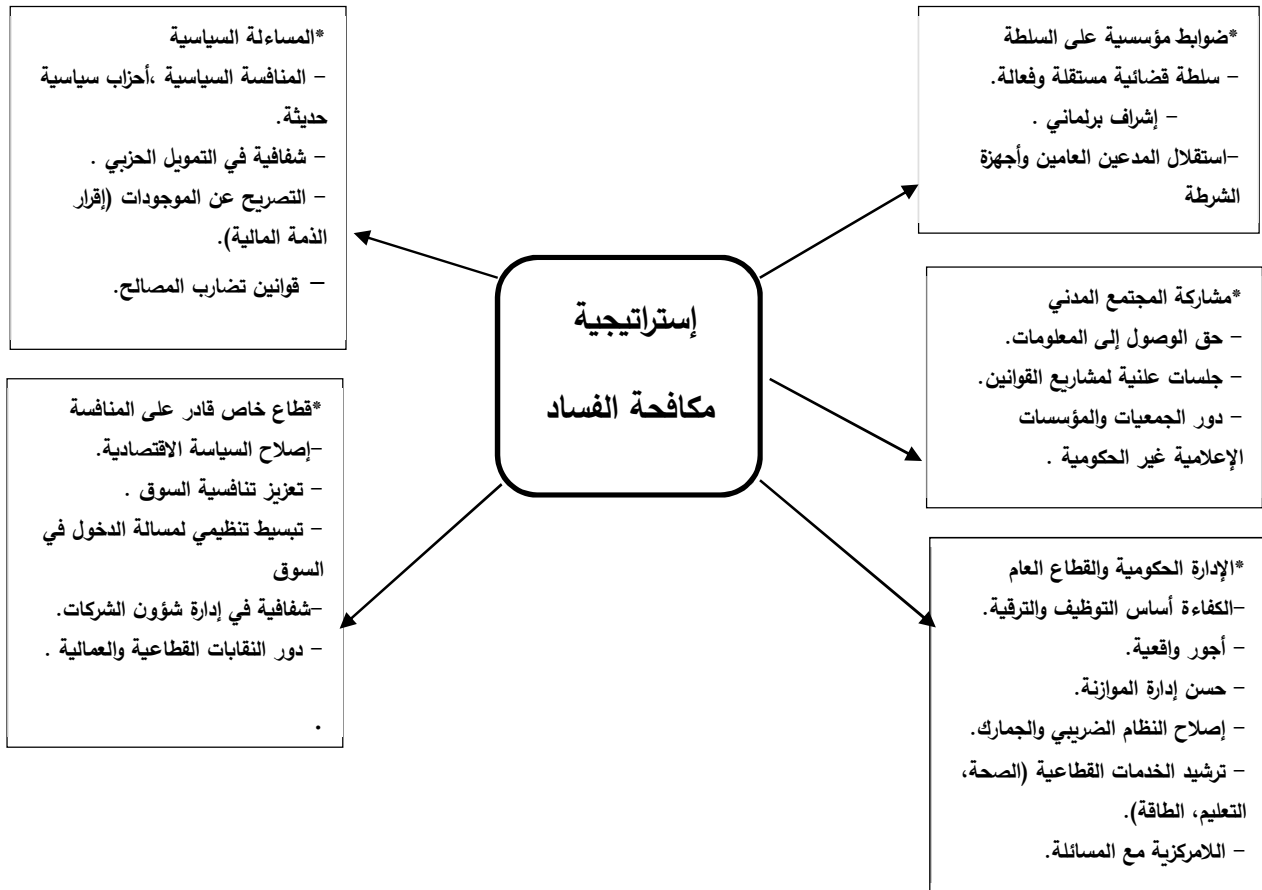
⁹⁰⁵ (داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، الفساد والحكم الصالح، مرجع، سابق، ص

د. أكرم صالح علي العجي

ومن أجل تحقيق تلك الأهداف، شرع البنك الدولي في تشجيع سياسة إصلاحية تمس الكثير من المجالات المتعلقة بالتدابير الاقتصادية، والغاء القيود الحكومية، وتخفيض القيود التعريفية، والاستقرار الاقتصادي الكلي، وإزالة الاحتكار. وفي مجال الوظيفة العامة إصلاح نظام الأجور، وترسيخ اللامركزية. وفي مجال الإصلاح القانوني والقضائي وضع تشريع فعال، ودعم القضاء المستقل، والرقابة الجماعية التي تقوم على تفعيل الرقابة البرلمانية، ودور المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والوكالات غير الحكومية. وفي إطار الرقابة المالية، القيام بالمحاسبة المستمرة وتفعيل تدابير المحاسبة.

ووفق النظرة الشمولية إلى ظاهرة الفساد فقد ارتكزت استراتيجية البنك الدولي على عدة أوجه (انظر الشكل رقم 3) تعتمد على خمسة عناصر رئيسية لضبط الفساد تشمل المساءلة، الضوابط المؤسسية على السلطة، قطاعاً خاصاً قادراً على المنافسة، حسن الإدارة الحكومية والقطاع العام، مشاركة المجتمع المدني. كما أولت للبرلمان دوراً رئيسياً في الدعوة إلى إجراء وتنفيذ إصلاحات مكافحة الفساد⁹⁰⁶.

شكل رقم (3) إستراتيجية البنك الدولي المتعددة الأوجه لمكافحة الفساد



2.2- استراتيجية منظمة الشفافية الدولية:

⁹⁰⁶ (دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، برلمانيون عرب ضد الفساد ، لبنان ، بيروت ، 2005، ص 61.

د. أكرم صالح علي العجي

سبقت الإشارة إلى أن منظمة الشفافية الدولية هي التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد أفرزها مجتمع مدني عالمي ظهر في سياق عملية التحول الكبرى التي طرأت على النظام، وعلى المجتمع، وعلى العلاقات الدولية بصفة عامة عقب انتهاء الحرب الباردة وانهيار الاتحاد السوفيتي، وهي حركة قادها رجال أعمال وأكاديميون من خلفيات وانتماءات مهنية وفكرية واجتماعية ووطنية متعددة ولكنهم أجمعوا على أن الفساد أصبح ظاهرة، تعوق تحقيق أهداف التعاون الدولي في كافة المجالات ويتعين من ثم مقاومتها والقضاء عليها بكل السبل⁹⁰⁷.

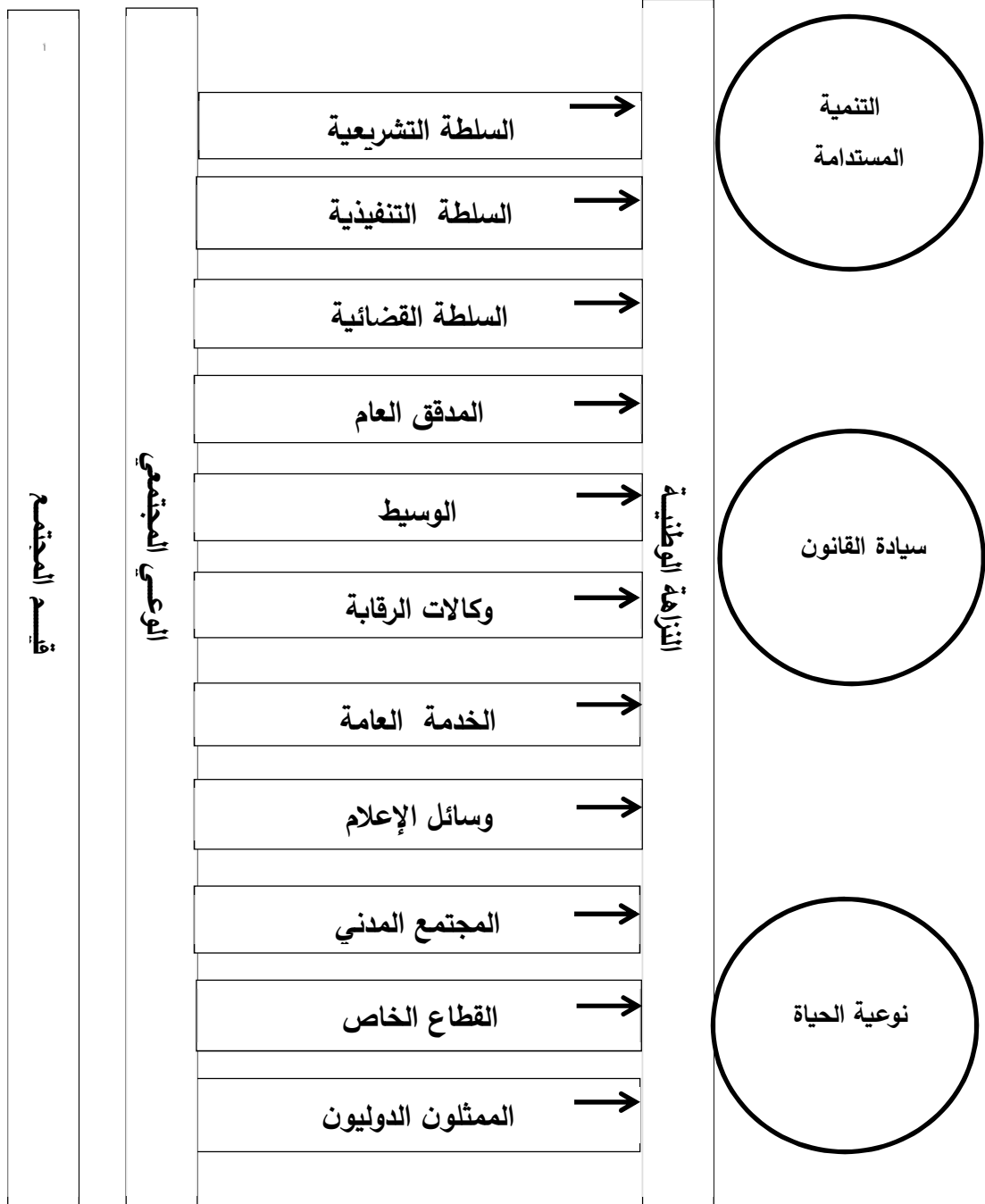
إدراكاً من منظمة الشفافية الدولية خطورة الآثار التي تتركها ظاهرة الفساد على أي مجتمع من المجتمعات والدول التي تستشري فيها الظاهرة، فقد عملت على وضع استراتيجية شاملة ضد الفساد، من أهم آلياتها نظام النزاهة الوطني، والذي يعبر عن رؤية شاملة لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر المؤسسية والقانونية وإجراءات العمل، وهو يقوم على منهج تدريجي ومن خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الاعلام والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم ويشمل ذلك:

- 1- الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).
- 2- الإطار القانوني (التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد).
- 3- السياسات العامة (الاستراتيجيات التنموية).

يأخذ نظام النزاهة الوطني شكل معبد يوناني، تمثل النزاهة الوطنية سطح المعبد، وفيه ثلاثة مجالات هي بمثابة أهداف نظام النزاهة، وهي نوعية الحياة، دولة الحق والقانون، التنمية المستدامة، وهي مستديرة لضمان بقاء السطح أفقي، وكلي لا تتهاوى الأعمدة التي يقوم عليها السطح، الأسس المؤسسية لنظام النزاهة، وهي السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، ومؤسسات الرقابة، والوسيط، وهيئات أخرى مماثلة، إلى جانب وسائل الاعلام، والمجتمع المدني والقطاع الخاص، والفاعلين الدوليين. ترتكز متانة هذه الأسس على مدى احترام المبادئ والقواعد الأساسية التي تتوفر عليها المؤسسات لتكون ناجعة، مثل استقلالية المؤسسات، كالقضاء مثلاً، وتمتع المجتمع المدني بفضاء واسع من الحريات. يقوم المعبد نفسه على الوعي العام، والتوعية، والقيم الاجتماعية، وهي بمثابة أسس تدعم أركان النزاهة، وكل ركن مستقل عن الآخر، لكن يوجد تفاعل بينها، ولكل صلابته الخاصة، وضعف أحد الأعمدة سيزيد من عبء الثقل الواقع على الأعمدة الأخرى. وإذا ما ضعفت أحد أعمدة المعبد، يميل السطح، ويسقط بما يحمله من مجالات، ويؤول البنيان إلى السقوط.

⁹⁰⁷ (للمزيد من التفاصيل أنظر: القسم لأول من هذه الدراسة.

الشكل رقم (4) نظام النزاهة الوطني⁹⁰⁸



⁹⁰⁸ (فارس أبي صعب، محرر، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية — منظمة الشفافية الدولية، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2005، ص 40.

د. أكرم صالح علي العجي

وقد صيغ هذا النظام كأداة لمحاربة الفساد بشكل شامل، اعتمد على مقارنة مؤداها أن معالجة الفساد تكمن في إيجاد حلول واقعية وملموسة، ترتبط في النهاية بنظام متكامل ومنسجم⁹⁰⁹.

وبالنظر بشيء من التمعن والمقارنة بين استراتيجية البنك الدولي، واستراتيجية منظمة الشفافية الدولية يلاحظ أن " استراتيجية البنك الدولي المتعددة الأوجه لمكافحة الفساد"، بعكس "نموذج استراتيجية الإصلاح ومكافحة الفساد لمنظمة الشفافية الدولية"، قد غلب عليها الدخول في التفاصيل الفنية والتقنية ونوع الإصلاحات المفترض تطبيقها من قبل الحكومات. وبمعنى آخر، تميل استراتيجية البنك إلى إصلاح الجوانب الاقتصادية المالية والإدارية، دون التطرق المباشر إلى جوهر وشكل نظام الحكم وتركيبته الهيكلية المعوّقة غالباً لأية إصلاحات في العديد من الدول⁹¹⁰.

ثانياً: رؤية الشريعة الإسلامية في مواجهة الفساد

قضية الوقاية والمنع من الفساد في الإسلام ليست قضية غريبة عنه أو مقحمة فيه، لأن الإسلام في الأساس دين وقاية، بل نظرية الإسلام الأساسية في دعوة الناس إلى الطاعة والبعد عن المعصية والفوز بالجنة والنجاة من النار تعتمد أولاً وأخيراً على الوقاية⁹¹¹. قال تعالى "يا أيها الذين آمنوا قوا أنفسكم وأهليكم ناراً وقودها الناس والحجارة عليها ملائكة غلاظ شداد لا يعصون الله ما أمرهم ويفعلون ما يؤمرون"⁹¹².

والشريعة الإسلامية منهج حياة وعقيدة، ومنهج الحياة الإسلامية منهج متكامل يوازن بين متطلبات الروح والجسد فلا يطفى جانب على آخر فيه، فالإنسان مكون من النفس والروح والقلب والعقل، وكلهما يجري عليها من الضمانات المهلكات والمنجيات⁹¹³. وتهدف الشريعة الإسلامية إلى إقامة العدل و القسط بين الناس ولتحقيق هذا الهدف أرسل الرسل وأنزلت الكتب قال تعالى (لقد أرسلنا رسلنا بالبينات وأنزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط..)⁹¹⁴.

لقد عنيت الشريعة الإسلامية بحماية المصالح العامة والمحافظة على الضروريات الخمس⁹¹⁵ التي تعتبر المحافظة عليها هي الحصن الواقي من الفساد، فكانت سياسية الإسلام لها السبق

⁹⁰⁹ (للمزيد من التفاصيل انظر: فارس أبي صعب، مرجع سابق، ص 40-42.

⁹¹⁰ (يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 255.

⁹¹¹ (معاوية أحمد سيد، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، ابحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 209.

⁹¹² (سورة التحريم الآية (6).

⁹¹³ (محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، مراجع سابق، ص 225. نقلاً عن ابو حامد محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، الجزء الثالث، بيروت، 2002، ص4.

⁹¹⁴ (سورة الحديد الآية (25).

⁹¹⁵ (الضروريات الخمس في الإسلام هي: الدين والنفس والعقل والعرض والمال.

د. أكرم صالح علي العجي

على غيرها من النظم في هذا المجال لما تتسم به من الشمولية في نصوصها التشريعية، وفي المصالح المحمية ابتداء من العقائد الإيمانية ومن العبادات، وانتهاء بنظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وللوقوف على رؤية الشريعة الإسلامية في مواجهة الفساد سنناقش السياسات الوقائية والإجراءات العقابية.

1- السياسات الوقائية للحد من الفساد:

ورد الفعل الثلاثي فسد ومشتقاته في القرآن الكريم في أكثر من خمسين موضعاً، بدلالات متعددة، وسياقات مختلفة، فبعضها جاء في وصف جملة من الأفعال والتصرفات، كقوله تعالى (من أجل ذلك كتبنا على بني إسرائيل أنه من قتل نفساً بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعاً ومن أحياها فكأنما أحيا الناس جميعاً...) ⁹¹⁶ وبعضها جاء في وصف أصحاب تصرفات أخرى، كقوله تعالى (ولا تعثوا في الأرض مفسدين) ⁹¹⁷. والبعض الآخر في وصف بعض الأفكار والمعتقدات أو وصف معتقيها، كقوله تعالى " ثم بعثنا موسى بآياتنا إلى فرعون وملئه فظلموا بها فانظروا كيف كان عاقبة المفسدين" ⁹¹⁸. وغير ذلك وأياً كان الأمر فقد اشتركت كل هذه المواطن في التحذير من الفساد والمفسدين وفي إنكار سلوكياتهم وأفكارهم على تنوع في الأساليب الدالة على ذلك.

إضافة إلى ذلك فقد اهتم الإسلام اهتماماً بالغاً بمكافحة الفساد بصفة عامة، والفساد الإداري بصفة خاصة بجميع صورته التي منها، الرشوة واستغلال النفوذ، والشفاعة المحرمة (الواسطة) وغير ذلك، سواء أكان ذلك بالترغيب أم بالترهيب، وذلك منذ المرحلة الأولى لنشوء الدولة الإسلامية، وفي كافة المراحل، ووقف من الفساد موقفاً لا يقبل الهدوء أو المساومة، إذ يربي الفرد على تهذيب سلوكه وتزكية نفسه لابتعاده عن كل رذيلة والتحلي بكل خصلة حميدة.

والإسلام دين يأمر بتقوى الله والخوف من عذابه وعقابه. والتقوى هي الدرع الواقي للمؤمن من الوقوع في المعاصي، ودعوة القرآن الكريم في الكثير من الآيات تطلب من الناس وقاية أنفسهم ومن هم تحت مسئوليتهم حتى لا يقعوا في الخطيئة ويأتيهم غضب من الله، قال تعالى (يا أيها الذين آمنوا قوا أنفسكم وأهليكم ناراً وقودها الناس والحجارة عليها ملائكة غلاظ

أ- الدين: وهو كل ما شرع الله عز وجل ورسوله صلى الله عليه وسلم وللحفاظ على الدين شرع الإسلام الجهاد ونهى عن الردة.

ب- النفس: الحياة نعمة وهبها الله تعالى لخلقه لذلك حرم الاعتداء عليها بغير حق فحرم القتل وأوجب الدية والكفارات.

ت- العقل: أداة للوعي والتفكير والتدبر لذلك حرم ما يعطل وظيفته كالإسكار وفرض طلب العلم النافع.

ث- النسل وحماية العرض: شرع الإسلام الزواج وحرم الزنا والقذف.

ج- المال: نعمة وهبها الله لعباده ودعاهم لتحصيلها بالطرق المشروعة وحرم الربا والغش الاحتكار... إلخ

⁹¹⁶ سورة المائدة الآية (32)

⁹¹⁷ سورة البقرة الآية (60).

⁹¹⁸ سورة الأعراف، الآية (103).

د. أكرم صالح علي العجي

شداد لا يعصون الله ما أمرهم ويفعلون ما يؤمرون⁹¹⁹. وفي منهجه في الوقاية من الفساد (أي الإسلام) فقد جاء شاملاً لكل أفراد المجتمع، ويعطي إفادة تامة من تنويع العقاب إلى دنيوي وأخروي لأن من الناس من يترك الجريمة من أجل الخوف من الله تعالى ويتحاشاها خشية أن تحل به العقوبة الأخروية ومن الناس من لا يردعه سوى العقوبة الدنيوية فيترك الجريمة خوفاً من تطبيق العقوبة في حقه، والإسلام وضع للفساد علاجين أساسيين⁹²⁰:

← علاج دنيوي وهو العقوبات المقررة في الشريعة الإسلامية لتلك الجريمة.

← علاج أخروي والمراد بالعلاج الأخروي ما جاء به الشرع من الوعيد بالعقوبة الأخروية للمفسدين والمجرمين، وذلك أن الشريعة الإسلامية قد احتضنت عن غيرها من النظم باعتبارها العقاب الأخروي واقياً من الفساد وأن الوازع الديني هو أهم شيء لعلاجه. وتتمثل أهم الخطوات التي شرعها الدين الإسلامي لمكافحة الفساد في الآتي:

1.1- العقيدة والعبادة ودورها في الوقاية من الفساد:

إن العقيدة ذات تأثير كبير على الإنسان، إذ أنها تؤثر على سلوكه وطباعه وتفكيره، والعقيدة الإسلامية تحقق السعادة البشرية والاستقامة والانضباط، وهي اللبنة الأولى والأساسية في بناء الإسلام، ولذلك قال تعالى عن الكفار "وقدمنا إلى ما عملوا من عمل فجعلناه هباءً منثوراً"⁹²¹. وأما العبادة فقد جعلها الله تعالى غاية الوجود الإنساني، فقال "وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون"⁹²²، كما جعلها تعبيراً حي عن العقيدة التي تستقر في قلب المسلم، وتقلها من حيز الفكر المجرد إلى حيز القلب الذي يحس ويشعر، وإلى مجال العمل الصالح، فيجعلها بذلك قوة دافعة، لها حرارتها ونورها وأثرها في الحياة، ومن هنا كان ذلك الاقتران في القرآن الكريم بين الإيمان والعمل الصالح، "الذين آمنوا وعملوا الصالحات"⁹²³، والعبادة تذكر الإنسان بموقعه الحقيقي في هذا الوجود، وترقي الجوانب النفسية والروحية عنده، وهي غير منفصلة عن أي جانب من جوانب الحياة⁹²⁴.

إن العقيدة والعبادة بما تحمله من رسالة روحية وتعاليم تهذيبية تلعب دوراً هاماً في بناء المجتمع الصالح ووقايته من الانحرافات والفساد، ولبيان دورهما في الوقاية من الفساد سنتناول ما يلي:

1.1.1- العقيدة الإيمانية وأثرها في الوقاية من الفساد:

⁹¹⁹ (سورة التحريم، الآية (6)).

⁹²⁰ (محمد عبدالله ولد محمدين، سياسية الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، ابحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، 163).

⁹²¹ (سورة الفرقان، الآية (23)).

⁹²² (سورة النور، الآية: (23)).

⁹²³ (سورة الذاريات، الآية: (56)).

⁹²⁴ (عثمان بن جمعة ضميرية، أثر العقيدة الإسلامية في اختفاء الجريمة، دار الاندلس الخضراء، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى 2000، ص 48).

د. أكرم صالح علي العجي

إن المتأمل في أصول الدين الإسلامي وفروعه يجد أنه يحقق للبشرية أمنها وطمأنينتها وسعادتها في الدنيا والآخرة إن هي قامت بما يجب عليها في حقه كما يجد أن الوازع الديني هو أهم شيء يحقق الوقاية من الانحراف عن السلوك السوي وبقي من المخاطر وذلك بغرس العقائد الإيمانية في النفوس. والعقيدة الإسلامية وما اشتملت عليه من أصول الإيمان الستة⁹²⁵ هي الوسيلة الأولى التي استخدمها الإسلام لتربية النفوس وتهذيبها ومنعها من الانحراف والفساد، وذلك لما لتلك العقائد من أثر كبير في سلوك الإنسان وتفكيره، والتي تحقق له السعادة البشرية والاستقامة والانضباط، ويمكن إجمال أهم الآثار التي تترتب على وجود الاعتقاد السليم والتي لها دورها الواضح في مكافحة الانحراف والفساد ومنع الإجرام فيما يلي⁹²⁶:

- **خلق الرقابة الذاتية لدى الإنسان:** من آمن بوجود الله وبأركان الإيمان واعتقد أن الله لا يخفى عليه شيء في الأرض ولا في السماء وأنه تعالى يعلم السر وأخفى وأنه لا يغادر صغيرة ولا كبيرة إلا أحصاها، جعله ذلك صاحب رقابة نفسية فيضبط غرائزه ويحرص في أقواله وأفعاله على الابتعاد عن أي انحراف، ولاستشعاره بالرقابة الإلهية فسيبتعد عن المعاصي، والانحراف لحرصه على دخول الجنة والنجاة من النار.
- **تتمية الدافع إلى العمل الصالح:** المؤمن كلما ازداد إيماناً بربه ازدادت رغبته وظل دائم الصلة بالله، يسعى لرضاه ويتبع أوامره ويتجنب نواهيه.
- **القضاء على الاضطراب والقلق:** وذلك لأن التوجه لإله واحد لا شريك له ينفي عن الفرد حالات الاضطراب والتشتت والقلق، التي هي من أبرز عوامل الجريمة، ويحقق له الراحة النفسية ويمنحه الهدوء والاطمئنان ويوفر له العيش في أمان مع نفسه ومع الآخرين.
- **الحياء ويقظة الضمير:** وذلك أن الإيمان باعث على الحياء ويقظة الضمير اللذان هما الأصل في الابتعاد عن كل انحراف واقتفاف لأي جريمة، وقد وصف الرسول صلى الله عليه وسلم الحياء بأنه شعبه من شعب الإيمان فيما رواه عنه أبو هريرة رضي الله عنه أنه قال (الإيمان بضع وستون شعبه والحياء شعبه من الإيمان)⁹²⁷

1.1.2- العبادة وأثرها في الوقاية من الفساد:

⁹²⁵ (أجملت السنة النبوية الشريفة ما يجب اعتقاده في حديث جبريل عليه السلام عندما سأل الرسول صلى الله عليه وسلم عن الإيمان فأجاب بقوله " الإيمان أن تؤمن بالله وملائكته وكتبه ورسله واليوم الآخر وتؤمن بالقدر خيره وشره " ، أبو الحسن مسلم بن الحجاج ، صحيح مسلم ، كتاب الإيمان حديث رقم (8) الباب (1) ، دار طيبة للنشر والتوزيع ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، الطبعة الأولى ، 1427هـ -2006 ، ص 23 .

⁹²⁶ (محمد عبدالله ولد محمدين ، سياسية الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد ، ابحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 184-185 .

⁹²⁷ (الأمام الحافظ أبي عبدالله محمد البخاري ، صحيح البخاري ، حديث رقم (9) باب الإيمان رقم (1) ، بيت الأفكار الدولية للنشر والتوزيع ، الرياض ، 1419هـ -1998 ، ص 25-26 .

د. أكرم صالح علي العجي

العبادة مفرد عبادات وقد عرفها شيخ الإسلام ابن تيمية بقوله (هي اسم جامع لكل ما يحبه الله ويرضاه من الأقوال والأعمال الباطنة والظاهرة)⁹²⁸

ومن هذا التعريف يظهر لنا أن العبادة تشمل كل طاعة لله ولرسوله سواء كانت فرضاً أو نافلاً وسواء كانت من اعتقاد قلب أو عمل جوارح، بل إنه يدخل فيها الأخلاق والفضائل والمعاملات. وإذا كانت العبادة تتناول ما جاء في دين الله من أمر ونهي، فإن امتثال أوامر الله تعالى ونواهيه في كل شئون الحياة، أمر لا بد منه، لتحقيق معنى العبودية لله، وقد نهى الإسلام عن كل ما فيه ضرر وأذى، بدءاً بالصغائر ونهاية بالكبائر، وهذا يشمل الفساد بكل صوره وأشكاله.

