الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية – اليمن YEMEN

تقييم الفساد في اليمن

25 سبتمبر، 2006

أعد هذا التقرير لمراجعته من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد قامت بإعداده منظمة شركاء في التنمية الريفية.

شكر وتقدير

حضي فريق التقييم بالدعم الكامل لبعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وسفارة الولايات المتحدة في صنعاء. وأظهرت السيدة سلوى الصرحي، رئيس فريق الديمقراطية والحكم في البعثة، التوازن المناسب بين منح الفريق مرونة كبيرة لممارسة مهامه، وبين توجيه الدعم له عند الحاجة. ولذا يعبر الفريق امتنانه العميق لكل تلك الجهود التي قامت بها. كما استفاد الفريق من بصيرة الإدارة العليا وبقية طاقم البعثة والسفارة، بما في ذلك سعادة السفير توماس كراجيسكي، و د. نبيل خوري، نائب السفير، و د. مايك سرحان، ممثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والسيد نوح سيجل، المسئول الإقتصادي والسياسي في السفارة. كما يشيد الفريق بالمعلومات التي قدمها السيد عبد القادر السقاف، إختصاصي الشئون السياسية في السفارة، والسيدة سوسن اياري، المستشارة التعليمية في البعثة، والسيد أحمد عتيق، المستشار الصحي في البعثة، و د. إيمان علي عوض، أخصائية الصحة في البعثة، والسيد دورفن ستوكدال، مستشار التنمية الزراعية والاقتصادية في البعثة، والسيد وديع عبد الستار، ألاخصائي الزراعي في البعثة، والسيد جو سوكولوسكي، موظف العلاقات الدبلوماسية العامة.

وكان السيد عبد الغني الإرياني عضو هام وفعال في الفريق، حيث رتب للعديد من اللقاءات. وبالإضافة إلى علاقاته المتعددة، يمتلك السيد الارياني بصيرة تحليلية ثاقبة للمشهد اليمني.

كما يستحق تفاني السيد ستيفن كاربنتر ومرونته إشادة خاصة. ولأنه تم إلغاء أحد أعضاء الفريق المحتملين في اللحظات الأخيرة، طلبت منظمة شركاء في التنمية الريفية من السيد ستيفن الانضمام كعضو للفريق والذي بدوره تقبل ذلك عن طيب خاطر. كما أسهمت خبرته في الجانب المالي بشكل خاص في رفد هذا التقييم.

كما شارك في هذا التقييم السيد اوليفر ويلكوكس الذي يحضى بمعرفة واسعة عن اليمن وكونه خبير مختص في قضايا المساعدات الأمريكية، والتي كانت ضرورية لعمل الفريق الميداني ولهذا التقرير.

وأخير، وكما يشير هذا التقرير، هناك مصلحين محليين في اليمن يعملون بجد في مواجهة الفساد. نتمنى لهم التوفيق لأنهم يحملون في قلوبهم مصالح اليمن على المدى الطويل.

رقم مهمة خدمات مواجهة الفساد في اليمن.
للتواصل مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: DFD-1-00-03-00242-00

المؤلفون: جلين إي.، روبنسن، أوليفر ويلكوكس، ستيفن كاربنتر، وعبد الغني الأرياني

للتواصل مع رئيس منظمة شركاء في التنمية الريفية: باربرا ليسلي
عنوان المكتب الرئيسي منظمة شركاء في التنمية الريفية:
ARD, Inc.
159 Bank Street, Suite 300, Burlington, CT 05401
Tel: 802 658-3890, Fax 802 658-4247
www.ardinc.com

صور الغلاف: مدينة صنعاء، بموافقة السيد جيف جراي، منظمة شركاء في التنمية الريفية.

تقييم الفساد في اليمن

إخلاء مسؤولية:

إن آراء المؤلفون المقدمة في سياق هذا التقرير لا تعكس بالضرورة آراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.

المحتويات

	الاختصارات	III
	الملخص التنفيذي	VI
	منهجية البحث	XX
0-1	**تحليل وضع الفساد في اليمن**	1
	1ـ1 خلفية عامة	2
	1-2 نخب مقسمة	5
	1-3 الفساد الكبير والاستقرار السياسي	10
	1-4 أشكال الفساد في اليمن	13
	1-5 عوامل تمكين تخلق بيئة مساعدة للفساد	14
	1-6 آليات تنفيذ الفساد الكبير.....	16
	1-7 السلطة والمؤسسات: المصلحين والإصلاح	19
0-2	**الفساد في القطاعات و المؤسسات الرسمية**	21
	2-1 تعزيز القضاء والقانون	21
	2-2 البرلمان	31
	2-3 إصلاح الخدمة المدنية	37
	2-4 مؤسسة الرقابة العليا: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	41
	2-5 هيئات مكافحة الفساد	46
	2-6 الحكومة المحلية والمناطقية	48
	2-7 الانتخابات	54
	2-8 الأحزاب السياسية	61
	2-9 نظام الضرائب	65
	2-10 الجمارك	70

	2-11 الصحة	75
	2-12 التعليم	78
	2-13 القطاع الخاص	82
0-3	**الفساد في الوظائف الحكومية**	87
	3-1 الموازنة والإدارة المالية	87
	3-2 المشتريات العامة	90
	3-3 الخصخصة	94
0-4	**الفساد ومكافحة الفساد والأطراف الغير رسمية**	97
	4-1 أجهزة الإعلام	97
	4-2 المجتمع المدني	99
0-5	**خيارات تحديد الأولويات من التوصيات والبرامج**	105
	5-1 إدماج عناصر مكافحة الفساد في البرامج الموجودة حاليا	105
	5-2 تأسيس برنامج مستقل لمكافحة الفساد: تعزيز الإدارة العامة والمساءلة الرسمية..	107
الملحق (1) تعليقات على منهجية مشروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الفساد.....		114
الملحق (2) توليف كامل لكافة التوصيات		118

الاختصارات

ABA	منظمة المحامون الأمريكية
AG	النائب العام
APSA	المنظمة الأمريكية للعلوم السياسية
ASYCUDA	للنظام الآلي للبيانات الجمركية
CID	إدارة البحث الجنائي
CIT	ضريبة دخل الشركة
COCA	الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة
CSF	صندوق الخدمة المدنية
CSIS	مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية
CSO	منظمة مجتمع مدني
CV	السيرة الذاتية
DFiD	قسم التنمية الدولية (المملكة المتحدة)
DG	الديمقراطية والحكم
EQUIP-1	برنامج تطوير نوعية التعليم
EU	الاتحاد الأوروبي
FoIA	قانون حرية الإعلام
GATT	الاتفاقية العامة للتعرف والتجارة
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GFMIS	نظام معلوماتي الإدارة المالية الرسمي
GNI	إجمالي الدخل القومي
GPC	المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم في اليمن)
GST	ضريبة المبيعات العامة
GWOT	الحرب العالمية ضد الإرهاب
HSC	مجلس الأمن القومي
HTB	الهيئة العليا للمناقصات

IFC	المؤسسة المالية الدولية
IFES	المنظمة الدولية لأنظمة الانتخابات
IMF	صندوق النقد الدولي
IT	تقنية المعلومات
JMP	أحزاب اللقاء المشترك
LTU	وحدة دافعي الضرائب الكبار
MCA	حساب تحديات الألفية
MCC	منظمة تحديات الألفية
MECO	المؤسسة الاقتصادية العسكرية
MEPI	مبادرة الشراكة الشرق أوسطية
MIS	نظام أدارة المعلومات
MoE	وزارة البيئة
MoF	وزارة المالية
MoH	وزارة الصحة
MoJ	وزارة العدل
MoLA	وزارة الإدارة المحلية
MP	عضو برلماني
SNACC	الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
NDI	المعهد الديمقراطي الوطني
NGO	منظمة غير حكومية
NPM	دليل المشتريات العام
PDRY	جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية
PFC	محكمة الأموال العامة
PMIS	إدارة الأموال العامة
PFP	نيابة الأموال العامة
PMIS	نظام معلومات الإدارة للمشتريات
POGAR	برنامج الحكم في المنطقة العربية

PR	العلاقات العامة
PSO	مكتب الأمن السياسي
PWC	مؤسسة برايس وترهاوس كوبرز للمراجعة والمحاسبة
RFP	طلب العروض
RoYG	حكومة الجمهورية اليمنية
SBD	وثيقة المناقصات المعيارية
SCER	المجلس الأعلى للانتخابات والاستفتاء
SDF	المنتدى المحلي الاجتماعي
SJC	مجلس القضاء الأعلى
TCP	برنامج عتبة البلد
UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNDP	برنامج الأمم المتحدة للتنمية
USAID	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
USG	حكومة الولايات المتحدة
WCO	منظمة الجمارك العالمية
WHO	منظمة الصحة العالمية
YECO	المؤسسة الاقتصادية اليمنية
YPAC	منظمة البرلمانيون اليمنيون ضد الفساد
YR	الريال اليمني
YSP	الحزب الاشتراكي اليمني

الملخص التنفيذي

تحليل وضع الفساد في اليمن

ثمة معادلة مختلة بين القبيلة والدولة في اليمن اقترنا منذ ظهور الدولة الحديثة عقب ثورة 1962م. فقد كانت القبائل ومازالت تشكل قوى سياسية مهيمنة في البلاد. وجاءت الأجهزة العسكرية والأمنية لتلعب دوراً هاماً عكست فيه مصالح القبيلة، وبرزت طبقة برجوازية قبلية متطفلة تتكل على العقود الرسمية، وعلاوة على ذلك استحوذت على موارد البلاد للكسب الخاص. وكان للوحدة اليمنية عام 1990، وأكثر أهميةً من ذلك، الانتصار المطلق للشمال على الجنوب في الحرب الأهلية عام 1994، دورٌ في تعزيز قبضة قبائل اليمن الشمالية المهيمنة على موارد الدولة.

وظهرت، خلال العقود الأخيرة، منظومة جديدة من الفساد الكبير، ازدهرت في ظل مزيج من المؤسسات الرسمية الضعيفة وتركيبة النخبة المقسمة. وفي ظل غياب المؤسسات الرسمية القوية في البلاد، تكاثرت شبكات المصالح غير الرسمية. وبالطبع، شلت شبكات المصالح هذه قدرات مؤسسات البلاد الضئيلة أصلا. حيث تم مكافئة المواليين لها، واسترضاء النخب الأخرى عن طريق منافع المكافأة الكبيرة مقابل الهدوء السياسي. وتعتبر ثروة اليمن النفطية الحالية المصدر الرئيسي لمكافأة المواليين لها. كما أن حقيقة نفاد ثروة اليمن النفطية، والتي يقدر لها الانتهاء خلال عقد من الزمان، تشير إلى عدم استدامة التركيبة الحالية للفساد. فهناك حاجة لنمو اقتصادي غير متوافق مع الفساد الكبير لتغطية الاحتياجات والخدمات الأساسية ولاستدامة البلد في الأمد القريب. وفي حالة الفشل في تحقيق ذلك، فإن حالة من عدم الاستقرار السياسي الخطير يمكن أن تظهر في الأفق.

هناك خمس فئات نخبوية رئيسية تستفيد من تركيبة الفساد في اليمن، وأهمهما، وهما في ذات الوقت أكثر الفئات تداخلا: القبائل والمؤسسة العسكرية والأمنية. فيستحوذ زعماء القبائل الرئيسية على حصة الأسد من المناصب العليا للضباط في الجيش والأمن. ويستحوذ الجيش على مصفوفة واسعة من الأنشطة التجارية بعضها قانوني والبعض الآخر خارجة عن القانون.

أما ثالث هذه الفئات النخبوية القوية فهو مجتمع رجال الأعمال، التقليدي غير القبلي، والذين كان لهم دور بارز في الاقتصاد السياسي الجديد. ولكن ركودهم النسبي ونظرتهم المتشائمة لمستقبل اليمن دفع بعض رجال الأعمال لمغادرة البلاد. هذا بالإضافة إلى نمو طبقة برجوازية قبلية متطفلة في السنوات الأخيرة، تحصل على دخلها، بشكل عملي، من العقود الرسمية التي يحصلون عليها، في الغالب، في ظل ظروف فاسدة.

وتشمل النخب "غير الضرورية" والتي يمكن الاستغناء عنها على طبقة التكنوقراطيين، والتي تعد ضرورية لإدارة الدولة بطريقة حديثة نسبياً، وعلى النخب المحلية التي تتمتع بمنزلة عالية ضمن الدوائر الانتخابية المحلية الهامة. وللسلطة قدرة كبيرة في تعزيز مكانة ورقي الأفراد المصنفين ضمن هذه النخبة أو تحجيمهم والحط من مكانتهم، خلافا لما هو الحال مع النخب القبلية والعسكرية ورجال الأعمال. وخلافاً لفئات النخب الأكثر أهمية، تمتلك هذه الفئتان قوة كلية ضئيلة للعمل بشكل جماعي، ولذلك لا تمثلان أي تهديداً سياسياً بارزاً ولا وعداً سياسياً هاماً في هذه المرحلة.

هناك أربع آليات أساسية يتم من خلالها توزيع المصالح الكبيرة في اليمن، وتعتبر الموازنة العامة أحد هذه الآليات. فتحتوي الموازنة العامة على مخصصات مستقلة للجماعات المفضلة، مثل القبائل، كما تخصص موارد ضخمة للجيش من خلال بند مستقل في الموازنة. ولا يتمتع البرلمان بسلطة مراقبة هادفة للموازنة، حيث انه، في كافة الأحوال، ليس له من الأمر إلا التصويت لصالح أو ضد الموازنة. وتكمن إدارة الموازنة من قبل السلطة التنفيذية، والذي يتم بشكل أساسي عبر وزارة المالية. وبسبب الطريقة التي تتخذها حكومة الجمهورية اليمنية في التكهن بعوائد الإيرادات النفطية، تكون الموازنات الإضافية في نهاية السنة المالية كبيرة وتقديرية بشكل كلي.

أما الآليات الثلاث الأساسية الأخرى لتوزيع المصالح فهي نظام المناقصات، والمؤسسة العسكرية التجارية، وحزب المؤتمر الشعبي العام. ورغم أنه تم الشروع في اتخاذ إصلاحات في عملية المناقصات، إلا أن المناقصات كانت تتم حديثا، وفي الغالب، دون أي عروض تنافسية مفتوحة، وبقليل من الشفافية والمساءلة. فمن الممكن أن تصبح عملية العطاءات طريقة سهلة لمكافأة الحلفاء المفضلون، عن طريق منحهم عقود مربحة. وبالإضافة إلى الموازنة العامة، يتم مكافأة النخب

العسكرية ماديا من خلال سيطرتها على مشاريع تجارية واسعة. وتُعد ظاهرة "الجنود الوهميين" من المصادر الأخرى المخصصة للنخب العسكرية، والتي يتم إعادة بيع التموين الخاص بها، كما تشير التقارير. كما يقوم حزب المؤتمر الشعبي العام بتوزيع الموارد للنخب المحلية والنخب الأخرى لإبقائهم في الحظيرة السياسية.

وهناك عوامل أخرى لا تعرف نموذجيا كفساد قائم بحد ذاته، ولكنها تخلق بيئة تمكين يمكن للفساد الترعرع فيها. ويندرج ضمن هذه العوامل المساعدة الحضور الواسع للأداء الإداري الهزيل، أو سوء الإدارة، والنوعية الرديئة لنظام التعليم في اليمن، والنظام الانتخابي الذي يشجع أسوأ أشكال المصالح والهويات الضيقة، والاستثناء المنهجي للمرأة بشكل كبير (وإن كان له أسبابه الثقافية) من الشؤون العامة.

إن تضاءل الثروة النفطية والمتوقع في اليمن خلال العقد القادم، وما يترتب عليه من نقص حاد في مصادر المكافأة المتوفرة للتوزيع، يؤدي إلى إستراتيجيتين منطقيتين بغرض الحصول على حد أقصى من المصالح. وتكمن الإستراتيجية الأولى في إنتهاز الفرصة في الحصول على مغانم أكثر طالما والمحصول جيد، وبعد ذلك مغادرة السلطة وربما البلد عند نفاد الثروة النفطية. أما الإستراتيجية الثانية فهي إستراتيجية تنوير للمصلحة الشخصية (مصطلح يشير إلى أن من يعملون من أجل مصلحة الجماعة يخدمون أنفسهم أيضا في النهاية). وتقوم هذه الإستراتيجية على تشجيع الإصلاحات في مواجهة الفساد، من أجل تشجيع الاستثمار والنمو في مجمل المصادر المتوفرة في اليمن. وبهذه الطريقة يمكن لجزء بسيط من الثروة الكبيرة أن ينتج أرباح كبيرة للنخب وللدولة مع مرور الوقت. وبالطبع، يعتبر هذا المنطق القاعدة التي يعتمد عليها نخبة المصلحون، والذين يتزايد عددهم باستمرار، في دعم الإصلاحات في اليمن في الوقت الحاضر. كما أن الإصلاحات التشريعية تمشي بخطى حثيثة، وثمة أمل ما إن استمر التقدم بنفس الزخم والوتيرة، من الممكن أن يكون التغيير نحو دولة حديثة وحقيقية قد بدأ فعلا.

ويعتمد النجاح النهائي لإصلاح الفساد في اليمن على الصراع التقليدي بين منطق المصلحين من جهة والمصالح المادية وقوة المستفيدون من الفساد من جهة أخرى. وتعتمد تركيبة السلطة السياسية في اليمن بشكل أساسي على المكافآت المتدفقة على النخب المنقسمة، والتي سيكون لها

اهتمامات بسيطة في بقاء الوضع على ما هو عليه ما لم تحظى بهذه المكافآت. لذلك لا يمكن اعتبار هذا الفساد الكبير ظاهرة عرضية. ولهذا يواجه المصلحون تحدياً أساسياً من ذوي المصالح المكتسبة في النظام الحالي. وحتى فترة قريبة، ركز المصلحون انتباههم على مستوى الفساد الإداري (الرشاوى التافهة، الموظفين الوهميين، الخ). ولكن بدأت جهود الإصلاح حديثا باستهداف صورة أكبر، عبر محاولات لتأسيس هيئة جديدة للمناقصات العليا للمشتريات الرئيسية. وإذا ما تم تفعيلها بشكل ملائم، فإن مثل هذا الإصلاح يمكن أن يقضي على دخل المستفيدين الرئيسيين من الفساد، بينما يعمل في الوقت نفسه على خلق مصادر جديدة من الدخل للدولة بتشجيع ثقة المستثمرين المحتملين الجدد.

وحتى بوجود دعم مجتمع المانحين، تواجه نخبة المصلحين تحدياً كبيرً في تغيير نظام الفساد في اليمن بشكل جوهري. ومن المحتمل أن تكون عملية الإصلاح طويلة وشاقة، ومن الممكن أن تكلل بالنجاح فقط في تقليص مساحات الفساد تدريجيا في ظل وجود إرادة سياسية قوية من أعلى مستويات السلطة.

القطاعات الحكومية والمؤسسات

تفعيل القضاء والقانون: يعتبر إحداث إصلاح جوهري في القضاء على مستوى عال الأهمية إن أرادت اليمن تقليص الفساد، وتحسين مناخ الاستثمار في البلاد. فبزيادة الشفافية والنزاهة والمسائلة في القضاء سيزيد الاستثمار المحلي والدولي في القطاع الخاص، والذي يسهم بدوره في النمو الاقتصادي، وهو أمر اليمن في أمس الحاجة إليه. وبشكل عام يعتبر اليمنيون جهاز الشرطة من أكثر الأجهزة الرسمية فسادا في اليمن. وتاريخيا، يعتبر انعدام استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية العامل الرئيسي الذي يقلص من قدرة القضاء في كبح جماح الفساد الأساسي. واكتشف فريق تقييم مكافحة الفساد أن هناك رغبة في الإصلاح منتشرة على نطاق واسع الآن بين طبقة خاصة من كبار القضاة والذين تم عزلهم نسبيا ويفتقرون إلى السلطة للدفع نحو التغيير. وحيث تم حديثا إعادة تشكيل وزير العدل والنائب العام ومعظم مجلس القضاء الأعلى تحت قيادة جديدة، ولم يعد يرأسها الرئيس صالح، تبدو هذه القيادة أكثر دعماً نحو تغيرات بعيدة المدى. هذا بالإضافة إلى أن كلاً من وزير العدل الحالي والنائب العام يدعمان حركة الإصلاح في القضاء. وقد تم

إعداد توصيات محددة بخصوص تعزيز استقلالية القضاء والإصلاحات الإدارية في وزارة العدل، وهيئة التفتيش القضائي، ومجلس القضاء الأعلى، وكذلك محاكم الأموال العامة.

البرلمان: يمتلك البرلمان طاقة هائلة ولكن الطريق مازال طويلا لتحقيق شفافية البرلمان العامة وأدواره في المسائلة كسلطة تشريعية. ويندرج ضمن هذه الأدوار الكبيرة إسهامات البرلمان المحددة في مكافحة الفساد في اليمن. وإذا أخذ في الاعتبار جهود بعض اللجان، من الممكن أن يكون الدور الإشرافي أكثر الأدوار وعوداً فيما يتعلق بمكافحة الفساد. فهناك توجه لدى كثير من المانحين لتقوية العمل البرلماني في التركيز على قدرة البرلمان في مراجعة الموازنة والبنية التحتية، وهو أمر مستلهم من أمران: أولهما الفرضية الصحيحة القائلة أن المصدر النهائي للفساد ومنهج مكافحة الفساد هو المال، وثانيهما نموذج الكونجرس الأمريكي، حيث تكون الهيئة التشريعية مصدر الموازنة. ولكن الحال في اليمن مختلف، حيث تمتلك الهيئة التشريعية سلطة دستورية محددة على الموازنة وكذلك تأثير سياسي محدود. وتم إعداد مقترحات بخصوص طرق إصلاح عملية إعداد الموازنة، وذلك بغرض بناء قدرة البرلمان كمؤسسة، وعلى مستوى أعضاء البرلمان، ولاتخاذ إصلاحات إدارية معينة.

الخدمة المدنية: تعد وزارة الخدمة المدنية، على وجه الخصوص، عرضة للفساد الإداري القائم على التوظيف لكونها الوزارة التي تدير شؤون الموظفين في معظم المؤسسات الحكومية. وأشار أحد التقارير الحديثة الصادر عن الوزارة أن ما يربو عن (30,000) ألف موظف، من أصل (473,000) موظف، هم في الحقيقة "موظفون وهميون"، والذين لم يظهروا للعمل أبدا، أو لديهم "ازدواج وظيفي"، حيث تظهر أسماءهم في أكثر من كشف للصرف. وشرعت الخدمة المدنية، بمساعدة البنك الدولي، في برنامج تحديث الخدمة المدنية، ويشمل المشروع على نظام إدارة معلومات (MIS) جديد، ونظام البطاقة الوظيفية البيولوجية بالبصمة والصورة للحد من الموظفين الوهميين وذوي الازدواج الوظيفي، وإصلاح نظام الأجور، وبرنامج التقاعد المبكر كإجراء لخفض الكلفة. وتم إعداد التوصيات بخصوص بناء القدرة، وتنفيذ مراجعات قائمة على الأداء، وترشيد نظام التقييم والترقية في جهاز الخدمة المدنية.

مؤسسة الرقابة العليا (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة): يمثل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ظاهرة مختلفة في مجموعة ضعيفة من مؤسسات الدولة. ومقارنة بالوزارات والمؤسسات الرسمية الأخرى، يمتلك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة طاقم مؤهل ومحترف. ولأنه المؤسسة الرقابية الحكومية الرئيسية، تظهر أهمية هذه الميزة النسبية في قدرة المؤسسة. ولكن لا يبدو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مستقل بشكل تام عن السلطة التنفيذية. فلقد سبب انتقاء الجهاز بعض القضايا للمحاكمة، وترك قضايا أخرى في بعض القلق بخصوص تحديد الأولويات السياسية. كما أن علاقة الجهاز بالبرلمان وبمحاكم الأموال العامة لا تزال غير منظمة ومنطقية، وتمثل أرضية خصبة لإجراءات الإصلاح، ويمكن لمجتمع المانحين تقديم المساعدة في هذا المجال. وتتضمن المقترحات المساعدة في دعم إجراءات مكافحة الفساد من خلال تأسيس العلاقات بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وكلا من البرلمان ومحاكم الأموال العامة، ودعم قدرة الرقابة المالية للوزارات ذات السمعة بالفساد، أو تلك التي لها موازنات خاصة كبيرة، أو تلك التي لها علاقة بأنشطة النمو الاقتصادي، وبناء القدرات في مراقبة وتعزيز وتطبيق أنشطة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في وزارة النفط، كون هذه الوزارات تشرف على إنتاج اليمن الرئيسي من إيرادات الحكومة.

هيئات مكافحة الفساد: تم المصادقة على تشريع لتأسيس هيئة وطنية عليا مستقلة لمكافحة الفساد في 25 ديسمبر 2006، تم تخويلها بالإشراف على كافة أنشطة الحكومة ذات العلاقة بالفساد. ورغم ترحيب معظم الأحزاب بهذا التطور، إلا أن هناك قلق بخصوص مدى استقلالية هذه الهيئة عن السلطة التنفيذية.

هذا بالإضافة إلى قيام اليمن ببدء حملة توعية إعلامية عن الفساد. ويجب توسيع جهود وزارة التخطيط، كي يتم الاعتماد بشكل أكبر على المنظمات غير الحكومية للمجتمع المدني، ولكي يتم الوصول بشكل أفضل إلى المناطق الريفية والحضرية. وتتضمن التوصيات أن يكون هناك انسجام بين قانون الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مع القوانين التي تنظم المؤسسات الأخرى، كالبرلمان، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ومحاكم الأموال العامة، وتتضمن التوصيات أيضا مراقبة تطور الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وبشكل خاص مدى استقلاليتها، ودعم أنشطتها إن كان هناك نتائج إيجابية. ويوصى التقرير دعم حملات التوعية في مكافحة الفساد، عن طريق تطوير مقاييس من اجل قياس فعاليتها.

الحكومة المحلية: رغم تواجد الفساد على مستويات كبيرة، إلا أن كمية الأموال العامة المعرضة للفساد في الإدارة المحلية صغيرا بشكل كبير في مجمله إذا ما قورن بحجم الفساد في قطاعات الصحة، والتعليم، والزراعة. فالطريق ما زال طويلا أمام المجالس المحلية خاصة، والإداريين كذلك لبناء قدراتهم للعب دور في التخطيط الفعال، وإعداد الموازنة، وفي الأدوار الرقابية المتوقع منهم القيام بها. ويبدو أن محافظي ومسئولي المحافظات قد زادوا بشكل غير ملائم من استخدام الموارد ومن تأثيرهم في المستوى المتوسط للحكومة في اليمن على حساب نظرائهم في المديريات. وإذا تم تحويل موارد وصلاحيات أكثر بشكل سريع للمحافظات وللمديريات، سيكون هناك خطر من انتشار الفساد، ما لم يقوم أعضاء المجالس المحلية بأدوار أكثر فعالية ومتناسقة، وما لم تأسس آليات الشفافية والمحاسبة في نظام اللامركزية النامي في اليمن. وتتضمن التوصيات تعزيز التدريب، والتقوية المناسبة للمسئولين المحليين، وتقديم تنسيق أكبر بين المديريات والمحافظات والوزارات الرئيسية، وتشجيع إشراك أكثر للمجتمع المدني، ودعم الشفافية والمحاسبة في جمع الإيرادات على المستوى المحلي.

الانتخابات: شهدت اليمن منذ أوائل التسعينات (1990s) سلسلة من الانتخابات الشعبية على المستويات المحلية والبرلمانية والرئاسية. ورغم ما مثلته هذه الانتخابات من خطوة للأمام، إلا أنه لفها الكثير من المشكلات والشكوك والتي تشمل النظام الحزبي المفرط الذي تدار به الانتخابات[2]، وشكوك بخصوص نزاهة كشوفات الناخبين، وصعوبات أكبر يواجهها أعضاء المعارضة في التسجيل كمرشحين، ومراكز وقواعد اقتراع غير منتظمة في الانتخابات الرئاسية، ومخاوف فيما يتعلق بطباعة وحماية كروت وصناديق الاقتراع، وسوء استخدام المرافق الحكومية لمحاباة المؤتمر الشعبي العام ومرشحيه، وآليات النزاعات الانتخابية غير المرضية. ومثلت الانتخابات الرئاسية في سبتمبر 2006 خطوة هامة للأمام، وذلك نتيجة إتاحة الفرصة للمعارضة للمشاركة بمرشح جدير بالثقة والذي حصل على قسط هام من أصوات الشعب.

---

[2] ليست مثل هذه المشاكل قاصرة على اليمن فحسب، وتعكس الجدل القائم في الولايات المتحدة عن الحزبية المتنامية لوزارات البلاد والذين يديرون الانتخابات الفدرالية والوطنية.

وتتضمن التوصيات دعم تأسيس وحدة تحري في اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لاستقبال وتحري وإعداد التوصيات الخاصة بالتظلمات والشكاوي وتقارير خروقات قانون الانتخابات، وتقديم التدريب لمسئولي النيابة العامة والقضاة في كافة مستويات المحاكم في قانون الانتخابات والقضايا القانونية ذات الصلة، ودعم تعديل قانون الانتخابات والتغيرات القانونية والمنظمة ذات الصلة التي تسهل تفعيل القانون ــ وبصفة خاصة في ما يتعلق بالتحري والسلطات والإجراءات القضائية. وتشمل التوصيات أيضا على المساعدة في تأسيس دور قيادة اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لقوات الأمن فيما يتعلق بإدارة الانتخابات. وهناك توصية نتجت عن النقاش في القسم الأول حيث نوصي مجتمع المانحين لدعم نظام التمثيل النسبي للقائمة المغلقة للانتخابات في اليمن، والذي يعد أقل الأنظمة عرضة للفساد.

الأحزاب السياسية: إن هيمنة المؤتمر الشعبي العام لا توفر له أي حوافز كي يصبح أكثر شفافية أو لتقليل أساليب التلاعب الجائرة، التي تتجاوز حدود الفوائد الطبيعية للمناصب. ولأن المعارضة في مثل هذا الضرر النسبي، لا تمتلك أي حوافز للإحتذاء بالأساليب الأفضل. ورغم أن المبادئ المنظمة لاستخدام الوظيفة والمال العام جديرة بالإعجاب، إلا أن الانصياع لها وقابلية تنفيذها يمثلان على الأرجح عقبات منيعة. ويمكن أن يحمل الإجماع العام على الدور الرقابي للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء في هذه الناحية بشارة خير ملموسة كآلية مستقبلية، ولكن التاريخ المضطرب للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء في الآونة الأخيرة مع أحزاب اللقاء المشترك يحجب إمكانية قيام اللجنة بهذا الدور. ولأسباب سيتم مناقشتها بالتفصيل، لا يعتقد الفريق أن إصلاح الأحزاب السياسية مجال خصب لاستثمار المانحين في أنشطة مكافحة الفساد.

نظام الضرائب: تمر مصلحة الضرائب حاليا بإصلاحات، إذ يقوم صندوق النقد الدولي بالعمل مع مصلحة الضرائب لتطوير القوانين الضريبية وتحديث جباية الضريبة. وتقوم مؤسسة برايس وترهاوس كوبرز (Price Waterhouse Coopers) بتقديم المساعدة الفنية والتي تهدف إلى تحسين الكفاءات، بما في ذلك استخدام أنظمة حاسوب معينة.

غير أنه لا يزال هناك العديد من المشكلات، فهناك تقارير واسعة الانتشار عن الرشاوى والترهيب، ولا يوجد هناك آلية داخلية للتحري والتحقيق في الأخطاء المزعومة، كما أن نظام

متطلبات التقارير الشاق يشجع على التهرب من دفع الضريبة في الأعمال التجارية. هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الضرائب لم تحظى بالثقة الشعبية، كما أن المرتبات المتدنية لموظفي المصلحة وفرت أرض خصبة للرشوة. ويخلق الافتقار المستأصل للوضوح في الالتزام الضريبي نظام لجمع الضريبة بواسطة أفراد أو جماعات خاصة، حيث تحدد الالتزام الضريبي بشكل عشوائي، يتم بعد ذلك التفاوض عليه في غياب قاعدة منطقية لتحديد الالتزام الفعلي. وتركز التوصيات على إعداد آليات فعالة للشكاوي، وتعزيز وظائف التحري الداخلية، وزيادة التدريب، والبدء في برامج الوصول للعامة، وإصلاح مشكلات معينة في الموارد البشرية.

الجمارك: مرت مصلحة الجمارك اليمنية خلال العامان الماضيان بقفزة هائلة على صعيد الإصلاحات، فاليمن عضو في منظمة الجمارك الدولية (WCO) ولكنها حتى الآن لم تقبل بشكل كلي بإتفاقية كايوتو المعدلة، والتي ترسم السياسات والعمليات المعيارية لإدارة الجمارك الحديثة. وتعمل اليمن حاليا وفقا لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، وهو نظام آلي للبيانات الجمركية عبر الكمبيوتر (ASYCUDA++)، غير أن هذا النظام غير معمول به في كافة الموانئ. فقد بدأ تطبيق هذا النظام عام 2003، وتم تغطية ما يقدر بـــ90% من موانى الدخول. وعلى الرغم من الإصلاحات الرئيسية والاندماج المتزايد في نظام التجارة العالمية، لا تزال إدارة الجمارك اليمنية أحد أكثر المؤسسات الحكومة فساداً، وفقا للقاءات فريق التقييم مع القطاع الخاص، فمن أبرز القضايا الرئيسية الافتقار لنظام واضح في التثمين، والتطبيق الناقص للنظام الآلي للبيانات الجمركية عبر الكمبيوتر (ASYCUDA++)، الافتقار لآليات الشكاوي والتحري، وآليات حسم النزاع المتخلفة، والقيود في مجال الموارد البشرية. وتتضمن التوصيات دعم تطبيق إعلان اروشا (Arusha Declaration)، وتنفيذ نظام التخليص الجمركي التكنولوجي ألمعلوماتي للنظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA++) عبر الكمبيوتر في 100% من نقاط الجمارك، وكذلك دعم بناء القدرات في عدد من المجالات المحددة.

الرعاية الصحية: يعد مجال شراء وتوزيع المعدات والتجهيزات الطبية المجال الرئيسي لحدوث الفساد في القطاع الصحي، إذ يشجع الافتقار للشفافية والمساءلة في عملية المشتريات الممارسات الفاسدة. لذلك من الممكن أن يساعد إصلاح الهيئة العليا للمناقصات في التخفيف من الفساد في المشتريات الرئيسية، ولكن ذلك يؤثر بشكل بسيط على الفساد الثانوي المنتشر. فلا ينشأ عن الفساد

في القطاع الصحي التشوهات الاعتيادية وقلة الكفاءة فحسب، ولكن يسبب ذلك أيضا في خسائر في الأرواح ويؤثر بشكل سلبي على صحة الإنسان. وتتضمن التوصيات دعم إنشاء هيئات اجتماعية للإشراف على المرافق الصحية، وتقديم مقترحات لإيجاد شفافية أكبر في النظام، وإصلاح نظام المشتريات وإنشاء آليات شكاوي عامة قابلة للتطبيق.

التعليم: تعتبر وزارة التربية والتعليم أحد أعلى الوزارات في توظيف "الموظفين الوهمين"، ففي الغالب، فببساطة لا يذهب المعلمون والإداريون الذين تظهر أسماءهم في كشوفات صرف الوزارة إلى العمل في حين يتقاضون رواتب. ومن أشكال الفساد الأخرى، الأسلوب الاختلاس الشائع المتعلق بتزويد وتوزيع المعدات والتجهيزات المدرسية، وكذلك السياسة الحزبية في قطاع التعليم. وتتضمن التوصيات تعزيز التدريب في نواحي معينة، وتقوية مجالس الآباء، ونشر وحدات للتدريب من البرامج التجريبية الناجحة، والتطبيق الواسع لأساليب الشراء المعمول بها في برنامج تطوير نوعية التعليم والذي يتبع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

القطاع الخاص: يواجه القطاع الخاص مصادر متعددة من الفساد الرسمي، حيث يتوجب على الشركات تكييف الأعمال التجارية للتعامل مع الفساد المتفشي أو مغادرة السوق. إن تطبيق القوانين التجارية، وعلى وجه الخصوص وضع القانون موضع التنفيذ غير كاف. ويبدو أنه تم إصدار القوانين التجارية على عُجالة في فترة الوحدة 1990ـ1991، حيث تم اقتباسها من القوانين "الأقسى والأكثر تعقيداً" في البلدان الأخرى لضمان قاعدة تشريعية قوية. ولكن كانت النتيجة فهم قاصراً، وتطبيقا اعتباطياً، لهذه القوانين، وفقا لتقدير مسئولي الحكومة في الغالب. وعندما يقوم رجال الأعمال بمقاضاة الحكومة، يجد القطاع الخاص تحيزاً قضائياً قوي في صالح الحكومة. وتخلق أنظمة الضرائب والجمارك الفساد والنظرة السيئة للقطاع الخاص تجاه الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر إدارة الأراضي للوضوح ولا تحترم حقوق الملكية دائما. وتتضمن التوصيات إشراك المجتمع التجاري في عملية إصلاح الضرائب والجمارك، وكذلك دعم إصلاح القوانين التجارية، وتأييد برنامج إصلاح قضائي يركز على قانون التجارة، وتأييد إنشاء برنامج تجريبي يصمم للاستكشاف والتحري والتحقيق، وإن ثبتت الإدانة، حبس المسئولين المتوسطيين والكبار في الحكومة الذين يتم إدانتهم بالفساد، الأمر الذي سيرسل رسالة إيجابية قوية للقطاع الخاص.

قضايا ووظائف متداخلة

الموازنة والإدارة المالية: تبنت حكومة الجمهورية اليمنية حديثا إستراتيجية إصلاح الإدارة المالية العامة، والتي تشمل إصلاح الموازنة العامة، وتعزيز الرقابة والمحاسبة المالية، وإصلاح نظام العطاءات والمشتريات، وكذلك تحسين الكفاءات والمهارات. ولمساعدة حكومة الجمهورية اليمنية في تنفيذ إستراتيجية الإصلاح الواسعة هذه، طورت مجموعة متعددة من المانحين خطة عمل لإصلاح الإدارة المالية العامة. ورغم ذلك طبقت حكومة الجمهورية اليمنية هذه الإصلاحات بصورة أبطأ من المتوقع. ومن مواطن الضعف وآليات الفساد المالية والمكافأة السياسية الحالية الأتي: تجرى عملية إعداد الموازنة عن طريق المساومة مع كل وزارة على حدة، وهناك إشراف برلماني محدود في هذا الجانب، وهناك ارتباط غير محكم بين الموازنة المصادق عليها والموازنة المنفذة، كما تؤدي التقديرات الضئيلة لإيرادات النفط إلى مركزية الإعتمادات الإضافية التقديرية الكبيرة، والتي تكون أكثر عرضة للفساد. وبما أن الموازنة العسكرية لها بند مستقل في الموازنة العامة، كما تشير التقارير، فلن يكون هناك مجال للمراقبة أو للمسائلة. وتتضمن التوصيات تأييد إصلاح الإدارة المالية العامة في عملية إعداد الموازنة، وتعزيز الرقابة البرلمانية، وبناء قدرة البرلمان للقيام بالإشراف الفعال وبناء القدرات على المستوى المحلي لإنجاز الموازنات.

المشتريات العامة: بدأت حكومة الجمهورية اليمنية ببرنامج إصلاح المشتريات العامة والمصمم لزيادة الشفافية والكفاءة والفاعلية في المشتريات العامة. وتتضمن الأجندة الوطنية للحكومة المقرة في يناير 2006، إصلاحات رئيسية في المشتريات. هذا بالإضافة إلى قيام الحكومة باعتماد إستراتيجية الإدارة المالية العامة لعشرة أعوام في أغسطس 2005، والتي تتضمن شروط تتعلق بإصلاح المشتريات. وقامت الحكومة مؤخراً بإصدار قانون جديد للمشتريات. ويشير القطاع الخاص إلى استفحال الفساد في عملية المشتريات (المناقصات). ومن المشكلات الرئيسية التي تساعد على نمو الفساد، مسارعة الوزارات في اتخاذ قرارات الشراء متذرعة بعامل "ضيق الوقت"، لتبرير تقليص المنافسة أو العقود الأحادية المصدر، وعملية مطوّلة تجذب الفساد في مفاصل حرجه، وآلية شكاوي متخلفة، والتزام غير مؤكد للحكومة في إصلاح المشتريات، وكذا تطبيق نظام شخصي بشكل مفرط. كما أنه من الشائع أيضاً إعادة التفاوض مع الفائزين من مقدمي

العروض، الأمر الذي يؤدي إلى مماطلات طويلة وشكوك بالفساد قبل وأثناء وبعد عملية تقديم العروض.

وتتضمن التوصيات إجراء دراسة جدوى تنفيذ نظام معلومات الإدارة للمشتريات، والمساعدة في تنفيذه إن كانت الجدوى ملائمة، وإجراء دراسة جدوى لوظيفة الشراء الالكتروني، ودعم نشر دليل المشتريات العام والوثائق الأساسية للمناقصات، وتقوية قدرات التدريب للهيئة العليا للمناقصات. وتتضمن التوصيات على المستوى المحلي تقوية المشتريات المحلية، بما في ذلك مراجعة الإطار القانوني، وتطوير الضوابط المنظمة، ودعم تطوير القدرات، وتقديم دعم بناء القدرات للحصول على هيئة مهيكلة ومستقلة للمناقصات، وتقديم دعم بناء القدرات لهيئة مراقبة مستقلة جديدة بما في ذلك تقوية وظائف الشكاوي والتحري، وتأييد متطلبات الإفشاء العام لقرارات الشراء والإفشاء المالي من قبل مسئولي المشتريات.

الخصخصة: تمت حركة خصخصة المشاريع الحكومية ببطء في اليمن، حيث تم خصخصة بعض الشركات الحكومية الصغيرة، بينما بقت كبرى الشركات الحكومية كما هي. فتشير السرعة البطيئة للإصلاح في هذا المجال إلى معارضة المصالح المتحكمة للإصلاح لأنها تستفيد من الاحتكارات الممنوحة من السلطة ومن الابتزازات الأخرى المستقطعة من الاقتصاد الناتجة عن المشاركة الواسعة للسلطة في الصناعات. ويبدو أيضا أن بعض الشركات الحكومية قد تحولت ببساطة إلى ملكية خاصة بأفراد حسب تقدير مسئولين كبار في الحكومة. وتشمل التوصيات على بناء قدرات هيئة الخصخصة الفنية لتعمل على تشجيع خصخصة المشاريع الكبيرة، ومراجعة قوانين الخصخصة، واقتراح تعديلات القوانين والقواعد المنظمة للخصخصة، وتطوير سياسات الخصخصة وأدلة الإجراءات، ودعم تخصيص عدد محدود من المشاريع الحكومية الكبيرة، وتقديم التدريب لهيئة الخصخصة الفنية وللمصلحة العامة للاستثمار في جانب النزاهة والشفافية والمساءلة.

الفساد و مكافحة الفساد والأطراف الغير رسمية

أجهزة الإعلام: بدأت الصحف اليمنية غير الحكومية بتغطية قضية الفساد بشكل متزايد وواضح منذ 2004. وتفاوتت التغطية الإعلامية ما بين نشر تقارير سرية مسربة من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وبين نشر تفاصيل دقيقة، فعلى سبيل المثال، كيف ذهبت المنح الدراسية والتي تقدمها وزارة النفط لصالح أولاد مسئولين كبار في الدولة. إن انعدام النوعية والتميز في تقارير الفساد هو نتيجة للقدرات الضعيفة، وللسقف المنخفض لحرية الإعلام، وبسبب كون كثير من الصحف غير الرسمية، صحف حزبية مسيرة أيديولوجيا، أو ممثلة لمصالح معينة. ويبدو أن الاتهامات الديناميكية بين المعارضة والمؤتمر الشعبي العام والمتمثلة في الاتهام السياسي والاتهام المضاد، وخاصة في فترة التنافس في الانتخابات المحلية والرئاسية الأخيرة، سوف تشجع وتعطي الصحف الحزبية الحافز لانتقاد الحكومة. ويبدو أيضا أن الصحف الموالية للحكومة تميل للتعامل مع قضايا الفساد من نفس منظور "البساط الأحمر" للإعلام الرسمي، أو شبه الرسمي، المتسم بالكياسة المفرطة في الأنظمة السياسية الديكتاتورية وشبه الدكتاتورية. فتسلط مثل هذه المقالات الضوء بشكل كبير على خطابات الرئيس في مكافحة الفساد، أو ما يقوم به وزراء معينين في مكافحة الفساد. وبسبب التغطية والوصول الأوسع للعامة، لا يكرس التلفزيون والإذاعة الرسمية اهتمام كبير لقضايا الفساد. وتتضمن التوصيات في قطاع الإعلام، استخدام النفوذ الدبلوماسي لخلق بيئة أكثر تسامحاً مع التغطية الصحفية لقضايا الفساد، ودعم الإصلاحات القانونية والتي من شأنها رفع سقف تغطية مكافحة الفساد، وتدريب الصحفيين والمحررين على تقنيات التحقيقات الصحفية، والتركيز على كيفية الحصول والتحقق من المعلومات والوثائق أو توثيق الادعاءات وإجراء المقابلات، وزيادة الشفافية الحكومية في القضايا الإعلامية.

المجتمع المدني: ظهر المجتمع المدني المعاصر في اليمن كإرث لجمعيات التطوير التعاونية المحلية التي كانت متواجدة في شمال اليمن منذ الثمانينات (1980s)، وكنتيجة ثانوية للتحرر السياسي لليمن الموحد الذي بدأ في التسعينات (1990s). وليس من الغريب أن يكون توجه معظم المنظمات غير الحكومية نحو تقديم الخدمات الاجتماعية والإنتاج الاقتصادي (المبني أساسا على شكل تعاونيات). وبالمقابل، هناك عدد صغيرٌ نسبياً من المنظمات الديمقراطية والحقوقية غير الحكومية، ولكنها بارزة وجديرة بالملاحظة. وتعتبر المنظمات اليمنية غير الحكومية ضعيفة إلى حد كبير في جانب الموارد المالية والتنظيم والإدارة والمهارات الأساسية. وليس لدى الحكومة

والمؤتمر الشعبي العام أي إستراتيجية واضحة حتى الآن فيما يخص منظمات المجتمع المدني في اليمن. أما بالنسبة لأنشطة منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد فهي محدودة المدى ونادرة. حيث تعتبر الندرة البارزة للمعلومات أحد أهم التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني المهتمة بقضايا مكافحة الفساد، إذ يضاعف الأمر سوءاً الافتقار العام للشفافية الرسمية، كما أن البيانات الموثقة في اليمن منعدمة إلى حد كبير وغير مكتملة وعادة غير منسجمة ومتناقضة، وهو ما يجعل البحث البناء الموثق وتأييد السياسات ذات العلاقة صعبا إلى حد كبير.

وتتضمن التوصيات جعل شرط مشاركة المجتمع المدني جزء في كافة مبادرات التطوير الثنائية والمتعددة للمانحين في اليمن، واستخدام النفوذ الدبلوماسي لتأييد بيئة أكثر انفتاحاً تسمح لمنظمات المجتمع المدني بالمساهمة في أنشطة مكافحة الفساد، ودعم مساهمة المجتمع المدني في مبادرات معينة للحكومة في مكافحة الفساد، وزيادة وصول واستخدام المجتمع المدني للمعلومات الرسمية لأغراض تأييد مكافحة الفساد، وبناء تحالف لمكافحة الفساد بين منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة، ودعم مشاركة المجتمع المدني في جهود إستراتيجية التطوير والتخطيط والتنفيذ والمراقبة والتقييم في مجال أو قطاع تجريبي، كالصحة أو التعليم أو الزراعة، ومساعدة منظمات المجتمع المدني لتطوير استراتيجيات "الدبلوماسية العامة" الخاصة بها كوسيلة لمواجهة التصريحات الحكومية و/أو تصريحات الحزب الحاكم، وتشجيع منظمات المجتمع المدني لتأسيس وتعميم إجراءات الشفافية شبيهة بتلك التي يتوقعونها من المؤسسات الحكومية، والاستفادة من الدروس المحلية ومن الممارسات الأفضل في البرامج المستقبلية.

