

الفساد المالي والإداري الحالة اليمنية أنموذجاً

سعيد عبد المومن أنعم*

توطئه:

يعتبر الفساد ظاهرة كونية حيث يسعى البعض من خلال سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة، وتزداد حدة هذه الظاهرة أو تقل في أي مجتمع بقدر الالتزام بالقوانين المرتبطة بهذا الشأن وتنفيذها على الجميع، بالإضافة إلى الظروف والمعطيات التي يمر بها أي مجتمع .

وتعتبر ظاهرة الفساد في اليمن والتي أنتشرت في الجهاز الإداري للدولة والقطاعات التابعة لها من أخطر الظواهر، فبجانب سعي البعض للحصول على مكاسب خاصة من سوء استغلال السلطة العامة، فإن البعض الآخر يسعى للإثراء غير المشروع وبأقصر الطرق، كما تنتشر ظواهر أخرى كالتسيب والإهمال وأهدار الوقت ٠٠٠ الخ، مما يجعل من هذه الظاهرة مرضاً خطيراً يصعب وضع الحلول لها إذا لم يتم ذلك بسرعة ووفق خطة منظمة.

وسوف نتطرق في هذه الدراسة إلى مفهوم الفساد الإداري وأثاره، وأمراض الجهاز الإداري في اليمن.

* رئيس النقابة العامة للنفط والتعدين والكيمويات _ صنعاء

المبحث الأول: -مفهوم الفساد الإداري وأثاره

مفهوم الفساد وأشكاله

يعرف الفساد لغة بأنه نقيض الصلاح، وهو مأخوذ من الفعل فسد ويفسد فسادا وفسودا فهو فاسيد وفسيد ولايقال أنفسد، أفسدته أنا والله تعالى يقول في محكم كتابه "ويسعون في الأرض فسادا" نصب فسادا لأنه مفعول له، أراد يسعون في الأرض للفساد، وستفسد السلطان قائدة إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح (١)

وارتباط الإداري بلفظ الفساد يعنى ارتباط عدم الصلاح أو الفساد بالجهاز أو المنظمة الادارية أو الوحدة.

وقد تعددت المناهج الفكرية التي عملت على فهم وتحليل الفساد، فمن النظام القديم الذي يؤكد على النظام القيمي الذي يشير إلى أن الفساد الإداري يتمثل في فقدان السلطة القيمية مما يعنى اضعاف فاعلية عمل الأجهزة الحكومية، إلى مهنية الموظفين الذي يشير إلى أن الفساد الادارى يتمثل في الانحراف عن قواعد العمل المتلزمة في أي جهاز إداري، إلى منهاج ما بعد الموظفين الذي أشار إلى أن الفساد الادارى يمكن أن يأخذ طابعا نظاميا وليس مجرد ظواهر فردية، وبالنسبة للنظم القانونية فهو التأثير غير المشروع في القرارات العامة.

ويعرف بأنه النشاطات التي تؤدي إلى حرف الجهاز الادارى الحكومي عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة بدلا عن الاستجابة لطلبات الجمهور العامة سواء كان ذلك بصفة متجددة ومستمرة أو بأسلوب فردى أو جماعي (٢)

وجاء في تقرير بنك التنمية الصادر عن البنك الدولي عام ١٩٩٧م ص ١٠٢ بأن الفساد هو سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة (٣)

وزيادة الدخل يمثل أهم المكاسب للعامل أو الموظف، فإذا حاول الحصول على أكثر مما هو محدد له دخل في دائرة نطاق ممارسة أعمال الفساد، أو نوع من أنواع

الفساد، وعرف الفساد بأنه الممارسات غير المشروعة التي تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة شخصية أو حزبية، أو فئوية على حساب المصالح العامة في المجتمع، سواء تمت بصورة عشوائية، أو منظمة، سرية، أم علنية، فردية أم جماعية. (٤)

ولا يقتصر انتشار الفساد على مجتمعات أو وحدات أو منظمات معينة، في فترات زمنية معينة، فالفساد ظاهرة إنسانية وزمنية مع اختلاف سعة انتشاره واستفحاله من مجتمع إلى آخر، ومن زمن إلى آخر سببه الرئيسي الظروف والمعطيات التي يمر بها المجتمع، ففي المجتمع اليوناني القديم، الذي كان يعاقب على الرشوة بالإعدام، طبقا لبعض التشريعات والتي أنتقدها سقراط بقوله إن المرتشي كان يجزى على ارتشائه بالترقي في المناصب العسكرية والسياسية (٥)

وقد تغاضت في إنجلترا الملكة اليزبيث "١٥٥٨-١٦٠٣" عن تفشى ابتزاز الأموال في الوظائف الرسمية كعذر لها عن عدم زيادة الرواتب، ومن صور الفساد أن أمين صندوق الحرب كان يحصل على ١٦٠٠٠ جنيه سنويا علاوة على راتبه حيث يحتفظ بأسماء الجنود الموتى في قوائم الجيش ويضع مخصصاتهم في جيبه ويبيع الملابس المخصصة لهم (٦)

وعم الفساد في الدوائر الحكومية في إيطاليا في عصر النهضة وكانت سمعة المحاكم سيئة لكثرة ما فيها من صور للفساد الإداري والرشوة. وكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل أنسان في رأيه قابلا للرشوة مما يدل على انتشار الفساد في عهده.

ولأن الشركات الأوروبية يسمح لها القانون بدفع الرشاوى للحصول على الصفقات الأجنبية وخصمها من الضرائب المستحقة عليها فقد أدى ذلك إلى تضرر الشركات الأمريكية، فالقانون الأمريكي يعتبر دفع الرشاوى جريمة يعاقب عليها القانون (٧)

أنواع الفساد الإداري:

الفساد الإداري أنواع ودرجات وصور متعددة فمنه المقبول من جمهور المتعاملين والموظفين كعدم استعادة فارق المبلغ بين المدفوع والمستحق عند سداد

رسم معين، نظرا لضايقته، والنوع الآخر الذي قد يحضى برضى أحد الأطراف ولا يحضى برضى الطرف الآخر كأخبار الجمهور على دفع رشوة لإنجاز معاملة معينة .
والفساد الناتج عن ممارسة العمل وفق طرق مثل سوء استخدام الروتين كالمماثلة أو اختراع الأعذار والمبررات أو المخالفة للقوانين والتشريعات والأنظمة أو بممارسة الصلاحيات الممنوحة للوظيفة في غير الأعمال العامة، أو وفقا للهدف من الفساد كأستخدام الأموال العامة "السيارات- الهاتف- جهود المرؤوسين" لتحقيق أغراض شخصية أو لإفادة أشخاص ذو علاقة كما لاهل والاقارب والاصدقاء أو للحصول على دخل اضافي بالاحتيال أو التزوير أو السرقة العامة .

وينتشر الفساد من القيادات الفاسدة إلى التابعين وتترايد حدته بتزايد استثناء بعض ممن يقومون به أو ممارسيه من طائفة المسئولية القانونية، والتنامي الذاتي للفساد النظامي وانتشاره من منظومة إدارية إلى أخرى .

وللفساد الإداري أسباب حضرية وسياسية أو لأسباب هيكلية وقيمة واقتصادية أو لأسباب بيولوجية وفيزيولوجية واجتماعية وأسباب مركبه (٨)

وعن علاقة الأجور والمرتبات فقد أوضحت الاستنتاجات التي تم التوصل إليها من خلال البحث الذي تم إجراءه عن علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمتها أن الذكور من الموظفين أكثر ارتكابا لجرائم الفساد الإداري من الاناث وأهم الأسباب التي يعزى إليها ذلك الدور الاجتماعي للذكور في مجتمعاتنا الذي يفترض فيهم تحمل القسم الأكبر أن لم يكن الكلى لتكاليف معيشة الأسرة، وان المرأة لاتهتم كثيرا لقلة الأجور مقارنة بالرجل كما أن المهنيين من الموظفين أقل ارتكابا لجرائم الفساد من غير المهنيين ويرجع ذلك إلى الالتزام بالمعايير المهنية بالإضافة إلى العامل الاقتصادي الذي يفترض مستوى دخل للمهنيين أعلى منه لغير المهنيين (٩)

أثار الفساد:

يشير البعض إلى أن للفساد الإداري دورا ايجابيا في تخفيف التعارض والتناقض بين القيم الاجتماعية وقواعد العمل الرسمي في الجهاز الإداري، ويعمل على زيادة المشاركات، ويساعد على التطبيق التدريجي للتحويلات في نظم العمل (١٠) ولكن للفساد أثار سلبية ضاره هي:

١- الاضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها فانتشار الفساد يؤدي إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية مما يؤدي إلى الأضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور المتعاملين، كما أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يفضي إلى فشل النظام الإداري (١١)، وبشأن تطبيق ضريبة المبيعات أكد نائب رئيس جمعية الصناعيين اليمنيين محمد عبده سعيد أن المشكلة الكبرى في بلادنا هو ضعف القدرات الجبائية المنظمة والحديثة لدى الأجهزة الضريبية الأمر الذي يخشى أن يفتح تطبيق هذه الضريبة مجالا واسعا وأبوابا جديدة أخرى للممارسات الفاسدة والابتزاز والتلاعب باعتبار أن القدرات الحالية البشرية والتنظيمية والفنية محددة وضرب مثلا بقيام الحكومة بإلغاء ضريبة الدمغة ليس بسبب استغناء الحكومة عن هذا الإيراد الضريبي وإنما بسبب الإشكاليات والملاسات التي كانت تظهر عند التطبيق".

٢- إعاقة عمليات التنمية، إضعاف النمو الاقتصادي:

جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي عام ١٩٩٧م ص ١٠٢ بأنه في استبيان حديث لقرابة ١٥٠ مسؤولا رئيسيا من ستون دولة نامية حول معوقات التنمية كانت الإجابة أن الفساد الإداري والمالي هو أكبر معوق للتنمية فالفساد سلوك ضار ومؤد إلى الاضطراب والاختلال .

كما تشير الكثير من الدراسات النظرية والتطبيقية إلى أن للفساد الإداري والمالي أثارا سلبية في النمو الاقتصادي، ومن ذلك خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي وبالتالي تخفيض معدل النمو الاقتصادي، فيما يرافق الفساد الإداري من دفع للرشاوى المادية والعينية يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم إلى تقليل استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها الفساد، وتشير بعض الدراسات التطبيقية التي حاولت دراسة حجم أثر الفساد الإداري في كل من معدل الاستثمار ودخل الفرد إلى أن انخفاض مؤشر الفساد الإداري من ٤- ٦ " حيث أن صفر هو أعلى معدل للفساد وخمسة عشر أقل معدل للفساد " يؤدي إلى زيادة قدرها ٤% في معدلات الاستثمار و ٥,٠% في النمو السنوي لدخل الفرد(١٢)

٣- إضعاف الاستقرار السياسي فانتشار الفساد داخل المجتمع يؤدي إلى الأضرار بالاستقرار السياسي، فمن الأسباب التي أدت إلى انهيار النظام في الشطر الشمالي عام ١٩٧٣م ونجاح الحركة التصحيحية تدهور الأوضاع الاقتصادية وتدنى مستوى الدخل والصراع داخل النخبة الحاكمة وفساد الإدارة وتسلسلها وتردى الأوضاع على كل الأوجه، وهي الأوضاع التي جعلت المواطن العادي غير مكترث بما يحدث ويركز على همومه ومشاكله اليومية، كما فشلت المؤسسات إلى أقامها النظام في أحدث أي رد فعل وتحريك الجماهير (١٣).