والشأن في العبادات المتعارف عليها، من صلاة، وزكاة، وصيام، وحج، إنها تربية للنفس وتقويم لسلوكها، حتى يستقيم أمرها في مجالات الحياة كلها، فتطهر من الرذيلة، وتتأى عن المعصية، فلا تقترب إثماً ولا ترتكب جرماً، ولكل عبادة منها آثارها التربوية في ذلك:

- الصلاة: تمثل الصلاة الركن الثاني من أركان الإسلام وتعتبر عمود الدين، وقد فرضها الله على عباده في كل الشرائع، ولأهمية هذا الركن العظيم جاء التأكيد عليه في سبعة وستين موضعاً من القرآن الكريم⁹²⁹. والصلاة صلة بين العبد وربّه، تخشع فيها النفس، وتسكن الجوارح، وتقربها العين، وقد فرضها الله خمس مرات في اليوم الواحد، حتى يظل المسلم على صلة دائمة بربه، لا تفتته شئون دنياه، بحيث ذكر المولى عز وجل أثر الصلاة الخاشعة في تركية النفس ونفورها عن المعاصي بما فيها الفساد، يقول تبارك وتعالى " وأقم الصلاة إن الصلاة تنهى عن الفحشاء والمنكر ولذكر الله أكبر والله يعلم ما تصنعون"⁹³⁰ والمسلم الذي يمارس هذه الصلاة في اليوم الواحد خمس مرات يكون جديراً بأن يكون طيب القلب، نقي السريرة، يحب لإخوانه ما يحب لنفسه، ويخشى الله سراً وعلانية، فلا يقدم على ارتكاب فساد، أو أي جريمة تؤدي به إلى نار جهنم وتضر بالآخرين⁹³¹.

- الزكاة : عبادة مالية اجتماعية، تطهر النفس من الشح والبخل والحرص وحب المال قال تعالى " ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون"⁹³²، وكثيراً أولئك الذين يبغى بعضهم على بعض طمعاً في المال، وتنافساً عليه، والزكاة تقضي على تلك الآفات، فالمسلم الذي يؤدي زكاة ماله سداً لحاجة الفقير، لا يستبيح مال أخيه بغير حق، ولا يقتله الجشع والطمع، وهذا الحق في أموال الأغنياء للفقراء يولد الشعور بضرورة التكافل الاجتماعي في صور

928 (محمد عبدالله ولد محمدن، مرجع سابق، ص 186.

929 (نفس المرجع، ص 187.

930 (سورة العنكبوت، الآية (45).

931 (مناع خليل القطان، أثر الإيمان والعبادات في مكافحة الجريمة، مجلة الدارة، العدد الرابع، السنة

الخامسة، رجب، 1400هـ / 1980، دار الملك عبد العزيز آل سعود، الرياض، ص 12.

932 (سورة الحشر: الآية (9) .

د. أكرم صالح علي العجي

الحياة المختلفة، وهو الشعور الذي يتنافى مع عدوان المسلم على أخيه وظلمه له وارتكاب جريمة أو فساد في حقه⁹³³.

- **الصيام** : الصيام سواء كان فرضاً أو نافلة ، له آثاره التربوية ، التي تلجم نزوات النفس، وتعصمها عن المعصية، لأن الفساد والجريمة أياً كان نوعها، تأتي استجابة للأهواء، والشهوات، والغرائز الجامحة، والصيام له آثاره التربوية على الصائم ، فالصائم يمسك لسانه عن الفحش في القول، وبذاءة الكلام، ويردع صاحبه عن الوقوع في الفساد والتعدي على الآخرين، ولئن كان هذا محرماً على المسلم في سائر حياته، فإن حرمة عليه أكثر في أثناء صومه ، حيث تذهب بصومه ولا يكون له منه إلا الجوع والعطش "من لم يدع قول الزور والعمل به فليس لله حاجة في أن يدع طعامه وشرابه"⁹³⁴.

- **الحج** : الحج هو الرحلة الروحية البدنية التي يرحل فيها المسلم بقلبه وبدنه إلى بيت الله الحرام فيطوف به، ويسعى بين الصفا والمروة، ويقف بعرفه وسائر المشاعر، ومنذ يكون الإحرام للحج من النقيات تستشرف نفس المسلم إلى تطهيره من الخطايا والذنوب والانحلال من المعاصي، فهو يتجرد من ثيابه التي اعتاد أن يلبسها ويستعيض عنها بازار ورداء يعيد إلي ذاكرته استقباله للدين حين ولادته بريئاً طاهراً عارياً، ويضع نصب عينيه المصير الذي ينتظره طال به الأجل أم قصر حيث يتجرد من ثياب دنياه ويلف في لفائف تشبه لفائف إحرامه⁹³⁵. والإحساس والشعور الإيماني يربي الفرد المسلم على تمسكه بالأخلاق الفاضلة، وابتعاده عن كل ما يقع تحت خانة الفساد والرذائل بحيث يترك آثاره على حياة الفرد إيجابياً داخل المجتمع لكي يصبح عنصراً بناءً بين الناس بدلاً من أن يكون عالة عليهم.

خلاصة القول في كل ذلك، أن العقيدة الإسلامية والعبادة تشملان جميع نواحي الحياة، فيهبان للفرد يقظة الضمير، وتحميانه من كل الشرور، وهما يمتدان معه إلى كافة شؤون حياته، إذ لا تتحققان بمعانيهما الحقيقية إلا بالعمل لشؤون الحياة الدنيا أيضاً، مثل سد حاجات الناس، ومد يد العون إليهم مرضاة لله تعالى، وهكذا فالفرد المؤمن والذي يواظب على أداء العبادات على أكمل وجه؛ كان له ذلك مانعاً ووقاية من التفكير بالإضرار بنفسه أو بأهله أو بمجتمعه، من خلال مخالفات وعمليات فساد إدارية أو مالية أو إدارية أو ما شابهها.

1.2- ضوابط مكافحة الفساد:

⁹³³ (مناع خليل القطان، مرجع سابق، ص 12.

⁹³⁴ (أخرجه البخاري في كتاب الصيام، باب من لم يدع قول الزور والعمل به في الصوم، (9،3) من حديث أبي هريرة رضي الله عنه.

⁹³⁵ (مناع خليل القطان، مرجع سابق، ص 14.

د. أكرم صالح علي العجي

تقوم الشريعة الإسلامية على تنظيم شؤون أفراد المجتمع ومعاملاتهم وصلاتهم وعلاقاتهم الفردية والجماعية. وقد عنت بوضع التنظيم السليم في مجالات الوظيفة العامة. وكذا شاغلها الموظف العام، على نحو يكفل سير ونمو المجتمع في شتى مجالات الحياة⁹³⁶.

تستمد الإدارة الإسلامية مبادئها وأهدافها من قواعد الشريعة الإسلامية التي جاءت لتحقيق المصالح ودرء المفاسد، وبناء الحياة وإعمار الأرض وبناء الإنسان بتوازن واعتدال مادياً وروحياً، ونظرة الإدارة الإسلامية جاءت شاملة للجوانب المختلفة المؤثرة في سلوك الإنسان تربوياً وأخلاقياً واقتصادياً وسياسياً... الخ⁹³⁷، وقد وضعت الشريعة الإسلامية العديد من الضوابط للوقاية من الفساد ومنها ما يلي:

1.2.1- ضوابط اختيار الموظف العام:

لقد كانت أسس التعيين أو تقليد الوظائف في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين بعده، عبارة عن أسس موضوعية، تستند إلى عنصر الكفاءة أو المقدرة من جهة، والأمانة والأخلاق من جهة أخرى⁹³⁸.

وإن من أهم التشريعات الوقائية لمنع الفساد التي وضعتها النظرية الإسلامية هي ضوابط وسياسات الاختيار للوظيفة العامة، لقد كان الإسلام سبباً لوضع هذه الضوابط التي تحد من الفساد، لأن الموظف العام هو من أهم الأركان التي يركز عليها الإسلام في منع الفساد، وإذا لم يكن هذا الموظف مستوفٍ للمواصفات المطلوبة فقد يكون أحد أهم أسباب الفساد في المؤسسة. ومن هذا المنطلق فقد كان خلفاء وحكام الدولة الإسلامية يركزون على اختيار الموظف الذي تتوفر فيه المواصفات المطلوبة لمنع الفساد والحد منه. وكانوا يعتبرون أن الوالي أو القائد هو أحد أسباب الفساد بضعفه أو إهماله أو عدم تطبيقه للنظم التي تحد من الانحراف⁹³⁹.

وأساس التوظيف للوظيفة العامة في الإسلام هو صلاحية الفرد للوظيفة، والتي تتحدد بمقدرته الفعلية على أداء العمل وبالالتزام السلوكي الخلقى لشاغل الوظيفة، ومن الشروط التي أقرتها الشريعة الإسلامية لمن يتولى الوظيفة العامة في الإدارة نذكر:

▪ **استعمال الأصلح:** يركز الإسلام على اتخاذ الصلاحية أساساً لتولي الوظائف العامة والقيادية بحيث لا يجوز تولية من لا صلاحية له، أو ترك الأصلح وتعيين الأقل صلاحية، ذلك أن

⁹³⁶ (عبدالله بن ناصر آل غصاب، مرجع سابق، ص 69. نقلاً خالد خليل، أحكام تأديب الموظفين المملكة العربية السعودية "دراسة تحليلية"، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2005، ص 16.

⁹³⁷ (عبدالله احمد فروان، تطبيقات الإدارة الإسلامية في مكافحة الفساد، ابحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 317.

⁹³⁸ (محمد الرضا عبد الرحمن الأغيش: تنظيم العمل الإداري في النظام الإسلامي، دار النشر الدولي، الرياض، السعودية، ط 1، 1992، ص 68.

⁹³⁹ (معاوية أحمد سيد أحمد، سياسية الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، ابحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 227.

د. أكرم صالح علي العجي

الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، بل هي معيار حقيقي لتقديرها، والموظف في حقيقته هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة⁹⁴⁰.

لذا، لا بد من صلاحية الفرد للوظيفة، ويستدل على ذلك بما حدث لأبي ذر رضي الله عنه، فقد ورد في الحديث الصحيح أن أبا ذر قال: " قلت يا رسول الله، ألا تستعملني؟ قال: فضرب بيده على منكبي، ثم قال: يا أبا ذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة، خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها"⁹⁴¹. ووفقاً للحديث السابق يجب على من ولي أمر من أمور المسلمين أن يوَلِّي كل عملٍ من أعمال المسلمين أصلح من يجده، وألا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية أو سبق في الطلب. بل ذلك سبب للمنع، فإنه في الصحيحين⁹⁴² عن النبي صلى الله عليه وسلم " أن قوماً دخلوا عليه فسألوه ولاية، فقال: أنا لا نولي أمرنا هذا من طلبه"⁹⁴³.

▪ **اختيار الأصلح فالأصلح:** قال تبارك وتعالى على لسان ابنة صاحب مدين⁹⁴⁴ " قالت إحداهما يا أبت استأجره إن خير من استأجرت القوي الأمين"⁹⁴⁵. تشير هذه الآية القرآنية إلى أمرين أساسيين:

الصلاحية أو الأفضلية كأساس لإسناد الأعمال. ويتبدئ ذلك في الآية من قوله " يا أبت استأجره إن خير من استأجرت.."، ومعيار الصلاحية أو الجدارة كسبيل للاستدلال على الأصلح في قوله: "... القوي الأمين...". وعلى هذا النحو تمثل الصلاحية أصلاً عاماً للاختيار، وتعد ضابطاً قرآنياً للانتقاء⁹⁴⁶. ويرى ابن تيمية أن معرفة الأصلح إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية، ومعرفة طريق المقصود، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر.⁹⁴⁷ لذا يعد الالتزام بالضوابط الشرعية للاختيار من أفضل أساليب منع الفساد، وهذا ما يؤكد الكتاب المعاصرون والمهتمون بقضايا الفساد، فإن أول سياسات المنع والحد من الفساد هو الاختيار الأمثل للموظفين والوكلاء والعاملين⁹⁴⁸.

▪ **لأمانة:** جاء ذكر الأمانة في القرآن في عدة مواضع مما يدل على أهميتها وخاصة في شغل الوظيفة، منها: قال تعالى " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها .."⁹⁴⁹

⁹⁴⁰ (محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 237.

⁹⁴¹ (رواه مسلم، كتاب الإمارة، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، رقم الحديث. 4719

⁹⁴² (الصحيحين هما صحيح البخاري ومسلم.

⁹⁴³ (تقي الدين أبو العباس بن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، مرجع سابق، ص 10.

⁹⁴⁴ (عبدالله بن ناصر آل غصاب، مرجع سابق، ص 71. نقلاً عن محمد باهي ابو يونس، الاختيار على أساس

الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1999، ص 26.

⁹⁴⁵ (سورة القصص: الآية (26)

⁹⁴⁶ (عبدالله بن ناصر آل غصاب، مرجع سابق، ص 71.

⁹⁴⁷ (تقي الدين أبو العباس بن تيمية، مرجع سابق، ص 22.

⁹⁴⁸ (روبرت كليتجارد، مرجع سابق، ص 132.

⁹⁴⁹ (سورة النساء: الآية (58).

د. أكرم صالح علي العجي

والأمانة ترجع إلى خشية الله، وهي من الأخلاق الإسلامية الفاضلة والعظمية، التي دعا إليها الإسلام، وقد وردت في العديد من الآيات القرآنية كما سبق ذكره وفي السنة النبوية، وإن استغلال الموظف الوظيفة لمصلحته الخاصة في نظر الإسلام يعد خيانة للأمانة الموكلة إليه.

■ **القوة:** القوة في كل ولاية بحسبها، فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب، وإلى الخبرة بالحروب، والمخادعة فيها، فإن الحرب خدعة، وإلى القدرة على أنواع القتال: من رمي وطعن وضرب، وركوب وكر وفر ونحو ذلك⁹⁵⁰.

والقوة هي التعبير المادي للصلاحية، ويقصد بها القوة في تدبير شؤون الأمة، ولكي يكون الشخص قوياً في مفهوم الإسلام لا بد أن تتوافر فيه الأمور الآتية:

- قوة الإيمان: يجب أن يكون الموظف العام في الدولة الإسلامية مومناً بعميقته لكي يستطيع أن يعمل على تحقيقها من خلال وظيفته باعتباره مظهر الدولة ويدها المنفذة.

- القدرات العقلية والمهام الفكرية: وذلك حتى يتمكن الشخص من إدراك حقائق الأشياء والوقائع المختلفة والربط بينها ربطاً يتماشى مع منطق الإسلام ومنهجه. وقد اهتم الإسلام بالعقل، وهو وسيلة العلم وبنى عليه التكاليف الشرعية، فالشخص لا يسأل حال غياب العقل، كما حض الإسلام على العلم كوسيلة لتنمية المهارات الفكرية.

- المقدررة البدنية: لكي يكون الشخص قوياً على أداء متطلبات الوظيفة، ويستطيع أن ينهض بأعبائها يجب أن تتوفر فيه المقدررة البدنية، والمقصد من ذلك ألا يكون في الشخص علة أو اصابة تؤثر في مقدرته على ابداء الرأي السليم أو تحول بينه وبين القيام بمتطلبات الوظيفة.

■ **الاختبار والمقابلة:** الاختبار قبل الاختيار للوظيفة مبدأ أساسي في الإسلام⁹⁵¹. وخير مثال لذلك المقابلة التي أجراها الرسول صلى الله عليه وسلم مع معاذ بن جبل رضي الله عنه والتي انتهى فيها الرسول بالموافقة على اختيار معاذ قاضياً لليمن، بعد أن أجاب الإجابات التي رضي بها الرسول صلى الله عليه وسلم. وكذلك مقابلة عمر بن الخطاب واختياره للصحابي كعب بن سور قاضياً للبصرة، فقد جاءت امرأة تشكو زوجها فقال عمر لكعب " اقض بينهما " فلما قضى وكان موفقاً في حكمه بينهما، سر بذلك وخرج عمر وقال له " أذهب إلى البصرة قاضياً " ولم يعلم كعب بذلك قبل فتواه⁹⁵².

من هذا كله تبين لنا أن الوظائف والأعمال القيادية في الدولة الإسلامية قائمة على أساس الكفاءة والعلم والأمانة، فمتى توافرت هذه الصفات في شخص فإنه يكون صالحاً لتولي الوظيفة العامة، وهذه هي أهم ضوابط الاختيار في الفقه الإسلامي فيما يتعلق بموضوع

⁹⁵⁰ (تقي الدين ابن تيمية، مرجع سابق، ص 14.

⁹⁵¹ (سمير شعبان، الفساد في ظل الشريعة الإسلامية المفهوم والعلاج، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، مرجع سابق ص 116. عبدالله بن ناصر آل غصان، مرجع سابق، ص 74.

⁹⁵² (عبدالرحمن بن إبراهيم الضحيان، الإدارة والحكم في الإسلام، الفكر والتطبيق، مطبعة دار العلم للطباعة والنشر، المملكة العربية السعودية، الطبعة الثالثة 1991، ص 144.

د. أكرم صالح علي العجي

الدراسة، إلا أن هناك ضوابط أخرى كالرفق والإحسان والرجولة والانتماء وغيرها من الضوابط المتعددة.

1.2.2- منع المسؤولين وذوي المناصب الكبرى من ممارسة التجارة:

كتب أمير المؤمنين عمر بن عبدالعزيز رحمه الله إلى عماله كتاباً فقال فيه "نرى أن لا يتجر إمام ولا يحل لعامل تجارة في سلطانه الذي هو عليه، فإن الأمير متى يتجر يستأثر ويصيب أموراً فيها عنت وإن حرص أن لا يفعل"⁹⁵³، والسبب في ذلك إدراكاً منه أن ممارسة العمال والولاية للتجارة، لا تخلو من أحد أمرين، إن لم تكن الأثان معاً: فإما أن ينشغل في تجارته، ومتابعته عن أمور واحتياجات المسلمين، وإما أن تحدث محاباة له في التجارة لموقعه، ويصيب أموراً ليست له من الحق في شيء، وبهذا القرار سد عمر منفذاً خطيراً قد يؤدي إلى فساد قل ما تتوارى عواقبه.

1.2.3- فتح قنوات الاتصال بين الوالي والرعية:

لم يكن رسول الله صلى الله عليه وسلم يمتنع عن لقاء الناس، بل كان يقابل كل من أراد لقاءه صلى الله عليه وسلم، وعلى هذا سار الخلفاء الراشدون وتبعهم على ذلك عمر بن عبدالعزيز الخليفة الراشد رحمه الله، وقد كتب عمر بن عبد العزيز إلى أهل المواسم (أما بعد فأيما رجل قدم إلينا في رد مظلمة أو أمر يصلح الله به خاصاً أو عاماً من أمر الدين، فله ما بين مائة دينار إلى ثلاثمائة بقدر ما يرى الحسبة، وبعد السفر، لعل الله يجيء به حقاً أو يميئ باطلاً، أو يفتح به من ورائه خيراً).

1.2.4- النهي عن أخذ الهدايا والهبات للموظفين والمسؤولين:

في هذا وقاية للمجتمع من الفساد، فما الذي يدفع أي شخص إلى إعطاء هدية لموظف أو مسؤول، إلا إذا كان يريد تحقيق مصلحة من ورائه، وحتى لو كان يريد حقه، فهذا الموظف يأخذ راتباً من أجل القيام بعمله فلماذا يأخذ الهدية، وإذا كان يأخذ الهدية من الغنى فماذا يفعل الفقير الذي لا يملك ثمن الهدية، لهذا فإن عمر بن عبد العزيز كتب إلى عماله ينهاهم عن قبول الهدايا وقد رد على من قال له: ألم يكن رسول الله (صلى الله عليه وسلم) يقبل الهدية؟ فقال "بلى، ولكنها لنا وللمن بعدنا رشوة".

1.2.4- السياسة الرقابية:

إن من أهم الأسس والسياسات للنظرية الإسلامية في الوقاية من الفساد هو نظام السياسات الرقابية، والذي عول عليه كثيراً للحد من الفساد في أنظمة الدولة السياسية والإدارية. ولا يخفى أن الرقابة لها عدد من الأهداف والوظائف، ولكن قد يكون من أهمها إشعار أجهزة الدولة وموظفيها بمتابعة أعمالهم وأدائهم مما يشكل تحذيراً صريحاً باجتئاب كل المخالفات والتي منها الفساد. وللوقاية من الفساد في النظام الإسلامي فقد عملت الدولة

⁹⁵³ أبي محمد عبدالله بن عبد الحكيم، سيرة عمر بن عبدالعزيز على ما رواه الأمام مالك بن أنس واصحابه، مكتبة وهبه، القاهرة، جمهورية مصر، الطبعة الثانية 1954، ص 83

د. أكرم صالح علي العجي

الإسلامية على إنشاء بعض الدواوين التي أوكلت إليها مهام ممارسة الوقاية والتمنع من الفساد وتعد أهم هذه الدواوين أو الولايات ما يلي:

✓ ولاية المظالم:

يعرف "الماوردي" نظام المظالم بأنه (قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة)⁹⁵⁴، وكلمة قود هنا تعني إيصال المتظالمين. ويرى الدكتور "ظافر القاسمي" أن الأصل في المظالم أن يتولى الخليفة الفصل فيها، ولكن اتساع رقعة المملكة الإسلامية، واستبحار العمران؛ وتعدد مهام الخليفة وتنوعها؛ أدت إلى أن يعهد في العصر العباسي بالنظر في المظالم إلى شخص آخر⁹⁵⁵.

ولقد كانت مهمة ديوان المظالم حماية الدولة من كل أنواع الفساد، وكانت هذه الإدارة التي ترعاها الدولة منفصلة عن جهاز القضاء الذي يحكم بين الناس في منازعاتهم وخصوماتهم. بل وكانت هذه الإدارة ذات سلطة واسعة وقوة في الأمر ونفاذ في الحكم، تمكنها من أداء مهامها. وكان يقوم على رئاسته والي المظالم الذي يتم اختياره بعناية كبيرة. ولقد تمثلت أهم اختصاصات والي المظالم النظر في الآتي⁹⁵⁶:

- تعدي الولاية على الرعية، فيتصفح عن أحولهم، ليقويهم إن أنصفوا، ويكفيهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا.
- النظر في جور العمال فيما يجتوبونه من الأموال، فيرجع إليه على المعايير العادلة في الدواوين ويحمل الناس عليها، ويؤخذ بها، ويرد ما استزادوه إلى أصحابه.
- تصفح أحوال كتاب الدواوين وإعادتهم إلى الحق، ومحاسبتهم على التجاوز.
- تصفح الأوقاف لإجراء ريعها على سبيله، وإمضائها على شروط واقفيها.
- رد الغصوب إلى أهلها، والغصوب هي ما تغلب عليه ذوو الأيدي القوية وتصرفوا فيه تصرف المالكين بالقهر والغلبة.
- تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة، لضعفهم عن إنفاذه، وعجزهم عن المحكوم عليه لتعززه، وقوة يده، أو لعلو قدره.
- النظر فيما يخل بأمن البلاد واستقرارها، من التعديات، والغش والتزوير، والرشوة، وغير ذلك من الجرائم، وتطبيق العقوبات الرادعة على من يثبت إدانته بشيء منها.

✓ ولاية الحسبة:

لقد وضع الإسلام مجموعة من القواعد الأصولية التي تحكم الرقابة على المعاملات في الأسواق، لتكون مرشداً ومعياراً لتقويم سلوك التجار، وللتأكد من طهارة ونظافة السوق من

⁹⁵⁴ (أبي يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1421هـ-2000، ص 73.

⁹⁵⁵ (ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، "السلطة القضائية"، دار النفائس، بيروت، الطبعة الأولى، 1978، ص 554.

⁹⁵⁶ (ظافر القاسمي، مرجع سابق، ص 569-573.

د. أكرم صالح علي العجي

الاحتكار والجشع والغش والتدليس والاستغلال، وكل ما يسبب ضرراً للمجتمع. كما وضع نظاماً يضمن تنفيذ تلك القواعد أطلق عليه نظام الحسبة.

والحسبة هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن منكر إذا ظهر فعله⁹⁵⁷. كما عرفها "ابن تيمية" بأنها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مما ليس من اختصاص الولاة والقضاة وأهل الديوان ونحوهم⁹⁵⁸. والحسبة في الإسلام قاعدة من قواعد بناء الأمة. وأساس من أسس تكوين مجتمع فاضل، تختفي فيه الرذائل. وتسود الفضائل، فهي وسيلة من وسائل مقاومة الشر والفساد وحماية المحارم. بها تعلق القيم الدينية وتزدهر المفاهيم الأخلاقية، ويقوى روح الحب والتعاون على البر والتقوى بين الناس، وتعتبر من أكبر القواعد الدينية، ومن أعظم الواجبات الشرعية، وما يدل على أن الرسول صلى عليه وسلم كان يقوم بالاحتساب بنفسه كما كان يسند القيام بها إلى غيره. فهو عليه الصلاة والسلام كان يتجول في الأسواق ويراقب سلوك الأفراد حينما قال لبائع من غشنا فليس منا، وما يؤكد على أهمية الحسبة في الإسلام قول الرسول صلى الله عليه وسلم "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"⁹⁵⁹.

والحسبة يمكن أن تقوم بها الدولة بوساطة أجهزتها المختصة، ويمكن أن يقوم بها الشعب، وذلك بالتعاون على المعروف والأمر به، وإبلاغ الولاة الأمر بوجود المنكر. وللحسبة التي يقوم بها أفراد المجتمع شروط وآداب لا بد من مراعاتها حتى لا يحدث من الشر والضرر ما يؤثر في الدولة واستتباب الأمن والاستقامة فيها. والحسبة بهذا المفهوم تكون هي عين الشعب المفتوحة على جميع أركان الدولة للكشف عن الفساد وتمليك السلطة هذه المعلومات حتى تتمكن من الحد منه. وبهذا تكون هناك رقابة دائمة تشكل وقاية للدولة من مفسد وفساد.

صفوة القول يمكن القول إن رؤية الشريعة الإسلامية للوقاية والمنع من الفساد انطلقت في أساسها من غرس العقيدة الإيمانية في النفس البشرية، وتعميق خشية الله في السراء والضراء ليكون حاضراً مع الفرد كلما ساورته نفسه أو ضعف أمام هواه ونزعاته الفطرية ليعود إلى رشده. وفي هذه الحصانة الإيمانية لو تحققت في النفوس لما احتاجت الحكومات إلى الكثير من الأجهزة والهيئات والمحاكم المتخصصة للنظر في قضايا الفساد، ومرة الشريعة الإسلامية بوضع العديد من الضوابط والسياسيات الرقابية السابق الإشارة إليها وانتهت بوضع العديد من الإجراءات العقابية، والتي بها وعن طريقها يتم مواجهة الفساد.

2- الاجراءات العقابية:

⁹⁵⁷ (راجع: احمد بن داود الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، ص 572. أبي يعلى محمد الحسن الفراء الحنبلي، مرجع سابق، ص 248)

⁹⁵⁸ (احمد بن داود الأشعري، مرجع سابق، ص 573.)

⁹⁵⁹ (رواه مسلم، كتاب الإيمان، باب كون النهي عن المنكر من الإيمان وأن الإيمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب، رقم الحديث. 78)

د. أكرم صالح علي العجي

وضعت الشريعة مجموعة من الضوابط والإجراءات الوقائية الكافية لمكافحة الفساد بكل صورته وأشكاله، وعلاوة على ذلك فقد وضعت العديد من الإجراءات العقابية لمن لم تكفه تلك الإجراءات والضوابط السابقة. وبمقتضى هذه الإجراءات يتم معاقبة من لم يحرصوا على السكينة والأمن والاستقرار في المجتمع فعاقب على أخذ الرشوة والغش والفساد والمحسوبية والمجاملة وظلم الرعية ومن هذه العقوبات ما يلي:

2.1- العزل: العزل من الوظيفة من اشد انواع العقوبات التي كانت تقع على عمال الدولة الإسلامية، إذ يترتب عليه انتهاء خدمة العامل نهائياً، ومن ثم حرمانه من الأجر الذي كان يتقاضاه. والعزل كان لا يتم لخطورته إلا إذا كان خطأ العامل جسيماً.

