

دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة الإدارية استراتيجيه إدارية مقترحة (للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد) في اليمن

د. منصور قاسم الحيدري

أستاذ ، كلية التجارة والعلوم الإدارية ، جامعة إب

ملخص البحث:

تواجه المجتمعات في الدول النامية والأقل نمواً، في واقعها ومستقبلها مشاكل وصعوبات حقيقية وجادة في تحقيق برامج التنمية المخطط لها وتوفير متطلباتها من الموارد المالية والبشرية من جهة، ومن جهة ثانية، في عدم القدرة على المحافظة على ما هو قائم من منجزات ومشاريع لمنشات إنتاجية وخدمية اكتسبتها المجتمعات على مدى عقود من الجد في العمل والبناء. ومع وجود العديد من الأسباب، المعلومة منها والمجهولة، والتفسيرات المنحازة في التقييم وغيرها، شكلت في مجملها مقدمات لتدهور العلاقات وفقدان الثقة بالسلطات والأحزاب السياسية الحاكمة والنخب الاجتماعية وغيرها من الشرائح، أدت في نتائجها إلى عدم الاستقرار السياسي والتطور التنموي الذي كان من نتائجه، تدهور السلوك والقيم والأخلاق العامة وفي مختلف الجوانب، يذهب معها كل ماضي المجتمع وراثته الثقافي من النزاهة والسلوك القويم وحتى في المعتقدات الدينية وما تحويه من قيم إنسانية جميلة، بعد استفحال المشاكل الاقتصادية وغياب الأفق والأمل في حل إشكالية التنمية. ويزيد هذا الواقع مرارة، تصاعد وتيرة هذه الأزمات وتعقدها، بما تتركه من أثارا وماسي في شتى مناحي الحياة ومتطلباتها المعيشية، وكلها تعبر عن حيرة وعدم ثقة الجميع بالجميع، تتعاظم معه، كل الأسئلة المشروعة في البحث عن الذات والإمكانات وأسباب الإخفاقات التي تحول ونجاحه في تحقيق التنمية.

مقدمة:

تواجه المجتمعات في الدول النامية والأقل نمواً في واقعها ومستقبلها مشاكل وصعوبات حقيقية وجادة في تحقيق برامج التنمية المخطط لها وتوفير متطلباتها من الموارد المالية والبشرية من جهة، وفي عدم القدرة على المحافظة على ما هو قائم من منجزات ومشاريع لمنشات إنتاجية وخدمية اكتسبتها على مدى عقود من الجد في العمل والبناء من جهة ثانية ومع وجود العديد من الأسباب، المعلومة منها والمجهولة، والتفسيرات المنحازة في التقييم وغيرها، شكلت في مجملها مقدمات لتدهور

العلاقات وفقدان الثقة بالسلطات والأحزاب السياسية الحاكمة وغيرها من النخب والشرائح الاجتماعية، وأدت في نتائجها إلى غياب الاستقرار السياسي والتطور التنموي الذي كان من نتائجه، تدهور السلوك والقيم والأخلاق العامة في مختلف الجوانب يذهب معها، كل ماضي المجتمع وموروثه الثقافي في النزاهة والسلوك القويم والمعتقدات الدينية وما تحويه البشرية من كل مشترك جميل، بعد استفحال المشاكل الاقتصادية وغياب الأفق والأمل في حل إشكالية التنمية.

ويزيد هذا الواقع مرارة، تصاعد وتيرة هذه الأزمات وتعقدتها، بما تتركه من آثار ومآسي في شتى مناحي الحياة ومتطلباتها المعيشية، وكلها تعبر عن حيرة وعدم ثقة الجميع بالجميع، تتعاضم معه، كل الأسئلة المشروعة في البحث عن الذات والإمكانات وأسباب الإخفاقات التي تحول ومحاجه في تحقيق التنمية.

الحكام والحكومات، متهمون بالفساد والإفساد المالي والاجتماعي، وهم أيضا المشرعون لقوانين مكافحة ومنفلذوها! وفي هذا الواقع المتناقض قد يفهم انسجام التناقضات، ولكن ما لا يفهم هو قصور دور المجتمع وتهميشه ومصادرة أو إضعاف حقوقه في الرقابة والتشريع والمتابعة ليس باعتباره وسيلة وهدف المعالجات فحسب، وإنما هو صاحب الحق الذي يكفله القانون والدستور أيضا.

وفي هذا الجانب، تسعى الحكومة اليمنية من خلال التشريعات والقوانين التي أصدرتها في مكافحة الفساد والحد أو التقليل من آثاره الاقتصادية والاجتماعية في إشراك منظمات المجتمع المدني من خلال "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" والتعاون المشترك مع الهيئات الحكومية المسئولة عن الرقابة والمحاسبة. قد لا يكون هناك جديد فيما يطرح وهذا صحيح، ولكن الجديد أن الفساد المالي وأضراره ليس بسبب قصور المعالجات والوسائل فقط، وإنما في قصور الأدوار والتنفيذ أيضا، أي مهما كانت دقة الوسائل وصياغتها التشريعية في ظل غياب الصدق في الممارسة والصدق في التنفيذ، ستظل النتائج محدودة ويعتريها الكثير من العوائق، في ظل التكيف والتفسير أو التعامل معها من منطلقات وأهداف مختلفة سياسية كانت أم ثقافية أم اجتماعية وتنحصر في ظروف أو زمن بعينه.

مشكلة الدراسة

توسعت الحكومة اليمنية من خلال مسؤوليتها السياسية والديمقراطية تجاه المجتمع وتطلعاته، إلى الاقتداء بغيرها من الدول والاستفادة من تجاربها وتشريعاتها القانونية في مكافحة الفساد. وعلى الرغم من أهمية هذه الممارسة، إلا أن وسائل الرقابة والتنفيذ والمتابعة لهذا الهدف من قبل منظمات المجتمع المدني الشريك الأساسي في الرقابة ظل غائباً إما لغياب (استراتيجيه وطنية لدور منظمات المجتمع المدني) ووسائل ونظم إدارية للرقابة تعمل من خلالها كما تشير الهيئة، أو كى (لا يجري تسييس قانون مكافحة الفساد) كما تدعي الحكومة! وفي الحالتين تكون النتيجة ليس في استمرار وشرعة الفساد وتوحشه وإهدار حقوق المجتمع الدينية وواجباته السياسية فقط، ولكن ستصبح التنمية ومفرداتها وأمالها الجميلة للمجتمع صعبة التحقيق، وهذا ما يقلل من القدرة في مواجهة الفساد والحد من آثاره وتقبله والتعايش معه، لعل ذلك مادفعنا إلى تشخيص المشكلة في المعطيات السابقة، على نحو يجعلنا أمام مشكلة حقيقة تحتاج البحث والمقاربة من خلال استراتيجية مقترحة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

أهداف الدراسة

- دراسة ومناقشة الأطر والوسائل الرسمية التشريعية والتنظيمية في مكافحة الفساد.
- تحليل قصور وعوائق التشريعات والنظم والعمل المؤسسي في مكافحة الفساد.
- تقديم استراتيجيه مقترحة لدور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

منهج الدراسة:

انجرت الدراسة من خلال المنهج الوصفي والتحليلي، وتحتوي على ثلاثة مباحث مع النتائج والتوصيات وقائمة بالمصادر.

المبحث الأول

الأطر والوسائل الرسمية التشريعية والتنظيمية في مكافحة الفساد التنمية والفساد:

تواجه المجتمعات في الدول النامية والأقل نمواً، في واقعها ومستقبلها مشاكل وصعوبات حقيقية وجادة في تحقيق برامج التنمية المخطط لها وتوفير متطلباتها من الموارد المالية والبشرية من جهة، ومن جهة ثانية، في عدم القدرة على المحافظة على ما هو قائم من منجزات ومشاريع لمنشات إنتاجية وخدمية اكتسبتها المجتمعات على مدى عقود من الجهد في العمل والبناء. ومع وجود العديد من الأسباب، المعلومة منها والمجهولة، والتفسيرات المنحازة في التقييم وغيرها، شكلت في مجملها مقدمات لتدهور العلاقات وفقدان الثقة بالسلطات والأحزاب السياسية الحاكمة والنخب الاجتماعية وغيرها من الشرائح، أدت في نتائجها إلى عدم الاستقرار السياسي والتطور التنموي الذي كان من نتائجه، تدهور السلوك والقيم والأخلاق العامة وفي مختلف الجوانب، يذهب معها كل ماضي المجتمع وإرثه الثقافي من النزاهة والسلوك القويم وحتى في المعتقدات الدينية وما تحويه من قيم إنسانية جميلة، بعد استفحال المشاكل الاقتصادية وغياب الأفق والأمل في حل إشكالية التنمية. ويزيد هذا الواقع مرارة، تصاعد وتيرة هذه الأزمات وتعقدها، بما تتركه من أثارا وماسي في شتى مناحي الحياة ومتطلباتها المعيشية، وكلها تعبر عن حيرة وعدم ثقة الجميع بالجميع، تتعاضم معه، كل الأسئلة المشروعة في البحث عن الذات والإمكانات وأسباب الإخفاقات التي تحول ونجاحه في تحقيق التنمية.

لقد اختصرت تحديات الدول النامية، بغياب أو قصور أهداف التعليم وشروطه ومقوماته، واختصرت بغياب الموارد المالية والبشرية وسوء إدارتها، واختصرت باندثار المقومات الثقافية بمختلف أطرها، ومحاولة تبديلها أو استبدالها بكل ما هو جديد وغريب، وغيرها من التفسيرات، أضحت معها المجتمعات في بلدانها غريبة عن نفسها وبيئتها، تتطلع يأس نحو غيرها من المجتمعات وما حققته من منجزات ورفاهية وأوضاع مستقرة.

ومع الكثير من جهود الدول في المراجعة والتقييم لما تحقق في بعض الدول العربية منذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي، وفي اليمن، منذ منتصف التسعينات، تم على أثره القيام ببرامج وإصلاحات لإعادة هيكلة نظمها المالية والإدارية وما زالت قائمة!، وكان من ضمن أهم نتائج وتوصيات هذه الإصلاحات، هو القيام ببرامج (الخصخصة) وكأنها المشكلة في عشر التنمية،

وليس مكسباً تنموياً لمشاريع اقتصادية قد تحققت أصلاً ويجب صيانتها والمحافظة عليها ضمن المكتسبات الاقتصادية.

وفي هذا الجانب، صدر قانون الخصخصة اليمني، رقم (45) في العام 1999، وأهدافه في (تنشيط دور القطاع الخاص في برامج التنمية من خلال" نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة أو انتقال تشغيلها إلى أطراف أخرى")، من أجل إفساح المجال للاستثمار الخاص في الكثير من الخدمات التي كانت تقدمها الدولة للمجتمع. وقد تحقق ذلك من خلال بيع عدد من منشآت القطاع العام المملوكة كاملاً أو المشتركة للقطاع الخاص، مع المعرفة والعلم "بضعف دور التنظيمات المؤسسية للقطاع الخاص... وغياب الطابع والإطار المؤسسي للعمل، إضافة إلى افتقاد القدرة على التعامل والاستفادة من المنطلقات الجديدة للقطاع الخاص في ضوء الشراكة مع الحكومة"⁽¹⁾. ومع ذلك، "تكشف تطبيقات نظام السوق الحر في اليمن خلال الفترة الماضية عن مظاهر متعددة للفشل وتحديدًا في توزيع الدخل وفي تحقيق الإنصاف والعدل بين الناس والذي ينعكس في انحياز الأسواق نحو ذوي القدرات الشرائية المرتفعة على حساب الفقراء وأصحاب الدخل المحدود"⁽²⁾.

وبغض النظر عن صواب هذه الإجراءات وما حققته برامج الإصلاح في اليمن، وفي غيرها من الدول العربية، فإن النتائج تشير إلى أن "الخصخصة هذه قد شابهت الكثير من عمليات الفساد من تصفية هذا القطاع الذي كان يحتاج إلى معالجات لمشاكله وتطوير أساليب إنتاجه وإدارته بدلاً عن خصصته، وغياب المساءلة وضعف التشريعات والنظم الإدارية والشفافية وغيرها قد زاد من شراهة المستفيدين واستمرارهم كما تحدثت الكثير من التقارير والأخبار الاقتصادية". والنتيجة (إن الفساد في الخصخصة يجد تعبيره في حرمان الموازنة العامة للدولة من موارد مالية نتيجة التقييم غير العادل لأصول وممتلكات المؤسسات العامة المعروضة للبيع، كما يجد تعبيره أيضاً في تحويل جزء من الثروة القومية إلى أيدي البعض الذين يتحولون إلى أثرياء بصورة مفاجئة وخلال فترة زمنية قصيرة. وبالنتيجة فإن هذا المظهر من الفساد يتولد عنه تشابك في المصالح بين المسئولين الفاسدين ومؤسسات القطاع الخاص المرتبطة بهم، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور أشكال أخرى من الفساد بالضرورة)⁽³⁾. وبالتالي، لم يتحقق الجديد من البرامج والأهداف، ولم يحافظ على ما هو قائم من القديم، وظلت المسألة أو الفاجعة التنموية لا حلول لها على المستوى المنظور.