وفي البرنامج العام للحكومة ٢٠٠٣م المقدم إلى مجلس النواب بعد انتخابات أبريل ٢٠٠٣م في البند الخامس بعنوان اجتثاث بؤر وهدم بنايات الفساد والإرهاب في المجتمع والمؤسسات المختلفة يورد البرنامج ما يلي: (إن الاستقرار السياسي والأمن والسلام الاجتماعي منظومة مترابطة تؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تشكل ظاهرتا الفساد والإرهاب أهم التحديات التي تواجهها هذه المنظومة، وإذا كان الإرهاب يشكل تقويضاً لأسس البنيان السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويشكل صورة من صور الفساد الأخلاقي والقيمي، فإن هناك علاقة وثيقة بين الإرهاب والفساد تتمثل في المقاصد الرامية لأضعاف الدولة وشل حركتها والغاء دورها، وعليه فإن المفسدين والإرهابيين يعملون بعقلية واحدة هي رفض النظام والقانون والاستهتار به) (١٤)

٤- إيجاد طبقة تعمل على نشر الفساد بغرض تحقيق مصالحها الخاصة حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصالح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلاً عن المصلحة العامة (١٥)

فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمسألة القانونية بغرض تحقيق المصالح الخاصة والتي تتعارض مع مصالح المجتمع فلقد اثبتت ظاهرة اغراق الأسواق اليمينية أن المهريين ولغياب تطبيق التشريعات النافذة، يقومون بشراء الذمم بغرض تسهيل دخول البضائع المهربة ويغض الطرف عنها من الأطراف المختصة بمكافحة التهريب كما أن باعة الجملة والتجزئة يقومون بإعادة تصريفها دون خوف من المسألة القانونية (١٦).

الأمر الذي يفقد الخزينة العامة إيرادات هامة ويؤثر على المنتجات الوطنية وهو الأمر الذي يطال الإيرادات الحكومية من الزكاة والأوقاف وغيرها من الرسوم وقيمة الخدمات الحكومية كالكهرباء

٥- تدنى مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية المقدمة للجمهور وهذا نتيجة من نتائج الفساد الإداري، ففي دراسة ميدانية لأوضاع مستشفيات مدينة عدن الحكومية أظهرت نتائج المسح والاستقصاء أن نظام الأجور تكاد تكون دون المستوى أو الحد الأدنى لممارسي مهنة الطب، فمن أهم الأسباب التي تؤدي أو أدت إلى تدنى مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام والعينة خصوصا كما يؤكد ذوى العلاقة أى إلى عدم حافزية نظام الأجور والمرتبات وكذلك نظام الحوافز المادية والمعنوية مما يدفع الأطباء إلى الاهتمام بعياداتهم الخاصة واضعاف اهتمامهم بالمرضى الواصلين إلى المستشفيات الحكومية الأمر الذي ينعكس سلبا على سمعة الخدمة الطبية وسمعة المستشفى ذاته .

وقد جاء في توصية البحث ضرورة إقرار نظام جديد للأجور والمرتبات يتناسب مع أهمية المهنة وسنواتها الدراسية وخطورتها وأن يكون أجرا مجزيا(١٧)

٦- تغيير تقسيم الواجبات بين العاملين، يؤدي الفساد الإداري إلى اختفاء نظام تقييم العمل على أساس التخصص والخبرة الفنية والكفاءة إلى أسس جديدة تقوم على الولاء والقدرة على توجيه نشاط وموارد الجهاز الإداري بما يخدم منظومات الفساد ويحل منطق القوة وقوة الموقف عن التسلسل الهرمي واحترام الاختصاصات والسلطات كما يؤدي إلى تعطل نظام الاتصال الرسمي(١٨)، وهذا يؤدي إلى سوء استخدام الأموال العامة وزيادة التكاليف .

أمراض الجهاز الإداري في اليمن:

يعاني الجهاز الإداري والقطاعين العام والمختلط من أمراض إدارية عديدة ولاستطيع وصفها سوى بالخطيرة التي تجاوزت حدود الجرائم التي يعاقب عليها القانون وذلك لارتباطها بنوع من الفقر والحاجة التي تدفع صاحبها إلى محاولة تبرير وإباحة ما يقوم به من أفعال إجرامية، بالإضافة إلى انتشار أنواع أخرى من الفساد لاعلاقة لها بتحقيق مكاسب شخصية كالتسيب والإهمال وإهدار الوقت، وهو ما سنعرض

لاحقاً له من خلال صور الفساد او الامراض الإدارية التي انتشرت في الجهاز الإداري والقطاعين العام والمختلط.

وترد كلمة فساد لأول مرة في برنامج الحكومة المقر من مجلس النواب في ١٢/٦/١٩٩٧م، كما أن برنامج الحكومة المقر من مجلس النواب في ٧/٥/٢٠٠١م افرد بندا مستقلاً بعنوان اجتثاث الفساد والذي اعتبر كقضية ومشكلة، وليس أزمة طارئة. (١٩) وتؤكد الحكومة في البرنامج العام الذي قدمته للبرلمان في العام ٢٠٠٣م بعد انتخابات ابريل ٢٠٠٣م على أن للفساد منابعه وأسبابه وبيئته وهو يمثل خليطاً من قصور في إلية الدولة تارة ومن ضعف النفوس وهشاشة القيم الخيرة في بعض الناس تارة أخرى ومن نشو نزعاة الانتهازية والوصولية تحقيقاً للكسب غير المشروع وعلى حساب النظام والقانون ومصالح الآخرين وحقوقهم.

وتعترف الحكومة بأنه ينغمس في ذلك العديد من المنتفعين وتتفاعل عوامل كثيرة وتتداخل مصالح مباشرة وغير مباشرة اقتصادية واجتماعية وثقافات فرعية مختلفة (٢٠) وأهم صور هذه الأمراض الإدارية:

١- اختلاس المال العام

وقد كشف تقرير رسمي عن أرقام فلكية من الريالات والعملات الأجنبية يتم استنزافها كل عام بسبب المخالفات المالية التي ترتكب في كثير من أجهزة الدولة في القطاعين العام والمختلط والمشمولة برقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وان هذا الضرر الذي ترتب عن مخالفات جسيمة تجاوز خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠١م ٤١ مليار ريال وقاربة ٢٢ مليون دولار وأكثر من ٤ ملايين ين ياباني اضا في إلى مبالغ صغيرة بالمارك الالمانى والجنيه الإسترليني (٢١)، وقد أشار رئيس الجمهورية علي عبد الله صالح في خطابه امام اللقاء السنوي لقيادات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى أن كوادر الجهاز ينبغي أن تكون قوية وجادة وتؤدي عملها بحزم وكفاءة، وان التذبذب وإمساك العصا من النصف غير مقبول ويندرج في قائمة أولئك المتلاعبين والمفسدين.

وحالات أخرى تم رصدتها منها اختلاس مبلغ ٦٨٨٧٠٨٨ ريال إثناء تنفيذ مشروع مرافق إحدى المطارات وبعض المبالغ المختلصة في إحدى المؤسسات في عام ١٩٩٢م قدرت طبقاً للتقرير بـ ٣١٣٦٨٠١٠ ريال (٢٢)، وغيرها، وغيرها من الاختلاسات التي ترصد باستمرار.

٢- الازدواج الوظيفي:

نتيجة لعدم وجود التزام حقيقي بالعمل وبالذوام الرسمي وعدم وجود رقابة فعالة من الأجهزة والإدارات المختصة فقد أظهرت النتائج الأولية للإصلاحات الإدارية في كلا من قطاع التعليم وقطاع الخدمة المدنية وجود خمسة وعشرين ألف حالة ازدواج وظيفي (٢٣)

ولكن ماتم التعامل معه من حالات الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية بلغ ثمانية آلاف وتسعمائة واحدة عشر حالة فقط (٢٤).

٣- المحسوبية:

تنشر في أجهزة الدول المختلفة ومنها اليمن ظاهرة المحاباة والمحسوبية لذوي الجاه والسلطان وغيرهم من ذوي المكانة والتي تتم اثناء تنفيذ القوانين أو خلال القيام بالعمل، ويعد ذلك من اشكال الفساد ويمكن ملاحظة ذلك في الواقع العملي لمن لديه جاه أو سلطان أو له قريب ذو نفوذ ومكانة حزبية أو قبلية أو مادية مما يؤدي إلى تقديم صاحب القوة على صاحب الحق في معظم الأنشطة التي تقدمها الدولة (٢٥).

كما يمكن القول إن ظاهرة عدم الاستقرار السياسي والحكومي وكذلك ظاهرة الفساد السياسي والإداري حيث نتج عنهما آثار سلبية عديدة ومن أهمها تعطيل برامج وخطط التنمية وزعزعة ثقة الشعب في السلطة السياسية وانتشار المحسوبية والمجاملة مما عطل جهود التنمية الإدارية الهادفة لإيجاد جهاز أداري كفاء وفعال قادر على إعداد وتنفيذ خطط التنمية الشاملة (٢٦).

٤- الرشوة:

وهي كل ما يعرض على الموظف من عطايا أو مزايا أو وعد بها لأداء عمل أو للامتناع عن عمل أخلايا بواجبات الوظيفة (٢٧)، وهي تعتبر من أخطر الأمراض التي يعاني منها قطاع الخدمة المدنية وتؤثر على سير الأعمال في الدولة وتفسد الموظف مما يجعله يفكر ويعمل على تحقيق مصالحه الشخصية ويؤثرها على مصالح المرفق الذي يعمل به ومصالح المتعاملين ولم تعد قاصرة على صغار الموظفين أو ذوي الدخل المحدود، وقد

أرجعت بعض البحوث التي أجريت في هذا المجال في اليمن أسباب تناول الرشوة إلى الظروف الاقتصادية وانخفاض دخل الموظف في أجهزة الدولة ولكن أصحاب الدخل العالية يتناولون الرشوة أيضا، لان تدنى المستوى الثقافي وضعف الإحساس بالمواطنة الصالحة، خفض درجة الشعور بالانتماء والتخلي عن أخلاقيات الوظيفة من أسباب تفسى ظاهرة الرشوة وقد اصبحت كلمة حق القات أمر متعارف عليه للأسف الشديد (٢٨).

٥- عدم كفاءة تحصيل الأموال العامة:

من مظاهر الفساد الإداري أهدار حقوق الدولة لقاء الحصول على مقابل هو قطاعا أقل بكثير مما يهدر من حقوق الدولة، وهو ما يفسر ضالة ماتحصله الخزينة العامة من الضرائب وعدم كفاية ماتحصله المؤسسات الاقتصادية للأنفاق عليها على الأقل (٢٩). وكانت إجمالي إيرادات الزكاة المحصلة فعلا للفترة ٩١-٩٩م أقل من الإيرادات المقدرة حيث بلغت نسبة الانحراف ٢٨٩% بالسالب لعام ٩٨م ثم ٢٣٧% بالسالب لعام ١٩٩٧م وانخفضت إلى ١٧% لعام ٩٩م ويدل ذلك على ضعف كفاءة التحصيل وضعف إجراءات ضبط المتهربين إلى جانب رغبة المزمكين في دفع الزكاة لمستحقيها بأنفسهم (٣٠).

كما أن وجود آلية تقليدية غير متطورة ومواكبة للواقع ومتطلباته تؤثر كثيرا على القدرة على تحصيل الأموال العامة (٣١)، وقد أشار رئيس الجمهورية أمام المؤتمر السنوي الحادي عشر لقيادات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى ضرورة إعادة النظر في بعض الأساليب القديمة في جباية الضرائب ومنها أسلوب المتقبلين للضرائب وبخاصة ضرائب القات.