وعقوبة العزل تطبق في شأن كل من ظهرت خيانتة للوظيفة العامة والمال العام أو من قبل الرشوة والهدية بسبب العمل. وكذلك كل جريمة يكون معها الموظف فاقداً لصلاحيته للقيام بوظيفته، كما تقضي بذلك المصلحة العامة⁹⁶⁰.

ولقد كان عمر بن الخطاب يهتم بمتابعة ومحاسبة ولاة الأمر بنفسه وكان شعاره لهم " خير لي أن أعزل كل يوم والياً من أن أبقى ظالماً ساعة نهار"⁹⁶¹. وقد عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه في أبيات قالها واليه على ميسان⁹⁶². وكان عمر يتتبع أخبار الولاة بطرق وأساليب عده جميعها غاية في الموضوعية والحياد والنزاهة، فقد كان ما يسمى بالوفود المرسله من الأقطار للتعرف على أخبار الولاة والأمراء في الأمصار، وهنا أسلوب البريد المفتوح على الولاة دون تدخل العمال والأمراء فيه وهناك المفتش العام، وهو ما يشبه في هذا العصر أجهزة الرقابة والمحاسبة، حيث كان يقوم الخليفة بإرسال من يثق به للتفتيش على أعمال الولاة ومحاسبتهم، والتأكد من الشكاوى التي تأتي ضدهم من الرعية وهذا ما فعله عمر حينما أرسل محمد بن مسلمة رضي الله عنه إلى عدد من الأمصار . كما كان موسم الحج أسلوباً آخر لمعرفة أخبار الولاة عن طريق الرقباء الذي وضعهم في كل الأمصار.

⁹⁶⁰ نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 2001، ص 220. نقلاً عن عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1496هـ، ص 449-450.

⁹⁶¹ (عبد الله احمد فروان، تطبيقات الإدارة الإسلامية، ابحاث المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 334.

⁹⁶² (لما ولي النعمان بن عدي على ميسان أراد إخراج زوجته معه، فأبت مفارقة بيتها، فلما وصل إلى ميسان تذكرها فقال:

ألا هل أتى الحسناء أن حليلها بميسان يسقى في زجاج وحنتم
إذا شئت غنتي دهاقين قرية وقاصة تجثو على كل منسم
فإن كنت ندماني في الأكبر اسقني ولا تسقني بالأصغر المتثلتم
لعل أمير المؤمنين يسووه تنادمننا في الجوسق المتهدم

ميسان بفتح ثم سكون وسين مهملة وآخره نون اسم كورة واسعة كثيرة القرى والنخل بين البصرة وواسط، انظر: نذير محمد بن محمد الطيب أوهاب، مرجع سابق ص 221.

د. أكرم صالح علي العجي

2.2- خفض الرتبة: كان من العقوبات المتبعة للحد من الفساد في الدولة الإسلامية هو تخفيض الرتبة حيث عاقب عمر بن الخطاب أحد ولاته حيث روى ابن شيبه أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه استعمل عياض بن غنيم على الشام فبلغه أنه اتخذ حماماً واتخذ نوباً، فكتب إليه أن يقدم عليه فقدم فحجبه ثلاثاً ثم أذن له بجبة صوف، فقال ألبس هذه أعطاه كنف الراعي وثلاثمائة شاة اعتصف بها فلما اعتصف بها جازه هنيئة قال: اقبل، فاقبل يسعى حتى أتاه فقال اصنع بكذا أو كذا فذهب حتى تباعد ناداه عياض فلم يزل يردده حتى عرفه في جبينه، فقال أوردها على يوم كذا وكذا فأوردها.. ثم أعاده بن الخطاب إلى عمله بعد أن أدبه فكان بعد ذلك من أفضل عمال عمر بن الخطاب⁹⁶³.

2.3- مصادرة الأموال: المفترض أن تتم مصادرة أموال الموظف المعزول أو مشاطرتها كأثر للعزل من الوظيفة، ونجد أن الرسول صلى الله عليه وسلم أول من طبق عقوبة مصادرة الأموال على الموظفين في الدولة الإسلامية الذين استغلوا وظائفهم في جمع الأموال دون وجه مشروع، حيث طبقها على عامله على الصدقة "ابن اللثبية"، وصادر جميع الهدايا التي أهديت إليه وضمها إلى بيت المال، أما في عهد الخلفاء الراشدين، فقد طبق مبدأ مصادرة الأموال على نطاق واسع وبالأخص في عهد عمر بن الخطاب.

وقد كان من سياسة عمر أنه إذا استعمل موظفاً حصر ماله وكتبه، وهو ما يسمى الآن بإقرار الذمة المالية، حتى يعرف ما يطرأ عليه من زيادة أثناء توليه هذا العمل، فإذا عزل من وظيفته طلب إليه أن يقدم بياناً مفصلاً عن شؤون ولايته، وكان أقل شك في صدقه كافياً لمصادرة كل أملاكه، ومن تعطل منهم بالتجارة لم يقبل منه دعواه، وكان يقول لهم: إنما بعثكم ولاية ولم أبعثكم تجارا، ومن هؤلاء الموظفين الذين صادر أموالهم وشاطرهم إياها عمرو بن العاص واليه على مصر، وأبو هريرة عامله على البحرين، وسعد بن أبي وقاص، وكذلك الحارث بن كعب بن وهب، إلا أن تلك المصادرة أو المشاطرة لم تكن في كل الأحوال مصاحبة لصدور قرار العزل من الوظيفة العامة، بل كانت أموال الموظفين أحياناً تصادر دون أن يقع العزل، بل يبقى الموظف يزاول عمله الوظيفي.

2.4- اللوم (التوبيخ الكتابي والشفوي): يقصد بالتوبيخ اللوم والتأنيب يصاحبه تعنيف وتهديداً، وإغلاظ في القول. ويعد التوبيخ أكثر الأساليب المستخدمة في الحياة اليومية لخفض السلوك غير المقبول. وهو يشمل التعبير عن عدم الرضا عن السلوك بطريقة لفظية أو كتابية. وهو إجراء بسيط قابل للتطبيق بسهولة وهو ذو فاعلية كبيرة إذا تم استخدامه بشكل صحيح. ومن حسناته أنه لا يتضمن العقاب البدني ولذلك فهو إجراء غير مثير للجدل.

وقد يتصور البعض أن العقاب على الولاية والعمال كان قاسياً ومجحفاً وظالماً، إلا أن المتتبع لسيرة الصحابة والخلفاء الرشدين وتصرفاتهم مع الولاية يجد أنهم كانوا يكشفوا الولاية في كل الأمور، ويتم النقاش بحرية وجرأة كبيرة يتمكن من خلالها كل والٍ أو عامل أن يدفع عن نفسه إذا كان مظلوماً، وكانت الشكوى المرفوعة ضده كيدية، وكان عهد

⁹⁶³ (عبدالله احمد فروان، مرجع سابق، ص 335).

د. أكرم صالح علي العجي

الخلافة الراشدة بحق أنموذجاً رائعاً في الإدارة الناجحة التي استطاعت أن تبني أكبر إمبراطورية في التاريخ على أسس من العدل والخير والحب والتسامح بين البشر، ويحفظ لنا التاريخ ما كان عليه النظام الإداري في الإسلام من سمو أخلاق وعلو همة، ويمكن إدراكه من خلال حادثة عزل خالد بن الوليد، قال أبو عبيد موسىاً لخالد بن الوليد عند عزله " وما السلطان أريد وما للدنيا أعمل، وإن ما ترى سيصير إلى زوال وانقطاع وإنما نحن إخوان وقوأم بأمر الله عز وجل، وما يضر الرجل أن يلي عليه أخوه في دينه وديناه. بل يعلم الوالي أنه يكاد يكون أدناهم إلى الفتنة وواقعهم على الخطيئة لما تعرض من الهلكة إلا من عصم الله عز وجل وقليل ما هم"⁹⁶⁴.

يتضح من ما سبق، أن الإجراءات العقابية التي كانت تقع على العمال والولاة كانت تتدرج من اللوم إلى العزل إن لزم الأمر وكان في ذلك مصلحة للأمة ومصادرة ومقاسمة الولاة الأموال التي يكون فيها شبهة. إلا أن هذه العقوبات قد أدت الغرض منها في مكافحة الفساد، ولم تولد في صفوف الأمة الأحقاد والضغائن بل والمؤامرات التي تحدث بين الفرقاء في هذا العصر مما يخلق مجتمعاً متناحراً مختلفاً غير متآلف بين أفراد، وهو الأمر الذي يخلق البيئة المناسبة للفساد بكل أنواعه.

من هنا نرى، أن رؤية الشريعة الإسلامية للحد من الفساد لم تكن مجرد شعارات ترفع ولا نصوص وبيانات تدون وتحفظ في الأدراج، بل كانت سلوكاً وقولاً وعملاً بدأ بالقدوة في رئاسة الدولة، وانتهاءً بأصغر موظفي الدولة الإسلامية، وبذلك لم تعرف الدولة الإسلامية مجال المحسوبية أو المجاملة التي تمارس اليوم في الحياة الإدارية العامة، وتسبب في خلق البيئة والمناخ المناسب لاستشراء الفساد، بل واستفحاله في المجتمع، وهذا ما يؤدي إلى عرقلة عجلة التنمية الشاملة في أغلب بلدان العالم.

والآن يمكن لنا أن نتوقف عند آخر محاور هذا البحث، والذي كرسنا جهودنا فيه قصد التوصل إلى وضع تصور استراتيجي يأخذ بمختلف جوانب الإصلاح لمواجهة الداء العضال، الذي ينخر جسد مؤسسات و وحدات الجهاز الإداري للدولة اليمنية.

المطلب الثاني: الإصلاح كمقاربة شمولية لمواجهة الفساد في اليمن

يدفع النقاش السابق عن ظاهرة الفساد، وعن الآثار التي تركتها على الدولة والمجتمع إلى البحث عن مخرج، لتجاوز الصورة القائمة التي تكونت من خلال رصد واقع هذه الظاهرة في الجهاز الحكومي اليمني.

ومما لا شك فيه أن هذا الداء العضال يستوجب تغيير الأوضاع القائمة، ومن ثم البيئة الداخلية التي تسمح باستمرار الفساد. وعليه، يجمع جل المهتمين بقضية مكافحة الفساد في الوطن العربي على أن الحل يكمن في تجاوز الأوضاع المتأزمة التي تعيشها الدولة والمجتمع العربيين، من خلال معالجة أسباب التفكك الذي يهدد الدولة العربية، بعيداً عن الشعارات أو التدابير

⁹⁶⁴ (عبدالله احمد فروان، مرجع سابق، ص 337.

د. أكرم صالح علي العجي

الترقيعية، أي لا بد من ترسيخ دعائم الحكم الديمقراطي، وبناء دولة القانون، ومجتمع الحرية⁹⁶⁵.

ومن وجهة نظرنا فإن الأخذ بالعلاج الشمولي، أو الإستراتيجية المتكاملة هو الأجدر بالتطبيق لمكافحة الفساد، والقضاء عليه والحد من أخطاره، فطبيعة ظاهرة الفساد المعقدة والمتشعبة تفرض علينا ضرورة الاهتمام بنظرة شمولية للمشكلة عند وضع إستراتيجيات مكافحة على المدى البعيد، إلا أن ذلك لا يعني عدم تبني إجراءات جزئية على المدى القصير⁹⁶⁶.

ونظراً لأن ظاهرة الفساد في اليمن ذات طبيعة معقدة، فإن المطلوب اليوم هو الإسراع في وضع استراتيجية شاملة للتغيير الجذري، تنهل من مختلف الاستراتيجيات، والتجارب المطبقة في دول العالم، وتستجيب لمعطيات البيئة الداخلية، ويجب أن تكون هذه الخطة أو الاستراتيجية متعددة الجوانب تجمع بين إصلاح الإدارة العامة والإدارة المالية، وإصلاح النظام السياسي والاقتصادي، والعلاقة بين الدولة والبرلمان، والعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني.

إن بناء استراتيجية وطنية للإصلاح، مضمونها تغيير البنى السياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فرضية أثبت الواقع صحتها في الدول التي وضعت حداً للفساد، وصارت تقدم اليوم كنماذج تنموية رائدة، مثل دول جنوب شرق آسيا. ومن هذا المنطلق، فإن معالجة الفساد في اليمن تبدأ بالإصلاح على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي (أولاً)، وعلى المستوى المؤسسي والقضائي (ثانياً). ولا أزعج أن ما سأتناوله في هذا المطلب هو أنجع السبل أو الآليات في مكافحة الفساد، ولكنها الأنسب من وجهة نظرنا، ويمكن تطبيقها، لأنها تأخذ في الحسبان الأخذ بالمقاربة الشمولية، والتي تعتمد أساساً على توجيه الجهود إلى كل حالات الفساد، كما أنها تركز على الجانبين الوقائي والعلاجي معاً، وهي مزيج من تلك العوامل التي يرجى بها النجاح في علاج ظاهرة الفساد.

أولاً: الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي كآلية للحد من الفساد

الإصلاح كفكرة موجود منذ القدم، إذ أننا نجد في كتابات قدماء المفكرين اليونان أفلاطون وأرسطو الكثير من الأفكار الإصلاحية، مثل العدالة والقوانين وتنظيم المجتمع والدولة، والاستقرار السياسي، والتوزيع العادل للثروة وغيرها، ويمكن القول إن فكرة الإصلاح كانت ولم تزل الهدف الأسمى للعديد من المجتمعات في مختلف أرجاء العالم. وما هو جدير بالذكر أن عملية الإصلاح لا تحدث من فراغ، ولا تتطرق لمجرد الرغبة في التغيير، إذ لا بد من توافر ظروف موضوعية تدفع باتجاه الإصلاح، و الإصلاح يحتاج إلى إرادة سياسية قوية لديها الرغبة الصادقة والقدرة الأكيدة على العمل الجاد وإحداث تغييرات سياسية هامة، بغض النظر عن النتائج التي يمكن أن تترتب على هذه التغييرات، مثل تغيير في السلطة أو استبعاد المسؤولين السابقين أو محاسبتهم، إضافة إلى أن عملية الإصلاح لا يمكن أن تتم إلا

⁹⁶⁵ محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص264.

⁹⁶⁶ عبد المجيد الحراشنة، مرجع سابق، ص52.

د. أكرم صالح علي العجي

من خلال إتاحة الفرصة المتساوية لكل فئات المجتمع في المشاركة والتفاعل، وحشد الطاقات من أجل بناء الوطن و تحقيق الإصلاحات المنشودة .

بناءً على ذلك، فإن أية استراتيجية لمكافحة الفساد لا بد أن يكون الإصلاح على المستوى السياسي عنصراً أساسياً فيها، والإصلاح على المستوى الاقتصادي والاجتماعي مكوناً أساساً لها .

1- الإصلاح على المستوى السياسي:

الإصلاح السياسي هو النقيض اللغوي للفساد على المستوى السياسي، ويعرفه قاموس "ويستر" للمصطلحات السياسية بأنه " تحسين النظام السياسي من أجل إزالة الفساد والاستبداد"⁹⁶⁷. ويرى أنصار هذه الرؤية (الإستراتيجية السياسية أو الإصلاح السياسي) بأن العلاج الحقيقي لكل ممارسات الفساد تكمن في إقامة النظام الديمقراطي بمواصفاته العصرية القائمة على تداول السلطة عن طريق الانتخابات والفصل بين السلطات الثلاث وتوسيع دائرة المشاركة الجماهيرية، واعتماد الشفافية والمساءلة والرقابة، واحترام حقوق الإنسان والسماح للتنظيمات الحزبية والإعلامية بمتابعة وتقييم أداء المسؤولين ومحاسبتهم وغيرها من متطلبات التطبيق لهذا النظام المعاصر. ويبرر هؤلاء صلاحية هذا العلاج لمكافحة الفساد لكونه يمنع الاستبداد والتسلط والتفرد والتستر ويحول دون البقاء بالمواقع لفترات طويلة⁹⁶⁸.

ومما لا شك فيه بأن المدخل الأساسي و السليم للإصلاح يتمثل في الإصلاح السياسي الذي يعتبر المفصل المركزي المتحكم بتوجيه دفة الإصلاحات كافة، وذلك لاعتبار أن أهم أسباب تفشي الفساد في اليمن هو هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وتكريس السلطات في يد رئيس الجمهورية وتهميش المؤسسات الدستورية و الرقابية، مما أحدث اختلالاً جلياً في آليات الفصل بين السلطات واستقلالها، وفي طبيعة العمل المؤسسي للدولة وتغييب المساءلة والمحاسبة، وبالتالي السير نحو تقويض الأسس الديمقراطية في جميع جوانبها .

ونجزم بأن الإصلاح السياسي يعد عنصراً ومكوناً أساسياً في إستراتيجيات الحد من الفساد، ومن أهم الإصلاحات الواجب القيام بها على المستوى السياسي في بلدنا للحد من المرض المستوطن بوحدات الجهاز الحكومي، وذلك من خلال ما يلي:

1.1- إصلاح بنية النظام السياسي:

ينطلق الإصلاح الحقيقي من إعادة النظر في بنية السلطة السياسية، أي تغيير طبيعة الحكم، والانتقال من حكم تسلطي إلى حكم ديمقراطي، يستمد شرعيته من الشعب، وفي هذا الإطار ينبغي إجراء تغييرات جوهرية على النظام السياسي، وذلك بإحداث إصلاح مؤسسي

⁹⁶⁷ (للمزيد من الإيضاح انظر: الحوار المتمدن 2014-12-10

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=284594>

⁹⁶⁸ (عامر خضير الكبيسي، إستراتيجيات مكافحة الفساد مالها وما عليها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1427هـ-2006، ص 5.

د. أكرم صالح علي العجي

— دستوري - يشمل السلطة التنفيذية، وأهم تغيير لبنية هذه السلطة، يتمثل بالأخذ بنظام الحكم البرلماني الكفيل بتحقيق مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، واخضاع السلطة التنفيذية للمحاسبة والمساءلة، مما يساعد في السيطرة على الفساد.

الجدير بالذكر أن النظام البرلماني نوع من أنواع الحكومات النيابية، ويقوم على وجود مجلس منتخب يستمد سلطته من الشعب الذي انتخبه، ويطلق على المجلس المنتخب في النظام البرلماني البرلمان ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام⁹⁶⁹. ويقوم النظام البرلماني بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات على أساس الفصل المرن بين السلطات، وبالتالي يستند هذا النظام على التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر، أو تطفى أحدهما على الأخرى. ويرتكز النظام البرلماني على العناصر التالية⁹⁷⁰:

- **ثائية السلطة التنفيذية:** تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الدولة ومجلس الوزراء، ورئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول أمام البرلمان، لذا فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تجبره على تقديم استقالته، أما مجلس الوزراء أو الحكومة فيكونوا مسؤولين أمام البرلمان، وهذه المسؤولية إما مسؤولية فردية أو جماعية بالنسبة لأعمالهم.

ويمكن الأخذ بهذا النظام في الدول الملكية والجمهورية على السواء، لأن رئيس الدولة في هذا النظام لا يمارس اختصاصاته بنفسه، وإنما يمارسها بواسطة وزرائه، ولهذا فلا ضير أن يكون رئيس الدولة منتخب من قبل الشعب أو غير منتخب من قبله، ما دام لا يستطيع العمل بمفرده.

- **التعاون والتوازن بين السلطات:** يقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بيد أن هذا الفصل لا يكون فصلاً تاماً كما هو الحال في النظام الرئاسي، وإنما هو فصل معزز بروح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفيما يتعلق بتعاون السلطتين، فالحكومة تتقاسم مع السلطة التشريعية على اقتراح القوانين، وذلك بأن تتقدم إلى البرلمان بمشروعات القوانين، كما أن الحكومة تساهم في المناقشة وفي التصويت وفي التصديق على القوانين، كما يسمح النظام البرلماني للوزراء الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان. أما فيما يتعلق بتوازن السلطتين، فإن التوازن يتحقق بوجود وسائل الضغط المتبادلة التي تلجأ إليها

⁹⁶⁹ (ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة " دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة"، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان — الأردن، الطبعة الأولى 2004، ص 254.

⁹⁷⁰ (للمزيد من التفاصيل عن خصائص النظام البرلماني واختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية أنظر:

- ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 254-255.
- نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، عمان — الأردن، الطبعة الثانية 2011، ص 375-385.
- خطابي المصطفى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة النجاح، الجديدة — الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1997-1998، ص 117-119.

د. أكرم صالح علي العجي

كل سلطة من السلطتين. فوسائل ضغط البرلمان على الحكومة تتجلى في وجود وسائل المراقبة المتعددة من بينها:

لجان التحقيق والمراقبة والاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية. لكن أهم هذه الوسائل هي المسؤولية الوزارية السياسية، وتكون هذه المسؤولية إما فردية تقع على الوزير لوحده، أو تضامنية تقع على هيئة الوزراء بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعماله باعتباره رئيساً لهذه الهيئة. ويجوز للبرلمان أن يقوم بسحب الثقة عن الوزير المسؤول الذي يجب عليه في هذه الحالة أن يعتزل منصبه الوزاري أو عن هيئة الوزراء بأجمعها التي تسقط هنا بكامل أعضائها.

أما وسائل ضغط الحكومة على البرلمان فتتجلى خاصة في وسيلة وهي حق الحل، ويعتبر حق الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو يقابل في خطوته المسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان، وبموجب هذا الحق يحق للسلطة التنفيذية إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنياحة. أي قبل انتهاء الفصل التشريعي.

1.2- إصلاح نظام الانتخابات:

يقول "ليون بردات" في كتابه "القيم- الايديولوجيات السياسية" بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخابات⁹⁷¹. وبما أن الانتخابات تمثل أهم جانب من جوانب الحياة الديمقراطية، والتي عن طريقها يتم تداول السلطة سلمياً، ومن خلالها تتم عملية المشاركة السياسية الفعلية للمواطنين. حيث تمنح الانتخابات المواطنين الفرصة ليقرروا من يفوضون لإدارة شؤونهم. وبحكم كونها كذلك فإن أي عملية إصلاح ديمقراطي حقيقي يجب أن تبدأ من إصلاح العملية الانتخابية.

وبالتالي، ليس هناك أدنى شك بأن اليمن بحاجة إلى إصلاح سياسي، المدخل الأساس إليه يتمثل في إصلاح النظام الانتخابي، بهدف الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة.... وقبل هذا وذلك ضمان انتخابات شفافة ومتوازنة تؤمن تمثيلاً نيابياً أفضل لبرلمان ومجالس تصعد إلى مقاعد الكفاءات من ذوي الخبرة والنزاهة.

من هنا تأتي أهمية البدء بإصلاح النظام الانتخابي⁹⁷² والإدارة الانتخابية اليمنية، كخطوة أولى نحو التغيير والسيطرة على الفساد، وجعل الحكومة تحت مجهر المؤسسات الرقابية.

⁹⁷¹ نقلاً عن: نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 275.

⁹⁷² (تتمثل أوجه القصور في قانون الانتخابات في الآتي:

- اشتراط قانون الانتخابات أن تشكل اللجنة العليا للانتخابات من أشخاص مستقلين ومحايدين، وهذا الشرط يكاد يكون مستحيل عملياً، حيث أن من غير المعقول أن يوجد شخص مهتم بالعمل العام أو في موقع مسؤولية ما ليس له انتماء سياسي، وبالتالي هذا الشرط من غير الممكن تحقيقه.
- تدخل السلطة التشريعية في آلية اختيار أعضاء اللجنة العليا للانتخابات، حيث منح القانون مجلس النواب حق اقتراح قائمة من الأشخاص لعضوية اللجنة العليا للانتخابات.
- منح القانون رئيس الجمهورية حق اختيار أعضاء اللجنة من القائمة المقدمة له من مجلس النواب وتعيينهم، كما منح القانون رئيس الجمهورية سلطة عزل أعضاء اللجنة العليا، وهذه السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية بعد بمثابة خلل كبير يؤثر على استقلالية عمل اللجنة وحيادها. للمزيد من التفاصيل أنظر:

د. أكرم صالح علي العجي

وتتركز أهم إصلاحات المنظومة الانتخابية في اعتماد قانون انتخابات متطور وعادل، يركز على أساس نظام القائمة النسبية، بحيث تصبح الدولة دائرة انتخابية واحدة. وفي ظل هذا النظام يحصل كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب وما حصل عليه من الأصوات فالحزب الذي يفوز ب (15%) من الاصوات يفوز بنسبة (15%) من المقاعد ويكون الفائزون هم المرتبون في القائمة.

إن الاتجاه نحو الأخذ بنظام القائمة النسبية كنظام انتخابي في اليمن قد يحقق العديد من المعايير الهامة نذكر منها⁹⁷³:

✘ يؤمن عدالة التمثيل الشعبي من حيث إنصاف القوى السياسية وخاصة القوى والأحزاب الصغيرة التي لا تستطيع الوصول للبرلمان عن طريق نظام الأغلبية.

✘ يعكس بنسبة عالية التنوع السياسي واتجاهات الرأي العام ويسهل تمثيل مختلف القوى الاجتماعية والأقليات فيحصل كل فريق على حقه.

✘ يسهم في تحديث الحياة السياسية والارتقاء بمستواها لأنه يحد من شخصنة الخيارات السياسية إذا أن هذا النظام يسمح للناخب بالاقتراع للائحة ذات برنامج انتخابي يمثل تطلعاته السياسية والاجتماعية.

✘ يحفز على قيام تكتلات سياسية وينمي الحياة الحزبية.

✘ يدفع في اتجاه إصلاح الحياة البرلمانية عبر التأثير في قيام كتل برلمانية منظمة مما يسمح بنشوء قاعدة صلبة لقيام حكومات مسؤولة على أساس برامج محددة وحائزة على ثقة جمهور الناخبين.

وعليه فإن عملية إصلاح النظام الانتخابي تعتبر من أهم عمليات الإصلاح لقيام نظام الحكم على أساس توافقي، وأداة فعالة لتحقيق العدالة والحرية في العملية الانتخابية كونه نظاماً يستخدم صيغاً رياضية مختلفة لتخصيص المقاعد، وقد يكون لاختيار الصيغة أثر كبير على التمثيل. وعند إصلاح المنظومة الانتخابية اليمنية لا بد مع مراعاة الاعتبارات التالية:

✘ لا بد أن يقوم قانون الانتخابات على أساس المساواة بين الأطراف السياسية وضمن حيادية المال العام، والوظيفة العامة، والإعلام الرسمي، والجيش والأمن.

✘ حيادية اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاءات العامة وتشكيلها من الكفاءات المعروفة بالنزاهة والاستقامة، مع مراعاة التوازن في تركيبها، وبما يضمن مشاركة أوسع للمنظومة السياسية الفاعلة⁹⁷⁴.

عبدالناصر المودع، مجلة شؤون العصر، مجلة فصلية علمية محكمة، العدد (28) يناير — مارس 2008، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء. ص 40-41.

⁹⁷³ (محمد عبدالله نعمان وآخرون، نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، الطبعة الأولى 2013، ص 66-67.

⁹⁷⁴ (محسن يحي صالح، مرجع، سابق، ص 284.