لقد أشارت المنظمة الدولية لمكافحة الفساد في تقريرها الصادر في العام 2008، إلى الآثار التي يسببها الفساد في البلدان الفقيرة بأنه (كارثة إنسانية فتاكة، ... وتري أن عمليات الفساد تسلب

طاقات وإمكانات الدول التي يتفشى فيها الفساد، ويمثل عقبة كأداء في طريق التنمية...، وعلى الرغم من تعدد تعاريف الفساد وضبايتها في الكثير من تشريعات الدول، إلا أن المنظمة الدولية تعرفه على أنه... "سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية... وبغض النظر لأنواع الفساد، فلا فرق بين الفساد الإداري والفساد السياسي أو بين مستوى الفساد وحجمه! وتطالب بالتزام الحكومات بنشر إحصائيات دورية عن أعمالها دون تدخل من السلطات للتأثير في الأرقام المنشورة أو تاريخ النشر، كي لا تستفيد منها في إعلامها السياسي"⁽⁴⁾. لقد اختلفت تعريفات الفساد والآثار الناجمة عنه، كما اختلفت الرؤى حول أسبابه وطرق مواجهته وغابت الحلول في معالجته في عرف الكثير من الدول!

لعل الديمقراطية وما تحمله من ثقافة وممارسات سياسية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في بعض الدول ومنها العربية، كانت ملاذاً وعولت عليها المجتمعات كثيراً، كوسيلة جوهرية في إمكانية تحقيق برامج التنمية، ولكنها لم تستطع الفعل التنموي أو الإجابة عن الإخفاق والأسباب، وما هي الحلول؟ وكيف يمكن في ظل الواقع الديمقراطي المشوه، القيام بعملية المساءلة والمحاسبة لنظم وساسة يصنعون التشريعات، وينجم عنها الفساد!، ومحددون آليات المسائلة والمحاسبة، كي لا تطبق! فكيف سيكون الإنصاف! وما هي الحلول في مواجهة أو مكافحة الفساد؟! ومع ذلك، يبقى الأمل قائماً بأهمية ودور منظمات المجتمع المدني "في أن تقوم بأعمال ومهام تحديثية في المجتمع، وأن تتصف بالتخصص في النشاط، والوضوح في الأهداف والبرامج والشفافية في العمل، وبالفاعلية والانجاز وان يكون عملها مرتبطاً بحاجات المجتمع لتحوز على قبول أفرادها، كما ينبغي إن تساعد على بلورة مفهوم المواطنة الكاملة بحقوقها المدنية والسياسية، وتعزيز قدرات الأفراد لتمكينهم من المشاركة الفاعلة في مختلف الأنشطة"⁽⁵⁾. وسيظل التلازم بين التنمية هدف، والديمقراطية وسيلة، مطلباً إنسانياً أولاً وأخيراً، يتسامى في تحقيقهما قادة المجتمعات ممن صنعوا التاريخ، ونذروا أنفسهم لخدمة مجتمعاتهم وصنعوا أمماً وتجارب، تفتخر بها الإنسانية، وتجارب اليوم في بعض المجتمعات، لم تنتج غير المصالح الشخصية والجماعية وتداعيات الفقر وما يتركه من جروح تستنزف الطاقات والجهود والأعمال اليائسة.

أولاً: الفساد في اليمن المشكلت والآثار:

اليمن، كغيرها من الدول والمجتمعات، التي ينخرها الفساد، وتسعى بجهود صادقة لمكافحته والحد من الآثار التي يخلفها في حياة المجتمع وفي إطار هذه الجهود يمثل الفساد لدى اللجنة الحكومية

العليا لمكافحة الفساد (إخبطوط التنمية القاتل.... وأن أثاره المباشرة تتمثل ، في إعاقة التوظيف السليم للموارد ويسيء إلى سمعة مؤسسات الدول والمجتمع ويعيق تطبيق مبدأ سيادة القانون ويخالف معايير السلوك القويم ويشكل قلقاً كبيراً ودائماً...، ومن حيث توصيف الفساد، فإنه...، قيام الشخص باستغلال وظيفته سواءً في القطاع العام أو القطاع الخاص لتحقيق منافع مادية أو معنوية ذاتية أو لأهله ولأقربائه أو لحزبه أو عشيرته أو أصدقائه...)⁽⁶⁾.

1- التعريف والمفاهيم:

لم يعد الفساد (ظاهرة) سلبية يمكن التغلب عليه و اجتثاثه ومحو ما يتركه من آثار وتشوهات آنية ومستقبلية في حياة المجتمعات والأفراد و منظمات الأعمال بمختلف أهدافها، بل أصبح (مشكلة) تؤرق استقرار المجتمع والسلم الاجتماعي وتوقه في الكثير من جوانب حياته ومعيشته. ولم يعد الفساد مشكلة اقتصادية ونهب للأموال والممتلكات الخاصة والعامه وما يتحقق من مكتسبات وطنية للمجتمع وبدون وجه حق فقط، بل، مشكلة وطنية واجتماعية، دينية وأخلاقية، تذهب بالمجتمع وانتمائه ومعتقداته وحضارته إلى واجهات أو جهات لا يرغبها المجتمع ولا الأنظمة السياسية القائمة في الحكم أيضاً. قد يكون من الممكن حساب الأرقام والخسائر المالية المترتبة عن الفساد المالي، ولكن من المؤكد صعوبة أو استحالة حساب الخسارة الاجتماعية في القيم والمعتقدات والسلوك على مستوى الفرد والجماعة!، ويبقى دائما السؤال يتكرر، لماذا الفساد أصلاً؟ وكم حجمه في الأرقام، وانتشاره في المظاهر ومدى استمراره؟، ومتى سينتهي ما يفرزه من تداعيات ونتائج على المجتمع وتنميته؟!

قد لا تكون المقاربة بعيدة بين مشكلة الفساد في طبيعته وأضراره الاقتصادية والاجتماعية، وبين الأمراض التي تسببها الفيروسات (virus) للإنسان. فالأول يفقد الإنسان فطرته الطبيعية وثقافته في النزاهة والاستقامة، والثاني، يفقد الإنسان أيضاً، مناعته الطبيعية في المقاومة والضحة، كلاهما يجملان نفس الخصائص والقدرات على الانتقال والانتشار والإضرار، ليشمل المجتمع بكل مقوماته، ويبقى الأمل المتاح من الحلول والمواجهة يكمن، في الوقاية وتجنب الأسباب.

وفي هذا السياق، دعوة رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ومواجهة أثاره "إن التصدي للفساد يعني التصدي لحالة الانهيار الأخلاقي والاقتصادي التي قد تصيب الأوطان، وان انتشار الفساد في أي مجتمع يؤدي إلى القضاء على كل أمل في التنمية الشاملة.... ويؤدي إلى تدمير كل

المفاهيم الايجابية وبالتالي، غرس ثقافة سلبية تمد أهل الفساد وتجعل المجتمع في حال قبول لكل فعل فاسد، الأمر الذي يعني حماية مجتمعية لهولا الفاسدين وتعزيز سطوتهم وانتشار ثقافتهم، ما يحتم تضافر الجهود... بشقيها الرسمية وغير الرسمية من خلال دور منظمات المجتمع المدني، الذي يشكل ركيزة أساسية لتحرك الفعال لمكافحة الفساد وكشف الفاسدين ومعايبتهم وجعل المسائلة الشعبية فاعلة وأساسية في معاقبة الفاسدين....⁽⁷⁾. وفي التعريف الرسمي للفساد، وصف نائب رئيس اللجنة العليا لمكافحة الفساد بأنه "قيام الشخص باستغلال وظيفته سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص لتحقيق منافع مادية أو معنوية ذاتية أو لأهله ولأقربائه أو لحزبه أو عشيرته أو أصدقائه... وبأنه قيام المسؤولين الحكوميين بتقاضى مبالغ مالية أو مزايا عينية إما مقابل قيامهم بواجباتهم القانونية أو مقابل مخالفة القوانين وعدم تطبيق النظام وتعد الرشوة ونهب المال العام بالمغالطة والمحسوبية والوساطة والمحابة من ابرز مظاهر الفساد"⁽⁸⁾.

2- مسؤولية الدولة ووسائلها في مواجهة الفساد:

تعد اليمن، من الدول العربية السبابة في التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد والتي تمت في 2003/12/9م في مدينة (ميريدا - المكسيك). ومن البنود الهامة في هذه الاتفاقية، أنها تعتبر الحكومات المسؤول الرئيسي عن محاربة الفساد. وبالمثل، فان منظمة الشفافية الدولية (**Transparency International**) تؤكد على أهمية دور الحكومات ومسؤولياتها في الحد من الفساد والعمل وفق بناء خطط واستراتيجيات تشمل مختلف الفترات الزمنية واليات عمل واضحة المعالم والأهداف بحسب إمكانياتها واحتياجاتها وظروفها. كما وتسهم منظمة الشفافية الدولية في تقديم المشورة والخبرات والمعلومات للحكومات الموقعة على الاتفاقية عند وضعها للخطط والبرامج الهادفة للمكافحة.

3- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

سعت اليمن من خلال جهودها وتأكيد دورها ومسؤوليتها في هذا الجانب، إلى الاستعانة بخبرات الحكومة الألمانية ومنظمة (م ت ز- الغير حكومية والمنظمة الدولية في مكافحة الفساد) إلى إعداد دراسة وتصميم استراتيجية وطنية، وتشخيص الواقع اليمني وتحليله والبيئة التشريعية القانونية والإدارية، وأظهرت النتائج، الحاجة إلى وجود منظومة لحماية المال العام وإجراءات حمايته ومحاربة الفساد. وقد اشتملت المنظومة على تشخيص دقيق للأوضاع القائمة ومقترحات بالمعالجات المطلوبة، والتي اشتملت على ثمان نقاط في الجوانب الآتية:⁽⁹⁾

- دعم وتطوير منظومة حماية المال العام و
 - تحديث القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة بالمال العام.
 - تطوير البناء المؤسسي بما يكفل تدعيم أنظمة الرقابة الداخلية على أنشطتها.
 - تفعيل دور إدارة الرقابة والتفتيش في الجهاز الإداري للدولة، والمراجعة والتفتيش الداخلي على وحدات القطاع الاقتصادي.
 - توحيد قاعدة البيانات والمعلومات.
 - مراجعة الإطار التشريعي للقروض والمساعدات وبياناتها وتشديد الرقابة عليها.
 - إلزام الوحدات الإدارية والاقتصادية بإفصال حساباتها وتقديم حساباتها الختامية في المواعيد القانونية.
 - إعادة النظر في هيكلية الأجور والمرتبات.
- وقد وافق مجلس الوزراء على هذه المعالجات وصدرت بشأنها عدد من القرارات والأوامر وشكلت بموجبها ست لجان. واستكمالاً لهذه التوجهات صدرت قوانين وتم تعديل بعضها في إطار مكافحة الفساد، وأبرز هذه القوانين:
- 1- قانون مكافحة الفساد: صدر هذا القانون برقم (39) لسنة 2006،
 - 2- قانون المناقصات والمزايدات:
 - 3- قانون الذمة المالية: صدر هذا القانون برقم (30) لسنة 2006م.
 - 4- استراتيجية الأجور والمرتبات: صدر هذا القانون منذ العام 2005م. وتتركز أهدافه الرئيسية، في الحد من ازدواج الوظيفة والتخلص من الأسماء الوهمية المسجلة في كشوف الخدمة المدنية.
 - 5- تشكيل هيئة مكافحة الفساد: صدر قانون تشكيل هيئة من منظمات المجتمع المدني، ويتم انتخابها من قبل أعضاء البرلمان، لتنفيذ الخطوط العامة المرسومة من قبل الحكومة ودورها في مكافحة الفساد من خلال تحقيق (هدف الجميع، هو كشف الحقائق ليس مجرد المزايدة أو الابتزاز أو تسويق الموقف ولكن من أجل تحقيق الغايات والمصالح العليا للوطن والشعب...) (10)

ثانياً: منظومة التشريعات ونظم الرقابة الإدارية والتنقيش ووسائلها في القطاع العام:

تلعب التشريعات القانونية والنظم الإدارية ونظام الحكم وسياسته، الدور الحيوي في استقرار المجتمع وتطوره، وتشكل النظم الرقابية واليات عملها وطرق تنفيذها ومتابعتها العنوان الحقيقي لجودة الإدارة العامة وفلسفتها في خدمة المجتمع ومتطلباته من التطور وتحقيق برامج التنمية. ومع وجود العديد من الطرق في التصميم والأساليب في التنفيذ، فإن الإدارة العامة في اليمن تعتمد على ثلاث وسائل تتمثل في الأدوار الآتية:

1- الرقابة الأمامية للميزانية التقديرية للجهة (وزارة المالية)

تعد الميزانيات المالية المعتمدة لخطط الجهات والمرافق الحكومية، الوسيلة الأساسية لمراقبة أوجه الصرف بحسب الأبواب والنفقات المقدرة لكل باب وهي آلية رقابية مسبقة، تتم بموجبها المراجعة المالية وبنود الصرف ومواعيدها ونسبة ما يصرف، والجهة المستفيدة منه. ويتولى تنفيذ هذه الآلية ومتابعتها، وزارة المالية أثناء مناقشة الميزانيات السنوية التقديرية لمؤسسات الدولة المختلفة.