وقد أورد تقرير اللجنة المالية لمجلس الشورى والمستقاة من تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الحالات الآتية: (٣٢)
أ- عدم توريد الإيرادات النقدية إلى البنك أولا بأول الأمر الذي يترتب عليه تراكم المدورات لدى المتحصلين وأمناء الصناديق وصعوبة تحصيلها بالإضافة إلى عدم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.

ب- قصور في تحصيل الإيرادات مما أدى إلى نقص كبير في الإيرادات العامة السنوية على مستوى معظم الجهات وكذا وجود متأخرات مستحقة من الإيرادات لم يتم متابعة تحصيلها.

ج - ظاهرة استمرار تزايد أرصدة الحسابات المدينة في القطاع الاقتصادي حيث وصلت هذه الأرصدة في بعض الوحدات إلى مئات الملايين من الريالات مما يشير إلى ظاهرة التراخي وعدم كفاءة أجهزة الرقابة بالإضافة إلى ظهور أرصدة مجمدة ومدورة من سنوات سابقة لم يتم سدادها .

د - عدم قيام معظم مندوبي الصرف بتوريد النقدية من مرتجعات المرتبات في المواعيد المحددة قانوناً .

هـ - لا يتم تحصيل نصيب الحكومة من الفائض في كثير من المؤسسات وشركات القطاع المختلط بالرغم أن الكثير منها يحقق أرباحاً صافية .

٦- الاحتيال والتحايل والسرقة العامة:

ويتم ذلك بطرق عدة منها الحصول على مرتبات وأجور غير قانونية والحصول على مساعدات وسلف والبحث عن أي وسيلة لتحسين مستوى دخل الموظف وقد أشار إلى ذلك تقرير اللجنة المالية بمجلس الشورى والمستقاة من تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومنها الحالات الآتية: (٣٣)

أ- تخصيص إيرادات معينة والصرف منها لوجه معين من أوجه الإنفاق دون سند قانوني.

ب- تجنيب جزء من الإيرادات في حسابات خاصة وإعادة صرفها لأغراض لها اعتمادات في الموازنة.

ج - الصرف بالزيادة أو التكرار وبدون وجه حق وصرف بدلات بصورة غير قانونية وكذا صرف مرتبات لموظفين لا يؤدون أية أعمال.

د - صرف مرتبات لموظفين منقولين إلى جهات أو محافظات أخرى واستمرار صرف مرتبات موظفين منتدبين إلى جهات أخرى مع البدلات رغم انتهاء فترات انتدابهم.

هـ - صرف مرتبات كاملة لموظفين مجازين دراسياً أو مجازين بدون راتب أو مفصولين أو مستقيلين أو إضافة وصرف مبالغ إلى مرتبات بعض الموظفين دون وجه حق لعدم مطابقة كشوفات المرتبات مع الشهور السابقة والتحقق من التعديلات أو التغييرات التي طرأت عليها.

و - صرف بدل ريف لموظفين لا تنطبق عليهم شروط هذا البديل.
ز - صرف مبالغ مقابل إيجارات غير قانونية بدون وجه حق نتيجة عدم سلامة احتساب وصرف بدل السفر والمواصلات وصرف مبالغ كهبات ومساعدات دون وجه حق.
ح - قصور في إجراءات صرف الاعتمادات المخصصة للمنح الدراسية مما أدى إلى استمرار صرف مستحقات لطلاب أكملوا دراستهم وازدواجية الصرف لبعض الطلاب من جهتين أو أكثر بدون مصوغ قانوني وكذا عدم تنزيل مستحقات الطلاب الذين تجاوزوا فترات الرسوب المحددة إضافة إلى عدم إثبات العهد من الأوراق المالية في الدفاتر والسجلات.

ط - لجوء دواوين بعض الوزارات إلى سحب مبالغ من موارد أو موازنات المؤسسات والشركات والهيئات التابعة لها لمواجهة إغراض خارج إطار الموازنات التقديرية المعتمدة.

ي - ظاهرة صرف مبالغ كبيرة مقابل مساعدات وإعانات علاج لبعض الموظفين دون وجود تقارير طبية رسمية تؤكد صحة الصرف.

ك - يذهب ٥٠% من القروض لجيوب الفساد وتمائل تكاليف مشروعات البنك الدولي ثلاثة اضعاف مثلتها في الدول الأخرى ولم يزد نسبة ماتم تنفيذه من مشاريع الخطة الخمسية الأولى عن ١٠% ولم يتجاوز الإنفاق عليها ٢٠% والباقي ذهب لجيوب الفساد (٣٤).

٧- مخالفة القوانين والأنظمة:

ولقد أصبح من الشائع مخالفة القوانين واللوائح والأنظمة بغرض تحقيق مصالح شخصية أو فئوية أو حزبية أو قبلية.

وقد أورد تقرير اللجنة المالية بمجلس الشورى المستنقاة من تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حالات هي: - (٣٤)

أ- قيام بعض الجهات بالصرف من الإيرادات مباشرة دون تسيط البنك المركزي بما يعد مخالفا للدستور " في وحدات القطاع الإداري ".

ب- تخصيص إيرادات معينة والصرف منها لوجه معين من أوجه الإنفاق دون سند قانوني.

ج - فرض وتحصيل إيرادات بدون سند قانوني.

د - تحصيل إيرادات بموجب مستندات عادية وقصاصات غير رسمية دون استخدام القسائم الرسمية.

هـ - عدم إثبات بعض الإيرادات المحصلة بالدفاتر والسجلات النظامية.

و - الصرف من أبواب وبنود وأنواع غير مختصة.

ز - المناقلة من باب إلى آخر دون العودة إلى السلطة التشريعية.

ح - الصرف بالتجاوز والصرف خارج إطار الموازنة وصرف عهد بمبالغ كبيرة وتراكمها من سنة لأخرى دون تصفيتهما.

ط - الصرف دون استيفاء الوثائق المؤيدة للصرف وسحب الوفورات في نهاية السنة المالية إلى حد/ الامانات.

ي - استحداث رسوم أو موارد " في القطاع الاقتصادي " دون وجود سند قانوني لها بغض النظر عن أهدافها.

ك - الصرف من الإيرادات مباشرة.

ل - ظاهرة بيع الأصول دون مراعاة احكام القانون الخاص بالمناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية.

م - استمرار بقاء الاعتمادات المستندية لصالح موردين بأسماء الجهات المعنية مفتوحة لأكثر من سنة رغم أن كافة الإجراءات الأولية للمناقصات تم تنفيذها وهذا يمثل حالتين تجنيب مبالغ تحت مسمى اعتمادات مستندية والحالة الأخرى أنه قد يحدث تغيير في الأسعار نتيجة تأخير في عملية البت والتوريدات.

٨- التلاعب بالإجراءات والمستندات: -

ورد ذلك من خلال تقرير اللجنة المالية بمجلس الشورى السابق ذكره حيث أورد بعضا من ذلك وهي:- (٣٦)

أ- فقدان العديد من قسائم التحصيل دون اتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة باستعادتها.
ب- قصور في مسك الدفاتر والسجلات المحاسبية.

- ج- التأخير في أعمال القيد والترحيل في السجلات وإعداد مذكرات التسوية لحسابات البنوك وموازن المراجعة الشهرية.
- د- عدم ختم المرفقات لضمان عدم استخدامها مرة أخرى.
- هـ- صرف العديد من العهد المالية للشركات وموردين بدون أى ضمانات تلزم المستفيدين من أداء الأعمال والخدمات المتفق عليها.
- و- عدم اكتمال الجرد للأصول والموجودات بالمخازن بتحديد أسعارها الدفترية وعدم اكتمال المساءلة عند حدوث فوارق في الجرد واستعادة قيمتها.
- ز- عدم ملاءمة الإشراف والمتابعة إثناء تنفيذ المشاريع وعقود المشتريات والتعهدات والخدمات الأمر الذي أدى إلى عدم تنفيذ هذه العقود بالإضافة إلى صرف مبالغ كبيرة بالزيادة عن التكلفة المتعاقد عليها فضلا عن تنفيذ معظم هذه العقود بالمخالفة للمواصفات وجداول الكميات المتعاقد عليها.
- ح- إعطاء تسهيلات في المنافذ الجمركية تتعارض مع القوانين والمصلحة العامة والسماح بإخراج البضائع دون تسديد العوائد المستحقة والاكتفاء باعتماد الصفة الشخصية أو المالية .
- ط - عدم صحة وسلامة بعض التسويات المتعلقة وبالأرصدة المدينة مباشرة في القطاع الاقتصادي.
- ي- عدم إرفاق المستندات المؤيدة لبعض القيود المحاسبية وعدم تقديم الإيضاحات الكافية بشأنها.
- ك- عدم التزام لجان الجرد السنوي بالتعليمات الخاصة بالجرد السنوي في القطاع الاقتصادي.
- ل- عدم تحديد أسعار بعض المواد والأصناف والموردة إلى المخازن وعدم تحديد أسعار الكميات المنصرفة منها أولا بأول.
- م- عدم الالتزام بالإجراءات المنظمة لتوريد وصرف الأصناف من وإلى المخازن.

٩- التسبب والإهمال: -

ويظهر ذلك جليا في القطاع الاقتصادي والذي يمارس أنشطة إنتاجية وخدمية وله مخازن وبضائع وقد أورد تقرير اللجنة المالية لمجلس الشورى بعض الحالات:- (٣٧) أ- عدم صلاحية بعض المخازن وسوء التخزين يؤدي إلى إتلاف العديد من المواد والأجهزة والمعدات وكذا عدم معالجة المواد الراكدة والتالفة وغير الصالحة للاستعمال بالرغم من مرور ما يقارب عشر سنوات على وجودها. ب- ظهور عجوزات في مخازن بعض وحدات القطاع الاقتصادي بلغت قيمتها في بعض الوحدات ملايين الريالات.

١٠- الغياب وإهدار الوقت: -

في دراسة ميدانية قام بها المعهد الوطني للعلوم الإدارية بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية في سنة ١٩٩٧م في عدد من الوزارات ومؤسسات القطاع العام ومنشأة واحدة في القطاع المختلط حول أوقات العمل الضائعة وكانت النتيجة:- (٣٨)

- نسبة الأوقات الضائعة من الأوقات المخصصة للعمل في الوزارات ٤٥%.

- نسبة الأوقات الضائعة من الأوقات المخصصة للعمل في مؤسسات القطاع

العام ٣٩%.

- نسبة الأوقات الضائعة من الأوقات المخصصة للعمل في مؤسسات القطاع

المختلط ٢٨%.

وقد وجد أن الوقت المهدور عنوة يوميا يتراوح بين ساعتين وخمسة عشر دقيقة وساعتين وخمسة وثلاثون دقيقة يوميا ووجد أن سبعة وأربعون موظفا لم يجلسوا في مكاتبهم يوميا في المتوسط (٣٩).

كما يلاحظ عند مقابلة المختصين في بعض الأجهزة والمؤسسات عدم الشعور بالمسئولية واللامبالاة في استكمال إجراءات اى عمل بالإضافة لغياب العديد من الموظفين بعذر أو بدون عذر (٤٠).

وقد أوضحت الدراسة التي أجريت على عينة من مستشفيات عدن أن ضعف الروح الانضباطية وعدم الالتزام بأداء الأعمال يعود إلى عدم احترام الوقت وتأخر الجهاز التمريضي في الاستجابة عند الحاجة (٤١).

١١ - البطالة المقنعة: -

ليس من السهل الوصول لمفهوم محدد واضح للعمالة الفائضة في الجمهورية اليمنية فبعض المختصين في وزارة الخدمة المدنية يعتبرها العماله التي كانت تعمل في بعض القطاعات والأجهزة الحكومية وتم إلغائها وإحالة بعض موظفيها إلى القوى العاملة للفائضة، وبناء على ذلك فقد بلغ العدد حتى نهاية ١٩٩٧م عشرة ألف وثمانية وثمانون موظفاً، ولكن العمالة الفائضة تعنى جميع الموظفين الذين يتسلمون رواتبهم وحقوقهم بانتظام من الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية دون أن يكون لهم عمل محدد ودورا في إنتاجية هذه الجهات ولكن يصعب الحصول على العدد الحقيقي لهؤلاء قبل استكمال المسح الميداني للقوى البشرية الذي تنفذه وزارة الخدمة المدنية (٤٢).