د. أكرم صالح علي العجي

- ✘ إنشاء محكمة متخصصة في الشأن الانتخابي والديمقراطي والعمل السياسي والحزبي ومختلف مؤسسات المجتمع المدني والحقوق والحريات، وتشكل من قضاة من ذوي الكفاءة والنزاهة، وتمنح صلاحيات البت في قضايا الانتخابات بصورة عاجلة⁹⁷⁵.
- ✘ استقلالية الإدارة الانتخابية، في كل مراحلها، عن السلطة التنفيذية وعن نفوذ مراكز القوى بمستوياتها كافة، بما يؤمن إجراء انتخابات حرة ونزيهة. وإعادة بناء الجهاز الإداري والفني للإدارة الانتخابية وفق معايير وشروط الخدمة المدنية⁹⁷⁶.
- ✘ ضمان حق الأحزاب والمستقلين إلى جانب المنظمات الدولية المعنية في الرقابة على مجمل العملية الانتخابية بجميع مراحلها.
- ✘ التحكم في التمويل السياسي عن طريق وضع ضوابط للتبرعات والإنفاق، وتوفير التمويل العام للحملات السياسية، وتحقيق الإفصاح والشفافية فيما يتعلق بالتبرعات والنفقات، وفرض الغرامات والعقوبات على المخالفين⁹⁷⁷.
- ✘ التمييز الإيجابي للمرأة وتمكينها من الوصول إلى مجلسي النواب والشورى والمجالس المحلية، بحيث لا تقل نسبة المقاعد التي تشغلها عن 30%.
- ✘ منع وتجريم استغلال وتوظيف الأعمال الخيرية ومنابر المساجد، والفتاوى الدينية في المواسم الانتخابية.

1.3- إصلاح البنية القانونية:

ترتبط فعالية الدولة بنوعية المنظومة القانونية المطبقة. والإصلاح المنشود يتطلب إعادة النظر في التشريع الذي يكرس التسلط، ويمنح الحماية للفساديين. في مجال ديمقراطية النظام، ولا يكفي وجود دستور ينص على احترام الحريات، بل ينبغي أيضاً ضمان الحريات الجماعية والفردية، بواسطة قوانين تصون الحقوق، وتمنع مصادرتها. وعلى الرغم من قيام المشرع اليمني بسن قانون مكافحة الفساد وقانون الذمة المالية وإدخال الكثير من التعديلات على قانون المناقصات والمزايدات، وقانون السلطة القضائية وغيرها من القوانين المتصلة بموضوع مكافحة الفساد وحماية الأموال العمومية، إلا أن قضايا الفساد في الآونة الأخيرة قد كشفت عن وجود نُفَر كثيرة تشوب المنظومة التشريعية، وصارت تشكل العقبات الأساسية لمكافحة الفساد. وإحدى أهم تلك العقبات مسألة الحصانة السياسية والامتيازات، ذلك بأن منح الحصانة لكبار المسؤولين والموظفين في الدولة يحد من

⁹⁷⁵ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2006، مرجع سابق، ص 120.

⁹⁷⁶ (محمد أحمد المخلافي، التحالفات السياسية المدنية فرض التغيير (حالة اليمن)، ورقة بحثية تم عرضها خلال اجتماع المجتمع المدني الموازي " لمنتدى المستقبل " خلال يومي 27-28 يوليو 2010، تحت عنوان الإصلاح السياسي في العالم العربي، سلسلة قضايا الإصلاح، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى 2011، ص98.

⁹⁷⁷ (تقرير اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، سبتمبر 2012، إعداد المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مؤسسة كوفي أنان، طباعة ترودلز 2012، السويد، ص7.

د. أكرم صالح علي العجي

مساءلتهم أو ملاحظتهم بسبب ما يقترفوه من جرائم⁹⁷⁸. وهنا مكنم الخلل، فإذا كانت جلّ جرائم الفساد تقع ضمن نطاق عمل أعضاء جهاز الحكم المحصنين، فمن الصعوبة وصول سلطات التحري إليه، وهو ما يسمح بحماية الفاسدين الحقيقيين، وتكون التضحية في العادة بالموظفين الصغار. ولحل هذه المعضلة، وسد النقص الحاصل في المنظومة التشريعية، يتعين القيام بالآتي:

- ❖ إعادة النظر في المادتين (128) و (139) من الدستور، وفي القانون رقم (6) لسنة 1995 بشأن إجراءات واتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة العليا. والتي تتعارض مع جهود مكافحة الفساد.
- ❖ القيام بمراجعة القوانين الوظيفية والإدارية والجنائية مراجعة شاملة، للوقوف على مكانم الخلل والقصور في هذه القوانين وتعديلها بما يتناسب مع متطلبات ومتغيرات مكافحة الفساد.
- ❖ تطوير الإجراءات الجزائية: من أجل مواكبة النصوص العقابية في مجال مكافحة الفساد، وفي نظر رجال القانون، ينبغي تصحيح العيوب الموجودة في الأطر الإجرائية، ولا سيما زيادة كفاءة ومهنية سلطات الملاحقة والتحري، لكي تصبح أكثر تخصيصاً في متابعة قضايا الفساد، والعمل على ضمان استقلالية هذه السلطات، وفقاً لمبدأ حياد جهة التحقيق ونزاهتها⁹⁷⁹.
- ❖ إجراء تعديلات على المادة (7-11) من القانون رقم (39) لسنة 1992 بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وكذلك على اختصاصات نيابات ومحاكم الأموال العامة، بحيث يلغى استثناء الوزراء ونواب الوزراء والمحافظين من إحالتهم إلى الجهات القضائية عند ثبوت فسادهم.
- ❖ وضع نظام عقابي فعال وتشديد العقوبات مع ضرورة تناسب العقوبات مع حجم الجريمة المرتكبة، ويجب أن تكون العقوبات في جرائم الفساد الكبيرة مشددة.
- ❖ إجراء تعديلات قانونية تجعل من التعيينات الخاصة لبعض المناصب العليا الحساسة، بحاجة إلى إقرار ومصادقة مجلس النواب، مثل منصب النائب العام، رئيس هيئة التفتيش القضائي، محافظ البنك، رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة⁹⁸⁰.
- ❖ إصدار مدونة أخلاقيات الوظيفية العامة، تتضمن مجموع المبادئ والتوجيهات الأخلاقية ذات العلاقة بما يجب وما لا يجب عمله في الوظيفة لتكون مرشداً لسلوك الموظفين ومساعداً وموجهاً جيداً في مواجهة الفساد⁹⁸¹.

⁹⁷⁸ عادل عبداللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، مرجع سابق، ص 401.

⁹⁷⁹ نفس المرجع، ص 396-397.

⁹⁸⁰ يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 306.

⁹⁸¹ عبد العالي حاجة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012-2013، ص 574.

د. أكرم صالح علي العجي

❖ إجراء تعديلات قانونية تسمح بنشر إقرارات الذمة المالية، والتحقيقات في جرائم الفساد المثبتة وجرائم غسل الأموال.

❖ إصدار قانون لحماية ضحايا وشهود الفساد وفتنة الخبراء والمبلغين عن وقائع الفساد من النواحي القانونية والإدارية الوظيفية والشخصية، وحماية أفراد أسرهم، وفقاً للمادتين (32 و33) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

❖ التعجيل بإصلاح قطاع العدالة، فبدون جهاز عدالة مستقل ونزيه، تبطل جميع التدابير الخاصة بالحد من الفساد، إن إصلاح القضاء أمر حتمي وتفرضه ضرورات عدة، وهذا ما سنناقشه لاحقاً في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الجدير بالذكر أنه للمزيد من التقدم في حقل الإصلاح السياسي، ينبغي إنشاء مؤسسات حكومية لا تملك القدرة وحسب، بل وأيضاً الإرادة السياسية لفرض تطبيق القانون وتعزيز سيادته. وإن إحداث تغيير جوهري في شكل الدولة والنظام السياسي، لبناء الدولة اليمينية الحديثة يقتضي توفير مرجعية دستورية، وشفافية في أداء السياسات، وخضوع كل مراكز القوى في مؤسسة الدولة للقانون والدستور، ولا يمكن تصور إصلاح سياسي حقيقي دون القيام بإصلاحات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمؤسساتي، باعتبار عملية الإصلاح عملية متكاملة لا يمكن تحقيق فاعليتها إلا من خلال إصلاحات شاملة لكافة القطاعات والمستويات.

2- الإصلاح على المستويين الاقتصادي والاجتماعي:

لقد سبق الإشارة إلى أنه لا يمكن الحديث عن الإصلاح السياسي دون إصلاح الجهاز الإداري للدولة على كافة المستويات، والواقع أن فلسفة الإصلاح نفسها تستلزم، وتشمل ضمن متضمناتها، أن يكون الإصلاح شاملاً لمؤسسات وأجهزة الدولة وعلى مختلف الصعد، ومع ذلك فإن موضوع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي الذي نحن بصدد الحديث عنه ليس المقصود منه بطبيعة الحال التوسع في تفاصيل عمليات الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي رغم حاجة اليمن الماسة إليها ، وإنما الهدف الذي نسعى إليه هنا هو أن ننظر إلى عملية الإصلاح المطلوبة نظرة شاملة وموسعة بحيث نتطرق إلى الإصلاحات الواجب على الحكومة والمجتمع القيام بها، والتي قد تساهم في الحد من ظاهرة الفساد المستشري في القطاع الحكومي. وفي هذا السياق سنتناول الإصلاح على المستوى الاقتصادي ، وعلى المستوى الاجتماعي.

2.1- الإصلاح على المستوى الاقتصادي:

يشير مفهوم الإصلاح الاقتصادي (economic reform) ، إلى الإجراءات الاقتصادية اللازمة للوصول إلى مستوى مرتفع من الكفاءة والتنافسية من خلال تحقيق علاقة متوازنة بين الموارد المتاحة للمجتمع ومتطلباته، وبما يؤدي إلى تصحيح الاختلالات الأساسية في الاقتصاد واستعادة التوازن الاقتصادي العام.

د. أكرم صالح علي العجي

كما يرد مصطلح الإصلاح الاقتصادي على أنه "تصحيح أسس الاقتصاد الكلي بوصفه شرطاً مسبقاً لعودة البلدان المثقلة بالديون إلى طريق النمو المضطرب"⁹⁸². وينطوي مفهوم الإصلاح الاقتصادي أيضاً على إعادة التوازن والاستقرار الاقتصادي في الأجل القصير والمتوسط من خلال إجراءات الإصلاح المالي والنقدي، وتلك المتعلقة بأسعار الصرف والدخل، بالإضافة إلى إعادة هيكلة الوحدات الإنتاجية على المدى الطويل لغرض رفع كفاءة الإنتاج وزيادته من أجل استعادة الاقتصاد لقدرته على النمو. كما يرد المعنى العام للإصلاح الاقتصادي كتعبير عن إعادة التوازن المستدام بين العرض والطلب داخلياً وخارجياً من خلال مجموعة من التدابير المالية والنقدية وأسعار الصرف، إضافة إلى تسهيل اعتماد نظام اقتصادي منفتح يقوم على قاعدة تحرير السوق من أجل تشجيع النمو الاقتصادي.

وما هو جدير بالذكر إن مصطلح التصحيح أو الإصلاح الاقتصادي ورد في العديد من الأدبيات باعتباره مرادفاً للتكييف الاقتصادي (economic adjustment) أو إعادة الهيكلة restructuring. ويشير مصطلح التكييف أو الإصلاح الاقتصادي إلى إجراء التغييرات اللازمة في النفقات والمدخرات والإنتاج للتوصل إلى وضع مقبول لميزان المدفوعات يمكن فيه تمويل أي عجز في الحساب الجاري من خلال تدفقات رأس المال المعتاد، ويعرف "جويكم ايرنس" (Joachim Ahrens) التكييف أو الإصلاح الاقتصادي بأنه (عملية إصلاح السياسة الاقتصادية باتجاه نظام السوق من أجل التغلب على مشاكل موازين المدفوعات، وتحجيم التضخم، وتحقيق الشروط اللازمة لاستمرار الزيادة في دخل الفرد)⁹⁸³ يتضح مما سبق، أن الإصلاح الاقتصادي يتضمن سياسات وقوانين تشجع على الاقتصادي التنافسي، وتزيد من القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، وإزالة التشوهات الاقتصادية الناتجة عن تعدد القوانين، من خلال تطبيق مجموعة من البرامج، وسلسلة من التدابير. وهناك من يقدم الاعتبارات الاقتصادية على السياسية اعتقاداً منهم بأن الفقر وتدني وسوء الأوضاع المعيشية، وعدم توافر الحد الأدنى من مستلزمات الدخل وسوء الأوضاع المعيشية وعدم توافر الحد الأدنى من مستلزمات العيش اللائق بالإنسان هي التي تسبب في إشاعة الفساد⁹⁸⁴. لذلك فإن تحسين الدخل وتحقيق عدالة التوزيع وتقليل معدلات الفقر وتنشيط برامج التنمية من شأنه أن يحد من ممارسات الفساد لدى هذه الشرائح الأكثر تورطاً في ممارستها السلبية. وعلى مستوى اليمن يجب القيام بالإصلاحات الاقتصادية من خلال التدابير التالية:

⁹⁸² حسين البخيتاوي، الإصلاح الاقتصادي المفاهيم السياسيات الأهداف، للمزيد التفاصيل أنظر

: 2014/2/23

<http://econ.to-relax.net/t684-topic>

⁹⁸³ (حسين البخيتاوي، مرجع سابق، أنظر 2014/2/23 :

<http://econ.to-relax.net/t684-topic>

⁹⁸⁴ (عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص 8.

د. أكرم صالح علي العجي

- ❖ توضيح النصوص القانونية للنشاط الاقتصادي وتبسيطها، ولا سيما تلك التي تخص الاستثمار والضرائب والتجارة.
- ❖ تحرير أسعار الصرف، وتحقيق الانضباط النقدي، وتصحيح هيكل الأسعار.
- ❖ إعادة هيكلة وظائف وأدوار الدولة ذات المضامين الاقتصادية، لمنع قيام الاحتكار الخاص، وفي توزيع الدخل، وإدارة المرافق الأساسية.
- ❖ إعادة النظر بأهداف السياسة المالية المتبعة في ظل البرنامج الاقتصادي، بحيث تهدف إلى معالجة الاختلال القائم في الاقتصاد اليمني. وذلك بتحفيز القطاعات الواعدة (الزراعة والصناعة والثروة السمكية) وبما يحقق تنوع الإنتاج، والقدرة على منافسة السلع الأجنبية باعتبار أن ذلك الاختلال يعد مصدر الاختلال في الموازنة العامة
- ❖ إصلاح النظام الجبائي بإقرار مجموعة من التدابير التي تسمح بتحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي، والشفافية في جميع العمليات الجبائية⁹⁸⁵.
- ❖ إصلاح الموازنة العامة : حيث ونظام الموازنة العامة في اليمن يعتمد الأسلوب التقليدي (موازنة البنود)، وفي ظل هذه الموازنة يتم التركيز على الاعتمادات بحيث تأتي الموازنة في شكل اعتمادات وبنود، ويتم التأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة، وفي الأغراض المخصصة لها. وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية. بمعنى آخر أن نظام موازنة البنود يركز على القواعد والاجراءات واللوائح أكثر من تركيزه على الكفاءة الاقتصادية، أي أن هذا الأسلوب يهتم بالجانب الرقابي أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها، والتي تم الإنفاق من أجلها. حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر.

ومع ضعف أجهزة الرقابة، فإن موازنة البنود يمكن أن تستغل للتلاعب بالمال العام، أو أن تتم عملية اتخاذ القرار أثناء مناقشة أو تنفيذ الموازنة بناءً على عوامل غير موضوعية، فقد يتم تأجيل مشروع حيوي ومهم وترحيل الأموال المخصصة له إلى مشاريع أقل أهمية، ويعود السبب في ذلك إلى اعتبارات متعددة داخل إطار المساومة والتدخلات الضاغطة. أضف إلى ذلك أن موازنة البنود تركز على أن المبالغ المعتمدة قد صرفت على الأنشطة التي خصصت لها بغض النظر هل تحقق الهدف من ذلك أم لا. وهذا ما يساعد على هدر المال العام، ولا سيما أن نظامها يدفع المؤسسات الحكومية على صرف الأموال المخصصة لها قبل انتهاء السنة المالية بغض النظر عن جدوى الصرف، وكل هذا من أجل ألا يتأثر حجم ما يخصص في موازنة السنة القادمة المبني على حجم ما تم صرفه.

وعليه نرى ضرورة تبني موازنة البرامج والأداء كوسيلة للتغلب على عيوب موازنة البنود، وكأداة فعالة لترشيد الأنفاق العام. حيث وموازنة البرامج تركز على الإنجازات التي تتم إذ أن

⁹⁸⁵ (مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، مرجع سابق، ص 56

د. أكرم صالح علي العجي

الميزانية تعتمد لتحقيق أهداف معينة، وليس لمجرد شراء سلع وخدمات. ومن ثم فميزانية البرامج والأداء تهتم بطبيعة أنشطة واعمال الأجهزة الحكومية أكثر من اهتمامها بموضوع الإنفاق. وتلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططا لها. وهذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق والحيولة دون الإسراف وتقييم النتائج من خلال مقارنتها بالخطط.

❖ إعادة هيكلة الإنفاق العام : سبق وأن أوضحنا في الفصل الأول من هذا القسم استمرار الاختلال في هيكل الموازنة العامة للدولة من خلال هيمنة الإنفاق الجاري (نفقات التشغيل) على إجمالي نفقات الموازنة، وبنسبة تتراوح بين (90%- 75%) خلال الفترة 2005-2012 على حساب الإنفاق الرأسمالي⁹⁸⁶، إضافة إلى ذلك استمرار ارتفاع قيمة دعم الحكومة للمشتقات النفطية، مما أدى إلى تعاضم وتيرة نشاط التهريب، كما استحوذت النفقات على الأجور و المرتبات على نسبة (80%- 50%) من إجمالي عام النفقات الجارية، الأمر الذي يشير إلى أن مخصصات هذا الإنفاق لم تكن كفؤة وموجهة نحو المجالات ذات الصلة المباشرة بمتطلبات الإنعاش الاقتصادي

وعليه نؤكد على ضرورة ترشيد الإنفاق العام وإعادة هيكلته لصالح نفقات الانعاش الاقتصادي والاستثماري، بما يساعد على خلق فرص عمل جديدة للحد من البطالة والتخفيف من الفقر، وتحقيق التنمية الشاملة.

❖ إصدار قانون الدين العام لتنظيم عملية الاقتراض المحلي والخارجي وتحديد شروطه وأهدافه وابعائه⁹⁸⁷.

❖ إعادة النظر في نظام الأجور والمرتبات بما يلبي متطلبات الاحتياجات المعيشية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة، كون الوظيفة العامة منطاة بها تنفيذ القوانين، والسياسة العامة للدولة، وبالتالي لا بد من الحفاظ على كرامة الموظف وتحسين مستوى معيشتة، فالراتب ليس مقابل العمل فقط بل، ونفقة تمكن الموظف من مواجهة متطلبات الوظيفة، واحتياجاته المعيشية، وتراعي مكانته الاجتماعية، ومظهره حتى يتمكن من القيام بأعباء وظيفته.

❖ إصلاح نظام المشتريات والمناقصات والمزايدات الحكومية: حيث وقد سبق أن أوضحنا أن المناقصات إحدى آليات الفساد في اليمن، وعلى الرغم من الإصلاحات التي اجريت على قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (23) لسنة 2007، إلا أنه لوحظ عدم التزام الحكومة بنصوص هذا القانون حيث قامت الحكومة بإبرام العديد من عقود الشراء للطاقة بالمخالفة لقانون المناقصات، كما يتم تجاهله عند إجراء العديد من الصفقات العامة. لذلك لا بد من إجراء إصلاحات

⁹⁸⁶ (للمزيد من التفاصيل حول الإنفاق العام راجع، الفصل الأول من القسم الثاني من هذه الدراسة، ص 202-

210.

⁹⁸⁷ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2008، مرجع، ص156.

د. أكرم صالح علي العجي

عاجلة تساعد على الحد من الفساد في نظام المشتريات والمناقصات العامة، ومن هذه الإصلاحات ما يلي:

1- إصدار نص قانوني يعاقب كل من خالف أو تجاوز أو تجاهل قانون المناقصات والمزايدات عند اجراء أي عملية مناقصة أو مزايادة، مع النص على عقوبات رادعة تحول دون تجاهل القانون.

2- الشفافية في عملية فتح العطاءات وجعلها علنية مع إتباع شروط الإفصاح.

3- إخضاع العطاءات لمراقبة داخلية ورقابة عامة مشددة من خلال وجود آليه مستقلة تضمن التنافس وتمنع الاتفاقات المبنية على الغش والاحتيال والرشوة والمحسوبية.

4- ربط العقود الممنوحة بدراسة حقيقية للجدوى الاقتصادية تضمن اتساق تلك المشروعات مع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وتضمن تحقيق معدلات النمو المنشودة من جهة أخرى⁹⁸⁸.

5- رسم سياسة اقتصادية خاصة بمراقبة العقود الممنوحة وعملية تنفيذها ومدى تحقيق هدفها التنموي، من خلال إجراء مراجعة جدية لكل العقود التي نفذت خلال الفترة 2008-2014 والكشف عن مواطن الفساد فيها بما يخص تبديد المال العام، والجهات الفاسدة واحالتهم إلى القضاء.

❖ الحيلولة دون تحويل الإيرادات إلى حسابات خارج إطار الموازنة، وإدماج "الحسابات" و"الصناديق الخاصة" كافة ضمن الموازنة العامة للدولة، على أن تسري عليها الضوابط المالية وإجراءات الصرف المطبقة على كل بنود الموازنة⁹⁸⁹.

❖ إلغاء ما يسمى بطلبات الاعتماد الإضافي أي " الموازنات الإضافية " التي تعد إحدى أهم مصادر أو آليات فساد الجهاز الحكومي.

إضافة إلى ما سبق ذكره فإن تحقيق نظام ديمقراطي، واقتصاد سوق تنافسي من شأنه أن يغير طبيعة الدولة وطبيعة الاقتصاد معاً. لذا، ينبغي تطوير قطاعات اقتصادية خارج النفط، أي الزراعة والصناعة والسياحة. وهذا يفرض التفكير في استراتيجية وطنية شاملة، تضع ضمن أولياتها، تحريك عجلة التنمية من خلال الاستغلال الأمثل للثروات التي تتوفر عليها البلاد، وتطوير القطاع العام إلى جانب تطوير القطاع الخاص، وتشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي. لكن تجسيد السياسات التنموية مرهون بمدى إحداث نهضة علمية، تواكب التطور الحاصل في مجال التكنولوجيا والتقنية الرقمية المتطورة⁹⁹⁰.

2.2- الإصلاح على المستوى الاجتماعي:

يُعبّر الإصلاح الاجتماعي وسياساته عن عملية مقصودة تستهدف نقل المجتمع من حالة إلى حالة أفضل. ومن ثم فإن الإصلاح الاجتماعي الفعال لا يمثل نشاط تلقائي، ولكنه عملية

⁹⁸⁸ (محمد عبدالفتاح العشموي، حماية المال العام للحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 27.

⁹⁸⁹ (يحي صالح محسن، مرجع سابق، ص 351.

⁹⁹⁰ (محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص 275.

د. أكرم صالح علي العجي

انتقائية مقصودة تستهدف عن عمد الانتقال — النوعي التدريجي — من منظومة اجتماعية اقتصادية إلى منظومة مغايرة تقصد صالح المجتمع (أفراد وجماعات ومؤسسات ومجتمعات محلية). وحرى بنا أن نكشف عن أن "الإصلاح الاجتماعي يمثل خياراً إستراتيجياً للدول والمجتمعات التي تسعى نحو البقاء والتواصل والاستقرار في ظل متغيرات ومستجدات داخلية وخارجية متسارعة"⁹⁹¹.

وتستلزم عملية الإصلاح الاجتماعي كوسيلة أو آلية للحد من الفساد تحقيق العدالة الاجتماعية، وتحسين الظروف المعيشية للفرد اليمني، بما يسمح له بالمشاركة في الجهود الحكومي لإعادة بناء الدولة والاقتصاد. ثم القضية المحورية الأخرى، التي بدونها لا يمكن الحد من الفساد المستشري في القطاع الحكومي، وفي الوسط الاجتماعي، هي مسألة الوعي الذاتي والجماعي بالإصلاح، ففي الدول المتقدمة، لا حديث عن النمو الاقتصادي إذا لم يحدث تطور في مجالات الصحة، والسكن، والتعليم وغيرها من مؤشرات الرفاهية التي أضحت أهم خصائص تلك البلدان، أو ما يعرف بدولة الرفاه، التي تمكن فيها الفرد، بفضل سياسات الدولة، من بلوغ أعلى مستويات العيش الكريم، وعليه، لا بد من القيام بعملية الإصلاح الاجتماعي للحيلولة من تفاقم ظاهرة الفساد وللمحد منها، وللقيام بسياسات الإصلاح الاجتماعي لا بد من القيام بالآتي:

2.2.1- تحقيق العدالة الاجتماعية:

تعرف العدالة الاجتماعية بشكل عام: بأنها تكافؤ الفرص بين أفراد الشعب وفئاته، أي توفير المناخ الذي يسمح بأن يكون لدى كل مواطن وكل فئة الفرص نفسها المتاحة للآخرين، وبذلك يشعر كل مواطن بأنه يحصل على نصيبه العادل من السلع والخدمات، وكذلك حقه في الوظيفة العامة وفي تقرير المجتمع الذي يعيش فيه. أو هو نشاط تقوم به الدولة، وتهدف به إلى تصحيح الآثار السلبية لتركز الدخل في أيدي بعض الفئات الاجتماعية بسبب التوزيع الأولي، وصولاً إلى النمو الاقتصادي المنسجم، وقد تستهدف به الشأن الاجتماعي، وذلك عبر تخفيف التفاوت بين الطبقات، وإعطاء فرص متكافئة لسكان. كما

⁹⁹¹ (احمد فاروق صالح، " الخدمة الاجتماعية العمالية وحق عمال الصناعة في الرعاية في إطار سياسيات الإصلاح الاجتماعي"، بحث منشور في مجلة الخدمة الاجتماعية، العدد (19) أكتوبر 2005، جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية، جمهورية مصر العربية، ص9. نقلاً عن

David Parker: "Privatization In European Union " Theory And Policy perspectives", (London Rowldye , 1998,p45.

Grayson, Aliza: Social Reform And Policy, ({N.Y,}The Free Press,1999), 234.

Ray Lees: Social Reform, Encyclopedia Of Social Work, {NASW Press, Vol (5) 2000} P456.

د. أكرم صالح علي العجي

يمكن أن تستهدف الشأن الاقتصادي، وذلك عبر توجيه الادخار نحو الاستثمار الإنتاجي أو عبر إتاحة الفرص أمام زيادة الاستهلاك الجماعي الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج الداخلي⁹⁹².

من خلال المفهوم السابق للعدالة الاجتماعية فإنها تتجسد من خلال المساواة وتكافؤ الفرص في الحقوق الاجتماعية الاقتصادية السياسية، وإقامة نظام اقتصادي يهدف إلى رفع مستوى المعيشة لدى المواطنين والمواطنات، والحد من التفاوت بين الطبقات والجماعات، والمناطق، وردم الفجوات العميقة بين الأقلية الموسرة، والأغلبية الفقيرة المسحوقة، وهذا لا يكون إلا بإقامة توازن بين العدالة والحرية. ولتحقيق العدالة ينبغي على الدولة أن تتفد، بمشاركة المجتمع المدني، سياسات تعيد بمقتضاها توزيع الخدمات والموارد، بشكل عادل على مختلف المناطق في الدولة، وبين مختلف شرائح المجتمع. وبفضل سياسية لا مركزية، وتغيير المناهج والقوانين الحالية التي تشجع التفاوت، يمكن الوصول إلى حل للأزمة الاجتماعية.