2- الرقابة الداخلية (جهات العمل)

تتم في الجهات الحكومية ومكاتبها من خلال الالتزام بالصرف أو الموافقة عليه بحسب البنود والميزانية المقدرة للجهة وتحديد الفترات الزمنية ومواعيدها والتأكد من تطابقها مع الإجراءات والتشريعات المنظمة.

3- الرقابة المرتجعة (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة)

هي رقابة مالية للطرق والإجراءات المتبعة التي تم بموجبها صرف الميزانية المحددة باسم الجهة ومدى التزام الجهة بسلامة التنفيذ. وتتم الممارسة عن طريق التدقيق والفحص المالي من واقع السجلات والوثائق المحتفظ بها في الجهة. ويتولى تنفيذ هذه الرقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، من خلال مندوبيه والزيارات الميدانية السنوية أو المفاجئة للجهات ومتابعتها. ويتبع رئاسة الجمهورية في الإدارة والإشراف على أعماله في تسليم تقاريره السنوية عن كافة الجهات المشمولة برقبته إلى رئاسة الجمهورية.

ثالثاً: المفاهيم النظرية لعملية الرقابة وآلياتها في العملية الإدارية:

تلعب الإدارة ومفاهيمها العلمية ومكوناتها النظرية، حجر الزاوية في تطور الممارسات الإدارية الخلاقة وتحقيق أهداف منظمات الأعمال وما تطمح له المجتمعات من تطور ورفق. ولا تنحصر أهداف العملية الإدارية وشروطها في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وغيرها من الوظائف الإدارية فقط، ولكن في شغول كل هدف، لأهدافه الفرعية الأخرى، لتشكل في مجموعها عملية مترابطة ومتناسقة من الأعمال الإدارية، التي في نهايتها تحقق أهداف منظمات الأعمال والمهام الإدارية.

1- التخطيط والرقابة

تعرف وظيفة الرقابة بأنها عملية لقياس وتصحيح أداء الأنشطة المسندة للقائمين بالعمل والتأكد من أن أهداف المشروع والخطط التي صممت ووسائلها قد تحققت. ويعتبر التخطيط وأدواته ووسائله هدفاً استراتيجياً ومكوناً أساسياً للعملية الإدارية، يؤكد نجاحها وصدق نتائجها، عملية الرقابة وأهدافها وآليات تحقيقها.

وبالتالي فإن الرقابة تعتبر مقياس أو معياراً يتم على ضوءها قياس جهود التخطيط ودقتها والمنجز منها من الأعمال، ومن هنا يكون التلازم بين عمليتي التخطيط والرقابة واجبة وتحتاجها كل المشروعات. وكما أوضح (فاول) أن (الرقابة في مشروعات الأعمال، تعمل على التحقق من أن كل شيء يتطابق مع الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المتبعة)⁽¹¹⁾

ومن ثم فإن عملية الرقابة يجب أن تؤسس على الخطط، فكلما زاد وضوح وتكامل الخطط كلما زادت فاعلية الرقابة، فلا يوجد طريقة يمكن من خلالها التحديد ما إذا كانت الوحدة التنظيمية قد حققت ما هو مرغوب أو مطلوب من الأعمال إلا إذا عرف أولاً، ما هو المتوقع تحقيقه!، ومن ثم، فالرقابة تعني الوجه الآخر والمكمل لعملية التخطيط كونها المعيار الذي بموجبه يمكن قياس الأداء المرغوب أو المتحقق.

2- تصميم خطوات الرقابة وآلياتها⁽¹²⁾

يتم تصميم خطوات الرقابة ومتطلباتها، على ضوء ثلاثة خطوات أساسية متتابعة ومترابطة ويتم استخدامها في أي مجال رقابي خدماتي أو إنتاجي، مثل الرقابة على الأموال، الإجراءات، الروح المعنوية، جودة الأعمال وكميتها والزمن المقدر للأعمال... الخ. وهذه الخطوات تشمل على:

أ- وضع المعايير: وتعني وضع أو تحديد مقياس مقدرة للكمية المفترض إنتاجها ومستوى الأداء

المطلوب تحقيقه.

ب- قياس الأداء المتحقق: ويكون ذلك بقياس الأداء الفعلي وما تحقق من نتائج في الواقع ومقارنته بالأداء المعياري الذي تم تحديده سلفاً، وتحديد أو تقدير كمية أو نوعية الانحراف عما هو مخطط.

ج- اتخاذ الإجراءات التصحيحية: وتعد الخطوة الثالثة من خطوات الرقابة وتكون بقراءة الأداء الفعلي ومقارنته بالمعياري، وعند وجود انحراف ما، فيجب تحليل هذا الانحراف واتخاذ الإجراءات التصحيحية والمعالجات المناسبة حال اكتشافه، وعدم السماح باستمراره.

رابعاً: الرقابة والإدارة بالأهداف:

1- الإدارة بالأهداف والرقابة الذاتية

تعد الإدارة والرقابة بالأهداف واحدة من الفلسفات أو المدارس الإدارية، التي تشكلت ملاحظها منذ منتصف الخمسينات من القرن الماضي، عندما اقترحها وأوصى بتطبيقها عالم الإدارة الأميركي (بيتر دراكر) باعتبارها وسيلة للتكامل بين الأهداف العامة للمشروع وأهدافه الفرعية. ومع الممارسات والتطبيقات الجيدة لها، استخدمت أيضاً، كآلية للتخطيط وللرقابة وتقييم الأداء المتحقق، ولتحفيز العاملين وتطويرهم. وبصفة أساسية فإن الإدارة بالأهداف، تركز على عملية إشراك الأفراد العاملين ومن كل المستويات الإدارية في وضع وتحديد الأهداف المطلوب منهم تحقيقها لتتوافق أهداف الإدارة مع أهداف العاملين والتزامهم بتنفيذ ما اقترحوه ن خطط.

ومن ثم فإن الإدارة بالأهداف تحقق عملية الرقابة الذاتية للقائمين بالتنفيذ من خلال المقاييس التي تم وضعها، وأن "أكبر ميزة للإدارة بالأهداف هي أنها تمكن المدير من الرقابة على أدائه. إن الرقابة تعني الحث الأقوى، إذ إنها تعني القيام بأحسن الأعمال بدلا من مجرد القيام بالعمل الكافي لتجنب الإخفاق، وهي تعني أهداف أداء أعلى، ورؤية أوسع. وحتى إذا لم تكن الإدارة بالأهداف ضرورية لتوحيد الاتجاه والمجهود لفريق الإدارة؛ فإنها ستكون ضرورية لتتمكن من الإدارة عن طريق الرقابة الذاتية" (13).

2- مفاهيم ووسائل الرقابة بالأهداف:

منذ أن اقترح العالم (دراكر) مفاهيم وأهداف ووسائل الإدارة بالأهداف ونجاح ممارساتها في الأعمال والتطبيقات الإدارية، أكد بقوله "إنني لا أستخدم كلمة فلسفة اعتباراً، والحقيقة فأنا أفضل

أن لا أستخدمها على الإطلاق، فهي كلمة لها ثقل كبير. إلا أن الإدارة بالأهداف والرقابة الذاتية قد يجوز تسميتها فلسفة خاصة بالإدارة، فهي تقع على المفهوم الخاص بعمل الإدارة. كما إنها تستند إلى تحليل خاص بالمطالب المحددة لفرق الإدارة والعقبات التي تواجهها. وهي تستند على مفهوم من الأفعال والتصرفات والدوافع الإنسانية، وأخيراً نجد إنها تناسب كل مدير مهما كان مستواه وعمله، وتناسب أي منظمة صغيرة كانت أو كبيرة، وهي تؤكد الأداء عن طريق تحويل مطالب الأهداف إلى أهداف شخصية وهذا في حد ذاته حرية حقيقية⁽¹⁴⁾.

ويمكن إيجاز الإدارة والرقابة بالأهداف ووسائلها في الخطوات التالية:⁽¹⁵⁾

- وضع أهداف العمل المطلوب تحقيقها.
- إعداد خطة العمل ووسائل التنفيذ.
- عمل المراجعات الدورية.
- تقييم الأهداف وما تحقق منها.

3- المواصفات والشروط الخاصة بالرقابة الإدارية الفاعلة في منظمات الأعمال⁽¹⁶⁾

يجب أن تستوفي شروط الرقابة وآلياتها، سبعة مواصفات يمكن إيجازها بأنها:

- اقتصادية في تكاليفها.
- ذات معنى وتحمل أهداف واضحة.
- مناسبة وممكنة التطبيق والتطوير.
- مطابقة لشروط الرقابة واليات تصميمها.
- مناسبة في توقيتها ووقتها.
- بسيطة في تكوينها وإمكاناتها.
- قابلة للتعميم والتطبيق في كل الجهات والمنظمات.
- الرقابة تنبع من الاستراتيجية ووضوحها.

خامساً: طبيعة العلاقة التنظيمية والمؤسسية بين الدولة ومنظمات

المجتمع المدني؛

تعدد المفاهيم والتعريفات الدالة على المجتمع المدني وتعريفه ومع ذلك، توجد العديد من الخصائص المشتركة، أشار إليها تقرير التنمية البشرية بأنه "المجتمع الأهلي، المنظمات غير الحكومية،

القطاع الثالث، القطاع الخيري، القطاع المستقل، القطاع المعفي من الضرائب، المنظمات الخاصة التطوعية، القطاع الاتحادي، القطاع غير الهادف إلى الربح، منظمات التنمية المحلية. ص (21)، ما زالت المفاهيم والممارسات السائدة للعلاقة بين الدولة ومؤسساتها والمجتمع ومنظماته المدنية، يشوبها الكثير من غموض الدور وعدم وضوح الممارسة، والتي غالباً ما تؤدي في نهايتها إلى فقدان الثقة بينهما. ولعل الخلط في المفاهيم والممارسات بين السياسي والتنموي لارتباطهما، قد أوجد علاقة تعارض بدلاً عن التكامل بين الدورين، بما يحقق مكاسب تنموية تفيد الوطن.

ولعل الإجراءات الإدارية والشروط القانونية الواجب توافرها لقيام منظمات هادفة وجادة للمجتمع بالحصول على (الإذن والموافقة المسبقة للتأسيس) وتحديد الأهداف والوفاء بالشروط وغيرها للجهات ذات العلاقة، يتناقض و(الإشعار بتأسيس) مما يقلل من أهمية وجدوى قيام مثل هذه المنظمات، إن لم يكن لها جهة سياسية داعمة وموجهة لمثل هذه البرامج، إلى جانب أن الكثير من منظمات المجتمع المدني تتشابه في هياكلها التنظيمية وعملها المؤسسي، بما هو قائم من المنظمات والهيئات الحكومية العامة على الرغم من اختلاف الأهداف، ومن ثم تصبح منظمات المجتمع "نسخة مكررة من مؤسسات الدولة أو أن تصبح مجرد تابع أو منفذ لأجهزة وسياسة الدولة، بل يجب أن تكون مؤسسات متفاعلة مع الدولة تتفق مع توجهات أحيانا وتختلف معها أحيانا أخرى بما يحقق مصلحة الوطن والمواطن. وفي كل الأحوال، يجب أن تقوم العلاقة على أساس اعتراف كل طرف بالآخر، وان يمثل المجتمع المدني القوة الضامنة لعدم تحول الدولة إلى دولة شمولية فيما تمثل الدولة آلية قانونية لتنظيم تنافس وخلافات المجتمع المدني وليساهم كل من الدولة والمجتمع المدني في تطوير النظام الديمقراطي وتعزيز المشاركة الشعبية"⁽¹⁷⁾. ومن ثم، تصبح هذه المؤسسات وممارستها إما لاحتوائها أو التفرغ لمضمونها، مما يؤدي الانكفاء وعدم القيام بأعمال جادة!، وفي الحالتين تشويه الممارسات الديمقراطية وأهدافها في أعمال التنمية والمشاركة المجتمعية.