وقد أشارت بيانات وزارة الخدمة المدنية من خلال النشاط الميداني لقطاع الرقابة إلى وجود اثني عشر ألف واربعمائة موظف لايمارسون أى نشاط ويمكن تصنيفهم كقوة عمل فائضة وهم يمثلون ٣% من اجمالي قوة العمل اليمنية، وإفادة وثائق لجنة صرف المرتبات في وزارة التربية والتعليم لشهر ديسمبر ١٩٩٦م أن قوة العمل العاطلة تبلغ الفين وسبعمائة واثني وثمانون موظف وتمثل ٢٥% من إجمالي قوة العمل في الوزارة (٤٠).

١٢ - تعدد الولاعات: -

وللأسف فقد أصبح الموظف في اليمن تتنازعه أربعة مستويات الولاء المؤسسي، والولاء السياسي، والولاء الشللي، والولاء المناطقى أحيانا وقد تعاضم اهتمام القيادات الإدارية بموضوعات الولاعات الثلاثة على حساب الولاء المؤسسي ولقد أصبح الموظف ينال حقوقه ومكانته على مجموعة مختلفة من الاعترابات وأصبح لكل أنسان فنة تحميه مما يناقض مفهوم الإدارة الهادفة والمؤسسية (٤١).

المبحث الثاني: اسباب الفساد الإداري

انخفاض القيمة الشرائية للأجور والمرتبات

معروف أن القيادات الادارية العليا في اى بلد هي التي تقوم بعمل نوع من المقارنة العملية وإيجاد نوع من التناسب بين سياسات الأجور وأحوال المعيشة، وبالتالي قيامها بواجب اساسى تجاه موظفيها اى حصولهم على الأجر الكافي الذي يحقق لهم نوعا من الأمن والاستقرار وفي اليمن لم تقم هذه القيادات بواجبها هذا، بل وعملت على تخفيض الأجر الحقيقي بصورة غير مباشرة من خلال الانخفاض المستمر لقيمة العملة والارتفاع المستمر للأسعار بما لايتفق مع الزيادة المقررة في رواتب الموظفين والعاملين، فقد بلغ الرقم القياسي المتوسط نحو ٨٠٤% في عام ١٩٩٢م وذلك عن ما كان عليه في عام ١٩٨٢م، وفي الوقت الذي تضاعفت فيه الأسعار أكثر من ثمان مرات، لم يقابلها زيادة في الأجور، اى أن الأجر قد تناقص .

وكمثال على ذلك كان راتب المعيد في جامعة صنعاء ١٩٨٤م ثلاثة الاف ريال يعادل حينها ستمائة وسبعة وستين دولار، بينما اصبح راتبه في عام ١٩٩٦م ثلاثة عشر الف ريال وفي ظل انخفاض قيمة العملة المحلية يساوى مائة دولار، وفي الوقت الذي تضاعف فيه الراتب اربع مرات فإنه قد انخفض سبع مرات في الحقيقة، الأمر الذى يبين بصدق التدهور الخطير للأجور، وإذا كانت الحكومة قد عملت بعض الحلول الجزئية كرفع رواتب بعض العاملين والفئات كهيئة التدريس بالجامعة أو البنوك وغيرها من القطاعات غير أن المشكلة لم تنتهي بعد، كما لم تكن الزيادة حلا وإنما أدت إلى صعوبة وتعقيد حلها في المستقبل.

ونتيجة لضالة الأجور والمرتبات ينعكس الأمر سلبا على مستوى الأداء في الإدارة المحلية وهو ما يترتب عليه إهدار كبير في مجال جباية وتحصيل الموارد المالية للدولة، من العاملين عليها (٤٥).

فإذا كانت القيمة الشكلية أو الاسمية قد ضاعفت مقدار المبالغ التي حددتها الدولة وفقا لموازنة ١٩٩٠م اكثر من ثلاثة اضعاف، فإن واقع المقارنة الحقيقية بين قيمة

العملة المحلية والأجنبية الدولار يؤكد أنها انخفضت أكثر من النصف فمن مليار وثلاثمائة وثلاثون مليون دولار عام ١٩٩٠م إلى ستمائة وستة عشر مليون دولار عام ١٩٩٧م وفقا لأسعار الصرف في السوق ولكن القيمة الحقيقية للأجور انخفضت بحدود ٨٠% نظرا لتضاعف اعداد العاملين وزادت الازمة مع تقليص الدعم للسلع الأساسية والخدمات باعتبار ذلك دخلا غير مباشرا، وبفعل تناقص القيمة الحقيقية للأجور والرواتب انتشرت مظاهر التسبب الإداري، والإهمال واللامبالاة، بل واستغلال الوظيفة العامة للحصول على دخول غير مشروع، وفتحت المجال امام ذوي النفوس الضعيفة لتحقيق الثراء الواسع في أقصر وقت وبأقل جهد مما وسع من دائرة الفساد وجعله لا يقف عند حد معين.

وفي الوقت الذي وصلت فيه قوة العمل في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط إلى ما يقارب أربعمائة ألف عامل، في يونيو ١٩٩٧م تراوحت العمالة الوافدة ما بين خمسين إلى ستين ألف تراوحت اجورهم من ثلاثمائة إلى اربعمائة مليون دولار سنويا، اي أن ١٥% هي نسبة العمالة الوافدة تتسلم ما يقارب ٦٠% من أجورها وهو ما يؤكد انخفاض أجور ومرتبات العاملين في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط (٤٦)

ومن الأسباب التي أدت وتؤدي إلى إهدار الوقت اثناء الدوام الرسمي هو تدنى هيكل الأجور في كل من الجهاز الإداري والقطاعين العام والمختلط واختلالها على نحو غير عادل وغير أنساني(٤٧)

إضافة إلى ذلك فإن انخفاض دخل الفرد وعدم عدالة توزيع الدخل له تأثير مباشر على مستوى تنمية الموارد البشرية، فمن حيث التمتع بالعمر والصحة والتعليم المناسب والعيش معيشة لائقة وكريمة وهي عناصر هامة وفعاله للتنمية البشرية وتكمن أهميتها إذا ما علمنا عدد العاملين في الجهاز الإداري والقطاعين العام والمختلط والتأثير المباشر على ما يدفعه القطاع الخاص من أجور في اليمن (٤٨)

والأجر الكافي لمعيشة واحتياجات العامل يحميه من الانحراف والوقوع في الفساد وقد قال الإمام على كرم الله وجهه في رسالته إلى الاشرار النخعي: " ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم وحجة عليهم إن خالفوا أمرك وتلموا أمانتك (٤٩)

ففي دراسة قدمت للمؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري بأسم " تقييم هيكل وسياسة الأجور في إطار عملية الإصلاح الإداري والمالي" ونشرتها صحيفة الجمهورية" العدد ١٠٧٩٨ بتاريخ ١٩٩٩/٣/٧م (دراسات) تم عرض ثلاثة جداول لميزانية أسرة مكونة من (٦) ونعرضها كما يلي:

جدول رقم (٦) ميزانية لأسرة مكونة من (٦) الفارق بين الدخل والإنفاق الشهري
القطاع الحكومي

ملاحظات	الإنفاق الضروري الشهري بميزانية الكفاف		المجموعة الوظيفية	الدخل بالدولار	صافي الدخل بعد قطع الضرائب
	أنواع الإنفاق الشهري	الإنفاق بالريال			
	سكن من أربع غرف	٦٠٠٠		٥٦	٧٤٠٠
	نفقات الغذاء	١٢٠٠٠			
	مواصلات	١٢٠٠			
	أدوية	١٠٠٠			
	مصاريف مدارس وجامعات	١٥٠٠			
	هاتف	-			
	مياه	٥٠٠			
	كهرباء	٢٠٠٠			
	بوتجاز	٢٢٠			
	قات	-			
	ظروف طارئة	٥٠٠٠			
الفارق	الإجمالي ١٥%-	٢٣٤٢٠	١٧٨	٥٦	٧٤٠٠

الفارق السلبي بين الأجر الشهري والإنفاق الضروري يساوي ٤١٨٢٠ ريال ما يعادل

١٢٤ دولار، المصدر كشف مرتبات المعهد الوطني للعلوم الإدارية لشهر يونيو ١٩٩٨م

* قدر هذا الإنفاق الشهري كحد متوسط لهذه الفئة ويعتبر مؤشر لإعادة تغيير هيكل

الأجور الحالي ليتوازن مع صافي الدخل

جدول رقم (٧) لموظف بالخامسة ب القطاع الحكومي

صافي الدخل بعد قطع الضرائب	الدخل بالدولار	المجموعة الوظيفة	ثمن النفقات بالدولار	الإتفاق بالريال	اجمالي الإتفاق الشهري
٦٢٠٠	٤٨	الخامسة ب	١٩٩	٢٥٩٩٠	٢٤%

الفارق السلبي بين الأجر الشهري والإتفاق الضروري يساوي ١٩٧٩٠ ريال ما يعادل ١٥٢ دولار

جدول رقم (٨) لمدير إدارة (٢-أ) يعمل بالقطاع العام

صافي الدخل بعد قطع الضرائب	الدخل بالدولار	المجموعة الوظيفة	ثمن النفقات بالدولار	الإتفاق بالريال	اجمالي الإتفاق الشهري
١٨٠٠٠	٣٩	الثانية أ	٣٢٤	٤٢٠٨٠	٤٢%

الفارق السلبي بين الأجر الشهري والإتفاق الضروري يساوي ٣٢٠٨٠ ريال ما يعادل ١٨٥ دولار

ولم يحدث أي تطور نوعي يذكر في الأعوام ١٩٩٩م، ٢٠٠١م سوى الاتي:

١- منح العاملين في أجهزة الدولة زيادة تحت مسمى بدلات مختلفة بنسبة ٢٠% من بداية ربط الوظيفة تراوحت ما بين ٢٥٠٠ ريال للمجموعة الاولى أو ١٠٦٠٠ ريال للمجموعة الخامسة (ب) في الوقت الذي تم فيه زيادة أسعار بعض المشتقات النفطية.

٢- في العام ٢٠٠١ تم منح جميع العاملين في أجهزة الخدمة المدنية نسبة ١٥% من بداية مربوط الدرجة تضم إلى البدلات المختلفة وفي المقابل تم رفع سعر الديزل من ١٠ ريال للتر الواحد إلى ١٧ ريال أي نسبة ٧٠%.

العلاوة السنوية التي تمنح للموظفين بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، طبقاً لأحكام القانون رقم ١٩ لعام ١٩٩١ تتراوح ما بين ٣٠٠ ريال للمجموعة الاولى و ١٠٠٠ ريال للمجموعة الخامسة أ، ب، والرابعة أ، ب والثالثة "ج" وهي الزيادة الوحيدة التي حصل عليها العاملين غير انه في الوقت نفسه حدثت بعض الزيادات في الأسعار نوضحها على النحو التالي:

١- ارتفاع سعر الحد الأدنى للكهرباء " المائتين الكيلو الاولى بواقع ريال ".

٢- حدثت زيادة متفاوتة في أسعار استهلاك المياه.

٣- ارتفع سعر الكيلو اللحم بواقع مائة ريال.