تحديد الأولويات من التوصيات وخيارات البرامج: يقدم فريق التقييم، في القسم الأخير من هذا التقرير، توصيات هامة متعلقة بتحديد الأولويات ووضع توصيات التقرير موضع التنفيذ. أولا، نوصي بأن تقوم البعثة بإعطاء أولوية في تنفيذ التوصيات بالقطاعات التي يوجد فيها برامج حالية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. ويمكن إدماج توصيات مكافحة الفساد بسهولة نسبية في البرامج الحالية في القضاء والبرلمان وقطاعات الحكومة المحلية/وغير المركزية والصحة. ثانياً، نوصي أن تقوم البعثة بإنشاء برنامج مستقل يتم تصميمه لتعزيز الإدارة المالية العامة والمساءلة، ورغم أنه من الصعب تنفيذ برنامج مستقل بمثل هذا الحجم والتعقيد، إلا أن الحاجة إليه في غاية الأهمية. ولذلك يركز معظم القسم التالي على كيفية إنشاء مثل هذا البرنامج.

منهجية البحث

يتكون فريق التقييم من أربعة أشخاص وكان د. جلين إي روبنسُن، قائد للفريق، وهو مختص في شؤون الشرق الأوسط في الكلية البحرية للدراسات العليا. ويتكون أعضاء الفريق من السيد اوليفر ويلكوكس، مستشار ديمقراطي في شؤون الحكم للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، آسيا/مكتب الشرق الأدنى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/واشنطن، ويحظى السيد اوليفر بخبرة واسعة في قضايا الديمقراطية والحكم في المنطقة، وفي اليمن بشكل خاص. السيد ستيفن كاربنتر، المسئول المالي في منظمة شركاء في التنمية الريفية، ولديه خبرة واسعة في الشرق الأوسط أيضا، وفي فلسطين والأردن بشكل خاص حيث عمل في إصلاحات الجمارك وقضايا أخرى ذات علاقة. السيد عبد الغني الارياني وهو محلل يمني ورجل أعمال تعلم في الولايات المتحدة.

قضى فريق التقييم أسبوعين من أغسطس 2006 لإجراء الزيارات الميدانية، حيث تم إجراء ما يقرب من 70% من المقابلات في هذه الفترة. والتقى فريق التقييم بشريحة واسعة ومختلفة من اليمنيين في الحكومة ومن الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة ورجال الإعلام والمجتمع المدني والجامعات والقطاع الخاص. وفي العديد من الحالات، كانت المقابلات تجرى على شكل جماعات. وخلال الأسبوع الثاني من العمل الميداني، انقسم فريق العمل إلى مجموعتان لإجراء عدد أقصى من المقابلات. وساعد اتفاق أعضاء الفريق في تقسيم صياغة التقرير الأخير في تركيز الأعضاء على القضايا ذات العلاقة بتخصصاتهم.

وبالإضافة إلى العمل الميداني، قام الفريق بإجراء تحليل للوثائق قبل وبعد العمل الميداني الفعلي، حيث يوجد العديد من الوثائق الحالية الممتازة والمتعلقة بالفساد في اليمن. ومن هذه الوثائق ذات الفائدة الكبيرة الآتي:

- منظمة شركاء في التنمية الريفية، *تقييم الديمقراطية والحكم في اليمن* (يناير 2004)
- منظمة المحامون الأمريكيون. حكم *القانون في اليمن*. (يناير 2005)
- خالد زد. أمين، *الإيرادات المحلية في اليمن: الهيكل، الأداء، والقدرة الإدارية*. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. (مايو 2006)

كانت تقييمات الفساد السابقة التي أجرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في منغوليا (أغسطس 2005)، وموزنبيق (ديسمبر 2005)، وأوكرانيا (فبراير 2006) على قدر من الفائدة في تطوير وتنفيذ إستراتيجية تقييم مكافحة الفساد الجديدة.

1 θ تحليل وضع الفساد في اليمن

إن السبب في إجراء هذا التقييم هو قرار هيئة تحدي الألفية تعليق أهلية حساب تحدي الألفية اليمني، للاستفادة من برنامج تحدي الألفية، برنامج العتبة، في نوفمبر 2005، وكانت أهلية اليمن قد علقت بسبب التدني والذي حدث مؤخراً في 16 معيار تستخدمه هيئة تحدي الألفية لتحديد استمرار الأهلية في الهيئة. وحدث أسوأ تدهور لليمن في مجال التزامها بالحكم الرشيد، وبالتحديد في كبح معيار الفساد. وبهدف إعادة تأهيل اليمن للانضمام لهيئة تحدي الألفية، قررت حكومة الولايات المتحدة وحكومة الجمهورية اليمنية أن تقوم الأولى بإعداد تقييم للفساد يتضمن مقترحات برامج معينة لمكافحة الفساد في اليمن. وكانت النتيجة هذا التقرير الذي بين أيدينا.

ويتبع التقرير بشكل دقيق الإستراتيجية الموصى بها في "دليل تقييم الفساد: التقرير النهائي" (8 مايو، 2006) للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يعرض القسم الأول من هذا التقييم الصورة الكاملة للفساد في اليمن، بما في ذلك تحديد نمط أعراض الفساد الأكثر انتشاراً في اليمن. وهكذا يتناول القسم الأول بشكل رئيسي الفساد المنظم في اليمن، ومناقشة عواقب مزيج الافتقار للمؤسسات الرسمية القوية ووجود نخبة مقسمة في اليمن والذي أدى إلى ظهور دولة على النمط "المغولي" أو دولة "عصابات"، حيث تشجع النخب المفترسة للاستيلاء على موارد البلاد للكسب الخاص. وتدفع مصالح ضخمة للنخب المساهمة عن طريق آليات حكومية، والتي إما أن تكون فاسدة بشكل مباشر أو يكون صلاحيات المساءلة والرقابة بسيطة فيها. وهناك عوامل مساعدة والتي لا تمثل فساداً بحد ذاتها، ولكنها تخلق ظروفاً يمكن للفساد النمو والترعرع فيها. ويحدد القسم الأول أنواع جماعات النخب في اليمن. ولوحظ أن هناك حراك متنامي باتجاه الإصلاحات السياسية والاقتصادية في اليمن.

وبعد أن تم عرض المشهد الكلي للفساد والأطراف الرئيسيين فيه وموضوعاته في اليمن، يقوم فريق التقييم بتحليل تطبيق الفساد ووظائفه بشكل تفصيلي في 17 قطاعا من القطاعات الرسمية المختلفة. وهكذا يتناول القسم الثاني، كافة القطاعات الرسمية والمؤسسات الـ14 المحددة للتحليل في إستراتيجية تقييم مكافحة الفساد التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وهناك بعض المؤسسات والقطاعات والتي تعتبر أكثر أهمية من غيرها بالنسبة لحجم الفساد المستشري، لذلك

فحجم كل نقاش يختلف حسب الأهمية. ويتناول القسم الثالث، القضايا والوظائف الثلاث المتداخلة كل على حدة والتي تم تحديدها في مسودة المنهجية. وعقب تناول كل قطاع أو مؤسسة أو قضية أو وظيفة على حدة، يذكر التقرير توصيات معينة يمكن أن تساعد في تقليل الفساد في ذالك القطاع.

ووجدنا أنه تم حذف جزء هام من مشروع منهجية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والذي يتعلق بالدور الرقابي والذي يلعبه الأطراف غير الرسميين، وخاصة أجهزة الإعلام والمجتمع المدني. ولذلك قمنا بإضافة قسم موجز "القسم الرابع" لتناول هذان القطاعان الهامان. وأخيرا يقدم القسم الخامس بإيجاز طرق يمكن بواسطتها إعطاء مقترحات هذا التقييم الأولوية المطلوبة وإدماجها في برامج البعثة.

1ـ1 خلفية عامة

يوجد في اليمن كل السمات الاعتيادية التي تخلق بيئة متساهلة مع الفساد المستشري، والذي يعرَّف نموذجيا بـــ "سوء استخدام السلطة المؤتمن بها للكسب الخاص".[3] وتعاني اليمن، كونها أحد أفقر الدول وأقلها نموا في العالم، من مؤسسات رسمية ضعيفة، ومن موظفين رسميين تنقصهم المهارة ويتقاضون أجور متدنية. وتمتلك اليمن نظام تعليم رديء للغاية، وتتوزع النخب والسكان على مستويات جغرافية وقبلية ودينية واقتصادية، ويبدو أن الهويات الضيقة تطغى بشكل كلي على الهوية الوطنية خارج النخبة التكنوقراطية الحضرية الصغيرة. وكنتيجة ثانوية لهذه العوامل، وخاصة تأثير المؤسسات الرسمية الضعيفة وانقسام النخب ظهر نمط "الدولة المغولية" في اليمن حيث تتنافس النخب المفترسة للانقضاض على مصادر البلاد للكسب الخاص، بينما يكمن التزامهم الوحيد مقابل هذه المصالح توفير هدوء سياسي بين جماعاتهم المعنية.

تعكس تركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي الكبير في اليمن سيطرة رجال القبائل الشمالية الزيديين على الدولة اليمنية عام 1970، عن طريق حضورهم البارز في سلك الضباط العسكري. فالتوتر

---

[3] بالنسبة لتعريف الفساد ومميزاته وديناميكيته، اعتمد الفريق على "دليل تقييم الفساد: التقرير الأخير" للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (8 مايو، 2006).

التاريخي بين الدولة اليمنية الحديثة ودولة ما قبل التحديث هو في الأصل توتر بين قوة الدولة، ممثلة بالسكان المدنيين وغير القبليين المنحدرين من الفلاحين الشافعيين (سنيين)، والذين يعيشون في الأراضي الخصبة في أسفل اليمن، ورجال القبائل في الشمال، والذين ظهروا من الأراضي القاسية القاحلة في أعلى اليمن. ولأن أعلى اليمن لم تستطع دعم استيطان زراعي هام، قامت قبائل الشمال في تلك المنطقة بدعم دخلها من خلال رعي المواشي والتجارة، وأكثر أهمية من ذلك، عن طريق الإغارة على المجتمعات المزدهرة في أسفل اليمن. ولم تستطع الدولة مطلقا السيطرة على هذه القبائل، ولكنها أسست توازن حساس للسلطة في مواجهة القبائل الرئيسية قائم على أساس مشاركة المكاسب الاقتصادية والسياسية للسلطة.

وظل هذا التوازن المضطرب بين السلطة والقبائل في اليمن قائما عقب انهيار الإمبراطورية العثمانية، وقيام الإمامة، والتي عرفت لاحقاً بشمال اليمن. وبالطبع، ساعد فشل محاولات العثمانيون في توسيع السيطرة على قبيلة حاشد القوية في الشمال، في إضعاف الدولة العثمانية في اليمن. وبرزت دولة الإمامة في صنعاء وتعز وإب، حيث المصالح الزراعية الغنية، بينما قادت القبائل الشمالية حياة مستقلة إلى حد كبير. وجاءت ثورة الجمهورية عام 1962 لتطيح بالإمامة ولكنها تركت علاقة السلطة الأساسية بين أسفل اليمن وأعلى اليمن تحت السيطرة. وأدت الحرب الأهلية العنيفة بين الجمهوريين والإماميين، والتي كانت في الستينات (1960s) وكانت بشكل كبير حرب بالوكالة بين مصر والمملكة العربية السعودية، إلى ظهور نظام حكم تكنوقراطي جمهوري يهدف إلى تحديث اليمن. ورغم استمرار التوتر خلال أوائل فترة الحكم الجمهوري، كان هناك تقدم هام في بناء الدولة. وكان جزء من إستراتيجية هذه النخبة الجديدة، ولأول مرة في تاريخ اليمن، إخضاع المناطق القبلية الشمالية تحت السيطرة الكاملة للدولة. وبطبيعة الحال، قاومت القبائل تهديد فقدان الاستقلالية، وخاصة إذا ما كان ذلك لصالح سكان مدنيون ينظر لهم أنهم ضعفاء وأحيانا يُنبذون لكونهم "مبنطلين".[4]

شهد عام 1970، بداية تحول كبير لهذه الديناميكية التاريخية، فبدلاً من أن تمد الدولة سلطتها على مناطق القبائل في الشمال، بدأت القبائل بالسيطرة على الدولة. وزاد ذلك بخطى حثيثة منذ 1994،

---

[4] يلبس رجال القبائل نوع من الجلابية منتشرة في كافة أرجاء الجزيرة العربية. وهناك لباس تقليدي أكثر في اليمن، وهو عبارة عن تنوره صغيرة مفتوحة تثبت على الخصر بحزام جمبية أو خنجر مائل.

حيث سيطرت نخب القبائل بشكل متزايد على موارد البلاد، إما بواسطة قدراتهم كشيوخ قبائل أو من خلال هيمنتهم على الصف الأعلى للقوات العسكرية والأمنية. وبينما كانت مؤسسات الدولة المشهد الجانبي في المقام الأول، كانت شبكات المصالح وتدفقات الأموال التي سيطروا عليها مفتاح سياسة النخبة.

وكان لسقوط جدار برلين عام 1989، والانفجار الداخلي المتزامن للاشتراكية حول العالم أثره في تحضير المشهد لابتلاع شمال اليمن للتعداد السكاني الماركسي البسيط في جنوب اليمن، والذي كان يعرف بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية عام 1990. وكانت جنوب اليمن، وخاصة مدينة الميناء الإستراتيجية، "عدن"، تحت أشكال مختلفة من السيطرة البريطانية منذ 1839. واستطاعت المقاومة الداخلية المدعومة من الرئيس جمال عبد الناصر، رئيس مصر، طرد البريطانيين من جنوب اليمن في نوفمبر 1967، وتم تأسيس الجمهورية الشعبية لجنوب اليمن، بينما تم الإعلان عن جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الماركسية في 1970. وكان الحزب الاشتراكي اليمني، الحزب السياسي البارز في التاريخ القريب لأغلب المناطق في جنوب اليمن. وكان لحمام الدم الداخلي، والذي نتج عن خلافات أيدلوجية في 1986، أثره الكبير في إضعاف الحزب. وعاصر الحزب الاشتراكي اليمني الوحدة، وهو الآن عضو صغير ولكنه هام في أحزاب المعارضة.

وتعتبر جنوب اليمن أقل قبلية من شمال اليمن، كما أن الاحتلال البريطاني الطويل قد خلق مجتمع علماني وسياسي في عدن وحولها. ومثل اندماج نظامي الحكم عقب الوحدة اليمنية عام 1990 تحدي ذو صعوبة استثنائية، فهناك دولتان بيروقراطيتان وجيشان ومجتمعان مختلفان إلى حد كبير يجب أن يدمجا. وفشلت المحاولة بشكل ذريع، ولكنها كانت سببا في ظهور طرق جديدة وضخمة للفساد. فقد أدى الفشل في تأسيس دولة واحدة من دولتان، ووجود نظام سياسي فاسد وجائر في شمال اليمن إلى جعل الجنوبيين يعيدون التفكير في الوحدة، ونشبت الحرب الأهلية عام 1994. وكان للهزيمة المنكرة للقوات الجنوبية (والتي رغم دعم المملكة العربية السعودية كان له نتائج عكسية) أثره في إعطاء الشمال مطلق الحرية لفرض قيود على الوحدة. وأدت هذه الوحدة بالإكراه لتعزيز تركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي في اليمن، فلقد صودرت الأراضي والمشاريع والموارد والمصادر الأخرى الجنوبية، ووهبت للنخب الشمالية. وتحاول السلطة تهدئة الجنوبيين

عن طريق التمثيل السياسي (فرئيس الوزراء يكون دائما من الجنوب) وعن طريق توزيع عقود ضخمة مربحة وامتيازات اقتصادية أخرى.

1-2 نخب منقسمة

ورغم ضعف المؤسسات الرسمية في اليمن، كما هو موضح بالتفصيل في هذا التقرير، تصبح هذه المؤسسات أكثر ضعفا بسبب نظام المصالح المستفحل لشراء الرضا السياسي للنخب المنقسمة. وهناك خمس مجموعات رئيسية من النخب، والتي تستحوذ على توزيع المصالح. فأهم هذه النخب وأكثرها قوة وتداخلا هي نخبة قبائل الشمال ونخبة ضباط السلك العسكري. وثالث هذه النخب القوية مجتمع رجال الأعمال، وبشكل خاص، طبقة رجال الأعمال المتطفلة والتي برزت مؤخراً وتعتمد بشكل كبير على العقود الرسمية للازدهار. وتبقى النخب الصغيرة والتي يجب استرضاءها، ولكنها ليست على قدر عالٍ من الأهمية، وهي نخبة الوجهاء المحليين ونخبة والتكنوقراطيين الحضريين، والذين يعتبرون مصدر هاماً للخبرات في اليمن.

وترتبط نخب معينة ارتباطا وثيقا مع نخب أخرى، وخاصة نخبة القبائل مع نخبة ضباط السلك العسكري، حيث يوجد درجة من التوافق والانسجام بين هاتين النخبتين، ولكن تبقيان منقسمتان إلى حد كبير.

وتتضمن آليات توزيع المصالح التالي:

- الموازنة العامة
- المشتريات الرئيسية
- المؤسسة التجارية العسكرية
- المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم)

1-2-1 القبائل

كان هناك امتيازات منظمة منذ السبعينات (1970s) لمصالح القبائل في تقسيم السلطة للموارد، بما في ذلك تقسيم الوظائف في الخدمة المدنية، وفي ترقية ضباط الجيش، وفي توزيع العقود

والموارد الرسمية. وبينما استفادت قبائل الشمال الرئيسية من تقسيم موارد الدولة، حدد هرم النفوذ في النظام القبلي أي القبائل أو الجماعات تستحوذ على المصالح الأكثر.

وظهرت المصالح القبلية في نخبة جديدة من رجال الأعمال، فبالمقارنة مع نخبة رجال الأعمال التقليدية، تعتمد نخبة رجال الأعمال المتطفلة بشكل كلي على العقود الرسمية في أعمالها التجارية، ولذلك حصدت هذه النخبة أرباح ضخمة من النظام غير الشفاف لمنح العقود الرسمية ومن الابتزاز المستأصل في عملية المشتريات.

ويأخذ دعم المصالح للقبائل البارزة عدة أشكال، فأكثر الطرق مباشرة، عن طريق تحديد دعم للقبائل في الموازنة العامة. ورفضت الحكومة اليمنية اعتبار هذه الهبات فسادا بحد ذاته، واعتبرته دعم للتركيبة الاجتماعية التقليدية في اليمن. ومن الطرق الأخرى لدعم القبائل، الأجور التي تسلمها السلطة لموظفي الأمن التابعين لشيوخ القبائل عبر وزارة الإدارة المحلية، والتي من المفترض أن تراقب الحكومة المحلية. كما تستفيد القبائل من توزيع المصالح للجيش، وتكوين طبقة برجوازية متطفلة نتناولها بالتفصيل لاحقاً.

1-2-2 الجيش

بينما تعتبر القبائل أهم نخبة في اليمن، تأتي نخبة الجيش والأمن في المرتبة الثانية، وتعتبر على ارتباط وثيق ومتقارب مع النخبة الأولى. وكما تم الإشارة لهذا سلفا، تم إعادة تشكيل سلك الضباط منذ 1978، وبهذا طغت سيطرة القبائل، وخاصة في الصف الأعلى للجيش. ويتناقض ذلك بشكل صارخ مع الجنود في الجيش، والذين ينحدرون بشكل كبير من سلالة الفلاحين غير القبائل.

وتشارك نخبة الجيش في الفساد الكبير بطريقتين رئيسيتين، أولهما يحصل قادة الضباط على موازنات تعتمد على عدد الجنود الذين تحت إمرتهم، ولذلك من مصلحة هؤلاء القادة تضخيم عدد الجنود الذين تحت قيادتهم من خلال استخدام ظاهرة "الجنود الوهميين"، فبينما يبلغ الجيش اليمني 100 ألف جندي (60 ألف جندي نظامي + 40 ألف جندي احتياطي)، يقدر عدد الجنود الوهميين بثلث طاقم الجيش. ومن المحتمل أن يكون هؤلاء الجنود الوهميين إما أشخاص فعليين والذين ببساطة لا يذهبون للعمل، أو وهميين تماماً. ويقدر عدد الشباب من الذكور المؤهلون للجيش كل

عام بحوالي 240 ألف، الأمر الذي يعد مصدرا وفيرا للأسماء. وفي كلا الحالتين، يقوم القادة باستلام المخصصات لتسليم المرتبات للجنود ولشراء الأسلحة والذخيرة والتغذية والبطانيات وتوزيع السيارات والوقود والإطارات وأشياء أخرى. فيمكن بيع التموين في السوق السوداء، وتذهب الأرباح لصالح القادة، بينما يتم ابتزاز الحوالات النقدية للمرتبات وما شابه ببساطة. ولتوضيح العلاقة بين كبار قادة الجيش وقادة القبائل الشمالية، تذهب أرباح الجنود الوهميين أحيانا لصالح قادة قبائل غير عسكريين.

وتعتبر نسبة مصروفات الجيش السنوية عالية بشكل مهول، حيث بلغت 1 بليون دولار من إجمالي مصروفات الحكومة، والتي تصل لحوالي 6 بليون دولار. ومع الارتفاع الحاد في أرباح النفط، وصل إجمالي الناتج المحلي اليمني إلى 16 بليون دولار. وبما أن الموازنة الكلية للجيش اليمني بند مستقل في الموازنة العامة، لا يوجد هناك أي رقابة وسيطرة مدنية فعلية عليها.

شكل آخر من المصالح الممنوحة لنخبة الجيش يمر عبر المؤسسة الاقتصادية العسكرية، والتي تعرف حاليا بالمؤسسة الاقتصادية اليمنية. وتعتبر المؤسسة الاقتصادية اليمنية مؤسسة اقتصادية مستقلة صوريا، ولكن يتم إدارتها فعليا من قبل ضباط عسكريين نظاميين. وكانت المؤسسة الاقتصادية اليمنية قوة اقتصادية بارزة في اليمن، إذ كانت تسيطر على معظم البضائع الأساسية ولكن مع رفع الدعم عن هذه السلع، توقفت المؤسسة عن العمل في البضائع. وعوضا عن ذلك تسيطر على مساحات شاسعة من الأراضي وعلى العديد من المشاريع الرسمية، بشكل رئيسي من جنوب اليمن. وتفتقر ملكية الأراضي والتسجيل العقاري للشفافية والوضوح في اليمن، ويطغى فيها الفساد، فيمكن للجيش إما مباشرة أو عن طريق المؤسسة الاقتصادية اليمنية الاستحواذ على الأراضي بحجة الاستفادة منها للاستخدام العسكري، ومن ثم يتم الالتفاف عليها وبيعها للكسب الخاص. وتعتبر المدينة السياحية في صنعاء أحد أكثر المشاريع الاقتصادية المشهورة للمؤسسة الاقتصادية اليمنية.

وتدار مرتبات النخب الأمنية بنفس الطريقة التي تدار بها مرتبات النخب العسكرية، ولكن على نطاقٍ أصغر. ويقدر عدد القوات الأمنية بـــ70 ألف، منهم 20 ألف مجند من القبائل[5]. وبينما تحدد موازنة الجيش ببند مستقل في الموازنة، تعتبر موازنة القطاع الأمني أقل شفافية. فتأتي مبالغ القطاع الأمني بمقياس كبير عن طريق موازنات تقديرية. وتعتبر الموازنات الإضافية في نهاية كل سنة مالية كبيرة وتقديرية بشكل كلي، وهو ما يزيد من فرص أساليب الفساد.

1-2-3 نخبة رجال الأعمال

تعتبر نخبة رجال الأعمال النخبة الثالثة التي لا يمكن الاستغناء عنها، والتي تحصل على أشكال متعددة من المصالح، ولا تعتبر نخبة رجال الأعمال مهمة بشكل مباشر للاستقرار السياسي كنخبة القبائل والنخبة العسكرية، ولكن نفوذهم الاقتصادي يحول دون أخذهم سياسيا كقضية مسلم بها. وهناك نوعان من نخب رجال الأعمال: التقليدية والمتطفلة.

تنحدر نخبة رجال الأعمال التقليديين من جنوب اليمن، من المناطق غير القبلية والتي كانت تعرف بشمال اليمن. وظهر رجال الأعمال الشافعيين السنيين في إطار المناطق الزراعية المزدهرة في اليمن، بالقرب من السوق المنتعشة لمستعمرة عدن، وبعدها تحت الحكم البريطاني. ودعمت منطقة حضرموت ومدينة عدن، بدرجة أقل، خلال عهد جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، مصالح تجارية تقليدية أساسية. ولكن بسبب الحرب الأهلية، لا تحظى نخب رجال الأعمال بنفوذ سياسي. وبالطبع، يعيش كثير من كبار رجال الأعمال من حضرموت فعليا في المملكة العربية السعودية حيث مناخ التجارة أفضل.

وتطورت في اليمن، منذ السبعينات (1970s)، وخاصة منذ نهاية الحرب الأهلية عام 1994، طبقة من رجال الأعمال المتطفلين والذين يحصلون على ثروتهم من تقاربهم الاجتماعي والسياسي للسلطة. وتأتي الأرباح بشكل حصري من العقود الرسمية المربحة والتي تتم عادة في ظل غياب المنافسة في المناقصات، لذلك لا غرابة أن يطغى لقبائل والزيديين على نخبة رجال الأعمال

---

[5] يعتبر السيد أنتوني ايتش. كوردس مان والسيد خالد آر. الروضان مصدران مطلعان في الوقت الحالي عن القوات العسكرية والأمنية اليمنية. *القوات العسكرية الخليجية في عهد الحروب غير المتماثلة: اليمن* (مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، ورقة عمل، 28 يونيو 2006).

المتطفلين. ولم تستطع القبائل الشمالية تاريخيا توليد برجوازية طبيعية، فقد كان نشاطهم التجاري النادر محصور على التهريب المحظور (بما في ذلك تهريب البشر عبر الحدود السعودية، وهو نشاط استمر حتى الوقت الحاضر).[6] وكان لسيطرة القبائل الفعالة على السلطة دورها في دعم العناصر القبلية للفوز بالعقود الرسمية، حيث يعد قطاع الإنشاء والأشغال العامة أكثر القطاعات ربحية لطبقة رجال الأعمال المتطفلين.

1-2-4 التكنوقراطيين

وهناك نخبتان أخريتان يمكن الاستغناء عنهما، وهما نخبة التكنوقراطيين ونخبة الوجهاء المحليين. ومعنى ذلك، أن النخبة الحاكمة تتمتع بحرية اكبر في تأييد وتغيير وتهميش الأفراد في هاتين النخبتين، إذ يعتمد ذلك على سلوكهم. ولأنهم يحظون بدرجة من النفوذ المستقل، يجب أن تصل إليهم بعض من المصالح، حيث يمثل استبعاد هاتين النخبتين من سخاء السلطة مخاطرة سياسية.

ولا تعتبر نخبة التكنوقراطيين قوة اجتماعية متماسكة، ولكنها كجماعة تقود الخبرات الفنية الضرورية لإدارة الدولة والاقتصاد في القرن الواحد والعشرين. ومن الممكن استبدال أي فرد من هؤلاء التكنوقراطيين إذا ما تمرد على السلطة، ولكن من غير الممكن استبعاد طبقة التكنوقراطيين. لذلك باستطاعة التكنوقراطيين في اليمن التمتع بنوعية حياة جيدة، ومشاطرة أشكال معينة من مصالح السلطة، طالما ظلت مشاركتهم السياسية محدودة نسبيا. وتعد نخبة التكنوقراطيين حضرية كليا، وتتمركز بشكل كبير في صنعاء، وعدد بسيط من المدن الأخرى. ويبدو أن هناك شبكات غير رسمية تربط نخبة التكنوقراطيين، ولكن ليس بالطريقة المتماسكة والنظامية. ومن الشائع، أن يتولى مراكز الإدارة العليا في وزارات الحكومة يمنيون من خريجي الكليات، وبشكل خاص من هؤلاء الذين يحصلون على تعليمهم في الغرب. وينتمي معظم الوزراء المعينون الجدد ذوي التوجهات الإصلاحية لنخبة التكنوقراطيين، والتي كانت تتمتع بسلطة سياسية أكبر قبل السبعينات (1970s)، وقبل أن تسيطر القبائل على الدولة اليمنية. وكان لثورة الجمهورية عام 1962 دورها في تقوية التكنوقراطيين، وعقب نهاية الحرب الأهلية الأولى، كان لهذه النخبة دور بارز في إحداث تقدم كبير في تحديث شمال اليمن خلال معظم عقد السبعينات

---

[6] لا تعتبر القبائل الشمالية الجماعات الاجتماعية الوحيدة التي تقوم بتهريب البشر في اليمن. فيحدث تهريب للبشر أيضا في المناطق الساحلية، ويسيطر عليه جماعات غير قبلية في تهامة.

(1970s). أما في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، فقد كان هناك نخبة صغيرة بشكل كبير، لعبت دور هاماً في تركيبة الحكم حتى قيام الوحدة عام 1990.

1-2-5 الوجهاء المحليين

وكما هو الحال في معظم الدول، لليمن سلسلة من القادة المحليين، والذين يلعبون أدوارا محلية هامة. ويمكن أن يكون هؤلاء من القادة المحليين أو كبار العشائر أو رجال الدين أو رجال الأعمال الناجحين أو آخرون. وفي بعض الحالات، يتم ترشيح هؤلاء الوجهاء في المجالس المحلية للمديريات، ولكن لا يعد ذلك قاعدة. ويمكن ضمان ولاءهم من خلال توزيع المصالح، فعلى سبيل المثال، من خلال تعيين أحد هؤلاء الوجهاء بالإشراف على مشروع حكومي في المنطقة التي له نفوذ فيها. أو في حالات أخرى، من خلال الابتزاز الفردي (وتعد المشتريات طريقة مفضلة يمكن من خلالها إثراء الأفراد المقربون). ويلعب المؤتمر الشعبي العام دوراً هاماً، بشكل خاص، في تحديد وتوظيف الوجهاء المحليين في تركيبة السلطة الوطنية، وضمان توزيع المصالح لهم، وتجلى ذلك على نحو بارز قبيل الانتخابات البرلمانية في ابريل 2003، عندما قام المؤتمر الشعبي العام بتوظيف عدد هام من المرشحين الجدد، الذين لم يكن لهم أي تاريخ مسبق بالحزب.

وكالتكنوقراطيين، يمكن جلب الوجهاء المحليين إلى مراكز السلطة في ظروف استثنائية وكأفراد فقط. وتعتبر نخبة الوجهاء المحليين أقل تماسكا من التكنوقراطيين، وهناك صعوبة لا تكاد تذكر في تهميشهم، إذا سنحت الظروف. هذا بالإضافة إلى أنه لا يوجد أي هيكل رسمي أو شبكة غير رسمية تربط الوجهاء المحليين ببعضهم البعض.

1-3 الفساد الكبير والاستقرار السياسي

لا يعتبر الفساد الكبير ظاهرة عرضية في اليمن، ولكنه الصمغ الذي يبقي الوضع كما هو عليه، إذ يتم مكافأة النخب المنقسمة بأشكال وطرق مختلفة بغرض الحصول على دعمهم السياسي. وحيث أن هياكل الدولة اليمنية ضعيفة جدا، فقد أصبح توزيع المصالح للنخب المتفاوتة أكثر الطرق فاعلية للسيطرة الاجتماعية عوضاً عن الإجراءات المؤسسية. وكجزء من حلقة مفرغة، زاد نظام توزيع المصالح هذا من إضعاف المؤسسات الرسمية، وجعل من بناء الدولة أمر في غاية

الصعوبة. ولا يعتبر الفساد معضلة انتقالية حتى تحل مؤسسات الدولة محل نظام المصالح كآلية لتنفيذ الأعمال.

ويعد الفساد الكبير جوهريا للاستقرار السياسي على المدى القريب، وتكمن المشكلة الأساسية في هذا النظام من السيطرة الاجتماعية والذي يحتوي على عيوب كثيرة وكبيرة، ومن المحتمل أن ينفجر خلال عقد من الزمان.

وتلحق تركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي في اليمن الكثير من الضرر، فهناك مجموعة من المؤشرات تدل على هذا التوجه. أولا، تراجع المانحين عن دعم اليمن بسبب الفساد، فقد قام البنك الدولي بقطع برنامج مساعداته لليمن لهذا السبب. وعلق برنامج اليمن لتحدي الألفية، برنامج العتبة، بسبب التدهور في عدد من المعايير، بما في ذلك الفساد (مرة أخرى، مما ساعد في المضي في هذا التقييم). كما أن رؤوس الأموال المغادرة لليمن تتجاوز الاستثمار الأجنبي المباشر في اليمن. وأدى فقدان المستثمرين للثقة باليمن، بسبب الفساد، إلى مغادرتهم للسوق اليمنية، وأبرز مثال على ذلك، قرار كبرى المستثمرين العالميين كسلطة الموانئ السنغافورية وشركة بروكتل وجامبل وشركة كايبل آند وايرلس بمغادرة اليمن.

ولعبت قضية الفساد دورا في اضطرابات أسعار الديزل عام 2005، جزئيا بسبب انعدام ثقة الشعب بالحكومة لتعمل بطريقة نزيهة وصادقة وغير ملطخة بالفساد. وولّد الفساد الهائل الذي يغريه عائدات النفط استقطاب متنامي وهائل للثروة في اليمن، وهو على الأرجح نذير اضطراب سياسي واجتماعي.

يلعب النفط دورا رئيسيا في كل من توجه النخب للتورط في السلوك الفاسد، وفي عدم قدرة تركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي في اليمن في الاستمرار لأجل غير مسمى. ويمثل النفط ما بين 80% إلى 90% من إيرادات السلطة في اليمن، ويعتمد ذلك على سعر السوق. ووفر ارتفاع أسعار النفط في العامان الماضيان عائدات هائلة للسلطة تنهبها النخب. ولكن كميات النفط الموجودة في اليمن محدودة والاحتياطي قليل، إذ من المتوقع أن تستنزف اليمن احتياطيها النفطي خلال عشرة أعوام تقريبا. ومن المؤكد أن يحتدم الاحتكاك والصراع السياسي بين النخب على

إيرادات النفط المتدهورة في الأعوام قبيل الاستنزاف الفعلي حيث ستتنافس للحصول على أسهم الكعكة المنكمشة.

وهكذا للنخب اليمنية، والتي تعمل بعقلانية، إستراتيجيتان منطقيتان باستطاعتهم إتباعها للحصول على أكبر قدر ممكن من الأرباح. فالإستراتيجية الأولى إستراتيجية تنوير للمصلحة الشخصية (مصطلح يشير إلى أن من يعملون من أجل مصلحة الجماعة يخدمون أنفسهم أيضا في النهاية)، والتي تفرض على النخب تكبير حجم الكعكة ــ بزيادة إجمالي الناتج المحلي ــ وجعلها مستديمة. وبهذه الطريقة، سيؤدي الفساد، وإن كان ذو نسبة صغيرة في إيرادات الحكومة، إلى غنيمة كبيرة ومستديمة لهذه النخب. ولكي يتم ذلك، يجب على اليمن أن تجذب مستويات هائلة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة ومن مساعدات المانحين. ولتحقيق ذلك، يجب على اليمن التنفيذ الجاد لمكافحة شاملة للفساد، حتى في ظل وجود مخاطر سياسية يمكن أن تنشأ عن هذه السياسة. وفي نفس الوقت، يجب على النخب اليمنية أن تبني المؤسسات الرسمية القوية، والتي يمكن أن تحل محل نظام المصالح المتدهور، كوسيلة للسيطرة الاجتماعية والحكم الفعال. ويجب أن يكون كل هذا قيد التنفيذ قبل أن ينفذ النفط من اليمن.

وتتمثل الإستراتيجية العقلانية الثانية للنخب في زيادة نهب الموارد العامة (بشكل كبير من النفط) خلال العقد القادم وضمان جاهزية إستراتيجية خروج، حالما تستنفذ الخزانة العامة. وفي ظل هذا المشهد، تظل مؤسسات الدولة ضعيفة، والفساد الكبير منتشر، والتوترات الاجتماعية في تنامي. وكون هذه الإستراتيجية تمثل الطريق الأقل مقاومة، ستكون على الأرجح هي الطريق. وهناك قصص تُحكى عن استراتيجيات خروج نخب قد وضعت قيد الجاهزية.[7]

ومن الواضح للعيان، أن هذا هو الجدل والنزاع السياسي الذي يحدث حاليا بين النخب اليمنية. فلقد زادت الأصوات المطالبة بإصلاح حقيقي في العام الماضي بين بعض عناصر النخبة الحاكمة، والذين أقروا على وجوب معالجة الفساد والشروع بالإصلاحات من أجل صالحهم، وصالح اليمن على الأمد البعيد. ولأن الإصلاحات مازالت في طور الطفولة، كانت مقاومة مكافحة الفساد

[7] على سبيل المثال، بدأ أحد رجال الأعمال الذين قابلهم الفريق باتخاذ إجراءات لنقل عمله التجاري إلى كندا، وذكر قصص عن زملاء له ينوون اتخاذ خطوات شبيهة.

والإصلاحات الأخرى صغيرة. ولكن مع التقدم في هذه الإصلاحات، ستُهدَّد المصالح القوية، وعندئذ ستصبح مقاييس التغيير أكثر وضوحا.

4-1 أشكال الفساد في اليمن

قام فريق التقييم بفحص الفساد الثانوي أو الإداري، وكذلك الفساد الضخم، بإتباع منهجية تقييم الفساد التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد تم تناول العناصر الرئيسية للفساد الكلي آنفا، وسيتم تناولها مرة أخرى لاحقا عند مناقشة التغيرات المحتملة للمنهجية. وباختصار، يعتبر الفساد الكبير في اليمن نتيجة ثانوية لمزيج من المؤسسات الرسمية الضعيفة والنخب المنقسمة. وفي ظل هذا الوضع، يكون المنطق السياسي شراء الموافقة والهدوء السياسي من النخب، عن طريق توزيع المصالح الهائلة. وفعليا، تم تشجيع علاقة قائمة على النهب بين النخب من جهة وموارد البلاد من جهة أخرى. ويشبه هذا الوضع في الغالب، نمط "الدولة المغولية"، والتي يتم تناولها بإسهاب لاحقا، وتمثل شكل منظم من الفساد.[8]

وعلاوة على الفساد الكبير الهائل، هناك فساد ثانوي شائع في اليمن، وقد تنامي في العقود الأخيرة (هذا إذا ما تم قبول القصص التي تحكي ذلك). وتأصل الفساد الثانوي في الثقافة العامة لدرجة أنه لم يعد من العيب على الأفراد الاغتناء بسبب الأساليب الفاسدة. وبالطبع، أصبح من الجيد، في بعض المناطق، قدرة الشخص على التحايل على النظام للكسب الخاص وامتلاك، على سبيل المثال، سيارة جديدة أو أي منتج استهلاكي يتباهى به الشخص.

ويعتبر أخذ الرشوة من الموظفين الرسميين أكثر أشكال الفساد الإداري في اليمن. إذ يمكن عرض الرشوة سلفا من قبل مقدم الطلب أو أن يطلبها الموظف كثمن لتمرير طلب ما. ومنطق الاتفاق، هو دفع مبلغ من المال مقابل التمرير السريع لمعاملة ما، "أجور تسريع". وفي الغالب، يمثل دفع الرشوة مدلول مادي، فعلى سبيل المثال، هناك طرق قانونية باستطاعة موظف الجمارك في الميناء استخدامها لتأخير عملية التخليص الجمركي ما لم تعرض الرشوة، حيث باستطاعته إبقاء

---

[8] تجنب التقرير النهائي من استخدام مصطلح نمط "الدولة المغولية" المثير، والذي تم استخدامه في المسودات الأولى، وعوضا عن ذلك تم استخدام المصطلح المتواضع "فساد السلطة غير الديمقراطية والضعيفة". ولكن نعتقد أن مصطلح "فساد الدولة المغولية" يصف بدقة أكثر نمط أعراض الفساد وذلك الذي وجدناه في اليمن.

البضائع في الميناء لأسابيع. ولذلك من الممكن دفع رشوة صغيرة لإنهاء عملية التخليص الجمركي في الحال. وهناك أساس منطقي آخر لدفع الرشوة، وهو بهدف الفوز بعقود مشتريات صغيرة. ومن الصور الأقل انتشارا والأكثر بشاعةً، إعطاء الرشوة لتقليص المنافسة. ويعنى ذلك، أن بإمكان رجل أعمال ما تقديم الرشوة ليس من أجل إنجاز طلبه فقط، بل لتجاهل تمرير معاملة منافسة في الوقت المناسب أو لتجاهلها نهائيا وإضاعتها.

وهناك نوع آخر من الفساد الإداري وهو توظيف "الموظفين والوهميين" في الوزارات الرسمية. ويمكن استخدام "العمال الوهميين" على مستوى واسع وضخم كجزء من فساد النخبة، لذلك فهي طريقة لربط الفساد الأدنى والأعلى. ففي الطرف الأدنى، تجد بالتحديد شيخ قبلي أو أحد الوجهاء المحليين يحضر فتى أو فتاة إلى صديق له في البيروقراطية، ويطلب أن يضم أسم ذلك الفتى أو الفتاة في كشوفات المرتبات. ولا يتوجب على ذلك الفتى أو الفتاة الحضور للعمل كي يتسلم مرتب صغير. وفي بعض الحالات، يكون هناك تهديد مبطن، ما لم يتم توظيف هذا الفتى أو الفتاة.

5-1 عوامل تمكين تخلق بيئة مساعدة للفساد

هناك العديد من الظواهر في اليمن والتي من الممكن أن لا تمثل فسادا بحد ذاتها، ولكنها تخلق بيئة مساعدة لترعرع الفساد. وقد حدد فريق العمل أربع عوامل تمكين كهذه في اليمن وهي سوء الإدارة، ونظام التعليم، والنظام الانتخابي، وإقصاء المرأة.

- **سوء الإدارة:** يتم، في الغالب، الخلط بين سوء الإدارة والفساد، فغالبا ما تكون نتيجة سوء الإدارة هي الفساد، عند وجود ارتكاب لأعمال محظورة. ولأن اليمن دولة فقيرة ونظام التعليم فيها بدائي، فنسبة تعلم القراءة والكتابة تقدر بـــ50% من تعداد السكان الكبار، يوجد في اليمن أكثر من ما يتوقع من البيروقراطيين الحكوميين غير المؤهلين، إذ تؤدي القدرة المتدنية للبيروقراطية في اليمن إلى اتخاذ قرارات خاطئة، وتخصيص جاهل للموارد، وإدارة سيئة، وانعدام الرقابة والتقييم والمتابعة، وكل ذلك يمكن تسميته بسوء الإدارة، التي تخلق بيئة منعشة لترعرع التصرفات الفاسدة. وتم تحديد سوء الإدارة في المقابلات التي قام بها فريق التقييم كشكل من أشكال الفساد.

- **نظام التعليم:** يرتبط الإداريون غير المؤهلين بشكل مباشر بالوضع الرديء لنظام التعليم في اليمن. إذ تفتقر المدارس اليمنية للبنية التحتية الأساسية، بما في ذلك المباني المدرسية في بعض الحالات، ويعمل فيها مدرسين غير مؤهلين بشكل جيد، وفيها عدد قليل من الكتب وقدر كبير من التهاون. كما أن التعليم في المناطق الريفية بسيط جدا، ولا يكاد يذكر. وتعتبر نسبة من يتركون التعليم عالية، وخاصة بين الإناث. حتى أن أهم مرفق تعليمي في اليمن، جامعة صنعاء، لم تستطع ضمان تخريج معيدين مؤهلين بشكل كاف لبيروقراطية الدولة الحديثة. وباختصار، يزيد نظام التعليم الرديء، كذلك الموجود في اليمن، بشكل مباشر من سوء الإدارة، ويساعد على نمو الفساد.

- **النظام الانتخابي:** تم إعداد النظام الانتخابي بطريقة تخدم نظام السلطة الحالي في اليمن، حيث يتم مكافأة ومحاباة شيوخ القبائل والوجهاء والمصالح الضيقة الأخرى. ويتم ترشيح مرشحين غير مؤهلين وأميين من المناطق الريفية إلى البرلمان، وفق إرادة المشائخ. ومن ثم يتم إرساله إلى صنعاء لكسب المصالح. كما أن ابتزاز الأموال يكون بشكل اكبر من قبل أعضاء البرلمان من المناطق الريفية. ومن المحتمل أن يكون ثلث أعضاء البرلمان اليمني أميين بشكل تام، أو أميين وظيفيا. كما أن الضيق الفكري المفرط في النظام الانتخابي اليمني لا ينتج عنه ترشيح عدد كبير من أعضاء البرلمان غير القادرين على قياس القضايا والمصالح الوطنية فقط، ولكنه يؤدي أيضا إلى طغي الهويات المحلية على حساب الهوية الوطنية اليمنية. ورغم أن القانون ينص على أن يكون مرشحي البرلمان متعلمين، إلا أن هذا الشرط غير ساري المفعول. ولذلك سيساعد نظام تمثيل القائمة المغلقة النسبية على ترشيح برلمان مؤهل ومركز وطنياً بشكل أكبر.[9]

- **إقصاء المرأة:** يعد إقصاء المرأة من الحياة العامة من الظواهر الراسخة في اليمن، وباستثناء عدد بسيط من التكنوقراطيات الإناث تتكون النخب الحاكمة من الرجال بشكل كلي. ولا يؤدي الاستقصاء المنظم للمرأة من الحياة العامة إلى سلسلة من النتائج الاقتصادية الاجتماعية السيئة

---

[9] هناك إجماع على أن أنظمة العلاقات العامة تميل إلى إنتاج فساد أقل وأن أنظمة العلاقات العامة للقائمة المغلقة ينتج عنه فساد أقل. للمزيد في هذه القضية انظر دانيل جنجرتش. *هيكل الاقتراع والفساد السياسي و أداء التمثيل المتناسب*. ورقة مقدمة في المؤتمر السنوي في منظمة العلوم السياسية الأمريكية، فلاديلفيا (أغسطس 2006).

فحسب.[10] بل يمكن اعتبار ذلك أيضا كشكل مباشر من أشكال الفساد. ويمكن أن تشير الحجج القائمة على الثقافة والإرث التقليدي أن القصد غير فاسد، ولكن الحجج لن تواجه فكرة أن الحصيلة النهائية هي إعطاء امتيازات غير صحيحة لمصالح مجموعة من الناس على حساب مجموعة أخرى. وتعتبر مجالس القات من الشئون التقليدية حيث لا يجتمع الرجال والنساء في هذه الجلسات في اليمن، فالجلسات التي تضم النخب السياسية تعتمد بشكل كلي على الذكور، ويمكن اعتبارها كالنمط اليمني لشخصية "نادي الأولاد الكبار". ففيها يتم توطيد الاتفاقات التجارية، وعقد الاتفاقيات السياسية، وأحيانا التفاوض على الأحكام والقرارات القضائية. وتشير تقارير البنك الدولي إلى أن نسبة التعليم بين النساء في اليمن تبلغ 28.5%، وهي أقل من نصف نسبة الذكور، وأن العجز الاقتصادي، والذي يعيق قدرة اليمن على جذب الاستثمار، يؤثر بشكل متفاوت على المرأة. وأنه لا يسمح للمرأة ثقافيا المشاركة كليا كموظفات وأصحاب مشاريع.[11] وما لم يكن الإقصاء النظامي للمرأة فساد فعلي، فانه يخلق بيئة تمكين للفساد. وهناك دلائل تشير إلى أن حجم الفساد يقل طالما زادت نسبة مشاركة المرأة في الحياة العامة.[12]

1-6 آليات تنفيذ الفساد الضخم

هناك أربع طرق رئيسية يتم من خلالها توزيع المصالح للفساد الكلي في اليمن: وهي الموازنة العامة، وعملية المناقصات للمشتريات الرئيسية، والمؤسسة التجارية العسكرية، وحزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم.