وبجانب ذلك، يعد غياب العمل المؤسسي ونظمه ووضوح أهداف وآليات تحقيقها من الأسباب التي يعود بعضها إلى المنظمة ذاتها في تأسيسها وعدم وضوح الأهداف أو القصور في الممارسات الإدارية القيادية، في حين يرتبط البعض الأخر ببيئتها الخارجية المحيطة بها في النظام العام وشروطه وقوانينه، ودور المجتمع الداعم والمساند لتتمكن من تحقيق طموحها ومنجزاتها وتطورها بتعاون الجميع.

المبحث الثاني

تحليل قصور وعوائق التشريعات والنظم والعمل المؤسسي

في مكافحة الفساد

أولاً: عوائق الجهود الرسمية

1- التشريعات القانونية والبناء التنظيمي والممارسات الإدارية

من المؤكد الترابط العضوي وتلازم العلاقة بين الفساد والاستبداد، أو الاستبداد والفساد، فإذا كان الأول سبباً، فالثاني بالضرورة يكون نتيجة، وفي حالة المعالجات، يصعب دائماً الفصل بينهما. لقد رأى (عبد الرحمن الكواكبي)، صاحب كتاب (طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد)، أن الاستبداد، أصلاً لكل فساد "يضغط على العقل فيفسده، ويلعب بالدين فيفسده، ويحارب العلم فيفسده، ويغالب المجد فيفسده ويقيم مقامه التمجيد". وبالتالي، فإن خلل الشعوب وما يصيبها من خراب، يكمن في صمتها أو تسترها على الفساد، تنداعى لتأثيراته كل المقومات والممارسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية النبيلة التي ينشدها أي مجتمع. وفي واقع اليمن، لا يزال مستوى الرضا الاجتماعي عن أداء الدولة والقوانين والتشريعات التي صدرت حتى الآن لمكافحة الفساد غير كافية، بل وفي الكثير من الأحيان متدمراً ويشك بأي جهود قد تمت أصلاً! أو ما سيتحقق! بدليل أن فساد أمس في نطاقه وحجمه كان مالياً فقط، ولكن فساد اليوم، شمل مجالات أخرى، لم تكن معهودة ومنها فساد منظومة القيم الدينية والاجتماعية وغيرها من نتائج الأوضاع المدنية والتقلبات الاقتصادية الغير مستقرة، وأصبحت المعالجات والتشريعات المطروحة حتى الآن، لا تجدي نفعاً في مواجهة هذه التطورات.

ومع وجود العديد من المحاولات الجادة التي تقوم بها الحكومة في التشريعات والقوانين للحفاظ على الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، إلا أن هذه الأوضاع والاضطرابات المرتبطة بالفساد ويكشفها الواقع والإعلام بأشكاله، وما تصدره التقارير المحلية والدولية، تشير إلى جدية المشكلة في حدتها وسرعتها وتساعد خطورتها، وكلها تقلل من أي منجزات تمت في هذا الجانب. ويمكن استعراض هذا الواقع وتحليل أهم عوائقه والمتمثلة في الآتي:

- هلامية الفساد في التعريف والمفاهيم ووسائل مكافحته من قبل الحكومة ومنظماتها الرسمية!، مما جعل موضوع الفساد، مثل "موضوع الإرهاب لا تعريف له، وما هو موجود، عدد من الأفكار البناء حول تحديد طبيعة الفساد ومسبباته أو أشكاله والياته). هذه الهلامية والضباب

في التعريف والمفاهيم، تصيب وبدون شك، الفلسفة الإدارية والبناء التنظيمي والممارسات الجادة التي على ضوءها ووضوحها، تتحقق أهداف مكافحة الفساد في الاستراتيجيات والحلول. وفي غياب الأسباب والوسائل، يغيب الفعل أيضاً!. ومن جانب آخر، فإن الأهداف الاجتماعية في التشريعات والقوانين الحكومية غائبة " باعتبار إن الغايات من التشريعات، هو لتأكيد العدالة الاجتماعية وتنظيم العلاقات والإنصاف في الحقوق والواجبات بين جميع شرائح المجتمع...". (18).

- الجهات الرسمية هي الجهات المخططة والمنفذة والمقيمة والمحاسبة لمشاريع التنمية ومنجزاتها!، وهي أيضاً، المستهدفة بالمكافحة والمتهمة أصلاً بالفساد وما يسببه من نتائج. وهذا الدمج بين التخطيط والتنفيذ والتقييم، يفقد الجهود في مكافحة الفساد ويعبر في أقل معانيه عن فقر أو تخلف للعمل الإداري في فلسفته وأهداف العملية الإدارية التي تفصل بين عمليتي التخطيط كهدف واليات الرقابة وطرقها كوسيلة لتقييم الأعمال في المنظمات الحكومية. ولعل أهداف الرقابة ووسائلها الحكومية، لم تحقق الكثير من النتائج حتى قبل صدور تشريعات مكافحة الفساد بدليل استمراره ١، ونتائج الرقابة العكسية لجهاز الرقابة والمحاسبة، لن تحقق نتائج حقيقية قبل مضي سنتين على أقل تقدير، لتصحيح الخطاء ومحاسبة المتسبب.
- الكثير من الوحدات الإدارية في منظمات الأعمال الحكومية، تتولى صياغة ومراجعة وتفسير التشريعات والممارسات ومن ثم التعديل للإجراءات التنفيذية المنظمة لأعمالها ومهام ومسؤوليات القائمين عليها، بما يسهل الاستفادة من أي خروج قد تحدثها في برامج وقانون مكافحة الفساد.
- الطبيعة المتغيرة والمتطورة للفساد وما يفرزه من أشكال وممارسات جديدة وسريعة، يقابله جمود في تطوير القوانين والتشريعات والنظم الإدارية وما تتطلبه حاجات التعديل، قد يستغرق سنوات ليست بالقصيرة قبل تنفيذها.
- الانتشار والتوسع المستمر لحلقات الفساد وشموله بعض الشرائح الرسمية السياسية والتجارية والجهات الاجتماعية في المستويات القيادية، وخروجه عن النمط الفردي إلى النمط الجماعي، يقلل من تأثيرات الردع المحتملة لمصدر القرار بما يضعف الإجراءات القانونية عند اتخاذها في إجراءات الإثبات والمتابعة والتنفيذ.

- طول المقاضاة القانونية وإجراءات التقاضي في إثبات التهمة وضعوبة المتابعة لكبار الشخصيات أو الجهات المتورطة فيه، وما يعلن عن كشف لقضايا الفساد هنا وهناك في الصحف الرسمية و صحف الأحزاب المعارضة أو المستقلة، يبقى تحت قاعدة (المتهم بريء حتى تثبت إدانته، كما جاء في القانون) مع بقاء الفرد في ممارسة أعماله متحصنا ومحما بالمركز الوظيفي أو السياسي أو الاجتماعي الذي يشغره، مما يضعف الجدية في الجهود والمتابعة لمكافحة الفساد.
- ضعف الجهات والأجهزة الرقابية للحكومة ونظمها المؤسسية والهيكلية، وغياب أهداف المتابعة والتقاضي للأفراد أو الجهات المتهمه، وضعف الأحكام الصادرة والاكتفاء بإعادة ما نهب من المال العام بدون معاقبة الفاعل للعبء، وضمان عدم التكرار يقلل من فاعلية التشريعات.
- الافتقار أو تجنب الإفصاح وممارسات الشفافية في أعمال المنظمات الحكومية، وغياب الأهداف الصحيحة التي تسعى الرقابة لتحقيقها والمتمثلة في اطلاع المجتمع على أعمال الجهات وما يتحقق منها وتقييم أدائها وأداء كبار موظفيها على أساس أنها حقوق ديمقراطية للفرد والمجتمع، واجبة للنشر والمعرفة لم تطبق أو تستوعب بعد، مما يجعل من أعمال هذه الأجهزة ونتائجها في التقييم كأنه استهداف سياسي، يحد من كفاءتها وقوة تأثيرها وعلى وجه الخصوص في ظل حكم الحزب الواحد أو الفرض للشفافية وممارستها.
- ضعف آليات المتابعة وعدم الاهتمام والبحث عن أسباب ومبررات أخطاء الجهات الرسمية من قبل النخب الحاكمة، ونفيها لوجود الفساد، يعكس نفسه في استمراره واستفحاله.
- غياب الأهداف في التشريعات القانونية والممارسات الإدارية وخطط التطوير وزيادة إنتاجية أعمال المنظمات الحكومية والاستفادة القصوى من الموارد والطاقات المتاحة، يقلل من آليات الرقابة الإدارية وتقييمها، وشمولية المسؤولون عنها في (الحكومات والسلطات العامة والمحلية، الإدارة المشروعات والمؤسسات الاقتصادية العامة، العاملين أو المنتجين، النقابات والمنظمات المهنية). (19).
- لم يتضمن القانون على آليات ووسائل التكريم والتشجيع لمن يحافظون على المال العام والتأكيد على قيم النزاهة لمسؤولي القطاع العام، بما يعيدهم عن حلقات الفساد والمحافظة عليهم.

ثانياً: قصور أنظمة الرقابة الإدارية وأهدافها ووسائلها في المنظمات العامة:

تشكل الرقابة الرسمية والياتها المحور الرئيسي في العملية الإدارية، وتعرف بأنها، إجمالي قواعد العمل وإجراءاته التي قد أعدت وصممت من قبل الإدارة وبمعرفة ولا يجوز مخالفتها، والاتجاه العام لهذه الرقابة يشتق من أهداف وخطط المشروع، ومعايير الرقابة تشتق من الأهداف الموضوعية في مجالاتها المحددة. وقياس الأداء والتحقيق يتم من خلال وسائل مثل الكفاءة في استخدام الميزانية، تقارير التكاليف والإدارة بالأهداف. ويتم اتخاذ الإجراء المناسب للتصحيح عن طريق نظام الحوافز الإيجابية أو نظام الحوافز السلبية. ومع وجود العديد من وسائل واليات الرقابة في منظمات الأعمال وطرق الممارسة بحسب طبيعة وأهداف المنظمات، يمكن استعراض بعض أهم جوانب القصور فيما هو قائم من خلال الأتي:

1- الرقابة بالتغذية العكسية والتغذية الأمامية⁽²⁰⁾:

أظهر (وينبر) أن كل أنواع الأنظمة تراقب نفسها ذاتياً من خلال التغذية بالمعلومات ومنها المرتدة التي تكشف الأخطاء في تحقيق الأهداف، ليتم المبادرة واتخاذ الإجراءات التصحيحية. ويعنى آخر فإن النظم وتصميمها تستخدم بعضاً من إمكاناتها وآلياتها للتغذية بالمعلومات المرتدة التي تقارن الأداء الفعلي بالمتحقق بالمعيار المحدد بالخطوة.

ومن خلال الممارسات الفعلية للرقابة بالتغذية العكسية وتوائجها، وجد ان العيب الأساسي في هذا النظام أنه، يحتاج إلى وقت لاكتشاف الخطأ! وهذا الخطأ لا يمكن تصحيحه إلا بعد وقوعه، ولعلاج هذه الفجوة، أدت الحاجة إلى اكتشاف أهمية ودور الرقابة المستقبلية أو خطط الجهة لتحقيق من خلالها الرقابة.

وبالمثل بالنسبة للرقابة الأمامية، فهي تركز على مدخلات النظام إلى العملية التشغيلية أو الإنتاجية للتأكد من مطابقة المدخلات للخطوة الموضوعية (المعيار). فإذا وجد أن المدخلات أو العملية التشغيلية لا تتطابق والأهداف المحددة، فيجب تغييرها والحصول على النتائج أو المخرجات المطلوب. ومن ثم، فإن عملية الرقابة لا يمكن أن تحقق أهدافها في ظل غياب أو عدم وضع المعايير المسبقة التي يجب أن تحويها خطط العمل المقدمة من الجهة.

ومن تحليل عوائق الرقابة بالتغذية العكسية والأمامية وممارستها في المنظمات العامة، يكمن في عدم ترابط وتكامل عمليتي الرقابة العكسية والأمامية، ويتم تطبيقها من (وزارت المالية

والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة) مع الاختلاف في الوسائل والأهداف والخطط، وهي وإن حققت أهداف طرف واحد، فليست بالضرورة تحقق أهداف الطرف الثاني! وبواقعها هذا، لن تحقق أهداف الحكومة في الرقابة، مما يفشل كل الجهود والتشريعات والآليات الرقابية، ويجعل من نتائجها مرجلة واتكاليه.

