



نحو رؤية وطنية شاملة لتعزيز الشفافية وتفعيل المساءلة

برعاية دولة رئيس مجلس الوزراء

وبالتنسيق مع مجلس القضاء الأعلى والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

تقيم وزارة العدل ورشة عمل بعنوان:

(تعزيز جهود إنفاذ القانون في مكافحة الفساد)

العاصمة عدن، الجمهورية اليمنية

28-29 أبريل 2025م

آليات الرقابة والتحديات للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

إعداد: د. حمود أحمد المساح

مدير عام الإدارة العامة للشؤون القانونية

رئاسة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

Legalaffairs.m@cocaye.org

آليات الرقابة والتحديات الحالية التي تواجه الجهاز المركزي للرقابة

والمحاسبة في أداء دوره في مكافحة الفساد

إن مسألة مكافحة الفساد وتعزيز المساءلة وحماية المال العام تعتبر في طليعة الأهداف التي يسعى الجهاز لتحقيقها وتمثل القاسم المشترك الذي يميز علاقة الجهاز بالسلطة القضائية، لقد سعى الجهاز ومنذ وقت مبكر إلى خلق علاقة تكاملية مع أجهزة السلطة القضائية ممثلة بـ (نيابات ومحاكم الأموال العامة) تهدف إلى الشراكة في تحمل مسؤولية مكافحة الفساد إعمالاً لأحكام ونصوص القوانين ذات العلاقة ومنها القانون رقم (39) لسنة 1992م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والقانون رقم (12) لسنة 1994م بشأن الجرائم والعقوبات ، والقانون رقم (13) لسنة 1994م بشأن الإجراءات الجزائية ، لذا وفي حدود الوقت المتاح لنا في هذه الجلسة لاستعراض ورقة عمل الجهاز بشأن آليات الرقابة المتاحة للجهاز والتحديات التي تواجه الجهاز في الوضع الراهن ، سوف نسلط الضوء وبإيجاز على ماهية الفساد ودور الجهاز في مكافحة جرائم الفساد، وآليات التنسيق المعمول بها حالياً والمنظمة لعلاقة الجهاز بالسلطة القضائية والتي يجب أن تحظى بقدر أكبر من الرعاية والاهتمام لمناقشتها بجدية في هذه الورشة لغرض الوقوف على جوانب القصور فيها ومن ثم تعزيزها بآليات سليمة ومرنة ومتطورة قادرة على خلق قنوات للتواصل والتنسيق بينهما لضمان تكامل الجهود في مكافحة الفساد وتعزيز الثقة بين هذه الأجهزة وأصحاب المصلحة، تنفيذاً لما تضمنه المسار الثاني من المسارات الخمس التي وضعها دولة رئيس الوزراء.

❖ اليات عمل الجهاز:

النشأة:

أنشأ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بموجب قرار جمهوري بالقانون رقم (39) لسنة 1992م.

الأهداف:

وفقاً للمادة: (4) من قانون الجهاز، يهدف الجهاز أساساً من خلال ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون إلى ما يلي:

1. تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها من حيث الإقتصاد والكفاءة والفعالية.
2. المساهمة في تطوير أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز وعلى الأخص في المجالات المالية والإدارية.

3. المساهمة في تطوير ورفع مستوى أداء مهنة المحاسبة والمراجعة في الجمهورية اليمنية.

الاستقلالية:

مادة: (2/ ط) من قانون الجهاز، الاستقلالية: هي حرية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في معالجة كافة المسائل والنواحي الرقابية بدون توجيه ملزم او تدخل خارجي وبما يحول دون تعرضه للضغوط حتى يتمكن الجهاز من ابداء الراي الفني المحايد والموضوعي وذلك في ضوء أحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

مادة: (3/ أ): الجهاز هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية.

مادة: (12/ ج): يصدر رئيس الجهاز القرارات المتعلقة بتنظيم وتطوير ورفع مستوى الاداء في جميع نواحي العمل الرقابي وخاصة في المجالات التالية:-

- وضع الاسس والمعايير التي تكف إستقلالية وحياد الجهاز عند مباشرة اختصاصاته بما يكفل تحقيق الموضوعية في العمل الرقابي.

مادة: (22): الجهاز مستقل في أداء مهامه ولا يجوز لأية جهة كانت التدخل في شئون الجهاز أو فروعه أو موظفيه بأية صورة كانت.

النطاق:

مادة (6): يمارس الجهاز اختصاصاته الواردة في هذا القانون على الجهات التالية:-

- ✓ الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية.
- ✓ الوحدات الإقتصادية والمنشآت التابعة لأي منها.
- ✓ المجالس المحلية وتكويناتها.
- ✓ الوحدات المعانة .
- ✓ أي نشاط آخر أو جهة أخرى تخضعها القوانين النافذة أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز أو ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

الاختصاصات:

في مجال الرقابة المالية:

مادة: (7) يمارس الجهاز في مجال الرقابة المالية على الجهات المنصوص عليها في المادة (6) من هذا القانون الاختصاصات العامة التالية:

ح- فحص أنظمة الرقابة الداخلية وإجراءات الضبط الداخلي ومراجعة السجلات والدفاتر والمستندات للتأكد من كفايتها والكشف عن المخالفات المالية وحالات الإهمال ووقائع الاختلاس إن وجدت بواعثها والتعرف على جوانب الخلل في أنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها وتلافيا.