وتعتبر الموازنة العامة، أهم آلية لتوزيع مخصصات مالية للنخب الحليفة، والتي تكون على عدة طرق، فموازنة الجيش ما هي إلا بند مستقل في الموازنة العامة، ولذلك يتم توزيعها بالطريقة والكيفية التي تقررها النخب العسكرية. وبما أنه لا يوجد أي رقابة أو شفافية على موازنة الجيش، تعتبر مخصصات موازنة الجيش في الدرجة الأولى مصدر مصالح أساسية للنخب العسكرية الرئيسية. كما تحتوي الموازنة العامة على دعم مباشر للقبائل تعرف "بالموازنة". ويتم الدفاع عن

---

[10] انظر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقارير التنمية البشرية العربية (نيويورك: 2002، 2003، 2004، وخاصة 2005).

[11] http://siteresources.worldbank.org/INTYEMEN/Resources/310077-1098870168865/YEU-Spring06.pdf.

[12] http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm.

هذه الهبات والمخصصات المالية بأنها لا تمثل فسادا بحد ذاتها بل كشكل من أشكال دعم الأطر الاجتماعية التقليدية.

وتعتمد الموازنة العامة على تقديرات متحفظة لإيرادات النفط (والتي تشكل ما يقدر بـــ80% أو أكثر من إيرادات الحكومة). وإذا قاربت السنة المالية على الانتهاء وكان هناك إيرادات أكثر بكثير من المتوقعة، يتم التحايل على الموازنات الإضافية. فبخلاف الموازنة العامة تكون الموازنات الإضافية تقديرية، وهو ما يعطي السلطة التنفيذية فرصة أكبر لاستغلال الموازنة للكسب السياسي، عوضا عن التطوير الفعلي.

ولا يقوم البرلمان برقابة ذات فائدة تمنع من استخدام الموازنة العامة بطرق فاسدة. وباستثناءات بسيطة، لا يقوم البرلمان بدور رقابي فعال، فوفقا للقانون ليس له من الأمر سوى التصويت لصالح أو ضد الموازنة. وثانياً، ووفقا للعادة، لا يعطي البرلمان وقت كاف لمراجعة الموازنة، فالمدة المقررة لمراجعة الموازنة أسبوعين بالتحديد. ووفقا للعادة أيضا، تقوم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة للبرلمان في وقت يتوجب على البرلمان مراجعة الحسابات الختامية للسنة المالية الماضية. ويمثل هذا العمل تحدي صعب للغاية، إذا ما أخذ بالاعتبار كون أعضاء البرلمان لا يمتلكون طاقم أو حتى مكاتب ليقوموا بتغطية هذه الأعمال الكثيرة في وقت قصير كهذا. هذا بالإضافة إلى العدد الكبير لأعضاء البرلمان الأميين وكذلك الأميين وظيفيا، وبهذا يصبح الدور الرقابي البسيط المسموح للبرلمان وفقا للقانون في غير محله. ونظراً لأن 80% من أعضاء البرلمان هم أعضاء في حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم، ليس من الواضح أن سيكون لزيادة قدرات البرلمان في الرقابة أي أثر في ظل التوزيع الحالي للمقاعد.

وتلعب وزارة المالية دورا مركزيا في صياغة الموازنة، وبهذا تمنح السلطة التنفيذية حرية واسعة في تحديد محتواها. ويطلق على وزارة المالية أحياناً بالوزارة الإمبريالية، كونها صاحب القرار الأخير في تحديد وتخصيص الموازنة العامة، كما أن العملية التي يتم بواسطتها إعداد الموازنة تفتقر للشفافية بشكل كبير. ويمكن أن تكون السلطة الضخمة التي تتمتع بها وزارة المالية في إعداد الموازنة ذو فائدة كبيرة للمصلحين، إذا ما كان وزير المالية مصلحا بنفسه، وهذا هو الحال الآن.

وتعتبر عملية المناقصات للمشتريات الرئيسية الآلية الثانية البارزة لتوزيع المصالح للنخب المفضلة. إذ تفتقر العملية للشفافية، فيظهر المحاباة على الأقل، في منح المناقصات الكبيرة بشكل منتظم، أما بالنسبة للمناقصات الضخمة، فيتدخل مجلس الوزراء بشكل مباشر في اتخاذ القرار. إن هذا التسييس المباشر لعملية المشتريات يزيد من إنهاء ثقة العامة في نزاهة وعدالة العملية. ورغم أن الهيئة العليا للمناقصات تمر بمرحلة إصلاحات في الوقت الحالي، إلا أنه ليس من الواضح مقدار الاستقلالية التي ستتمتع بها عن السلطة التنفيذية، ومقدار الشفافية التي ستظهرها بالنهاية. ولذلك تعتبر عملية المشتريات، من أصغر وحتى أكبر عطاء، مصدر رئيسي للفساد في كل مستويات الحكومة اليمنية.

الآلية الثالثة الرئيسية لتوزيع المصالح للنخب المفضلة هي المجمع التجاري العسكري عن طريق المؤسسة الاقتصادية اليمنية بشكل أساسي، ويقوم بإدارة المؤسسة ضباط عسكريون منتظمون. وكما هو موضح آنفا، تحصل المؤسسة الاقتصادية اليمنية على أرباحها من مشاريع اقتصادية مفتوحة، ومن السيطرة على مساحات واسعة من الأراضي ومن امتلاك معظم المؤسسات الرسمية الجنوبية، والتي تم السيطرة عليها بعد الانتصار العسكري للشمال على الجنوب في الحرب الأهلية عام 1994.

يعتبر حزب المؤتمر الشعبي العام بشكل عام شبيها بالأحزاب الأخرى، كحزب مايور داليز الديمقراطي في شيكاجو إلى الحزب الوطني الديمقراطي في مصر، أي أنه ليس لحزب المؤتمر الشعبي العام أي أيدلوجية حقيقية يمكن الحديث عنها، ويعتبر المبرر الوحيد لوجوده توزيع المصالح لأي قائد محلي يرغب في المشاركة في النظام. فباستطاعة الحزب توظيف أتباع الوجهاء المحليين، وباستطاعته إقامة المشاريع في مديريات أعضاء الحزب، وفي ظل غياب قوانين تؤكد إفشاء المعلومات يمكن للحزب توزيع الدعم المالي حسبما تقتضي الحاجة. فليس هناك حد واضح يفصل أموال الدولة عن أموال الحزب. وبينما تقوم السلطة بمنح الكتل البرلمانية للأحزاب دعم مالي وفقا لعدد مقاعد هذه الأحزاب في البرلمان، يحصل حزب المؤتمر الشعبي العام على 80% من هذا الدعم المالي. ويعتقد أن هذه التوزيعات المفتوحة للمؤتمر الشعبي العام لا تمثل سوى قسط بسيط وصغير من أموال الدولة والتي تذهب إلى خزائن المؤتمر الشعبي العام.

7-1 السلطة والمؤسسات: المصلحين والإصلاح

إن التوتر الأساسي في مواجهة الفساد في اليمن قائم بين هيكل يؤيد الفساد الكبير وعدد قليل من المصلحين والذين يدعمهم الضغط الدولي. وحقق المصلحون نجاحات سياسية وتشريعية هامة في العام الماضي، بما في ذلك طرد عدد من الوزراء المفسدين واستبدالهم بوزراء مصلحين في أقوى الوزارات، بما في ذلك وزارة المالية والإشغال العامة والنفط والتخطيط. وأصدرت قوانين يتم بموجبها تشكيل هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد، وتتطلب هذه القوانين من مسئولي الحكومة الإقرار بالذمة المالية والإفشاء عن تضارب المصالح، وتجعل من عملية تقديم العطاءات للمشتريات الرئيسية مكشوفة. كما تم البدء بحملة إعلامية ضد الفساد. وبدعم من البنك الدولي، قامت وزارة الخدمة المدنية بالبدء بإصلاحات لترشيد التوظيف الحكومي، ووضع حد للموظفين الوهمين. ولكنهم لم يقوموا حتى الآن بأعمال لتحدي آليات الفساد، والتي يزدهر من خلالها مخالفوا القانون الكبار. ومازال المصلحون في طور الظهور، ويمكن تهميشهم إذا تحولت النخب القوية ضدهم.

وتحت وطاءة ضغط الولايات المتحدة وأوروبا للمعالجة الجدية لقضايا الفساد، حصل المصلحون على دفعة للأمام، ونالوا الدعم الرسمي للبدء ببعض المبادرات الإصلاحية. ويبقى المدى الذي يمكن أن تصل إليه الإصلاحات مجهولاً، خاصة مع مركزية الفساد للاستقرار السياسي،على الأقل كما هو حال السياسة حاليا. وإلى الآن، لم تدس عملية الإصلاح على أقدام قوية. وإذا ما نظر للتوتر القائم بين تركيبة السلطة وهشاشة المصلحين، سيكون من الصعب المضي في أي حركة جادة لمواجهة وتغيير نمط الفساد الكبير في اليمن، وخاصة في المؤسسة العسكرية، والتي لديها الكثير في خطر، ولذلك يعتبر إخضاعها للرقابة والمساءلة صعبا للغاية.

ولكن من الممكن تحقيق بعض التأثير، وتطوير قوة الدفع للإصلاح أكثر وذلك بالتركيز على الفساد الإداري. وفي ذات الوقت، لا يجب أن تحبط الطبيعة النظامية للفساد الكلي في اليمن مجتمع المانحين، والذين يعملون بانسجام، من دعم ومساندة المصلحين في اليمن. ولن تضع التوصيات المقدمة في طي هذا التقييم حد للفساد في اليمن، ولكن ستعمل على احتوائه، وستساعد في دحرجته للوراء. وبطبيعة الحال، يعتبر معالجة الفساد الإداري أكثر سهولة، فعلى سبيل

المثال، نعتقد أنه تم تحقيق تقدم كبير في مجال إصلاح الخدمة المدنية بمساعدة البنك الدولي. أما بالنسبة لمعالجة الفساد الكبير فإن ذلك يقتضي بشكل حتمي مواجهة الاستحواذ الغير شرعي الكامل لموارد البلاد، والذي تتمتع به القبائل والجيش، كما يقتضي تقييد لحرية توزيع المصالح للمواليين الرئيسيين. إن ما يتطلبه إصلاح تركيبة الفساد في اليمن هو بذل جهود متناسقة بين المانحين الذين يعملون بانسجام مع المصلحين من أهل البلد. ورغم أن هناك مؤشرات إيجابية لتنفيذ الإصلاحات، إلا أن ذلك لن يكون أمرا سهلا.

2-0 الفساد في القطاعات والمؤسسات الرسمية

بينما يقدم القسم السابق لمحة عامة عن تركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي واستقلاليته في اليمن، تتناول الأقسام الثلاثة القادمة تقييم "المستوى الدقيق" للفساد في 17 قطاع ووظائف رسمية، وطرفين غير رسميين يمكن أن يلعبا أدوار رقابية هامة. وبينما تفكر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وحكومة الولايات المتحدة والمانحين الآخرين بعمق في تصميم البرامج لمعالجة قضية الفساد، نقدم في طي هذا التقييم مجموعة متواضعة من التوقعات جديرة بالاعتبار. بمعنى، أن مجتمع المانحين ليس في وضع يجعله قادرا على وضع حد للفساد الكلي في اليمن في الوقت القريب، ولكن من الممكن المساعدة في تقليص الدائرة التي يحدث فيها فساد النخب، ومن الممكن أيضا معالجة أشكال عديدة من الفساد الإداري بشكل مباشر. ويمكن للمانحين مساعدة المصلحين للحصول على موضع قدم أكبر لمواجهة ومعالجة الفساد الإداري في مجموعة من القطاعات والمؤسسات. وسيكون من الصعب تنفيذ الإصلاحات الأخرى كالرقابة والمساءلة الأكبر في الموازنة وعمليات المشتريات، وذلك بسبب العواقب السياسية، ولكن يمكن أن يكون لها تأثير هام في المساعدة في تقليص الفساد الكبير. وقد تم عمل توصيات معينة يتم ذكرها عقب مناقشة كل قطاع على حده.

2-1 تعزيز القضاء والقانون

تشير التقارير عن انتشار الفساد في القضاء اليمني، فيتم، في الغالب، رشوة القضاة، والذين في بعض الحالات، يقومون باختيار مبلغ الرشوة الأكبر والذي يقدمه أحد طرفي قضية ما. وأظهرت نتائج استطلاع عن الرشوة، أعده مركز استطلاع الرأي حديثا، أن 64% من المشاركين يعتقدون أن القضاء هو أكثر القطاعات التي تنتشر فيها الرشوة في اليمن، فلا يوجد هناك ميثاق أخلاقيات للمهنة أو قاعدة للسلوك. ويكون القضاة عرضة للضغوطات السياسية، ومن المحتمل تعرضهم للعقاب من مستويات سياسية عليا إن قاموا بإصدار أحكام غير مقبولة لهذه المستويات. ويشرح جزء من هذا التقييم بالتفصيل أنواع وأسباب الفساد في القضاء اليمني. كما يعطي هذا الجزء

اهتمام خاص لمحاكم الأموال العامة، والتي تكون مسئولة عن محاكمة الحالات الخاصة بجرائم الأموال والموارد العامة للدولة.

2-1-1 النظام القضائي

انعدام الاستقلالية: يفتقر القضاء للاستقلالية، فغالبا ما يكون هنالك تدخل وسيطرة من قبل السلطة التنفيذية. فهناك تقريبا 80 فقرة من قانون السلطة القضائية تتعارض مع الدستور اليمني وشروطه فيما يتعلق باستقلالية القضاء، إذ تقول المادة 149 "القضاة مستقلين وغير خاضعين لأي سلطة، باستثناء القانون، ولا يمكن لأي أجهزة أخرى التدخل بأي طريقة كانت في شئون وإجراءات القضاء، ويمثل أي تدخل كهذا جريمة يعاقب عليها القانون". كما أن قانون العقوبات يجرم التأثير على القضاة، ويحرم بالتحديد تدخل أي "شخص مدني أو شخصية نافذة" في شئون القاضي. ورغم وجود هذه الشروط القوية والصارمة، إلا أن الوضع في الواقع يختلف بشكل صارخ، حيث يخضع القضاء سياسيا وبيروقراطيا للسلطة التنفيذية.

يسيطر على مجلس القضاء الأعلى، والذي يعد في أعلى هرم النظام القضائي، سلسلة من المسئولين الكبار، إذ يدين كل مستوى بالفضل للمستوى الأعلى، لأنهم سبب تعيينهم في المواقع والمراكز التي يشغلونها. وإلى فترة بسيطة كان رئيس الجمهورية على رأس مجلس القضاء الأعلى. ويتكون مجلس القضاء الأعلى من وزير العدل، ونائبه، والنائب العام، ورئيس التفتيش القضائي، ورئيس المحكمة العليا، ونائب رئيس المحكمة العليا، وثلاثة من كبار القضاة. وبالمقابل، يقوم وزير العدل بتعيين نائبه، ويلعب دور حاسم في تعيين كبار القضاة الثلاثة الأعضاء. وبينما يمثل تخلي الرئيس عن رئاسة المجلس خطوة أولية هامة، يهون البعض من أهمية ذلك في تأييد ودعم الاستقلال القضائي، لأن وزارة العدل تهيمن على المجلس والنظام القضائي.

ووفقا للقانون، للمجلس سلطة أساسية في إدارة وتشغيل نظام المحاكم، ويحصل على دعم مباشر من الموازنة لتحقيق هذه السلطة. ويتولى مجلس القضاء الأعلى تعيين القضاة، وتحويلهم من مواقع إلى أخرى، وتوظيفهم، وكذلك تخفيض مراتب وعزل القضاة. والمجلس مسئولا عن تأهيل القضاة، والإشراف على طاقم الإدارة، ودعم القضاء. ولكن في الواقع، احتفظت وزارة العدل بالسلطة الإدارية على القضاء، بما في ذلك الوظائف التي منحها الدستور للقضاء. هذا بالإضافة

إلى انتماء وكلاء النيابة إلى وزارة العدل، حتى أن هيئة التفتيش القضائي، والتي تحدد الضوابط التي يعمل المفتشين وفقا لها، تتبع وزارة العدل. وأخيراً يقوم مجلس الوزراء، خارج إطار مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، بتحديد مرتبات طاقم القضاء.

التعيينات القضائية: ليس كل القضاة الذين يتم تعينهم مؤهلين على قدر كاف، وذلك لأن التعيينات القضائية غالبا ما تتم وفقا لمعايير سياسية، ومناطقية، وقبلية، واعتبارات فنية أيضا. ولا يبدو أن هناك خطوط وإجراءات واضحة وثابتة تحكم تعيين القضاة، فهي على الأقل، غير مألوفة أو مدركة بشكل جيد للعامة.

تم نقل قضاة من محاكم كانوا يعملون فيها إلى محاكم أخرى، كعقاب لهم لإصدارهم قرارات قضائية غير مقبولة لشخصيات متنفذة وقوية. وعلم فريق التقييم عن قصة أحد القضاة والذي يعمل حاليا في المحكمة التجارية، كان قد تم تحويله من محكمة بارزة كان يعمل فيها. وقاض آخر تم نقله إلى محكمة أخرى بعد أن قام بإصدار أحكام ابتدائية في قضية ضد الحكومة، وتم نقله قبل انتهاء القضية. كما تم تعيين خمسة من وكلاء النيابة كقضاة في المحكمة العليا. ويقال أيضا، أن القضاة الذين لديهم خلفية أمنية أو عسكرية يتولون مراكز هامة.

ويخلق تحويل القضاة من مواقعهم بطريقة عشوائية واعتباطية العديد من علامات الاستفهام حول التنقلات والتغيرات القضائية المنتظمة والواسعة النطاق التي اتخذتها وزارة العدل خلال السنوات العديدة الماضية، حيث وصفت هذه التنقلات بأنها لتحديث مراتب القضاء، وحديثا لمكافحة الفساد. ولكن في ذات الوقت، يمكن لهذه التنقلات نقل القضاة من محيطهم وبيئتهم الجغرافية الواقعية، ووضعهم في أماكن ومراكز ليسوا أهل لها. وفي أسوأ الأحوال، تعتبر هذه سياسة نظامية لإبقاء القضاة خاضعين لوزارة العدل.

زد على ذلك، أن الحدود الفاصلة بين القضاة ووكلاء النيابة غير واضحة، فالدرجات الوظيفية لوكلاء النيابة مساوية لدرجات القضاة حسب تصنيف الخدمة المدنية، ويمكن أن ينتقلوا إلى مراكز قضائية. بينما يمكن إعادة تكليف القضاة كوكلاء نيابة. ورغم أن ذلك ليس محصورا على اليمن، يتم إجراء هذه التنقلات والتغييرات دون استشارة أو باستشارة بسيطة إن وجدت مع القضاة

المعنيين بالنقل أو التغيير، وليست قائمة على معايير شفافة. لذلك ليس من الغريب أن نجد كثير من القضاة يميلون إلى النيابة.

إدارة العدل: يعتبر طاقم المحاكم قليل نسبيا وضعيف التدريب، ويستلم رواتب متدنية. ويعمل هذا الطاقم في بيئة تحتية بدائية جدا. فعلى سبيل المثال، كانت أحد المحاكم التجارية في صنعاء تحفظ ملفات القضايا في مكان كان مخصصا كمسبح في مبنى المحكمة والذي قامت وزارة العدل باستئجاره، أما الآن، فيتم حفظ الملفات في رفوف غرفة سفلية من نفس المبنى. ولا يبدو أن طاقم المحكمة والإداريون يتلقون تدريبات المهارة الأساسية. وهناك افتقار للتوصيف الواضح لطبيعة المواقع التي يتم على أساسها إحداث التنقلات، وكذلك الحال بالنسبة للبيانات والرسوم التنظيمية التي تضمن فهم الموظفين لما يتوقع منهم وحدود الصلاحية الممنوحة لهم. وكنتيجة لهذا الوضع، للمحاكم سمعة رديئة وغير فعالة في اليمن، إذ تبقى بعض القضايا في المحاكم لسنوات عديدة. فطول بعض هذه القضايا، وانعدام التطبيق النسبي وغير المتكافئ في تمرير إجراءات هذه القضايا، والبنية التحتية المتخلفة، تخلق بيئة تساعد طاقم المحكمة على أخذ الرشوة سريا مقابل الخدمة السريعة، والوثائق المزورة وغيرها.

هيئة التفتيش القضائية: تقع هيئة التفتيش القضائي في وزارة العدل، وللهيئة وحدة مهمتها الرقابة على قضاة محاكم الأموال العامة وفئات أخرى من القضاة. ويقال أن هناك موظفين في هيئة التفتيش القضائي لهم صلة بالمخابرات، وهناك آخرون على قدر عال من الاستقلالية وذوي توجهات إصلاحية.

حسم الخلافات بطريقة غير رسمية (الصلح): تشير التقارير عن قيام القضاة بعقد جلسات قات مع أطراف قضايا لحلها. ورغم عدم وضوح تكرار هذه الظاهرة، يمكن للقضاة الفصل في نزاعات قضايا رسمية مرفوعة في المحاكم في هذه الجلسات غير الرسمية. وبشكل عام، يتم في الغالب مطالبة القضاة اليمنيين لفصل النزاعات خارج إطار أعمالهم الطبيعية، وخارج إطار المحاكم، لأن هذه الطريقة، في العادة، أكثر فعالية واقتصادية للتوصل إلى تسوية بين أطراف النزاع أو القضية. ويكون حسم هذه النزاعات، وفقا لطريقة الصلح هذه، قائما على أساس التراضي بين الأطراف المعنية. ويكون الهدف هو الوصول إلى اتفاق يتم بموجبه إغلاق ملف القضية، عوضا عن

الوصول لحل وفقا للنصوص القانونية أو للحوادث المماثلة السابقة. ولا يثق اليمنيين بشكل كبير في النظام الرسمي للعمل بحيادية في النزاعات، أو في قدرة المحكمة على تطبيق المعايير القانونية بشكل نزيه للوصول إلى حكم صحيح وفقا للقانون.

إن استخدام القانون العرفي والتقاليد وآليات حسم النزاعات، يمكن أن يسهم في فساد القضاء، فكل ذلك يسبق نظام المحاكم والقضاء الحديث في اليمن بعقود، وربما بمئات السنين، ورغم ذلك لا تزال آليات حسم النزاعات نافذة، وذلك لقصور النظام الحديث، بما في ذلك الفساد. وفي نفس الوقت، إن التداخل بين الطرق الرسمية وغير الرسمية، يؤدي إلى إضعاف الطرق النظرية، والتي يفترض أن يعمل بها النظام الرسمي.

2-1-2 محاكم الأموال العامة

أسست محاكم الأموال العامة بقرار رئاسي عام 1996، كرد فعل لتنامي الفساد بعد الوحدة عام 1990. كانت محاكم الأموال العامة في المستوى الابتدائي تتكون في الأصل من ثلاثة قضاة (بخلاف المحاكم النموذجية حيث يكون هناك قاضي واحد). وكان هناك محاكم كهذه في صنعاء وتعز، وحضرموت، وعدن، والحديدة، ويمتد نطاق صلاحية هذه المحاكم على هذه المحافظات والمحافظات المحيطة. وفي البداية، كان لهذه المحاكم تفويض واسع بما في ذلك قضايا الرشوة والاختلاس والتزوير (بما في ذلك تزوير الأوراق النقدية أو الوثائق) والإضرار بالمصالح العامة، ولكن تم حصر نطاق اختصاص هذه المحاكم لاحقا على التعامل مع جرائم المواطنين، وتلك التي تؤثر على الأموال العامة.

إعادة الهيكلة: تم إعادة هيكلة محاكم الأموال العامة عام 1998، حيث تولى إدارتها قاض واحد عوضا عن ثلاثة قضاة في المستوى الابتدائي. وكان من ضمن التغيرات، إخراج قضايا الضرائب والمستهلك من اختصاص هذه المحاكم، وحصر اختصاصها على المحافظات المتواجدة فيها فقط. وبالنسبة للمحافظات التي لا يوجد فيها محاكم أموال عامة، تقوم المحاكم الابتدائية العادية بالنظر في قضايا الأموال العامة.

وليس من الواضح إن كان إجراء هذه التغييرات لأسباب سياسية، أي لتقليص سلطة محاكم الأموال العامة بعض الشيء، أو لاختلافات حول تقسيم العمل، فعلى سبيل المثال، من الأفضل النظر في قضايا معينة في محاكم من نوع آخر، أو لكبر حجم القضايا التي كان على محاكم الأموال العامة المتواجدة في المناطق الرئيسية للبلاد النظر فيها، ولذلك بإمكان المحاكم العادية النظر في قضايا الأموال العامة من المحافظات المجاورة والتي تكون قليلة العدد. ويظهر إخراج قضايا معينة من اختصاصات محاكم الأموال العامة كنتيجة لتخصص قضائي أكثر، فهناك حالياً، أو في القريب العاجل، محاكم مختصة بالضرائب والجمارك في صنعاء وعدن. ويبدو أيضا أن هناك خطط لتأسيس محاكم للأموال العامة على مستوى الاستئناف.

المنجزات: تبدو الصورة قاتمة بخصوص قدرة محاكم الأموال العامة في محاكمة واتخاذ قرارات فعالة في القضايا التي تنظر فيها. وأشار أحد العاملين في القضاء والذي قام الفريق بمقابلته إلى أن الدعم السياسي لمحاكم الأموال العامة جعل منها عائقا وأشار إلى خروقات وقضايا ذات صلة بوزراء هن قيد النظر في هذه المحاكم. كما ذكر قضية تخص وزارة خدمية مركزية، حيث قامت المحكمة باستدعاء مسئولين كبار للشهادة. وتضمنت التحريات الوزير المعني. وأدين عدد من المسئولين بالتحايل وتم إيداعهم السجن، وقادت القضية إلى اتهامات وتحريات أكثر، كانت النتيجة النهائية لها فحص وظائف الرقابة والتقييم والتدقيق للمؤسسة. واستشهد بوزارة الدفاع كمؤسسة رسمية لا تخضع لسلطة محاكم الأموال العامة.

قضايا القدرات: يفتقر قضاة الأموال العامة عادة للمعرفة المتخصصة الضرورية، بما في ذلك مجال المحاسبة. ويشكو مسئولي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أنه يتوجب عليهم في الغالب تكرار عملهم مرة أخرى، في القضايا التي تحول من نيابة الأموال العامة إلى المحاكم، ويعني ذلك انه يتوجب عليهم مراجعة المعلومات المقدمة مسبقا من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وشرح مبادئ المحاسبة الأساسية. وما يزيد الأمر سوءاً، ترقية كثير من قضاة محاكم الأموال العامة الذين يكونوا قد حصلوا على بعض الخبرة في هذا المجال في الهيكل القضائي. ولزيادة عبء كثرة القضايا في محاكم الأموال العامة، تم تعيين قضاة محاكم جنائية في محاكم الأموال العامة، رغم أنه لم يحصل قضاة محاكم الأموال العامة على أي تدريب رسمي حتى الآن. وتشير

التقارير إلى أن معهد القضاء الأعلى يقوم حاليا بالإعداد لدورات تدريبية خاصة تستمر من 6-8 أشهر لقضاة الأموال العامة والتجارية.

2-1-3 نيابة الأموال العامة

تعتبر نيابة الأموال العامة حلقة الوصل بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والمحاكم، فمعظم قضايا نيابة الأموال العامة تأتي من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ولكن تتلقى هذه الوحدة التابعة لمكتب النائب العام أحيانا ادعاءات من مسئولين صغار في الوزارات. ولا يوجد هناك آليات رسمية لتلقي الشكاوي. وأشار مسئول في مكتب النائب العام، قابله الفريق، إلى أن هناك قضايا هامة يمكن أن تظهر من خلال التقارير الإعلامية.

آلية عمل نيابة الأموال العامة: هناك ثلاث مراحل يمر بها عمل نيابة الأموال العامة، فيقوم وكلاء النيابة أولا بجمع الأدلة بالتعاون مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والشرطة، ومصلحة الضرائب (إن كان لها صلة)، والوزارات المعنية. فإن كان الدليل المتوفر غير مكتمل أو ناقص، يتم طلب معلومات أكثر من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، أو يمكن لوكلاء النيابة الاستعانة بخبرائهم. ثانيا، يقوم وكلاء النيابة بالتحريات اللازمة، وأخيرا تحديد ما إذا كان هناك أرضية كافية لتحرير مذكرة اتهام وتحويل القضية إلى المحكمة أم لا.

القيود على السلطة: لا يحق لنيابة الأموال العامة، وفقا للقانون، اتهام أعضاء البرلمان، والمحافظين، والوزراء، ووكلاء الوزراء (هناك وحدات أخرى تابعة لمكتب النائب العام لها السلطة القانونية لمحاكمة مسئولين كبار لجرائم أخرى). ووفقا لهذا القانون، يجب أن يصوت ثلثي البرلمان في صالح اتهام هذا المسئول، وبعدها يتم تحويل القضية إلى المحكمة العليا.

قضايا القدرات والإدارة: تمتلك نيابة الأموال العامة طاقم محدود غير مؤهل بما فيه الكافية، وبذلك تفتقر للقدرة على التدقيق والتحري إذا ما قورنت بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. ومن عام 1994 وحتى عام 2005، كان مكتب النائب العام مستقلاً عن رواتب الخدمة المدنية المتدنية جدا. وعقب إصدار البرلمان لقانون الأجور لعام 2005، صنفت رواتب القضاة ضمن رواتب الخدمة المدنية. ولذلك إذا أراد النائب العام توظيف طاقم إضافي أو رفع الرواتب، فإن

ذلك يخضع، لما وصفه احد الذين حاورهم فريق التقييم، لمركزية "عقلية الحرب الباردة" لإصلاح وزارة الخدمة المدنية. ولكن يبدو أنه سيكون هناك تسوية ما، حيث من الممكن أن يلعب مجلس القضاء الأعلى دوراً في تحديد رواتب القضاة والطاقم القضائي.

الرقابة الذاتية والمساءلة: ويعاني هذا القطاع أيضا من الرشوة، حيث من الممكن رشوة وكلاء نيابة الأموال العامة والموظفين فيها، وهناك حالات مؤكدة قد حدثت. إلا أن الترهيب، كما تشير التقارير، لا تعد مشكلة كبيرة. وإذا تلقى مكتب النائب العام شكاوي عن رشوة، تقوم وحدة المكتب الداخلية والتي تشبه هيئة التفتيش القضائي بالتحري. وإذا أثبتت الأدلة إمكانية تحرير مذكرة اتهام، يتم تحويل القضية إلى محكمة إدارية. ويقدر عدد وكلاء النيابة الذين تم تحرير مذكرات اتهام ضدهم خلال 10ـــ15 عام الماضية بـــ31 وكيل، تم طرد 18 منهم، بينما تم تحويل البقية إلى وظائف غير قضائية.

2-1-4 الشرطة

تشير التقارير إلى انتشار الفساد في الشرطة اليمنية، والذي يكون على هيئة رشاوي تافهة في الغالب. وأظهرت نتيجة استطلاع للرأي عن الرشوة نفذها المركز اليمني لاستطلاع الرأي، أن 59% من المشاركين في الاستطلاع يرون أن الأجهزة الأمنية من أكثر القطاعات العامة فسادا في البلاد. وكما هو الحال عند كثير من الموظفين الرسميين، تساهم المرتبات المتدنية بشكل كبير في الفساد، ولم يكن هناك أي تحقيقات رسمية في فساد الشرطة، على حد علمنا. وتشير التقارير إلى أن لدى بعض أقسام الشرطة وحدات "شئون داخلية" للتحري في سوء استخدام الوظيفة، كما يحق للمواطنين تقديم الشكاوي لدى النيابة العامة. ويعتقد أن تطبيق القانون وقدرات التحري ضعيفة وغير فعالة ومشتتة، بسبب الفساد والافتقار للقدرة والتدريب والموارد وللتواجد وللسيطرة الهشة للدولة في كثير من المناطق الريفية. وتقوم المباحث الجنائية بإعداد تقارير تقدم لوزارة الداخلية، كما تقوم بمعظم الاعتقالات وإجراء معظم التحقيقات الجنائية. وبسبب طبيعة صلاحيتها، يمكن أن تكون المباحث الجنائية المقام الرئيسي لفساد الشرطة في اليمن.

2-1-5 النتائج

إن من الأهمية إجراء إصلاحات قضائية جوهرية، إن أرادت اليمن أن تكبح الفساد وتحسن بيئة الاستثمار. كما أن زيادة الشفافية والنزاهة والمساءلة في القضاء، سيدعم الاستثمارات المحلية والدولية في القطاع الخاص، وسيسهم ذلك في النمو الاقتصادي، الذي تعتبر اليمن في أمس الحاجة إليه. وتعتبر النيابة العامة والشرطة من المؤسسات الرسمية الهامة في دعم تنفيذ القانون وفقا لأحكام القضاة.

أشار تقرير "تقييم الديمقراطية والحكم" التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عام 2003 إلى انعدام الدعم السياسي الرفيع لإصلاح القضاء، ولسيادة أوسع للقانون في اليمن. وبخلاف هذه النتائج، وجد فريق تقييم مكافحة الفساد أن الرغبة في الإصلاح منتشرة على نطاق واسع الآن بين طبقة خاصة من كبار القضاة والذين تم عزلهم نسبيا، ولكنهم يفتقرون إلى السلطة للدفع نحو التغيير. ومن الممكن أن لا تترجم هذه الرغبة إلى إجماع ملموس وفعلي في مقاييس الإصلاح.

وبينما يبدي النائب العام وغالبية مجلس القضاء الأعلى تأييد لتغيرات أكبر وأكثر وأشمل، يبدو أن وزير العدل لن يقبل إلا بصيغة محددة من الإصلاحات. وخير مثال على ذلك، مقترح فصل وحدة التفتيش القضائية عن وزارة العدل وإدماجها مع نظيرتها في النيابة العامة، حيث خرجت هذه التوصية من المؤتمر القضائي الأول في اليمن الذي عقد في العام الماضي. ويقال أن وزير العدل عارض هذا الإصلاح، وقاوم الضغط الذي قام بها كلا من النائب العام ومجلس القضاء الأعلى لتحقيق ذلك.

2-1-6 التوصيات

تتضمن التوصيات التالية دعم الإصلاحات والتداخلات الأخرى والتي تتصل بـــ(1) القضاء ككل (2) الفساد بالتحديد. وتنطبق هذه التوصيات على كلا من نظام القضاء العام، ومحاكم الأموال العامة، ونيابات الأموال العامة بشكل خاص. وتم إدراج محاكم الأموال العامة لاعتبارها جزء من القضاء، وبسبب طبيعة عملها في تنفيذ حكم القانون في الفساد المالي العام، والذي وصل إلى مستويات إجرامية. كما تم إدراج نيابات الأموال العامة، بسبب علاقتها مع محاكم الأموال العامة، إذ تعتمد الأخيرة على الأولى في عملها. فإذا كتب لهذه الإصلاحات النجاح، سيكون هناك

إصلاحات نظامية واسعة في القضاء، والتي سيكون لها تأثير هام في مكافحة الفساد. ولأنه لا يعرف الكثير عن ظاهرة فساد الشرطة في اليمن، ولكون هذا خارج برامج خبرة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، لا تغطي التوصيات التالية هذا الجهاز الهام لتنفيذ القانون.

- دعم استقلالية أوسع لمجلس القضاء الأعلى عن وزارة العدل، ويجب الإشارة إلى أن منح مجلس القضاء الأعلى استقلالية وصلاحية أكبر يتطلب إجراء إعادة هيكلة مؤسسية في المستويات الأدنى، لتقديم الدعم الفني والإداري والمالي الذي ستحتاجه لتنفيذ دورها الجديد والواسع.
- تشجيع التحول التدريجي لوزارة العدل إلى وزارة دولة تدير شئون القضاء، لتلعب دور بيروقراطي متميز أكبر.
- يجب إصلاح النظام الحالي لتعيين القضاة، ونظام توظيف طاقم الدعم، ولا يتضمن ذلك التوظيف الأولي فقط، بل نقل القضاة وترقيتهم وتخفيض مراتبهم/معاقبتهم وإحالتهم للتقاعد. ويجب تبني معايير تعتمد على أفضل الأساليب الخاصة المحلية والدولية. كما يجب أن تكون عملية التعيينات القضائية شفافة ومعلنة للعامة، ويجب على حكومة الجمهورية اليمنية النظر في تأسيس اختبار وطني للقضاة الذين يتم تعيينهم، وإدراج أعضاء من القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية التعيين القضائي لدعم ثقة العامة.
- تأييد دمج هيئة التفتيش القضائي التابعة لوزارة العدل مع نظيرتها في نيابة الأموال العامة، لتكوين وحدة مستقلة، تتبع مجلس القضاء الأعلى والذي يتمتع باستقلالية أكثر ويتم إعادة هيكلته.
- دعم المراجعة والصياغة والتصنيف بشكل واضح (حسب الضرورة) لعمليات وإجراءات ومعايير رقابة هيئة التفتيش القضائي، ومسئولياتها المحددة. ويجب أن يُتَمَّم هذا بإذاعة ونشر قرارات هيئة التفتيش القضائي.
- تسهيل التنسيق بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ونيابة الأموال العامة، ومحاكم الأموال العامة. وتقوم هذه المؤسسات المترابطة، في الوقت الحالي، بعقد لقاءات سنوية ولكن إذا ما أخذت علاقات التشابك والاعتماد المتبادل بينهما في عين الاعتبار، يمكن عمل المزيد. وفي نفس الوقت، إذا ما تم تبني هذه البرامج، يجب إعطاء اهتمام خاص للحفاظ على نزاهة كل مؤسسة. وكما أشار أحد الذين قابلهم الفريق بالقول "التنسيق يعني التميز".

2-2 البرلمان[13]

وكما هو حال القضاة، يلعب المشرعون دورا رقابيا مؤسسيا هاما على السلطة التنفيذية وتجاوزاتها، بما في ذلك أعمال الفساد. ورغم وجود بعض الجهود إلا أن البرلمان اليمني ظل عاجز بشكل كبير في هذا الدور. ويعد ذلك بشكل كبير بسبب (1) السيطرة السياسية للمؤتمر الشعبي العام، إذ يسيطر الحزب على 80% من مقاعد البرلمان ومعظم مراكز القيادة. (2) الخلفية الاجتماعية السياسية لمعظم أعضاء البرلمان، فالعديد منهم على قدر بسيط أو بسيط جدا من التعليم ويعانون أيضا من الأمية الوظيفية، كما أن للعديد منهم خلفيات عسكرية وأمنية. (3) ولوجود قيود قانونية ودستورية مختلفة على أدوار ومسئوليات البرلمانيين.

ولكن بسبب التنوع الداخلي للمؤتمر الشعبي العام، ووجود بعض أعضاء من المعارضة في البرلمان، وحقيقة أن لكثير من أعضاء البرلمان أجنداتهم ومصالحهم الشخصية، والقبلية، والمناطقية، يتميز البرلمان اليمني بجزء من المرونة السياسية، وأحيانا ديناميكية، يمكن لأعضاء البرلمان استغلالها. وكمثال على ذلك، تأسيس منظمة البرلمانيون اليمنيون ضد الفساد حديثا، وتتكون من برلمانيين من مختلف الأحزاب والذين لهم توجهات إصلاحية ومن أعضاء برلمان سابقين.

2-2-1 اللجان والرقابة

يعد تغيب أعضاء البرلمان عن الحضور أمرا شائعا وله آثارا عكسية، فعلى مستوى اللجان، يعد ذلك عائقا لعدم الحصول على النصاب لانعقاد اللجان، وكنتيجة لهذا ولعوامل أخرى توجد بعض اللجان بشكل صوري فقط. وبشكل عام، لا يعرف أعضاء البرلمان كيفية اقتناء وطلب الحصول على المعلومات من الحكومة، وبعدها تأخذهم الحيرة في كيفية تنظيمها لأغراض الرقابة. كما تفتقر اللجان البرلمانية للطاقم الإداري المتخصص والمؤهل بالإضافة إلى المكاتب لدعم عملهم.

---

[13] اعتمد هذا القسم بشكل كبير على العمل الميداني لحساب تحدي الألفية، برنامج العتبة لليمن، والذي أجراه عضو فريق العمل السيد اوليفر ويلكوكس، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/واشنطن خلال يونيو 2005. ففي ذلك الوقت، كان الاعتقاد سائدا بأن دعم وتقوية البرلمان سيكون أحد أجزاء مقترح برنامج العتبة لليمن، ولكن تم العدول عن ذلك بسبب المستويات المتدنية لقدرات البرلمان والتقلبات السياسية، هذا بالإضافة إلى رغبة حكومة الجمهورية اليمنية في زيادة تركيز مقترحها لبرنامج العتبة.

وفي وسط هذه الصورة من شبه الضعف التام، تبرز عدد من اللجان البرلمانية كاستثناءات نسبية. فعلى سبيل المثال، كانت لجنة النفط فعالة، بشكل خاص، في التحري والتحقيق، وفي حالة واحدة على الأقل، تجميد صفقة دولية مدعومة حكوميا لامتياز نفطي، حيث اعتبرت اللجنة شروط الاتفاقية الأولية غير ملائمة ماليا لمصالح اليمن. وأشار عدد من أعضاء البرلمان إلى أن الموقف العدائي للجنة النفط من صفقة النفط مع شركة هنت وقضايا أخرى كان هاما لتحطيم القيود التي يتخيلها أعضاء البرلمان على تأثير البرلمان.

أجرت لجنة الزراعة والأسماك البرلمانية، والتي يرأسها مهندس زراعي وهو عضو برلماني بارز ينتمي للمؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم)، العديد من التحقيقات، وأعدت تقارير عن قضايا الأسماك والزراعة. فمن ضمن اكتشافات اللجنة المثيرة للدهشة، أن 5 مشاريع فقط من كل 50 مشروع استثماري زراعي، تم الترخيص لها، أسست فعلياً. وساعد وجود أعضاء برلمان ينتمون للمؤتمر الشعبي العام على رأس هذه اللجان في حمايتها من الانتقام السياسي.

ولم تكن جهود اللجان التي يترأسها أعضاء برلمانيين من المعارضة مثمرة بالشكل الجيد. فيقال أنه تم إقصاء أحدهم من قيادة أحد اللجان بالقوة، لقيام اللجنة بالتحقيق وإعداد تقرير عن انعدام التوازن الواضح في اختيار المديريات الجغرافية لإجراء مشاريع المياه الرسمية. كما تم إعاقة لجنة الصحة في العديد من تحقيقاتها في وزارة الصحة.

ولا تحتفظ هذه اللجان بتقارير مكتوبة عن محاضر جلساتها، وهو ما يقلل من شفافيتها الداخلية لدى أعضاء البرلمان الآخرين وللبرلمان ككل، فما بالك بالشفافية تجاه أجهزة الإعلام والمجتمع المدني والعامة من الناس. وبينما لا يوجد دليل لدى فريق التقييم لكون ذلك مشكلة بحد ذاتها، فإن عدم الاحتفاظ بمحاضر مكتوبة، من الناحية النظرية على الأقل، يجعل من السهل تكذيب أو إساءة مداخلات أو قرارات أو أعمال اللجان الأخرى أو تعليقها لأسباب سياسية.

وباستطاعة أعضاء البرلمان واللجان البرلمانية طلب السلطة التنفيذية لتزويدهم بالمعلومات، ولكن باستطاعة الوزراء والمسئولون الآخرون تحديد طبيعة المعلومات والوثائق التي يتم تزويدهم بها. وعلاوة على ذلك، لا يوجد معايير واضحة لماهية المعلومات والوثائق التي يمكن اعتبارها سرية

أو محظورة. وتشير التقارير لحالات تقوم فيها رئاسة البرلمان بإعاقة بعض أعضاء البرلمان وبعض اللجان لمحاولتهم ممارسة دور رقابي على نظرائهم في السلطة التنفيذية. ويزعم أن رئاسة البرلمان متورطة في تأخير مراجعة واعتماد قروض الحكومة حتى نهاية فترة البرلمان، حين يكون تمرير مثل هذه القروض مضمونا فعليا.

2-2-2 الموازنة **والتمويل**

لدى الحكومة تسعة أشهر في السنة المالية الجديدة لتقديم الحسابات الختامية للسنة المالية السابقة للبرلمان لمراجعتها والتصديق عليها ظاهريا. وبعد ذلك بشهر أو شهرين، تقوم الحكومة بتقديم مشروع الموازنة الكاملة للبرلمان. وبينما يحدد القانون توقيت تسليم السلطة التنفيذية الموازنة للبرلمان، يحفظ الدستور سلطة البرلمان والتي تكمن في التصويت لصالح أو ضد الموازنة. وبخلاف ما هو معمول في البرلمانات العربية، تتكون لجنة الموازنة من كوكبة كبيرة من الشخصيات، وليس من أعضاء اللجنة المالية الدائمة للبرلمان فقط.

وخارج إطار الموازنة العامة، للجنة المالية مسئوليات مالية عامة واسعة، بما في ذلك الدعم المالي الداخلي للبرلمان، والبنك المركزي، والسياسة النقدية، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وأشكال متفاوتة من تشريعات الأموال العامة، ورقابة تنفيذ الموازنة. وخلال عام 2005، شاركت اللجنة المالية بشكل كبير، ولعبت بطريقة أو بأخرى دورا أساسيا في تعديل قوانين الجمارك وضريبة المبيعات.

وسمع فريق التقييم أراء متفاوتة، إلى حد ما، عن اللجنة المالية، فمن هذه الآراء أنها "مناصرة للحكومة"، ولكن سمعنا أيضا أنها أكثر تعليما وخبرة، وذلك بسبب الخلفية التجارية لرئيس اللجنة وأعضاءها البارزين. وفي عام 2005، أوضح عضو لجنة معارض أن اللجنة أرادت تغيير الأسس القانونية لسيطرة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة الداخلية في كل وزارة، وكذلك مركزية اعتماد المشتريات الكامنة بيد وزارة المالية. وأشار إلى أن اللجنة أرادت أن تفصل الحكومات المحلية عن وزارة المالية. وحتى كتابة هذا التقرير، ليس من الواضح إذا ما كانت هذه التغيرات المقترحة قد سر مفعولها أم لا، ولكنهم أشاروا إلى أن باستطاعة اللجنة المالية العمل على درجة من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية و/أو هيكل المؤتمر الشعبي العام.

وعلى الرغم من ذلك، تعتبر اللجنة المالية أهم اللجان بالنسبة للمال العام، والنمو الاقتصادي في اليمن، وبذلك يكون لها دور هام في مكافحة الفساد. وبغض النظر عن قضايا الإرادة السياسية والاستقلالية، هناك حقيقة جلية تشير إلى صغر طاقم هذه اللجنة، كما أنه، أي الطاقم، دون القدرات المطلوبة، ولا يخضع إلى حد ما لمساءلة اللجنة نفسها. ففي منتصف 2005، كان يعمل باللجنة كاتب، ومهندس مدني، ومتخصص عُيِّن لتعلم اللغة الانجليزية. وطلبت اللجنة توظيف أثنين من الأخصائيين الفنيين من رئاسة المجلس، ولكن لم يكن لها دور في اختيارهما. وحتى كتابة هذا التقرير، لم يعرف ما الذي آل إليه هذا الطلب.