ومن ثم، فإن اعتماد جهاز الرقابة والمحاسبة على رقابة التغذية العكسية والاكتفاء بالمعلومات من (مخرجات النظام) وقياسها كوسيلة للرقابة والتقييم، لا يصلح وحده للرقابة الفعالة، إلى جانب أن طبيعة ومهام الجهاز هي إشرافية فقط، ولا يتولى عمل التخطيط والتنفيذ لأعمال الجهات. أو بالمثل اعتماد وزارة المالية على الرقابة الأمامية، بدون المتابعة الفعلية للنتائج والمقارنة، لن تحقق أهداف الرقابة. فالميزات المقدمة من الجهات تظل تقديرية ومؤشرات يتم التناقش حولها، (بالنسبة لوزارة المالية) يصعب تأكيدها الفعلي وتقييمها، إلا بعد التنفيذ الحقيقي لبنودها.

2- غياب أهداف الرقابة والتقييم المسبق على سلوك القيادات

الإدارية

تشكل هذه الآلية أو الوسيلة، هدفاً جوهرياً لنجاح عملية الرقابة وتقييم الأعمال، حيث ويعتبر سلوك العاملين وتوجهاتهم في العمل، من المؤشرات الهامة لنجاح أو فشل أهداف العمل. وما تفتقر إليه آليات الرقابة في المنظمات العامة، هو عدم الاعتماد أو التطبيق لمؤشرات سلوك الفرد في المراكز القيادية سواءً في تشريعاتها القانونية، أو ضمن تقاريرها وما تكشفه من قصور الأفراد وأدائهم في العمل!.. ولتطبيق هذه الآلية اقترح (دالتون) ثلاثة أنماط لتعديل سلوك الفرد في العمل وهي الرقابة الرسمية المتبعة في النظام، الرقابة الاجتماعية والرقابة الذاتية. وكل نمط له معايير الرقابية ووسائل قياس الأداء والطرق المناسبة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية. ومع الوسائل العقابية التي أشارت إليها القوانين والتشريعات ولكنها أيضاً، وسائل متأخرة أي أنها تتحقق بعد الفعل!.

3- غياب أهداف الرقابة الاجتماعية أو الرقابة غير الرسمية والرقابة

الذاتية⁽²¹⁾:

على الرغم من أهمية قانون الذمة المالية وحاجته كوسيلة رقابية مستقبلية، إلا أنه أقل موضوع المحاسبة للفترة السابقة من العمل في الوظيفة العامة، وشرعن المكاسب التي حققها البعض خلال تلك المرحلة.

تكم أهمية ودور هذه الآلية وعملها، في البيئات الداخلية للعمل، وتنشأ بين جماعات

العمل وعلاقتهم فيما بينهم من جهة وبين الجهات الرسمية من جهة أخرى ، ولها تأثير قوي ومباشر في توجيه السلوك الفردي أو الجماعي إلى الاتجاه المرغوب فيه. والاتجاه العام لهذه الرقابة أنه ينبع من الالتزام المتبادل بين الأعضاء في المنظمة. وما يميز هذه الوسيلة ، أن المعايير الجماعية تتبلور في مجالات مثل المشاركة ، المساعدة ، مستوى العمل المقبول ، طريقة وسرعة إنجازها. وتتم عملية المراقبة وقياس نتائجها من خلال الملاحظة والاتصالات غير الرسمية بين الأعضاء ، وعندما يكشف انحراف ما ، فإن الإجراء التصحيحي قد يكون سلبياً بالإساءة إلى الفرد وسوء معاملته وعزله عن الجماعة ، أو إيجابياً بتعزيز الشخص ومكانته وإحاطته بتقدير الجماعة وتعزيزها لموقعه بينهم. ومن النتائج الهامة لهذه الطريقة ، التأكيد على تحقيق وتعزيز الرقابة الذاتية للفرد وما ينجزه من أعمال التي قد تحقق له الرضا والقناعة الذاتية والجانب الإيماني الذي يلاحظ تراجع الشدائد في الوظائف العامة.

ثالثاً: عوائق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

على الرغم من التزام اليمن في الاتفاقات الدولية في مكافحة الفساد وما تشترطه الديمقراطية في حق المجتمع الديمقراطي في الرقابة والمتابعة على الأنشطة وأعمال الحكومة وأدائها وغيرها من الاشتراطات ومع ذلك يواجه هذا الحق بالعديد من الصعوبات في تنفيذه وتحقيق أهدافه ، تنحصر أهم هذه الصعوبات بدور الدولة وتوجهاتها وصدق تعاونها في مكافحة الفساد ، من حيث الأنظمة التشريعية والإدارية ووضوحها ووسائل تنفيذها لكل من الهيئة والحكومة ويمكن تلخيص هذا الواقع من خلال الآتي: (22)

1- غياب استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد:

لقد مضى على تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أكثر من عام وما زال (أخطر وأهم تحد يواجهنا الآن.. هو صياغة الرؤية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد... على أن تتركز في (تعزيز قيم النزاهة في المجتمع.. لأن تعزيز قيم النزاهة يمنع حدوث الفساد من أصله... - ويجب تحقيقها- حتى قبل عملية الملاحقة للفسادين وتعقبهم...). ومن ثم فإن صدور قانون مكافحة قبل تحديد استراتيجية العمل والأهداف والممارسات ، جعل من تشكيل الهيئة ودورها ثانوياً ، إن إصدار القانون وكفى ، كان الهدف ولم يتم التركيز والتطوير لوسائل وأليات تحقق الهدف!

2- غياب دور الأحزاب السياسية في مكافحة الفساد:

فيؤكد في نفس المقابلة على الدور الأساسي للأحزاب في عملية مكافحة الفساد، ودورها لا يقتصر على البلاغ الصحفي عن الفساد والفاستدين مع الاعتبار أن "الفساد السياسي أبرز وأخطر أنواع الفساد الذي نحتاج في مواجهته إلى رؤية وطنية متكاملة". ويجب على الأحزاب السياسية إلى (تبنى برامج عملية وتقديم رؤية موضوعية والمشاركة الفاعلة في بناء الرؤية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد... وفي كل الأحوال فإن إنشاء هيئة وطنية عليا لمكافحة الفساد وفقاً للالتزام الدولي وباستقلالية كاملة هي خطوة وطنية هامة لا بد من تقويتها لا بد من تقويتها وليس تحطيمها لأنها ليست منجزاً لحزب حاكم أو حكومة محددة، بل هو المجالز وطني علينا أن نحافظ عليه ونقوي من استقلاليته وفاعليته).

3- غموض الدور والعلاقة بين الهيئة والبرلمان

شرح القانون اليمني بحق مجلس النواب في اقتراع الأعضاء القيايين في الهيئة على أن يتم استيعاب قطاعات المجتمع المدني والقطاع الخاص والنساء ممثلين في الهيئة، مع منح الهيئة استقلاليه مالية وإدارية وصلاحيات قانونية واسعة. على أن "يجب إعادة النظر في الإجراءات والآليات والقوانين التي يعترضها القصور في محاربة الفساد" أما في تقييمه للتعاون الحالي والمستقبلي بين البرلمان وجهاز الرقابة من جانب والهيئة من جانب آخر... فيقتراح الأصبخي، صياغة رؤية مشتركة مع البرلمان لتعزيز دوره الرقابي وهو الدور الأهم المطلوب منه الآن. ومما لفت انتباهه، وجود قضية فساد في البرلمان تجاه الحكومة ويطلب البعض من أعضاء البرلمان، أن تحال إلى الهيئة؛ بينما أخذ القرار داخل البرلمان هو الأكثر صواباً باعتباره المسؤول الأول عن الرقابة على أداء الحكومة ولديه كامل الصلاحيات التشريعية في المحاسبة وسحب الثقة وطلب محاكمة أي وزير.

4- الانتماءات الحزبية والممارسات السياسية:

زالت التوقعات عن قيام شراكة حقيقية وفاعلة بين منظمات المجتمع المدني ومنها هيئة مكافحة الفساد في عملية مكافحة، وتعزيز قيم النزاهة والاستقامة. ولكن بسبب الممارسات السياسية والتدخلات الحزبية وقدرتها على تغيير توجهات وطبيعة الهيئة، يقلل من أعمالها وجهودها في مكافحة. ولتجنب أو منع أية ممارسة، تم "تحديد أهداف الهيئة وطبيعة عملها - بما يمكن إزالة أية توجه يتعارض وأهداف الحكومة من قبل أية جهة سيناظ بها هذه المهمة - إلى جانب - اعتبار أن المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني لا يمكن أن تكون بديلاً للمؤسسات الرقابية

الحكومية التي يعول عليها حوصرة الفساد والوقاية منه....» (23).

5- غياب الأهداف وفعالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

تعد الأهداف التي تقوم على تحقيقها المنظمات في صياغتها ووسائلها، حجر الزاوية الذي يتم على ضوئه البناء التنظيمي والعمل المؤسسي، ووجوب تحديد الأهداف، يعد العمل الذي يسبق كل الأعمال من جهة، ومن جهة ثانية باعتبارها معياراً أو مقياساً للفاعلية. وتعرف الفاعلية بأنها "الدرجة التي تدرك أو تحقق بها المنظمة أهدافها." (24).

ويكون السؤال هنا ما الأهداف التي تسعى هيئة مكافحة لتحقيقه؟ وهل هي أهداف رسمية تسعى الحكومة لتحقيقها فعلاً في مكافحة الفساد؟ فإذا كانت كذلك، ستكون الهيئة منظمة حكومية! أما إذا كانت الأهداف غير رسمية وتخص الهيئة، فهي غير مصاغة أو متبلورة ومكتملة باليات عمل ووسائل يمكنها من تحقيق أهدافها. وفي الحالتين، غياب الأهداف أو قصورها لا يمنح الهيئة الشرعية أو الاستقرار الذي تشترطه الإدارة وتسمى لتحقيقه المنظمات، ويبقى أن "الهدف الذي يتفق عليه اغلب الباحثين كشرط مهم لنجاح المنظمة هو "البقاء" (Survival) لأنه الشيء المهم الذي تبغيه المنظمة". وهذا ما تفتقر له هيئة مكافحة الفساد (25).

ثالثاً: قصور وعوائق منظمات المجتمع المدني في برامج التنمية

ومكافحة الفساد:

1- قصور المفاهيم والممارسات الديمقراطية:

على الرغم من مرور ما يقرب العشرين سنة على بدء الممارسات الديمقراطية في اليمن إلا أن الكثير من هذه الممارسات مازالت تتركز في الحقوق السياسية والانتخابات البرلمانية والسلطة المحلية وكأنها هدف للتنمية وليس وسيلة لها، وهي ما أجاد المجتمع ممارسته، وبقية الممارسات الديمقراطية الأخرى مازالت إما غير ممارسة و مسموح بها أو غير معلومة. أسباب القصور هذه، قد لا ترتبط بعامل واحد، ولكن حداثة بعض التجارب وما يحدد فيها من ممارسات ديمقراطية وغيرها، تحول ومشاركة المجتمع في كثير من الأهداف الديمقراطية لتحقيق أهداف التنمية. وتتركز أهم أسباب قصور منظمات المجتمع المدني في اليمن بالآتي: (26)

2- تواضع دور منظمات المجتمع المدني في التنمية والديمقراطية:

قضية التنمية وعلى وجه الخصوص التنمية البشرية، فمازالت مفاهيمها وأهدافها وأهمية

المشاركة فيها غائبة أو ضعيفة، وهي قضية لا تخص اليمن وحدها، ولكنها تكاد تكون سائفة في معظم الأقطار العربية ويرجع ذلك، إلى ما تعود عليه المواطنون لدور الدولة ورسمها لخطوط التنمية ووسائل تحقيقها باعتباره من المسؤوليات الأساسية للدولة ومن ثم فهم لا يشاركون مشاركة حقيقية في صنع وتنفيذ القرارات والسياسات المتعلقة بخطط واستراتيجيات الحكومات. (وبلورة مفهوم المواطنة الكاملة بحقوقها المدنية والسياسية، وتعزيز قدرات الأفراد لتمكينهم من المشاركة الفاعلة في مختلف الأنشطة).

3- الافتقار للمهنية والتخصص والمبادرات الابتكارية:

لعل الصفة الطبيعية للتكوين والتوجه الطبيعي لممارسة الأعمال الإدارية والتخصص الإداري ومحدودية أهداف منظمات المجتمع المدني وتركزها في أنشطة معينة، كالأعمال الخيرية أو النشاط الديني والتوعية وغيرها، بدون التركيز على أنشطة ثقافية ومنها مكافحة الفساد مثلاً، قد أفقدها الكثير من مقومات وشروط بناء المنظمات، ومصداقية العمل والأهداف فلم تسعى لخلق وعي مجتمعي وتحديث المجتمع وتوسيع خياراته، وعزلت نفسها عن تبني العديد من القضايا والههموم، المعيشية والحياتية والوطنية التي تهتم المجتمع وتطلعاته. وهذا القصور جعلها تفتقر إلى التخصص في النشاط والوضوح في تحديد الأهداف والبرامج التي تعمل على ضوئها.