في مجال الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية:

مادة: (9) يمارس الجهاز في مجال الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية الاختصاصات العامة التالية:-

(أ) في مجال الرقابة القانونية يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من ان الاجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وان المسئولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها والتحقق من ان الجزاء الموقع يتناسب مع جسامة المخالفة.

(ب) في مجال تقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية يختص الجهاز بفحص القوانين واللوائح والنظم المالية والادارية والمحاسبية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافي اوجه القصور فيها كما يقوم الجهاز بالمساهمة في ابداء الراي في مشاريع القوانين واللوائح والقرارات والنظم التي تتصل بمجالات المحاسبة أو المراجعة أو التفيتش والرقابة المالية أو مزاوله مهنته المحاسبية وذلك كله بهدف التحقق من كفاءتها وتحديد اوجه القصور أو النقص أو الاختلاف فيها واقتراح المعالجات اللازمة لهما ورفعها الى السلطات المختصة بإعدادها واعتمادها وإقرارها واصدارها.

صلاحيات الجهاز:

اهم الصلاحيات التي يمارسها اعضاء الجهاز:

• الحصول على المعلومات والإيضاحات اللازمة للكشف عن الوقائع الجنائية:

طبقاً لنص المادة (11) من قانون الجهاز والمادة (25) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون يكون للعضو الحق في الحصول على أية معلومات أو بيانات يراها ضرورية للقيام بمهامه من الموظفين المختصين سواء كانوا في الجهة التي يقومون بالفحص والمراجعة فيها أو في الجهات الأخرى ذات الصلة ومن أجل الحصول على تلك المعلومات منح الأعضاء عدة حقوق من أهمها:

✓ توجيه الاستفسارات والتساؤلات إلى ذوي العلاقة وتلقي ردودهم الخطية.

✓ أن يطلب حضور المختصين إلى مقر الجهاز لمناقشتهم في أية مسائل يقف عليها الجهاز .

✓ يكون للجهاز علاوة على الفحص والمراجعة الفجائية حق إجراء الفحص والمراجعة الاعتيادية وبدون إشعار سابق.

• ضبط المستندات الدالة على ارتكاب جرائم الفساد وتحديد المسؤولين عن ارتكابها:

خول القانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عند اكتشافه لأفعال غير مشروعة تقع على المال العام وتضر بالمصلحة العامة في الجهات الخاضعة لرقابته السلطة في ضبط المستندات الدالة على وقوعها وتحديد الموظف المسؤول عن ارتكاب تلك الأفعال ونطاق تلك المسؤولية، وذلك من خلال ما يجريه من تحقيقات أولية (محاضر مناقشة المسؤولين عن تلك الوقائع وسماع أقوال واستدعاء ممن يعتقد أن لهم علاقة بها).

اذ نصت المادة (11) الفقرة(2) البند(ب) من قانون الجهاز على: "أن يطلب بصفة استثنائية عن طريق الوزير المختص أو المحافظ حضور المختصين أو المعنيين إلى مقر الجهاز لمناقشتهم والحصول على أية معلومات أو بيانات، والإدلاء بأية إيضاحات ويلزم أن يكون الطلب للحضور معللاً".

كما قضت المادة(11) الفقرة(7) من قانون الجهاز بانه: " عند اكتشاف الجهاز لارتكاب فعل أو امتناع عن فعل يعاقب عليه القانون ويضر بالمصلحة العامة يحق للجهاز أن يضبط المستندات الدالة على ذلك ...".

وكذا ما قضت به المادة(11) الفقرة(17) من ذات القانون نفسه بقولها بأن: "للجهاز تحديد الموظفين المسؤولين عن المخالفات المكتشفة بالجهات الخاضعة للرقابة، وتحديد نطاق هذه المسؤولية على ضوء ما يتبين له من خلال كشف المخالفات والتحقيقات الأولية التي يجريها في هذا الشأن وطبيعة الاختصاصات التي يمارسها الموظف".

مادة (14) من قانون الجهاز: يجب على السلطات المختصة في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تنفيذ توصيات وإرشادات الجهاز الخطية فيما يخص النواحي التالية:-

(أ) الوقف المؤقت لأي موظف عام إذا تأكد بأن استمراره في العمل يشكل عائقاً يحول دون مباشرة الجهاز لإختصاصاته.

(ب) إتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لإسترداد الأموال العامة الضائعة من المسؤولين عن ضياعها أو المتسببين في ذلك.

(ج) وقف عملية صرف أية مبالغ للغير أو إعفائه من مبالغ مستحقة عليه إذا تأكد بأنها غير قانونية.

(د) وقف تنفيذ أية اتفاقية تؤكد إنها مخالفة للقوانين النافذة أو كان من شأن تنفيذها الإضرار بالمصلحة العامة.

(هـ) إتخاذ الإجراءات القانونية في حق الموظف الذي يرتكب أحد المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون والقوانين واللوائح المنظمة والقرارات النافذة.