2.2.2- تحقيق التنمية الإنسانية:

سبق أن أوضحنا في القسم الأول من هذا الفصل أن التنمية الإنسانية هي مستقبل الأمة وعماد نهضتها وعدتها في مواجهة التحديات الحضارية والمستقبلية، والناس هم الثروة الحقيقية للأمم. والتنمية حق من حقوقهم، وأن التنمية هي توسيع خيارات الناس في شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية والثقافية.... الخ⁹⁹³، ولكي تتحقق التنمية الإنسانية لا بد أن تقوم على قاعدة مشاركة مختلف الفئات الاجتماعية في عملية التغيير، بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف في توزيع الثروة الوطنية وتجاوز حالة الاغتراب⁹⁹⁴. وتذهب التنمية الإنسانية المبنية على المشاركة الشعبية إلى أبعد من مجرد رفع معدلات الدخل السنوي للفرد والنمو الاقتصادي، إنها دعوة إلى تنمية القدرات الإنسانية بهدف تأمين الإنصاف في توزيع الثروة والتغلب على الفقر، وتنشيط المجتمع المدني، ومشاركة المرأة في الحياة العامة، لأنها تنمية تتمحور حول البشر، فلا يعتبر النمو الاقتصادي غاية بل وسيلة في خدمة الإنسان⁹⁹⁵.

لذا، لا بد من حشد الطاقات لتوجه العمل الجماعي نحو النهوض بالتنمية، وتخليص المجتمع من الفقر والجهل، وإحداث تغيير شامل يسمو بالمجتمع إلى مصاف الأمم الراقية المتحضرة. إضافة إلى ذلك يجب على الدولة تبني سياسيات هادفة وموجهة نحو تطوير الخدمات الصحية والتعليمية، وتوفير السكن اللائق للمواطنين، حيث يشكل رفع معدل التنمية الإنسانية واحدة من الأولويات التي تسمح بتغيير بيئة التخلف والفساد.

2.2.3- إصلاح قطاع التعليم:

⁹⁹² (إبراهيم بدر شهاب، معجم مصطلحات الإدارة العامة، دار البشير ومؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، 1418هـ-1998م، ص 222.

⁹⁹³ (للمزيد من التفاصيل حول التنمية البشرية أنظر: القسم الثاني من هذا الدراسة الفصل الأول.

⁹⁹⁴ (حليم بركات، مرجع سابق، ص 167.

⁹⁹⁵ (تقرير التنمية البشرية للعام 2002، مرجع سابق، ص 55.

د. أكرم صالح علي العجي

يعد التعليم والتدريب عنصران ضروريان لتكوين العناصر البشرية اللازمة لتحقيق التنمية الشاملة، ذلك باعتبار أن القدرة الإنتاجية لأي دولة وتطوير المجتمع تعتمد على الرصيد المتوفر لديها من رأس المال البشري، وقد أظهرت الدراسات الحديثة أن القدرة الإنتاجية التي تقاس بمتوسط نصيب العامل من الناتج القومي الإجمالي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالثروة التعليمية، وما يتوفر لدى الأفراد الذين يعتبرون بشكل أو بآخر أيدي عاملة من مؤهلات وكفاءات تساهم في تطوير وتعجيل عمليات التنمية الشاملة المستدامة، باعتبار أن التعليم من الاحتياجات الضرورية والمكتملة لتحقيق التنمية وتطوير البنية الاقتصادية والسياسية والقانونية والاجتماعية.... الخ.

وقطاع التعليم يعد من أهم ميادين التنمية الإنسانية التي تساهم في كبح الفساد، لذا يجب أن يعاد الاعتبار إليه ضمن الاستراتيجية الوطنية للتنمية، فزيادة على ضرورة إصلاح نسق التعليم ومواجهة الكثير من النقائص التي يعانيتها، ينبغي إعطاء الأولوية لتحسن نوعية التعليم في المراحل كلها، وتطوير هذا القطاع من خلال إيجاد وسائل داخل جميع أطوار التعليم تكفل ترقية التعليم، بما يؤدي إلى تبلور مساره للحدثة والتميز والإبداع، كمدخل للإمساك بناصية المعرفة والتكنولوجيا المتطورة⁹⁹⁶.

ولكي يؤدي التعليم دوره في التنمية الشاملة، ويكون واحداً من أركان استراتيجية الإصلاح لمكافحة الفساد، يجب التخلص من أساليب التعليم التقليدية التي لا تشجع على النقد والابتكار، بل تركز التسلط واستبدالها بمناهج جديدة تقوم على أساس العقل والإبداع والحوار. إن التغيير المطلوب في المنظومة التعليمية هو ذلك الذي يحقق جودة التعليم، ويساهم في إصلاح العقليات، وترسيخ قيم الحرية والنزاهة. وهكذا، يقع على عاتق المؤسسات التعليمية مهمة تبصير الأفراد بمخاطر الممارسات غير المشروعة، وأهمية مشاركة المواطنين في مكافحتها. وعموماً " تلعب المؤسسة التربوية دورها الكبير في إصلاح الذات ثم إصلاح المحيط القريب وتوعية، وهذا يتطلب تغييراً في مناهج التعليم وأطره ووسائله ومرايمه وغاياته، لكي يكون قادراً على أداء دوره في إحداث التغيير على الصُّعد كافة والأبعاد كافة"⁹⁹⁷.

2.2.4- تنمية روح المواطنة لدى المواطن اليمني:

تعرف المواطنة بأنها " الصفة التي تحدد حقوق المواطن وواجباته تجاه وطنه وفقاً لميزان العدالة الاجتماعية والمساواة أمام القانون، كما تقوم على قاعدة الولاء والانتماء للوطن، والعمل على خدمته في أوقات السلم والحرب، والتعاون مع المواطنين الآخرين عن طريق العمل المؤسساتي والفردى الرسمي والتطوعي في تحقيق الأهداف التي يصبو لها الجميع، وتوحد من أجلها الجهود، وترسم الخطط وتوضع لها الموازنات"⁹⁹⁸.

⁹⁹⁶ (محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص 277.

⁹⁹⁷ (نفس المرجع، ص 277-278. نقلاً عن أسامة عبد الرحمن، المأزق العربي الراهن: هل إلى خلاص من

سبيل، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص 92.

⁹⁹⁸ (عبدالله بن سعيد القحطاني، قيم المواطنة لدى الشباب وإسهامها في تعزيز الأمن الوقائي، أطروحة لنيل

شهادة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، المملكة العربية السعودية، الرياض، 2010، ص 50.

د. أكرم صالح علي العجي

ومما لا شك فيه أن التركيبة التقليدية للمجتمع اليمني وضعف البناء المؤسسي للدولة وتفتشي ظاهرة الفساد في مؤسساتها قد أسهم في تعزيز مختلف السلوكيات الغير المنسجمة مع مقتضيات الانتماء الوطني والمواطنة الصالحة، فهذه السلوكيات غالباً ما تتعزز في ظل بيئة سياسية واجتماعية تعاني من فساد يوفر لها الأرضية المناسبة للترعرع والنمو والانتشار في المجتمع. الأمر الذي أضعف من الولاء والانتماء للوطن لصالح القبيلة والحزب.

وعليه، فإن الخطوة الأولى التي يمكن إتباعها في طريق بناء إستراتيجية وطنية للحد من ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، هي تعزيز وترسيخ مفهوم المواطنة كأساس حقيقي للعلاقة بين الإنسان والدولة. وتعد قيم الانتماء والولاء من القيم الهامة للمواطنة، ومن احتياجات الوطن الهامة، باعتبارها الأساس الأول الذي يخول للفرد المطالبة بحقوقه، وبالتالي تأدية واجباته ضمن إطار قيم المواطنة⁹⁹⁹.

ولتعزيز روح الانتماء الوطني لدى المواطن اليمني يجب على الحكومة العمل على تحقيق العدالة في كل ناحية من نواحي الحياة العامة في المجتمع، التي يقارن فيها المواطن نفسه مع إخوانه المواطنين الآخرين، كذلك تحقيق تكافؤ الفرص في التعليم والصحة والتوظيف، والترقية والتقييم الوظيفي، وغيرها من المجالات، وتهيئة الظروف الاقتصادية المناسبة لأسباب المعيشة الكريمة للمواطن، وتوفير الأمن والحماية للمواطن في حياته وعرضه وماله، وتوفير الرعاية الاجتماعية للمحتاجين، من خلال برامج الرعاية و الضمان الاجتماعي، وشبكة الأمان الاجتماعية للطبقات الفقيرة غير القادرة على توفير حاجتها الأساسية، فتحقيق التكافؤ في هذه القضايا يخلق شعوراً بالتساوي بين المواطنين، و يشعرهم أنهم سواسية في نظر القانون، يحظون بحقوقهم، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق نوع من الاسترخاء والاستقرار الاجتماعي، الذي ينعكس إيجاباً على الحياة الاجتماعية والسياسية. إضافة إلى ذلك يجب على مؤسسات التعليم والتربية والإعلام القيام بواجبها تجاه ترسيخ قيم الانتماء للوطن، فمن أولى أهداف هذه المؤسسات، غرس روح الانتماء والولاء للوطن، وتعزيز القيم الوطنية في نفوس النشء، من خلال المناهج الدراسية والأنشطة اللامنهجية والتوعية، وغرس مفهوم حب الوطن والاعتزاز بالانتماء إليه في نفوس النشء، ليكون الانتماء للوطن فوق الانتماء للحزب أو العائلة أو المنطقة الجغرافية، وليتعلم النشء احترام القوانين والالتزام بها، ومعرفة واجبات المواطنة الصالحة والقيام بها.

2.2.5- خلق ثقافة مناهضة للفساد وتعزيز القيم الأخلاقية والدينية:

لن يكون لتغيير الهياكل والقوانين والبرامج أثر في كبح الفساد إذا لم يحدث تغيير في الذهنيات، لأن معالجة ثقافة الفساد تقتضي تغيير نظرة الأفراد إلى الظاهرة، وإرساء مبادئ التنافس الصالح بين القوى السياسية والتكافؤ، والمسؤولية والشفافية من خلال إعطاء المؤسسات التعليمية والجامعية ومراكز البحث مكانتها في توعية الرأي العام بشأن أسباب

⁹⁹⁹ (عبدالله بن سعيد القحطاني، مرجع سابق، ص 60.

د. أكرم صالح علي العجي

الفساد وآثاره، وتحسيسه بأهمية مشاركته في الحياة العامة للحد من هذه الظاهرة السلبية¹⁰⁰⁰.

وتلعب الأسرة دوراً أساسياً في صناعة ثقافة مناهضة للفساد، وذلك من خلال التهذيب والتربية الحسنة للطفل حيث عادةً ما يكون الطفل أكثر استجابةً للتأثر في هذه المرحلة، فعبر الأسرة تتشكل شخصية الطفل، وتتكون لديه القيم الأخلاقية الأولى، وينشأ لديه الضمير الديني والأخلاقي والاجتماعي. وإذا سار التهذيب على الوجه الطبيعي، اكتسب الطفل شخصية اجتماعية ورسخت فيها قيم اجتماعية من شأنها أن تقوده إلى الخضوع للنظام والقانون ومناهضة الفساد.

وشريعتنا الإسلامية السامية، تجعل من التربية الصالحة حقاً للصغير على والديه، وفي القرآن الكريم العديد من التوجيهات التربوية منها نصائح لقمان عليه السلام لابنه، قال تعالى " يا بني أقم الصلاة وأمر بالمعروف وأنه عن المکر واصبر على ما أصابك إن ذلك من عزم الأمور(17) ولا تصغر خدك للناس ولا تمش في الأرض مرحاً إن الله لا يحب كل مختال فخور"¹⁰⁰¹ وفي الحديث الشريف قال رسول صلى الله عليه وسلم " لأن يؤدب الرجل ولده خير له من أن يتصدق بصاع"¹⁰⁰².

لذا، فعلى الأسرة واجب ديني وأخلاقي وتربوي في توجيه أبنائها التوجيه الحسن والقويم. كما أن للإعلام والمدرسة دوراً هاماً في خلق السلوك الحسن وتنمية الوازع الديني والأخلاقي لدى الطفل والشباب، وذلك عن طريق مختلف الوسائل الإعلامية والتربوية. حيث يقوم الإعلام والمدرسة برسالة إنسانية وتربوية، في اشاعة القيم السليمة. وتبصير الأفراد بمخاطر الفساد، والسقوط في براثته والابتعاد عن السلوك المنحرف والفساد، والحث على التحلي بالقيم الدينية والأخلاقية، وذلك من خلال عقد اللقاءات والندوات مع المختصين، ونشر التقارير التي توضح مخاطر الفساد، كما أن المناهج الدراسية الحسنة أو الجيدة تعمل على تنمية القيم الدينية والأخلاقية لدى الفرد وعن طريق اكتساب هذه القيم يتم خلق ثقافة مجتمعية مناهضة ومحاربة للفساد.

ونرى أنه لخلق ثقافة مناهضة للفساد لا بد من إصلاح الذات، وإصلاح الذات مطلوب كما أشار إليها الكاتب "أسامة عبدالرحمن" أن على كل من يحاول الإصلاح أو يتخذ إليه سبيلاً لا بد أن يبدأ بذاته، ويرى أن لو كل فرد في المجتمع أتخذ مبادرة لإصلاح ذاته لرجحت كفة الإصلاح على كفة الفساد¹⁰⁰³.

ثانياً: الإصلاح المؤسساتي والقضائي كآلية للحد من الفساد

الإصلاح المؤسساتي مكون أساسي من مكونات أي عملية إصلاح شاملة، وقد يشكل في بعض الأحيان المكون الأهم. وسواء نجم الإصلاح المؤسساتي عن ضغوط داخلية، أو التزاماً

¹⁰⁰⁰ (محمد حليم ليمام ، مرجع سابق ، ص 278.

¹⁰⁰¹ (سورة لقمان: الآيات (17، 18).

¹⁰⁰² (رواه البيهقي في الشعب، نقلًا عن طاهر جليل الجبوش، مرجع سابق، ص 122.

¹⁰⁰³ (محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص 279، نقلًا عن: أسامة عبدالرحمن، المأزق العربي، ص 76.

د. أكرم صالح علي العجي

بتعليمات قادمة من الخارج، فإنه يتعلق بعمل المؤسسات وطريقة توزيع السلطة فيها، ونمط الإدارة المستخدم، ومدى قدرتها وكفاءتها في أداء وظائفها على النحو الذي يجب أن تؤديها عليه. وفي الحالة اليمنية، وفي ظل التحديات التي تواجهها الجمهورية اليمنية، لا بديل من القيام بالإصلاح المؤسساتي، ومضمونه بناء وإعادة بناء المؤسسات العامة على أسس سليمة وعصرية. الإصلاح الأمني، أي ضبط الحالة الأمنية والقضاء على مظاهر الفلتان وتعزيز سيادة القانون. وإصلاح الإدارات العامة والمؤسسات السياسية، وتشكل هذه المداخل، بما تنطوي عليه من عمليات إصلاح جزئية إدارية ومالية وقانونية، مقارنة أساسية ليس فقط في بناء نسق الحكم الصالح في بلادنا، وإنما أيضاً في تمكين اليمن من مواجهة كافة التحديات والمعوقات التي تعترض مسيرة البناء والتنمية في الوقت الحالي وفي المستقبل القريب.

والإصلاح المؤسساتي المنشود هو الذي يستهدف في النهاية الدفع بعجلة التنمية على النحو الذي يعظم من ثمارها ويساعد على استفادة الطبقات المختلفة منها على نحو عادل، ويمكن اعتبار الإصلاح المؤسساتي أحد أهم آليات مكافحة الفساد، كما يعد إصلاح وتأهيل القضاء محور أساسي ورئيس في مواجهته.

1- الإصلاح على المستوى المؤسساتي :

إن الحديث عن إصلاح الإدارة العامة، هو حديث آني ومستقبلي لأنه يتعلق بتطوير الإدارة كأداة للتنمية من جهة، ويرصد آفاق المستقبل انطلاقاً من الوضعية الراهنة من جهة أخرى. وهذه المقاربة تتطلب إعادة النظر في مفهوم الإصلاح الإداري¹⁰⁰⁴ نفسه الذي يطرح دائماً على أساس إصلاح مجموعة من العمليات الإدارية الفنية البحتة، تهم هذا القطاع أو ذلك، ويفهم كعملية مستقبلية عن بقية العوامل الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. في حين أن الإدارة تعمل في بيئة معينة، وتتأثر بظروف ومحيط معين، مما يتوجب على كل عملية إصلاح أن تأخذ بعين الاعتبار كل هذه العوامل.

نظراً للدور الذي تؤديه الأجهزة الإدارية في الدولة والمجتمع، وبالنظر إلى مستوى الفساد الذي تعاني منه، فإن عملية الإصلاح الإداري لا بد وأن تتضمن العديد من المحاور التي تدفع باتجاه تحقيق مناعة المرافق العامة ضد أشكال الفساد المختلفة، ولأهمية إصلاح الإدارة اليمنية سنتناول المحاور التالية:

1.1- الإصلاح الإداري:

لقد أصبح الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية سمة من سمات العصر وضرورة حتمية لتحقيق طموحات وتطلعات أبناء المجتمع، وترتبط التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية

¹⁰⁰⁴ (تعددت تعريفات الإصلاح الإداري فمنهم من ينظر إليه بأنه " التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة من حيث تكوينه ومن حيث سير العمل فيه. بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العلمي رسم السياسات العامة الرشيدة التي يقوم عليها بناء الإصلاح الإداري كله" . ومنهم من يرى أنه " يعني إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة، أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك" . للمزيد من التفاصيل عن مفهوم الإصلاح الإداري أنظر: زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصميعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص38-39.

د. أكرم صالح علي العجي

ارتباطاً وثيقاً وعضوياً، ذلك أنه بتخلف عنصر الإدارة القائمة على تحقيق أهداف التنمية تصبح الخطط الاقتصادية والاجتماعية مجرد أمانى وأحلام لن يتيسر لها أن تأخذ مجالها في حيز التطبيق. ولتنفيذ برامج الإصلاح الإداري فقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن هناك طريقتان لتنفيذها هما الطريقة الجذرية في إدخال التغييرات ثم الطريقة الجزئية أو التقليدية على مؤسسة الجهاز الحكومي¹⁰⁰⁵.

الطريقة الأولى: وهي تتضمن إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل مؤسسات الجهاز الحكومي وتنظيمها وأهدافها. وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات للإصلاح منها.

• تقليص أعداد العاملين في الجهاز الحكومي: وهي أكثر الحلول جذرية، والتي بدأ يتكرر ذكرها في الدول النامية في السنوات الأخيرة مع تزايد ضغوط مؤسسات الإقراض الدولية ومتطلبات الدولة النامية بتخفيض أعداد العاملين في مؤسسات الجهاز الحكومي، ورغم إيجابية هذا الاتجاه إلا أنه يواجه العديد من الصعوبات في تطبيقه خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديله، وتحتاج هذه الطريقة إلى تنشيط القطاع الخاص لامتصاص فائض العمالة.

• إعادة الهيكلة: وهو من الحلول الجذرية الشاملة والعميقة في إدخال التغييرات. وتعد عملية إعادة الهيكلة بمثابة تعديلات جذرية وهامة على الإدارة العامة، بما يكفل تحسين جودة وفاعلية الخدمات الحكومية، وحسن إدارة وترشيد الموارد الوطنية، وضبط مسار الإجراءات الإدارية والمالية والفنية للنشاط الحكومي، وتدعيم قنوات الاتصال بين الأجهزة الحكومية والمجتمع.

• التمكين: يتضمن إشراك الموظفين العاملين في المؤسسة بمستوياتها الإدارية المختلفة في عملية اتخاذ القرار والتصرف في الظروف التي تنشأ¹⁰⁰⁶.

• الحكومة الالكترونية: تمثل الحكومة الالكترونية أسلوباً جديداً لتقديم الخدمات للمواطن بهدف رفع كفاءة الأداء الحكومي، وخفض الاجراءات الروتينية وتوفير المعلومات والبيانات بطريقة سهلة، وذلك عن طريق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والانترنت. ويساعد تطبيق الحكومة الإلكترونية داخل مؤسسات الدولة على توحيد المعلومات الحكومية وترتيبها وتنظيمها، مما سيساهم في تحسين كفاءة المؤسسات والأجهزة الحكومية واستغلال الموارد المتوفرة داخل الدولة بالشكل الأفضل. وانجاز المعاملات الوظيفية دون حضور المستفيد من الخدمة في المؤسسة الحكومية، الأمر الذي يجعل من هذا النظام أكثر الوسائل مناهضة للفساد، نظراً لعدم اتصالات المستفيدين بالموظفين الحكوميين.

¹⁰⁰⁵ (فوزي عبدالله العكش، الإصلاح الإداري في الأردن "دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، العدد(2)، المجلد (19)، 2003، ص 224.

¹⁰⁰⁶ (نفس المرجع.

د. أكرم صالح علي العجي

• إعادة الهندسة: إعادة الهندسة أو الهندرة مصطلح مركب، يجمع بين الهندسة والإدارة ظهر في بداية التسعينات وبالتحديد في 1993، على يد الباحثين الأمريكيين Jame Champy et Machael Hammer في كتابهما المعنون بإعادة هندسة المنظمات. ويقصد بهذا المفهوم إجراء عملية تغيير جذري لما هو (سائد)، أي إعادة تصميم العمليات الإدارية بالمؤسسة¹⁰⁰⁷.

الطريقة الثانية: وتتضمن إدخال تغييرات وإصلاحات محدودة يتم التركيز فيها على نواحي محددة من مؤسسات الجهاز الحكومي. وتتميز بمعالجة جزئيات معينة، وتتمثل أهم محاور هذه الطريقة في الآتي:

• تبسيط الإجراءات للخدمات الحكومية: ويتضمن تحديد الخطوات والمراحل الإجرائية وآليات سير المعاملات، من حيث تقديم الطلبات، والوثائق أو المستندات المطلوب إرفاقها، والمدة الزمنية المطلوبة لإنجاز المعاملات بأنواعها. ونشر كل هذه المعلومات في دليل، على بوابة كل مرفق حكومي.

• تبسيط إجراءات منح الاستحقاقات القانونية للموظفين: يعد تبسيط إجراءات منح الموظفين مستحقاتهم أحد أهم الإصلاحات التي يجب القيام بها، قبل أن يطلب من الموظف تبسيط الإجراءات المتعلقة بتقييم الخدمات للمواطنين.

• إنشاء صناديق شكاوى: يجب وضع صناديق شكاوى في المرافق الحكومية كافة، لتمكين المواطنين أصحاب المصالح من تقديم شكاواهم بالمخالفات الإدارية والقانونية وعمليات الابتزاز التي يواجهونها من قبل الموظفين. واتباع آلية شفافة في فتح تلك الصناديق دورياً أمام الجمهور، ومن ثم اتخاذ المعالجات والإجراءات الإدارية والقانونية المناسبة، بصورة علنية¹⁰⁰⁸.

• تفعيل نظام التدوير الوظيفي: يعتبر من أهم متطلبات الإصلاح الإداري اتباع نظام التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً واختيار القيادة الإدارية الكفؤة والمؤهلة للوظيفة العامة، ويجب أن يتم هذا الاختيار على أساس مبدأ الكفاءة والنزاهة وتبني المسابقات الوظيفية وليس محاباة الأقارب والمحسوبية والوساطة... الخ .

• إصلاح الوظيفة العامة: من أجل تحسين أداء الخدمة المدنية، ينبغي تطوير الموارد البشرية واستغلالها وفق منهج علمي دقيق، سواء تعلق الأمر بتحسين تسيير العاملين، أو بإعادة تعبئتهم في إطار هياكل العمل والإجراءات المحددة، وتطوير أدوات ودعامات التسيير والتكوين واستعمالها¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁷ (أحلام خان، إعادة هندسة العمليات كمدخل لتميز إدارة الموارد البشرية، مجلة أبحاث اقتصادي وإدارية، العدد (12) ديسمبر 2012، مجلة علمية محكمة صادرة عن، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، ص 155-156

¹⁰⁰⁸ (يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 318.

¹⁰⁰⁹ (محمد حليم ليمام، مرجع سابق، ص 269.

د. أكرم صالح علي العجي

- إعادة النظر فيما يسمى بالمحاصصة السياسية والحزبية للمناصب الحكومية والوظائف العامة.
- إصلاح نظام الأجور: يعد إصلاح نظام الأجور أحد السبل إلى تقليل فرص الفساد، لذا، يجب إعادة النظر بهدف تحسين الأوضاع المعيشية لموظفي الدولة ولإكسابهم حصانة ولو نسبية ضد الإغراءات المحتملة، كما يجب أن يكون نظام الأجور قائم على المساواة العامة بين مختلف قطاعات الوظيفة العامة.
- تفعيل إدارات الرقابة الداخلية: يجب تفعيل إدارات الرقابة الداخلية داخل كل مرفق حكومي، بما يكفل تأمين التزام الموظف بالقوانين والإجراءات الإدارية السليمة، والتقييم المستمر لأدائه الوظيفي، واقتراح المعالجات والإجراءات التبسيطية للروتين وفقاً لذلك ... شريطة ألا تضيف مثل هذه السياسية عبئاً إضافياً، أي عدم معالجة البيروقراطية بمزيد من البيروقراطية¹⁰¹⁰.
- اعتماد مدونات السلوك وتدعيم موثيق أخلاقيات الوظيفة العامة: من أجل رفع مستوى الأخلاق في القطاع العام، ينبغي اعتماد مدونات السلوك وتدعيم الموثيق الأخلاقية ... وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب في الإدارة، بتكريم من يخدمون في الوظيفة العامة بأمانة وإخلاص، ويلتزمون بأخلاقيات العمل، ومعاقبة من يخون وظيفة ويستغلها في ممارسات فاسدة.

1.2- إصلاح نظام الرقابة:

تعتبر الرقابة عملية تقييم وقياس على مستوى الأداء الكمي والنوعي، وذلك في كل الأعمال والأنشطة على ضوء مقارنتها بالأهداف المخططة، مما يعني أن جوهر الرقابة هو وجود معايير أو أهداف يتم على ضوءها مقارنة الأداء والأعمال المنجزة¹⁰¹¹، وبما أنها أحد خصائص أو مقومات الحكم الصالح، فإن الأمر يتطلب تعزيز وسائلها وتهيئة عوامل فاعليتها، هذا بمثابة زيادة على تقوية دور المؤسسات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتفعيل التنظيمات السياسية، وجميع تنظيمات المجتمع المدني، وتوحيد جهودهما في مكافحة الفساد، وينبغي رسم سياسة وطنية للرقابة، يشترك في إعدادها وتنفيذها جميع الأطراف في جهود جماعية وفردية، وتتشكل من جميع آليات الحكم، والممارسة الديمقراطية، كما تستحضر التجارب والجهود الدولية في مجال الرقابة على الفساد. وتتلخص جوانب هذه السياسة في:

1- تعزيز وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة الأفقية، أي مختلف الهيئات الرقابية الحكومية، وتقوية دور المجالس التمثيلية المختلفة.

¹⁰¹⁰ يحي محسن صالح، مرجع سابق، ص 318.

¹⁰¹¹ عبدالرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص 373. نقلاً عن: رياض عبيد سعود ضمن "الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي"، سلسلة الدفاع الاجتماعي، تصدرها المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، العدد السابع، 1983، ص 208.