٤- ارتفع سعر الدولار بواقع ١٦٠ فلس فحدثت ارتفاعات في أسعار القمح

والدقيق وغيرها من السلع الأساسية، حيث تستورد اليمن الحبوب والرز

والزيوت السكر ٠٠ الخ.

ومن خلال عملية حسابية نستطيع توضيح مقدار الزيادة في الأجر والزيادة في

الاستهلاك على النحو التالي:

مقدار العلاوة السنوية للدرجات الدنيا، ١٠٠ ريال

= ٢٠ ضرائب وتقاعد

= ٢٠ فارق سعر الكهرباء = ٢٠٠ كيلو x ١

= ١٠٠ بواقع كيلو لحم شهريا

= ٥٠ فارق كيس دقيق

= ٥٠ فارق كيس قمح

= ٣٠٠ فارق سعر المياه

٦٢٠ = ١٠٠ - ٧٢٠ ---

وفي العام ٢٠٠٣ منحت الحكومة موظفيها بدل غلاء معيشة بنسبة ١٠%، ١٥%

بحسب المنشور الصادر عن وزارتي الخدمة المدنية والمالية والمنفذة لقرار مجلس

الوزراء رقم ٤٣ لعام ٢٠٠٣م، فكان الحد الأعلى ٣٨٢٠ ريالاً كرئيس الجمهورية والحد

الأدنى ٧٩٥ ريالاً للموظف المسكن في المجموعة الخامسة (ب) وهي الزيادة التي لم

تراع الارتفاع في تكاليف المعيشة، وقد شهد نهاية ارتفاعا عاليا في أسعار السلع

الاستهلاكية حيث قفز سعر الرغيف بنسبة ١٠٠% نتيجة زيادة سعر كيس دقيق بمبلغ

ثلاثمائة ريال والقمح مائة ريال، ووصل في سلع أخرى إلى ٥٠%.

وفي بداية العام ٢٠٠٤م حدث تصاعد سريع للأسعار حيث ارتفع سعر الكيس الأرز

بمقدار ٦٠٠ ريال والسكر ٣٠٠ ريال وكذا ارتفعت أسعار السلع الأخرى.

وبقيت العلاوة كما هي بين ١٠٠ و ٣٠٠ ريال، وبالتالي تفقد العلاوة السنوية تأثيرها في تحسين مستوى معيشة العاملين، ومواجهة ارتفاع تكاليف المعيشة، وفي الوقت الذي يفقدها النظام الحالي للمرتبات تأثيرها كعامل من عوامل التحفيز بسبب عدم ربطها بنتائج اداء الموظف خلال العام.

وفي الوقت الذي كان موظفو الدولة والقطاع العام ينظرون صدور هيكل الأجور الذي وعدتهم به الحكومة إذا بالأمر يقتصر على زيادة تراوحت بين ٤٠% و ٢٠% كما ورد في خطاب رئيس الجمهورية في عيد الوحدة وحدد موعدها من بداية شهر يونيو.

وتعترف الحكومة على استحياء في البرنامج العام ٢٠٠٣م بأهمية الأجور والمرتبات عند ما تتحدث في بند تطوير الخدمة المدنية حيث نصت الفقرة ج على إن الحكومة سوف تواصل العمل على تنفيذ إعداد سياسة عامة لأجور ومرتبات العاملين في الجهاز الإداري للدول والقطاعات المرتبطة به، تعتمد علي معايير محدده للتوصيف الوظيفي، وطبيعة ومكان العمل مع الاستفادة من التجارب الحديثة، ويأتي ذلك ضمن مجموعة بنود تهدف إلى تحديث وظيفة الدولة ودورها ومن خلال متطلبات بناء نظام حديث للإدارة العامة وجهاز حكومي قادر على القيام بوظيفته وتقديم خدماته بكفاءة عالية وكلفة اقتصادية أقل، وذلك في سياق استراتيجي وفي إطار من العقلانية والرشد (٥٠).

وفي كلمة وزير الخدمة المدنية والتأمينات أمام اللقاء التشاوري لليمن مع الماتحين في باريس ١٦-١٨ أكتوبر ٢٠٠٣م حيث تنص في بند مراجعة السياسات والاجرات الإدارية (تقوم الحكومة بأعداد استراتيجية للأجور والمرتبات في الجهاز الإداري للدولة مؤسس على قواعد برنامج تحديث الخدمة، بما يخفض من الفساد المصاحب لانخفاض الأجور) (٥١)

وفي لقاء اجرتة صحيفة الثورة العدد ١٤٢٤٤، بتاريخ ١٤/١١/٢٠٠٣م يعترف مدير عام الخدمة المدنية بأمانة العاصمة أن قلة الراتب سبب رئيسي لانتشار ظاهرة التسيب والفساد الإداري وفي حالة انجاز الحكومة لمشروع إعادة هيكلة الأجور والمرتبات سيؤدي ذلك للقضاء على ٩٠% من الفساد الإداري.

كما أن الهجرة المستمرة للكوادر الوطنية الى الدول المجاورة أدى إلى عدم قدرة وزارة النفط على يمنة شركة هنت، ويرجع ذلك الى أنخفاض الأجور وعدم إقرار كادر العاملين بالنفط، والمزايا التي يحصل عليها الخبير اليمني الذي يتم احلاله بدلا عن

الخبير الأجنبي لاتقارن بما كان يحصل عليه نظيره الأجنبي، جاء ذلك في تصريح وكيل وزارة النفط والمعادن لصحيفة الوحدة العدد ٦٦٧ بتاريخ ١١/١٢/٢٠٠٣م، الأمر الذي يفقد الخزينة العامة مبالغ طائلة كان يمكن الحصول عليها نتيجة يمنة شركة هنت بالكامل.

وقد نبهت الحركة النقابية اليمنية مرارا وتكرارا إلى انخفاض القيمة الحقيقية لأجور ومرتبات العاملين اليمنيين في السنوات الأخيرة وخطورة ذلك على المجتمع وطالبت الحكومات المتعاقبة بعد الوحدة بضرورة تصحيح هذا الخلل.

وأخر بيان صدر عن ندوة القيادات الإشرافية على الانتخابات بالمحافظات والتي انعقدت في صنعاء بتاريخ ٢-٤/٦/٢٠٠٣م حيث جاء فيه " مطالبة الحكومة بتنفيذ توجيهات الأخ/ رئيس الجمهورية حفظه الله بتحسين أوضاع العاملين في الدولة والعمل على رفع الأجور بما يحقق لهم المعيشة الكريمة الآمنة ويمكنهم من أداء عملهم على الوجه الأكمل.

كما نبهت النقابة العامة للنفط والتعدين والكيماويات بصنعاء مرات عدة إلى خطورة تآكل الأجور والمرتبات ومن خلال التعاون الفعال الذي أبدته قيادات وزارة النفط والمعادن في السنوات الماضية تم تحسين أحوال الموظفين المعيشية من خلال إنشاء بعض البدلات ولكن ذلك يعد غير كافيا لتصحيح الاختلال في القيمة الحقيقية للأجور والمرتبات الأمر الذي يؤثر كذلك على المعاشات التقاعدية مايجعل من التقاعد أمرا غير مرغوب فيه.

وقد نشرت صحيفة الرأي العام المستقلة عدد ٧٩٠ في ٣/٦/٢٠٠٣م، وصحيفة ١٧ يوليو العدد ٢٢٤ الصادر في ٨/٦/٢٠٠٣/ بيان النقابة العامة للنفط والتعدين والكيماويات حيث تم الإشارة فيه إلى أوضاع العاملين المتردية وانتشار الفساد وطالب البيان بتوجيه عائدات النفط لعمليات التنمية الشاملة والنمو الاقتصادي وإيجاد فرص عمل حقيقية والعمل على رفع الأجور للعاملين في الدولة بما يكفيهم شر العوز والفاقة والوقوع في الفساد والعمل على إيجاد الكادر واللائحة النفطية بما يمكن العاملين من التفرغ لأداء أعمالهم.

وفي ٢٤/٨/٢٠٠٣م أصدرت النقابة العامة للنفط والتعدين والكيماويات بيانا أعلنت فيه الإجراءات القانونية المتعلقة بأعلان الإضراب الشامل اعتبارا من ٢/٩/٢٠٠٣م وتضمن البيان الإشارة إلى الأوضاع السيئة التي تمر بها الشركات

التابعة لوزارة النفط، والتنازل عن أنشطتها، وإغراقها بالفساد، ومطالبة الجهات الرسمية بتصحيح ذلك، وكذا ضرورة تحسين أجور العاملين، وأخراج هيكل الأجور (الكادر الموحد) إلى حيز الوجود، وقد نشرت صحيفة الأيام العدد (٣٩٥٤)، ٢٤/٨/٢٠٠٣م البيان كاملاً، كما نشر مقتطفات منه في معظم الصحف المحلية. وفي بداية العام ٢٠٠٤م تم إنجاز مشروع هيكل الأجور ورفع المقترحات إلى مجلس الوزراء والذي أحاله بدوره إلى نائب رئيس الوزراء وزير المالية والذي أعاده إلى وزارة النفط مبرراً ذلك بوجود لجنة لإعداد سياسة وطنية للأجور للدولة والقطاعات التابعة لها، كما ربط ذلك بالموازنة الخاصة بالوزارة دون أن يكلف نفسه عناء الاطلاع على الجهود الضخمة الذي بذلته اللجنة التي أعدت المشروع والمبررات الهامة التي أوردتها، ومنها تحقيق الاستقرار الوظيفي وإيجاد كادر إداري وفني في هذا القطاع الاقتصادي الذي يرفد خزينة الدولة بنسبة كبيرة من الموارد.

اختلالات تشريعية وإدارية وهيكلية

تمثل اختلال التشريعات والهياكل الإدارية أحد الأسباب المؤدية إلى انتشار صور وأساليب من الفساد الإداري، فالجمهورية اليمنية التي أعلن قيامها في ٢٢ مايو ١٩٩٠م والتي انصهر فيها العاملين والموظفين في كل من الشطرين الشمالي والجنوبي وقد كان لكلاهما نظام قانوني مختلف عن الآخر (٥٢)، وقد عد العاملين في الشطر الشمالي أربعة وستين ألف موظف ومائة وتسعة وعشرين ألف موظف في الشطر الجنوبي.

مما استدعى إيجاد نظام قانوني للدولة الوليدة يستند على دستورها الخاص وخلال السنوات التالية لقيامها تم إصدار عدد لا بأس به من التشريعات الجديدة ومع ذلك لا يزال الأمر يتطلب جهد قانوني كبير لاستكمال النظام القانوني الجديد.

ولذا كان لا بد من استكمال التشريعات والبدء ببرنامج للإصلاح القانوني والذي يهتم بصورة خاصة بأمرين هامين يتمثل في القيام بعملية مراجعة متأنية للتشريعات الجديدة التي تم إصدارها على عجل بعد قيام الدولة الجديدة حيث كان مبرر الاستعجال في إصدار تلك التشريعات حتى لا يوجد فراغ تشريعي يعرقل السير الطبيعي لحياة الدولة

والمجتمع، ولهذا السبب كان من الطبيعي وجود عدد من الأخطاء والنواقص في تلك التشريعات وهو ما تطلب أن يحتوي برنامج الإصلاح القانوني على مراجعة متأنية لهما تمكن من معالجة تلك الأخطاء والنواقص بصورة عادية.

والأمر الثاني هو بناء وتنظيم مؤسسات الدولة الحديثة ومن بين الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها كما جاء في برنامجها:

- تحقيق تقدم وتطور نوعي في البناء المؤسسي للدولة أساسه تطبيق برنامج وطني شامل للإصلاح الإداري والوظيفي والقانوني وإعادة الهيكلة المؤسسية بما يتلاءم مع مهمة تحديث الدولة ومؤسساتها ويقع في صلب ومركز تنفيذ هذه المهمة تطبيق نظام الإدارة المحلية.