مادة: (1/ 15) يجب على كافة الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاة مندوبي الجهاز بكافة المستندات والوثائق والسجلات والبيانات المطلوبة للفحص والمراجعة وتوفير كافة المتطلبات المكتبية لهم بما في ذلك توفير المكان المناسب وتقديم كافة التسهيلات لهم وبما يكفل قيامهم بتنفيذ اختصاصات الجهاز على الوجه المطلوب.

مادة: (1/32) لا يجوز بأي حال من الأحوال إعفاء جهة خاضعة للرقابة بموجب هذا القانون من الخضوع لرقابة الجهاز، ولا يحول دون ممارسة الجهاز لرقابته خضوع الجهة لرقابة أو إشراف أي سلطة أو جهة أخرى غير الجهاز.

سرية التقارير الرقابية:

تخضع سرية التقارير الرقابية للجهاز لأحكام قانونية محددة في قانون الجهاز ولائحته التنفيذية:

مادة: (28) من قانون الجهاز يجب على كل عضو من الأعضاء الفنيين في الجهاز أن يلتزم التحفظ الذي يضمن له استقلاليته وحياده.

مادة: (115) الفقرتين (5، 8) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز: يلتزم اعضاء الجهاز بواجبات الوظيفة العامة كما يلتزمون بالواجبات الخاصة بوظائفهم سواء نص عليها في القانون او اللائحة او كانت صادرة بموجب القرارات والتعليمات الرئاسية وعلى وجه الخصوص يلتزم كل عضو في الجهاز بما يلي:

1- مراعاة السرية التامة في اعمال الوظيفة.

2- التزام التحفظ الذي يضمن له استقلاليته وحياده.

مادة: (116) الفقرة (7) من اللائحة نفسها: لا يجوز لجميع اعضاء الجهاز ان يباشروا اية اعمال او انشطة تمس بطريقة مباشرة او غير مباشرة باستقلالية وحياد الجهاز أو اعضائه في ممارسة العمل الرقابي وعلى وجه الخصوص يحظر على كل عضو بالجهاز ما يلي:-

7- افشاء سرية الامور التي يطلع عليها بحكم مباشرة مهام وظيفته او بسببها

يُلزم القانون الجهاز بالحفاظ على سرية المعلومات والبيانات والامور التي يطلع عليها بحكم مباشرة مهامه الرقابية، وتُعدّ التقارير الرقابية للجهاز وثائق سرية، لا يُسمح بالاطلاع عليها إلا للأشخاص المخولين بذلك. ومع ذلك في بعض الحالات يمكن نشر ملخصات عامة عن نتائج الرقابة وذلك من خلال بيان الرقابة السنوي الذي يقوم الجهاز بإعداده وقراءته امام أعضاء البرلمان في جلسة تحدد لذلك. حيث نصت المادة (176) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2006م على أن: "يقوم رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عند عرضه للتقرير السنوي بقراءة بيان الرقابة للسنة المنتهية في جلسة تخصص لهذا الغرض وفي جميع الأحوال يجب أن يتضمن هذا البيان إيجازاً للمخالفات الرئيسية العامة المتعلقة بتنفيذ الموازنات المستقلة والملحقة عن السنة المالية المنتهية أو أية مخالفات أو اختراقات وما حدث من تجاوزات للقواعد الخاصة بتنفيذ الموازنات وجميع القوانين واللوائح النافذة مع ذكر للتدابير والإجراءات التي اتخذها جهاز الرقابة أو الجهات المعنية إزاء ذلك بصورة عامة".

❖ ماهية الفساد ودور الجهاز في مكافحة جرائم الفساد:

هناك جهود دولية من قبل الجهات والمنظمات الدولية غير الحكومية، من أجل التعريف بظاهرة الفساد وتحديد ما يعد فساداً. فذهب البنك الدولي إلى تعريف الفساد بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، كما عرف

صندوق النقد الدولي الفساد بأنه: "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد".

وقد أورد المشرع اليمني تعريفاً للفساد في المادة (2) من القانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد التي نصت على أن الفساد هو: "استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله أو باستغلال الصلاحيات الممنوحة".

فمكافحة الفساد وتجفيف منابعه يتعدى قدرات جهة بعينها ويتطلب التكاتف بين جميع الأجهزة المناط بها مكافحة الفساد وأن يشارك كلاً بقدر استطاعته ومن موقعه وبحسب اختصاصاته وصلاحياته، فالفساد آفة ومرض ينبغي الوقوف أمامه صفاً واحداً لمواجهة بحزم مع ضرورة توافر الإرادة السياسية الصادقة والمخلصة لاجتثاث الفساد من جذوره .