د. أكرم صالح علي العجي

- 2- إقامة تحالف بين مختلف المؤسسات الحكومية وتنظيمات المجتمع المدني، للتعاون في مجال الرقابة. ومن شأن وجود قضاء مستقل ومنظمات حرة وفاعلة إفراز جهود مشتركة، تصب في نطاق الحد من استغلال المناصب السياسية، والموارد العمومية.
- 3- الإفصاح عن المعلومات وتيسير الحصول عليها دون أية صعوبات أو معوقات. وحق الأجهزة الرقابية في الوصول إليها بدون أي قيد.
- 4- تمكين المؤسسات الرقابية من ممارسة سلطاتها وصلاحياتها القانونية، ومنحها الموارد المالية والبشرية الكافية، واستقلالية كاملة دون أية تدخلات. إضافة إلى ذلك يجب إلحاق الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب حتى يتمكن من ممارسة مهامه واختصاصاته باستقلالية تامة، مع ضرورة الارتقاء بالجهاز كمؤسسة دستورية من خلال النص على ذلك في الدستور.
- 5- على مؤسسات الرقابة التركيز على قضايا الفساد الكبيرة، وألا يقتصر دورها على وقائع الفساد الصغير. ولا بد لها من تركيز سياساتها المجتمعية وبصورة متوازنة في التصدي لبؤر الفساد في جميع القطاعات، وخصوصاً القطاعات التي يتفشى فيها الفساد بشكل كبير.
- 6- إتاحة التقارير الصادرة عن المؤسسات الرقابية ونشرها في وسائل الإعلام فور صدورها، ليتمكن الجمهور من الاطلاع عليها ومناقشتها.
- 7- العمل على إزالة الازدواجية والتداخل أو التضارب في الاختصاصات بين المؤسسات والهيئات الرقابية، وبما يضمن اتساق حركة الأداء، بصورة تكاملية، لتصب في المجرى العام لجهود مكافحة الفساد¹⁰¹².
- 8- تعزيز التنسيق والتعاون بين مؤسسات الرقابة والبرلمان ومنظمات المجتمع المدني المعنية بجهود السيطرة على الفساد.
- 9- يجب على المؤسسات الرقابية أن تكون بمثابة القدوة والمثل الأعلى باعتماد الشفافية وقيم النزاهة، وترشيد نفقاتها ومنع تضارب المصالح.
- 10- اشاعة ثقافة المراقبة، وبما أن المراقبة ليست ترسانة قانونية فقط، ولكنها مجموعة من الموارد البشرية أيضاً، فلا بد من اشاعة ثقافة المراقبة في اوساط الموظفين عن طريق وضع ضوابط معينة، سواء عند تكليف الرئيس لمرؤوسيه بعمل ما، حيث يمكن وضع ضوابط ومعايير يجب احترامها وتهدف في أصلها إلى الشفافية. كما يمكن وضع نظم إدارية وميثاق سلوك تلتزم بها السلطة الإدارية والمتعاون معها كالمقاولات والشركات عند إرساء صفقات عمومية عليها¹⁰¹³.
- 11- إقامة نظام فعال للرقابة الداخلية من خلال تحديد صريح للمهام، توزيع للمسؤوليات، توفير أدلة للإجراءات..... الخ .

¹⁰¹² يحي محسن صالح ، مرجع سابق ، ص 323.

¹⁰¹³ عبدالرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص 378. نقلاً عن: سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، 1427هـ-2007م، ص 52 .

د. أكرم صالح علي العجي

- 12- انشاء مؤسسة الوسيط (الأمبدسمان) نظراً لما لها من أهمية كبيرة في تنمية التواصل بين المواطنين والإدارة، وحث هذه الأخيرة على الالتزام بضوابط سيادة القانون والإنصاف. ومؤسسة الوسيط هي سلطة مستقلة مكلفة برفع الحيف الذي يحدث بفعل أوضاع تتنافى مع متطلبات سيادة القانون والإنصاف، وتضر بمصالح المتعاملين مع الأجهزة الإدارية والمرافق العامة. وتقوم مؤسسة الوسيط بصفة عامة بفحص شكاوى وتظلمات المواطنين الذين يعدون أنفسهم ضحايا أي قرار، أو عمل يتنافى مع سيادة القانون والإنصاف، كما تراقب وتفحص سوء سير الإدارة وعدم فاعليتها، وتنبه إلى تصحيح الاختلالات والنقائص التي تعترى سير المرافق العامة التابعة لها¹⁰¹⁴. الأمر الذي يجعل من هذه المؤسسة رافداً جديداً يفضي إلى تعزيز فعالية وأداء الهيئات، والأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد.
- 13- إخضاع جميع مؤسسات الدولة (المدنية والأمنية والعسكرية)، والوحدات الاقتصادية للأجهزة الرقابية¹⁰¹⁵.

14- وضع آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة الرقابية.

2- إصلاح وتأهيل القضاء:

يلعب القضاء المستقل والنزيه والعاقل دوراً فاعلاً في المساعي الرامية إلى قيام حكومة عادلة ونزيهة ومنفتحة ومسؤولة. ويتجلى مبدأ الفصل بين السلطات في قيام سلطة قضائية قادرة على مراقبة السلطات الأخرى.

لهذا، يمثل استقلال القضاء معياراً أساسياً لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي. وفي هذا النظام تعد السلطات الدستورية السياسية مسؤولة أمام الشعب بصفة أساسية، في حين أن السلطة القضائية مسؤولة أمام قيم سامية، وأمام معايير النزاهة القضائية التي يحددها القانون نفسه.

في هذا المجال يشير الدستور اليمني إلى أن "القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وادرياً والنيابة هيئة من هيئاته وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط فيها الدعوى بالتقادم"¹⁰¹⁶.

لكن رغم النص الدستوري على استقلالية القضاء اليمني إلا أن هناك هيمنة واضحة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة القضائية- كما سبقت الإشارة إلى ذلك- كما أن هناك العديد من المؤشرات تدل على وجود اختلالات في وظائف النظام القضائي، حيث تشير الدراسات الاستطلاعية إلى تراجع نسبة ثقة الناس في القضاء و الذين باتوا يعدونه أكثر الجهات فساداً

¹⁰¹⁴ للمزيد من التفاصيل أنظر: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 89-90.

¹⁰¹⁵ وثيقة الحوار الوطني الشامل، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2013-2013، صنعاء، اليمن، ص 156.

¹⁰¹⁶ (المادة (149) من الدستور اليمني.

د. أكرم صالح علي العجي

في اليمن¹⁰¹⁷، كما أشارت بعض الدراسات إلى أنه يتم الفصل في نزاعات قضايا رسمية في جلسات غير رسمية (مجالس القات)¹⁰¹⁸، الأمر الذي عزز من تفشي ظاهرة الفساد في القضاء وافقده المصداقية والثقة، وجعل من القانون العرفي والتقاليد القبلية أكثر فعالية في حسم النزاعات، هذا وقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن أكثر من 80% من القضايا والنزاعات تحل بواسطة الأعراف القبلية¹⁰¹⁹.

وعليه، لا بد من القيام بإصلاح حقيقي للقضاء وتجاوز ما يعانيه من خلل وفساد، ويجب أن يرتكز هذا الإصلاح على فلسفة جديدة تدرج في إطار الديمقراطية التي تقوم على فصل السلط والتسيير الذاتي والديمقراطي لشؤون القضاء، وعملية الإصلاح القضائي لا يمكن أن تتم إلا عبر جملة من المعطيات إن أرادت اليمن أن تكبح الفساد، وتعزز من سيادة القانون وتمثل هذه المعطيات في الآتي:

- تحرير السلطة القضائية من هيمنة السلطة التنفيذية، بحيث تتحقق عملية الفصل الفعلي بين السلطات، والاستقلالية التامة للسلطة القضائية وهيئاتها المختلفة، بما في ذلك أجهزة الرقابة والتوجيه القضائي، خاصة مجلس القضاء الأعلى. وتعزيز استقلاليته عن طريق الحد من تدخل وزير العدل.
- اعتماد نظام الانتخابات لأعضاء مجلس القضاء الأعلى، وجعل مساءلة القضاة أمام مجالس التأديب وهيئات التفتيش القضائي.
- التوسع في إنشاء نيابات ومحاكم الأموال العامة في جميع محافظات الجمهورية، ورفدها بالإمكانات المادية والبشرية المؤهلة.
- استكمال البنيان التنظيمي لأجهزة السلطة القضائية وإصدار القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الوزارة وبعض الهيئات ذات الصلة بأعمال القضاء، وإعادة النظر في بعض القوانين واللوائح المتعلقة بالسلطة القضائية لما فيه خدمة العدالة والتنمية.
- أهمية التحديد الدقيق والواضح لمهام واختصاصات أجهزة السلطة القضائية المختلفة (مجلس القضاء الأعلى، وزارة العدل، النيابة العامة)، وذلك من خلال تطوير وتحديث التشريعات القائمة (قانون السلطة القضائية)، ومن خلال تحديد مهام واختصاصات كل جهاز من أجهزة السلطة القضائية يمكن تحديد آليات العمل ومجالات التنسيق والتعاون بينها¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁷ (أظهرت دراسة استطلاعية للمركز اليمني لقياس الرأي العام حول الرشوة في اليمن إلى أن القضاء يحتل المرتبة الأولى في تفشي ظاهرة الرشوة وبنسبة 65% من حجم عينة الدراسة المستهدفة، مرجع سابق، ص 18.

¹⁰¹⁸ (تقييم الفساد في اليمن، الوكالة الأمريكية للتنمية، مرجع سابق، ص 23.

¹⁰¹⁹ (المركز اليمني لقياس الرأي، سيادة القانون، سلسلة أدلة الدولة المدنية، دليل رقم (1)، منتدى المجتمع المدني، صنعاء اليمن، ص 16.

¹⁰²⁰ (التقرير الاستراتيجي اليمني للعام 2006، مرجع سابق، ص 132.

د. أكرم صالح علي العجي

- تطبيق نظام الذمة المالية ومدونات السلوك على أعضاء السلك القضائي، لضمان نزاهة وحياد واستقلاليه القضاة.
- اعتماد استراتيجية الكفاءة العلمية والفنية والخلقية في اختيار القضاة¹⁰²¹، كما ينبغي أن تستند ترقية القضاة إلى عوامل موضوعية، مبنية على المقدرة والنزاهة والخبرة، وينبغي أن تكون الترقية بمنزلة مكافأة على المهنية المتميزة، وألا تكون هدية على قرارات حزبية محابية للسلطة السياسية.
- القيام بالتأهيل والتدريب المستمر للقضاة والذي يعد أحد المرتكزات الرئيسية لتطوير وتحديث القضاء باعتباره من أهم الضمانات لتحسين الأداء والدفع بعجلة التطور القضائي إلى الأمام.
- تنفيذ إستراتيجية تطوير وتحديث السلطة القضائية، وتحديد نتائج السياسات وإدماجها في خطط العمل والبرامج السنوية وغيرها. وتوظيف التقنية في معاملات السلطة القضائية.

¹⁰²¹ (يجب أن تقوم استراتيجية القضاء على المقاربات التالية:

المقاربة التسييرية " *l'approche gestionnaire* " في مجمل المعارف والخبرات الفردية والجماعية المتراكمة عبر الزمن وعلى قدرة استغلال تلك المعارف والخبرات في ظل ظروف مهنية مختلفة، فمن هذا المنطلق تصبح الكفاءات متكونة من رأس المال ومن المعرفة " *le savoir* " ومن المهارات " *le savoir faire* " وحسن التصرف " *le savoir être* "

- إن المقاربة التسييرية تفترض أن تكون جاهزية كفاءات للتعبئة والاستغلال عالية أمام أي وضعية وظيفية محتملة، وبالتالي فإن الكفاءات وفق هذا المنظور تعد أداة متطورة وملزمة للوضعية المهنية للعامل أثناء أداءه لمهامه.

- وإن الكفاءة كمنظومة متكاملة تعد مسؤولية كل من الموارد البشرية " أفراد ومجموعات " بسبب امتلاكها للمعرفة والخبرة والإدارة التي تقع عليها مسؤولية توفير البيئة التنظيمية المناسبة والمنظومة التحفيزية.

المقاربة العملية: من منظور المقاربة العملية " *l'approche opérationnelle* " تكون الكفاءات وليدة التفاعل المستمر بين التدريب الجماعي والسيرورة التنظيمية والتكنولوجيا، وقدرة المؤسسة على تعظيم التفاعل الايجابي بينهما وأن الميزة التنافسية المتعلقة بالكفاءات لا يمكن أن تتحقق إلا بتفاعل دائم ومستمر بين تلك المكونات.

- فالقدرة حسب المقاربة العملية ليست فردية بل جماعية، وليست مطلقة بل نسبية ومتغيرة مثل قدرة المجموعة على السيطرة والتحكم في التكنولوجيا المتاحة وكذا القدرة على التأقلم والتفاعل

المقاربة الإستراتيجية: وفق المقاربة الإستراتيجية " *l'approche stratégique* " تحقق الكفاءات للمؤسسة ميزة تنافسية من خلال انجاز مشاريع وتحقيق الأهداف الإستراتيجية، فالكفاءات تتحدد في تلك القدرات المعرفية، والعملية، والتنظيمية المتسمة بصعوبة تقليدها من طرف المنافسين أو تعويضها بنمط تكنولوجي جديد أو تعويضها بابتكار طرق تنظيمية حديثة أو كفاءات أخرى متشابهة. للمزيد من التفاصيل راجع، عبدالرحمن الحارثي، مرجع سابق، ص 359، نقلاً عن سملاي يحضيه، اثر التسيير الاستراتيجي للموارد البشرية و تنمية الكفاءات على الميزة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية" ، أطروحة دكتوراه ، -2004

د. أكرم صالح علي العجي

- تبسيط إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات المعروضة أمام المحاكم وتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الباتة، أو النهائية حسب الأحوال.
- تعزيز العلاقة مع أجهزة وزارة الداخلية والضبطية القضائية بما يكفل الحفاظ على أمن ومصالح الدولة والمواطنين ومكافحة الجرائم.
- تنظيم الشرطة القضائية لتنفيذ دورها في تنفيذ الأحكام وطلبات الاستدعاءات وأعمال الضبطية القضائية، وذلك عن طريق¹⁰²²:
- وضع برامج زمنية لتنظيم دورات تأهيلية وتدريبية لأفراد الشرطة القضائية في مجال العلوم القانونية والأمنية ذات الصلة بالأعمال الموكلة إليهم في الداخل والخارج حسب الأحوال.
- اعتماد مخصصات مالية لنفقات الشرطة القضائية ضمن بنود موازنة السلطة القضائية لمواجهة أعباء وتكاليف أعمالهم وتكوينهم المهني بصفة مستمرة ومستلزمات حياتهم المعيشية واستقرارهم في مقر أعمالهم.
- العناية بأفراد الشرطة القضائية من ناحية الاهتمام بأحوالهم المعيشية وإنشاء مبان مناسبة لهم ملحقه بمباني المحاكم الابتدائية والاستئنافية.

¹⁰²² (استراتيجية تحديث وتطوير السلطة القضائية للفترة 2006-2015، وزارة العدل، صنعاء، ص 104

د. أكرم صالح علي العجي



[]

الخاتمة العامة:

للهولة الأولى تبدو الدراسة أو البحث عن واقع الفساد في الأجهزة الحكومية مثيرة، لتناولها موضوع حساس بالنسبة للحكومات، لكن المطلوب دوماً من الباحث، ومن العمل الأكاديمي، هو تقديم الصورة كما هي، والواقع بإيجابياته وسلبياته، بعيداً عن التزيين والإخفاء، لا سيما إن الباحث بصدد الكشف عن المستور. وفي السياق نفسه فإن الموضوعية والأمانة العلمية تفرضان النظر إلى الموجود مهما تكن صفاته وعلله، وبدون التفكير في نتائج وعواقبه، ولعل هذا يعد واحداً من مكونات نجاح عملية الإصلاح، يضاف إلى ما ذكر أعلاه، أنه لا بد إذاً من البدء بالقراءة والبحث العلني لظاهرة استشرت في شتى مناحي الحياة، أي لا مناص من مثل هذين التحليل والتفسير، اللذان يعالجان ظاهرة مرضية تعاني منها جل الأجهزة الحكومية في الدول النامية بشكل عام، والجهاز الحكومي اليمني بشكل خاص، والبحث لها عن حلول.

لذا، فهذه الدراسة جهد متواضع، أرادنا من خلالها طرق موضوع أضحي مجال اهتمام المجتمع، نخباً وافراداً، محلياً وعالمياً، موضوع ما يزال مهملاً في اليمن، ليس من طرف المواطن البسيط الذي لم ينفك يلقي باللائمة على الساسة والمسؤولين بفعل فساد المؤسسات، بل من طرف النخب العلمية والمثقفة لظاهرة صارت نسقية، ولا يمكن أن يتجاهلها أحد.

لقد انطلقنا في دراستنا بوضع اشكالية محورية، وتمت الإشارة إلى الصعوبات التي اعترضتنا في التحليل والفهم للظاهرة والوقوف على حجم الفساد الفعلي في الجهاز الحكومي اليمني. صعوبات تتعلق بالحصول على المعلومات والبيانات والاحصاءات وصعوبات تتعلق بموضوع الدراسة نفسه كونه يحمل ابعاد سياسية واقتصادية واجتماعية.

ولقد انصب التحليل والتفسير في بداية البحث عن واقع ومؤشرات الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، استناداً على مكونات البيئة، ومعطيات الواقع، واعتماداً على القراءات والبيانات والاحصاءات المتوفرة حول الظاهرة. كما حاولنا اكتشاف العلاقة السببية بين الفساد ومجموعة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تتطلب التفسير الوقوف على البنية السياسية للدولة وعلاقتها بالفساد والتركيبة الاجتماعية للمجتمع اليمني، وطبيعة النظام الاقتصادي، وعلاقتها بتفشي ظاهرة الفساد، كما تتطلب التفسير الإشارة إلى بعض الاتجاهات النظرية، التي تناولت عوامل أو اسباب انتشار الفساد وآثاره، والتي أجمعت كلها على ادانة الفساد وضرورة مكافحته، إضافة إلى ذلك فقد انصب التحليل والتفسير على التكاليف الناجمة عن حالة الفساد المستوطن في البلاد، والتي افرزت آثاراً بالغة على الدولة والمجتمع.

ومن جهة أخرى انصب التحليل على جهود الحكومة اليمنية في الحد من الوباء المستشري في جسد وحداتها جهازها الإداري، وعلى رؤية المنظمات الدولية والشريعة الإسلامية في معالجة الظاهرة.

د. أكرم صالح علي العجي

من هذا المنطلق كشفت الدراسة عن العديد من مؤشرات ومظاهر الفساد في وحدات ومؤسسات الجهاز الحكومي، منها ما هو على ارتباط بالنخب القبلية، وآخر بالجيش ورجال الأعمال، ومنها ما هو على ارتباط وصلة كبيرة بموظفي السلطة العليا، إضافة إلى ذلك فقد تعددت واختلقت أنماط السلوك الوظيفي داخل وحدات الجهاز الإداري للدولة، مما تعد مظاهراً للفساد أو مؤشراً على ذلك، وتأتي الرشوة، والمحاباة والاختلاس، واستغلال النفوذ الوظيفي، والازدواج الوظيفي، والتهرب الضريبي، والاعفاءات الجمركية، وإفساد العملية الانتخابية، والإثراء غير المشروع، والسطو على الأراضي... الخ، وتعد تلك المظاهر أو المؤشرات أهم ما كشفت عنه هذه الدراسة.

كما كشفت الدراسة عن الآليات أو الطرق التي يتم عبرها هدر الأموال العمومية، والتي تتمثل في الصفقات العمومية (المنقصات العامة)، والموازنات ذات البند الواحد والاعتمادات الإضافية والحسابات الخاصة، إضافة إلى ذلك فقد كشفت الدراسة من خلال تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن مليارات الريالات التي أهدرت بسبب الممارسات الفاسدة والسياسات الخاطئة وسوء الإدارة، وتدير الشأن العام من قبل القائمين على إدارة الجهاز الحكومي.

وفي السياق نفسه فقد كشفت الدراسة من خلال تقارير ومنشورات الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وتقارير مجلس النواب ونيابة الأموال العامة عن العديد من قضايا وصور الفساد، والتي بسببها أهدرت ملايين الريالات والدولارات. إضافة إلى ذلك فقد كشفت التقارير الدولية عن حصول اليمن على مراكز متدنية في مؤشر مدركات الفساد ومؤشرات الحكم الجيد، وأشارت إلى غياب النهج المؤسسي في العمل الحكومي، وغياب الحكم الجيد، ووصفت اليمن بالدولة الفاشلة أو الآيلة للسقوط. الأمر الذي جعل من الجهاز الحكومي أرض خصبة لنمو واستشراء ظاهرة الفساد.

تلك المظاهر أو الصور التي تكونت عن الجهاز الحكومي اليمني لم تبرز فجأة، وإنما تصطف خلفها أسباب عديدة متراكمة تنمو في الدولة (مؤسسات وأفراد ومجتمع)، فتكون تلك المظاهر أو الصور نتيجة لتلك الأسباب، وتأتي على رأس قائمة أسباب الفساد تلك المتعلقة بالبنية الاجتماعية والسياسية للدولة، إضافة إلى الأسباب الاقتصادية، حيث وقد ساهمت التركيبة القبلية للمجتمع المكرسة للولاءات العرقية والقربيات في إفساد الإدارة الحكومية وتشويه صورتها، ونقل الأعراف والتقاليد الاجتماعية إلى مؤسسات الدولة، وقد مثل غياب العدالة الاجتماعية، وحالة الاغتراب التي يعيشها المجتمع اليمني، وتناول القات، وضعف الوازع الديني والأخلاقي حافزاً لتفشي ظاهرة الفساد، كما لعبت البنية السياسية للنظام دوراً رئيسياً في انتقال الفساد من ظاهرة مؤقتة إلى مشكلة مستفحلة، حيث والفساد ظاهرة سياسية قبل أن تكون إدارية. فغير الأكفاء حينما يصلون إلى موضع القيادة، لا يشتغلون إلا بما يبيهم فيها أطول فترة ممكنة إن لم تكن مؤبدة. إضافة إلى أن غياب الاستقرار السياسي وضعف وهشاشة الأحزاب كانت لها اسهامات واضحة في استفحال تلك المشكلة.

د. أكرم صالح علي العجي

كما إن الجانب الاقتصادي له اسهاماته في تعقد المشكلة، نظراً لاعتماد الدولة على الاقتصاد الريعي، وتدني أجور ومرتببات موظفي القطاع العام، وغياب العدالة في توزيع الثروة والخدمات، والسياسات المرتجلة في المجالات الاقتصادية، بحيث توالى الأزمات الاقتصادية، وتفشت البطالة والفقر إضافة إلى الأمية ومحدودية الخدمات الصحية والتعليمية.

وتلعب الأسباب الخاصة للفساد — مرتبطة بالجهاز الحكومي نفسه- دوراً مهماً في اتساع رقعة الداء، وذلك حينما تغيب سيادة القوانين وتتراكم الثغرات القانونية، ويضعف القضاء، ويسود التضخم الوظيفي والبيروقراطي، ويغيب التنسيق بين وحدات الجهاز الإداري، وتضعف أو تغيب الرقابة بمختلف أنواعها المؤسسية والإعلامية والبرلمانية والذاتية، ومراحلها القبلية والبعدية والمصاحبة، حينها ينشط الفساد ويكثر اتباعه، إذ ليس من رقيب عليهم.

أما من حيث الآثار التي تركها الفساد، فإن أنسب وصف يمكن أن توصف به بأنها آثار "كارثية" على الدولة والمجتمع، فهدرت الموارد، وتراجع معدل نمو الإيرادات، وتحقق العجز في الموازنة العامة، وارتفعت حجم الديون وفوائدها، واستحوذت نفقات التسيير(الجارية) على أكبر نسبة من إجمالي عام الإنفاق لتصل إلى 90% في بعض السنوات، مع تراجع نسبة نفقات التجهيز (الاستثمارية)، وغابت العدالة في توزيع النفقات بين القطاعات، إضافة إلى ذلك فقد أدى الفساد إلى نهب الثروات وتبيدها وتراجع الاستثمارات، وارتفاع نسبة البطالة والفقر، وشيوع الأمية وتدني التعليم.

كما أدى الفساد إلى هيمنة النخب التقليدية على المجال السياسي، وزعزعة مصداقية النظام السياسي، وضعف بناء الدولة، وتكريس تبعية منظمات المجتمع المدني، وضعف عملية التحول الديمقراطي، وزيادة حدة التفاوت الاجتماعي وتعميق أزمة العدالة التوزيعية، وزعزعة القيم الاجتماعية، وترسيخ ثقافة الفساد وغيرها من الآثار.

وهذا الوضع السيئ سياسياً واقتصادياً أدى إلى تشويه دور الحكومة في تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، مما أدى إلى خلق شعور لدى بعض أبناء المجتمع بالإحباط والظلم وضعف الولاء، وربما الخروج على القوانين، مما يؤدي إلى تقويض الشرعية للدولة، وفقدان الاستقرار السياسي، وقلت الجودة في الخدمات المقدمة للمرتفقين، وضعفت الإنتاجية الإدارية، وساءت الإنتاجية السياسية، حيث تم اتباع سياسية تقاسم السلطة بدلاً من تبادلها، مما صاحبها ضعف في سياسات الدولة، وسوء في تدبير الشأن الوطني.

ونظراً للتكاليف الباهظة التي تركها الفساد على الدولة والمجتمع، كان لابد من التطرق إلى جهود الحكومة اليمنية في التصدي لهذه المشكلة والحد من انتشارها، وقد تمثلت تلك الجهود في وضع العديد من التدابير التشريعية والمتمثلة في الدستور، قانون الجرائم والعقوبات، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الخدمة المدنية، والتدوير الوظيفي، قانون مكافحة الفساد، قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، قانون الإقرار بالذمة المالية، والحق في الحصول على المعلومات، قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، وقد تبين أن تلك القوانين بما تحويه من نصوص كفيلة بقطع دابر الفساد، وأن اليمن لا ينقصها التنظير التشريعي لمحاربة الفساد بقدر ما يحتاج إليه هذا التنظير من تفعيل

د. أكرم صالح علي العجي

والإلزام. غير أن ذلك لا يعني عدم الحاجة إلى مراجعة تلك القوانين، لإدخال بعض التعديلات عليها، لتكون أكثر حداثة وصرامة وشمولية.

كما اتخذت اليمن بعض التدابير المؤسسية من خلال إنشاء مؤسسات وهيئات ولجان لحماية الأموال العامة ومكافحة الفساد، وقد تمثلت تلك التدابير في إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال، الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات، اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات، وحدة جمع المعلومات المالية في البنك المركزي، إدارة حماية الأموال العامة بوزارة الداخلية، نيابة الأموال العامة، محاكم الأموال العامة، إضافة إلى ذلك فقد وضعت اليمن عبر الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد إستراتيجية مكافحة الفساد، وقد حددت خطة العمل التنفيذية مدتها بأربع سنوات من 2010 وحتى 2014، ويرجع عدم فاعلية هذه الاستراتيجية في الحد من المشكلة من وجهة نظراً إلى كثرة المعوقات التي تقف تجاه جهود مكافحة الفساد، إضافة إلى صعوبة المرحلة التي انطلقت منها عملية التنفيذ. ومن خلال ذلك تبين أن اليمن قد بذلت جهوداً كبيرة من أجل مكافحة الفساد، إلا أن ذلك لا ينفي عنها عدد من السلبيات التي تكتنفها، إضافة إلى ذلك فهناك العديد من المعوقات المؤسسية والإدارية والاجتماعية والثقافية التي وقفت عائقاً أمام تلك الجهود.