- تحقيق إصلاح قانوني يواكب عملية الإصلاح المؤسسي والإداري والوظيفي استكمالاً لتحقيق دولة المؤسسات والقانون.

- تسهيل وتبسيط التعامل سواء مع الجمهور وفيما بين أجهزة الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني من خلال إصدار اللوائح التنفيذية وإلغاء بعض الإجراءات التي تثبت عدم جدواها أو تسبب في إهدار الوقت أو تتيح مدخل الفساد، وإما العوامل المعيقة للإصلاح القانوني فهي: -

- ١- تأثير بعض التقاليد البالية وقوة العادة
- ٢- شحة الامكانيات
- ٣- قلة الكوادر المتخصصة
- ٤- ضعف عملية نشر القوانين (٥٣)

وقد ورد في تقرير اللجنة المالية لمجلس الشورى، التي اعتمدت فيها على تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للأعوام (١٩٩٥-٢٠٠١) حيث أوضحت بعض الاختلالات التشريعية وهي: (٥٤)

- عدم وجود لوائح تنظيمية معتمدة في بعض وحدات القطاع الإداري في مجال الرقابة الداخلية.

- عدم وجود قانون يحكم وينظم إجراءات قبول وتلقى المعونات الخارجية أو ينظم كيفية صرفها وكيفية الرقابة على صرفها.

- عدم وجود اتفاقيات لبعض المعونات الواردة للقطاع الاقتصادي والاكتفاء بسندات التوريد مما أدى إلى عدم أماكن الرقابة عليها.

وأوضحت بعض الاختلالات الهيكلية:

- عدم وجود هياكل تنظيمية معتمدة في مجال الرقابة الداخلية في بعض الوحدات الإدارية وبينت عدم وجود وإنشاء إدارات للمراجعة المالية الداخلية.
 - وقد أوصى التقرير باتخاذ بعض الإجراءات والتي تبين حجم الاختلالات: -
 - ١- مراجعة التشريعات القائمة للعمليات الرقابية بمراحلها المختلفة وإدخال التعديلات القانونية المطلوبة لإزالة الازدواج والتدخلات في المهام وتعزيز التنسيق والتعاون والتكامل بين الجهات المعنية بالرقابة وبما يكفل تطوير مستوى الأداء وتفعيل مخرجاته.
 - ٢- تفعيل دور الرقابة الداخلية وإعادة صياغة مهامها وتحديد تبعيتها فنيا وإداريا للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وذلك لضمان استقلاليتها.
 - ٣- استكمال التشريعات المنظمة لأعمال الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز بإصدار اللوائح التنفيذية والقرارات والتعليمات.
 - ٤- إنشاء جهة متخصصة بالرقابة الإدارية إلى جانب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المعنى بالرقابة المالية وكفاءة الأداء كما هو قائم في معظم الدول.
 - ٥- تضمين قانون المناقصات ولائحته التنفيذية بالنصوص العقابية الواجب اتخاذها إزاء المخالفين لنص من نصوص القانون ولائحته التنفيذية ويشمل ذلك القوانين المعدة من قبل وزارة المالية.
 - ٦- إعادة دراسة الهياكل التنظيمية واختصاصات الوزارات والمؤسسات والهيئات التي تغيرت كثيرا إما بسبب استحداث أو دمج وزارات ومؤسسات وهيئات أو بإنشاء وظائف في المجموعة الأولى لم تعد مرتبطة بالهيكل.
 - ٧- الوقوف إمام التشريعات والنظم المالية والإدارية وبيان جوانب الضعف والقصور المؤدية إلى ارتكاب المخالفات والتجاوزات المالية والإدارية واتخاذ التدابير المناسبة لمعالجتها
- وفي الجانب الإداري خلص تقرير اللجنة المالية إلى وجود الكثير من الاختلالات وهي: (٥٥)
- ١- خلصت اللجنة إلى أن المبالغ التي تقرر استردادها بموجب إحكام وقرارات لم تحدد نوعيتها أو الجهة التي أصدرتها ولم يتم تحصيلها وتوريدها إلى الخزينة العامة.

٢- إهمال بعض الوحدات في الحصول على الضمانات الكافية من أمناء الصناديق وأمناء العهد.

٣- عدم القيام بإعمال الجرد المفاجيء للصناديق والعهد المالية والمخازن.

٤- ظاهرة تحقيق وفورات في البرنامج الاستثماري نتيجة حجز مخصصات لمشاريع البرنامج الاستثماري المعتمد وتنفيذ المشاريع خارج إطار البرنامج الاستثماري مع ضعف عملية المتابعة لتلك المشاريع من قبل الجهات بالإضافة إلى عدم سلامة تحديد التكاليف التقديرية الكافية للكثير من المشاريع يترتب على ذلك تعثر العديد منها.

التوصيات التي وردت في نهاية التقرير أوضحت كذلك أوجه القصور التي يجب معالجتها وهي: -

١- اختيار مدراء الشؤون المالية ومدراء الحسابات ومدراء الشؤون الإدارية وفقا لمعايير وأسس تتناسب مع التطورات والأساليب المتبعة في التعاملات المالية والإدارية الحديثة بمؤهلات وتخصصات المهنة وتطبيق قرار مجلس الوزراء بشأن نظام التنقلات الدورية لشاغلي هذه الوظائف.

٢- إنشاء لجنة من وزارتي المالية والخدمة المدنية لتقييم أداء الوظائف المالية والإدارية والرقابة الداخلية في الجهات الحكومية (الإدارية والاقتصادية) بشكل دوري وفقا لما ورد في قوانين إنشاء وتكوين تلك الجهات.

٣- إلزام كافة وحدات الدولة المشمولة برقابة الجهاز بالتنفيذ بالتوجيهات العامة والإطار والمفاهيم والأنظمة ومؤشرات تقييم الأداء التي تضمنها التصور المرفوع من الجهاز إلى رئيس الجمهورية.

٤- إصدار توجيهات عليا ملزمة للوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز (وزارات، هيئات، مصالح حكومية وحدات القطاعين العام والمختلط، الجهات المعانة) بموافاة مندوبي الجهاز بكل ما يطلبونه من سجلات ومستندات وبيانات ومعلومات يرونها لازمة وضرورية لأعمال التدقيق والمراجعة دون أية عوائق أو مبررات وبصورة مباشرة.

٥- تفعيل دور الرقابة الداخلية وإعادة صياغة مهامها وتحديد تبعيتها فنيا واداريا للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وذلك لضمان استقلاليتها وأن تعمل بعيدا

عن أية ضغوطات تمارس عليها وتؤثر على مسار عملها مع تحديد كيفية تعيين العاملين فيها وتغييرهم.

٦- توفير وسائل الحماية المطلوب توفيرها لممثلي وزارة المالية حتى يتمكنوا من تحمل مسئوليتهم الملزمة قانوناً.

٧- إعادة النظر في النظم المالية السائدة وذلك بإلزام الوحدات الخاضعة للرقابة بأعداد موازنات الأبواب والبنود إلى جانب موازنات وبرامج أداء ليتمكن الجهاز من ممارسة الرقابة على الأداء بصورة أفضل.

٨- إلزام الإدارات العامة للرقابة والتفتيش في الوحدات الخاضعة للرقابة بالتنسيق مع الجهاز أثناء التخطيط لإعمالها ومهامها الرقابية وموافاته بنتائج تنفيذها لتلك المهمات.

الأسباب السياسية والاقتصادية

لكل من السياسة والاقتصاد دورا بارزا في إيجاد صور للفساد الإداري فضعف الإرادة السياسية في الإصلاح والانفراد في اتخاذ القرار من أهم أسباب الفساد الإداري (٥٦) وما يؤكد عدم وجود رغبة سياسية من الحكومة اليمنية في حل مشكلة انخفاض الأجور والمرتبات في ظل معرفتها بأهمية التغيير وتبني سياسات عملية بما يتناسب مع كافة الأوضاع المعيشية وعدم التهرب أو التنكر للأوضاع القائمة، ويتخذ هروب هذه الإدارة بعدة صور منها عدم تنفيذها القرار رقم ١٢٤ لعام ٢٠٠٠م وتعديلاته حتى الآن والذي نص على تشكيل لجنة وزارية من وزراء الإدارة المحلية والخدمة المدنية والتأمينات والتخطيط والتنمية والشئون الاجتماعية والعمل والتربية والتعليم والصحة العامة والإسكان وبرئاسة نائب رئيس الوزراء ووزير المالية، وقد كلفت تلك اللجنة بإعداد استراتيجية وطنية للسياسة العامة للأجور، متوسطة المدى، تنسجم مع أهداف ومضامين برنامج الإصلاح الشامل، بل والنظر في أية طلبات لتعديل المرتبات والأجور والكادرات الخاصة والبدلات ومدى انسجامها مع أهداف ومضامين برنامج الإصلاح على أن تبدأ اعمالها في ٢٠٠٠/٥/٩م وتنتهي مهامها وتقدم نتائج اعمالها إلى مجلس الوزراء في موعد أقصاه نهاية يوليو ٢٠٠١م.

وقد نشرت بعض الصحف عن مشروع جدول مقترح للأجور والمرتبات تضمن تعديل مبلغ العلاوة السنوية على أن يدرج ذلك في الميزانية العامة لعام ٢٠٠٢م كما سرى الحديث عن الحد الأدنى الذي طرحه البنك الدولي وهو ثلاثمائة دولار بحيث يتمكن الموظف من العيش معيشة لائقة ولكن لاشيء من ذلك ظهر إلى حيز الوجود.

ومن المهم الإشارة إلى دور الحكومة في وضع السياسات العامة للأجور وتحديد الحد الأدنى الذي يجب الايقل عنه بأي حال من الأحوال راتب الموظف المعين لأول مرة في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط، والذي يلتزم به أيضا القطاع الخاص عند التعيين.

أي إن للحكومة دورا مهما في التأثير على الأجور والمرتبات في كافة القطاعات كون ما يسري على الجهاز الإداري يسري على القطاع العام، كون قانون الخدمة المدنية هو الذي يتم تطبيقه، كما إن القطاع الخاص يلتزم بتعليمات الحكومة، حيث يعتبر ممثل وزارة العمل أحد الاطراف الرئيسية في مجلس العمل بجانب ممثلي العمال وأصحاب العمل ومن صلاحيات هذا المجلس وضع سياسات الأجور في القطاع الخاص، وقد أشارت الدراسات السابقة في مجال الأجور والمرتبات إلى أن تعرض هيكل الأجور والمرتبات والبدل والعلاوات للتشوه أدى إلى امتداد هذا التشوه إلى واقع الأجور في البلد كلها. (٥٧)

وبالتالي يترتب على ذلك إجراءات يلمسها العاملون في أجهزة الدولة والقطاعين العام والمختلط تعزز أهداف ومضامين برنامج الإصلاح الشامل الأمر الذي لم يتحقق حتى الان (٥٨).

وقد قامت الحكومة من خلال الإجراءات السعرية التي قامت بها والمتمثلة برفع الدعم نهائيا عن القمح والدقيق والسكر والأرز ورفع أسعار الخدمات والمشتقات النفطية بوتيرة متسارعة الأمر الذي حولها إلى حكومة جباية.