ومن المعلوم أن قانون الجهاز قد حدد للجهاز أهداف معينة وأعطاه اختصاصات محددة ولتحقيق تلك الأهداف ولممارسة تلك الاختصاصات منح الجهاز الصلاحيات الكفيلة لتحقيق ذلك حيث أناط بالجهاز تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها من حيث الإقتصاد والكفاءة والفعالية وتحقيق هذا الهدف لن يتأتى إلا من خلال قيام الجهاز بممارسة أنواع الرقابة المنصوص عليها في قانونه وهي الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي والرقابة على الاداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية، وحدد قانون الجهاز الاختصاصات والصلاحيات التي تمكن الجهاز من ممارسة مهامه الرقابية وتخوله حق القيام بفحص ومراجعة وتقييم كافة الأنشطة المالية والادارية الخاصة بكافة وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية والوحدات المعانة والمجالس المحلية وتكويناتها بالإضافة إلى تتبع الأموال العامة أينما وجدت والتأكد من حسن إدارتها.

وبالنظر إلى أهمية الدور الذي يقوم به الجهاز في ممارسة اختصاصاته الرقابية لكل العمليات المرتبطة بالمال العام والتي تهدف في الأساس إلى ضمان سلامة إجراءات كافة العمليات المالية التي تتم في الجهات الخاضعة للرقابة من الناحية القانونية والنظامية وتقييمها سلباً وإيجاباً ، فإن هذا الدور الرقابي للجهاز كثير ما ينتج عنه اكتشاف العديد من المخالفات المالية والإدارية والعديد من التصرفات الغير قانونية التي تندرج في إطار مفهوم جرائم الفساد وعلى ضوء ذلك فإن الجهاز كثير ما يقوم بعد اكتشاف تلك التصرفات بتحديدتها وضبط المستندات والوثائق التي تثبت ارتكابها ومن ثم إحالتها إلى الجهات القضائية أو إلى الجهات الإدارية ذات العلاقة لتقوم باتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وفقاً للقوانين النافذة وبناء على ما يقدمه الجهاز من وثائق ومستندات مؤيدة لها .

● وفيما يتعلق بالمخالفات المالية المكتشفة في الجهات الخاضعة للرقابة:

1. فقد منح القانون للجهاز حق إحالة تلك المخالفات المكتشفة إلى السلطات المعنية في الجهات الخاضعة للرقابة. ووجب على هذه الجهات أن ترد على ملاحظات الجهاز وتوصياته خلال فترة أقصاها شهرين من تاريخ إبلاغها بالتقرير.
2. ويجب على السلطات المختصة في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تنفيذ توصيات وإرشادات الجهاز الخطية فيما يخص اتخاذ الإجراءات القانونية في حق الموظف الذي يرتكب أحد المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون واللوائح المنظمة والقرارات النافذة. بموجب نص المادة (14) الفقرة (و) من قانون الجهاز.
3. ومتى ما أصبح تقرير الجهاز نهائياً فإن الجهة الخاضعة للرقابة ملزمة بتنفيذ ما ورد فيه من توصيات وتوجيهات ويصبح التقرير نهائياً بمرور فترة شهرين من تاريخ ارسال التقرير أو تلقي الجهة لمذكرة الجهاز النهائية التالية للتقرير. بموجب نص المادة (29/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز.
4. وفي حال عدم التزام الجهة أو امتنعت عمداً عن تنفيذ توصيات الجهاز وتوجيهاته الواردة في تقريره متى ما أصبح نهائياً يحق للجهاز إحالة الموضوع ومستنداته للنيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للإخلال بواجبات الوظيفة وعرقلة سير العمل. بموجب نص المادة (165) من قانون الجرائم والعقوبات رقم (12) لسنة 1994 م.

● أما بشأن وقائع الفساد المكتشفة من قبل الجهاز:

1. حدد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة طبيعة المهام والأهداف والصلاحيات التي يسعى الجهاز إلى تحقيقها من خلال قيامه بعمليات الفحص والمراجعة لدى الجهات الخاضعة لرقابته، وبالرغم من أن قانون الجهاز قد صدر في عام 1992 م قبل ظهور مصطلح الفساد وقضايا غسل الأموال إلا أنه أثبت قدرته على أن يكون المرجعية القانونية التي استطاعت تنظيم عمل الجهاز على النحو المحدد في قانون إنشائه ومواكبته للعديد من المستجدات.
2. بموجب نص المادة (7/11) من قانون الجهاز والتي تعد بمثابة المرجعية الأساسية لإحالة قضايا الفساد إلى الجهات الإدارية ومن ثم الجهات القضائية فعند قيام الجهاز بعملية الفحص والمراجعة للجهات الخاضعة لرقابته وعند اكتشافه لارتكاب فعل أو امتناع عن فعل يعاقب عليه القانون ويضر بالمصلحة العامة تتبع الاجراءات المحددة بموجب المادة المشار إليها ، ويمكن تحديد إجراءات الإحالة للقضايا من قبل الجهاز على النحو التالي:

✓ القيام بضبط المستندات الدالة على ثبوت الواقعة الجنائية التي ألحقت ضرراً بالمال العام.
✓ إعداد تقرير يتضمن شرحاً للمخالفات المالية والإدارية الواقعة في الجهة محل الفحص والمراجعة والتي تمثل وقائع جنائية.

✓ التحديد في تقريره للإجراءات القانونية التي يوصي باتخاذها من قبل الجهة الإدارية الواقعة فيها هذه المخالفات.
✓ تحديد مبالغ الضرر التي ألحقت بالمال العام وكذا تحديد المسؤولين عن هذه المخالفات وبيان حدود مسؤولية كل منهم وتكييف الوقائع الجنائية طبقاً لقانون العقوبات.