4- قصور الجدوية والدور المفقود - المطلوب لمكافحة الفساد:

تولى الأنظمة الديمقراطية في المجتمعات الحديثة أهمية خاصة لمنظمات المجتمع المدني ودورها ومشاركتها في ترشيد الحكومات وقراراتها السياسية والاقتصادية وغيرها من المجالات، بما يوجد مقاربات بين الحكومات ومجتمعاتها في مجمل الأوضاع والشئون المتعلقة بواقع المجتمع ومستقبله وتنميته. وعلى الرغم من إيجابيات المشاركة وأهمية المقاربة، إلا أنه ينجم عنها بعض السلبيات في تحديد المسؤولية الناجم عن طبيعة الخطأ وجوانب القصور!، وهذا الواقع تستفيد منه الحكومات في حالة تعثر بعض برامجها أو الحد من بعض قراراتها، التي تعزوها الحكومات بسبب المشاركة. وهذه السياسة ما زالت غير مفهومة في الكثير من منظمات المجتمعات المدنية التي تسعى لدور في المشاركة وفي نفس الوقت تكون مسؤولة عن النتائج.

النتيجة، أن إعلان الحكومات عن مسؤوليتها في مكافحة الفساد والتشريع له ومحاسبة مسببه، لم يحقق أية نتائج، سواءً في اجتثائه ومكافحته أو حتى في التقليل منه ومن أثاره. وبالمثل في هيئات مكافحة الفساد التي يشكلها المجتمع المدني بدعم وتوجيه الحكومة، لم تمارس مهامها

بالشكل المطلوب منها نتيجة لغموض أو محدودية الدور، ويقاؤها في هذا الوضع ستصبح عبارة عن مجموعة موظفين، يتم محاسبتهم والتعليق على عجزهم بدون ان يسمح لهم بالحاسبة ويكتفى منهم بتقديم (البلاغ للحكومة) ! وبالتالي ستجد الهيئة نفسها معزولة عن المجتمع و منظماته والأحزاب السياسية بمختلف توجهاتها ومن ثم السيادة للفساد والخضوع للفاستدين. وهنا يكمن أهمية وضرورة بناء استراتيجية تحقق أهداف المجتمع بكل مكوناته بما لا يتعارض ودور الدولة وسيادتها ومسئولياتها والأهداف في مكافحة الفساد.

المبحث الثالث

الدور الاستراتيجي المقترح لمنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

أولاً: الفلسفة الإدارية للرقابة بالأهداف للمنظمات المدنية

1- الأهداف والبناء التنظيمي

تهدف فلسفة الإدارة والرقابة بالأهداف التي اقترحها (دراكر) إلى تعظيم فوائد ومزايا أساليب العمل ووسائله وطرق أدائه من جهة، ومن جهة أخرى، تحقيق المسؤولية المشتركة في بناء الأهداف والتنفيذ. ومن ثم، فإن فلسفة الإدارة والرقابة بالأهداف في مجالي الإدارة والرقابة، قد تعد أنموذجاً مناسباً لمنظمات المجتمع المدني لما تتميز به من مرونة وطرق سهلة يمكن أن يشترك بتحقيق أهدافها، الأطر والفعاليات الرسمية من جهة ومن جهة أخرى سهولة التنسيق مع هيئة مكافحة وتحقيق أهدافها وأهداف الجهات الرسمية، ومن ثم فإن فلسفة هذه الإدارة، تسعى إلى تحقيق الآتي:

- تحسين أسلوب الإدارة وتطور ممارستها وتحديد مسؤوليات الأعمال والانحرافات إن وجدت.
- التزام الأفراد بتحقيق الأهداف التي ساهموا هم بالتخطيط لها.
- فاعلية الرقابة: تساهم في تطوير نظام فعال للرقابة عن طريق وضع أهداف قابلة للقياس والمراجعة الدورية، مع إعطاء الفرد القيام بالرقابة الذاتية.
- تحقيق النمو الذاتي للفرد النزاهة وإشباع رغبته الدينية والاجتماعية وموقعه في عمله، بالتشجيع والإنصاف.
- ستعتمد أعمال المنظمات في أعمالها على التشريعات والممارسات القانونية الصادرة والمنفذة من قبل الدولة والياتها في الرقابة والمتابعة،

- ستم عملية التقييم والمتابعة والرقابة على ما تنشره الجهات الرسمية من خطط لأعمالها وما تصدره الجهة أو الجهات الرسمية من تقارير التقييم والمراجعة،
- ستقوم الهيئة في مركزها الرئيسي بالاحتفاظ بالبيانات والمعلومات الرسمية الصادرة من الجهات ومن الحكومة في البرامج والخطط والميزانيات كبيانات رسمية باعتبارها مدخل لتقييم الأهداف،
- تشكل منظمات المجتمع المدني في جهات العمل من الفعاليات الرسمية وغير الرسمية وفي جميع المحافظات.
- من أهم محددات وعوائق الإدارة بالأهداف، هو الفشل في تعلمها وممارستها بالشكل الصحيح اما بسبب القادة الإداريين وقناعتهم، أو غموض الأهداف والبعد عن صياغتها.

2- العمل المؤسسي والممارسات الإدارية:

- يعد الجانب النظري في الأعمال الإدارية ركنا مهما لممارسة العملية الإدارية وعناصرها. وستشكل الإدارة بالأهداف، وسيلة مهمة للهيئة لبناء آلية الرقابة بالأهداف، لتحقيق الآتي:
- يجب على الأفراد من القيادات الإدارية ومساعدتهم من الهيئة في مركزها الرئيسي أو في عواصم المحافظات، من بناء آليات وخطط فرعية تشتق من الأهداف الرئيسية، تتوافق والأنشطة التي يمارسونها في بيئتهم، ولا تخرج عن الإطار العام لأعمال الهيئة ووسائلها، بما يحقق المرونة وعزل الخطأ إن وجد في بيئته ومكانه، بدون أن تتأثر آليات الهيئة وخططها في الفروع الأخرى.
 - آلية الرقابة بالأهداف كأنظمة فرعية، ستم من خلالها تقييم عمليات تخطيط الجهات ومدى ملاءمتها، للأعمال أو المشاريع المطلوب تحقيقها، ومطابقتها للتنفيذ والالتزام بالمعايير والمواصفات الموضوعية في خطة الجهة، إلى جانب تقييم الجهات المقترحة، والمنفذة للمشروع والمستفيدة منه.
 - إشراك الأفراد من كل المستويات الاجتماعية الفاعلة في الهيئة ومن خارجها في وضع الأهداف وطرق متابعتها وتقييمها، ستعني مشاركة الجميع ومسئوليتهم والتزامهم بمكافحة الفساد ومتابعته.
 - جعل الأعمال والأهداف التي تقوم بها الهيئة أعمالاً وطنية ودينية وثقافية تهم المجتمع، يجب التشجيع على الانخراط فيها والعمل على إنجازها.

مرفونة هذا الأتموزج من الإدارة وبساطة بنائه وهياكله التنظيمية الفرعية والرئيسية والقدرة على تطويره بما يستجد من أعمال ومهام.

3- أهداف منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

ما زالت القيم الدينية والوطنية والاجتماعية والتأكيد على المحافظة عليها من الواجبات والمؤشرات الهامة لنزاهة الفرد واستقامته ودافعا له للتقرب تجاه ربه وتقدير مجتمعه، ويعد التركيز على هذا الجانب وتعزيزه من الجوانب الرئيسية والأصيلة الواجب اعتمادها من قبل الهيئة والقائمين عليها كجانب إيجابي، إلى جانب ما تتخذه الحكومة من قوانين وتشريعات ووسائل في حماية الحق العام وتطبيقها في حق المخالف كجانب سلبي. وستنطلق الهيئة في صياغة الأهداف الاستراتيجية المقترحة من خلال متابعة الجوانب الآتية:

- التحقيق والمحافظة على أهداف المجتمع: في النزاهة والحرص على تعزيز القيم الدينية والاجتماعية والوطنية وديمومتها في كل الأعمال، ونبذ الفاسدين وما ينجم عن أعمالهم وسلوكهم عن طريق التثقيف ونشر الوعي في كل الساحات والمواقع الرسمية والشعبية بمختلف الوسائل كحق من حقوق المواطنة التي يكفلها الدستور والنظم التشريعية.
- التأكيد على تحقيق أهداف الحكومة: في تحقيق التنمية والحفاظ على المال العام والحرص على حقوق المجتمع ومطالباته في أمواله ومشاريعه ومستقبله دون تقاعس. والإنصاف وحسن العلاقة بين المنفذين لمشاريع التنمية ومع الجهات المنفذة لأعمال الدولة ومشاريعها، وتعزيز دور المستفيدين من برامج التنمية وأهدافها.
- تعزيز أهداف ودور الهيئة: في تعزيز الحق العام وممارسته في الرقابة وفي المتابعة القانونية والاجتماعية فيما يخص المجتمع وحقوقه، مع الابتعاد عن الانتماءات والممارسات السياسية للقيادات الإدارية لمنع الشكوك عن نتائج أعمال الهيئة ومصداقية نتائجها.

4- دور منظمات المجتمع المدني ومكوناتها:

هذه الأهداف قد لا تبتعد كثيرا عن الأهداف التي رسمتها الحكومة أو الهيئة ولعل التعثر الحالي في تحقيق الأهداف المرسومة لها، يكمن في غياب أو ضعف المشاركة المجتمعية في صياغتها وتهيئة الطاقات والاهتمام بها ورعايتها وعلى وجه الخصوص: شرائح محددة خارج الأطر السياسية والرسمية ولها مصلحة وأهداف في مكافحة الفساد كالنقابات والواجهات الاجتماعية والدينية المستقلة، وفي مجلس النواب ومن الرموز الوطنية وموظفي

الجهات والمؤسسات الحكومية. إلى جانب أعضاء هيئة المكافحة ومن يتم ترشيحهم أو يبدون رغبة للعمل. من الكتاب والصحفيين المهتمين بمواضيع الفساد، وغيرها من التشكيلات والفعاليات الاجتماعية في فروع المحافظات الأخرى لتحقيق الآتي:

- القيام بدور الرقابة والإشراف والمتابعة الداخلية في الجهات،
- المحافظة على سمعة وشفافية الجهة وتقديم صورتها الحقيقية للمجتمع،
- الاحتفاظ والأرشفة للبيانات والمعلومات الرسمية الصادرة والقادمة من الجهات إلى الهيئة الوطنية.
- اعتبار الدور والمهمة دور وطني يحقق أهداف المجتمع والحكومة في برامج التنمية.
- تقديم صورة إنسانية ومشرفة للمجتمع اليمني وقيمه.

ثانياً: خطوات عملية الرقابة بالأهداف ووسائل تطبيقها في المنظمات العامة:

ستعتمد الهيئة في خطوات الرقابة وآلياتها على تطبيق رقابة الأهداف والتخطيط، والتقييم للمتحقق الفعلي من الأعمال من خلال إنشاء قاعدة بيانات موثقة وموثقة من مصادرها وتحتوي على كافة المعلومات عن الأنشطة المستهدفة للرقابة، ويمكن تلخيصهما بالآتي:

1- رقابة الأهداف الموضوعية في الخطة من خلال تخطيط الجهة:

وهي البيانات والمعلومات التي تنشرها الجهات الرسمية وخططها والميزانية المقترحة لها وتتم من خلال الآتي:

- بيانات الميزانيات المالية التقديرية المعلنة للجهات من خلال الميزانية العامة.
- رصد الأهداف الواجب تحقيقها وتحديد مجالاتها والأنشطة التي تسعى لتنفيذها من خلال الميزانية.
- تحديد الجهات المستفيدة من الميزانية وبنود كل نشاط،
- التحديد الدقيق لمواصفات وشروط الأعمال المطلوب تنفيذها والقدرات المالية والبشرية لدى الجهة ومدى ملاءمة المواصفات المطلوبة وتوفرها والتخصص في أعمالها،
- الفترة الزمنية المطلوبة للإنجاز والفترة أو الفترات الزمنية المسموح للتأخير عن الإنجاز،

- بيانات الجهة أو الجهات التي ستولى الأعمال وتخصصها، ومدى تطابق قدرتها مع ما ستفذه، وسلامة كيانها القانوني مع نوعية الأعمال التي قد أنجزتها من قبل، وبالمثل للجهات التي ستعمل من الباطن.
- وسيتم تجميع هذه البيانات وتوثيقها من المصادر الرسمية للجهة وما تعلنه في خططها ومتطلباتها، في الصحف والنشرات الرسمية والأهلية، واعتبار هذه البيانات معايير التقييم، لتخطيط وخطط الجهة وكفاءتها، واعتبار هذه البيانات هي الأساس التي سيتم في ضوءها تقييم مخرجات المشروع وما تحقق منه.

2- آلية تقييم الأهداف وكفاءة التخطيط وما تحقق منها:

- سيقوم تنفيذ هذه الآلية على ما تحقق في الواقع من نتائج الأعمال التي قامت به الجهة أو نفذتها، وسيتم من خلالها المقارنة ومطابقة ما أعلن عنه رسمياً باعتباره مدخلات، وما تحقق فعلياً من الواقع باعتباره مخرجات وذلك من خلال:
- ما أعلنته الجهة ونسبة ما تحقق من أعمال.
- مقارنة الفترة الزمنية الفعلية والمعلن عنها.
- نوعية المنجز وتكاليفه الحقيقية، عن التقديرية.
- المبالغ المالية المستلمة ومراحلها وطرق تحصيلها ومواعيدها والمستحقات الفعلية التي تم صرفها.
- تحديد العوائق الحقيقية المصاحبة للتنفيذ، وتحديد التكاليف الحقيقية المصاحبة لأعمال التنفيذ.
- الأسباب والنتائج المؤدية للانحراف عن المستهدف والمسؤول أو المسؤولين عنه.
- تجمع هذه البيانات وتوثق من مصادرها واعتبارها بيانات نهائية وموثقة لعمل الهيئة وخططها الرقابية. وستكتمل هذه البيانات من خلال البيانات المقدمة من الجهة المستفيدة، ومن هذه البيانات:
- استطلاع ومعرفة آراء الجهات المستهدفة من الأعمال، ومدى تطابقها للشروط والمواصفات التي نفذ بها العمل، (رقابة مرتدة).
- موقع ومكان الجهة أو الجهات المستفيدة من العمل على مستوى المركز الرئيسي أو الفروع التابعة لها.
- الطلب الحقيقي المقدم من الجهة المستفيدة ومدى حاجتها وما تحقق لها في الواقع، (خطة الجهة).

- أي تقييمات أخرى.

ومن واقع هذه البيانات الأولية كما جاء في الخطة والتصميم (المعيار)، والثانية كما أنجز في التنفيذ (مقارنة المنجز بالمستهدف)، وبيانات الجهة المستفيدة ومدى تقبلها لما أنجز سيتم التقييم واتخاذ الإجراءات.

ثالثاً: دور الهيئة الوطنية في الاستراتيجية وتحقيق وسائلها:

1- التأكيد على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها

من المؤكد أن الهيئة بواقعها وتركيبها ووسائلها الحالية، ستواجه الكثير من المشاكل والصعوبات، لأنها لن تتمكن من إقناع الحكومة بصدق وحيادية أعمالها كونها طرفاً مستهدفاً، وبالمثل للمجتمع وشرائحه الداعم والممول المادي والمعنوي. ولذلك فستسعى الهيئة لتأكيد هدفها الأساسي هو تحقيق النزاهة والحرص على تعزيز القيم بمختلف أشكالها داخل المجتمع وشرائحه؛ باعتباره الدافع والهدف الإنساني الذي تسعى لتحقيقه الهيئة، وإن محاربة الفساد هو نتيجة لغياب النزاهة وبالتالي ستعتمد الهيئة في تحقيق استراتيجيتها على:

- الحصول على التزام ووعده شرف من كل عضو عامل أو سيرشع في أية انتخابات سياسية أو في منظمات المجتمع المدني بمكافحته للفساد، بغض النظر عن أي انتماء سياسي، واعتبار هذا الوعد وإشهاره، شهادة تزكي المنتخب أو المرشح أمام جمهوره من الناخبين يتم في ضوءه حصول المرشح على الدعم بالترشح من قبل أعضاء الهيئة وجمهورها؛ واعتباره من الأعضاء الأساسيين في الهيئة، وبالمثل مع كل منصب أو تكليف رسمي وفي كل مستوى إداري يتم تعيينه في الحكومة.

- نشر الأهداف العامة للهيئة ووسائلها ودورها في حماية المجتمع وقيمه وممتلكاته بمختلف الوسائل المقروءة والمسموعة والمرئية والاستمرار فيها.

- جعل مبادئ الهيئة وأهدافها في مكافحة الفساد، عنواناً للنزاهة والحفاظ على سلامة الوطن ووجودته ومبادئه من مختلف خروق الفساد السياسي،

- إشراك القطاع الخاص وأهدافه في أعمال الهيئة، وخلق مصالح مرتبطة بأهداف مستدامة وجعله من الممولين الأساسيين لتكاليف أنشطة الهيئة وأعمالها إلى جانب التمويل المقدم من الجهات التي تقرها الحكومة.

- إصدار صحيفة أسبوعية لنشر أعمال الهيئة ونتائجها ومتابعة المواضيع المنشورة فيها ، وجعلها صحيفة ادعاء ، وتحتوي على آراء المجتمع ومتقفيه ، وهيئة المكافحة والجهات الرسمية.
- اعتماد مبدأ الشفافية والإعلان والإفصاح عن كل ما تقوم به الهيئة وما تحققه سلباً أو إيجاباً ، والصعوبات التي تواجهها مع الجهات من خلال ما تصدره من أدبيات أو نشره في الصحف الوطنية بمختلف انتمائها.
- خلق آليات عمل وروابط لأهداف وطنية مع جميع منظمات المجتمع المدني ؛ باعتبارها ممثلاً ومكماً لأعمالها وعلى وجه الخصوص النقابات العمالية.
- خلق آليات عمل وتواصل تجعل من كل العاملين في القطاع العام أعضاء أو مناصرين للهيئة ، الحرص على تواجدها من خلال مقرات ثابتة في الأماكن التي تستهدفها أنشطة وخدمات الحكومة ، مع الاحتفاظ بمكاتب في جميع المحافظات ،
- تشجيع الجهات على العمل بشفافية والتنافس على ممارستها في الأعمال الحكومية ، وتفعيل التوجهات والتشريعات الحكومية بحقوق المجتمع بنشر المعلومات والحصول عليها.
- أي مستجدات أخرى قد تراها الهيئة ومناصروها.

2- العلاقات التنظيمية والتنسيق بين الهيئة ومنظمات المجتمع المدني:

- المقر الرئيسي للهيئة في العاصمة ، يهتم ببناء قاعدة للمعلومات والبيانات في العاصمة والفروع الأخرى.
- تواجد فروع ومقرات رئيسية في عواصم المحافظات الأخرى لا تقل أهمية عن النظام المركز.
- إصدار صحيفة أسبوعية رسمية ناطقة باسم الهيئة وتحت مسؤوليتها تتولى نشر كل ما يتعلق من معلومات وثقافة لمكافحة الفساد على المستويين الداخلي والخارجي ، وما تنجزه الهيئة من أعمال ، على أن تكون مهنية في كتابها وصادقة فيما تطرح وتهدف إلى التقويم ، وبدون تحيز في مواضيعها أو فيما تنشره ، والحصول على دعم المجتمع ومساندته في خلق وعي ثقافي وفهم مشاكله وانتماء أكبر للوطن.
- اعتبار الأعضاء العاملين في النقابات العامة لمرافق الحكومة من المكونات الأساسية للهيئة.

- عقد ندوات شهرية / كل ثلاثة أشهر مع قادة العمل الإداري للاطلاع على المعوقات والصعوبات التي تواجه أعمالهم وراء الهيئة وتقومها لأداء القادة الإداريين وما ينجز في المنظمات التي يديرونها.

3- تقديم البلاغ ومحتويات الملف واستكمال الإجراءات والمتابعة

وتتمثل هذه الخطوة في التقييم الفعلي والنهائي عن طريق التعاون والمصلحة المشتركة، في تقديم شهادة الشكر للمتلمزين، أو البلاغ عن المخالفة أو المخالفين، وباسم المجتمع أو الجهات المستهدفة المتضررة من المشروع ونتائجه، ستقدم الهيئة وثائقها عن طريق إعلانها عن النتائج ومسؤوليتها عن أية عملية أو أعمال تستهدفها للجهات الرسمية والمنظمات المجتمعية للمدني للقيام بواجبها، للاعتبارات الآتية:

- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد باعتبارها ممثلاً للمجتمع المدني ومسؤولة عن فضحه.
- الجهات المستهدفة بالأعمال باعتبارها المستفيدة والمسؤولة عن الاستخدام أو الاستفادة من العمل.
- تبلغ الجهات الرقابية المسؤولة عن مكافحة الفساد لئتم لها استكمال بقية الإجراءات والمتابعة في الجهات الأخرى مع إبلاغ جهات العمل الداخلية والجهات العليا التابعة لها،
- أية إجراءات أخرى تقترحها الهيئة.

رابعاً: الشفافية ودور المؤسسات العامة في المجالات المالية المستهدفة للرقابة:

يعتبر الإعلان والشفافية وتطبيق مفاهيمها الخلاقية والهادفة من الوسائل الهامة والواجبة لنجاح الاستراتيجية، فليس من الممكن أن تقوم الهيئة بالاطلاع على ما خفي من أعمال ولكن على ما ينجز وما ينشر سواء من خلال الميزانيات التقديرية للحكومة أو من خلال صرف الجهات لميزانيتها المرصودة وأوجه الإنفاق وما تحقق من إنجازات وأهداف ما صرف من الميزانية العامة للحكومة تنشر رسمياً وتتابع من قبل الجميع، وفي ميزانية الجهات وفيما يصرف منها والأغراض التي صرفت لها وما تحقق من منجزات وغيرها من البيانات، ستشكل قاعدة البيانات لعمل الهيئة ووسيلتها في رقابتها للمال العام. وسيتم بناء قاعدة المعلومات من خلال بنود الميزانية وأبوابها التقديرية والفعلية للجهات، ومن البنود المقترحة على سبيل المثال البنود الآتية:

البند الأول: الأجور والمرتبات:

قامت وزارة الخدمة المدنية منذ العام 2005م بتطبيق قانون الاستراتيجية الوطنية للأجور والمرتبات والتي كان من أهم أهدافها هو التغلب على الأسماء الوهمية والمزدوجة! من خلال تطبيق البصمة الوظيفية. وعلى الرغم من النجاح الجيد لهذه الاستراتيجية، إلا أن الإشكالية التي سعت لتحقيقها لم يتم التغلب عليها بشكل نهائي، وانحصرت أهدافها حتى الآن في المجال المدني، ومازالت خارجة عن التطبيق في بعض الوظائف ومنها على سبيل المثال، في قوات الأمن والشرطة وفي القوات العسكرية وفروعه وغيرها، وفي هذا المجال ستقوم الهيئة الوطنية بالمهام الآتية:

- الحصول على الكشوف الشهرية للعاملين في الوظيفة العامة في مختلف المرافق، ونشرها كما جاءت من الجهة، ومن له أية اعتراض أو مستحقات، عليه التوجه إلى الجهة صاحبة البيانات.
- خلق تعاون وثقة بين الهيئة والجهات الحكومية ومكاتبها في المركز والفروع بما يخدم أهداف الحكومة والتغلب على كل ما هو وهمي وغير حقيقي في الميزانيات، التعاون وتقديم المساعدة مع الجهات ومع هيئات الرقابة الحكومية بما يسهل أعمالها وتحقيق أهدافها.

البند الثاني: المناقصات والمزايدات:

- يعد هذا البند من أكثر البنود تعقيداً وغموضاً وأهمية، فكبر الاعتماد المالي في الميزانية العامة والمستفيدون منها، وطرق تحصيلها وتعدد الجهات المشرفة والرقابية عليه. وستركز الهيئة في آلية الرقابة في هذا الجانب على تحقيق الأهداف المذكورة في آليات الرقابة وخطواتها من خلال إجراءات المناقصات وتنفيذها التي ينص عليها القانون، ومدى التزام الجميع ببنوده وأهدافه من خلال قاعدة البيانات المعدة سلفاً.

البند الثالث: الإنشاءات والبنى التحتية والصيانة:

- التأكد من قبل الجهات المستفيدة من البنى التحتية، عن مدى حاجتها لمثل هذه البنى ونوعها وحجم المستفيدين منها، وما هي معوقات الجهات المستهدفة التي تحول والاستفادة منها،... الخ إلى جانب الأهداف المذكورة في آليات الرقابة وخطواتها، والتأكد من بيانات كل الجهات المنفذة ومدى التزامها، من خلال قاعدة البيانات.

البند الرابع: النفقات التشغيلية للجهات وأدائها:

- أوجه الإنفاق المالي وما تحقق منها ومدى مطابقتها لأهداف الجهة وحاجتها له،
- نوعية الكفاءات الإدارية ومخصصاتها ومدى كفاءتها في تحقيق أهداف الجهة وأهداف المشروع.
- مقارنة التكاليف الإدارية والتشغيلية للجهة ومدى قدرة الجهة على تحقيق أهداف المجتمع منها.
- متابعة ما تحققه الجهة من أعمال والصعوبات التي تواجهها.