كما اهتمت برفع رصيد البنك المركزي من احتياطات العملة الصعبة دون مراعاة لاحتياجات مواطنيها وزاد من صعوبة المعيشة وارتفاع التكاليف حيث تجاوز هذا الاحتياطي مبلغ الأربعة مليار دولار ولكن التركيز على زيادة الاحتياطات من النقد الاجنبي لا يخلو من الآثار السلبية فإذا كان مبلغ ٣٥ ثلاثة ونصف مليار دولار يمثل الحد المطلوب لتحقيق الأمان النقدي، فمبلغ مليار ونصف المليار دولار تكفي لتغطية واردات البلاد لمدة ستة اشهر كما انه من الخطاء استثمار البنك المركزي فائض احتياطاته في أصول قصيرة الأجل في الخارج مرتبطة بالدولار إذ أن ذلك قد يؤدي إلى خسارة جزء منها نتيجة انخفاض قيمة الدولار بالإضافة إلى إعطاء انطباع غير ايجابي عن الاقتصاد اليمني لدى المستثمرين المحليين والأجانب فمن الممكن أن يفهم هذا

التصرف بأنه يرجع إلى عدم الثقة بالاقتصاد اليمني وقد يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال المحلية إلى الخارج وتعثر تدفق الاستثمارات الخارجية إلى الخارجية وهي عوامل لاشك أنها هزت الثقة بالريال اليمني وأفقدته أهم خصائصه كعملة وطنية وتحول إلى سلعة كأي سلعة أخرى مما يفسر انخفاض قيمته مع انخفاض الدولار وليس على العكس، كما أن السياسات الاقتصادية الخاطئة مثل تجميد مبالغ كبيرة تم شراءها بأذون خزينة حمل الدولة عشرات المليارات كفوائد ومنع تحول هذه المبالغ إلى استثمارات مفيدة تؤدي إلى إيجاد فرص عمل وتعمل على تحسين الدخل (٥٩)

كما أن زيادة الفقر واتساع نطاق تفاوت توزيع الدخل راجع إلى أن حصة الأجور " عائد العاملين" انخفضت مقابل ارتفاع حصة عوائد التملك حيث أن حصة الأجور من الناتج المحلي عام ١٩٩٤م بلغت ٢١% في حين أن حصة عوائد التملك بلغت ٦٠% وهم لا يزيدون عن ١٠% من القوى العاملة النشطة.

والعوامل التي تظهر مدى الاتساع هي تزايد معدل التضخم من ٤٥% عام ١٩٩١م إلى ١٠٤% عام ١٩٩٤م، والعامل الثاني هو بيع القطاع العام للقطاع الخاص والعامل الثالث هو تحديد بنود الأجور الحكومية في الموازنة العامة للدولة كما ورد في برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأت الحكومة تنفيذه من بداية عام ١٩٩٥م، وهذه العوامل السابقة تؤدي إلى توزيع الدخل لصالح أصحاب عوائد التملك من رأسماليين وصناعيين وتجار وملاك ولغير صالح أصحاب عائد العمل والدخل المحدود، وهو ما يعني نقص حصة الأجور في الدخل المحلي (٦٠).

الخطة الخماسية للتنمية ١٩٩٥-٢٠٠٠م ركزت على تحقيق الأهداف المتعلقة بالسياسات المالية والنقدية ويتضح ذلك من خلال المؤشرات المتعلقة بعجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات وتقليص معدلات التضخم، كما أن السياسات الانكماشية التي قلصت دور الدولة الاقتصادي في إطار التحول إلى اقتصاد السوق وضعف دور القطاع الخاص وقد أدى ذلك للتأثير سلبي على سوق العمل والعمالة حيث أفضى إلى تنامي مستوى الفقر حيث تراوحت نسبته بين ٢٧٣% و ٣٤٩% على التوالي.

كما أن الخطة تهدف إلى زيادة متوسط دخل الفرد خلال سنوات الخطة إلا أن الدلائل تشير إلى تدنى المستوى المعيشي لغالبية السكان حيث لم تصل تلك الزيادة إلى مستوى التغيير في أسعار السلع والخدمات (٦١)

وقد أغفلت الخطة الخماسية "٢٠٠٥-٢٠٠٥" الحديث تماما عن العمالة الفائضة في المؤسسات والمرافق الحكومية وكيفية الاستفادة منها وإيجاد فرص عمل بديلة لها ولم تحظى مسألة إعادة النظر في هياكل الأجور والمرتبات التي تعتبر واحدة من مظاهر الخلل في الجهاز الإداري والقطاع العام والمختلط بحيث يمكن استخدامها لإعادة توزيع القوى العاملة بما يؤدي إلى حسن الاستفادة منها وتم الاكتفاء ببعض العبارات المطاطة والمبهمة في وثيقة الخطة (٦٢).

الخاتمة

يتضح من خلال هذا الفصل أن الفساد هو نقيض الصلاح ويتمثل بسوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة، ويعتبر الفساد ظاهرة إنسانية منذ قديم الزمان، وينتشر في كل المجتمعات دون استثناء غير أن مخاطر وإضرار الفساد تختلف من مجتمع إلى آخر بحسب درجة الانتشار والسعة ومدى قبول المجتمع له.

أما في اليمن فقد تطور الفساد وأصبح مرضا خطيرا يعانى منه المجتمع والجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط رغم صدور القوانين التي تهدف للحد منه مثل قانون مكافحة الرشوة، وبرغم أن الفساد يهدف منه الحصول على مكاسب خاصة إلا أن انتشار ظواهر أخرى مثل التسبب والإهمال والغياب وإهدار الوقت والسعي إلى تحقيق الثراء في مقابل عدم تحصيل الأموال العامة والاختلاس وشيوع ظاهرة الأزواج الوظيفي والمحسوبية يجعل مما يحدث أمرا بالغ الخطورة إذا لم يتم تداركه حيث يؤدي ذلك إلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وفشل برامج وخطط التنمية وأضعاف النمو الاقتصادي وأضعاف الأجهزة الإدارية في القيام بمهامها وتدنى مستوى انشطتها وبالتالي زعزعة ثقة المتعاملين معها، كما يترتب عليه وجود طبقة تعمل على نشر الفساد بغرض تحقيق مصالحها الخاصة.

والسبب الرئيسي لانتشار أمراض الجهاز الإداري في اليمن عديدة وأهمها هو انخفاض القيمة الشرائية للأجور والمرتبات بشكل مستمر والتي هي في الأصل الحق الأساسي للعاملين مقابل التفرغ الكامل لأداء العمل، وقد أصبحت في الوقت الحالي أقل من ربع قيمتها الحقيقية عام ١٩٩٠م، وقد تعرض هيكل الأجور والمرتبات والعلاوات والبدلات للتشوه مما جعله عديم الفاعلية في الأداء والإنتاجية والانضباط والترقية .

في الوقت الذي لا يوجد فيه تحرك جاد من قبل الحكومات المتعاقبة بعد الوحدة المباركة لمعالجة الخلل ففي الوقت الذي شكلت فيه لجنة وزارية لأعداد استراتيجية وطنية لسياسة الأجور تبدأ أعمالها في ٢٠٠٠/٥/٩م وتقديم نتائج أعمالها في موعد أقصاه نهاية يوليو ٢٠٠١م إلا أنه لم يلمس أثرا لأعمالها على صدد تعديل الأجور بشكل حقيقي، بالإضافة إلى استمرار الحكومات المتعاقبة في الإجراءات السعرية ورفع الدعم عن كثير من السلع الأمر الذي جعل من الراتب لا يكاد يفي بأدنى المتطلبات كما أوضحت ذلك الدراسات التي قام بها المختصون وقدمت إلى الجهات الرسمية كالمجلس الاستشاري.

وبرغم أن الموظف يستطيع ترك العمل مادام الراتب لا يكفيه إلا أن ذلك أمرا صعبا نظرا لعدم وجود فرص عمل بديلة مما يدفع الكثير للحفاظ على عمله والبحث عن فرص لتحسين الدخل وأحيانا لتحقيق الثراء خاصة وإن الأمر لم يعد قاصرا على جهة أو جهاز معين بل شمل الجميع، إما ما تقوم به الدولة من إحداث زيادات في الرواتب فهي تأتي مرافقة للإجراءات السعرية وليس وفق مهنية واضحة وشاملة .

يضاف إلى ذلك الاختلالات الهيكلية والقانونية كأحد أسباب انتشار الأمراض الإدارية.

ولمعالجة الفساد المالي والإداري نقترح ما يلي:

- ١- العمل على وضع سياسة وطنية للأجور والمرتبات تراعي الاحتياجات المعيشية للعاملين وأسراهم، وكذا نوع وطبيعة العمل والحاجة للائحة لمواجبة الاحتياجات المستقبلية ومراعاة التغيير في تكاليف المعيشة.
- ٢- القضاء على البطالة السافرة والمقتعة، والازدواج الوظيفي من خلال التحديد الدقيق لواجبات كل وظيفة وشروط شغلها، ومن خلال إيجاد فرص عمل عبر تشجيع وتطوير الاستثمار الحقيقي في كافة المجالات.

- ٣- استكمال البنية القانونية والإدارية للدولة، ووضع القوانين موضع التنفيذ، والمراجعة الدورية لها بحيث يتم تصحيح أية اختلالات تظهر اثناء التطبيق.
- ٤- انشاء جهاز للرقابة الإدارية، وإيجاد المحاكم الإدارية.
- ٥- اعتماد التعيين في وظائف الدولة والأجهزة التابعة لها على مبدأ الكفاءة والخبرة والمؤهلات والتدرج الطبيعي، والابتعاد عن الشللية والمناطقية والمحسوبية.
- ٦- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب، ووضع الخطوات والضوابط التي تكفل مكافأة المحسن ومعاقبة المسيء.
- ٧- إعادة الاعتبار للعلاوة السنوية التي تمنح للموظف بحيث تحفزها على انجاز عمله بالشكل المطلوب والالتزام بالدوام وبذل المزيد من الجهد وتشجع على الابتكار والتطوير للعمل.

الهوامش

- ١- أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منصور، لسان العرب، طبعة بيروت ١٩٩٥م، ص ١٠٩٥.
- ٢- لمزيد راجع د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية والإدارية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بغداد، جامعة بغداد ٨٧-١٩٨٨م ص ٥١-٥٧، منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها " حالة دراسية من دولة عربية "، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، الطبعة الأولى: ٢٠٠١م ص ١٤٩، باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد ١٩٩١م ص ١٩-٢٦.
- ٣- د. عبد الوهاب راوح، الحكم الرشيد في الجمهورية اليمنية، مجلة دراسات اقتصادية، المؤتمر الشعبي العام صنعاء، العدد ٦ يناير - مارس ٢٠٠٣م ص ١٣٤، يوسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي، الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مجلة العلوم الاجتماعية الكويت، جامعة الكويت العدد ٢ المجلد ٣، ٢٠٠٢م ص ٢٥٨.
- ٤- د. حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، الواقع والأفاق، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء ٢٩-٣١/٧/١٩٩٦م ص ١٠٣.
- ٥- ول ديورانت، قصة الحضارة، حياة اليونان، ترجمة محمد بدران، المجلد الرابع، الجزء الأول، القاهرة، مطابع الدجوي، ١٩٧٥م ص ٣٩٥.
- ٦- ول ديورانت، قصة الحضارة، الإصلاح الديني، بداية عصر العقل، ترجمة فؤاد اندراوس، مراجعة على أدهم، المجلد الرابع عشر الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره ص ٧٩.
- ٧- يوسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي، الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مرجع سبق ذكره ص ٢٥٩.
- ٨- د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره ص ٦٠-٦٧، باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، مرجع سبق ذكره ص ٢٧-٣٩.
- ٩- منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها "حالة دراسية من دولة عربية"، مرجع سبق ذكره ٥٢-٥٣.
- ١٠- د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره ص ٦٤، Gerald E. caiden & Naomi caiden, op. cit., p 303,304
- ١١- المراجع السابق ص ٦٢، استاذ/ عبده علي عثمان، استاذ أحمد الويسي، الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر وإيجاد فرص العمل في الجمهورية اليمنية،