✓ إذا تقاعست الجهة الإدارية التي سبق وأن رفع إليها الجهاز تقريره لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من إحاطتها بحق للجهاز إحالة الموضوع مع مستنداته إلى الجهات القضائية المختصة (نيابات ومحاكم الأموال العامة).

3. كما منح القانون الجهاز حق متابعة سير القضايا المتعلقة بوقائع الفساد المحالة من قبله إلى السلطات القضائية المختصة. وعلى النيابة العامة إبلاغ الجهاز بصور من القرارات والأحكام التي تصدر في القضايا المحالة من قبل الجهاز حتى يتسنى للجهاز متابعة إجراءات قيدها في السجلات وارشفتها وموقف ما آلت إليه تلك القضايا. بموجب نص المادة (20) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز.

دور الجهاز في مكافحة جرائم الفساد

من حيث المبدأ فإن دور الجهاز طبقاً للتوصيات الصادرة عن منظمة الانتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) يأخذ اتجاهين:

أولهما: دوره في الوقاية.

وثانيهما: دوره في الكشف عن ممارسات الفساد.

الأول: يتعلق بالجانب الوقائي:

حيث سعى الجهاز من خلال آليات عمله إلى إيجاد بيئة تنظيمية ملائمة قادرة على تضيق الخناق على ممارسات الفساد وتحد من تكرارها، وأدواته ووسائله عديده ومتنوعة وتفصيل ذلك نوردتها على النحو الآتي:-

1- قام الجهاز بتقديم الاستشارات الفنية ومتابعة تنفيذ توصيات الجهاز المتكررة في تقاريره والمرتبطة بالارتقاء بمستوى الأداء المالي والإداري لبعض الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز وبما يتوافق مع متطلبات الحد من مظاهر الهدار الموارد وسوء الاستغلال لها وبالتالي تعظيم ربحيتها أو الحد من استمرار تلك الوحدات في تحقيق عجز بنشاطها الجاري وكذا

تصاعد قيمة العجز من سنة لأخرى وبما يهدد قدرة تلك الوحدات على الاستمرار في مزاولة نشاطها ويمكن إبراز اهم الانجازات التي حققها الجهاز بهذا المجال بما يلي :

✓ الارتقاء بمستوى الاداء الفني للجهاز من خلال تنفيذ العديد من برامج مراجعة الاداء الانتقائية والرقابة المصاحبة على بعض أوجه النشاط ذات الاهمية النسبية والمخاطر المرتفعة في بعض الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز يهدف مراقبة سير العمل في تلك الوحدات اول بأول وبما يجنب الجهاز الوقوع في المحاذير التي تمس استقلاليته وحياديته في ممارسة مهامه الرقابية الاساسية وبما يحقق الاهداف المنشودة منها .

✓ رفع كفاءه تحصيل الموارد وجباية المال العام وكذا كفاءه الانفاق التشغيلي.

✓ اكتشاف مظاهر الفساد والمخاطر المترتبة عنها والتي يصعب تحديدها بدقة من خلال انتهاج إجراءات المراجعة التقليدية مما ترتب على ذلك وقف العديد من العمليات وبالتالي تجنب الاضرار بالمال العام.

2- شارك الجهاز في إعداد مشروع إعادة تنظيم إدارة المراجعة الداخلية وإصدار دليل إجراءات المراجعة الداخلية وتوزيعه على معظم الجهات الخاضعة لرقابته.

3- تبني الجهاز لمشروع المجلس الاعلى للمحاسبة والمراجعة والذي من شأنه ضمان صدور معايير وقواعد وطنية للمراجعة والمحاسبة تتسق مع المعايير الدولية.

4- في أواخر عام 2018م وبداية عام 2019م شارك الجهاز في اللجان المشكلة والمكلفة بصرف مرتبات بعض وحدات الجيش.

5- قيام الجهاز بعقد العديد من الاجتماعات الثنائية مع قيادات الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز لمناقشة التقارير الصادرة من الجهاز وتقديم العون الفني لتلك الجهات ووضع الآليات المرتبطة بمعالجة كافة جوانب القصور في تلك الوحدات.

6- قام الجهاز بتشكيل لجنة التقييم والمتابعة لجهود الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بشأن مكافحة غسل الأموال بموجب قرار رئيس الجهاز رقم (8) لسنة 2023م ، ويعمل الجهاز، بالتنسيق مع اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على وضع ضوابط ونظم فعّالة للتدقيق والرقابة الداخلية للمساعدة في كشف ومنع عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الثاني: دوره في الكشف عن ممارسات الفساد (نماذج من المهام التي يقوم بها الجهاز في ظل الحرب)