وبعد أن اتضحت لنا مؤشرات ومظاهر وواقع وأسباب الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، وتبينت آثاره، والجهود التي بذلت لمكافحته، كان لا بد من الوقوف على رؤية المنظمات الدولية ورؤية الشريعة الإسلامية حول الآليات أو الطرق الكفيلة للحد من هذه الظاهرة، للخروج برؤية أو تصور حول الآليات الأنسب للحد من ظاهرة الفساد المستشرية في وحدات الجهاز الحكومي اليمني.

وعلى ضوء ذلك رأينا الأخذ بالإصلاح الشامل كآلية للحد من الفساد في الجهاز الحكومي اليمني، وتقوم هذه المقاربة على محورين أساسيين.

المحور الأول: الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي كآلية للحد من الفساد، وقد ركز هذا المحور على ضرورة القيام بإصلاح بنية النظام السياسي للدولة، ونظام الانتخابات، وإصلاح المنظومة القانونية، وإعادة النظر في السياسة المالية المتبعة، وإصلاح النظام الجبائي، إعادة هيكلة الإنفاق العام، إصلاح الموازنة العامة، إعادة النظر في نظام المشتريات والمناقصات، ونظام الأجور والمرتبات، تحقيق العدالة الاجتماعية، تحقيق التنمية الإنسانية، إصلاح قطاع التعليم، تنمية روح المواطنة لدى المواطن، خلق ثقافة مناهضة للفساد وتعزيز القيم الأخلاقية والدينية، وغيرها من الإصلاحات والسياسات الواجبة الاتباع.

المحور الثاني: الإصلاح المؤسسي والقضائي، وقد ركز هذا المحور على عمل المؤسسات العامة، وإعادة بنائها وإصلاح الإدارات العامة من خلال تنفيذ برامج الإصلاح الإداري، وإصلاح نظام الرقابة بشقيها الداخلية والخارجية، وإصلاح وتأهيل القضاء.

ومع هذا كله يبقى الأمل في معالجة الفساد كبيراً، ذلك أن الحياة مع الأمل، واللذة مع التحدي. غير أن استئصال الفساد أو على الأقل الحد منه إلى درجة يصبح معها غير مقلق،

د. أكرم صالح علي العجي

تعتمد على إجراءات عديدة، واستراتيجيات محكمة، وسياسات مضبوطة، تعقد على إرادات قوية صادقة خالصة تتضافر فيها الجهود المجتمعية وتتكامل وفقاً لمبدأ من (رأى منكم منكرأً فليغيره)، وكذا (أن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم)، وليس ذلك على مستوى أعضاء حكومة ما أو مجتمع لوحده، ولكن على المستوى الوطني والدولي، فيما يتعلق بسن التشريع الذي يحوط الفساد ويكتف ويغلظ العقاب عليه، أو في التعاون القضائي بمختلف أسلاكه في محاربة جريمة الفساد ليتم تضييق الخناق عليه.

في النهاية فإن الدراسة بما طرحته من إشكاليات وما توصلت إليه من نتائج، تدفع إلى التساؤل عن الآفاق البحثية العلمية، والآفاق العملية. فضلاً على طرح السؤال الذي أراده الباحث، تفتح الدراسة الباب للاستمرار في فهم الواقع اليمني، ومحاولة رسم سياسة لحل المشكلات التي تتخبط فيها، انطلاقاً من كسر المحذور في القول والممارسة، أي إن إخراج موضوع الفساد إلى دائرة النقاش العلمي، له من الفوائد ما يحققها، حيث إن مكافحة الفساد مسألة يرتكز العمل فيها على التوعية بالتكاليف الناجمة عن سوء استخدام السلطة. وعليه، تسمح الدراسة بالتفكير في سبيل توسيع الوعي وغرس قيم النزاهة. أما علمياً، فتفتح الدراسة المجال للتجاوب مع النشاط الفكري الذي يهتم بظاهرة الفساد، والسعي إلى القياس الميداني والموضوعي بناءً على البيانات والإحصاءات المتوفرة حول الظاهرة. وأمل الباحث كبير في أن يكون هذا العمل المتواضع قد سد ثغرة من الثغرات في مجال البحث العلمي بشأن اليمن، وأن تكون المقاصد من الدراسة قد تحققت في البحث عن الحقيقية، وتقديمها كاملة.

ولا نجد في ختام هذه الدراسة شيئاً نقوله أفضل مما قاله العماد الأصفهاني:

" لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

ونحمد الله ونسجد له كثيراً على إتمام هذا العمل

د. أكرم صالح علي العجي



[. .]

د. أكرم صالح علي العجي

أولاً: الكتب:

القرآن الكريم

ا. الكتب العامة:

1. ابراهيم بدر شهاب، معجم مصطلحات الإدارة العامة. دار البشير ومؤسسة الرسالة، بيروت. الطبعة الأولى. 1418هـ-1998.
2. ابن الأثير أبو السعادات المبارك الجزري، النهاية في غريب الحديث، الجزء الثاني، المكتبة العلمية بيروت، 1979.
3. أبو الحسن علي بن محمد الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات المدنية، مكتبة دار ابن قتيبة، تحقيق احمد البغدادي، الكويت، 1989.
4. أبو الحسن مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم، دار طيبة للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1427هـ-2006.
5. أبو الفضل جمال الدين محمد ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، الجزء الثالث، 1990.
6. أبي محمد عبد الله بن عبدا الحكم، سيرة عمر بن عبد العزيز على ما رواه الأمام مالك بن أنس واصحابه، مكتبة وهبه، القاهرة، جمهورية مصر، الطبعة الثانية 1954.
7. أبي يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1421هـ-2000.
8. احمد الكبسي، نظام الحكم في الجمهورية، مركز الفرات للصف والإخراج، صنعاء، الطبعة الثالثة، 1998.
9. احمد بن علي العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، دار الريان للتراث، سنة النشر 1407هـ-1986م.
10. أحمد بهاء الدين، شرعية السلطة في العالم العربي، دار المعارف، القاهرة، 1984.
11. احمد بن داود الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى 2000.
12. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والأدب والفنون، الكويت، 1990.
13. الجامع الصحيح، الجزء 7-9 المجلد الرابع، دار طوق النجاة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1422هـ.
14. البنك الدولي، إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة، دار الساقى، بيروت، 2004.
15. السيد محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، ال جزء 25، دار الهداية للطباعة والنشر والتوزيع.
16. المختار مطيع، القانون الدستوري وأنظمة الحكم المعاصرة، مطابع النجاح، الجديدة — الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1998.

د. أكرم صالح علي العجي

17. الحاج شكره، الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2007.
18. الأمام الحافظ أبي عبد الله محمد البخاري، صحيح البخاري، بيت الأفكار الدولية للنشر والتوزيع، الرياض، 1419هـ - 1998.
19. باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
20. بسام عوض عباصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010م.
21. تقي الدين أبو العباس أحمد بن تيمية، السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار الأفاق الجديدة، بيروت، الطبعة الأولى، 1983.
22. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة "دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة"، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى 2004.
23. جان ماري رانكان، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1417هـ - 1997.
24. حمزة محمد شاهر، المالية العامة، دراسة نظرية وتطبيقية على النظام المالي اليمني مقارنة ببعض الدول، الجزء الأول، النفقات العامة، دار الكتاب، صنعاء، 1997.
25. حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين بحث في تغير الأحوال والعلاقات، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2000.
26. حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة 1986.
27. خلدون حسين النقيب، في البدء كان الصراع، جدل الدين والاثنية-الأمّة والطبقة عند العرب، دار الساقى للطباعة والنشر، لندن 1997.
28. جواد على، المفضل في تاريخ العرب قبل الإسلام، دار العلم للملايين، بيروت الجزء الرابع 1970.
29. خديجة الهيصمي، سياسية اليمن في البحر الأحمر، القاهرة، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى 2002.
30. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور 1971 وتعديلاته، مكتبة الزقازيق، القاهرة، 2005.
31. جمال سند السويدي، وآخرون، حرب اليمن 1994، الأسباب والنتائج، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الطبعة الرابعة 1998.
32. حمدي عبد الرحمن حسن، العسكريون والحكم في إفريقيا، القاهرة دراسة في طبيعة العلاقات المدنية العسكرية، مركز دراسات المستقبل الإفريقي، 1996.

د. أكرم صالح علي العجي

33. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 2000.
34. حسن موسى الصفار، الاستقرار السياسي والاجتماعي، ضرورته و ضماناته، الدار العربية للعلوم، بيروت، الطبعة الأولى 1426 هـ.
35. خطابي المصطفى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة النجاح، الجديدة — الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1997-1998.
36. ذياب موسى البداينة، التنمية البشرية والإرهاب في الوطن العربي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2010.
37. رياض نجيب الريس، رياح الجنوب: اليمن ودوره في الجزيرة العربية (1990-1997)، رياض الريس للكتب والنشر، بيروت، لندن، 1998.
38. رياض الأحمد، الفدرالية في اليمن تاريخ الفكرة ومؤشرات الفشل " قراءة في جذور المفهوم ودراسة مقارنة في التجارب العربية "، مركز نشوان الحميري للدراسات والإعلام، صنعاء، الطبعة الأولى، سبتمبر 2013.
39. رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت 1998.
40. زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصمعي للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 2004.
41. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1996.
42. سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أو مكارف، المملكة المغربية، سطات، الطبعة الأولى 2009.
43. سمير العبدلي، ثقافة الديمقراطية في الحياة السياسية لقبائل اليمن، سلسلة أطروحات الدكتوراه (62)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2007.
44. شعبان عبدالعاطي عطية وآخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر، الطبعة الرابعة، 2004.
45. صالح جواد وعلي غالب، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991.
46. صموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية فلو عبود، دار الساق، بيروت الطبعة الأولى، 1993.
47. ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، "السلطة القضائية"، دار النفائس، بيروت، الطبعة الأولى، 1978.
48. عادل الشرجبي وآخرون، القصر والديوان الدور السياسي لقبيلة في اليمن، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء بالتعاون مع معهد دراسات التنمية الدولية (IDRC) كندا، 2009.

د. أكرم صالح علي العجي

49. عاطف عبد الفتاح عجوة، البطالة في العالم العربي وعلاقتها بالجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1985.
50. عبد الله الحداد، صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ، الرباط، 2000.
51. عبد الرحمن بن خلدون: مقدمة بن خلدون، تحقيق خليل شحادة، دار الفكر بيروت، الطبعة الثانية الجزء الأول، 1408هـ - 1988.
52. عبد الرحمن بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان"، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2002-1423.
53. عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، الإدارة والحكم في الإسلام، الفكر والتطبيق، مطبعة دار العلم للطباعة والنشر، المملكة العربية السعودية، الطبعة الثالثة 1991.
54. عبد الهادي حسين الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دار العصر، دمشق، الطبعة الأولى، 1990.
55. على الدين هلال ونيفين مسعد، النظم السياسية العربية " قضايا الاستمرار والتغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الثانية، 2002.
56. عثمان بن جمعة ضميرية، أثر العقيدة الإسلامية في اختفاء الجريمة، دار الاندلس الخضراء، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى 2000.
57. فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1999.
58. قايد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.
59. قطب مصطفى سانو، معجم مصطلحات أصول الفقه، دار الفكر، دمشق الطبعة الأولى 2000.
60. كامل المغربي، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2004.
61. لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996.
62. محمد الأفندي وآخرون، اليمن 2020 سيناريوهات المستقبل، مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية، مكتب اليمن 2010.
63. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، الطبعة الأولى 1983.
64. مجموعة باحثين، حال الأمة العربية 2007-2008م، ثنائية التفتت والاختراق، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، الطبعة الأولى 2008م.

د. أكرم صالح علي العجي

65. مجموعة باحثين، المشاركة السياسية للمرأة العربية "تحديات أمام التكريس الفعلي للمواطنة" دراسة ميدانية في أحد عشر بلداً عربياً، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، الطبعة الأولى، 2004.
66. مجموعة من المؤلفين السوفيت، تاريخ اليمن المعاصر 1917-1982، ترجمة: محمد علي البحر، مكتبة مدبولي، القاهرة 1991.
67. محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2010.
68. محمد محسن الظاهري الدور السياسي للقبليّة في الجمهورية العربية اليمنية، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى 1996.
69. محمد محسن الظاهري، المجتمع والدولة دراسة العلاقة القبليّة بالتعددية السياسية والحزبية (الجمهورية اليمنية نموذجاً) القاهرة، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، 2004.
70. محسن بن العجمي، الأمن والتنمية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2011.
71. محمد محمد الدرة، "مبادئ علم الإدارة العامة والإصلاح الإداري"، مكتبة دار السلام للنشر والتوزيع اليمن، الطبعة الثانية 2008.
72. محمد الرضا عبد الرحمن الأغبش، تنظيم العمل الإداري في النظام الإسلامي، دار النشر الدولي، الرياض، السعودية، الطبعة الأولى، 1992.
73. محمد عبد الله نعمان وآخرون، نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، الطبعة الأولى 2013.
74. محمد غالب البكاري، الواقع السوسولوجي للتعددية السياسية في اليمن، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006.
75. محمد نجيب بوطالب، سوسولوجيا القبيلة في المغرب العربي، سلسلة أطروحات الدكتوراه (41)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت الطبعة الأولى 2002.
76. مولود زايد الطيب، دور التنشئة السياسية في تنمية المجتمع، المؤسسة العربية الدولية للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2001.
77. مؤيد عبد الرحمن الدوري وآخرون، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر، عمان، الأردن، 1999.
78. مهدي زويلف وسليمان اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 1993.
79. ناصر مكارم الشيرازي، الأخلاق في القرآن، الجزء الأول، مطبعة الأمام على رضي الله عنه، إيران 1426هـ.
80. نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 2001.

د. أكرم صالح علي العجي

81. نيكوس بولنتزاس، السلطة السياسية والطبقات الاجتماعية، ترجمة عادل غنيم، دار ابن خلدون، بيروت، الطبعة الثانية 1989.
82. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، عمان —الأردن، الطبعة الثانية 2011.
83. هيثم هلال، معجم مصطلح الأصول، دار الجبل للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 2003.
84. يوسف الهاجري، السعودية تبتلع اليمن "قصة التدخلات السعودية في الشطر الشمالي من اليمن"، الصفاء للنشر والتوزيع، لندن، الطبعة الثانية 1991.

II. الكتب المتخصصة

1. أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية الطبعة الأولى، 2012.
2. احمد محمد عبد الهادي: "الانحراف الإداري في الدول النامية"، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1997.
3. السيد علي شتاء، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1999.
4. أكرم بدر الدين وآخرون، الفساد السياسي النظرية والتطبيق، دار الثقافة العربية، القاهرة 1992.
5. باسم الزبيدي، وآخرون. الفساد في فلسطين، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، 2001.
6. بيتر إيغن، أفكار تمهيدية، شبكة الفساد والإفساد العالمية، ترجمة: محمد جديد، قدمس للنشر والتوزيع، دمشق، 2005.
7. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2008.
8. حسين حسين شحاتة، الفساد الاقتصادي والإصلاح الإسلامي، بدون دار نشر، القاهرة، ابريل 2006.
9. جهاد حرب وآخرون، واقع النزاهة والفساد في العالم العربي (خلاصة دراسات حالات ثمان بلدان عربية)، 2009-2010، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، الطبعة الأولى، 2011.
10. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2008.
11. حسام بدرأوي وآخرون، الشفافية ومحاربة الفساد في قطاع الصحة، مكتبة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر 2007.

د. أكرم صالح علي العجي

12. خالد شعراوي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد" دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول"، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، 2011.
13. روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين حجاج، دار البشائر للنشر والتوزيع، عمان الاردن 1994.
14. رمزي محمود، الصناديق والحسابات الخاصة أبرز قلاع الفساد الاقتصادي التي أقامها العهد البائد، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2013.
15. رمضان السنوسي وعبد السلام الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، الطبعة الأولى 2006.
16. زهير الكايد وعقلة محمد مبيضين، الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة (سياسات وممارسات)، الملحق الأول: دراسات حالة الدول، (حالة الأردن)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للبلدان العربية، 2004.
17. سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 2003.
18. سمير التمبر، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقى، بيروت، الطبعة الأولى 2009.
19. شريف احمد الطباخ، أثر الفساد الحكومي في انتشار الجريمة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2012.
20. صالح بن راشد المعمرى، إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام، مؤسسة الانتشار العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2013.
21. طاهر جليل الحبوش، جرائم الاحتيال الأساليب والوقاية والمكافحة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض 2001.
22. عادل عبد الله السن، مكافحة أعمال الرشوة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية "أعمال المؤتمرات"، القاهرة، 2009.
23. عامر عبد الحافظ وآخرون، الرشوة في اليمن، دراسة ميدانية، المركز اليمني لقياس الرأي، صنعاء، 2006.
24. عبد الله بن ناصر آل غصاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري "دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية"، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 2011.
25. عبد الرحمن محمد العيسوي، سيكولوجية الفساد والأخلاق الشفافية، دار الفكر الجامعي، مصر، الاسكندرية، الطبعة الأولى 2011.
26. عبد الحق وهبي والطاهر كركري، جرائم المال العام، رصد لأهم المحطات من المحكمة الخاصة للعدل غرفة الجنايات، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، يوليو 2005.

د. أكرم صالح علي العجي

27. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد كتاب العرب، دمشق 2003.
28. فارس أبي صعب، محرر، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية — منظمة الشفافية الدولية، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2005.
29. فاديه عمر الجولاني، الفساد السياسي والبيروقراطي والاقتصادي مرض العصر والمستقبل، المكتبة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2009.
30. كيمبرلي آن إليوت وآخرون، الفساد والاقتصاد، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ترجمة، محمد جمال أمام، الطبعة الأولى، 2000.
31. محمد أديب السلاوي، الحكومة والفساد من ينتصر على من، مطابع الرباط نت، المملكة المغربية، 2013.
32. محمد عبد الفتاح العشماوي، حماية المال العام للحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
33. محمد صادق اسماعيل وعبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة 2012.
34. محمد يحيى السعدي، ثقافة الفساد "دراسة تحليلية للحالة اليمنية" مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى 2006.
35. محمد يحيى السعدي، الفساد والتنمية دراسة تطبيقية في الجمهورية اليمنية، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى 2004.
36. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1428هـ-2007.
37. منير الحمش، الاقتصاد السياسي للفساد-الإصلاح — التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق 2006.
38. نصر عبد الله أبو إصبع وآخرون، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، للأعوام: 2007-2012، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، اليمن، 2013.
39. نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحة، "دراسة تحليلية"، دار إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012.
40. نزيه عبد المقصود محمد مبارك، الفساد الاقتصادي أسبابه — أشكاله-آثاره-آليات مكافحته دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2013.
41. هاشم الشمري وإيثار القتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
42. يحيى صالح محسن، خارطة الفساد في اليمن أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، اليمن، الطبعة الأولى، 2010.

1. بشرى بوفتال، تخليق الحياة العامة بالمغرب ضماناً لتفعيل علاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2006.
2. حسين ناصر سرار، المصطلحات السياسية اليمنية: دراسة دلالية الوثائق السياسية المعاصرة نموذجاً، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في اللغويات، كلية الآداب واللغات، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2009.
3. حسين صالح سميع، أثر القبيلة على صنع القرار السياسي في اليمن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة النيلين، كلية الاقتصاد والعلوم لسياسية، السودان، 2008.
4. حمود عبد الله عقلان، تخطيط القوى العاملة في قطاع الصناعة في الجمهورية اليمنية وأثره على إنتاجية العاملين، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية التجارة، جامعة المنوفية، مصر، 1992.
5. خالد عبد الرحمن الشيخ، ((نحو بناء نموذج تنظيمي)) دراسة تطبيقية على المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحة في المملكة العربية السعودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، رسالة منشوره، 2007.
6. عبد العالي حاجة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012-2013.
7. عبد الله بن سعيد القحطاني، قيم المواطنة لدى الشباب وإسهامها في تعزيز الأمن الوقائي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، المملكة العربية السعودية، الرياض، 2010.
8. عبدالصمد أمين عبد الله، الإصلاحات الهيكلية ومفاعلاتها نحو المالية العامة دراسة تطبيقية للموازنة العامة للجمهورية اليمنية (1996-2005)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتصرف، جامعة تونس المنار، تونس، 2009.
9. عبد الرحمن الحارثي، الفساد الإداري وانعكاساته على التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق، طنجة، 2012-2011.
10. عبد الله حسن كرش، أنظمة الرقابة الداخلية ودورها في عملية الإصلاح المالي والإداري بالقطاع العام في اليمن، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في المحاسبة، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، الخرطوم، جمهورية السودان، 2012.

د. أكرم صالح علي العجي

11. عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بالقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2011.
12. لطيفة إسماعيل الثور، دور السياسات الاستثمارية في تحقيق التنمية البشرية في اليمن خلال الفترة (1986-2005)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، مصر، 2006.
13. محمد صالح الصباري، دور التنمية البشرية في تحقيق الأمن الاجتماعي (اليمن نموذجاً)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، المملكة المغربية، 2011-2012.
14. محمود محمد معابره، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الفقه وأصوله، الجامعة الأردنية، 2010.

II. الرسائل:

1. أشرف محمد وفخري المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربهته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، 2010.
2. السلامي صالح السلامي، الإنفاق الاجتماعي والتنمية البشرية دراسة تحليلية لآثار الإنفاق الاجتماعي في التنمية البشرية في الجمهورية اليمنية خلال الفترة 90-2001، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد، 2004.
3. زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، رسائل لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012.
4. سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2002.
5. سعيد بن سعيد القرني، استغلال النفوذ الوظيفي ظرف مشدد لعقوبة جريمة غسل الأموال في النظام السعودي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، في السياسية الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2009.
6. عبد الكريم العطلاتي: "الإدارة العمومية المغربية الواقع والتحديات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، 2007-2008.
7. عبد المجيد حمد الحراشنة، الفساد الإداري، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، رسالة لنيل شهادة

د. أكرم صالح علي العجي

- الماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، الأردن، 2003
8. فهد محمد الغنام، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2011.
9. فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد (دراسة تحليلية تأصيلية)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2008.
10. كريمة بقدي، الفساد السياسي وآثره على الاستقرار السياسي شمال في أفريقيا: حالة الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة أبو بكر بلقايد — تلمسان، الجزائر، 2012.
11. محمد عبد الله الحورث، الوعي والمشاركة السياسية لدى المواطن اليمني "دراسة ميدانية حالة أمانة العاصمة صنعاء"، رسالة منشورة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012.
12. مناور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2011.
13. ناصر محمد الطويل، العلاقة بين النظام السياسي والإخوان المسلمين في اليمن، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية، 2008.

III. بحوث ودراسات أخرى:

1. أحمد أبو دية وآخرون، الفساد السياسي في العالم العربي حالة دراسية، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، فلسطين 2014.
2. أمين علي محمد، التحليل المكاني للخدمات الصحية في الجمهورية اليمنية، "دراسة في جغرافية الخدمات"، جامعة عدن، كلية الآداب، 2006.
3. المركز اليمني لقياس الرأي، سيادة القانون، سلسلة أدلة الدولة المدنية، دليل رقم (1)، منتدى المجتمع المدني، صنعاء اليمن، بدون تاريخ.
4. المركز اليمني لقياس الرأي العام، الأحزاب السياسية اليمنية الصور والمواقف والمطالب المجتمعية، دراسة استطلاعية حول "تعزيز المشاركة السياسية في اليمن"، صنعاء، 2010.
5. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقييم الفساد في اليمن، صنعاء اليمن 2006.
6. بدوي الدوسري، الحوكمة القبلية والاستقرار في اليمن، منشورات مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، مركز الشرق الأوسط، بيروت، ابريل 2012.

د. أكرم صالح علي العجي

7. بيتر سلزبري، اقتصاد اليمن النفط والواردات والنخب، ورقة بحثية لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مؤسسة تشاتام هاوس، أكتوبر 2011.
8. حسين محمود حسين، دراسة تحليله لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة 25 يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز العقد الاجتماعي، إصدار مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، 2011.
9. راضية بوزيان، ظاهرة الفساد في المجتمع العربي، الجزائر نموذجاً، مقاربة سوسيولوجية تحليلية للفساد واستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة، المركز الجامعي بالطارف، قسم علم الاجتماع، الجزائر، 2006.
10. رصد أحوال الشفافية في وزارة الدفاع، جمعية الشفافية الكويتية، 2012.
11. رضية المتوكل، الفقر في اليمن، تقرير مقدم إلى برنامج التخفيف من الفقر الذي عقد في ماليزيا 2004، المجلس الأعلى للمرأة، اليمن، صنعاء.
12. سنان غالب المرهضي، أثر نظام الحوافز على أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة ميدانية على عينة من الموظفين في المنظمات العامة، كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، اليمن، 2009.
13. عبد العزيز الحص، القبيلة والديمقراطية حالة العراق الملكي (1921-1958)، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسيات 2011.
14. طارق الساطي، الرقابة المالية الخارجية العليا، محاضرات أقيمت على الدارسين في الدورة التدريبية التي أقامها ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة سنة 1981-1982.
15. عدنان الصنوي وعلي العسلي، معوقات الاستثمار في اليمن، دراسة ميدانية، المركز اليمني لقياس الرأي العام، 2006.
16. عامر خضير الكبيسي، إستراتيجيات مكافحة الفساد مالها وما عليها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1427هـ-2006.
17. عادل الشرجبي، أزمة التحول الديمقراطي في اليمن، ورقة عمل حول الإصلاحات السياسية والديمقراطية، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، صنعاء، بدون تاريخ.
18. عبد الحكيم الشرجبي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن (نحو بلورة لرؤية المانحين)، جامعة صنعاء، بدون تاريخ.
19. عبدالفتاح الجبالي، الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2008.
20. مادة معلوماتية عن الاستثمار في اليمن، إصدار المركز الوطني للمعلومات، اليمن، صنعاء، 2005.
21. مجموعة باحثين، الدولة والقانون، دراسة منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة، قسم الدراسات والأبحاث، الدنمارك، 2006.

د. أكرم صالح علي العجي

22. محمد الأفندي، دراسة في مناخ الاستثمار في اليمن وأثره على القطاع الخاص المحلي والأجنبي، تقييم تجربة خمسة عشر سنة من 1990"2005، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، 2006، صنعاء.
23. محمد علي جبران، دراسة تحليلية لواقع التهرب الضريبي في اليمن، 2007.
24. محمد نجيب بوطالب، الأبعاد السياسية للظاهرة القبلية في المجتمعات العربية "مقاربة سوسولوجية للثورتين التونسية والليبية" المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، معهد الدوحة 2011.
25. نوزاد عبدالرحمن الهيبي، الحكم الصالح في الوطن العربي "قراءة تحليلية"، بحث منشور، مجلس التخطيط، قطر، بدون تاريخ.