- مجلة الثوابت، المؤتمر الشعبي العام صنعاء، العدد الحادي عشر " يناير - مارس ١٩٩٨م ص ٦٢، مجلة التحكيم العدد ٢٩ يوليو ٢٠٠٢م.
- ١٢- يوسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مرجع سبق ذكره ص ٢٥٨، ٢٦٧ " مايو ١٩٩٥م، كناك وكيفير ١٩٩٦م"
- ١٣- ١- عبد الملك سعيد عبده، البعد الديمقراطي للوحدة اليمنية، رؤية تحليلية لواقع المشاركة السياسية من ١٩٦٢م - ١٩٩٥م، مجلة الثوابت، صنعاء، المؤتمر الشعبي العام ابريل - يونيو ١٩٩٦م ص ٨.
- ١٤- البرنامج العام للحكومة ٢٠٠٣م، مجلة الثوابت، المؤتمر الشعبي العام، صنعاء العدد ٣٣، يوليو-سبتمبر ٢٠٠٣م ص ١٦٨.
- ١٥- د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره ص ٦٤.
- ١٦- د. طاهر مجاهد الصالحي، التهريب السلعي المخاطر والآثار على تطور الإنتاج الوطني مجلة دراسات يمنية، مركز الدراسات والبحوث اليمنى صنعاء، العدد ٦٢-٦٣ ديسمبر ٢٠٠٠م ص ٢٣٠.
- ١٧- د. محمد عبد الرشيد علي، إدارة تسويق الخدمات الطبية في الجمهورية اليمنية "عينة مختارة من مستشفيات محافظة عدن" مجلة دراسات يمنية، مركز الدراسات والبحوث اليمنى صنعاء، العدد ٦٢-٦٣ ديسمبر ٢٠٠٠م ص ٢٥٥، ٢٦٠.
- ١٨- د. عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مرجع سبق ذكره ص ٦٥.
- ١٩- محمد محسن الحوثي، الاقتراب من تعريف مفهوم الفساد، مجلة الحكمة، اتحاد الأدباء والكتاب اليمنيين، العدد ٢٢٧ خريف ٢٠٠٣م صنعاء، ص ١٧٤.
- ٢٠- البرنامج العام للحكومة ٢٠٠٣م، مرجع سبق ذكره ص ١٦٨.
- ٢١- اللجنة المالية المشكلة من مجلس الشورى، مجلة الاقتصادية، وكالة الانباء اليمنية "سبأ" صنعاء، العدد "٦٨" ١٥ يوليو ٢٠٠٢م ص ٣٦، صحيفة الثورة العدد ١٣٦٤٩ ٢٦/٣/٢٠٠٢م.
- ٢٢- د. حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره ص ١١٦، تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ص ٢.
- ٢٣- نشرت ذلك صحيفة الثورة عدد ١٣٧٣٨، ١٣/٦/٢٠٠٢م على لسان الأخ / عبد القادر باجمال رئيس مجلس الوزراء، "تعتبر حالة الازدواج الوظيفي من أكثر الأمراض التي تواجه الجهاز الإداري والقطاعات العام والمختلط" ولم تستخدم في عملية المسح الوظيفي التي قامت بها وزارة الخدمة المدنية ويتمويل من الجهات المانحة الأساليب الحديثة كالحاسوب لأخذ البصمات ولذا لم تكن دقيقة وكافية لإظهار العدد الحقيقي من الوظائف المزدوجة واعتمدت في الأساس على الأسماء وهو ما أدى إلى ظهور حالات كثيرة من الأخطاء وعدم الصحة.
- ٢٤- الحكم الرشيد في الجمهورية اليمنية، د. عبد الوهاب راوح، مرجع سبق ذكره ص ١٣٣.

- ٢٥- د. حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره ص ١٠٦.
- ٢٦- د. عبد الهادي حسين الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة نظرية وتطبيقية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دمشق، منشورات دار العصر ١٩٩٠م ص ٢٨١.
- ٢٧- القرار الجمهوري بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات، وزارة الشؤون القانونية، صنعاء، مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر عدن، ص ٥٤.
- ٢٨- د. حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٤، ١٠٥ محمد القاعدي، أزمة الثقة بين المواطنين ورجال الشرطة في الجمهورية اليمنية، المعهد العالي لضباط الشرطة، بحث دبلوم غير منشور ١٩٩٤م ص ٣٦، د. عبد الهادي الهمداني، المرجع السابق ص ٢٨٠، المعهد القومي للإدارة العامة، وثائق المؤتمر الإداري الثالث في ج ٥٠٤ ص ١٠٤، عبد الكريم مطير، العمالة الفائضة واتجاهات الاستثمار لمعالجتها، ندوة القوى العاملة، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة العمل والتدريب المهني المنعقد في الفترة ٢٦-٢٨ أكتوبر ١٩٩٨م صنعاء، ص ٩٠.
- ٢٩- د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، أهمية قانون الخدمة المدنية في مواجهة الفساد الإداري، ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره، صنعاء، ص ١٦٢.
- ٣٠- د. محمد أحمد الأفندي، الزكاة في اليمن مراجعة لدورها الاجتماعي، بحث منشور في مجلة شئون العصر، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية صنعاء، العدد السابع ابريل - يونيو ٢٠٠٢ ص ١٥، ١٦.
- ٣١- صحيفة الثورة العدد ١٣٦٤٩، ٢٦/٣/٢٠٠٢م.
- ٣٢- الاقتصادية مرجع سبق ذكره ص ٣٨.
- ٣٣- الاقتصادية مرجع سبق ذكره ص ٣٧، ٣٨، ٣٩.
- ٣٤- أحمد سعيد الدهي، اليمن إلى أين؟ معطيات اقتصادية واجتماعية، سلسلة أوراق يمانية، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية دمشق، العدد (٢١) يناير ٢٠٠٣م، ص ٤٣.
- ٣٥- الاقتصادية مرجع سبق ذكره ص ٣٧، ٣٨، ٣٩.
- ٣٦- الاقتصادية مرجع سبق ذكره ص ٣٧، ٣٨، ٣٩.
- ٣٧- الاقتصادية مرجع سبق ذكره ص ٧٩.
- ٣٨- محمد هزاع، دراسة موضوعية حول القوى العاملة بالجمهورية اليمنية ومتطلباتها الحالية والمستقبلية ١٩٩٨-٢٠١٦، ندوة القوى العاملة، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة العمل والتدريب المهني في الفترة ٢٦-٢٨ أكتوبر ١٩٩٨م صنعاء، ص ١٦٠.
- ٣٩- العزى صالح الملاحي، استطلاع الدوام الرسمي والوقت الضائع في وحدات الجهاز الإداري والقطاعين العام والمختلط، ندوة الإصلاح الإداري، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري في الفترة ١٥-١٧ ديسمبر ١٩٩٧م صنعاء، ص ٣٤، ٣٦.

- ٤٠ - عبد الكريم مطير، العمالة الفائضة واتجاهات الاستثمار لمعالجتها، ندوة القوى العاملة، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.
- ٤١ - د محمد عبد الرشيد علي، إدارة وتسويق الخدمات الطبية في الجمهورية اليمنية مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٧، ٢٥٨.
- ٤٢ - عبد الكريم مطير، العمالة الفائضة واتجاهات الاستثمار لمعالجتها مرجع سبق ذكره، ص ٩٠.
- ٤٣ - العزى صالح الملاحي، استطلاع الدوام الرسمي والوقت الضائع في وحدات الجهاز الإداري والقطاعات العام والمختلط، مرجع سبق ذكره ص ٣٠.
- ٤٤ - د مطهر السعيد، اتجاهات في الإصلاح الإداري، ندوة الإصلاح الإداري، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري في الفترة ١٥-١٧ ديسمبر ١٩٩٧م، صنعاء، ص ٧٢-٧٣.
- ٤٥ - للمزيد راجع د حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٦، العزى صالح الملاحي، الإدارة المحلية ومشكلات التطبيق في ورقة مقدمة لندوة الإصلاح الإداري، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري والمنعقدة في الفترة من ١٥-١٧ ديسمبر ١٩٩٧م ص ١٩ و ٢٣، ٢٧.
- ٤٦ - للمزيد راجع د خالد راجح شيخ، بعض مشكلات قوة وسوق العمل، ندوة القوى العاملة والتنمية، المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة العمل والتدريب المهني والمنعقدة في الفترة ٢٦-٢٨ أكتوبر ١٩٩٨م. ص ١٦، ١٩، ٢٠، ٢٧، د احمد عبد الرحمن شرف الدين، أهمية قانون الخدمة المدنية في مواجهة الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره ص ١٦٦.
- ٤٧ - العزى صالح الملاحي، استطلاع الدوام الرسمي والوقت الضائع في وحدات الجهاز الإداري في القطاعات العام والمختلط المرجع السابق، ص ٥٧، أحمد سعيد الدهي، اليمن إلى أين، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠، ٤١.
- ٤٨ - د جعفر حسين منيعم، الاستثمار في رأس المال البشري في الجمهورية اليمنية " الواقع والأفاق " مرجع سبق ذكره ص ١٢١.
- ٤٩ - احمد ناجي أحمد، قراءة لنص تراثي في السياسة الشرعية في ضوء الحالة اليمنية، مرجع سبق ذكره ص ٧٠، ٧١.
- ٥٠ - البرنامج العام للحكومة ٢٠٠٣م مرجع سبق ذكره ص ١٦٢.
- ٥١ - د عبد الوهاب راوح، الحكم الرشيد في الجمهورية اليمنية ١٩٩٠م - ٢٠٠٢م، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٦.
- ٥٢ - عبد الكريم مطير، العمالة الفائضة واتجاهات الاستثمار لمعالجتها، مرجع سبق ذكره ص ٩٠، ٩١.
- ٥٣ - عبد الله أحمد غانم، وزير الشؤون القانونية وشئون مجلس النواب، الإصلاح القانوني في الجمهورية اليمنية مجلة الثوابت صنعاء، المؤتمر الشعبي العام، العدد الرابع عشر، أكتوبر -ديسمبر ١٩٩٨م ص ٣-١٦.
- ٥٤ - الاقتصادية، مرجع سبق ذكره ص ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠.
- ٥٥ - الاقتصادية، مرجع سبق ذكره ص ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠.
- ٥٦ - د حمود عبد الله صالح عقلان، الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سبق ذكره ص ١١٨.

- ٥٧- للمزيد راجع، سعيد عبد المومن انعم، نظام الأجور والمرتبات بين النظرية والتطبيق، دراسة تحليلية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الملكة أروى، صنعاء ٢٠٠٢م ص ١٥، ٨٠-٩٠.
- ٥٨- المرجع السابق.
- ٥٩- د. سيف العسلي، ملحق الثورة الاقتصادية، صنعاء، العدد ١٣٧٦٨ في ٢٣/٧/٢٠٠٢م ص ٣.
- ٦٠- د. عبد الباري احمد نعمان الشرجبي، الفقر وبرنامج الاصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، مجلة الدراسات الاجتماعية صنعاء، جامعة العلوم والتكنولوجيا، العدد الرابع " يوليو-ديسمبر ١٩٩٧م ص ٢٧-٢٩.
- ٦١- د. جعفر حسين منيعم، المنظور الاستراتيجي للتنمية وتقييم سوق العمل والعمالة في إطار الخطة الخماسية للأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٥م مجلة دراسات اقتصادية، المؤتمر الشعبي العام صنعاء، (ابريل-يونيو ٢٠٠٢م)، ص ٦٢، ٦٣.
- ٦٢- نفس المرجع السابق ص ٦٦، ٦٧.