قام الجهاز خلال السنوات الماضية بتنفيذ العديد من المراجعات التي أسفرت عن وجود الكثير من قضايا الفساد ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. مراجعه عقود شراء الطاقة المنفذة في العاصمة المؤقتة عدن خلال الفترة 2017م. 2019م وبقدره إجمالية (170) ميجاوات تكلفتها الاجمالية بما في ذلك كلفه الوقود المستهلك في إنتاجها تتجاوز (120) مليون دولار.
2. مراجعة العقود المنفذة في مجال اعادة تأهيل محطة الحسوه الحرارية. عدن والمنفذة خلال العام 2017م وبتكلفه إجمالية تتجاوز (32) مليون دولار.
3. تقرير الجهاز بنتائج مراجعة الأوليات المتاحة بخصوص عقد شراء الطاقة (90) ميجاوات المؤسسة العام للكهرباء والمحال لنيابة الاموال العامة 2020م
4. مراجعة حسابات الهيئة العامة للبريد منطقة عدن خلال الفترة من عام 2017م. 2020م، والمحال لنيابة الاموال العامة 2021م
5. متابعة المشاريع الممولة بقروض ومساعدات خارجية.
6. تقارير الجهاز بشأن نتائج المراجعة والتقييم لعدد من الجهات والمرافق الحكومية والتي تم إحالتها الى الأخ/ النائب العام للتحقيق فيها بموجب قرار مجلس القيادة الرئاسي رقم (36) لسنة 2024م ونذكر منها الاتي:
ج- تقرير الجهاز رقم (69 ر.ج) وتاريخ 2024/3/24م بشأن مراجعة موارد واستخدامات القنصلية العامة لبلادنا في جدة وسفارة بلادنا في المملكة الأردنية الهاشمية للفترة من 2016م حتى 2022م وسفارة بلادنا في جمهورية مصر العربية للفترة من 2016م حتى أكتوبر 2023م.
- ح- تقرير الجهاز رقم (73 ر.ج) وتاريخ 2023/6/4م بشأن نتائج مراجعة اولويات توفير المشتقات النفطية لقطاع الكهرباء عبر لجنة مناقصات وقود محطات توليد الكهرباء لعام 2022م
- خ- تقرير الجهاز رقم (90 ر.ج) وتاريخ 2022/8/18م بشأن نتائج مراجعة وتقييم البنك المركزي اليمني للفترة من تاريخ نقله ومباشرة عمله في العاصمة المؤقتة عدن في 2016/9/17م وحتى 2021/12/31م.

د - تقرير الجهاز رقم (137 ر.ج) وتاريخ 2024/10/29م بشأن نتائج مراجعة اعمال إدارة المنطقة الحرة

عدن للسنة المالية 2023م

هـ - تقرير الجهاز رقم (8 ر.ج) وتاريخ 2024/10/29م بشأن نتائج مراجعة الأوليات المتاحة الخاصة

بالعقود المبرمة من قبل شركة مصافي عدن مع الشركة الصينية شنقهاي توربين

و. تقرير الجهاز رقم (128 ر.ج) وتاريخ 2024/8/14م بشأن نتائج مراجعة أوليات عقود شراء السفينتين

(أميرة عدن .لؤلؤة كريتر)

التحديات والصعوبات التي تحد من مستوى أداء الجهاز في المرحلة الراهنة:

إن أهم التحديات والصعوبات التي تحد من مستوى أداء الجهاز في المرحلة الراهنة وفي ظل استمرار الحرب والصراع حتى يومنا هذا بسبب سيطرة الانقلابيين على العاصمة صنعاء والعديد من المحافظات في أواخر عام 2014م وانتقال السلطة الشرعية الى العاصمة عدن ونظراً لأن صلاحيات إدارات وحدات الخدمة العامة تركزت في وحدات السلطة المركزية بالعاصمة صنعاء في ظل محدودية الصلاحيات الممنوحة لوحدات السلطة المحلية من بينها العاصمة عدن- فقد كان ذلك له بالغ الأثر على مستوى أداء جميع وحدات الخدمة العامة انطلاقاً من العاصمة عدن والتي منها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة سواء كان ذلك في مجال المراجعة والتدقيق للوحدات الخاضعة للرقابة أو علاقة الجهاز بتلك الجهات أوفيمما يتعلق بآليات التنسيق مع أجهزة السلطة القضائية المختصة، ومن مؤشرات تلك التحديات والصعوبات:-

أولاً: في مجال المراجعة والتدقيق للوحدات الخاضعة لرقابته :

1. عدم اكتمال الهياكل التنظيمية والإدارية الحيوية والهامة للعديد من الوحدات الخاضعة للرقابة وهو ما يؤثر سلباً على الممارسات الرقابية للجهاز.
2. عدم كفاية وكفاءات القدر الملائم والمناسب من الموظفين المطلوبين لتسيير أنشطة ومهام تلك الوحدات في ظل غياب التدريب والتأهيل اللازم لتطوير وتعزيز قدراتهم ومهارتهم.
3. عدم قيام معظم وحدات الخدمة العامة بإعداد موازنتها السنوية وحسابتها الختامية، وكذا عدم قيامها بإعداد خططها السنوية للأنشطة والمهام المستهدف تنفيذها.
4. عدم كفاية الأعضاء الفنيين على مستوى رئاسة الجهاز وفروعه في المحافظات المحررة للقيام بتغطية المهام الرقابية للأنشطة والحسابات الهامة كما إن أنشطة بعض الوحدات الخاضعة للرقابة ذات خصوصية فنية

يتطلب مراجعتها تخصصات متناسب وطبيعية وخصوصية تلك الأنشطة واستمرار هذا العجز في الكادر في ظل عدم توفر الاعتمادات المالية المطلوبة.