2-2-3 إصلاح لائحة للبرلمان: فعليا وعلى الورق

صوت البرلمان في صيف 2005 لتعديل لائحته في جانبان هامان: (1) يجب أن يتم ترشيح رؤساء اللجان كل عامان، إذ كان يبقى رؤساء اللجان في السابق في مواقعهم حتى انعقاد الجلسة الأولى للبرلمان وتسمية اللجان للبرلمان الجديد. (2) أن يواجه قادة البرلمان الكبار، رئيس البرلمان ونوابه الثلاثة، في رئاسة البرلمان إعادة ترشيح خلال فترتهم البرلمانية العادية. ولكن لا تزال هناك قيود في اللائحة، تعيق دور أكبر لأعضاء البرلمان المستقلين بقراراتهم.

ويجب على رؤساء اللجان طلب الدعم المالي (لجهود اللجان كالنزول الميداني للأعضاء) من رئاسة المجلس لتأدية أدوارهم الرقابية بشكل فعال.

وعلى الرغم من هذه التغيرات، إلا أن السلوك السياسي القديم يمكن أن يطغى على التوجه نحو الإصلاح. ففي بداية هذا العام، تم الأعداد لاجتماع حزبي برلماني للمؤتمر الشعبي العام، لإجراء تصويت سري لرئاسة جديدة، وكان هناك توجه لدعم مرشحان برلمانيان مستقلان لهما توجه إصلاحي. ويقال أنه في صباح يوم الاقتراع، تم إصدار توجيهات للقادة الكبار بالمؤتمر الشعبي العام للضغط في صالح انتخاب الرئاسة السابقة.

4-2-2 النتائج

للبرلمان إمكانيات كبيرة، ولكن الطريق مازال طويلا حتى يتمكن من تحقيق الشفافية العامة وأدوار المساءلة كهيئة تشريعية للحكومة. ويتجسد في هذه الأدوار الكبيرة، إسهامات البرلمان المحددة في مكافحة الفساد في اليمن. وإذا ما أخذ بالاعتبار جهود بعض اللجان، تعد الرقابة أهم وظيفة واعدة ذات صلة بمكافحة الفساد. وهناك توجه في كثير من عمل المانحين لتقوية البرلمان، للتركيز على قدرة البرلمان لمراجعة الموازنة، وعلى البنية التحتية. وتم الدفع في هذا الاتجاه بسبب الافتراض الصحيح الذي يقول أن مصدر الفساد النهائي وطريقة مكافحته هو مالي، ووفقا لنموذج الكونجرس الأمريكي حيث يكون التشريع مصدر الموازنة. ولكن وفقا للإطار العربي، يمتلك المشرعون صلاحية دستورية ضيقة في الموازنة، وتأثير سياسي بسيط جدا. ولا يعتبر البرلمان اليمني مستثنى من هذا المشهد، بل ومن المحتمل أن يكون أقل سلطة وهيبة من بعض نظرائه.

وهناك مقتضيات إستراتيجية مختلفة في هذا السياق، كما يلي:

- أولا: سيكون العمل في الموازنة محاولة تطوير استثنائية على المدى البعيد، حتى وإن ضمن حدوث تغيرات في تقديم السلطة التنفيذية للحسابات الختامية والإعداد للموازنة التالية، من الأرجح أن تبقى الإعاقة السياسية مرنة. هذا بالإضافة إلى الحاجة للتدريب الكبير وللمساعدة الفنية وللبنية التحتية لدعم أعضاء البرلمان في دورهم الرقابي. ولا تعتبر الإصلاحات في هذا المجال قاصرة على أساليب العمل التجاري ولكنها نظامية.
- ثانيا: من الممكن تحقيق التقدم في بناء القدرة والمكاسب على المدى القريب عن طريق اللجان الأخرى. ولأن اللجنة المالية رئيسية للمال العام وللقضايا التي تؤثر على النمو الاقتصادي، يجب أن تُولى اهتمام كبير. كما يجب استهداف اللجان الأخرى كالجان (الصحة والأسماك والزراعة)، والتي لها سجل في بذل جهود جيدة، وجزء يسير من الإرادة السياسية. ولهذه اللجان فائدة أخرى في التعامل مع تقديم الخدمات وقضايا النمو الاقتصادي، والتي هي على قدر كبير من الأهمية للعامة، ورئيسية لبقاء وشرعية اليمن على المدى الطويل كدولة.

- ثالثا: ستساعد إصلاحات برلمانية أكثر البرلمان في لعب دور جاد أكبر في مواجهة الفساد مع مرور الوقت، وتشمل هذه الإصلاحات زيادة معايير المساءلة لأفراد أعضاء البرلمان كالحضور والمؤسسية ككل.
- رابعا: تعتبر المتابعة وانجاز العمل من الأمور الضرورية، وخاصة في البرامج، ويعني هذا انه يجب هيكلة التدريب والمساعدة الفنية، بأفضل قدر ممكن، لدعم لجنة معينة، فعلى سبيل المثال، عن طريق الخطوات المختلفة لعملية إشرافية أو في عملية مراجعة التشريع.

5-2-2 التوصيات

- دعم إجراء تعديلات في لوائح البرلمان من أجل: (1) منح أعضاء ولجان البرلمان استقلالية أكبر للمراقبة، (2) تأسيس برنامج زمني واضح ومنتظم لجلسات البرلمان، (3) فرض الاحتفاظ بسجلات دقيقة وكاملة لمحاضر جلسات اللجان.
- إبلاغ جدول أعمال وجلسات اللجان لأعضاء البرلمان مسبقا. ويعتبر دعم إجراء إرسال رسائل تلفونية لأعضاء البرلمان فيما يتعلق بجدول الأعمال فعال للوصول لأعضاء برلمانيين أكثر، وبذلك يزيد المستوى النسبي للحضور.
- دعم قانون يمني لحرية الحصول على المعلومات، ودعم مشروع تجريبي في وزارة ما يتعلق بعمليات وإجراءات تناول طلبات البرلمان للحصول على المعلومات.
- تأييد إجراء تغييرات في عملية تقديم السلطة التنفيذية للموازنة إلى البرلمان، ويجب التركيز على تغيير توقيت تقديم الحسابات الختامية للسنة المالية الماضية، ومشروع الموازنة للسنة المالية القادمة. وسيكون من المساعد تبني تغييرات في بنية الحسابات الختامية، ليصبح أعضاء البرلمان قادرين على فهمها بشكل اكبر.
- دعم أي وزارة على استعداد لتطوير نموذج تجريبي مفصل منطقي لموازنة البرلمان.
- مساعدة اللجان النشطة والمستقلة في الرقابة، ومن الممكن أن يشمل ذلك مراقبة الأداء الحكومي وتقديم الخدمات، وتقييم برنامج معين، ومراقبة مصروفات وزارة ما من الموازنة و/أو الامتثال في مجال معين.
- تنظيم عمل استشارات اللجان للخبراء الخارجيين، والمجتمع المدني، والمساهمين الأخريين ذو الصلة (كالقطاع الخاص). ويمكن تجريب هذا في اللجان التي لها سجل

مسبق، ومن ثم جعل ذلك موسسياً بطريقة ما (على سبيل المثال، عن طريق تأسيس قاعدة بيانات للخبراء ومعلومات للتواصل معهم) لتطبيقه في كافة اللجان.

- تقوية دور اللجنة المالية في الرقابة ومراجعة وتعديل التشريعات، من خلال تزويدها بالخبراء والدعم الفني في مجالات التشريع الهامة، حيث يبرز الفساد (فعلى سبيل المثال، في الضرائب والجمارك وإصلاح البنوك، ... الخ). ويمكن إعطاء اهتمام خاص لدعم معطيات اللجنة عن القانون المالي الذي يضبط عمل وزارة المالية (بإرخاء قبضتها على صرف الوزارات التقديري) وعلى التشريعات المتعلقة بلامركزية مالية أكبر.
- إشراك أعضاء البرلمان واللجان بشكل منتظم كشركاء ومراقبين في تدخلات المانحين. ولكون هذه اللجان على علاقة، بشكل خاص، بقطاعات أو قضايا معينة، ستسهم الرقابة البرلمانية، بشكل جيد، في الاندماج في البرامج، والتي لن يكون لها أي دور في تقوية البرلمان ما لم يكن البرلمان شريكا في الرقابة.
- تشجيع تـــأسيس وحدة مساءلة داخلية في البرلمان، لمراقبة موازنة البرلمان ولتعزيز تنفيذ المعايير المؤسسية والانصياع لها (مسالة الحضور في البرلمان، على سبيل المثال).
- إعداد مشروع ميثاق شرف للبرلمان، بما في ذلك الحضور الملزم لحد أدنى من جلسات البرلمان واجتماعات اللجان ذات العلاقة.

3-2 إصلاح الخدمة المدنية

كانت الخدمة المدنية آلية متنامية للفساد في بيئة ما بعد الحرب الأهلية اليمنية. ويشير تقرير "اليمن على مفترق طرق" إلى "أن نظام مكافأة المواليين الرسمي يتضمن توظيف آلاف اليمنيين في وظائف رسمية، حيث يستلم كثير منهم مرتبات لا يقومون بأداء أي أعمال تذكر مقابلها".[14] وزاد الوضع سوءاً تبني قوانين جديدة للخدمة المدنية عقب الوحدة اليمنية بين الشمال والجنوب، والتي استدعت سلسلة من التسويات السياسية بين النظام الاشتراكي في الجنوب، والنظام البيروقراطي في الشمال والذي كان معتمدا بشكل رئيسي على النموذج المصري. ولم يكن على الخدمة المدنية الموحدة تغطية موظفي الدولتان السابقتان فقط، بل كانت عرضة لمطالب وضغوطات شمالية

[14] شبكة الأمم المتحدة على الانترنت في الإدارة العامة والمالية. بلد في مفترق طرق. تقرير اليمن 2004.
http://unpan1,un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan016212.pdf#search=%22country%20at%20the%20crossroads%Yemen%20

وجنوبية لوظائف رسمية. وفي 1995، شرعت الحكومة بتنفيذ برنامج جديد للإصلاح الإداري لوضع حد للتدهور المستمر في الخدمة المدنية واستقرار الاقتصاد.

2-3-1 برنامج تحديث الخدمة المدنية – الإصلاحات في موضعها الصحيح

دشنت الحكومة برنامج تحديث الخدمة المدنية في 1998، بهدف تحسين الكفاءة التشغيلية ومحاربة مظاهر الفساد في القطاع العام. وركز البرنامج على إدارة الأموال العامة وتحديث الخدمة المدنية. وقامت الحكومة باستحداث نظام أساسي لإدارة المعلومات، وتأسيس قاعدة بيانات لكافة موظفي الخدمة المدنية. فباستطاعة المحافظات، حالياً، الوصول لهذه المعلومات من قاعدة البيانات. وأدى برنامج تحديث الخدمة المدنية إلى أول دراسة للخدمة المدنية، والتي أظهرت أن إجمالي الموظفين الرسميين بلغ 473.000 موظف، منهم ما بين 15.000–30.000 موظف يعانون من ازدواج وظيفي أو تعدد وظيفي أو موظفين وهميين. وتتضمن الإصلاحات في هذا البرنامج الآتي:

- **نفذت الخدمة المدنية برامج وسياسات وإجراءات لتقليص الصلاحيات التقديرية للموجهين**. فعلى سبيل المثال، تعتمد الخدمة المدنية على نظام إدارة المعلومات الآلي لتقليص الاجتهاد البشري وجعل الترقيات آلية. وتم إدخال كافة مواصفات الوظائف في قاعدة البيانات، لمحاولة تقليل التعامل البشري بين من يبحثون عن وظائف وموظفي الحكومة، وبهذا تقلل فرص الفساد. ورغم ذلك تقر الخدمة المدنية أنه من الصعب حصر التعامل البشري كليا في عملية التوظيف. فاستخدام قاعدة بيانات الخدمة المدنية ونظام إدارة المعلومات يقلل من وقت تدقيق وفحص السير الذاتية، ويخلق إدراك أكبر لدى العامة عن النزاهة النسبية لعملية التوظيف الحكومي.
- **الحكومة في طور تنفيذ نظام البطاقة الوظيفية البيولوجية بالبصمة والصورة**، وكما تم الإشارة آنفاً، كشف تقرير مسح الخدمة المدنية عن وجود عدد كبير من الازدواج الوظيفي والموظفين الوهميين، لذلك تقوم الحكومة حاليا بتنفيذ نظام البطاقة الوظيفية البيولوجية بالبصمة والصورة في محاولة منها للسيطرة على الازدواج الوظيفي. وتعتبر هذه البطاقات البيولوجية بطاقات هوية تتبع الخدمة المدنية، وتحتوي على معلومات بيولوجية دقيقة عن الموظفين. وتم المصادقة على نظام البطاقات البيولوجية بقرار

جمهوري. وتقوم الخدمة المدنية باختبار النظام البيولوجي منذ مايو والتخطيط لإخراجه هذا العام، لكافة المؤسسات العامة بما في ذلك الشرطة.

- **إصلاح نظام الأجور عنصر رئيسي من البرنامج:** اصدر البرلمان قانون رقم 43 لعام 2005 لتنظيم الأجور والمرتبات الرسمية. واستحدث الإصلاح هيكل واسع موحد لأجور كافة الوحدات العامة يعتمد على سنوات الخبرة والمؤهلات. ففي المرحلة الأولى من إصلاحات نظام الأجور والمرتبات، تم خفض معظم المرتبات الرسمية، الأمر الذي جعل تطبيق هذه الإصلاحات تفتقر للشعبية حتى الآن. وفي عام 2005، قررت الحكومة رفع المرتبات طبقا لنصيحة صندوق النقد الدولي لمواجهة آثار الإصلاحات السعرية. وتشير التقارير إلى أن نسبة التحول نحو إستراتيجية الهيكل الموحد للأجور قد بلغت 90%، ولكن لا يزال هناك مؤسسات عديدة قادرة على إعفاء طاقمها من إستراتجية الأجور الموحدة للخدمة المدنية. وبمناقشة ذلك مع مؤسسات عديدة، وجد فريق التقييم أن العديد من المؤسسات استطاعت أن تعفي نفسها من إستراتيجية إصلاح نظام الأجور للخدمة المدنية.
- **استحدثت الحكومة، في عام 2002، صندوق الخدمة المدنية لتسهيل التقاعد المبكر أو نقل الموظفين من القطاع العام إلى القطاع الخاص.** ويقوم صندوق الخدمة المدنية بتنظيم إعادة تدريب أو تعويض موظفي الخدمة المدنية المنقولين. وتعتبر هذه إحدى الآليات الأكثر فعالية في تشجيع التقاعد، ومساعدة توجه الحكومة نحو عدد منطقي من الموظفين الرسميين.
- استحدثت الخدمة المدنية، في بداية ربيع 2006، عمليات جديدة لصرف مرتبات الموظفين، وذلك بتحويل المرتبات الكترونيا لحساب توفير في صندوق بريد بهدف تقليص المدفوعات النقدية وبذلك يتم تقليص فرص الفساد.

2-3-2 برنامج تحديث الخدمة المدنية ــ إصلاحات قيد التنفيذ

- **كجزء من برنامج تحديث الخدمة المدنية، تقوم الحكومة بالإعداد لإعادة هيكلة تجريبية لسبع مؤسسات وهي: الخدمة المدنية، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والصحة، والشئون الاجتماعية، والجمارك، والضرائب، والطيران المدني.** ويتضمن إعادة الهيكلة تحسينات تنظيمية، وتحديد نطاق الصلاحيات. وترغب الخدمة المدنية في بناء قدرات

المرافق التدريبية للحكومة، وتزويد الموظفين الجدد بتدريب أولي معياري، وخلق بيئة تعلم مستمرة داخل الخدمة المدنية. ووفقا للقانون، يجب على هذه المؤسسات تدريب الموظفين الجدد في الستة الأشهر الأولى من توظيفهم، وتعليمهم القوانين والأنظمة والقواعد ومبادئ المؤسسة. ولكن يوجد في الواقع تدريب أولي بسيط، ولا يوجد برنامج رسمي للتدريب في الأخلاقيات المحترفة أو في التوعية بالفساد.

- **وتهدف الخدمة المدنية لتوظيف 5% من المعاقين في وظائف مناسبة، ولكن لا يوجد هناك استهداف لتوظيف بارز للمرأة.** لا يوجد استهداف لتوظيف المرأة، رغم أن نسبة النساء الموظفات في الخدمة المدنية صغيرة. وأفاد مسئولي الخدمة المدنية أن هناك سياسة غير رسمية لزيادة عدد النساء الموظفات في الخدمة المدنية. ووفقا لتواصلنا مع الخدمة المدنية، لا يوجد أي سياسات تمييز رسمية ضد النساء في التوظيف.
- **وتعمل الخدمة المدنية حاليا على تطوير توصيف وظائف الخدمة المدنية، بالاستفادة من المساعدة الفنية للبنك الدولي، لجعل النظام معياريا.** وتحتاج الخدمة المدنية للمساعدة في دعم قدرات الحكومة في تنفيذ عمليات المسح السنوية. ففي الوقت الحالي للمسئولين الإشرافيين حرية كبيرة في تقييم أداء الموظفين، ومنح العلاوات والترقيات. هذا بالإضافة، إلى قيامهم بمنح الموظفين تقدير "ممتاز" بشكل ثابت عند التقييم وذلك تجنبا للصراع. ولكن تقوم الخدمة المدنية حاليا بتنفيذ أنشطة لتقليص حرية تصرف هؤلاء المسئولين الإشرافيين في منح العلاوات والزيادات.

2-3-3 التوصيات

- تقوية قدرات الخدمة المدنية للتدريب، وتطوير برنامج تدريب أولي لكافة موظفي القطاع العام، ويشمل التدريب في أخلاقيات المهنة والتوعية بالفساد، وتعزيز بيئة تعلم مستمرة في الخدمة المدنية مع برنامج التدريب الحالي في المهارات المهنية وأخلاقيات المهنة.
- تقديم الدعم الفني والمالي لصندوق الخدمة المدنية، ودعم المدربون الذين سيساعدون موظفي القطاع العام في التحول نحو القطاع الخاص.
- دعم عمل مشروع توصيف وظيفي لكافة موظفي الخدمة المدنية، بما في ذلك معايير التقييم القائمة على الأداء.

- تعزيز قدرات الموارد البشرية، واستحداث نظام حديث للترقيات والتقييم، قائم على الأداء، كما يوصى بترشيد برامج التحفيز وجعلها منسجمة.

2-4 مؤسسة الرقابة العليا: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

يمثل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وهو أعلى مؤسسة رقابية في البلاد، ظاهرة مختلفة في بلد يعاني فيه القطاع العام من الاختلال الوظيفي، وكمثال على ذلك الخدمة المدنية التي تم مناقشتها في فقرة من القسم السابق. ويمتلك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة طاقم على درجة عالية من القدرات البشرية والمهنية، ويبدو أنه يعمل وفقا لقواعد متطورة ومفهومة ومؤسسة، وله وظائف وإجراءات للتعامل مع الشكاوي، ويقوم الجهاز بالرقابة والمراجعة، ويتعامل مع الوزارات ومؤسسات القطاع العام الأخرى التي يتم مراجعتها، ويراقب الامتثال للتوصيات، وإذا استدعت الضرورة، يقوم بإحالة الحالات التي يثبت فيها خروقات قانونية إلى نيابة الأموال العامة. ويلاحظ الزائر لأي وزارة رئيسية أخرى، أن هناك افتقار لمستوى من النشاط والإنتاج، إلا أن هذا مجرد انطباع. وعلى الرغم من الكفاءة والقوة الداخلية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، إلا أن هناك حدود سياسية خارجية تتعلق بمدى تنفيذ الصلاحية الممنوحة له. ويبدو أن الخروقات الإدارية في المستوى المنخفض لا تخضع لهذه القيود إلا أن ذلك مجرد انطباع، وبالطبع، اشتكى محاوران، قام فريق التقييم بمقابلتهم، أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يقضي فترة طويلة أو فترات متساوية من الوقت والجهد على الحالات السهلة (أي الحالات ذات الخطر السياسي المنخفض أو غير الخطرة). وأشار أحد المتابعين لأعمال الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بأنه تم توقيف حالات كبيرة، كان يقوم الجهاز بمراجعتها، وذلك لضغوط سياسية، ولكنه لم يورد تفاصيل أكثر. وهكذا يبدو أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يعمل عملا ممتازا من حيث كمية ونوعية المراجعة التي يقوم بها، إلا أن مستوى أهمية هذه الأعمال وعواقبها تبقى متفاوتة.

2-4-1 الهيكل التنظيمي

يعتبر القسم الإداري والقسم الاقتصادي، أهم وحدتان رئيسيتان في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. إذ يقوم القسم الإداري بأعمال الرقابة والمراجعة المالية لكافة الوزارات الرئيسية، والبرلمان، ومكتب الرئاسة، واللجان العليا كاللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء. ويتكون هذا القسم

من عدة وحدات تتعامل مع الأتي: (1) الصحة والشئون الاجتماعية، (2) التمويل والتخطيط، (3) القطاعات الإنتاجية كالزراعة والأسماك والصناعة. وبسبب نطاق الصلاحية الواسع للقسم الإداري، يُقدَّر أن يقوم القسم بالتدقيق على الأطراف الرسميين لما يصل إلى 80% من النفقات الرسمية و90% من الإيرادات العامة. ويقوم القسم حاليا بالرقابة على الأداء في كلا من وزارة التعليم والهجرة والنفط، وقد أكمل أو في طريقه لإنهاء هذه العمليات. وكان نتيجة تقرير سابق للقسم الإداري بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة على وزارة الهجرة، أن تم دمجها مع وزارة الخارجية.

ويتولى القسم الاقتصادي الرقابة على الشركات، سوءا كانت هذه الشركات تتبع القطاع العام أو المختلط، فهناك حوالي 76 مؤسسة في قطاعات مختلفة كالزراعة والري ومجالات أخرى. ويعتبر القسم الاقتصادي مسئولاً عن الشركات العاملة في قطاع النفط ولديه وحدة نفط متخصصة. ويقوم القسم الاقتصادي بالرقابة على البنوك، وتشارك في تدقيق حسابات البنك المركزي اليمني. وبما أن قطاعات النفط والبنوك تحديدا، أصبحت أكثر تعقيدا (فعلى سبيل المثال، استخدام البنوك للنظام الآلي) ولأنها أصبحت دولية، يزداد العبء الفني على طاقم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بشكل مصاحب.

2-4-2 سلطة الرقابة، الطريقة والامتثال

يعتبر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مسئولا عن الرقابة المالية والإدارية الصغيرة والكبيرة، وتشمل الحالات الصغيرة مسئولي الصرف في الوزارات الرئيسية والمبالغ الصغيرة المختلسة، حيث يتخذ فيها قرار إداري على الأرجح. وتعتبر الحالات التي تحدث على مستوى المديرية أو المحافظة شبيهه بهذا النوع من الخروقات. وتظهر سلسلة من الخروقات بشكل كبير في وزارة التعليم والصحة والزراعة والأشغال العامة. ويمثل قطاع النفط أكبر القطاعات فيما يتعلق بالخروقات المالية. وعند اكتشاف خروقات قانونية أو جنائية كبيرة مدعومة بالأدلة، يقدم الجهاز تقرير متكامل إلى المؤسسة الرسمية، التي يتم مراجعتها، والتي يتوجب عليها اتخاذ موقف خلال 30 يوما، بعدها يتم تحويل القضية إلى نيابة الأموال العامة في مكتب النائب العام. وعند الانتهاء من كافة تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يتم إرسالها إلى الوزراء المعنيين ومكتب الرئاسة.

ويبدو أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يقوم بجهود متواضعة لمتابعة التوصيات التي يقدمها. ففي البداية، يقوم الجهاز بطلب رد من الموظف المعني خلال 30 يوما، ويقوم بإعلام المسئولين المشرفين على الموظف المعني. ويقوم الجهاز بدراسة الرد عند استلامه. وحتى كتابة هذا التقرير، ليس من الواضح ماهية الإجراء الذي يتخذه الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، في حالة عدم تسلم رد، أو إن كانت الإجراءات المتخذة بالتجاوب مع تقرير الجهاز أقل من مستوى التوصيات أو غير كافية. وعندما يتم القيام بفحص آخر لمؤسسة حكومية، يقوم موظفي الجهاز بالتأكد ما إن تم تنفيذ توصيات الجهاز السابقة ذات العلاقة.

وأقترح أحد موظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أن هناك حاجة لقبول المؤسسات الرسمية لتوصيات الجهاز، الأمر الذي يشير إلى أنه، في الغالب، لا يتم أخذ هذه التوصيات بعين الاعتبار. ويشير آخرون إلى أن نسبة التفاعل مع توصيات الجهاز متفاوتة، وتعتمد على القدرات التنظيمية وعلى القيادة في المستويات العليا للمؤسسة حيث يتطلب الامتثال للتوصيات. ومن الممكن أن يكون لمهام القسم الاقتصادي في مراجعة وفحص الكشوفات المالية (دفاتر السجلات) للمؤسسات تأثير كبير، فمن المحتمل أن يؤدي ذلك، من الناحية النظرية، إلى تدقيق وفحص أكثر، ولعواقب قانونية أكثر، ولتغيرات في الإدارة، ... الخ. وكان صعبا على الفريق اختبار صحة هذا التأكيد فعليا، ولكن أشار طاقم القسم الاقتصادي إلى قيام نسبة كبيرة من الشركات بتقديم حساباتها الختامية، بينما تتملص بعض منها من هذا الطلب.

2-4-3 قضايا القدرات

يعمل في القسم الإداري بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة 100 مراجع، والذين يعملون في سلسلة من القطاعات المختلفة. وبالمقارنة مع نظرائهم الموظفين في القطاع العام، يبرز موظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة على درجة عالية من التعليم، 60% من موظفي القسم الإداري خريجين جامعيين، تخصص محاسبة، بينما البقية خريجي مجالات ذات علاقة كالقانون والاقتصاد. هذا بالإضافة إلى أن كثير من هؤلاء المدققين في هذا القسم ينقصهم مهارات تحدث اللغة الانجليزية، والتي تعد على قدر عال من الأهمية حيث تقوم العديد من الوزارات بإجراء عقود باللغة الانجليزية.

ولأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة يلعب دورا هاماً في الرقابة، وتقييم الوظائف بشكل كبير في كافة مؤسسات القطاع العام، يتأثر الجهاز بانعدام القدرات في الأجهزة والمؤسسات المماثلة. ففي العادة، لا يكون للوزارات أي خطط واضحة، ولا مؤشرات للأداء، ولا تمتلك طرق لقياس التقدم. كما أن عدم توفر أنظمة المعلومات والمهارات، تضاعف من مشكلة المعلومات القليلة المفيدة والجاهزة للمراجعة. ويعني هذا، أن عمليات التدقيق والفحص تكون مكثفة على فريق التدقيق، في الغالب، وتأخذ فترة طويلة لاستكمالها. ومن جانبهم أشار طاقم القسم الاقتصادي، أن بعض المدراء الماليين في الشركات التي تأتي ضمن نطاق عملهم ليسوا بخريجي قسم المحاسبة.

2-4-4 الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ووكلاء نيابات ومحاكم الأموال العامة

يعمل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بارتباط وثيق مع نيابات ومحاكم الأموال العامة. وعند تحضير التقارير للقضايا التي يتم تحويلها لنيابات الأموال العامة، يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بإجراء كمية كبيرة من التحقيقات التي تعتمد عليها نيابات الأموال العامة. ولكن يدعي مسئولي الجهاز أن جهودهم لا تتوقف عند تحويل هذه القضايا إلى نيابة الأموال العامة، ولكن تستمر جهودهم بمستوى دقيق يتوجب على النيابة القيام به بنفسها، لكونها الجهة المخولة بقرار تحرير مذكرة اتهام وتحويل القضية إلى محاكم الأموال العامة. ويبدو أن لذلك علاقة بافتقار نيابة الأموال العامة ومحكمة الأموال العامة للقدرات والمهارات. وتم التأكيد على جهل القضاة ووكلاء النيابة لأساسيات المحاسبة والمراجعة، كما أن هناك قيود في طاقم الموظفين أيضا. وفي الغالب، تقوم نيابة الأموال العامة بطلب الحصول على وثائق المراجعة الأصلية من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. ويقال أن العديد من القضايا – وفقا لأحد التقديرات، في أقل من 50% – يتم فقدانها، حالما تحول إلى نيابة الأموال العامة أو محاكم الأموال العامة.

2-4-5 الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والبرلمان

ويقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بتقديم التقارير إلى رئيس الجمهورية بشكل أساسي، كما يقوم أيضا بتقديم تقارير إلى البرلمان، والذي لديه الصلاحية القانونية أيضا. ففي كل عام، ووفقا للمادة (91) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، يتوجب على الجهاز تقديم تقريره عن الموازنة السنوية، والحسابات الختامية للحكومة، وكذلك ملاحظاته للبرلمان. ويحتوي التقرير

المقدم على المخالفات والخروقات الرئيسية التي اكتشفها الجهاز خلال العام السابق، بما في ذلك مخالفات القواعد الإدارية في تنفيذ الموازنة، والإجراءات التي اتخذها الجهاز لمنع هذه المخالفات والخروقات، ومستوى التعاون الذي وجده الجهاز من المؤسسات الرسمية، وتوصيات الجهاز لمنع المخالفات المستقبلية. ويعقد الجهاز جلسة خاصة مع البرلمان في كل عام يقدم فيه هذا التقرير.

ويحق للبرلمان مطالبة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة القيام بتدقيقات أو مراجعات معينة. ويتوجب على الجهاز الامتثال لهذه الطلبات، وفي العادة يقوم الجهاز بذلك. وعمل الجهاز مع عدد من لجان البرلمان، وخاصة اللجنة المالية. ففي 2005، لعب الجهاز المركزي للرقابة دوراً بارزاً في تبديد تحفظات البرلمان بخصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2-4-6 التوصيات

- دعم وحدات القسم الإداري، والتي يقع عليها مسئولية التدقيق والمراجعة في (1) الوزارات الأكثر عرضة للفساد و/أو (2) الوزارات ذات الموازنات الكبيرة نسبيا، و/أو (3) الوزارات التي تعمل في التنمية الاقتصادية والإنتاج. وأحيانا، يمكن أن تنطبق كافة المعايير الثلاث السابقة على وزارة واحدة، وفي الحالات الأخرى، ينطبق المعياران الأول والثاني فقط.
- تقديم التدريب الذي يتناسب مع احتياجات القسم الإداري، وكذا المساعدة الفنية للتدقيق على وزارة النفط، والدعم المتمم لوحدة النفط في القسم الاقتصادي في تدقيقها على الشركات.
- بناء ومؤسساتية دور القسم الاقتصادي كمدرب ومزود فني مساعد لأقسام الرقابة المالية الداخلية للمؤسسات العامة والمختلطة.
- توسيع قدرات وسلطات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لمتابعة ومراقبة تنفيذ الامتثال لتقارير الجهاز وتوصياته. ويمكن أن يتطلب هذا عمل تغيرات في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وربما لوائحه بالنسبة لمقترح تنفيذ الامتثال، أما بالنسبة لوظائف وإجراءات المتابعة والرقابة، فإن ذلك يتطلب عمل تغيرات في لوائح وقواعد الجهاز.
- ويمكن أن يصاحب التوصية السابقة، دعم برنامج تجريبي في وزارة لتطوير الوحدات المتميزة والقدرات الأخرى لتتجاوب مع تنفيذ توصيات الجهاز المركزي للرقابة

والمحاسبة. ويمكن أن يتم مؤسساتية هذه الإجراءات، ومن ثم تكرارها كإجراءات "نموذجية" في الوزارات الأخرى. ويمكن اعتبار الأقسام القانونية، ووحدات الرقابة ومسئولي الرقابة في الوزارات الرسمية شركاء في هذا النوع من البرامج.

- تشجيع تفاعل أكبر بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والبرلمان، عن طريق تأسيس وحدة برلمانية في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والتي يمكن أن تعمل على تطوير تقارير هادفة وأكثر وضوحا وواقعية لتقديمها لأعضاء البرلمان، سواء كانت هذه التقارير تقارير سنوية أو تقارير مختارة.
- مؤسساتية استشارات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الموجودة حاليا مع وكلاء نيابات الأموال العامة ومحاكم الأموال العامة. فبينما يجتمع المعنيون حاليا سنويا، يوصى بأن تكون الاجتماعات فصلية. ويمكن تقديم الدعم الفني لمساعدة الجهاز ونيابات الأموال العامة ومحاكم الأموال العامة في تحديد الاحتياجات، وتطوير وتنفيذ خطة إستراتيجية لتنسيق أكبر.
- بناء قدرات الأقسام القانونية للقيام بالتحقيق والمتابعة مع نيابات الأموال العامة ومحاكم الأموال العامة عند النظر في القضايا. ويمثل هذا استثمار خطر في الوقت الحاضر، كون عدد القضايا التي يتم النظر والحكم فيها، وتنفيذ قرارات محاكم الأموال العامة قليلة جدا، بسبب العوائق السياسية. ويمكن إن يكون العمل الجيد في هذا المجال متوافقا مع أو مشروطا بتطور وظائف وأداء نيابات الأموال العامة ومحاكم الأموال العامة.

5-2 هيئات مكافحة الفساد

رشح البرلمان 11 عضو من أصل 30 مرشح عن طريق الاقتراع السري كأعضاء للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. وكان قد قام مجلس الشورى في مارس 2007 بانتخاب الـــ 30 مرشحاً، وهم أعضاء سابقين في الحكومة، وشخصيات اجتماعية، وأعضاء من منظمات المجتمع المدني ومنظمات المرأة. وتتكون الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد من عشرة أعضاء من الرجال وعضو واحد امرأة. ولم تحدد المهام الدقيقة للهيئة بشكل واضح حتى الآن، ولكن دورها الرئيسي يتمثل في الإشراف على تنفيذ قوانين مكافحة الفساد والالتزام المالي. وقامت السلطة التنفيذية بصياغة مشروع تأسيس الهيئة عوضا عن البرلمان. ويفيد داعمي هذه الهيئة، أنها ستكون مستقلة وذات صلاحيات واسعة لمواجهة الفساد في اليمن. بينما يشكك آخرون، بمن فيهم أعضاء من

البرلمان، في استقلالية الهيئة الفعلي عن الرئاسة. ويبدو أن قانون تأسيس هذه الهيئة العليا لا ينسجم مع القوانين والمؤسسات الأخرى ذات الصلة بالفساد، بما فيها قوانين البرلمان والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحاكم الأموال العامة.

ولكن قامت الحكومة اليمنية خلال مراحل مختلفة بثلاث مبادرات ملحوظة لمكافحة الفساد.

أولا: كرد فعل للانتقادات الدولية والمحلية للفساد في اليمن، قام الرئيس بتأسيس لجنة استشارية لمكافحة الفساد، برئاسة رئيس الوزراء، والذي يتولى تسليم التقارير للرئيس مباشرة. وولدت هذه المحاولة ميتة، فقد افتقرت للاستقلالية، وأدرجت بعض القضايا المنتشرة كجزء من أعمال الفساد. ويبدو أن هذه اللجنة عقدت اجتماعين، ودعت لمؤتمر صحفي واحد، ومن ثم انحلت بشكل فعلي.

ثانيا: قامت الحكومة اليمنية حديثاً بالبدء بحملة توعية إعلامية ضد الفساد، ويشمل ذلك إعلانات تلفزيونية وملصقات وكذلك لوحات إعلانية في المناطق الحضرية الرئيسية. ورغم أن هذه الحملة قوبلت بالشكوك، إلا أن من المهم دعم التوعية للتأثيرات المدمرة للفساد في المجتمع.

2-5-1 النتائج

يعتبر تأسيس هيئة وطنية عليا لمكافحة الفساد خطوة هامة، ما يعني أن حكومة الجمهورية اليمنية عازمة على التحرك لنطاق أبعد عن اللجنة غير الرسمية وغير المهيكلة وغير المستقلة التي تم ذكرها آنفا. ولكن تعتبر الخبرة النسبية في مكافحة الفساد متفاوتة، وتشمل المخاطر المحتملة الآتي: (1) أن تصبح الهيئة واجهة ديكورية زائفة أو أن تكون فاقدة للسلطة، بسبب عقبات أو تدخل سياسي عالي في أعمالها، (2) ستتدخل الهيئة وستنهمك في صراعات بيروقراطية مع المؤسسات ذات الصلة، والتي يمكن أن تكون أو لا تكون تحت نطاق سلطة هذه الهيئة، (3) أن يتم استخدامها بطرق عشوائية في تهديد أو معاقبة منتهكين مزعومين للفساد. فأي من هذه المخاطر يمكن أن يشكل عقبة كبيرة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي يقابلها تشكيك شعبي كبير. ووفقا لما سمعه فريق التقييم في المقابلات العديدة التي قام بها، يبدو أن شكوك الشارع في إخلاص الحكومة اليمنية، دفع الحكومة اليمنية للبدء بحملة توعية. ووفقا لهذه النتائج، تصبح توصيات فريق التقييم بخصوص دعم المانحين لهيئة الحكومة اليمنية لمكافحة الفساد متواضعة.

2-5-2 التوصيات

- دعم الانسجام والتوافق القانوني والمؤسسي لقانون هيئة مكافحة الفساد مع قوانين البرلمان والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحاكم الأموال العامة والمؤسسات ذات الصلة. وتكون الخطوة الأولى بدعم دراسة "توافق وانسجام".
- مراقبة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وخاصة في مجال سعيها نحو استقلالية كاملة من السلطة التنفيذية. فإن كان ذلك مضمونا، يتم دعم القدرة المؤسسية للهيئة، كي تمتلك طرق مكافحة الفساد.
- تطوير مصفوفة لقياس تأثير أي حملات توعية تقوم بها الحكومة اليمنية.

2-6 الحكومة المحلية والمناطقية

قابل ظهور المجالس المحلية المنتخبة، عقب الانتخابات المحلية عام 2002، تفاؤل كبير في اليمن. ورغم أن سلطة وموارد هذه المجالس محدودة، إلا أن الكثير يعتقدون أن هذه المجالس مثلت بعدا جديدا في تجربة البلاد كديمقراطية نامية، لكونها فرصة للتحرك بعيدا عن السيطرة المركزية. فالميزة النسبية للتوجه نحو اللامركزية، التي ما زالت مبتدئة، في مكافحة الفساد تكمن في كونها حديثة. ولا يعني هذا أنه لا وجود للفساد في المستويات الفرعية للسلطة، فبالطبع يظهر الفساد على المستوى المحلي، كما هو ظاهر على المستوى الوطني، وهو ما يشير إلى أن هناك فرصة كبيرة لـــ(1) معالجة الفساد في أماكن تواجده على مستوى المحافظة والمديريات، (2) تقليص انتشار الفساد مع استمرار اليمن بالتوجه نحو اللامركزية. إن التطبيق الرديء وغير المنظم والمدروس لهذا التحول نحو لامركزية أكثر، سيقود إلى لامركزية أكثر في الفساد، بدلا من الحد منه.

2-6-1 حكومة مرشحة محليا ومعينة مركزيا

يعتبر قانون الحكم المحلي اليمني خطة تحوُّل، ولكن هناك فعليا خليط من اللامركزية والانتداب. فللوزارات الخدمية الرئيسية كالصحة والتعليم والزراعة والري، مكاتب وكادر على مستوى المحافظات والمديريات. ولديهم بعض الاستقلالية التشغيلية الحقيقية. ويقوم المنسقون في

المديريات أو الطاقم الذي يعمل في الميدان، على سبيل المثال، بالتخاطب مباشرة مع مسئوليهم في المحافظة. ولكل مجلس مديرية وحدة إدارية صغيرة (ديوان)، والتي تتكون في الظاهر من طاقم لجمع الإيرادات، كالزكاة والمعلومات، وفي الحقيقة، يكون لمجالس المديرية والمحافظة والذين يتم ترشيحهم، بشكل عام، سلطة بسيطة، مقارنة بنظرائهم الإداريين الذين يتم تعينهم.

2-6-2 الدعم المحلي والمركزي وسيطرة الوسطاء

هناك ثلاث مصادر رئيسية للإيرادات المحلية في اليمن:

(1) الحوالات المالية: وتأتي من الحكومة المركزية كل عام عبر ثلاث قنوات.

(2) إيرادات الموارد الخاصة: ويتم توليد هذه الموارد محليا عن طريق الزكاة وضريبة القات والغرامات الأخرى، والتي تحدد نسبها وزارة المالية، ويتم تقاسمها مع المحافظة وبدونها تكون المحافظة نادرة الموارد.

(3) الموازنة الجارية: والتي يتم عن طريقها تسيلم مرتبات شهرية لموظفين محليين غير مركزيين.

تحصيل الإيرادات: ويقال أن تحصيل الزكاة يتم بشكل جيد، ربما لأن ذلك قانون عرفي ومتعارف عليه ومشروع. ومن المحتمل أن يكون الطاقم الذي يتولى جمع الإيرادات من الموارد الخاصة مكونا من طاقم بيروقراطي، إذ تشير التقارير إلى كون هؤلاء المحصلين من غير الموظفين المعنيين، كالجنود والذين يتم استئجارهم لتحصيل هذه الإيرادات. وهو ما يعني، أن هؤلاء الجنود، سواء كانوا منتظمين أو غير ذلك، يقومون بالاستحواذ على هذه الإيرادات. وتشير التقارير أيضا إلى تمسك المحافظات بمبالغ الحوالات المالية ومبالغ الموازنة الجارية. وبما أن هناك تواصل وتنسيق بسيط بين المديريات والمحافظات، فمن الممكن أن يقوم المحافظين ومسئولي المحافظة بالاستحواذ على أكبر قدْر من هذه المبالغ.

المشتريات المحلية: لا يتم صرف الحوالات المالية وإيرادات الموارد الخاصة إلا على مشاريع الأعمال الرئيسية، وليس على العمليات والصيانة، وبالتالي يخصص ما يقدر ما بين 80%-90% من موازنة وزارة السلطة المحلية للمشتريات ولبناء مباني إدارية في مباني المحافظة والمديريات. وتشجع هذه القيود الإدارات المحلية لاستغلال المشتريات، المصدر العام للفساد المتمركز في

السلطة. وتتم المشتريات، في الغالب، على مستوى المحافظة، أو من خلال السلطة المركزية. ومن الملاحظ، وخاصة بشكل كبير في المديريات، وهكذا الحال في معظم المشتريات في اليمن، أن تكلفة المشاريع تكون أكبر بكثير من التكلفة الحقيقية بسبب الفساد (ومعنى هذا، أنه يتم اختيار المناقصات ذات المبالغ الأكبر بسبب العلاقات و/أو الرشوة). ومن المتوقع أن تبلغ تكلفة المشتريات أقل من 50% إذا قامت المديريات بمراقبة العروض بنفسها. وذكرت بعض التقارير، أن أحدى المحافظات كانت تسطو على عملية المناقصات حتى وقت قريب.

وتتكون لجان المناقصات من ممثلين من لجنة الإدارة للمديريات (يتواجد فيها بعض أعضاء المجالس المحلية)، وخبير فني (مهندس، في العادة)، وممثل عن الوزارة المعنية. ومن الممكن أن يكون للجان المناقصات في المحافظة نفس الهيكلية. وليس من الواضح إلى أي مدى يتم إتباع الإجراءات والشروط المتبعة في المناقصات. ولا تمتلك مجالس المديريات، والعديد من الطاقم الإداري المعرفة أو الخبرة أو المهارات للقيام بهذا الدور، إذا ما أخذت مهاراتهم المتدنية بعين الاعتبار. وليس من الواضح أيضا مدى الرقابة، سواء كانت فعلية أم ظاهرية للمشتريات الفرعية.

الموازنة: يتوجب على مجالس المديريات مراجعة وتصديق خطة الاستثمار السنوية، رغم أن كفاءاتهم محدودة بشكل عام. ففي بعض الحالات، يقوم مسئولي المحافظة باتخاذ هذه القرارات بدلا عن المديريات، إذ من المحتمل أن يكون أعضاء المجالس المحلية غير قادرين فعليا على الفهم أو المساءلة، فما بالك برفض قرارات المحافظة. وفي الحقيقة، يجهل البعض منهم أدوارهم وصلاحياتهم التي ينص عليها قانون السلطة المحلية. وللمجالس المحلية لجان للتخطيط وللموازنة، ولكن تتواجد هذه اللجان بالاسم فقط بشكل عام. وتشير التقارير إلى أن هناك مدخلات غير رسمية كبيرة في عملية إعداد موازنة المديريات، حيث يقوم مواطني المديريات بالتعامل مباشرة مع المحافظ كونه المسئول عن المديريات التي تحت سلطته، الأمر الذي يمكن أن يسهل المساومة والمحاباة في تخصيص الموازنة، مقابل رشاوى، أو فوائد، أو ببساطة الولاء السياسي.

وتُسلَّم برامج المديريات الاستثمارية والموازنات رسميا للمحافظات للتصديق عليها، ولا تقوم مجالس المحافظة، والتي تتكون من كافة مجالس المديريات، بمراجعة الموازنات بشكل فاعل. كما يجب على مسئول وزارة المالية في المحافظة التصديق على الموازنة، قبل رفعها إلى وزارة

السلطة المحلية، ومن ثم إلى وزارة المالية في صنعاء. وكما هو الحال في وحدات الشئون المالية في الوزارات الرئيسية، يحصل موظفي وزارة المالية على حوافز لكي يقللوا التلاعب بالتكاليف، الأمر الذي يزيد من نزعتهم لطلب الرشوة لضمان تعاونهم في الصفقات.

الوصول: ولم يستطع الفريق لقاء أعضاء مجالس محلية، إلا أنه يعتقد أن هذه المجالس لا تشرك المواطنين، بشكل عام، وعلى أساس منتظم، كما قد يكون الحال كما هو في البلدان العربية الأخرى، حيث يؤمن كثير من أعضاء المجالس المحلية أنهم يمثلون مجتمعاتهم المحلية، لأنهم من تلك المناطق، ولأنه تم ترشيحهم، ولأنهم يتفاعلون معهم بشكل غير رسمي في مجالس القات وصلاة الجمعة والأعراس والمآتم والعطل الأخرى أو الاحتفالات، التي يكون فيها حضور جماعي لأفراد المجتمع المحلي. وأخبر أحد المسئولين المحليين في صنعاء فريق التقييم أن هناك عشرة مديريات في صنعاء في تفاعل جيد مع الناس، ولكن الأمر ليس كذلك مع المنظمات غير الحكومية.

2-6-3 وزارة السلطة المحلية: رؤى واقعية

رقابة محدودة: تحصل وزارة السلطة المحلية على تقارير شبه منتظمة من السلطات المحلية، وأهم هذه التقارير تلك الفصلية، والتي تحتوي على المبالغ، وأنواع الإيرادات، ووضع المشاريع المنفذة، ومحاضر اجتماعات المجالس المحلية، وكذلك الوحدات التنفيذية الإدارية. وتقوم بعض المجالس، كما هو الحال في تعز، بإصدار نشرات دورية، والتي يتم توزيعها في المديريات. المثير حقا، ما أفاد به أحد مسئولي وزارة السلطة المحلية، والذي تحدث معه الفريق، حيث قال أن الموازنة الجارية، وليست المشتريات، هي من تقدم فرص أكبر للفساد. وذلك لأن الموازنة تحتوي على مخصصات عديدة متناثرة وصغيرة، حيث يتم إعطاء المخصصات المالية للمسئولين مقدما، والذين يقومون بصرف هذه المبالغ ومن ثم تحضير مستندات مزيفة.

شراكة عامة محدودة: تقول وزارة السلطة المحلية أنها على علاقة جيدة مع اللجنة البرلمانية والتي تراقب السلطة المحلية في اليمن، إلا أن مسئولين في السلطة المحلية يشيرون لقوانين أصدرها البرلمان وتتعارض مع قانون السلطة المحلية. (أشار تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2003، "تقييم الديمقراطية والحكم"، إلى أن هناك عدد كبير من القوانين والتي تحتاج

لإعادة صياغة بطريقة تتوافق مع قانون السلطة المحلية). كما أن علاقة وزارة السلطة المحلية باللجنة النظيرة في مجلس الشورى جيدة، جزئيا بسبب قدرة أعضاء مجلس الشورى لتفهم القضايا (كثير منهم كانوا مسئولين في السلطة).