ثالثاً: المجالات والمقالات:

1. أحمد عبد الرحمن السماوي، أذون الخزانة أداة مالية ونقدية ضرورية وخطوة متقدمة نحو إنشاء سوق للأوراق المالية، مجلة دراسات اقتصادية، مجلة فصلية تصدر عن المؤتمر الشعبي العام، اليمن، العدد (10)، 2004.
2. احمد فاروق صالح، " الخدمة الاجتماعية العمالية وحق عمال الصناعة في الرعاية في إطار سياسيات الإصلاح الإجتماعي"، بحث منشور في مجلة الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، كلية الخدمة الاجتماعية، جمهورية مصر العربية، العدد (19) أكتوبر 2005.
3. أحلام خان، إعادة هندسة العمليات كمدخل لتميز إدارة الموارد البشرية، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، مجلة علمية محكمة صادرة عن، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، العدد (12) ديسمبر 2012.
4. إحصائية مالية الحكومة، نشره فصلية تصدرها وزارة المالية، قطاع التخطيط والإحصاء والمتابعة، الإدارة العامة للإحصاء والدراسات الاقتصادية، اليمن، صنعاء، العدد (50) الربع الرابع للعام 2012.
5. إحصائية مالية الحكومة، نشره فصلية تصدرها وزارة المالية، قطاع التخطيط والإحصاء والمتابعة، الإدارة العامة للإحصاء والدراسات الاقتصادية، اليمن، صنعاء، العدد (46) للعام 2011.
6. إحصائية مالية الحكومة، نشره فصلية تصدرها وزارة المالية، قطاع التخطيط والإحصاء والمتابعة، الإدارة العامة للإحصاء والدراسات الاقتصادية، اليمن، صنعاء العدد (39)، الربع الأول 2010.
7. النشرة الفصلية للمستجدات الاقتصادية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، صنعاء، العدين (14-15)، مارس ويونيو 2007.
8. أميره محمد عمارة، دور التعليم في مكافحة الفساد، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العددان (57-58)، 2012.

د. أكرم صالح علي العجي

9. انطوان مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد(310) ديسمبر 2004.
10. انطوان نصري مسرة، الاعتراف بالولاءات التحتية وشرعنتها عامل توحد أم عامل انقسام، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (90) أغسطس 1986.
11. بان غانم الصائغ، فساد النخب العربية النخبة السياسية، مجلة الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، العدد(22)2011.
12. بشرى محمد وحاكم محسن، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية في العراق، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد(409) 3مارس 2013.
13. بوبكر بهلول، التخليق الإداري بين الواقع والقانون، سلسلة الإدارة القضائية، العدد (2)، دار السلام، الرباط، 2005.
14. ثمار كامل، إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (251)، يناير 2000.
15. جمال الحمادي، الوساطة والمحسوبية تلعب الدور الأكبر في توزيع الوظائف في اليمن، جريدة القدس العربي، العدد (4636)، 2004 .
16. حسن نافعة، " دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد " ، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (310)، ديسمبر، 2004.
17. حسين مانع، عشرون عاماً من انجازات وزارة المالية، المالية مجله فصلية تصدر عن وزارة المالية، اليمن، العدد (138) يونيو 2010.
18. حسن سلوم ومحمد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية التجارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد(64) لسنة 2007.
19. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة، مجلة الحقوق، مجلة علمية فصلية، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد(4) العدد(18) 2012.
20. خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة جامعة دمشق، المجلد (16) العدد الثاني، 2000.
21. رئيس مصلحة الجمارك، الإعفاءات الجمركية بؤرة فساد صحيفة (14) أكتوبر، اليمن، صنعاء، العدد (14018)، 9 فبراير 2008.
22. رفيقة سليم حمود، التعليم العالي وعالم العمل في ظل التطورات العالمية المعاصرة، مجلة الثوابت، مجلة فصلية تعني بقضايا الفكر والثقافة والتنمية والسياسية، المؤتمر الشعبي العام، اليمن، العدد (55) 2009.
23. زهور بوزرة، ثقافة العمل داخل الإدارة المغربية، الإدارة المحلية لمدينة أزرو نموذجاً، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد الرابع، 2009.

د. أكرم صالح علي العجي

24. سالم لبيض، من أجل مقارنة سوسيولوجية لظاهرة القبيلة في المغرب العربي، مجلة شؤون اجتماعية، الامارات العربية المتحدة، العدد(70)2001.
25. صفاء عبدالله معطي، ظاهرة الفقر في الجمهورية اليمنية دراسة إحصائية قياسية، مجلة دراسات اقتصادية، مجلية فصلية تصدر عن المؤتمر الشعبي العام، اليمن، صنعاء العدد(11) 2004.
26. عادل مستاري، " بحث حول الرشوة " مجلة الاجتهاد القضائي، مجله تعني بالدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، العدد (5)، سبتمبر 2009.
27. عبدالله شنقار، الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيو قانونية و تحليله، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، العدد(19)2000.
28. عبدالحق أحمد حميش، مكافحة الفساد من منظور إسلامي، مجلة النزاهة، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن العددان (10-11) يوليو-سبتمبر 2011.
29. عبدالله البريدي، الدولة المعدلة ثورياً بوصفها مخرج لمأزق الربيع العربي: مع إشارة خاصة إلى الوضع الخليجي، المستقبل العربي، مجلة فكرية شهرية محكمة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد(3)2013.
30. عبد العزيز بن عبد الله آل الشيخ المفتي العام للمملكة، حرمة الإفساد، مقال في مجلة البحوث الإسلامية، المملكة العربية السعودية، الرئاسة العامة للبحوث العلمية والافتاء، العدد (75) ربيع الأول 1426هـ.
31. علي القلاي، إشكالية إفساد العمليات الانتخابية بالمغرب، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، مجلة فصلية، المملكة المغربية، العدد (4) 2002.
32. عمر الأرحبي، المدير التنفيذي لشركة النفط اليمنية "تصريح حول تهريب المشتقات النفطية"، صحيفة الشارع، صنعاء، العدد(31)، 10 يناير 2008.
33. فاطمة إبراهيم خلف، السياسة المالية والفساد الإداري والمالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة من 1980- 2008، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، الرمادي، العدد(7)، 2011.
34. فقيه أسامة جعفر " وتمضي مسيرة الإصلاح بعزيمة لا تلين" مجلة المراقبة، ديوان المراقبة العامة، المملكة العربية السعودية، الرياض العدد (20) 1427 هـ.
35. فوزي عبد الله العكش، الإصلاح الإداري في الأردن "دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، العدد(2)، المجلد (19)، 2003.
36. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية)، فلسطين، نابلس، المجلد (25)، الإصدار(9) نوفمبر 2011.

د. أكرم صالح علي العجي

37. كلمة السيد عبد الرحمن اليوسفي في أعمال المناظرة الأولى، حول الإصلاح الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق العدد 68، الطبعة الأولى عام 2002.
38. مجلة الرقابة، مجلة فصلية تصدر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الإعداد "29، 30" للعام 2012.
39. مجلة الرقابة، مجلة فصلية تصدر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، الأعداد (23، 24، 25، 26، 27، 28) للعام 2011.
40. مجلة الرقابة، مجلة فصلية تصدر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، الأعداد "19، 20، 21، 22" للعام 2010.
41. مجلة الرقابة، مجلة فصلية تصدر عن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، الأعداد "15، 16، 17، 18" للعام 2009.
42. مجلة النزاهة، مجلة فصلية متخصصة تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن، صنعاء، العدد (14) 2012.
43. مجلة النزاهة، مجلة فصلية متخصصة تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن، صنعاء، العدد (8) 2010.
44. محمد احمد الحميدي، الاختطافات في اليمن الواقع والأسباب، صحيفة 26 سبتمبر، اليمن، صنعاء، العدد "1239"، 19 يناير 2006.
45. محمد الميتمي، الفقر وسوق العمل في اليمن، مجلة دراسات اقتصادية، المؤتمر الشعبي العام، اليمن، العدد (2) 2002.
46. محمد حركات، الفساد الإداري، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد (11) يونيو 2000.
47. محمد علي صالح جبران، مشكلة الدين العام في الجمهورية اليمنية، مجلة شؤون العصر، منشورات المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، صنعاء، العدد (47-48) اكتوبر مارس 2013.
48. مكافحة الفساد، مجلة شهرية تصدر عن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، اليمن، العدد (22) ديسمبر 2012.
49. مكافحة الفساد، مجلة شهرية تصدر الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن، صنعاء، العدد (13) أكتوبر 2011.
50. مكافحة الفساد، مجلة شهرية، تصدر الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، اليمن، صنعاء، العدد (5) ديسمبر 2010.
51. مفيد ذنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، صادرة عن جامعة الموصل، العراق، العدد (101) مجلد (32) لسنة 2010.

د. أكرم صالح علي العجي

52. مناع خليل القطان، أثر الإيمان والعبادات في مكافحة الجريمة، مجلة الدارة، دار الملك عبد العزيز آل سعود، الرياض، العدد الرابع، السنة الخامسة، رجب، 1400هـ/1980.

53. منفذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمتها (حالة دراسية من دولة عربية) دراسات استراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد (60)، الطبعة الأولى 2001.

54. مي فريد، تكلفة الفساد في روسيا، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، العدد (143)، 2001.

55. هشام يحيى، أشكال الفساد الأكثر انتشاراً في العالم العربي، مجلة الشفافية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، العدد (5) مارس 2010.

رابعاً: الندوات والمؤتمرات:

1- ابحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003.

2- ابحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الجزء الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2003.

3- احمد صقر عاشور، مؤشرات الفساد في الأقطار العربية إشكالية القياس المنهجية، بحوث ومناقشات الحلقة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، الطبعة الأولى، 2010.

4- احمد صقر عاشور، مكافحة الفساد في الدول العربية وإشكالية قياس الفساد، بحث ضمن المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى 2006.

5- احمد عبد الرحمن شرف الدين، أهمية قانون الخدمة المدنية في مواجهة الفساد الإداري، ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، الواقع والآفاق، صنعاء 29-31 يونيو 1996.

6- أحمد الصفتي، مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن، ورقة عمل قدمت لمؤتمر "فرص الاستثمار في اليمن" الذي عقد بصنعاء يومي 22 و 23 أبريل 2007، اصدار صندوق النقد العربي، ابوظبي 2007.

7- الرشوة وخطورتها على المجتمع، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، والتي عقدت بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، للفترة من 15-17 أغسطس 1983، الرياض، المملكة العربية السعودية.

8- الفرصة الغائبة "حماية الشهود والمبلغين آلية مهمة لمكافحة الفساد وإهدار المال العام"، أعمال ندوة حماية الشهود والمبلغين في قضايا إهدار المال العام، المنعقدة في القاهرة، 8 يونيو 2010.

د. أكرم صالح علي العجي

- 9- المؤتمر الاقتصادي اليمني، اليمن الاقتصاد والمستقبل، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010.
- 10- الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، الطبعة الثانية 2006.
- 11- الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة المعارف الفني للتنمية ومركز التنمية والشئون الإنسانية بالأمم المتحدة بمدينة لاهاي — هولندا في 11-5-1989، ترجمة: نادر أحمد شيخة، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، مارس 1993.
- 12- الهام المتوكل، في الرقابة المالية في الاقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، أكتوبر 2009.
- 13- انفلونزا الفساد، ندوة حوارية، قضايا راهنة، العدد(49) اكتوبر 2009، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية.
- 14- سليمان شيبوط ومحمد سبخاوي، مكافحة الفساد الاقتصادي من منظور إسلامي، الملتقى الأول لمعهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير الاقتصادي الإسلامي الواقع ورهانات المستقبل، الجزائر، 23-24 فبراير 2011.
- 15- شهاب عبد الكريم المقدم، تحديث الأنظمة واللوائح والإجراءات الإدارية بما يتفق مع المتطلبات المستجدة لتحسين الأداء الحكومي في الجمهورية اليمنية، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، المنعقد في الرياض، تحت عنوان نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، بتاريخ 1-4 نوفمبر 2009.
- 16- عبد المجيد المخلافي، التلخف الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة بحثية قدمت في الندوة المنعقدة في صنعاء، تحت عنوان الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية الواقع والآفاق، بتاريخ 29-31 يوليو 1996.
- 17- كلمة الافتتاح التي ألقاها فارس السقاف، في ندوة الاختطافات في اليمن. المشكلة الآثار الحلول، مركز دراسات المستقبل، صنعاء، 2002.
- 18- محمد أحمد المخلافي، التحالفات السياسية المدنية فرض التغيير (حالة اليمن)، ورقة بحثية تم عرضها خلال اجتماع المجتمع المدني الموازي " لمنتدى المستقبل " خلال يومي 27-28 يوليو 2010، تحت عنوان الإصلاح السياسي في العالم العربي، سلسلة قضايا الإصلاح، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى 2011.
- 19- ورقة عمل مقدمة من الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في الجمهورية اليمنية، إلى مؤتمر " دور سلطات العدالة الوطنية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " الذي نظمته الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بالشراكة مع هيئة

د. أكرم صالح علي العجي

مكافحة الفساد الأردنية، المنعقد في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، خلال الفترة 25-26 يونيو 2012.

خامساً: الوثائق والتقارير:

- 1- أساسيات العمل التنموي في اليمن للجمعيات والمؤسسات الأهلية، سلسلة أدلة الحقيبة التدريبية، رئاسة مجلس الوزراء، الصندوق الاجتماعي للتنمية، الإصدار الأول 5 فبراير 2011.
- 2- استراتيجية تحديث وتطوير السلطة القضائية للفترة 2006-2015، وزارة العدل، صنعاء، اليمن.
- 3- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، اليمن، 2010 .
- 4- البرنامج المرهلي للاستقرار والتنمية 2012-2014، مجلس الوزراء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، اليمن، يوليو 2012.
- 5- البرنامج العام للحكومة للعام 2003، مجلس الوزراء، صنعاء، اليمن.
- 6- البرنامج العام للحكومة للعام 1994، مجلس الوزراء اليمني، مقدم لمجلس النواب بتاريخ 31/أكتوبر/1994.
- 7- البيان المالي لمشاريع الموازنات العامة للسنة المالية 2013، وزارة المالية، صنعاء، اليمن.
- 8- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، للقضاء على الفقر الإنساني 1998، تقييم أوضاع التنمية الإنسانية في اليمن.
- 9- التقرير السنوي 2009، 2008، 2007، 2006، 2005، 2004، 2003، 2002، 2001، 2000، تقارير سنوية تصدر عن المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، اليمن.
- 10- التقرير السنوي بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2012، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، 2013.
- 11- التقرير السنوي بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2011، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، 2012.
- 12- التقرير السنوي بنتائج مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2010، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، اليمن، صنعاء، 2011.
- 13- التقرير السنوي الجمركي، مصلحة الجمارك، وزارة المالية، صنعاء، 2012.
- 14- التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن للعام 2010، إصدار المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، 2011.
- 15- التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن للعام 2006، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، أبريل 2007.
- 16- التقرير السنوي للتنمية في العالم 2000-2001، البنك الدولي، واشنطن.

د. أكرم صالح علي العجي

- 17- التقرير الإحصائي لدور الانعقاد السنوي التاسع من الفصل التشريعي الرابع للفترة 25/يناير/2012 حتى 19/يناير/2013، الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء، مجلس النواب، صنعاء، 2013.
- 18- التقرير الاقتصادي اليمني للعام 2006، مجلس الوزراء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء.
- 19- التقرير التحليلي عن الدين العام والمساعدات الخارجية حتى 31-12-2011، البنك المركزي اليمني، قطاع العمليات المصرفية الخارجية والبحوث، الإدارة العامة للقروض والمساعدات الخارجية، وحدة إدارة الدين والتحليل المالي.
- 20- التقرير العام لمسح ميزانية الأسرة " تقييم الفقر في اليمن " 2005-2006، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي، 2007.
- 21- التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام 2012 (الشباب والمهارات تسخير التعليم لمقتضيات العمل)، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، الطبعة الأولى 2012.
- 22- التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام 2006 (القراءة من أجل الحياة)، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) 2006.
- 23- التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام 2005 (التعليم للجميع ضرورة ضمان الجودة)، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو).
- 24- الخطة الخمسية الأولى، الجزء الأول التطورات الاقتصادية خلال الفترة 2000-2005، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، اليمن.
- 25- الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2006-2010، الجزء الثاني، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. صنعاء، اليمن.
- 26- تقرير اللجنة الخاصة المكلفة بتقييم أداء الحكومة في الجوانب الاقتصادية والمالية والأمنية، مجلس النواب اليمني، يونيو 2013.
- 27- تقرير لجنة التنمية والنفط للعام 2004، بشأن بيع القطاع قيام وزارة النفط ببيع القطاع النفطي رقم (53)، مجلس النواب، صنعاء.
- 28- تقرير أداء مجلس النواب اليمني للفترة من سبتمبر 2010 — مايو 2011، البرلمان اليمني من اداة رئاسية عليلة إلى ميت في سرير الثورة. المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء.
- 29- تقرير أداء مجلس النواب اليمني مايو 2010 — أغسطس 2010، المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء.
- 30- تقرير أداء مجلس النواب اليمني للفترة من ديسمبر 2009-ابريل 2010، المركز اليمني لقياس الرأي العام، اليمن، صنعاء.

د. أكرم صالح علي العجي

- 31- تقرير التنمية البشرية للعام 2013، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ترجمة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "الإسكوا"، طبع في كندا، مجموعة، Lowe-Martin، 2013.
- 32- تقرير التنمية البشرية للعام 2009، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، نيويورك، الطبعة العربية.
- 33- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، خلق الفرص للأجيال القادمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك 2002.
- 34- تقرير الصحة العالمي للعام 2010، "تمويل النظم الصحية السبيل إلى التغطية الشاملة"، منظمة الصحة العالمية 2010، طبع في مصر بواسطة شركة YAT Advertising.
- 35- تقرير اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، سبتمبر 2012، إعداد المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مؤسسة كوفي أنان، طباعة ترودلز، السويد 2012.
- 36- تقرير عن قطاع الصحة في اليمن، المركز الوطني للمعلومات، صنعاء أغسطس 2005.
- 37- تقرير عن واقع الفقر في اليمن، المركز الوطني للمعلومات، بدون تاريخ، صنعاء.
- 38- تقرير عن إجمالي المسجلين للتوظيف خلال عام 2010، مركز المعلومات في وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، صنعاء.
- 39- سالم بن ناصر الإسماعيلي وآخرون، الحرية الاقتصادية في العالم العربي، التقارير السنوية للأعوام 2013، 2012، 2011، 2010، معهد فريزر ومؤسسة البحوث الدولية ومؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية.
- 40- كتاب الإحصاء السنوي للعام 2009، الإصدار (39)، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، يونيو 2010.
- 41- كتاب الإحصاء السنوي للعام 2012، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، 2013.
- 42- محمود علاونه، بنية النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية حالة "التهرب الضريبي"، سلسلة تقارير (34) الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة أمان، مركز المناصرة والإرشاد القانوني، فلسطين، 2011.
- 43- مؤشر الحكومة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع 2013، تقرير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فرع منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، 2013.
- 44- مؤشرات التعليم في الجمهورية اليمنية، مراحل أنواعه المختلفة للعام 2011-2012، المجلس الأعلى للتخطيط، الأمانة العامة، رئاسة مجلس الوزراء، صنعاء، أغسطس 2013.

د. أكرم صالح علي العجي

45- وثيقة الحوار الوطني الشامل، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، 2013-2014، صنعاء، اليمن.

سادساً: النصوص القانونية والتطبيقية:

- 1- دستور الجمهورية اليمنية المقر بتاريخ 20 فبراير 2001.
- 2- القانون رقم (13) لسنة 2012 المتعلق بحق الحصول على المعلومات.
- 3- القانون رقم (1) لسنة 2010 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- 4- القانون رقم (31) لسنة 2009 المتعلق بالتدوير الوظيفي.
- 5- القانون رقم (23) لسنة 2007 المتعلق بالمناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية.
- 6- القانون رقم (39) لسنة 2006 المتعلق بمكافحة الفساد.
- 7- القانون رقم (30) لسنة 2006 المتعلق بإقرار الذمة المالية.
- 8- القانون رقم (2) لسنة 2003 بشأن الاستثمار.
- 9- القانون رقم (13) لسنة 2001 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.
- 10- القانون رقم (1) لسنة 2001 المتعلق بالجمعيات والمؤسسات الأهلية.
- 11- القانون رقم (40) لسنة 2002 بشأن المرافعات والتنفيذ المدني.
- 12- القانون رقم (10) لسنة 1996 بشأن إنشاء صندوق ورعاية النشء والشباب والرياضة.
- 13- القانون رقم (22) لسنة 1995 المتعلق بصندوق وصيانة الطرق والمعدل بالقانون رقم (27) لسنة 2000.
- 14- القانون رقم (13) لسنة 1994 المتعلق بالإجراءات الجزائية.
- 15- القانون رقم (12) لسنة 1994 المتعلق بالجرائم والعقوبات وتعديلاته.
- 16- القانون رقم (39) لسنة 1992 بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.
- 17- القانون رقم (45) لسنة 1992 المتعلق بالتربية والتعليم.
- 18- القانون رقم (1) لسنة 1991 بشأن السلطة القضائية، وتعديلاته رقم (18) لسنة 2012، ورقم (27) لسنة 2013.
- 19- القانون رقم (19) لسنة 1991 المتعلق بالخدمة المدنية.
- 20- القانون رقم (66) لسنة 1991 بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية.
- 21- القرار الوزاري رقم (158) لسنة 1992 بشأن نيابة الأموال العامة.
- 22- اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية (54) لسنة 2009.
- 23- اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني رقم (18) لسنة 2003.
- 24- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اليمني رقم (39) لسنة 2002.
- 25- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتأمينات رقم (19) لسنة 1991.
- 26- اللائحة التنفيذية للقانون المالي رقم (8) لسنة 1990.

نصوص قانونية أخرى:

- 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

د. أكرم صالح علي العجي

2- ظهير شريف رقم 58-008-بتاريخ 27 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية بالمملكة المغربية.

3- إعلان الحق في التنمية الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 4 ديسمبر 1986، حقوق الإنسان: مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الأمم المتحدة، نيويورك، 1993.

4- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 10/ديسمبر 1948.

سابعاً: المراجع الأجنبية:

1. Ades,A and R.Ditella:(the causes and consequences of Corruption,A Reyiez of Recent Enpiricol Contribution IDS Bulletin,1996,Vol,27,n2.
2. Albanese,j.Organized Crime in America Cincinnati :Anderso1981.
3. Binder Leyonard, Political development in changing society, Berkley. California, California, press 1962.
4. Daniel Corstange,tribes and the Ruleof Law.in Yemen College Park md.Department of Government and Politicsm,2008.
5. Despland,Michel.-Corruption- Isam and the Moderen"Islam and Modern Age Society,Jamia Nagar";New Delhi(1972)Vol.3.
6. Jean-pierrCote et Jean- pierre Mounier,Pour une Sociologie Politique(Paris Seuil,1974),tome.
7. Jean Erik lane and Svante Arson, politics and society in western Europe, London:Sage publications ,fourth editon,1999.
8. julius gould and William Lkolb,eds ADictionary of social sciences(NEW.YORK) free press of clencoe (1964).
9. Max Waber Bureaucaracy,Wright Millht,Formweber, Oxfrd University Press,New York,1958.
10. Morijana Badunmm,quality of governance and economic growth in Croatia economic faculty, Zagreb,2005.
11. Montesquieu, The Spirit of the Laws, New York, Cambridge University Press, at 42 , 1989.
12. Ros-Ackerman',Rcdesigning the state to fight Comuption',Vicw Point(World Bank),No.75,May 1996.
13. Sellin Thoersten.-The Lombroso Myth in Criminology-American Journal,"293"1985.

د. أكرم صالح علي العجبي

14. Vito Tanzi and Hamid Davood: Corruption,public investment,and Growth,international Monetary Fund,Fiscal Affairs Department,Working,paper97-193,October 1997.
15. Vito Tanzi"Corruption around the World: Causes,Consequences,Scope,and Cures",IMF Staff Papers(Interntinonl Monetary),Vol,no.4(December1998)
16. Naci Mocan, "What Determines corruption?: International Evidence From Micro Data," working paper(National Bureau of Economic Research), no 10460(2004), p.3, and Danil Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study, "Journal of Public Economics, vol.76.no3(June2000).
18. World Bank, Middle East and North Africa" Governance and Investment Climate in Yemen",by Arup Banerji an Caralee Mclish, Working Paper Series 28,September,2002.

ثامناً: المواقع الالكترونية:

| | |
|---|---|
| WWW.worldbank.org | البنك الدولي |
| .WWW.transparncy.org | منظمة الشفافية الدولية |
| www.hdr.undp.org | البرنامج الانمائي للأمم المتحدة |
| http://www.chathamhouse.org/about/structure/mena-programme/arabic | مؤسسة تشاتام هاوس |
| http://ffp.statesindex.org/rankings-sortable | صندوق السلام الامريكي |
| http://agoye.com/page.php?actn=ManagePage&id=39 | نيابة الأموال العامة - اليمن |
| http://www.mof.gov.ye/budget.html | وزارة المالية |
| http://www.youtube.com/watch?v=SlqGZe2KWbA | لقاء تلفزيوني مع صالح علي باصره رئيس لجنة دراسات ملف نهب الجنوب |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | |
|---|---|
| http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=284594 | الحوار المتمدن |
| http://womenpress.org/news_details.php?sid=3413 | منظمة صحفيات يمنيات بلا قيود |
| http://www.yemen-nic.info/contents/studies/detail.php?ID=27257 | المركز الوطني للمعلومات — اليمن |
| http://www.nscoyemen.com/index3.php?id=13&id2=150 | منظمة نسكو يمن (دراسة عن أثر اخلاقيات الوظيفة العامة في الحد من الفساد الإداري) |
| http://www.rafed.net/books/aam/edalah-ejtemaeyye/06.htm | مدرسة الصراع الطبقي |
| http://www.aljazeeraonline.net/index.php?t=11&id=30 | أحمد أمين الشجاع, (اليمن وحرب صعدة الثالثة) |
| http://aljazeera.net/news/pages/56c18004-6526-4876-840f-07cbabdbc999 | ابراهيم القديمي، الجزيرة نت — حرب صعدة تستعص عن الحل. |
| http://econ.to-relax.net/t684-topic | حسين البخيتاوي، الاصلاح الاقتصادي المفاهيم السياسية الأهداف. |
| http://www.akhbaralyom.net/news_details.php?sid | جريدة اخبار اليوم (الإعفاءات الجمركية) |
| http://www.yementoday.net/2009-04-15-12-24-00/7868-2013-01-05-20-24-55.html | صحيفة يمن تودي |
| http://t.com/search?q=cache:CzsKL6NVXpwJ:www.hshd.net/news20114.html+&cd=1&hl=ar&ct=clnk | حشد نت |

الفساد بين الانتشار وسبل المواجهة " حالة الجهاز الحكومي اليمني "

د. أكرم صالح علي العجي

| | |
|---|---|
| http://marebpress.net/articles.php?lang=arabic&id=16868 | عمر الحياني، القات في اليمن ينذر بكارثة بيئية وصحية، مأرب برس. |
| http://www.alhadath-yemen.com/news11340.htm | صحيفة الحدث الأسبوعية. |
| http://www.nabanews.net/2009/17946.html | جنان على حسين، 400 مليار سنويا 20 مليون ساعة عمل يوميا يستنزفها القات، نبأ نيوز |
| http://altagheer.com/news20036.htm | التغيير نت |
| WWW.albidaparss.net-news.php?action=lis&cat_id_1 | مخاطبة لأحد الشخصيات الاجتماعية بسداد ما عليه من مستحقات لمؤسسة الكهرباء |

منشورات
المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية
برلين - ألمانيا

كل الحقوق محفوظة للناسر
المركز الديمقراطي العربي - برلين - ألمانيا

© Democratic Arabic Center

Berlin 10315 Gensingerstr. 112

Tel : 0049-code Germany

54884375-030

91499898-030

86450098-030

book@democratica.de