البند الخامس: أخرى:

- نشر الميزانية التقديرية المقترحة من الجهة الراعية، بمصاريف المهرجانات والاحتفالات المقامة في المناسبات الوطنية.
- نشر الكشوف المتعلقة بمصاريف ونفقات الاستضافة، للوفود القادمة إلى اليمن، مع إعلان الأهداف والأسباب والنفقات لكل زيارة.
- نشر تكاليف نفقات الزيارات الخارجية للجهات الرسمية ومن أعلا سلطة حتى أدناها، الأفراد والوفود السياسية اليمنية وأسبابها وما ستحققه من أهداف.
- أخرى، وما تقرره هيئة المكافحة والمنظمات المدنية.

النتائج:

- التشريعات القانونية وأهدافها ووسائلها، في الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد، لا يمكن أن تكون موضوعية أو محايدة في المنظمات العامة، فهي لا تفرغها من أهداف المحاسب والإشراف والمسئولية الحكومية في المتابعة والضبط وحسب، ولكنها تسقط حقوق المجتمع في المحافظة على ممتلكاته وما تحقق له من مكاسب من العبث والضياع، وهذا ما لم يتم التأكيد الفعلي على هذه المبادئ في الصياغة القانونية أو في وسائل التطبيق والمتابعة.
- لا يمكن الفصل بين أهداف الحكومة في الرقابة المالية عن أهداف المجتمع في المحافظة على قيم النزاهة والاستقامة.
- إصدار القانون بدون تفعيله ومتابعته، يجعل من وسائل الرقابة والمكافحة، ألفة ومسألة فيما تحققه وتكتشفه من عبث وأخطاء غالبا ما يصعب إثباتها في الكثير من الحالات

- والقضايا، ليس الطريق السليم للسلطة و للممارسات التشريعية والإدارية والاستفادة من قدرات ومهام وإمكانات أجهزة الرقابة.
- لا يمكن النظر في وسائل مكافحة الفساد من خلال جمود التشريع وروتينية الممارسة، بالمقارنة مع الطبيعة العضوية للفساد وأساليب تطوره والتغير السريع لمظاهره وأشكاله.
 - لم تتمكن الأجهزة والهيئات الحكومية بتشريعاتها وممارساتها وطرق متابعتها في مكافحة الفساد من تقديم شخص أو أشخاص أو جهات متورطة لا من قبل جهاز الرقابة والمحاسب، أو الهيئة خلال تطبيق فوائين وتشريعات الفساد، وهذا يؤكد قصور الأهداف والوسائل والجدية في المعالجات وعدم مواكبتها ومتابعتها للجديد وما يفرضه.
 - رغبة الحكومة في مكافحة الفساد و(الانتظار لتسليم الفاسدين أنفسهم) بدون أفعال حقيقية، سيعزز من قناعة المجتمع اليمني والمنظمات الدولية والدول المانحة، بفساد الحكومة بالتستر أو المشاركة، ومن ثم الاستحالة بحل مشكلة الفساد وبالتالي، التعايش والتسامح معه، ستكون النتيجة الحتمية والنهائية.
 - بقاء الهيئة الوطنية واستمرار أوضاعها واليات عملها المرسومة من الحكومة كما هي بدون أن تتمكن من إعادة رسم أهداف واليات عمل وإجراءات جديدة تحقق طموحها وأهداف المكافحة، يجعل من بقائها واستمرارها على هذا النحو جهة محايدة وعاجزة وديكوراً للحكومة يتستر أو يستفيد بل ويشارك في أعمال الفساد. وبالتالي فان تعثر أو فشل الهيئة الوطنية عن تحقيق أهداف المجتمع في النزاهة ومكافحة الفساد، سيشكل نكسة للعملية الديمقراطية وللتطلعات التنموية للشعب، وسيشير الكثير من المشاكل للحكومة هي في غناء عنها.
 - الانتظار للإصلاح المؤسسي والهيكلية في هيئات الدولة ومؤسساتها المعنية وفي التشريعات القانونية وتعديلها لمكافحة الفساد، سيكون مصيرها وما أنجز منها، كمصير برنامج الإصلاح المالي والإداري الذي بدأته الحكومة منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي ولم يحقق الكثير، فما زالت نتائجه وفترة الانتهاء منه وتقييم ما تحقق منه مجهولة. وانفجار الهيئة للمبادرة والمشاركة في صياغة تشريعات المكافحة وتفعيلها، سيكرس من التبعية والهيمنة التشريعية والتنظيمية مما يفرغ الهيئة من أهدافها.

التوصيات:

- اعتماد برنامج وطني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ولأهداف محددة وواضحة، يجمع عليه من قبل الشرائح المهنية المتخصصة والمتقنين والرموز الاجتماعية، ومنظمات المجتمع المدني، يكون ملزماً بالتعاون لتحقيق الأهداف الدينية في الاستقامة والنزاهة، والوطنية في التنمية والاستقرار بدون التسييس لعمل الهيئة وأهدافها والقائمين عليها.
- إشراك المجتمع وفتاته المهتمة في متابعة أعمال ومبادرات نشاط الهيئة وما يحققه القادة الإداريون والمتعاونون من نتائج على المستوى المركزي والفروع ومطالبة الحكومة بسرعة البت والمعالجات بما يظهر الجدية ويحقق الأهداف.
- ربط الهيئة الوطنية ونجاح أهدافها، بأهداف المنظمات غير الحكومية، ومنها النقابات العمالية في مختلف المرافق العامة والجهات المستقلة، وممثلي الشعب، بأهداف الحكومة وبرامجها التنموية.
- الدعم المستمر والمساند لتشريعات وقوانين الدولة وتوجهاتها الوطنية في مكافحة الفساد، ودعمها بأعمال الهيئة وتوصياتها والعمل على المطالبة بالإصدار والتعديل للجوانب التشريعية والإدارية بما يسهل أعمال الهيئة، والسعي لتقليل من الفترات الزمنية للتقاضي، وسهولتها، ووضوح العقوبات والتأكيد على تنفيذها مع الجهات المهتمة والمختصة بالمعالجات، مع إنشاء محاكم متخصصة، تراكم لديها الخبرات القانونية والممارسات الإدارية.
- التعديل والمراجعة المستمرة لأعمال الهيئة ونظمها والأهداف التي تحققها، بشفافية وعلانية باعتبارها حقاً عاماً.
- خلق علاقات وأهداف سامية ووطنية من خلال أديانها وبرامجها التوعوية لتعزيز النزاهة والمحافظة على القيم والعادات الاجتماعية التي تهتم المجتمع من أعمال الهيئة وأعضائها في المنظمات الحكومية المستهدفة، تؤدي في مجملها إلى استقرار المجتمع وصيانة الحقوق والمحافظة عليها.
- العمل مع المنظمات الإقليمية والدولية المهتمة بمكافحة الفساد والاستفادة من تجاربها ودعمها.
- توفير موارد مالية ثابتة تغطي احتياجات الهيئة وأعضائها والمحافظة عليها ورعايتها من الفساد والفاستدين.

- الفصل وعدم الخلط بين أهداف ونشاط الهيئة ومسؤوليتها في مكافحة الفساد وابتعادها عن العمل أو الانتماء السياسي، وبين حرية الأعضاء ونشاطهم في الانتماء السياسي.
- التطوير المستمر للبناء التنظيمي والعمل المؤسسي للهيئة وأهدافها ووسائلها تحقيقها، باعتبارها نقبض لأهداف الحكومة ووسائلها، تملك المبادرة والتجديد بما يحقق أهداف مكافحة الفساد الذي أنشئت من أجله.
- تتولى الهيئة مهمة التدريب المستمر والمتابعة والتطوير لأعضاء الهيئة في جميع الفروع.

الهوامش والمراجع:

- (1) وزارة التخطيط والتنمية، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الجزء الثالث، (2001 - 2005)، ص2.
 - (2) وزارة التخطيط والتنمية، اليمن، تقرير التنمية البشرية (2000 - 2001) ص75.
 - (3) جعفر حسين منيعم، تأثير الفساد على مناخ الاستثمار في الجمهورية اليمنية، الندوة العلمية حول المناخ المالي والاستثماري في الجمهورية اليمنية، عدن 18 - 19 يوليو 2005م. ص35.
 - (4) المنظمة الدولية لمكافحة الفساد، منظمة غير حكومية ومقرها برلين، ألمانيا، تقرير الفساد للعام 2008م.
 - (5) علي الأنسي، مدير مكتب رئاسة الجمهورية سابقاً نائب رئيس لجنة مكافحة الفساد، مقابلة صحفية، مجلة الاستثمار، العدد (7) ابريل 2005.
 - (6) المصدر السابق.
 - (7) أحمد محمد الانسي، رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، نائب رئيس اللجنة العليا لمكافحة الفساد، ندوة حول الفساد، 2008، صنعاء.
 - (8) علي الانسي، المصدر السابق.
 - (9) نفس المصدر.
 - (10) نفس المصدر.
- (11) - koontz and.C Donnell, Management, (New York:Mo Graw Hill Co., 1976), p639.
- (12)- D. Schwartz, Introduction to Management, (New York: Harcourt Brace Jovanovich. Inc., 1980) pp. 557-585.

- (13) الإدارة الجزء الثاني، المدير تأليف بيتر دراكر المؤسس الأول لعلم الإدارة، ترجمة اللواء محمد عبد الكريم، الدار الدولية للنشر والتوزيع. (ص 79)
- (14) نفس المصدر، ص، 82.
- (15) S. Corroll and W. Tosi. Management by Objectives, (New York: Macmillan, 1973).
- (16) سمير احمد العسكري، المدخل إلى إدارة الأعمال اتجاه شرطي، دار النهضة العربية، 1987، ص 437 - 438.
- (17) وزارة التخطيط والتنمية، اليمن، تقرير التنمية البشرية 2000 - 2001 م ص 62.
- (18) S.K. Dasgupta, Industrial law, Sterling Publisher Private Limited, 1983.p 3. -
- (19) وجيه عبد الرسول العلي، الإنتاجية مفهومها، قياسها، العوامل المؤثرة فيها. دار الطليعة - بيروت، الطبعة الأولى، ديسمبر، 1983. ص 120.
- (20)- N. Wiener. Cybernetics: Control and Communication in the Animal and Machine, In H. Koontz, op. cit, p. 643.
- (21)- Gene. W. Dalton, " Motivation and Control in Organization " in Motivation and Control in Organization, Gene Dalton and Paul Lawrence, eds., (Homewood, III: Richard D. Irwin, 1971). Pp. 1-35. □
- (22) عز الدين الاصبحي، رئيس قطاع المجتمع المدني، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مقابلة صحفية، صحيفة الوحدة العدد(905)، 19 نوفمبر 2008، صنعاء.
- (23) علي الانسي، مكتب رئيس الجمهورية، مصدر سابق.
- (24) Emitai Etzion, Modern Organizations (Englewood Cliffs, N.J.; Prentice-Hall, 1964) p.8.
- (25) مؤيد سعيد السالم، نظرية المنظمة الهيكل والتصميم، دار وائل للنشر، 1999 - 2000 م ص 42.
- (26) عز الدين الاصبحي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رئيس قطاع المجتمع المدني، لقاء صحفي، صحيفة الوحدة العدد(905)، 19 نوفمبر 2008، صنعاء.
- (27) أعداد متواصلة من الصحف الرسمية، ومنها، صحيفتا الوحدة، الثورة ومن الصحف الأهلية، والعديد من المجلات اليمنية الرسمية والأهلية.
- The Controlling Role of the Civil Organizations
A suggested Management Strategic Plan for the
"National Corruption Fighting Authority in Yemen"

Abstract

Development and corruption are two opposite factors affecting the progress of any society. According to the experience of many developing countries, the opposite factors have strong relationship in some countries as a result of economical and political systems and the weak of legalization and management control of the govt. activities therefore to fight the corruption means to fight the system itself. In this way, there are general attitudes in many countries to fight the corruption by introducing strong legalizations to improve controlling money systems. Improving money system which concern by the law, fulfill govt. objective only, but the society objective as values, norms and cutler which effected by money corruption are not prevented! Therefore participation of the society is the soil of management control process and implementation for prevention of both development and the society in the democratic systems.

Study problem:

The republic of Yemen, issued corruption the law no. dated to fight the corruption in the country. The law allowed "The General National Authority for Corruption Fighting" to participate as a right of the society with the government ageneses. The problem of study is that, the controlling role is very limited and complicated to follow and achieving good result by this authority.

Study objective:

To study theoretical management control, role and process. To evaluate and analyze strong and weakling points of corruption law and suggest strategic plan could be play by the Yemen Civil Authority Organization.

Methodology:

The study completed by description methodology and analyses, it contain three chapters ended with conclusion, recommendation with the list of references.