5. ضعف التدريب والتأهيل المستمر لأعضاء الجهاز بما يكفل تعزيز وتطوير قدراتهم ومهاراتهم في مختلف المجالات.

ثانياً: فيما يتعلق بعلاقة الجهاز بالجهات الخاضعة للرقابة ؛ تمثلت تلك الصعوبات في :

1. غياب الدور الرقابي والاشرافي من قبل الجهات ذات العلاقة على اعمال الوحدات الخاضعة لها.
2. عدم تفعيل إدارة المراجعة الداخلية بموجب المهام والاختصاصات المنصوص عليها في القرار الجمهوري رقم (5) لسنة 2010م بشأن إعادة إنشاء وتنظيم وظيفة المراجعة الداخلية بوحدة الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط.
3. المماطلة وعدم رد كثير من الجهات الخاضعة للرقابة على تقارير الجهاز.
4. عدم الحرص على تنفيذ التوصيات التي تضمنتها تقارير الجهاز بنتائج اعمال الفحص والمراجعة لحسابات وأنشطة تلك الجهات.
5. عدم قيام العديد من الجهات بإجراءات التحقيق اللازمة تجاه المخالفات المرتكبة من الموظفين وعدم تطبيق العقوبات التأديبية عليهم بالمخالفة لما تقتضيه نصوص قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية واللوائح والأنظمة النافذة سواء التي يبلغ بها الجهاز في تقاريره او التي يكتشفها المختصون في الجهات نفسها.
6. غياب دور مجالس التأديب على المستوى المركزي (دواوين الوزارات) للنظر في الدعاوى التأديبية المرفوعة اليها بشأن المخالفات المنسوبة إلى موظفي الجهاز الإداري للدولة.
7. عدم تفعيل مجالس التأديب على مستوى المحافظات على الرغم من صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (219) لسنة 1997م بشأن إنشاء وتشكيل مجلس التأديب بالمحافظات.
8. عدم متابعة الجهات الخاضعة للرقابة لقضايا المال العام المعنية بها والمنظورة أمام النيابة والمحاكم المختصة والأهم من ذلك عدم حرصها على متابعة تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها بالتنسيق مع وزارة الشؤون القانونية.
9. عدم تنفيذ نص المادة (207) الفقرة (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المتعلقة بتوقيف الموظف المرتكب لوقائع جنائية تمس المال العام.

ثالثاً: فيما يتعلق بالتحديات التي واجهت الجهاز في علاقته بأجهزة السلطة القضائية (نيابات ومحاكم الأموال العامة)

نود التأكيد هنا إلى أن الجهاز بحكم التزاماته القانونية ومسؤولياته الاجتماعية يحرص على توفير كافة أشكال الدعم المتاحة لديه وتسخيرها لكافة الشركاء في مكافحة الفساد وذلك من خلال توفير الدعم الفني للجهات القضائية (نيابات ومحاكم الأموال العامة) فيما يتعلق بالإيضاحات المتعلقة بالقضايا التي يتم التحقيق بشأنها أو القضايا المنظورة أمام المحاكم، فقد بلغت قضايا المال العام التي تم إحالتها للنيابة العامة على مستوى رئاسة الجهاز وفروعه بالمحافظات المحررة خلال الفترة من عام 2018- 2024م عدد (.....) قضية (مكتشفة - مبلغة) وبإجمالي مبلغ ضرر يقدر (.....) ريال يمني، (.....) ريال سعودي، (.....) دولار أمريكي، (.....) مترمربع من أراضي الدولة.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل معالي الأخ/ رئيس الجهاز فضيلة القاضي أبوبكر حسين السقاف ومعالي الأخ/ النائب العام فضيلة القاضي قاهر مصطفى علي بعقد لقاء في يونيو 2022م ، ولقاء آخر في 16/فبراير/2025م بديوان النيابة العامة لتعزيز العلاقة بين الجهاز والنيابة وخلق شراكة وطنية في تحمل المسؤولية بشأن قضايا الأموال العامة ويهدف العمل على إيجاد آلية مشتركة للتسريع في البت في قضايا المال العام وتبادل المعلومات بشأنها.. الا أن هناك صعوبات تعترض عمل الجهاز مع السلطة القضائية وتؤثر بشكل أو بآخر على دورها في حماية المال العام وتتمثل أهم تلك الصعوبات في:

1. بطء إجراءات سير التقاضي في قضايا المال العام على الرغم من أن هذه القضايا وفقاً للقانون من القضايا المستعجلة مما يؤدي الى تعثر كثير من القضايا لدى الجهات القضائية وتأخير البت فيها.
2. قيام نيابات الأموال العامة أحيانا بإصدار قرارات بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية بحجة القصور في تقرير الجهاز أو لعدم كفاية الأدلة، دون مراعاة لما يوجبه القانون على النيابة من استكمال جوانب القصور في حال وجوده أو طلب الاستيفاء من الجهاز إذا لزم الأمر، كون النيابة هي في الأصل صاحبة الولاية والاختصاص في رفع الدعوى الجنائية ولها سلطات واسعة في الحصول على الأدلة والمستندات.
3. عدم تعامل النيابة بجديته مع القضايا التي يحيلها الجهاز بشأن وقائع عرقلة سير العمل التي يتعرض لها مراجعوا الجهاز بين الحين والآخر من قبل الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
4. عدم موافاة الجهاز بالأحكام والقرارات الصادرة في قضايا المال العام سواءً المحالة منه أو المبلغة إليه على الرغم من مطالبة الجهاز المستمرة بهذا الخصوص.