وكما هو الحال في العديد من الوزارات، تقوم وزارة السلطة المحلية بجهود بسيطة لإشراك الإعلام. ومن الظاهر، تجنب الوزارة للصحف غير الرسمية، وذلك بسبب النظرة الشائعة لانحصار اهتمام هذه الصحف على شخصيات معينة، ولأسباب سياسية وشخصية، ولذا تقوم الوزارة بنشر التصريحات الصحفية وغيرها من المعلومات في الصحف الرسمية. وتحتفظ الوزارة بسجل للتغطيات الصحفية لقضايا السلطة المحلية واللامركزية على أساس شهري أو شهرين أو فصلي. وفي العادة، يزود المؤتمر السنوي، الذي تعقده السلطات المحلية، الإعلام بمعلومات رئيسية عن الحكم المحلي، وبدون ذلك لا تجد لقضايا الحكم المحلي تغطية إعلامية قوية وراسخة.

إمكانيات الإصلاح: تعتبر وزارة السلطة المحلية على معرفة بالعوامل الرئيسية المسببة لانعدام الشفافية والفساد، جزئيا كنتيجة للمؤتمر السنوي للسلطات المحلية. وبينما تدرك وزارة السلطة المحلية ضعف معظم السلطات المحلية في إدارة الموارد، أشار مسئول في وزارة السلطة المحلية، قابله الفريق، إلى أن مشروع قانون الموارد المالية يسمح للمجالس المحلية لاستحداث و/أو الاستفادة من نسبة من الإيرادات، لتحسين توصيل الخدمة في أي قطاع. وقد ظهر مشروع هذا القانون كنتيجة للمؤتمر الأخير للسلطات المحلية. وأشار نفس المسئول، إلى أنه من الممكن أن يكون هناك دور مستقبلي للسلطات المحلية في التخطيط للأراضي العامة (مقترح يسهله حقيقة إدماج الحكومة اليمنية لهيئتي الأراضي الموجودة في هيئة واحدة جديدة).

2-6-4 النتائج

رغم تواجد الفساد على المستويات المحلية، يعتبر حجم الأموال العامة المعرضة للفساد في الإدارة المحلية صغيرة جدا في مجملها عند مقارنتها بالقطاعات الوطنية كالصحة والتعليم والزراعة. فالطريق مازال طويلا أمام المجالس المحلية بشكل خاص، والإداريين أيضا لبناء القدرات للعب الأدوار المتوقعة منهم في التخطيط وإعداد الموازنة والرقابة الفعالة. ويبدو أن المحافظين

ومسئولي المحافظات قد أفرطوا في استخدام الموارد ومن تأثيرهم في المستوى المتوسط للحكومة في اليمن على حساب نظرائهم في المديريات.

فإذا ما تم تحويل موارد وصلاحيات أكثر وبشكل سريع للمحافظات والمديريات، من المحتمل أن يشكل ذلك خطرا لانتشار الفساد ما لم يضطلع الأطراف المحلية بأدوار تنسيقية وفعالة أكثر، وإن لم يتم اعتماد آليات الشفافية والمساءلة في بنية اللامركزية الناشئة في اليمن.

2-6-5 التوصيات

- تدريب المجالس المحلية لتوعيتهم بحقوقهم ومسئولياتهم، وفقا لقانون السلطة المحلية، وبطرق إدارة المشاريع الأساسية. (ابتداء من عقد الاجتماعات، والاحتفاظ بالمحاضر، ... الخ).
- دعم تفعيل مجالس المحافظة في الاضطلاع بأدوارها، وخاصة في جانب مراجعة موازنة المديريات.
- تسهيل تفاعل وتنسيق أكبر بين مجلس المديريات والمحافظة، فيما يتعلق بحلقات الوصل بين موازنة المديرية وتطوير خطة الاستثمار من جهة، وتخطيط المحافظة من جهة أخرى.
- تعزيز التفاعل والتنسيق بين مجالس المديريات وطاقم الوزارة المعنية، وبين مجالس المحافظة ومسئولي الوزارة المعنية في التخطيط والإعداد للموازنة.
- تشجيع تنظيم أكبر وتعزيز وبناء تحالف بين المنظمات غير الحكومية فيما بين مديرية ما وغيرها من المديريات في إطار المحافظة، وربط أنشطة المجتمع المدني بالاحتياجات المحلية والاستشارات مع السلطات المحلية فيما يخص الأولويات المناسبة للموازنة (كالتعرف أن النطاق الحالي محصور على النفقات فقط).
- زيادة الكفاءة والشفافية والمساءلة لتحصيل موارد المديريات المتواجدة حاليا، ودعم دراسة طرق تنويع خيارات إيرادات الموارد الخاصة.
- إطلاع وزارة السلطة المحلية والممثلين الرئيسين بمؤتمر السلطة المحلية وأعضاء اللجان البرلمانية ذات الصلة على نماذج نسبية لحوالات مالية لها آليات شفافية ناجحة في مختلف المستويات في الحكومة.

- دعم مراجعة القوانين الحالية والتي يمكن أن تتعارض مع قانون السلطة المحلية، وعمل التوصيات اللازمة لتغييرها والتي يمكن أن تزيد من استقلالية وشفافية السلطات المحلية، وتزويد لجان البرلمان ومجلس الشورى بالمساعدة الفنية المتخصصة لدعم قاعدة بيانات للتعديلات الممكنة.
- بناء قدرة وزارة السلطة المحلية لتدريب أعضاء المجالس المحلية وطاقم الإدارة المحلية وتقديم الخدمات.

2-7 الانتخابات[15]

أجريت في اليمن العديد من الانتخابات المحلية والبرلمانية والرئاسية منذ بداية التسعينات (1990s)، ورغم أنه مازال يشوبها المشكلات، إلا أن الانتخابات البرلمانية، والتي أجريت عام 2003، كانت أكثر حرية إلى حد ما وشابها قليل من النزاع بخلاف الانتخابات البرلمانية لعام 1997. وكان الرئيس علي عبدالله صالح، أحد الحكام العرب الأوائل الذين دخلوا خضم الانتخابات ضد المعارضة وإن كانت صورية (وحصل على 96% من الأصوات) عام 1999، وشهدت الانتخابات الرئاسية عام 2006، مرشح من المعارضة حظي بدعم أكبر حزبين في المعارضة. وهذه هي المرة الأولى التي يسمح فيها رئيس دولة أو حكومة عربية بسباق شبه تنافسي. وحصل مرشح المعارضة على 22% من أصوات الشعب. كما تبنت اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء تحسينات لا بأس بها في تنظيم وإدارة الانتخابات، بمساعدة المنظمات غير الحكومية الدولية الرئيسية العاملة في اليمن. ولكن لا يزال هناك ميزات مقننه تعطي الحزب الحاكم صلاحيات غير ملائمة وتسهل الفساد الانتخابي.

2-7-1 التمثيل الحزبي في الإدارة

حتى 18 يونيو، كانت عملية الانتخابات أكثر عرضة لحالات الغش بشكل أكثر من المعهود في مستويات متعددة، فلم يكن هناك أي تمثيل للمعارضة في أي من اللجان الإدارية. ولكن سهلت

---

[15] يعتمد هذا القسم بشكل كبير على الوثائق التالية: المعهد الديمقراطي الوطني، *تقرير المراقبة: اليمن 2006 تحديث سجلات الناخبين (2006)*، المعهد الديمقراطي الوطني، إعلان وفد المعهد الديمقراطي الوطني قبل الانتخابات لانتخابات المجالس المحلية والرئاسية في سبتمبر 2006 (أغسطس، 15، 2006)، وتقييم التحضيرات لما قبل الانتخابات الرئاسية والمجالس المحلية التي يتم عقدها في 20 سبتمبر 2006 في اليمن (أغسطس 2006)

اتفاقية 18 يونيو بين المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك تأسيس خليط حزبي متساو إلى حد ما لقادة اللجان على مستوى المحافظات والمديريات، فكان على أحزاب اللقاء المشترك تعيين 46% من قادة هذه اللجان. وعلى المستوى الوطني، نجحت المعارضة في ضمان تعيين عضوين إضافيين في اللجنة العليا، أحدهم يقوم بالإشراف عن دور قوات الأمن، والآخر عن العلاقات الخارجية. إن تولي أحد ممثلي المعارضة الإشراف عن الحقيبة الأمنية الجديدة، والتي كانت ثمرة اتفاقية 18 يونيو، شكل قدر إضافيا من الشفافية، فعلى أقل تقدير بإمكان المعارضة إصدار التقارير ونشرها، والتي يمكن لعضو العلاقات الخارجية في اللجنة دعمها.

2-7-2 تسجيل الناخبين

كان القلق الرئيسي بخصوص الانتخابات اليمنية، منذ الانتخابات البرلمانية الأخيرة على الأقل، ما لم يكن من قبل ذلك، يتعلق بنزاهة قوائم الناخبين. فتشير التقارير إلى أن هذه القوائم تحتوي على عشرات الآلاف من الأسماء المكررة وحالات دون السن القانوني. وكون اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لا تمتلك صلاحية تطهير قوائم الناخبين، قامت اللجنة بتحديد 240 ألف إسم مشكوك فيها، وبدأت حملة قانونية لإزالة الأسماء الخاطئة ، ومعاقبة أعضاء اللجان المحلية وأعضاء الأحزاب المتورطين بالتسجيلات الاحتيالية. وكان هناك 60 ألف حالة مسجلة لأسماء مكررة، والتي تم إحالتها إلى النيابة العامة. وفي أحدى المحافظات حكم على حوالي 600 شخص بالسجن كنتيجة لهذه العملية. ولا ينص قانون الانتخابات متابعة ادعاءات وجود حالات تسجيل ناخبين دون السن القانونية، ولكن تقوم بذلك النيابة العامة، بالاعتماد على مواد ضبط الاحتيال الواردة في قانون الجنايات. وتشير التقارير إلى أنه تم منح اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء الصلاحية لاتخاذ الإجراءات المناسبة حيال حالات أسماء الناخبين دون السن القانونية في قوائم الناخبين.

وهناك ادعاءات أن هذه العملية خدمت الحزب الحاكم. هذا بالإضافة إلى أن بند اتفاقية 18 يونيو والخاص بتأسيس لجنة قانونية لدراسة قوائم الناخبين لم يتم تنفيذه حتى الآن.

واتسمت عملية تسجيل الناخبين للانتخابات الأخيرة، والتي عقدت في بداية 2006، بعيوب هيكلية والتي من المحتمل أن تفتح الباب لحالات احتيال ممكنة، وتتضمن هذه الحالات الآتي:

(1) طاقم لجان التسجيل: بسبب مقاطعة أحزاب المعارضة لتعيين أعضاء في المستويات المختلفة من اللجان التي تتولى الإشراف على التسجيل، قامت اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء باستخدام قوائم المدنيين غير الموظفين والمسجلين في الخدمة المدنية لملئ المراكز الشاغرة. وكانت طريقة الاختيار هذه صعبة لعدة أسباب، فكثير من هؤلاء الذين تم اختيارهم لا يمتلكون الخبرة اللازمة على ما يبدو، وتم انتقائهم من قبل المسئولين المحليين للمؤتمر الشعبي العام. وعلاوة على ذلك، تم تغيير كثير من أعضاء اللجان الفرعية في اللحظات الأخيرة.

(2) دور الجيش وقوات الأمن: تشير التقارير إلى قيام الجيش وقوات الأمن بالتدخل في عملية التسجيل، فقد تم نقل أعداد كبيرة من الجنود في عربات حكومية إلى مراكز التسجيل، وهو ما يثير الشكوك حول دفعهم للتسجيل إجباريا ولصالح الحزب الحاكم.

(3) تسجيل الناخبين دون السن القانوني: كتكرار للنموذج الذي ظهر في التحضير للانتخابات البرلمانية عام 2003، لوحظ أن هناك حالات لصغار السن، رغم التأكيد على بلوغهم السن القانونية للتصويت، ولكنهم في الحقيقة يبدون دون ذلك. وشوهد قيام بعض الشهود، والذين يحق لهم وفقا للقانون، بالشهادة على بلوغ حالات للسن القانوني أمام أعضاء لجنة التسجيل، رغم كونهم دون ذلك، لكي يتم تسجيلهم. وسمع فريق التقييم عن إحدى الحالات، والتي أدلى فيها أحد الشهود بشهادته عن بلوغ ناخبين للسن القانوني وهو في الحقيقة ضرير.

ويقال أنه تم إصدار حوالي ثلاثة مليون بطاقة انتخابية للانتخابات الأخيرة، ولكن ما يزيد على المليونين بقليل من هؤلاء الذين تسلموا البطاقات الانتخابية تم في الحقيقة تسجيلهم فعليا في السابق. ولم يتسنى لفريق التقييم التأكد من هذه الأطروحة، والتي، إن صدقت، سيعني ذلك وجود مئات الآلاف من الناخبين غير القانونين أو المشكوك فيهم قاموا بالتصويت في 20 سبتمبر.

2-7-3 تسجيل المرشحين

وفقا لتصريحات قادة المعارضة، قام كلا من المحافظين ومدراء المديريات باستخدام مناصبهم لإعاقة تسجيل مرشحي أحزاب اللقاء المشترك. ولكي يتم تسجيل المرشحين، يجب دفع غرامة مزعومة لإزالة الملصقات وإعلانات الترشيح من الأماكن العامة عقب الانتخابات. وبلغ إلى علم

فريق التقييم أن مرشحي أحزاب اللقاء المشترك لم يتمكنوا من الحصول على هذه المستندات، بينما كانت ترسل هذه المستندات إلى منازل مرشحي المؤتمر الشعبي العام.

2-7-4 أماكن الاقتراع

كان هناك قلق في الانتخابات الأخيرة من تزايد فرص أساليب الاحتيال في التصويت بسبب اعتماد مجموعتان منفصلتان لمراكز الاقتراع، فبالإضافة إلى أماكن الاقتراع القانونية على مستوى المديريات والمحافظات، كان هناك 330 مركز اقتراع رئاسي استثنائي، مركز واحد مقابل كل دائرة في اليمن. ويحق لليمنيين وفقا للقانون التصويت للرئيس من أي مكان في البلاد. ويبدو أن هذا النظام المتوازي يفتح الإمكانية للاقتراع المتعدد، كما يجعل عملية الرقابة، من الناحية النظرية، أكثر صعوبة لكثرة المواقع التي يتوجب مراقبتها.

2-7-5 الاقتراع وصناديق الاقتراع

في فترة زيارة فريق التقييم، لم يكن من الواضح متى وأين (وماذا كان داخل أم خارج البلاد) يتم طباعة أوراق الاقتراع. وأثار ذلك اهتمام خاص، وذلك لتنوع وكمية أوراق الاقتراع المختلفة التي تم طباعتها. فهناك نموذج واحد مخصص للاقتراع على مرشح الرئاسة، و333 ورقة اقتراع خاصة بالمرشحين لمجالس المحافظة، وأكثر من 5,000 ورقة اقتراع للمرشحين للمجالس المحلية للمديريات. وتشير التقارير إلى أن صناديق الاقتراع وُضعت خارج مبنى اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، ما يشير لعدم التحضير الجيد والمنظم لفترة ما قبل الانتخابات، ويزيد ذلك من فرص سوء الإدارة، والتي يمكن استغلالها لأغراض مرتبطة بالفساد في الطرف المقابل لتنظيم الانتخابات.

ولعبت قوات الجيش والأمن دوراً أساسياً خلال التحضير والاقتراع في الانتخابات الماضية. فقد قامت هذه القوات بإيصال أوراق الاقتراع إلى المراكز، وقامت، في بعض الحالات، بتولي خزن وحماية أوراق الاقتراع والمواد الأخرى. وكانت مسئولة عن أمن أوراق وصناديق الاقتراع خلال عملية فرز الأصوات. وتشير التقارير إلى عملية إقصاء لممثلي المرشحين والأحزاب خلال عملية فرز الأصوات، وكان هناك تواجد غير مناسب أو تدخل لقوات الأمن خلال عملية الفرز، وتم

إلغاء أعداد كبيرة من أوراق الاقتراع (ما يقارب 10%). وتشير تقارير أخرى إلى استمرار الدعاية الانتخابية في يوم الاقتراع وعن حالات للاقتراع العلن وشراء للأصوات.

2-7-6 الرسالة السياسية والإعلام

لا يسمح للأحزاب السياسية وضع رموزها الانتخابية بشكل دائم في الأماكن العامة، وبالمقابل من المألوف رؤية رمز المؤتمر الشعبي العام، حصان على قدميه الخلفيتين، على المباني بما في ذلك تلك التي تجاور الوزارات والمباني الحكومية الأخرى. ومن المفترض أن تحصل الأحزاب السياسية على وصول متساوي للإعلام الرسمي خلال فترات الدعاية والحملات الانتخابية. وينفرد الرئيس في احتكار وسائل الإعلام الرسمية، والتي تضمن تغطية مستمرة للرئيس صالح كرئيس للبلاد، على الرغم من كونه مرشح المؤتمر الشعبي العام للرئاسة. ولكن حتى في الديمقراطيات المؤسسة، يحظى القائم على المنصب باهتمام إعلامي أكبر، رغم تفاوته عند البعض، وذلك لأنه رئيس للبلاد و/أو الحكومة. ففي الانتخابات البرلمانية الأخيرة، حظي مرشحوا المؤتمر الشعبي العام وحملتهم بتغطية أكبر من المعارضة. وفي التحليل الأخير، لوحظ أن حملة 2006، شهدت بعض المتغيرات في تغطية الإعلام الرسمي، والذي كان أكثر إنصافا مما كان عليه في الانتخابات السابقة.

2-7-7 حسم النزاعات والإصلاح القانوني

رفعت العديد من قضايا النزاعات حول نتائج وعمليات الانتخابات إلى المحاكم العادية، ويمكن أن يتم استئناف القضايا المتعلقة بالتصويت وعمليات فرز الأصوات في محاكم الاستئناف. ففي فترة ما بعد الانتخابات البرلمانية لعام 2003، حسمت المحاكم أكثر من 30 قضية في صالح مرشحي المؤتمر الشعبي العام. ولوحظ عزوف أحزاب المعارضة عن الذهاب للمحاكم بسبب مخاوف تتعلق بالفساد وقلة الكفاءة وكثرة النفقات. ورغم امتلاك هذه الأحزاب لفرق قانونية، لا تبدو على علم بكيفية جمع الأدلة لتكوين قضايا قوية، وعوضا عن ذلك يعتمدون على الادعاءات. وتشير التقارير إلى عدم إلمام القضاة بقانون الانتخابات، فما بالك بالقضايا الفنية المستخدمة. فمن المحتمل أن يؤدي ضعف القضاء وانعدام الاستقلالية إلى حسم أي قضايا للانتخابات الأخيرة بطريقة مشابهة.

2-7-8 النتائج

أنهى فريق التقييم إعداد هذا التقرير قبيل الانتخابات الرئاسية والمحلية في 20 سبتمبر، وحتى كتابة هذا التقرير، كانت التقارير الخاصة بالتغطية الإعلامية على وشك الظهور، وينتظر المانحين تقييم مراقبين الانتخابات لعمليات الاقتراع وفرز الأصوات، وستظهر هذه المخرجات، بشكل كلي، أحدث صورة تفصيلية للقضايا الانتخابية ذات الصلة بالفساد، ومن المحتمل أن تورد هذه التقارير الحلول المناسبة. ويقدم فريق التقييم توصيات عديدة للمانحين بالاعتماد على النماذج الثابتة للانتخابات السابقة. ولأن هناك عدد لا حصر له من الاحتياجات الفنية لتحقيق انتخابات أكثر حرية ونزاهة في اليمن، تركز التوصيات التالية على تدخلات، والتي يمكن أن (1) يكون لها احتكاك سياسي أكثر و(2) تعالج القضايا الرئيسية المتعلقة بالحرية والنزاهة الانتخابية.

من المقرر إجراء الانتخابات البرلمانية القادمة في اليمن عام 2009، وهو ما يعطينا إطار زمني يمكن من خلاله القيام بإعداد وتنفيذ أهداف محددة ومميزة ومتواضعة ذات علاقة بمكافحة الفساد. وفي نفس الوقت سيتم تقليص المراقبة الدولية وضغط المراقبين، الشائعة في انتخابات العديد من دول العالم النامية، في الأسابيع التي تلي الانتخابات في اليمن. ولكن لن يكون هناك حوافز كثيرة للقيام بالإصلاحات الضرورية خلال الفترة القادمة حتى إجراء الانتخابات المقبلة. وستمنح هذه الفترة المانحين الوقت الكافي للبرمجة والحشد في المجالات الفعالة في الانتخابات القادمة. وما لم يكن هناك دعم دبلوماسي منسق للمضي قدما في إصلاحات الهيكل الانتخابي، فمن المحتمل أن تواجه هذه التوصيات عقبات كبيرة.

2-7-9 التوصيات

- دعم إنشاء وحدة تحري في اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لاستقبال والتحقيق في الشكاوي وتقارير خروقات قانون الانتخابات وعمل التوصيات اللازمة.
- تدريب القضاة ووكلاء النيابة العامة في كافة مستويات المحاكم على قانون الانتخابات والقضايا القانونية ذات الصلة. ويمكن أن يتم توسيع هذا التدريب عن طريق دعم تأسيس مقرر تعليمي تجريبي في قانون الانتخابات، يتم استخدامه في المرافق القانونية وفي معهد القضاء الأعلى حيث يتم تدريب القضاة.

- دعم إجراء تعديلات على قانون الانتخابات وعلى القواعد القانونية المنظمة ذات الصلة، والتي تسهل تطبيق القانون، وبشكل خاص بالنسبة لسلطات وإجراءات التحقيق وإصدار الأحكام.
- مساعدة مؤسساتية دور قيادة اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء للقوات الأمنية بخصوص إدارة الانتخابات.
- تعزيز المكاسب الأولية والتي حققت من التحرير النسبي لتغطية الإعلام الرسمي خلال الانتخابات الرئاسية من خلال (1) تأسيس قدرة الإعلام على الرقابة وإعداد التقارير البسيطة ولكنها فعالة خلال أوقات الحملة الانتخابية ــ ويمكن أن يكون ذلك خارج إطار اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء ولكن بالتنسيق معها. (2) إعادة صياغة الدور التنظيمي الإعلامي للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، ويمكن أن يشمل ذلك على إصلاح أو إعادة هيكلة مركز التوعية الإعلامي والانتخابي باللجنة. (3) تعديل قانون الانتخابات لتقديم إطار قانوني أوسع لوصول واستخدام الأحزاب للإعلام الرسمي، على خلاف ما هو موجود حاليا.

2-7-10 ملحق

كانت الانتخابات الرئاسية الأخيرة والتي أقيمت في سبتمبر منفتحة على قدر كبير مقارنة بالمعايير العربية، وأكثر أهمية من ذلك كانت هذه هي المرة الأولى التي يسمح فيها رئيس دولة بسباق شبه تنافسي. وحصل مرشح المعارضة الرئيسي على 22% من أصوات الناخبين. وتمكنت المعارضة من الوصول لأجهزة الإعلام الرسمية بشكل ثابت. ووزع عشرات الآلاف من مراقبين الانتخابات في كافة أنحاء البلاد لمراقبة عملية الاقتراع. وأشارت تقارير إلى استمرار الدعاية الانتخابية في يوم الاقتراع، وعن حالات للاقتراع العلن وشراء للأصوات. وخلال عملية فرز الأصوات، أشارت تقارير عن عملية إقصاء لممثلي المرشحين والأحزاب، وتواجد وتدخل غير مناسب لقوات الأمن، وتم إلغاء أعداد كبيرة من أوراق الاقتراع (ما يقارب 10%). وتشير تقارير أخرى إلى استمرار الدعاية الانتخابية في يوم الاقتراع وعن حالات للاقتراع العلن وشراء للأصوات. وتقدم التقارير المحلية والدولية (كتقرير المعهد الديمقراطي الوطني وتقرير الاتحاد الأوربي) تقييم مفصل وموثق أكثر للمكاسب والمشكلات المستمرة في نظام الانتخابات اليمني.

2-8 الأحزاب السياسية

2-8-1 امتيازات المنصب

كما تم الإشارة إلى ذلك في القسم الأول، يحظي المؤتمر الشعبي العام بامتيازات ضخمة كونه الحزب المسيطر والحاكم، فإلى حد ما تشبه امتيازات المنصب التي يتمتع بها المؤتمر الشعبي العام تلك التي يتمتع بها الأحزاب الحاكمة في بلدان العالم الأخرى، فعلى سبيل المثال، اشتكى أعضاء برلمان من المعارضة من قيام الحكومة بتدشين مشاريع تنموية، مياه وطرق وكهرباء، في كافة أنحاء البلاد قبيل بدء الحملة الانتخابية للانتخابات المحلية والرئاسية في سبتمبر 2006. وأعطى هؤلاء الأعضاء مثالاً لقيام الحكومة بحفر 40 بئر ارتوازية في مديرية واحدة في إحدى المحافظات، بينما لم يتم حفر بئر واحدة في المديريات الأخرى. ويعود السبب في ذلك للتخوف من عدم سيطرة مرشح المؤتمر الشعبي العام في هذه المديرية أو لعدم حصوله على الأصوات الكافية التي تضمن له الفوز بالانتخابات.

وفي العادة، يقوم من يتولون المناصب الرفيعة في كافة بلدان العالم، سواءً كانوا مشرعين أفراد أو أحزاب، بتقديم الخدمات للدوائر بغرض الحصول على الدعم السياسي اللازم لإعادة انتخابهم لهذه المناصب. وتؤكد أحد القصص التي سردها أحد أعضاء البرلمان من المعارضة الارتباط المتلازم بين المنصب وتقديم الخدمات، بغض النظر عن الانتماء الحزبي، وسواء كان هذا المسئول من الحزب الحاكم أو من أحزاب المعارضة. وأشار إلى أنه منذ أن تم ترشيحه عام 2003 بذل جهوداً من أجل تقديم خدمة الطاقة الكهربائية في مديريته. وعندما بدأ تدشين هذه الخدمة حديثا، قام محافظ المحافظة، والذي يتم تعيينه مركزيا، بالإضافة إلى الإداريين المحليين بالسعي لإقامة احتفال عام ليعود لهم الفضل في تدشين المشروع. وعندما ابلغ عضو البرلمان بالخبر، كان حينها في صنعاء، في ليلة إقامة الاحتفال، تحرك بالعودة نحو مديريته ليصل قبل إقامة الاحتفال بقليل. وعندما وجد المسئولون في المحافظة الاستقبال الحار والقوي الذي تلقاه عضو البرلمان من ناخبي المديرية، قام أحد الإداريين الكبار في المحافظة، في آخر لحظة، بالإعلان عن تأجيل الاحتفال، لأن هناك بعض الأعمال المعلقة الأخيرة في المشروع. وتعكس هذه الصورة الموجزة، الحقيقة السياسية النسبية، التي تشير لرغبة القادة في ارتباطهم بتقديم الخدمات في عقول ناخبيهم.

2-8-2 الدعم المالي للأحزاب واستغلال موارد الدولة

لكل مرشح للرئاسة الحق في الحصول على دعم مالي يقدر بـــ25 مليون ريال يمني، بغرض استخدامه في دعم حملته الانتخابية. وللمرشحين الحق في الحصول على دعم مالي من أفراد أو من القطاع الخاص. ولكن يعتبر الدعم الخارجي للمرشحين أو للأحزاب غير قانوني. وتشير التقارير إلى أن التدخل المباشر للمملكة العربية السعودية في السياسة اليمنية قد انخفض في السنوات الأخيرة، إلا أن المملكة لازالت تقدم الدعم لشخصيات معينة و/أو لتوجهات ذات ارتباط بحزب الإصلاح.

ووفقا للقانون، يتوجب على كافة الأحزاب تقديم تقارير سنوية للجنة شئون الأحزاب والتنظيمات السياسية، وهي مؤسسة مسئولة اعتباريا عن مراقبة التنظيمات والأحزاب السياسية. ويترأس هذه اللجنة وزير الشئون البرلمانية (الوزير الحالي كان رئيساً للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء سابقا). وتتكون من وزيرين آخرين وقضاة يتسمون بالنزاهة. ولا يتم الإعلان عن هذه التقارير، ولكن يشار إلى أن هناك متطلبات للكشف عن المساهمات الكبيرة. ولكن على حد علم فريق التقييم لا يوجد هناك رقابة مستقلة أو فعالة للدعم المالي الذي تحصل عليه الأحزاب السياسية. وتشير التقارير إلى قيام حزب الإصلاح، وبقية الأحزاب الأخرى على الأرجح، بتقديم التقارير السنوية، ولكن لا يبدو أن هذه الأحزاب تقوم بخطوات طوعية إضافية للكشف عن الدعم المالي الذي تحصل عليه.

ويقدم وضع الحزب الاشتراكي اليمني نافذة أخرى لقضايا فساد حديثة وغامضة في حياة الأحزاب السياسية في اليمن، حيث أشار أحد قادة الحزب الاشتراكي اليمني لقيام السلطة والمؤتمر الشعبي العام باستخدام موارد ونفوذ وإمكانيات الدولة لتقسيم وإضعاف الحزب منذ نهاية الحرب الأهلية عام 1994. وادعى أنه تم تقديم وظائف وأملاك في الجنوب لشريحة معينة من الحزب الاشتراكي اليمني بهدف تشجيعها للانشقاق عن الحزب. وأشار إلى هيمنة حزب المؤتمر الشعبي العام في عملية اختيار مرشحي الرئاسة كسلاح آخر يستخدم ضد الحزب الاشتراكي اليمني. وهناك ظاهرة ذات صلة تكمن في قيام السلطة و/أو المؤتمر الشعبي العام باستنساخ أحزاب "مزيفة" أو بديلة لإبقاء حتى أصغر الأحزاب واستخدامها في محاربة المنافسين الافتراضيين.

وتحدد القوانين اليمنية موقف واضح من استخدام موارد البلاد، فقانون إدارة الأحزاب والتنظيمات السياسية يحرم بشكل صريح استخدام الوظائف والأموال العامة لأغراض سياسية حزبية، ويعطي اللجنة التي تحمل نفس الاسم الصلاحية لرفع قضية في المحكمة لطلب حل حزب ما إن قام الأخير بخرق القانون. ويبقي هذا البند في القانون الباب مفتوحا لاستخدام القانون بطريقة عشوائية. ويؤكد قانون الانتخابات العامة والاستفتاء تحريم استخدام الوظائف والأموال العامة لأغراض سياسية حزبية بالنسبة للانتخابات، ويخول اللجنة العليا تقديم شكوى إن ثبت ذلك لمكتب النائب العام. وفي الغالب، لا تكمن المشكلة في الإطار القانوني اليمني بقدر ما هي في التصرفات السياسية.

ومن المحتمل أن يكون هناك تورط بالفساد في كل هذه الحالات، والذي لا يبدو واضحا وسط امتيازات المنصب والتواطؤ والتعاون السياسي. ويكون من الصعوبة تفصيل وتجسيد، فما بالك بإثبات، استخدام الأموال العامة لتأسيس أحزاب سياسية إضافية بشكل متعمد بهدف إرباك وتشويش حدود المشهد السياسي للفساد. وبشكل عام، يمكن اعتبار هذه الأفعال بتكتيكات استعراض القوة حيث يظهر الفساد ولكن لا تمثل مجمل الأساليب السياسية المتاحة.

2-8-3 استغلال الموارد الأخرى

يمتلك كلاً من المؤتمر الشعبي العام وحزب الإصلاح العديد من المنظمات الاجتماعية غير الحكومية والتي يمكن استخدامها كوسائل إضافية في تعزيز الدعم الشعبي، فيمتلك المؤتمر الشعبي العام مؤسسة الصالح للتنمية الاجتماعية، والتي يمكن اعتبارها جزءاً من آليات المكافأة. أما حزب الإصلاح، فتمثل شبكة الخدمات الخيرية والمعسكرات الصيفية والمدارس وسائله الرئيسية للوصول للعامة. هذا بالإضافة إلى بقايا مكاسب الإصلاح، والتي حصل عليها إثر اتفاق تقاسم السلطة مع المؤتمر الشعبي العام خلال التسعينات، والذي يتمثل في سيطرة الإصلاح على نسبة كبيرة من المساجد في اليمن. وبينما تحرم اتفاقية 18 يونيو استخدام المساجد لأغراض الدعاية، ليس من الواضح ما إذا، أو إلى أي مدى، التزم الإصلاح أو المؤتمر، في المساجد التي تسيطر عليها السلطة، بهذا الاتفاق.

2-8-4 الفساد، ومكافحة الفساد وخطاب الأحزاب السياسية

وعندما يأتي الحديث عن الأحزاب السياسية في اليمن، يظهر الفساد بشكل بارز كمصدر جاهز لاتهام سياسي خطابي. وشهدت فترة ما قبل وخلال الحملات الانتخابية في الانتخابات اليمنية، التي أقيمت حديثا، سلسلة من الاتهامات والاتهامات المضادة بالفساد. إذ جعلت أحزاب اللقاء المشترك ومرشحهم للرئاسة فيصل بن شملان الفساد أحد القضايا الرئيسية في برنامجها وحملتها الانتخابية. وكان من أسباب اختيار بن شملان كمرشح للرئاسة ما عرف عنه من النزاهة والأمانة عندما كان وزير للنفط، حيث قدم استقالته بسبب الفساد. وعند استقالته قام بإعادة سيارة الوزارة التي كانت في عهدته للدولة. وكان عضو في البرلمان، ولكنه قدم استقالته عقب انتهاء الفترة الأصلية للخدمة، أربعة أعوام، إذ تم تمديد الفترة إلى ستة أعوام.

وفي الاجتماعات الشعبية السياسية، قدم الرئيس صالح حجج مختلفة من قيام المعارضة باتهام الآخرين بالفساد في حين يعيثون في الأرض فساداً، كما روج لإجراءات مكافحة الفساد في برنامج المؤتمر الشعبي العام الانتخابي.

2-8-5 النتائج

لا تقدم الهيمنة البارزة للمؤتمر الشعبي العام حوافز لهذا الكيان ليصبح أكثر شفافية أو لتقليص أساليب التحايل الجائرة أو الفاسدة والتي تخرج خارج نطاق الصلاحيات الطبيعية لامتيازات المنصب. ولأن المعارضة في وضع غير مواتٍ نسبيا، لا يتوفر للمعارضة أي حوافز لتبني الأساليب الأفضل. وتعتبر اتفاقية 18 يونيو (اتفاق المبادئ)، المبرمة بين المؤتمر الشعبي العام وأحزاب المعارضة، والمتعلقة باستخدام الوظيفة والمال العام جيدة بكل المقاييس، ولكن يمثل الامتثال لهذه المبادئ ووضعها قيد التطبيق عقبات يصعب التغلب عليها. ويمثل الإجماع العام لدور اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء في الرقابة بهذا الخصوص بشير خير كآلية مستقبلية، ولكن يثير التهميش السياسي النسبي للجنة مقابل السلطة والحزب الحاكم، وكذلك تاريخها المضطرب حديثا مع أحزاب اللقاء المشترك، سحباً قاتمة على إمكانية لعبها لهذا الدور بشكل فعال.

2-8-6 التوصيات

بناءاً على الأسباب التي تم عرضها آنفا، لا يرى فريق التقييم فرص واضحة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة أو برامج المانحين في مجالات مكافحة الفساد للتنمية الحزبية السياسية. ومن الممكن أن تتمكن البرامج المستقبلية ذات الصلة بالانتخابات، كما هو موضح بالتفصيل في الفقرة السابقة، من معالجة هذه القضية كونها على صلة بادعاءات استخدام الحزب الحاكم أو المعارضة للموارد العامة للمكاسب الحزبية. كما يمثل دعم منظمات المجتمع المدني كمراقبين غير رسميين، وكمؤيدين لشفافية ومساءلة أكبر في الدعم المالي للأحزاب السياسية، نهج متواضع واقل تكلفة نسبيا في هذه القضية. فعلى الأقل، يمكن أن يؤدي هذا إلى رفع التوعية، والبدء في تأسيس ضغط محدود، لضرورة القيام بالإصلاحات في هذا المجال. ولا يوصي فريق التقييم بهذا كمجال لاستثمار المانحين في الحال أو كأولوية لاستثمارهم.

2-9 نظام الضرائب

اتخذت مصلحة الضرائب في اليمن خطوات هامة للحد من مستويات الفساد، وأقر المسئولين في المصلحة أنه من الشائع أن تقوم الشركات بتقديم الرشاوى، أو أن يقوم مسئولي الضرائب بطلب الرشوة لخفض التزام الشركات من الضريبة. وتشير التقارير عن قيام المصلحة حديثاً بتحويل ما يقرب من 70 موظف من مواقعهم، بسبب تقاضيهم لرشاوى من دافعي الضريبة.

ويقدم صندوق النقد الدولي الدعم الفني لمصلحة الضرائب للمساعدة في إصلاح قانون الضرائب وتحديثها. وتقوم مؤسسة "برايس واترهاوس كوبرز" للمراجعة والمحاسبة بتنفيذ برنامج المساعدة الفنية لإعادة هندسة مصلحة الضرائب، ويشمل المشروع على تحديث مصلحة الضرائب، وتحويل بعض الوظائف الضريبية آليا عن طريق الكمبيوتر، وخفض وقت معاملات دافعي الضريبة، وبناء الثقة بين مصلحة الضرائب ودافعي الضريبة. وإلى الآن قامت مصلحة الضرائب بعملية ربط جزئي لوحدة كبار المكلفين بالكمبيوتر، بهدف خفض التعامل البشري بين دافع الضريبة وموظفي الضرائب. وتبنت مصلحة الضرائب مؤخراً قائمة الإقرار الشخصي لدافعي الضريبة، فقامت حوالي 200 شركة، من أصل 500 شركة ينطبق عليها هذا الإجراء، بالامتثال لهذا الإجراء وتطبيقه، وهو ما يعد خطوة أساسية في عملية تحديث الضرائب.

وعلى الرغم من محاولات الإصلاح الهامة هذه، إلا أنه لا يزال هناك ادعاءات منتشرة عن الرشوة والترهيب وأشكال أخرى من الفساد. وتفتقر المصلحة لآلية تفتيش داخلية متطورة. وتقوم الشركات بالتهرب من دفع الضريبة، عندما يكون العبء الضريبي الرسمي على الشركات كبيراً، في العادة، وهو ما يزيد من فرص الفساد. وأشار البنك الدولي في تقريره عن "التحديث الاقتصادي لليمن"، ربيع 2006، أنه غالبا ما يتسم التعامل مع مسئولي الحكومة بالصعوبة، فالشركة المتوسطة تواجه 16 عملية فحص في العام، كما أنه من الشائع طلب مبالغ أو هدايا غير قانونية.[16] وأشارت المؤسسة المالية الدولية (IFC) في تقريرها "ممارسة أنشطة الأعمال" في اليمن أنه يتوجب على أصحاب الشركات تحرير أوامر صرف لـــ32 مرة، وقضاء 248 ساعة، ودفع 48.4% من صافي الربح كضريبة. وصنف تقرير "ممارسة أنشطة الأعمال" اليمن في المرتبة الـــ89 عالميا في دفع الضرائب القائمة على أعباء ضريبية غير مستديمة.[17]

2-9-1 التزام ضريبي غير واضح

يقود الالتزام الضريبي غير الواضح إلى مفاوضات أو إلى جمع الضريبة من قبل أفراد أو جماعات خاصة. وتشير تقارير مصلحة الضرائب إلى أن معظم الشركات التجارية لا تحتفظ بسجلات مالية كافية كما هو محدد بالقانون، وفي حالة عدم توفر قوائم مالية خاضعة للرقابة، يلجأ موظف الضرائب إلى طرق أخرى لتحديد الالتزام الضريبي للشركة. ويؤدي هذا إلى مفاوضات مع الشركة، والذي يعد بحد ذاته فرصة هامة للفساد. ويمكن لموظف الضرائب زيارة الشركات التجارية (بمتوسط 16 مرة في العام، وفقا للبنك الدولي) لمراقبة عمليات الشركة خلال بضع أيام وتقييم الالتزام الضريبي. ويتخلل هذه الطريقة إشكاليات عديدة، لأنها لا تحلل المفاهيم الاقتصادية، كموسمية العمل التجاري، ويمكن أن يمثل ذلك في الحقيقة شكل من أشكال الترهيب. ورغم إشارة التقارير إلى تعديل القانون حديثا، لتقوية موقف حقوق أصحاب الشركات التجارية بخصوص زيارات موظفي الضرائب، إلا أنه يتم استخدام هذه الزيارات كتكتيك فعال للترهيب وكفرصة للفساد. وتقر مصلحة الضرائب أن التفاوض لتحديد الالتزام الضريبي يعد مشكلة، ولكن يشير

---

[16] البنك الدولي، لتحديث الاقتصاد لليمن. ربيع 2006 ص.8
http://siteresources.worldbank.org/INTYEMEN/Resources/310077-1098870168865/YEU-Spring06.pdf/.

[17] البنك الدولي: ممارسة أنشطة الأعمال. (سبتمبر 2006)
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=205.

كبار الأعضاء في المصلحة إلى أن المشكلة تكمن في أصحاب الشركات التجارية في القطاع الخاص، والذين لا يلتزمون بالقيام بالتزاماتهم وفقا للقانون وذلك بالاحتفاظ بسجلات تجارية صحيحة. فيحتفظ 100 أو 150 من كبار المكلفين، من أصل 1500 تقريبا، بسجلات كافية ووافية، وفقا لتصريحات مصلحة الضرائب. وتزود وحدة كبار المكلفين 80% من إيرادات الضرائب. وبالمقابل كان هناك تواصل عام ومحدود لإدارة الضرائب مع كبار المكلفين، بخصوص حقوقهم وواجباتهم، لاعتقاد الإدارة أن هؤلاء على علم بحقوقهم ومسئولياتهم.

2-9-2 آليات تفتيش وشكاوي بدائية

لا تمتلك مصلحة الضرائب نظام رسمي فعال لتلقي أو للتحقيق في الشكاوي، فعلى سبيل المثال، لا يوجد قسم للشكاوي، ولا خط ساخن، أو عنوان بريد الكتروني معروف، يمكن لصاحب شركة ما استخدامه في تسجيل شكواه، سواء باسمه أو باسم مجهول. وأخبر مسئولوا الضرائب فريق التقييم أنه بإمكان أصحاب الشركات التجارية التحدث بحرية مع المسئولين الكبار في مصلحة الضرائب، وسيتم التعامل مع الشكاوي المقدمة. ولكن أظهرت محادثات فريق التقييم مع مجتمع رجال الأعمال أن التقدم بالشكاوي إلى المسئولين الكبار في مصلحة الضرائب يؤدي في الغالب إلى الانتقام عوضا عن الإنصاف. وفي حالة ظهور خلاف بين مصلحة الضرائب ودافع الضريبة، بخصوص الالتزام الضريبي، هناك ثلاث مراحل من الاستئناف:

- المرحلة الأولى: مرحلة التسوية غير الرسمية، عبر مفاوضات مع مصلحة الضرائب. (حيث يكون هناك مفاوضات كثيفة)
- المرحلة الثانية: يتم إنشاء لجنة طعن ضريبية خاصة يرأسها محاسب قانوني معتمد من جمعية المحاسبين، وبعضوية شخصين من الغرفة التجارية وعضوان من لجنة الضرائب.
- المرحلة الثالثة: نظام المحاكم الرسمي.

وتقدر مصلحة الضرائب أن أكثر من 60% من مجمل الخلافات الضريبية تحل عبر مرحلة التسوية غير الرسمية المذكورة آنفا. وهناك وظيفة رقابة داخلية في مصلحة الضرائب تركز بالتحديد على وحدة كبار المكلفين، وهناك وحدات رقابة داخلية في كل مكتب بلدية/محافظة. واستهدف التفتيش حديثا موظفي الضرائب الفاسدين. ولكن حتى الآن، لم يتم معاقبة أو فرض غرامة على الشركات التي تدفع الرشاوى أو تحاول رشوة موظفي الضرائب.

2-9-3 مراجعة قوانين الضرائب

يتم الآن مراجعة قوانين الضرائب، وتم إصدار قانون ضريبة المبيعات العام في 2005، وكان من المقرر أن يصبح فعالا مع بداية يوليو 2006، ولكن قررت الحكومة تأجيل تنفيذ القانون تحت وطأة الضغط الشعبي، وقامت بخفض نسبة الضريبة من 10% إلى 5%. ومن المتوقع أن يتم، من بداية العام المقبل، تحصيل ضريبة المبيعات العامة في كافة نقاط الجمارك. كما أن الحكومة قيد مراجعة قانون ضريبة الدخل لتخفيض نسبة الضريبة من 30% إلى 15ـ20%، حيث أن ضريبة الدخل للشركات تبلغ 35% حاليا. وتم استحداث ضريبة المبيعات في 2005، وضريبة الإنتاج والاستهلاك في عام 1996. وليس من المؤكد استمرار امتثال الشركات المتوسطة لكل الضرائب القانونية في اليمن. وكما تم الإشارة لذلك آنفا، يجب على الشركات المتوسطة دفع مبالغ لمصلحة الضرائب لـ32 مرة في العام الواحد، وهو ما يعني قيام الشركة بقضاء 248 ساعة عمل، ودفع 48% من إجمالي الربح كضرائب.[18] لذلك تقوم هذه الشركات إما بدفع رشاوى أو العمل في القطاع غير الرسمي كي تبقى في السوق. وكما هو الحال في بقية المجالات، والتي يتم تنفيذ الإصلاحات فيها، علم فريق التقييم أن هناك العديد من القوانين، والتي تعد كافية على الورق، ولكن تكمن المشكلة في تنفيذ هذه القوانين. وهذا هو الحال في إدارة الضرائب، حيث بإمكان الشركات المتنفذة سياسيا أو البارعة خفض التزاماتها من خلال علاقاتها بنظام المحاباة، أو من خلال استعدادها لتقديم الرشوة بشكل فعال.

2-9-4 النظرة الشعبية الرديئة لمصلحة الضرائب

هناك حاجة متنامية لتحسين الرؤية تجاه مصلحة الضرائب، وبناء الثقة بين دافعي الضريبة ومصلحة الضرائب. فوفقا للتحديث الاقتصادي للبنك الدولي، تعتبر 71% من الشركات العاملة نسبة الضرائب قيود رئيسية أو قاسية جدا، وبالمقابل صنفت 45% من الشركات إدارة الضرائب بأنها تشكل قيود رئيسية أو قاسية.[19] وتم بذل جهود على مدار العامين الماضيين لبناء الثقة

---

[18] البنك الدولي. تقرير أنشطة الأعمال (سبتمبر 2006):
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=205.

[19] البنك الدولي: التحديث الاقتصادي لليمن (ربيع 2006) ص.8
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=205.

وتحسين صورة مصلحة الضرائب، وكان هناك زيادة في التنسيق بين مصلحة الضرائب والقطاع الخاص. وهناك لجان حكومية واسعة للتعاون بين الحكومة والقطاع الخاص، وبدورها قامت مصلحة الضرائب ببذل جهود لإشراك أعضاء من مجتمع رجال الأعمال في الاجتماعات الضريبية الهامة. كما يقوم أعضاء من الغرف التجارية المحلية بالمساعدة في تحديد الالتزام الضريبي للشركات الصغيرة.

2-9-5 المرتبات المتدنية لموظفي الضرائب

تم تعديل مرتبات موظفي مصلحة الضرائب كجزء من برنامج تحديث الخدمة المدنية الواسع (تم تناول هذا في القسم الخاصة بالخدمة المدنية من هذا التقرير، القسم 2-3). وترى مصلحة الضرائب أن مرتبات موظفي الضرائب غير كافية حاليا بشكل يدعو للقلق، وأن هؤلاء الموظفين يقومون بأخذ الرشاوى لتأمين لقمة العيش. ويعتقد مسئولوا المصلحة أن المرتبات المتدنية عقبة كبيرة تسهم في انتشار واستمرار الفساد في المصلحة. ورغم أن هناك بعض الحوافز المالية لموظفي الضرائب (فعلى سبيل المثال، يمكن لموظفي الضرائب الحصول على 1% من ضريبة المبيعات المحصلة)، إلا أن هيكل الحوافز كما هي عليه الآن غير ملائمة، وتوزع بناء على مستويات عالية من التقديرات الإشرافية، وتشكل حافز له أثر عكسي على موظفي الضرائب، فعلى سبيل المثال، من المحتمل أن يقوم موظفوا الضرائب، في المكافأة المقدرة بـــ1% من إجمالي ضريبة المبيعات المحصلة، تحت وطأة دافع الكسب المادي إلى تحصيل ضريبة مبيعات أكثر مما ينص عليه القانون.

2-9-6 التوصيات

- تأسيس نظام شكاوي فعال، كالخط الساخن، وعنوان بريد الكتروني، وصندوق للمقترحات. واتخاذ الإجراءات الكفيلة لتوظيف طاقم من موظفي الضرائب في وحدة أو قسم الشكاوي، والذين يتم تدريبهم بشكل خاص في الشكاوي والتفتيش.
- تقوية وظيفة التفتيش الداخلي لمتابعة الشكاوي، ودعم قدرة مصلحة الضرائب للقيام بالتفتيش الداخلي من خلال استخدام أساليب وتقنيات التفتيش الحديثة مثل استخدام الطب الشرعي بالحاسوب ودراسة البصمات.

- تقديم تدريب أولي شامل في النزاهة الضريبية، وتأسيس بيئة تعلم مستمرة تؤكد على مقرر دراسي منتظم في النزاهة ومكافحة الفساد.
- تدشين برنامج وصول لدافعي الضرائب يركز على حقوقهم ومسئولياتهم، وتدشين حملة علاقات عامة للتعريف بالإصلاحات الأساسية في مصلحة الضرائب، وبهذا يتم تحسين صورة المصلحة لدى العامة.
- معالجة قضايا المصادر البشرية، بما في ذلك إعادة هيكلة تركيبة الحوافز الحالية.

2-10 الجمارك

شهدت إدارة الجمارك اليمنية خلال العامين الماضيين قفزة نوعية في جانب الإصلاحات. ورغم أن اليمن عضو في منظمة الجمارك العالمية، إلا أنها لم تقبل بقانون الكوتا المعدل بشكل كلي، والذي يحدد الخطوط العريضة للسياسات المعيارية والعمليات التي تقوم بها إدارة الجمارك الحديثة. وتعمل اليمن حاليا وفقا لنظام مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وهو نظام آلي للبيانات الجمركية عبر الكمبيوتر (النظام الآلي للبيانات الجمركية)، (ASYCUDA++)، ولكن لم يتم تطبيق النظام في كافة الموانئ. فقد بدأ تنفيذ هذا النظام الآلي عام 2003، ووصل مدى التطبيق إلى ما يقدر بـــ90% من موانئ الدخول. وللحكومة خطط تطوير النظام الحالي إلى النظام الأوتوماتيكي للبيانات الجمركية العالمية (ASYSCUDAWorld) في المستقبل، وذلك بعد التنفيذ الكامل للنظام الآلي للبيانات الجمركية، (ASYCUDA++)، وقد بدأت بعقد حلقات نقاش مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية للبدء بتطوير النظام في بداية 2007 إن أمكن.

ورغم الإصلاحات الأساسية والاندماج المتنامي مع نظام التجارة العالمية، تظل الجمارك اليمنية إحدى أكثر المؤسسات الرسمية فساداً، وفقا للقاءات فريق التقييم مع القطاع الخاص. وتشمل القضايا الرئيسية، عدم توفر نظام واضح للتخمين، والتنفيذ غير الكامل للنظام الآلي للبيانات الجمركية، (ASYCUDA)، وعدم توفر آليات للشكاوى والتفتيش، وآليات خلاف بدائية وقيود في مجال المصادر البشرية.

2-10-1 الافتقار لنظام تخمين واضح لقيمة البضائع

تخضع إدارة الجمارك حاليا لبرنامج تطوير تنظيمي بالتعاون مع فريق قسم التنمية الدولية، (DfID)، والذي يقدم الدعم الفني. وأقر مجلس الوزراء إعادة هندسة كلاً من مصلحة الضرائب وإدارة الجمارك لزيادة الكفاءة وفاعلية تحصيل الإيرادات، ولخفض فترة استكمال المعاملات. ففي الوقت الحاضر، وعند توفر كافة وثائق الجمارك، يتم تخليص البضائع المستوردة أو المصدرة أو بضائع العبور، ترانزيت، خلال ثلاث أو أربع ساعات. أما إذا كانت الوثائق غير واضحة، فعلى سبيل المثال، كان تقدير قيمة بضاعة ما غير مؤكد، أو هناك خلاف فيه، فمن المحتمل أن يستمر تخليص هذه البضاعة لأسابيع. وتشير إدارة الجمارك إلى أن الخلاف على تقدير القيمة هو أهم عامل للتأخير. فإن كان هناك خلاف على القيمة المقدرة شخصيا لشحنة بضاعة ما، يمكن للمستورد تقديم ضمانة بنكية للقيمة الأكبر المقدرة، كي يتم تخليص البضائع جمركيا وتسوية الخلاف لاحقاً. وفي حالة وجود خلاف في تقدير القيمة، يمكن لإدارة الجمارك التواصل مع المزود الأصلي كتابيا لمعلومات أكثر عن القيمة، وهو إجراء يمكن أن يستمر لأسابيع إلى أن يتم حسمه. لذلك يفرض خطر التأخير الفعلي لاستخلاص البضائع جمركيا على المستوردين أو المصدرين دفع القيمة المقدرة الأكبر، أو دفع رشوة، أو اللجوء للتهريب، لكي يتفادوا مشكلة كهذه في المستقبل. وفي الحقيقة، كان رجال الأعمال الذين التقى بهم فريق التقييم صرحاء، وتحدثوا عن التهريب كحقيقة واقعة للتجارة في اليمن. وفي حالة ظهور تعارض بين نموذج الإقرار الشخصي لتخليص البضائع والتخمين المقدر، يجب على موظف الجمارك القيام بتعبئة النموذج رقم (3) ورقم (4). وأشارت إدارة الجمارك إلى احتياجها لمعلومات أكثر فيما يتعلق بالتخمين، فعلى سبيل المثال، عبروا عن احتياجهم للحصول على دوريات متخصصة أكثر، ومواقع الكترونية، وللتواصل مع مصالح الجمارك الأخرى في المنطقة.

وهناك العديد من القوانين المنظمة للجمارك يتم مراجعتها حاليا، فهناك مشروع تعديل لقانون الجمارك قدم للبرلمان ولكن إدارة الجمارك طلبت من البرلمان تعليق المشروع حتى إجراء تعديلات أكثر لمشروع القانون. فمشروع القانون الأصلي قدمته وزارة المالية دون استشارة إدارة الجمارك، والتي تود إضافة البنود التالية:

- عضوية منظمة الجات، المادة (7) (والتي تتناول تخمين البضائع بالتفصيل، والتي إذا ما تم تنفيذها ستنهي هذه الفرصة المعينة للفساد)

- إدارة المخاطر.
- التطويرات التنظيمية.

2-10-2 نظام تخليص جمركي آلي غير مطبق بشكل كلي

تقوم اليمن بتنفيذ النظام الآلي للبيانات الجمركية، (ASYCUDA)، وهو نظام آلي للإدارة الجمركية، والذي يقوم بتغطية معظم الإجراءات التجارية الأجنبية. ويقوم النظام بالتعامل مع التصاريح الجمركية والإجراءات المحاسبية وإجراءات العبور والتعليق للبضائع. ولكن لم يتم تطبيق النظام 100% في موانئ الدخول والخروج في اليمن. فمن الممكن، أن يكون هناك موانئ أخرى هامة لا تزال تعتمد على الإدخال اليدوي.

2-10-3 آليات غير فعالة للشكاوى والتفتيش وحسم النزاعات

وكما هو الحال في مصلحة الضرائب، لا يبدو أن هناك عملية رسمية للتفتيش الداخلي في تهم الفساد في إدارة الجمارك. ونوهت إدارة الجمارك أنها تقوم بتأسيس عمليات ضبط المتهمين باستخدام أساليب تمويهية، إذا ما أتهم موظف في الجمارك بالفساد، ولكن ليس من الواضح إن كان قد تم تطبيق ذلك أم لا. فمن الناحية النظرية، تقوم إدارة الجمارك أولاً بتأسيس لجنة تحقيق، إذا ما كان هناك أي تهم بالرشوة أو أي نوع من أنواع الفساد. وحالما يتم جمع الأدلة الكافية، يتم تحويل الأدلة إلى نيابة الأموال العامة. وهناك في الحقيقة عدد من موظفي الجمارك يتم استجوابهم في مثل هذه القضايا. وهناك وحدة للتفتيش الداخلي في إدارة الجمارك، وتشمل إجراء زيارات فحص عشوائية لنقاط الجمارك. وإذا تم اكتشاف أعمال فساد خلال هذه الزيارات العشوائية التي تقوم بها الإدارة المركزية، يتم توقيف أو تحذير الموظفين أو نقلهم، في الغالب، إلى نقاط جمارك أخرى. ويتم التعامل مع الأخطاء في الإجراءات داخلياً، الأمر الذي يشير إلى أنه لا يتم تحويل القضايا، في أغلب الأحوال، إلى نيابة الأموال العامة، ولكن يتم التعامل معها عن طريق آليات إدارية غير رسمية، كالتحويل من نقطة إلى أخرى أو من مكتب إلى آخر. ولا يوجد هناك آلية شكاوي رسمية للقطاع الخاص. فمن الممكن لرجال الأعمال التواصل مع كبار مسئولي إدارة الجمارك لطرح الشكاوي، ولكن لا يعني هذا بالضرورة إجراء تحقيق رسمي. فالشكاوي المباشرة غير ملائمة وغير فعالة ولها مخاطر محتملة، فيشير الكثير أن الشكاوي تقود، في العادة، للعقوبة عوضا عن الإنصاف. وعلى أي حال، تؤكد إدارة الجمارك أن هناك عدد بسيط من الشكاوي فقط.

2-10-4 الحاجة للتدريب في طرق الرقابة الحديثة القائمة على المخاطر

تقوم إدارة الجمارك باستخدام طرق لاحقة للرقابة في موانئ الدخول، وتقوم باستخدام طرق التحقيق القائمة على المخاطر للرقابة اللاحقة. وحاليا تنظر عمليات الرقابة اللاحقة في تقدير التخمين والكمية والمصدر. وأشار كبار مسئولي الجمارك إلى حاجة إدارة الجمارك لبناء قدرتها في إدارة المخاطر. وتحتاج الإدارة للتدريب في مبادئ إدارة المخاطر، وتحتاج لموظفين أكثر للقيام بعمليات الرقابة اللاحقة القائمة على المخاطر.

2-10-5 تدريب غير كاف في النزاهة ومكافحة الفساد

لم تكن إدارة الجمارك على علم بإعلان "اروشا" لنزاهة الجمارك التابع لمنظمة الجمارك الدولية (WCO)، ولكنهم أشاروا إلى تأكيدهم على عمليات مكافحة التهريب. وحاولت إدارة الجمارك تأسيس سياسة تدريبية مستمرة لمكافحة التهريب لها علاقة بالنزاهة وقضايا الفساد.

2-10-6 المرتبات المتدنية جداً لموظفي الجمارك ونقاط الضعف الأخرى في الموارد البشرية

قامت إدارة الجمارك بتوظيف أشخاص، وفقا لأحد كبار المسئولين في الجمارك، لأسباب خاصة وهو ما يعني أن التوظيف في إدارة الجمارك يتم على الأرجح كجزء من نظام المكافأة، أو عن طريق دفع الرشوة. وكما هو الحال في العديد من الدول النامية، يكون هناك إلحاح كبير في الحصول على وظائف الجمارك، وذلك للمفهوم الشائع أن بإمكان موظفي الجمارك رفع مرتباتهم عن طريق فرص الفساد. وكنتيجة لذلك يفتقر العديد من الموظفين للمهارات المناسبة لإدارة حديثة للجمارك. وعُلِّقت عملية التوظيف في الأعوام السبع الماضية. ومن الصعب طرد الموظفين من إدارة الجمارك حتى في حالات الرشوة أو الفساد الفاضح. ولكن باستطاعة الإدارة تحويل الموظفين من المواقع (حيث فرص الفساد الأكبر) إلى مواقع أخرى. ويوجد للخدمة المدنية برنامج للتقاعد من الممكن أن يقدم حوافز للموظفين للتقاعد. وعبر كبار مسئولي الجمارك عن حاجتهم لتوظيف خريجين مؤهلين لوظائف مختلفة في الإدارة. وباستطاعة الإدارة منح بعض الحوافز المالية للأداء المتميز، ولكن هذه الحوافز غير كافية. هذا بالإضافة إلى أن هناك مستوى عام من

التقديرات الإشرافية في تخصيص الحوافز المالية، والتي تعتبر بحد ذاتها مشكلة. فعلى سبيل المثال، إذا ما اكتشف أحد الفاحصين اختلال أو تعارض ما في تقدير الثمن، فيحق له الحصول على نسبة معينة من الغرامة المحصلة. وهو ما يؤدي إلى حافز عكسي لإدعاء اختلالات في أماكن غير مخالفة.

2-10-7 تطوير العلاقات بين الحكومة والتجارة

وفقا للتحديث الاقتصادي اليمني، اعتبرت 40% من الشركات والمشاريع اليمنية الجمارك وأنظمة وقواعد التجارة عقبة رئيسية أو قيود صارمة جدا.[20] وتشير وحدة المعلومات الاقتصادية إلى أن الإجراءات الجمركية المعقدة بشكل مفرط تشكل عقبة كبيرة.[21] وعبرت إدارة الجمارك عن رغبتها في تطوير العلاقات مع وزارة التجارة لتسهيل التجارة. كما عبرت إدارة الجمارك عن حاجتها لتطوير الرقابة الداخلية ووظائف الرقابة الداخلية داخل المنظمة، ولهذا ترغب الإدارة في تحسين علاقتها مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. وتود أيضا في التوقيع على الاتفاقيات الدولية الرئيسية، التي تضبط تحديث الجمارك وفي تنفيذ الشروط لتطوير عمليات جمركية حديثة وفعالة.

2-10-8 التوصيات

- دعم تنفيذ إعلان "اورشا" في الحكم الرشيد والنزاهة في الجمارك.
- دعم التنفيذ الكامل لنظام التخليص الجمركي للنظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA++) بنسبة 100% من نقاط الجمارك.
- تدشين برنامج تدريب قائم على المخاطر، وإجراءات الرقابة اللاحقة. وتساعد عملية الرقابة اللاحقة للتخليص الجمركي على تسريع التخليص الجمركي في نقاط الدخول من خلال الأهداف القائمة على المخاطر. ويكون هدف عملية الرقابة اللاحقة التأكد من دقة المعلومات المقدمة في وقت التخليص الجمركي، وما إذا تم تخليص جمارك البضائع وفقا لأطر القوانين وقواعد وإجراءات العمل في وحدة التخليص الجمركي.

---

[20] البنك الدولي. التحديث الاقتصادي لليمن. (ربيع 2006) ص.8
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=205.

[21] وحدة المعلومات الاقتصادية. تقرير البلد لليمن (مايو 2006).

- تعزيز بناء القدرات في التخمين للبضائع، ودعم مراجعة قانون الجمارك لتنفيذ المادة السابعة كليا من الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة 1994، والقرارات الوزارية ذات الصلة، "الخاصة بالحالات التي يكون لإدارة الجمارك أسبابها في الشك بصحة أو دقة القيمة التي يتم التصريح بها"، "وقرارات النصوص المتعلقة بالثمن الأدنى، والبضائع المستوردة بواسطة الوكلاء الوحيدون، والموزعون الوحيدون وأصحاب الامتيازات الوحيدون". ودعم مراجعة القوانين واللوائح للموافقة بشكل كلي على اتفاقية منظمة التجارة العالمية الخاصة بتقدير ثمن الجمارك. وتهدف هذه الاتفاقية، الخاصة بتقدير الثمن، إلى تحقيق نظام عادل ومنتظم وحيادي لتقدير ثمن البضائع لأغراض تحصيل الجمارك، وتحرم استخدام تقديرات جمركية عشوائية وخيالية. وتقدم الاتفاقية جملة من القواعد المنظمة لتحديد الثمن، وتعطي الاتفاقية تدقيق أكبر للشروط الخاصة بتقدير قيمة الجمارك في اتفاقية الجات الأصلية.

2-11 الصحة

2-11-1 فساد المشتريات بوزارة لمقايضة سياسية

تشير التقارير إلى وصول الفساد إلى مستويات قياسية في وزارة الصحة تحت قيادة وزراء سابقين. وجزئياً يمكن اعتبار ذلك نموذج من نماذج الفساد الكبير النسبي الشائع في الوزارات الأخرى في اليمن، كوزارة التربية والتعليم ووزارة الأشغال العامة. وبينما تعتبر وزارة الصحة أقل الوزارات اليمنية اتصالاً بالسياسة، كان يتم إعطاءها أحيانا في الماضي لحلفاء سياسيين ممكن تهميشهم. وبموازي استخدام هذه الوزارة كإقطاعية يتم تحويلها من جماعات لأخرى، كان هناك تواجد مستمر للموالين السياسيين، والذين يقال أن لهم علاقات بالاستخبارات العسكرية.

وليس من الغريب أن يكون للفساد في قطاع الصحة عواقب وخيمة ليس في الإدارة المالية و الموازنة فحسب، بل وبنوعية الخدمة المقدمة، إذ من المحتمل أن يشكل ذلك فارقاً بين الحياة والموت لبعض المرضى. ولا تبدو الآليات الداخلية لوزارة الصحة قوية أو فعالة. وتشير التقارير لطرد احد مفتشي وزارة الصحة، عقب محاولته اتخاذ إجراءات ضد تهريب أدوية مزيفة من الهند.

ويعتقد أن هناك تآمر بين معظم شركات الأدوية ومزودي المعدات الطبية الخاصة مع مسئولي الصحة في الحكومة وذلك للفوز بعروض الشراء ومن ثم تقاسم الأرباح الكبيرة مع هؤلاء المتنفذين. ومن المحتمل أن تكون بعض الشركات العلاجية الخاصة متورطة عمداً في الظاهرة المتنامية لسوق العلاجات المزيفة، ويشمل ذلك استيراد وتوزيع أدوية مزيفة من الدول النامية كالهند. ويقدر أن نصف ما يتم استيراده من العلاجات يتم عن طريق التهريب، والذي يشير إلى تورط مسئولين كبار في الصحة، وشيوخ محليين، وموظفين من الجيش والأمن والذين يقومون بتسهيل التجارة غير القانونية مقابل رشاوى يتقاضونها.

ويعتمد إنشاء وإعادة تأهيل المرافق الصحية، في الغالب، على سياسة الجغرافيات المفضلة، وليس قائما على بيانات مستقلة لتوزع السكان والمعايير الأخرى. وأحيانا لا يستطيع المقاولون التابعون لوزارة الصحة من تقاضي مستحقاتهم لأعوام، الأمر الذي يمكن أن يؤدي لتأخر إنشاء مشروع ما لعدة أعوام. وبالمقابل يتم إنهاء العمل بمشروع صحي تابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في اليمن عبر متعاقد خلال ستة أشهر تقريبا.

2-11-2 الموظفين

وهناك اعتقاد سائد بأنه يتم توظيف وتثبيت العديد، ما لم يكن معظم، الموظفين في المستوى المتوسط في حالة واحدة فقط وهي قبولهم لدفع الرشوة أو الابتزاز. وكما هو الحال في وزارة التربية والتعليم، يعتقد أن وزارة الصحة مليئة بالموظفين الوهميين. ويبدو أن هذه الظاهرة أكثر حدة في المناطق الريفية والنائية في اليمن. ويكون مدراء مكاتب الصحة (غير الأطباء أو الطاقم الطبي) في الغالب من نفس المنطقة حيث المرفق الصحي، ويتعامل هؤلاء مع وظائفهم ومراكزهم كملكية خاصة، إذ من الممكن نقل الوظيفة لأحد أقاربهم في حال الوفاة. ويحاول العديد منهم ضمان الوظائف لعائلاتهم وأقرباءهم من القبيلة.

2-11-3 تقديم الخدمات

تدعم الحكومة اليمنية معظم الخدمات الصحية في اليمن بشكل كبير، إذ يتوجب على المرضى دفع رسوم رمزية. بينما تبلغ رسوم الخدمات الصحية في القطاع الخاص ثلاثة أضعاف الرسوم في

القطاع العام. ويقوم مرضى القطاع العام بدفع مبالغ غير رسمية وتقديم هدايا في كافة مستويات الصحة للحصول على الخدمات الصحية. ومن الشائع أن يقوم الأطباء بتحويل المرضى من المستشفيات العامة إلى الخاصة أو لعياداتهم الخاصة التي يعملون فيها. ويشبه هذا الوضع الحال القائم في مصر، حيث لا يقوم الأطباء بتحويل مرضى المستشفيات العامة إلى الخاصة فقط، بل يمكنهم علاجهم بشكل خاص في المرافق الصحية العامة.

ومن الممكن أن تكون المرافق الصحية في المناطق الريفية البعيدة مغلقة فعليا، رغم توفر دعم وزارة الصحة للطاقم وللمستلزمات الصحية ولتكاليف التشغيل والصيانة. ويقدر عدد العيادات الصحية والتي تعمل بشكل فعلي في محافظة الجوف بـــ8 عيادات من أصل 200 عيادة.

2-11-4 المستلزمات الطبية وطرق التوزيع

تقوم الحكومة اليمنية بشراء صفقة سنوية من الأدوية والمستلزمات الطبية للخدمات الصحية العامة، ويتم التوزيع مركزيا من مخازن وزارة الصحة في صنعاء، وخلال هذه العملية يتم فقد أثر كثير من الأدوية والتي يفترض توزيعها من دون مقابل للمستهلك. وعندما تخلو مراكز الخدمات الصحية من هذه الأدوية، يجب على المرضى شراء الأدوية بأنفسهم للعلاج. ويحدث كثير من هذه الاختلالات في النقاط المحلية لتقديم الخدمات الصحية.

وهناك حالات تم خلالها تقديم معدات طبية من مانحين لمرافق صحية ولكن لا وجود لهذه المعدات في المرافق المذكورة، حيث يؤول بها الحال إلى بيوت شيوخ المناطق أو بيوت مدراء مكاتب وزارة الصحة. ويقوم هؤلاء بالاستفادة منها في الاستخدام الشخصي، أو لبيعها في السوق، ويبرر البعض تصرفاتهم هذه بإدعاء حمايتها من السرقة ولكن في الحقيقة يقومون بالاستفادة منها في الأسباب المذكورة آنفاً. وهناك حالات، لمرافق صحية تم استخدامها كمساكن.

وتقدم الإجراءات التنظيمية والخدمية التي يتبعها متعاقدي الرعاية الصحية التابعين للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/فرع اليمن عند منح التجهيزات أو المستلزمات الطبية للمحافظات والمديريات أساليب مثالية، يمكن للمانحين ولليمن الاستفادة منها. ففي البداية، يقوم المتعاقد بتبادل المذكرات مع مدير مكتب الصحة في المحافظة، بخصوص المعدات والتجهيزات، ويقوم بتعميم

قائمة بمفردات هذه المنحة في المحافظة، ومن ثم يقوم المتعاقد والمسئولين المحليين بتنظيم اجتماعات عامة للاحتفال بهذه المنحة، حيث يقومون بجرد مفردات المنحة وضمان التزام المسئولين بصيانة هذه المعدات، ويتم دعوة مراسلين الصحف المحلية لتغطية هذه الاجتماعات التدشينية.

2-11-5 شراكة المجتمع

يجب أن يكون لكل مرفق صحي في اليمن، وفقا للقانون، لجنة مكونة من أعضاء المجتمع. ولكن على أرض الواقع، لا ينفذ القانون إلا نادرا.

2-11-6 التوصيات

- دعم تأسيس لجان تجريبية من المجتمع للمرافق الصحية، وتدريب أعضاءها في كيفية إجراء الرقابة الأساسية. ومن الأفضل أن يكون تأسيس وتفعيل مثل هذه اللجان قبل البدء بتشغيل أو حتى قبل إنشاء المرافق الصحية، ويمكن أن يسهم ذلك في ظهور مقترحات تأخذ بالاعتبار عند اتخاذ قرارات التعيين للموظفين المهمين.
- تعزيز إجراءات الشفافية في التزويد والتوزيع التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ فرع اليمن في محافظة تجريبية واعدة لا تعمل فيها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
- العمل مع السلطات المحلية في المديرية أو المحافظة للاستفادة من أساليب الشراء في قطاع التعليم التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لاستخدامها في المشتريات الصحية المستقبلية.
- ربط العمل في تقوية أنظمة الصحة مع هدف بناء قدرات وزارة الصحة في الفحص والتفتيش، بما في ذلك آليات استقبال ومتابعة ونشر نتائج التقارير للناس بخصوص الشكاوي العامة.

2-12 التعليم

2-12-1 الموظفين

يحاول خريجوا الجامعات، في الغالب، شراء الوظائف في وزارة التربية التعليم. ومن المحتمل أن تشمل عملية التوظيف الرسمية الخضوع لاختبار تحريري ومقابلة، ولكن يبقى العامل الحاسم موقع الشخص الذي يعرفه المتقدم للوظيفة أو الشخص الذي يمكنه التأثير للقيام باللازم. وفي هذا الإطار، تكون نقاط العرضة للفساد متعددة، فسيكون هناك حاجه لتوفر علاقات ليس في وزارة التربية والتعليم فقط بل وفي وزارة الخدمة المدنية ووزارة المالية، واللتان تقومان بالتصديق على التوظيف الجديد واعتماده ماليا. ويبدو أن المراكز المهنية (كالمعلم والمدير) والإدارية في التربية والتعليم عرضة بشكل متساوٍ للرشاوى المتعددة من أجل التوظيف.

ويُسَّهل سوء الإدارة الكبير في نظام التعليم الفساد عن طريق خلق ثغرات في المساءلة، فعلى سبيل المثال، رغم وجود معايير وقواعد تنظم التوظيف، فمن المحتمل أن لا ينطبق على من يتم تعيينهم أدنى المؤهلات المطلوبة. ويمكن أن يحدث ذلك نتيجة للتهاون في تطبيق معايير التوظيف، ولكن يفتح هذا في نفس الوقت، الباب للتوظيف على أساس الرشوة. وفي سياق متصل، تشير التقارير إلى إجراءات ونماذج تقييم أداء متخلفة في وحدة الرقابة بوزارة التربية والتعليم، والتي تؤثر بدورها على الترقيات. وفي ظل هذا الوضع بإمكان المعلمين ذوي الأداء المتدني أو غير المؤهلين الحصول على الترقية (فعلى سبيل المثال، بإمكان معلم ما الحصول على ترقية لمرتبة "أستاذ أول" إذا حصل على معدل "جيد جدا" لثلاثة أعوام). وهو عامل هام معرض للفساد حيث بإمكان المعلم رشوة الموجه، ليتغاضى عن نقاط الضعف أو لإعطائه التقييم الايجابي المطلوب للترقية.

وربما يكون "الموظفون الوهمين" أكثر المشكلات انتشاراً والتي لها علاقة بالموظفين في قطاع التعليم، حيث تذهب 80% من موازنة وزارة التربية والتعليم إلى الموظفين. ويقدر أن 40% من إجمالي الأسماء الموجودة في كشوفات المرتبات موظفون وهمين. ويميل مسئولي وزارة التربية والتعليم على المستوى المحلي لعمل توصيات لهؤلاء الموظفين الوهميين، والذين يكونون في الغالب أولاد أو أقارب شيوخ محليين. ويتم استخدام طبيعة الأسماء المتعددة لليمنيين في التستر

على الأشخاص الذين لا ينتمون لطاقم وزارة التربية والتعليم ويتقاضون مرتبات من الوزارة. وتعاني المدارس أيضا من ظاهرة تغيب المعلمون.

2-12-2 المشتريات

لوزارة التربية والتعليم قواعد وعمليات وإجراءات خاصة بالمشتريات تشبه تلك الموجودة في بقية الوزارات، والتي تعتبر متطورة منطقيا من الناحية النظرية. وهناك مستويات للمراجعة والتصديق على مقترحات المشاريع التي تدعمها الوزارة، فاللجنة الفنية صلاحيات لتقييم وتصديق العقود الصغيرة التكلفة، وهناك لجنة عليا للعقود الكبيرة. ومن المفترض أن تتكون اللجنة الفنية من موظفي الوزارة ذوي الخلفية الفنية. وتقوم اللجنة العليا أيضا بتعيين اللجنة الفنية في العقود ذات الصلة. وليس من المدهش أن يقوم أصحاب العروض في الغالب بالتأثير على أعضاء اللجنة.

ففي مشترياتها في قطاع التربية التعليم، قام أحد متعاقدي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/فرع اليمن بتأسيس عملية شبيهة لما تقوم به الوزارة، ولكنه تجاوز وزارة التربية والتعليم بشكل متعمد. وتشمل هذه العملية عدد من الخطوات والإجراءات الإضافية بهدف تعزيز مساءلة وشفافية أكبر. ففي المرحلة الأولى، تم اختيار ست شركات لتحديد قائمة باحتياجات 70 مدرسة موزعه في محافظات شبوه وعمران ومأرب، بحيث يكون هناك شركتان في كل محافظة. وحالما بدأ العمل في إعادة تأهيل هذه المدارس، قام متعاقد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/فرع اليمن باستئجار شركات أخرى لمراقبة العمل.

وتشمل الإجراءات الأخرى في العملية التي تتبناها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، نشر إعلان أولي في الصحف لطلب العروض في كل نواحي العمل، ويعقد بعد ذلك اجتماع لمقدمي العروض في أحد الفنادق في صنعاء. وعلق بعض الحضور في هذا الاجتماع بالقول أنه هذه هي المرة الأولى التي يعلمون فيها عن اجتماع مفتوح كهذا. وتم إرسال نسخ من الأسئلة والأجوبة التي أثيرت خلال اللقاء إلى مقدمي العروض الذين لم يحضروا الاجتماع. وقام المتعاقد بأخذ الأسئلة اللاحقة بالبريد وتوزيعها مع الإجابات عليها لكل مقدمي العروض.

3-12-2 التزويد وتوزيع البضائع

أما بخصوص تزويد المعدات وحلقات تزويد هذه المعدات، فيمكن أن يمثل مدراء المدارس والمسئولين الإداريين عليهم أشكال مختلفة من الابتزاز. فهناك قصص لحالات يقوم فيها مدراء المدارس بأمر الطلاب بدفع أكثر مما هو مطلوب للحصول على الكتب المدرسية، بغرض ابتزاز الفارق، ويقومون ببيع الكتب المدرسية، التي تزود للمدارس من وزارة التربية والتعليم في السوق المحلية للكسب الخاص. ومن المعتقد أن موظفي التربية والتعليم، ابتداً من أمناء الصناديق في وزارة التربية والتعليم وحتى مدراء مكاتب التربية، على مستوى المحافظات، متورطين في حيل شبيهة، طالما تمر هذه التجهيزات عبر مكاتبهم حتى قبل وصولها إلى المدارس. ورغم وجود نظام معمول به وأوراق استلام وتسليم متسلسلة، يعتقد أنه يتم التلاعب والغش في هذه الوثائق لتغطية أنشطة الفساد.

2-12-4 شراكة المجتمع

تنص أحد لوائح وزارة التربية والتعليم اليمنية على ضرورة مشاركة المجتمع في التربية والتعليم، ولكن لا يتم تطبيق هذا البند على ارض الواقع. وعلى الرغم من ذلك وبدعم من متعاقد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/فرع اليمن تم في مايو الماضي الإعداد لترشيح وتأسيس 104 مجلس آباء في 77 مدرسة في خمس محافظات. وكان هناك توافد ملحوظ لأعداد هائلة من الرجال والنساء لترشيح مجالس للأمهات والآباء في مدارس الأطفال. وعقب تأسيس هذه المجالس، تم تدريب الآباء والأمهات المرشحين في يونيو. ويعد هذا البرنامج، رغم كونه تجربة جديدة، رائدا ويستحق المتابعة لتقييم المدى الذي أصبحت فيه مجالس الآباء نشطة، وذات طابع خاص.

2-12-5 دور السياسة الحزبية

من السمات الغريبة للفساد في قطاع التعليم في اليمن، تشجيع الانتماءات السياسية الحزبية للفساد الإداري في المدارس. وأشار مسئول سابق في موقع متوسط بوزارة التربية والتعليم أنه بإمكان موظفي وزارة التربية والتعليم، على المستوى المحلي، أخذ إجازة مؤقتة من المراكز التعليمية للعمل لأحزابهم السياسية، في حين تبقى أسمائهم في كشوفات المرتبات. وسرد حالة حدثت مؤخراً، كان على علم بها، تخص موظف محلي في وزارة التربية والتعليم، حيث أحضر هذا الموظف مذكرة من المؤتمر الشعبي العام تفيد بأنه سيكون متغيباً عن العمل لأربعة أشهر للنشاط الحزبي. وبظاهرة لها صلة بالانتخابات، أشارت تقارير إلى قيام مدرسين بمحاولة تسجيل طلاب

صغار كناخبين رغم كونهم دون السن القانونية. ولم يكن هذا الشكل من الغش الانتخابي قاصرا على المؤتمر الشعبي العام، ولكن كان حزب الإصلاح متورطاً فيه أيضا.

2-13-6 التوصيات

- تدريب مجالس الآباء ومجالس المديريات الواعدة، وكذلك موظفي وزارة التربية والتعليم في حقوق ومسئوليات المجتمع، وفقا لما نص عليه القانون واللائحة والقواعد المنظمة وإدارة الحكم الداخلي الأساسي، فعلى سبيل المثال، في كيفية عقد الاجتماعات.
- دعم دور مجالس الآباء الواعدة في النواحي المتعلقة بالتخطيط، ابتدأً من تحديد الاحتياجات، والتخطيط الاستراتيجي المشارك، وحتى إعداد المفاهيم والنماذج والمشتريات، وتطبيق ومراقبة وتقييم مشاريع معينة. وسيكون تنفيذ ذلك بشكل أفضل بالتنسيق مع مجالس المديرية وموظفي وزارة التربية والتعليم.
- وإذا اكتسبت هذه المشاريع المحلية التجريبية ديمومة، يتم تطوير مقررات التدريب، والقيام بتدريب طاقم وزارة التربية والتعليم المركزي لتكرار الأساليب في المديريات والمحافظات الأخرى.
- دعم استخدام أساليب الشراء لبرنامج تطوير نوعية التعليم في مديرية أو محافظة مستقبلية أو في المستوى المركزي لعطاء تديره وزارة التربية والتعليم. وستكون التغطية الإعلامية ومشاركة المجتمع في المناقصات/العروض المحددة مكملان لبعضهما البعض.

2-13 القطاع الخاص

يواجه القطاع الخاص مصادر متعددة من فساد الحكومة، ويتوجب عليه تكييف أساليب العمل التجاري للتعامل مع الفساد المنتشر أو مغادرة السوق. ويشير تقرير البنك الدولي "التحديث الاقتصادي لليمن" إلى أنه جزئيا بسبب التهرب من دفع الضريبة، والمعاملة غير المتساوية، والفساد، تشعر الشركات أن هناك منافسين قادرين على تقديم خدماتهم بسعر أدنى. فهناك كثير من الشركات الرسمية تتنافس مع منافسين غير رسميين، والذين يتحملون أعباء ضريبية وإجرائية أقل".[22]

---

[22] البنك الدولي. التحديث الاقتصادي لليمن. (ربيع 2006) ص.9
http://siteresources.worldbank.org/INTYEMEN/Resources/310077-1098870168865/YEU-Spring06.pdf .

وأشار العديد من ممثلي القطاع الخاص الذين التقى بهم فريق التقييم أن تطبيق القوانين التجارية لا يتم بشكل ملائم. ويرى البعض أن القوانين التجارية أصدرت بشكل مستعجل في فترة الوحدة 1990ـ1991، حيث تم اقتباسها من أقسى وأكثر القوانين تعقيدا لدول أخرى، لضمان قاعدة تشريع قوية. ولكن كانت النتيجة فهم قاصر، وتطبيق عشوائي لهذه القوانين، حيث يتم ذلك في الغالب حسب تقدير مسئولي الحكومة. وعندما يقوم رجال الأعمال بمقاضاة الحكومة، يواجه القطاع الخاص تحيز قضائي قوي لصالح الحكومة.

2-13-1 دور حجم الشركات

بمقدور الشركات الكبيرة العمل في هذا النظام، بينما يتوجب على الشركات الصغيرة مغادرة القطاع الرسمي بسبب الفساد. وبإمكان الشركات الكبيرة أو المتوسطة رشوة مسئولي الحكومة واعتبار ذلك ببساطة تكلفة العمل التجاري في اليمن، ويمكن لها أيضا الاستفادة من مبالغ تدفع في المكان المناسب. ولكن ليس بمقدور الشركات الصغيرة تحمل تكلفة استمرارية العلاقات، ولذلك يتحتم عليها الخروج من القطاع الرسمي، وهذا هو الحال بالنسبة للشركات الأجنبية التي لا تبدو على علم بكيفية تجاوز شبكة العلاقات المعقدة والفساد والترهيب، ولذلك ترغم على الخروج من السوق.

2-13-2 القطاع الخاص ومصلحة الضرائب وإدارة الجمارك

تعتبر مصلحة الضرائب وإدارة الجمارك مصدران رئيسيان للفساد، رغم وجود بعض التطورات. وأفاد العديد من ممثلي القطاع الخاص أنهم يواجهون أساليب فساد بشكل دائم في تعاملاتهم مع مصلحة الضرائب، ويقدرون أن ما بين 30ـ40% فقط من الإيرادات التي يقوم موظفي الضرائب بتحصيلها تذهب إلى الخزينة العامة. ويعتبر التفاوض لتحديد الالتزام الضريبي شائعاً، كما تم وصف الابتزاز بالأسلوب الشائع أيضا. لكن قام ممثلون من القطاع الخاص بالعمل مع مصلحة الضرائب في إصلاح السياسة الضريبية وإدارة الضرائب. وأشار كثير منهم إلى تحسن أداء إدارة الجمارك، رغم أن التهريب مازال شائعا. ويعتبر تشريع الجمارك بشكل خاص قاسيا وغير جذاب للتجارة، وباستطاعة مسئولي الجمارك استخدام هذا التشريع كوسيلة ترهيب ضد الأعمال التجارية. وأقر القطاع الخاص أن الدعم الفني المقدم لإدارة الجمارك منذ 2000، قد أتى

بثمره في تحسين وتطوير السياسات والإجراءات، وخصوصا مع تنفيذ النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA++)، وهو نظام تخليص جمركي عبر الكمبيوتر. ولكن لازال هناك مشكلات كثيرة مع إدارة الجمارك وخلافات بخصوص تقدير ثمن البضائع، والتي يمكن أن تؤخر تخليص البضائع بشكل كبير.

2-13-3 تسجيل الشركات التجارية

يعتبر تسجيل الشركات التجارية أحد أكبر القيود لدخول السوق اليمنية، وصنف تقرير المؤسسة المالية الدولية (IFC)، "ممارسة الأعمال التجارية في اليمن" لعام 2006، اليمن في المرتبة 171 للبدء بالنشاط التجاري.[23] وأشار التقرير إلى أنه يتوقع من الراغبين بالبدء بنشاط تجاري القيام بـــ12 خطوة خلال 63 يوم في المتوسط، وبتكلفة تساوي 228% من إجمالي الدخل القومي لكل فرد. ويجب على الشركات إيداع 2,565.7% من إجمالي الدخل القومي لكل فرد في بنك، كي يتمكن من الحصول على رقم قيد لنشاط تجاري.[24] وأشار مجتمع الأعمال إلى أنه لا توجد قواعد وضوابط واضحة لتقييد نشاط تجاري، وأنه يتوجب على صاحب المشروع التفاوض مع مسئولي الحكومة في كل خطوة.

2-13-4 إدارة الأراضي وحقوق الملكية

تعد إدارة الأراضي وحقوق الملكية مجال آخر للفساد ولسوء الإدارة، والتي تؤثر سلبياً على القطاع الخاص. ففي الغالب، يكون هناك خلافات على ملكية الأراضي، وأشار تقرير "اليمن في مفترق طرق" إلى أن "للحكومة سجل ضعيف في احترام وتنفيذ حقوق الملكية، وخاصة في المناطق التي يكون فيها قوة القبيلة مهيمنة وسلطة الحكومة محدودة".[25] ويفرض على الشركات التجارية الخوض في قضايا عبر المحاكم ولإدعاءات كاذبة تتعلق بملكية الأراضي.

---

[23] البنك الدولي. تقرير ممارسة الأعمال التجارية. (سبتمبر 2006)
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=205

[24] مصدر سابق

[25] UNPAN. تقرير ممارسة الأعمال التجارية. (سبتمبر 2006)
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan016212.pdf#search=%22Yemen%20Country%20at%20the%20Crossroads%20%22.

2-13-5 لجنة مكافحة الفساد الرسمية

ويعتبر القطاع الخاص شريك فعال في لجنة مكافحة الفساد الرسمية، حيث يقوم القطاع بتزويد الحكومة بالآراء والخبرات. ويريد القطاع الخاص أن تكون اللجنة أكثر استقلالية، وربما أن يكون من بين الأعضاء أشخاص من فيدرالية الغرفة التجارية.

2-13-6 الافتقار لآلية شكاوي رسمية

لا يوجد هناك آلية رسمية لتلقي الشكاوي يتمكن رجال الأعمال من خلالها نقل اتهامات الفساد إلى الحكومة. وأحيانا تقوم الغرفة التجارية وفيدرالية الغرفة التجارية، بالترافع لصالح رجال الأعمال لدى الحكومة. وكان باستطاعة فيدرالية الغرفة التجارية، في حالات خاصة، إثارة قضايا ورفعها إلى مستوى عال وصل لرئيس الجمهورية. وفي الحالات التي تقوم فيها الحكومة بالنظر في الشكاوي، تشير تجربة القطاع الخاص إلى أن تنفيذ القانون ضعيف، ويؤدي عدم استقلال القضاء، في الغالب، إلى صدور أحكام قضائية في صالح الحكومة. وأشار القطاع الخاص إلى أنه لم يكن هناك أي حالة تم فيها محاكمة مسئول رفيع والحكم عليه بالسجن بتهم الفساد، رغم علم الجميع بتفشي الفساد.

سيتم مناقشة المشتريات كمجال للفساد يؤثر على القطاع الخاص لاحقا.

2-13-7 التوصيات

- إشراك القطاع الخاص في كل نواحي إصلاح الضرائب والجمارك المناقشة آنفا.
- مراجعة القوانين التجارية لتعزيز الحقوق القانونية للشركات التجارية، وتبسيط إجراءات تسجيل وقيد الأنشطة التجارية وإلغاء شرط الدفع المالي المقدم لتسجيل الأنشطة التجارية. وتقوية تشريع حقوق الملكية.
- تدشين برنامج إصلاح قضائي يركز على القانون التجاري.
- دعم قدرات التفتيش الداخلية للحكومة، وقدرتها على تلقي والنظر في دعاوي الفساد بفاعلية.

- الإشراف التجريبي على مشروع ما، وتسهيل الملاحظة والمراقبة والتحقيق والحكم بالسجن على مسئولين متوسطين وكبار في الحكومة يثبت تورطهم بالفساد.

3-0 الفساد في الوظائف الحكومية

3-1 الموازنة والإدارة المالية

تبنت حكومة الجمهورية اليمنية مؤخراً سياسة إصلاح الإدارة المالية العامة، والتي تشمل إصلاح الموازنة العامة، وتقوية الرقابة والمساءلة المالية، وإصلاح نظام العروض والمشتريات، وتطوير الكفاءة والمهارات. ولمساعدة الحكومة للقيام بهذه الإستراتيجية الشاملة للإصلاح، قامت مجموعة من المانحين المتعددين بإعداد خطة عمل لإصلاح الإدارة المالية العامة. وتشير خطة العمل هذه إلى الخطوط العريضة لتاريخ الإصلاح، بما في ذلك قرارات مجلس الوزراء (فعلى سبيل المثال، القرار الوزاري بتاريخ 19 أغسطس 2005 القاضي بالتصديق على سياسة إصلاح الإدارة المالية العامة، وتأسيس لجنة وزارية لمراقبة الإصلاح). وبشكل موجز، تشمل خطة إصلاح الإدارة المالية العامة المجالات التالية:

- تحسين مستوى تحديد الأولويات وأساس اتخاذ القرار للموازنة.
- تحسين تنفيذ الموازنة.
- تطوير أنظمة معلومات الإدارة المالية العامة.
- دعم الرقابة والمساءلة المالية.
- إصلاح نظام العروض والمشتريات.
- تحسين القدرة والمهارات لموظفي المكاتب المالية العامة بهدف بناء القدرة في المال والمراقبة العامة.
- تأسيس معهد تدريب محلي للإدارة المالية العامة.

3-1-1 مواطن الضعف

أقرت حكومة الجمهورية اليمنية بوجود مواطن ضعف في نظام الإدارة المالية العامة، ولهذا قامت بالتعاون مع المانحين لإصلاح النظام. ولكن كان تنفيذ هذه الإصلاحات أبطأ من المتوقع، وهو ما

يضع علامة استفهام حول مدى ومستوى التزام الحكومة الحقيقي بالإصلاحات. ونورد العديد من مواطن الضعف الحالية، وآليات الفساد المالي، والمكافأة السياسية في الآتي:

عملية إعداد الموازنة، عملية تفاوضية مع كل وزارة على حدة. لا يوجد حاليا سوى مستويات متدنية من الشفافية في عملية إعداد الموازنة. وفي الحقيقة، لا تعد هذه العمليات واضحة لكثير من المشاركين فيها. ولا يتم اعتماد الموازنة العامة السنوية للوزارات على أساس الاحتياجات، أو التخطيط الاستراتيجي، أو الأداء، أو الأهداف، بل يعتمد ذلك على ما يبدو للسلطة النسبية للوزير أو لمسئولين كبار في الوزارة. وفي فترة زمنية محددة، تمثل الموازنة مقياس لمدى السلطة السياسية للوزراء. وحددت خطة عمل إصلاح الإدارة المالية العامة، الإصلاحات الرئيسية لتطوير عملية إعداد الموازنة، بما في ذلك مستوى إعداد الأولويات، وعملية اتخاذ القرار في الموازنة.

رقابة برلمانية محدودة على عملية الموازنة. لأعضاء البرلمان الحق في مراجعة الموازنة المقدمة خلال أسبوعين فقط من تسلمها، وليس بمقدورهم سوى التصويت لصالحها أو ضدها، فلا يحق لهم الدخول في بنود الموازنة. وأشار العديد إلى أن هناك ضغوط كبيرة من المكتب التنفيذي للموافقة على الموازنة. وأوصى كثيرون أن تقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدعم بناء قدرات لجان الرقابة البرلمانية للموازنة، نظرا لأن أعضاء البرلمان يفتقرون بشكل عام للمهارات الأساسية والمعرفة لمراجعة وتقييم الموازنة العامة بفعالية.

الموازنة المعتمدة لا ترتبط بالموازنة المنفذة. وحالما يتم التصديق على الموازنة من قبل البرلمان واعتمادها، لا تكون الموازنة الفعلية المتوفرة للوزارات شبيهة بالموازنة المعتمدة. فعلى سبيل المثال، في جانب تنفيذ الموازنة، إن كان هناك 100 ألف دولار في موازنة وزارة ما لشراء عشر سيارات، لا تستطيع الوزارة استلام المبلغ، إذ يفترض على كل وزارة الدخول في مفاوضات لكل النفقات، وربما رشوة أو تجاوز موظفي وزارة المالية المعينون في الوزارات. وترى خطة عمل إصلاح الإدارة المالية العامة الاستفادة من نظام معلومات الإدارة المالية الرسمي لتقوية مشروع إجراءات تنفيذ الموازنة، بما في ذلك الرقابة على الالتزام.

بنية حوافز وزارة المالية ذات التأثير العكسي بالنسبة للوزارات. يحصل موظفي وزارة المالية والذين يتم تعيينهم في الوزارات على حوافز مالية، وذلك لتقليص النفقات. فيحصلون على نسبة

من المبالغ التي يتم إرجاعها لحساب وزارة المالية وتسمى بالـــ "وفر"، ويحدث ذلك بمنع توزيع الأموال من الموازنات المعتمدة للوزارات أو للحكومات المحلية. وبهذا يحصل موظفي المالية على مكافآت للحد من حجم الأموال المحولة للوزارات، بينما تذهب بقية المبالغ المسترجعة، على ما يبدو، إلى مستويات عالية في وزارة المالية كموازنة تقديرية. لذلك يقوم موظفي المالية في كافة المؤسسات الحكومية، وعلى المستوى المحلي، بتحديد كيفية تقليص توزيع مبالغ الموازنات.

تقديرات متحفظة كليا على أسعار النفط، الأمر الذي يؤدي إلى موازنات إضافية تقديرية. علم فريق التقييم عن قيام وزارة المالية حديثاً بخفض سعر النفط في الموازنة العامة، مع أنهم على يقين من ارتفاع أسعار البترول في الواقع. ويؤدي هذا الإجراء إلى زيادة هائلة في الإيرادات خلال العام مقارنة بمبالغ الموازنة، وينتج عن ذلك موازنات كبيرة تقديرية يمكن أن تبلغ 50% تقريبا من إيرادات الموازنة الأصلية. وليس من الواضح دور البرلمان القانوني بالنسبة لهذه الموازنة الإضافية.

النفقات العسكرية كرقم إجمالي في الموازنة. تظهر موازنة الجيش في الموازنة العامة كبند مستقل دون تفصيل. وإذا كان الحال كذلك، فلن يكون هناك رقابة برلمانية على موازنة الجيش.

3-1-2 التوصيات

- التنسيق مع برنامج المانحين للمساعدة الفنية لدعم مبادرات الحكومة اليمنية، والاستمرار في دعم عملية إعداد الموازنة بما في ذلك تحديد الأولويات، وتعزيز عملية تنفيذ الموازنة ومراجعة حوافز وزارة المالية.
- دعم برنامج إصلاح تشريعي يتم بموجبه إعطاء البرلمان الصلاحية في مراجعة البنود المستقلة في الموازنة والموازنات الإضافية.
- القيام ببناء قدرات لجان الرقابة البرلمانية على الموازنة.
- تطوير تنفيذ موازنات السلطات المحلية على المستوى المحلي.

2-3 المشتريات العامة

بدأت الحكومة اليمنية حديثا بتنفيذ برنامج إصلاح المشتريات العامة، بهدف زيادة الشفافية والكفاءة والفعالية في المشتريات العامة. وتشمل الخطة الوطنية للحكومة والتي تبنتها في يناير 2006، إصلاحات هامة في المشتريات. هذا بالإضافة إلى قيام الحكومة بالتصديق على إستراتيجية الإدارة المالية العامة لعشر سنوات في أغسطس 2005، والتي تحتوي على شروط لإصلاح المشتريات. وتحتوي الخطة الوطنية الأهداف التالية لإصلاح المشتريات:

- مصادقة مجلس الوزراء على دليل المشتريات العام والوثائق الأساسية للمناقصات ــ تم تنفيذها.
- تأسيس نظام مراقبة لمتابعة ومراقبة كافة المشتريات العامة.
- دعوة الخبراء الدوليين والمشرفين المحليين والخارجيين للمشاركة في الهيئة العليا للمناقصات.
- تعديل قانون المناقصات العامة لتحديد دور الهيئة العليا للمناقصات بشكل أفضل، وفرض نشر معلومات المشتريات العامة، والإعلان الملزم للذمة المالية للأفراد الذين لهم دور في المشتريات العامة، واشتراط إعلان مقدمي العروض عن العلاقات العائلية القريبة مع متخذي القرار في هيئة المناقصات العامة.

صادق مجلس الوزراء، في ابريل 2006، على أدلة المشتريات الجديدة ووثائق المناقصات المعيارية التي تم إعدادها بدعم من مؤسسة الاستشارة الدولية، (Crown Agents). ودشنت الحكومة في يوليو 2006، حلقة تدريبية استمرت لأسبوعين، لــ60 متدرب، تم تحديدهم من قبل الوزارات. ومن المتوقع أن يتولى هؤلاء المتدربون مسئولية تدريب الطاقم في وزاراتهم، وتطبيق الخطوط العريضة الجديدة للمشتريات. وانتهت الحكومة من إعداد قانون جديد للمشتريات، وقام البرلمان بالتصديق عليه هذا العام.

وصادق البرلمان كليا على قانون المشتريات في 24 يونيو 2007، بكافة بنوده وضوابط السلوك المثلى والتوصيات التي قدمها المانحون (البنك الدولي وحكومة الولايات المتحدة التي دعمت الفريق الفني لشركة بووز الين هاملتون). ومثل المصادقه على القانون تقدم هام للإصلاحات في

اليمن. وتم تعديل قانون المشتريات ليشمل مجموعة جديدة من النظم المؤسسية لنظام المشتريات العام. وتم التصديق على هذه التعديلات من قبل اللجنة الوزارية المسئولة عن تعديل القانون عقب استشارات دقيقة مع خبراء من شركات إستراتيجية، كمؤسسة كراون اجنتس، (Crown Agents)، وشركة بووز الين هاملتون، وتم ذلك خلال مايو 2006. وتشمل الأجزاء الرئيسية في بنية المشتريات المصادق عليها القضايا الرئيسية التالية:

- تطوير الشفافية، وأن يشمل القانون على شروط لتأسيس موقع الكتروني للمشتريات العامة، وتطوير آليات الشكاوي.
- ضمان استقلالية الهيئة العليا للمناقصات بعدم السماح للمشاركة الوزارية فيها.
- تقوية سلطة الهيئة العليا للمناقصات، وإنهاء فرص منح العقود بعد مفاوضات (أي يجب أن تكون قرارات الهيئة العليا للمناقصات نهائية).
- وبالإضافة إلى الهيئة العليا للمناقصات، يتم تأسيس هيئة رقابة جديدة مستقلة، تتكون من أعضاء من المجتمع المدني، وأعضاء برلمان، وأعضاء من المنظمات والجمعيات المحترفة، وخبراء فنيين، والذين يقومون بمراقبة عمليات المشتريات، وإعداد السياسات وبناء القدرات وتلقي الشكاوي بما في ذلك تحويل الحالات إلى أجهزة النيابة.

3-2-1 مواطن الضعف

نفذت الحكومة خطة الإصلاح ببطء على غير المتوقع، ويشير القطاع الخاص إلى استفحال الفساد في عملية المشتريات.

تسرع الوزارات في تمرير عقود المشتريات، واستخدام عامل ضيق الوقت كمبرر لتقليص المنافسة أو حصر المشتريات على مصدر واحد. في 2004، كانت نسبة الأعمال العامة المعتمدة عن طريق المناقصات 20% فقط. وعلم فريق التقييم عن قيام الوزارات، في الغالب، بعقد صفقات المشتريات تحت حجة "الحاجة الملحة" لتقليص المنافسة. فعلى سبيل المثال، في أحد الحالات التي حصلت على تغطيه إعلامية واسعة، تم إرساء عطاء مناقصة كبيرة لإنشاء محطة نقل كهربائية على إحدى الشركات، دون أن يكون هناك تنافسا يذكر، تحت حجة "الحاجة الملحة" لوقف انقطاع التيار الكهربائي في المدينة. وسخر كثير من الناس من ذلك، بالإشارة إلى الانقطاع

المستمر للتيار الكهربائي في صنعاء طيلة عشرين عام، وتساءلوا لماذا ظهرت "الحاجة الملحة" بشكل مفاجئ في هذه المناقصة بالذات؟ وهو ما يشير إلى إقصاء المنافسة الكاملة والمفتوحة.

عملية مشتريات طويلة، والرشوة، وفرص أخرى كثيرة للفساد. ومن أشكال الفساد الشائعة تأخير المعاملات إذ تأخذ وقتا طويلاً في الوزارات الرئيسية، يصل أحيانا لعام أو أكثر. كما أن الرشوة على مستوى الوزارات الرئيسية منتشرة أيضا، وذلك لتشجيع كادر الوزارة لتقديم توصياتهم للهيئة العليا للمناقصات في صالح صاحب العطاء المفضل. كما أن وثائق العطاءات غير واضحة ومعقدة كليا.

عدم كفاءة آليات الشكاوي للتبليغ عن حالات الفساد والغش الممكنة. وكما هو الحال في الضرائب والجمارك والمؤسسات الرسمية الأخرى، التي تم التطرق لها بالتفصيل في طي هذا التقرير، وجد فريق التقييم قدرات ضعيفة لجمع الشكاوي والنظر فيها والتعامل معها. وتعتبر عملية الشكاوي غير رسمية، ولا يتم القيام بالتفتيش الداخلي إلا لغرض معين. وفي حالات الاشتباه بالفساد، يتم نقل هذا المسئول من منصبه إلى منصب آخر على الأرجح.

التزام الوزارات غير الواضح بالإصلاح. فعلى سبيل المثال، كان هناك تأخير في التصديق على دليل المشتريات العام وعلى والوثائق الأساسية للمناقصات، وذلك بسبب تأخر وزارة المالية في تحرير هذه الوثائق، وبسبب انهيار التواصل بين المستشارين الخارجين والوزارة. وفي تقرير "تقييم المساعدة لليمن" بتاريخ 9 أغسطس 2006، أشار البنك الدولي إلى أن "هناك تقدم بسيط لا يكاد يذكر تحقق في الهدف الرئيسي من دعم البنك الدولي ــ وهو تحديث الخدمة المدنية وتطوير الحكم"[26]، والذي يشمل على إصلاح نظام المشتريات، وأشار التقرير أيضا "ولقد بالغ البنك في تقديره لعمق امتلاك الحكومة لإصلاحات الخدمة المدنية.[27]

مستويات عالية من التعامل بين الأفراد، والذي يؤدي إلى فرص أكبر للفساد. فعلى سبيل المثال، تشير التقارير إلى أنه لا يتم الإعلان عن كافة المناقصات. ويعتمد الإدخال الآلي في عمليات

---

[26] البنك الدولي. تقيم المساعدة لليمن. (9 أغسطس 2006) ص.14
http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9CAC304CE6523E6C852571690067E96C/$file/yemen_cae.pdf.

[27] مصدر سابق

محدودة في الهيئة العليا للمناقصات، كما لا توجد وظائف عملية المشتريات العامة، على الرغم من وجود خطة لتطوير نظام إدارة المعلومات، تدرس الهيئة العليا للمناقصات تبني المناقصات الالكترونية في المستقبل القريب.

3-2-2 التوصيات

- القيام بدراسة جدوى لتنفيذ نظام إدارة معلومات المشتريات.
- تنفيذ نظام إدارة المعلومات العامة لمراقبة الامتثال في المشتريات، وجمع المعلومات عن المتعاقدين والمزودين والمستشارين وحجم الأعمال أو التزويدات أو الخدمات والأداء.
- القيام بدراسة جدوى لوظيفة المشتريات الالكترونية.
- دعم الإعلان عن ونشر دليل المشتريات العام ووثائق المناقصات الأساسية، وتقوية القدرات التدريبية للهيئة العليا للمناقصات.
- وعلى المستوى المحلي، تقوية المشتريات العامة، بما في ذلك مراجعة الإطار القانوني وتطوير الضوابط المنظمة ودعم تطوير القدرات.
- تقديم دعم لبناء قدرات الهيئة العليا للمناقصات والتي يعاد هيكلتها وتكون مستقلة.
- تقديم دعم بناء القدرات لهيئة رقابة مستقلة جديدة، بما في ذلك بناء قدرات ووظائف التفتيش والشكاوي.
- تأييد شرط الإعلان العام عن القرارات الخاصة بالمشتريات، والإعلان عن الذمة المالية من قبل المسئولين عن المشتريات.

3-3 الخصخصة

تمت حركة الخصخصة للمؤسسات الرسمية بشكل بطيء في اليمن، حيث تم خصخصة بعض المؤسسات الرسمية الصغيرة بينما بقت كثير من المؤسسات الرسمية الكبيرة كما هي عليه.

3-3-1 مواطن الضعف

تشير حركة الإصلاح البطيئة في هذا المجال إلى أن المصالح الراسخة تعارض الإصلاح، لأنها تستفيد من الاحتكارات التي تحصل عليها من السلطة، والابتزازات الأخرى التي تستقطع من الاقتصاد الناتج عن تدخل الحكومة الواسع في كثير من الصناعات. وعلم فريق التقييم أيضا أنه تم تحويل بعض المؤسسات الرسمية وببساطة لأفراد معينين وبتصرف من مسئولين كبار في الحكومة.

وتعتبر الهيئة العامة للاستثمار، المؤسسة الرسمية المخولة بإصدار إجراءات الترخيص، وتوجيه مشروعات الاستثمار والاستثمار الأجنبي. وأوصى قانون الخصخصة لعام 1999، بتأسيس لجنة عليا ومكتب فني للخصخصة (والذي أسس عام 1996، وأعيد تأسيسه رسميا بقرار وزاري في مارس 2000) لضمان خصخصة معيارية غير منحازة وشفافة. وفي عام 2000، أعلنت الحكومة برنامج خصخصة يشمل خصخصة 47 شركة، بما في ذلك خمس مشاريع رسمية كبيرة تشمل مصفاة عدن، وخدمات الطيران على ارض المطار، وشركة النقل البري العامة، والشركة اليمنية للاسمنت، والشركة اليمنية للأدوية. ولكن في منتصف 2001، عدلت الحكومة عن قرارها في خصخصة المصفاة، وشركة النقل، وشركة الاسمنت. ويصف تقرير برنامج الحكم في المنطقة العربية التابع للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الإدارة المالية في اليمن حيث قال:

> أوصت اللجنة البرلمانية ذات العلاقة، في يونيو 2001، أنه لا يجب على الحكومة المضي في برنامج خصخصة مصفاة عدن، وشركة الاسمنت العامة، أو شركة النقل العام. وأوصت أيضا أنه يتوجب الاستفادة من قرض البنك الدولي والذي يبلغ 11 مليون دولار أمريكي، والذي اعتمده البنك لدعم الخصخصة، في برامج التنمية، وهو ما يبعث شكوك جادة في التزام التشريع بخصخصة الأصول الرسمية، ويثير التساؤلات عن مستوى الشفافية التي يمكن توقعها. وحققت حركة

الخصخصة تقدما بسيطا جدا في أهم المؤسسات الرسمية اليمنية، بدءا بالبنك الوطني اليمني ومن ثم مصفاة عدن ومؤسسة الطيران اليمنية وشركة الاسمنت العامة والمؤسسة العامة للاتصالات.[28]

ويشير تقرير "اليمن على مفترق طرق" 2004، بالقول "كانت الخصخصة أحد أبطاء أجزاء برنامج الإصلاح الاقتصادي، جزئيا بسبب عدم توفر القوانين والقواعد المنظمة لعملية الخصخصة". ويشير تقرير "اليمن على مفترق طرق" بالتفصيل لقيام رئيس الجمهورية اليمنية، في سبتمبر 2003، بتقديم احتكار خدمات تكنولوجيا المعلومات والأجهزة والتدريب لمدة 25 عاما لأحدى الشركات الرسمية. وقامت 40 شركة خاصة في تكنولوجيا المعلومات بتحرير رسالة احتجاج جماعية، ولكن دون جدوى. ويوضح هذا المثال، وفقا للتقرير، "تحرك الحكومة البطيء في برنامج الخصخصة وفتح الاقتصاد اليمني لمنافسين أكثر".[29]

ولدى البنك الدولي مشروع خصخصة قائم في اليمن، ولكن يشير تقرير تقييم مساعدة البلد التابع للبنك الدولي، 9 أغسطس 2006، أنه "تم التصديق على مشروع الخصخصة ولكن لم يصبح فعالا وذلك لمعارضة البرلمان".[30] وأضاف التقرير "تم خفض دعم البنك للخصخصة بسبب انهيار مشروع الخصخصة. وعلى الرغم من استمرار البنك في العمل بطريقة غير رسمية مع الحكومة لإسداء النصيحة في قضايا الخصخصة، إلا أن حجم المصادر التي يمكن تكريسها والتأثير الذي يمكن فرضه محدودان."[31] واستطاع مكتب الخصخصة الفني، والذي تم تأسيسه وفقا لنصيحة البنك، بيع مشروعات صغيرة، ولكن لم يستطع بالنسبة للمشروعات الكبيرة.[32]

---

[28] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ــ برنامج الحكم في المنطقة العربية. تقرير عن الإدارة المالية (اليمن) (2006) ص.4ــ5
http://www.pogar.org/countries/finances.asp?cid=22.

[29] شبكة الأمم المتحدة للإدارة المالية. بلدان في مفترق طرق. سجل اليمن (2004) ص.8-9
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan016212.pdf#search=%22Yemen%20Country%20at%20the%20Crossroads%20%22

[30] البنك الدولي تقييم مساعدة البلد. اليمن (9 أغسطس 2006) ص.20
http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9CAC304CE6523E6C852571690067E96C/$file/yemen_cae.pdf.

[31] مصدر سابق. ص. 24

[32] مصدر سابق. ص. 25

3-3-2 التوصيات

- بناء قدرات المكتب الفني للخصخصة ليعمل بفعالية في دعم خصخصة المشروعات الكبيرة.
- مراجعة تشريع الخصخصة، واقتراح مراجعة القوانين والقواعد التي تحدد الخصخصة.
- تطوير سياسات الخصخصة وأدلة الإجراءات.
- دعم خصخصة مجموعة مختارة من المشروعات الرسمية الكبيرة.
- تقديم التدريب للمكتب الفني للخصخصة وللهيئة العامة للاستثمار في النزاهة والشفافية والمساءلة.
- ضمان بناء الرقابة غير الحكومية والإعلان العام في عملية الخصخصة للمشاريع الرسمية على أساس حالة بعد أخرى.

4-0 الفساد ومكافحة الفساد والأطراف غير الرسميين

4-1 أجهزة الإعلام

4-1-1 التقارير عن الفساد في الإعلام غير الرسمي

أصبحت التغطية الإعلامية، منذ 2004، شائعة بشكل كبير في الصحف اليمنية غير الرسمية، وتراوحت التقارير بين نشر تقارير سريه مسربه من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وهو هيئة المراجعة العليا في البلاد، ونشر تفاصيل دقيقة، على سبيل المثال لاعتماد المنح الدراسية لوزارة النفط لصالح أبناء كبار المسئولين. ومن المؤكد اعتماد تغطية الإعلام المطبوع غير الرسمي على الإشاعات والادعاءات، ويعكس ذلك الافتقار للأساليب الأساسية في التحقيقات الصحفية، بما في ذالك الأدلة وتوثيق الحقائق. ولكن هناك أيضاً حالات لتحقيقات صحفية مدعومة بالوثائق والأدلة، فعلى سبيل المثال، نشرت صحيفة الشورى الالكترونية، في أغسطس 2006، مقابلة مع عدد من المواطنين في محافظة مأرب بخصوص مشاكل عامة في تقديم الخدمات الصحية، والتي تبدو مرتبطة بالفساد في المحافظة.

إن الافتقار للنوعية والتميز في التحقيقات الصحفية حول الفساد هو نتيجة للقدرات المتدنية، وللسقف المنخفض لحرية الإعلام، وبسبب كون كثير من الصحف غير الرسمية، صحف حزبية مسيرة أيدلوجياً أو ممثلة لمصالح معينة. وتشير التقارير إلى أنه تم اختطاف كاتب المقال، المذكور آنفا، بخصوص سوء استخدام المنح الدراسية الحكومية، حيث تعرض للضرب من قبل أفراد يتبعون جهاز الأمن. ويبدو أن الاتهامات الديناميكية بين المعارضة والمؤتمر الشعبي العام والمتمثلة في الاتهام السياسي والاتهام المضاد، وخاصة في فترة التنافس للانتخابات المحلية والرئاسية الأخيرة، سوف تشجع وتعطي الصحف الحزبية الحافز لانتقاد الحكومة. وهو ما يزيد من خفض مستويات المهنية.

4-1-2 الإعلام الرسمي، مكافحه للفساد من منظور "البساط الأحمر"

تميل الصحف الموالية للحكومة للتعامل مع قضايا الفساد من منظور "البساط الأحمر" للصحف الرسمية، أو شبه الرسمية، المتسم بالكياسة المفرطة في الأنظمة السياسية الديكتاتورية أو شبه الدكتاتورية. فتسلط مثل هذه المقالات الضوء بشكل كبير على خطابات الرئيس في مكافحة الفساد، أو ما يتخذه وزراء معينون في هذا المجال. واستخدم الإعلام الرسمي وإعلام الحزب الحاكم الخطب السياسية لاتهام المعارضة بالفساد في خطابات الحملة الانتخابية مؤخراً. وتعكس انتقادات بعض الكتاب لحملة التوعية الرسمية في مكافحة الفساد، التنوع الواسع في مصالح الحزب الحاكم والمساحة النسبية للانقسام الداخلي.

وبسبب التغطية والوصول الأوسع للشارع، لا يكرس التلفزيون والإذاعة الرسمية اهتمام كبيراً لقضايا الفساد، فيما عدا التغطية الواسعة لما يقوم به الرئيس من خطب وأعمال يمكن أن تتناول أو تلامس هذه القضايا.

4-1-3 التوصيات

- استخدام الدعم الدبلوماسي لتأسيس بيئة أكثر تسامحاً مع تغطية الصحفيين للقضايا المتصلة بالفساد. ويكسب ذلك أهمية خاصة في الحد من (1) الهجمات الخطابية الرسمية ضد الصحفيين وكيانات أخرى و(2) حالات المضايقة للصحفيين و(3) الدعم الرسمي لأعلام الصحف المطبوعة كوسيلة "فرق تسد".
- دعم الإصلاحات القانونية (فعلى سبيل المثال، قانون حرية الإعلام، تعديلات قانون الصحافة الحالي، وقانون العقوبات) والتي ترفع من سقف حرية الإعلام، والتحقيقات في مكافحة الفساد.
- تدريب الصحفيين والمحررين في أساليب التحقيقات الصحفية، والتركيز على كيفية الحصول على المعلومات، والتحقق منها، وتوثيق الادعاءات وتعزيزها، وعلى إجراء المقابلات الصحفية.
- زيادة الشفافية الرسمية، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال تدريب مسئولي الحكومة في كيفية الإجابة على الاستفسارات الإعلامية، وكيفية الإجابة على الأسئلة في المؤتمرات الصحفية. ويمكن أن يتم تدريب الصحفيين في كيفية الطرح الأفضل للأسئلة، وطرح

الأسئلة اللاحقة. ويمكن أن يتضمن ذلك تطوير عملية وخطه إستراتيجية تجريبية في وزارة واعده (كوزارة النفط) لتأسيس ونشر وتوزيع المعلومات للناس.

4-2 المجتمع المدني

4-2-1 خلفية عامة: إحياء المجتمع المدني

ظهر المجتمع المدني المعاصر في اليمن كإرث لجمعيات التطوير التعاونية المحلية والتي كانت متواجدة في شمال اليمن منذ الثمانينات (1980s)، وكنتيجة ثانوية للتحرر السياسي لليمن الموحد الذي بدأ في التسعينات (1990s). وهناك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المتعددة الوظائف، والتي تضاعفت من بضع مئات في أواخر التسعينات (1990s) إلى بضع آلاف في منتصف هذا العقد. وتغطي هذه المنظمات مجال واسع من قضايا الرخاء الاجتماعي، والأعمال الخيرية، والإنتاج الاقتصادي، والثقافة، وحقوق المرأة، والديمقراطية، والحقوق العامة. وليس من الغريب أن تعمل معظم هذه المنظمات غير الحكومية في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية، والإنتاج الاقتصادي (المبني أساسا على شكل تعاونيات). وبالمقابل، هناك عدد صغيرٌ نسبياً من المنظمات الديمقراطية والحقوقية غير الحكومية، يتراوح عددها بالعشرات، ولكنها بارزة وجديرة بالملاحظة.

وتعتبر المنظمات غير الحكومية اليمنية، بشكل عام، ضعيفة في الموارد المالية والتنظيمية والإدارة وفى المهارات الأساسية. وكان لدعم المانحين الفضل في تطور بعض المنظمات الحقوقية والمهتمة بالديمقراطية وحقوق المرأة بشكل كبير، إذ تتميز هذه المنظمات بقدرات عالية وخبرات متنامية. وتظهر شخصيات من النخب في الواجهة الاجتماعية لهذه المنظمات بشكل عام، وتوجد هذه المنظمات في المناطق الحضرية، وتكون في الغالب بعيدة عن "الناس العاديين" حسب ما أشار ممثل لإحدى الجمعيات المدنية. وأحياناً، تكون هذه الشخصيات أنانية، وتحركها المنافسة، وخطط أيديولوجيه وسياسية وشخصية. ويفتقر معظمهم للشعبية والدعم من الناس. وبالمقابل، للعديد من منظمات المجتمع المدني التي تقدم خدمات الرعاية الاجتماعية والإنتاج الاقتصادي سلطة وقاعدة شعبية، إن لم يكن لها أعضاء في الغالب.

ولا يوجد لدى الحكومة و/أو الحزب الحاكم سياسية واضحة حيال منظمات المجتمع المدني في اليمن. فعلى أفضل حال، لا يقوم الأطراف الرسميين في إشراك المنظمات غير الحكومية المختصة عند دراسة السياسة العامة. وفى أسوأ حال، تقوم أجهزة الأمن باختراق هذه المنظمات لسيطرة عليها ولاحتواء المنظمات غير الحكومية الطموحة. فعلى سبيل المثال يشار إلى أن النقابة التي تمثل الأطباء- فهناك نقابة لأطباء اليمنيين المعتمدة من وزارة الشئون الاجتماعية والعمل ونقابة الأطباء والصيادلة وهى اتحاد للأطباء الآخرين مع الصيادلة- تم تقسيمها كنتيجة لتدخل الحكومة.

4-2-2 المجتمع المدني ومكافحة الفساد: المجال الذي لم يُستغل بعد

بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني الأفضل تجهيزاً، تعتبر قضايا الديمقراطية والحقوق وقضايا المرأة مجلات تم دراستها والنشاط فيها بشكل جيد. ويعتبر مكافحة الفساد أو "الحكم الرشيد" مجال جديد لهذه المنظمات، ليس لان الفساد ظاهرة حديثة في اليمن، أو لكون اليمنيون لا يعون الفساد إذ يقوم غالبية كبيرة، على ما يبدو، بممارسة الفساد الثانوي بشكل يومي، ويشهدون تباهي بعض كبار المسئولين والوجهاء السياسيين بالثروة وسط ظاهرة فقر متزايد وطاحن. ويذكر أنه تم زيادة مساحة التغطية السياسية لمكافحة الفساد خلال العام الماضي.

وحتى الآن، تعتبر أنشطة منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد غير واسعة النطاق وغير منتظمة. ففى عام 2005، على سبيل المثال، عقد منتدى المجتمع المدني اليمني، التابع لمنظمة الشفافية الدولية مؤتمراً صحفياً، وأقام أنشطة أخرى، لتأييد دعم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمصادق عليها من البرلمان اليمني في نفس العام. وحصل احد رؤساء المنظمات غير الحكومية على العديد من الدورات في الحكم الرشيد، عن طريق شبكة الحكم الرشيد العربية ومقرها في القاهرة. ونشر هذا الناشط تقرير ينتقد فيه الأداء العام لحكومة الجمهورية اليمنية، وحدد العوامل المساعدة للفساد في طرق الحكومة لإنشاء الأعمال التجارية، من ضمنها التالي (1) الافتقار لرؤية إستراتيجية، (2) انعدام الشفافية في التخطيط والتنفيذ، (3) ضعف أو شبه غياب التقييم للتنفيذ وللنتائج، (4) تهميش اعتبارات النوع الاجتماعي (الجندر). ومن الملاحظ قيام المركز اليمني لاستطلاع الرأي، وهو أول مركز لاستطلاع الرأي في اليمن بإكمال ونشر دراسة عن الرشوة.

4-2-3 منظمات المجتمع المدني والمانحين، تحديات هامة لمكافحة الفساد

تعتبر ندرة الحصول على المعلومات إحدى التحديات الهامة التي تواجه منظمات المجتمع المدني المهتمة في قضايا مكافحة الفساد. ويرتبط الافتقار للبيانات الموثقة في اليمن، بانعدام الشفافية في الحكومة، ففي العادة تكون هذه البيانات غير ثابتة ومتناقضة، الأمر الذي يجعل من الصعوبة القيام ببحث بنّاء وموثوق ويمثل عقبة في تعزيز السياسات ذات العلاقات. ويواجه الناشطين تحديات في كيفية تفسير وتوصيف أو تعويض البيانات المتاحة.

وتركز مجموعة أخرى من التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني في اليمن على العلاقات العامة. وبينما لهذه التحديات بشكل عام علاقة بدعم منظمات المجتمع المدني، فهي أيضا وثيقة الصلة ببرنامج مكافحة الفساد من خلال المجتمع المدني. وتشمل هذه التحديات الآتي:

1 - **التصنيف السياسي:** نشرت بعض منظمات المجتمع المدني تقارير "ظل" عن تقارير حكومية محددة. ولكن أشار ممثلي المجتمع المدني، الذين قابلهم الفريق، أن مثل هذه التقارير تدفع الحكومة و/أو الحزب الحاكم إلى وصف قادة منظمات المجتمع المدني "بالخونة و"العملاء" للغرب.
2 - **الارتباط الشعبي:** يحتاج تعزيز منظمات المجتمع المدني إلى خطاب قوي وجذاب يستهدف الجماهير عموما ومنظمات المجتمع المدني الشعبية بوجه خاص، ويعد ذلك أمرا صعبا بسبب النسبة العالية للامية في اليمن، والسوق المحدودة للصحافة المطبوعة، واحتكار الحكومة للإعلام الرسمي. وكما قال رئيس منظمة مدنية أن العولمة لا تنسجم مع اليمنيين العاديين.
3 - **ربط الحكومة بالفساد:** هناك ربط عام للحكومة بمنبع الفساد، حيث ترى منظمات المجتمع المدني أن دعم جهود الحكومة في مكافحة الفساد أمراً متناقضا بحد ذاته.

ورأى احد رؤساء منظمات المجتمع المدني أن تثقيف وتعليم أطراف المجتمع المدني أفضل بداية لتحفيز دورهم في الحكم الرشيد وقضايا مكافحة الفساد. ولتحقيق ذلك، تم التقدم بطلب للمجلس البريطاني لدعم ورشة عمل للمجتمع المدني، وللنقابات، والأحزاب السياسية، بالاعتماد على الدليل

الحالي، وربما مواد أخرى، ويمكن أن يكون هذا النشاط فرصة جيدة للمانحين للتنسيق في متابعة أوسع لأنشطة المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

4-2-4 النتائج

إن من الأهمية تنسيق واستمرارية أنشطة المجتمع المدني المدعومة من المانحين في مكافحة الفساد. ولا يعد ذالك من اجل تجنب تشتيت الجهود والتأثير فقط، ولكن من اجل المساعدة في معالجة ما يبدو انتقادات المجتمع المدني لتوجهات جهود المانحين السابقة. وعلق بعض ممثلي المجتمع المدني، الذين التقى بهم فريق التقييم، على دعم المجتمع المدني السابق بالقول: "يتوفر كثير من الدعم ولكن يغيب المنفذون لمتابعة التنفيذ". وأضافوا أن "منظمات المجتمع المدني بحاجة للخبرات وللمساعدة في التعلم والتطور"، وتشبه هذه التعليقات تلك التي وجدها أعضاء فريق التقييم في مهمات شبيهه في بلدان عربية أخرى. وتشير إلى أن التدريب النظري بحاجة إلى أن يكون تراكمي ومصحوب بعملية مسهله "للتعلم عن طريق العمل"، حيث يتم دعم نشاطات المجتمع المدني في تنفيذ المهارات والتي يمكن أن يحصلوا عليها في التدريب.

5-2-4 التوصيات

- مشاركة المجتمع المدني في كافة مبادرات المانحين الثنائية والمتعددة للتنمية في اليمن، وربط منح القروض والمنح للحكومة اليمنية على عقد مشاورات ومشاركة بين الحكومة والمجتمع المدني. ولكي يكون هناك فاعلية قصوى يتوجب أن تكون مشاركة المجتمع المدني ثابتة ومركزة بشكل خاص على المراقبة والتقارير والتقييم. وكوسيلة تحفيز، يمكن للمانحين ضمان دعم تدريبي لبناء القدرات ذات الصلة لكل من موظفي الحكومة والمنظمات غير الحكومية.
- استخدام الدعم الدبلوماسي لتعزيز بيئة مساعدة لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في أنشطة مكافحة الفساد. ويمكن للمذكرات الدبلوماسية أن يكون لها فائدة في (1) الحد من هجوم الصحافة الرسمية أو شبه الرسمية أو صحافة الحزب الحاكم على منظمات المجتمع المدني التي لها أنشطة في مكافحة الفساد (2) الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- دعم مشاركة المجتمع المدني في برامج معينة تتبناها الحكومة لمكافحة الفساد.

- زيادة وصول واستخدام المجتمع المدني للمعلومات الرسمية لاستخدامها في أغراض تعزيز مكافحة الفساد. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق (1) المساعدة الفنية في صياغة قانون يمني لحرية الإعلام، (2) دعم عملية تجريبية تتعلق بمطالب قانون حرية الإعلام، (3) تدريب موظفون معنيون في وزارة لها قيادة إصلاحية (كوزارة النفط) على التجاوب بفاعلية مع طلبات الحصول على المعلومات، وعقد مؤتمرات صحفية، والموافقة على عقد المقابلات، (4) تقديم الدعم التكنولوجي والمعلوماتي المتميز لمركز إعلامي صغير يعمل في مكافحة الفساد، حيث يمكن للناشطين الوصول إليه والاستفادة منه.
- بناء تحالف بين منظمات المجتمع المدني المهتمة بمكافحة الفساد. ولكي يكون لذلك فاعلية اكبر، يمكن أن يشمل التدريب على تطوير الإستراتيجية لتعزيز تقسيم الأعمال، وتجنب تكرار العمل غير الضروري، وتعزيز تعاون أكبر بين منظمات المجتمع المدني، وتقليل التنافس الداخلي بين منظمات المجتمع المدني. ويمكن أن يشمل برنامج التدريب أيضا على تطوير ونشر إستراتيجية وصول.
- دعم مشاركة المجتمع المدني في تطوير الاستراتيجيات الرسمية، وتخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم الجهود في مجال أو قطاع تجريبي، كالصحة، أو التعليم، أو الزراعة. وتكون الفائدة في قيام هذه القطاعات بالآتي: (1) السماح بتعزيز منظمات المجتمع المدني لتتكامل بشكل أكثر سهولة، وتشارك الجماعات الشعبية كالجمعيات الخيرية والتعاونية، ... الخ. وبهذا (2) السماح لهم بالوصول إلى أكبر قدر من شرائح المجتمع.
- مساعدة منظمات المجتمع المدني في تطوير استراتيجيات خاصة بها للدبلوماسية العامة كطريقه الحملات الإعلامية للحكومة و/أو للحزب الحاكم. ويمكن أن يشمل هذا على التدريب والمساعدة الفنية لتطوير وحدة رد سريع، في التحالف للرد على اتهامات معينة يمكن أن تظهر في أجهزة الإعلام.
- تشجيع منظمات المجتمع المدني على تأسيس ونشر مقاييس الشفافية المشابهة لتلك التي يتوقعونها من المؤسسات الرسمية
- الاعتماد على التجارب المحلية والأساليب الأفضل في البرامج المستقبلية، فعلى سبيل المثال، قام منتدى الأخوات العربي بتأسيس لجنة استشارية من ممثلين من منظمات المجتمع المدني الأخرى. وهناك تحالف للتخفيف من الفقر يتكون من حوالي 11 منظمة وطنية من منظمات المجتمع المدني، بما فيها الجمعيات الخيرية والتعاونية. ولم يكن من

الواضح لفريق التقييم ما إذا كانت هذه التجارب تمثل مصادر للأساليب المثلى، أو يمكن استخدامها كنماذج في تحالف يمكن إقامته لمكافحة الفساد. ولكن سيكون هناك حاجة لإخضاع هذه التحالفات للتحري والتدقيق ولاعتبارات أخرى، إذا ما فكر المانحون وخططوا لتدخلات مستقبلية.

5-0 خيارات تحديد الأولويات من التوصيات والبرامج

من الواضح انه لن يكون بإمكان البعثة تنفيذ كافة التوصيات المذكورة في هذا التقييم حتى بوجود مساعدة مجتمع المانحين الكبير، وبالتأكد لن يكون التنفيذ في التوقيت المناسب. ولذلك يجب تحديد الأولويات من هذه التوصيات، مع التركيز على كيفية إدماجها بطريقة أفضل في البرامج. وبهذا الخصوص نقدم توصيات على مستوى عالٍ من الأهمية. أولاً، نوصي بان تقوم البعثة بإعطاء اولوية لتنفيذ التوصيات في القطاعات التي يتواجد فيها برامج حالية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وسيكون من السهل بمكان إدماج توصيات مكافحة الفساد، مثلا، في البرامج الموجودة حاليا. ثانياً، نوصي بأن تقوم البعثة بتأسيس برنامج مستقل يتم تصميمه لتعزيز الإدارة المالية العامة والمساءلة. وسيكون من الصعب تأسيس برنامج مستقل بهذا الحجم والتعقيد، ولكن تظل الحاجة إليه ملحه وهامة جداً. وتركز معظم النقاط التالية على كيفية إنشاء مثل هذه البرامج.

5-1 إدماج عناصر مكافحة الفساد في البرامج الموجودة حاليا

تمثل مجموعة من القطاعات المذكورة في القسم الثاني من هذا التقرير مجالات البرامج المنفذة حالياً من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وحكومة والولايات المتحدة والمانحين. وإذا أراد المانحون العمل في بعض توصيات هذا التقييم في أي من هذه القطاعات، فيعني ذلك إدماج جهود مكافحة الفساد في البرامج المنفذة حاليا، ومن الممكن أن يكون هناك حالات لأنشطة مماثلة قيد التنفيذ من قبل المانحين. سيتم تناول بعض البرامج المنفذة حالياً وطرق الدمج التي للفريق علم بها. ويمكن أن يتم تعديل هذه الطرق لتتعامل مع جهود مكافحة الفساد بشكل أفضل.

5-1-1 القضاء

قامت حكومة الولايات المتحدة، ضمن مبادرة الشراكة الشرق أوسطيه، بدعم برنامج لجمعية المحامين الأمريكيين والذي يركز جزئياً على تعزيز الاستقلال القضائي. وإذا أخذ بعين الاعتبار أهمية هذه المشكلة للشفافية والمساءلة الكلية في القضاء، يمكن إعادة هيكلة البرنامج، بحيث يتم تكريس كافة المصادر لدعم إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى إلى حد أبعد. ويمكن أن يركز

برنامج المانحين الآخرين في إدارة التخطيط في العدالة، بشكل مشابه على دعم تأسيس عمليات وإجراءات الشفافية في مجموعة محدودة من المحاكم التجريبية، عوضاً عن التدريب الأوسع أو بناء القدرات.

5-1-2 البرلمان

يقوم برنامج البرلمان التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والذي يقوم بتنفيذه المعهد الديمقراطي الوطني بدعم منظمة البرلمانيون اليمنيون ضد الفساد. ويهدف البرنامج أيضا لدعم وتقوية اللجان البرلمانية. وفي البرامج المستقبلية، يمكن للمعهد الديمقراطي الوطني تركيز عمله بشكل اكبر على الجان الرقابية الهامة، والتي تتعامل مع القضايا المالية العامة الهامة، وسيشمل ذلك العمل بشكل خاص مع اللجنة المالية. ويمكن للمانحين الآخرين الذين لا يرتبطون بعمل برلماني الارتباط بشكل غير رسمي، وإدراج أعضاء من اللجان البرلمانية ذوي التوجهات الإصلاحية في بعض الأنشطة التي لها علاقة بعملهم في القطاعات الأخرى.

5-1-3 الحكم المحلي/اللامركزية

هناك العديد من توصيات هذا التقييم ذات الصلة بالتدخلات على المستوى المحلي قيد التخطيط لتنفيذها من جانب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. ولأن برنامج الحكم المحلي للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يعد المجال الرئيسي لدعم المانحين في هذا القطاع الثانوي، يمكن أن يتم توسيع البرنامج لتنفيذ توصيات أخرى على المستوى الوطني. ونظرا لأن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يسعى لتنفيذ رقابة وشفافية محلية اكبر في النظام الحالي، سيكون هناك حاجة لتأسيس قاعدة من أجل أن تكون إصلاحات اللامركزية للحكومة اليمنية في المستقبل سليمة وقادرة على تقليص اللامركزية في الفساد.

5-1-4 الصحة

يمكن للبرامج الصحية التي تقوم بها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الخمس محافظات النائية اليمنية أن تدمج الشراكة والرقابة المجتمعية بشكل منتظم. وكان وسيكون من الصعب تنفيذ ذلك في بعض المناطق (كالجوف وأجزاء من مآرب)، ولكن في مناطق أخرى كعمران، على سبيل

المثال، من الممكن تنفيذه. ويمكن أن يتم هذا الدمج بطريقة غير رسمية، فعلى سبيل المثال، عن طريق دعوة أعضاء المجالس المحلية لحضور التدريبات والأنشطة الأخرى، أو بطرق أكثر تنظيما (على سبيل المثال، عبر تأسيس ودعم مجالس للمرافق الصحية عند التخطيط لإنشائها). ويمكن للمانحين الآخرين النظر في تبني إجراءات المشتريات التي يتبعها متعاقدي الصحة والتعليم في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وتطبيقها على المشتريات المتعلقة بقطاع الصحة. وأخيرا، يمكن أن يقدم برنامج الإدارة الحالي للاتحاد الأوروبي مع وزارة الصحة مجال رئيسي للمانحين، للتعامل مع نقاط الضعف الشائعة في القطاع الصحي، والتي تسهل الفساد بشكل غير مباشر.(وبسبب ضيق الوقت لم يتمكن فريق التقييم من مقابلة ممثلين عن الاتحاد الأوربي).

2-5 تأسيس برنامج مستقل لمكافحة الفساد: تعزيز الإدارة العامة والمساءلة الرسمية

نوصي بتصميم وتأسيس برنامج مستقل لمكافحة الفساد يقوم بدعم جهود حكومة الجمهورية اليمنية في تطوير المساءلة والشفافية في الإدارة المالية العامة. وتركز أنشطة هذا البرنامج على تعزيز الضرائب، والجمارك، والمشتريات، والموازنة، وأنظمة إدارة المعلومات، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

وكما تم الإشارة إلى ذلك آنفاً، طور مجموعة من المانحين المتعددين خطة عمل لإصلاح الإدارة المالية العامة لدعم إستراتيجية حكومة الجمهورية اليمنية في الإدارة المالية العامة. وإذا أخذ بالاعتبار اهتمام المانحين الآخرين بالعمل في هذا المجال، والذين بدءوا بتنفيذ برامج فنية في الأجهزة الحكومية المتصلة، سيكون من المهم للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تنسيق الأنشطة المخطط لها، عوضاً عن تكرار الجهود الحالية. ولكن يؤكد تقرير البنك الدولي تقييم مساعدة البلد، اليمن، 2006، إلى أن العديد من جهود المانحين في مجال الإدارة المالية العامة قد توقفت بسبب انعدام الإرادة أو لوجود مشكلات في التنفيذ. إلا أن الإصلاحات القانونية التي قامت بها حكومة الجمهورية اليمنية حتى الآن تبعث قليلا من التفاؤل.

وإذا أخذ بالحسبان التغير الظاهر في الدعم السياسي الكبير لعملية الإصلاح وتأثير الحافز الحقيقي لبرنامج تحدي الألفية، تكون الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في وضع مناسب لتدشين برنامج مدمج ومنسق للإدارة المالية العامة والمساءلة الرسمية.

5-2-1 الضرائب

تشير التقارير إلى أن الفساد في إدارة الضرائب شائعا في اليمن، رغم عدم قيام المانحون بعمل الكثير في مصلحة الضرائب حتى الآن. وكما تم الإشارة آنفاً، يشير القطاع الخاص إلى أن فساد إدارة الضرائب من القيود الرئيسية على الشركات التجارية. ولأنه لم يتم عمل الكثير في مصلحة الضرائب، فمن الممكن أن يكون لمشروع المساعدة الفنية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تأثير مهم في التطوير. هذا بالإضافة إلى أن الإرادة السياسية للإصلاح في مصلحة الضرائب غير واضحة بشكل كبير، ولذلك نعتبر العمل في إدارة الضرائب كأولوية قصوى بسب تأثيرها الكبير والمهم، وبشكل خاص بالنسبة للقطاع الخاص، ولكن في نفس الوقت، نقر بأن تنفيذ المشروع سيكون مجازفة كبيرة إلا أنه ذو فوائد جمة.

5-2-2 الجمارك

قامت إدارة الجمارك، مقارنة بمصلحة الضرائب، بتنفيذ إصلاحات واسعة خلال العاميين الماضيين، ورغم البدء بالإصلاحات، هناك العديد من مجالات الإصلاح التي تتطلب المساعدة الفنية، وخاصة في التنفيذ الكامل لنظام التخليص الجمركي الآلي في كل نقاط الحدود، وفي التدريب على النزاهة، والمساعدة في تطوير عملية تقييم ثمن البضائع. إذ تعد هذه إصلاحات هامة ستقلل من فرص الفساد، وتعزز تكوين إدارة جمارك فعالة، وفي نفس الوقت، يتم إغلاق الفجوات الأمنية في الحدود، والتي لها علاقة بالاستقرار الوطني، وتؤثر على الجهود الدولية في محاربة تحركات الإرهابيين بين الدول.

5-2-3 المشتريات

تعتبر المشتريات الحكومية في اليمن ضخمة، وتعد جزءاً رئيسياً لنظام المكافأة، كما تم مناقشة ذلك في القسم الأول من هذا التقرير. ورغم أن الإصلاحات الرئيسية تتقدم بشكل بطئ في المشتريات العامة، يمكن للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن تلعب دورا هاما في هذا المجال عن طريق تقديم أنظمة آلية، وتقديم أنظمة الدعم لمؤسسة رقابة جديدة يتم تأسيسها كنتيجة للتشريع الجديد.

5-2-4 الرقابة

يعتبر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أعلى مؤسسة رقابية في اليمن، وهو منظمة مؤهلة قادرة على القيام بصلاحيتها الرقابية على درجة من الفعالية النسبية. ولكن لا يتمتع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالاستقلالية الكفاية عن السلطة التنفيذية، إذ يقال انه يتلقى التوجيهات بخصوص أي من الحالات التي يتم محاكمتها وأي منها يتم إسقاطها. وأظهر الجهاز الرغبة في تحسين علاقات العمل مع البرلمان، ومحاكم الأموال العامة. وتدعو التوصيات المذكورة لاحقا لتعزيز القدرات الرقابية، وهو جزء من توصيات فريق التقييم الكلية للجهاز، والمذكورة في طي هذا التقرير. وتعتمد التوصيات المتميزة المقدمة هنا على ارتباطها بنواحي أخرى لبرنامج مكافحة الفساد المستقل.

5-2-5 الموازنة

تعتبر عملية الرقابة على الموازنة مجال آخر لنشاط الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والتي سيكون لها تأثير كبير ومهم. ويمكن وصف عملية إعداد الموازنة، كما تم مناقشة ذلك آنفاً، "بآلية مجهولة وغير معروفة". ويقوم أعضاء البرلمان بالتصويت لصالح أو ضد الموازنة دون أن يكون لهم القدرة على الاعتراض على بنودها المستقلة. ويفتقر العديد من أعضاء البرلمان للتدريب الفني والدعم لاتخاذ القرارات الصائبة بخصوص موازنة الحكومة. كما أنه لا تبدو عملية تنفيذ الموازنة منظمة بسياسات وإجراءات واضحة، وهو ما يؤدي إلى فرص كبيرة للفساد.

5-2-6 نظام الإدارة المالية الرسمي

يمكن لنشاط الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في هذا المجال تأسيس سياسات وإجراءات واضحة، وكذلك تنفيذ نظام آلي مناسب للإدارة المالية له تأثير كبير وهام في طريقة صرف المبالغ الرسمية والمساءلة فيها. وكان لتنفيذ أنظمة شبيهة في بيئات تنموية أخرى، أثر في وقف النفقات غير المقرة في الموازنة، وهو ما يقلص فرص الفساد بشكل كبير في الإدارة المالية العامة، وكان له أيضا درجة كبيرة من المساءلة.

5-2-7 التوصيات لإدارة مالية عامة مدمجة وبرنامج مساءلة رسمي

تشمل توصية فريق التقييم لإدارة مالية عامة مدمجة، وبرنامج مساءلة رسمي على الأجزاء التالية:

(1) إصلاح الضرائب

أ -مراجعة وصياغة تشريع الضرائب المعدل حسب الحاجة.

ب -استحداث آليات للشكاوي.

ت -تعزيز وظائف التفتيش الداخلية.

ث -بنا قدرات التدريب، وتأسيس تدريب مبدئي في أخلاقيات المهنة والنزاهة في إدارة الضرائب، وتبني بيئة تعلم مستمرة في نفس القضايا.

ج - تقوية الموارد البشرية، والعمل بالتنسيق مع جهاز الخدمة المدنية لحكومة الجمهورية اليمنية، ومراجعة هيكل المكافآت، لإنهاء الحوافز للأساليب الفاسدة، والتحول نحو الحوافز القائمة على الأداء.

(2) تحديث الجمارك

أ -مراجعة وصياغة تشريع الجمارك المعدل حسب الحاجة.

ب -استحداث آليات للشكاوي.

ت -تعزيز وظائف التفتيش الداخلية.

ث -بناء قدرات التدريب، وتأسيس تدريب مبدئي في أخلاقيات المهنة والنزاهة في إدارة الجمارك (إعلان أورشا لمنظمة الجمارك العالمية)، وتبني بيئة تعلم مستمرة في نفس القضايا.

ج -تقديم الدعم الفني والتدريب في تخمين ثمن البضائع وإجراءات الرقابة اللاحقة القائمة على المخاطر.

ح -دعم التنفيذ الكامل للنظام الآلي للبيانات الجمركية عبر الكمبيوتر (ASYCUDA++) في 100% من موانئ الدخول.

خ -تقوية الموارد البشرية، والعمل بالتنسيق مع جهاز الخدمة المدنية لحكومة الجمهورية اليمنية، ومراجعة هيكل المكافآت، لإنهاء الحوافز للسلوك الفاسد، والتحول نحو الحوافز القائمة على الأداء

(3) دعم عملية المناقصات العامة

أ -تقييم جدوى نظام إدارة معلومات المشتريات وتنفيذ نظام متطور.

ب -القيام بدراسة جدوى لاستحداث وظيفة المشتريات الالكترونية.

ت -دعم نشر وتوزيع دليل المشتريات العام، ووثائق المناقصات الأساسية، وتقوية القدرات التدريبية للهيئة العليا للمناقصات.

ث -دعم بناء القدرات للهيئة العليا للمناقصات والتي تكون مستقلة ويعاد هيكلتها.

ج -دعم بناء القدرات والتنفيذ للجنة رقابية جديدة مستقلة، بما في ذلك بناء القدرات في وظائف الشكاوي والتفتيش.

(4) بناء قدرات المراجعة

أ -بناء القدرات في وظائف الرقابة والمراجعة الداخلية داخل وزارة المالية والوزارات الرئيسية.

ب -دعم قدرات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وذلك عن طريق التدريب في تقنيات المراجعة والمتابعة ومراقبة الكفاءة.

(5) تقوية عملية الموازنة وعملية مراجعة التشريع

أ -التنسيق مع مبادرة المانحين المتعددين في الإدارة المالية العامة.

ب -تقديم دعم محدد لوزارة المالية والوزارات الرئيسية في عملية تنفيذ الموازنة.

ت -تحديد بوضوح دور، ومراجعة نظام حوافز موظفي وزارة المالية، والذين يتم تعينهم للوزارات الرئيسية و"يراقبون عملية تنفيذ الموازنة".

ث -دعم برنامج لإصلاح التشريع، والذي يخول البرلمان مراجعة البنود المستقلة للموازنة، ومراقبة البرلمان للموازنات الإضافية.

ج -القيام ببناء قدرات أعضاء اللجنة البرلمانية لمراقبة الموازنة.

ح -دعم الإصلاح القانوني لإعطاء الوزارات الرئيسية استقلالية أكثر في اتخاذ قرارات الصرف.

(6) تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الرسمي

أ -بالتنسيق مع المانحين المتعددين في خطة عمل إصلاح الإدارة المالية العامة، يتم إجراء تقييم نظام الإدارة المالية الحالي ومدى آليته.

ب -دمج حسابات حكومة الجمهورية اليمنية في حساب خزينة واحد.

ت -تصميم نظام جديد وشامل لإدارة المعلومات المالية الرسمية أو تحديث النظام الآلي المتواجد حاليا.

ث -تنفيذ نظام جديد لإدارة المعلومات المالية الرسمية في وزارة المالية وتجربته في الوزارات الرئيسية.

ج -نشر نظام تجريبي لإدارة المعلومات المالية الرسمية في الوزارات الرئيسية.

ح -تقديم كافة التدريبات الضرورية، والدعم الفني عند التحول إلى نظام آلي كلي لإدارة المعلومات المالية الرسمية.

(7) قضايا متداخلة

أ -**النوع الاجتماعي (الجندر) والإدارة المالية العامة:** تقديم التدريب في كيفية تأثير الفساد في نظام الإدارة المالية العامة على الرجال والنساء بشكل مختلف، واستخدام طرق شراكة، وإرشاد مسئولي حكومة الجمهورية اليمنية في تطوير مشاريع القوانين والسياسات والإجراءات، التي تسيطر على الفساد، وتأسيس بيئة تمكين أكبر ومتساوية للنساء والرجال.

ب -**الشركات العامة والخاصة:** تقديم الدعم الفني لحكومة الجمهورية اليمنية، وتنظيم ورش عمل لممثلين من القطاع الخاص، بما في ذلك الغرف التجارية، وفيدرالية الغرف التجارية، لتحسين التواصل، وتعزيز آليات المشاركة للقوانين والسياسات والإجراءات التي يتم تغيرها.

ت -**الحملات الإعلامية والوصول للجماهير:** تدشين حملة إعلامية لتوعية الجماهير عن الإصلاحات الرئيسية داخل أجهزة حكومة الجمهورية اليمنية، وتقديم المساعدة الفنية لحكومة الجمهورية اليمنية لتعزيز وتقوية قدرات الوصول للجماهير، وخصوصا بما يتعلق بنظام الإدارة المالية العامة والمساءلة الرسمية.

ث -**مسوحات وتقييم الفساد:** تدشين استطلاعات الرأي، وأدوات المسوحات الميدانية الأخرى للرأي العام عن الفساد، ووجهة نظر الحكومة عن الفساد في نظام الإدارة المالية العامة، وتأسيس قاعدة لنتائج المسوحات، وإدماج مسوحات منتظمة وتقييم الفساد في مراقبة الإدارة وبرنامج التقييم.

ج -**مراقبة وتقييم الأداء:** تقديم المساعدة الفنية للوزارات والأقسام والأجهزة الحكومية المستهدفة، وتنظيم ورش عمل بين ممثلين من المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص، بما في ذلك الغرف التجارية، وفيدرالية الغرف التجارية، لتحديد وتطوير طرق جمع البيانات

وتحليلها، وآليات إعداد التقارير، في مؤشرات مكافحة الفساد الرئيسية. وتأسيس تقييم مشاركة وآليات تقييم، والتي ستشرك المساهمين من كل القطاعات لإنتاج قاعدة للبيانات وتحديد الأهداف. وإدماج مقاييس منتظمة للفساد في مراقبة الأداء وبرنامج التقييم، ليس فقط لأنشطة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ولكن في إصلاحات حكومة الجمهورية اليمنية أيضا.

الملحق (1) تعليقات على منهجية مشروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الفساد

نظرا لأن منهجية تقييم الفساد مجال حديث، حمل فريق التقييم على عاتقه تقديم التعليقات والمقترحات الهامة لتطويره. وبشكل عام، وجدنا المنهجية جيدة إلى حد كبير. وتعتبر تصنيفات ووسائل القطاع في الرقابة مناسبة ومفيدة في كشف أشكال وسمات الفساد في اليمن. ونقدم ثلاثة مقترحات لتحسين هذه المنهجية، أحدهما جوهري والآخرين ثانويان.

أولا، خلال فترة عملنا الميداني، وجدنا أنه من المهم بمكان إدراج النقاش مع الأطراف غير الرسميين، والذين يلعبون دور رقابي رسمي هام. فيمكن للمجتمع المدني وللإعلام، في اليمن ودول أخرى، لعب دور هام في كشف فساد الحكومة. ويعد ضمان الحماية القانونية لهؤلاء الأطراف غير الرسميين، وتعزيز قدرتهم للعب دور رقابي عام، وبناء الوعي العام، أمر ضروري وجوهري لتحدي تقليل الفساد في اليمن وغيرها من البلدان. ولذلك نوصي أن تتضمن المنهجيات المستقبلية التحليلات والتوصيات للأطراف غير الرسميين وخاصة الإعلام والمجتمع المدني.

ثانيا: نرى أن استخدام مصطلح نمط الأعراض في توصيف الأشكال المختلفة للفساد غير مجدي، لأن ذلك يوحي بوجود إعاقات عقلية ونفسيه معينة. ونجزم بأن المنهجية سليمة حين افترضت أن أشكال الفساد والتي تمارس في كل بلد تعتمد على الظروف البنيوية في تلك البلدان، ولذلك يعد استخدام وصف معياري غير منسجم مع المنهجية الكلية. وعوضا عن ذلك نوصي باستخدام مصطلح "حلقات" الفساد، طالما كان هناك حلقات للممارسات الفاسدة، والتي تبدو متماشية مع الظروف البنيوية للبلد. وبعد هذا فإن المصفوفة الحالية 2 x 2 تؤدي إلى أربع حلقات من الفساد.

وعلى قدر كبير من الأهمية، يلاحظ أن متغير المحور الصادي للفساد في اليمن، "المشاركة السياسية/الاقتصادية"، عديمة الجدوى في إيجاد فرضيات حول الفساد. وكان لتوصيف "حلقات

الفساد" المختلفة، دقيقا ومجديا إلى حد ما، ليس بسبب تباين نسب المشاركة. وهكذا يمكن توصيف اليمن وفقا لنمط "الدولة المغولية"، والتي للأسف تم توصيفها بركاكة بـــ"فساد الدولة الضعيفة وغير الديمقراطية" في الجزء الأخير من المنهجية، ولكن ذلك لم يكن للأسباب المقدمة هنا. وفي حين نَعُد المحور السيني قوة مؤسسات الدولة، يكون المتغير الهام الآخر لليمن (وللبلدان الأخرى كما تم ملاحظة ذلك)، هو قوة أو ضعف انسجام النخب. ولأن النخب في اليمن مجزأة، تم ظهور منظومة من الفساد، قائمة على منح هبات مختلفة لنخب عديدة لضمان الهدوء السياسي، والذي يكفل استقرار سياسيا طالما ظل هذا الابتزاز السياسي قائما.

وعلاوة على ذلك، تقوم الشراكة السياسية/الاقتصادية بدمج متغيرين اثنين، الديمقراطية السياسية واقتصاديات السوق، والتي يفترض اعتبارها متغيرات مستقلة. وهناك العديد من النماذج لاقتصاديات أسواق ناضجة في دول غير ديمقراطية (كالعديد من دول آسيا الشرقية)، وهناك أمثلة لديمقراطيات ناضجة، ولكنها لا تمتلك اقتصاديات أسواق ناضجة (كالهند حتى عام 1995 تقريبا).

وبنظرة عابرة لتركيبة الفساد الاقتصادي والسياسي في الدول الأخرى، يظهر بجلاء أن متغير انسجام النخبة يبدو على قدر بالغ من الأهمية. وبذلك يمكن أن يأخذ تعديل التقييم الحالي لحلقات الفساد الشكل التالي:

حلقات الفساد الضخم			
		قوة المؤسسات الرسمية	
		عالي	منخفض
انسجام النخب	عالي	**دولة السجل النقدي** مثل أوروبا والولايات المتحدة واليابان	**دولة اللصوص** مثل الشكل الكلاسيكي الأولي عند بناء الدول الأوروبية
	منخفض	**دولة القبضة الحديدية** مثل العراق تحت حكم صدام، يوغسلافيا تحت حكم تيتو والصين	**عصابات متوازنة** مثل لبنان واليمن

1. **دولة السجل النقدي:** وهي قوة المؤسسات الرسمية والتي ينشأ عنها سيطرة اجتماعية مع إكراه بسيط ملحوظ. وتكون النخب فيها غير مقسمة، حيث توجد علاقة مرنه بين النخب السياسية والنخب الاقتصادية، والتي تسمح للنخب السياسية من كسب الوصول للأخير. ويأتي الفساد وفق توصيف توم ديلاي (Tom Delay).

2. **دولة اللصوص:** تكون المؤسسات الرسمية فيها ضعيفة، ولا تهتم السلطة بالسيطرة الاجتماعية من خلال المؤسسات. وهناك انسجام بين النخب التي تنظر للدولة ولمواردها على أساس أنها ملك لها للاستفادة منها. وتعتبر هذه النخب الخزينة العامة نطاق خاص بالحاكم وزمرته. وهناك قليل من التمييز بين ما هو عام وما هو خاص. وقد ظل بناء الدول الأوروبية الكلاسيكية على شكل دول لصوص حتى القرن التاسع عشر، وتمثل موبوتو زاير مثال حديث على ذلك.

3. **دولة القبضة الحديدية:** تشرف السلطة على مجتمع مجزأ، ولكن يتم السيطرة على القوى الاجتماعية المضادة للنخب عن طريق مؤسسات قوية نسبيا، وخاصة باستخدام القوى الأمنية المتطورة. ويتم تحديث البلدان عن طريق دعم القيم العامة ضد الفساد، والتي يتم فيها دورياً التضحية ببعض السياسيين أو البيروقراطيين قليلي الحظ. وتعتبر الصين أفضل مثال معاصر لدولة القبضة الحديدية، وينطبق هذا المصطلح أيضا على يوغسلافيا تحت نظام تيتو، والعراق تحت حكم صدام.

4. **عصابات متوازنة:** وهي الدول التي لها مؤسسات رسمية ضعيفة، ولها نفوذ بسيط لفرض السيطرة الاجتماعية، حيث يوجد هناك انقسامات كبيرة وراسخة على مستويات مختلفة (دينية، عرقية، قبلية،... الخ) والتي تسمح بظهور قوى محتملة مضادة للنخب، ولكن دون أن يكون هناك سيطرة من المؤسسات الرسمية عليها. وتحصل الدولة على الاستقرار عن طريق شراء هذه النخب المختلفة، وإعطاءهم حصص من موارد البلاد. ويكون الفساد نظاميا طالما يتم استخدامه لشراء السيطرة السياسية. ولا يوجد هناك حافز لإنهاء هذا الفساد الضخم، لأن ذلك قد يعني انهيار الدولة، ولهذا تتعثر الإصلاحات.

وإذا أخذت حلقات الفساد هذه بعين الاعتبار، ستندرج اليمن ضمن الحلقة الرابعة، العصابات المتوازنة.

ويمكن أن يكون هناك تباين في كل حلقة من الحلقات السالفة الذكر، فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون دول العصابات المتوازنة مرتكزة على أشخاص أو مؤسسات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تندرج لبنان ضمن حلقة العصابات المتوازنة. ولكن توزيع المكافأة المنتظم للنخب المنقسمة هناك يعتمد بشكل أقل على مركزية الحاكم. وعوضا عن ذلك تحصل نخب مختلفة على وزارات ومؤسسات بدعم مركزي رسمي. ولهذا فإن للبنان أحد أعلى نسب الدين الرسمي في العالم.

الملحق (2) توليف كامل لكافة التوصيات

تعزيز القضاء والقانون

- دعم استقلالية أوسع لمجلس القضاء الأعلى عن وزارة العدل، ويجب الإشارة إلى أن منح مجلس القضاء الأعلى استقلالية وصلاحية أكبر يتطلب إجراء إعادة هيكلة مؤسسية في المستويات الأدنى، لتقديم الدعم الفني والإداري والمالي الذي ستحتاجه لتنفيذ دورها الجديد والواسع.
- تشجيع التحول التدريجي لوزارة العدل إلى وزارة دولة تدير شئون القضاء، لتلعب دور بيروقراطي متميز أكبر.
- يجب إصلاح النظام الحالي لتعيين القضاة، ونظام توظيف طاقم الدعم، ولا يتضمن ذلك التوظيف الأولي فقط، بل نقل القضاة وترقيتهم وتخفيض مراتبهم/معاقبتهم وإحالتهم للتقاعد. ويجب تبني معايير تعتمد على أفضل الأساليب الخاصة المحلية والدولية. كما يجب أن تكون عملية التعيينات القضائية شفافة ومعلنة للعامة، ويجب على حكومة الجمهورية اليمنية النظر في تأسيس اختبار وطني للقضاة الذين يتم تعيينهم، وإدراج أعضاء من القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية التعيين القضائي لدعم ثقة العامة.
- تأييد دمج هيئة التفتيش القضائي التابعة لوزارة العدل مع نظيرتها في نيابة الأموال العامة، لتكوين وحدة مستقلة، تتبع مجلس القضاء الأعلى والذي يتمتع باستقلالية أكثر ويتم إعادة هيكلته.
- دعم المراجعة والصياغة والتصنيف بشكل واضح (حسب الضرورة) لعمليات وإجراءات ومعايير رقابة هيئة التفتيش القضائي، ومسئولياتها المحددة. ويجب أن يُتَمَّم هذا بإذاعة ونشر قرارات هيئة التفتيش القضائي.
- تسهيل التنسيق بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ونيابة الأموال العامة، ومحاكم الأموال العامة. وتقوم هذه المؤسسات المترابطة، في الوقت الحالي، بعقد لقاءات سنوية ولكن إذا ما أخذت علاقات التشابك والاعتماد المتبادل بينهما في عين الاعتبار، يمكن عمل المزيد. وفي نفس الوقت، إذا ما تم تبني هذه البرامج، يجب إعطاء اهتمام خاص للحفاظ على نزاهة كل مؤسسة. وكما أشار أحد الذين قابلهم الفريق بالقول "التنسيق يعني التميز".

البرلمان

- دعم إجراء تعديلات في لوائح البرلمان من أجل: (1) منح أعضاء ولجان البرلمان استقلالية أكبر للمراقبة، (2) تأسيس برنامج زمني واضح ومنتظم لجلسات البرلمان، (3) فرض الاحتفاظ بسجلات دقيقة وكاملة لمحاضر جلسات اللجان.
- إبلاغ جدول أعمال وجلسات اللجان لأعضاء البرلمان مسبقا. ويعتبر دعم إجراء إرسال رسائل تلفونية لأعضاء البرلمان فيما يتعلق بجدول الأعمال فعال للوصول لأعضاء برلمانيين أكثر، وبذلك يزيد المستوى النسبي للحضور.
- دعم قانون يمني لحرية الحصول على المعلومات، ودعم مشروع تجريبي في وزارة ما يتعلق بعمليات وإجراءات تناول طلبات البرلمان للحصول على المعلومات.
- تأييد إجراء تغييرات في عملية تقديم السلطة التنفيذية للموازنة إلى البرلمان، ويجب التركيز على تغيير توقيت تقديم الحسابات الختامية للسنة المالية الماضية، ومشروع الموازنة للسنة المالية القادمة. وسيكون من المساعد تبني تغييرات في بنية الحسابات الختامية، ليصبح أعضاء البرلمان قادرين على فهمها بشكل اكبر.
- دعم أي وزارة على استعداد لتطوير نموذج تجريبي مفصل منطقي لموازنة البرلمان.
- مساعدة اللجان النشطة والمستقلة في الرقابة، ومن الممكن أن يشمل ذلك مراقبة الأداء الحكومي وتقديم الخدمات، وتقييم برنامج معين، ومراقبة مصروفات وزارة ما من الموازنة و/أو الامتثال في مجال معين.
- تنظيم عمل استشارات اللجان للخبراء الخارجيين، والمجتمع المدني، والمساهمين الأخريين ذو الصلة (كالقطاع الخاص). ويمكن تجريب هذا في اللجان التي لها سجل مسبق، ومن ثم جعل ذلك موسسياً بطريقة ما (على سبيل المثال، عن طريق تأسيس قاعدة بيانات للخبراء ومعلومات للتواصل معهم) لتطبيقه في كافة اللجان.
- تقوية دور اللجنة المالية في الرقابة ومراجعة وتعديل التشريعات، من خلال تزويدها بالخبراء والدعم الفني في مجالات التشريع الهامة، حيث يبرز الفساد (فعلى سبيل المثال، في الضرائب والجمارك وإصلاح البنوك، ... الخ). ويمكن إعطاء اهتمام خاص لدعم معطيات اللجنة عن القانون المالي الذي يضبط عمل وزارة المالية (بإرخاء قبضتها على صرف الوزارات التقديري) وعلى التشريعات المتعلقة بلامركزية مالية أكبر.

- إشراك أعضاء البرلمان واللجان بشكل منتظم كشركاء ومراقبين في تدخلات المانحين. ولكون هذه اللجان على علاقة، بشكل خاص، بقطاعات أو قضايا معينة، ستسهم الرقابة البرلمانية، بشكل جيد، في الاندماج في البرامج، والتي لن يكون لها أي دور في تقوية البرلمان ما لم يكن البرلمان شريكا في الرقابة.
- تشجيع تـــأسيس وحدة مساءلة داخلية في البرلمان، لمراقبة موازنة البرلمان ولتعزيز تنفيذ المعايير المؤسسية والانصياع لها (مسالة الحضور في البرلمان، على سبيل المثال).
- إعداد مشروع ميثاق شرف للبرلمان، بما في ذلك الحضور الملزم لحد أدنى من جلسات البرلمان واجتماعات اللجان ذات العلاقة.

الخدمة المدنية

- تقوية قدرات الخدمة المدنية للتدريب، وتطوير برنامج تدريب أولي لكافة موظفي القطاع العام، ويشمل التدريب في أخلاقيات المهنة والتوعية بالفساد، وتعزيز بيئة تعلم مستمرة في الخدمة المدنية مع برنامج التدريب الحالي في المهارات المهنية وأخلاقيات المهنة.
- تقديم الدعم الفني والمالي لصندوق الخدمة المدنية، ودعم المدربون الذين سيساعدون موظفي القطاع العام في التحول نحو القطاع الخاص.
- دعم عمل مشروع توصيف وظيفي لكافة موظفي الخدمة المدنية، بما في ذلك معايير التقييم القائمة على الأداء.
- تعزيز قدرات الموارد البشرية، واستحداث نظام حديث للترقيات والتقييم، قائم على الأداء، كما يوصى بترشيد برامج التحفيز وجعلها منسجمة.

مؤسسة الرقابة العليا: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

- دعم وحدات القسم الإداري، والتي يقع عليها مسئولية التدقيق والمراجعة في (1) الوزارات الأكثر عرضة للفساد و/أو (2) الوزارات ذات الموازنات الكبيرة نسبيا، و/أو (3) الوزارات التي تعمل في التنمية الاقتصادية والإنتاج. وأحيانا، يمكن أن تنطبق كافة المعايير الثلاث السابقة على وزارة واحدة، وفي الحالات الأخرى، ينطبق المعياران الأول والثاني فقط.

- تقديم التدريب الذي يتناسب مع احتياجات القسم الإداري، وكذا المساعدة الفنية للتدقيق على وزارة النفط، والدعم المتمم لوحدة النفط في القسم الاقتصادي في تدقيقها على الشركات.
- بناء ومؤسساتية دور القسم الاقتصادي كمدرب ومزود فني مساعد لأقسام الرقابة المالية الداخلية للمؤسسات الرسمية والمختلطة.
- توسيع قدرات وسلطات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لمتابعة ومراقبة تنفيذ الامتثال لتقارير الجهاز وتوصياته. ويمكن أن يتطلب هذا عمل تغيرات في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وربما لوائحه بالنسبة لمقترح تنفيذ الامتثال، أما بالنسبة لوظائف وإجراءات المتابعة والرقابة، فإن ذلك يتطلب عمل تغيرات في لوائح وقواعد الجهاز.
- ويمكن أن يصاحب التوصية السابقة، دعم برنامج تجريبي في وزارة لتطوير الوحدات المتميزة والقدرات الأخرى لتتجاوب مع تنفيذ توصيات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. ويمكن أن يتم مؤسساتية هذه الإجراءات، ومن ثم تكرارها كإجراءات "نموذجية" في الوزارات الأخرى. ويمكن اعتبار الأقسام القانونية، ووحدات الرقابة ومسئولي الرقابة في الوزارات الرسمية شركاء في هذا النوع من البرامج.
- تشجيع تفاعل أكبر بين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والبرلمان، عن طريق تأسيس وحدة برلمانية في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والتي يمكن أن تعمل على تطوير تقارير هادفة وأكثر وضوحا وواقعية لتقديمها لأعضاء البرلمان، سواء كانت هذه التقارير تقرير سنوي أو تقارير مختارة.
- مؤسساتية استشارات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الموجودة حاليا مع وكلاء نيابات الأموال العامة ومحاكم الأموال العامة.

هيئات مكافحة الفساد

- دعم الانسجام والتوافق القانوني والمؤسسي لقانون هيئة مكافحة الفساد مع قوانين البرلمان والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحاكم الأموال العامة والمؤسسات ذات الصلة. وتكون الخطوة الأولى بدعم دراسة "توافق وانسجام".

- مراقبة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وخاصة في مجال سعيها نحو استقلالية كاملة من السلطة التنفيذية. فإن كان ذلك مضمونا، يتم دعم القدرة المؤسسية للهيئة، كي تمتلك طرق مكافحة الفساد.

تطوير مصفوفة لقياس تأثير أي حملات توعية تقوم بها الحكومة اليمنية.

الحكومة المحلية والمناطقية

- تدريب المجالس المحلية لتوعيتهم بحقوقهم ومسئولياتهم، وفقا لقانون السلطة المحلية، وبطرق إدارة المشاريع الأساسية. (ابتداء من عقد الاجتماعات، والاحتفاظ بالمحاضر، ... الخ).
- دعم تفعيل مجالس المحافظة في الاضطلاع بأدوارها، وخاصة في جانب مراجعة موازنة المديريات.
- تسهيل تفاعل وتنسيق أكبر بين مجلس المديريات والمحافظة، فيما يتعلق بحلقات الوصل بين موازنة المديرية وتطوير خطة الاستثمار من جهة، وتخطيط المحافظة من جهة أخرى.
- تعزيز التفاعل والتنسيق بين مجالس المديريات وطاقم الوزارة المعنية، وبين مجالس المحافظة ومسئولي الوزارة المعنية في التخطيط والإعداد للموازنة.
- تشجيع تنظيم أكبر وتعزيز وبناء تحالف بين المنظمات غير الحكومية فيما بين مديرية ما وغيرها من المديريات في إطار المحافظة، وربط أنشطة المجتمع المدني بالاحتياجات المحلية والاستشارات مع السلطات المحلية فيما يخص الأولويات المناسبة للموازنة (كالتعرف أن النطاق الحالي محصور على النفقات فقط).
- زيادة الكفاءة والشفافية والمساءلة لتحصيل موارد المديريات المتواجدة حاليا، ودعم دراسة طرق تنويع خيارات إيرادات الموارد الخاصة.
- إطلاع وزارة السلطة المحلية والممثلين الرئيسين بمؤتمر السلطة المحلية وأعضاء اللجان البرلمانية ذات الصلة على نماذج نسبية لحوالات مالية لها آليات شفافية ناجحة في مختلف المستويات في الحكومة.
- دعم مراجعة القوانين الحالية والتي يمكن أن تتعارض مع قانون السلطة المحلية، وعمل التوصيات اللازمة لتغييرها والتي يمكن أن تزيد من استقلالية وشفافية السلطات المحلية،

وتزويد لجان البرلمان ومجلس الشورى بالمساعدة الفنية المتخصصة لدعم قاعدة بيانات للتعديلات الممكنة.

- بناء قدرة وزارة السلطة المحلية لتدريب أعضاء المجالس المحلية وطاقم الإدارة المحلية وتقديم الخدمات.

الانتخابات

- دعم إنشاء وحدة تحري في اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لاستقبال والتحقيق في الشكاوي وتقارير خروقات قانون الانتخابات وعمل التوصيات اللازمة.
- تدريب القضاة ووكلاء النيابة العامة في كافة مستويات المحاكم على قانون الانتخابات والقضايا القانونية ذات الصلة. ويمكن أن يتم توسيع هذا التدريب عن طريق دعم تأسيس مقرر تعليمي تجريبي في قانون الانتخابات، يتم استخدامه في المرافق القانونية وفي معهد القضاء الأعلى حيث يتم تدريب القضاة.
- دعم إجراء تعديلات على قانون الانتخابات وعلى القواعد القانونية المنظمة ذات الصلة، والتي تسهل تطبيق القانون، وبشكل خاص بالنسبة لسلطات وإجراءات التحقيق وإصدار الأحكام.
- مساعدة مؤسساتية دور قيادة اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء للقوات الأمنية بخصوص إدارة الانتخابات.
- تعزيز المكاسب الأولية والتي حققت من التحرير النسبي لتغطية الإعلام الرسمي خلال الانتخابات الرئاسية من خلال (1) تأسيس قدرة الإعلام على الرقابة وإعداد التقارير البسيطة ولكنها فعالة خلال أوقات الحملة الانتخابية ــ ويمكن أن يكون ذلك خارج إطار اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء ولكن بالتنسيق معها. (2) إعادة صياغة الدور التنظيمي الإعلامي للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، ويمكن أن يشمل ذلك على إصلاح أو إعادة هيكلة مركز التوعية الإعلامي والانتخابي باللجنة. (3) تعديل قانون الانتخابات لتقديم إطار قانوني أوسع لوصول واستخدام الأحزاب للإعلام الرسمي، على خلاف ما هو موجود حاليا.

الأحزاب السياسية

بناءاً على الأسباب التي تم عرضها آنفا، لا يرى فريق التقييم فرص واضحة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة أو برامج المانحين في مجالات مكافحة الفساد للتنمية الحزبية السياسية. ومن الممكن أن تتمكن البرامج المستقبلية ذات الصلة بالانتخابات، كما هو موضح بالتفصيل في الفقرة السابقة، من معالجة هذه القضية كونها على صلة بادعاءات استخدام الحزب الحاكم أو المعارضة للموارد العامة للمكاسب الحزبية. كما يمثل دعم منظمات المجتمع المدني كمراقبين غير رسميين، وكمؤيدين لشفافية ومساءلة أكبر في الدعم المالي للأحزاب السياسية، نهج متواضع واقل تكلفة نسبيا في هذه القضية. فعلى الأقل، يمكن أن يؤدي هذا إلى رفع التوعية، والبدء في تأسيس ضغط محدود، لضرورة القيام بالإصلاحات في هذا المجال. ولا يوصي فريق التقييم بهذا كمجال لاستثمار المانحين في الحال أو كأولوية لاستثمارهم.

نظام الضرائب

- تأسيس نظام شكاوي فعال، كالخط الساخن، وعنوان بريد الكتروني، وصندوق للمقترحات. واتخاذ الإجراءات الكفيلة لتوظيف طاقم من موظفي الضرائب في وحدة أو قسم الشكاوي، والذين يتم تدريبهم بشكل خاص في الشكاوي والتفتيش.
- تقوية وظيفة التفتيش الداخلي لمتابعة الشكاوي، ودعم قدرة مصلحة الضرائب للقيام بالتفتيش الداخلي من خلال استخدام أساليب وتقنيات التفتيش الحديثة مثل استخدام الطب الشرعي بالحاسوب ودراسة البصمات.
- تقديم تدريب أولي شامل في النزاهة الضريبية، وتأسيس بيئة تعلم مستمرة تؤكد على مقرر دراسي منتظم في النزاهة ومكافحة الفساد.
- تدشين برنامج وصول لدافعي الضرائب يركز على حقوقهم ومسئولياتهم، وتدشين حملة علاقات عامة للتعريف بالإصلاحات الأساسية في مصلحة الضرائب، وبهذا يتم تحسين صورة المصلحة لدى العامة.
- معالجة قضايا المصادر البشرية، بما في ذلك إعادة هيكلة تركيبة الحوافز الحالية.

الجمارك

- دعم تنفيذ إعلان "اورشا" في الحكم الرشيد والنزاهة في الجمارك.
- دعم التنفيذ الكامل لنظام التخليص الجمركي للنظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA++) بنسبة 100% من نقاط الجمارك.
- تدشين برنامج تدريب قائم على المخاطر، وإجراءات الرقابة اللاحقة. وتساعد عملية الرقابة اللاحقة للتخليص الجمركي على تسريع التخليص الجمركي في نقاط الدخول من خلال الأهداف القائمة على المخاطر. ويكون هدف عملية الرقابة اللاحقة التأكد من دقة المعلومات المقدمة في وقت التخليص الجمركي، وما إذا تم تخليص جمارك البضائع وفقا لأطر القوانين وقواعد وإجراءات العمل في وحدة التخليص الجمركي.
- تعزيز بناء القدرات في التخمين للبضائع، ودعم مراجعة قانون الجمارك لتنفيذ المادة السابعة كليا من الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة 1994، والقرارات الوزارية ذات الصلة، "الخاصة بالحالات التي يكون لإدارة الجمارك أسبابها في الشك بصحة أو دقة القيمة التي يتم التصريح بها"، "وقرارات النصوص المتعلقة بالثمن الأدنى، والبضائع المستوردة بواسطة الوكلاء الوحيدون، والموزعون الوحيدون وأصحاب الامتيازات الوحيدون". ودعم مراجعة القوانين واللوائح للموافقة بشكل كلي على اتفاقية منظمة التجارة العالمية الخاصة بتقدير ثمن الجمارك. وتهدف هذه الاتفاقية، الخاصة بتقدير الثمن، إلى تحقيق نظام عادل ومنتظم وحيادي لتقدير ثمن البضائع لأغراض تحصيل الجمارك، وتحرم استخدام تقديرات جمركية عشوائية وخيالية. وتقدم الاتفاقية جملة من القواعد المنظمة لتحديد الثمن، وتعطي الاتفاقية تدقيق أكبر للشروط الخاصة بتقدير قيمة الجمارك في اتفاقية الجات الأصلية.

الصحة

- دعم تأسيس لجان تجريبية من المجتمع للمرافق الصحية، وتدريب أعضاءها في كيفية إجراء الرقابة الأساسية. ومن الأفضل أن يكون تأسيس وتفعيل مثل هذه اللجان قبل البدء بتشغيل أو حتى قبل إنشاء المرافق الصحية، ويمكن أن يسهم ذلك في ظهور مقترحات تأخذ بالاعتبار عند اتخاذ قرارات التعيين للموظفين المهمين.

- تعزيز إجراءات الشفافية في التزويد والتوزيع التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ فرع اليمن في محافظة تجريبية واعدة لا تعمل فيها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
- العمل مع السلطات المحلية في المديرية أو المحافظة للاستفادة من أساليب الشراء في قطاع التعليم التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لاستخدامها في المشتريات الصحية المستقبلية.
- ربط العمل في تقوية أنظمة الصحة مع هدف بناء قدرات وزارة الصحة في الفحص والتفتيش، بما في ذلك آليات استقبال ومتابعة ونشر نتائج التقارير للناس بخصوص الشكاوي العامة.

التعليم

- تدريب مجالس الآباء ومجالس المديريات الواعدة، وكذلك موظفي وزارة التربية والتعليم في حقوق ومسئوليات المجتمع، وفقا لما نص عليه القانون واللائحة والقواعد المنظمة وإدارة الحكم الداخلي الأساسي، فعلى سبيل المثال، في كيفية عقد الاجتماعات.
- دعم دور مجالس الآباء الواعدة في النواحي المتعلقة بالتخطيط، ابتدأً من تحديد الاحتياجات، والتخطيط الاستراتيجي المشارك، وحتى إعداد المفاهيم والنماذج والمشتريات، وتطبيق ومراقبة وتقييم مشاريع معينة. وسيكون تنفيذ ذلك بشكل أفضل بالتنسيق مع مجالس المديرية وموظفي وزارة التربية والتعليم.
- وإذا اكتسبت هذه المشاريع المحلية التجريبية ديمومة، يتم تطوير مقررات التدريب، والقيام بتدريب طاقم وزارة التربية والتعليم المركزي لتكرار الأساليب في المديريات والمحافظات الأخرى.
- دعم استخدام أساليب الشراء لبرنامج تطوير نوعية التعليم في مديرية أو محافظة مستقبلية أو في المستوى المركزي لعطاء تديره وزارة التربية والتعليم. وستكون التغطية الإعلامية ومشاركة المجتمع في المناقصات/العروض المحددة مكملان لبعضهما البعض.

القطاع الخاص

- إشراك القطاع الخاص في كل نواحي إصلاح الضرائب والجمارك المناقشة آنفا.
- مراجعة القوانين التجارية لتعزيز الحقوق القانونية للشركات التجارية، وتبسيط إجراءات تسجيل وقيد الأنشطة التجارية وإلغاء شرط الدفع المالي المقدم لتسجيل الأنشطة التجارية. وتقوية تشريع حقوق الملكية.
- تدشين برنامج إصلاح قضائي يركز على القانون التجاري.
- دعم قدرات التفتيش الداخلية للحكومة، وقدرتها على تلقي والنظر في دعاوي الفساد بفاعلية.
- الإشراف التجريبي على مشروع ما، وتسهيل الملاحظة والمراقبة والتحقيق والحكم بالسجن على مسئولين متوسطين وكبار في الحكومة يثبت تورطهم بالفساد.

الموازنة والإدارة المالية (انظر القسم الخامس والذي يوضح البرنامج المستقل)

- التنسيق مع برنامج المانحين للمساعدة الفنية لدعم مبادرات الحكومة اليمنية، والاستمرار في دعم عملية إعداد الموازنة بما في ذلك تحديد الأولويات، وتعزيز عملية تنفيذ الموازنة ومراجعة حوافز وزارة المالية.
- دعم برنامج إصلاح تشريعي يتم بموجبه إعطاء البرلمان الصلاحية في مراجعة البنود المستقلة في الموازنة والموازنات الإضافية.
- القيام ببناء قدرات لجان الرقابة البرلمانية على الموازنة.
- تطوير تنفيذ موازنات السلطات المحلية على المستوى المحلي.

المشتريات العامة

- القيام بدراسة جدوى لتنفيذ نظام إدارة معلومات المشتريات.
- تنفيذ نظام إدارة المعلومات العامة لمراقبة الامتثال في المشتريات، وجمع المعلومات عن المتعاقدين والمزودين والمستشارين وحجم الأعمال أو التزويدات أو الخدمات والأداء.
- القيام بدراسة جدوى لوظيفة المشتريات الالكترونية.
- دعم الإعلان عن ونشر دليل المشتريات العام ووثائق المناقصات الأساسية، وتقوية القدرات التدريبية للهيئة العليا للمناقصات.

- وعلى المستوى المحلي، تقوية المشتريات العامة، بما في ذلك مراجعة الإطار القانوني وتطوير الضوابط المنظمة ودعم تطوير القدرات.
- تقديم دعم لبناء قدرات الهيئة العليا للمناقصات والتي يعاد هيكلتها وتكون مستقلة.
- تقديم دعم بناء القدرات لهيئة رقابة مستقلة جديدة، بما في ذلك بناء قدرات ووظائف التفتيش والشكاوي.
- تأييد شرط الإعلان العام عن القرارات الخاصة بالمشتريات، والإعلان عن الذمة المالية من قبل المسئولين عن المشتريات.

الخصخصة

- بناء قدرات المكتب الفني للخصخصة ليعمل بفعالية في دعم خصخصة المشروعات الكبيرة.
- مراجعة تشريع الخصخصة، واقتراح مراجعة القوانين والقواعد التي تحدد الخصخصة.
- تطوير سياسات الخصخصة وأدلة الإجراءات.
- دعم خصخصة مجموعة مختارة من المشروعات الرسمية الكبيرة.
- تقديم التدريب للمكتب الفني للخصخصة وللهيئة العامة للاستثمار في النزاهة والشفافية والمساءلة.
- ضمان بناء الرقابة غير الحكومية والإعلان العام في عملية الخصخصة للمشاريع الرسمية على أساس حالة بعد أخرى.

الإعلام

- استخدام الدعم الدبلوماسي لتأسيس بيئة أكثر تسامحاً مع تغطية الصحفيين للقضايا المتصلة بالفساد. ويكسب ذلك أهمية خاصة في الحد من (1) الهجمات الخطابية الرسمية ضد الصحفيين وكيانات أخرى و(2) حالات المضايقة للصحفيين و(3) الدعم الرسمي لأعلام الصحف المطبوعة كوسيلة "فرق تسد".
- دعم الإصلاحات القانونية (فعلى سبيل المثال، قانون حرية الإعلام، تعديلات قانون الصحافة الحالي، وقانون العقوبات) والتي ترفع من سقف حرية الإعلام، والتحقيقات في مكافحة الفساد.

- تدريب الصحفيين والمحررين في أساليب التحقيقات الصحفية، والتركيز على كيفية الحصول على المعلومات، والتحقق منها، وتوثيق الادعاءات وتعزيزها، وعلى إجراء المقابلات الصحفية.
- زيادة الشفافية الرسمية، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال تدريب مسئولي الحكومة في كيفية الإجابة على الاستفسارات الإعلامية، وكيفية الإجابة على الأسئلة في المؤتمرات الصحفية. ويمكن أن يتم تدريب الصحفيين في كيفية الطرح الأفضل للأسئلة، وطرح الأسئلة اللاحقة. ويمكن أن يتضمن ذلك تطوير عملية وخطه إستراتيجية تجريبية في وزارة واعده (كوزارة النفط) لتأسيس ونشر وتوزيع المعلومات للناس.

المجتمع المدني

- مشاركة المجتمع المدني في كافة مبادرات المانحين الثنائية والمتعددة للتنمية في اليمن، وربط منح القروض والمنح للحكومة اليمنية على عقد مشاورات ومشاركة بين الحكومة والمجتمع المدني. ولكي يكون هناك فاعلية قصوى يتوجب أن تكون مشاركة المجتمع المدني ثابتة ومركزة بشكل خاص على المراقبة والتقارير والتقييم. وكوسيلة تحفيز، يمكن للمانحين ضمان دعم تدريبي لبناء القدرات ذات الصلة لكل من موظفي الحكومة والمنظمات غير الحكومية.
- استخدام الدعم الدبلوماسي لتعزيز بيئة مساعدة لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في أنشطة مكافحة الفساد. ويمكن للمذكرات الدبلوماسية أن يكون لها فائدة في (1) الحد من هجوم الصحافة الرسمية أو شبه الرسمية أو صحافة الحزب الحاكم على منظمات المجتمع المدني التي لها أنشطة في مكافحة الفساد (2) الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- دعم مشاركة المجتمع المدني في برامج معينة تتبناها الحكومة لمكافحة الفساد.
- زيادة وصول واستخدام المجتمع المدني للمعلومات الرسمية لاستخدامها في أغراض تعزيز مكافحة الفساد. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق (1) المساعدة الفنية في صياغة قانون يمني لحرية الإعلام، (2) دعم عملية تجريبية تتعلق بمطالب قانون حرية الإعلام، (3) تدريب موظفون معنيون في وزارة لها قيادة إصلاحية (كوزارة النفط) على التجاوب بفاعلية مع طلبات الحصول على المعلومات، وعقد مؤتمرات صحفية، والموافقة على عقد

المقابلات، (4) تقديم الدعم التكنولوجي والمعلوماتي المتميز لمركز إعلامي صغير يعمل في مكافحة الفساد، حيث يمكن للناشطين الوصول إليه والاستفادة منه.

- بناء تحالف بين منظمات المجتمع المدني المهتمة بمكافحة الفساد. ولكي يكون لذلك فاعلية اكبر، يمكن أن يشمل التدريب على تطوير الإستراتيجية لتعزيز تقسيم الأعمال، وتجنب تكرار العمل غير الضروري، وتعزيز تعاون أكبر بين منظمات المجتمع المدني، وتقليل التنافس الداخلي بين منظمات المجتمع المدني. ويمكن أن يشمل برنامج التدريب أيضا على تطوير ونشر إستراتيجية وصول.
- دعم مشاركة المجتمع المدني في تطوير الاستراتيجيات الرسمية، وتخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم الجهود في مجال أو قطاع تجريبي، كالصحة، أو التعليم، أو الزراعة. وتكون الفائدة في قيام هذه القطاعات بالآتي: (1) السماح بتعزيز منظمات المجتمع المدني لتتكامل بشكل أكثر سهولة، وتشارك الجماعات الشعبية كالجمعيات الخيرية والتعاونية، ... الخ. وبهذا (2) السماح لهم بالوصول إلى أكبر قدر من شرائح المجتمع.
- مساعدة منظمات المجتمع المدني في تطوير استراتيجيات خاصة بها للدبلوماسية العامة كطريقه الحملات الإعلامية للحكومة و/أو للحزب الحاكم. ويمكن أن يشمل هذا على التدريب والمساعدة الفنية لتطوير وحدة رد سريع، في التحالف للرد على اتهامات معينة يمكن أن تظهر في أجهزة الإعلام.
- تشجيع منظمات المجتمع المدني على تأسيس ونشر مقاييس الشفافية المشابهة لتلك التي يتوقعونها من المؤسسات الرسمية

- الاعتماد على التجارب المحلية والأساليب الأفضل في البرامج المستقبلية، فعلى سبيل المثال، قام منتدى الأخوات العربي بتأسيس لجنة استشارية من ممثلين من منظمات المجتمع المدني الأخرى. وهناك تحالف للتخفيف من الفقر يتكون من حوالي 11 منظمة وطنية من منظمات المجتمع المدني، بما فيها الجمعيات الخيرية والتعاونية. ولم يكن من الواضح لفريق التقييم ما إذا كانت هذه التجارب تمثل مصادر للأساليب المثلى، أو يمكن استخدامها كنماذج في تحالف يمكن إقامته لمكافحة الفساد. ولكن سيكون هناك حاجة لإخضاع هذه التحالفات للتحري والتدقيق ولاعتبارات أخرى، إذا ما فكر المانحون وخططوا لتدخلات مستقبلية.