خامساً: فيما يتعلق بتوصيات الجهاز:

وكون هذه الورشة تعد اول ورشة عمل وطنية ضمن المسار الثاني من المسارات الخمس التي وضعها دولة رئيس الوزراء والتي تهدف الى خلق شراكة فعالة لتعزيز آليات التنسيق بين الجهاز وأجهزة السلطة القضائية لمكافحة الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية في جميع أجهزة الدولة، ومن خلال هذه الورقة فأنا نوصي بالآتي:

1. تقييم آليات التنسيق المعمول بها حالياً والمنظمة لعلاقات الجهاز بالسلطة القضائية لغرض الوقوف على جوانب القصور فيها و اقتراح الحلول اللازمة لتعزيزها بآليات فاعلة وواضحة ومتطورة وقابلة للتنفيذ تستند إلى نتائج التحليل والمناقشات وذلك من و اقع القوانين واللوائح النافذة من خلال تشكيل لجنة فنية عليا للتنسيق بين الجهاز وأجهزة السلطة القضائية المختصة لمكافحة الفساد وتعزيز المساءلة تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
2. تقييم الإجراءات الحالية التي تسير عليها عملية التقاضي في قضايا المال العام المحالة من الجهاز او المبلغة إليه وتحديد الأسباب التي تؤدي إلى التأخير في عملية البت فيها وتعثرها ووضع آلية تسهم في تسريع البت في قضايا المال العام.
3. التنسيق لعقد اللقاءات التشاورية بين الجهاز والنيابة والقضاء سواء على مستوى رئاسة الجهاز في العاصمة عدن، أو على مستوى فروع الجهاز ونيابات ومحاكم الاموال العامة بالمحافظات المحررة لدراسة المشاكل والصعوبات التي تعترض عمل هذه الأجهزة ووضع الحلول اللازمة بشأنها وتنفيذ التوصيات الناتجة عن تلك اللقاءات.
4. وضع برامج تعليمية وتدريبية متطورة ومشاركة للتدريب والتأهيل المستمر لأعضاء الجهاز ونيابات ومحاكم الأموال العامة والرفع من مهاراتهم فيما يتعلق بقضايا الفساد وتمكينهم من القيام بمتطلبات الأداء السليم والقادر على مكافحة الفساد.
5. توفير بنية تحتية متطورة في مجال تقنية المعلومات والاتصال في رئاسة الجهاز والفروع في المحافظات (عدن .عز. لحج - المكلا).
6. ربط الجهاز بنيابات ومحاكم الأموال العامة بنظام معلوماتي يسهل تبادل المعلومات والبيانات والإحصاءات المتعلقة بقضايا المال العام المنظورة أمام القضاء.
7. توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة للجهاز وفروعه في المحافظات المحررة (مدققو حسابات - متخصصون في تقنية المعلومات)
8. بناء القدرات البشرية للعاملين في الجهاز وفروعه في المحافظات المحررة من خلال التدريب والتطوير المهني المستمر وتوفير أدوات التكنولوجيا والاتصالات الملائمة للمساعدة على التطبيق العملي وتقييم النتائج.

9. عقد دورات تدريبية لكوادر ومنتسبي نيابات ومحاكم الأموال العامة في المجالات المالية والمحاسبية والأنظمة المالية لكافة أعضاء النيابة والمحاكم والمختصين بنظر قضايا المال العام.
10. تفعيل إدارة المراجعة الداخلية بوحدات السلطة المحلية والمركزية ووحدات القطاعين العام والمختلط للقيام بالمهام والاختصاصات المناطة بها وفقاً للقرار الجمهوري رقم (5) لسنة 2010م بشأن إعادة إنشاء وتنظيم وظيفة المراجعة الداخلية بوحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط.
11. تفعيل دور وزارة الشؤون القانونية والإدارات القانونية في الوزارات والأجهزة والمصالح الحكومية وذلك بمتابعة سير الدعاوى الجزائية في الجرائم الواقعة على المال العام في الجانب المدني أمام نيابات ومحاكم الأموال العامة.
12. تفعيل دور المجالس التأديبية على المستويين (المركزي- المحلي) وتفعيل قرارات رئيس مجلس الوزراء ذات الصلة وعلى وجه الخصوص:

- ✓ القرار رقم (219) لسنة 1997م بشأن إنشاء وتشكيل مجلس التأديب بالمحافظات.
- ✓ القرار رقم (27) لسنة 1998م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.
- تم بعون الله،

إعداد:

د. حمود أحمد المساح

مدير عام الإدارة العامة للشؤون القانونية

برئاسة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة