شؤون إقتصادية
واجتماعية

ST/ESA/PAD/SER.E/71

الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات

تتزايد مطالبة الشعوب في وجه العولمة بمزيد من الشفافية والمساءلة في عمليات القطاع الحكومي. إذ تفرز العولمة مزيداً من الروابط بين الدول، وانتشاراً أسرع للمعلومات عبر الحدود التي تفصل بينها، ودعوة لدور شعبي أكبر في الحكم. وكما هو الحال في مناطق أخرى من العالم، تدرك الدول في المنطقة العربية الحاجة الملحة لتوجيه الإصلاحات في القطاعات الحكومية لديها بشكل أفضل. كما تدرك الدول العربية الفرص والتحديات الخارجية والداخلية الكبيرة التي ولدتها العولمة. فهناك حاجة متزايدة للاستجابة إلى المستثمرين الأجانب الذين يتوقعون الوثوق في دقة المعلومات ليس حول أداء عمليات القطاع الخاص فحسب بل ومؤسسات القطاع الحكومي الرئيسية أيضاً. ومن المهم أيضاً الحفاظ على الثقة الشعبية المحلية في المؤسسات الحكومية، فذلك أمر ضروري لتحقيق الحكم الصالح والتنمية البشرية المستدامة.

يقدم هذا التقرير تحليلاً نوعياً لحالة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية. وتخدم مقارنة السياسات والممارسات في الدول الست قيد الدراسة (الأردن، لبنان، المغرب، السودان، تونس، واليمن) كقاعدة أساس لهذا التقرير. وقد تم جمع المعلومات الخاصة بهذه المقارنات في قاعدة بيانات على الانترنت، على العنوان التالي:
(http://www.unpan.org/technical_highlights-Transperancy-Arabstates.asp)
وبما أن الدول المشاركة قد تم اختيارها كنموذج تمثيلي فإن النتائج الرئيسية والتوصيات السياسية قد تكون قابلة للتطبيق أيضاً في دول أخرى في المنطقة. إضافة إلى ذلك، فقد تم إلحاق دراسات حالات الدول بهذه الدراسة لتوفير التحليلات والتوصيات السياسية الخاصة بكل دولة على حدا. وتستند هذه الدراسة إلى مراجعة الوثائق ذات الصلة على مستوى السياسة وعلى استبيانات الخبراء على مستوى الممارسة.

الأمم المتحدة
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
المكتب الإقليمي للبلدان العربية

الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات

Design Rima Rifai: rimarifai@yahoo.com

ST/ESA/PAD/SER.E/71

الأمم المتحدة
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
المكتب الإقليمي للبلدان العربية

الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات

الأمم المتحدة
نيويورك، 2004

تقديم

إن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة تمثل واجهة حيوية للتفاعل بين السياسات العالمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وبين الإجراءات التي تتخذ على الصعيد الوطني. وتعمل الإدارة في المجالات المترابطة الثلاثة الرئيسية التالية: «1» تجميع وتوليد وتحليل طائفة واسعة من البيانات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ومعلومات تستند إليها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في استعراض المشاكل المشتركة وتقييم خيارات السياسة العامة؛ و«2» تيسير المفاوضات التي تجريها الدول الأعضاء في العديد من الهيئات الحكومية الدولية بشأن الإجراءات المشتركة التي تتخذ للتصدي للتحديات العالمية القائمة أو المستجدة؛ و«3» إسداء المشورة إلى الحكومات المهتمة بشأن وسائل وسبل ترجمة أطر السياسة العامة التي تستحدث في ما تعقده الأمم المتحدة من مؤتمرات ومؤتمرات قمة إلى برامج على الصعيد القطري. والمعاونة، من خلال المساعدة التقنية، على بناء القدرات الوطنية.

ملاحظات

إن الدلالات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المنشور لا تنطوي على الإطلاق على أي تعبير عن الرأي من جانب أمانة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو السلطات الخاصة بأي دولة، مقاطعة، مدينة أو بتحديد حدودها أو تخومها.

وقد استخدمت الدلالتان «المتقدمة» و«النامية» للإشارة إلى اقتصاديات الدول لأسباب إحصائية ولا تنطوي بالضرورة على إطلاق إي حكم على المرحلة التي توصلت إليها دولة ما أو منطقة ما في مسارها التنموي.

يشير مصطلح «دولة» كما استخدم في نص هذا المنشور أيضاً إلى المقاطعات أو المناطق وذلك حسب السياق.

وكالمعتاد، يشير مصطلح «دولار» إلى الدولار الأمريكي ($).

يمكن توجيه الاستفسارات المتعلقة بهذا المنشور إلى:

السيد جيدو بيرتوتشي
مدير شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
الأمم المتحدة، نيويورك، ولاية نيويورك 10017، الولايات المتحدة الأمريكية.
فاكس: 9681-963 (212)

تمهيد

بادرت بهذه الدراسة الاستطلاعية منظمة الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة استجابة للمطالبة الشعبية المتزايدة بمزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في شتى أنحاء العالم بما فيه المنطقة العربية. والدافع وراء هذه المطالبة جزئياً هو العولمة وما تأتي به من فرص ومجازفات جديدة.

ومن الممكن القول بأنه حتى الآن لم تستفد المنطقة العربية من العولمة بنفس الدرجة التي استفادت منها مناطق أخرى في العالم. وبما أن القطاعات الحكومية في المنطقة تلعب دوراً محورياً في تحديد إستراتيجية التنمية في دولها، فمن المهم بمكان أن تقوم هذه القطاعات بإصلاح مؤسساتها لتتماشى بشكل أفضل مع المتطلبات الجديدة لاقتصاد تنافسي معولم يسير نحو التكامل. وقد يعود أحد الأسباب الكامنة وراء العجز عن الانخراط بشكل كامل في الاقتصاد العالمي إلى وجود «فجوة في الحكم» بين المنطقة العربية ومناطق أخرى في العالم في تعزيز شموليته للمجتمع وإثبات مساءلة أقوى في القطاع الحكومي. ومن أجل البدء بمعالجة هذه الفجوة بطريقة عملية، يقدم هذا التقرير تحليلاً إقليمياً عن حالة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في دول مختارة.

يقدم هذا التقرير دراسة مقارنة في السياسات والممارسات في كل من الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات في ست دول وهي: الأردن، لبنان، المغرب، السودان، تونس، واليمن، وقد أدرجت تلك المعلومات في قاعدة بيانات تخدم كقاعدة أساس لهذا التقرير). انظر الموقع الالكتروني لقاعدة البيانات: (http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.) ويستند هذا التقرير إلى العمل الميداني الذي قام به في تلك الدول مستشارون وطنيون واشتمل على تحليل الوثائق السياسية ذات الصلة إضافة إلى مقابلات منظمة مع خبراء. كما يتضمن التقرير أيضاً في الملحق (1) دراسة حالة لكل من تلك الدول وتقدم هذه الدراسات معلومات لإضافي تقع خارج إطار التحليل الإقليمي، إلا أن المستشارون الوطنيون قد اعتبروها ذات أهمية. إن تحديد الممارسات الجيدة والفجوات في السياسات والبرامج من شأنه أن يساعد الحكومات والمانحين وعامة الشعب على تقديم توصيات حول السياسات واتخاذ قرارات بشأن التمويل. وبالتالي يحاول هذا التقرير أن يلقي الضوء على التحديات المتشابهة التي تواجه الإدارة في القطاع الحكومي في المنطقة ويقترح مجموعة من الحلول التي يمكن أن تساعد أيضاً كل دولة على حدة في مواجهة التحديات الخاصة بها.

ولغرض التبسيط يشير هذا التقرير إلى المعلومات الخاصة بدولة ما باستخدام اسم الدولة نفسه بدلاً من اسم المستشار الوطني من تلك الدولة الذي قام فعلياً بجمع المعلومات في هذا النطاق. ولكن يجب على القارئ أن يبقي في ذهنه أن المعلومات الخاصة بهذه الدول مستوحاة من الدراسات التي قام بها المستشارون الوطنيون من تلك الدول وليس إلى أي موقف رسمي لحكوماتها أو للأمم المتحدة.

جيدو بيرتوتشي
مدير شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية
إدارة الشؤون الاقتصادية
والاجتماعية للأمم المتحدة
2004

زاهر جمال
رئيس شعبة البرنامج الإقليمي
المكتب الإقليمي لإفريقيا
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة،
2004

شكر وتقدير

قام بوضع تصور مشروع الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية من قبل أعضاء من فريق العاملين في شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابع للأمم المتحدة والمكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد قام كل من إيليا آرمسترونغ (موظفة في شؤون الإدارة الحكومية)، وشابير شيما (مستشار رئيسي ومدير برنامج الحكم)، وعادل عبد اللطيف (مستشار برنامج الحكم في المنطقة العربية – POGAR) بتطوير مقترح البحث بالاعتماد على دراسة مشابهة قامت بها شعبة أخلاقيات الخدمة الحكومية في أفريقيا عام (2000–2001).

وتود شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية أن تشكر الفريق الاستشاري للمشروع والذي يتألف من السيد عبد الكريم دنيا (المنظمة العربية لمؤسسات الرقابة العليا – ARABOSAI)، محمد التويجري (المنظمة العربية للتنمية الإدارية – ARADO)، غالب علي جميل (المجلس العربي للوحدة الاقتصادية)، صلاح الدين حافظ (اتحاد الصحفيين العرب)، سليم ناصر (الشبكة العربية للبحث العلمي الاجتماعي)، كمال الدين سنادة (جامعة الدول العربية) وفؤاد شاكر (اتحاد المصارف العربية). تحت إرشاد هذا الفريق، قام بتنفيذ المشروع إيليا آرمسترونغ، وأم هاني علوي (مستشار)، وليلى بن ملّوك (مستشار)، وكان عادل عبد اللطيف محوراً مركزياً للمشروع في المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما تود الشعبة أن تعرب عن شكرها للمستشارين الوطنيين وهم: زهير عبد الكريم الكايد، وعقلة محمد مبيضين (الأردن)، رندة أنطوان (لبنان)، عز الدين أكسبي (المغرب)، أحمد السوسي (تونس)، عبد الله محمد أحمد كفيل (السودان)، أحمد محمد الشامي ومحمد عبدو سعيد مغرم (اليمن). كما ترغب الشعبة أن تتوجه بالشكر أيضاً للمستشارين الذين أسهموا بأوراق مفاهيمية حول المواضيع الأساسية في المشروع وهم: شادن حلزون، سورش شندة وتوني بينيت، أحمد صقر عاشور، فريد شينكلارس، وإمرام أحمد. وأخيراً تشكر الشعبة الحكومات الوطنية وموظفي المكاتب الوطنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول المشاركة على تعاونهم ودعمهم الذي لا يقدر بثمن.

واعتماداً على الإسهامات التي قدمها الأشخاص المذكورون آنفاً، فقد قامت بإعداد التقرير النهائي إيليا آرمسترونغ بمساعدة ليلى بن ملّوك. وقام من الشعبة نيرجهاري ديلونغ بالتصميم وشابير شيما وجون ماري كاوزيا (رئيس فرع الحكم والإدارة الحكومية) وأدريانا ألبرتي وجيد بالوغون بتقديم تعليقات قيمة. وترجمت كريمة الكوري التقرير إلى الفرنسية، وترجمته إلى العربية حسانة مردم بك. بشير بو زيد قام بالتثبت من مطابقة المعلومات والوثائق المترجمة للغة العربية والفرنسية. وقامت ريما الرفاعي بتصميم وإخراج المنشور. وإضافة إلى ذلك فقد قامت كاترين جازولي بتطوير قاعدة البيانات الخاصة بالمشروع والتي يمكن الرجوع إليها على الموقع الالكتروني:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

هذا وقد وضعت نتائج المشروع لتحفيز الفعل والحوار السياسي على المستويين الإقليمي والوطني من أجل مساعدة الحكومات وأصحاب المصلحة الأساسيين في المنطقة العربية على تحسين الشفافية والمساءلة في مؤسسات القطاع الحكومي. وقد قام بجمع المعلومات المقدمة مجموعة من المستشارين الوطنيين المستقلين من غير الموظفين أو الملحقين بحكوماتهم الوطنية. وعلى الرغم من بذل كل جهد ممكن للتشاور مع الحكومات الوطنية، لا تعكس جميع المعلومات التي يقدمها المشروع بالضرورة وجهات نظر تلك الحكومات، كما لا يدعي المشروع اشتماله بشكل كامل على جميع المعلومات التي تم الحصول عليها منها. وعلى الرغم من هذه الحدود من المرجو أن تكون نتائج المشروع أدوات مفيدة في نشر معلومات حول السياسات والممارسات الحالية المتعلقة بالشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة.

المحتويات

ملخص تنفيذي 3

الفصل الأول مقدمة 8
مشروع الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية 8
سياق العولمة 8
وضع المنطقة العربية 9
تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي من قبل نظام الأمم المتحدة 9
أهداف المشروع 11
نطاق المشروع 11
منهجية العمل 12
المردود والنتائج 14

الفصل الثاني نظرة شاملة على المنطقة العربية 15
المنطقة العربية 15
المنطقة اليوم 15
السياق الثقافي والتاريخي 15
الخلفية الاجتماعية-الاقتصادية 16
الشفافية والمساءلة في المنطقة 19

الفصل الثالث وضع البلدان المتضمنة بالدراسة 20
بنى القطاع الحكومي 20
مبادرات إصلاحية سابقة 23

الفصل الرابع الإدارة المالية 25
بنية الإدارة المالية 26
الموازنة 27
المدخول 27
الرواتب 29
الشراء 29
الخصخصة وامتيازات الخدمة 32
المدفوعات 32
المحاسبة 34
التدقيق الداخلي 34
التدقيق الخارجي 35

الفصل الخامس إدارة الموارد البشرية 38
بنية إدارة الموارد البشرية 38
قواعد السلوك 40
القيود القانونية على السلوك الجرمي 40
عملية الانتقاء 41

الكشف عن تضارب المصالح 42
الإبلاغ عن الإساءات 42
التحقيق 43
الإجراءات التأديبية 43

الفصل السادس **إدارة المعلومات** **46**
بنية إدارة المعلومات 46
الوصول إلى المعلومات 47
إدارة السجلات 49
الصحافة التحقيقية 49
منظمات المجتمع المدني 50

الفصل السابع **الخاتمة** **52**
السياق الإقليمي للدول قيد الدراسة 52
بنية القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة 53
الإدارة المالية 53
إدارة الموارد البشرية 55
إدارة المعلومات 56
نظرة مستقبلية 57

مراجع مختارة **59**

الملحق الأول **دراسات حالة الدول** **60**
الأردن 60
لبنان 65
المغرب 73
السودان 81
تونس 89
اليمن 95

الملحق الثاني **دليل المقابلات** **104**
مدخل إلى دليل المقابلات 104
المراجعة المكتبية 106
الإدارة المالية 110
إدارة الموارد البشرية 112
إدارة المعلومات 114

الملحق الثالث **نتائج المقابلات** **115**

الأطر

الإطار 1	وثائق الأمم المتحدة	10
الإطار 2	نشاطات مختارة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) حول شفافية ومساءلة القطاع الحكومي	10
الإطار 3	الفريق الاستشاري للمشروع	11
الإطار 4	نتائج دراسة منظمة الشفافية المغربية حول النزاهة	23
الإطار 5	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الرقابة المالية	27
الإطار 6	تعليقات من تمت مقابلتهم حول وضع الموازنة	28
الإطار 7	تعليقات من تمت مقابلتهم حول المدخول	28
الإطار 8	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الرواتب	29
الإطار 9	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الشراء	32
الإطار 10	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الإنفاق الزائد	34
الإطار 11	تعليقات من تمت مقابلتهم حول القيم المنصوص عليها رسمياً	40
الإطار 12	تعليقات من تمت مقابلتهم حول قواعد السلوك	40
الإطار 13	تعليقات من تمت مقابلتهم حول القيود القانونية على السلوك الجرمي	41
الإطار 14	تعليقات من تمت مقابلتهم حول عملية الانتقاء	42
الإطار 15	تعليقات من تمت مقابلتهم حول التحقيق	44
الإطار 16	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الإجراءات التأديبية	45
الإطار 17	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الوصول إلى المعلومات	48
الإطار 18	تعليقات من تمت مقابلتهم حول المشاورات الحكومية	49
الإطار 19	تعليقات من تمت مقابلتهم حول الصحافة التحقيقية	50
الإطار 20	تعليقات من تمت مقابلتهم حول منظمات المجتمع المدني	51

الرسوم البيانية

الرسم البياني 1	نسبة موظفي الخدمة المدنية المركزية الدائمين إلى التعداد السكاني	22
الرسم البياني 2	نسبة النساء في الخدمة المدنية المركزية الدائمة	22
الرسم البياني 3	الميزانية	27
الرسم البياني 4	الرواتب	29
الرسم البياني 5	المدفوعات: الإنفاق الزائد	34
الرسم البياني 6	الوصول إلى المعلومات	48
الرسم البياني 7	منظمات المجتمع المدني	51

الجداول

الجدول 1	قضايا للدراسة	12
الجدول 2	التاريخ المعاصر للدول قيد الدراسة	16
الجدول 3	الأنظمة القانونية والدساتير الأخيرة	17
الجدول 4	المؤشرات الأساسية	18
الجدول 5	الاستهلاك الحكومي ووزارات الحكومية المركزية	21
الجدول 6	المبادرات الحديثة المتعلقة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي	24
الجدول 7	بنية الإدارة المالية	26

الجدول 8	الرقابة المالية العامة	27
الجدول 9	جباية المدخول	28
الجدول 10	الشراء	32
الجدول 11	نظام الشراء الإجمالي	33
الجدول 12	الخصخصة وامتيازات الخدمة	33
الجدول 13	التدقيق الداخلي	35
الجدول 14	التدقيق الخارجي	36
الجدول 15	بنية إدارة الموارد البشرية المنصوص عليها رسمياً	39
الجدول 16	القيم المنصوص عليها رسمياً	40
الجدول 17	قواعد الانضباط	41
الجدول 18	القيود القانونية على السلوك الجرمي	41
الجدول 19	عملية الإختيار	42
الجدول 20	الكشف عن تضارب المصالح	43
الجدول 21	التحقيق	44
الجدول 22	الإجراءات التأديبية	44
الجدول 23	بنية إدارة المعلومات	47
الجدول 24	الوصول إلى المعلومات	48
الجدول 25	المؤتمرات العامة	49
الجدول 26	الصحافة التحقيقية	50

ملخص تنفيذي

مقدمة

تولدت المبادرة بهذه الدراسة الاستطلاعية استجابة للمطالبة الشعبية المتزايدة بمزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في شتى أنحاء العالم بما فيه المنطقة العربية. والدافع وراء هذه المطالبة جزئياً هو العولمة وما تأتي به من فرص ومجازفات جديدة من خلال تحرير التجارة، الاستثمار الأجنبي وتدفقات رأس المال، التغيرات التقنية وتدفقات المعلومات. وبأخذ الطبيعة العالمية الجديدة للمنافسة من أجل الحصول على الموارد الطبيعية المحدودة فقد ازدادت مطالبة كلاً من القطاع الخاص والمجتمع المدني، بكونهما مستثمرين في ومستهلكين للسلع والخدمات الحكومية في آن واحد، بالمزيد من المعلومات والمساءلة من القطاع الحكومي فيما يتعلق بأدائه واستخدامه للموارد العامة.

ومن الممكن القول بأنه حتى الآن لم تستفد المنطقة العربية من العولمة بنفس الدرجة التي استفادت منها مناطق أخرى في العالم. وللاستفادة بشكل أكبر من فوائد العولمة والتقليل من مخاطرها، يمكن لدول المنطقة أن تستفيد من تعديل وضعها بحيث تتمكن من مواجهة التحديات الجديدة التي تأتي بها العولمة. وبما أن القطاعات الحكومية في المنطقة تلعب دوراً محورياً في تحديد إستراتيجية التنمية في دولها، فمن المهم بمكان أن تقوم هذه القطاعات بإصلاح مؤسساتها لتتماشى بشكل أفضل مع المتطلبات الجديدة لاقتصاد تنافسي معولم يسير نحو التكامل. أحد المكونات الأساسية والحاسمة في هذا الإصلاح هو تعزيز شفافية ومساءلة المؤسسات، لا لجذب المزيد من الاستثمارات فحسب بل أيضاً لتعزيز مشاركة أكبر من جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني وذلك من أجل تحسين نوعية صنع القرار ومن أجل استخدام الموارد العامة بعقلانية أكبر.

إن الشفافية والمساءلة مفهومان مرتبطان بعلاقة تبادلية ويعزز أحدهما الآخر. فبدون الشفافية – وهي الوصول غير المقيد لمعلومات موثوقة وآنية حول القرارات المتخذة والأداء – يصبح من الصعب بمكان إخضاع هيئات القطاع الحكومي إلى المساءلة. وما لم يكن هناك مساءلة – أي آليات للإبلاغ عن استخدام الموارد الحكومية وعواقب الفشل في تحقيق أهداف المحددة للأداء – تكون الشفافية ضئيلة القيمة. إن وجود كلا الشرطين هو متطلب أساسي للوصول إلى إدارة كفوءة، فعالة ومنصفة في المؤسسات الحكومية. وبالتالي فكلا الشرطين أيضاً ضروريان في محاولة تحقيق تنمية إنسانية مستدامة من خلال حكم أفضل في حقبة من العولمة. بدون أسس متينة في قطاع الإدارة الحكومية، ستبقى هذه الأهداف مجرد تصورات.

تدرك معظم دول المنطقة الآن الحاجة الملحة لإصلاح القطاعات الحكومية فيها، وقد هدفت الإصلاحات التي تم إدخالها مؤخراً بشكل أساسي إلى إنشاء بنية قانونية ناظمة حديثة لحقوق الملكية والاستثمار الأجنبي المباشر. ما يتبقى هو مستوى مناسب من الإصلاح المؤسساتي ليس في قطاعي التجارة والاستثمار فقط بل أيضاً في قطاعات أخرى وفي تقديم الخدمات الحكومية. إلا أن المركزية في السلطة ومعوقات المشاركة العامة يشكلان عقبة في وجه الشفافية والمساءلة في كل من القطاعين الحكومي والخاص. وقد لوحظ وجود «فجوة في الحكم» بين المنطقة ومناطق أخرى في العالم من حيث تعزيز شموليته للمجتمع وإثبات مساءلة أقوى من جانب الحكومة[1].

الهدف

ومن أجل البدء بمعالجة هذه الفجوة بطريقة عملية، يقدم هذا التقرير تحليلاً إقليمياً عن حالة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في دول مختارة. وقد تم جمع السياسات والممارسات المقارنة في كل من الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات في الدول الست قيد الدراسة وهي: الأردن، لبنان، المغرب، السودان، تونس، واليمن في قاعدة بيانات تخدم كقاعدة أساس لهذا التقرير. انظر الموقع الالكتروني لقاعدة البيانات:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

منهجية العمل

تستند الدراسة إلى تحليل نوعي لأكبر عدد ممكن من الوثائق السياسية ذات الصلة، إضافة إلى ما يزيد على 400 مقابلة منظمة مع خبراء حول الممارسات (البعض من هؤلاء الخبراء شاركوا في عدة مقابلات). إن تحديد الممارسات الجيدة والفجوات في السياسات والبرامج من شأنه أن يساعد الحكومات والمانحين وعامة الشعب على تقديم توصيات حول السياسات واتخاذ قرارات بشأن التمويل.

وبما أن الدول المشاركة قد تم اختيارها كنموذج تمثيلي فإن النتائج الرئيسية والتوصيات السياسية قد تكون قابلة للتطبيق في دول أخرى في المنطقة. إضافة إلى ذلك فقد تم عرض الأوضاع وتقديم التحليلات على سوية الدولة الواحدة. وتقدم دراسات حالة كل دولة في الملحق (1) معلومات ينبغي تسليط الضوء عليها أو المعلومات التي تقع خارج إطار التحليل الإقليمي ولكنها اعتبرت هامة. كما تقدم أيضاً توصيات سياسية محددة موجهة إلى كل دولة من الدول قيد الدراسة على حدة.

[1] البنك الدولي 2003، تقرير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) حول التنمية: حكم أفضل من أجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعزيز الشمولية والمساءلة.

نطاق المشروع

وبما أن الدراسة إلى مساعدة الحكومات المركزية في الدول المشاركة على تعزيز وتحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي، فهي تبدأ بالفرع التنفيذي ومؤسسات الرقابة المستقلة المرتبطة به. ولأن الفرعين التشريعي والقضائي في الحكومة يتساويان في الأهمية من حيث تعزيز الشفافية والمساءلة، تعنى الدراسة أيضاً بتلك الجوانب للفرعين التشريعي والقضائي التي تتداخل مع المؤسسات قيد الدراسة . وبطريقة مماثلةً فإن الحاجة لاشتراك القطاع الخاص والمجتمع المدني أمر لا بد منه في تحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي. وبالتالي فإن هذه الدراسة تعنى أيضاً بالتداخلات ذات الصلة بين شركاء الحكم هؤلاء.

النتائج الرئيسية

هيكليات القطاع الحكومي

بداية، فإنه من الصعب تعيين حدود القطاع الحكومي من دولة إلى أخرى- أو ما يقصد به الأقسام والوكالات الحكومية الأساسية المركزية والشركات والمؤسسات الحكومية (لأغراض الدراسة). ومن الصعب أيضاً تحديد ومقارنة حدود القطاع العام وحجمه وتركيبته. ومع ذلك فقد تم بذل الجهود لجمع المعلومات الأساسية حول حصة مجمل الاستهلاك الحكومي من إجمالي الناتج المحلي، وعدد الوزارات المركزية وعدد موظفي القطاع الحكومي حيثما أمكن ذلك. ومن خلال هذه الجهود فقد اكتشف فريق المشروع أن بعض المعلومات الإحصائية الأساسية وتفصيلها وفقاً للمتغيرات ذات الصلة كانت في الغالب غير متوفرة أو صعبة المنال. (قد تستفيد الدول قيد الدراسة ودول المنطقة عموماً من الاستثمار في جمع البيانات الأساسية حول القطاع الحكومي بانتظام وتحديثه وإشراك الآخرين بها).

ومن المعلومات التي تم جمعها من الدول قيد الدراسة فقد تراوح مجمل الاستهلاك الحكومي (شاملاً جميع مستويات الحكومة) عام 2001 بين 13.9٪ من إجمالي الناتج المحلي (GDP) في اليمن إلى 23٪ في الأردن. وتراوح عدد الوزارات في العام 2003 أيضاً بين 20 وزارة في الأردن إلى 39 وزارة في السودان. كذلك تراوحت نسبة موظفي الخدمة المدنية على المستوى المركزي إلى عدد السكان (بما فيهم المدرسين والعاملين في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية حيث يشملهم بذلك قانون الخدمة المدنية في العديد من الدول المذكورة في الدراسة) بين 0.74٪ في السودان عام 2001/2000 إلى 3.0٪ في تونس عام 2001. وحيثما توفر تفصيل هذه الأرقام من حيث الجنس في أربع من الدول قيد الدراسة، تراوحت نسبة موظفي الخدمة المدنية من الإناث بين 0.2٪ في اليمن عام 1999 إلى 39.2٪ في تونس عام 2002.

المبادرات السابقة

وتظهر المعلومات التي جمعت حول المبادرات السابقة المتعلقة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي خلال السنوات العشر الماضية في الدول قيد في الدراسة بأن معظم تلك المبادرات اشتملت على القيام بدراسات، ومؤتمرات وحملات عامة ومشاريع إصلاح أو تحديث إداري. وعلى الرغم من أن العديد من المبادرات ركزت مبدئياً بشكل رئيسي على الموظفين الحكوميين ضمن الحكومة فقد ظهرت مؤخراً مبادرات أخرى حاولت الوصول إلى شريحة أوسع من الجمهور للرفع من سوية الوعي بالشفافية والمساءلة والأخلاق العامة ومكافحة الفساد.

وبهذا فإن المعلومات التي تم جمعها حول بنى القطاعات الحكومية والمبادرات السابقة لتعزيز الشفافية والمساءلة تشير إلى الظروف والمزايا المختلفة للقطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة.

الإدارة المالية

ومن ثم تقارن الدراسة بين السياسات والممارسات في بنى الإدارة المالية، وضع الموازنات، المدخول، الرواتب، الشراء، الخصخصة وامتيازات الخدمة، المدفوعات، المحاسبة، والتدقيق الداخلي والخارجي. وتشير المعلومات المقدمة حول الدول قيد الدراسة، وكما هو الحال في جميع البلدان، إلى وجود فجوات بين السياسات المكتوبة والممارسات اليومية.

وفي حين يظهر أن كلاً من البنية التشريعية والإدارية الخاصة بالمعاملات المالية قائمة في موضعها الصحيح، لا يبدو أن شروط الرقابة المالية العامة دائمة التطبيق، وذلك حسبما دلت مقاييس شديدة الوضوح وأشارت مواقف الموظفين الماليين وأدائهم. ويستطيع الانتباه إلى العامل الإنساني على وجه الخصوص كالقيام بالتدريب النوعي الذي يركز على المساءلة أن يساهم في تحسين الوضع. وبأخذ أهمية إظهار الالتزام بالاستقامة في تحديد أسلوب مجمل الإدارة المالية بعين الاعتبار، فإنه لا يمكن الاستخفاف بتقدير أهمية الأمثلة التي تقدمها القيادة وغيرها من الموظفين الآخرين المتخصصين في مجال المالية من خلال الحديث عن إجراءات الرقابة المالية العامة وتطبيقها.

تبحث هذه الدراسة في ممارسات المعاملات المالية من البداية (تنفيذ الميزانيات) إلى النهاية (المدفوعات)، متبوعة بعمليات الرقابة السابقة واللاحقة (التدقيق). هذا ويلاحظ في ممارسات معينة أنه يتم تنفيذ الميزانيات تقريباً وفقاً للقوانين النافذة. أما في جباية المدخول، وعلى الرغم من أن الدول المعنية قد اتخذت العديد من الإجراءات لتحسين شفافية وفعالية تخمين الضرائب ودفعها إلا أن اللجوء إلى إجراءات استثناف فعالة يبدو أقل إرضاءً من الممارسات الأخرى.

وفيما يتعلق بالرواتب، فعلى الرغم من أن عمليات التدقيق المستقلة لمبالغ الرواتب وتسويتها مع فترات الدفع السابقة تبدو قيد التطبيق، فلا بد من توجيه المزيد من الانتباه إلى التحقق المادي من شخص الموظفين، وذلك للحول دون حدوث ما يعرف بـ «الموظفين الأشباح» أو المجهولين وغير ذلك من الإساءات. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى هذه التدابير قد تكون أقل بكثير في البلدان التي قامت للتو بأتمتة الرواتب الحكومية.

أما بالنسبة للشراء، فعلى الرغم من أن الخبراء قد أشاروا إلى أن المناقصات التنافسية الحكومية مفروضة في أغلب المناقصات الكبيرة

وبأن العديد من الإجراءات الصحيحة قائم في حيز التطبيق، إلا أنهم لم يلحظوا أن العقود ترسو دائماً على أكثر العارضين أهلية واستجابة للشروط وأقلهم كلفة. تظهر هذه النتيجة أنه على الرغم من أن الشراء الحكومي في البلدان قيد الدراسة يتطابق عموماً مع المعايير الدولية، لا يبدو أنها تؤدي إلى النتائج المنشودة. وقد يكمن أحد مواضع الضعف في تقييم العروض، مما يدل على أن المعايير المعتمدة لا يتم دائماً الإعلان عنها بوضوح في تعليمات المناقصات كما لا يتم الاحتفاظ بجميع السجلات سوى القرار النهائي. فمن دون توثيق واضح، سيكون من الصعوبة بمكان التحقق مما إذا كانت الاعتبارات الغير مناسبة سواءً كانت سياسية أو شخصية أو غيرها قد طغت على المزايا التقنية لعروض معينة. إضافة إلى ذلك، فمن الملاحظ أنه حالما تم إرساء العقد فإن العمل المتعاقد عليه لا يخضع دائماً لإشراف خبراء مستقلين أو أن التغيير والاختلاف في الطلبات لا يتم توثيقه باستمرار. وحيث أن العديد من الإساءات يبدأ بالحدوث حالما يرسو العقد، كتقديم عمل أو سلع دون المعايير المطلوبة، فمن المهم القيام بمراقبة وتوثيق تنفيذ العقد.

على الرغم من أن عمليات الخصخصة وامتيازات الخدمة هما مجالان تكثر فيهما المجازفات من حيث المخالفات المالية والفساد، إلا أنها لم تشغل حيزاً واسعاً من وقت هذه الدراسة كالحيز الذي شغله موضوع الشراء، وذلك بسبب قيود الوقت والإبطاء في عمليات الخصخصة أو منح امتيازات الخدمة التي تحدث في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA).

أما فيما يتعلق بالمدفوعات فقد أشارت غالبية الخبراء إلى أنه يتم فحص البضائع أو الخدمات والحسابات قبل تسليمها. لكن يبدو أن عملية الدفع خلال فترة زمنية معقولة والإنفاق الزائد هما مجالان في حاجة إلى التحسين.

وتشير نتائج البحث بالاستناد إلى النظر في البنى والسياسات إلى الحاجة إلى تعزيز التدقيق سواء الداخلي منه أو الخارجي. بالنسبة للتدقيق الداخلي، فإن المزيد من الاستقلالية والتدريب للموظفين سيزيد من فاعلية الوحدات المختصة. أما بالنسبة للتدقيق الخارجي، فإن اتخاذ إجراءات تزيد في استقلالية مؤسسات التدقيق العليا وفي نشر التقارير ومتابعتها من شأنه أن يضفي عليه المزيد من المصداقية. ومع ذلك، فإن الاستقلالية بحد ذاتها مسألة معقدة إذ تعتمد على استقلالية تخصيص وتفعيل الموارد والسلطة في وضع النتائج في متناول العموم في حينها. وبأخذ الدور المحوري الذي يتمتع به التدقيق في ضمان الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي بعين الاعتبار تضح أهمية تعزيز تلك المجالات.

إدارة الموارد البشرية

وتتابع الدراسة بإجراء المقارنة بين السياسات والممارسات في بنية إدارة الموارد البشرية، قيمها المنصوص عليها رسمياً، قواعد السلوك، القيود القانونية على السلوك الجرمي، عملية الانتقاء، كشف تضارب المصالح، الإبلاغ عن الإساءات، التحقيق والإجراءات التأديبية.

وكما في حالة الإدارة المالية، تشير المعلومات التي تم جمعها عن بنية إدارة الموارد البشرية إلى وجود قوانين وأنظمة للخدمة المدنية وغيرها من وظائف القطاع الحكومي في موضعها الصحيح في كل دولة من الدول قيد الدراسة. وإلى أن القيم الأساسية المنصوص عليها رسمياً – والتي تحدد غالباً بالحيادية، التزام القانون والإنصاف أو المساواة وغيرها – متضمنة في الدستور وفي قانون الخدمة المدنية أو غيرها من النصوص ذات الصلة. ومع ذلك، لا يتم الإعلان عنها كما يجب ولا تتجلى بشكل دائم في قادة القطاع الحكومي. كما يبدو أن موظفي القطاع الحكومي على معرفة أفضل بهذه القيم من عموم الشعب الذين يقومون على خدمته، مما يجعل من الصعوبة بمكان على العموم أن يفهم المبادئ التي تقوم عليها الخدمة الحكومية أو أن يحكم على أداء القطاع الحكومي.

بالإضافة إلى ذلك، لا يلاحظ مراعاة اتباع المعايير القانونية والإدارية في القوانين الجرمية أو في قواعد السلوك أو تطبيقها بانتظام. إن التناقض بين القواعد المنصوص عليها والممارسات الفعلية هو أمر شائع في معظم أجزاء العالم، وكما هو الحال في دول العالم الأخرى، قد تستطيع الدول قيد الدراسة، وغيرها من الدول في المنطقة، أن تستفيد من تطبيق معايير الأداء الموجودة لديها في تعزيز خضوع الموظف للمساءلة وزيادة مصداقيته.

وبالنسبة لعملية الانتقاء، فالملاحظ هو أنه على الرغم من وجود القواعد لهذه العملية، فإن قلة منها يتم ممارستها بشكل دائم. إذ لا يبدو أن عمليتي التوظيف والترقية تستندان إلى مبدأ الجدارة، إضافة إلى عدم وجود حماية كافية من التدخل السياسي.

أما فيما يتعلق بشروط الكشف عن تضارب المصالح، فعلى الرغم من أن ثلاثة من الدول أفادت بوجود سياسات بهذا الخصوص، يبدو أن التوظيف الفعلي لتلك السياسات يتفاوت من حيث نشرها أو التحقق منها. وبالمثل، لا توجد أية سياسات رسمية تنص على وجوب الإبلاغ عن الإساءات أو حماية «مطلقي صافرات الإنذار». إن إدخال قوانين الكشف عن تضارب المصالح وتطبيقها بشكل كامل إضافة إلى وضع سياسة رسمية لحماية المبلغين عن الإساءة هي عوامل هامة لتحقيق الشفافية في إدارة الموارد البشرية، خصوصاً على مستوياتها العليا.

على الرغم من أن التحقيقات التي تقوم بها الشرطة تعتبر عموماً فورية ومنصفة (وقد يعود ذلك إلى أنه يتوجب على الشرطة في معظم الدول أن تتولى القيام بالتحقيقات الجرمية بنفسها)، إلا أنه من الملاحظ أن التحقيقات الأخرى لا تقوم بها مؤسسات مستقلة. كما لا يتم توثيق القضايا السابقة وتحليلها لاستخلاص العبر في العمل المستقبلي.

أما الإجراءات التأديبية فقد تم تحديدها بوضوح لكن لا يلاحظ اتخاذها بشكل دائم. وبالتالي ينبغي على الدول تطبيق وتنفيذ هذه المعايير بالشكل المناسب لمصلحة تحقيق العدالة وردع المسيئين.

مرة أخرى، تشير هذه الملاحظات إلى وجود فجوة كبيرة بين السياسات والممارسات، وخصوصاً فيما يتعلق بالإبلاغ عن الإساءات والتحقيق فيها، وهما أمران يتمتعان بأهمية كبيرة في ضمان المساءلة، ولذلك لا بد من إيلائهما اهتماماً فورياً.

إدارة المعلومات

أخيراً، تقارن الدراسة بين السياسات والممارسات في بنية إدارة المعلومات، الوصول إلى المعلومات (بما فيها المتعلقة بمختلف أساليب المشاورات الحكومية)، إدارة السجلات، الصحافة الاستقصائية، وحرية الانتماء إلى منظمات المجتمع المدني. وبما أن الدراسة قد وسعت في تعريفها لإدارة المعلومات، فبالتالي لم تقتصر على السياسات والممارسات القائمة ضمن القطاع الحكومي والمتصلة به بل تعدتها إلى المؤسسات الأخرى ذات الصلة التي تقوم بنشر المعلومات في المجتمع.

وتشير المواد التي تم تقديمها حول إدارة المعلومات في الدول قيد الدراسة إلى أن هذا المجال من الإدارة أقل تطوراً من المجالين الآخرين في الإدارة الحكومية. فبالمقارنة مع الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية، تبدو البنية القانونية والإدارية لإدارة المعلومات في أطوار البداية، وذلك على الرغم من كثرة القوانين التي تم إدخالها أو تحديثها مؤخراً. فعلى سبيل المثال لا توجد هناك أية قوانين حول الوصول إلى المعلومات، باستثناء مشروع قانون تم طرحه في لبنان. وبالمقارنة مع غيرها من الدول النامية، لا تبدو هذه النتيجة غير متوقعة. وحتى في الدول الأكثر ثراء لم يتم إدخال قوانين الوصول إلى المعلومات إلا في وقت متأخر نسبياً.

وبشكل عام، وفيما يتعلق بنشر المعلومات الحكومية، تتميز الدول قيد الدراسة بوجود قلة من مصادر المعلومات البديلة والمستقلة – بحيث تسيطر الحكومات على نشر المعلومات الحكومية. لكن ومع ظهور صحون الاستقبال الفضائي والوصول إلى الإنترنت وغيرها من خدمات الاتصال في المنطقة، أصبح بإمكان الدول الآن أن تتلقى المعلومات من كافة أرجاء الكرة الأرضية.

أما بالنسبة لالتماس المعلومات، فيتم القيام بالاستشارات العامة عبر وسائل عديدة وخصوصاً وبشكل أساسي من خلال المجموعات استشارية حول البرامج والخدمات الحكومية. أما استخدام الحكومة لتقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة في نشر والتماس المعلومات فلا يزال محدوداً.

وفيما يتعلق بحالة حفظ السجلات، فمن الملاحظ أنها ليست عالية الجودة. وسواء كان السبب في ذلك يعود إلى القيود التي تفرضها الموارد أو غيره من الأسباب، يبدو أن إدارة السجلات والأرشفة تحظيان بأولوية متدنية.

وبعيداً عن القطاع الحكومي إلى داخل المجتمع نفسه، فمن المهم وجود مصادر مستقلة للمعلومات ومنفصلة عن الحكومة مثل الصحافة والإعلام. ويشير الخبراء إلى أن الصحافة التحقيقية غير متطورة بسبب محدودية حرية للصحافة في غالب الأحيان، وذلك على الرغم من الضمانات القانونية، بالإضافة إلى عدم توفر تدريب احترافي كاف على هذا النوع من الصحافة على الرغم من أهميتها.

هذا ويعتبر دور منظمات المجتمع المدني في التعبير عن رأيها حول انفتاح الحكومة وتوقعها الزيادة فيه قوة محركة أساسية خلف المطالبة بمزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي. وعلى الرغم من أن منظمات المجتمع المدني في الدول قيد الدراسة على العموم تتمتع بحرية الانتماء، لكن دورها محدود في التثقيف المدني أو في مراقبة أداء القطاع الحكومي.

الخاتمة

وبالنتيجة، يمكن استخلاص تصور واسع من نتائج الدراسة عن وضع الإدارة في القطاع الحكومي في الدول المشاركة، كما يمكن استخلاص نفس التصور بالنسبة لدول أخرى في المنطقة. ويبدو أن هذا التصور تطغى عليه ممارسات في الإدارة المالية تم تطويرها بشكل جيد، يليها ممارسات في إدارة الموارد البشرية أقل جودة من حيث التطبيق، ويكتمل بممارسات أو محاولات حديثة العهد نسبياً لتأسيس ممارسات في إدارة المعلومات.

التوصيات

وعلى الرغم من ارتباط مجالات الإدارة الوظيفية الثلاثة تلك ببعضها البعض وأهميتها جميعاً في تحقيق الشفافية والمساءلة، فإن أرادت الدول قيد الدراسة الفوز بمكاسب سريعة وفي أكثر المجالات تأثيراً على جهود الإصلاح عليها أن تعنى بإدارة المعلومات. إذ لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به من إدخال وتعديل للقوانين والذي من شأنه أن يشجع على المزيد من الانفتاح في الحكومة، ومن الوصول إلى المعلومات والقيام بالمشاورات العامة. وتستطيع الدول أيضاً الاستفادة من تطبيق أفضل للشروط التشريعية التي تشجع مصادر المعلومات المستقلة كالصحافة والإعلام ومنظمات المجتمع المدني. كما تحتاج هذه المنظمات أيضاً إلى التدريب بحيث يكون لها دور في صياغة السياسات الحكومية وفي القيام بدور الرقيب على أداء القطاع الحكومي.

ويمكن أن يتبع هذه الجهود إعادة للنظر في ممارسات إدارة الموارد البشرية. إذ يوفر الإعلان عن مجمل قيم الخدمة الحكومية ومعايير الإدارة، والتوظيف المبني على الاستحقاق، والترقية التي تكافئ الأداء والحماية من التدخل السياسي أساساً صلباً تقوم عليه الشفافية والمساءلة. ولا بد من إتباع هذه التدابير الأساسية بوضع شروط للكشف عن تضارب المصالح، وسياسة رسمية حول الإبلاغ عن الإساءات وإجراءات تحقيق وتأديب فعالة في متابعة الأخطاء المرتكبة.

ومن ثم لا بد من معالجة مظاهر الضعف في الإدارة المالية كما تم تحديدها في هذه الدراسة. ويبدأ ذلك بزيادة التأكيد على مجمل الرقابات المالية، وخصوصاً من قبل قادة القطاع العام وموظفيه الماليين. وقد تلغي أتمتة المعاملات المالية الروتينية مثل الرواتب والمدفوعات فرص الفساد فيها. كما قد يؤدي المزيد من الشفافية والمعلومات حول عملية التقييم ومعاييره في الشراء الحكومي إلى التقليل من التلاعب في المناقصات التنافسية. إضافة إلى ذلك، فإن المزيد من الاستقلالية لكل من التدقيق الداخلي والخارجي ومع إتاحة المزيد من تقارير التدقيق الخارجي لإطلاع العموم من شأنه أن يعزز عمليات الرقابة المالية السابقة واللاحقة.

دراسات أخرى حالية

يبدو أن نتائج هذه الدراسة في مجملها تردد نتائج دراسات أوسع تم القيام بها مؤخراً حول الحكم في المنطقة العربية، فقد حدد تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الأول حول التنمية البشرية العربية لعام 2003 ثلاثة جوانب للعجز في المعرفة والحرية وتمكين المرأة على أنها تحديات تقف في وجه التنمية في المنطقة. ومن بينها يرتبط كل من العجز في المعرفة والحرية بإدارة غير مناسبة للمعلومات. فالمعلومات الصحيحة هي الأساس الذي تبنى عليه المعرفة، وبدون الحرية لا يمكن للمعلومات أن تتدفق بسهولة.

ويبحث تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة حول التنمية البشرية العربية لعام 2004 بشكل أكبر في موضوع العجز في المعرفة. ويوصي التقرير في النتيجة بـ «خمسة أركان يقوم عليها مجتمع المعرفة»، الأول هو «إطلاق وضمان الحريات الأساسية في الرأي، التعبير والاجتماع من خلال الحكم الصالح». وتشير نتائج الدراسة الحالية إلى أنه لا يتوجب على الدول قيد الدراسة أن تطور في إدارتها للمعلومات في القطاع الحكومي فحسب، بل يجب عليها أيضاً أن توسع دورها في تشجيع التدفق الحر للمعلومات.

ويرتبط بالتدفق الأفضل للمعلومات – أي الشفافية – بشكل وثيق الأفعال المتخذة نتيجة لذلك التدفق – أي المساءلة –. ويشير تقرير البنك الدولي حول التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) لعام 2003، والذي تم ذكره آنفاً، إلى أن «الهوة في الحكم بين دول الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا (MENA) وباقي أرجاء العالم يسببها الضعف الشديد في الخضوع للمساءلات الخارجية وفي التمتع بالحقوق الأساسية السياسية والمدنية. فجميع دول المنطقة، بغض النظر عن مدخولها، تحتل مرتبة أدنى بكثير من السوية العالمية العامة»[2]. وبالعكس يذكر التقرير عينه أن «أداء معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث نوعية الإدارة ليس أسوء من أداء دول أخرى لها نفس المستوى من الدخل، حتى أنه أفضل في بعضها»[3]. وبالتالي فإن «فجوة الحكم» موجودة في نطاق الخضوع لمساءلة العموم. وتلقي الدراسة الحالية بالضوء أيضاً على ضعف بنى المشاورات الحكومية العامة والدور المحدود الذي تلعبه الصحافة ومنظمات المجتمع المدني في مراقبة أداء القطاع الحكومي.

الطريق نحو المستقبل

لقد أبرز هذا التقرير التحديات المتشابهة التي تواجهها دول المنطقة في إدارة القطاع الحكومي. ولا تقدم الدراسة أي حل سهل أو بسيط، بل تقترح نتائجها أن القيام ببحث دقيق في السياسات والممارسات الحالية قد يظهر بعض الفجوات التي يمكن معالجتها لتقوية الإدارة في المجالات الأساسية. وإن تجميع المشكلات والحلول على الصعيد الإقليمي قد يساعد كل دولة على حدة في مواجهة التحديات الخاصة بها.

ولضمان أن تؤدي نتائج هذه الدراسة إلى اتخاذ خطوات عملية، سيتم نشرها على المستوى الإقليمي. ويرجع الأمر إلى الدول المشاركة نفسها في المبادرة بتغيير السياسات، وتحسين المؤسسات، وتطوير الإدارة الحكومية وتدريب الموظفين الحكوميين بشكل أكبر. فبدعم مزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي وبصنع أفضل للقرار، وباستخدام أكثر عقلانية للموارد العامة، تكون الغاية النهائية لهذا المشروع هي تحسين حياة الأشخاص العاديين في المنطقة العربية.

[2] البنك الدولي 2003، تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 62.
[3] نفس المرجع السابق، ص 58.

الفصل الأول: مقدمة

مشروع الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية

إن مشروع الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية هو دراسة تقنية مقارنة للسياسة، حيث أن الهدف منه، كما أشير إليه من قبل الجهة المموّلة، هو دعم تطوير السياسة والبرامج .(SPPD) وبالتالي تخاطب الدراسة بشكل أساسي جمهوراً تقنياً من صانعي السياسة ومدراء البرامج في القطاع الحكومي في الدول المشاركة. ومع ذلك، فإن نتائجه قد تكون مفيدة أيضاً لأصحاب مصالح أساسيين آخرين وعموم الناس في تلك الدول وكذلك لدول أخرى في المنطقة أيضاً.

قام بالدراسة إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية (UN DESA DPADM) في الأعوام 2002 و2003 بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) والمكتب الإقليمي للدول العربية (RBAS). بنيت مشاركة الدول في الدراسة على موافقة الحكومات الوطنية. بداية تم التواصل مع 11 دولة في المنطقة العربية، ولكن تغطي الدراسة ست دول منها، وهي: الأردن ولبنان والمغرب والسودان وتونس واليمن.

اعتمدت المعايير التي تم على أساسها اختيار المجموعة المبدئية المكوّنة من 11 دولة على تقديم عينة من الدول في المنطقة العربية تعكس ما يلي:

- التنوع الفرعي الإقليمي واللغوي والإداري.
- التزام أو اهتمام القيادة في تحسين الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي.
- الشركاء الذين سبق لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UN DESA) وللبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للمكتب الإقليمي للدول العربية (UNDP RBAS) أن عملت معهم بنجاح في الماضي.

وتهدف الدراسة بشكل أساسي إلى مساعدة الحكومات الوطنية في الدول المشاركة وغيرها من الدول الأخرى في المنطقة العربية إلى تحسين قدراتها المؤسساتية لتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي. فهي تقارن بشكل نوعي السياسات والممارسات القائمة في الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات من أجل تحديد الممارسات الجيدة والفجوات فيها.

إن وجود قطاع حكومي شفاف وخاضع للمساءلة هو أمر جوهري ليس للدول العربية فحسب وإنما لجميع الدول لكي تتمكن من مواجهة التحديات التي أتت بها العولمة. ومن المأمول به أن تؤدي أية تحسينات مرتبطة بنتائج الدراسة وتعزز من أداء مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية بدورها إلى تعزيز ثقة المستثمر وبناء ثقة شعبية عامة في القدرات الحكومية.

تم جمع المعلومات النوعية المقارنة حول السياسات والممارسات الحالية في قاعدة بيانات تستخدم كقاعدة لهذا التقرير. إن تشخيص الممارسات الجيدة والفجوات في السياسات والبرامج هو متطلب أساسي لتحسين الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي. كما وأنه يساعد أيضا الحكومات والمنظمات الإقليمية والمانحين والمجتمع بشكل عام في اختيار السياسات الحكومية ووضع الأولويات في تخصيص الموارد. كما يمكن أن يستخدم هذا التشخيص أيضاً لتحفيز البرامج التنموية لتحسين العمليات اليومية في القطاع الحكومي في المنطقة. قاعدة البيانات الخاصة بالمشروع وغيرها من المعطيات الأخرى متوفرة على الموقع الإلكتروني الخاص بالمشروع:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

سياق العولمة

هذه الدراسة هي استجابة للطلب العام المتزايد في كافة أرجاء العالم لتحقيق مزيد من الشفافية والمساءلة في عمليات القطاع الحكومي «العولمة»، أو «التدفقات المتزايدة والمكثفة للبضائع والخدمات ورؤوس الأموال والأفكار والمعلومات والأشخاص بين الدول والتي تؤدي إلى اندماج عبر حدودي بين الدول لعدد من النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»[4] هي المحرّك الأكبر للتغيير اليوم. فهي تتطلب عمليات اتخاذ قرار معقدة على مستويات تحت-وطنية ووطنية وعبر-وطنية مما يؤدي إلى نظام من الحكم متعدد الطبقات. وفي هذا السياق، ينبغي على الحكم أو «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون دولة ما على كافة المستويات»[5] أن يتأقلم مع هذه الحقائق الجديدة. «بشكل متزايد، ينبغي على الدولة أن تعمل كوتد رابط لعمليات التخطيط والمشاورات والمفاوضات واتخاذ القرار مشركة بذلك عدة أطراف حكومية وغير حكومية على المستويات المختلفة للحكم»[6]. فالحكم الصالح إذاً هو ممارسة السلطة شفافة بشكل تشاركي وشفاف وخاضع للمساءلة ومبني على سيادة القانون وعلى إجماع عريض في المجتمع.

وفي حين تتمتع العولمة بإمكانية إحراز تقدم كبير للبشرية عبر توفير فرص جديدة للدول حول العالم من خلال تحرير التجارة والاستثمارات الخارجية وتدفقات رأس المال والتغييرات التقنية وتدفق المعلومات، إلا أن الأسواق قد أثبتت أنها بمفردها غير كافية لضمان الاستفادة من هذا التقدم لجميع أعضاء المجتمع الدولي بشكل متساو. وتنطبق هذه الملاحظة بسهولة أكبر على الدول النامية التي تحاول تحقيق تطور

[4] الأمم المتحدة، تقرير القطاع الحكومي العالمي 2001، ص 8.
[5] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الحكم من أجل تنمية بشرية مستدامة، 1997، ص 2.
[6] الأمم المتحدة، تقرير القطاع الحكومي العالمي 2001، ص 31.

بشري مستدام أو «توسيع الخيارات لجميع أفراد المجتمع ... بالأخص الفقراء والأكثر عرضة للتأثر»[7]. إن الرؤيا الجماعية للتطور البشري المستدام كما عبر عنها المجتمع الدولي في إعلان الألفية للأمم المتحدة، تصبح أكثر صعوبة بالنسبة لهذه الدول الغير مجهزة بشكل مناسب لمواجهة تحديات العولمة. وبالتالي يجب أن تقوم الحكومات بتسوية تداعياتها السلبية من خلال الإصلاحات مناسبة لبنى الحكم. أحد الخطوات الجوهرية في هذا الاتجاه هي بناء مؤسساتي أفضل لقطاع حكومي شفاف وخاضع للمساءلة.

يزداد إدراك المنظمات مابين – الحكومية بشكل متزايد لحقيقة أن العولمة توفر فرصاً كبيرة للتقدم البشري ولكن فقط بوجود حكم صالح[8]. وبالتالي فإن العولمة تتطلب رقابة أكبر واستجابات سياسية أسرع على المستوى الوطني، الإقليمي والعالمي. وتلعب الحكومات الوطنية دوراً مركزياً في ضمان التنافس والنمو الاقتصادي والحكم الصالح والتطور البشري المستدام. ولكن ولكي تستجيب بشكل حقيقي للاحتياجات الخاصة للبلد، تلاحظ الحكومات أنها تحتاج للعمل بشكل أفضل مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. إن هذه الشراكة يمكن الاستفادة منها بالشكل الأمثل عندما تعمل الحكومة وهيئات القطاع الحكومي الأخرى وفقاً لمبادئ الشفافية – من خلال توفير المعلومات وتسهيل الحصول عليها – ومبادئ المساءلة – في كونها مسؤولة عن قرارتها وتصرفاتها.

الشفافية والمساءلة هما مفهومان مترابطتان بشكل تبادلي ويعزز وجود أحدهما الآخر. فبدون الشفافية، أي الوصول غير المقيد إلى معلومات آنية وموثوقة حول القرارات والأداء، يكون من الصعوبة بمكان إخضاع هيئات القطاع الحكومي للمساءلة. وبدون المساءلة، أي وجود آليات لتقديم التقارير حول استخدام الموارد الحكومية وعواقب للإخفاق في تحقيق أهداف الأداء المحددة، لن يكون للشفافية حينها سوى قيمة ضئيلة. إن وجود الشرطين معاً هو متطلب أساسي لتحقيق إدارة فعالة ونشيطة وعادلة في المؤسسات الحكومية. وبالتالي فإن وجود الشرطين معاً ضروري أيضاً في محاولة تحقيق تطور بشري مستدام من خلال حكم أفضل في حقبة من العولمة.

وضع المنطقة العربية

المنطقة العربية هي حالياً موطن لعدد من التطورات الجغرافية– السياسية التي تهدد استقرار المنطقة وتفرض تحديات إضافية، بمعزل عن العولمة، بالنسبة للدول في تحقيق تطور بشري مستدام. من بين هذه الأحداث النزاع العربي – الإسرائيلي المستمر وتغيير النظام الحاكم في العراق بفرض خارجي وغيرها. هذه الأحداث والربط المستمر مع هجمات 11 أيلول 2001 تفرض ضغوطات إضافية على حكومات المنطقة في سعيها لتحقيق مشاركة أفضل في اقتصاد عالمي متزايد الاندماج.

تلعب القطاعات الحكومية في الدول العربية دوراً محورياً في التخطيط لاستراتيجية التنمية في تلك الدول وتنفيذها. كما توفر أيضاً قدراً مهماً من فرص العمل للمواطنين ومن المنتجات والخدمات[9]. وكما هو الحال في أرجاء أخرى من العالم، فقد باشر العديد من الدول في المنطقة العربية في برامج إصلاحية استجابةً للفرص الجديدة التي أتت بها العولمة. وحاولت هذه البلدان إعادة تنشيط اقتصادها من خلال تعزيز القطاعات الخاصة لديها بحيث تعمل كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي. وقد حسن العديد من الدول مناخها الاستثماري وحاولت تخفيض الأعباء القانونية لجذب المستثمرين الأجانب.

على الرغم من ظهور إصلاح القطاع الحكومي في جدول أعمال العديد من الدول العربية، إلا أن عملية التنفيذ لا تزال بطيئة وأفرزت مشاكل خاصة بها. وبشكل عام، لا يبدو أن الحكومة التقليدية الكلية الوجود تتطور بسرعة كافية كي تعطي دوراً أكبر في الإدارة لقطاع خاص ومجتمع مدني ضعيفين. بدلاً من ذلك، ركزت الإصلاحات على زيادة فاعلية وكفاءة عمليات القطاع الحكومي. وبالتالي تهدف الإصلاحات المؤسساتية بشكل أكبر إلى تأسيس بنية تحتية حديثة للاتصالات والمعلوماتية وإلى تبسيط البيروقراطيات لتسهيل التطور الاقتصادي.

بأخذ الطبيعة المحدودة للإصلاحات في القطاع الحكومي المتخذة حتى اليوم بعين الاعتبار وبسبب عوامل أخرى، لم تستفد المنطقة العربية من العولمة بنفس الدرجة التي استفادت بها المناطق الأخرى في العالم. وعلى حين أن المنطقة قد نجت من الخراب الذي جرته الأزمات المالية الأخيرة، إلا أنها أخفقت في نفس الوقت من الاستفادة بشكل كامل من انتشار التوجه السائد نحو تحرير الأسواق والاندماج الاقتصادي العالمي[10]. وكما هو الحال في العديد من الدول الأخرى في العالم الثالث، تتسم الدول العربية بسلطة تنفيذية مركزية وبرقابة وتوازنات مؤسساتية غير ملائمة وبثقافة سياسية غير متطورة في مجال المشاركة الحكومية. وتستطيع مبادرات تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في تلك الدول أن تساهم في توسيع نطاق الإصلاحات في القطاع الحكومي من أجل التوصل إلى معادلة جديدة في الحكم بين الأطراف الحكومية وغير الحكومية في تنمية المنطقة ككل.

تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي من قبل نظام الأمم المتحدة

استجابة للإجماع الدولي حول الضرورة الحالية للشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، قام عدد من المنظمات الدولية باتخاذ مبادرات معينة لتعزيز هذين المفهومين. كما يحاول نظام الأمم المتحدة أيضاً تشكيل إجماع دولي وتنفيذ نشاطات معينة تركز على شفافية ومساءلة القطاع الحكومي وبالذات تحت عنوان الحكم الصالح والتنمية البشرية المستدامة.

للتعبير عن الإجماع الدولي، قدمت الجمعية العمومية عدداً من الوثائق تتراوح من إعلان الألفية للأمم المتحدة إلى ميثاق الأمم المتحدة ضد

[7] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الحكم من أجل تنمية بشرية مستدامة، 1997، ص 1.
[8] تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 1999، نيويورك.
[9] الأمم المتحدة، (ورقة غير منشورة بقلم شادن حلزون)، مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية في المنطقة العربية: الاستجابة للعولمة وتشجيع الاستثمار، ص 1.
[10] ESCWA لقاء إقليمي حول تمويل التنمية، (بيروت، لبنان 2000، إصلاح النظام المالي الدولي والمنطقة العربية.

الفساد. وتضع هذه الوثائق شروط محددة لتعزيز شفافية ومساءلة القطاع الحكومي تحت مواضيع أخرى تتجاوز ذلك. (انظر الإطار 1. هذه ليست لائحة كاملة بل وثائق أساسية مختارة منذ عام 2000).

على المستوى العالمي، نظمت أمانة السر مؤخراً عدداً من الاجتماعات والبحوث ونشرت التقارير حول الموضوع (انظر الإطار 2. تروّج إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة لطريقة متعددة المنهجيات للتنمية المستدامة وتدعم شعبته الخاصة بالإدارة الحكومية وإدارة التنمية تداولات الأمم المتحدة مابين – الحكومية حول دور الحكم والإدارة الحكومية في التنمية المستدامة. إضافة إلى ذلك، ساعدت شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لأكثر من خمسين عاماً، عند الطلب، على تطبيق الإصلاحات في أنظمتها الإدارية والمالية من خلال بناء القدرات والتعاون التقني. من خلال شبكتها الإلكترونية على الانترنت الخاصة بالأمم المتحدة عن الإدارة والمالية الحكومية (UNPAN: www.unpan.org)، تعزز هذه الشعبة التشارك بالمعلومات وأفضل الممارسات حول العالم.

طوّر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة منذ عام 1997 برنامج الشفافية والمساءلة (PACT) للصناديق والمؤسسات المتخصصة. يمثل هذا البرنامج مبادرة عالمية تدعم بعض الدول المختارة من خلال تقديم المساعدة التقنية لتحسين أنظمة المساءلة والإدارة المالية لديها. منذ عام 2001، طوّر برنامج الشفافية والمساءلة (PACT) ما يسمى بـ تقييم البلد من حيث الشفافية والمساءلة (CONTACT)، وتهدف الإرشادات إلى مساعدة الحكومات في إجراء تقييم ذاتي لإدارتها المالية وعملها في مكافحة الفساد. وقد تم تطوير هذه الأداة بشكل مشترك بين إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UN DESA) والبنك الدولي. إضافة إلى ذلك، أسس البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) صندوقا خاصاً بموضوع الحكم الديمقراطي، والذي يقوم من خلاله بدعم التعاون التقني في تحقيق المساءلة والشفافية والنزاهة. ابتداء من 2003، حدد البرنامج (UNDP) أكثر من 80 مشروع تقوم به المكاتب الوطنية حول المساءلة والشفافية والنزاهة.

على المستوى الإقليمي، نشر المكتب الإقليمي للدول العربية (RBAS) تقريرين عن التنمية البشرية العربية في 2002 و2003 يقدمان أكثر المعلومات حداثة حتى تاريخه. بالإضافة إلى ذلك قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للمكتب الإقليمي للدول العربية (UNDP RBAS) بإطلاق البرنامج حول الحكم في المنطقة العربية (POGAR) في عام 2000. ويتألف هذا البرنامج من بوابة للمعلومات على الانترنت (portal) ونشاطات تعاونية تقنية أخرى مكرسة لتعزيز ممارسات الحكم الصالح في الدول العربية. يركز البرنامج على المشاركة وسيادة القانون والشفافية والمساءلة. وتوفر بوابة المعلومات منشورات وقواعد للبيانات ومواقع على الانترنت حول هذه المواضيع مفيدة للمنطقة.

وبالإضافة إلى تنظيمه للعديد من الاجتماعات حول الموضوع، نشر البنك الدولي تقريراً عن حكم أفضل للتنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2003.

وبمعزل عن نظام الأمم المتحدة، قام العديد من المنظمات الإقليمية (خصوصاً المشاركة منها في الفريق الاستشاري للمشروع الذي يعرضه الإطار 3 بالنشاطات حول النواحي المختلفة لإصلاح القطاع الحكومي. على سبيل المثال، عقدت منظمة التنمية الإدارية العربية (ARADO) مؤتمراً دولياً حول الحدود الجديدة لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة

الإطار 1: وثائق الأمم المتحدة

2000: إعلان الألفية للأمم المتحدة (A/RES/55/2)
http://www.un.org/millennium/summit.htm

2002: تقرير المؤتمر الدولي حول تمويل التنمية – الإجماع المالي (A/CONF.198/11)
http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf

2002: تقرير القمة العالمية حول التنمية المستدامة (A/CONF.19/20*)
http://www.johannesburgsummit.org/

2003: ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد A/58/422، سيتم تفعيله على الموقع لاحقا)
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf

الإطار 2: نشاطات مختارة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UN DESA) حول شفافية ومساءلة القطاع الحكومي

http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp

1999: الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية الحكومية، اجتماع فريق من الخبراء على الانترنت، نيويورك، الولايات المتحدة.
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000234.pdf

2000/1999: أخلاقيات الخدمة الحكومية في أفريقيا، دراسة سياسية مقارنة.
http://www.unpan.org/ethics

2001: الإدارة المالية، الشفافية والمساءلة، اجتماع فريق من الخبراء، روما، ايطاليا.
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan002250.pdf

2002: دليل حول تعزيز الإجراءات على الانترنت للتطبيقات المدنية (OPEN)، الكتيب على الانترنت.
http://unpan.org/training-open-manual.asp

2003: الأخلاقيات المهنية للخدمة الحكومية في أفريقيا، كتيب تدريب على الانترنت.
http://www.unpan.org/guide.asp

الإدارية: منظور استراتيجي ومؤسساتي في 1999 ونشرت وقائع المؤتمر في عام 2001. كما عقدت أيضاً مؤتمراً آخر حول القيادة الخلاقّة والتحديث في ظل الشفافية والمساءلة في 2002. إضافة إلى ذلك، قام المركز اللبناني للدراسات السياسية، وهو جزء من الشبكة العربية للأبحاث العلمية الاجتماعية، بإجراء دراسة إقليمية أيضا حول التثقيف المدني في المنطقة العربية.

الإطار 3 الفريق الاستشاري للمشروع

- المنظمة العربية لمؤسسات التدقيق العليا (ARABOSAI)
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية (ARADO)
- المجلس العربي للوحدة الاقتصادية
- اتحاد الصحفيين العرب
- الشبكة العربية للأبحاث العلمية الاجتماعية
- جامعة الدول العربية
- اتحاد المصارف العربية

أهداف المشروع

يهدف هذا المشروع من خلال دراسة مقارنة للسياسات والممارسات القائمة في الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات، إلى مساعدة الحكومات المركزية في الدول المشاركة على تعزيز وتحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي. لتسليط الضوء على الممارسات الجيدة والفجوات في السياسة أو التنفيذ، يقوم هذا التقرير على التحليل الإقليمي ودراسات لحالات الدول وقاعدة بيانات. وتهدف المعطيات التي تم جمعها من خلال هذه الدراسة إلى:

- أن تخدم كمرجع للحكومات المشاركة المهتمة بتحسين السياسات والممارسات من أجل زيادة شفافية ومساءلة القطاع الحكومي.
- أن تستفيد الدول الأخرى في المنطقة من النتائج، كون الدول المشاركة تم اختيارها لتمثل بقدر الإمكان التنوع في المنطقة العربية.
- أن تساعد أصحاب المصلحة الأساسيين وعموم الشعب على اختيار السياسات والبرامج وشركاء التنمية عند تخصيص الموارد.

نطاق المشروع

تم إطلاق هذه الدراسة البحثية حول التحليل المقارن السياسات كتكملة للعمل المذكور أعلاه والذي قامت به منظمات أخرى في مجال الشفافية والمساءلة عموماً. وفي المجال البحثي، تم القيام مؤخراً بالكثير من الدراسات الكمّية على المستوى العالمي من قبل البنك الدولي حول مؤشرات الحكم الصالح ومن قبل الشفافية الدولية حول مؤشرات مفهوم الفساد والميل إلى الرشوة. تركز هذه المنهجيات على قياس وضع الحكم أو الفساد. وقد هدفت جهود مماثلة من الأبحاث الكمّية أيضاً، على المستوى الوطني وما فوق وما تحت الوطني، إلى تحديد أسباب الفساد وقياس التداعيات السلبية لتلك الظاهرة، وخصوصاً على الأداء الاقتصادي. وتهدف الدراسة الحالية إلى تقديم تشخيص نوعي لقدرات مؤسسات القطاع الحكومي في المنطقة العربي لتحقيق الشفافية والمساءلة، والقدرات التي تقي من الفساد وسوء الإدارة وتحاربهما.

وعلى الرغم من أن جميع فروع الحكومة مهمة في تعزيز شفافية ومساءلة القطاع الحكومي، إلا أن الدراسة تركز بشكل أساسي على الفرع التنفيذي ومؤسسات الرقابة المستقلة المرتبطة به. في البدء، حاول فريق المشروع أيضاً جمع المعلومات عن المشاريع الحكومية والمشتركة. ومع ذلك، وبسبب كثرتها وأنظمتها القانونية المختلفة، لم يكن بالإمكان جمع معلومات عميقة أو مقارنة.

إن للفروع التشريعية والقضائية للحكومة دور مركزي في تعزيز شفافية ومساءلة القطاع الحكومي. مع ذلك، نظراً لضآلة الأبحاث السابقة حول السياسات والممارسات في المنطقة، يبدأ المجهود الحالي بالفرع التنفيذي. ورغم ذلك، تركز الدراسة أيضاً على تلك الجوانب في الفروع التشريعية والقضائية التي تتداخل مع المؤسسات قيد الدراسة. وبطريقة مماثلةً فإن الحاجة لاشتراك القطاع الخاص والمجتمع المدني أمر لا بد منه في تحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي – وفيهما أنفسهما أيضاً. بالتالي، تبحث الدراسة أيضاً في التداخلات ذات الصلة بين هؤلاء الشركاء في الحكم. يرغب فريق المشروع بالتأكيد على أن الدراسة تمهيدية، ويأمل في أن تخدم كدليل يؤدي بحد ذاته إلى دراسات أخرى حول دور فروع الحكومة الأخرى والشركاء الآخرين في الحكم في المنطقة.

للقيام بهذه المهمة، تستخدم الدراسة في آن واحد التحليل الإقليمي ودراسة حالة الدولة. بالنسبة للتحليل الإقليمي، تعاين السياسات والممارسات الفردية على سوية إقليمية – أي أنه على الرغم من أن المعطيات قد صنفت وفقاً للدول، إلا أن وحدة التحليل هي السياسات أو الممارسات نفسها. (إن التصنيف وفق الدولة أمر حتمي بما أن السياسات وبالتالي الممارسات المرتبطة بها موجودة على سوية وطنية وليس إقليمية). أما فيما يخص دراسة حالة دولة ما، ينم تقديم السياسات والممارسات الوطنية ضمن سياق خاص بالدولة. ودراسة الحالات تلك قام بها مستشارون وخبراء وطنيون في الموضوع.

إضافة إلى ذلك، تم تحليل السياسات بشكل أساسي من خلال مراجعة الوثائق السياسية (أي ما يوجد في السجلات) والاستشارات المحدودة مع الخبراء في هذا الشأن. هذا وقد تم فحص الممارسات من خلال إجراء مقابلات عالية السوية ومنتظمة مع كبار المدراء الحكوميين وخبراء آخرين من خارج منظمات القطاع الحكومي بشكل أساسي. وقد اعتمدت هذه المقابلات على الوثيقة بالتطبيقات اليومية للسياسات وسألت عن رؤيتهم الشخصية للأمر. وعلى الرغم من أن العدد المحدود للأشخاص الذين تمت مقابلتهم قد حال دون القيام بأي تحليل إحصائي، إلا أن معرفتهم المميزة (غالباً بفضل مناصبهم في القطاع الحكومي) تجعل من إجاباتهم مؤشراً مهماً لتحديد الممارسات القائمة.

وفقا لمحوري التحليل ومصدري المعلومات المذكورين، تقدم الدراسة أيضاً توصيات لتحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي في الدول

المشاركة وغيرها من الدول في المنطقة العربية. وبالتالي فإن نتائج الدراسة الحالية قد تخدم كقاعدة تسمح النتائج المستقبلية بالاستناد إليها (إن تكررت الدراسة) للدول المشاركة بتسجيل تقدمها.

تقدم السياسات والممارسات الجيدة في مؤسسات القطاع الحكومي الرئيسية مجموعة من المؤشرات للشفافية والمساءلة. إن تحسين السياسات من حيث المضمون أو الممارسات من حيث التطبيق هو أمر مهم أيضاً لأنها تساهم بشكل كبير في توطيد الثقة المحلية في المؤسسات الحكومية. إضافة إلى ذلك، وفي زمن العولمة، يتوقع المستثمرون الأجانب ضمان دقة المعلومات ليس فقط حول أداء شركات القطاع الخاص ولكن أيضاً أداء مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية.

تعتمد الدراسة على التعريفات العملية التالية للمفاهيم الأساسية كما اتفق عليها الفريق الاستشاري للمشروع:

- القطاع الحكومي: الإدارات والمنظمات والشركات الحكومية الأساسية المركزية (بما في ذلك تلك المشتركة باستثمار حكومي بقيمة 50 أو أكثر)، والعاملين في الخدمة الحكومية كالمدرسين وموظفي قطاع الصحة.
- الشفافية: توفر المعلومات وحرية الوصول إليها المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات الحكومية السياسية والاقتصادية.
- المساءلة: تحمل مسؤولية الاخيارات والتصرفات.

كما تم تنظيم القضايا الأساسية قيد البحث وفقاً للميادين الوظيفية التالية (انظر الجدول 1):

- الإدارة المالية.
- إدارة الموارد البشرية.
- إدارة المعلومات.

وعلى الرغم من أن بعض القضايا الأساسية قد لا تعتبر بشكل كامل من ضمن الميدان الإداري الوظيفي الذي أدرجت تحته، فقد تم إدراجها في ذلك الميدان بسبب أهميتها بالنسبة للموضوع العام للبحث. إضافة إلى ذلك، هدفت اتخاذ العدد الأدنى من الميادين الإدارية الوظيفية إلى تبسيط البنية المفاهيمية وعملية إجراء المقابلات.

منهجية العمل

كما تمت الإشارة إليه أعلاه، فإن الدراسة مبنية على تحليل نوعي للوثائق ذات الصلة على السوية السياسية، وعلى المقابلات المنظمة مع الخبراء على سوية الممارسات. وتم البحث في «القضايا» المدرجة في الجدول السابق من قبل مستشارين وطنيين من ذوي الخبرة في هذا الميدان وتم

الجدول 1: قضايا الدراسة

الوظائف	القضايا
الإدارة المالية	• بنية الإدارة المالية • الميزانيات • المدخول • الرواتب • الشراء • الخصخصة وامتيازات الخدمات • المدفوعات • المحاسبة • التدقيق الداخلي • التدقيق الخارجي
إدارة الموارد البشرية	• بنية إدارة الموارد البشرية • القيم المنصوص عليها رسمياً • قواعد السلوك • القيود القانونية على السلوك الجرمي • عملية الانتقاء • كشف تضارب المصالح • إطلاق صافرات الإنذار • التحقيق • الإجراءات التأديبية
إدارة المعلومات	• بنية إدارة المعلومات • الوصول إلى المعلومات • إدارة السجلات • الصحافة التحقيقية • المنظمات اللاحكومية

اختيارهم من قبل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (DESA) بالتعاون مع المكاتب الوطنية للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP).

كان دور المستشارين الوطنيين في جمع البيانات والتحليل على مستوى الدولة شديد الأهمية لنوعية الدراسة. فقد بحثوا في النصوص القانونية والناظمة وأجروا مقابلات مع المسؤولين والخبراء، بالأخص كبار مدراء القطاع الحكومي حول الممارسات ذات الصلة. وقد تمت مقابلة المدراء الحكوميين كخبراء وليس كممثلين للحكومة. كما عني المستشارون بعدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تتعامل مع الإحصائيات والمال الحكومي والخدمة المدنية والمعلومات الحكومية. وفي العديد من الدول المختارة كعينة، أفاد المستشارون بوجود ممانعة عامة لدى كبار المدراء للمشاركة في المقابلات، رغم الخطوات التي اتخذت للحفاظ على السريّة[11].

اشتملت عملية البحث على الخطوات التالية:

1. قام كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UN DESA) والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للمكتب الإقليمي للدول العربية (UNDP RBAS) بمخاطبة 11 دولة في المنطقة عبر مكاتبهم الوطنية لدعوتها للمشاركة في الدراسة. وبذلت الكثير من الجهود للحصول على دولة تكون عينة نموذجية للمنطقة بقدر الإمكان. وقد توجب الحصول على موافقة الحكومات الوطنية قبل البدء بنشاطات البحث ميدانياً.

2. تم إحداث مجموعة استشارية للمشروع (PAG) تتضمن ممثلين عن المنظمات مابين–الحكومية واللاحكومية والإقليمية. وعمل كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UN DESA) والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للمكتب الإقليمي للدول العربية (UNDP RBAS) كأمانة للسر. وقادت المجموعة الاستشارية للمشروع (PAG) عملية البحث من خلال ضمان صحة ومصداقية البيانات التي تم جمعها ولزيادة مشاركة أصحاب المصلحة الإقليميين والوطنيين. عقد اجتماع للمجموعة في بيروت، لبنان في 30 و31 أيار 2002 للحصول على المصادقة على منهجية البحث واستبياناته.

3. تم تكليف الخبراء بكتابة أوراق تبحث في القضايا الأساسية في الدراسة:

- استجابة مؤسسات القطاع الحكومي في المنطقة العربية للعولمة وتعزيز الاستثمار.
- الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية الحكومية.
- الوصول إلى المعلومات والشفافية والمساءلة.
- الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية.

استخدمت هذه الأوراق للتعريف بأهم القضايا في الميادين قيد الدراسة ووفرت أيضا قاعدة مفاهيمية للمراجعة المكتبية للوثائق المتعلقة بالسياسات ولإرشادات المقابلات حول الممارسات.

4. تم إرسال إرشادات تفصيلية للمقابلات (الاستبيانات) باللغة الإنجليزية (انظر الملحق) ومترجمة إلى اللغة الفرنسية والعربية إلى جميع مكاتب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) المشاركة والمستشارين الوطنيين. وتضمنت التالي:

- مقدمة إلى دليل المقابلة (التعليمات).
- استبيان المراجعة المكتبية (خلفية عن تنظيم القطاع الحكومي والتوظيف فيه بالإضافة إلى معلومات حول السياسات الأساسية في الميادين الإدارية الوظيفية الثلاث).
- الإدارة المالية.
- إدارة الموارد البشرية.
- إدارة المعلومات.

ولقياس الممارسات، طلب من الذين تمت مقابلتهم أن يرتبوا كل واحدة منها على مقياس يتراوح بين 1 دائما، 2 غالبا، 3 أحيانا، 4 نادرا، 5 إطلاقا وD = لا أعرف. من الجدير بالملاحظة أنه في جميع المقابلات وفي كل الدول قيد الدراسة، لم يختر أي شخص النقطة 5 إطلاقا).

5. كما أعد المستشارون الوطنيون مسودة دراسة الحالة قدموا فيها تحليلاً وطنياً للبيانات التي جمعوها. إضافة إلى ذلك عبروا عن وجهات نظرهم المهنية حول المعلومات الأكثر نوعية التي تم جمعها خارج إطار البحث والتي اعتبروها مهمة (انظر القسم 2). ووضع المستشارون الوطنيون في هذه الدراسات توصيات خاصة بالدولة حول السياسات. وتم تعميم كل دراسة حالة خاصة بدولة ما على المكتب الوطني للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) والحكومة فيها للإدلاء بالرأي والملاحظات.

6. تم إنشاء قاعدة بيانات معلومات تفاعلية على الانترنت للاستبيانات يستطيع المستشارون الوطنيون استخدامها لإدخال البيانات المباشر. وقد تم وضعها مبدئياً في موقع إلكتروني خاص لحماية سريّة من تمت مقابلتهم. ولكن بعد تلقي جميع المعلومات المطلوبة، تمت مراجعة قاعدة البيانات وتحليلها من قبل فريق المشروع في نيويورك لإجراء المقارنات بين الدول الست المشاركة. بعد إنهاء هذا التحليل، تم استبعاد جميع المعلومات التي قد تؤدي إلى التعرف على هوية من تمت مقابلتهم. وتم تعديل قاعدة البيانات أيضاً لتحول من إضافة أية مدخلات جديدة عليها ولمنع العبث فيها. من ثم تم وضعها على موقع إلكتروني تم إنشاؤه ليشتمل على المعلومات الخاصة بالمشروع:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

[11] في تونس، تم إجراء المقابلات بشكل أساسي مع الأكاديميين والخبراء من خارج الحكومة. وكان أحد نتائج الإجابات في الدولة هو معدل أعلى للإجابة بـ «لا أعرف» حول ممارسات الإدارة الحكومية قيد البحث (انظر الخطوة 3 أدناه).

7. تم التعاقد مع 8 مستشارين وطنيين للقيام بالعمل الميداني من خلال تحليل الوثائق وإجراء المقابلات مع الخبراء. وقد تم تحليل أكبر قدر ممكن من الوثائق ذات الصلة وإجراء المقابلات مع 435 خبير (تم إدراج عدد المقابلات مكان عدد الخبراء نظراً لأن بعض الخبراء قد شاركوا في عدة مقابلات منفصلة)، استبعد منها 25 مقابلة بسبب اكتمالها أو عدم إمكانية استخدامها. ومن الـ 410 مقابلة التي تم تحليلها، كان هناك:

- حول الإدارة المالية: 141.
- حول إدارة الموارد البشرية: 132، و
- حول إدارة المعلومات: 137.

من هذه الأرقام، شكّل موظفو القطاع الحكومي ما يقارب 73 من المقابلات التي أجريت مع الخبراء الماليين و77 من مقابلات الموارد البشرية و66 من مقابلات إدارة المعلومات.

وفي الأردن واليمن كان هناك فرق يتألف كل منها من خبيرين. وفي مراكش في المغرب، عقدت جلسة تدريبية للمستشارين الوطنيين من 9 إلى 11 كانون الأول 2002 هدفت إلى ضمان تفاهم مشترك حول الدراسة وإلى معايرة عملية المقابلات.

8. تم تأسيس فريق عمل بدوام جزئي خاص بالمشروع مؤلف من منسق ومساعد بحث في نيويورك لدعم العمل الميداني، وكان الفريق مسؤولاً عن الإدارة والأبحاث على حد سواء. كما قام بتحضير الوثائق للمجموعة الاستشارية للمشروع (PAG)، وتنظيم الاجتماعات وإدارة المشروع بشكل عام. وقام أيضا بإجراء بحث خلفي، وأعد مسودة إرشادات المقابلات، ونسّق البحث الميداني وأعد مسودة التقرير النهائي ونقح دراسات الحالة ونشر النتائج.

9. عقد المجموعة الاستشارية للمشروع (PAG) اجتماعاً ثانياً في 18 و19 كانون أول 2003 في بيروت، لاستعراض نتائج الدراسة المبنية على المسودة النهائية لهذا التقرير. وقد انضم المستشارون الوطنيون للمجموعة لتوضيح ما قدموه وتشذيب التقرير النهائي الشامل. وبناءً على هذا الاجتماع صادقت المجموعة الاستشارية للمشروع (PAG) على التقرير النهائي.

10. هذا وسيتم عقد منتديات سياسية إقليمية ووطنية لتقديم النتائج، ويأمل ممولو البحث أن تساهم هذه النتائج في إدخال سياسات وممارسات جديدة وفي تحسين السياسات والممارسات القائمة ليكون لها أثراً مباشراً على وضع الشفافية والمساءلة في القطاعات الحكومية في المنطقة.

المردود والنتائج

تم إعداد أوراق البحث والتقرير الحالي وقاعدة البيانات التفاعلية على الانترنت والموقع الالكتروني للمشروع كمردودات ناتجة عن المشروع.

والأكثر أهمية من ذلك هو إنشاء شبكة إقليمية من الخبراء من خلال هذا العمل تتألف من أعضاء المجموعة الاستشارية للمشروع (PAG) والمستشارين الوطنيين. والمستشارون بدورهم توصلوا إلى تحديد مجموعة من الخبراء الوطنيين في كل من الدول المشاركة من خلال هذا المجهود البحثي. إن ارتباط مثل هذه الشبكات في المنطقة سيسهل إدماج نتائج هذه الدراسة في المبادرات الأخرى الحالية ذات الصلة على المستوى الإقليمي. على سبيل المثال، ستحظى أية شبكة إقليمية بالأهمية فقط في حال وقع عدد أكبر من الدول في المنطقة على ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد وبدأ بتطبيق شروطه.

وسيتم نشر نتائج هذه الدراسة بشكل موسع لضمان أن تؤدي إلى اتخاذ خطوات عملية. ومن المأمول به أن تقوم الدول المشاركة بنفسها بورشات عمل وطنية لنشر تلك النتائج بحيث تؤدي إلى تغيير ملموس في السياسات وإلى تحسينات مؤسساتية وتطويرات إدارية. وعلى سبيل المثال، سيكون من النتائج المرغوبة لهذه الدراسة حدوث تحسينات على القوانين والتشريعات القائمة ووضع إرشادات لتطبيقها وتدريب الموظفين على تعديل الممارسات في الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات الحكومية.

والنتيجة النهائية الأساسية المعوّل عليها هي تحسين حياة الأشخاص العاديين في المنطقة العربية. ومن خلال تحقيق مزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي يمكن لاتخاذ قرارات أفضل ولاستخدام أكثر عقلانية للموارد الحكومية أن يساهم في حكم أفضل وفي تنمية مستدامة للموارد البشرية على المدى الطويل. وكما ذكر سابقا في هذا الفصل، فمن أجل الاستفادة من فرص العولمة وتخفيض مخاطرها من المهم أن تستعد الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني في المنطقة لمواجهة هذه التحديات.

الفصل الثاني: نظرة شاملة على المنطقة العربية

تم في هذا الفصل وضع القضايا المدروسة التي تم تحديدها في الفصل الأول في سياقها الجغرافي والثقافي والتاريخي والاجتماعي والسياسي والاقتصادي. ويسمح وضع هذا السياق بفهم أفضل للعوامل التي تحدد شكل التنمية في الدول المشاركة في الدراسة وفاعلية قطاعاتها العامة.

المنطقة العربية

وفقا للعضوية في جامعة الدول العربية، يتألف العالم العربي في مجمله من 22 دولة تمتد من المغرب في الغرب إلى عمان في الشرق[12]. والاعتقاد السائد هو أن المنطقة مؤلفة من قسمين: المغرب (شمال أفريقيا) والمشرق (الشرق الأوسط). وقد تبنى العرب كمجموعة عرقية، كما تعرف منذ ما ينوف عن ثلاثة آلاف عام، ثقافات وممارسات دينية متنوعة. ولكن أغلب العرب اعتنقوا الإسلام منذ بزوغه.

خلال التاريخ، استخدمت كلمة «عرب» لتصف حقيقة متقلّبة. في فترة ما قبل الإسلام، أشارت الكلمة إلى سكان شبه الجزيرة العربية المؤلفين بشكل أساسي من قبائل رحّل. ومع ذلك، وعلى مر القرون، تم تعريف امتداد العالم العربي من خلال استخدام لغة مشتركة وهي اللغة العربية – التي تعتبر على أنها في لب الهوية العربية.

ولأغراض هذه الدراسة، تم تمثيل المنطقة العربية بالدول الست المذكورة سابقا وهي: الأردن ولبنان والمغرب والسودان وتونس واليمن، التي يشكل عدد سكانها ما يقارب 100 مليون نسمة وهي بذلك تمثّل أكثر من ثلث التعداد السكاني في المنطقة. (ومع ذلك لا يمكن اعتبار أي من هذه الدول على أنها من بين دول الخليج الفارسي المنتجة للنفط والتي تتمتع بدخل مرتفع للفرد). ولكنها على كل حال تمثل التنوع في المنطقة من خلال اختلاف النظم السياسية ودرجات النمو الاقتصادي والبنى الاجتماعية، إضافة إلى أن اثنتين من تلك الدول إلى تنتميان شمال أفريقيا الذي يختلف عن الشرق الأوسط في نواح عدّة.

وبأي حال لا يدّعي هذا الفصل تقديم معلومات واسعة وشاملة عن المنطقة قيد الدراسة، كما لايعنى على نحو موسع بالظروف الخاصة المتأصلة تاريخياً والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل دولة. الهدف الوحيد من هذا الفصل هو تهيئة فهم أفضل للعوامل التي تؤثر على شفافية ومساءلة القطاع الحكومي في هذه الدول.

المنطقة اليوم

تتسم المنطقة نسبياً بارتفاع في معدلات النمو السكاني والقوى العاملة ولكن بنمو اقتصادي بطيء وروابط ضعيفة مع الاقتصاد العالمي[13]. وبالتالي فإن معدلات البطالة هي من بين الأعلى عالمياً. يضاف إلى ذلك ارتفاع معدل الأمية وخصوصاً بين النساء. وفي الواقع فإن المشاركة السياسية والاقتصادية للمرأة العربية تصنّف بين الأدنى في العالم[14]. وكما نوقش سابقاً في هذا الفصل، فإن وضع المرأة العربية هو أحد أهم القضايا في المنطقة. وقد لوحظ أنه بسبب المواقف النابعة عن الإرث الثقافي، وحتى عندما تكون المرأة مخولة قانونياً للتمتع بحقوق معينة، غالباً ما يكون هناك تباين واضح بين القانون والممارسة الفعلية. عدا عن أن قلّة من النساء تحتل مواقع اتخاذ القرار.

ووفقا لتقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) حول التنمية البشرية العربية لعام 2002، يتمتع العالم العربي بوضع أفضل على صعيد مؤشرات الدخل مقارنة بمؤشرات التنمية مما يجعل المنطقة أكثر غنى منها تطوراً. وينصّ تقرير 2002 على أن المنطقة العربية «مقيّدة بأنواع مختلفة من الفقر – فقر في القدرات وفقر في الفرص، وتمتد جذور هذا الفقر في ثلاث مواقع للعجز وهي الحرية، وتعزيز مكانة المرأة والمعرفة. ولا يمكن للنمو بمفرده أن يسد هذه الثغرات ولا أن يضع المنطقة على الطريق نحو تنمية مستدامة»[15].

في نواح معينة، قد تكون العولمة زادت من سعة الفجوة بين الغنى والتنمية في المنطقة بشكل عام، وذلك من خلال التركيز على الاستهلاك والترويج لثقافة موجهة نحو السوق. ويتماشى ذلك مع ما يدركه الكثيرون من أن العولمة قد أدت إلى توسيع الفجوة المادية بين الشمال والجنوب بسبب عدم توزيع فوائدها بشكل متساوي.

السياق الثقافي والتاريخي

تاريخياً كانت معظم الدول العربية جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، وخلف الإمبراطورية العثمانية القوى الاستعمارية الفرنسية والبريطانية. وبدأت معظم هذه الدول باستعادة استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية. وقد كان لهذه الأحداث أثراً كبيراً على المجتمعات العربية بحيث تأثر مفهوم الدولة ودور مؤسساتها بالتجربة العثمانية والاستعمارية. ونتيجة لذلك، اتسمت الأنظمة العربية السياسية والإدارية بالافتقار إلى الشفافية والمساءلة والخيارات السياسية مما أدى إلى ضعف كبير في المشاركة السياسية.

الجدول 2 التاريخ الحديث للدول قيد الدراسة يقدم نظرة شمولية موجزة عن التاريخ الاستعماري لتلك الدول. فقد خضعت الأردن والسودان واليمن لسيطرة الاستعمار البريطاني بينما خضع كل من لبنان والمغرب وتونس للاستعمار الفرنسي. وبالنتيجة، تمثّل الدول قيد

[12] www.arableagueonline.org

[13] صندوق النقد الدولي (IMF) آذار 2003، التمويل والتنمية، «الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على عتبة التغيير، ص 10.

[14] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، تقرير التنمية البشرية العربية 2002.

[15] اقتباس من تقرير التنمية البشرية العربية 2002.

الدراسة حالياً أنظمة قانونية مبنية على الشريعة الإسلامية التي سبقت الاستعمار (باستثناء لبنان) والقانون العام البريطاني أو القانون المدني الفرنسي والقانون العثماني (في حال لبنان واليمن). إضافة إلى ذلك، النظام القانوني المغربي مبني أيضاً على القانون المدني الأسباني نظراً لموقع المغرب الجغرافي وتاريخه. كما تعترف عدة دول أيضاً بالقوانين المحلية المبنية على العادات (انظر الجدول 3).

بعد نيل الاستقلال تبنت البنية الحكومية في معظم الدول قيد الدراسة النظام الجمهوري أو البرلماني للحكم، أما في الأردن والمغرب فقد استمرت الملكية الوراثية.

بعد هذه التركة السياسية والإدارية المبدئية، ظهرت سلسلة من الإيديولوجيات السياسية المختلفة مع وجهات نظر خاصة بكل منها لدور الدولة. وكما هو الحال في أجزاء أخرى من العالم، تأثرت المنطقة العربية أيضاً مؤخراً بالموجة الأخيرة للآراء الليبرالية الجديدة التي تنادي بالحد من دور الحكومة. هذه الآراء التي تصادفت مع ظهور العولمة، أدت في بعض الحالات إلى إضعاف الدور الاجتماعي – الاقتصادي للدولة موسعة بذلك الفجوة بين الطبقات المجتمع ومحدثة توترات اجتماعية.

وقد فاقم تراكم هذه التوترات، ومعه النزاعات المستمرة والتغييرات الاجتماعية السريعة التي أتت بها العولمة، من التوترات الاجتماعية في المنطقة والتي عبّرت عن نفسها بأشكال مختلفة تراوحت بين الشباب المستبعد إلى جيوب معزولة من التطرف الديني.

وعلى الرغم من القيود الكبيرة على الإصلاحات الاقتصادية، إلا أن هناك الكثير من التطورات الهامة التي تحدث باتجاه الإصلاح والتحديث السياسي والاقتصادي والذي يدعم الكثير منها برامج يمولها نظام الأمم المتحدة والمبادرات المتخذة في إطار العملية الأوروبية – المتوسطية.

الخلفية الاجتماعية – الاقتصادية

تكمن ثروة العالم العربي في تعايش ديناميكيات مختلفة ثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية، وفي الوقت ذاته وبسبب تاريخه، تتمتع المنطقة على نحو واسع بإرث مشترك وقيم جوهرية مشتركة كما تواجه تحديات اقتصادية واجتماعية متشابهة.

وبشكل عام، أحرزت المنطقة العربية منذ السبعينيات تقدماً ملحوظاً من الناحية الاجتماعية. فقد استطاعت الدول العربية، بالاعتماد بشكل

الجدول 2: التاريخ المعاصر للدول قيد الدراسة

الأردن	يعتبر اليوم الذي وصل فيه الأمير عبد الله بن الحسين إلى عمان، 2 آذار 1921، بداية تأسيس دولة الأردن، تحت اسم إمارة شرقي الأردن (الأردن والضفة). وقد شهد نفس ذلك العام تشكيل الحكومة الأردنية الأولى. في عام 1928 سن أول دستور أردني تحت عنوان القانون الأساسي شرقي الأردن. وقد بقي موضع التطبيق حتى عام 1946، حين حصلت إمارة شرقي الأردن أخيراً على الاستقلال بعد توقيع معاهدة لندن. في 25 أيار 1946 نودي بالأمير عبد الله ملكاً. في عام 1947 تم إعلان دستور جديد بإصدار القانون رقم (3). في عام 1951 اغتيل الملك عبد الله في القدس، وتلاه ابنه الأكبر الأمير طلال على ولاية العرش. بعد عام من تبوئه الحكم تنازل الملك طلال عن العرش لابنه الأمير حسين الذي تم تنصيبه ملكاً. تم سن ونشر دستور جديد. تنص المادة الأولى منه على أن المملكة الهاشمية الأردنية هي دولة عربية مستقلة وذات سيادة ذات نظام حكم برلماني وراثي ملكي. بعد وفاة الملك حسين في عام 1999 تسلم ابنه الأمير عبد الله العرش.
لبنان	سيطرت على تاريخ لبنان منذ استقلاله عن فرنسا في عام 1943 وحتى عام 1976، شبكات من العائلات المرموقة التي تنتمي إلى مجتمعات مذهبية. وعلى الرغم من سياسة لبنان في عدم التدخل في النزاع العربي – الإسرائيلي، إلا أن حرب تشرين الأول 1973 أثرت عليه على نحو عميق، وتبعها 16 عام من الحرب الأهلية. منذ عام 1991، وفي ظل اتفاق الطائف، وهو برنامج عمل للمصالحة الوطنية، تم تأسيس نظام سياسي أكثر عدلاً، إذ يوفر مشاركة أكبر للمسلمين من السكان في العملية السياسية في تحديده للنسب المذهبية في الحكومة. في أيار عام 2000، انسحبت إسرائيل من المنطقة الأمنية الفاصلة في جنوب لبنان. حافظت سورية على وجود قواتها الذي تشرعه جامعة الدول العربية واتفاق الطائف.
المغرب	حددت عودة الملك المتوفى محمد الخامس من منفاه نهاية الاحتلال الفرنسي وتم إعلان الاستقلال في 1956. وفي العام نفسه، تم إعادة مدينة طنجة التي كانت تحت حكم دولي إلى السلطات الوطنية. في أواخر عام 1970 أعلنت المغرب الصحراء الغربية جزءاً من المغرب وإلى الآن لم يتم التوصل إلى صيغة نهائية لوضعها. وقد استمر وقف إطلاق النار الذي تديره الأمم المتحدة منذ عام 1991 ولكن أخفقت محاولات القيام باستفتاء شعبي. بعد وفاة الملك الراحل حسن الثاني، استلم الحكم ابنه الأكبر محمد السادس وأدخل إصلاحات اقتصادية وإدارية جديدة.
السودان	سيطرت على السودان ديكتاتوريات عسكرية ذات حكومات تحمل توجهاً إسلامياً منذ استقلالها عن المملكة المتحدة في عام 1956. وفي الفترة بين عام 1972 و1982، دخلت البلاد في حرب أهلية وضعت الأغلبية العربية المسلمة في الخرطوم ضد الثائرين الأفارقة من غير المسلمين في الجنوب. منذ 1983، أدت هذه الحرب إلى وفاة أكثر من مليوني شخص بسبب القتال والمجاعة وإلى تهجير أكثر من 4 ملايين شخص. ومنذ عام 1989، تحالفت بعض الأحزاب الشمالية المسلمة مع الثائرين في الجنوب ودخلت في الحرب في حلف ضد الحكومة. مع ذلك كان جانبا النزاع على وشك توقيع اتفاقية سلام في عام 2003.
تونس	بعد أن نالت تونس استقلالها عن فرنسا في عام 1956، أسس الرئيس بورقيبة دولة حزب واحد متشددة. وقمع الأصولية بقوة خلال مدة حكمه التي دامت 31 عاماً، كما أعطى النساء حقوقها قبل العديد من الدول العربية الأخرى. استلم بن علي منذ عام 1987 رئاسة تونس وأعيد انتخابه لحقبة ثالثة في عام 1999.
اليمن	نال اليمن الشمالي استقلاله عن الإمبراطورية العثمانية عام 1918 بينما بقي اليمن الجنوبي تحت الانتداب البريطاني منذ القرن التاسع عشر وحتى عام 1967. بعد 3 سنوات من الاستقلال، تبنت الحكومة الجنوبية اتجاهاً ماركسياً مما أدى إلى هجرة جماعية باتجاه الشمال. وأدى ذلك بدوره إلى عقدين من المعاداة بين الدولتين. تم إعلان جمهورية اليمن الموحدة رسمياً في عام 1990. وفي عام 1994 تم إخضاع حركة انفصالية جنوبية بسرعة. أصبح علي عبد الله صالح رئيسا لليمن منذ عام 1990.

المصادر: ألبرت حوراني، 1991، تاريخ الشعوب العربية، تشارلز أندريه جوليان 1970، تاريخ شمال أفريقيا، عدة مقالات في الموسوعة البريطانية، http://www.britannica.com، http://www.countryreports.org نسخة 2003.

الجدول 3: الأنظمة القانونية والدساتير الأخيرة

البلد	الأنظمة القانونية	الدستور الأصلي/ التعديلات اللاحقة
الأردن	مبنية على الشريعة الإسلامية والقانون المدني الفرنسي	كانون ثاني 1952
لبنان	مبنية على مزيج من القانون العثماني والقانون الكنسي والقانون المدني الفرنسي	أيار 1926 تم تعديله في عام 1943 بعد الاستقلال من أجل إلغاء الفقرات التي تشير إلى السلطة الفرنسية وفي عام 1989 ليشمل دستور الوفاق الوطني، أيضاً في عام 1949 وفي عام 1995 للسماح بالتمديد لفترة رئاسية ثانية لمرة واحدة
المغرب	مبنية على الشريعة الإسلامية والقانون المدني الفرنسي والأسباني	آذار 1972، وتمت مراجعته في أيلول 1992 وتعديله في أيلول 1996
السودان	مبنية على الشريعة الإسلامية والقانون العام الإنجليزي	حزيران 1998، تم تعطيله جزئياً في كانون الأول 1999 من قبل الرئيس البشير
تونس	مبنية على الشريعة الإسلامية والقانون المدني الفرنسي	حزيران 1959، تم تعديله في تموز 1988
اليمن	مبنية على الشريعة الإسلامية والقانون العثماني والقانون العام الإنجليزي وقانون العادات المحلية	أيار 1991، تم تعديله في 1994 وفي عام 2001

المصادر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية العربية 2002، http://www.politicalresources.net، الوحدة الاستخبارية لمجلة الاقتصادي(Economist-EIT)، تقرير الدولة 2002 http://www.constitutionfinder.com، موقع الأبحاث العلمية الاجتماعية العربية http://www.assr.com، البنك الدولي، الخبراء المحليون.

أساسي على سياسات الرفاه الحكومية والتقاليد الإسلامية في الإحسان وعلى دعم الروابط العائلية، أن توفر حماية اجتماعية وأن تطور أنظمة صحية وتعليمية موسعة. هذا وأدت تقاليد التكافل الموروثة من الثقافة العربية إلى التقليل من الفقر المدقع أكثر من الدول في مناطق أخرى. ومع ذلك، تعاني الدول ذات الدخل المنخفض في الدراسة (السودان واليمن) من الصعوبة في تأمين الاحتياجات الصحية الأساسية وتظهر معدلات مثيرة للمخاوف للوفيات بين الأمهات والأطفال. يقدم الجدول 4 المؤشرات الأساسية للدول قيد الدراسة ويوضح التنوع المادي والاقتصادي والاجتماعي في هذه الدول.

أما فيما يخص المساحة وعدد السكان، فإن السودان أكبرها إذ تبلغ مساحته 2.5 مليون كيلومتر مربع ويبلغ تعداد سكانه 32 مليون نسمة في عام 2002. لبنان هو الدولة الأصغر بمساحة قدرها 10,400 كيلومتر مربع وتعداد سكاني قدره 4.4 مليون نسمة. أما فيما يتعلق بالمؤشرات الاقتصادية الأساسية، فقد تمتعت تونس بأعلى دخل للفرد 6,363 دولار أمريكي معدل وفقاً للقدرة الشرائية في عام 2000 واليمن بأقل دخل بلغ 893 دولار أمريكي. أما معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي (GDP) مقارنة بعدد السكان في عام 1999-2000 فقد كان الأعلى في السودان بنسبة مئوية بلغت 5.6 والأقل في المغرب بنسبة بلغت 0.6. وفيما يخص المؤشرات الاجتماعية الأساسية، فإن متوسط العمر هو الأعلى في لبنان 72.6 سنة في الأعوام 1995-2000 والأدنى في اليمن 55 سنة. وبشكل عام فقد صنف مؤشر التنمية البشرية العام للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) لعام 2002، لبنان في المرتبة 75 وهي الأعلى بين الدول قيد الدراسة واليمن في المرتبة 144 وهي الأدنى بين تلك الدول.

مع ذلك، فإن التزايد السكاني السريع المترافق مع نمو اقتصادي منخفض وقدرات مؤسساتية محدودة في هذه الدول، يشكّل تحدياً لمجمل التنمية الاجتماعية – الاقتصادية. إضافة إلى ذلك، تفرض أوضاع عدم الاستقرار السياسي قيوداً على التنمية في المنطقة. لقد تم توجيه الموارد الحكومية لمعالجة مشاكل أخرى عوضاً عن تأسيس البنية التحتية المادية والقانونية الضرورية لجذب الاستثمار وتوليد الثروة. وغالباً ما تعيق السيطرة الحكومية على النشاطات الاقتصادية من تطور القطاع الخاص ومن تدخل المجتمع المدني. وفقاً لصندوق النقد الدولي (IMF)، فإن حصة الحكومة من اقتصاديات المنطقة العربية هي أحد أعلى الحصص في العالم. وحسب البنك الدولي تتألف المنطقة من اقتصاديات محمية يوجهها القطاع الحكومي ويدعمها النفط والمعونات والحوالات التي يرسلها العمال. وهي لم تعد قادرة على توليد نمو أو فرص عمل كافية كما أظهرت التجربة خلال السنوات العشرين الماضية.

علاوة على ذلك، فإن عدم المساواة بين الجنسين أعلى من المناطق الأخرى في العالم، إذ تمثّل النساء ثلث القوة العاملة فقط مما يشكل هدراً هاماً للموارد. إن الفائدة من مشاركة النساء في الاقتصاد قد غدت جلية الوضوح في بعض القطاعات، مثل قطاعات الملابس الجاهزة والصناعات النسيجية في الأردن والمغرب وتونس[16].

ولم تنجح الأنظمة التعليمية والتي توصف بمحركات التحديث في مناطق أخرى في وضع القوى العاملة في موضع تلبي به احتياجات العمل اليوم كما لم تحفز البحث أو التطوير. ويشير تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) للتنمية البشرية العربية لعام 2002 بأن نوعية التعليم في المنطقة في حالة تدهور وبالتالي مما أدى ذلك تراجع في اكتساب المعارف وفي المهارات التحليلية والإبداعية. ويخلق هذا الوضع تباين بين النظام التعليمي وحاجات سوق العمل. وعلى الرغم من أن النظم التعليمية في المنطقة تستهلك نسبة مئوية أعلى من الناتج المحلي

[16] بيان صحفي صادر عن البنك الدولي، تقرير البنك الدولي حول التجارة والاستثمار والتنمية في (MENA) واشنطن دي سي 26، حزيران 2003.

الجدول 4: المؤشرات الأساسية

البيانات العامة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن	
المساحة، 2001 (كم^2)	89,342	10,400	446,550	2,505,813	163,610	527,968	1
التعداد السكاني، 2002 (ملايين)	5.2	4.4	29.6	32.8	9.8	18.6	2
الكثافة السكانية، 2000 (كم^2)	55	423	65	13	59	36	3,1
سكان المدن، 2000، (٪ من الإجمالي)	78.7	89.7	55.5	36.1	65.5	24.7	4
معدل النمو السكاني السنوي المتوقع، 2000-2015، (٪)	2.5	1.3	1.5	2.1	1.2	3.9	4
العاصمة	عمان	بيروت	الرباط	الخرطوم	تونس	صنعاء	
المؤشرات الاقتصادية							
دخل الفرد، 2000 (القوة الشرائية بالـ US$)	3,966	4,308	3,546	1,797	6,363	893	4
معدل النمو السنوي للدخل القومي العام 1990-2000 (٪) بدون زيادة الأسعار	3.2	4.6	3.0	..	4.4	24.9	4
استيراد البضائع والخدمات، 2000، (٪ of GDP)	69	38	37	16	48	41	3
تصدير البضائع والخدمات، 2000، (٪ of GDP)	42	13	31	17	44	50	4
صافي الاستثمار الخارجي المباشر، 2000، (٪ of GDP)	6.7	1.8	..	3.4	3.9	-2.4	4
القوة العاملة (ملايين)	(2001) 1.26	(2001) 1.5	(1999) 11	(1996) 11	(2001) 2.69		4
معدل البطالة (٪)	(2001) 25	(1997) 18	(1999) 23	(2002) 18^7	(2000) 15^6	(1995) 30	5
معدل التضخم (٪)	(2001) 1.5	(2001) 0.5	(2001) 1	(2001) 10	(2001) 2.7	(2001) 10	5,6
صافي الـ ODA، 2000							
– الإجمالي (ملايين USD)	552.4	196.5	419.3	225.4	222.8	265	4
– للفرد	112.4	56.2	14	7.2	23.5	14.4	4
– كنسبة مئوية من إجمالي المنتوج الوطني (GNP)	6.6	1.2	1.3	2	1.1	3.1	4
القيمة الحالية للدين، 2001، (بلايين USD)	6.9	13.5	14.7	14.5	10.8	3.6	2
إجمالي خدمة الدين، 2000، (٪ of GDP)	8	11	10	0.5	9.8	2.6	4
معدل المشاركة الاقتصادية النسائية، 2000، (٪ لعمر الـ15 وما فوق)	26.6	29.6	41.4	34.8	36.9	30.5	4
المؤشرات الاجتماعية							
متوسط العمر المتوقع عند الولادة، 2001 (سنوات)	71.7	70.6	68	57.9	72.4	57	4
معدل وفيات الأطفال (في 1000 من الولادات 2001)	27	28	39	65	21	79	4
معدل وفيات الأمهات (في 10000 من الولادات 2001)	41	100	230	550	70	350	4
معدل التعليم بين البالغين، 2000، (٪ لعمر الـ15 وما فوق)	89.7	86	48.9	57.8	71	46.3	4
مؤشر التنمية البشرية 2000 (المرتبة)	99	75	123	139	97	144	4
مؤشر التنمية حسب الجنس 2000 (المرتبة)	84	69	102	116	81	128	4
مستخدمي الانترنت، 2001 (آلاف)	212.000	300.000	400.000	56.000	400.000	17.000	2

المصدر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، تقرير التنمية البشرية 2002، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، تقرير التنمية البشرية العربية 2002، البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، كانون الثاني 2003، البنك الدولي، تقرير التنمية العالمية 2002، هيئة دعم التنمية 2002 التابعة لـ OECD، www.countryreports.com، طبعة 2003.

الإجمالي مقارنة بنظرائها في المناطق النامية الأخرى، إلا أنها تعتبر غير فعالة. وأحد الأسباب الأساسية هو إدارتها من قبل ثلاث وزارات مختلفة على الأقل. ويخلق ذلك منافسة على الموارد وافتقاراً إلى الإجماع حول الإصلاح. يضاف إلى ذلك وجود تفاوت كبير بين الجنسين وفي الدخل من حيث الالتحاق بالمدرسة والتسرب منها. وعادة ما تكون النساء والفقراء وخاصة في المناطق الريفية، أكثر الفئات حرماناً من التعليم وبالذات التعليم العالي.

كما ذكر سابقاً، يشكل القطاع الحكومي المصدر الأساسي لخلق فرص العمل. ولعكس هذا الاتجاه، بادر العديد من الدول العربية منذ الثمانينات لتعزيز الاستقرار وزيادة دور القطاع الخاص – بشكل أساسي عن طريق الخصخصة. ومع ذلك لم تثبت هذه الطرق كفايتها، إذ لا تزال المؤسسات الحكومية تلعب دوراً مهيمناً في الاقتصاد بسبب أنظمة التجارة المقيدة العوائق الإدارية والقانونية التي تواجه القطاع الخاص. وفي بعض البلدان، خلق ارتباط البطالة بالخصخصة مقاومة للأخيرة بسبب الزيادة المحتملة في التسريح وخاصة في البداية. إضافة إلى ذلك لم ترفع الخصخصة بالضرورة من سوية الفعالية. كما أن غياب مؤسسات قانونية مناسبة قد تسبب في ارتفاع الأسعار وفي كثير من الأحيان أدى إلى احتكارات خاصة حلت محل الاحتكارات الحكومية.

وبالتالي تدرك معظم دول المنطقة الحاجة الملحة إلى إصلاح قطاعاتها الحكومية، وقد حقق بعضها تقدماً ملحوظاً في تعزيز فعالية المؤسسات الحكومية، ورفع سوية نوعية الخدمات الحكومية واستجابتها وفي عقد شراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد هدفت الإصلاحات المتخذة مؤخراً في هذه الدول بشكل خاص إلى تأسيس بنية قانونية وناظمة حديثة لحقوق الملكية والاستثمار الأجنبي المباشر. إضافة إلى أنها حاولت زيادة استقلالية القضاء وأدخلت نظاماً ضريبياً أكثر شفافية وعملت على محاربة الفساد.

وبالتالي، تواجه الدول العربية عموماً تحديات اقتصادية هائلة خارجية وداخلية من خلال العولمة والإصلاحات المحلية، وبآثار سلبية في أغلب الأحيان على الخدمات الصحية والتعليم والتوظيف. ويؤكد تقرير التنمية البشرية العربية 2002 أن الحاجز أمام التطور الاجتماعي – الاقتصادي في المنطقة العربية لا يعود إلى نقص في الموارد بل إلى عوائق متأصلة في البنى المؤسساتية العربية. ويؤكد التقرير أيضاً على أن ما ينبغي أن يعنى به هو الإرادة السياسية للاستثمار في القدرات والمعارف البشرية والمعرفة وبالذات النساء. وبالتالي يشكل الحكم الصالح عبر مشاركة ومساءلة حكومية أكبر شرطاً أساسياً في تحقيق التنمية المستدامة.

الشفافية والمساءلة في المنطقة

يبرز أحد التحليلات لحالة ضعف الحكم في المنطقة الافتقار إلى المؤسسات الحاكمة أو إلى العيوب فيها إن وجدت[17]. فبدون مؤسسات تتمتع بضوابط وتوازنات ملائمة، يمكن أن تزداد مركزية الحكومات بشكل كبير من خلال حزب سياسي واحد أو جماعة، وعندها يصبح الخضوع لمسائلة فعالة أمام الشعب شبه مفقود.

أثارت عدة منظمات لاحكومية وغيرها من منظمات المجتمع الأهلي قضية الفساد وأطلقت الحملات ضده، ولكن أعاق مبادراتها النقص في حرية التعبير والمشاركة السياسية. حتى مجتمع الأعمال في المنطقة أبدى قلقه حول آثار الفساد المحتملة على الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ذلك، فإن القضية الأساسية في المنطقة، كما في غيرها من المناطق، تكمن في الخط الواهي الذي يفصل بين القطاعين الخاص والحكومي نتيجة وجود شبكات من الأسر والأفراد لهم مصالح متوازية في السياسة والأعمال على حد سواء.

في تقريرها عن الفساد العالمي 2003، تقترح الشفافية الدولية – وهي جماعة دولية تحارب الفساد – أن حوادث الفساد الفادح قد انخفضت في العام 2001-2002 في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ونوّه التقرير إلى أن السبب في ذلك يعود إلى الركود الاقتصادي وقلة فرص الحصول على «عمولات»، ومع ذلك لا يزال الفساد شائعاً بكثرة بين كبار المسؤولين الحكوميين والسياسيين. ولذلك، لاحظت الشفافية الدولية أنه من غير المحتمل أن تحقق استراتيجيات محاربة الفساد الحالية نتائج هامة إذا لم يتم إدخال الإصلاحات السياسية. وعلى الرغم من فضح بعض حالات الفساد خلال نفس الفترة إلا أن ذلك لم يعبر عن أي تغير بنيوي حقيقي.

وأشار التقرير نفسه إلى أن غياب الإصلاحات المؤسساتية لترافق برامج التحرير الاقتصادي إضافة إلى غلبة الحكم الديكتاتوري يشكل عائقا هاماً أمام الشفافية والمساءلة في القطاعين الحكومي والخاص على حد سواء.

لقد قامت الدول الست قيد الدراسة أيضاً بإصلاحات في القطاع الحكومي بما فيها إجراءات لتحسين الشفافية والمساءلة. وعلى سبيل المثال، توجهت بعض تلك الإصلاحات إلى الشفافية المالية من خلال الاستشارات السياسية وبرامج المساعدات التقنية التي أطلقها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. واستهدفت الإصلاحات بشكل خاص إدارة ضريبة الدخل في كل من لبنان واليمن، وإدارة الإنفاق في الأردن وتونس والسودان والخصخصة في كل الدول باستثناء اليمن.

كما تم التنويه سابقا، تواجه المنطقة العربية الآن عدداً من التحديات السياسية نتيجة أحداث جغرافية–سياسية أخلت استقرار بعض الدول في المنطقة، وتحديات اقتصادية نتيجة شروط عالمية جديدة أفرزتها العولمة، وتحديات اجتماعية سببها تواجد الأنظمة الحديثة والتقليدية جنباً إلى جنب. ومن ناحية أخرى، فإن المنطقة أيضاً مهد لإرث حضاري غني ومديد من القيم والمعارف المشتركة، إذ شهدت ابتكارات علمية وازدهاراً في الفنون خلال فترات زمنية هامة في الماضي. ويمكن لدول المنطقة في الوقت الحاضر أن تعتمد على موضع القوة ذاك في الجهود التي تبذلها لإصلاح مؤسساتها الحكومية وتحسين بنى الحكم فيها وتشجيع التنمية البشرية المستدامة بشكل عام.

[17] الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي 2003، التقرير الإقليمي لـ MENA.

الفصل الثالث: وضع البلدان المتضمنة بالدراسة

أوضح الفصل السابق السياق التاريخي والسياسي والاجتماعي – الاقتصادي للدول قيد الدراسة. وقبل البحث في السياسات والممارسات الخاصة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي في تلك الدول، لا بد من تقديم نظرة عامة حول بنى القطاعات الحكومية فيها. انطلاقاً من هذه الفكرة، قام المستشارون الوطنيون بجمع المعلومات الإحصائية الأساسية حول تنظيم التوظيف في الحكومة والقطاع الحكومي. ومع ذلك، اكتشف فريق المشروع أن بعض المعلومات الإحصائية المعينة وتحليلها وفقاً للمتحولات ذات الصلة غالباً ما تكون غير متوفرة أو لا يمكن الوصول إليها. وتم التحقق من صحة هذه المعلومات بمقارنتها مع مصادر أخرى حيث أمكن ذلك.

بالإضافة إلى ذلك، قام المستشارون الوطنيون أيضاً بجمع المعلومات عن المبادرات السابقة ذات الصلة لتشكيل صورة عن أنواع النشاطات التي مورست لتعزيز شفافية ومساءلة القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة. في هذا المسعى، طلب من المستشارين الوطنيين تقديم تقرير عن إصلاحات القطاع الحكومي والدراسات واستفتاءات الرأي العام والاستطلاعات أو الحملات التي تم القيام بها خلال السنوات الخمس الماضية. وتشير الإجابات إلى أن تلك المبادرات شملت الدراسات ذات الصلة والمؤتمرات والحملات العامة ومشاريع حول الحكم الصالح أو التحديث الإداري. هذا وقد غطت المعلومات التي تم الحصول عليها مجمل العقد السابق من الزمن بدلاً من السنوات الخمس الماضية فقط.

بنى القطاع الحكومي

تختلف حدود القطاع «الحكومي» من دولة إلى أخرى وحتى ضمن الدولة الواحدة ذاتها عبر الزمن. وبأخذ هذه المفارقة بعين الاعتبار، فإن توصيف حدود القطاع الحكومي وحجمه وتركيبته في دولة ما هو مهمة صعبة. بل والأصعب من ذلك إجراء المقارنة بين القطاعات الحكومية في عدة دول من خلال تحديد السمات والوظائف المشتركة أو المتشابهة.

وفي الآونة الأخيرة أصبح تعريف القطاع الحكومي أكثر تعقيداً بسبب التغييرات في العلاقة بين الحكومة والسوق التي تشهدها تقريباً معظم الدول. فقد ظهرت نماذج جديدة كثيرة من المنظمات الحكومية وشبه الحكومية نتيجة التوجهات نحو اللامركزية والتقديم البديل للخدمات وإدخال الآليات الخاصة بالسوق في العديد من منظمات القطاع الحكومي التقليدية. وبالتالي فقد تنوعت طبيعة القطاعات الحكومية لتشمل منظمات تخضع لدرجات متفاوتة من السيطرة الحكومية. فمن جهة هناك تلك المنظمات التي تخضع لسيطرة الحكومة الكلية كالوزارات والمؤسسات والمجالس والهيئات. ومن جهة أخرى هناك المنظمات التي قد تحظى بدعم الدولة الكامل أو الجزئي ولكنها تخضع لسيطرة حكومية محدودة بسبب نشاطاتها في السوق، كالشركات الحكومية. بين هاتين الحلتين المتطرفتين، هناك مجموعة من المنظمات بدرجات متفاوتة من السيطرة والدعم الحكومي تعمل في قطاعات اقتصادية واجتماعية مختلفة.

بالنسبة للدول قيد الدراسة، حاول المستشارون تحديد معالم القطاع الحكومي من خلال تعداد الهيئات الحكومية القانونية كالوزارات والمديريات وغيرها من الشركات الحكومية أو المشتركة. يقدم الجدول 5 بعض هذه المعلومات.

أحد السبل لتحديد حجم القطاع الحكومي في دولة ما ومقدار مساهمته في الاقتصاد الوطني بشكل تقريبي يعتمد على قياس الاستهلاك الحكومي. وعلى الرغم من أن الوحدة التحليلية في هذه الدراسة هي الحكومة المركزية، علماً أن أرقام الاستهلاك الحكومي المبينة في الجدول 5 تغطي كل المستويات الحكومية، إلا أن الاستهلاك الحكومي هو مؤشر مقارنة مفيد للحجم الإجمالي للقطاع الحكومي. وكما يتبين في الجدول، فقد تراوح الاستهلاك الحكومي في الدول قيد الدراسة في عام 2001 بين الأردن حيث بلغ 23 من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) إلى 13.9 في اليمن. ووفقاً للأرقام المتوفرة، يساهم القطاع الحكومي في الاقتصاد الوطني بنسبة أعلى بمقدار 9 في الأردن منه في باليمن.

ولتعريف القاعدة الأساسية التي يقوم عليها الفرع التنفيذي أيضاً، أحصى المستشارون الوزارات في الحكومة المركزية. ففي عام 2003 تراوحت من 20 وزارة في الأردن (بعد تشكيل الوزارة الأخيرة) إلى 39 في السودان. بالطبع يشكل ذلك لب القاعدة التنظيمية للحكومات المركزية، إذ أن هنالك أيضاً العديد من المؤسسات والمكاتب (يتمتع العديد منها بأحجام وأعمال كبيرة) التي يرأسها الوزراء ووزراء الدولة والوزراء دون حقيبة وغيرهم ممن على سوية وزير كمستشاري رؤساء الدول والحكومات. إضافة إلى ذلك، هناك مؤسسات أخرى مستقلة أو ملحقة بالوزارات ومجالس مستقلة أو مابين – وزارية.

حاول المستشارون أيضاً إحصاء عدد تعداد المؤسسات والشركات الحكومية الأخرى (تلك التي تتمتع الدولة بملكية 50 أو أكثر منها والتي تعمل في نشاطات السوق). مع ذلك وبسبب تعقيد تركيبة القطاع الحكومي والافتقار إلى البيانات التفصيلية تطلبت هذه المهمة القيام بأبحاث تم التفرغ لها بشكل كامل. وعلى الرغم من أن بعض المعلومات تم تقديمها من قبل المستشارين الوطنيين، لا يتم عرضها هنا لصعوبة التحقق من صحتها بالمقارنة بمصادر أخرى.

من الناحية العملية ولتسهيل الحصول على نظرة شاملة على الحكومة، حاول المستشارون تحديد ما إذا كان هناك مخطط حكومي شامل يمكن الاستعانة به (تقدم المخططات التي تشمل الحكومة أدوات مفيدة لتقديم نظرة عامة وسريعة عن تنظيم الحكومة، سواء شملت البنى الأساسية

الجدول 5: الاستهلاك الحكومي ووزارات الحكومة المركزية

الدولة	الاستهلاك الحكومي العام لسنة 2001 (٪ من الناتج المحلي الإجمالي GDP)*	عدد الوزارات لسنة 2003 (مصدر وطني)**
الأردن	23.0	20 (هيئة الخدمة المدنية، وزارة الإصلاح الإداري)
لبنان	18.3	22 (الجريدة الرسمية، لجنة الخدمة المدنية)
المغرب	18.1	23 (ميزانية 2003)
السودان	غير متوفر	39 (إدارة الخدمة الحكومية، أمانة سر رئاسة الوزارة)
تونس	15.7	21 (الجريدة الرسمية)
اليمن	13.9	32 (الجريدة الرسمية)

* تتضمن هذه الأرقام جميع الإنفاقات الحالية لشراء البضائع والخدمات (بما في ذلك الأجور والرواتب) لجميع مستويات الحكومة، باستثناء معظم الشركات الحكومية. وتتضمن أيضاً معظم الإنفاقات الخاصة بالدفاع والأمن الوطني. المصدر: البنك الدولي: مؤشرات التنمية العالمية 2003، العنوان الالكتروني: http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html

** تتضمن هذه الأرقام الوزارات وتستثني مكاتب الوزراء دون حقيبة وزارية أو وزراء الدولة. تم التحقق من الأرقام التي قدمها المستشارون الوطنيون بمقارنتها، وفي بعض الحالات تعديلها) بمعلومات وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية: CIA الموقع الالكتروني لرؤساء الدول: http://www.cia.gov/cia/publications/chiefs/index.html#J

للفروع الثلاثة للحكومة أو الفرع التنفيذي فقط. وبالتالي فهي تخدم كنقطة دخول إلى مجمل بنى القطاع الحكومي). وقد أفاد المستشارون (تم تقديم المخطط بالنسبة لليمن) بوجود مخطط تنظيمي للأردن لعام 2001 وتونس لعام 2002 واليمن لعام 2000. أما بالنسبة للسودان، فقد أفاد المستشار الوطني بأن أمانة سر مجلس الوزراء تقوم حالياً بإعداده.

لا يعتمد حجم وتركيبة القطاع الحكومي على المنظمات فقط بل على أعداد الموظفين وأوضاعهم القانونية والوظائف التي يقومون بها أيضاً. ومع ذلك، وكما هو الحال بالنسبة للمنظمات، فإن تحديد أعداد موظفي القطاع الحكومي هو أيضاً مهمة معقدة.

بشكل عام، إن إحصاء عدد موظفي الخدمة المدنية على المستوى المركزي أكثر سهولة من إحصاء أعداد الموظفين في المؤسسات الحكومية الأخرى. ومع ذلك قد يكون هذا العدد مضللاً بالنسبة لمجمل عدد الموظفين في القطاع الحكومي ويعتمد ذلك على درجة اللامركزية التي توصلت إليها الدولة (نقل الموظفين إلى حكومات تحت – وطنية) أو درجة تخليها عن خدماتها الحكومية (نقل الموظفين إلى منظمات شبه حكومية أو إبرام العقود لتقديم الخدمات مع منظمات لاحكومية). إضافة إلى ذلك، فإن عدد موظفي الخدمة الحكومية غالباً لا يعكس المناصب المؤقتة أو الموسمية أو الجزئية – إن وجدت. وفي بعض الدول، وبسبب الشكوك المتعلقة بالميزانية أو التغير في الأساليب الإدارية، نرى استخدام العديد من موظفي القطاع الحكومي على أسس تعاقدية قصيرة المدى. وفي حال تجديد هذه العقود على امتداد فترة زمنية مطولة، يصبح هؤلاء الموظفون آنذاك موظفي عقود طويلة الأمد بشكل تلقائي.

بالنسبة للدول قيد الدراسة، جمع المستشارون أيضاً معلومات عن التوظيف في القطاع الحكومي، وبذلك كانت الحكومة المركزية هي النقطة المرجعية. وحاول المستشارون الحصول على تفصيل لعدد الموظفين حسب الوضع الوظيفي (دائم أو تعاقدي)، وحسب الجنس وحسب المهن الرئيسية (موظفي الخدمة المدنية الأساسية، المدرسين، العاملين في مجال الصحة، العاملين على تطبيق القانون، العاملين في القضاء والعاملين في الشركات الحكومية أو المشتركة). من الدول الست قيد الدراسة، قدمت لبنان واليمن فقط الأرقام الخاصة بعدد الموظفين المتعاقدين في الخدمة المدنية. إضافة إلى ذلك، استطاع المستشارون من أربعة دول (باستثناء لبنان والسودان) الحصول على تفصيل الأرقام حسب الجنس في المهن التي توفرت المعلومات عنها. وفي كل الدول الست أمكن الحصول على تفصيل الأرقام حسب المهنة باستثناء العاملين على تطبيق القانون وموظفي المؤسسات الحكومية والشركات الحكومية أو المشتركة. وعلى الرغم من أنه ليس بالإمكان مقارنة الأرقام بشكل دقيق بسبب تفاوتها الزمني في السنوات الأربع، إلا أنها تعطي تصوراً عاماً عن التنوع الوظيفي في القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة.

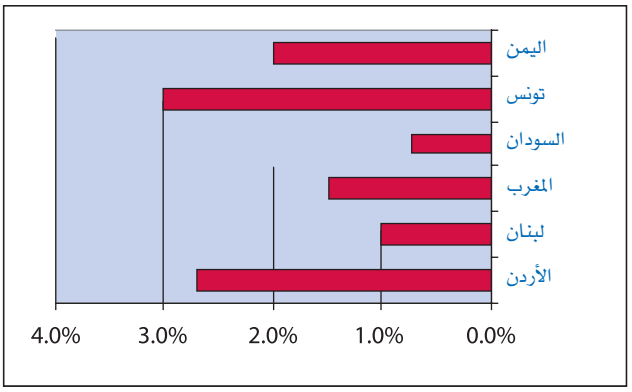
أحد القواعد التي تقوم عليها المقارنة هي أعداد موظفين الخدمة المدنية الدائمين في كل دولة، مقدمة كنسبة إلى عدد السكان في سنة معينة. في غالبية الدول قيد الدراسة يعتبر المدرسون والعاملون في مجال الصحة الذين يعملون في منظمات حكومية على أنهم موظفي خدمة مدنية. وبكونهم موظفين مباشرين لوزارتي التعليم والصحة، يخضعون لقانون الخدمة المدنية. وفيما يلي الأرقام التي تم تقديمها:

- الأردن: 140,921 (2002، مكتب الخدمة المدنية) من أصل 5.2 مليون (2002، البنك الدولي) أو بنسبة 2.7٪.
- لبنان: 38,369 (2001، مجلس الخدمة المدنية) من أصل 3.5 مليون (2001 ،الأمم المتحدة) أو بنسبة 1.0٪.

- المغرب: 448,328 (2003، صارف الرواتب العام في المملكة) من أصل 29.6 مليون (2002، البنك الدولي) أو بنسبة 1.5٪.
- السودان: 239,494 (2000، إدارة الخدمات الحكومية + 2000/1 وزارة التعليم + 2001 وزارة الصحة) من أصل 32.4 مليون (2002، البنك الدولي) أو بنسبة 0.74٪.
- تونس: 287,548 (2001، المعهد الوطني للإحصاء) من أصل 9.7 مليون (2001، الأمم المتحدة) أو بنسبة 3.0٪.
- اليمن: 342,573 (1999، وزارة الخدمات المدنية) من أصل 17 مليون (1999، البنك الدولي) أو بنسبة 2.0٪.

يقارن الرسم البياني 1 عدد موظفي الخدمة المدنية (بما في ذلك المدرسين والعاملين في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية) كنسبة من عدد السكان في الدول قيد الدراسة. تتراوح النسبة من مرتفعة 3 في تونس في عام 2001 إلى منخفضة في السودان 0.74٪ في 2000/1.

الرسم البياني 1: نسبة موظفي الخدمة المدنية المركزيين الدائمين* إلى التعداد السكاني (1999-2002)



* يشمل موظفي الخدمة المدنية المشار إليهم في الرسم البياني المدرسين والعاملين في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية أيضاً.

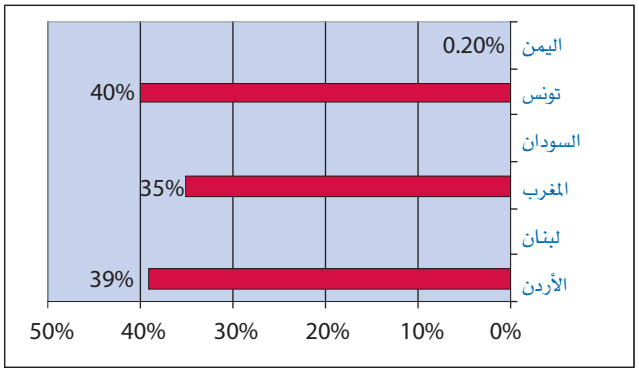
كما تم أيضاً جمع البيانات الخاصة بالتركيب الجنسي للخدمة المدنية ولمهن أخرى مختارة. لكن لأن هذه الأرقام لم تكن دائماً متوفرة أو موثقة، لا يتم تقديم سوى المعلومات الخاصة بالخدمة المدنية فقط. وفيما يتعلق بموظفي الخدمة المدنية المركزيين الدائمين، فقد تم تقديم المعلومات التالية (ولم تتوفر هذه المعلومات في لبنان أو السودان):

- الأردن: 55,222 من النساء أو 39.2٪ (2002، مكتب الخدمة المدنية).
- المغرب: 155,632 من النساء أو 34.7٪ (2003، صارف الرواتب العام في المملكة).
- تونس: 109,053 من النساء أو 39.9٪ (2000، المعهد الوطني للإحصاء).
- اليمن: 64,541 من النساء أو 0.2٪ (1999، وزارة الخدمة المدنية)

مرة أخرى، ليس بالإمكان مقارنة الأرقام بشكل دقيق هنا أيضاً بسبب تفاوتها الزمني في السنوات الخمس. مع ذلك فهي تعطي صورة عامة عن تفصيلي عدد موظفي الخدمة المدنية حسب الجنس في الدول قيد الدراسة. تشير المقارنة بين أرقام الموظفين من النساء في الخدمة المدنية (بما فيها المدرسات والعاملات في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية) إلى أن تونس تتمتع بأكبر نسبة من الموظفات في هذا المجال وقد بلغت 39.9 في عام 2000، تتبعها مباشرة الأردن بنسبة 39.2 في عام 2002، وسجلت اليمن النسبة الأقل وهي 1.2 في عام 1999. يتم تقديم هذه المعلومات في الرسم البياني رقم 2.

ناقش الفصل الثاني النسبة الضئيلة للمشاركة النسائية في القوى العاملة وأهمية القطاع الحكومي كمصدر أساسي للتوظيف في المنطقة. وفي ضوء ذلك، يعد تأنيث الخدمة المدنية مؤشراً هاماً جداً على مشاركة النساء في أسواق العمل في المنطقة. ومع ذلك، فإن الأرقام بحد ذاتها لا تشير إلى مستوى المسؤولية أو الدرجة الوظيفية التي تتمتع بها موظفات الخدمة المدنية. لتوفير تمثيل حقيقي، يجب أن يترافق ازدياد عدد الموظفات مع ازدياد أعدادهم في المراكز العليا.

الرسم البياني 2: نسبة النساء في الخدمة المدنية المركزية الدائمة* (1999-2003)



* يشمل موظفي الخدمة المدنية المشار إليهم في الرسم البياني المدرسين والعاملين في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية أيضاً. ولم يتوفر تفصيل الأرقام حسب الجنس في لبنان أو السودان.

كما تم أيضاً جمع المعلومات حول أعداد الموظفين في القطاع الحكومي في مهن مختارة. وقدم المستشارون الوطنيون بعض التفصيلات المثيرة للاهتمام، حيثما توفرت البيانات بسهولة. ومع ذلك، وبما أن المعلومات التي تم جمعها مبنية على تركيبات متباينة نوعاً ما لكل مهنة حسب الدولة لم يتم تقديمها هنا أيضاً. على المهتمين بتلك المعلومات الرجوع إلى قاعدة بيانات الدراسة على العنوان الالكتروني التالي:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

مبادرات إصلاحية سابقة

بما أن المواضيع المتعلقة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي أصبحت تحظى باهتمام عالمي متزايد، طلب من المستشارين جمع معلومات عن المبادرات الحديثة ذات الصلة. (رغم العمل الذي أشير إليه في الفصل 1، لم يتم جمع إلا القليل من المعلومات عن هذه المواضيع على المستوى الإقليمي). والمعلومات هي مؤشر على محور تركيز النشاطات وأنواعها على المستوى الوطني.

يمكن تقسيم المبادرات التي تم تقديمها إلى عدة فئات (انظر الجدول 6):

- دراسات: الإدارة حكومية، الشفافية ومحاربة الفساد (الأردن، لبنان والمغرب).
- مؤتمرات: النزاهة في الحكومة والشفافية (الأردن ولبنان).
- حملات: الأخلاقيات الحكومية ومشاريع محددة حول المساءلة (المغرب والسودان).
- برامج الحكم الصالح الشاملة أو الإصلاحات الإدارية (المغرب، السودان واليمن).

شمل العديد من المبادرات بشكل أساسي موظفي الحكومة داخل الحكومات بشكل أساسي وهدفت إلى دراسة الإصلاحات الإدارية وتنفيذ مشاريع للتحديث. وتجاوزت المبادرات في الأردن ولبنان والمغرب الحكومات لتشمل جمهوراً أكبر لرفع سوية الوعي حول الشفافية والأخلاقيات الحكومية ومحاربة الفساد. وتحاول لبنان القيام بمشاورات حول استراتيجية وطنية للنزاهة بنما حدد المغرب تلك الاستراتيجية. يقدم الإطار 4 عينة نموذجاً أكثر تفصيلاً عن هذه المبادرات.

الإطار 4 نتائج دراسة منظمة الشفافية المغربية حول النزاهة

«دعيت الأسر التي أجري الاستطلاع عليها إلى التعبير عن آرائها فيما يخص الفساد. وكانت قد سئلت قبل ذلك عن أهم المشاكل التي تواجه البلد. أشارت الأسر في هذا الخصوص إلى أن البطالة تأتي في المقدمة بنسبة 93 من الذين تم استطلاع آرائهم، يتبعها كلفة المعيشة بنسبة 76. أما الفساد في القطاع الحكومي فقد ذكره 72 ممن تمت مقابلتهم، وبذلك يأتي في المرتبة الرابعة بين المشاكل الهامة التي تواجه الدولة».

انظر الملحق 2 دراسة حالة المغرب

يوضح هذا الفصل الاختلافات في البنى وأنماط التوظيف والمبادرات الأخيرة لتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة. ومع ذلك، فقد أظهرت أيضاً محاولة جمع البيانات الأساسية عن القطاع الحكومي أن هناك تنوعاً كبيراً في مدى توفر البيانات الحديثة ونوعيتها. وقد أشار كلا تقريري التنمية البشرية العربية الصادرين عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) إلى ندرة المعلومات الموثّقة والإحصائيات بشكل عام في المنطقة.

يعترف صانعو القرار حول العالم بالأهمية البالغة للحصول على معلومات موثّقة وآنية في التخطيط لأية مبادرة هامة وتنفيذها في القطاع الحكومي. وبالتالي، قد تستفيد الدول قيد الدراسة بشكل كبير، ودول المنطقة بشكل عام، من الاستثمار في جمع البيانات الأساسية الخاصة بالقطاع العام بانتظام وتحديثها وتبادلها. وفي حال استطاعت دول المنطقة تحقيق الانسجام بين منهجياتها المتبعة في جمع البيانات ونواتجها، وخاصة أنها تتكلم نفس اللغة، فسيسهل ذلك عندها المقارنات الإقليمية والتخطيط المشترك للنشاطات المشتركة التمويل بشكل كبير.

الجدول 6: المبادرات الحديثة المتعلقة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي

الدولة	المبادرات
الأردن	1. وقعت حكومة الأردن اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد في عام 2003. 2. إنشاء لجنة وزارية لمكافحة الفساد، برئاسة نائب رئيس الوزراء في عام 2002. 3. إنشاء لجنة وطنية لمحاربة الفساد والمحسوبية في عام 2002. 4. عقد مؤتمر بعنوان نحو الشفافية الأردنية في عام 2000. 5. إجراء دراسة حول تعزيز المساءلة والشفافية المالية قام بها معهد الإدارة الحكومية الأردني في عام 1999. 6. ورشة عمل حول النزاهة في الحكومة في عام 1995.
لبنان	1. عقد العديد من المؤتمرات من قبل مكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية (OMSAD) والمنظمات اللاحكومية حول محاربة الفساد وتحقيق الشفافية والحكم الصالح. 2. توقيع اتفاقية بين حكومة لبنان ومركز الأمم المتحدة الدولي لمنع الجريمة (UN CICP) لدمج مواضيع الشفافية ومحاربة الفساد في مناهج المدارس، في عام 2003. 3. هبات صغيرة لدعم الشفافية والمساءلة قدمتها USAID ونفذها AMIDEAST في بداية عام 2000. 4. تأسيس لجنة توجيهية وطنية للنزاهة الوطنية (NISC) في أعقاب التوقيع على اتفاقية بين حكومة لبنان ومركز الأمم المتحدة الدولي لمنع الجريمة (UN CICP) في عام 2000. وأسند إلى هذه اللجنة مهمة طرح استراتيجية وخطة عمل لمحاربة الفساد في لبنان، ولكن لم تقم بذلك حتى الآن. 5. تقرير وطني تقييمي للفساد في لبنان في عام 2000 أعدته منظمة المعلومات الدولية بناءً على طلب من الأمم المتحدة. 6. تقرير عن مبادرة لبنان ضد الفساد في عام 1999. أعدت هذه الدراسة منظمة المعلومات الدولية بتفويض من «كلنا مسؤول»(منظمة لاحكومية معادية للفساد لم تعد موجودة اليوم) وموّلتها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID).
المغرب	1. حملة الأخلاقيات الحكومية في عام 2001. رفع سوية الوعي بالحاجة لمحاربة الفساد. 2. دراسات حول الإدارة الحكومية. دراسات قامت بها وزارة الإدارة الحكومية وورشات عمل تم تنظيمها مع منظمات دولية كالبنك الدولي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP). 3. دراسة أعدتها منظمة الشفافية المغربية بالاشتراك مع منظمة الشفافية الدولية (TI) حول مفاهيم الفساد في عام 2001. شملت الدراسة استطلاع ما يقارب 400 شركة و1000 أسرة وإنشاء ست مجموعات عمل. 4. إطلاق البرنامج الوطني حول الحكم بدعم من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) في عام 1998. 5. عملية تنظيف ضد تهريب المخدرات والاحتيال الجمركي في عام 1996.
السودان	1. مشروع عن الحكم المحلي في ولاية الخرطوم، مستمر في الوقت الحالي. 2. حملة قادها بعض البرلمانيين في أوائل عام 2003 لمعارضة استثناء بعض المؤسسات الحكومية من متطلبات المساءلة التي تفرضها القوانين. 3. برنامج الإصلاح الإداري الذي تقوده وزارة العمل والإصلاح الإداري منذ عام 2000. 4. حملة الطريق الغربي للخلاص في عام 1991، وهي مبادرة مستقلة قامت بها الصحافة المحلية والهيئة التشريعية الوطنية للمطالبة بتقديم كشف حساب بأموال المشاريع الحكومية التي ساهم بها شعب غرب السودان والحكومة.
تونس	1. تبني مدونة قوانين مالية جديدة (مدونة الإجراءات المالية) تزيد من الشفافية المالية – أصبحت سارية المفعول في عام 2002. تنظم هذه المدونة رسمياً القوانين النافذة وبعض القوانين الجديدة، وتشتمل على الحقوق والواجبات القانونية للحكومة ومسددي الضرائب فيما يتعلق بجمع العائدات ودفع الضرائب. 2. نشر مقتطفات من تقارير محكمة العقوبات المالية في الجريدة الرسمية بدءاً من عام 2001.
اليمن	1. مشروع تحديث الخدمة المدنية الذي بدأ في عام 2000 وسينتهي في عام 2005 بدعم من البنك الدولي وحكومة هولندا والاتحاد الأوروبي. 2. تم التوقيع على البرنامج الوطني للقدرات الخاصة بالحكم والإصلاح المؤسساتي في عام 1997 ولكنه لم يوضع حيز التنفيذ حتى تاريخه. 3. إطلاق برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري (EFARP) في عام 1994، بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF) والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP).

الفصل الرابع: الإدارة المالية

قدم الفصلان الأول والثالث من هذا التقرير خلفية الدراسة، من خلال:

- تقديم أهدافها ومنهجيتها.
- توصيف السياق الإقليمي العربي لدراسة شفافية ومساءلة القطاع الحكومي.
- وإعطاء نظرة شاملة عن بنى القطاع الحكومي والمبادرات السابقة ذات الصلة في الدول قيد الدراسة.

سيعالج الفصلان الرابع والسادس بشكل مباشر الميادين الثلاثة لإدارة القطاع الحكومي قيد الدراسة، والمذكورة في الفصل الأول: المالية والموارد البشرية والمعلومات. أما هذا الفصل فسيستعرض الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية الحكومية في دول الدراسة.

يناقش بعض الخبراء وجود تأكيد متجدد عالمي على الشفافية والمساءلة المالية مما قد يكون له أثر على المنطقة العربية، بناء على الظواهر الخمس التالية[18]:

- تراجع مصداقية الآلية المالية الحكومية بسبب عقدين من الاضطراب المالي من ضمن عوامل أخرى.
- أسلوب منفعل عوضاً عن فاعل في صنع القرار من قبل صانعي السياسة الاقتصاديين في العديد من الدول نامية والدول في طور التحوّل كنتيجة للانتشار التدريجي للعولمة.
- تغير دور الحكومة وانتقالها التدريجي من النشاطات الإنتاجية إلى النشاطات المنظمة، مما يزيد في تعقيدات المساءلة المالية.
- اللامركزية المالية لإنفاقات الحكومة المركزية، بما في ذلك إجراء تحويلات أكثر إلى الحكومات تحت – الوطنية والقطاع الخاص.
- والتوسع السريع في نطاق المساءلة المالية لتشمل الاستدامة المالية، والمرونة في استخدام الموارد، والتقليل من عدم التحصن المالي، إضافة إلى الخضوع المعتاد للمساءلة حول استخدام الموارد لأغراض محددة.

بأخذ الحاجة للاستجابة لهذه الظواهر بعين الاعتبار والدور الأساسي الذي تلعبه الإدارة المالية الحكومية في توليد الثروة والإنفاقات العامة في الدولة، أولى فريق المشروع الكثير من الانتباه لتقسيم الإدارة المالية إلى أوجهها الأساسية. يقارن الفصل بين السياسات والممارسات، حيث أمكن ذلك، في:

- بنية الإدارة المالية
- وضع الموازنة
- المدخول
- الرواتب
- الشراء
- الخصخصة وامتيازات الخدمات
- المدفوعات
- المحاسبة
- التدقيق الداخلي
- والتدقيق الخارجي

وبسبب طول الاستطلاع والالتزام بالوقت، فقد خصصت بعض المواضيع باهتمام أكبر من غيرها. فقد أعطي الشراء قدراً أكبر من الاهتمام لاحتمال كونه عرضة للاستغلال والفساد، وبالتالي فقد عني الكثير من الأسئلة في المقابلات بالممارسات المتعلقة بالشراء. بينما حظيت الخصخصة والامتيازات الخدمية باهتمام أقل، رغم كونهما معرضتين أيضاً للاستغلال والفساد بنفس القدر. ولكن مع قيام دول أكثر في المنطقة بتحويل الأصول الحكومية، ينبغي أن تحظى تلك الممارسات باهتمام أكثر انتظاماً في المستقبل.

كما ذكر سابقاً، تم جمع المعلومات عن السياسات عبر قيام المستشارين الوطنيين بتحليل الوثائق ذات الصلة والتشاور مع الخبراء. وجمعت الآراء حول الممارسات من خلال مقابلات عالية التنظيم قام بها المستشارون حيث طلبوا ممن تمت مقابلتهم أن يرتبوا كل واحدة من الممارسات على مقياس يتراوح بين 1 دائما، 2 غالبا، 3 أحيانا، 4 نادرا، 5 إطلاقا وD = لا أعرف، بالإضافة إلى التماس التعليقات. وكانت هناك محاولة لتقديم تلك التعليقات منها التي تسلط الضوء على موضوع معين مقدمة معلومات تتجاوز التوجه العام للإجابات.

بسبب الطبيعة التفصيلية للأسئلة المطروحة حول كل جانب، يسلّط عموماً هذا الفصل والفصلان التاليان الضوء فقط على النتائج التي لاقت قدراً كبيراً من الإجماع بين من تمت مقابلتهم في دول الدراسة، أو التي يعتقد الفريق الباحث أنها ستلقى اهتماماً لدى صانعي السياسات. ويستطيع القارئ الرجوع إلى الملحق 3 وقاعدة البيانات الخاصة بالدراسة على الموقع الالكتروني للمشروع:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.
وذلك للحصول على نتائج جميع الأسئلة. إضافة إلى ذلك، وبسبب الطبيعة غير الموضوعية للفئات، فقد أضاف تحليل الأجوبة «دائما» و«غالبا» معاً كإشارة جيدة على أن ممارسة ما تحدث بانتظام.

وبسبب محدودية أعداد الخبراء الذين تواجدوا ورغبوا في إجراء المقابلات وتقديم المعلومات في تلك الدول، يجب أن تؤخذ النتائج

18 الأمم المتحدة (ورقة غير منشورة بقلم سوريش شينده وتوني بينيت)، الشفافية والمسائلة في الإدارة المالية الحكومية، ص 3.

المتعلقة بالممارسات التي تمت ملاحظتها على أنها مؤشر دلالي وحيد بين غيره من المؤشرات المتعلقة بوضع الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية في الدول قيد الدراسة.

تمّ إجراء ما مجموعه 141 مقابلة مع خبراء في المالية الحكومية في دول الدراسة لكتابة هذا الفصل، كما تمّ تحديد كبار المسؤولين الحكوميين وغيرهم من الخبراء من خارج الحكومة من المطلعين على الإدارة المالية الحكومية وممارساتها.

بنية الإدارة المالية

تتحدد بنية الإدارة المالية من خلال القوانين والأنظمة ذات الصلة، وتحدد بدورها عادة نظاماً للشفافية والمساءلة الحكومية[19] يشتمل على ما يلي:

- من هم الموظفون الرسميون المعرّضون للمساءلة بشكل مباشر.
- ما الذي يخضعون بشأنه للمساءلة.
- أمام من يخضعون للمساءلة.
- وكيف تتم هذه المساءلة.

في الدول قيد الدراسة، تعرف بنى الإدارة المالية كما يصفها الجدول 7 بنى الإدارة المالية. وعلى الرغم من عدم شموليته، يقدم الجدول القوانين والأنظمة الأساسية ذات الصلة بالشفافية والمساءلة المالية، كما قدمها المستشارون الوطنيون. في خمس من الدول، باستثناء لبنان، تم تحديث هذه القوانين والأنظمة خلال السنوات العشر الماضية منذ وضعها. أما في لبنان، فهناك اقتراحان حالياً في البرلمان لتعديل القانون. وحسب النصوص يقدم الجدول 7 الموظفين المسؤولين بشكل مباشرين عن الإدارة المالية، وهم بشكل عام موظفو وزارة المالية بمن فيهم الرؤساء الماليين والمحاسبين الحكوميين والمراقبين الماليين. وفي الأردن والسودان تم أيضاً تحديد الرؤساء التنفيذيين ومدراء المشاريع والبرامج في الوزارات الأساسية.

وللتأكد من درجة الفعالية الملاحظة لتلك البنى في ممارسة الرقابة المالية العامة، توجه المستشارون الوطنيون خلال المقابلات إلى الخبراء الحكوميين بشكل أساسي بعدد من الأسئلة عنيت بمرئية أشكال الرقابة، واستمرار التأكيد على الاستقامة، وتجلي المثل الجيد في كبار الموظفين، والإشراف على فتح/تشغيل جميع الحسابات المصرفية، والتدريب المنتظم للموظفين الماليين على الخضوع للمساءلة وتعاقبهم/نقلهم في العمل.

تعرض الأجوبة في رسم بياني في الملحق 3 تحت عنوان: ممارسات الرقابة المالية العامة. إضافة إلى ذلك، تم تحليل الإجابات لاستنباط أية أنماط تشير إلى اتفاق أو عدم اتفاق الدول حول ممارسة إجراءات الرقابة المالية «دائماً» أو «غالباً»، تقدم النتائج في الجدول 8. من بين الممارسات الست، صنف من تمت مقابلتهم في خمس دول (باستثناء الأردن) الإشراف على فتح/تشغيل جميع الحسابات المصرفية في المرتبة الأولى أو ربطوها بتلك المرتبة، ولكن، في دولتين فقط (السودان واليمن) أعطى أكثر من نصف المستجيبين هذا التصنيف. وعلى العكس من ذلك، صنف من تمت مقابلتهم في ثلاث دول (السودان وتونس واليمن) التدريب المنتظّم للموظفين الماليين على خضوعهم للمساءلة في المرتبة الأدنى بين الممارسات الست، أو ربطوها بتلك المرتبة. إجمالاً، وفيما عدا الأرقام المسجلة في الأردن أفاد اقل من نصف من تمت مقابلتهم

[19] نفس المرجع السابق، ص 2.

الجدول 7: بنية الإدارة المالية

الدولة	القوانين	الأنظمة	الموظفين المسؤولين بشكل مباشر
الأردن	القانون الداخلي رقم 93 للنظام المالي	القانون الداخلي وأنظمته رقم 1 للنظام المالي	• الرؤساء التنفيذيين للوزارات • الموظفين الماليين الرؤساء • مدراء البرامج والمشاريع
لبنان	قانون نظام المحاسبة الحكومي	المراسيم، المذكرات الداخلية والأنظمة المتعلقة بالتطبيق	• المراقبين الماليين • المراقبين التابعين لمحكمة الحسابات وللتفتيش المركزي
المغرب	• قانون المالية • مرسوم نظام المحاسبة الحكومي • القانون المتعلق بمسؤوليات الموظفين الماليين الرؤساء، المحاسبين الحكوميين والمراقبين الماليين	إرشادات ومراسيم التطبيق	• الموظفين الماليين الرؤساء • المحاسبين الحكوميين • المراقبين الماليين
السودان	الأنظمة المالية الموحدة	التعميمات الرسمية	• مدراء البرامج والمشاريع
تونس	قانون الميزانية الأساسي	مختلف الإجراءات الناظمة	• الموظفين الماليين الرؤساء • المحاسبين الحكوميين
اليمن	قانون المالية رقم 8	متعددة	• الموظفين الماليين الرؤساء • موظفي المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق

الجدول 8: الرقابة المالية العامة النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
الرقابات عالية المرئية	83	10	24	45	32	**54**
التأكيد المستمر على الأمانة	78	5	3	55	27	51
تجلي المثل الجيد في كبار المسؤولين	67	30	21	35	26	33
الإشراف على فتح/تشغيل جميع الحسابات المصرفية	78	**30**	**27**	**70**	**47**	**54**
التدريب المنتظم للموظفين الماليين على خضوعهم للمساءلة	**88**	15	18	25	26	24
تعاقب/نقل الموظفين الماليين	61	10	12	35	31	36

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3 الإدارة المالية، الرقابات المالية العامة.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

بممارسة أشكال الرقابة المالية العامة الست بشكل دائم. وفقا لهذه الأجوبة، يمكن الاستنتاج أنه ينبغي أن تحظى ممارسة الرقابة المالية العامة بشكل دائم باهتمام أكبر.

يقدم الإطار 5 بعض التعليقات التي تركز على العنصر البشري في ممارسة الرقابة المالية العامة.

الإطار 5: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

■ «يقوم بالتدريب معهد متخصص حديث الإنشاء ولكن بعض الأنظمة لا تزال بالية».
لبنان

■ «معظم التدريب تقني ونادراً ما يركز على المساءلة».
السودان

■ «المشكلة تكمن في وجود موظفين مؤهلين وليس في النظام بحد ذاته».
اليمن

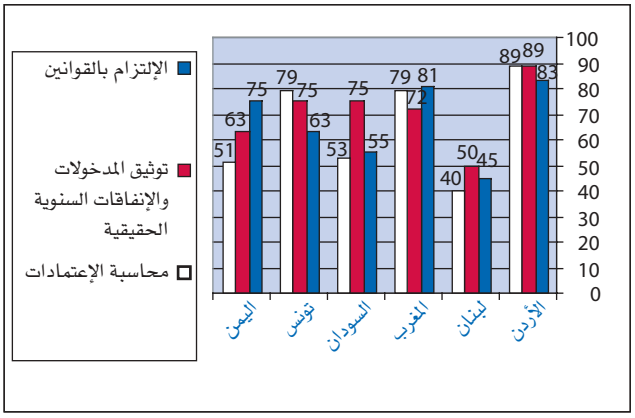
الموازنة

وفقا لدراسة الوثائق ذات الصلة، تغطي الميزانيات الوطنية للدول قيد الدراسة جميع مدخولات وإنفاقات الحكومة، وتتضمن الإنفاقات الجارية والميزانيات التنفيذية واستثمارات رأس المال. (في الأردن، تتمتع الشركات الحكومية المستقلة عموماً بميزانياتها الخاصة ولكن بعضها تغطيه الموازنة الوطنية. في لبنان لا تعتبر القروض جزءاً من الموازنة الوطنية، وفي السودان تشمل الموازنة الوطنية أيضاً ميزانيات الولايات. أما في تونس، تغطي الموازنة الوطنية بنى الحكومة فقط وليس غيرها من الكيانات الحكومية الأخرى).

أما بالنسبة للتمويلات الخارجة عن الموازنة فتنظمها القوانين وعادة ما تلزم بالحد الأدنى، كما تخضع لسيطرة وزير المالية (بموافقة مجلس الوزراء) في الأردن، ولسيطرة مجلس التنمية والإعمار في لبنان (بحيث يتولى مجلس الوزراء احتياطي الموازنة)، ولسيطرة محكمة الحسابات والتفتيش المالي العام في المغرب. أما في تونس فلا ينص القانون على أية تمويلات خارجة عن الموازنة منذ إصلاح القانون الأساسي في عام 1996، ولكنها موجودة في الممارسات الإدارية.

ولمعرفة كيفية تنفيذ الميزانيات، طرح عدد من الأسئلة خلال المقابلات دارت حول ما إذا كان تنفيذ الميزانيات يتقيد عموماً بالقوانين، يوثق المدخولات والإنفاقات السنوية الحقيقية، وإذا ما كان التنفيذ يستند إلى محاسبة الاعتمادات. أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في خمس من الدول الست (باستثناء لبنان) يعتقدون أن تنفيذ الميزانيات «دائما» أو «غالبا» يلتزم بالقوانين، يوثق المدخولات والإنفاقات السنوية الحقيقية، ويستند إلى محاسبة الاعتمادات. (ومع ذلك أفاد 50 من المستجيبين في لبنان أن تنفيذ الميزانيات يتم بتوثيق المدخولات والإنفاقات السنوية الحقيقية. انظر الرسم البياني 3. يسمح هذا الرسم وغيره من الرسوم البيانية التالية بإجراء مقارنة إقليمية وما – بين وطنية للممارسات). تشير هذه الإجابات عموماً إلى سوية مرتفعة من التزام الممارسة بقوانين الميزانية. تلقي بعض تعليقات من تمت مقابلتهم بضوء إضافي على ممارسات الميزانية (انظر الإطار 6).

الرسم البياني 3: الميزانية النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*



* للحصول على تفصيل الإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3: الإدارة المالية، الموازنات.

المدخول

للاستقصاء عن الشروط القانونية والتنظيمية لتعزيز شفافية ومساءلة جباية المدخول في الدول قيد الدراسة، طلب إلى المستشارين تحديد

الإجراءات التي تزيد في وصول المواطنين إلى المعلومات الضريبية في دول الدراسة. ورغم أن اللائحة ليست شاملة، إلا أن المستشارين أبرزوا ما يلي:

الإطار 6: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «مؤخراً، وبسبب الوضع الاقتصادي، تتم السيطرة على الزيادة في الإنفاق، ومع ذلك، يضيف البرلمان على مقترح الموازنة الذي تعده وزارة المالية قبل المصادقة عليه، وذلك غالباً من أجل المشاريع في دوائره الانتخابية».
  لبنان
- «إن تحضير الموازنة وتنفيذها ومتابعتها لا تزال بالية. هناك حاجة لتطوير تقييمات مالية حقيقية وتحليلية».
  المغرب
- «غالباً ما تبالغ الوحدات الحكومية في مقترحاتها أو تقديراتها للموازنة، وغالباً ما تكون المصادقات على الموازنة ناتجة عن مفاوضات ليس لها أساس اقتصادي. هناك التزام اسمي بتقليص الزيادة في الإنفاق. ولكن غالباً ما تتم تلبية مبالغ الإنفاق الزائد، حتى وإن لم يتم تبريرها بالشكل المناسب، بأموال إضافية بدلاً من العقاب».
  السودان
- «تتم السيطرة على الموازنات مركزياً بواسطة وزارة المالية. وتخضع جميع القواعد الثابتة للمفاوضات وللمساومات بين فرد وآخر مما ينتج عنه نظام غير شخصي من الصفقات الشخصية».
  اليمن

- شروط ناظمة للتخمين الذاتي، إخطار ملائم واستمارات بسيطة لتخمين الضرائب وتسديدها (الأردن)،
- مكننة وأتمتة التقارير التفصيلية لتبرير الإنفاقات بهدف تحسين إجراءات التحصيل، إضافة إلى دراسة تحسين البرنامج الزمني لتخمين وتسديد الضرائب (لبنان)،
- الإخطارات/التصريحات، والمنشورات والمواقع الإلكترونية (المغرب)،
- الإخطارات والاستمارات الضريبية البسيطة (السودان)،
- نشر جميع النصوص المتعلقة بالضرائب في الجريدة الرسمية (تونس)،
- استمارات بسيطة لتخمين الضرائب وتسديدها (اليمن).

هذا وتم طرح عدد من الأسئلة خلال المقابلات لمقارنة هذه الشروط وغيرها بالممارسات لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة جباية المدخول. دارت الأسئلة حول عدم التحيز في تطبيق القوانين الضريبية، اللجوء إلى إجراءات استئناف فعالة، الفصل بين الوظائف الأساسية، التسوية المنتظمة والمستقلة بين سجلات حساب المدخول والبيانات المصرفية، متابعة الفروقات بين سجلات الحساب والبيانات المصرفية، وجود سجلات محدثة لمتأخرات المدخول، وتقديم التقارير بانتظام حول متأخرات المدخول لوزارة المالية.

الإطار 7: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «بعض قواعد جباية المدخولات يتم بشكل فعال، أما البقية فلا يتم اتباعها».
  الأردن
- «جباية الضرائب وتحصيل الرسوم هو أكثر الأمور تنظيماً في وزارة المالية. إذ يتم إصدار كتيبات تشرح للعموم كيفية تسديد الضرائب، وفي بعض الأحيان يتم إعفاؤهم من الرسوم إذا قاموا بتسديد مستحقاتهم خلال فترة معينة من الزمن».
  لبنان
- «التحيز للأخلاق ليس مرئياً بوضوح، في حين أن التدخل السياسي على العكس من ذلك. يخضع الاستئناف عادة لرسم نقدي يعادل 50٪ من قيمة المبلغ المخمن. وإذا لم يقدم دافع الضريبة حسابات مناسبة، يضع موظفو الضرائب التخمين بحرية».
  السودان
- «أحياناً يكون تطبيق القانون المالي عقوبة، أي وسيلة للضغط أو الانتقام».
  تونس
- «لا تعامل المتأخرات عادة بجدية لأن النظام نقدي وليس مبني على أسس تراكمية».
  اليمن

من ضمن هذه الممارسات، صنف من تمت مقابلتهم في ثلاث دول (الأردن وتونس واليمن) اللجوء إلى إجراءات استئناف فعالة في المرتبة الأدنى أو ربطوها بتلك المرتبة (انظر الجدول 9). ومع ذلك، من الجدير بالملاحظة أن 72 فقط ممن تمت مقابلتهم في الأردن شعروا بأن اللجوء إلى إجراءات استئناف فعالة متاح «دائماً» أو «غالباً». يقدم الإطار 7 بعض التعليقات.

الجدول 9: جباية المدخول النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
تطبيق القوانين الضريبية دون تحيز	94	30	**69**	**70**	48	51
اللجوء إلى إجراءات استئناف فعالة	72	30	42	45	37	27
الفصل بين الوظائف الأساسية	95	**45**	63	53	**64**	51
التسوية المنتظمة والمستقلة بين حسابات المدخول النقدية والبيانات المصرفية	**100**	25	45	40	42	**54**
متابعة التباينات بين دفاتر الحسابات النقدية والبيانات المصرفية	95	25	42	48	47	**54**
سجلات محدثة لمتأخرات المدخول	89	25	30	30	58	45
تقديم التقارير بانتظام لوزارة المالية حول متأخرات المدخول	89	35	39	25	58	45

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 الإدارة المالية، المدخول.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

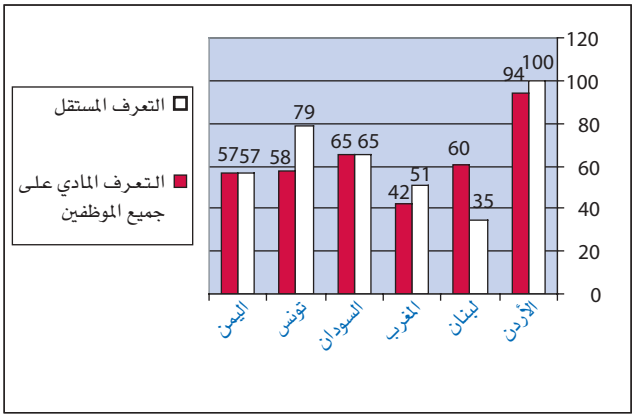
الرواتب

فيما يتعلق بالرواتب الحكومية، تشير السياسات في جميع دول الدراسة إلى وجوب الفصل في الوظائف بين الموظفين المسؤولين عن التفويض بالدفع وأولئك الذين يقومون بتحضيره وتوزيعه. يخفض هذا الفصل من فرص الأفراد الجشعين في استغلال نظام الرواتب لخلق متقاضي رواتب وهميين أو إجراء مدفوعات غير مصرّح بها. (رغم الفصل، تمت الإشارة إلى وجود حالة الموظفين الوهميين في السودان). إضافة إلى ذلك، تعتمد التعويضات في خمس دول على عدد ساعات العمل وفقاً لوضع ورتبة الموظف الحكومي. (باستثناء السودان حيث يستند التصريح بالدفع إلى الأيام بدلاً من الساعات).

وللاطلاع حول الكيفية التي ترجمت بها الشروط التي تفرضها السياسة إلى ممارسات، طرح عدد من الأسئلة أيضاً خلال المقابلات حول التحقق المستقل من حسابات الرواتب والمبالغ والمصالحات مع الفترات الزمنية السابقة، وحول التعرف المادي على جميع الموظفين المذكورين في جدول الرواتب. وتشير الإجابات إلى اعتقاد من تمت مقابلتهم باتباع شروط السياسة القائمة في غالبية الدول. وقد أشار أكثر من نصف من تمت مقابلتهم إلى أن التحقق المستقل من حسابات الرواتب والمبالغ والمصالحات مع الفترات الزمنية السابقة يجري «دائماً» أو «غالباً» في جميع الدول ما عدا لبنان. كما شعر أكثر من نصف من تمت مقابلتهم بأن التعرف المادي على جميع الموظفين المذكورين في جدول الرواتب يحدث «دائماً» أو «غالباً» في جميع الدول ما عدا المغرب. (الرسم البياني 4).

مع ذلك يجب الإشارة إلى أنه مع أتمتة الرواتب، كما هو الحال في المغرب، تقل الحاجة للتحقق المادي من شخص الموظفين. وفي الواقع، استطاعت العديد من الدول التي قامت بأتمتة الرواتب لديها التقليل من حالات «الموظفين الأشباح» وغيرها من ممارسات الاحتيال، وهي تجربة قد تفيد دولاً أخرى في المنطقة. يعرض الإطار 8 تعليقات بعض من تمت مقابلتهم.

الرسم البياني 4: الرواتب النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*



* للحصول على تفصيل الإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3 الإدارة المالية، الرواتب.

الإطار 8: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «يتم إرسال الرواتب من كل وزارة على حدة وفقاً لجداول الحضور إلى وزارة المالية التي تقوم بتوزيع الشيكات».
  لبنان
- «لا تهتم وزارة المالية بالرواتب خارج حدود الخطة المالية. ولم تخضع أبداً أية مؤسسة حكومية للتدقيق في الرواتب أو التوظيف. أما حالات الموظفين غير الحقيقيين فلا يتم اكتشافها إلا بعد حدوث الفضائح أو خروج بعض الأمور عن سيطرة جميع إجراءات الرقابة».
  المغرب
- «لا يتم استخدام أتمتة الرواتب على نطاق واسع. ولا يتم التحقق من جدول الرواتب أو مراجعته إلا عند نهاية السنة المالية».
  السودان
- «إذا لم يتعرف أمين الصندوق على الموظف، يتوجب على الأخير أن يظهر بطاقته الشخصية – ولكن لا يتم دائماً اتباع هذا الإجراء. هناك وسائل أخرى تستخدم للتعرف على الأشخاص».
  اليمن

الشراء

بما أن الشراء الحكومي قد تم تحديده منذ زمن طويل على أنه مصدر للمشاكل في الإدارة المالية الحكومية وذي عرضة عالية الفساد في كل مكان، طرحت الدراسة أسئلة أكثر عمقاً في هذا المجال منها في المجالات الأخرى.

على مستوى السياسات، أشار المستشارون الوطنيون إلى اختلاف حالة قوانين وأنظمة الشراء من دولة إلى أخرى من دول الدراسة. ففي بعضها، كالمغرب، كان هناك تقدماً ملحوظاً مؤخراً في تلبية المعايير الدولية. وفي بعضها الآخر، مثل لبنان، تخضع النصوص حالياً للدراسة لإجراء التعديلات (انظر الجدول 10). في أربع من الدول الست (باستثناء لبنان واليمن)، يتم شرح الاستثناءات في المناقصات التنافسية في النصوص بوضوح. أما بالنسبة للدول حيث تواجدت التقديرات، أفاد المستشارون أن نسبة الشراء التي تخضع للمناقصات التنافسية تراوحت بين 60 إلى 90، والمدة النموذجية للشراء تراوحت بين 30 إلى 60 يوماً[20].

وعلى مستوى العمليات اليومية، طرح على من تمت مقابلتهم خمس أسئلة تفصيلية حول مجمل ممارسات الشراء، بالإضافة إلى عدة أسئلة أخرى حول نواح معينة. تضمنت الأسئلة حول مجمل ممارسات الشراء ما يلي: كفاءة الموظفين، الوثائق المعيارية، إبرام العقود من خلال المناقصات التنافسية، السماح بوقت كاف للحصول على العروض ورسو العقود على أكثر العارضين استجابة وأهلية. (انظر الجدول 11). استخدمت هذه الأسئلة لقياس إجمالي الثقة في الشراء الحكومي بشكل عام.

في خمس من الدول الستة (باستثناء تونس)، صنف من تمت مقابلتهم إبرام العقود من خلال المناقصات التنافسية بين مجمل الممارسات في

[20] أشارت السودان إلى المدة المطلوبة كما تنص عليها الأنظمة وليس إلى المدة النموذجية في الممارسة العملية.

المرتبة الأعلى أو ربطوها بهذه المرتبة على أنها تحدث «دائماً» أو «غالباً». ولكن، في أربع من الدول الست (باستثناء الأردن والمغرب)، صنف من تمت مقابلتهم رسو العقود على أكثر العارضين استجابة وأهلية والأقل في الكلفة التقديرية ودون أية مفاوضات إضافية في المرتبة الأدنى أو ربطوها بهذه المرتبة من بين مجمل الممارسات التي تحدث «دائماً» أو «غالبا». (في الأردن والمغرب، صنفوا خبرة ومهارات الموظفين في إدارة المواد والشراء في الرتبة الأدنى).

تشير هذه الأجوبة إلى تناقض في مجمل ممارسات الشراء بين الدول قيد الدراسة. وعلى الرغم من قيامها بالمناقصات الحكومية التنافسية بانتظام، لا يبدو أن العقود ترسو على العارضين المتقدمين بأفضل العروض. وتقترح هذه الملاحظة أن المناقصات التنافسية المفتوحة لا تؤدي بشكل أو بآخر إلى النتائج المطلوبة، مما يبطل من هدف العملية. هل يعني ذلك أنه في مرحلة ما من مراحل الشراء تنحرف العملية عن مسارها الصحيح؟

وللبحث أكثر عمقاً، طرحت الأسئلة حول ستة جوانب محددة من للشراء: التعليمات للعارضين، الاحتفاظ بالسجلات، فض العروض، تقييم العروض، مراقبة شروط العقود والحفاظ على وثائق المتابعة. هدفت هذه الأسئلة إلى تحديد الممارسات الجيدة والفجوات التي تظهر خلال عملية الشراء بدءاً من مرحلة طلب العروض، تقييمها ومتابعتها. (انظر الملحق 1 استبيان الإدارة المالية، الأسئلة 116 في بند الشراء. يستطيع القارئ الرجوع إلى الرسوم البيانية في الملحق 3 الإدارة المالية، الشراء، وإلى قاعدة البيانات الخاصة بالدراسة لتمعن أكبر بتفاصيل الإجابات، على الموقع الالكتروني التالي:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

فيما يخص التعليمات للعارضين، طرحت أسئلة أكثر تفصيلاً حول وضوح ما يلي: شروط الأهلية، أسس العروض، لغة وعملة العروض، مصدر وتاريخ سعر الصرف المستخدم، الموعد النهائي ومكان استلام العروض ومعايير التقييم. هذه التعليمات على قدر كبير من الأهمية في مساعدة مقدمي العروض المحتملين على تحضير العروض التي تستجيب للطلب. وعموماً، أشار نصف أو أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في كل دولة من الدول أن التعليمات اشتملت على كل فئة من المعلومات المذكورة «دائماً» أو «غالباً»، مما يدل على الثقة في مساعدة الحكومة على التحضير للعروض المتجاوبة. أما الاستثناءات فتعلقت بمصدر وتاريخ صرف العملات حيث أفاد نصف أو أقل من نصف من تمت مقابلتهم في لبنان والسودان وتونس بتوفر هذه الفئة من المعلومات «دائماً» أو «غالباً» لمقدمي العروض. وأفاد نصف أو أقل من نصف من تمت مقابلتهم في لبنان وتونس واليمن بتضمن التعليمات على معايير التقييم «دائماً» أو «غالباً».

أحد الممارسات الجيدة التي لوحظت كانت إعطاء التعليمات لمقدمي العروض بشأن الموعد النهائي ومكان استلام العروض، وقد احتلت المرتبة الأعلى أو ربطت بها في أربع دول (لبنان والمغرب والسودان واليمن). وكما ذكر آنفاً، تعلقت الفجوات التي تم تمييزها بإعلام مقدمي العروض عن مصدر وتاريخ صرف العملات إذ احتلت المرتبة الأدنى أو ربطت بها في أربع دول (الأردن ولبنان والمغرب وتونس)، أما معايير التقييم فقد احتلت المرتبة الأدنى أو ربطت بها في ثلاث دول (لبنان والسودان واليمن). وعلى الرغم من أنه يمكن اعتبار مصدر وتاريخ صرف العملات على أنها إلى حد كبير معلومة تقنية محضة تحظى باهتمام مقدمي العروض الأجانب أكثر من المحليين، إلا أن الإعلان عن معايير التقييم أمر شديد الأهمية في تحقيق شفافية اتخاذ القرار في منح العقود.

أما فيما يتعلق بالاحتفاظ بالسجلات، فقد سئل من تمت مقابلتهم فيما إذا كانت المؤسسات التي تقوم بالشراء تحتفظ بنسخ عن: الإعلانات الحكومي، وثائق التأهيل المسبق، تقارير التقييم، وثائق المناقصات، سجلات خاصة بأية اجتماعات سبقت تقديم العروض، محضر فض العروض، تقرير تقييم العروض النهائي، نسخ موقعة عن العروض/الاستئنافات/والعقود النهائية، وضمانات الأداء التي يتم إصدارها وأية رسائل من العارض وإليه. إن الاحتفاظ بالسجلات بشكل جيد أساسي في توضيح عملية اتخاذ القرار وتبرير الاختيارات لغرض التدقيق وخصوصاً إذا ما تم الاعتراض على منح العقود.

بالنسبة للاحتفاظ بالسجلات بشكل جيد، أشار نصف أو أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في كل دولة من الدول إلى أن ثلاثة من الأنواع العشرة للسجلات التي سئلوا عنها يتم الاحتفاظ بها «دائماً» أو «غالباً» وهي محضر فض العروض، تقارير تقييم العروض النهائية، ونسخ موقعة عن العروض/الاستئنافات/والعقود النهائية.

أما فيما يتعلق بالفجوات في الاحتفاظ بالسجلات، فقد أفاد أقل من نصف من تمت مقابلتهم في خمس دول (باستثناء المغرب بنسبة 60) أن تقارير التقييم (إذا ما استخدمت) يتم الاحتفاظ بها «دائماً» أو «غالباً». ومع ذلك، يجب النظر بحذر إلى هذه النتيجة إذ قد لا تجري العادة في هذه الدول بالاحتفاظ بسجلات تقييم مفتوحة سابقة لتقرير التقييم النهائي. أي أنه قد لا يتم الاحتفاظ بجميع السجلات حول التقييمات التقنية المفصلة وإنما فقط بالتقرير النهائي الذي يرسو على أساسه العقد (قد يكون من المفيد البحث أكثر في عملية التقييم والوثائق التي تنتج عنها في دراسة مستقبلية).

وأشار أيضاً أقل من نصف من تمت مقابلتهم في ثلاث من الدول الست (لبنان والمغرب وتونس) إلى أنه يتم الاحتفاظ بالرسائل الأخرى من العارض وإليه «دائماً» أو «غالباً». وأخيراً أفاد أقل من نصف من تمت مقابلتهم في دولتين (السودان وتونس) بأن وثائق التأهيل المسبق والسجلات الخاصة بأية اجتماعات سبقت تقديم العروض (لبنان وتونس) يتم الاحتفاظ بها «دائماً» أو «غالباً».

أما فيما يتعلق بالأنواع الثلاثة المتبقية من الوثائق: الإعلانات الحكومية ووثائق المناقصة وضمانات الأداء فقط في تونس أفاد أقل من نصف من تمت مقابلتهم بأنه يتم الاحتفاظ بها «دائماً» أو «غالباً». ومع ذلك، تشير

إحدى الملاحظات في الفصل الأول إلى المقابلات في تونس جرت بشكل أساسي مع الأكاديميين والخبراء من خارج الوسط الحكومي، حيث كانت أحد النتائج المستخلصة عن الإجابات هي ارتفاع نسبة الإجابة بـ «لا أعلم» فيما يتعلق بممارسات الإدارة الحكومية قيد البحث. يجب أخذ هذا النمط بعين الاعتبار أثناء تفسير الإجابات في تونس حول الشراء وغيره من الممارسات.

بالإشارة إلى فض العروض، طرح المستشارون الوطنيون الأسئلة حول ما إذا كان: لا يتم فض العروض إلا حين الفض الرسمي، يتم فضها مباشرة بعد الموعد النهائي، يتم فضها بحضور ممثلين، تتم قراءتها بصوت مرتفع، تسجل حالاً، وترفض إن جاءت متأخرة. تفيد هذه الأسئلة بالإشارة إلى العلنية في فض العروض وإمكانية وصول العامة إليها.

أجاب غالبية من تمت مقابلتهم بأن هذه الممارسات موجودة «دائماً» أو «غالباً» باستثناء دولة واحدة (تونس)، حيث أجاب عدد أقل حول ما إذا كانت العروض يتم فضها مباشرة بعد الموعد النهائي، يتم فضها بحضور ممثلين، وتتم قراءتها بصوت مرتفع. (مع ذلك، وكما ذكر آنفاً، فقد كانت نسبة «لا أعلم» و«بدون إجابة» في تونس أعلى منها في الدول الأخرى فيما يتعلق بهذه الممارسات. وبالتالي ليس بالإمكان الاستنتاج فيما كانت هذه الممارسات لا تطبق بشكل دائم أو ببساطة أن المجيبين لا يعرفون). إضافة إلى ذلك، أشار 40 فقط ممن تمت مقابلتهم في لبنان إلى أن رفض العروض المتأخرة يحصل «دائماً» أو «غالباً».

بالنسبة لتقييم العروض، طرحت ثلاثة أسئلة حول ما إذا كانت التقييمات: تبنى فقط على المعايير المنصوص عليها في الوثائق، يتم إنهاءها عادة خلال فترة صلاحية العروض الأصلية، ويتم توثيقها في تقرير يصف بوضوح عملية التقييم. وبما أن مرحلة التقييم في عملية الشراء تعتمد على الذاتية وحرية الرأي أكثر من أي شيء آخر، فإن هذه الأسئلة مهمة في ترسيخ عدم الانحياز لطرف دون آخر.

أشير إلى وجود هذه الممارسات الثلاث «دائماً» أو «غالباً» في معظم الدول. ومع ذلك، أفاد أقل من نصف من تمت مقابلتهم في تونس بأنه التقييمات «دائماً» أو «غالباً» يتم إنهاءها عادة خلال فترة صلاحية العروض الأصلية. وأفاد أيضاً نصف أو أقل من نصف من تمت مقابلتهم في لبنان وتونس بأنه يتم توثيق التقييمات في تقرير مع وصف واضح لعملية التقييم. من بين هذه الممارسات الثلاث، أربع من الدول الست (لبنان والمغرب والسودان وتونس) صنفت في المرتبة الأعلى أو ربطت بها استناد التقييمات فقط على المعايير المنصوص عليها في الوثائق، بينما صنفت في المرتبة الأدنى توثيق التقييم في تقرير مع وصف واضح لعملية التقييم.

فور رسو العقد، يحول التأكد من تلبيته للشروط دون تسليم أية بضائع أو خدمات أدنى من المعايير. أما فيما يتعلق بمراقبة شروط العقد فور رسوه، فقد طرحت الأسئلة حول: مراقبة تسليم البضائع والخدمات، التحقق من النوعية والكمية والالتزام بالوقت في تقديم البضائع والخدمات، الإشراف على العمل من قبل مهندسين مستقلين، والتأكد من إتمام العمل في الوقت المحدد وضمن الميزانية المرصودة له.

لاحظ نصف أو أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في جميع الدول وجود أغلب الممارسات «دائماً» أو «غالباً». لكن في أربع من الدول الست (باستثناء الأردن واليمن) أفاد أقل من نصف من تمت مقابلتهم بمراقبة للعمل من قبل مهندسين مستقلين «دائماً» أو «غالباً». إضافة إلى ذلك، فقد احتلت هذه الممارسة المرتبة الأدنى في الدول الست. وبما أن فئات «لا أعلم» و«بدون إجابة» تراوحت بين 5 إلى 11 فقط، يبدو من المنطقي الافتراض بأن الدول قيد الدراسة لا تقوم دائماً بمراقبة عمل المتعاقدين باستخدام مهندسين مستقلين، حيث لزم ذلك، وبالتالي لا تتحقق من نوعية العمل. وبالنظر لأهمية مشاريع البنية التحتية ومخاطر الفساد والعمل الغير مستوفي للشروط، قد يتطلب يتطلب هذا المجال دراسة ومتابعة أكبر.

أخيراً يضمن الاحتفاظ بشكل جيد بوثائق المتابعة دليلاً موثقاً عن تنفيذ العقد. كما يوفر مرجعاً في حال كانت هناك أية أسئلة حول أية تغييرات في النوعية أو إتمام التسليم. وفيما يتعلق بوثائق المتابعة، طرحت الأسئلة حول الاحتفاظ المناسب: بطلبات التغيير والتعديل، الفواتير والدفعات، وتقارير الإنجاز، شهادات المعاينة، القبول والإتمام وسجلات الادعاءات والنزاعات ونتائجها.

كانت هناك اختلافات أكثر في الآراء حول الاحتفاظ بوثائق المتابعة مقارنة بغيرها من الممارسات الأخرى، كما لم تنتج أنماط واضحة للترتيب. ومع ذلك، أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم في أربع دول (المغرب والسودان وتونس واليمن) إلى الاحتفاظ على نحو مناسب بطلبات التغيير والتعديل «دائماً» أو «غالباً»، مما يدل على وجود فجوة في الممارسات. وقد يكون من المفيد للدول قيد الدراسة أن تبحث أكثر في هذه الممارسة وتتابعها. إضافة إلى ذلك، أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم إلى أن تقارير الإنجاز (لبنان والسودان) وشهادات المعاينة (لبنان والمغرب) وسجلات الادعاءات والنزاعات (المغرب واليمن) يتم الاحتفاظ بها «دائماً» أو «غالباً».

وختاماً للملاحظات المتعلقة بالشراء، يبدو أن الإجابات على الأسئلة تقترح وجود درجة معقولة من الثقة في المناقصات الحكومية التنافسية والعديد من الممارسات الجيدة في عملية الشراء. ومع ذلك، وعلى الرغم من القيام عادة بالمناقصات التنافسية المفتوحة، فإنها لا تؤدي دائماً إلى النتيجة المرجوة في الحصول على القيمة الأفضل للموارد الحكومية. وفي الخوض في جوانب أكثر تحديداً، أظهرت عملية التقييم عدداً من الفجوات. فعلى سبيل المثال أشار من تمت مقابلتهم إلى أن معايير التقييم لا تتوفر دائماً في التعليمات الموجهة لمقدمي العروض. إضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من الاحتفاظ بسجلات التقييم النهائي للعروض بشكل دائم، لم يتضح فيما إذا كانت جميع سجلات التقييمات الفنية المفصلة قد يتم الاحتفاظ بها. وبالإضافة إلى ذلك، حالما يرسو العقد، أشارت الإجابات إلى أنه لا يتم دائماً الإشراف على عمل المتعاقدين من قبل مهندسين مستقلين، حيث كان ذلك مناسباً، للتحقق من نوعية العمل. أخيراً ليس هناك دائماً حفظ مناسب لطلبات التغيير والتعديل بعد رسو العقد.

قد يكون من المفيد معالجة هذه الملاحظات بهدف ردم هذه الفجوات من خلال دراسات أكثر تفصيلاً وأعمال متابعة أكثر ملاءمة. إضافة إلى ذلك، قد تفيد دراسة الشراء في قطاع الدفاع وشراء الأسلحة في توفير صورة كاملة عن ممارسات الشراء كونها تضم عقوداً تقنية كبيرة جداً، وكونها عرضة للمخالفات كما تشير التجارب حول العالم. هذا وتستفيد مراحل الشراء المتتابعة، في كل القطاعات، من المراقبة الدائمة للعملية بأكملها. يقدم الإطار 9 بعض تعليقات من تمت مقابلتهم حول مجمل إجراءات الشراء.

الإطار 9: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «معظم المشاكل تأتي من هذا المجال (الشراء)».
  الأردن
- «لو لم يتم احترام الشكلية (الخاصة بالإجراءات)، لكانت مخاطر ارتكاب المخالفات فب الأغلب على المستويات العليا: المتاجرة داخلياً، إعادة تجميع المواد التي يجب شراؤها، الخ».
  المغرب
- «فيما يتعلق بالوثائق المعيارية، في السابق كانت موجودة ولكن ليس في الوقت الحاضر. في المناقصات التنافسية، تظهر الممارسات الحقيقية طرقاً مختلفة، فقد يبدأ عقد ما صغيراً ومن ثم (وبالتدريج) يصبح أكبر (بالتراكم). ويفاقم من ذلك عدم الانتظام في تسديد الدفعات للمتعاقدين، مما قد يؤدي بالنتيجة إلى إعادة تقييم الأسعار. وعموماً، قد يتم اللجوء إلى الآليات وتطبيق القواعد فقط لتمويه المخالفات والتستر عليها. كما تتم ممارسة كشف المعلومات».
  السودان

الخصخصة وامتيازات الخدمة

لم تطرح أية أسئلة خلال المقابلات حول الخصخصة وامتيازات الخدمات، بما أن الخصخصة قد تباطأت في شمال أفريقيا والشرق الأوسط في السنوات الأخيرة. وكما ذكر سابقاً، وبأخذ طول الاستبيانات بعين الاعتبار، فقد خصص هذه المرة عدد أكبر من الأسئلة لعملية الشراء. وقد يكون من المفيد تكون الخصخصة وامتيازات الخدمات موضع بحث مستقبلي أكثر عمقاً. ذلك خصوصاً أنه إذا لم يتم تصور عمليتي الخصخصة ومنح الامتيازات وإدارتهما بالشكل المناسب، فقد يؤثر ذلك سلباً على مجمل شفافية ومساءلة القطاع الحكومي على المدى الطويل.

قام بجمع المعلومات المقدمة في هذا الجزء المستشارون الوطنيون من خلال تحليل النصوص والتشاور مع الخبراء. وبالاستناد إلى ما تم تقديمه (انظر الجدول 12)، فقد تراوح عدد المشاريع والأصول الحكومية التي تمت خصخصتها خلال السنوات الخمس الماضية بين لا يوجد (في لبنان والسودان) و82 (في تونس). وقد تضمنت هذه المشاريع والأصول فنادق، وشركات لمواد البناء، ووحدات سياحية، ووساطات مالية، الخ. أما أنواع الامتيازات أو الرخص الخدمية التي تم منحها خلال السنوات الخمس الماضية فقد تضمنت بشكل أساسي الطرق السريعة وخدمات الاتصالات والمرافق. ويتم الإشراف على عمليات نقل الأصول ومنح الامتيازات عبر عدد من الآليات المختلفة التي تتراوح بين الإشراف التشريعي والقضائي إلى المراجعات من قبل الشركات المثيلة.

المدفوعات

بما أن العديد من المخالفات المالية قد تحصل بعد الشراء، فقد طرحت أثناء المقابلات الأسئلة حول التحقق من تسليم البضائع والخدمات قبل التسديد والزيادة في الإنفاق. فيما يخص التحقق من تسليم البضائع،

الجدول 10: الشراء

الدولة	شفافية/سهولة الوصول إلى القوانين والأنظمة	توضيح الاستثناءات في المناقصات التنافسية	تقدير النسبة المئوية من الشراء التي تخضع للمناقصات التنافسية	المدة النموذجية للشراء
الأردن	شفافة ويسهل الوصول إليها والقواعد بسيطة	نعم	لا يوجد	30 يوماً
لبنان	قديمة وتحتاج للتعديلات (قيد الدراسة)؛ وبعضها يعيق العمل	لا (بحاجة للتغيير)	حوالي 75٪ من مجمل عمليات الشراء الكبيرة	الحد الأدنى 30 يوماً
المغرب	النصوص دقيقة ولكن توجد فيها منافذ؛ هناك تقدم ملحوظ في المرسوم الخاص بالشراء الحكومي منذ عام 1998	نعم (تتبع إرشادات البنك الدولي و UNCITRAL)	66٪ في عام 2001	21 يوماً للمناقصات التنافسية، 15 للقبول، و20 لتقديم العروض
السودان	متضمنة في قانون المالية والمحاسبة لعام 1977 وأنظمتها لعام 1978	نعم (الشراء «غير التنافسي» محدود وتوصفه الأنظمة)	حالياً هناك محاولة لتحديد النسبة المئوية	تشترط الأنظمة أن العملية يجب ألا تتجاوز 14 يوماً
تونس	مرسوم الشراء الحكومي لعام 2002، وتعديله عام 2003	نعم (يحدد استخدام عقود المصدر الواحد)	حولي 90٪ من عمليات الشراء الكبيرة	60 يوماً (قد تكون أطول للمناقصات المهمة)
اليمن	الشفافية موجودة في النصوص ولكن لا يتم اتباعها	لا	حوالي 90٪	30 يوماً

الجدول 11: نظام الشراء الإجمالي النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
موظفون يتمتعون بخبرة ومهارات كافية	78	25	36	55	58	45
وثائق معيارية	94	45	51	65	64	60
ترسو العقود من خلال مناقصات تنافسية حكومية	94	60	76	70	58	66
يسمح بوقت كاف للتحضير للمناقصات	89	50	72	70	52	63
ترسو العقود على العارض التجاوب والمؤهل ذو الكلفة الأقل ومن دون مفاوضات	89	25	48	19	37	39

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 الإدارة المالية، الشراء، نظام الشراء الإجمالي.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الجدول 12: الخصخصة وامتيازات الخدمة

الدولة	المشاريع الحكومية/الأصول التي تم بيعها خلال السنوات الخمس الماضية	امتيازات أو تراخيص الخدمة التي تم منحها خلال السنوات الخمس الماضية	الخضوع للتقارير الحكومية
الأردن*	لا يوجد	لا يوجد	تخمين مستقل قبل تقييم العروض
لبنان	لا يوجد (بعضها، بما فيه الكهرباء حالياً قيد دراسة المجلس الأعلى للخصخصة)	شبكات الهاتف الجوال تم منحها بطريقة الإنشاء، التشغيل ومن ثم النقل إلى اثنين من الشركات الخاصة في عام 1994	يتطلب القانون تقديم المراجعات من قبل شركات خارجية
المغرب	62 كيان (بما فيها 16 فندق؛ وقد بدأ برنامج الخصخصة في عام 1993	الطرق السريعة والمرافق (الطاقة، الكهرباء والمياه، ولكن قد لا تخضع للتقارير الحكومية)	التفويض البرلماني والمناقصات الدولية
السودان	معظم عمليات الخصخصة حدثت منذ أكثر من خمس سنوات، ولكن يتم القيام بالتحضيرات لعمليات أخرى مستقبلية	لا يوجد	لا يوجد
تونس	82 عملية (1997-2002)، بما فيها شركات مواد البناء، الوحدات السياحية والوسطاء الماليين (تتضمن الأساليب المستخدمة التصفية، الخصخصة الكاملة، بيع الأصول، البيع الجزئي للأسهم التي تملكها الحكومة)	الطرق السريعة، مواقف السيارات في المدن، الاتصالات (الهاتف وغيره من الخدمات)	وزارة المالية، محكمة الحسابات، محكمة الحسابات، البرلمان
اليمن	أكثر من 43 (الاتصالات، مصافي البترول ومعامل الاسمنت)	الهاتف والمياه	المكتب التقني للخصخصة

* على الرغم من أن الأردن كان أحد الدول الرائدة في المنطقة في الشروع بالخصخصة ونفذها في قطاع الاتصالات مؤخراً، لم يتم تقديم المعلومات في الوقت المناسب لتعرض في الجدول.

طرحت الأسئلة بشأن وضع التسليم، الكلفة المطلوبة، التصريح بالدفع، العمليات الحسابية، التحقق من المدفوع له، استلام البضائع بطريقة سليمة، إجمالي المدفوعات السنوية مقابل مجمل المبلغ المفوض به والالتزام بوقت التسديد.

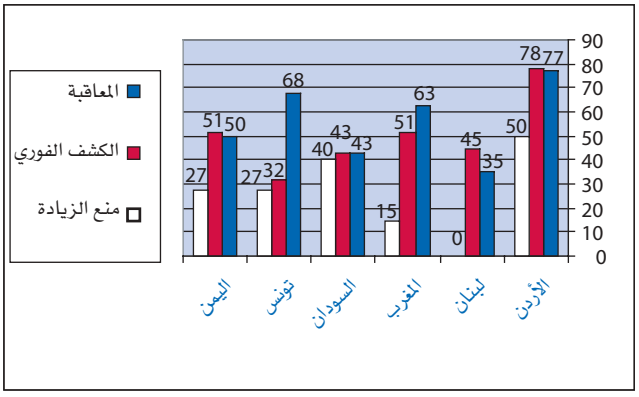
فيما يخص الأسئلة الثمانية المطروحة حول ممارسات التحقق قبل التسديد، أشار أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في الدول الستة إلى أن أربع من تلك الممارسات حدثت «دائماً» أو «غالباً»، وهي التحقق من الحصول على التفويض المناسب بالإنفاق، أن الشخص المسمى في القيد مخول باستلام الدفعة، أنه قد تم تسليم الخدمة المحددة بشكل مرض، وبأن إجمالي مدفوعات السنة حتى تاريخه يقع ضمن مجمل التصريح بالإنفاق. في الواقع، بالنسبة لأغلبية الأسئلة، أشار نصف أو أكثر من نصف من تمت مقابلتهم إلى أن هذه الممارسات تحدث «دائماً» أو «غالباً»، مما يشير عموماً إلى ممارسات جيدة.

والاستثناء لما سبق هو أن أقل من نصف من تمت مقابلتهم أشاروا إلى أن التسديد يتم في وقت معقول من تاريخ استلام المطالبة «دائماً» أو «غالبا» (لبنان والمغرب والسودان واليمن)، وأن الأسعار المطلوبة تتوافق مع المقياس المتفق عليه أو أنها منصفة، أو أنه يتم استلام البضائع بالطريقة المناسبة «دائماً» أو «غالباً» في لبنان، وبأنه يتم التحقق من العمليات الحسابية في تونس. ومن حيث الترتيب، احتل التحقق من العمليات الحسابية قبل التسديد (الأردن ولبنان واليمن) والتحقق من أن الشخص المذكور في القيد هو المخول باستلام المبلغ (الأردن والمغرب والسودان) المرتبة الأعلى. وعلى العكس، احتل

التسديد في وقت معقول المرتبة الأدنى في لبنان والمغرب واليمن، وبذلك تم تحديده كنقطة ضعف في تسديد المدفوعات.

أما الإجابة «دائماً» أو «غالباً» فقد كانت أقل بكثير عندما تعلقت الأسئلة بمنع الزيادة في الإنفاق (من خلال الضوابط المركزية) كشفه فوراً أو المعاقبة عليه (انظر الرسم البياني 5). في جميع الدول، أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم إلى أن الزيادة في الإنفاق تعاقب «دائماً» أو «غالباً»، ولكن هذه الممارسة احتلت المرتبة الأدنى بين الممارسات الثلاث الأخرى في جميع الدول، مما يشير إلى فجوة كبيرة في ضبط الزيادة في الإنفاق. يعرض الإطار 10 بعض تعليقات من تمت مقابلتهم.

الرسم البياني 5: المدفوعات: زيادة الإنفاق النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*



* للحصول على تفصيل الإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3 الإدارة المالية، المدفوعات.

المحاسبة

حفظاً للوقت، لم تطرح أية أسئلة خلال المقابلات حول ممارسات المحاسبة. ومع ذلك، فقد طلب من المستشارين إجراء بعض الأبحاث حول وظائف المحاسبة وقواعدها. أكد المستشارون في جميع الدول أن وزارة المالية تلعب دوراً مركزيا في الإشراف على وضع الميزانيات لمجمل الحكومة وجداول تصنيف المحاسبة. كما تشترك هيئات معينة (في لبنان محكمة الحسابات وفي تونس مكتب رئيس الوزراء) أيضاً في الرقابة المسبقة واللاحقة للإنفاقات الحكومية. وتوجد قواعد ومعايير المحاسبة في مدونة قوانين المحاسبة الحكومية لعام 1973 في تونس، بينما توجد ضمن قوانين الميزانية في اليمن. إضافة إلى ذلك، لم يتم تحديد القواعد والمعايير لكل تمويل أو مؤسسة على حدة في لبنان والمغرب.

أفاد المستشارون من ثلاث دول أن تلك الدول تدمج جميع الإنفاقات الممولة من قبل المانحين في حساباتها (بما في ذلك المدفوعات الخارجية والموارد العينية) باستثناء الأردن (حيث يكون ذلك من مسؤولية وزارة التخطيط)، ولبنان (حيث كانت الإجابة «غير قابل للتطبيق») والسودان (التي لم تعط أية إجابة مباشرة). وأشارت جميع الدول أيضاً أنه ما من شخص واحد (في اليمن، لا يوجد بنية حكومية

الإطار 10: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «من الذي يجب معاقبته على الزيادة في الإنفاق؟».
  الأردن

- «من الضروري هنا أن نوضح أن الموضوع يتعلق بزيادة الإنفاق الحقيقية وليس وثائق الموازنة. معظم الإدارات، بسبب الافتقار إلى الإعتمادات، تستخدم نفس الآلية التي يستخدمها أي شخص عادي في الطريق حين يقوم بحذف أحد السطور في زاوية مخزن للخضار. بالنسبة للإدارات، يتعلق الأمر باستعداد الموردين للتوريد لهذه الإدارات بينما تنتظر تخصيص اعتمادات رسمية جديدة. ويتم تسوية مبلغ الدين غالباً باستخدام إيصالات لطلبات غير حقيقية مع بعض عروض الأسعار المناقضة غير الحقيقية يقدمها المورد نفسه. وجميع هذه الممارسات تفتح الطريق لسوء تخصيص المال وإلى الفساد. ويتم اتباع نفس الأسلوب حتى عندما يتعلق الأمر بالناس الشرفاء من جميع المستويات، فبدون حلول بديلة تبقى هذه الطريقة الوحيدة».
  المغرب

- «السياسات السيئة والتخطيط الضعيف هي عوامل رئيسية تساعد فعلياً على انتشار الفساد».
  السودان

واحدة) يشترك في إجراء معاملة مالية من بدايتها وحتى نهايتها. إذ أن هناك فصل واضح بين الوظائف: التفويض، الوصاية على المال وغير ذلك من الأصول، والقيام بالعمليات. (ومع ذلك، تشير المعلومات من الأردن إلى أن هناك حاجة للمزيد من السياسات في هذا المجال). أيضا، أشار المستشار من تونس إلى وجود وظيفة إضافية وهي مراقبي الإنفاق في مكتب رئيس الوزراء يقومون بمراقبة الإنفاقات.

في ثلاث دول، يتم إجراء المصالحات المصرفية يومياً (في لبنان – يسجل البنك المركزي الداخلات والخارجات، وفي تونس واليمن) بينما تحدث هذه العملية في ثلاث دول شهرياً (الأردن والمغرب والسودان). أفادت خمس من الدول الست (باستثناء لبنان حيث لا يوجد تعامل مع المصارف الخاصة) بأنه يتم التحقيق بشكل أو بآخر في الفروقات بين المصالحات المصرفية وسجلات الحسابات. (أشار أحد التعليقات من الأردن بأن هذا المجال عرضة للفساد).

التدقيق الداخلي

مرة أخرى، حفظاً للوقت لم تطرح أسئلة خلال المقابلات حول ممارسات التدقيق الداخلي. ولكن وفقاً للمستشارين، يتركز دور وزارة المالية في التدقيق الداخلي على:

- الرقابة المسبقة من خلال المراقبين الماليين (في لبنان حيث يعود التفتيش المالي إلى مؤسسة أخرى، هيئة التفتيش المركزية ، وفي تونس)،
- مراقبة المعايير (الأردن واليمن)،
- التفتيشات المالية العامة (المغرب والسودان)

أكد جميع المستشارون أيضاً على أن جميع مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية لديها وحدات تفتيش أو تدقيق داخلي (انظر الجدول 13). أشارت ثلاث دول (السودان وتونس واليمن) إلى أن هذه الوحدة منفصلة عن المحاسبة، بينما أشارت بقية الدول إلى درجة أقل من الاستقلالية

(لم تكن هناك إجابة من الأردن). كما أفادت جميع الدول (باستثناء الأردن التي لم تجب) بأنه يتم تدريب الموظفين، رغم أن الكثير منهم اعتبر التدريب غير كاف.

ومن حيث الإبلاغ عن المخالفات، فتتدخل في ذلك وزارات المالية باستثناء الأردن واليمن حيث يتسلم رئيس المؤسسة المعنية الإبلاغ وفي هذا الحال تتدخل مؤسسة التدقيق العليا أيضاً. كما أفادت جميع الدول أيضاً بأن وحدات التدقيق الداخلي مخولة بإجراء تحقيقات خاصة أو مراجعات وتقديم التقارير إلى وحدات تحقيق أخرى أو إلى مؤسسات التدقيق الخارجي.

التدقيق الخارجي

وكذلك بالنسبة لممارسات التدقيق الخارجي، لم تطرح أية أسئلة محددة خلال المقابلات. وقام المستشارون بجمع المعلومات بالاستناد إلى الوثائق والتشاور مع الخبراء. وفقا لهذه المعلومات، أفادت أربع من الدول الست (باستثناء الأردن واليمن) بأن مؤسسة التدقيق العليا مستقلة عن الفرع التنفيذي للحكومة، وفقا لإجراءات تقديمها للتقارير وتعيين رئيسها (انظر الجدول 14). ومع ذلك، فإن مسألة الاستقلالية معقدة جداً في الواقع وهي لا تتعلق فقط بالتعيين وإجراءات صياغة التقارير بل أيضاً بالتخصيص المستقل للموارد، والاستقلال العملي للموظفين، والسلطة في نشر نتائج التدقيق للعامة. وقد أفادت خمس دول (باستثناء اليمن) بخضوع جميع الحسابات الحكومية للتدقيق. (أفادت المغرب بأن الوزراء والمسؤولين الذين يتم تعيينهم يتمتعون بالحصانة). وفي الدول الست جميعها يسمح بالوصول بدون قيود للحسابات والسجلات. أما فيما يتعلق بأنواع التدقيق، تقوم معظم الدول بتدقيق الإذعان، رغم أن تونس ذكرت أيضاً تدقيق القيمة – مقابل – المال، وذكرت لبنان والسودان جميع أنواع التدقيق.

ذكر المستشارون من خمس دول (باستثناء المغرب) أن تقارير التدقيق الخارجي يتم فحصها وتقديم التقارير حولها من قبل لجنة تشريعية تتضمن أعضاء من المعارضة السياسية. وفي أربع دول (لبنان والمغرب والسودان وتونس) يلاحظ أن المؤسسات التي تخضع للتدقيق ووزارات المالية تتابع عموماً (على الأقل جزئيا) توصيات الهيئة التشريعية. أفاد المستشارون الوطنيون من أربع دول (لبنان والمغرب والسودان وتونس) بأن مؤسسة التدقيق العليا تستطيع فرض العقوبات (على الأقل نظرياً إن لم يكن دائماً على الصعيد العملي) في حال وجود المخالفات. وأخيراً، في دولتين (الأردن والسودان) تقوم مؤسسة التدقيق العليا بإخضاع نفسها للتدقيق.

يشير تحليل سياسات الإدارة المالية وممارساتها في الدول قيد الدراسة في هذا الفصل إلى أنه توجد في جميع تلك الدول ممارسات جيدة ولكن هناك أيضاً فجوات بين القوانين المكتوبة والعمليات اليومية. وفيما يتعلق بالبنية التشريعية والإدارية فقد تم تحديث وتطوير القوانين والأنظمة المالية مؤخراً في معظم الدول قيد الدراسة. ومع ذلك، وفيما يتعلق بالرقابة المالية العامة، يرى الخبراء أن هناك تفاوت بين السياسات والممارسات، إذ لا يتم الالتزام بالممارسات الجيدة دائماً (باستثناء الأردن). إضافة إلى ذلك، تشير نقاط الضعف التي تمت ملاحظتها إلى الحاجة إلى إشراك «العنصر البشري» كالتدريب المنتظم على الخضوع للمساءلة من ضمن الإجراءات الأخرى.

فيما يخص الجوانب الأكثر تحديدا في الإدارة المالية، بشكل عام يلاحظ أنه يتم تنفيذ الميزانيات وفقاً للقوانين النافذة، وتوثيق

الجدول 13: التدقيق الداخلي

الدولة	وحدة التدقيق الداخلي أو التفتيش في المؤسسات	منفصلة عن المحاسبة	تدريب الموظفين	سلطة يتم إبلاغها بالمخالفات	ترخيص تحقيقات خاصة
الأردن	نعم (في جميع المؤسسات)	لا يوجد	لا يوجد	وزير المؤسسة المعنية	نعم، بناء على طلب الوزير
لبنان	نعم (جزء من هيئة التفتيش المركزية CICP)	لا	نعم (معهد فرنسا)	وزارة المالية	نعم، بناء على طلب الوزير، يكون لهيئة التفتيش المركزية مهمة خاصة
المغرب	نعم (ليس في الوزارات الصغيرة)	لا (الاستقلال غير كامل)	نادراً	وزير المؤسسة المعنية	نعم، بناء على طلب الوزير
السودان	نعم	نعم	نعم (داخلياً وفي الخارج)	وزارة المالية	نعم
تونس	نعم	نعم	عدد غير كافٍ من الموظفين المدربين	وزراء المالية والمؤسسات المعنية	نعم، بناء على طلب الوزير، رئيس الوزراء أو غير ذلك من السلطات العليا
اليمن	نعم	نعم (ملحقة بمدير المؤسسة)	دورياً	وزير المؤسسة المعنية ووزير المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA)	نعم، بناء على طلب الوزير

المدخولات والإنفاقات السنوية الحقيقية، والاستناد إلى محاسبة الاعتمادات. أما فيما يتعلق بجباية الدخول، فقد اتخذت دول الدراسة خطوات لتحسين شفافية وفعالية التخمين والتسديد الضريبي. ولكن يبدو أن اللجوء إلى إجراءات الاستئناف بحاجة إلى التحسين، وتشير بعض آراء من تمت مقابلتهم إلى أنه يتم استغلال حرية الرأي في تطبيق القوانين الضريبية، كما هو الحال في العديد من الدول الأخرى.

أما بالنسبة للرواتب، يبدو أن التحققات المستقلة تحدث عادة، إلا أن التحقق المادي من شخص الموظف (لتجنب الموظفين «الأشباح») تمارس بشكل أقل. ومع ذلك كان من الملاحظ أن أتمتة الرواتب تقلل من الحاجة للتحقق المادي من الشخص. إن إمكانية الحد من الاحتيال من خلال أتمتة الرواتب، إضافة إلى الفعالية الناجمة عنها جديرة باهتمام تلك الدول في المنطقة التي لم تطبق هذا النظام بعد.

أما الشراء، فقد أشار الخبراء إلى وجود المناقصات التنافسية الحكومية وكذلك العديد من الإجراءات السليمة في موضعها الصحيح. ومع ذلك، فقد أشاروا أيضاً إلى أن العملية بكاملها لا تؤدي دائماً إلى رسو العقد على العارض الأكثر استجابة وأهلية والكلفة التقديرية الأقل. إن أحد نقاط الضعف في مجمل عملية الشراء تكمن في مرحلة التقييم، إذ لا تذكر هذه المعايير دائماً في التعليمات ولا يتم الاحتفاظ دائماً بجميع سجلات التقييم (ما عدا التقرير الأخير). إضافة إلى ذلك، فور رسو العقد لا يتم الإشراف دائماً على عمل المقاولين من قبل مهندسين مستقلين حيث أمكن ذلك. وأخيرا لا يبدو أن هناك احتفاظ دائم بطلبات التغيير والتعديل بعد رسو منح العقد. قد يكون من المفيد أن تعنى دراسات مستقبلية أكثر عمقاً بالشراء في قطاع الدفاع وشراء الأسلحة كونها تتضمن عقوداً فنية كبيرة.

ورغم أن الخصخصة والامتيازات الخدمية هي مجالات تكثر فيها الأخطار من حيث الشفافية والمخالفات المالية، لم تطرح أية أسئلة عنها خلال المقابلات، بما أن الخصخصة قد تباطأت في شمال أفريقيا والشرق الأوسط في السنوات الأخيرة. مع ذلك، ووفقاً للدراسة التحليلية للوثائق ذات الصلة والمشاورات مع الخبراء، أفاد المستشارون بأنه لا يزال هناك العديد من عمليات النقل في الأصول من الملكية الحكومية في تونس والمغرب. وعموماً في الدول قيد الدراسة، تضمنت المشاريع والأصول المنقولة الفنادق وشركات أدوات البناء والوحدات السياحية والوساطات المالية وغيرها. أما امتيازات الخدمات فقد كانت في قطاع النقل والاتصالات والمرافق.

وفيما يخص المدفوعات، أشارت غالبية الخبراء إلى وجود ممارسات سليمة في التحقيق من التسليم والعمليات الحسابية قبل التسديد. مع ذلك، يبدو أن التسديد خلال فترة زمنية معقولة والزيادة في الإنفاق هما ناحيتان في حاجة للتحسين. وأشارت مراجعة سياسات المحاسبة (لم تطرح أسئلة عن الممارسات خلال المقابلات) إلى أهمية وزارات المالية وغيرها من المؤسسات المركزية أو المستقلة في وضع المعايير العامة. إضافة إلى ذلك، فإن أنماط الرقابة الأساسية كفصل العمليات المالية أصبحت تجري في إطار مؤسساتي.

مرة أخرى حفظاً للوقت، لم تطرح أية أسئلة محددة حول ممارسات التدقيق خلال المقابلات. مع ذلك، تشير مراجعة البنى والسياسات أنه يمكن لنوعي التدقيق الداخلي والخارجي على حد سواء الاستفادة من المزيد من التعزيز. ويبدو أن هناك حاجة للمزيد من الاستقلالية وتدريب الموظفين في التدقيق الداخلي. أما بالنسبة للتدقيق الخارجي، فيبدو أن استقلالية مؤسسات التدقيق العليا والنشر الآني لنتائج التدقيق

الجدول 14: التدقيق الخارجي

الدولة	مؤسسة التدقيق العليا	تقدم التقارير إلى	يقوم بتعيين المدير	مدققين مستقلين	نشر النتائج على العموم في حينها
الأردن	مكتب التدقيق	المجلس الوطني	مجلس الوزراء	لا	نعم
لبنان	محكمة الحسابات	رئيس الدولة، رئيس الوزراء والتحدث باسم المجلس	مجلس الوزراء	نعم	نعم
المغرب	محكمة الحسابات	الملك	الملك	نعم	لا
السودان	مكتب المدقق العام	الرئيس والمجلس الوطني	الرئيس بموافقة المجلس الوطني	نعم	نعم
تونس	محكمة الحسابات ومحكمة التأديب المالي	رئيس الدولة، الوزراء والبرلمان	رئيس الدولة	نعم	لا (بالنسبة لمحكمة الحسابات) نعم (بالنسبة لمحكمة التأديب المالي)
اليمن	المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA)	مكتب رئيس الدولة	رئيس الدولة	لا	لا

على العموم بحاجة إلى التعزيز أكثر من غيرها من النواحي. مع ذلك، فإن الاستقلالية عي مسألة معقدة كونها عاملاً ليس فقط للتعيين وإجراءات تقديم التقارير، بل أيضاً لاستقلالية تخصيص الموارد والعمليات والسلطة في نشر نتائج التدقيق على العموم. وبأخذ الدور المحوري الذي يحظى به التدقيق في ضمان الشفافية والمساءلة في الإدارة الحكومية، فبالتالي تعتبر هذه مجالات أساسية يجب تعزيزها.

يسلط الفصل الضوء على بعض التحديات المشتركة في الإدارة المالية التي تواجهها الدول قيد الدراسة، وذلك على الرغم من اختلاف مستويات التطور الاقتصادي وبنى القطاع الحكومي فيها. هذه التحديات المشتركة قد تواجهها أيضاً بلدان أخرى في المنطقة مما يشير إلى فوائد تجميع الحلول التي يمكن أن تتكيف مع احتياجات كل دولة على حدة.

الفصل الخامس: إدارة الموارد البشرية

تؤثر نوعية سياسات الموارد البشرية وممارساتها الإدارية على الثقافة والمعايير المنظماتية التي يبنى على أساسها تعزيز الموظفين للشفافية والمساءلة في أدائهم لواجباتهم في القطاع الحكومي أو عكس ذلك. وقد حظي موضوع السلوك الأخلاقي للموظفين الحكوميين مؤخراً باهتمام خاص من المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المهتمة برفع سوية الثقة العامة في أداء القطاع الحكومي وسوية هذا الأداء أيضاً. ويشير الكثير من الكتابات إلى أن السلوك المهني تحدده الحوافز – من بين أمور أخرى – المتأصلة في تصميم مؤسسات القطاع الحكومي.

وفي استعراض لأدبيات الموضوع، حدد أحد الخبراء الدروس التالية المستخلصة عن الخبرة الدولية في محاولة تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية والتي قد تفيد أيضاً الدول في المنطقة العربية[21]:

- يجب إدماج إصلاح إدارة الموارد البشرية في إصلاح شامل للخدمة المدنية أو القطاع الحكومي.
- إصلاح الأخلاقيات يجب أن يكون جزأً من إصلاح أوسع (لمجمل إدارة الموارد البشرية) لوضع سياسات وإجراءات مبنية على الكفاءة، الجدارة والاحترافية.
- يجب أن تدرك عمليات إصلاح إدارة الموارد البشرية وتستجيب إلى التفاوتات بين الفئات المختلفة من موظفي القطاع الحكومي والجماعات المهنية في كل دولة.
- يجب تحقيق التوازن ما بين الاستقلالية الذاتية المنظماتية واللامركزية والمساءلة في إصلاح إدارة الموارد البشرية.
- هناك أساليب أو خيارات بديلة في تطوير أنظمة الأخلاقية في الدول التي تعاني من الممارسات السيئة أو الفساد بشكل عام في إدارة الموارد البشرية.
- من الأهمية بمكان لنجاح الإصلاح وجود استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية تحدد الأهداف والبنية التي تعمل ضمنها الخدمة المدنية والمنظمات المرتبطة.

يقدم هذا الفصل معلومات عن الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية في القطاعات الحكومية في الدول قيد الدراسة. وكما ذكر سابقاً، تعتمد المعلومات المقدّمة على تحليل السياسات وعلى المقابلات المتعلقة بالممارسات والتعليقات المستدرجة من أجريت المقابلات معهم.

كما في الفصل الرابع، سيتم حصراً تقديم النتائج التي لاقت قدراً كبيراً من الإجماع، أو التي يعتقد الفريق الباحث أنها ستلقى اهتماماً لدى صانعي السياسات. وبالإضافة إلى ذلك، سيتم تقديم التعليقات التي تتمتع بنفاذ بصيرة مفيد. ويستطيع القارئ الرجوع إلى الملحق 3 وقاعدة البيانات الخاصة بالدراسة على الموقع الالكتروني للمشروع:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp
وذلك للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات في رسم بياني خاص. مرة أخرى، وبسبب محدودية أعداد الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات، يجب أن تؤخذ النتائج المتعلقة بالممارسات التي تمت ملاحظتها على أنها مؤشر دلالي وحيد.

تمّ إجراء 132 مقابلة مع خبراء في الموارد البشرية لكتابة هذا الفصل، كما تمّ تحديد كبار المسؤولين الحكوميين وغيرهم من الخبراء من خارج الحكومة من المطلعين على سياسات الموارد البشرية وممارساتها في القطاع الحكومي والتحدث إليهم.

وبالتسليم بما لإدارة الموارد البشرية من أهمية في سوية الأداء في القطاع الحكومي ، يقارن هذا الفصل بين السياسات والممارسات حيثما أمكنت المقارنة وذلك من حيث:

- بنية إدارة الموارد البشرية،
- القيم الرسمية المعلن عنها،
- قواعد السلوك،
- الحدود القانونية على السلوك الجرمي،
- عملية الانتقاء،
- الكشف عن تضارب المصالح،
- الإبلاغ عن الإساءات،
- التحقيق،
- الإجراءات التأديبية.

بنية إدارة الموارد البشرية

كما في الإدارة المالية، تتحدد بنية إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي بالأنظمة والقوانين ذات الصلة. وعادة ما تضع هذه البنية أيضاً شروط الشفافية والمساءلة ضمن العلاقة ما بين الدولة كربٍّ للعمل وموظفي القطاع الحكومي من جهة، وما بين موظفي القطاع الحكومي كمقدمين للخدمات والمواطنين كزبائن من جهة ثانية. وفي هذا السياق، تتضمّن هذه البنية ما يلي:

[21] الأمم المتحدة (ورقة غير منشورة بقلم أحمد صقر عاشور)، الأمانة، الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي، ص 26 – 30.

- قيم القطاع الحكومي ومعاييره التي توجه عمل موظفي الدولة.
- شروط التوظيف في الدولة.
- حقوق وواجبات موظفي القطاع الحكومي.
- حقوق وواجبات المواطنين.

يقدّم الجدول 15 لائحة – وإن كانت غير شاملة – بالقوانين والأنظمة الأساسية المتعلقة بالشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية المطبّقة كما تم تقديمها عن الدول قيد الدراسة. كما يقدّم الجدول أيضاً القيم الأساسية للخدمة المدنية الوطنية بشكل أساسي التي تم ذكرها رسمياً في الدساتير والقوانين ذات الصلة. وتعتبر هذه القيم بمثابة مبادئ أساسية يجب على موظفي القطاع الحكومي اتباعها أثناء تنفيذهم لواجباتهم الرسمية. وبشكل عام، غالباً ما تتضمن هذه القيم الحياد، التزام القانون، الإنصاف والمساواة، بالإضافة إلى قيم أخرى تم إدراجها مؤخراً.

بالإضافة إلى ذلك، فقد طلب إلى المستشارين المحليين أن يقوموا بجمع أية «أدوات» تفيد في تعزيز الشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات، بمعزل عن التقارير والتقييمات التقليدية. (في العديد من الدول يجري اعتماد معايير الخدمة ودساتير المواطنة ووحدات الكفاءة وما يماثلها لضمان تلبية الإدارات الحكومية لحاجات المواطنين. وهي أيضاً وسائل لضمان الشفافية في كيفية تقديم الخدمات والمساءلة في أداء موظفي القطاع الحكومي). أشار الخبراء في خمس من الدول الست (ما عدا لبنان) إلى انعدام وجود هذه الأدوات. كما أشار معظمهم إلى أن تلك المعايير موجودة في الأنظمة فحسب. وقد ذكر المستشار من لبنان بأن مجلس الوزراء قد صادق على دستور المواطنة وقواعد السلوك مؤخراً ولكن كأدلة إرشادية لا أكثر. أما المستشار من المغرب فقد أشار إلى أن الحكومة تحاول تطوير مثل تلك الأدوات.

أما فيما يتعلق بكيفية عمل بنية إدارة الموارد البشرية على أرض الواقع، فقد تم طرح العديد من الأسئلة خلال المقابلات حول ناحية أساسية واحدة – وهي القيم الأساسية المصرّح بها رسمياً. تشكل هذه القيم القاعدة التي تقوم عليها الثقافة المنظماتية ويجب أن تقوم القيادة بالتعبير عنها ومناقشتها وإيضاحها بطريقة فعالة حتى تسهم في خلق روح احترافية. وبكونها كذلك، فإن هذه القيم تشكل جزءاً من أساس إدارة الموارد البشرية أيضاً. وقد سئل من أجريت معهم المقابلة فيما إذا كانت هذه القيم قد تم إبلاغها لموظفي القطاع الحكومي كتابة، تم تضمينها في مقررات التدريب للتنصيب في الخدمة، تم تضمينها في التواصلات المستمرة مع الموظفين، تتجلى في القادة، يعرفها الموظفون ويعرفها العموم.

عموماً، لا يرى معظم من تمت مقابلتهم أن هذه الممارسات موجودة «دائماً» أو «غالباً». ومن بين هذه الممارسات، وضع من تمت مقابلتهم في خمسة دول (ما عدا الأردن) معرفة موظفي القطاع الحكومي بالقيم المنصوص عليها رسمياً في المرتبة الأعلى أو ربطوها بتلك المرتبة. (انظر الجدول 16) وبالعكس، فقد وضع من تمت مقابلتهم في خمسة دول (ما عدا لبنان) معرفة العموم بتلك القيم في المرتبة الأدنى أو ربطوها بتلك المرتبة. هذه المعرفة الغير متماثلة للقيم الأساسية تجعل من الصعوبة بمكان على عامة الشعب أو على المستفيدين من الخدمات أو يحموا بطريقة ذات معنى على أداء موظفي القطاع الحكومي أو مقدمي البضائع والخدمات الحكومية. يقدم الإطار 11 بعض التعليقات الصادرة عن من أجريت معهم المقابلات حول القيم الأساسية المنصوص عليها رسمياً.

الجدول 15: بنية إدارة الموارد البشرية المنصوص عليها رسمياً.

الدولة	القوانين	الأنظمة	القيم المنصوص عليها رسمياً (تم تقديمها)
الأردن	النظام الداخلي للخدمة المدنية	–	الحياد، الإنصاف، الكفاءة (الدستور، القوانين المالية وقوانين الخدمة المدنية)
لبنان	القانون 112 حول الموظفين	مراسيم تنظم المعهد الوطني للإدارة الحكومية	الحياد والإنصاف (الدستور)
المغرب	النظام الأساسي العام للخدمة المدنية	مراسيم، أوامر إدارية، تعميمات	المبادئ الأساسية للخدمة المدنية، القيم الأخلاقية، الشفافية وميثاق الإدارة الصالحة (النظام الأساسي العام للخدمة المدنية، قواعد السلوك المقترحة)
السودان	قانون الخدمة الحكومية قانون انضباط الخدمة الحكومية	أنظمة الخدمة الحكومية	لا يوجد قيم منصوص عليها رسمياً، ولكن مبادئ ضمنية في الدستور
تونس	النظام الأساسي العام للخدمة المدنية	مراسيم، تعميمات، قرارات المحكمة الإدارية	الحياد، المساواة، التزام القانون، الإنصاف، اتباع الإجراءات الواجبة، الفاعلية (الدستور، النظام الأساسي العام للخدمة المدنية، التقييمات، والكفاءة في المشاريع الحكومية)
اليمن	القانون رقم 19 في الخدمة المدنية القانون رقم 35 في مشاريع القطاع الحكومي	القانون الداخلي رقم 122 في الخدمة المدنية	الخدمة الحكومية، التزام القانون، الحياد، المسؤولية، الكفاءة والاستقامة (قانون الخدمة المدنية وقانونها الداخلي)

الجدول 16: القيم المنصوص عليها رسمياً النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
التواصل كتابيا	**63**	47	16	40	**33**	41
الخضوع إلى دورات تدريبية للترفيع	47	29	28	50	22	39
اتصالات فعالة مع موظفي القطاع الحكومي	47	28	37	45	17	35
التوجيه من قبل المدراء	42	10	16	45	**33**	42
معروف من قبل موظفي القطاع الحكومي	32	**62**	**38**	**60**	**33**	**52**
معروف من عموم الشعب	26	38	9	30	6	35

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، القيم المنصوص عليها رسميا.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الإطار 11: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «يحتاج موظفو الخدمة المدنية إلى برامج تدريبية لاستيعاب القيم الأساسية».
  الأردن
- «يعرف الموظفون والعموم القيم الأساسية على حد سواء، فليست تلك هي القضية. وإنما المشكلة هي أن هذه القيم لا تتجلى في كبار المسؤولين والسياسيين».
  لبنان
- «هناك فتور كبير وشعور بعدم المبالات حول هذه الأمور إذ أن أوضاع الموظفين وظروف الخدمة سيئة، وكذلك نوعية التعليم الحالية».
  السودان

قواعد السلوك

بالإضافة إلى القيم المنصوص عليها صراحة، تحتاج المنظمات أيضاً إلى وضع معايير للسلوك المهني، وإلى عواقب تضمن اتباعها. يمكن أن يكون محور تركيز قواعد السلوك طموحاً، يحتوي على قيم معلنة، أو تأديبياً، يحتوي على الحدود المعيارية الأدنى، أو كلاهما. لأن إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي تقوم على بنية قانونية وإدارية، طرحت أسئلة أثناء المقابلات حول ما إذا كان هناك معايير متبعة فيما يخص تلقي الهدايا أو الفوائد، استخدام الأملاك الرسمية، خارج نطاق الوظيفة، استخدام المعلومات الرسمية، المشاركة في العمل السياسي، القيود المفروضة على ما بعد الوظيفة، السفر الرسمي، الانتقال إلى القطاع الخاص وتوظيف أفراد العائلة والإشراف عليهم. وعندما طلب إلى المستجيبين تحديد أية فئة أخرى من المعايير، تم ذكر عدم الطائفية أيضاً في لبنان.

كما تم طرح أسئلة حول هذه المعايير ضمن الفئة الخاصة بقواعد السلوك. وأشار المستشارون بشكل عام إلى أن هذه المعايير، إن وجدت، فإنها تتوفر في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية. في لبنان تبنى مجلس الوزراء مؤخراً قواعد للسلوك ولكن كتوجيهات إرشادية لا أكثر. في المغرب، أشارت تعليقات من تمت مقابلتهم إلى عدم وجود قواعد للسلوك في الوقت الحاضر (ومع ذلك، تقوم الحكومة حالياً بصياغة مسودة للخدمة المدنية). وعند السؤال تبين عدم وجود قواعد سلوك محددة لمهن معينة في أي من الدول.

ومن المثير للاهتمام ذكره أنه لا يوجد بين الأجوبة اتجاهات واضحة حول تكرار الالتزام بمعايير السلوك المذكورة في الأسئلة. وبشكل عام يمكن القول بأن غالبية المستجيبين أشاروا إلى أن هذه المعايير لا يتم اتباعها «دائماً» أو «غالباً». ويستثنى من ذلك الالتزام بالمعايير المتعلقة باستخدام المعلومات الرسمية والسفر الرسمي في الأردن، تلقي الهدايا والفوائد في لبنان والمشاركة في العمل السياسي في تونس. ويتضمن الإطار 12 بعض التعليقات المأخوذة عمن تمت مقابلتهم.

الإطار 12: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «على الرغم من أن هذه المعايير متضمنة في القانون الداخلي للخدمة المدنية، يتم تجاهلها عند التطبيق أحياناً».
  الأردن
- «جميع هذه المعايير وأكثر منها تمت تغطيته في القوانين والأنظمة، لكن يتم تجاهلها وإغفالها».
  لبنان
- «لا يوجد في واقع الأمر قواعد سلوك حقيقية صريحة ومنسجمة لمجمل الخدمة المدنية».
  المغرب
- «تقريباً تمت تغطية كل القواعد المذكورة أعلاه في قانون الخدمة المدنية لعام 1958. ولكن لم يتم ذكر أي منها على الإطلاق في قانون الخدمة الحكومية لعام 1994. كما أن توظيف الأقارب والأشراف عليهم واسع الانتشار في الوقت الحاضر».
  السودان

القيود القانونية على السلوك الجرمي

أكثر أنواع سوء السلوك خطورة والتي تحظره عادة قوانين وقواعد السلوك الإدارية تغطيه أيضاً القواعد الجرمية. ولتكوين فكرة حول ما إذا كان تطبيق القانون قد تبع أي خرق للقواعد الجنائية، سئل من تمت مقابلتهم عن مدى اتهام موظفي القطاع الحكومي وإدانتهم بأشكال الفساد المختلفة. وبشكل أكثر تحديداً، سئلوا عن الإجراءات التي تتخذ ضد الابتزاز، الفساد الفاعل (تقديم الرشاوى)، الفساد السلبي (تلقي الرشاوى)، الفساد المباشر (دون وسيط)، الفساد غير المباشر (باستخدام وسيط)، محاولة الفساد، التحيز في صنع القرار الرسمي، إساءة استخدام المنصب أو الثقة الحكومية وإساءة استخدام المعلومات

الخاصة بالدولة. (وبالإضافة إلى هذه اللائحة حدد من تمت مقابلتهم في المغرب أيضاً عدم الإبلاغ عن أعمال الاحتيال كمخالفة للقوانين).

يقدم الجدول 18 الإجابات على هذه الأسئلة. وكما كان الحال مع قواعد السلوك، لم يتم تمييز توجهات واضحة حول تطبيق القيود القانونية على السلوك الجرمي. ومرة أخرى أشارت غالبية المجيبين إلى أنه لا يتم تطبيق هذه الحدود «دائماً» أو «غالباً». يمكن ملاحظة استثناء واحد لهذا التوجه في الأردن حيث أشار 52 ممن تمت مقابلتهم إلى تطبيق القوانين المتعلقة بالابتزاز. وكذلك في تونس أشار 55 ممن تمت مقابلتهم إلى تطبيق القوانين المتعلقة بتلقي الرشاوى. يعرض الإطار 13 تعليقات إضافية لمن أجريت المقابلات معهم.

عملية الانتقاء

تعتبر الطريقة التي يتم التعامل بها مع عملية الانتقاء العامل الأساسي المحدد للشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية. حيث من المفترض أن تضمن هذه العملية أن يتم انتقاء الشخص الأفضل للوظيفة المطلوبة وبالتالي رفع سوية أداء القطاع الحكومي. تم طرح أسئلة خلال المقابلات الممارسات العملية سواء في الانتقاء أو الترقية. وحاولت الأسئلة أن تسبر ما إذا كانت عملية الانتقاء توفر قواعد مناسبة للتوظيف والترقية، مبنية على نشر هذه القواعد، مبنية على الإعلان عن المناصب الشاغرة، تقوم على الاستحقاق، تتوخى الأمانة في الانتقاء، تراعي الأمانة في تقييمالأداء وتحمي من التدخل السياسية.

الإطار 13: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «ليس من السهل اتهام الموظفين الحكوميين بقضايا كهذه».
  الأردن
- «يتحدث الجميع عن الفساد، ويحددون أسماء، ولكن ما من أحد يتهم موظفاً بشكل رسمي».
  لبنان
- «... ، بالإضافة إلى ذلك، ومع صعوبة إثبات الفساد قانونياً لأن القانون يعاقب الشخص الفاسد والشخص المضطر للإفساد، فمن النادر اتهام الموظف الحكومي دون الإيقاع به عمداً».
  المغرب

الجدول 17: قواعد الانضباط النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

المعايير حول	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
تلقي الهدايا أو الفوائد (رسوم، دفعات، ترفيه، إلخ).	26	**52**	22	30	44	18
استخدام الأملاك الرسمية	26	38	**37**	**45**	44	26
العمل خارج الوظيفة في القطاع الحكومي	37	47	31	40	28	22
استخدام المعلومات الرسمية	**58**	48	22	30	44	13
المشاركة في العمل السياسي	37	38	12	30	**56**	9
القيود المفروضة على ما بعد الوظيفة	47	29	0	15	28	22
السفر الرسمي	**58**	28	16	35	39	21
الانتقال إلى القطاع الربحي	31	19	16	25	33	17
توظيف أفراد العائلة والإشراف عليهم	37	28	3	**45**	11	**40**

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، قواعد السلوك.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الجدول 18: القيود القانونية على السلوك الجرمي النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

متهم أو مدان بـ	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
الابتزاز	**52**	14	**25**	15	6	**39**
الفساد الفاعل (تقديم الرشاوى)	42	**29**	6	30	39	35
الفساد السلبي (تلقي الرشاوى)	42	**29**	9	20	**55**	35
الفساد المباشر (دون وسيط)	37	14	9	30	22	30
الفساد غير المباشر (باستخدام وسيط)	31	10	6	25	22	**39**
محاولة الفساد	37	0	3	25	22	26
التحيز في صنع القرار الرسمي	37	10	9	35	22	26
إساءة استخدام المنصب أو الثقة الحكومية	31	14	6	**40**	39	30
إساءة استخدام المعلومات الخاصة بالدولة	16	10	6	35	6	13

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، القيود القانونية.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

يعرض الجدول 19 الأجوبة عن هذه الأسئلة. أشار نصف أو أكثر من نصف من تمت مقابلتهم في خمسة دول (باستثناء لبنان) إلى توفر الأسس المناسبة للتوظيف والترقية «دائماً» أو «غالباً». في الواقع، احتلت هذه الممارسة المرتبة الأعلى بين الممارسات الأخرى في الدول الخمسة. وبالعكس، صنف من تمت مقابلتهم في ثلاثة بلدان (الأردن، السودان واليمن) الحماية من التدخل السياسي في المرتبة الأدنى، بينما أشار أقل من الأغلبية إلى توفر هذه الحماية «دائماً» أو «غالباً». بالنظر إلى أنماط الإجابات بشكل عام، يشير الخبراء إلى أنه على الرغم من أن قواعد الانتقاء تبدو مناسبة، فإنها لا تنتج عن انتقاء مبني على الاستحقاق أو الأمانة كما لا توفر حماية كافية من التدخل السياسي. ويقدم الإطار 14 بعض التعليقات التي أدلى بها من أجريت معهم المقابلات.

الإطار 14: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «كجواب عن السؤال الأخير، أعتقد أن الحماية ضد التدخل السياسي تحتاج إلى تحقيق شامل». الأردن
- «لم يتم بيني تقييم الأداء، ولكن هناك محاولات تسعى إلى بناء نظام بهذا الخصوص». لبنان
- «غالباً ما يستند الانتقاء إلى اعتبارات سياسية وحزبية». تونس

الكشف عن تضارب المصالح

إن الكشف عن تضارب المصالح المحتمل أو الواقع هو إجراء مهم لتحقيق الشفافية في إدارة الموارد البشرية، وخصوصاً في المناصب العليا. بجعل هذا النوع من المعلومات متاحاً يسمح الموظفون الحكوميون بتصريحهم عن تضارب المصالح بإزالة أو احتواء تضارب المصالح أو «الإغراءات» المؤدية إليها وذلك من خلال التجرد، وضعها في ودائع مخفية أو أية ترتيبات أخرى للممتلكات المتسببة بالإشكالية. ويسمح الكشف عن تلك المعلومات أيضاً بالتحقق من الممتلكات في حالة الحاجة لإثبات إثراء غير مشروع. وبهذه الطريقة، يصبح الكشف بحد ذاته رادعاً نفسياً.

قام المستشارون بدراسة الأسئلة المتعلقة بالتصريح عن الممتلكات الشخصية والمالية والمصالح المالية على سوية السياسة نفسها. واعتماداً على المعلومات التي تم تقديمها، تفرض ثلاث دول (لبنان والمغرب وتونس) من الدول الست الكشف عن تضارب المصالح المتضاربة من جميع أو بعض موظفي القطاع الحكومي في المناصب العليا. وعلى سوية وضع السياسة، وجدوا أن الشروط تشمل موظفي القطاع العام المنتخبين والمعينين على حد سواء. الشروط في المغرب أكثر شدة على القضاة (انظر الجدول 20)، أما في لبنان فإن كشف تلك المعلومات يطلب عند التعيين، تغيير الوظيفة أو العزل من المنصب، ولا يتم التحقق منها إلا في حال توجيه الاتهامات ضد أحد موظفي القطاع الحكومي. ويتوجب الكشف عن الأملاك والديون والقروض ومصادر ومستويات الدخل. وفي المغرب يطلب كشف تلك المعلومات عند التعيين وعند حدوث تغير في الممتلكات (عدا القضاة الذين يتوجب عليهم تقديم كشف سنوي) ولا يتم التحقق من المعلومات. يتوجب التصريح بالممتلكات العقارية والسندات المالية. ومع ذلك، وبسبب عدم تنفيذ شروط هذه السياسة تطالب منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc) بتبني قانون خاص بالكشف عن الممتلكات الشخصية. في تونس يكشف أعضاء الحكومة عن ممتلكاتهم الشخصية قبل توليهم لمنصبهم الوظيفي. كما ينبغي على موظفين معينين من ذوي المناصب العليا أن يصرحوا بشكل دوري عن مختلف الممتلكات بحوزتهم (انظر الجدول 20). وتعتمد المعلومات التي ينبغي الكشف عنها على الواجبات التي يقتضيها المنصب ولكنها تشمل مختلف مستويات وأنواع الدخل وشروط تحتيم الكشف.

الإبلاغ عن الإساءات

تبدأ سلسلة المساءلة في حالات سوء السلوك بالتقارير ذات المصداقية. ولذلك، طلب إلى المستشارين أيضاً أن يقدموا معلومات عن أية سياسة رسمية لفضح الإساءات أو إطلاق صافرات الإنذار. فأفادوا جميعاً بعدم وجود سياسة كتلك، وبأنه لا يتم تشجيع الموظفين على الإبلاغ عن الإساءة أيضاً. ومع ذلك، فقد لاحظ المستشار من تونس وجود التزام مهني لدى موظفي الخدمة الحكومية بالإبلاغ عن الأعمال

الجدول 19: عملية الاختيار النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
قواعد مناسبة للتوظيف والترقية	**74**	24	**56**	**75**	**50**	**52**
نشر هذه القواعد	53	19	43	60	44	39
الإعلان عن المناصب الشاغرة	53	**43**	15	60	**50**	30
التوظيف والترقية حسب الاستحقاق	37	10	22	55	28	22
الأمانة في الانتقاء	47	5	12	50	22	26
الأمانة في تقييم الأداء	47	14	16	50	22	26
الحماية من التدخل السياسي	37	10	16	15	33	13

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، عملية الانتقاء.

الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة

الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الجدول 20: الكشف عن تضارب المصالح

الدولة	المجموعات المهنية	متى يتم طلبها/التحقق منها	العناصر التي يجب الكشف عنها
الأردن	تم تقديمها للهيئة التشريعية في 2003	–	–
لبنان	نفس الشيء ينطبق على الجميع	يتم طلبها عند التعيين، تغيير المنصب أو تركه (يتم التحقق منها فقط عندما توجه الاتهامات لموظف ما)	الممتلكات والديون، القروض، مصادر ومستويات الدخل
المغرب	أكثر شدة على القضاة	تطلب عند التعيين والتغير في الأملاك وتطلب سنوياً من القضاة (لا يتم التحقق منها)	الممتلكات العقارية والسندات المالية
السودان	وضعت مسودة بالشروط ولكن لم يتم تنفيذها	–	–
تونس	موظفون محددون من ذوي المناصب العليا	تطلب عند تولي المنصب، الدخل (سنوياً)، الممتلكات (عند اكتسابها)، عند تغيير المنصب، عند الطلب من قبل الإدارة	مختلف مستويات وأنواع الدخل، إلخ.
اليمن	لا يوجد كشف	–	–

الجرمية أو العمليات المخالفة الفاسدة (كما في حالات الشراء). وبطريقة مماثلة، لم يذكر المستشارون من خمس دول (ما عدا تونس) أية سياسة لرسمية لحماية مطلقي صفارات الإنذار. بينما أشار المستشار في تونس إلى إخفاء الهوية والإجراءات القانونية المتخذة لحماية من أبلغ عن الإساءة. ولم يتم تقديم أية معلومات إحصائية حول حالات الإبلاغ. ومع ذلك، لاحظ المستشار من المغرب أن الصحافة تلتقط أحياناً بعض الحالات وتكتب عنها.

أما بالنسبة للإجراءات المتبعة لمعالجة الشكاوى فقد قدمت أربع دول بعض المعلومات بهذا الخصوص. ففي لبنان يتم تحويل الشكوى عادةً إلى مفتش ويتم إجراء التحقيق إذا ما تبينت جدية الشكوى. وقد لوحظ أن دوائر الشكاوى في معظم الوزارات غير فعالة. ففي المغرب تتم معالجة الشكاوى من قبل مؤسسة ديوان المظالم أو المحقق في الشكاوى، ومن قبل المحاكم الإدارية ومكاتب معالجة الشكاوى ضمن الوزارات. وفي تونس، هناك عادةً نوعان من الإجراءات. تتخذ الإجراءات الإدارية للتحقيق في الادعاءات، وعند الحصول على بعض الحقائق التي تدعم الادعاءات، تدخل الإجراءات القضائية أيضاً. أما في اليمن فقد بيّن المستشارون أن الشكاوى المكتوبة تذهب أولاً إلى مدير الوحدة التشغيلية. وقد تبين في جميع الدول أن المدراء والمشرفين غير مدربين على معالجة التقارير التي تبلغ عن إساءات، كما أن العموم لا يتم تشجيعهم عادة على تقديم تلك التقارير.

التحقيق

وبالاستمرار في متابعة سلسلة المساءلة، طرحت أثناء المقابلات أسئلة حول التحقيق في الممارسات. ما من غنى عن إجراء التحقيقات المناسبة ليس لإثبات ذنب المتهم أو براءته فحسب، ولكن لجمع الأدلة أيضاً التي تقبلها المحكمة في حال وجود سلوك جرمي. ودارت الأسئلة حول الفورية والثبات، المتابعة بالإجراء الملائم من قبل رئيس المنظمة، استقلالية المؤسسات التي تجري التحقيق، الفورية والإنصاف عندما يعالج الأمر من قبل الشرطة، كفاية المصادر التي تستعين بها الوحدات المحققة، المتابعة بالمقاضاة والتوثيق والتحليل الإحصائي للنتائج للاستعانة بها في العمل مستقبلي.

تعرض الأجوبة في الجدول 21. تظهر الإجابات أنه في ثلاث دول (لبنان، المغرب، والسودان) إجراء التحقيقات فورياً وبإنصاف من قبل الشرطة يحتل المرتبة الأولى أو يرتبط بها. وهي نتيجة متوقعة بما أنه يتوجب على الشرطة عادة أن تتدخل في التحقيق في الأعمال الجرمية. وصنف المستجيبون اثنين من الممارسات في المرتبة الأخيرة في ثلاثة دول. إذ احتل المرتبة الأخيرة إجراء التحقيقات من قبل مؤسسات تحقيق مستقلة يتناسب استقلالها القانوني مع استقلالها العملي في الأردن والمغرب وتونس (التي وضعت أيضاً التصرف المناسب لرئيس المنظمة في المرتبة الأخيرة). أما التوثيق وتحليل الإحصاءات فقد أتى آخراً في لبنان، السودان واليمن. ويظهر الإطار 15 تعليقات صدرت عن الأشخاص الذين تمت مقابلتهم.

الإجراءات التأديبية

تنتهي سلسلة المساءلة بالإجراءات التدريبية في حال إساءة السلوك. طرحت الأسئلة حول الإجراءات التأديبية على المستوى العملي خلال المقابلات فقط، حيث سُئل الخبراء عما إذا كانت الإجراءات التأديبية مبنية على إجراءات محددة، تعتمد على التدريب على طريقة التنفيذ، يتم اتخاذها بشكل ثابت، يتم تفحصها إدارياً وقانونياً وتتناسق مع التشريعات الإدارية والمدنية والجنائية.

تشير الإجابات إلى أن الإجراءات التأديبية في الدول الست ينظر إليها على أنها مبنية على إجراءات محددة، إذ تم تصنيف هذه الناحية في

الجدول 21: التحقيق النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالبا»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
تتم معالجتها بشكل فوري ومتماسك من قبل الوزارات المتلقية للشكوى	47	19	16	60	17	30
تتبعها الإجراءات المناسبة من قبل رئيس المنظمة	**58**	10	13	50	11	**35**
تقوم بها منظمات تحقيق مستقلة	42	19	6	35	12	17
يتم القيام بها بشكل فوري ومنصف من قبل الشرطة في حالة السلوك الجرمي	47	**38**	**25**	**75**	17	17
يتم القيام بها بالاعتماد على مصادر كافية	47	19	9	35	17	22
تتبعها ملاحقة قانونية ناجحة في حالة السلوك الجرمي	47	10	**25**	65	**22**	17
يتم توثيقها وتحليل الإحصاءات الناتجة عنها أجل عمل مستقبلي	43	0	13	15	17	13

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، التحقيق.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الإطار 15: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «تتبع التحقيقات في بعض الأحيان إجراءات مناسبة إذا لم يكن الموظف مؤيداً سياسياً أو إذا كان من سوية وظيفية متدنية».
  لبنان
- «عادة ما تقوم لجنة من دائرة داخلية بالتحقيقات المتعلقة بسوء السلوك، يعينها رئيس الدائرة التي حدث فيها سوء السلوك ذاك. إن أداء هذه اللجان يكون أقوى فيما لو تشكلت من بعض المحامين المدربين أيضاً، وإذا أوكل إليهم أيضاً متابعة تنفيذ العقوبات التي تقررها لجان التحقيق تلك».
  السودان
- «يمكن للانتماء السياسي أن يجدي نفعاً وفقاً للظروف المخففة أو المشددة».
  تونس

المرتبة الأولى. يبين الجدول 22 أن نصف من تمت مقابلتهم أو أكثر من نصفهم أشاروا إلى الناحية السابقة بـ «دائماً» أو «غالباً». وعلى العكس من ذلك، تم تصنيف اتخاذ إجراءات التأديب بشكل ثابت في المرتبة الأخيرة أو ربطها بتلك المرتبة في أربع دول (الأردن، لبنان، تونس، واليمن). حيث أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم بـ «دائماً» أو «غالباً» إلى اتخاذ الإجراءات بشكل ثابت. وتلقي بعض تعليقات من تمت مقابلتهم في الإطار 16 بالضوء على هذا الموضوع.

أظهر هذا الفصل وجود بنية لإدارة الموارد البشرية في كل الدول قيد الدراسة. كما تم تحديد القيم الأساسية للخدمة المدنية التي تشكل جزءاً من أساس الثقافة المنظماتية والروح المهنية في دساتير معظم هذه البلاد، وفي قوانين الخدمة المدنية أو غيرها من النصوص ذات الصلة. وبشكل عام، غالباً ما تتضمن هذه القيم الحياد، التزام القانون، الإنصاف، المساواة وغيرها. ومع ذلك، لا يتم التعبير عن هذه القيم المنصوص عليها رسمياً بوضوح ولا تتجلى في قادة القطاع الحكومي. كما يعرفها موظفو القطاع الحكومي أكثر من عامة الشعب، مما يجعل من الصعوبة بمكان على العموم أن يقيموا بشكل ذي معنى أداء موظفي القطاع الحكومي.

بالإضافة إلى القيم الأساسية المنصوص عليها رسمياً هناك معايير إجمالية فيما يتعلق بالسلوك المهني، ونجدها عموماً في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية. أما فيما يتعلق بقواعد السلوك، فقد تبين أنه قد تم تبنيها مؤخراً في لبنان من قبل مجلس الوزراء وأن المغرب تعمل حالياً على وضع قواعد سلوك خاصة بالخدمة المدنية. وسواء كانت موجودة في التشريع أو النصوص القانونية أو في قواعد السلوك فإن المعايير التي تنظم استخدام الممتلكات والمعلومات الرسمية والنشاطات خارج نطاق الوظيفة لا يتم اتباعها دائماً بثبات كما لحظ الخبراء الذين تمت مقابلتهم. وينطبق هذا الرأي على القيود القانونية المنصوص عليها في

الجدول 22: الإجراءات التأديبية النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
مبنية على إجراءات محددة	**74**	**81**	**72**	**80**	**94**	**48**
تعتمد على التدريب على طريقة التنفيذ	53	14	25	25	44	30
يتم اتخاذها بشكل ثابت في حال خرق أو انتهاك القواعد القانونية والإدارية	47	14	22	50	39	17
يتم تفحصها إدارياً وقانونياً عند الحاجة	58	24	19	65	44	26
تتناسق مع التشريعات الإدارية والمدنية والجنائية	63	29	13	55	50	35

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة الموارد البشرية، الإجراءات التأديبية.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الإطار 16: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «في أغلب الأحيان يتم تخفيض مستوى الجرم، ولكن في حالات نادرة يتم رفعه أيضاً. ويتوقف ذلك على رأي الشخص الذي يتولى الأمر. كما أن الاتهام الجنائي أمر لا تشجع عليه ثقافة البلد، فالمواقف التقليدية والحديثة تتواجد جنباً إلى جنب».
  السودان

- «مجال التأديب يخضع للأنظمة. فقد طورت المحكمة الإدارية مجموعة قوانين جديرة بالاحترام حول هذا الموضوع تتميز بتعزيز ضمان المساواة. (المحكمة الإدارية هي أعلى سلطة إدارية مكلفة بالإشراف على أن قرارات الإدارة يتم اتخاذها وفقاً للقوانين. باختصار هي القاضي على الإدارة».
  تونس

القوانين الجنائية. هذا وقد تستفد الدول قيد الدراسة وكذلك الدول الأخرى في المنطقة من تطبيق معايير السلوك الموجودة لديها وخصوصاً على سوية المؤسسات في تعزيز المساءلة بين الموظفين.

أما بالنسبة لعملية الانتقاء، فقد أشار الخبراء في خمس من الدول قيد الدراسة إلى وجود قواعد وإجراءات ملائمة ولكن لا يمارس منها إلا القليل، وبشكل عام، لا يبدو أنها تؤدي دائماً إلى انتقاء مبني على الجدارة أو الأمانة. كما لم يلحظ الخبراء في ثلاث من الدول أية حماية من التدخل السياسي.

أما فيما يتعلق بشروط كشف تضارب المصالح، وهي إجراءات هامة لتحقيق الشفافية في إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي، فقد تبين وجود سياسات خاصة بذلك في ثلاث دول، ولكن تتفاوت من حيث التطبيق. ففي لبنان يكون الكشف عن تضارب المصالح سرياً ويتم التحقق من صحته فقط عند رفع قضية ضد موظف حكومي. في المغرب، لا يبدو أن هذا الشرط يتمتع بقوة تشريعية في الوقت الحاضر. إذ تطالب منظمة شفافية المغرب اللاحكومية (Tansparency-Maroc) بتبني قانون حول التصريح بالممتلكات الشخصي. أما في تونس فيتوجب الكشف عن تضارب المصالح على أعضاء الحكومة وكبار الموظفين الحكوميين. إن إدخال قوانين الكشف وتطبيقها بشكل كامل في دول المنطقة سيعزز من شفافية المصالح، وخصوصاً بالنسبة للقيادات، كما سيصبح سمة حكومية هامة لبناء الثقة في إدارة الموارد البشرية.

تبدأ سلسلة مساءلة الموظفين بالإبلاغ عن حالات إساءة السلوك. ما من سياسات رسمية تلزم بالإبلاغ عن الإساءة، ولكن هناك التزام مهني لدى الموظفين الحكوميين بالإبلاغ عن الإساءات الفادحة وغيرها من أنماط السلوك الجرمي. وغالباً ما يقوم أيضاً الصحفيون أو الإعلام بفضح حالات الفساد والسلوك الجرمي. أما فيما يتعلق بحماية «مطلقي صافرات الإنذار» فالخبير من تونس كان الوحيد الذي أشار إلى وجود إغفال الهوية والحماية القانونية.

وفيما يتعلق بالتحقيق، فقد تبين أن تحقيقات الشرطة فورية وعادلة. وقد يكون ذلك نتيجة الشرط المفروض في معظم الدول بأن تقوم الشرطة بإجراء التحقيقات الجرمية. أما التحقيقات التي تقع في نطاق سلطات أخرى فلا يبدو أنه يتم القيام بها من قبل مؤسسات مستقلة في ثلاث من الدول الست قيد الدراسة. كما لا يرى الخبراء في ثلاث من الدول أنه يتم الاستفادة من توثيق وتحليل القضايا التي خضعت للتحقيق بشكل منتظم.

وأخيراً وفي نهاية سلسلة المساءلة هذه، يجب أن يتم تطبيق الإجراءات التأديبية بالشكل الملائم لتعزيز المعايير ولتكون رادعاً للآخرين ممن يسيئون أو ينوون الإساءة. وعلى الرغم من أن الخبراء في جميع الدول قيد الدراسة قد أشاروا إلى وجود إجراءات تأديبية محددة، في أربع من هذه الدول لوحظ أن هذه الإجراءات غير ثابتة التطبيق.

كما كان الحال في الفصل السابق، تظهر الملاحظات في هذا الفصل وجود فجوة كبيرة بين السياسات والممارسات. لهذه الفجوة أثر كبير على الشفافية في إدارة الموارد البشرية وعلى خضوع الموظفين للمساءلة عن تصرفاتهم وأدائهم في القطاع الحكومي. وقد تستفيد الدول قيد الدراسة، والدول الأخرى في المنطقة، من إعادة النظر في كيفية تطبيق سياسات إدارة الموارد البشرية وأيضاً من وضع أو زيادة الأخلاقيات المناسبة والتدريب على المساءلة لموظفي القطاع الحكومي.

الفصل السادس: إدارة المعلومات

يعتبر الحصول على المعلومات حقاً أساسياً من حقوق الإنسان وشرطاً لتحقيق الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي حسب ما يرى بعض خبراء إدارة المعلومات[22]. ولذلك يتوجب على الحكومات:

- إحداث بنية تحتية وإجراءات تجعل المعلومات متاحة للأفراد والجماعات، بشكل يوازن بين الحاجة لحماية المصلحة العامة وبين خصوصية الأفراد.
- توفير المعلومات حول أداءها والتماس المعلومات من القطاع الخاص والمجتمع المدني لصياغة السياسات الحكومية وتحسين تقديم الخدمات.
- ضمان إدارة جيدة للمعلومات من خلال حفظ دقيق للسجلات، سواء الورقية منها أو الإلكترونية، باستخدام حكيم لتقنيات المعلومات والاتصالات عندما تكون مفيدة وممكنة.
- نشر المعلومات على العموم حول قرارات الحكومة وأعمالها والمعلومات التي يتم التوصل إليها من خلال التشاورات، مشجعة بذلك حرية التعبير وخصوصاً من خلال وسائل إعلام مستقلة.

يركز هذا الفصل على أهمية إدارة المعلومات في تحقيق الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، ويعتمد على المعلومات المستنبطة من السياسات والممارسات بالإضافة إلى تعليقات الخبراء خلال المقابلات التي أجريت معهم. وبأخذ نوعية الأسئلة بعين الاعتبار، فإن العديد من الخبراء الذين تمت مقابلتهم من أجل هذا الفصل كانوا من خارج الحكومة.

وكما في الفصلين السابقين، سيتم حصراً تقديم النتائج التي لاقت قدراً كبيراً من الإجماع، أو التي يعتقد الفريق الباحث أنها ستلقى اهتماماً لدى صانعي السياسات. ويستطيع القارئ الرجوع إلى الملحق 3 وقاعدة البيانات الخاصة بالدراسة على الموقع الالكتروني للمشروع:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp
وذلك للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات في رسم بياني خاص. مرة أخرى، ويجب أن تؤخذ النتائج المتعلقة بالممارسات التي تمت ملاحظتها على أنها مؤشر دلالي وحيد على حالة الشفافية والمساءلة في إدارة المعلومات في القطاع الحكومي في الدول قيد البحث.

تمّ إجراء 138 مقابلة مع خبراء في إدارة المعلومات في الدول قيد الدراسة لكتابة هذا الفصل، كما تمّ تحديد كبار المسؤولين الحكوميين وغيرهم من الخبراء من خارج الحكومة من المطلعين على السياسات والممارسات الحكومية في مجال المعلومات والتحدث إليهم.

تلقي النقاط المذكورة في المقاطع الأولى من هذا الفصل الضوء على الصلة الحاسمة بين إدارة المعلومات والشفافية في القطاع الحكومي. كما أنه بناء على مدى توفر المعلومات وسهولة الوصول إليها وتعميمها، يمكن إطلاق دعوات وأحكاماً أكثر دقة حول المساءلة في القطاع الحكومي. وفيما يلي مقارنة بين السياسات والممارسات، حيثما كانت المقارنة ممكنة، في المجالات التالية:

- بنية إدارة المعلومات.
- الوصول إلى المعلومات (بما فيها الاستشارات العامة).
- إدارة السجلات.
- الصحافة التحقيقية.
- حرية الانتماء إلى منظمات المجتمع المدني.

بنية إدارة المعلومات

كما في المجالات الإدارية الحكومية الأخرى، تحدد القوانين والأنظمة ذات الصلة بنية إدارة المعلومات. وبما أن المعلومات أساسية في تحقيق الشفافية وتقدم القاعدة التي تبنى عليها المساءلة، فقد تبنت هذه الدراسة منظوراً عريضاً لإدارة المعلومات، لا يشمل إدارة المعلومات ضمن الإدارة الحكومية فحسب بل يتعداها إلى مختلف الوسائل المستقلة والخاصة لنشر المعلومات حول نشاطات القطاع الحكومي أيضاً. وبذلك، وتلبية لأهداف هذا البحث، تعنى بنية إدارة المعلومات بالإرشادات والإجراءات المتعلقة بما يلي:

- الحفاظ على سجلات ذات جودة عالية.
- السماح بالوصول إلى المستويات المختلفة لتلك المعلومات.
- نشر المعلومات الأساسية لخدمة المصلحة العامة.
- والتماس المعلومات والاقتراحات بانتظام من عامة الشعب حول قرارات الحكومة وممارساتها التي تؤثر على حياة جميع المواطنين.

يوجز الجدول 23 بنى إدارة المعلومات في الدول قيد البحث. ومرة أخرى، وعلى الرغم من عدم شموليتها، تتعلق القوانين الأساسية المذكورة بالشفافية والمساءلة في إدارة المعلومات من حيث توفير ونشر المعلومات والتماسها من قبل الحكومة على حد سواء.

وعلى الرغم من تعدد القوانين التي يعرضها الجدول، فإن بنية إدارة المعلومات في الدول قيد الدرس لم يبدأ تطويرها بانتظام إلا مؤخراً. فعلى سبيل المثال، لا يوجد محاولة لتشريع الوصول للمعلومات إلا في لبنان فقط. وعلى الرغم من أن جميع تلك الدول تتمتع بقوانين ناظمة للصحافة، تشير الملاحظات المتعلقة بالصحافة في الدول قيد الدراسة إلى أن القوانين والأنظمة والممارسات ذات الصلة تفيد عموماً في الحد من وجود حرية مسؤولة في النشر بدلاً من تشجيعها (انظر الملحق 2).

[22] الأمم المتحدة (ورقة غير منشورة بقلم فريد شينكلارز وإيمرام أحمد)، الوصول إلى المعلومات، الشفافية والمساءلة، ص 14/13.

الجدول 23: بنية إدارة المعلومات

البلد	القوانين	الأنظمة
الأردن	قانون المعلومات قانون الصحافة والنشر قانون الانتماء والمؤسسات	لا يوجد
لبنان	قانون المعلومات مسودة قانون الوصول للمعلومات (طرحت في دستور المواطنين) قانون الصحافة قانون الإعلام المادة 13 من الدستور الوطني: حرية عقد الاجتماعات، الانتماء والصحافة	لا يوجد
المغرب	قانون المطبوعات 2002، (لكن يقيد حرية التعبير)	غير محددة
السودان	قانون الصحافة	لا يوجد
تونس	قانون الصحافة القوانين الأخرى المتعلقة بالإعلام والإنترنت	نصوص التطبيق
اليمن	قانون رقم 25 للصحافة والنشر مسودة قانون الانتماء الثقافي والاجتماعي، إلخ مسودة قانون المؤسسات والجمعيات قانون العمل في الصحافة (مقترح)	لا يوجد

الوصول إلى المعلومات

من حيث المبدأ، يسمح الوصول للمعلومات، أو حرية المعلومات، للمواطنين والمنظمات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني بالطلب إلى المؤسسات الحكومية لتزويدهم بمعلومات محددة تم جمعها أثناء قيام تلك المؤسسات بعملها. ولكن بأخذ الأمن القومي واعتبارات الخصوصية بعين الاعتبار، تخضع هذه الطلبات لقواعد متعددة. لقد عزز تطوير إجراءات لتلبية هذه الطلبات من شفافية قرارات القطاع الحكومي وأعماله بشكل كبير، مؤدياً في أغلب الأحيان إلى طلب مساءلة أكبر في الأداء. ولهذا السبب أصبح الوصول إلى المعلومات ركناً هاماً في انفتاح أكبر للقطاع الحكومي.

لغرض البحث الحالي، تم توسيع تعريف الوصول إلى المعلومات. فالمفهوم لا يتضمن أية سياسات رسمية حول تقديم المعلومات عند طلبها فحسب وإنما الوسائل المختلفة التي تنشر عبرها الحكومة ومنظمات القطاع الحكومي مجمل معلوماتها أيضاً.

طرحت أسئلة حول الوصول إلى المعلومات على مستوى السياسة والممارسة على حد سواء. وكما يظهر الجدول 24، لا تتوفر لدى أي من الدول قيد الدراسة أية شروط قانونية للسماح بالوصول إلى المعلومات أو حريتها. هذا وقد تم طرح مشروع قانون بهذا الخصوص في لبنان في عام 2002 ولكن لم يتم تبنيها بعد.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم الحكومات بالإبلاغ عن نشاطاتها وتوفر المعلومات عبر محطات الإذاعة والتلفزيون الخاضعة للسيطرة الحكومية، وعبر المنشورات والمؤتمرات الصحفية والتقارير سنوية. وتلجأ الحكومات أيضاً، في أربع دول (الأردن، لبنان، المغرب وتونس)، إلى استخدام الإنترنت لنشر المعلومات. وباستثناء لبنان، لم تقدم الدول الأخرى أية معلومات حول المصادر الخاصة والمستقلة التي تقدم وتنشر المعلومات. ومع ذلك، ومع تقدم تقنيات المعلومات والاتصالات وشيوع الاستقبال الفضائي، يستطيع الناس ليس في الدول قيد الدراسة فحسب بل في دول المنطقة كلها الحصول على المعلومات من مصادر مستقلة من حول العالم.

وعلى الرغم من الافتقار إلى سياسة رسمية حول الوصول إلى المعلومات في الدول قيد الدراسة، وجهت إلى من تمت مقابلتهم أسئلة عامة حول ما إذا كان المواطنون يتمتعون بوصول معقول إلى المعلومات المعلقة بنشاطات الحكومة وإلى سجلاتهم الشخصية التي تحتفظ بها الهيئات الحكومية وإن كان توفير هذه المعلومات والسجلات يحدث في حينه. الأجوبة في الرسم البياني رقم 6.

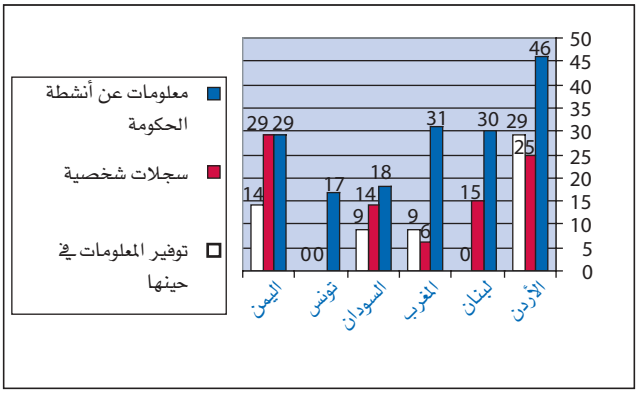
في جميع الدول والفئات، شعر أقل من نصف من تمت مقابلتهم بوجود الممارسات التي تدل على الوصول إلى المعلومات «دائماً» أو «غالباً». وكما يلاحظ من الرسم البياني، تنزع سويات الإجابة عموماً إلى الانخفاض. ومن بين الأسئلة الثلاثة العامة التي تم طرحها، صنفت جميع الدول التمتع بوصول معقول للمعلومات حول نشاطات الحكومة في المرتبة الأولى. وكان هناك أيضاً الكثير من الإجابات في فئة «لا أعرف». وتوضح بعض التعليقات التي أدلى بها من تمت مقابلتهم حقيقة الوضع.

في أثناء المقابلات المتعلقة بالوصول إلى المعلومات طرحت أسئلة أيضاً حول الممارسات الفعلية التي تقوم بها الحكومات في الدول قيد الدراسة

الجدول 24: الوصول إلى المعلومات

البلد	السياسة الرسمية حول الوصول إلى المعلومات	الإعلان عن نشاطات الحكومة	الوسائل الخاصة للإعلان عن المعلومات
الأردن	لا يوجد	بعض المواقع الإلكترونية الوزارية، محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، البيانات والمؤتمرات الصحفية	لا يوجد
لبنان	لا يوجد (لكن طرحت في عام 2002	بعض المواقع الإلكترونية الوزارية، محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، البيانات والمؤتمرات الصحفية، التقارير السنوية	المواقع الإلكترونية، محطات الإذاعة والتلفزيون، والصحافة
المغرب	لا يوجد	بعض المواقع الإلكترونية الوزارية، محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، الصحافة	لا يوجد (قانون للحد من احتكار الدولة لوسائل الإعلام، تم تبنيه ولم يتم تطبيقه بعد)
السودان	لا يوجد	محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، البيانات والمؤتمرات الصحفية	لا يوجد
تونس	لا يوجد	بعض المواقع الإلكترونية الوزارية، محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، البيانات والمؤتمرات الصحفية	المواقع الإلكترونية، الصحافة
اليمن	لا يوجد	محطات الإذاعة والتلفزيون الحكومية، البيانات والمؤتمرات الصحفية	لا يوجد

الرسم البياني 6: الوصول إلى المعلومات النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*



* للحصول على تفصيل الإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة المعلومات، الوصول إلى المعلومات.

الإطار 17: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «قامت منظمات حكومية معينة بتطوير أنظمة للمعلومات تسمح للمواطنين بالوصول إلى المعلومات المطلوبة. لكن لا توجد استراتيجية متكاملة حول الموضوع».
  المغرب
- «لا يتوقع المواطنون الكثير من الحكومة في هذا الخصوص في الوقت الحاضر».
  السودان
- «... ، يتمتعون بالوصول إلى المعلومات عن طريق ممثليهم البرلمانيين».
  اليمن

من حيث الاستشارات أو من حيث استقصاء الآراء حول السياسات أو الخدمات الحكومية. ويعكس هذا النمط من الأسئلة الطبيعة الثنائية الوجه للوصول إلى المعلومات: أي نشر المعلومات على العموم وجمعها منهم على حد سواء. وليس من المهم أن تكون الحكومة شفافة وخاضعة للمساءلة بتقديمها المعلومات حول نشاطاتها فحسب، بل يجب أن تستجيب أيضاً إلى احتياجات المواطنين بالحصول على المعلومات منهم. وبإشراك المواطنين في نتائج الجمع الشامل لهذه المعلومات أيضاً، يقلل القطاع الحكومي من احتكاره للمعلومات ومن امتيازاته بهذا الخصوص.

كما ركزت الأسئلة على معرفة ما إذا كان يتم التماس المعلومات من المواطنين بانتظام من خلال الاستشارات المتعلقة بالسياسات، استرجاع المعلومات حول تقديم الخدمات، والمجموعات استشارية حول البرامج والنشاطات الحكومية، وما إذا كانت تقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة قيد الاستخدام.

ويظهر في الجدول 25 توضح الإجابات بأن نصف أو أقل من نصف من تمت مقابلتهم في جميع الدول قيد الدراسة قد أشاروا إلى حدوث الاستشارات العامة «دائماً» أو «غالباً» بالطريقة التي تم وصفها. وفي ثلاثة بلدان (الأردن، المغرب واليمن)، احتل التشاور حول السياسات المرتبة الأولى أو تم ربطه بتلك المرتبة. وفي ثلاثة بلدان أخرى (لبنان، السودان وتونس) صنف التشاور من خلال الجماعات الاستشارية في المرتبة الأعلى. ولكن في أربع دول (الأردن، المغرب، السودان واليمن) استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات في المرتبة الأدنى أو تم ربطه بتلك المرتبة. يقدم الإطار 18 بعض التعليقات.

الإطار 18: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «استخدام تقنيات المعلومات في الحكومة آت على الطريق».
  لبنان
- «قد تستخدم الحكومة في بعض الأحيان أياً من الوسائل المذكورة أعلاه لتسهيل عملها ضمن منظمة معينة، ولكن ليس من أجل ضمان المساءلة أو الشفافية».
  السودان
- «من الصعب على الشعب الوصول إلى المعلومات الحكومية».
  اليمن

إدارة السجلات

إن الاحتفاظ بالسجلات بانتظام هو الخطوة الأولى في مجمل إدارة المعلومات وتأمين الوصول إليها. فبدون تخزين السجلات الأساسية وإمكانية استردادها لن يكون من الصعوبة بمكان تعقب المعاملات الفردية فحسب بل وإجراء الأبحاث وتحليل الاتجاهات، وتأمين الدليل الورقي عند المساءلة حول القرارات الهامة أو تقديم الأدلة الموثقة في المحاكم في حال الاختلاف حول قرارات أو نشاطات معينة أيضاً.

وقد طلب إلى الخبراء تقديم تقرير عن وضع إدارة السجلات في القطاع الحكومي، فبينوا، بناء على بعض التشاورات مع الخبراء، أن الوضع في جميع الدول يختلف من وزارة إلى أخرى. ولكن بشكل عام لا يتم حفظ السجلات بانتظام أو أرشفتها في حال جيدة. (ولكن في الأردن، أشار الخبير المعني إلى أن السجلات يتم تخزينها في مكان آمن ويمكن الرجوع إليها بسهولة. أما في السودان فقد لاحظ الخبير أنه في السابق كان هناك اهتمام أكبر بإدارة السجلات وتم الحفاظ عليها بشكل أفضل. وفي تونس أشار الخبير إلى وجود موقع إلكتروني للمعهد الوطني للإحصاء يقوم بنشر معلومات إحصائية سليمة).

وسواء كان السبب يعود إلى تفضيل تقليد تاريخي شفهي أو إلى الكلفة المرتفعة لحفظ المعلومات وأرشفتها رقمياً، يبدو بشكل عام أن حفظ السجلات يحظى بأولوية متدنية في الدول قيد الدراسة. وإن أرادت مشاركة كاملة في اقتصاد دولي معولم مبني على مجتمع معلوماتي، ينبغي على الدول قيد الدراسة والدول الأخرى في المنطقة أن تستفيد من إدارة أفضل للمعلومات والمعرفة.

الصحافة التحقيقية

تشكل الصحافة التحقيقية وسيلة فعالة لتحقق المجتمع المدني من قرارات الحكومة ونشاطاتها. فعبر التحقيق في الإشاعات والادعاءات الهامة ونشرها، يتمكن الصحفيون من فضح الهدر، سوء الإدارة والفساد مخضعين بذلك الحكومة ومنظمات القطاع الحكومي للمساءلة. ولكن، وفي الكثير من دول العالم يخضع الصحفيون لقيود مشددة وفي بعض الأحيان يتعرضون للتهديد أثناء ممارستهم لعملهم. ولذلك فإن مقدار الحرية التي يتم منحها للصحافة والإعلام هي مقياس جيد لشفافية الدولة في مجتمع معين. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على الصحافة نفسها كمهنة أن تعزز المعايير المهنية وتخضع العاملين فيها للمساءلة حتى تتمتع بالمصداقية والفعالية.

تم طرح الأسئلة حول الصحافة التحقيقية خلال المقابلات فقط. حيث طلب إلى الخبراء التعبير عن آرائهم حول حرية الصحافة، كشف الصحفيين للفضائح وسوء السلوك في الحكومة، التدريب، قواعد السلوك المهني الخاص بالصحفيين ودعم المجتمع ككل للصحافة التحقيقية.

تبين الأجوبة في الجدول 26 صعوبة إيجاد اتجاهات واضحة في الأجوبة. مرة أخرى، وفي جميع الدول أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم إلى وجود الممارسات الجيدة «دائماً» أو «غالباً» بالنسبة للصحافة التحقيقية. وتميزت معدلات الإجابة الخاصة بهذه الفئات بالانخفاض. (الاستثناء الوحيد كان في اليمن حيث شعر 52 من الخبراء بأن الصحافة التحقيقية محمية من خلال حرية الصحافة «دائماً» أو «غالباً». ومع ذلك أشار من تمت مقابلتهم إلى التناقض فيما بين حرية الصحافة التي تضمنها القوانين وبين الممارسات الحقيقية على أرض الواقع). وصنف من تمت مقابلتهم في ثلاث دول (الأردن، لبنان واليمن) الحماية من خلال حرية الصحافة في المرتبة الأولى أو ربطوها بتلك المرتبة من بين الممارسات المتعلقة بالصحافة التحقيقية. بينما صنف تشجيع الصحافة التحقيقية من خلال التدريب الاحترافي في المرتبة الأدنى أو ربط بها في أربع دول (لبنان، المغرب، السودان وتونس). بالإضافة إلى ذلك، صنف اشتراك

الجدول 25: المؤتمرات العامة النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
من خلال التشاور حول السياسات (مؤتمرات، دور البلدية، الاستطلاعات، استفتاءات الرأي، الخ)	**50**	5	**19**	18	11	**33**
من خلال استرجاع الآراء حول تقديم الخدمات (استبيانات رضا الزبائن، جماعات التركيز على المستهلك، الخ)	**50**	10	6	9	22	24
عبر مجموعات استشارية حول البرامج والنشاطات الحكومية	38	**15**	9	**32**	**39**	24
عبر استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة	**38**	10	3	5	17	24

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة المعلومات، القسم الثاني من الوصول إلى المعلومات.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الجدول 26: الصحافة التحقيقية النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالبا»*

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
محمية من خلال حرية الصحافة	**42**	**40**	31	14	17	**52**
تشترك في كشف الفضائح وسوء السلوك في الحكومة	21	35	**47**	9	11	43
يتم تشجيعها من خلال التدريب الاحترافي	**42**	15	9	9	11	29
تخضع للمساءلة من خلال قواعد السلوك المهني	38	15	22	**27**	**22**	10
تعتمد على دعم المجتمع في مجمله	21	30	41	18	**22**	38

* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات، انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة المعلومات، الصحافة الحقيقية.
الأرقام الداكنة = النسب الأعلى في الدولة
الأرقام بالأحمر = النسب الأقل في الدولة

الإطار 19: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «تصدر البيانات الصحفية تصدر دائماً عن مسؤول واحد أو اثنين ولا تعبر عن جميع الآراء».
  الأردن
- «محطات الإذاعة والتلفزيون التي تملكها الحكومة تحظى بأقل نسبة من المستمعين والمشاهدين في لبنان».
  لبنان
- «يؤثر غياب الصحافيين المتخصصين في مجالات معينة على تطور الشفافية في تلك المجالات».
  المغرب
- «يوجد في الوقت الحاضر قدر معين من حرية الصحافة، يتم استغلاله بنجاح أكثر أو أقل حسب مهارة الصحفيين الممارسين».
  السودان
- «لا توجد صحافة تحقيقية بالمعنى الكامل للكلمة».
  تونس
- «يتمتع الصحفيون في اليمن بحرية الكتابة عن الفساد، الفضائح وسوء سلوك المسؤولين الحكوميين وتدعمهم الحكومة والمجتمع على حد سواء. وتستطيع أن تطالع بعض الصحف اليمنية مثل: الشومو، الوحدوي، يمن تايمز، الخ».
  اليمن

الصحافة التحقيقية في كشف الفضائح وسوء السلوك في الحكومة في المرتبة الأدنى أو ربط بها في ثلاث دول (الأردن، السودان وتونس). ويقدم الإطار 19 بعض التعليقات الصادرة عمن تمت مقابلتهم.

منظمات المجتمع المدني

تلعب منظمات المجتمع المدني سواء منها المبنية على الاعتقاد، على المجتمع، اللاحكومية أو المهنية دوراً شديد الأهمية في المطالبة بالمعلومات حول أداء القطاع الحكومي، إخضاعه للمساءلة ومراقبته. كما تفيد في نقل هموم المواطنين أو المصالح الخاصة، تقديم الدعم التقني للسياسات الحكومية، حشد العموم وتثقيفهم حول القضايا المدنية ومراقبة وتقييم البرامج والسياسات الحكومية باستقلالية. ولذلك، فإن حرية الانتماء والمشاركة خارج البنية الحكومية هي مؤشر هام على سوية الشفافية والمساءلة في مجتمع معين.

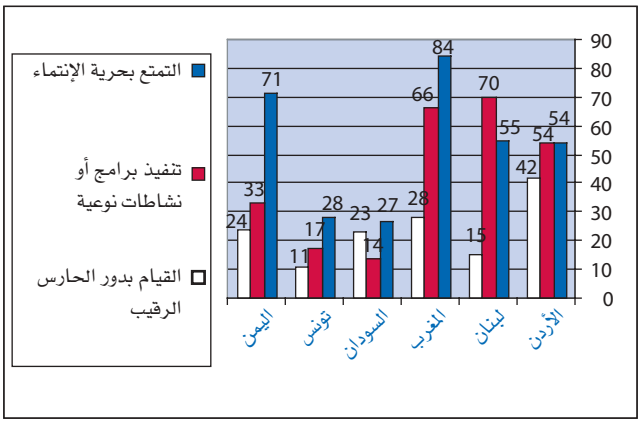
واشتملت المقابلات أيضاً على أسئلة حول دور المجتمع المدني، وخصوصاً المنظمات اللاحكومية في مجال المعلومات الحكومية. وركزت الأسئلة على حرية الانتماء إلى منظمات المجتمع المدني، دور تلك المنظمات تنفيذ برامج أو نشاطات التثقيف المدني، ودورها كحارس رقيب على قرارات الحكومة ونشاطاتها.

وتظهر الأجوبة في الرسم البياني رقم 7. في جميع الدول باستثناء لبنان، صنف من تمت مقابلتهم ممارسة حرية الانتماء «دائماً» أو «غالباً» في المرتبة الأولى أو ربطوها بتلك المرتبة. وعلى العكس من ذلك، أشار أقل من نصف من تمت مقابلتهم في جميع الدول إلى أن منظمات المجتمع المدني «دائماً» أو «غالباً» ما تلعب دور الحارس الرقيب. في الواقع تم تصنيف هذه الممارسة في جميع الدول باستثناء السودان في المرتبة الأدنى. بالرجوع إلى الرسم البياني 7 وبأخذ أهمية استقلالية الرقابة والتقييم لأداء القطاع الحكومي بعين الاعتبار، قد تجد الدول قيد الدراسة وغيرها من دول المنطقة أو بناء قدرات منظمات المجتمع المدني قد يعود بالفائدة في هذا المجال. ويظهر الإطار 18 أيضاً بعض التعليقات الصادرة عن من تمت مقابلتهم.

بحث هذا الفصل في إدارة المعلومات، بتعريفها الموسع، في الدول قيد الدراسة. توفر الإدارة السليمة للمعلومات في القطاع الحكومي القاعدة لشفافية أكبر، مما يعد بتحقيق انفتاح ومساءلة أكبر. ومع توجه دول أكثر نحو مجتمع معلوماتي واقتصاد مبني على المعرفة، تصبح المعلومات مورداً هاماً. ولذلك، من المهم أن يجد القطاع الحكومي طرقاً فعالة ومجدية ليس لتوفير ونشر المعلومات فحسب، وإنما لجمع المعلومات والآراء من العموم.

وعلى الرغم من القوانين المتعددة التي تم إدخالها أو تحديثها مؤخراً في الدول قيد الدراسة، لا تزال إقامة بنية لإدارة المعلومات ؟إعطاءها وتلقيها على حد سواء – في بداية طور التشكيل بهدف التطبيق الكامل. على سبيل المثال، وباستثناء مسودة قانون في لبنان، لا يوجد أية قوانين حول الوصول للمعلومات في الدول قيد الدراسة. وهذه النتيجة ليست مستغربة، بالأخذ بعين الاعتبار أن تشريع الوصول للمعلومات لم يتم إلا خلال العقدين السابقين تقريباً في الدول المتقدمة اقتصادياً.

الرسم البياني 7: منظمات المجتمع المدني النسبة المئوية لمن أجابوا بممارستها «دائماً» و«غالباً»*



* للحصول على تحليل تفصيلي للإجابات انظر الرسم البياني في الملحق 3 إدارة المعلومات، منظمات المجتمع المدني.

الإطار 20: تعليقات من أجريت معهم المقابلة

- «تشارك معظم المنظمات اللاحكومية في نشاطات كهذه، لكن دورها غير فعال».
  الأردن
- «لكن من النادر الإصغاء إليهم».
  لبنان
- «تلعب الاتحادات دوراً هاماً في تدريب المواطنين على الحقوق والواجبات، ولو كان في الغالب على الحقوق أكثر من الواجبات. وللمنظمات اللاحكومية الأخرى مثل شفافية المغرب (Transparency Maroc) نشاطات هامة في مجالي التدريب والرقابة ولكنها مشتتة وغالباً محدودة بالقطاعات الحساسة والمدن الكبرى».
  المغرب
- «تخضع المنظمات اللاحكومية لإجراءات تسجيل وهي مقيدة إلى حد ما بالقوانين الوطنية».
  السودان
- «لا تقوم المنظمات اللاحكومية بالدور الذي يجب أن تلعبه، وهو تشكيل المجتمع المدني».
  تونس
- «تبحث معظم المنظمات اللاحكومية عن مصالحها الخاصة فقط، ولهذا فهي غير فعالة في بناء مجتمع مدني قوي».
  اليمن

وفيما يتعلق بنشر البلاغات أو المعلومات الحكومية، فباستثناء لبنان، تتميز بقية الدول قيد الدراسة بسيطرة الحكومة على الصحافة والإعلام، مع وجود القليل من المصادر الخاصة والمستقلة. (ومع ذلك، من الجدير بالملاحظة أنه مع تفجر تقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة، تستطيع المنطقة أيضاً أن تشترك في الأقمار الصناعية وغيرها من الخدمات للحصول على المعلومات من المصادر حول العالم. وبالإضافة إلى ذلك، فمع تطور الإنترنت، أصبح إنشاء مواقع إلكترونية معلوماتية خاصة أكثر سهولة).

أما فيما يتعلق بالتماس المعلومات أو جمع الآراء الارتجاعية، فيتم القيام بالمشاورات العامة بشكل أساسي من خلال التشاور حول السياسات الحكومية واستخدام المجموعات الاستشارية حول برامج الحكومة وخدماتها أكثر من أية وسائل أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو حجم استخدام الحكومة لتقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة في نشر وجمع المعلومات ضئيلاً.

وعلى الرغم من أن أساس إدارة المعلومات يقوم على الحفظ الجيد للسجلات، لا يبدو أن هذا الأمر يتمتع بسوية نوعية عالية. وسواء كان السبب هو محدودية المصادر أو غير ذلك من الأسباب، يبدو أن حفظ السجلات وأرشفتها يحظى بأولوية متدنية.

وبالإضافة لقيام الدولة بتوفير ونشر المعلومات، من المهم أن تتوفر مصادر مستقلة كالصحافة والإعلام لتقوم بتقييم المعلومات الحكومية بحرفية، التحقق منها أو تفنيدها. كما تستطيع تلك المصادر أيضاً أن تكشف حالات سوء الإدارة والفساد في القطاع الحكومي، مؤدية بذلك دوراً قيماً في زيادة الشفافية والمساءلة. أما فيما يتعلق بجمع المعلومات ونشرها في المجتمع المدني، يشير الخبراء الذين تم استطلاع آرائهم إلى أن حرية الصحافة غالباً ما تكون محدودة (على الأقل من حيث الممارسة). كما أشاروا أيضاً إلى أن الصحافة التحقيقية تبدو منقوصة التطور وتفتقر إلى التدريب المهني الكافي، على الرغم من أهميتها كمهنة. وفي بعض الدول قيد الدراسة، لم يلاحظ أن الصحافة التحقيقية تتمتع بدور كبير في كشف الفضائح وسوء السلوك في الحكومة.

أخيراً، إن الدور الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني في المطالبة بأن يكون لها صوتاً في الحكومة وبانفتاح الحكومة أيضاً هو أساسي في تحقيق شفافية ومساءلة أكبر في القطاع الحكومي. وبشكل عام، من الملاحظ أن منظمات المجتمع المدني تتمتع بحرية الانتماء في غالبية الدول قيد الدراسة. ولكن، لا يبدو بالمقارنة أنها تقوم بدور فعال في القيام ببرامج أو نشاطات التثقيف المدني أو القيام بدور الحارس الرقيب على أداء القطاع الحكومي. ولذلك، فإن تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني قد لا يؤدي إلى رفع صوت المواطنين والجماعات فحسب وإنما إلى القيام بالرقابة على أداء القطاع الحكومي أيضاً.

إن النتائج التي تم التوصل إليها في هذا الفصل حول مواطن الضعف في إدارة المعلومات تدعمها أيضاً وعلى نطاق واسع بحوث أخرى (انظر تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) حول التنمية البشرية في العالم العربي 2003. وبأخذ أهمية المعلومات والمعرفة، خصوصاً ضمن السياق الحاضر للعولمة، بعين الاعتبار قد تستطيع الدول قيد الدراسة وكذلك الدول الأخرى في المنطقة بشكل عام أن تستفيد من تحسين إدارة المعلومات ضمن القطاع الحكومي وخارجه على حد سواء. مرة أخرى، قد يوفر البحث عن الممارسات الجيدة والحلول المشتركة للمشاكل المتشابهة من الوقت والجهد.

الفصل السابع: الخاتمة

تولدت المبادرة بهذه الدراسة الاستطلاعية استجابة للمطالبة الشعبية المتزايدة بمزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في شتى أنحاء العالم بما فيه المنطقة العربية. والدافع وراء هذه المطالبة جزئياً هو العولمة وما تأتي به من فرص ومجازفات جديدة من خلال تحرير التجارة، الاستثمار الأجنبي وتدفقات رأس المال، التغيرات التقنية وتدفقات المعلومات. وبأخذ الطبيعة العالمية الجديدة للمنافسة من أجل الحصول على الموارد الطبيعية المحدودة فقد ازدادت مطالبة كلاً من القطاع الخاص والمجتمع المدني، بكونهما مستثمرين ومستهلكين للسلع والخدمات الحكومية في آن واحد، بالمزيد من المعلومات والمساءلة من القطاع الحكومي فيما يتعلق بأدائه واستخدامه للموارد العامة.

كما سبق وذكر آنفا في هذا التقرير، لم تستفد المنطقة العربية حتى الآن من العولمة بنفس الدرجة التي استفادت بها منها مناطق أخرى في العالم. وللاستفادة بشكل أكبر من فوائد العولمة، يمكن لدول المنطقة أن تستفيد من تعديل وضعها بحيث تتمكن من مواجهة التحديات الجديدة التي تأتي بها العولمة. وبما أن القطاعات الحكومية في المنطقة تلعب دوراً محورياً في تحديد إستراتيجية التنمية في دولها، فمن المهم بمكان أن تقوم هذه القطاعات بإصلاح مؤسساتها لتتماشى بشكل أفضل مع المتطلبات الجديدة لاقتصاد تنافسي معولم يسير نحو التكامل. أحد المكونات الأساسية والحاسمة في هذا الإصلاح هو تعزيز شفافية ومساءلة المؤسسات، لا لجذب المزيد من الاستثمارات فحسب بل أيضاً لتعزيز مشاركة أكبر من جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني وذلك من أجل تحسين نوعية صنع القرار ومن أجل استخدام أكثر عقلانية للموارد العامة.

يقدم هذا التقرير تحليلاً إقليمياً لوضع شفافية ومساءلة القطاع الحكومي في المنطقة العربية، مبني على البيانات المقدمة لكل دولة من قبل المستشارين الوطنيين. وقد تم جمع السياسات والممارسات المقارنة في الدول الست قيد الدراسة وهي: الأردن، لبنان، المغرب، السودان، تونس، واليمن في قاعدة بيانات تخدم كقاعدة أساس لهذا التقرير. انظر الموقع الالكتروني لقاعدة البيانات:
http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

وبما أن الدول المشاركة قد تم اختيارها كنموذج تمثيلي فإن النتائج الرئيسية والتوصيات السياسية قد تكون قابلة للتطبيق في دول أخرى في المنطقة.

إضافة إلى ذلك، فقد تم عرض الأوضاع وتقديم التحليلات على سوية الدولة الواحدة من قبل المستشارين الوطنيين في دراسات الحالة في الملحق 1. توفر هذه الوثائق معلومات ينبغي تسليط الضوء عليها أو المعلومات التي تقع خارج إطار التحليل الإقليمي ولكنها اعتبرت هامة وفقاً للحكم المهني للمستشارين. وبالتالي فإنها تقدم أيضاً توصيات سياسية محددة موجهة إلى كل دولة من الدول قيد الدراسة على حدة.

هذه الدراسة استطلاعية ومبنية على تحليل نوعي للوثائق ذات الصلة على مستوى السياسة وعلى مقابلات منظمة مع الخبراء على المستوى العملي. وقد تمّ تحليل أكبر قدر ممكن من الوثائق ذات الصلة وإجراء 415 مقابلة مع خبراء بشأن الممارسات الإدارية للقطاع الحكومي المتعلقة بالمالية، والموارد البشرية والمعلومات. إن تحديد الممارسات الجيدة والفجوات في السياسات والبرامج يوفر وسيلة لتحسين الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة ويساعد الحكومات والمانحين والشعب ككل في وضع التوصيات السياسية واتخاذ قرارات التمويل.

السياق الإقليمي للدول قيد الدراسة

تكمن ثروة العالم العربي في أنه في الحين الذي تتشارك فيه دوله في إرث وقيم جوهرية فإنها قد طورت نظماً سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة. وفي نفس الوقت، فإن العالم العربي اليوم هو موطن لعدد من التحديات السياسية – بما في ذلك النزاع العربي – الإسرائيلي – التي تهدد بزعزعة الاستقرار في المنطقة. ويواجه العالم العربي تحديات اقتصادية أفرزتها العولمة في تحقيق اندماج أفضل في الاقتصاد العالمي، كما يواجه أيضاً تحديات اجتماعية في انتقال المجتمعات من شكلها التقليدي إلى الشكل المعاصر. من الناحية التاريخية، شكّلت غالبية الدول العربية جزءاً من الإمبراطورية العثمانية التي تبعتها عموماً فيما بعد القوى الاستعمارية الفرنسية والبريطانية. كان لهذه الأحداث تأثيراً على المجتمعات العربية فيما يخص مفهومها للدولة ودور مؤسساتها وضعف ثقافة المشاركة السياسية فيها.

تشهد المنطقة حاليا نسباً عالية من النمو السكاني وازدياد اليد العاملة ولكن يترافق ذلك مع نمو اقتصادي بطيء. بالتالي فإن نسب البطالة في المنطقة هي بين الأعلى في العالم، يضاف إلى ذلك ارتفاع نسبة الأميّة وبالذات بين النساء. مع ذلك، فقد حققت الدول العربية تقدماً اجتماعياً مهماً بالاعتماد على سياسات الرفاه الحكومية والتقاليد الإسلامية في التراحم والإحسان وشبكات التعاضد العائلية. يشكل القطاع الحكومي المصدر الأساسي لخلق فرص العمل، ورغم المحاولات لتغيير هذا الوضع لا تزال المؤسسات الحكومية تلعب دوراً مهيمناً في الاقتصاد بسبب النظم التجارية الحصرية والعوائق الإدارية والقانونية التي تواجه القطاع الخاص.

تعترف معظم دول المنطقة الآن بالحاجة الملحة لإصلاح قطاعاتها الحكومية. وقد هدفت معظم الإصلاحات مؤخراً على وجه الخصوص إلى تأسيس بنية قانونية وناظمة عصرية لحقوق الملكية والاستثمار الأجنبي المباشر. وقد تم القيام بها بسبب الفرص الخارجية الهائلة

التي أتت بها العولمة والتحديات الاقتصادية الداخلية للإصلاحات المحلية التي تواجه العالم العربي. وعلى سبيل المثال، فقد أدت العضوية في منظمة التجارة العالمية (فقد انتسب إليها الأردن والمغرب وتونس من بين الدول قيد الدراسة) إلى تخفيض التعرفة الجمركية وإلغاء الحواجز التجارية الأخرى. أما اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي (الأردن ولبنان والمغرب وتونس قد أنهت إبرام اتفاقيات الشراكة) فقد رفعت من مستويات التجارة والدخول إلى السوق. «تتطلب اتفاقيات الشراكة تلك من هذه الدول اتخاذ إجراءات تجعل من أنظمتها أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة»[23].

ما يتبقى هو تحقيق سوية مكافئة من الإصلاحات المؤسساتية، ليس في قطاعي التجارة والاستثمار فحسب بل في القطاعات الأخرى أيضاً وفي توفير الخدمات الحكومية. مع ذلك فإن مركزية السلطة والعوائق التي تحول دون المشاركة العامة تشكل عقبة في وجه الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي والخاص على حد سواء. وقد تم ملاحظة وجود «فجوة في الحكم» بين المنطقة وغيرها من أجزاء العالم الأخرى في تعزيز مشاركة المجتمع وإظهار مساءلة أقوى من قبل الدولة. «على الرغم من صعوبة إطلاق التعميمات، إلا أن نوعية الحكم في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) تميل إلى التحسن مع ارتفاع الدخل، وهذا يتوافق مع الدلائل التجريبية الدولية. إلا أن هذه الدول تتمتع دائماً بنوعية حكم أدنى من المتوقع بالنسبة للدخل الذي تحظى به. وبالتالي هناك فجوة في الحكم بينها وبين بقية دول العالم»[24].

إضافة إلى ذلك، وكما هو الحال في مناطق أخرى من العالم، فإن وجود شبكات من العائلات والصداقات تتمتع بمصالح متناظرة في كل من السياسة والأعمال في آن واحد غالباً ما يؤدي إلى غموض في الخط الفاصل بين القطاعين الحكومي والخاص. ولكن توضح تجربة الدول الست قيد الدراسة أنه قد تمت معالجة جوانب عديدة للشفافية المالية في الماضي والعديد منها حالياً قيد المعالجة أيضاً. وتستطيع مثل هذه الجهود الإصلاحية تحسين شفافية ومساءلة القطاع الحكومي بشكل كبير وذلك من خلال تطبيقها على الميادين الوظيفية الأساسية الأخرى كالموارد البشرية وإدارة المعلومات.

وهكذا فإن دراسة السياق الإقليمي لدول الدراسة يظهر تشابهاتها واختلافاتها ويسلط الضوء على التماسك الموجود والتنوّع في المنطقة العربية.

بنية القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة

إضافة إلى تحديد السياق الإقليمي، كانت هناك محاولة لجمع المعلومات عن بنى القطاع الحكومي في الدول قيد الدراسة. وبأخذ صعوبات تعيين حدود «القطاع الحكومي» بين دولة وأخرى بعين الاعتبار، تظهر صعوبة تحديد ومقارنة حدود وحجم وتركيبة القطاع الحكومي في تلك الدول. ورغم ذلك، جمع المستشارون الوطنيون البيانات الأساسية حول حصة الاستهلاك الحكومي العام من إجمالي الناتج المحلي، وحول عدد الوزارات المركزية والتوظيف في القطاع الحكومي حيثما أمكن ذلك. ومن خلال هذه الجهود، اكتشف فريق المشروع أن بعض المعلومات الإحصائية الأساسية وتفصيل المتغيرات ذات الصلة غالباً ما تكون غير متوفرة أو متاحة.

من خلال المعلومات التي تم جمعها من الدول قيد الدراسة في عام 2001، تراوح الاستهلاك الحكومي العام (الذي يغطي جميع مستويات الحكومة) بين 13.9 من الناتج المحلي الإجمالي في اليمن إلى 23 في الأردن. وأيضاً في عام 2003، تراوح عدد الوزارات من 20 في الأردن إلى 39 في السودان. وتراوحت نسبة موظفي الخدمة المدنية على المستوى المركزي (بما في ذلك المدرسين والعاملين في مجال الصحة في المؤسسات الحكومية) إلى عدد السكان بين 0.74 في السودان في 1/2000 إلى 3.0 في تونس في عام 2001. وحيث تواجدت تفصيلات هذه الأرقام وفقاً للجنس في أربع من الدول قيد الدراسة، تبين أن نسبة النساء العاملات في الخدمة المدنية تراوحت بين 0.2 في اليمن في عام 1999 إلى 39.2 في تونس في عام 2002.

هذا وجمع المستشارون الوطنيون أيضاً معلومات عن المبادرات السابقة المتعلقة بشفافية ومساءلة القطاع الحكومي في دول الدراسة. وتظهر المعلومات من السنوات العشر الماضية أن معظم المبادرات التي اتخذت قد اشتملت على الدراسات ذات الصلة والمؤتمرات والحملات عامة ومشاريع الإصلاح أو التحديث الإداري. وعلى الرغم من أن العديد من تلك المبادرات قد ركز في البداية بشكل أساسي على الموظفين الحكوميين داخل الحكومة، إلا أنه مؤخراً كان هناك مبادرات تتوجه إلى جمهور أكبر لرفع سوية الوعي بالشفافية والأخلاقيات الحكومية ومحاربة الفساد.

وتشير المعلومات المجموعة عن بنى القطاعات الحكومية والمبادرات السابقة لتعزيز الشفافية والمساءلة إلى تنوع ظروف وسمات القطاع الحكومي بين الدول قيد الدراسة.

الإدارة المالية

يتجدد التأكيد حول العالم على الشفافية والمساءلة المالية في القطاع الحكومي، ويعود ذلك إلى التراجع في مصداقية الجهاز المالي الحكومي في العديد من الدول، وإلى التوجه نحو الانفعالية بدلاً من الفاعلية في صنع القرار من قبل واضعي السياسات الاقتصادية في العديد من الدول النامية، والتغير في دور الحكومة من الإنتاج إلى النشاطات التنظيمية، واللامركزية المالية والتوسع السريع في نطاق المساءلة المالية.

إضافة إلى ذلك، وخصوصاً في الدول النامية، فإن نوعية الأنظمة ذات الصلة وإمكانية التنبؤ بتصرفات المؤسسات المنظمة هي عوامل هامة في اتخاذ قرارات الاستثمار والصفقات التجارية. ويتساوى مع ذلك في

[23] الأمم المتحدة 2002، مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية في المنطقة العربية تستجيب للعولمة وتشجع الاستثمار، ورقة غير منشورة، ص 3.

[24] البنك الدولي 2003، تقرير التنمية الخاص بدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، ص 37. يجمع فهرس نوعية الحكم (IGQ) المؤشرات التي تقيس مجمل نوعية عمليات الحكم. وتنقسم أيضاً بدورها بحيث تقيس المساءلات الداخلية من خلال فهرس نوعية الإدارة (IQA) والمساءلات الخارجية من خلال فهرس المساءلة الحكومية. (IPA) ويخلص التقرير إلى أن الفجوة في الحكم تنتج بشكل كبير عن ضعف المساءلات الخارجية لا الداخلية، وذلك بالمقارنة مع دول تتمتع بسوية دخل مشابهة.

الأهمية الشفافية في القدرات المتعلقة بالإدارة المالية والعمليات المالية الاستراتيجية في القطاع الحكومي فيما يتعلق بالمؤسسات المالية الخاصة والمتعددة الأطراف وتوفير القروض. هذا ولا تخدم الإجراءات الصارمة للمساءلة في محاربة سوء الإدارة المالية والاحتيال في إعطاء المصداقية للإدارة المالية الحكومية فحسب بل تفيد أيضاً كرادع لارتكاب المخالفات.

تقارن الدراسة بين السياسات والممارسات في بنى الإدارة المالية، وضع الميزانيات، المدخول، الرواتب، الشراء، الخصخصة والامتيازات الخدمية، المدفوعات، المحاسبة والتدقيق الداخلي والخارجي. وتشير المعلومات المقدمة عن الدول قيد الدراسة، وكما هو الحال في جميع الدول، إلى وجود فجوات بين السياسات المكتوبة والممارسات اليومية.

ويبدو أن البنيتان التشريعية والإدارية للعمليات المالية في دول الدراسة موجودة في الموضع الصحيح، ولكن، وكما تشير الإجراءات عالية المرئية ومواقف وأداء الموظفين الماليين، فإنه لا يبدو أنه يتم تطبيق شروط الرقابة المالية العامة بشكل دائم (باستثناء الأردن). وقد يؤدي الاهتمام بالعنصر البشري من خلال التدريب المتخصص الذي يركز على المساءلة على سبيل المثال إلى تحسين الوضع. وبأخذ أهمية إظهار الالتزام بالاستقامة في تحديد أسلوب مجمل الإدارة المالية بعين الاعتبار، فإنه لا يمكن الاستخفاف بتقدير أهمية الأمثلة التي تقدمها القيادة وغيرها من الموظفين الآخرين المتخصصين في مجال المالية من خلال الحديث عن إجراءات الرقابة المالية العامة وتطبيقها.

تبحث هذه الدراسة في ممارسات المعاملات المالية من البداية (تنفيذ الميزانيات) إلى النهاية (المدفوعات)، متبوعة بعمليات الرقابة السابقة واللاحقة (التدقيق). هذا ويلاحظ في ممارسات معينة أنه يتم تنفيذ الميزانيات تقريباً وفقاً للقوانين النافذة. أما في جباية المدخول، وعلى الرغم من أن الدول المعنية قد اتخذت العديد من الإجراءات لتحسين شفافية وفعالية تخمين الضرائب ودفعها إلا أن اللجوء إلى إجراءات استثناف فعالة يبدو أقل إرضاءً من الممارسات الأخرى.

وفيما يتعلق بالرواتب، فعلى الرغم من أن عمليات التدقيق المستقلة لمبالغ الرواتب وتسويتها مع فترات الدفع السابقة تبدو قيد التطبيق، فلا بد من توجيه المزيد من الانتباه إلى التحقق المادي من شخص الموظفين، وذلك للحول دون حدوث ما يعرف بـ «الموظفين الأشباح» أو المجهولين وغير ذلك من الإساءات. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى هذه التدابير قد تكون أقل بكثير في البلدان التي قامت للتو بأتمتة الرواتب الحكومية مثل المغرب.

أما بالنسبة للشراء، فعلى الرغم من أن الخبراء قد أشاروا إلى أن المناقصات التنافسية الحكومية مفروضة في أغلب المناقصات الكبيرة وبأن العديد من الإجراءات الصحيحة قائم في حيز التطبيق، إلا أنهم لم يلحظوا أن العقود ترسو دائماً على أكثر العارضين أهلية واستجابة للشروط وأقلهم كلفة. تظهر هذه النتيجة أنه على الرغم من أن الشراء الحكومي في البلدان قيد الدراسة يتطابق عموماً مع المعايير الدولية، لا يبدو أنها تؤدي إلى النتائج المنشودة. وقد يكمن أحد مواضع الضعف في تقييم العروض، مما يدل على أن المعايير المعتمدة لا يتم دائماً الإعلان عنها بوضوح في تعليمات المناقصات كما لا يتم الاحتفاظ بجميع السجلات سوى القرار النهائي. فمن دون توثيق واضح، سيكون من الصعوبة بمكان التحقق مما إذا كانت الاعتبارات الغير مناسبة سواءً كانت سياسية أو شخصية أو غيرها قد طغت على المزايا التقنية لعروض معينة. إضافة إلى ذلك، فمن الملاحظ أنه حالما تم إرساء العقد فإن العمل المتعاقد عليه لا يخضع دائماً لإشراف خبراء مستقلين أو أن التغيير والاختلاف في الطلبات لا يتم توثيقه باستمرار. وحيث أن العديد من الإساءات يبدأ بالحدوث حالما يرسو العقد، كتقديم عمل أو سلع دون المعايير المطلوبة، فمن المهم القيام بمراقبة وتوثيق تنفيذ العقد.

على الرغم من أن عمليات الخصخصة وامتيازات الخدمة هما مجالان تكثر فيهما المجازفات من حيث المخالفات المالية والفساد، إلا أنها لم تشغل حيزاً واسعاً من وقت هذه الدراسة كالحيز الذي شغله موضوع الشراء، وذلك بسبب قيود الوقت والإبطاء في عمليات الخصخصة أو منح امتيازات الخدمة التي تحدث في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. (MENA) ومن بين الدول قيد الدراسة، فإن المغرب وتونس هما الدولتان الأكثر نشاطاً في تحويل الأصول الخاضعة لسيطرة الدولة. أما في جميع دول الدراسة كانت القطاعات التي تم فيها نقل الأصول شملت بشكل أساسي السياحة والبناء والخدمات المالية. أما امتيازات الخدمة فقد تم التنازل عنها غالباً في مجالات النقل والاتصالات والمرافق.

أما فيما يتعلق بالمدفوعات فقد أشارت غالبية الخبراء إلى أنه يتم فحص البضائع أو الخدمات والحسابات قبل تسليمها. لكن يبدو أن عملية الدفع خلال فترة زمنية معقولة والإنفاق الزائد هما مجالان في حاجة إلى التحسين. إضافة إلى ذلك، تشير مراجعة السياسات أن وزارات المالية وغيرها من المؤسسات المركزية أو المستقلة أساسية في وضع معايير المحاسبة وضوابطها.

وأخيراً، تشير نتائج البحث بالاستناد إلى النظر في البنى والسياسات إلى الحاجة إلى تعزيز التدقيق سواء الداخلي منه أو الخارجي. بالنسبة للتدقيق الداخلي، فإن المزيد من الاستقلالية والتدريب للموظفين سيزيد من فاعلية الوحدات المختصة. أما بالنسبة للتدقيق الخارجي، فإن اتخاذ إجراءات تزيد في استقلالية مؤسسات التدقيق العليا وفي نشر التقارير ومتابعتها من شأنه أن يضفي عليه المزيد من المصداقية. ومع ذلك، فإن الاستقلالية بحد ذاتها مسألة معقدة إذ تعتمد على استقلالية تخصيص وتفعيل الموارد والسلطة في وضع النتائج في متناول العموم في حينها. وبأخذ الدور المحوري الذي يتمتع به التدقيق في ضمان الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي بعين الاعتبار تضح أهمية تعزيز تلك المجالات.

ويشير البنك الدولي أيضاً إلى أهمية الإدارة المالية الحكومية في المنطقة العربية فيوضع الميزانيات وتنفيذها والتحقق من هذا التطبيق، ولاحظ أنه: «فيما يتعلق بنوعية الإدارة في القطاع الحكومي ... فإن أنظمة الإدارة المالية لها دور فعال، وتقديم التقارير المالية دقيق وآني – وهناك أيضاً تنوع كبير ضمن المنطقة»[25].

[25] البنك الدولي، 2003، تقرير التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، ص 61.

كما ينص أيضاً على أن «وضع الميزانيات وفقاً للأداء يستند إلى آليات المساءلة التقليدية بما في ذلك وجود أقسام محاسبة وتدقيق داخلي مؤهلة، مؤسسات تدقيق ورقابة مالية مستقلة، الوصول إلى المعلومات الحكومية عن الميزانيات والأداء، ومناقشات برلمانية (وعامة) قوية»[26]. ومن ثم يقارن التقرير بين أنظمة وضع الموازنات في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) مع غيرها من الدول التي تتمتع بمستويات دخل مشابهة كالبرازيل وإندونيسيا وجمهورية كوريا. ويتبيّن من خلال المقارنة أن دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا «(MENA) تقارن بتلك الدول بشكل جيد من حيث الربط بين التخطيط ووضع الموازنات ... وإدارة تدفقات الميزانية. ولكن يسجل أداءها مرتبة أدنى بكثير حين يتعلق الأمر بتوجه وضع الموازنات الميزانية وقوة المساءلة الداخلية»[27]. مع ذلك، يلحظ وجود اهتمام بتقنيات إدارة الميزانية الحديثة في عدد من دول المنطقة العربية (بما فيها الأردن والمغرب من بين دول الدراسة) التي هي في مراحلها الأولى من حيث المفهوم والإصلاح.

إدارة الموارد البشرية

لاحظ مستشارو الإدارة الحكومية أن «تحدي تحقيق حكم صالح حكومي يكمن في بناء القدرات من خلال المؤسسات والأفراد. فالشعب بمعرفته وخبراته ومهاراته هو في جوهر الأداء في الدولة حيث أن الأفراد هم من يقدمون الخدمات والابتكارات ويقومون بالإصلاحات»[28]. تسلط هذه الملاحظة الضوء على أهمية رأس المال البشري كمورد استراتيجي ينبغي إدارته في أداء القطاع الحكومي.

هذا وتظهر بعض الدروس المستخلصة من التجربة الدولية في تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية أن هناك عدة عوامل يجب مراعاتها. فعلى إصلاحات الموارد البشرية أن تدمج في مجمل إصلاحات الخدمة المدنية أو القطاع الحكومي. ويجب على هذه الإصلاحات أن تراعي الحاجات المتنوعة للفئات المختلفة من الموظفين الحكوميين والمجموعات المهنية. كما يجب تحقيق التوازن بين استقلالية المنظمات ولامركزيتها ومساءلتها في إدارة الموارد البشرية. ويجب أن يستند تعزيز الأخلاقيات إلى سياسات تعزيز الاستحقاق والكفاءة والمهنية. وتوجد هناك عدة خيارات في تطوير أنظمة أخلاقية تكمل المنهجيات المختلفة في إدارة الموارد البشرية. وأخيرا فإن وجود استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية أمر شديد الأهمية في نجاح محاولات الإصلاح.

وبالتالي، فقد قارنت هذه الدراسة بين السياسات والممارسات في بنية إدارة الموارد البشرية، قيمها المنصوص عليها رسمياً، قواعد السلوك، القيود القانونية على السلوك الجرمي، عملية الانتقاء، كشف تضارب المصالح، الإبلاغ عن الإساءات، التحقيق والإجراءات التأديبية.

وكما في حالة الإدارة المالية، تشير المعلومات التي تم جمعها عن بنية إدارة الموارد البشرية إلى وجود قوانين وأنظمة للخدمة المدنية وغيرها من وظائف القطاع الحكومي في موضعها الصحيح في كل دولة من الدول قيد الدراسة. وإلى أن القيم الأساسية المنصوص عليها رسمياً – والتي تحدد غالباً بالحيادية، التزام القانون والإنصاف أو المساواة وغيرها – متضمنة في الدستور وفي قانون الخدمة المدنية أو غيرها من النصوص ذات الصلة. ومع ذلك، لا يتم الإعلان عنها كما يجب ولا تتجلى بشكل دائم في قادة القطاع الحكومي. كما يبدو أن موظفي القطاع الحكومي على معرفة أفضل بهذه القيم من عموم الشعب الذين يقومون على خدمته، مما يجعل من الصعوبة بمكان على العموم أن يفهموا المبادئ التي تقوم عليها الخدمة الحكومية أو أن يحكموا على أداء القطاع الحكومي.

بالإضافة إلى ذلك، لا يلاحظ مراعاة اتباع المعايير القانونية والإدارية في القوانين الجرمية أو في قواعد السلوك أو تطبيقها بانتظام. إن التناقض بين القواعد المنصوص عليها والممارسات الفعلية هو أمر شائع في معظم أجزاء العالم، وكما هو الحال في دول العالم الأخرى، قد تستطيع الدول قيد الدراسة، وغيرها من الدول في المنطقة، أن تستفيد من تطبيق معايير الأداء الموجودة لديها في تعزيز خضوع الموظف للمساءلة وزيادة مصداقيته.

وبالنسبة لعملية الانتقاء، فقد أشار الخبراء من خمسة من دول الدراسة إلى أنه على الرغم من وجود القواعد لهذه العملية، فإن قلة منها يتم ممارستها بشكل دائم. إذ لا يبدو أن عمليتي التوظيف والترقية تستندان إلى مبدأ الجدارة، كما يلاحظ الافتقار إلى وجود حماية كافية من التدخل السياسي.

أما فيما يتعلق بشروط الكشف عن تضارب المصالح، فعلى الرغم من أن ثلاثة من الدول أفادت بوجود سياسات بهذا الخصوص، يبدو أن التوظيف الفعلي لتلك السياسات يتفاوت من حيث نشرها أو التحقق منها. وبالمثل، لا توجد أية سياسات رسمية تنص على وجوب الإبلاغ عن الإساءات أو حماية «مطلقي صافرات الإنذار». إن إدخال قوانين الكشف عن تضارب المصالح وتطبيقها بشكل كامل إضافة إلى وضع سياسة رسمية لحماية المبلغين عن الإساءة هي عوامل هامة لتحقيق الشفافية في إدارة الموارد البشرية، خصوصاً على مستوياتها العليا.

على الرغم من أن التحقيقات التي تقوم بها الشرطة تعتبر عموماً فورية ومنصفة (وقد يعود ذلك إلى أنه يتوجب على الشرطة في معظم الدول أن تتولى القيام بالتحقيقات الجرمية بنفسها)، إلا أنه من الملاحظ أن التحقيقات الأخرى لا تقوم بها مؤسسات مستقلة. كما لا يتم توثيق القضايا السابقة وتحليلها لاستخلاص العبر في العمل المستقبلي.

أخيراً، فإن التدابير التأديبية مبنية على إجراءات محددة ولكن لا يلاحظ اتخاذها بشكل دائم في أربع من الدول الست قيد الدراسة. وبالتالي ينبغي على الدول تطبيق وتنفيذ هذه المعايير بالشكل المناسب لمصلحة تحقيق العدالة وردع المخالفات.

مرة أخرى، تشير هذه الملاحظات إلى وجود فجوة كبيرة بين السياسات والممارسات، وخصوصاً فيما يتعلق بالإبلاغ عن الإساءات والتحقيق

[26] البنك الدولي، 2003، تقرير التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، ص 128.
[27] البنك الدولي، 2003، تقرير التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)، ص 126.
[28] لجنة خبراء الأمم المتحدة في الإدارة الحكومية، التقرير حول الجلسة الأولى، 22-26 تموز 2002، E/2002/84,E/CN.16/2002/8

فيها، وهما أمران يتمتعان بأهمية كبيرة في ضمان المساءلة، ولذلك لا بد من إيلائهما اهتماماً فورياً.

أشير في الفصل الثاني إلى أن القطاع الحكومي هو المصدر الأساسي لخلق فرص عمل في المنطقة. «في أسواق العمل المدنية، تتواجد ثلاثة أنواع من التوظيف جنباً إلى جنب: الإدارة الحكومية والتوظيف الرسمي في الشركات التي تخضع بشكل أساسي لسيطرة القطاع الحكومي والنشاطات الخاصة غير الرسمية»[29]. وبالتالي، وبأخذ هذه الغلبة بعين الاعتبار، فإن إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي وأي مؤثر على مستويات الإنتاجية يؤثر مباشرة على التطور الاقتصادي للدول في المنطقة.

أما فيما يخص التنبؤات في سوق العمل «فلا تزال التوقعات ضبابية بالنسبة لشمال أفريقيا والشرق الأوسط ... فالاتكال على أسعار النفط ونسب النمو العالية في لقوى العاملة التي لا تعجز بعض الاقتصاديات عن استيعابها، والعجز في نوعية المؤسسات الحكومية وارتفاع سوية الفقر في بعض الاقتصاديات تشكل جميعها تهديداً أمام التطور في سوق العمل[30]. وبالتالي ستستمر الموارد البشرية في القطاع الحكومي في دول الدراسة وغيرها من الدول في المنطقة في الحاجة إلى انتباه حذر وإدارة حصيفة.

إدارة المعلومات

بما أن الحصول على المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان وشرط مسبق للشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، بالتالي تقع على الحكومات مسؤولية إنشاء بنية تحتية وإدخال الإجراءات المناسبة لجعل المعلومات متاحة لجميع المواطنين. إضافة إلى ذلك، فإن الوصول إلى المعلومات يجب أن يكون ذو اتجاهين، حيث تقدم الحكومات معلومات عن أدائها وتلتمس المعلومات من المواطنين عن آرائهم وذلك لإدماجها في سياسة الحكومة وبرامجها. ولضمان إدارة جيدة للمعلومات ضمن القطاع الحكومي، يجب الاحتفاظ بالسجلات بشكل دقيق، بالإضافة إلى نشر المعلومات الحكومية حول قرارات الحكومة ونشاطاتها وكذلك المعلومات المجموعة من المشاورات الحكومية على نطاق واسع بهدف زيادة إمكانية الوصول إليها. كما أن دور الإعلام المستقل في التأكد من المعلومات والتحقيق فيها هو أيضاً على قدر كبير من الأهمية ليس لإضفاء صفة المصداقية على المعلومات التي ينشرها القطاع الحكومي فحسب، بل أيضاً لفضح قضايا سوء الإدارة والهدر والفساد.

ومع توجه دول أكثر نحو مجتمع المعلومات والاقتصاد المبني على المعرفة، تصبح المعلومات مورداً هاماً. ولذلك، تزداد أهمية قدرة القطاع الحكومي على إيجاد طرق فعالة ومجدية لنشر المعلومات وجمع المعلومات من عامة الشعب.

هذا واعترافاً بأهمية نوعية المعلومات بالنسبة للشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، فقد عرّفت الدراسة إدارة المعلومات بشكل موسع. وبالتالي قارنت بين السياسات والممارسات في بنية إدارة المعلومات، الوصول إلى المعلومات (بما فيها المتعلقة بمختلف أساليب المشاورات الحكومية)، إدارة السجلات، الصحافة الاستقصائية، وحرية الانتماء إلى منظمات المجتمع المدني. وبالتالي، لم تقتصر الدراسة على السياسات والممارسات القائمة ضمن القطاع الحكومي والمتصلة به بل تعدتها إلى المؤسسات الأخرى ذات الصلة التي تقوم بنشر المعلومات في المجتمع.

وتشير المواد التي تم تقديمها حول إدارة المعلومات في الدول قيد الدراسة إلى أن هذا المجال من الإدارة أقل تطوراً من المجالين الآخرين في الإدارة الحكومية. فبالمقارنة مع الإدارة المالية أو إدارة الموارد البشرية، تبدو البنية القانونية والإدارية لإدارة المعلومات في أطوار البداية، وذلك على الرغم من كثرة القوانين التي تم إدخالها أو تحديثها مؤخراً. فعلى سبيل المثال لا توجد هناك أية قوانين حول الوصول إلى المعلومات، باستثناء مشروع قانون تم طرحه في لبنان. وبالمقارنة مع غيرها من الدول النامية، لا تبدو هذه النتيجة غير متوقعة. وحتى في الدول الأكثر ثراء لم يتم إدخال قوانين الوصول إلى المعلومات إلا في وقت متأخر نسبياً.

وبشكل عام، وفيما يتعلق بنشر المعلومات الحكومية، تتميز الدول قيد الدراسة بوجود قلة من مصادر المعلومات البديلة والمستقلة – بحيث تسيطر الحكومات على نشر المعلومات الحكومية. لكن ومع ظهور صحون الاستقبال الفضائي والوصول إلى الإنترنت وغيرها من خدمات الاتصال في المنطقة، أصبح بإمكان الدول الآن أن تتلقى المعلومات من كافة أرجاء الكرة الأرضية.

أما بالنسبة لالتماس المعلومات، فيتم القيام بالاستشارات العامة عبر وسائل عديدة وخصوصاً وبشكل أساسي من خلال المجموعات استشارية حول البرامج والخدمات الحكومية. أما استخدام الحكومة لتقنيات المعلومات والاتصالات الجديدة في نشر والتماس المعلومات فلا يزال محدوداً. ويلاحظ أحد التقارير الحديثة الصادرة عن الأمم المتحدة: «ومع ذلك، فإن الدول العربية وغير العربية في المنطقة (غرب آسيا...) تتمتع بمؤشرات عن جاهزية الحكومة الالكترونية وهي أعلى من المتوسط العالمي» ... ومن ثم يذكر التقرير الأردن ولبنان، من بين الدول قيد هذه الدراسة، على أنها من بين تلك الدول «التي بذلت جهوداً ضخمة في تطوير برامج الحكومة الالكترونية لديها في السنوات الأخيرة». ويذكر التقرير أيضاً اليمن من ضمن تلك البلدان التي تعاني من «سوية ضعيفة في جاهزية الحكومة الالكترونية ويعود ذلك بشكل كبير إلى المستوى المتدني لديها من البنى التحتية الخاصة بالموارد البشرية، رؤوس الأموال والتكنولوجيا»[31].

أما فيما يتعلق بحالة حفظ السجلات، فمن الملاحظ أنها ليست عالية الجودة. وسواء كان السبب في ذلك يعود إلى القيود التي تفرضها الموارد أو غيره من الأسباب، يبدو أن إدارة السجلات والأرشفة تحظيان بأولوية متدنية.

[29] ILO, 2004، توجهات التوظيف العالمية 2004، ص 19.
[30] ILO, 2400، توجهات التوظيف العالمية 2004، ص 4/3.
[31] الأمم المتحدة 2003، تقرير القطاع الحكومي العالمي 2003 الحكومة الإلكترونية على مفترق الطرق، ص 157.

وبعيداً عن القطاع الحكومي إلى داخل المجتمع نفسه، فمن المهم وجود مصادر مستقلة للمعلومات ومنفصلة عن الحكومة مثل الصحافة والإعلام. ويشير الخبراء إلى أن الصحافة التحقيقية غير متطورة بسبب محدودية حرية للصحافة في غالب الأحيان، وذلك على الرغم من الضمانات القانونية، بالإضافة إلى عدم توفر تدريب احترافي كاف على هذا النوع من الصحافة على الرغم من أهميتها.

أخيراً، يعتبر دور منظمات المجتمع المدني في التعبير عن رأيها حول انفتاح الحكومة وتوقعها الزيادة فيه قوة محركة أساسية خلف المطالبة بمزيد من الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي. وعلى الرغم من أن منظمات المجتمع المدني في الدول قيد الدراسة على العموم تتمتع بحرية الانتماء، لكن دورها محدود في التثقيف المدني أو في مراقبة أداء القطاع الحكومي.

«المجتمع المدني المبني على أساس المعرفة هو المجتمع الذي يصبح فيه نشر المعلومات وإنتاجها وتطبيقها هو المبدأ الناظم لجميع أوجه النشاطات البشرية: مجتمع الثقافة، والاقتصاد، والسياسة والحياة الخاصة»[32]. هذا وتجعل قوى العولمة الرحلة نحو مجتمع مبني على أساس المعرفة حقيقة يومية متزايدة لعدد متصاعد من الدول. في هذه الرحلة، على الحكومة أن تلعب دوراً أساسياً ليس في وضع سياسات المعلومات على مستوى الدولة فحسب بل في إدارة المعلومات في القطاع الحكومي أيضاً.

ومع ذلك، فإن «أحد أسوأ عواقب إجراءات الحد من الحريات في الدول المتقدمة (بعد أحداث 11 أيلول) هو أنها أعطت السلطات في بعض الدول العربية عذراً جديداً لسنّ قوانين جديدة تحد من الحريات المدنية والسياسية. فقد تبنت الدول العربية كمجموعة تعريفاً موسعاً للإرهاب اتخذ تعبيراً مؤسساتياً على المستوى الإقليمي في الميثاق العربي ضد الإرهاب، الذي تمّ انتقاده في أوساط حقوق الإنسان العربية والدولية لأن تعريفه الموسّع هذا يفتح الباب أمام الاستغلال. فهو يسمح بالرقابة ويحد من الوصول إلى الانترنت ويقيد الطباعة والنشر»[33]. وبالنظر إلى هذه التطورات المستجدة، فإن إدارة المعلومات – بتعريفها الموسع – تأخذ أهمية أكبر من ذي قبل في كونها بنداً أساسياً في بنود تحقيق شفافية ومساءلة القطاع الحكومي.

نظرة مستقبلية

وبالنتيجة، يمكن استخلاص تصور واسع من نتائج الدراسة عن وضع الإدارة في القطاع الحكومي في الدول المشاركة، كما يمكن استخلاص نفس التصور بالنسبة لدول أخرى في المنطقة. ويبدو أن هذا التصور تطغى عليه ممارسات في الإدارة المالية تم تطويرها بشكل جيد، يليها ممارسات في إدارة الموارد البشرية أقل جودة من حيث التطبيق، ويكتمل بممارسات أو محاولات حديثة العهد نسبياً لإدخال ممارسات إدارة المعلومات.

وعلى الرغم من ارتباط مجالات الإدارة الوظيفية الثلاثة تلك ببعضها البعض وأهميتها جميعاً في تحقيق الشفافية والمساءلة، فإن أرادت الدول قيد الدراسة الفوز بمكاسب سريعة وفي أكثر المجالات تأثيراً على جهود الإصلاح عليها أن تعنى بإدارة المعلومات. إذ لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به من إدخال وتعديل للقوانين والذي من شأنه أن يشجع على المزيد من الانفتاح في الحكومة، ومن الوصول إلى المعلومات والقيام بالمشاورات العامة. وتستطيع الدول أيضاً الاستفادة من تطبيق أفضل للشروط التشريعية التي تشجع مصادر المعلومات المستقلة كالصحافة والإعلام ومنظمات المجتمع المدني. كما تحتاج هذه المنظمات أيضاً إلى التدريب بحيث يكون لها دور في صياغة السياسات الحكومية وفي القيام بدور الرقيب على أداء القطاع الحكومي.

ويمكن أن يتبع هذه الجهود إعادة للنظر في ممارسات إدارة الموارد البشرية. إذ يوفر الإعلان عن مجمل قيم الخدمة الحكومية ومعايير الإدارة، والتوظيف المبني على الاستحقاق، والترقية التي تكافئ الأداء والحماية من التدخل السياسي أساساً صلباً تقوم عليه الشفافية والمساءلة. ولا بد من إتباع هذه التدابير الأساسية بوضع شروط للكشف عن تضارب المصالح، وسياسة رسمية حول الإبلاغ عن الإساءات وإجراءات تحقيق وتأديب فعالة في متابعة الأخطاء المرتكبة.

ومن ثم لا بد من معالجة مظاهر الضعف في الإدارة المالية كما تم تحديدها في هذه الدراسة. ويبدأ ذلك بزيادة التأكيد على مجمل الرقابات المالية، وخصوصاً من قبل قادة القطاع العام وموظفيه الماليين. وقد تلغي أتمتة المعاملات المالية الروتينية مثل الرواتب والمدفوعات فرص الفساد فيها. كما قد يؤدي المزيد من الشفافية والمعلومات حول عملية التقييم ومعاييره في الشراء الحكومي إلى التقليل من التلاعب في المناقصات التنافسية. إضافة إلى ذلك، فإن المزيد من الاستقلالية لكل من التدقيق الداخلي والخارجي ومع إتاحة المزيد من تقارير التدقيق الخارجي لاطلاع العموم من شأنه أن يعزز عمليات الرقابة المالية السابقة واللاحقة.

يبدو أن نتائج هذه الدراسة في مجملها تردد نتائج دراسات أوسع تم القيام بها مؤخراً حول الحكم في المنطقة العربية، فقد حدد تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الأول حول التنمية البشرية العربية لعام 2003 ثلاثة جوانب للعجز في المعرفة والحرية وتمكين المرأة على أنها تحديات تقف في وجه التنمية في المنطقة. وبما أن المعلومات الأساسية هي شرط جوهري في بناء وإدارة المعرفة، فمن الواضح الارتباط بين وجود إدارة معلومات غير مناسبة والعجز في المعرفة. وبالمثل، وبما أن تدفق المعلومات يعتمد على حرية التعبير والانتماء، فإن هناك ارتباط أيضاً بين وجود إدارة معلومات غير فعالة والعجز في الحرية.

ويبحث تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة التالي حول التنمية البشرية العربية لعام 2004 بشكل أكبر في موضوع العجز في المعرفة. ويوصي التقرير في النتيجة بـ «خمسة أركان يقوم عليها مجتمع المعرفة»، الأول هو «إطلاق وضمان الحريات الأساسية في الرأي، التعبير

[32] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 2003، تقرير التنمية البشرية العربية، ص 2.
[33] البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 2003، تقرير التنمية البشرية العربية، ص 2.

والاجتماع من خلال الحكم الصالح». وعلى الرغم من أن هذه التوصيات موجهة للمجتمعات بشكل عام في المنطقة العربية، فإن للحكومات دور خاص يجب أن تقوم به. وتشير نتائج الدراسة الحالية إلى أنه لا يتوجب على الحكومات في الدول قيد الدراسة أن تطور في إدارتها للمعلومات في القطاع الحكومي فحسب، بل يجب عليها أيضاً أن توسع دورها في تشجيع وضمان التدفق الحر للمعلومات في دولها بشكل كبير.

ويرتبط بالتدفق الأفضل للمعلومات – أي الشفافية – بشكل وثيق الأفعال المتخذة نتيجة لذلك التدفق – أي المساءلة. ويشير تقرير البنك الدولي حول التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) لعام 2003، والذي تم ذكره آنفاً، إلى أن «الهوة في الحكم بين دول الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا (MENA) وباقي أرجاء العالم يسببها الضعف الشديد في الخضوع للمساءلات الخارجية وفي التمتع بالحقوق الأساسية السياسية والمدنية. فجميع دول المنطقة، بغض النظر عن مدخولها، تحتل مرتبة أدنى بكثير من السوية العالمية العامة»[34]. وبالعكس يذكر التقرير عينه أن «أداء معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث نوعية الإدارة ليس أسوأ من أداء دول أخرى لها نفس المستوى من الدخل، حتى أنه أفضل في بعضها[35]». وبالتالي فإن «فجوة الحكم» موجودة في نطاق الخضوع لمساءلة العموم. ومن بين مجالات الإدارة الثلاثة قيد البحث في هذه الدراسة، تم تحديد إدارة المعلومات، وهي شديدة الأهمية في الارتباط مع المواطنة، على أنها الأضعف. وتلقي الدراسة الحالية بالضوء أيضاً على ضعف بنى المشاورات الحكومية العامة والدور المحدود الذي تلعبه الصحافة ومنظمات المجتمع المدني في مراقبة أداء القطاع الحكومي.

لقد أبرز هذا التقرير التحديات المتشابهة التي تواجهها دول المنطقة في إدارة القطاع الحكومي على الرغم من اختلاف مستويات التنمية الاقتصادية وبنى القطاع الحكومي فيها. ولا تقدم الدراسة أي حل سهل أو بسيط، بل تقترح نتائجها أن القيام ببحث دقيق في السياسات والممارسات الحالية قد يظهر بعض الفجوات التي يمكن معالجتها لتقوية الإدارة في المجالات الأساسية. وإن تجميع المشكلات والحلول على الصعيد الإقليمي قد يساعد كل دولة على حدة في مواجهة التحديات الخاصة بها.

انطلاقاً من هذه الروح، يختتم هذا التقرير بالإشارة إلى مبادرتين جديدتين أطلقتهما مؤسسات الأمم المتحدة وشركائها لدعم الحكومات في المنطقة لتواجه بشكل جماعي التحديات الكثيرة التي تواجهها. ويتم دعم إحدى المبادرتين الجديدتين وهي الحكم وسيادة القانون للتنمية في الشرق الأوسط من قبل مكتب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة للدول العربية بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) تم إطلاق هذه المبادرة في أواخر عام 2003 بهدف مساعدة دول المنطقة في جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات حول وضع الحكم وسيادة القانون. كما ستشجع أيضاً على التعاون التقني بين دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) وجميع دول المنطقة في مساعيها لتحسين مجمل إجراءات الحكم وسيادة القانون.

المبادرة الأخرى هي برنامج التحديث في الإدارة الحكومية في المنطقة الأوروبية – المتوسطية (InnovMed). ويهدف البرنامج إلى المساهمة في تحسين أنظمة الحكم في دول المنطقة الأوروبية – المتوسطية من خلال تبادل تجارب التحديث في الإدارة الحكومية. يقوم بتطبيق هذا البرنامج الذي تم إطلاقه في عام 2003 شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية (DPADM) التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) بدعم من مركز فورميز للتدريب والتعليم (Formez) بما يتوافق مع أهداف مركز التحديث الإداري في المنطقة الأوروبية – المتوسطية في إيطاليا. ويشترك العديد من الدول العربية في شمال أفريقيا والشرق الأوسط في هذا البرنامج.

وكما هو الحال بالنسبة لهذه المبادرات، فسيتم نشر نتائج هذه الدراسة على المستوى الإقليمي لضمان أن تؤدي إلى اتخاذ خطوات عملية. ويرجع الأمر إلى الدول المشاركة نفسها في المبادرة بتغيير السياسات، وتحسين المؤسسات، وتطوير الإدارة الحكومية وتدريب الموظفين الحكوميين بشكل أكبر. فمن خلال قطاع حكومي أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة، وبصنع أفضل للقرار، وباستخدام أكثر عقلانية للموارد العامة، تكون الغاية النهائية لهذا المشروع هي تحسين حياة الأشخاص العاديين في المنطقة العربية.

[34] البنك الدولي 2003، تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 62.
[35] نفس المرجع السابق، ص 58.

مراجع مختارة

الموسوعة البريطانية، http://www.britannica.com، 2003.
موسوعة المشرق.
حوراني، ألبرت حبيب، 1992، **تاريخ الشعوب العربية**، نيويورك.
http://www.arabdatanet.com، معلومات عن العالم العربي.
ILO، 2004، **توجهات التوظيف العالمية 2004**.
صندوق النقد الدولي، 2000، **الكتاب السنوي لتوجه إحصائيات التجارة**.
صندوق النقد الدولي، آذار 2003، **المالية والتنمية**، «الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على عتبة التغيير»، ص 10.
المعهد الدولي للديموقراطية والدعم الانتخابي، 2000، **الديموقراطية في العالم العربي، تحديات، إنجازات وتوقعات**، ستوكهولم، السويد.
جوليان، شارل أندريه، 1970، **تاريخ شمال أفريقيا: تونس، الجزائر، المغرب؛ من الفتح العربي إلى 1830**، ترجمه جون بيتري.
الشرق الأوسط الدولي (بريطانيا)، 14 أيلول 2001 و17 أيار 2002.
وزارة التنمية والتعاون الدولي، **الإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية لتونس**، (باللغة الفرنسية) http://www.ins.nat.tn
مكتب الإحصاءات، المغرب، 2000، **الكتاب السنوي الإحصائي للمغرب والمؤشرات الاجتماعية**.
جمهورية تونس، **مخطط موجز لخطة التنمية العاشرة 2002-2006**.
سايكل، أمين، وألبرخت شنابل، محررين، 2003، **نشر الديموقراطية في الشرق الأوسط: تجارب، نضالات، تحديات**، دار نشر جامعة الأمم المتحدة.
منظمة المراقبة الاجتماعية، 2003، **تقرير المواطنين حول نوعية الحياة في العالم**.
مركز الدراسات الاستراتيجية (السودان)، 2000 ، **التقرير الاستراتيجي للسودان**، الخرطوم (باللغة العربية).
أرشيف نقاشات منتدى التنمية.
وحدة الاستخبارات الاقتصادية (EIU)، تقرير الدولة 2002.
منظمة الشفافية الدولية، 2003، **تقرير الفساد العالمي**، التقرير الإقليمي لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA).
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2002، **تقرير التنمية البشرية العربية**.
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2003، **تقرير التنمية البشرية العربية**.
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2003، **تقرير التنمية البشرية**.
UNFPA، 2001، **التقرير السنوي**.
UNICEF، 2002، **وضع الأطفال، الشباب والمرأة في الأردن**.
الأمم المتحدة، 2001، **تقرير القطاع الحكومي العالمي، العولمة والدولة**، نيويورك.
الأمم المتحدة، 2003 ، **تقرير القطاع الحكومي العالمي، الحكومة الإلكترونية على مفترق الطرق**، نيويورك.
الأمم المتحدة، غير منشور، **الوصول إلى المعلومات، الشفافية والمساءلة**.
الأمم المتحدة، غير منشور، **النزاهة، الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي**.
الأمم المتحدة، غير منشور، **مؤسسات القطاع الحكومي الأساسية في المنطقة العربية تستجيب للعولمة وتشجع الاستثمار**.
الأمم المتحدة، غير منشور، **الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية الحكومية**.
ويليامز، ماري إي، 2000 ،**الشرق الأوسط: وجهات نظر متعارضة**.
بيان صحفي صادر عن البنك الدولي، «النمو في الشرق الأوسط تتحداه البيئة الخارجية»، واشنطن دي سي: 13 آذار 2002.
بيان صحفي صادر عن البنك الدولي، «تقرير البنك الدولي حول التجارة، الاستثمار والتنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»، واشنطن دي سي: 26 حزيران 2003.
البنك الدولي، 2002، تقرير التنمية العالمي.
البنك الدولي، 2003، **حكم أفضل للتنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز المشاركة والمساءلة**.
البنك الدولي، http://www.worldbank.org/mena

الملحق الأول: دراسات حالة الدول

الأردن

بقلم د. زهيرالكايد والدكتور عقلة محمد مبيضين*

الخلفية التاريخية للأردن

يعتبر اليوم الذي وصل فيه الأمير عبد الله بن الحسين إلى عمان، 2 آذار 1921، بداية تأسيس دولة الأردن، تحت اسم إمارة شرقي الأردن (الأردن والضفة). وقد شهد نفس ذلك العام تشكيل الحكومة الأردنية الأولى، مجلس المستشارين. في عام 1928 سن أول دستور أردني تحت عنوان القانون الأساسي لشرقي الأردن، لتنظيم شؤون الدولة وسلطاتها الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية. وقد بقي موضع التطبيق حتى عام 1946، حين حصلت إمارة شرقي الأردن أخيراً على الاستقلال بعد توقيع معاهدة لندن. في 25 أيار 1946 نودي بالأمير عبد الله ملكاً. في عام 1947 تم إعلان دستور جديد بإصدار القانون رقم (3). في 20 تموز 1951 اغتيل الملك عبد الله في القدس، وتلاه ابنه الأكبر الأمير طلال على ولاية العرش. بعد عام من تبوئه الحكم تنازل الملك طلال عن العرش لابنه الأمير حسين الذي نصب ملكاً للمملكة الأردنية الهاشمية. تم سن ونشر دستور جديد. تنص المادة الأولى منه على أن المملكة الهاشمية الأردنية هي دولة عربية مستقلة وذات سيادة ذات نظام حكم برلماني ملكي وراثي. بعد وفاة الملك حسين في عام 1999 تسلم ابنه الأمير عبد الله العرش.

مقدمة

إن مصدر الفساد في المجتمع الحديث مرتبط جزئياً بالتحديث الاجتماعي والاقتصادي السريع. بالرغم من أن البشر قد تفوقوا في قدرتهم على وضع وتنفيذ النظريات، الأنظمة والاستراتيجيات لتطبيق قواعد العدالة، الاستقامة والأمانة، إلا أنهم – في نفس الوقت – قد خلقوا آليات وأساليب مكنتهم من اكتساب السلطة والمال والنفوذ بالإضافة إلى انتهاك واغتصاب حقوق الآخرين. لقد لاحظ ابن خلدون بأن المنصب والنفوذ في إدارة دولة ما يوفر الفرصة لبعض الناس لتحقيق مكاسب مادية وجمع ثروة هائلة دون تقديم أية منافع حقيقية أو المجازفة برأس مال. إن استغلال الوظيفة الحكومية قد سمح في بعض البلدان النامية بنشوء التراكم المالي عوضاً عن التراكم الإنتاجي. هذا المرض الذي يعود إلى أكثر من عامل واحد انتقل بسرعة إلى بعض الموظفين في الدوائر الرسمية ذات النشاط الاقتصادي، وأدى إلى بناء قطاع حكومي واسع، دون أن يوفر أنظمة فعالة لمراقبة ممارسات موظفي هذا القطاع.

شرّعت الأحزاب السياسية في الأردن عام 1992. وعلى الرغم من البنية السياسية الرسمية، من حيث الممارسة تظهر هيمنة الفرع التنفيذي على الفرعين الآخرين (التشريعي والقضائي) للحكومة بوضوح. المركزية المفرطة لصنع القرار ضمن الفرع التنفيذي تتحدى محاولات التغيير، والأهم من ذلك تعيق الجهود التي تتناول مشكلة الفساد بفعالية. علاوة على ذلك الكثير من المدراء ذوي المناصب العليا غير مؤهلين من حيث أخلاقيات العمل، المهارات التقنية، أو مجمل السلوك المهني ليقوموا بدور أكبر في عملية صنع القرار. بشكل عام، لا تزال مقدرات الخدمة الحكومية ضعيفة، على الرغم من وجود قوة عاملة مثقفة كافية في الأردن. بأخذ الخاصيات الاقتصادية والسياسية للخدمة الحكومية بعين الاعتبار، لا يزال الإسراف الإداري وسوء الإدارة بالإضافة إلى الفرص الضائعة أموراً مستمرة الارتفاع مما يعيق التطور ويقوض عمل المؤسسات الحكومية.

ومع ذلك، فقد كرس الملك عبد الله الثاني خلال السنوات الثلاث الأخيرة الكثير من الاهتمام والجهود الجادة لتغيير وتحديث المجتمع بجميع جوانبه. تضمنت تلك الجوانب السياسة والقضائية والإدارية – بما فيها زيادة الشفافية والمساءلة وسيادة القانون من بين قيم أخرى تمثل الحكم الصالح. فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة، تشكل مقاضاة وإدانة كبار المسؤولين وغيرهم من الأشخاص ذوي المراتب العليا مؤشرات على الموقف تجاه الحاجة لمتابعة جدية لسوء الإدارة والفساد. مؤشر آخر يتمثل في التوجيه الذي أعطي للحكومة في عام 2002 لتشكل لجنة رفيعة المستوى للشفافية والمساءلة يترأسها نائب رئيس الوزراء ووزير العدل لمحاربة الفساد.

جهود سابقة قامت بها الحكومة لمحاربة الفساد

المادة الثالثة من الدستور الصادر عام 1952

شكل الدستور الصادر عام 1952 الأساس للجهود الرئيسية التي قامت بها المملكة لمحاربة الفساد. فقد أعطت المادة (55) البرلمان السلطة لمقاضاة وزراء الحكومة وأسست المجلس الأعلى الذي يلاحق الوزراء عند ارتكابهم الإساءات نتيجة قيامهم بواجباتهم. تم إصدار قانون مقاضاة الوزراء رقم 35 لعام 1952 بما ينسجم مع المادة (3). كما أعطي المجلس الأعلى السلطة لمقاضاة الوزراء المتهمين بالخيانة العظمى (جرائم ضد أمن الدولة، خارجية وداخلية كما يحددها القانون)، سوء استخدام السلطة (الرشوة، السرقة، تعارض المصالح، استغلال وسوء استخدام السلطة، إلخ) وسوء استخدام المنصب (شراء ممتلكات الدولة، المشاركة في مناقصات تشرف عليها مؤسسة حكومية والخدمة كعضو في مجلس إدارة شركة أو التصرف كوكيل لشركة ما).

* الدكتور زهير الكايد حالياً هو الأمين العام للجمعية العليا للسكان في الأردن ورئيس سابق لمكتب الخدمة العامة في الأردن. د. عقلة محمد مبيضين، جامعة الأردن، عمان.

قانون المقاضاة رقم 16 لعام 1960

المادة (3) من هذا القانون صنفت الجرائم ضد الإدارة الحكومية، بما فيها تلك المتعلقة بالرشوة والاختلاس وتعارض المصالح بالإضافة إلى استغلال السلطة وسوء استخدام المسؤوليات.

الدستور الوطني لعام 1990

أسس هذا الدستور، من بين عوامل أخرى، سلطة مستقلة سميت بمجلس المظالم (أعيدت تسميته باسم مكتب الرقابة والتفتيش الإداري) ليقوم بالتفتيشات الإدارية. في هيئته الأصلية راقب المجلس أداء الأنظمة الإدارية وسلوك الموظفين الحكوميين وقدم التقارير بالنتائج للبرلمان ومجلس الوزراء. ويقوم المجلس بذلك على أن لا يتطفل على استقلالية وحاجات نظام المحكمة. بالإضافة لذلك فقد تطلب الدستور من البرلمان الموافقة على ميزانيات الهيئات الحكومية وإجراء فحص برلماني لميزانيات الشركات الحكومية ما بعد تدقيقها.

مكتب الرقابة الإدارية والتفتيش 1992

تأسس المكتب وفقاً للقانون الداخلي رقم 55 لعام 1992. وقد وضع لينتج عنه الإجراءات الإدارية للمؤسسات، ليرفع من سوية أدائها وإنتاجيتها وليراقب تطبيق القوانين النافذة، القوانين الداخلية، التعميمات والقرارات. بالإضافة إلى ذلك، تمتع المكتب بالسلطة لتقييم تنفيذ الخطط والبرامج وليكفل بأن وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات المختلفة تقوم بواجباتها بما يتوافق مع قواعد الحكومة وأنظمتها. ومع ذلك، تم دمج هذا المكتب مع مكتب التدقيق عام 2002.

قانون الجرائم الاقتصادية 1993

تصف المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لعام 1993 الجرائم التي تعتبر سوء استخدام للأموال الحكومية، تلك التي تؤذي الوضع الاقتصادي للمملكة أو تتسبب في الانتقاص من الثقة في اقتصادها، عملتها الوطنية، والأسهم والسندات.

السلطة العليا للشراء 1994

أحدث القانون الداخلي رقم 50 لعام 1994 هيئة مستقلة ملحقة بمكتب رئيس الوزراء بهدف إدارة قسم المؤن، والمشتريات والخدمات. وكلفت أيضاً برفع سوية كفاءة وفاعلية تلك الأقسام عن طريق تعزيز الرقابة على أداء وسلوك موظفيها، ضمان التزامهم بالتشريعات المطبقة، تحديد مواطن الضعف في الإجراءات وتوفير العلاج المناسب. ومع ذلك، لم يتم وضع هذه السلطة موضع التنفيذ، وهي الآن قيد البحث لتطبيقها في المستقبل القريب.

إدارة مكافحة الفساد 1996

تأسست إدارة مكافحة الفساد في منتصف 1996 بمرسوم ملكي وتم إلحاقها بإدارة المخابرات العامة. وتهدف إلى منع الأنشطة الفاسدة واتخاذ الإجراءات الإصلاحية المناسبة. تقوم هذه الإدارة بالمهام التالية: إجراء التحقيقات السرية لقضايا الفساد وجمع المعلومات ذات الصلة، تعطيل الممارسات الفاسدة وتبني التدابير المناسبة لردع هذه الممارسات، والإحالة إلى المدعي العام وفي آخر الأمر إلى المحاكم المدنية عند توفر الدليل الكافي. وفي حال عدم توفر الأدلة الكافية للقيام بالإجراءات القضائية، تحيل الإدارة هذه القضايا إلى القسم المناسب لاتخاذ الإجراءات الإدارية. وبالإضافة إلى ذلك، تساند الإدارة تظلمات الضحايا، تعمل تنسق وتتعاون مع وكالات أمنية أخرى للتقليل من الممارسات الغير قانونية، وتشجع التعاون والتنسيق مع موظفي الإدارات والسلطات المعنية للتقليل من حوادث عدم الكفاءة والاستغلال الإداري.

اللجنة العليا للشفافية والمساءلة 2002

تأسست هذه اللجنة في عام 2002 ويترأسها نائب رئيس الوزراء. تمت إعادة تشكيلها مؤخراً في ظل الحكومة الجديدة في تشرين الأول 2003 للنظر في قضايا الفساد على المستويات العليا في المجتمع وإحالتها إلى المؤسسات المتخصصة لمعالجتها واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد والمحسوبية

تم تشكيل اللجنة الوطنية وفقاً لتوجيه ملكي وبتعيين من رئيس الوزراء. وقد تم تأسيسها بغرض تنفيذ التوجيهات والتوصيات المنصوص عليها في الأردن أولاً، وذلك للمساهمة في عملية التطوير وللتصدي للتحديات التي تواجهها الدولة الأردنية الحديثة. ويعتبر بناء نظام وطني للاستقامة والتعامل مع الأوجه المختلفة للفساد والمحسوبية أموراً جوهرية لتعزيز العدالة، تحقيق المساواة، بناء دولة قائمة على القوانين والمؤسسات والالتزام بالشفافية. بالإضافة إلى ذلك، الحفاظ على القيم الإسلامية العربية الأردنية والتي تشكل أساس العلاقات الاجتماعية ومصدر الكبرياء الوطني. وقد طمحت اللجنة، التي تم تأسيسها لتلك الأغراض، إلى تقديم رؤية وطنية شاملة للتعامل مع الفساد والمحسوبية في جميع القطاعات الحكومية والخاصة، في تراقب سبعة ميادين رئيسية، وهي:

- الفساد (المفهوم، الأسباب، الوجوه والنتائج).
- التشريع.
- أنظمة الرقابة ودورها في مكافحة الفساد.
- الشفافية وتوفر المعلومات.
- المالية والإدارة.
- معايير رقابة الأداء الإداري.
- نظام وطني للقيم والاستقامة.

الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية

للفساد مظاهر مختلفة كالمالية، الإدارية، السياسية والقانونية. وفي أي شكل كان يمكن أن يكون الفساد معقداً بسبب أثره السلبي على الاقتصاد الوطني. يقود الفساد إلى توزيع سيء للخدمات الحكومية ويشوه

الاقتصاد من خلال سوء تخصيص الموارد وهدرها. وفي الحالات التي يتم فيها تمويل الخدمات الحكومية من قبل جهات أجنبية أو عن طريق القروض، يزيد الفساد من عبء المديونية الخارجية للبلاد، بالإضافة إلى نتائجه السلبية الأخرى.

هناك أسباب عديدة للفساد المالي والإداري. فيما يتعلق بالمدخولات، فإن للأردن قوانين وأنظمة عديدة للضرائب حيث يحتاج كل منها للتمعن والتحليل بهدف تحسين عملية تطبيقها. تتميز قوانين وأنظمة الضرائب عادة بشفافيتها وبكونها سهلة المنال. وتتضمن إجراءات شفافة للتخمين والتسديد، واستمارات واضحة، وإشعارات ملائمة وتخمين وتسديد ضريبي بسيط. ومع ذلك، ووفقاً للمواطنين العاديين، فهي ليست شفافة وسهلة المنال أثناء التطبيق.

تتميز القوانين والأنظمة المتعلقة بالشراء الحكومي أيضاً بالشفافية وسهولة المنال، فالقوعد شديدة البساطة والوضوح. ومع ذلك، عندما يتعلق الأمر بالتطبيق، فإن العملية ذاتها تعتمد على الموظفين، وهنا تكمن الحاجة إلى اختيار الموظفين بحذر أكبر وتدريبهم بشكل جيد.

فيما يتعلق بالخصخصة، فقد أسس الأردن وحدة خاصة، مرتبطة بمكتب رئيس الوزراء. كما تم استخدام أساليب مختلفة لخصخصة مشاريع حكومية وغيرها من الأصول الرئيسية الحكومية أو المشتركة أخرى. هناك قانون للخصخصة يطبق على خصخصة أية أصول حكومية.

أما فيما يتعلق بالتدقيق الخارجي، فإن مكتب التدقيق في الأردن لا يؤدي وظائفه بشكل مستقل عن الفرع التنفيذي للحكومة، وذلك على الرغم من أنه مستقل قانونياً. وتكمن السلطة الوحيدة لمكتب التدقيق في تقريره السنوي. فعلى الرغم من أنه يقدم تقريره إلى المجلس الوطني، يبق مكتب التدقيق هو جزءاً من الفرع التنفيذي. فهو لا يتمتع بميزانية مستقلة، ويتم تعيين رئيسه من قبل مجلس الوزراء. يقدم المكتب تقريره السنوي للهيئة التشريعية، اللجنة القانونية. ولا يتم بالضرورة تنفيذ توصيات الهيئة التشريعية بعد ذلك. لا تفرض أية عقوبات في حالات المخالفات، ويتم تطبيق أية قرار قضائي. لفرض العقوبات، ينبغي على مكتب التدقيق أن يكتب للوزير الذي يملك وحده السلطة لفرض العقوبات.

الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية

لأن الفساد هو سوء استعمال الوظيفة الحكومية أو الموارد الحكومية لإحراز مكاسب شخصية، فإن مكافحة هذه الظاهرة يجب أن تتم من خلال زيادة الشفافية والمساءلة. ومع ذلك، تتطلب هذه العملية للإشراف على أداء منظمات القطاع الحكومي وموارده البشرية ومراقبته وتقييمه. وتتطلب أيضاً تطبيقاً أفضل للقوانين والأنظمة، تحقيق العدالة والالتزام بالقيم الوطنية في الاستقامة وبقواعد الأخلاق في الخدمة الحكومية.

ما من شك بأن محاربة الفساد تعتمد قبل كل شيء على المثال الجيد الذي يقدمه كبار القادة. كما تعتمد بشكل جوهري على السلطة المنفذة وآلية انتقاء القيادات. ولذلك ما من غنى عن وجود نظام عادل ومنصف لانتقاء وترقية للموارد البشرية على جميع المستويات.

يتعلق القانون الداخلي للخدمة المدنية بشكل مباشر بإدارة الموارد البشرية في الخدمة الحكومية. ومع ذلك، تستثنى بعض الدوائر من إجراءات وقواعد التوظيف التي ينص عليها. يشعر الكثير من الناس في الأردن بأن الواسطة هي المعيار الحقيقي للانتقاء عندما يرون أن أقرباء أصحاب النفوذ يحصلون على رواتب مرتفعة ومناصب عالية. يشعر المواطنون العاديون بأن عليهم أن ينتظروا لسنوات عدة قبل أن يحصلوا على وظيفة في القطاع الحكومي، حتى بمرتب منخفض. ومن الغني عن القول أنهم يشعرون بأن عليهم البقاء عشرون عاماً على الأقل حتى يصلوا إلى منصب عالٍ.

فيما يتعلق بتقديم الخدمات، فإن الأداة الوحيدة لتعزيز الشفافية والمساءلة هي في فرض القوانين والأنظمة، بدلاً من التساهل مع المحسوبية، محاباة الأقارب، الواسطة والفساد. ويستطيع المرء أن يرى مخاطر أكثر للفساد في مجالات معينة كتحصيل المدخول، الشراء الحكومي والتوظيف. إن الكشف والتصريح عن الممتلكات الشخصية، المدخولات، الفوائد المالية وغيرها هو أمر غير ملزم في مؤسسات القطاع الحكومي. وبالرغم من أنه قد تم وضع مسودة قانون بهذا الخصوص، لم توافق الهيئة التشريعية عليها بعد.

من الجدير بالذكر بأن القطاع الحكومي في الأردن يتألف من وزارات (عددها 20 في الوقت الحاضر)، إدارات مركزية، ومؤسسات وشركات حكومية. وتقع جميع الوزارات، والإدارات المركزية وبعض المؤسسات تحت مظلة الخدمة المدنية. ومع ذلك، في ظل الحكومة الحالية التي تشكلت في 25 تشرين الأول 2003 تم إلغاء بعض الوزارات كالثقافة والإعلام ودمج أخرى تحت وزير واحد.

الشفافية والمساءلة في إدارة المعلومات

دون توفر المعلومات، لا يمكن أن يتسم القطاعين الخاص والحكومي بالشفافية أو أن يخضعا للمساءلة تجاه أي طرف. إذ تعتبر المعلومات التي توثق الوقائع وتنشرها المؤسسات الأدوات الأساسية للشفافية في اتخاذ القرار. ومن العناصر الأساسية الأخرى التي تدعم المساءلة هناك توفر جمعيات مهنية مستقلة (تهدف إلى الالتزام بالأخلاق المهنية)، مراقبة السلطات التشريعية بالإضافة إلى وجود صحافة حرة ورأي شعبي مسموع. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة كبيرة لتغيير حقيقي في المواقف تجاه التكتم الرسمي والتداول المحدود للمعلومات بين أصحاب السلطة في القطاع الحكومي. فهذه المواقف تم إدخالها في أوقات سابقة في ظروف لا تلائم الحقبة الراهنة.

يلعب الإعلام دوراً هاماً في توفير الشفافية والسماح للأفراد والمجتمع بأسره بالوصول إلى المعلومات وفهم الإجراءات الحكومة، كما يساهم في الأمان الاجتماعي والعدالة والاستقامة. وهو مسؤول أيضاً عن كشف انتهاكات القانون وهدر الموارد العامة وعن فضح الفساد ومكافحته. إن

الالتزام بالأمن المشترك العام والخاص، حماية سمعة الأفراد في مواقع السلطة، ومنع تشويه سمعة الأفراد دون مبرر هي أمور على نفس القدر من الأهمية التي يحظى بها منع الفساد. لكن هذه الجهود يجب ألا تؤثر بأية طريقة كانت على الشفافية وحرية الوصول للمعلومات ونشرها. كما يجب ألا تمنع حماية الصحفيين أثناء أدائهم لدورهم الرقابي في فضح الممارسات الفاسدة. ولذلك، فإن تطوير وتعديل التشريعات والأنظمة لتعزيز الشفافية ولتسهيل الوصول إلى المعلومات ونشرها، وتطوير الإجراءات لتحقيق الانفتاح والشفافية هي إجراءات وقائية هامة ضد الفساد.

لا يتمكن الشعب في الأردن من الوصول إلى المعلومات بالرغم من حقيقة وجود قانون جديد للمعلومات. لا يزال إدخال الحكومة الالكترونية في مراحله المبكرة، ولذلك فإن المعلومات عن أنشطة الحكومة يتم إيصالها عبر المواقع الإلكترونية الحكومية، التقارير السنوية، التلفاز ومحطات الإذاعة، والبيانات والمؤتمرات الصحفية. ومن النادر إيجاد مصادر بديلة مستقلة للمعلومات أو التحليلات إلا في نشاطات ودراسات بحثية في جامعات معينة.

الخلاصة

تعاني جميع دول العالم من الفساد بشكل أو بآخر، والأردن ليس مستثنى من ذلك. ومع ذلك، فإن أكثر الأسئلة التي تواجه الإدارة الحكومية أهمية هو : «ما الذي ينبغي فعله لضمان الشفافية ولتعزيز المساءلة المالية لمحاربة الفساد؟» تشكل هذه الدراسة الإقليمية، بما فيها دراسة حالة الأردن، هي محاولة واحدة للإجابة على السؤال السابق. في الواقع، لقد أدى الفساد الواسع الانتشار في المجتمع الأردني خلال العقود الأخيرة، ونمو دوائره وارتباطاته إلى اتخاذ الفعل الضروري والحقيقي لوقف هذه الظاهرة ولمعالجة كل آثارها السلبية. إذ ترفع القيادة السياسية في الأردن علم الفعل عالياً لمكافحة الفساد من خلال وجود حكومة شفافة وخاضعة للمساءلة. وقد صرح الملك عبد الله الثاني في خطاب تعيينه لرئيس الوزراء الجديد في 25 تشرين الأول 2003 بما يلي:

«الحكومة التي أريد تتألف من رئيس وزراء ووزراء يعملون بشفافية ويجيبون بذهنية منفتحة على أسئلة الصحافة ... يجب أن يحترم الوزراء المساءلة وأن يقدروا المسؤولية ... هذا الأمر يحتم أن يتم اتخاذ قرارات الحكومي بأسلوب شفاف، مؤسساتي وواضح عبر جميع القنوات الضرورية».

أما من جانب الحكومة، فقد أكد رئيس الوزراء، في رده على أعضاء مجلس العموم عند «التصويت على الثقة» في 23 كانون الأول 2003، على أن الحكومة قد أعادت تشكيل لجنة مكافحة الفساد الرفيعة المستوى. وبأنه سيتم تخويلها وتفعيلها تحت رئاسة نائب رئيس الوزراء. وقد دعا كل شخص تتوفر لديه حقائق دقيقة التوثيق لإبلاغ الحكومة عن حالات فساد موظفين رسميين. كما صرح أيضاً بأنه سيتم تطبيق آليات رقابة أكثر إحكاماً على الشركات، المصارف، شركات التأمين، المناقصات ومكتب التدقيق لحماية أموال المستثمرين والأموال الحكومية معاً.

وهكذا، فإن القيادة السياسية والحكومة كليهما على درجة عالية من الوعي والاهتمام بالحاجة إلى المزيد من الشفافية والمساءلة في المجتمع. ولا تحتاج هذه الإرادة السياسة إلا إلى أن تتبعها آليات وإجراءات عملية محددة. إن مكافحة الفساد في الدول النامية، حيث الأردن ليس مستثنى، تحتاج إلى دعم القيادة السياسية الكامل.

ولذلك، فإن الخطوة الأولى في مكافحة الفساد تكمن في تحديد المجالات الرئيسية التي قد يتواجد فيها الفساد في الحكومة. بعض هذه المجالات في الأردن يمكن تحديدها كما يلي:

- الشراء الحكومي، مثل:
- إعداد قائمة بالمواصفات والمتطلبات مفصلة لخدمة بائع أو مورد معين.
- شراء مواد أو تنفيذ مشاريع ما من حاجة إليها أو تخدم أشخاص أو جماعات معينة بدلاً من المصلحة العامة.
- تحديد مصادر معينة للشراء أو الاقتراض مما سيزيد في كلفة المواد المشتراة أو القروض.
- استخدام الموارد العامة لتحقيق مصالح شخصية.
- التلاعب بالممارسات الغير قانونية.
- تنفيذ مشاريع حكومية في مناطق معينة في حين يمكن لتلك المشاريع أن تكون أكثر فائدة إذا ما تم تنفيذها في مواقع مختلفة.
- شراء مواد/خدمات دون مناقصات عامة.
- توظيف أناس معينين أو منح زيادات غير مستحقة أو حوافز غير مرتبطة بحاجة و/أو إنتاجية حقيقية.
- الضرائب والرسوم الجمركية:
- إعطاء مخمني الرسوم الجمركية كامل الحرية لفرض الرسوم/الضرائب مقابل الحصول على منافع شخصية.
- قوانين وأنظمة يمكن تفسيرها بطرق عديدة مختلفة.
- تعقيدات وإجراءات مطولة بلا داع. الفساد سيساعد في اختصار تلك الإجراءات.
- المحسوبية في منح التراخيص والإجازات لأعمال معينة.
- استخدام عقارات تملكها الحكومة دون الدفع مقابل ذلك أو دفع أسعار أدنى من أسعار السوق.
- الانحياز لطرف دون آخر أو اتباع سلوك متحيز أو تفضيلي دون انتهاك أو مخالفة للقوانين، كمساعدة صديق أو قريب عن طريق منحه أو منحها الأسبقية في استكمال معاملاته أو معاملاتها مع الحكومة أو السماح له أو لها بالاستفادة من خدمات الحكومة قبل مواطنين آخرين.

كما يمكن استخلاصه من المقابلات والمناقشات:

- يتمتع الأردن ببنية قانونية جيد جداً وبالدعم السياسي للتعامل مع موضوع البحث. ومع ذلك يوجد مأخذين اثنين:
- ما من شروط في الأردن تفرض الكشف المالي على الرغم من أنه قد تم إرسال مذكرة للبرلمان في عام 2003.
- لا يتمتع المواطنون بإمكانية الوصول قانونياً إلى سجلات الحكومة.
- يمتلك الأردن كحضارة عربية إسلامية ذات ميراث حضاري بمصدر غني للقيم الأخلاقية كالأمانة والاستقامة والعدالة. وتشكل هذه القيم الأساس الذي يبنى عليه التقييم الاجتماعي للفرد ومصدر للكبرياء والشرف الاجتماعي والوطني. يمكن استخدام هذه السمات من قبل المرشدين المسلمين القادرين على نشر وعي ديني بهذه القيم وتعميقها في المناهج الدراسية، الحلقات الثقافية والدروس في الجوامع.
- تقوم الحكومة بملاحقة قضايا الفساد بجدية.
- يجب معالجة نقص تدريب الموظفين الحكوميين في مجالات مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في الإدارة المالية للموظفين الحكوميين.
- يجب بذل جهود أكبر لتشجيع الصحافة الحرة وتعزيز الشفافية.
- يجب بذل جهود أكبر لتشجيع مشاركة المجتمع المدني.
- يجب تعزيز وتأسيس مجالس ذات بنية مؤسساتية في الأردن.
- يجب أن يقدم سلوك أصحاب السلطة، وخاصة القادة، مثالاً يحتذى للناس من حيث الاستقامة والأمانة. ويجب أن تكون هناك آليات معينة تشجيع المثل الرفيعة وتطبيقاتها.
- تبني إصلاح القطاع الحكومي للحفاظ على حكم صالح وتعزيز قيم المشاركة، الشراكة، الشفافية، المساءلة، اللامركزية وسيادة القانون وغيرها من القيم بهدف خدمة حاجات المواطنين وتلبيتها.
- يجب تعزيز مؤسسات التدقيق الداخلي والخارجي والآليات والطرق المنهجية التي تكافح الفساد والمحسوبية.

بالنتيجة، يبذل الأردن الكثير من الجهود لتحديث قطاعه الحكومي والمجتمع ككل. وتشكل الشفافية والمساءلة مفاهيم ثمينة وحاسمة جداً في تحقيق هذا المسعى. يتطلع المواطنون في الأردن إلى جهود التحديث هذه من أجل تطوير حياتهم، التمتع بعدالة وإنصاف وأمن أكثر.

لبنان

بقلم د. رنده أنطون*

مقدمة

حازت الجمهورية اللبنانية على استقلالها من عصبة الأمم تحت الانتداب الفرنسي في الثاني والعشرين من تشرين الثاني عام 1943. عاصمة لبنان هي بيروت.

يرأس الدولة رئيس الجمهورية. يتم انتخابه (أو انتخابها) من قبل البرلمان لفترة رئاسية مدتها ست سنوات، ويترأس مجلس الدفاع الأعلى، مجلس الوزراء والقوات المسلحة. يقوم الرئيس بتعيين رئيس الوزراء بالتشاور مع البرلمان. كما ينقل مشاريع القوانين التي يقدمها مجلس الوزراء للبرلمان.

مجلس الوزراء هو الفرع التنفيذي. ويجب على رئيس الوزراء أو الوزراء المعنيين التصديق على كل المراسيم الرئاسية، باستثناء مرسوم تعيين رئيس الوزراء ومرسوم قبول استقالة الحكومة. وفي حال قيام الرئيس بالمفاوضة أو التصديق على معاهدات دولية، يكون توقيع رئيس الوزراء مطلوباً.

الفرع الحكومي المشرع هو البرلمان، وهو مجلس وطني أحادي. هناك 128 عضو في البرلمان يتم انتخابهم لمدة قدرها أربع سنوات. يتم انتخاب المجلس الوطني (البرلمان) بتصويت الراشدين (البالغين من العمر 21 عاماً) وفقاً لنظام تمثيل يتبع نسبة الفئات الطائفية المختلفة. معظم النواب لا يمثلون أحزاباً سياسية كما يعرفها الغرب، ولا يشكلون جماعات ضمن المجلس على الطريقة الغربية. إذ تبنى التكتلات السياسية عادة على مصالح طائفية ومحلية أو على ولاء شخصي أو عائلي عوضاً عن الصلات السياسية.

وفقاً للدستور، يجب إجراء الانتخابات المباشرة للبرلمان كل أربع سنوات. يقوم البرلمان بدوره بانتخاب رئيس للدولة كل ست سنوات.

يبنى النظام القضائي في لبنان بشكل أساسي على القانون النابوليوني. لا يتم استخدام المحلفين في المحاكمات. لنظام القضاء اللبناني ثلاثة مستويات – المحاكم الابتدائية، محاكم الاستئناف ومحاكم النقض. تنقسم هذه المحاكم إلى أقسام جنائية وأخرى مدنية. هناك أيضاً نظام محاكم شرعية تخضع لسلطانها القضائي شؤون الأحوال الشخصية ضمن المجتمعات التابعة لها، مثلاً تحكم في أمور كالزواج، الطلاق والإرث. يحكم المجلس الدستوري ذو الأعضاء العشرة والذي تم إحداثه في عام 1990 على دستورية الأعمال الحكومية ويقضي أيضاً في حال رفعت دعاوى أثناء الانتخابات البلدية، البرلمانية والرئاسية. يتمتع مجلس الدولة الذي تم تأسيسه في عام 1924 بسلطة النظر في القضايا المتعلقة بالخصومات بين الأفراد والدولة.

على الرغم من أن الفروع الثلاثة منفصلة، فإنه توجد هناك علاقة ما بين الفرع التنفيذي، التشريعي والقضائي. يعلن رئيس الجمهورية القوانين خلال شهر واحد من إبلاغ الحكومة بالقانون الصادر. كما يقوم أيضاً بإصدار المراسيم ويطلب نشرها. ويحق للرئيس إعادة النظر في القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء. وقد يطلب الرئيس أيضاً مناقشة جديدة حول قانون ما. يتم اختيار مجلس الوزراء من قبل رئيس الوزراء بالتشاور مع الرئيس وأعضاء البرلمان.

وزّع الميثاق الوطني لعام 1943، وهو اتفاقية غير مكتوبة تضع الأسس السياسية للبنان الحديث، السلطة السياسية وفقاً لنظام مذهبي بشكل أساسي ومبني على الإحصاء السكاني لعام 1932. حتى عام 1990 عندما تغيرت النسبة إلى (50)، كانت مقاعد البرلمان مقسمة وفق نسبة 6 إلى 5 من المسيحيين إلى المسلمين. توزع المناصب في البيروقراطية الحكومية على أسس مشابهة. في الواقع، إن الفوز بمنصب سياسي فعلياً مستحيل دون مساندة جماعة مذهبية معينة. وزع الميثاق أيضاً المناصب الحكومية وفقاً للخطوط المذهبية، حيث يتم توزيع المناصب الثلاثة الأعلى في الترويكا الحاكمة كما يلي:

- الرئاسة محصورة بمسيحي ماروني.
- رئيس الوزراء مسلم سني.
- رئيس مجلس النواب الوطني مسلم شيعي.

خلفية عن الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي

عند تفحص الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في لبنان يجب أن تؤخذ الخلفية التاريخية والوضع السياسي في الحسبان. كما في كثير من البلدان الأخرى، فإن النقص في الشفافية والمساءلة قد أدى إلى مشكلة الفساد. الفساد في لبنان معقد وقديم العهد وقد ابتلي به البلد منذ الاستقلال. وعلى الرغم من أنه قد كان هناك شكاوى ملحة عن الفساد والرشوة حتى قبل الاستقلال في عام 1943، فقد أدى إلى تفاقمها غياب مؤسسات قوية للدولة. هذا الغياب الذي أدى إلى استفحال الفساد وعدم الكفاءة فاقمته التدخلات السياسية والمذهبية. وقد ازدادت المشاكل المتأصلة للفساد، الفوضى وعدم احترام القانون تعقيداً خلال الحرب الأهلية. وقد اجتمعت الرواتب المخفضة لموظفي القطاع الحكومي، تأثيرات النفوذ السياسي، المذهبية، عدم كفاءة هيئات الرقابة وغياب ثقافة مدنية قوية لتزيد في سوء الوضع مجتمعة.

في إحدى المحاولات لتوثيق هذه الظاهرة أظهرت نتائج الاستفتاء القياسي (Benchmark Polls) على الفساد في لبنان الذي قامت به المعلومات الدولية (Information International) في عام 1999 سوية عالية من الوعي بظواهر وممارسات الفساد المختلفة. وافقت نسبة كبيرة من الشعب اللبناني تتراوح ما بين الـ 46 والـ 72 بقوة على أن الفساد يقتضي ما يلي: الرشوة، الاقتطاع من الرواتب، قبول الهدايا، محاباة الأقرباء، التهرب من الضرائب، استغلال السلطة للمنفعة أو الربح الشخصي غير المشروع، تبني تشريع يخدم أصحاب المناصب

* د. رنده أنطون، الجامعة الأمريكية في بيروت، قسم PSPA، بيروت.

السلطوية، سوء إدارة الأموال الحكومية، الابتزاز، تعدد القوانين، التساهل، التمييز، التكتم (التصرف غير الشفاف)، المناقصات الغير القانونية للعقود، ومصادرة الممتلكات الحكومية.

ويعزو الشعب الفساد إلى الأسباب التالية:

- 64٪ إلى عدم كفاءة آليات الرقابة والتفتيش.
- 55.3٪ إلى عدم وجود قوانين لحماية المواطن.
- 58.8٪ إلى ضعف الثقافة المدنية.
- 56.6٪ إلى التساهل في تطبيق القانون.
- 65٪ إلى التدخل الأجنبي، 64.8 إلى الإقطاعية السياسية.
- 54.3٪ إلى عدم استقلالية القضاء.
- 63.5٪ إلى عدم وجود برنامج واضح مستمر للإصلاح الإداري.
- 51.4٪ إلى أجور الموظفين الحكوميين المنخفضة.
- 57.6٪ إلى الآثار المدمرة للحرب على المجتمع اللبناني.
- 52.8٪ إلى إحجام المواطنين اللبنانيين عن إدانة حالات الفساد والإبلاغ عنها.

تظهر مؤشرات إحصائية كهذه أن الشعب اللبناني بشكل عام يربط ما بين الفساد وضعف الإحساس بالواجب المدني، نقص قوانين تنفيذية مناسبة، عدم وجود آليات للشفافية، الطبيعة المتقطعة للإصلاح الإداري، الآثار السيئة للحرب والتدخل الأجنبي والأجور المخفضة للموظفين المدنيين.

إن للفساد أثر كبير على البلد. لقد قلص ثقة المواطنين بالحكومة وأدى إلى سوء استعمال وإدارة الأموال الحكومية والموارد البشرية. ولعكس الآثار السيئة تلك فإنه من المفيد علمياً بمكان أن تتم معاينة السياسات الحالية أثناء ممارستها في مجالات الإدارة الحكومية لنرى أين يمكن أن يتم القيام بالتحسينات.

الإدارة المالية

إن الدور الأساسي لوزارة المالية هو إدارة الأموال الحكومية والحفاظ عليها وأن تكون مسؤولة عن الميزانية، الخزينة، الجمارك، العقارات وشؤون التسجيل العقاري واليانصيب الوطني، بالإضافة إلى إي شأن آخر يتم توكيلها به وفقاً للقوانين والأنظمة القائمة. ما من شك بأن وزارة المالية هي واحدة من أهم الوزارات في لبنان من حيث دورها الهام جمع العائدات لتمويل الحاجات العامة ودورها المركزي في التحضير للميزانية ومراقبة كل الإنفاقات الحكومية. كل المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء والتي تنطوي على التزامات مالية يجب أن يتم توقيعها من قبل وزير المالية بالإضافة إلى توقيع رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء.

إن مسؤولية وزارة المالية لا تنحصر بضمان انصياع كل الإنفاقات الحكومية لمتطلبات الميزانية فحسب، ولكنها أيضاً تشمل ضمان انصياع تلك الإنفاقات لكل القوانين والأنظمة القائمة. تتم ممارسة الدور الرقابي للوزارة خلال مرحلة التنفيذ بواسطة التحققات التي يقصد منها منع الإنفاقات غير القانونية قبل أن يتم صرفها.

تتبع الحكومة في لبنان سياسة الرقابة المالية في مؤسسات مستقلة، مما يختلف عن بل ويتعارض مع السياسات المطبقة في الوزارات. في الوقت الحاضر تخضع ثلاثة وزارات فقط من أصل المؤسسات المستقلة الـ 66 القائمة للتدقيق المسبق الذي تقوم به وزارة المالية. كمثال على ذلك فإن مجلس التنمية وإعادة الإعمار المسؤول عن تنفيذ معظم المشاريع الرئيسية المهمة في لبنان معفي من تلك التدقيقات المالية المسبقة ويقوم بنفسه بالتدقيقات الداخلية المالية المسبقة. ويصح ذلك في المؤسسات المستقلة الأخرى التي تتولى فيما بينها تنفيذ الغالبية العظمى المشاريع الرئيسية ومشاريع التنمية في البلد.

كان المراد من محكمة الحسابات (مؤسسة التدقيق العليا) أن تكون حارساً رقيباً على العمليات المالية الحكومية. وفقاً للفقرة الأولى من مرسوم القانون رقم 132 فإن محكمة الحسابات هي محكمة إدارية ذات وظائف قضائية ومالية مسؤولة عن مراقبة الأموال الحكومية والأموال التي يتم إيداعها في الخزينة. والمحكمة مسؤولة عن التحقق من استخدام الأموال الحكومية وامتثالها للقوانين والأنظمة القائمة ومقاضاة كل الموظفين الحكوميين المتهمين بانتهاك القوانين والأنظمة التي تحكم إدارة الأموال الحكومية. وتؤدي المحكمة وظائفها من خلال ثلاث فعاليات أساسية: تدقيق مالي مسبق للإنفاقات الحكومية، تدقيق مالي لاحق للحسابات الحكومية، والملاحقة القضائية للموظفين المسيئين. وحالياً فإن الإصلاحات جارية في محكمة الحسابات لتحديث وتنظيم الإجراءات الإدارية.

ليس هناك قيود على إدارة المشاريع الخاصة في لبنان. في أيار 2000 تبنى البرلمان قانون خصخصة يخدم كإطار لخصخصة المشاريع التي تملكها الدولة. وقد مهد هذا القانون الطريق للقوانين القطاعاتية المرتقبة في مجالات الاتصالات والكهرباء والمياه. وقد شرعت الحكومة بالخصخصة خلال عام 2002 بادئة بالاتصالات (رخصتان GSM لمدة 20 سنة وأخرى ثالثة تم ربطها بالمؤسسة الجديدة التي تدعى «اتصالات لبنان Liban Telecom») ولكن بسبب كثير من التدخلات السياسية تأخرت الإجراءات. ويأتي في المرتبة الثانية في عملية الخصخصة مؤسسة كهرباء لبنان (Electricite du Liban / EDL) وهي شركة الكهرباء الوطنية في لبنان، ومن ثم سلطات المياه المحلية.

ومن أجل تشجيع الاستثمار، فقد أقامت سلطة التنمية والاستثمار في لبنان Investment and Development Authority of Lebanon (IDAL) – وهي مؤسسة حكومية تابعة لرئاسة الوزراء – في آذار 2000 «محل وقفة واحدة (One-Stop-Shop)» يقدم كل العون للمستثمرين فيما يتعلق بالأذون والرخص ومركز المعلومات حول المشاريع الخاصة. في أوائل عام 2001 قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي لشرق آسيا للأمم المتحدة

(ESCWA) بمعاينة 50 مستثمر أجنبي في لبنان لتحدد أهم المشاكل التي يواجهها المستثمرون الأجانب في لبنان. أظهرت الدراسة أن العوائق الأساسية هي: الروتين الحكومي الإداري والبيروقراطي، الافتقار إلى الشفافية، الفساد، بطء الإجراءات الجمركية وسوية الرسوم الجمركية، أخلاقيات العمل، التغيرات غير المتوقعة في السياسات الاقتصادية (خصوصاً مع التغير في الحكومة) البنية التحتية والأنظمة الضريبية.

كما تستعمل وزارة المالية طرق تكنولوجية حديثة في ميدان المعلوماتية والإتصال من أجل تطوير وخلق ديناميكية في هياكلها التنظيمية. من ضمن الميادين التي تحصلت على أكثر قدر من المساعدة نجد هناك إدارة شرطة الموانئ و إدارة تسجيل الأراضي العقارية.

كما وضعت وزارة المالية من طرق الجديدة من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن والحد من تفاقم الميزانية خاصة فيما يخص النظام الجبائي. في هذا الصدد يشكل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أحد أهم الشركاء الناشطين خاصة في مجال الدعم التقني.

في مجال أخر، يرمي مشروع تطوير العمليات (COMAP) الى تخطيط، تطوير ووضع نظام فعّال ومتناسق يهدف الى تسجيل الأراضي العقارية في لبنان وذلك من طريق حفظ الوثائق الموجودة والمسجلة، إعادة تسجيل الوثائق الضائعة وإحداث بنك معلومات للعقارات الجديدة.

المشروع الأخر الذي تم إحداثه كذلك في إدارة شرطة الموانئ يتمثل في نظام أوتوماتيكي لجمع المعلومات (NAJM) والذي تم وضعه في سنة 1997 والهدف منه تسهيل حركة التجارة الخارجية اللبنانية مع الإبقاء على التكامل والتوافق مع القوانين الداخلية والحد من التكلفة والمدة والإجراءات اللازمة للموافقة.

كما تم اتباع مشروع (NAJM) بمشروع آخر (NOOR) الذي يمثل مقدمة لدمج التكنولوجية والنظام الإلكتروني داخل إدارة شرطة المرور من أجل تمكين التجار ومسؤولي الإدارة من الاتصال السريع والتميز بنظام (NAJM) وهذا لإتمام شهادات الضرائب الجمركية. في المرحلة القادمة من هذا المشروع من المتوقع تمكين الحرفاء من القدرة على تسجيل وتقييم ودفع المستحقات الجمركية من خلال أرصدتهم البنكية.

لا يوجد قانون واحد معين ينظم كل نواحي الشراء الحكومية في لبنان ولم تكن الشفافية قوية في يوم من الأيام. لا تضع الحكومة دائماً «قوانين واضحة للعبة» وغالباً ما يكون هناك تدخلات سياسية في إرساء العقود. يسود الاعتقاد على نحو واسع بأن المستثمرين يدفعون الرشاوى بشكل روتيني ليفوزوا بالعقود. ووفقاً للدراسة فإن 2.4 فقط من أصل ما يعادل ما قيمته 6 بلايين دولار من المشاريع التي تتعاقد عليها الهيئات الحكومية المختلفة تم إرساؤها رسمياً وفقاً لإدارة المناقصات. أما بقية تلك العقود فقد تم منحها ليس لأكثر المتقدمين كفاءة ولكن للشركة المستعدة لدفع أعلى رشوة للوزير المسؤول عن المشروع. لهذا السبب ليس من المفاجئ بمكان أن يجد التقرير أن أكثر من 43 من الشركات في لبنان «دائماً أو كثيراً جداً» ما تدفع الرشاوى وأن 40 «أحياناً» تقوم بذلك.

في لبنان على الرغم من وجود أحكام واضحة فيما يتعلق بالمسؤوليات المالية، مبنية على قوانين وتوجيهات تنفيذية فإنه في كثير من الحالات لا يتم تطبيقها بشكل صارم كما لا يتم تطبيق الرقابات المالية بشكل متساوق. أدوات المساءلة المالية الأساسية هي الموازنات الحكومية، البيانات المنشورة دورياً عن الماليات الحكومية، الحسابات السنوية والتقارير التفتيشة والتقارير الأخرى الحكومية التي يتم تحضيرها من قبل مؤسسات مستقلة. وبما أن الميزانيات السنوية هي نموذجياً سلطات قانونية للإنفاق فإن عملية الموازنة برمتها تصبح ذات صلة من حيث الإدارة المالية والمساءلة والرقابة المالية.

ولكن الشفافية في العمليات الحكومية تتطلب توفير معلومات موثوقة عن السياسة المالية للحكومة بنواياها وتنبؤاتها وهو أمر يفتقر إليه لبنان. وبالإضافة إلى ذلك هناك عدم دقة البيانات التفصيلية والمعومات اللازمة حول العمليات الحكومية بما فيها الوثائق المنشورة المتعلقة بالموازنة والتي تشتمل على حسابات الحكومة مصنفة بشكل مناسب. على الرغم من وجود قوانين راسخة حول تضارب المصالح فيما يتعلق بالموظفين المعينين والمنتخبين فإن هذه القوانين معقدة وغير مطبقة. كما أنه وفقاً لرأي الشعب لا يوجد حرية في الوصول إلى متطلبات المعلومات، بنية ناظمة شفافة، وعمليات مكشوفة فيما يخص ممارسات الشراء الحكومي والتوظيف. إذا تم تحسينها بشكل كبير، فهذه هي المجالات الرئيسية في الإدارة المالية التي ستستفيد من زيادة في الثقة العامة. فهذه المجالات هي التي تؤلف الممارسات المالية الرئيسية التي يتم تفحصها قبل القيام باستثمارات هامة أو تقديم قروض كبيرة للبلد.

إدارة الموارد البشرية

تفقد الخدمة الحكومية حدتها التنافسية في التوظيف باضطراد بسبب ادعاءات محاباة الأقارب، الفساد، انعدام الكفاءة والروتين الحكومي، ولكن على الرغم من ذلك لا يزال الكثيرون يسعون للعمل في الحكومة لأن احتلال منصب حكومي في لبنان أمر مفيد للفوز بوصول أعلى للمنافع الاقتصادية. هناك ميزات اقتصادية مغرية تتعدى المكاسب المشروعة بالضرورة. تأتي هذه المكاسب الغير مشروعة من البقشيش أو الهدايا أو الرشاوى أو العمل في وظائف بدوام جزئي. ولذلك فإن مفهوم المساءلة ومراقبة الموظفين المدنيين يغدو أساسياً في الإدارة في لبنان.

يحدد قانون العاملين في لبنان الالتزامات العامة التي يجب أن يراعيها الموظفون مثل خدمة المصلحة العامة وتطبيق القوانين والأنظمة، تنفيذ تعليمات الرؤساء في العمل إلا إذا كانت مخالفة للقانون، وتسيير الإجراءات بدون تأخير وبشكل يسعى للكمال. وفي حال لم يتبع الموظف تلك الالتزامات والواجبات فسيواجه إجراءات تأديبية.
وفقاً للقانون اللبناني، يعتبر منح أو قبول الرشوة فعلاً إجرامياً. والعقوبة هي السجن لمدة قد تصل إلى ثلاث سنوات وترافقها الأشغال الشاقة في بعض الحالات بالإضافة إلى غرامة تعادل على الأقل ثلاثة أضعاف قيمة الرشوة. إن رشوة موظف حكومي هي أيضاً عمل جرمي. وتكون لجنة التدقيق المركزية مسؤولة عن مكافحة الفساد في القطاع الحكومي بينما

يكون النائب العام مسؤولاً عن مكافحة الفساد في القطاع الخاص.
هناك ثلاث مؤسسات رقابة في لبنان:

مجلس الخدمة المدنية

الوظائف الرئيسية الموكلة للمجلس هي:

- تحديد الحاجات من العاملين في كل أقسام الحكومة ومساعدتها في إعداد ميزانية العاملين.
- إجراء الاختبارات والموافقة على قوائم المرشحين المؤهلين لكل وظائف الخدمة المدنية.
- الإشراف والموافقة على الترفيعات والنقل في الخدمة المدنية.
- الاحتفاظ بسجلات العاملين وملفات موظفي الخدمة المدنية.
- تصميم وتنفيذ نظام تقييم الأداء.
- صرف موظفي الخدمة المدنية الذين يعتبر أداؤهم غير مرضي.
- تقديم التوصيات لتحسين السياسات والقوانين المتعلقة بالعاملين.
- تطوير نظام تصنيف المناصب.
- الموافقة على مخصصات موظفي الخدمة المدنية.
- تقديم المشورة للحكومة حول البنية التنظيمية للأقسام والمؤسسات المختلفة.
- إجراء التدريب السابق والتالي للالتحاق بالخدمة لجميع موظفي الحكومة.

المجلس الذي تم تأسيسه في عام 1959 يتم انتقاده بشكل مستمر على أنه غير قادر على الأداء فيما وراء وظائفه الأساسية في الاحتفاظ بالسجلات وإجراء الاختبارات. المناصب الشاغرة لا يتم الإعلان عنها بشكل جيد والقلة من الناس يعرفون عن الشواغر. أما عملية الاختيار فمن المعروف عنها أنها تتأثر بالتدخلات السياسية والدينية.

لجنة التفتيش المركزية

إن مرسوم القانون رقم 115 الصادر في عام 1959 أقر إنشاء التفتيش المركزي ملحقاً بمكتب رئيس الوزراء وجعله مسئولاً عن إجراء التفتيشات والتحريات في كافة أقسام الخدمات الحكومية وفرض العقوبات التأديبية ذات الطبيعة المحدودة على الموظفين المسيئين. أحد الوظائف الأخرى الهامة للجنة هي تقديم المشورة لأقسام الحكومة المختلفة حول تحسين بنيتها التنظيمية، منهجيات وإجراءات العمل لديها، والتوحيد المعياري للفضاء والتجهيز المكتبي. تقوم اللجنة أيضاً بالتفتيش وتشرف على المناقصات الحكومية للأعمال التي تقوم بالتكليف بها كل المؤسسات الحكومية، باستثناء الجيش وقوى الأمن العام والداخلي.

وتستطيع اللجنة بناء على التفتيش والتحقيقات التي تقوم بها أن تفرض عقوبات تأديبية تتضمن التوبيخات، الحسم من الأجر، تأخير الأجر، التوقيف عن العمل دون أجر، وتنزيل المرتبة الوظيفية ضمن نفس الدرجة. بالإضافة إلى ذلك تستطيع اللجنة أن تحيل الموظفين المسيئين إلى محكمة الحسابات، مجلس التأديب الحكومي أو المحاكم القانونية العادية لمقاضاة إضافية. ومع ذلك فإنه نادراً ما يتهم الموظفون المدنيون بالممارسات الفاسدة. وتذكر التقارير السنوية للجنة التفتيش المركزية عاماً إثر عام المشاكل التي تعيق عملها، النقص في عدد العاملين والتدخلات السياسية.

المجلس التأديبي الحكومي

قد يكون المجلس التأديبي الحكومي أهم أداة لضمان السلوك اللائق لموظفي الحكومة عبر الملاحقة القضائية والعقاب للموظفين المسيئين. المجلس هو هيئة مستقلة مسؤولة عن محاكمة موظفي الحكومة المتهمين بانتهاك القوانين والأنظمة القائمة وفرض العقوبات المناسبة عليهم. ولدى المجلس السلطة لفرض أية عقوبة يراها مناسبة بما فيها الطرد من الخدمة.

في تشرين الثاني 2003 قدم رئيس المجلس التأديبي الحكومي تقريره السنوي لرئيس الوزراء وأدان فيه الافتقار إلى المراقبة ومحاباة الأقارب في الحكومة. ويذكر التقرير أنه يجب تحديث بيروقراطية الحكومة وتطويرها وتحويلها إلى إدارة كفوءة وشفافة. يبين التقرير أن أداء الإدارة قد أدى إلى الشكاوى من العديد من الموظفين ومنظمات الرقابة والمواطنين. ويناقش التقرير أنه ينبغي على الموظفين أن يتولوا القيام بمسؤولياتهم ويتخذوا الإجراءات العقابية ضمن وحداتهم وألا ينتظروا تنفيذ عملية إصلاح شاملة.

بالإضافة إلى مؤسسات الرقابة، فإن القوانين القابلة للتطبيق المتعلقة بالفساد في لبنان هي:

المدونة الجزائية التي تشرف على محاربة الفساد، الرشوة، استغلال النفوذ، الاختلاس وإساءة استخدام السلطة تحت المقطع المتعلق بالجرائم المرتكبة ضد الإدارة الحكومية.

قانون الإثراء غير المشروع الذي يعرف الإثراء غير المشروع كما يلي: يعتبر الموظف الحكومي أنه قد حصل على ثروة غير مشروعة إذا ما قام بأحد الأعمال التالية:

- إذا قبل رشوة، ارتكب الترويج لنفوذ، اختلس، أو أساء استخدام سلطته كما تم تحديده بالفقرات 351 إلى 366 من القانون الجزائي.
- أو إذا أثرى بأية وسيلة احتيالية وإن لم تشكل فعلاً جرمياً.
- أو إذا استفاد من مصادرة الملكية، رخص الاستيراد والتصدير و/أو من أية امتياز آخر وفرته وسائل غير مشروعة بشكل عام.
- أو إذا حصل على أو نقض اتفاقية تعاقد، رخصة و/أو امتياز عبر وسائل غير مشروعة.

مدونة الخدمة المدنية

القوانين، الأنظمة وقواعد السلوك غير كافية لوحدها، إذ يجب مراقبة التقيد بها كما يجب اتخاذ الخطوات الرادعة والتصحيحية. ويجب أن تتم المراقبة عبر ممارسة الرقابة الداخلية من قبل مدير المؤسسة والرقابة الخارجية التي تمارسها مؤسسات الرقابة الحارسة.

إدارة المعلومات

الإدارة الجيدة هي تلك التي تخدم المواطنين وتحسن الظروف لسماع شكاواهم وإيلاء الاهتمام اللازم لمعالجة طلباتهم وإجراءاتهم. تم تأسيس مكتباً مركزياً للمعلومات الإدارية كخطوة نحو تحسين أداء الإدارات والمؤسسات الحكومية في لبنان. وتم اعتبار الإدارات والمؤسسات على أنها الوسيلة الأساسية لتحسين نوعية الخدمات التي تقدم للمواطنين. يوفر هذا المركز للمواطنين الإرشادات والمعلومات المتعلقة بالإدارة عبر الهاتف أو الإنترنت. يتوقع زائر المكتب المركزي أن يجد ما يلي:

- وثائق يجب أن يقدمها المواطنون فيما يتعلق بإجراء معين.
- آليات معالجة الإجراءات، الفترة اللازمة لإنهائها والرسوم الواجبة.
- الاستمارات التي يجب أن يملؤها المعنيون بالأمر.
- معلومات عامة حول الإدارات والمؤسسات الحكومية وعناوينها.
- بريد إليكتروني يسهل التواصل مع الشعب.

بالإضافة إلى ذلك فقد تم إحداث موقع إليكتروني يستطيع المواطنون أن يحصلوا منه على معلومات حول الإدارة اللبنانية، وخصوصاً الخطوات اللازمة لإتمام العديد من الإجراءات في الأقسام والمؤسسات اللبنانية. ويوفر هذا الموقع الوصول للمعلومات ويرشد المواطنين إلى الأقسام المركزية أو الإقليمية المعنية حيث يمكنه أن يقدم الطلبات. يوفر ذلك الوقت والجهد على المواطن والمتابعة غير المجدية للإجراءات. كما يزيل المنافذ التي يستطيع أن يعبر منها المواطن والموظف لجني منافع شخصية على حساب القانون ووقت المواطنين الآخرين.

مكتب الدولة للتنمية الإدارية (OMSAD) اعتبر المكتب المركزي للمعلومات الإدارية على أنه خطوة باتجاه «إدارة أكثر شفافية». ولكن لم يكن هناك أي تقييم لعمل ذلك المكتب ولما إذا كان المواطنين واعين بوجوده وإلى أي مدى يجعل عمله الإدارة أكثر شفافية.

كما يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم مشروع (OMSAR) فيما يخص وضع سياسته التكنولوجية الوطنية (e-strategy). المرحلة الأولى من هذا المشروع التي تخص تقييم القراءة الإلكترونية (e-readiness) – من خلال الإستشارات بين السلطة الحكومية، القطاع الخاص، والمجتمع المدني – تم وضعها.

تم طرح مبادرة الحكومة الإليكترونية لفائدة جهات متعددة وخصوصاً الحكومة، المواطنين، العمل الخاص داخل وخارج لبنان، موظفي الحكومة، المنظمات الدولية ومؤسسات التعليم. وفقاً لمكتب الدولة للتنمية الإدارية (OMSAD) فإن مبادرة الحكومة الإليكترونية تنظر إلى المواطنين على أنهم الزبون وإلى الحكومة على أنها مقدم الخدمة. ولذلك فإن الأهداف التالية تتوخى رضا الزبون:

- وقت أقل للقيام بالمعاملات الحكومية.
- إمكانية الوصول إلى مختلف المعاملات الحكومية.
- تحديث البيانات المتعلقة بأحداث الحياة (مثل تغير الوضع العائلي، تغيير العنوان) ... في مكان واحد.
- حمل البيانات الشخصية والفوائد التي تقدمها الحكومة على بطاقة ذكية توزعها الحكومة وبذلك يتم التقليل الوقت اللازم لملئ الاستمارات الصحيحة.
- عدد أقل من الزيارات لمكاتب الحكومة وبالتالي وقت أقل للوقوف بالصف مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية الشخصية والوطنية.
- إمكانية الوصول إلى القنوات التي توفرها الحكومة فيما يتعلق بتوزيع المعلومات، تقديم الخدمات، تحديث معلومات المواطنين وتوفر المعاملات.

إن إدخال شبكات الكمبيوتر المحلية والعالمية المرتبطة عبر الإنترنت قد ألقى بالضوء على دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مكافحة الفساد وإدخال الشفافية. المواطنون الذين يتمتعون بحق مضمون في الوصول إلى المعلومات يستطيعون متابعة المعاملات واستقبال الأجوبة المسبقة البرمجة لاستفساراتهم، مما يزيل الحاجة للتقرب إلى موظف معين. إن المساواة ما بين المواطنين يضمنها معاملة متساوية في معالجة المعاملات. وسيكون للمواطنين الثقة في الإدارة الحكومية ولن يعتمدوا على المساومة أو التدخل من أي نوع لتحقيق نتائج. هذا المشروع لا يزال في مراحله المبكرة.

لقد أدركت الحكومة أهمية العلاقة ما بين الإدارة والمواطن وأدرجتها في وثيقة: استراتيجية لتنمية وتحسين الإدارة الحكومية التي قدمها وزير الدولة للتنمية الإدارية ووافق عليها مجلس الوزراء في أيلول 2001. تعتبر هذه الوثيقة أن استجابة الإدارة الحكومية لحاجات المواطن هو أحد المبادئ الأساسية للإدارة الحكومية الحديثة. وتؤكد أيضاً على أن «مبدأ الاستجابة لحاجات المواطن يتطلب انتقالاً من نظام بيروقراطي إلى نظام مفتوح. وبالنظر إلى ذلك، ينبغي على استجابة الإدارة الحكومية أن تتقيد بمبدأ الترابط ما بين الإدارة والمواطن بهدف تقديم خدمات أفضل، تسهيل الوصول للمعلومات وتبني الشفافية». (التقرير السنوي لمكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية OMSAD).

في كانون الأول 2001، وافق مجلس الوزراء على نص «ميثاق المواطن». ويشكل «ميثاق المواطن» إطاراً للعلاقة ما بين الإدارة والمواطن بشكل عام. أما الشرائح الأخرى الخاصة فتغطي القطاعات الإدارية المختلفة، وخصوصاً التعليم والصحة. ويتضمن الميثاق ما يلي:

- المعاملات: البساطة والسرعة.
- القواعد الأخلاقية للأداء الحكومي.
- القواعد الأخلاقية للمواطنة.
- حق الوصول: الشفافية ومكافحة الفساد.
- المساءلة والمشاركة.

إن الحاجة إلى ميثاق كهذا هي أكثر إلحاحاً في بلد مثل لبنان بسبب تدهور الحالة الإدارية والهوة الواسعة ما بين الإدارة الحكومية والمواطن نتيجة للكثير من العوامل وفقاً لمكتب الدولة للتنمية الإدارية (OMSAD)، وأهمها ما يلي:

- العقلية التي سادت منذ الانتداب الفرنسي، وخلال فترة الاستقلال إلى حد كبير، كانت عقلية «إدارة حاكمة» بدلاً من «إدارة خادمة».
- التدخل السياسي غير القانوني، الموسوم عادة بسمة طائفية، والذي بدأ إلى حد ما بالتضاؤل لفترة وجيزة خلال فترة الاستقلال قد اشتد بعد الحرب الأهلية. أمسك الساسة بزمام الإدارة بيد قاسية واستغلوها لمنافعهم الشخصية. بالنتيجة، أصبحت الإدارة الحكومية إلى حد ما وسيلة لخدمة مصالحها الذاتية ومصالح الساسة وقلة من الجماعات المالية والاقتصادية الأخرى ذات النفوذ.
- أساليب وإجراءات العمل البالية، الشاقة والمعقدة هي، باعتراف الجميع، أحد شكاوى المواطنين الأساسية وبالتالي أحد الأسباب الرئيسية لفقدان الثقة بقدرة الإدارة أو رغبتها في خدمة المواطن أو تحسين علاقاته بالدولة والإدارة. إن تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل معاملات المواطنين تشكل وسيلة هامة للتغلب على إحباط المواطنين واستعادة ثقتهم بالإدارة أو الدولة.

فيما يتعلق بالوصول للمعلومات، الشفافية ومكافحة الفساد، تذكر الوثيقة أن للمواطنين الحق فيما يلي:

- الشفافية في كل ما يتعلق بالنفقات الحكومية من خلال تطبيق الشروط المتعلقة بالشفافية ومن خلال الإعلان سبل الإنفاق في وسائل الإعلام المختلفة.
- الوصول، في موقع الإدارة المعنية، للمعلومات ذات الطبيعة الحكومية المتعلقة بعمل الإدارة تحت القوانين والأنظمة القائمة، بشرط ألا تكون تلك المعلومات خاضعة قانونياً لمبدأ السرية. بالإضافة إلى ذلك فإن أي شخص حقيقي أو افتراضي له الحق بنسخ ونشر تلك الوثائق كاملة أو جزئياً على مسؤوليته ذلك شريطة ألا يتسبب ذلك بالضرر لحقوق وحريات الفرد الشخصية والخاصة.
- الوصول للمعلومات والبيانات حول شبكات المعلومات، التعليق عليها ومناقشتها. وللمواطنين الحق أيضاً في الاعتراض على نشر أية معلومات مرتبطة بهم، تصحيحها أو رفض ذلك على الشبكة بشرط أن يظهر مبرراً قانونياً. بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسسات والإدارات الحكومية محظور عليها أن تشتمل قاعدة بياناتها على أية بيانات ذات طبيعة خاصة أو شخصية دون موافقة الشخص صاحب الأمر.
- الوصول إلى ميزانية الإدارات والمؤسسات الحكومية والمجالس البلدية بعد خمسة عشر يوماً من الموافقة والإعلان. ويلحق بهذه الميزانية حساب الإقفال للسنة السابقة وقائمة بالأفراد والمؤسسات التي استفادت منها وبيان مفصل بالأصول الخاصة بها. ويتم إعلان هذه المعلومات على شكل نشرة أو ملصق إعلان على لوحة الإعلانات الخاصة بالإدارة/المؤسسة/أو مجلس البلدية.
- الاعتراض على أية ضرائب أو رسوم مفروضة إذا ما وجدها الشخص المعني خاطئة أو مضللة. وللمواطن الحق في أن يتلقى جواباً على اعتراضه دون تأخير وضمن الوقت المحدد بالقانون. ويتم إعلام المواطن المعترض بكل الاستدعاءات، الإشعارات، البلاغات والقرارات ... الخ، عبر القنوات الإدارية المناسبة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة سوف:

- تعلن عن المشاريع الحكومية التي تم تنفيذها والتي تتجاوز كلفتها 50 ضعف الأجر الأدنى، وتضع لوحة إعلانات في موقع المشروع تتضمن كل المعلومات الأساسية والبيانات المتعلقة به، بالإضافة إلى إيداع الوثائق الأصلية المتعلقة بالمشروع في المركز الرئيسي للإدارة المعنية لتمكين المواطنين من الوصول إليهم.
- تحترم حقوق المستهلكين في الاستفادة من الخدمات الحكومية (المياه، الكهرباء، الهاتف، المستشفيات، المدارس)... بشرط أن يتم تمثيل هؤلاء المستهلكين بمجتمعات أو هيئات يستطيعون عبرها التعبير عن آرائهم فيما يتعلق بنوعية الخدمات المقدمة.
- تعلم المواطنين الذين يتقدمون بطلبات مبررة حول الأعمال الحكومية عبر معلومات رسمية موثوقة وخصوصاً البيانات الإحصائية المتوفرة ضمن حدود القوانين والأنظمة القائمة بشرط ألا تكون تلك البيانات سرية.
- تزود المحاكم بكل المعلومات الضرورية المتعلقة بالمتخاصمين وتتعاون مع القضاة ولا تعيق عملهم.
- تنشر تقارير سنوية وبلاغات بالمعلومات حول عمل الوزارات والإدارات الحكومية وإنجازاتها.
- تحافظ على سرية المعلومات الخاصة المتعلقة بالمواطنين التي يحصل عليها الموظف المدني أثناء أدائه لواجبه ولا تستخدمها لأغراض شخصية.

- تقييم نظاماً يسمح للموظفين والمواطنين أيضاً بتقديم الاقتراحات المتعلقة بتحسين وتطوير العمل الإداري في الإدارات المختلفة.

فيما يتعلق بالمساءلة والمشاركة، سوف تقوم الإدارة بما يلي:

- تضمن وصول المواطنين، ضمن مدد زمنية مقبولة وبدون أية عوائق، للسلطات المكلفة بتلقي الشكاوى ودراستها، وستقدم تلك السلطات كل المعلومات اللازمة حول طرق تقديم الشكاوى، اسم، عنوان ورقم هاتف الموظف المكلف بتلقيها، وستتعامل مع المواطن بأسلوب جدي دون تفرقة أو تحيز. بالإضافة إلى ذلك، ستعترف الإدارة بحق المواطن أثناء سعيه للحصول على حقوقه بالرجوع إلى السلطات المكلفة بتلقي الشكاوى، إلى أعضاء البرلمان، هيئات المجتمع المدني المختلفة، وسائل الإعلام وفي الحالات القصوى إلى المحاكم.
- تستجيب دون إبطاء على أسئلة، رسائل المواطنين أو بريدهم الإليكتروني واستفساراتهم الهاتفية بلغة واضحة وبسيطة.
- تقوم باستطلاعات للرأي ودراسات إحصائية سنوية تظهر رضا أو عدم رضا المواطنين فيما يتعلق بسوية الأداء والخدمات التي تقدمها الإدارات.
- تعترف بحق الموظفين في إظهار خبراتهم الحرفانية والتواصل مع المجتمع بمختلف الوسائل ضمن إطار الشروط القانونية والتنظيمية القائمة.
- تسهل وتدعم مشاركة الموظفين المؤهلين من جميع الفئات في كل الفعاليات العلمية والتدريبية التي تساهم في علاقة أفضل بين الإدارة والمواطنين، وفي مختلف فعاليات النشر التي تساهم في تطوير تلك العلاقة.
- تضمن وتحث على تنفيذ قرارات القضاء الإداري لمصلحة المواطنين.
- تعزز الصورة الإيجابية لموظفي الخدمات الحكومية وتتجنب، عبر الالتزام بدليل البراءة، أية إجراءات بدائية سواء كانت قضائية أو إدارية تتجاوز المساءلة أو المسؤولية في السلوك الإداري تجاه الأموال الحكومية. الهدف من ذلك هو تجنب أي عمل يتسبب في الضرر لكرامة أي موظف ومكانة الوظيفة الحكومية.
- تقيم تقاليد وآليات لتكريم الموظفين الذين خدموا في الإدارة الحكومية أو تمت إحالتهم للتقاعد لتصون سمعة الوظيفة الحكومية ومنزلتها لكي تكسب احترام المواطنين وتجتذب إلى الخدمة العناصر الشابة والمؤهلة التي تتمتع بأخلاقيات عالية.
- تعزز أنظمة المساءلة والانضباط لتحقيق مبدأ المسؤولية في الخدمة الحكومية.
- تطور قواعد السلوك لموظفي الخدمة المدنية التي تعرف بوضوح القواعد الأخلاقية التي يجب تبنيها.
- تحمي «مطلقي صفارات الإنذار» من أعمال المضايقة أو الانتقام التي قد يتعرضوا لها من المواطنين والموظفين بسبب كشفهم لمخالفات معينة.
- تسمح بمشاركة هيئات المجتمع المدني في مناقشة سياسات الإدارة الحكومية المتعلقة بتلك الهيئات قبل تبنيها بصيغتها النهائية.
- تقيم نظاماً لمنح المكافئات السنوية لعدد محدود من الموظفين المتميزين في تعاملهم مع المواطنين.

مع ذلك، يمكننا القول بأمان أنه لم يتم تطبيق أي من الأمور السابقة الذكر. في الواقع، فإن مجلس الوزراء قد وافق على النص ولكنه لم يجعله ملزماً لموظفي الخدمة المدنية. إن إنتاج كمية كبيرة من المواد الترويجية ليس كافياً لتقوية العلاقات ما بين المواطن والحكومة. لا يمكن قياس حال العلاقات بين الحكومة والمواطنين بعدد الوثائق التي تنتجها الحكومة. السؤال الأساسي هو «ماذا يحدث لتلك الوثائق؟»

لقد لعب المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجهات الدولية المختلفة أيضاً دوراً في محاولة إدخال التغيير. الإعلام هو من بين وسائل تعزيز درجات أعلى من الشفافية والمساءلة، وهو حر إلى حد ما ومحمي بالقوانين، ومن بينها أيضاً المنظمات اللاحكومية. الصحف المحلية تقود دعوات الإصلاح وكبح الفساد وكشف فضائح الموظفين الحكوميين. وقد نشرت الصحف الرئيسية الكثير عن الفضائح والحالات المحددة وجمعت المعلومات عن الممارسات الفاسدة. كما تنشر المنظمات اللاحكومية الوعي حول كلفة الفساد على الوطن وتحاول توحيد جهودها لمحاربة الفساد.

النتيجة

في لبنان قوانين وأنظمة تتطلب الشفافية والمساءلة في الإدارة الحكومية. كما تهدف أيضا إلى مكافحة الفساد، ولكنه لم يتم تطبيقها عبر التاريخ. حالياً لبنان ليس من البلدان التي وقعت على اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المتعلقة بمكافحة رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.

كما يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشاريع المخصصة لتحسين المجالات المالية والإدارية وخاصة التي تشمل تحسين الهياكل والقدرات المؤسساتية من أجل رفع فعالية الإدارة المركزية اللبنانية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أسست الأمم المتحدة في عام 1998 مكتباً لمشروع مقاومة الفساد ليعمل مع الحكومة اللبنانية على تطوير قوانين وأنظمة لمعاقبة الإثراء غير المشروع للموظفين على رأس عملهم. ولكن وبسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية لم يحدث الكثير من التقدم حتى الآن. ضمن إطار البرنامج العالمي ضد الفساد، تم البدء بمشروع دعم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان في عام 2000. وهو يتضمن: (١) تقييماً شاملاً للبلد لمدى، مستويات، انتشار، أسباب وطبيعة

الفساد، (ب) اجتماع استقامة وطني لتزكية استراتيجية استقامة وطنية وخطة عمل لمكافحة الفساد، (ج) اجتماع للمانحين. المشروع لم يكتمل أبداً.

توضح نتائج التقرير التقييمي السابق ذكره والذي تم نشره عام 2000 مقدار الفساد في النظام السياسي اللبناني وأثره الضار على الاقتصاد والإدارة اللبنانية. وقد قدر التقرير أن ما يزيد على 1.5 بليون دولار سنوياً يتم هدره نتيجة للفساد المنتشر في جميع مستويات الحكومة. كما تشير النتائج إلى سوء توزيع الأموال والموارد البشرية في الكثير من المكاتب الحكومية والافتقار إلى الشفافية والمساءلة والإفلات من العقوبة التي تسمح للفساد بالاستمرار في تقويض الضمير المواطني على نحو خطير.

في عام 1988 أجرت النهار، وهي صحيفة يومية عربية، استفتاء للرأي لتحدد رؤية للفساد وأفضل الطرق لمقاومته. أظهرت النتائج أن الحكومة يتم النظر إليها على أنها العامل الأساسي المسؤول عن حالة الفساد المتفاقم في لبنان. كانت نتائج الاستفتاء أول مؤشرات مكتوبة عن الطريقة التي يفكر بها الناس في الفساد. وقد كان هناك اتهامات مباشرة لموظفين فاسدين بأخذهم الرشاوى، كما ندب المجيبون على الاستفتاء غياب الشفافية والمساءلة ليس في النظام الإداري فحسب وإنما في النظام القانوني أيضاً.

حتى الآن لا نكاد نتبين خطة موضوعة بعناية أو ذات أهداف بعيدة المدى بقيادة الحكومة. الإصلاحات التي تم وضعها في النظام الإداري والممارسات الإدارية تتبع الممارسة التي عفا عنها الزمن في التخلص من بعض الموظفين وتغيير بضعة فقرات في القوانين القائمة. يمكن تطبيقها بطريقة أفضل عبر إدخال محاولات خلاقة لإصلاح الإدارة فعلاً.

فيما يلي بعض التوصيات العملية لتحقيق تلك الغاية:

- تصميم وتنفيذ آليات واضحة للتطبيق الفعال للقوانين.
- تشجيع الشعب والمجتمع المدني على الإبلاغ حالات الفساد والممارسات السيئة.
- حماية «مطلقي صفارات الإنذار».
- تسهيل الإجراءات، تقليص وعصرنة الإدارات الحكومية.
- إقامة نظام مبني على الجدارة في الإدارة.
- إعادة بناء مؤسسات المراقبة بما يسمح بأداء أكثر كفاءة.
- فرض قواعد للسلوك.
- التصديق على قانون حرية المعلومات.

المغرب

بقلم د. عز الدين أكيسبي*

المقدمة

تقع المملكة المغربية شمال غرب القارة الأفريقية، يحدها المحيط الأطلسي شمالاً والبحر المتوسط بشريط ساحلي طوله 3000 كلم، أما حدودها البرية فتتاخم الجزائر شرقاً وموريتانيا جنوباً. تغطي الجبال الجزء الأكبر من مساحة المغرب البالغة 710,85 كيلومتر مربع، وتنقسم المملكة إلى (16) إقليم مقسمة بدورها إلى (45) مقاطعة و(26) ولاية. وللمملكة المغربية بنية برلمانية ذات مجلسين تشريعيين[1].

وصل عدد سكان المغرب إلى 29.6 مليون نسمة حسب إحصائيات عام 2002؛ 56.6٪ منهم يقطنون المناطق المدنية.

وبعد أن بلغت نسبة معدل النمو 6.3٪ عام 2001، شهد مجمل الناتج المحلي نمواً بلغ 3.2٪ عام 2002 بالقياس إلى الأسعار الثابتة. ويقدم القطاع الزراعي حوالي 25٪ من مجمل المنتوج المحلي. وقد تم احتواء الزيادة في الأسعار على سويتي الاستهلاك والإنتاج معاً. كما ارتفع مؤشر كلفة المعيشة بنسبة 2.8٪ عام 2002.

في نهاية كانون الأول 2002، وصلت الديون الداخلية إلى 197 بليون درهم مغربي، مظهرة نمواً سنوياً بمعدل 8.2٪، ومشكلة 68٪ من إجمالي الدين الحكومي المباشر. وبلغت الديون الخارجية 92.8 بليون درهم مغربي (9.1 بليون دولار). كما غطت الصادرات الواردات بمعدل 66.5٪ وبلغ العجز في الميزانية 4.3٪ في عام 2002، وهي قيمة تبقى مرتفعة على الرغم من مصادر الميزانية الهامة التي أخذت بالتلاشي خلال السنوات الماضية. في الحقيقة، وكجزء من سياسة الخصخصة المغربية أعاد بيع ثاني رخصة هاتف محمول عام 1999 مبلغ 11.5 بليون درهم مغربي إلى الخزينة. وفي عام 2001، أثمرت الخصخصة الجزئية (36٪) لشركة الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تملكها الدولة (Maroc Telecom) عن (23.34) بليون درهم مغربي، كما أعادت مؤخراً خصخصة واحدة من شركات التبغ (Régie des tabacs) مبلغاً وقدره (14.08) بليون درهم مغربي إلى الخزينة الحكومية.

تم تنظيم هذا التقرير في قسمين:
يتألف القسم الأول من عرض موجز للأهداف والمنهجية، كما يحتوي على استعراض للمعلومات حول القطاع الحكومي وسياسة الخصخصة.

أما القسم الثاني فيبحث في البنية العامة للمالية الحكومية وكيفية مراقبتها، كما يبحث في محكمة الحسابات وقواعد مدونة السلطة المالية. ومن خلال استعراض للمواد المكتوبة سيتم عرض وتحليل القواعد التي تنظم الشراء الحكومي وكيفية مراقبته والحدود الموضوعة له. ويحتوي هذا القسم أيضاً على عرض عام للوضع الحالي وللقواعد القضائية المتعلقة بمحاربة الفساد في المغرب ومشاريع الإصلاح التي تنوي الحكومة المغربية تطبيقها.
يختتم هذا التقرير بمجموعة من التوصيات.

المنهجية

تتألف المجموعة المستهدفة في البحث من خبراء ومحترفين على سوية عالية من الخبرة والدراية بالموضوع قيد البحث. وقد كرس شهري شباط وآذار من عام 2003 لتحديد وانتقاء الخبراء والأشخاص الذين يشكلون مرجعاً، ولجمع المعلومات الأساسية. وفي نهاية هذه المرحلة، تم اختبار الاستبيانات. أما الاستطلاع الفعلي فقد تم إجراؤه في الفترة الواقعة بين 15 نيسان وآخر حزيران. وفي كثير من الحالات، كان من الضروري القيام بعدة مناقشات، تبادل الرسائل الإلكترونية والقيام بالاجتماعات وجهاً لوجه مع كل مشارك في الاستطلاع على حدا بهدف إنهاء الاستبيان الخاص به.

أهمية القطاع الحكومي

منذ مطلع التسعينات لهذا القرن، تبنت الدولة سياسة الانسحاب لصالح العاملين في القطاع الخاص. وقد أثمر اتباع هذه السياسة عن عدة مشاريع خصخصة وإلى إتمام عقود إدارة مفوضة لجهات خاصة في البنى التحتية والخدمات. ومع ذلك، وعلى الرغم من اتباع هذه السياسة، يبقى القطاع الحكومي محافظاً على أهميته. فهو يمثل فعلياً 11.8٪ من مجمل الناتج المحلي (GDP)، وتشكل استثماراته 5 من مجمل الناتج المحلي (GDP)، أي ما يعادل 89٪ من ميزانية الدولة في الاستثمار. هذا ويبلغ عدد موظفي القطاع الحكومي حالياً 156,962 موظف دائم و26,443 موظف مؤقت.

يتمتع القطاع الحكومي بديناميكية عالية، فمنذ مطلع التسعينات من هذا القرن لم يشهد توجهاً قوياً نحو الخصخصة فحسب، بل شهد أيضاً إحداث كيانات جديدة.

الخصخصة والامتيازات

تم إطلاق برنامج الخصخصة عام 1993، متضمن 62 كيان، 36 شركة و26 فندق منتجاً حصيلة وقدرها 39,915 مليون درهم مغربي. وقد تم إنجاز 70٪ من برنامج الخصخصة حتى الآن. تم إنجاز 69٪ من العمليات من خلال المناقصات التنافسية، كما تم بيع 50 من الشركات و20٪ من الفنادق إلى مستثمرين أجانب. وآخر أحدث ثلاث عمليات تضمنت ترخيص ثاني شركة هاتف محمول ماروك تلكوم (Maroc Telecom) عام (2001)، وشركة التبغ ريجي دو تاباك (Régie des Tabacs) عام (2003).

كما تم تحقيق انسحاب الدولة من القطاع الحكومي من خلال منح الامتيازات. فقد تم توقيع بعض العقود المهمة في مجال إنتاج وتوزيع الطاقة (دمج شركتي ABB-CMS عام 1998، LYDEC عام 1997، وREDAL في 1999)، وفي إدارة الطرق السريعة، وجمع القمامة المحلية، وغيرها.

* د. عز الدين أكسيبي، أستاذ في مركز توجيه وتخطيط التربية (COPE)، الدار البيضاء، المغرب.

بعد هذا العرض الموجز حول مجال الخدمة الحكومية وآخر تطوراتها، سيخصص المقطع التالي للحديث عن التنظيم العام للموارد المالية الحكومية ورقابتها.

التنظيم العام للموارد المالية الحكومية ورقابتها

الدستور وقانون الميزانية الأساسي

يحتوي الدستور المغربي على تعريف للمبادئ الأساسية التي تنظم الموارد المالية الحكومية في المغرب[2]. وينص الدستور في المادة 17 على ما يلي: «من الممكن إحداث وتوزيع كل الدعم طبقاً للقدرة على المساهمة وللكلفة الحكومية المحددة فقط بالقانون وفق الشروط المنصوص عليها بالدستور»[3].

من ناحية أخرى، يشرح قانون الميزانية الأساسي[4] بوضوح القواعد الأساسية التي تنظم المالية الحكومية في المغرب. ويوجد ثلاثة أنواع لقوانين الميزانية: قانون ميزانية السنة، قانون الميزانية المعدل، والقانون الناظم (المادة 2). وتستطيع قوانين الميزانية المعدلة وحدها فقط تعديل قانون الميزانية الأولي خلال فترة ما خلال سنة معينة (المادة 4). وبشكل عام، ترجع جميع المدخولات والنفقات الحكومية إلى الميزانية العامة للدولة. ومع ذلك، يمكن إرجاع بعضها إلى نفقات معينة في أحد الأحوال التالية مثل ميزانيات الخدمات الحكومية التي تتم إدارتها باستقلال ذاتي (SEGMA)، حسابات الخزينة الخاصة (CST) أو إجراءات حساب خاصة (المادة 9). هذا وينبغي أن تؤدي النشاطات الناتجة عن ميزانيات الخدمات الحكومية التي تتم إدارتها باستقلال ذاتي (SEGMA) إلى إنتاج بضائع أو خدمات ينتج عنها تعويضات (المادة 16ب). وتهدف حسابات الخزينة الخاصة (CST) إلى وصف العمليات التي لا يمكن إدراجها في الميزانية العامة (بسبب مواصفاتها، أو بسبب تأثير علاقة السبب بالنتيجة بين الدخل والإنفاق) (المادة 17).

بشكل عام، يمكن التعهد بالنفقات، طلبها وتسديدها فقط ضمن حدود الاعتمادات المفتوحة. هناك بعض الاستثناءات لهذه القاعدة تعددها المادة 41 من قانون الميزانية الأساسي. الذي ينص على القانون الناظم الذي «يسجل مبلغ الدخل والنفقات لنفس السنة المالية ويقدم نتيجة تلك السنة».

ويرفق بالقانون الناظم ما يلي: 1) تقرير إلى محكمة الحسابات (مؤسسة التدقيق العليا) حول تنفيذ قانون الميزانية، و2) تقرير التطابق بين الفواتير الإفرادية للمحاسبين والحسابات العامة للدولة (المادة 47). في الواقع، ليس القانون الناظم في الوقت الحاضر إلا مجرد إجراء شكلي بسيط يطبق مع مدة تأخير من 5 إلى 8 سنوات.

تنظيم الرقابة المالية ورقابة الموازنة

الرقابة العامة على التزامات الدولة ونفقاتها (CED)

هناك أنواع ومؤسسات مختلفة للرقابة. وهناك رقابة سابقة وأخرى لاحقة. يتم إجراء الرقابة اللاحقة في حالة القانون الناظم، وتقوم بها مؤسسات التفتيش التابعة لوزارة المالية أو مفتشين عامين من وزارات أخرى، وكذلك محكمة الحسابات أيضاً. نوع الرقابة المتبعة عادة في المغرب هو الرقابة السابقة، وتكون من خلال التحقق الإجمالي من التزامات الدولة ونفقاتها. وهناك 50 مفتشاً إقليمياً ومحلياً[5].

وغالباً ما تتعرض الرقابة العامة على التزامات الدولة ونفقاتها (CED) إلى الانتقاد وذلك لكونها شديدة الرسمية والتطلب. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من حجم جهاز الرقابة الكبير، كثيراً ما تكشف الصحافة عن عدة حالات خروج عن المقاييس في إدارة الأموال الحكومية، عن حالات فساد فادحة، وعن حالات تداخل غير سوي بين المصالح العامة والخاصة، مثلاً كأن يشغل شخص ما منصبين في نفس الوقت، أحدهما في مؤسسة حكومية والآخر في شركة خاصة، أو كأن يشغل شخص ما عدة مناصب وينتج عن ذلك تضارب في المصالح، وغيرها من الحالات. وأحد الأمور الهامة أيضاً هو الافتقار إلى نظام رقابة مقيد على كبار موظفي الدولة[6].

محكمة الحسابات والمدونات القضائية المالية

في ظل نظام الوصاية، كانت محكمة الحسابات الفرنسية هي التي تمارس الرقابة القضائية. وقد تم إحداث لجنة الحسابات المحلية المغربية في 21 كانون الثاني 1932[7]، لكن على ما يبدو لم يجر تفعيل هذه البنية أبداً.

تم إنشاء محكمة الحسابات المغربية عام 1979، ولكن لأسباب داخلية وخارجية[8] بقيت هي الأخرى شبه مجمدة أيضاً. تنص المادة 96 من الدستور على أن مهمة محكمة الحسابات ضمان رقابة عليا على تنفيذ قانون الميزانية وإصدار العقوبات عند الضرورة. ويشمل دورها أيضاً بتأمين العون لكل من البرلمان والحكومة، ضمن نطاق اختصاصها. وتخضع المحكمة للمساءلة حول جميع نشاطاتها أمام الملك (المادة 97). وفي عام 1996 أدخل الدستور المعدل محاكم الحسابات الإقليمية وجعلها مسؤولة عن مراقبة وإدارة حسابات البلديات وفروعها المرتبطة (المادة 98).

لقد أتى التبني الأخير لمدونة القضاء المالي[9] ببعض التجديد في هذا النطاق، إذ جعل إمكانية تعزيز دور هذه المؤسسة ممكناً. تبدو هذه المدونة[10] وكأنها تحمل رؤية شاملة للرقابة العليا على المالية الحكومية. كما تحدد بوضوح الأشكال المختلفة للرقابة التي تمارسها محكمة الحسابات:

- رقابة كلية على إدارة الخدمات الحكومية، وعلى السلطات المحلية وفروعها، وعلى مؤسسات أخرى حيث تتمتع الدولة بالحصة الأكبر سواء من حيث رأس المال أو من حيث اتخاذ القرار.
- رقابة على الأموال الحكومية التي تديرها منظمات تستفيد من المنح الحكومية، أو عندما تكون المشاركة الحكومية ليست بذات أهمية.
- رقابة على استخدام الأموال الحكومية التي يتم جمعها من التبرعات الشعبية.

وتم شرح مهمة محكمة الحسابات الجديدة في مساعدة البرلمان والحكومة وآلية عملها بوضوح.

تتمتع محكمة الحسابات بميزانية استثنائية مدرجة في ميزانية الدولة الرئيسية. وتتم إدارتها والإشراف عليها من قبل رئيس المحكمة الأول، وهو المدير المنتدب في نفس الوقت. ويستطيع أن يعطي تفويضاً لسلطته في التوقيع وأن يعين رؤساء محاكم الحسابات الإقليمية كمدراء.

أما الرقابة المطبقة على إدارة ميزانية المحكمة فهي رقابة لاحقة، تقوم بها لجنة يرأسها المفتش العام في وزارة المالية العام ويكون أحد أعضائها المفتش العام للالتزامات والنفقات. ويتساءل بعض الخبراء حول مدى انسجام هذه البنية مع استقلالية محكمة الحسابات.

يجري حالياً إنشاء ثمان محاكم إقليمية للحسابات[11] يتسع نطاق صلاحياتها بما فيه الكفاية ليشمل تغطية السلطات المحلية والمؤسسات الحكومية التابعة لها، المتعهدين المعترف عليهم قانوناً، والشركات التي يكون رأس المال فيها من السلطات المحلية والمؤسسات الحكومية التابعة لها.

بناءً على طلب من رئيس الوزراء، تستطيع محكمة الحسابات أن تتولى مهام تقيمية للمشاريع الحكومية ومهام إدارة ورقابة أية منظمة خاضعة لسيطرتها. كما يتم القيام بالرقابة على استخدام الأموال الحكومية المجموعة من التبرعات الشعبية بناء على طلب من رئيس الوزراء أيضاً.

مسؤولية مدراء الميزانية ومحاسبيها

تشمل المدونة المالية القضائية أيضاً مسؤولية مدراء الميزانية، ويمكن أن يكون تأديبية، مدنية أو جزائية. كما يمكن أن تفرض العقوبات عليهم من قبل محكمة الحسابات أو محاكم الحسابات الإقليمية. استناداً إلى التقارير التي يتم تقديمها نتيجة لعمليات الرقابة القانونية، يستطيع وزير المالية أن يعلن محاسباً مالياً ما على أنه مدين بمقدار العجز المالي، بالأصول المفقودة، بإهمال تحصيل دين حكومي، أو بدفعة غير نظامية في نفقة حكومية.

الشراء الحكومي

تتضمن النشاطات الحكومية أيضاً الشراء الحكومي. ويمثل الشراء الحكومي في المغرب 15 إلى 16 من مجمل الناتج المحلي (GDP) وتلعب دوراً هاماً في اقتصاد البلد.

يقدم المرسوم الصادر عام 1998 تعريفاً لقواعد إبرام العقود وإدارة الشراء الحكومي. كما ألزم الإدارة بتعميم البرنامج الذي تنوي تنفيذه في السنة المالية وذلك خلال الثلث الأول من تلك السنة. كما يجب الإعلان عن كل دعوة مفتوحة للدخول لتقديم العروض في جريدتين وطنيتين (إحداهما باللغة العربية) قبل 21 يوماً من الموعد النهائي المحدد لإذعان المناقصة. ويستلم كل المتقدمين بعروض الذين وقع عليهم الاختيار رسالة مسجلة قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد الإذعان النهائي.

ويجب أن تكون وثائق الشراء متاحة عند الإعلان الأول للعرض وحتى موعد الإذعان النهائي.

ويحق لجميع المتقدمين بعروض أن يطلبوا الإيضاحات أو معلومات إضافية حول الشراء. ويجب عند ذلك إبلاغ جميع المتقدمين بعروض بالمعلومات ذاتها وبنفس الشروط.

بعد سبعة أيام من تلقي رسائل الرفض، يحق لمن تم استثناءهم من المناقصة التقدم كتابياً بطلب الأسباب التي أدت إلى رفض عروضهم. ويجب على الإدارة أن تجيب خلال 15 يوماً من استلام الطلب.

ويتنبأ المرسوم الصادر عام 1998 ببعض الحالات الخاصة مثل الدعوة إلى تقديم عرض مقترح، استخدام السندات، أو العقود بالتراضي وغيرها.

بشكل عام، تعتبر الأنظمة والإجراءات المتعلقة بالشراء الحكومي في المغرب دقيقة وذات نوعية جيدة.

قيود الشراء الحكومي والرقابة المالية

في مقالة استندت إلى مقابلات أجريت مع بعض المحترفين من ذوي الخبرة في مجال الأسواق الحكومية، أوضح نور الدين العوفي[12] أن مرسوم الشراء الحكومي الصادر عام 1998 قد حسَّن الوضع إلى حد ما. ومع ذلك، فقد أظهر استبيانه أيضاً فجوة ضخمة بين الأنظمة والممارسة. إذ يتم استخدام مجموعة واسعة التنوع من التقنيات لتجاوز الأنظمة. ويصرح الكاتب أنه من الممكن التحيز لأحد مقدمي العروض خلال:

أ) وضع جدول تقييمي لصالح عرض التقني مرشح معين.

ب) تأجيل تسليم وثائق الشراء لبعض مقدمي العروض، بمساعدة أمانة السر، باستخدام بعض الأعذار مثل تعطل آلة النسخ، الحاسب، أو الآلة الكاتبة، الخ.

ج) نبذ أحد المرشحين خلال اجتماع الانتقاء بكثرة التطلب عند تفحص الوثائق الإدارية، ومن خلال طلب شهادات خاصة لوثائق غير ذات أهمية كبيرة، الخ.

د) استخدام «طريقة السلامي (Salami method)» في الشراء الحكومي لتجنب المناقصات.

هـ) في مرحلة التسديد، يكون في بعض الأحيان من الضروري الدفع للموظف الإداري للحصول على شهادة الاستلام، أو الدفع للمحاسب أو لآمر الصرف لحملهما على تفعيل تسديد المبالغ المستحقة.

ومن الممكن تجاوز الالتزام بإجراءات الشراء الحكومي بالإكثار من استخدام بعض الإجراءات المسموح بها مثل:

العقود المباشرة: يحتاج مدير الميزانية إلى أن يجيز رسمياً باستخدام وثيقة إدارية قراره لاختيار شركة معينة إما لحماية السرية أو لأنه يثق بمنتجات تلك الشركة أو خدماتها، أو لفائدة تقنية معينة.

الطلبية الدائمة: لشراء بعض التجهيزات بشكل نظامي، (مثل، الوقود، التجهيزات المكتبية). يؤكد الإداري في هذه الحالة على قدرة المورد على احترام جداول التسليم ونوعية الخدمة. وبذلك يتمتع بسيطرة كاملة على اتخاذ القرار عند انتقاء المورّد.

من جهة أخرى، يعتقد المحترفون الذين تمت مقابلتهم بأن مواطن الضعف التي يمكن ملاحظتها في الشراء الحكومي ترتبط بضعف في المهارات الإدارية في كل من الحكومة والقطاع الخاص، كما ترتبط أيضاً بعيوب في التخطيط والتنفيذ.

محاربة الفساد في المغرب: النطاق والتدابير

نتائج استطلاع الاستقامة

ينتشر الفساد على نحو واسع في الأسواق الحكومية، كما أنه موجود في كل الفروع الإدارية والنشاطات الاقتصادية. تلك كانت الخلاصة التي اختتم بها التحقيق الإعلامي[13] والتصريحات الرسمية واستطلاعات الاستقامة التي قامت بها منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc).

هذا وقد تبعت استطلاعات الاستقامة الأسلوبين الكمي والنوعي. وطبقت الاستطلاعات المنزلية على عينة من 1000 وحدة. أما الاستطلاعات حول المفاهيم المختلفة للشركات[14] حول الفساد فقد شملت حوالي 320 شركة من القطاع الرسمي و80 شركة من القطاع الغير رسمي.

وسألت الاستطلاعات المنزلية عن المفاهيم المختلفة لظاهرة الفساد. ركزت الأسئلة السابقة على آراء المستجيبين حول القضايا الهامة في البلد. فكانت البطالة على رأس اهتماماتهم بنسبة 93، تلاها ارتفاع كلفة المعيشة بنسبة 76. وأشار 72 منهم للفساد في القطاع الحكومي مما يجعله يأتي كرابع أهم مشكلة تواجه البلد؛

جدول 1: المشاكل التي تعتبر الأكثر أهمية في المغرب

المشاكل	بالغة الأهمية	هامة	ليست مهمة جداً	ليست هامة على الإطلاق
1. البطالة	٪93	٪5	٪1	٪1
2. ارتفاع كلفة المعيشة	٪76	٪16	٪6	٪2
3. المشاكل المتعلقة بالنفايات المحلية وبنظافة الأماكن العامة والتلوث	٪74	٪17	٪5	٪3
4. الفساد في القطاع الحكومي	٪72	٪15	٪4	٪2
5. الفساد على مستوى السياسيين	٪54	٪17	٪5	٪4
6. الفساد في القطاع الخاص	٪50	٪18	٪1	٪8

المصدر: الاستطلاع المنزلي – الشفافية المغربية (Transparency-Maroc)

أما فيما يتعلق باستطلاع الشركات، فقد ذكر المدراء المغاربة الذين خضعوا للمقابلة وجود الفساد وبمقاييس عالية وفي معظم القطاعات. وتعتبر الأغلبية أن تفاقم ظاهرة الفساد يثير القلق، فقد شهدت هذه الظاهرة تطوراً كبيراً وسريعاً خلال السنوات الثلاث الأخيرة التي سبقت الاستطلاع، مما يؤكد بدوره نتائج الاستطلاع المنزلي.

البنية القضائية في الحرب على الفساد[15]

يميز القانون الجزائي المغربي عدة أنواع من السلوكيات المرتبطة بالفساد. فبالإضافة إلى الفساد، نجد أيضاً الابتزاز، إساءة استغلال النفوذ، الاختلاس، الاستيلاء الغير شرعي على الفوائد[16]. ويميز أيضاً بين الفساد السلبي (وهو التلقي) والفساد الفاعل (وهو القيام بالدفع). وفي كلتا الحالتين تطبق العقوبة ذاتها. غالباً ما يتم ربط الفساد بسلوك الموظفين الحكوميين. ويعتبر أنه موجود عندما يتم استغلال منصب ما لتحقيق فوائد شخصية. في واقع الأمر، يعنى القانون الجزائي المغربي بعقاب موظفي الخدمة المدنية (المادة 248) وكذلك موظفي القطاع الخاص (المادة 249). وعلى سوية مختلفة، يؤنب قانون التصويت رسمياً شراء الأصوات خلال الحملات الانتخابية.

يتم النظر في حالات سوء السلوك عموماً في المحاكم العادية. ومع ذلك، «يتهرب» بعض الأشخاص أو بعض حالات سوء السلوك من المحاكم العادية وتتم محاكمتهم في محاكم استثنائية. وفي حال تلقي الموظفين الحكوميين لمبلغ يعادل أو يتجاوز الـ 25000 درهم مغربي، تخضع القضية لمحكمة العدالة الخاصة.

تم إحداث محكمة العدالة الخاصة عام 1965، وأعيدت هيكلتها في عام 1972، ولكن تم تعطيلها في عام 2004. أثناء قيامها بعملها، تعرضت المحكمة للكثير من الانتقاد[17]. وقد أشار إليها الكثير من الخبراء وممثلي المجتمع المدني على أنها مؤسسة قضائية «استثنائية»، فأحكامها القضائية أكثر شدة بكثير من أحكام المحاكم العادية.

أحد العديد من الانتقادات التي استهدفت القانون فيما يتعلق بالفساد هو انعدام التفرقة بين حالة فساد صغيرة وأخرى كبيرة، وبين شخص يدفع للحصول على أمر من الفروض أن يكون حقاً له كمواطن وبين من يدفع للحصول على امتيازات. ففي كلتا الحالتين، لا يوجد ضحية، ولكن يعتبر الاثنان معاً مذنبين ويخضع كلاهما للعقوبات[18].

بالإضافة إلى ذلك، فإن الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة الخاصة تترك لاجتهاد وزير العدل. ولا يحق إلا للإدارات والمؤسسات والمنظمات الحكومية الخاضعة بشكل كامل لسيطرة القطاع الحكومي أن تكون من جانب الادعاء. ولا يحق إلا للمؤسسات فقط وليس للأفراد التقدم بشكوى على الإساءة.

كذلك لا تستطيع المحكمة الخاصة في أي حال من الأحوال أن تمنح وقفاً لتنفيذ الحكم (المادة 26 من الظهير Dahir)، ويشترك وزير العدل الحالي في وجهة النظر تلك. وقد صرح في الواقع بأنه لا يحق إلا لوزير العدل فقط أن يقرر النظر في دعوى قانونية في محكمة خاصة: «بالتأكيد هذه الحصرية هي التي تعزز الصفة الاستثنائية لهذه المحكمة».

ولذلك، فإن مفهوم إصلاح بعض القوانين ومحكمة العدل الخاصة هو أمر مقبول. وتؤكد هذه النقطة النتيجة التي توصل إليها ميشيل زيراري. إذ يعتقد الكاتب بأهمية الجهاز القضائي المكلف بمحاربة الفساد وبأن الإصلاحات الهادفة إلى تحسينه يمكن أن تحظى بالكثير من التقدير. لكن الأمر الشديد الأهمية بالفعل بالنسبة لزيراري فهو ضمان استقلالية القضاء ووضع التشريعات موضع التنفيذ: «إن وضع، إعادة وضع، إصلاح وتعديل القوانين لا يكون دوماً غير مجدي، ولكن الأهم من ذلك هو وضع هذه القوانين موضع التنفيذ».

مشاريع الإصلاح

مشاريع الإصلاح الإداري

عينت الحكومة الحالية لجنة بين – وزارية لتحديث الإدارة. ويمكن تقسم مشاريع الحكومة إلى أربع فئات رئيسية: إبطال المركزية، تبسيط الإجراءات، محاربة الفساد وإعادة تنظيم الإدارة[20].

ومن المخطط رفع السوية الأخلاقية في الحياة العامة من خلال:

- غرس القيم أخلاقية في الإدارة.
- تعزيز الشفافية في الإدارة.
- إزالة كل أنواع الاكتساب الغير مشروع للثروة.

ومن الممكن أن تؤدي هذه الإجراءات المقترحة إلى بناء نظام وطني للنزاهة، ويمكن تعدادها كما يلي:

1. نشر «قانون لمكافحة الفساد».
2. تفعيل القانون فيما يتعلق بتصريح الموظفين الحكوميين والسلطات المحلية وموظفي المؤسسات الحكومية عن الملكيات والأسهم التي يحوزون عليها[21].
3. وضع المادة 16 من قانون الخدمة الحكومية العام التي تحظر على الموظفين الحكوميين الفائدة الغير مشروعة من العمليات المالية في إداراتهم، ويفترض أن تحد من حالات تضارب المصالح موضع التنفيذ.
4. قيام وزارة تحديث القطاع الحكومي بإعداد قواعد أخلاقية مما سيشكل أساساً للاتفاق على احترام تلك الأخلاقيات والالتزام بها في هذه الوزارة. كما يقترح هذا الطرح تطوير قواعد السلوك في باقي الأقسام.
5. تطبيق القانون الذي يفرض على كل إدارة أن تشرح قراراتها السلبية (الرفض، عدم القبول،الخ) وذلك لضمان حق كل مواطن في استلام توضيحاً مكتوباً لهذا النوع من القرارات.
6. تعزيز حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، الوثائق والملفات الإدارية.
7. إلزام الإدارة بأن تأخذ الشكاوى والطلبات المقدمة خطياً من مصادر معروفة بعين الاعتبار وبأن تتابعها وتجيب عليها في الوقت المناسب.
8. قيام الإدارات والسلطات المحلية والمؤسسات الحكومية بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية. بالإضافة إلى تطوير الأدوات الضرورية لتحقيق هذا الهدف.
9. تقييم أداء المؤسسات الحكومية وتبني خطة عمل في كل قسم لترسيخ التحليلات التي تقيس الكلفة بالنسبة للفوائد والدراسات التحليلية المؤسساتية، ولتوفير المعلومات لعموم الشعب حول نتائج إدارة الأموال الحكومية.
10. إحداث وسيلة عملية وفعالة لإدارة الأموال الحكومية ورقابتها ومتابعتها.

وفقاً لوزير تحديث القطاع العام ستكون هذه التدابير عملية إذا ما أتت في سياق أسلوب مبني على الحوار بين شبكة من المجموعات العاملة بما فيها العاملين في الخدمات المركزية وممثلين عن الخدمات اللامركزية وممثلين عن البرلمان وممثلين عن المستفيدين من تلك الخدمات.

ويصور مفهوم إصلاح الإدارة في سياق تعطى فيه الأولوية لفعالية الخدمة وجودتها. كما سيتم توجيه إدارة الشؤون الحكومية عبر البحث عن الأداء وتطبيق المساءلة. وسيكون هذا التوجه ممكناً من خلال:

- تحضير دليل مواصفات للخدمات الحكومية وتبنيه وتقديمه للمواطنين وللمستفيدين من تلك الخدمات.
- إجبار جميع موظفي الدولة على وضع بطاقات التعريف.
- السماح للمواطنين باستخدام خط هاتفي مجاني للإجابة على تساؤلاتهم حول التشريعات والإجراءات الإدارية وللاستماع إلى شكاواهم.
- وضع إجراءات واضحة لمقاضاة كبار الموظفين.
- تعزيز منظمات أو مؤسسات التدقيق وكذلك الرقابة اللاحقة.
- تطوير الإدارة الإليكترونية لتسهيل وصول المواطنين إلى الخدمات (تفعيل وإطلاق المغرب الإليكتروني والشبكة الإدارية الإليكترونية).
- توسيع مساحة اختصاص اللجنة المركزية للشراء الحكومي لتشمل الرقابة، ضبط النتائج، وعمليات تدقيق الأسواق ومعالجة الشكاوي.

تقوم الاستراتيجية الرسمية التي تم اختيارها على تبني تدابير ملموسة وقصيرة الأمد. وهي تغطي الإجراءات الإدارية الأكثر استخداماً من قبل المواطنين المغاربة. هذا وقد سجلت وزارة تحديث القطاع العام 512 إجراء كما بدأت بالقيام ببعض الإصلاحات على بعض تلك الإجراءات. وأعطيت الأولوية لبعض الوثائق الشائعة مثل جوازات السفر 22 والهويات الشخصية 23 وغيرها. كما تم تحديد موعد للقيام بحملة لشرح القانون

رقم (01-03) المتعلق بالدوافع خلف القرارات الإدارية ورفع مستوى الوعي به.

إعادة هيكلة الرقابة المالية للدولة على المشاريع والمؤسسات الحكومية وإصلاحها

يمكن تصنيف مبادرات الإصلاح المخطط لها على مستوى القطاع العام في ثلاث فئات رئيسية:

أ. إعادة هيكلة استراتيجية وتطبيقية عملية ومالية.

ب. تحسين الحكم.

ج. انسحاب الدولة من النشاطات التي يمكن أن ينفذها القطاع الخاص.

ضمن الصنف الأول من الأهمية بمكان ذكر بعض النشاطات المدرجة وفقاً لمواعيد محددة مثل تحرير عدة قطاعات كالنقل، السياحة، والإذاعة السمعية والبصرية. (بالنسبة للقطاع الأخير على وجه الخصوص فقد بدأت مبادرة تحريره بتبني مشروع قانون يضع نهاية لاحتكار الدولة لهذا القطاع – يجب أن يتبع هذه المبادرة إحداث نظام للرقابة[25]).

وفي الوقت الحاضر يجري التوفيق ما بين قانون الشركات والمؤسسات الحكومية وقانون الشركات المساهمة. وسيكون للشركات الحكومية التي تعمل في قطاعات عالية التنافسية (أو ستصبح تنافسية عما قريب) مجلس وصاية يرأسه مدير تنفيذي.

كما يحاول موظفو القطاع العام الانتقال من ظل رقابة تعنى بالإذعان إلى نوع من الرقابة يساند الإدارة الجيدة والاستخدام الأمثل للموارد والأهم من كل ذلك رقابة تقيم النتائج والأداء.

مؤسسات الدولة التي تتم إدارتها باستقلال ذاتي

في سياق تحديث الإدارة الحكومية (تبني قانون الميزانية لعام 2002)، تم إدخال عدة شروط ميزانية تركز على النتائج وتصلح للتطبيق على مؤسسات الدولة التي تدار باستقلال ذاتي (SEGMA)[26]. وتتضمن هذه الشروط مفاهيم مثل عولمة الاعتمادات، إقامة عقود بين الإدارات المركزية والمؤسسات اللامركزية التابعة لها ... وللاستفادة من هذه التدابير، التي تم تطبيقها في أقسام وزارية أخرى، ينبغي على مؤسسات الدولة التي تدار باستقلال ذاتي (SEGMA) أن تستوف الشروط الثلاث التالية:

- إعادة هيكلة الكتلة الميزانية.
- تحديد المؤشرات التي تدل على تحقيق الإنجاز المنشود، ارتباط الاعتمادات، المشاريع والنشاطات المدرجة في البرنامج، والنتائج المرجوة.
- تقييم النتائج.

أحد التدابير الجديرة بالذكر يعنى بتبسيط الإجراءات الإدارة المالية وتحسين عملية برمجة تقارير الاعتمادات، وقد تم إدخاله بتعديل المادة 23 ب من المرسوم رقم (2-98-401) بتاريخ 26 نيسان 1999 لتوسيع وتنفيذ قانون الميزانية.

إصلاح القضاء

بقي مشروع إصلاح القضاء قيد المناقشة لعدة لسنوات. ووفقاً لوزير العدل محمد بوزبعة فإن الهدف الرئيسي فيم يتعلق بالإصلاح هو إعادة بناء الثقة بين الإدارة المركزية والنظام القضائي برمته. ثانياً، يجب أن يتم تعبئة موظفي السلك القضائي وإقناعهم بأهمية الإصلاح[27]. فالتطور في هذا المجال هو شرط أساسي لإعادة خلق علاقة متوازنة بين الدولة والمواطنين، ولتحقيق قدر أكبر من الشفافية في إدارة الشؤون الحكومية. فمكافحة الفساد واختلاس الأموال العامة تتطلب إصلاح محكمة العدل الخاصة.

البرنامج الوطني للحكم

أطلق البرنامج الوطني للحكم عام 1998، كنتيجة للشراكة بين الحكومة المغربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. في عام 1997 كان هذا التعاون قد بدأ بستة مشاريع حكومية قطاعية تجريبية (محكمة الحسابات، المحكمة العليا، البرلمان، الإدارة اللامركزية لناحية ريفية). ولكن بعد فترة وجيزة من ذلك جعل الافتقار إلى استراتيجية وطنية في الحكم من الضروري تخصيص برنامج محدد لتحديد تلك الاستراتيجية (PND). وفقاً لمدير التخطيط في قسم التنبؤ الاقتصادي فإن العمل جار لتطوير تلك الاستراتيجية بالإضافة إلى خمسة أقطاب لعملية إعادة التنظيم[28] يتم الإشراف عليها من قبل وزارة الشؤون العامة وإعادة التنظيم الاقتصادي ووزارة تحديث القطاع العام.

ما ينبغي عمله من أجل تطبيق إجراءات عملية على مختلف المستويات هو استغلال الإمكانيات الموجودة وتأسيس عملية لصنع القرار تكون شفافة ومتماسكة. ومع ذلك، وحسب رأي الكثيرين ممن أجريت المقابلات معهم فإن الإشكالية الحقيقية تكمن في قدرة الإدارة على تنفيذ ما تخطط له.

الخلاصة

تظهر المراجعة المكتبية والمقابلات المباشرة أن المغرب يتمتع بقانون هام ومتطور في أغلب الأحيان في مجالات المالية الحكومية، الميزانية، إدارة الأسواق الحكومية، ومكافحة الفساد ... ولكن لا يبدو أن ذلك يحد من حجم الفساد[29] في العديد من القطاعات أو يعالج بعض الضعف في الجهاز الإداري والنظام القضائي.

تعي الحكومة المغربية ومنذ عدة سنوات هذه المشاكل والحاجة لإصلاح الإدارة، النظام القضائي، والحكم على سوية أكثر شمولاً. وهي تعمل في الوقت الحاضر على تصور وتطوير العديد من المشاريع الطموحة في هذه المجالات.

التوصية الأساسية التي يمكن أن تقدمها هذه الدراسة للسلطات الحكومية المغربية هي أن تعمل على تعزيز وتطبيق القواعد والأنظمة الموجودة (الخاصة بالأسواق الحكومية، قوانين مكافحة الفساد، شرح القرارات الإدارية ...). على سبيل المثال، القانون الناظم الذي تم إصداره ضمن قانون الميزانية الأساسي تأخر كثيراً في الإعداد له وتسجيله (5 إلى 8 سنوات بعد إنجازه)[30]، الأمر الذي يضعف من سيطرة الجهاز التشريعي على الجهاز التنفيذي بشكل عام وعلى المالية الحكومية بشكل خاص. ولذلك فإنه من شديد الأهمية بمكان أن يتم تغيير هذا النمط من الممارسة الذي يتعارض مع مفهوم المساءلة.

فعالية القوانين والأنظمة تستدعي إصلاح القضاء

لا بد من إيجاد حل لحالات الحصانة وإصلاح الحكم لتأسيس علاقة متوازنة بين السلطات الحكومية والمواطنين تكون مبنية على احترام التشريعات والمساءلة. وفي الممارسة، يتطلب ذلك تعزيز استقلالية القضاء، إصلاح أو إلغاء محكمة العدل الخاصة، تحسين ظروف العمل في المحاكم والتعجيل في تنفيذ الأحكام القضائية.

لدى الحكومة المغربية عدة مشاريع إصلاح على مستوى الإدارة، وصول المواطنين للمعلومات – استخدام تقنية المعلومات الجديدة، وتبسيط الإجراءات ... يجب تشجيع جميع هذه المشاريع وتنفيذها وإدراجها في بنية استراتيجية متناسقة وكلية تشمل الأقسام الوزارية، القطاع الخاص، المجتمع المدني والمنظمات اللاحكومية المتخصصة.

ولضمان استمرارية هذه المبادرات فمن الأساسي بناء شراكات والعمل بالتعاون مع قطاعات متعددة. ويجب أن يترافق تنفيذ التدابير التي يتم تبنيها بالأدوات المناسبة من حيث الموارد المالية والبشرية على حد سواء ومن حيث رفع سوية الوعي والتدريب.

لقد تم بذل بعض الجهود الهامة نحو فاعلية وشفافية أكبر في الأسواق وعمليات الشراء الحكومية. مع ذلك فقد ظهر العديد من الصعوبات أثناء تطبيقها، وتجر الآن إعادة النظر فيها من قبل لجنة تتألف من ممثلين عن الإدارة وعن القطاع الخاص يحاولون التغلب على بعض الإشكاليات مثل شروط التسديد، والفوائد المؤجلة[31]... وغيرها. يجب توسيع هذه الشراكة لتشمل بعض المنظمات غير الحكومية المختصة كالجمعيات المهنية، ومنظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc) وغيرها.

يجب أن يؤخذ بالحسبان عند تعديل مرسوم القانون الخاص بشروط التعاقد الحكومي العدد الكبير لمقدمي العروض الذين يتم استبعادهم بعد تفحص البيانات الإدارية. إذ يجب إعطاءهم وقتاً أطول لاستكمال تلك المعلومات المنقوصة.

في مجال الرقابة، نقترح ما يلي:

- توسيع نطاق تخصص مجالس المناقصة بحيث تكون مسؤولة أيضاً عن مراقبة النتائج وإعداد قواعد الشراء.
- تعريف إجراءات التدقيق والتقييم بإيجاز.
- تطبيق الشرط الذي يقتضي تدقيق العقود التي تتجاوز الـ 5 ملايين درهم مغربي؛
- توحيد الإجراءات المرنة في الرقابة وزيادة عدد ها.
- تعزيز وتطوير الرقابة المالية الداخلية في الإدارة.
- تطوير بيانات محدثة وتحليلية.
- اعادة النظر في نطاق اختصاص المفتشين العامين في الوزارات لجعلهم أقل اعتمادا على الهرمية.

في مجال محاربة الفساد وتعزيز الأخلاقيات، ينصح بتطوير وإصدار قانون لمحاربة الفساد يستطيع أن يوفر حلولاً لبعض القضايا وخصوصاً حماية ضحايا الفساد.

بأخذ تنوع الأسباب التي تؤدي للفساد بعين الاعتبار (مثلاً الافتقار إلى الإخلاص المهني، الميل لتفضيل المصالح الشخصية، التساهل في تطبيق القانون) فمن الأهمية بمكان أيضاً تطوير إجراءات وقائية مثل قواعد السلوك الجيد ومبادئ الأخلاق ومتابعة تطبيقها.

يمكن للإجراءات الوقائية أن تشمل أيضاً تعديل القانون الخاص بالتصريح عن الأملاك وتطوير بعض الآليات التي تجعل منه أداة تثني عن الاكتساب غير المشروع للثرة وتراقبه.

وأخيراً، فإن التواصل هو أداة قوية لضمان شفافية أكبر في الشؤون الحكومية ولجعل الوصول إلى المعلومات أكثر سهولة على المواطنين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال:

- صياغة واضحة لحقوق المواطنين فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات.
- ضمان تعددية واستقلالية الصحافة ووسائل الإعلام بشكل عام.
- دعم جهود المنظمات غير الحكومية وجمعيات حقوق الإنسان في هذا المجال.
- إطلاق موقع وطني على شبكة الإنترنت متخصص في تقديم المعلومات للمواطنين.
- تطوير موقع على شبكة الإنترنت يمركز دعوات الأسواق الحكومية للعروض المطروحة من قبل الإدارة.

ملاحظات

[1] يترأس الحكومة الحالية رئيس الوزراء إدريس جيتو، الذي تمّ تعيينه في تشرين الثاني 2002. تتضمن الحكومة 38 عضواً منهم 4 وزراء شؤون دولة. كما تتألف الحكومة من تحالف ستة أحزاب سياسية، USFP (8)، الاستقلال (8)، RNI (6)، MP (3)، PPS (2)، MNP (2)، بالإضافة إلى وزراء محايدين أو مستقلين.

[2] من دستور المملكة المغربية، المعدّل بعد استفتاء 13 أيلول 1996.

[3] إصدارات للمجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، مجموعة «الدليل الإداري»، 12، 2002. ميزانية الدولة: التحضير، التنفيذ والرقابة. وثائق جمعت ونسقت من قبل محمد بن يحيى.

[4] الظهير (Dahir) رقم 1-98-138 بتاريخ 26 تشرين الثاني 1998 مشيراً إلى نشر القانون الأساسي رقم 7-98 فيما يتعلق بقانون الميزانية، BO رقم 4644 المؤرخ في 3 كانون أول 1998.

[5] من المرسوم رقم 2-75-839 المؤرخ في 30 أيلول 1997، مشيراً إلى رقابة التزامات ونفقات الدولة (CED)، BO رقم 3297 المؤرخ في 7 كانون الثاني 1976. تهدف رقابة التزامات ونفقات الدولة (CED) إلى: 1. تطبيق الرقابة على نظامية عروض النفقات وفقاً للقواعد في المادة 11؛ 2. إعلام وزير المالية بتنفيذ الميزانية؛ 3. تقديم المساعدة إلى بعض أقسام الإدارة مثل قسم خدمة السوق (المادة 3).

[6] إدريس كسايكس وليوتيا غروتي، جريدة تيل كويل «Tel Quel»، العدد 56، 20-14 كانون الأول، 2002 «وزراء وحاكمون ومسؤولون منتخبون ... السلطة والمال».

[7] مجلة الاقتصادي: L'Economiste «استعراض لأثر الرقابة العليا على الأموال الحكومية ولوجهات نظرها». بقلم الدكتور احميدوش مدني، خبير في القضاء المالي.

[8] تم توظيف ما مجموعه 63 قاضياً بين عامي 1982 و1991، ترك 28 منهم المحكمة.

[9] في ثلاث مجلدات: أحدها حول محكمة الحسابات، الثاني في محاكم الحسابات المحلية والثالث عن النظام الأساسي للقضاة في القضاء المالي (فريد من نوعه).

[10] ملاحظة عن القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة القضاء المالي، إصدارات العرض المغربي للإدارة والتنمية. نصوص ووثائق. القضاء المالي في المغرب. محكمة الحسابات، محاكم الحسابات المحلية في ضوء القانون المقارن رقم 62/الطبعة الأولى، 2002.

[11] أغادير، مراكش، سطاط، الدار البيضاء، الرباط، فاس، طنجة. بالإضافة إلى هذه، من المحتمل أن يتم إحداث واحدة في الجنوب في لعيون.

[12] ن. العوفي. الفساد والأسواق الحكومية، في التدريب في مجال محاربة الفساد، نصوص ووثائق، 2001.

[13] خلال 2001-2002 أقامت منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc) مرصداً للفساد من خلال متابعة منتظمة للحالات التي كشفت عنها الصحف. وقد نشر هذا المرصد في حوالي عشر إصدارات في «عرض صحفي (Press Review)» الذي يجمع حالات الفساد وسوء استخدام الأموال الحكومية التي غطتها الصحافة.

[14] منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc)، 2001، «استطلاع وطني حول الاستقامة: استطلاعات منزلية».

[15] هذا الجزء هو ملخص لمقال بقلم ميشيل زيراري حيث استعرضت وحللت الترتيبات القضائية، أنماط الفساد، وأنماط العقاب التي يحددها القانون: الشفافية المغربية 2001 (Transparency-Maroc)، إصدار تعاوني: التدريب في مجال محاربة الفساد. نصوص ووثائق. النواحي القضائية للفساد.

[16] تعنى المدونة الجزائية أيضاً بسوء استخدام السلطة (المادة 250)، الابتزاز (المادة 243)، الاختلاس (المادة 241)، والاستيلاء غير المشروع على الفوائد (المادة 245 والمادة 246).

[17] عبد الرحيم برّادا، محامي في الدار البيضاء، هو مؤلف لنقد تحليلي لهذه المؤسسة. تم نشر ملخص عن مقالته في الجريدة الاسبوعية «لو جورنال» (Le Journal) أعطيت النسخة الأصلية إلى منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc). في هذا المقال «محكمة العدل الخاصة، انتهاك للعدالة»، يعتقد المؤلف أن هذه المؤسسة تخضع للسيطرة الكلية للسلطة السياسية، وبأنها غير فعالة على الإطلاق ولا يمكنها ضمان أحكام عادلة.

[18] الحياة الاقتصادية (La Vie Economique)، مقابلة مع محمد بوزبعة، وزير العدل.

[19]. «إيقاف التنفيذ» (fr. Sursis) هي إعفاء من تنفيذ حكم ما. ويبقى الشخص الذي صدر بحقه الحكم الرقابة القانونية لمدة خمس سنوات، يصبح تعليق العقوبة نهائياً.

[20] نجيب زروالي، مرجع السابق: «دعني اذكّر الجمهور الكريم أن الجهود والمبادرات التي تم اتخاذها باتجاه الإصلاح هي دون تطلعات المواطنين بمسافات بعيدة ولا تلبي مطالب إعادة تنظيم فعال وشامل للإدارة». (الصفحة 4).

[21]. الأسهم التي يملكونها أو يملكها أولادهم القصّر. يريد مشروع الحكومة لهذا التصريح أن يكون ملزماً لعدد أكبر من الموظفين. وسيصبح ملزماً خلال مرحلة التوظيف وبعد انتهاء العقد.

[22] الحياة الاقتصادية (La Vie Economique)، الجمعة 25 نيسان 2003. مشروع إصلاح الإدارة: الإدارة ما الذي سيتغير: نجيب زروالي يعمل في ثلاث مجالات.

[23] بالنسبة لجواز السفر، يعني تبسيط الإجراءات الاستغناء عن وثائق معينة مثل سند الإقامة، سجلات شرطة ... يجب أن تطلب صور، بطاقات هوية، فاتورة ماء/كهرباء، واستمارة خاصة فقط. يجب تسليم جواز السفر خلال ثلاث أسابيع.

[24] تم نشر هذا القانون في آب 2002 وأصبح فعالاً منذ شباط 2003.

[25] تم تعيين الأعضاء في كانون أول 2003.

[26] مشروع القانون المالي للسنة المالية 2003. خدمات الدولة التي تتم إداراتها باستقلالية ذاتية.

[27] أدرجت الحكومة موازنة وقدرها 50 مليون درهم مغربي للإصلاح و60 مليون درهم مغربي لتحسين الوضع السيئ في السجون. الحياة الاقتصادية (La Vie Economique)، مقابلة مع محمد بوزبعة، وزير العدل.

[28] بالنسبة لمنقد ميسطاسي عضو في المجلس الوزاري الخاص بوزير الشؤون العامة وإعادة التنظيم الاقتصادي، الأقطاب الخمسة هي: إصلاح الإدارة، إعادة التنظيم على سوية الشركات، إعادة التنظيم على سوية السوق (شفافية أكبر وإلغاء لمخاطر الفساد أو سوء السلوك)، البنية الاقتصادية الكلية لزيادة الإنتاجية داخلياً وخارجياً، والقطب الخامس الذي يعنى بتطوير البنية التحتية في مجال الـ NITs.

[29] «ينمو الفساد في الظل؛ ولذلك لا يمكن قياسه بالأرقام والإحصائيات، لكنه موجود. الجميع يتحدث عنه. العديد من المصادر، الحقائق وشهادات المواطنين تؤكد وجوده»، الصفحة 6. «لقد ذهب الفساد بفرصة البلاد في التطور والتنمية؛ وألقى بها في دائرة مستمرة من التخلف: لقد أصبحت الحرب على الفساد تحد حقيقي للقدرة على إنقاذ الاقتصاد من الكارثة ولإعادة بناء شرعية الإدارة»، الصفحة 7. مقولة لنجيب زروالي، وزير تحديث القطاع العام، خلال جلسة عمل نظمتها كلية المفتشين بالتعاون مع منظمة الشفافية المغربية (Transparency-Maroc).

[30] التأخير الملحوظ في تفعيل القانون الناظم ينتج عنه ضياع في ميزات محكمة الحسابات.

[31] يوجد اتفاق على مصفوفة للقياس.

السودان

بقلم الدكتور عبد الله محمد أحمد كفيل*

يعرض هذا التقرير نتائج الدراسة التي أجراها الكاتب خلال الفترة من شباط وحتى تموز 2003. والهدف الرئيسي من هذا التقرير هو عكس صورة الوضع الحالي والممارسات القائمة في ما يتعلق بالشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في السودان. ومن أجل إدراك الوضع الحالي بشكل أكبر فإن التقرير يقدم بشكل أولي وصفاً مختصراً لتطور الخدمات الحكومية في الدولة (بما فيها السياق السياسي والاقتصادي المرافق) منذ استقلالها عام 1956. ثم يشرح التقرير بنية القطاع الحكومي في الدولة في الوقت الحاضر والماضي. تأتي المعطيات المستخدمة في إعداد هذا التقرير من مصادر متعددة مشتملة على الوثائق الرسمية المتعلقة بمادة البحث (بما فيها من النصوص القانونية والبيانات السياسية)، البحوث الأخيرة حول موضوع البحث الحالي فيما يتعلق بالسودان (وهي في الواقع هزيلة نوعاً ما)، وبعض المواد الإخبارية الحالية والتعليقات المنشورة في الصحافة الوطنية (السودانية). علاوة على ذلك، والأمر الأكثر أهمية هو أن هذا التقرير قد استفاد أيضاً من حقائق وآراء قدمها بسخاء العديد من الأفراد الذين أجرى الكاتب مقابلات معهم. وقد أجريت هذه المقابلات باستخدام استبيان المراجعة المكتبية القياسي والاستبيانات الاستطلاعية المتعلقة بالموضوع (حول كل من الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية، وإدارة المعلومات) التي يوفرها مكتب تنسيق المشروع RAB/01/006. يود الكاتب أن يعرب عن عميق تقديره لكل الذين قدموا له المساعدة (أفراداً ومنظمات) في جهوده بمودة وإخلاص. ولكنه، يود أيضاً أن يحتفظ بمسؤوليته الشخصية تجاه أي ضعف قد يظهر في هذا التقرير.

خلفية

عند الاستقلال (عام 1956)، تميزت المؤسسات الحكومية في السودان بكونها أحد أفضل المؤسسات في أفريقيا والمنطقة العربية. لكن، ومنذ ذلك الحين، أدت مجموعة من العوامل إلى خلق تدهور تدريجي في بنية وأداء تلك المؤسسات التي كانت يوماً ما على سوية عالية من الكفاءة والفعالية. ويمكن تلخيص هذه العوامل المؤلفة من مجموعة معقدة من العوامل الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية في الحقائق التالية.

العامل الأول كان الإكمال المتعجل للسودنة (أي المركزة ما بعد الاستعمار) للمناصب الرئيسية في الخدمة الحكومية. تم القيام بهذه العملية خلال أقل من عامين (بعد الاستقلال) بدلاً من فترة أكثر طولاً وهي 12 عام كما انتوت الحكومة ذات السيادة المشتركة (أي الاستعمارية). وعلى الرغم من الحماس الفوري الذي لاقاه ذلك التحول المتعجل من قبل الشعب السوداني وقادته السياسيين (في ذلك الحين)، فقد أدركوا جميعاً فيما بعد أن ذلك الحماس كان في الواقع خاطئاً وغير ناضج إلى حد ما. ففي الوقت الذي كان فيه أولئك الموظفين الحكوميين (المواطنين) المدربين جيداً والموروثين من النظام الاستعماري يسرحون من عملهم بسبب بلوغهم سن التقاعد، بدأت الأخلاق والمهارات المهنية التي جسدوها بالتلاشي شيئاً فشيئاً. ولذلك تبين أن الجيل اللاحق من الموظفين الحكوميين، في مواجهة بيئة تزداد تعقيداً ومهام أكثر تطلباً (بما فيها تلك المتعلقة بالتطور الاجتماعي والاقتصادي أيضاً، بمعزل عن مهام الحكومة التقليدية) أقل قدرة على الحفاظ على المقاييس العالية في النزاهة والأداء التي تم تأسيسهما سابقاً[1].

العامل الثاني هو انعدام الاستقرار السياسي في حقبة ما بعد الاستقلال (وحتى الآن)، كما يبدو جلياً في الحلقة المفرغة للانقلابات العسكرية المتكررة (1958، 1969، 1989). إن انعدام الاستقرار السياسي لم يؤدي إلى تقويض النمو المستدام للمشاركة السياسية (التي يميل إليها الشعب السوداني في الواقع بتأثير الثقافة والتقاليد) فحسب بل أدى أيضاً بالتوازي إلى إعاقة الاستقرار والانتقال السلس في الخدمة الحكومية نفسها (إضافة إلى أنه أدى نمط مرضي من الانقطاع في مساعي التنمية الوطنية). وخاصة بالنظر إلى التقلبات الإيديولوجية المتعاقبة التي ميزت مراحل معينة وهامة في مسار الدولة السياسي منذ الاستقلال، والتي أدت بدورها إلى استبدال للكثير من الموظفين الحكوميين الموجودين على أسس مزعومة من «المصلحة العامة». والكثير من الشكاوى كانت تنشأ في كل مرة تحدث فيها مثل هذه التسريحات. كما عانت الخدمات الحكومية من تشوهات بنيوية إضافة إلى خسارة الموظفين المدربين وذوي الخبرة. الأمر الذي أدى حتماً إلى إدامة الانخفاض في المعنويات والتدهور في الأداء.

العامل الثالث انحصر في الركود الاقتصادي (وبالتأكيد التدهور الخطير في مراحل محددة) في الدولة منذ الاستقلال. ويعود سوء الأداء الاقتصادي في السودان إلى عاملين أساسيين حتى الآن. العامل الأول هو الضعف العام (وتحديداً الانقطاع) في السياسة والإدارة الاقتصادية العامة. أما العامل الثاني فهو النزاع المدني المتواصل والطويل في جنوب البلاد والذي (اندلع للمرة الأولى عام 1954، قبل الاستقلال مباشرةً) استمر في التصاعد حتى الوقت الحاضر، وذلك باستثناء 10 سنوات فقط من السلم تلت اتفاقية أديس أبابا التي أبرمت عام 1973. إن مقتضيات هذين العاملين كانت مدمرةً لاقتصاد الدولة بالإضافة إلى أنها وضوحاً ضاعفت من المأزق السياسي في الدولة.

رابعاً، تأثرت السودان في السنوات الأخيرة على نحو خطير بموجة الجفاف والتصحر. وقد تفاقم أثر ذلك الجفاف والتصحر نتيجة السياسة والتصرف الغير ملائمين في مجال التنمية الريفية (خصوصاً فيما يتعلق بتأمين البنية التحتية الأساسية والخدمات الاجتماعية للمجتمعات الريفية). أدى هذا الوضع إلى هجرة جماعية سريعة التصاعد من الريف إلى المدينة، غالباً من الريف إلى العاصمة (وصل معدل سكان الحضر إلى إجمالي التعداد السكاني في الدولة – البالغ 32,769,000 في عام 2002 والذي كان 34.5 في عام 2001)[2] إن هذه الظاهرة الأخيرة في دورها أدت إلى عواقب خطيرة (كما تهدد بعواقب أكثر) خصوصاً بالنظر إلى اقتصاد الدولة ذي الصفة الزراعية بشكل أساسي. إن العلاقة بين الوضع المذكور والسياق الحالي قد انحصرت

* الدكتور عبد الله محمد أحمد كفيل، معهد دراسة الإدارة العامة والفيدرالية، الخرطوم.

وبشكل أساسي في التدهور الناتج عنها في التوظيف المربح (سواءً في القطاع الحكومي أو الخاص). والأمر صحيح خصوصاً بالنسبة للأشخاص الأصغر سناً باعتبار أن النمو السكاني في السودان مازال سريعاً نوعاً ما ،حيث بلغ المعدل السنوي 2.63 (حسب إحصاءات الأعوام 1998-2003)، ووصلت نسبة الأشخاص من الفئة العمرية بين 6-23 إلى إجمالي التعداد السكاني إلى 45.11[3].

أما الحدث الآخر الذي أثر بصورة سلبية وبعدة أشكال على الخدمات الحكومية فهو الوضع التعليمي في الدولة. فمنذ الاستقلال وخلال العقدين التاليين (تقريباً) بقيت كفاءة النظام التعليمي محدودة وذلك فيما يتعلق بالمردود (أي عدد المتعلمين). إلا أن نوعية التعليم كانت عالية إلى نوعاً ما. على الرغم من أن القدرة العددية قد اتسعت بشكل كبير منذ ذلك الحين، إلا أن هذه التوسع لم يتم توجيهه بشكل كاف لإنتاج النماذج والنوعية الماهرة من الطاقات البشرية التي يتطلبها فعلياً الاقتصاد الوطني. وقد ضاعف من ذلك الوضع الهجرة الجماعية للكثير من أهالي السودان ذوي الكفاءة العلمية والتدريبية العالية للعمل في الخارج، وبشكل ملحوظ في دول الخليج العربي. ما لك يتم تحسين الوضع فيما يتعلق بنوعية التعليم بسرعة وفاعلية، فإن أثره السلبي على التوظيف (وبالتالي على الأداء) في القطاع الحكومي (وفي القطاع الخاص أيضاً) في الدولة – وهو أمر يمكن لمسه بوضوح منذ الآن – سوف يصبح أسوأ حتماً.

تنظيم الحكومة

لم تنج البنية التنظيمية للحكومة في السودان من الفوضى وعدم الاستقرار الذي أقلق مجمل الحياة العامة في السودان في فترة ما بعد الاستقلال التي شهدتها البلاد (كما تم تلخيصه آنفاً). ونتيجة لحالة عدم الاستقرار تلك فقد خضعت البنية التنظيمية للحكومة إلى تغيرات متكررة، غير ضرورية في بعض الأحيان. بالفعل حدثت بعض هذه التغييرات رداً على مبررات سياسية و/أو اقتصادية محددة (أي حقيقية) أو حينية. ومع ذلك، حدثت بعض التغييرات أحياناً من أجل نفعية سياسية آنية أو لأسباب غير كافية أخرى مشابهة.

وجاءت أهم هذه التغييرات وأكثرها خطورة في البنية الحكومية للدولة (الإدارية) نتيجة لبعض الأحداث السياسية الهامة (وعلى نحو أقل لأسباب أو ضرورات اقتصادية). وتمثلت أول هذه الأحداث في موجة من التأميم (وفي بعض الحالات المصادرة الصريحة) للمشاريع الخاصة والتي حدثت (ولو بشكل مؤقت) في ظل الحكومة العسكرية ذات الميل الاشتراكي في عام 1970. وبعيداً عن عواقبه السياسية والاقتصادية فقد أدى التأميم إلى زيادة حجم القطاع الحكومي في الدولة على نحو كبير ومفاجئ وغير مسبوق. وبنفس الوقت تم تسريح الكثير من الموظفين الحكوميين (من ذوي الخبرة غالباً) من عملهم ظاهرياً لأسباب إيديولوجية (إلا أن العدد الحقيقي للموظفين الذين تم تسريحهم لم يعلن عنه رسمياً أبداً). بيد أنه تم إبطال هذه السياسة لاحقاً (في أواخر السبعينيات عندما قام النظام السياسي نفسه بتغيير نهجه بشكل جذري مرة أخرى). ومع ذلك فقد تركت تلك السياسة أثراً راسخا (سلبياً في أغلب الأحيان) على مجمل بنية الخدمة الحكومية وأدائها، وعلى معنويات الموظفين، ذلك دون ذكر الضرر المدمر الذي تركته على القطاع الخاص لاقتصاد الدولة أيضاً.

ومع ذلك، فإن الحدث الموصوف آنفاً (فيما يتعلق بالتسريح السياسي للموظفين الحكوميين) لم يكن الأول أو الأخير من نوعه في السودان. فقد حدث ذلك لأول مرة خلال النظام العسكري الأول (1958-1964). وعلى الرغم من أنه بالنظر إلى الوراء فإن ذلك النظام مشهود له بسياساته المعتدلة والذرائعية نوعاً ما، بالإضافةً إلى الكثير من الإنجازات الاقتصادية، إلا أن البلاد قد شهدت في ظله تسريح 51 موظف من كبار موظفي الخدمة المدنية، أيضاً بشكل أساسي لأسباب سياسية[4]. ومع ذلك، فإن الحكومة التالية (التي كانت عبارة عن حكومة ائتلافية وطنية غير منتخبة، تمثل عملياً جميع القوى السياسية في الدولة) قامت فوراً بتسريح 87 موظف آخر من موظفي الخدمة المدنية من نفس الرتبة[5]. بالنسبة إلى بلد لم يمض على استقلاله أكثر من 10 سنوات، فمن الواضح أن حجم تلك الخسارة في القدرة البشرية في القطاع الحكومي يعتبر كبيراً جداً. وبنفس القدر من سوء الحظ أضف إلى ذلك تضاؤل فرصة إمكانية نقل الخبرة والمهارات إلى الأجيال التالية من موظفين الخدمة الحكومية.

شهد السودان مؤخراً، وبالتحديد منذ عام 1989 وحتى الآن وخلال معظم النصف الأول من العقد التالي، سيطرة سياسية أكبر على مؤسسات الخدمة الحكومية. ولم تقتصر هذه السيطرة في تأثيرها على استقرار الموظفين الحكوميين، بل تعدته إلى إجراءات الانتقاء والتعيين والترقية في كامل القطاع الحكومي. وكانت النتيجة عملية شاملة من التسييس التي أسفرت بشكل خاص عن محسوبية غير محدودة، وبالتالي أدت حتماً إلى غياب شبه كامل للمساءلة والشفافية. وذلك خصوصاً أن هذه الفترة نفسها (المحددة أعلاه) قد شهدت أيضاً القليل من حرية الصحافة في الدولة. على الرغم من أن هامش الحيات المدنية بشكل عام، وحرية الصحافة بشكل خاص، قد استمر بالاتساع بشكل كبير ومستمر في الدولة مؤخراً (تقريباً منذ عام 1990)، فإنه يبدو أن قدراً ضئيلاً من الخدمة الحكومية كما كانت معروفة في السودان في الأصل بقي سليماً. إذ تم تفكيك أنظمة عملها الأصلية على نحو كبير، على الرغم من أن بنيتها بحد ذاتها لا تزال موجودةً بشكل جزئي (وبنواح عديدة ظاهرياً فقط).

ومع ذلك، فقد تأثرت البنية الحالية للقطاع الحكومي في السودان بعمق بثلاثة مستجدات. فهذه المرة لم تعد الخدمة الحكومية كياناً واحداً ومتحداً. بدلاً من ذلك فقد أصبحت حالياً قائمة على بنية ثنائية المستوى منذ أن تم اعتماد النظام الفيدرالي للحكومة (في عام 1992 تقسم الدولة وفقه إلى 26 ولاية (بما فيها ولاية الخرطوم حيث تقع العاصمة). ومنذ ذلك الحين أصبح هناك خدمة حكومية فيدرالية (أي مركزية) بالإضافة إلى خدمة حكومية محلية في كل ولاية. ورغم اعتماد النظام الفيدرالي كحل متأخر للعديد من مشاكل الدولة الاقتصادية والسياسية

(أي عن طريق تشجيع مشاركة القاعدة والتنمية المحلية) إلا أنه لم يتم بعد تحقيق هذه الغاية بنجاح. والسبب وراء ذلك الفشل يكمن في مقاومة البيروقراطية المركزية المتأصلة للتنازل عن السلطات الموافق عليها دستورياً بشكل كاف ولتحويل المصادر الضرورية إلى الولايات المقامة حديثاً. ونتيجةً لذلك لا تزال أغلب الولايات (وخاصة النائية والأقل نمواً نسبياً) راكدة وأكثر فقراً إضافةً إلى افتقارها للموظفين من ذوي الخبرة والتأهيل الكافي، بينما يستمر امتصاص معظم السكان (وبالتالي الثروة) من قبل ولاية الخرطوم[6]. تشير دراسة حديثة نوعاً ما إلى أنه في عام 1994 بلغ الدعم المالي الفيدرالي (أي المركزي) لجميع الولايات في الدولة (باستثناء ولاية الخرطوم التي تعتبر الولاية الوحيدة المعتمدة على ذاتها بشكل كامل) حوالي 6.5 من إجمالي الموازنة القومية و0.7 من إجمالي الدخل القومي. كما تشير الدراسة إلى أن استمرار الوضع المذكور يساعد على استمرار التوزيع الغير عادل أصلاً للثروة في الدولة حيث أن 30 من السكان يستفيدون من 70 من الدخل القومي[7].

المستجد الثاني الجدير بالذكر يتجسد في التراخي الحاصل في السلطة المالية المركزية في البلاد التي كانت في السابق محكمة وصارمة (أي وزارة المالية والاقتصاد القومي كما تسمى حالياً) على مجمل الدخل والنفقات الحكومية. يقر الجميع (حتى أصحاب العلاقة من الموظفين والمسؤولين عن الأموال العامة) بأنه يتم حالياً جمع وإنفاق مبالغ كبيرة من الأموال بشكل روتيني من قبل الهيئات الحكومية بدون علم السلطة المالية المركزية أي خارج الموازنة الحكومية. والمصدر الرئيسي لهذه الأموال هو الرسوم الإضافية المفروضة على المواطنين الذين ينشدون الخدمات حكومية، وفي بعض الحالات أيضاً من الاستثمارات التي تديرها مؤسسات حكومية (والتي قد لا تكون سيئة أو خاطئة في جوهرها)، والتي تعتبر جميعها بشكل عام قائمة على الوصول السياسي النسبي أو النفوذ الذي يتمتع به رؤساء تلك المؤسسات. ومع ذلك، وعلى نطاق واسع يعتبر أثر هذا التوجه (أي التعاملات الخارجة عن الموازنة) على أنه مخرب بشكل كبير للمالية الحكومية في الدولة وأهم من ذلك على أنه مقوض لفعالية صنع السياسة والإدارة فيما يتعلق بالتوزيع الإجمالي للثروات. وكذلك الحال فيما يتعلق بمشكلة الإسراف المتكررة الحدوث المنتشرة في كثير من المنظمات الحكومية، وهو أمر تم التعبير عن شدة مقته في كتاب صدر حديثاً من تأليف اقتصادي سوداني بارز وأحد موظفي الخدمة الحكومية المتمرسين سابقاً كما شغل أيضاً منصب وزير المالية (خلال النصف الأخير من عقد التسعينيات)[8]. وبالرغم من كل ذلك، فقد أثبتت جميع الجهود المبذولة من قبل الحكومة للحد من هذه الظاهرة فشلها وخاصة أن هذه المبالغ الخارجة عن الموازنة والتي هي موضع البحث يتم إنفاقها غالباً على متطلبات كبار الموظفين في المنظمات الحكومية التي تقوم بتلك الممارسات. تلك الحقيقة تعتبر أيضاً على أنها تعلل إلى حد كبير تفشي بعض التباينات الملحوظة في مجموع التعويضات المخصصة عادة للموظفين ذوي المرتبة نفسها في مختلف المنظمات الحكومية. ولكن الناتج الأساسي لهذه الظاهرة هو الميل الملازم نحو التجزئة والطبقية الآخذة بالحدوث تدريجياً في قطاع الدولة الحكومي. وفي حال سمح لذلك بالنمو بلا رقيب فإنه سيولد أيضاً مزيداً من الغموض، غياب ملحوظ للعدالة (على المستوى الفيدرالي من جهة، وبينه وبين الخدمات المقدمة على مستوى الولاية من جهة أخرى) والحسد بين الموظفين الحكوميين؛ مسبباً بذلك إلى تدهور أكبر في مستويات المساءلة والشفافية القائمة. وربما، وعلى نحو أكثر إقلاقاً، قد يتعدى ذلك إلى تقويض الأسس الأخلاقية التي حافظت تقليدياً إلى حد ما على استقرار وسلامة الخدمة الحكومية في الدولة.

المستجد الثالث المهم والذي يؤثر على بنية القطاع الحكومي في السودان هو ظهور الخصخصة. فمنذ عام 1992 وحتى الآن تمت خصخصة 17 مشروع بشكل كامل، كانت في السابق مملوكة من قبل القطاع الحكومي (أي تم بيعها بشكل كامل إلى القطاع الخاص)، اشتملت على مشاريع في مجال الزراعة، التعدين، دباغة الجلود، حلاجة القطن، والصناعات الغذائية البسيطة إضافةً لمجال السياحة والفنادق. بينما تمت خصخصة ثلاث مشاريع أخرى بشكل جزئي فقط وأكبرها شركة الاتصالات السودانية (حيث احتفظت الحكومة بـ 60 من الأسهم). وتم تأجير أربع مؤسسات أخرى للقطاع الخاص تضم فندقين ومشروعي زراعة غذائية (وفق شروط متفق عليها في الحالتين). بالإضافة إلى ذلك، هناك مجموعة مؤلفة من 30 مشروعاً تضم بشكل أساسي مرافق عامة، عقارات، شركات زراعية ومزارع ألبان، ومصانع كيماوية تم نقل ملكيتها بشكل مجاني – بعضها حتى بدون تقييم – للولايات التي توجد فيها أو لمنظمات أخرى (الأهلية منها غالباً). ومع ذلك تمت تصفية سبع مؤسسات أخرى، زراعية بشكل أساسي (أي متعلقة بالزراعة)، بشكل كامل. كما يتم إعادة هيكلة أربعة مشاريع أخرى بغرض تجديد محتمل. وبهذا الشكل فإن عملية الخصخصة المستمرة (كما تم وصفها في هذا المقطع) تكون قد قلصت حجم القطاع الحكومي بشكل كبير (وتحديداً على المستوى الفيدرالي)[9]. ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار النوع الجديد الآخذ بالظهور للمشاريع الحكومية متمثلاً بالاستثمارات التي تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية (المشار إليها في المقطع السابق) نلاحظ أنه حتماً سيؤدي ذلك إلى نشوء تناقض داخل القطاع الحكومي حتى ولو لم يتم الاعتراف بهذه الظاهرة بشكل رسمي.

معلومات خلفية عن مبادرات القطاع الحكومي في الشفافية والمساءلة

في الواقع، وكما هو الحال اليوم في العديد من البلدان الأخرى (النامية والمتقدمة)، فإن القضيتين التوأمين المساءلة والشفافية في القطاع الحكومي تقفان في مقدمة التحديات المتنوعة التي تواجه الحكومة والإدارة الحكومية في السودان. وبالتأكيد فإنه يتم بذل الجهود حالياً من أجل استعادة (وأيضاً تعزيز) المساءلة والشفافية[10]. وإن جزءاً من تلك الجهود يتجسد في برنامج إصلاحي معقد تترأسه وزارة العمل والإصلاح الإداري (منذ عام 2000)، أحد أهدافه الرئيسية هو استعادة المساءلة والشفافية الحكومية (اللتان كانتا سائدتين أكثر فيما مضى). لكن وعلى الرغم من أن هذا الهدف موجود بشكل مرئي في نص برنامج الإصلاح، إلا أن ذلك الاهتمام الجلي بالمساءلة والشفافية يحتاج إلى أن يكون بارزاً بشكل أكثر دقة ووضوح (في وثيقة الإصلاح نفسها)[11].

ومع ذلك فإن القلق حول المساءلة والشفافية الحكومية في السودان قد تجاوز بشكل دائم الاهتمام الرسمي إلى الاهتمام الشعبي العام. وتشكل الانتهاكات المزعومة في المضمار الحكومي (سواء كانت حقيقة أم باطلة) المادة المفضلة للإشاعات في المناسبات الاجتماعية. وعلى الرغم من أن الأخبار المتداولة في الأوساط غير الرسمية قد لا تؤخذ على محمل الجد في أوساط أخرى، إلا أن قوة النسيج الاجتماعي الاستثنائية إلى حد ما في السودان (وبذلك انتشار التفاعل الاجتماعي وبالنتيجة السوية المتدنية للجهل بهوية الأشخاص) تجعل تلك الأخبار أكثر واقعية وكأنها تدل فعلاً على الحقيقة. وبذلك، فإن العلاقات الاجتماعية تشكل مؤسسة هامة تفرض درجة من الشفافية ونوعاً من الإحساس بالمساءلة. وكذلك الأمر الذي تجدر ملاحظته أكثر في هذا المعرض هو التقارير والتعليقات المتكررة التي نشرت في الصحافة الوطنية في الدولة حول أمور ذات صلة مباشرة بقضايا المساءلة والشفافية. فعلى سبيل المثال، صحيفة الرأي العام (باللغة العربية) هي إحدى أكثر الصحف اليومية تداولاً في الدولة. وفي سردها للتقرير السنوي للمدقق العام لسنة 2002، أظهرت الصحيفة أن إجمالي الأموال العامة التي يذكر التقرير أنها قد أهدرت (بالأصح اختُلست) خلال السنة الماضية في المؤسسات الفيدرالية والبنوك حيث وصل مقدار هذه الأموال إلى 813 مليون دينار سوداني (ما يساوي 31 مليون دولار أمريكي تقريباً)[12]. وإضافة إلى ذلك، فقد ذكرت الصحيفة أن 105 مؤسسة حكومية لم تخضع للتدقيق في السنة الماضية[13]. ومن ثم، وفي تعليقها على نفس الموضوع، فقد حثت الصحيفة وبشدة الحكومة على أن تمنح المدقق العام سلطة أكبر وذلك لإبطال (ما فهمته الصحيفة على أنه) الآراء المضللة (ظاهرياً في الدوائر الحكومية[14] التي تفسر وببساطة أي كشف للأداء السيئ والفساد القائم (في القطاع الحكومي) على أنه محاولات شريرة تهدف إلى تلطيخ صورة الحكومة. وتابعت الصحيفة بعد ذلك في إلحاحها من أجل مساءلة أكبر، وفضح أكثر مثابرة للسلوك الفاسد، وتطبيق الكامل للقانون، على أنها حتماً عوامل لا غنى عنها في الحفاظ على مصداقية الحكومة نفسها[15].

مؤخراً واستجابة للقلق الرسمي والشعبي المتزايد حول سلامة الأموال العامة، فقد أصبح مجلس النواب الوطني (وهو البرلمان الفيدرالي للدولة) أكثر فاعلية في فرض مساءلة وشفافية أكبر في إدارة الأموال العامة. وإحداث قانون جديد للمؤسسات الحكومية المستقلة في حزيران الماضي، رفض المجلس وبشدة فقرة أدرجت في مشروع القانون هدفت إلى استثناء تلك المؤسسات من شروط معينة في المساءلة كانت قد أقرتها أنظمة المالية والمحاسبة في الحكومة. وبدلاً من ذلك، يمنح القانون الجديد بشكل حاسم وزارة المالية والاقتصاد القومي (الفيدرالية) السلطة النهائية لإقرار الميزانيات العامة لتلك المؤسسات، ولممارسة حرية التصرف الكاملة في استخدام من الفائض من مواردها المالية. ووفقاً لذلك، فقد مُنحت وزارة المالية أيضاً الحق في طلب أية معلومة تعتقد أنها ضرورية من المؤسسات التي نحن في صددها وذلك لضمان سيادة الانضباط والرقابة المالية. إضافة إلى ذلك، يخول القانون الجديد وزير المالية بإيقاف المدير التنفيذي أو أي موظف آخر في مثل هذه المؤسسات للتحقيق والتأديب إذا ما كان هناك أية محاولة لإخفاء أية معلومة مطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، يجبر القانون الجديد المدير التنفيذي على تقديم تقرير فوري (لوزارة المالية) حول أي سلوك يحدث (داخل مؤسسته) يخالف الأنظمة المالية وأنظمة المحاسبة الحكومية. وقياساً على ذلك، يتوجب عليه/أو عليها أن يستجيب بشكل كلي لشرط إغلاق حسابات المؤسسة سنوياً بما لا يزيد عن ثلاثة أشهر بعد نهاية السنة المالية، وتسليمها في الوقت المناسب إلى وزارة المالية والمدقق العام[16].

في الوقت الحاضر أصبح الضعف في تطبيق القانون وتنفيذ الإجراءات الجزائية لكبح الفساد والحد من سوء إدارة الموارد المالية أمراً معروفاً عموماً في السودان. وكذلك الأمر بالنسبة للعلاقة المباشرة بين الفساد من جهة والافتقار إلى الشفافية والمساءلة من جهة أخرى. إلا أن السبب الرئيسي لاستشراء ذلك الوضع في السودان يتم تفسيره بشكل أساسي (من قبل العديد من المراقبين الأذكياء) في الانحسار السريع للمعايير الأخلاقية الذي يؤثر على مواقف وسلوكيات موظفي القطاع الحكومي (وبطرق عديدة موظفي القطاع الخاص أيضاً). وبأن ذلك (بدوره) يعود بشكل أساسي إلى الأجور المنخفضة، الإشراف الرديء والقدوة السيئة (التي غالباً ما يقدمها بعض الموظفين في المناصب القيادية لمرؤوسيهم).

لذلك وبناءً على التحليل السابق، فإن معالجة مسألة تعزيز المساءلة والشفافية بأي درجة من الجدية تستلزم تعديلات جوهرية في السياسة الحكومية على نطاق أوسع وفي نموذج الحكم القائم. لكن، وفي ظل الوضع القائم، فإن مدى تحسين الشفافية والمساءلة يبقى محدوداً نوعاً ما. وذلك لأن البلاد لا تزال تواجه تحديات ضخمة فيما يخص: (أ) صنع السلام الداخلي الذي يتوقف على حصيلة الجهود السياسية الحالية – أي المفاوضات التي تهدف إلى حل النزاع الداخلي –، و(ب) تحقيق مشاركة سياسية واقتصادية أوسع وأكثر إنصافاً على المستوى الوطني. مع ذلك وحتى في ظل هذه الظروف، ومع انتظار أية حلول الحاسمة للصعوبات المذكورة، فإن جميع المحاولات الهادفة لتوسيع حدود المساءلة والشفافية ستبقى جديرة بالعناء ومجدية إلى حد كبير. وذلك خصوصاً فيما يتعلق بالحاجة الماسة إلى تجديد وتقوية القدرات بوسائل مثل التدريب ورفع سوية الوعي وتشجيع وتقوية علاقات العمل ودعم تجديد و/أو إحداث البنية التحتية المؤسساتية اللازمة لتحقيق الأهداف المذكورة. لكن الأمر الجوهري بالنسبة لكل ذلك هو الوصول إلى فهم ومعرفة أكثر دقة لحالة المسألتين التوأمتين موضع النقاش (أي الشفافية والمساءلة) من خلال الدراسة والبحث المتواصلين والقائمين على أسس الملاحظة والاختبار. ومن الممكن حالياً ملاحظة جهد ولو بسيط في هذا الاتجاه في السودان.

الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية

تظهر إحصاءات الإدارة المالية في القطاع الحكومي في السودان مشاكل متنوعة فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة (حسبما أظهر الاستطلاع الذي أجراه الكاتب)، وكما هو مبين أدناه:

1. بقيت معظم القوانين والقواعد والأنظمة المالية في موضعها الصحيح لزمن طويل، كما خضعت فعلياً لعدة تعديلات بهدف جعلها تتماشى مع الظروف والاحتياجات المتغيرة[17]. ومع ذلك فقد ازدادت الهوة تدريجياً بالاتساع بين ما تقتضيه تلك الأدوات القانونية وبين الواقع التجريبي المتعلق بالمساءلة والشفافية. إن الواقع السائد (في الممارسة الفعلية) هو نسبياً أدنى بكثير من المعايير المعتمدة قانونياً (حسب التصريحات المتكررة من قبل المشاركين في الاستطلاع الذي أشير إليه أعلاه).

2. توجد في السودان بنية مؤسساتية محكمة بشكل كاف (وقائمة لأمد طويل) لضمان إدارة ورقابة سليمة للمالية الحكومية. وتتمتع هذه المؤسسات بتخويل كاف وبالتفويض الضروري لتنفيذ واجباتها على اتساع القطاع الحكومي (وتعد غرفة المدقق العام الأكثر أهمية بين هذه المؤسسات)[18]. لكن، مع التوسع الكبير لنطاق العمليات المقترن باتساع القطاع الحكومي بشكل عام، يبدو أن المقدرة الإدارية والتقنية لهذه المؤسسات متخلفة عموماً عن مواكبة هذه الرقعة الممتدة من السيطرة. وذلك خصوصاً فيما يتعلق بنوعية الموظفين (حتى في الأماكن التي تكون فيها أعدادهم كافية)، وكذلك من حيث توفر تقنيات مكتبية أكثر تقدماً واستغلالها بنجاح.

3. مؤخراً (وفي ظل النظام السياسي الحالي) أصبحت لجنة العمل والإدارة والشكاوى العامة (القائمة) في المجلس الوطني أكثر فاعليةً مما سبق في متابعة الانحرافات المالية التي يبلغ عنها في القطاع الحكومي. مؤخراً أيضاً (وخلال النصف الأول من هذا العام) قامت هذه اللجنة بالتحقيق مع عدد من المصارف الحكومية بسبب ممانعتها ومماطلتها في إغلاق حساباتها السنوية من أجل التدقيق الحكومي. وفي النهاية استجابت هذه المصارف إلى تعليمات اللجنة (المذكورة آنفاً) التي تصدت أيضاً إلى بعض الحالات الإضافية المشابهة في منظمات حكومية أخرى تنتظر مواجهة إجراءات مشابهة (حسبما علمه الكاتب من رئيس اللجنة)[19]. وفي حال استمر ذلك بثبات، يمكن اعتبار هذا التطور مثالاً مشجعاً وإيجابياً وجديراً بالاهتمام في رفع مبادئ المساءلة والشفافية في ظل هذه الظروف المعقدة التي تعيشها البلاد.

4. من ناحية أخرى، تعاني عملية تطبيق القانون على الانتهاكات المتعلقة بالأموال الحكومية (وخصوصاً إنزال العقوبات القانونية المحددة) من ضعف عام في السودان. حتى الإدانات الصادرة عن المحكمة من هذا النوع قد تمضي دون تنفيذ في العديد من الحالات. ويعتبر هذا الوضع من قبل العموم على أنه يشكل تهديداً خطيراً لسيادة القانون في الدولة، إذ أنه قد يشجع على زيادة تفشي الاحتيال والإجرام المالي، خصوصاً بين كبار الموظفين الحكوميين القادرين على إخفاء إساءاتهم، أو حتى من يعتقدون ببساطة أنهم محصنين سياسياً. ومع ذلك، فإن الأمر الأكثر إثارة للمخاوف هو أن التساهل السائد في هذا الخصوص مرتبط أيضاً بالثقافة الاجتماعية للشعب السوداني والتي تقوم بشكل أساسي على حفظ ماء الوجه مهما كلف الأمر. وبالتالي فإنه مراراً ما تتم ممارسة الكثير من الضغط الاجتماعي (مثلاً؛ الوساطة الغير رسمية) لدرء إمكانية حدوث أي إدانة أو عقوبة للأصدقاء والأقارب. وهكذا يبدو واضحاً أنه ما من حل سريع وحاسم يمكن إيجاده أبداً لمشكلة اجتماعية متأصلة كهذه.

5. لا يزال الشراء الحكومي أحد أكثر نقاط الضعف خطورةً في المساءلة والشفافية في الدولة. فقد وجدت سابقاً إدارة مركزية (ضمن وزارة المالية) مارست الإشراف والرقابة بشكل فعال على الشراء الحكومي، إلا أنها حلت هذه الإدارة وتم استبدالها بوحدة أصغر بكثير وغير معدة بشكل كاف (أيضاً ضمن وزارة المالية) منذ أوائل التسعينات. ولعل أكثر نقاط الضعف بروزاً في هذا التدبير الحالي هو الخلو الغريب للشروط القانونية التي تحكم الشراء الحكومي من أية مادة تأديبية[20].

6. منذ عام 1992 وعملية الخصخصة فعالة في السودان. إلا أنها واجهت في البداية الكثير من الشك والانتقاد من قبل عامة الشعب وبعض القادة الرسميين في الحكومة على حد سواء على أنها تفتقر إلى الشفافية (وبالتالي إلى المساءلة أيضاً)[21]. لكن مؤخراً أصبحت الإدارة العامة لهذه العملية الخصخصة مؤسساتية على نحو أفضل (أي أنها أصبحت مجهزة بإدارة فعالة، وموظفين يتسمون بالصراحة المدهشة والتقارير المعدة بإتقان). عند مقابلته للخبراء المختصين، لم يعد أمام الكاتب إلا أن يشعر بالتفاؤل إزاء إمكانية استمرار الشفافية (والأمل في تحقيق المزيد من المساءلة) التي بدأت بالظهور في عملية الخصخصة)[22].

7. ومع ذلك، فما من تقرير حول التماس مساءلة وشفافية أكبر في السودان، وخصوصاً فيما يتعلق بإدارة الأموال الحكومية، سيكون كافياً دون الإشارة إلى الدور الذي لعبته الصحافة المحلية. وكذلك الحال بالنسبة لدور المجتمع ككل (كما أشير سابقاً في المقطع الثالث من القسم السابق في هذا التقرير). غالباً ما قامت التقارير والتحقيقات الصحفية بلفت الانتباه العام والرسمي إلى علامات الانحراف، الإهمال والعجز في الميدان الحكومي. وذلك حتى خلال الفترات الماضية من السيطرة الحكومية الصارمة. حالياً صارت هذه السيطرة أقل حزماً نسبياً من قبل وخصوصاً بعد إقرار القانون الصحفي الجديد عام 1999 والذي نص على حقوق وواجبات الصحفيين من خلال شروط تعتبر بشكل عام على أنها تعطي للصحفيين حرية مهنية وحماية أكبر من تلك التي كانوا يتمتعون بها في بداية التسعينيات[23].

الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية

كما أشير سابقاً في هذا التقرير فإن معظم المشاكل الحالية التي تعيق تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية في السودان تكمن في حال سياسة الموارد البشرية وإدارتها. (واعتماداً على النتائج التي توصل إليها الكاتب) فإن النقاط التالية تعرض العوامل الأكثر صلة والتي تؤثر على الوضع الحالي فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة في هذا الموضوع.

1. إنه يكاد يكون من غير الممكن أن نتوقع أن تكون حالة الشفافية والمساءلة في هذا الميدان أفضل بالمقارنة مع حالة الشفافية والمساءلة في حقل الإدارة المالية، آخذين بعين الاعتبار التطورات التاريخية والوضع الحالي (كما وصف في القسم 1 من هذا التقرير). في الحقيقة

إن التناقض الموجود في حقل الإدارة المالية بين المعايير التي تضعها الأنظمة والقوانين المتعلقة وبين الوضع الحقيقي والممارسة هو نفس التناقض الذي يظهر في إدارة الموارد البشرية (وفقاً لرأي معظم الأشخاص الذين أجابوا على الاستطلاع). لكن وبما أن الأولوية في هذا المجال تعطى للأشخاص (أي الموظفين الحكوميين) فيبدو أنه من السليم أن نفترض أن الوضع السيئ عموماً للشفافية والمساءلة السائدتين في هذا المجال تنتقل دون شك إلى نواح أخرى في القطاع الحكومي (بما فيها الإدارة المالية).

2. يعزى ضعف الشفافية والمساءلة في هذا المجال (كما يعتقد معظم الأشخاص الذين قابلهم الكاتب) إلى ثلاثة عوامل أساسية يمكن التعبير عنها كما يلي: (أ) الممارسة الواسعة الانتشار للمحسوبية السياسية الملحوظة في السنوات الأخيرة (والمستمرة حتى الآن) وخصوصاً في التعيين في المناصب الحكومية العليا (وبشكل غير مباشر) في المناصب الأدنى (مناصب الدخول الوظيفي) حيث يتم اتباع إجراءات المنافسة شكلياً فقط. وأثر ذلك في تشجيع نفس النمط من السلوك. (ب) التدهور التدريجي في الظروف المعيشية لغالبية الموظفين الحكوميين بسبب التراجع المتواصل في المستوى العام للأجور (وفي معظم الحالات) وجود فروقات في الأجور يتعذر تبريرها وبذلك تثير الاستياء (غالباً غير معلنة ولكنها معروفة ضمناً). و(ج) الإهمال العام في الإشراف الدقيق والتدريب والنظام. إن هذه العوامل مجتمعة قد خلقت بيئة معادية للمسؤولية والشفافية لأنها تفضي بطرق عدة إلى الانحراف، السرية، والانطواء.

3. إضافةً إلى كل ما سبق، ونتيجةً للانقسام الناتج في بنية القطاع الحكومي، فقد أصبح تطبيق رقابة مطلقة (بأي درجة ذات معنى) من قبل سلطة مركزية وحيدة (حكومية) على إجمالي الموارد البشرية الموظفة في الخدمة الحكومية أمراً تتناقص قابلية تحقيقه. كما أنه قد أصبح من شدة الصعوبة بمكان إيجاد معلومات يسهل الحصول عليها حول العديد من نواحي بنية القطاع الحكومي.

4. وعلى الرغم من ذلك، لا يزال من الممكن ملاحظة عناصر إيجابية معينة في وسط تلك الحالة الحرجة. لربما أكثر تلك العوامل بروزاً يمكن رؤيته في الدور الذي يلعبه كيان شبه قضائي يدعى مكتب العدالة الفيدرالي للموظفين الحكوميين. يتألف هذا الكيان بشكل أساسي (الذي تم إحداثه وفقاً للمادة 127أ من دستور الدولة الأخير في 1998) من مجلس يضم ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة القانونية الكافية (يتم تعيينهم جميعاً من قبل رئيس الدولة). وتدعمه بالإضافة إلى ذلك ثلاثة دوائر ثانوية (بعبارة أخرى؛ هيئات كل واحدة منها مختصة بالتحقيق في فئة معينة من الشكاوى). يقدم المكتب التقارير حول النتائج والقرارات التي يتوصل إليها مباشرة إلى الرئيس (رئيس الجمهورية) مباشرةً. وفي معظم الحالات (وفقاً للأمين العام للمكتب) يقوم مكتب الرئيس تواً بتوجيه أمر للمؤسسة الحكومية (التي رفعت الشكوى ضدها) للقيام بتنفيذ قرار المكتب على الفور، وخصوصاً إذا كان القرار في مصلحة الموظف المدعي[24]. وبالتأكيد لا يمكن تقدير الدرجة التي يضمن بها ذلك النظام العدالة إلا من خلال التحقق التجريبي لعدد الشكاوى التي تمت معالجتها فعلياً (وهو أمر لا يتم التطرق إليه في هذا السياق). ومع ذلك، فإن الإجراءات الواضحة التي يتبعها المكتب والوصول إلى المكتب الأعلى (في الدولة) الذي تجعله تلك الإجراءات ممكناً يعكس على الأقل درجة مشجعة من الحماس لتطبيق المزيد من المساءلة والشفافية من أجل صيانة الحقوق الأساسية للموظفين الحكوميين.

5. بما يشابه المثال المذكور آنفاً، هناك قناة أخرى للشكاوى متاحة لعامة الشعب (تم تشكيلها على غرار محقق الشكاوى في السويد) تدعى هيئة المظالم والتأديبات العامة. إلا اهتمام الهيئة (في هذه الحالة) يتركز بشكل أكبر على الشكاوى المتكررة باستمرار أكثر من تركيزها على الشكاوى الفردية، مما يجعلها أكثر انحيازاً إلى المصالح الجماعية منها إلى الشكاوى الفردية. وبذلك قد تبدو هذه الهيئة وكأنها تؤدي وظيفة سياسية صرفة بدلاً من قيامها بمعالجة التظلمات من أجل إحلال العدل والإنصاف الأساسيين. وهذا الخلل غير مبرر بشكل كاف حتى من قبل الأمين العام للهيئة[25]. ومع ذلك، بعيداً عن معالجة الشكاوى العامة، تبادر الهيئة أحياناً بشكل فاعل بإجراء تحقيقاتها الخاصة (كما أوضح الأمين العام للهيئة). ففي أوائل تموز 2003، كانت الهيئة قد بدأت التحقيق في حادث حريق وقع قبل شهر ودمر جزئياً محطة كهربائية في مدينة الخرطوم. وفي تلك الأثناء كانت الهيئة على وشك البدء في التحقيق في قضيتين جديدتين؛ واحدة تتعلق باستيراد البيض الغير صالح للاستهلاك والثانية تتعلق بالتحطم المفجع للطائرة (العائدة لشركة الطيران السودانية الحكومية) مطار مرفأ السودان، الذي قتل الـ 116 راكباً الذين كانوا على متنها في حزيران الماضي. ومع ذلك فإن التسهيلات المكتبية المتاحة للهيئة تبدو ضعيفة جداً بالنسبة لمهمتها الطموحة وبالنسبة للحماس الكبير والجدية التي يتعامل بها الأمين العام الحالي للهيئة مع تلك المهمة.

الأطراف غير الحكومية

تعاود الأطراف غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في السودان حالياً الظهور ببطء (ولذلك فهي تفرض وجودها بالتدريج) بعد أن ظلت تحت سيطرة الحكومة لحوالي عقد من الزمن. لكن بما أن المجتمع المدني كان ولا يزال تقليدياً أقوى من الحكومة (حيث انه منذ الاستقلال تم تجريد نظامين عسكريين من السلطة عن طريق التمرد المدني والثورات الشعبية) فهناك إمكانية كبيرة للدور الذي يمكن أن تلعبه الأطراف غير الحكومية (بما فيها الصحافة الوطنية والاتحادات المهنية والأحزاب السياسية) في المستقبل القريب لاستعادة المساءلة والشفافية الحكومية، خصوصاً وأن الدولة نفسها قد آخذة بالسير باتجاه التوصل بالتفاوض إلى تسوية سياسية للنزاع الأهلي القديم العهد في جنوب السودان، وأن حكومة الدولة تسمح بشكل متزايد (ولكن بطيء) بمشاركة سياسية اكبر للمجتمع المدني وللمنظمات غير الحكومية. ولكن ولكي تستطيع هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الاستفادة على نحو كاف من تزايد إمكانية المشاركة السياسية، عليها أولاً أن تقوي قدراتها المؤسساتية ذاتها. ذلك لأن القطاع غير الحكومي

في السودان قد عانى عموماً من فترات مديدة من الضيق في الماضي القريب، وخسر نتيجة لذلك الكثير من قوته المعترف بها وقدرته على الاحتمال. ومع ذلك فإن العديد من المؤسسات الغير حكومية (سواءً وطنية أو دولية) ظلت على الدوام نشطة في بعض الميادين مثل إغاثة وإعادة تأهيل ضحايا الجفاف والنزوح الداخلي وغيرهم من الفئات المتضررة، وفي ميدان التدريب (بما في ذلك تعليم القراءة والكتابة، التثقيف الجنسي، ونشر ثقافة السلام)، هذا بالإضافة إلى تقوية المجتمعات الأكثر فقراً (خصوصاً في المناطق النائية والريفية المعزولة) بما فيها الفئات سابقة الذكر، وأخيراً وليس أخيراً في توفير المياه الصالحة للشرب وبعض من الخدمات الاجتماعية الضرورية للفئات الفقيرة (كتلك المذكورة آنفاً).

الخلاصة

لقد سعى هذا التقرير، بالدقة التي سنحت له، أن يعرض الوضع الحالي للشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في السودان. وبناء عليه يمكن استخلاص النتائج التالية (مصحوبة ببعض التوصيات المبدئية):

أ) إن حالة الشفافية والمساءلة في قطاع الدولة الحكومي في الوقت الراهن أضعف مما كانت عليه منذ الاستقلال عام 1956 وإن العوامل والظروف التي أدت لهذا الوضع الحالي ترتبط بشكل أساسي بانعدام الاستقرار السياسي الطويل الأمد في الدولة والأداء الاقتصادي الرديء.

ب) إن القوانين والأنظمة القائمة المتعلقة بالشفافية والمساءلة ملائمة على وجه العموم، على الرغم من وجود مجال أكبر لإدخال التحسينات عليها. لكن لا يزال هناك تناقض واضح بين تلك الشروط القانونية وبين الممارسة العملية. إن تنفيذ القانون ضعيف إلى حد ما في مجال الحفاظ على المساءلة والشفافية، خصوصاً عندما يتطلب الأمر تطبيق العقوبات عند إدانة موظف حكومي بالقيام بسلوك مخالف للاعتبارات السابقة. إن هذه الظاهرة تعزى بشكل أساسي إلى الضغط الاجتماعي الناشئ عن تقاليد البلاد وثقافتها، وهي قابلة للتغيير فقط من خلال عملية تحول (ديمقراطي) طويلة الأمد حتماً.

ج) مع ذلك، لا يزال هناك بعد ايجابي للبنية والثقافة الاجتماعية السودانية المحابية في الحقيقة لانتشار المزيد من المساءلة والشفافية على نطاق المجتمع وفي القطاع الحكومي أيضاً. لكن في هذه الحالة الأخيرة فان هذا الاحتمال يتوقف أيضاً على مدى المشاركة السياسية الفعلية وحرية التعبير المتاحة لعموم الشعب. ويبدو أن النسيج الاجتماعي المتميز بشدة تماسكه في السودان يستطيع في الواقع أن يعيق السلوكيات المنحرفة وبذلك هو آلية وقائية توازي الضغط الاجتماعي الممارس ضد التشهير والعقوبة (كما أشير إليه في النقطة السابقة أعلاه).

د) إن هذه العوامل (سابقة الذكر، والمرتبطة بشكل رئيسي بالقرائن) وعلى الرغم من كونها تفاصيل تجريبية (تم جمعها من أجل إعداد هذا التقرير) تظهر أيضاً أن القطاع الحكومي يعاني بشكل عام من ضعف كبير في الموظفين مما يؤثر حتماً على مجمل الأداء وعلى انتشار الشفافية والمساءلة بشكل ملائم. إن العوامل المسببة لهذا الوضع عديدة ومعقدة، وهي تتضمن الأجور المتدنية لمعظم الموظفين (خصوصا ذوي المراتب الوظيفية الأدنى) وعدم المساواة الملحوظ في مقارنة الأجور (فالموظفون في قطاعات فرعية معينة وخصوصاً القطاعات المولدة للدخل عادة ما يتقاضون أجوراً أعلى)، وهذه العوامل مجتمعة تؤدي إلى اللامبالاة والإهمال وانخفاض المعنويات. وذلك خصوصا في غياب الإشراف المباشر والفعال على الموظفين من قبل زملائهم الأعلى مرتبة ومدراء الأقسام التنفيذيين، وهو الوضع السائد في القطاع الحكومي. بالإضافة إلى ذلك، تشمل تلك العوامل أيضاً عملية انتقاء رديئة وغير عادلة للموظفين (رغم وجود مجموعة مقنعة من الأنظمة والإجراءات في هذا المجال). إن النتاج السلب لهذه العملية ينشأ بشكل أساسي عن الانحياز الاجتماعي والسياسي الملازم. تشمل أيضاً تلك العوامل السابقة عدم تمتع العديد من الموظفين الصغار (وحتى بعض الموظفين الكبار) بالقدر الكافي من المهارات التقنية واللغوية، وضعف معرفتهم أو تقديرهم عموماً للمعايير والقيم الأخلاقية الأساسية التي تجسدها الخدمة الحكومية. وينطوي هذا الوضع عل الحاجة للتعليم ورفع سوية الوعي والتدريب الإضافي في تلك المجالات.

هـ) هناك نقص واضح في المعلومات الرسمية المتاحة في العديد من المنظمات الحكومية (مثلاً العدد الإجمالي للموظفين الحكوميين أو لمشاريع القطاع الحكومي غير معروف). وفي الحقيقة تحاول الآن بعض الكيانات الحكومية بكد، كالمكتب الوطني للإحصاء ووزارة الشؤون الوزارية ووزارة الصحة (الفدرالية) وقوى الأمن الوطني، سد هذه الفجوة. ومع ذلك فإن المشكلة على اتساع القطاع الحكومي لا تزال بحاجة إلى اهتمام أكبر[26]، خصوصاً وأن توفر المعلومات يعتبر أساسي جداً في تحقيق الشفافية والمساءلة.

و) تقوم بعض المؤسسات الحكومية بتعاملات غير مدرجة في الموازنة العامة على نحو غير مشروع. ومع أن سلطة الميزانية الحكومية تنتقد هذه الممارسات بشكل مستمر (منذ أن صارت معروفة)، إلا أن إمكانية مواجهة هذه الممارسات تبدو محدودة. وفي ظل الظروف الحالية تبدو هذه الممارسات قابلة للانتشار أكثر فأكثر. إن أسباب هذه الظاهرة ونتائجها تستحق تحقيقاً محكماً لكونها قضايا متعلقة بالمساءلة والشفافية في القطاع الحكومي بشكل مباشر، وأيضاً للحاجة الواضحة للوقاية من الأضرار الجسيمة التي يمكن أن تصيب بها اقتصاد البلاد.

ز) هناك قلة من المؤسسات، داخل وخارج الحكومة، قامت بمبادرات جديرة بالذكر وأطلقت الحملات للحفاظ على المساءلة والشفافية في القطاع الحكومي (وفي بعض الحالات خارجه). تشمل تلك المؤسسات المجلس الوطني (برلمان الدولة)، مكتبان للشكاوى (يقومان بإرسال النتائج التي يتوصلون إليها مباشرةً إلى مكتب الشؤون العامة لدى رئيس الجمهورية) ووزارة العمل والإصلاح الإداري، بالإضافة إلى ذلك دائرتي المحاسبة الحكومية والتدقيق الداخلي في وزارة المالية والاقتصاد القومي (حيث تقوم كلاهما بتخديم القطاع الحكومي بأكمله) وغرفة

المدقق العام وهيئات أخرى مختلفة مسؤولة عن تطبيق القانون، ونشر العدل (أبرزها قوى الأمن الداخلي في البلاد). تشمل الأطراف الأخرى الغير حكومية الناشطة في هذا المجال الصحف والصحفيين، والباحثين والسياسيين، وبعض الكيانات الأخرى في القطاع الخاص والمجتمع المدني. ويمكن تشجيع هؤلاء وأطراف أخرى ذات صلة (وتقويتهم عن طريق دعمهم بوسائل كالتدريب المشترك) ليشكلوا شراكة أقوى (أي شبكة) من أجل حماية وتعزيز المساءلة والشفافية وطنياً في القطاع الحكومي (على جميع المستويات – على المستوى الفدرالي وعلى مستوى الولاية وعلى المستوى المحلي) وفي أي مكان آخر في البلاد. وقد تبقى خطة الإصلاح الإداري طويلة الأمد التي تتبناها الدولة حالياً بحاجة إلى أن تركز بشكل أكبر وأوضح على الموضوع السابق.

ملاحظات ومراجع

[1] جمهورية السودان، تقرير اللجنة الخاصة بمنظمات الخدمة المدنية، المجلد الأول، دار النشر الحكومية، الخرطوم، أيار 1968، الصفحات 39-40.

[2] و [3] جمهورية السودان، المكتب المركزي للإحصاء، السودان بالأرقام 1997-2001، الخرطوم، شباط 2003، الصفحات 1، 3.

[4] و [5] جمهورية السودان، تقرير اللجنة الخاصة بمنظمات الخدمة المدنية، المجلد الثاني، الملحق الثالث، دار النشر الحكومية، أيار 1968، الصفحات 16-21.

[6] بناءً على تقديرات عام 2002 فإن التعداد السكاني لولاية الخرطوم (والتي تعد الأكثر كثافة سكانية بين الـ 16 ولاية في الدولة) يشكل 15.7 من إجمالي التعداد السكاني في السودان (راجع المكتب المركزي للإحصاء .loc. cit، الصفحة الثانية). ولكن تلك التقديرات قد تكون شديدة التحفظ، وذلك لأن الإحصائيات نفسها لا تزال تجمع بشكل شديد البدائية لتستطيع أن تعكس بشكل صحيح التدفق السكاني المستمر إلى ولاية الخرطوم.

[7] عواد السيد الكارساني، الفيدرالية وتوزيع الموارد بين الحكومة الفيدرالية والولايات، في عواد السيد الكارساني (محققاً) دراسات في تجربة السودان الفيدرالية، الخرطوم، دار نشر جامعة الخرطوم، 2001، الصفحة 123.

[8] عبد الوهاب عثمان شيخ موسى، الطريق إلى الإصلاح الاقتصادي في السودان 1970-2000 (بالعربية) الخرطوم، شركة طباعة العملة السودانية، أيلول 2001، الصفحات 86، 88.

[9] جمهورية السودان، وزارة المالية والاقتصاد القومي، لجنة تجريد هيئات القطاع الحكومي، تقييم التجريد هيئات القطاع الحكومي في السودان (بالعربية)، الخرطوم، شباط 2000، الصفحات 1، 9.

[10] تم التأكيد على هذه النقطة بوضوح من قبل أحد الخبراء الذين قابلهم الكاتب.

[11] جمهورية السودان، وزارة العمل والإصلاح الإداري، اقتراح استراتيجية لتطوير وإعادة تنظيم الخدمة الحكومية (2002-2026)، الخرطوم، أيار 2001، الصفحة 142.

[12] و [14] التأويلات المطبوعة بالأحرف المائلة خاصة بالكاتب.

[13] و [15] الرأي العام، صحيفة يومية تصدر في الخرطوم (بالعربية)، العدد 28: تشرين الثاني 2002 الصفحة 1، العدد 29: تشرين الثاني 2002 الصفحة 3.

[16] في نفس المكان، 11 حزيران 2003، الصفحات 1، 2.

[17] على سبيل المثال؛ فقد تم إلغاء مرسوم تدقيق الحسابات (الأول) الصادر عام 1925، وأعيد سنّه من جديد عام 1955 (السنة التي سبقت الاستقلال) حيث أصبح إدارة منفصلة تابعة للمدقق العام المسؤول أمام مجلس الوزراء (بسبب عدم وجود مجلس تشريعي حتى ذلك الحين). انظر قوانين السودان، المجلد 3 (العناوين X-X11)، الصفحات 23-26. ومنذ ذلك الحين أجريت عدة تعديلات متتالية لجميع القوانين والأنظمة المرتبطة بالمساءلة والشفافية (وصدرت آخر هذه التعديلات على شكل مصطلح قانوني سمي: الأنظمة المالية الموحدة عام 1995، وفي مرسوم إحداث غرفة المدقق العام 1999). إلا أن هذه التعديلات قد لا تهدف بالضرورة (أو يمكن أن ينتج عنها فعلياً) إلى تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية.

[18] وجهة النظر هذه أكدها ثلاثة مسؤولين أساسيين تمت مقابلتهم في تموز 2003.

[19] مقابلة أجريت مع خبير، 29 أيار 2003.

[20] تشكل مدونة الشراء الحكومي النافذة حالياً جزءاً من الأنظمة المالية الموحدة 1995. وبناءً على ما قاله أحد خبراء الشراء الذي تمت مقابلته في 17 تموز 2003 تقوم وحدة حكومية حالياً بإجراء استطلاع في السوق بالاشتراك مع المكتب القومي للإحصاءات. والهدف من ذلك الاستطلاع هو استخلاص المؤشرات التي تعكس الأسعار الحالية لتجارة الجملة والمفرق للمواد الأكثر استهلاكاً من قبل المؤسسات الحكومية (مثلاً: المركبات وقطع الغيار الخاصة بها). ويتوقع لهذه المؤشرات أن تقدم الدليل للسلطات المالية في تحققها من عروض الأسعار والفواتير وفي الملاحقة المبكرة لمحاولات القيام بتعاملات فاسدة.

[21] أبلغ أحد الخبراء عن المقاومة الشديدة التي يواجهها تسريح الموظفين الحكوميين (الجاري العمل به آنذاك) بدعوى «المصلحة العامة»، وأيضاً للإبعاد السياسي للخصوم من قبل أصحاب السلطة. ونقل الخبير أيضاً أن لجنة من المجلس الوطني أيضاً اعترضت على الملاءمة الإجرائية لأول أربع عمليات خصخصة، مثيرةً الانتقادات الأربع التالية: (1) أنه لم يكن هناك مناقصة تنافسية مفتوحة في هذه العمليات، (2) أن الديون تم تسديدها عن طريق المقايضة بالموجودات التي قدر ثمنها بما لا يزيد عن 50 من قيمتها الحقيقية، و (3) أن عملية الخصخصة لجميع الكيانات حدثت فقط قبل شهرين من تغيير العملة في البلاد (وبذلك فإن الوقت كان غير مناسب). ويعتقد الخبير أن هذه المبادرات كانت ناجحة جداً في تعزيز الإرادة السياسية في مكافحة الفساد المالي، وتشجيع مشاركة المواطن في هذا المجال، وفي تحريك المجتمع المدني (بما فيه الصحافة المحلية) لمحاربة سوء الإدارة والفساد في القطاع الحكومي.

[22] مقابلات أجريت مع خبراء حكوميين (تموز 2003).

[23] ومع ذلك، فإن الضعف الأساسي في قانون الصحافة 1999 يظهر في درجة الغموض التي تميز النص الذي يحدد الحقوق والحماية الممنوحة للصحفيين كما حددت الفقرة الثانوية 124 من القانون، الصفحة 10. وذلك بدوره يعطي هامشاً شديد الاتساع للاجتهاد للمؤسسات القائمة على تطبيق القانون. وبالتالي غالباً ما يتحتم على الصحفيين أن يعيشوا مع قدر من الشك حول وضعهم فيما يتعلق بالقانون في ممارسة مهنتهم الصحفية.

[24] مقابلة مع خبير، الخرطوم، 16 أيار 2003.

[25] مقابلة مع خبير، الخرطوم، 10 تموز 2003.

[26] تصدر تقارير سنوية مثالية من كل من وزارة الصحة (الفيدرالية)، وإدارة الحد من الجرائم في الشرطة الوطنية. فعلى سبيل المثال؛ قام التقرير الذي قدمته الإدارة الأخيرة (للعام 2000، الصفحة 57) بالتعريف بالأسباب الكامنة وراء ازدياد عدد الجرائم المالية (كما لوحظ من خلال الإحصائيات الخاصة بالإدارة) عل أنها تتضمن (من بين أسباب أخرى) زيادة الهجرة من الريف إلى المدينة، والتفاوت في دخل الأفراد، بالإضافة إلى ازدياد حالات الفساد الإداري إلى درجة لم تعد معها الشرطة قادرة على السيطرة على هذا السلوك الإجرامي.

تونس

بقلم د. أحمد السوسي*

تسبر الدراسة الحالية ما يقصد بالشفافية والمساءلة. وبتعبير أدق تفحص ما يقصد بالمساءلة في السياسات الحكومية فيما يتعلق بالمالية الحكومية. قبل محاولتنا توضيح ما يقصد بالمساءلة، نورد بعض الملاحظات المنهجية. ترتبط مسألة الشفافية بحقيقة النظر في الظروف (تلك المتعلقة بالمجتمع) التي يتم فيها تحضير، تنفيذ وتحليل السياسات الحكومية من قبل المؤسسات الحكومية أو الأفراد. ليس هذا المفهوم بجديد، فتاريخياً يمكن ربط تحقيق الشفافية والمساءلة بالفترة الزمنية التي وضعت فيها السياسات الحكومية تحت تمحيص وتقييم ممثلين من الأمة. انه ليس مفهوماً جديداً لكنه حتماً قضية معاصرة.

قامت العديد من الأنظمة القضائية بالبحث عن الشفافية في الوقت الذي تم فيه تعريف السلطة السياسية على أنها سلطة ديمقراطية. إن القيام بتعليل السياسات الحكومية يعني الخضوع لسيطرة سلطة عليا تقوم في النهاية بمقام السلطة السياسية. المساءلة المالية عندئذ تكون ناتج تطبيق السلطة السياسية، الإدارية والاقتصادية.
لقد أصبح ضمان المساءلة والشفافية هدفاً عالمياً. وقد اختارت معظم الدول المتقدمة اقتصادياً هذا التوجّه وحاولت تطبيقه وتعميمه على كل الآليات بهدف ضمان الحد الأقصى من الشفافية والنزاهة على مستوى الحسابات الحكومية.

الشيء الذي يجب أن لا يغيب عن الذهن هو أن البحث عن الشفافية المطلقة هو أمر غير واقعي، لأن جزأً من الواقع يجب أن يبقى مبهماً لدى العموم ما دام يحمي أمن الدول والمجتمعات. إن الفعاليات والعمل في بيئة شفافة لا يقتضي بالضرورة الكشف عن مجمل سرية الشؤون الحكومية لأن ذلك سيؤدي إلى تعطيل السلطة الحكومية. فالسرية هي أيضاً وسيلة لتحقيق الحماية والحرية. ولذلك فمن القيم بمكان تحقيق توازن معين فيما بين متطلبات الشفافية ومتطلبات سلطة الدولة.
في ضوء الملاحظات السابقة فإنه من الضروري وضع تعريف للشفافية والمساءلة كي نقيّم، من وجهة نظرنا، ما تمّ إنجازه حتى الآن وما يجب إنجازه في تونس.

مبادئ الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالمالية الحكومية

بالاعتماد على الوقائع الملاحظة في بعض الدول المتقدمة فإن النصوص القضائية الأساسية (الدساتير، القوانين الأساسية، التشريعات المختلفة) والقانون المالي جميعها تراعي مبادئ أساسية محددة على أنها المكونات الضرورية والكافية لضمان المساءلة والشفافية في المالية الحكومية وهي:

- تعريف واضح لنطاق كفاءة الإدارات الحكومية والموظفين الحكوميين.
- تفحّص الشروط التي يمكن معها وضع كفاءات كتلك موضع التنفيذ.
- التقييم الضروري لنتائج السياسات التي تمّ تبنيها.
- تزويد المواطنين وممثليهم بالمعلومات حول هذه السياسات وفعاليتها، وحول الرقابة والتقييم للأعمال والعمليات المختلفة.

1. تنطوي الشفافية في المالية الحكومية على إقامة مجموعة من القواعد التي تحدد نطاق كفاءة كل فرد أو إدارة في القطاع الحكومي. ومن المهم أيضاً أن تحدد العلاقات المالية - فيما يتعلق بالمدخول والنفقات، بين المؤسسات المختلفة.

هذا يعني أنه يوجد مجموعة من الترتيبات القضائية التي تحدد نطاق كفاءة كل منظمة حكومية أو موظف، والظروف التي يقومون ضمنها بنشاطاتهم المالية. وبتعبير آخر، إن النصوص الأساسية المتعلقة بالمالية الحكومية مثل الدساتير، القوانين الأساسية، الخ، تصف بوضوح امتيازات الإدارات الحكومية المختلفة، والقواعد التي تنظم جميع نشاطاتها المالية. تحدد هذه النصوص أيضاً الطبيعة الدقيقة للعلاقات بين جميع الإدارات الحكومية، وأيضاً موقعهم في الدولة.

2. ثانياً، تستلزم الشفافية والمساءلة المالية تعريفاً وتطبيقاً مسبقاً للأنظمة التي تمّ وضعها بوضوح على الإجراءات المالية الحكومية مثل: الظروف التي يتم فيها تحضير السياسات المالية، الأهداف المرجوّة، المقاييس الواجب اعتمادها، والمصادر والشروط اللازمة لتطبيق سياسات محددة، معدلة أو متبناة. تستلزم الشفافية والمساءلة المالية أيضاً تحضير التقارير (المالية أو سواها) حول تنفيذ هذه الإجراءات.

3. ثالثاً، تعني الشفافية تنظيم المعلومات المالية بشكل مرجع دقيق، منهجي وشامل، وفقاً لمبادئ تكفل مصداقيتها وأمانتها. ينطوي ذلك على أن تكون تلك المعلومات عامة (متعلقة بجميع مؤسسات الإدارة الحكومية)، موحدة ومرتبة بطريقة تسمح بفهم شامل لبعض الوقائع الشديدة التعقيد، وبفهم دقيق أيضاً للفعاليات المالية الحكومية.

4. أخيراً وليس آخراً، يجب أن إيصال المعلومات التي تمّ جمعها إلى عامة الشعب. يجب أن تصل المعلومات عن الفعاليات الماضية، المستقبلة والمتوقعة إلى عامة الناس، بما فيها مؤسسات الرقابة ذات الصلة وعموم مستخدمي الخدمة الحكومية. قد ينطوي ذلك على المخاطرة ببعض السرية حول الممتلكات المالية للموظفين الحكوميين (بكشفها للسلطات الحكومية).

من المبادئ إلى الواقع التونسي

سوف يتم اعتبار النقاط الأربع المشروحة أعلاه كمبادئ أساسية لضمان الشفافية والمساءلة في الحسابات الحكومية.

1. يقوم المبدأ الأول على اعتبار الموظفين والمنظمات الحكومية كيانات ذات نطاقات محددة من الكفاءة. من خلال هذا المنظور، فإن مجموعة النصوص القضائية كلها كالدستور، القوانين الأساسية التي

* الدكتور أحمد السوسي، هو بروفسور في القانون الحكومي في السوس، السوس، تونس.

صدرت مع تطبيق الدستور التونسي عام 1959، والترتيبات القضائية الأخرى مثل القوانين، المراسيم، والقوانين الداخلية، تحدد الموظفين الحكوميين المسؤولين عن إدارة المالية الحكومية، تشرح ظروف عملهم، كفاءتهم والارتباطات المختلفة التي يتميز بها عملهم في نطاق المالية الحكومية.

تبعاً للتشريعات، فإنه يوجد فصل واضح بين موظفي القطاع الحكومي ذوي الوظيفة السياسية وذوي الوظيفة الإدارية، أي بين الدولة والسلطات الحكومية المحلية. هناك أيضاً فصل فيما بين العاملين في القطاع الصناعي، الزراعي، أو التجاري والعاملين ذوي التوجه الاجتماعي. إن مهمة وواجبات الموظفين الحكوميين تمّ وصفها بوضوح في التشريع، مما يجعل من الصعب بمكان وقوع أي اختلاط في نظمهم الأساسية ووظائفهم.

على مستوى المالية الحكومية، يعمل كل موظف حكومي وفق مجموعة محددة من القواعد المتعلّقة بصنع القرارات، تطبيقها وتقديمها إلى سلطات الرقابة. تحدد هذه القواعد أيضاً نمط العلاقة بين مختلف الأطراف.

وبالنتيجة تعتبر تونس بشكل عام دولة تحترم المبدأ الأول في السلوك الجيد.

2. يمكن صياغة عدّة ملاحظات حول الناحية الثانية، والتي تعنى بظروف تحضير، تبني وتنفيذ السياسات الحكومية وتسجيل المعلومات المالية الشفافة. تتعلق هذه الملاحظات بتعريف السياسات المتعلقة بالميزانية، إطارها الاقتصادي والسياق الذي تم ضمنه تبنيها، التصويت لها وتنفيذها.

a) يمكن أن نجد تعريفات السياسات المتعلقة بالميزانية التي ترغب السلطات الحكومية بتنفيذها في عدة نصوص مثل خطط التنمية الاقتصادية المتوسطة المدى (مدتها خمس سنوات)، الموازنات الاقتصادية السنوية، وأيضاً مناقشات السلطة التنفيذية لدعم خطة موازنة سنة مالية محددة.

ومع ذلك، لا يبدو أن خطط التنمية الاقتصادية، الموازنات الاقتصادية السنوية، أو المناقشات الداعمة لسياسات الموازنة كافية للقيام بتقييم عام لطرق عمل الموظفين الحكوميين خصوصاً العاملين منهم في الخدمات المالية في المؤسسات الحكومية اللامركزية، أو منظمات إدارة برامج الرفاه الاجتماعي. إن فهماً شاملاً للآليات المختلفة يجعل تحديد فحوى سياسات الميزانية بشكل عام أمراً ممكناً، طالما أن الوعي بالوضع المالي للموظفين الحكوميين يسمح في النهاية بفهم أفضل للمالية الحكومية.

b) يخضع الإطار الاقتصادي الذي يتم ضمنه تبني سياسات الميزانية وتوجهاتها لاهتمام خاص على المدى الطويل، المتوسط والقصير. على المدى الطويل، تعكس المنظورات الاقتصادية الاتجاه الاقتصادي والاجتماعي العام السائد للدولة. على المدى المتوسط، منذ عام 1962، عكست خطط التنمية التوجهات الاقتصادية والاجتماعية. على الرغم من أن توجهات خطط التنمية ليست شديدة التقييد لممثلي القطاع الاقتصادي، فإنها لا تزال تعتبر مؤشراً جيداً للأهداف متوسطة المدى للسلطات الحكومية. كما أنها تتوقع أيضاً المقاييس المطلوبة لتحفيز الجهات الاقتصادية المختلفة، خاصة الشركات، على المشاركة في تحقيق بعض الأهداف التي ترجوها السلطة الحكومية.

أما على المدى القصير، فالميزانية الاقتصادية السنوية هي التي تعكس السياسة الاقتصادية المعتمدة خلال ذاك العام والتي تحدد بنية سياسة الدولة في الموازنة.

c) أما فيما يتعلق بالسياق الذي يتم ضمنه تحضير سياسات الموازنة، التصويت لها وتنفيذها فإننا نحتاج إلى التمييز فيما بين المسائل التالية:

- أولاً، يخص الوضع الحالي لقانون الميزانية الجهاز التنفيذي حصراً بالتحضير لمشروع قانون الموازنة. تتم مناقشة هذا القرار باستخدام الجانب التقني للمسائل المتداولة، وحقيقة أن الاشتراك المحتمل أيضاً للجهاز التشريعي في المداولات (عوضاً عن التعديل فحسب) حول سياسات الموازنة قد يقف إلى حد ما حائلاً دون تحقيق علاقة متوازنة بين الجهازين. ليست هذه الحجة شديدة الإقناع لأنه لا يوجد سبب محدد لمنع نواب البرلمان من المشاركة في المداولات حول فحوى مشروع قانون الموازنة. وما من قانون أيضاً يحظر دراسة تمهيدية لمشروع قانون الموازنة. على العكس، إن إصدار نسخة أخيرة دون مناقشة مسبقة يجعل أي تساؤل فاقداً للصلة إلى حد ما.
- ثانياً، يحتاج مشروع قانون الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية كتعبير عن توجهات الحكومة وأهدافها للسنة القادمة إلى أن يوفر معلومات شاملة ومفصّلة عن سياسات الدولة المالية. يجب أن يتم شرح توازن المدخول مع النفقات بشكل واف يجعل قراءة وفهم تدوينات المدخولات والنفقات واضحاً ومباشراً بالنسبة للمحلل ونائب البرلمان. إن البيانات العامة، حتى عندما تكون مصحوبة بوثائق إيضاحية، لا تتيح فهماً جيداً للموارد والنفقات الحكومية. يعتبر الوضوح عنصراً أساسياً لضمان مصداقية المعلومات المالية التي يقدمها الجهاز التنفيذي.

وفقاً لهذا المنطق، فإنه يبدو من الضروري أن نرفق مشروع قانون الموازنة الأساسي بتقارير خاصة تشرح بالتفصيل بعض العمليات الخارجة عن الموازنة مثل اعتمادات الخزينة والاعتمادات المساهمة. لا يبدو أن العرض الشامل للمصادر والنفقات لكل اعتماد خاص كافياً من أجل فهم جيد لبعض سياسات الموازنة. في الواقع، تخضع بعض العمليات لأنظمة أكثر مرونة مما يجعل مراقبتها أكثر صعوبة. فضلاً عن ذلك، إن اتخاذ قرار بالإلغاء التام للاعتمادات المساهمة من مشروع قانون الموازنة لا يبدو منطقياً، بوجود ضرورة المناقشة الجادة، أو على الأقل معلومات أكثر عن أهمية ووجود الاعتمادات المساهمة.

- تعنى المسألة الثالثة بالحاجة لتقارير خاصة حول وضع الدولة المالي. يجب أن يتم تقديم هذه التقارير للبرلمان ويجب أن تتضمن معلومات عن العمليات الاقتصادية المختلفة للقطاع الحكومي. مؤخراً، شهد القطاع الحكومي انخفاضاً في الحجم بسبب عمليات الخصخصة مثل بيع الشركات الصناعية أو التجارية أو حصة الدولة في الأعمال والمشاريع.

ينطوي ذلك على أن وضع الدولة المالي يمكن أن يتأثر بالوضع المالي للقطاع الحكومي. تشارك الدولة في الملكية، تقرض رؤوس الأموال، تمنح الإعانات، وتقدم أيضاً الضمانات المالية تبعاً لقروض القطاع الحكومي. ولذلك فإنه من الأساسي الحصول على صورة واضحة عن اشتراك كلا الجانبين، وعن النتائج المالية في المستقبل، بشكل مستقل عن الدور الهام الذي تلعبه الشركات في الإنتاج، الاستثمار، الصادرات أو واردات العملة الأجنبية.

بالنتيجة، وبالتسليم بأهمية القطاع الحكومي الاقتصادي في ترسيخ الاستقرار الاقتصادي والمالي والمحافظة عليه، فإن مشروع قانون الميزانية، والذي يحدد التوجهات العامة للموازنة، يجب أن تكون مصحوبة بتقرير عن وضع القطاع الاقتصادي الحكومي.

■ تعنى الناحية الرابعة بضرورة إعلام البرلمان بشكل كامل حول تنامي المديونية، سواء أكانت في الماضي، الحاضر أو المستقبل. لا يستطيع المدخول الحكومي عادةً تغطية الإنفاق، مما يؤدي بالدولة غالباً إلى أن تطلب قروضاً لسد العجز. إن تفاصيل هذا النمط من المديونية ليست متاحة، على الرغم من أن المعلومات المتعلقة بالدين الخارجي يتم حالياً نشرها بشكل نظامي. أحد المبادرات الإيجابية يمكن أن يكون توفير معلومات صحيحة ودقيقة عن تنامي الدين الحكومي، بما فيه التكاليف الخدمية، المجازفات المتعلقة بضمانات الدولة أو مديونية الكيانات الحكومية الأخرى، وخاصة مؤسسات القطاع الاقتصادي الحكومي.

■ تعنى المسألة الأخيرة بنفقات الخدمات الحكومية من حيث الرواتب. بالتسليم بأهميتها في المالية الحكومية، فإنه يبدو من الضروري إعطاء صورة كاملة عن نفقات الرواتب في الماضي، الحاضر والمستقبل. بالرغم من أن الوصول للمعلومات المتعلقة بهذه الناحية قد أصبح الآن أكثر يسراً وبعضها تمّ بالفعل نشره، فإننا نعتقد انه أصبح من المهم جداً معرفة تنامي عدد الموظفين والمضاعفات المالية التي قد تظهر في المستقبل. ولذلك يجب توجيه عناية خاصة لأهمية الخدمات الحكومية، خصائصها، وآثارها على كل الأصعدة، بهدف توضيح المداولات حول تخفيض القوة العاملة، زيادتها، أو ثباتها، خاصة فيما يتعلق برغبة الدولة في الاستمرار في الإدارة المباشرة لبعض الإدارات، أو الإدارة غير المباشرة من خلال كيانات حكومية أخرى، سلطات محلية، مكاتب إدارية حكومية مثل الصحة، التعليم أو غيرها.

d) فيما يخص تنفيذ معاملات/تحويلات الميزانية، من المناسب الإشارة إلى أن التشريع النافذ يستطيع أن يصون الشفافية ويضمن المساءلة وذلك بفضل الفصل فيما بين مهام ومسؤوليات مدير الميزانية والمحاسب الحكومي. هذان العنصران يتشاطران المسؤولية في حالة حدوث أعمال مخالفة للقانون. ومن المهم أيضاً ملاحظة أن بعض الأنظمة قد خضعت لعدة تعديلات كي تصبح أكثر تكيفاً مع مبادئ المنافسة وشفافية الظروف التي تحدث ضمنها عادةً عمليات الشراء الحكومي. ومع ذلك، فإن نشر جميع العطاءات الحكومية في وثيقة رسمية، مثل طبعة خاصة من المجلة الرسمية أو نشرة رسمية، بالإضافة إلى المنشورات الأخرى، هو دليل أكثر حقيقية على الشفافية. الهدف الأساسي هو ضمان الحد الأقصى من الشفافية على مستوى الشراء الحكومي، والتأكد من إمكانية تحديد المؤسسات الحكومية المختلفة بسهولة من قبل المؤسسات والمزايدين.

يقوم الطرح الثاني على إنشاء بنية تكون متمتعة بالحكم الذاتي أو مستقلةً عن الإدارة. تكون مهمتها مراقبة، دراسة وتقديم التقارير عن النتائج التي توصلت إليها إلى السلطة الحكومية بهدف تحسين الظروف التي يتم ضمنها تحقيق عمليات الشراء الحكومي، وذلك من خلال محاولة تخفيض تكاليفها باستخدام بعض الآليات مثل الشراء الجماعي، أو إحداث مجموعات تجارية. سيتطلب ذلك تنسيقاً أفضل فيما بين خدمات الشراء الحكومية دون أن ينتج عنه تباطؤ في تنفيذ العمليات.

3. مراقبة وتقييم السياسات الحكومية

وفقاً لقانون الميزانية المطبق حالياً، تخضع السياسات الحكومية التي ينتج عنها نفقات أو مدخول لعدة أنماط من الرقابة تقوم بها مؤسسات إدارية، قضائية أو سياسية مختلفة وهو أمر ذو حيوية مطلقة عندما يتعلق الأمر بضمان شرعية المعاملات المالية ونزاهة المال الحكومي. ما يجب البحث فيه هو فيما إذا كانت الصعوبة تكمن في وسائل الرقابة نفسها أو في المساءلة والمعلومات، بافتراض أن المعلومات موجودة، ولو بشكل جزئي وغير كافي في معظم الأحيان. يعود الاعتبار الثاني إلى مجمل الثقافة العامة حول تقييم السياسات الحكومية، بما فيها الجانب المالي منها.

a) عندما يتعلق الأمر برقابة العمليات المالية أو المتعلقة بالميزانية، فإن التشريع التونسي مجهز بشكل جيد من حيث المنظمات وأساليب الرقابة. هناك أيضاً رقابة إدارية، قضائية وسياسية.

يقوم بالرقابة الإدارية الخدمات الإدارية أو المعنيين بالتدقيق الداخلي. تبقى النتائج ضمن إدارات أو منظمات الجهة التنفيذية. المعلومات التي يتم نشرها في هذه الحالة تبقى محدودة نتيجة الدرجة العالية من السرية التي يتميز بها هذا النمط من الرقابة. ما زال يبدو، من وجهة نظرنا، انه من المناسب أكثر زيادة سوية الإعلان حول هذا النمط من العمليات. فذلك سيزيد كفاءة السلطات الحكومية وأثرها على الشعب، كما يظهر الشفافية ويضمن سرية أكبر. مثال جيد يوضح هذه النقطة هو تعدد التجارب في العديد من الدول، بما فيها بعض الدول النامية، حيث تعميم المعلومات هو مبدأ محترم في الإدارات الحكومية.

يقوم بالرقابة القضائية مؤسسات يكون فيها القضاة مستقلين بشكل تام. لا يمكن تقييم نوعية مهامهم بشكل فعلي لأن نتائجها سرية جزئياً. يمكن طرح العديد من المسائل حول هذه الفكرة. تغطي تلك المهام حسابات جميع الكيانات الحكومية بشكل مباشر وغير مباشر، وتتضمن التدقيق على مستوى إداريي الميزانية والمحاسبين الحكوميين كليهما (يخضع إداريو الميزانية لسلطة المحكمة التأديبية، ويخضع المحاسبون الحكوميون لسلطة محكمة الحسابات). إن القانون الناظم للقضاة هو أكثر حيادية من ذلك الذي طرحه صندوق النقد الدولي ثحة والذي يلحق بالبرلمان قضاة ماليين. في الحقيقة، إن النظام القضائي التونسي يأخذ بمبدأ فصل السلطة واستقلالية القضاء.

من جهة أخرى، تقوم سلطات سياسية من الجهة التنفيذية بالرقابة السياسية على الأعمال التي يقوم بها الإداريون والمحاسبون. وهي أكثر وضوحاً عندما يقوم البرلمان بالرقابة من خلال القانون الناظم، أي القانون الذي يضع الحسابات التنفيذية الأخيرة.
إن وصف هذه الأنماط من الرقابة يطرح مسائل هامة.

أولاً، كما تمّ ذكره آنفاً، لا يتم نشر التقارير الخاصة بالرقابة الإدارية لسياسات الموازنة. يجب أن يصبح ذلك شرطاً أساسياً حتى يتم إعلام المواطنين حول هذه السياسات.

ثانياً، ومن الغريب بمكان، في حين يتم نشر تقرير المحكمة السنوي الذي يعالج حالات إداريي الميزانية بانتظام ومنذ سنوات، يبقى تقرير محكمة الحسابات والذي هو أساس القانون الناظم تام السرية. في الحقيقة، لا يحتوي التقرير على أية معلومات يمكن أن تقلق النظام العام. على النقيض من هذا، فهو المرجع لكمية كبيرة من التعديلات التشريعية، الناظمة والسياسية التي يقصد من وراءها رفع أداء الإدارات الحكومية. إن نشره بالكامل، أو على الأقل الجزء المتعلق بالملاحظات العامة، هو بالتأكيد وسيلة لتحسين عمل الخدمات الحكومية وإعطاء المواطنين ومستخدمي الخدمات الحكومية صورة أكثر ايجابية عن العمل السياسي للخدمات الحكومية.

النقطة الأخيرة هي أن القانون الناظم، والذي يضع الحسابات الأخيرة لتنفيذ المعاملات المالية المتعلقة بالموازنة، ليس مفصلاً مثل قانون الميزانية. إن المعطيات المالية المقدمة في القانون الناظم هي أقل دقة بكثير وأكثر عمومية مما يجعل المقارنة بين الإنجازات والتنبؤات صعبة وقليلة الدقة. لذلك، ينصح بشدة أن يكون لمضمون كلا مشروعي القانون – الموازنة والنظام بنية متطابقة. ستسمح هذه العملية بتجنب نشر معطيات الموازنة الغير المقروءة أو الغير صالحة للاستخدام، وستجعل المقارنة والمباينة المطلوبة ممكنة كما ستسهّل إعادة بناء الأنماط المتعلقة بالموازنة أو الأنماط المالية، على الأقل بالنسبة للدولة.

الثقافة الأخرى التي تحتاج في رأينا إلى التقديم والتطوير تتعلق بتقييم جميع السياسات الحكومية. وتتضمن السياسات المتعلقة بجميع المدخولات والإنفاقات الحكومية. نستطيع تحديد العديد من السياسات التي تحتاج إلى التقييم. على سبيل المثال تقييم مدخول الضرائب، أي تحليل السياسة الضريبية، الأدوات المستخدمة، النتائج التي يتم الحصول عليها وفاعليتها أو كفاءتها فيما يتعلق بأهداف السلطة الحكومية المرجوّة. مثال آخر هو تفحص الموارد والوسائل الأخرى التي يمكن من خلالها ضمان استدامة المدخول الحكومي.

يجب القيام بنفس شكل التقييم على سوية جميع السياسات الحكومية التي تضعها السلطات الحكومية موضع التطبيق. يمكن ربط تلك السياسات مع مسألة سيادة الدولة، أو ناحية اجتماعية أو اقتصادية أخرى.

على الرغم من أن الحوار بين الجهازين التنفيذي والتشريعي غالباً ما يحدث خلال المناقشات الحكومية أو مناقشات الموازنة حول السياسات التشريعية، فإنه لا يبدو كافياً لإعطاء فهم عام للسياسات الموضوعة موضع التنفيذ. ما يجب البحث عنه من خلال تقييم السياسات الحكومية (بغض النظر عن حجمها أو مداها) الذي يتمّ على مستوى الإدارة الحكومية هو تعميمها وضمان أنها تغطي نطاقاً واسعاً من النشاطات الحكومية، بشكل مباشر وغير مباشر. قد يبدو هذا وكأنه مفهوم جديد ولكنه ذو ضرورة ملحّة إذا أردنا فهم السياسات المختلفة للسلطات الحكومية. هناك سياسات اجتماعية، تربوية، زراعية وصناعية. هناك أيضاً سياسات متعلقة بالتجارة، التوظيف، التصدير، الخ. جميعها يتم تبنيها من قبل السلطات الحكومية وتنفيذها من قبل إدارات أو مؤسسات تستخدم جزئياً الأموال الحكومية. تخضع تلك السياسات لتقييمات يجب تعميمها ونشرها بانتظام. هذه هي الطريقة الوحيدة للتخلص من ثقافة السرية، وهي طريقة باتت ضرورية لتعزيز ثقافة الشفافية.

حالما يتم تبني مبدأ الشفافية، فإن السؤال الذي سيطرح نفسه حتماً يتعلق بالسلطات المسؤولة عن القيام بتلك التقييمات. إذا توفرت للخدمات أو الإدارات الحكومية الوسائل اللازمة للقيام بتلك التقييمات (وهو واقع الأمر)، فإنه قد يكون من المثير للاهتمام أيضاً أن تقوم بها بعض المنظمات المستقلة. ما من قانون يمنع البرلمان من وضع إجراءات للتقييم المباشر للسياسات الحكومية إلا إذا تمتع البرلمان بإمكانية طلب المساعدة التقنية من بعض المنظمات المستقلة، بما فيها مؤسسات الرقابة والتدقيق مثل محكمة الحسابات.

4. الشفافية والكيانات الحكومية المغايرة للدولة

نظراً لأهمية القدرات المالية للسلطات الحكومية المحلية ومنظمات الضمان الاجتماعي، فإنه يبدو من غير المحتمل تعريض حسابات السلطة الحكومية للتدقيق أو التقييم. يقوم المبدأ المتفق عليه على تفحص عام، مصحوب بعرض موحّد ومركّب للحسابات العامة.

هذا هو المبدأ الذي نعتقد بقدرته على ضمان صدق وشفافية الحسابات العامة.

تستفيد السلطات الحكومية المحلية ومنظمات الضمان الاجتماعي من الاستقلالية القضائية والمالية لتغطية نفقاتها. لهذه الوسائل والموارد بعداً حكومياً غير مشكوك فيه على سوية جمع الموارد وعلى سوية إنفاقها. بالإضافة إلى ذلك، فإن العلاقات المالية بين السلطات الحكومية المحلية ومنظمات الضمان الاجتماعي من جهة، والدولة من جهة أخرى هي علاقات ذات أهمية. قد تصبح الدولة أحياناً مدينة مالياً لكي توازن حسابات السلطات الحكومية المحلية ومنظمات الضمان الاجتماعي، على الرغم من استقلالية الأخيرة واستقلالية مواردها.

بهذا الشكل من المعاملات التجارية (حشد الموارد، إنفاق المال، الخ). تنفذ السلطات الحكومية المحلية والمنظمات الاجتماعية أيضاً السياسات، تدير العقود وتخضع للتفتيش والتدقيق من قبل أجهزة الدولة مثل أجهزة التفتيش الإداري ومحكمة الحسابات التي تكون مهمتها تقديم الملاحظات وتقييم السياسات النافذة ومضاعفاتها على وضع الدولة المالي.
يبدو إذاً من المنطقي أن يتم تعميم تلك التقييمات.

بأية حالة، يجب أن تنعكس شفافية هذه الحسابات والحاجة لتحضير وتقديم بيان مالي موحّد لجميع الكيانات الحكومية في نشر المعلومات المالية ذات الصلة.

قبل هذه المبادرة، قد يبدو من المناسب البدء بالمناقشات العامة حول السياسات الحكومية، خاصةً تلك المتعلقة بالضمان الاجتماعي. يمكن أن تتم تلك المحادثات في البرلمان كل عام، كما هو الحال بالنسبة لمشروع قانون الموازنة.

هذا مشروع طموح سيحتاج لبعض الوقت قبل أن يصبح حقيقة. ومع ذلك فهو مظهر من مظاهر شفافية الحسابات الحكومية يجب ألا نعجز عن ملاحظته.

5. الشفافية المالية والحياة السياسية

الناحية الأخيرة التي تستحق بعض اهتمامنا هي الحياة السياسية، الموارد المالية اللازمة وشفافيتها.

سيكون من التناقض بمكان أن نسلم بالشفافية في المالية الحكومية بينما تتم إدارة الدعم المالي للحياة السياسية (الأحزاب، الروابط، الساسة، الخ). بطريقة مناقضة.

يجعل القانون التونسي النشاط السياسي خاضعاً لأنظمة خاصة ويفرض الرقابة على تمويل النشاطات السياسية، بما فيها تنامي الملكية الخاصة للموظفين السياسيين ومسئولي الإدارة الحكومية ذوي المناصب العليا.

سيكون موقع تقدير عظيم أن يتمّ تعميم التصريح بالملكية على جميع فئات الأفراد المسئولين عن إدارة المال الحكومي، بغض النظر عن مناصبهم، والتأكد من نشر نتائج التقييمات والرقابة.

الشفافية وإدارة الموارد البشرية: المبادئ والمستقبل

يمكن تقديم عدة تعليقات حول تحسين البنية العامة لإدارة الموارد البشرية.

1. فيما يتعلق بالبنية القضائية، يظهر بوضوح أن الخدمة الحكومية تستفيد من مجموعة من النصوص الناظمة والقضائية التي تحدد حقوق وواجبات الموظفين وموظفي الخدمة الحكومية. يتم نشر هذه النصوص بشكل منتظم وجعلها متاحة حتى يكون جميع الموظفين الحكوميين على دراية تامة بالقواعد التي تنظم وضعهم.

من ناحية أخرى، لا يتم جعل المعلومات الإحصائية حول الهيئات المختلفة للخدمة الحكومية متاحة بشكل منتظم، حتى وإن كان التشريع يشترط نشر القوانين الهيكلية التي تحدد، لكل إدارة على حدا، الفئات المختلفة لموظفي الخدمة الحكومية، سواء ضمن الدولة أو على صعيد السلطات الحكومية المحلية. المعلومات موجودة ولكنها لا تخضع لنشر منتظم وآني.

تلك هي الحال أيضاً عندما يتعلق الأمر بموظفي الخدمة الحكومية العاملين تحت عقود خاصة. على الرغم من أن هذا النوع من العقود ليس واسع الانتشار، فإن المعلومات المرتبطة به هي على قدر كاف من الأهمية لجعلها متاحة للبرلمان وللعموم.

أما فيما يتعلق بموظفي المشاريع الحكومية، الخاضعين لمجموعات خاصة من الأنظمة (أنظمة الموظفين أو حتى العلاقات التعاقدية)، فإنه يتم نشر الأنظمة أما المعلومات الإحصائية فلا يتم نشرها بشكل منتظم. من الجدير بالذكر الانخفاض الكبير في عدد موظفي الخدمة الحكومية بسبب الخصخصة. هذه العملية، التي لما تزل مستمرة لسنوات كثيرة، قد أدت إلى نقل الموظفين إلى القطاع الخاص، جاعلة إياهم خاضعين إلى أنظمة القانون العادي (مدونة قوانين العمل: أساس للعلاقات التعاقدية ما بين رب العمل والموظف في القطاع الخاص).

2. فيما يتعلق **بالمبادئ الأساسية التي تنظم الخدمة الحكومية**، تضمن القوانين القائمة احترام **مبادئ الحيادية والإنصاف**. السؤال الأساسي الذي لا يزال مثيراً للجدل يتعلق **بفعالية** الإدارة الإدارية. في هذا الخصوص، يظهر جلياً أن مبدأ الفعالية هو مكون هام لنشاط الإدارة والقطاعات الحكومية الأخرى على حد سواء. ومع ذلك، من وجهة نظرنا، لا تخضع لتسويق كاف ليتم تقدير نوعية الخدمات. عندما يتم إجراء استبيانات حول إفادة الخدمات الحكومية، لا يتم عادة نشر النتائج والملاحظات. ومع ذلك، خلال المؤتمرات واللقاءات الأكاديمية، مثلاً تلك التي تعقد في بعض المعاهد القريبة من الإدارات (مثلاً المدرسة الوطنية للإدارة ومركز الأبحاث التابع لها)، يتم نشر قدراً كبيراً من المعلومات. ينطبق ذلك أيضاً على المعلومات التي يتم كشفها للبرلمان من قبل أعضاء الحكومة خلال الجلسات العامة والاجتماعات مع الصحافة (مكتوبة ومسجلة صوتاً وصورة على حد سواء).

خلاصةً، إذا تم إيصال الكثير من المعلومات المتاحة، فإن نشرها بشكل منتظم هو أمر يستحق العناء. في هذا الخصوص، نوصي بنشر معمم للتقارير الإدارية الأساسية حول تقييم الخدمات الحكومية.

3. فيما يتعلق بالأدوات التي تميل إلى تعزيز المساءلة فيما يتعلق بالخدمات، نستطيع أن نلحظ أن الخدمات الحكومية الإدارية خاضعة للمساءلة من خلال تقييم السياسات التي تتخذها السلطات الحكومية ومن خلال المعلومات الإدارية والمالية. أما الخدمات الأخرى، كالصناعية والتجارية، فتتقيد بشكل كبير بأنظمة الحسابات، موفرة معلومات مالية واضحة وسهلة المنال نسبياً، حتى وإن لم يتم نشر الاستبيانات المجراة بشكل منتظم. على الرغم من أن الكيانات التي تتولى الرقابة تكون مسؤولة عن تقديم الملاحظات الأكثر أهمية، سيكون من القيم بمكان أن تخضع الدراسات الاقتصادية أو المالية لنشر أكثر انتظاماً وتفصيلية.

4. تحوز **الحرب على الفساد** على اهتمام خاص. على الرغم من أن التشريع التونسي يتم تطبيقه والعقوبات الفعلية يتم فرضها على الأفراد الذين تثبت إدانتهم بالفساد (مثلاً الناتج عنها تسريحهم من الخدمة الحكومية أو رفع دعاوى قانونية ضدهم) لا يبدو أن هذا الأمر هو أولوية عليا بمعنى أنها ليست جزءاً من سياسة المعلومات. بكلمات أخرى، تبقى

أية استبيانات متعلقة بهذه الظاهرة سرية. إن سياسة السلطات الحكومية تجاه هذه المسألة تحتاج إلى النشر. ومع ذلك، في العديد من الحالات، عبرت السلطات الحكومية في مستوياتها الأعلى عن موقفها الواضح ضد الفساد ورغبتها في محاربته.

في حين أنه من الضروري بمكان الحفاظ على السرية التي تحق للأفراد فيما يتصل بالحريات العامة، سيكون من القيم التحدث أكثر حول هذه المسألة من حيث الاستقامة والأخلاقية العامة.

بعض العوامل الأخرى التي تستطيع الإسهام في تعزيز الاستقامة هي الاتجاهات المختلفة التي يجب وضعها للسماح بكشف الإساءات، متابعتها، ومعاقبتها.

5. وسيلة أخرى ممكنة **للحفاظ على قواعد التصرف الصالح في الشؤون الحكومية** تكمن في جعل التصريح بالممتلكات إجباريا على جميع مستويات سلم الخدمة الحكومية، بما فيها المسؤولين عن إدارة الأموال الحكومية، والموظفين رفيعي المستوى أيضاً المسؤولين عن الخدمات أو المشاريع الحكومية. يجب القيام هذا بالتصريح في بداية ونهاية مهمتهم. سيوفر ذلك ضمانة إضافية للحرب على الفساد.

إدارة المعلومات والشفافية

الإدارة الجيدة للمعلومات هي بلا شك وسيلة قيمة تساهم في زيادة سوية الشفافية والمساءلة. الأمر الذي يتطلب تركيزاً خاصاً هو الشروط والنتائج.

1. على صعيد المادة المكتوبة حول الموضوع، ليست المسألة فعلياً ذات إشكالية. ومع ذلك، يجب إيلاء اهتمام خاص **للنواحي المختلفة لسياسة المعلومات**. في الواقع، على الرغم من أنه يوجد إعلام خاص وآخر حكومي خاص بالمعلومات، فإن خدمة الصحافة المسموعة والمرئية لا تزال حكومية برمتها. على التوازي، فإن الوصول للصحافة الدولية أمر سهل وممكن عبر التلفاز والتكنولوجيا الجديدة.

يقودنا هذا الوضع إلى بحث إمكانية إطلاق مبادرات في القطاع الخاص فيما يتعلق بالإذاعة التلفزيونية.

2. المسألة الثانية والأكثر إثارة للاهتمام تعنى بتوزيع المعلومات الحكومية والوصول إليها. تقتضي الأنظمة دقة أكبر لكي يتم نشر المعلومات المتوفرة أو جعلها متاحة في جميع أشكالها ونسخها المتوفرة في الوقت الحاضر.

فقط بضمان هذا الشرط تتحقق المساءلة بشكل كامل.
في رأينا، فإن مجال المعلومات هو المجال الذي يبدو التطوير فيه ضرورياً.

توصيات

بالنتيجة، وبناء على الملاحظات المختلفة التي انبثقت عن هذه الدراسة، فإن تحقيق الشفافية والمساءلة المالية في القطاع الحكومي في تونس يقتضي أخذ التوصيات التالية بعين الاعتبار:

I. عن المعرفة حول الوضع المالي

1. جعل المعلومات المالية متاحة لجميع موظفي القطاع الحكومي (الدولة، السلطات الحكومية المحلية، مؤسسات الضمان الاجتماعي).
2. مشاركة أكثر فعالية للبرلمان في وضع الموازنة، تتحقق عبر فهم أفضل للسياسة المالية وما تقتضيه على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. يجب أن تتضمن المعلومات المالية تفاصيل أكثر من شرائح توضيحية بسيطة.
3. تقديم تقارير خاصة للبرلمان عن بعض أنواع الإنفاق الحكومي، مثل اعتمادات الخزينة واعتمادات المساهمة، عن الوضع الاقتصادي العام للقطاع الحكومي، الالتزامات المالية المختلفة المتعلقة بالمديونية الحكومية بما فيها الالتزامات نحو المؤسسات المحلية أو المؤسسات الحكومية، والمعلومات الكاملة حول تعويضات القطاع الحكومي.
4. فيما يتعلق بالشراء الحكومي، نشر جميع أشكال الشراء الحكومي في نشرة رسمية من أجل ضمان كلاً من الشفافية واحترام قواعد المنافسة.
5. تشجيع إنشاء كيانات مستقلة مسؤولة عن تقييم السياسات الحكومية فيما يتعلق بالشراء الحكومي بهدف ترشيد النفقات وجعلها مثالية.
6. نشر جميع التقارير المتعلقة بتنفيذ سياسات الموازنة (السياسات المالية وسياسات الضرائب)، أي تقارير محكمة الحسابات.
7. إدخال مفهوم وثقافة تقييم السياسة الحكومية على صعيد المؤسسات الحكومية ومنظمات المراقبة/التدقيق، ونشر أكثر المعلومات أهمية على الأقل.
8. تحضير مسودات الأنظمة والمصادقة بنفس شكل مشروع الموازنة.
9. إدماج جميع الحسابات الحكومية (الدولة، المؤسسات المحلية، مكاتب وكيانات القطاع الحكومي، ومؤسسات الضمان الاجتماعي).
10. أما فيما يتعلق بسياسة الضمان الاجتماعي، تبني مبادئ موازنة اجتماعية في ضوء مشروع الموازنة، بهدف تحديد شروط تعديل سياسة الضمان الاجتماعي.

II. عن الشفافية وإدارة الموارد البشرية

1. معلومات أفضل حول الخدمات الحكومية، مبنية على استعراض البنية، الأنظمة، التطور السكاني، الرواتب، إلخ.
2. نشر تقارير تقييم المؤسسات الحكومية من حيث الفاعلية، الفعالية، الكفاءة، والقدرة على تطبيق السياسات التت تحددها السلطات الحكومية.
3. زيادة عدد الدراسات الاقتصادية، الاجتماعية، والمالية حول التوظيف في المؤسسات والشركات الحكومية.
4. تعميم التصريح بالممتلكات الشخصية للموظفين المسؤولين عن إدارة الأموال الحكومية، ومراقبة تلك التصريحات من قبل خدمة أو كيان مستقل بذاته.

III. عن الشفافية وإدارة المعلومات

1. تعميم توزيع المعلومات المالية باستخدام جميع وسائل الإعلام الممكنة بما فيها الإنترنت.
2. قيود أقل على الوصول للمعلومات وتوزيع أكبر من قبل مراكز ووكالات المعلومات.

اليمن

بقلم د.أحمد محمد الشامي، د. محمد عبدو سعيد مغرم*

مقدمة

الشفافية والمساءلة هما صفتان جوهريتان للحكم الجيد. وهما مفهومان مترابطان ويعزز أحدهما الآخر بشكل تبادلي. تشير الشفافية في القطاع العام إلى توفر المعلومات حول النشاطات، السياسات، الإجراءات، العمليات والقرارات السياسية والاقتصادية للحكومة والتداول الحر لتلك المعلومات بين المواطنين. وتشير المساءلة إلى نطاق من الأساليب/الطرق، الآليات والممارسات التي تقوم بها المنظمات الحكومية على جميع المستويات لتضمن أن فعالياتها ومنتوجها تتفق مع الأهداف والمعايير المرجوة. تكفل الشفافية والمساءلة أن ممارسات وأعمال المنظمات الحكومية وموظفيها تخدم المصلحة العامة وتستجيب للقوانين والأنظمة والإجراءات الإدارية.

المساءلة والشفافية هما مفهومان جديدان في القطاع الحكومي في اليمن. فقد تم إدخال كلا المفهومين إلى الإدارة اليمنية في تشرين الثاني 1994، عندما باشرت الحكومة اليمنية برنامج إصلاح اقتصادي، مالي وإداري شامل (EFARP) بدعم من البنك الدولي، صندوق النقد الدولي (IMF)، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) وغيرهم من الشركاء. تقييم هذه الدراسة الممارسات الحالية والتقدم الأخير نحو الشفافية والمساءلة في إدارة الأمور المالية، الموارد البشرية والمعلومات عبر استعراض القوانين، والأنظمة، والعمليات والإجراءات المتعلقة وإجراء المقابلات مع بعض الموظفين الحكوميين والمختصين.

خلفية عن اليمن

تأسست الجمهورية اليمنية في أيار 1990 باندماج الجمهورية العربية اليمنية (اليمن الشمالي) والجمهورية اليمنية الديموقراطية الشعبية (اليمن الجنوبي). قبل الوحدة، كان كلا البلدين قد طورا أنظمة إدارية متباينة. في اليمن الجنوبي السابق، كان هناك نظاماً مركزياً مبنياً على قاعدة من الإدارة البريطانية الانتدابية، بينما كان نظام اليمن الشمالي السابق مبنياً على تقاليد عثمانية ومصرية. بعد الوحدة، شهدت الدولة الجديدة (جمهورية اليمن) اختلالات اقتصادية، مالية، وإدارية حادة مثل الركود في النمو الاقتصادي، عجز في الميزانية، تضخم عالي، ومشاكل إدارية.

لحل مشاكل كتلك اتخذت الحكومة محاولات جادة للإصلاح. أولى المحاولات كانت تكثيف برامج الإصلاح الاقتصادي، المالي، والإداري وتوقيع اتفاقيتين مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أوائل عام 1994. هدف هذا التعاون إلى تحديد مضمون، تصميم وتنفيذ استراتيجية تحديث للخدمات المدنية تكون أساساً للإصلاحات. بدأ تنفيذ تلك الاستراتيجية في عام 1997 وحققت بعض النجاحات.

تضمنت محاولات الإصلاح الأخرى، مراجعة وتعديل بعض التشريعات الاقتصادية، المالية والإدارية وإعادة بناء العمليات الإدارية بهدف تحسين فعالية وكفاءة منظمات القطاع الحكومي اليمني. على الجانب المالي، مثلاً، تم تعديل وإصدار عدد من التشريعات المالية والإجراءات الإدارية بحيث تسمح بشفافية وانضباط أكبر في المنظمات المالية. كما تم تأمين بعض البرامج التدريبية لتحسين أداء العاملين. أما في إدارة الموارد البشرية فقد تم استكمال إحصاء للخدمة المدنية، تأسيس قاعدة بيانات كومبيوترية لموظفي الخدمة المدنية، البدء بإعادة تنظيم الخطط في تسعة وزارات ومؤسسات ريادية، وإنشاء صندوق للخدمة المدنية. في إدارة المعلومات تم إعطاء حرية أكبر للصحافة.

الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية

يقدم هذا القسم عرضاً عاماً للتشريعات، الأنظمة، وأنظمة الرقابة المالية لدراسة الوضع الحالي وجهود الحكومة لتحسين الشفافية والمساءلة في الرقابات الداخلية، التدقيق الخارجي، وضع الموازنة، العائدات، الخصخصة، الرواتب والشراء الحكومي.

الرقابة المالية الداخلية

إن النظر في القانون المالي رقم 8 الصادر عام 1991 (والذي تم تعديله في عام 1999)، والقوانين والأنظمة الأخرى المتعلقة ونظام الرقابة المالية الداخلي الحالي يعرف وزارة المالية على أنها مكلفة بالإشراف العام وتنفيذ الشروط. وتتحمل مسؤولية تحضير الكتب المطلوبة، السجلات، الاستمارات، البيانات، النماذج، والقوائم ... إلخ، للرقابة المالية. للقيام بمسؤولياتها تعين وزارة المالية وتوظف كل المدراء الماليين في المنظمات الحكومية. يصادق المدراء الماليون على كل دفعة تنفقها المنظمة المعنية ويقومون بالرقابة والتفتيش الداخلي على كل الإجراءات المالية قبل وبعد الصرف.

يظهر التشاور مع الخبراء الماليين أنه كانت هناك عدة محاولات لتحسين وتحديث نظام الرقابة المالية. للتغلب على بعض العيوب وتحسين الشفافية والمساءلة في الرقابة الداخلية قامت الحكومة، ممثلة بوزارة المالية مدعومة بصندوق النقد الدولي (IMF)، بتحضير مسودة تعديل للأنظمة والرقابة الداخلية المالية القائمة. يتضمن التعديل الجديد على الإجراءات اللازمة لرصد الإذعان للأنظمة النافذة. من المتوقع أن الرقابة المالية الداخلية ستتحسن مع الوقت.

نعتقد أن أحد النواحي المهمة لنظام الرقابة الداخلية هو وجود إجراءات واضحة وصريحة لضمان إطاعة القوانين والأنظمة النافذة. ولذلك فإن تحديد المتطلبات القانونية لنظام رقابة داخلي ملائم وشفاف هو أمر ضروري، بما فيها معايير السلوك لمنع الفساد وكشف الرشوة والإساءة.

* د. أحمد محمد الشامي، جامعة صنعاء، رئيس قسم إدارة الأعمال، د. محمد عبدو سعيد مغرم، جامعة صنعاء، كلية الشريعة والحقوق، صنعاء.

الرقابة الخارجية

تظهر معاينة القانون رقم 39 الصادر عام 1992 الخاص بالمنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) أن هذه المنظمة هي المؤسسة العليا للتدقيق في اليمن. وهي جهاز مستقل يقدم تقاريره بشكل مباشر لرئيس اليمن. يتمتع رئيس المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق بسلطات قانونية مماثلة لتلك التي يتمتع بها وزيري المالية والخدمة المدنية فيما يتعلق بإنفاق الموارد المالية المرصودة لميزانية المنظمة السنوية وإدارة شؤونها الداخلية وموظفيها. الدور الأساسي للمنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) هو القيام بتدقيق سنوي لكل منظمة حكومية. وهي مكلفة بممارسة الرقابة على الأموال الحكومية، تعزيز أداء جهات القطاع الحكومي وتحسين ممارسات ومهنة المحاسبة والتدقيق في الدولة. يقتضي الدستور والقانون رقم 39 أن تقدم المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) تقريرها التدقيقي للحسابات النهائية للحكومة للبرلمان.

على الرغم من تكليفها وسلطاتها العريضة، فإن تكليف المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) من حيث الممارسة شديد الاتساع بالنسبة لمواردها ليمنحها الأثر الكامل، والأثر الحقيقي لجهودها عل شفافية ومساءلة الحكومة لم يتم قياسه. لا يزال محور تركيز المنظمة تقليدياً – وهو القيام بتدقيق سنوي على المنظمات الحكومية. تكتب المنظمة تقاريرها بناء على نتائج التدقيق وترسلها إلى مكتب الرئيس، البرلمان والمنظمات المعنية.

تم تحقيق تقدم جدير بالاعتبار مؤخراً في تطوير الإجراءات، تدريب الموظفين وحجم تقارير التدقيق. ومع ذلك تظهر المناقشات مع بعض خبراء التدقيق أن المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) تواجه حالياً العيد من التحديات بما فيها التعليمات الإدارية المسهبة، عدد غير كاف من الموظفين المؤهلين والمدربين، نظام محاسبة وتدقيق تقليدي يركز الصفقات، والحاجة لرفع سوية معايير التدقيق، الإجراءات والآليات. تجعل هذه التحديات من الصعوبة بمكان على المنظمة المركزية (COCA) القيام بشكل كامل بمسؤولياتها والأهداف المحددة في قانونها. فهي تعيق تطبيق أنظمتها وتأثير جهودها على تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي.

هناك حاجة للقيام بتحسينات كبيرة في رفع سوية ممارسات الإدارة. يجب أن يتم تطبيق معايير التدقيق، إجراءاته، آلياته، تقنياته وإرشاداته في التدقيقات المالية وتلك الخاصة بالانصياع بحذر وبنظرة نحو تأسيس آلية تسمح برفع مستمر في السوية إذ يجب تدريب الموظفين على المهارات المتعلقة. أما فيما يتعلق بالتدقيق على الأداء فهو مجال جديد لما تتم معالجته بطريقة جدية بعد. وتحتاج مفاهيم التخطيط الاستراتيجي، قياس الفاعلية، إلى التواصل الفعال مع أصحاب العلاقة (من المستفيدين) والإشراف – الذي يتألف من ضمان النوعية، مراجعة الأداء والرقابة الداخلية – إلى المزيد من الانتباه. الحكومة منفتحة للدعم التقني الأجنبي في هذا الخصوص. كما أنه هناك دعم صريح من قبل الرئيس والبرلمان لتفعيل دور المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) أكثر وتحسين أداءها وأثرها على تشجيع وتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي.

وضع الموازنة

يناقش الفصلان الثاني والثالث من التشريع المالي عملية وضع الموازنة. وبينما يناقش الفصل الثاني بنية الموازنة وتحضيرها، يغطي الفصل الثالث إجراءات تنفيذ الموازنة الوطنية.

تظهر معاينة التشريع المالي والتعليمات المالية والمقابلات التي تم إجراؤها مع بعض الخبراء الماليين في الحكومة أن وضع الموازنة قد خضع لتغييرات كبيرة. وقد بذلت الحكومة اليمنية العديد من الجهود نحو تحسين العمليات المالية وتلك الخاصة بخزانة الدولة. بدءاً من تشرين الثاني 1994 تبنت الحكومة اليمنية برنامج إصلاح اقتصادي، مالي وإداري شامل يدعمه البنك الدولي، صندوق النقد الدولي (IMF)، برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) وغيرهم من المنظمات الدولية والمانحين. في عام 1997، حصلت الحكومة اليمنية من صندوق النقد الدولي (IMF) على مرفق للتعديل البنيوي المطور (ESAF) لمدة ثلاث سنوات. وفي أيلول 1998، حصلت على مشروع يدعمه برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) وينفذه صندوق النقد الدولي (IMF) يهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية لدى سلطات الضرائب والجمارك. ومن سنة 2003 المالية بوبت وزارة المالية الميزانية وفقاً لوظائف الحكومة (التعليم، الدفاع، الصحة، الخ) عوضاً عن وضع الموازنة نقدياً أو وفقا لبنود متفرقة. وهما طريقتان تم استخدامهما خلال السنوات الثلاثين الماضية. وسيجعل هذا التبويب الجديد تحضير الميزانية وتنفيذها منسجماً مع معايير صندوق النقد الدولي .(IMF) أخيراً، فقد تم تصميم نظام موازنة ومحاسبة متكامل وكمبيوتري ليحل محل النظام اليدوي الحالي، ومن المدرج تنفيذه في العام المالي 2004. وتهدف كل هذه الجهود إلى تقوية العمليات والإجراءات المالية المتعلقة بالشفافية والمساءلة، فقد سمحت بفحص واضح لوضع الحكومة المالي وأدت إلى تحسينات هامة في قدرة الحكومة على إنتاج تقارير مالية شاملة إلى حد معقول، تحليلية وفي حينها.

وعلى الرغم من هذا التقدم المهم، فلا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتقوية الشفافية والمساءلة في وضع الموازنة. ونعتقد أنه هناك أفعال أخرى من الضروري القيام تمثل التزاماً ذو شأن بالشفافية والمساءلة المالية وتعزز الجهود والتقدم الذي تم تحقيقها حتى الآن. تتضمن هذه الأفعال ما يلي:

- تحقيق مستوىً أعلى من الشفافية المالية في تحضير الموازنة.
- جعل التقارير المالية التحليلية متاحة للعموم وللمؤسسات الخارجية.
- تحسين البيانات بما يسمح بنشر الموازنة والحسابات النهائية على العموم في حينها، على الرغم من أن التقدم قد بدأ في هذا الاتجاه.
- إعادة توزيع الإنفاق ضمن السلطات المحلية.

- تخصيص المساءلة بمنظمات وأفراد لضمان أن الإنفاق الحكومي يتفق مع الموارد الموافق عليها ويستجيب للقوانين والأنظمة.

ونتوقع أنه سيكون من الصعوبة بمكان تحقيق كل متطلبات الشفافية والمساءلة المالية خلال السنوات القليلة القادمة. وننصح بوجوب تحديد وتنفيذ سلسلة من الخطوات على المدى الطويل. وتتضمن:

- ضمان عملية فعالة لتحديد الإنفاق العالم وفقاً للأولوية.
- إعطاء السلطات المحلية حرية أكبر في تحضير وتنفيذ موازناتها والاستمرار في رفع الكفاءات على المستوى المحلي الذي بدأت به وزارة المالية.
- تخصيص إجراءات المساءلة بوحدات وأفراد.
- جعل التقارير المالية التحليلية متاحة للمؤسسات الخارجية.

الخصخصة

لم تسهم الخصخصة في اليمن بشكل هام في نمو القطاع الخاص حيث أن معظم المشاريع الحكومية المرشحة للخصخصة مفلسة أو عتيقة تقنياً وستتم على الأغلب تصفيتها. على الرغم من إصدار الحكومة للتشريع الضروري والتركيبة الإدارية للإشراف على عملية الخصخصة، التي بدأت في التقدم منذ عام 2002، فإن استجابة القطاع الخاص لم تكن مشجعة للسبب المذكور سابقاً. لا يزال القطاع الحكومي يلعب الدور القيادي في معظم النشاطات الاقتصادية ولا يزال يتحمل عبئاً مالياً وإدارياً هائلاً.

وفرت الحكومة اليمنية بعض الحوافز لتشجع تعاوناً أكبر مع القطاع الخاص. تتضمن تلك الحوافز إقرار إجراءات تنظيمية وتنفيذية للخصخصة (1995)، قانون الخصخصة رقم 1 لسنة 2000 وتسريع وتوسيع برنامج الخصخصة ليغطي مشاريع في البنية التحتية العامة (قطاعات المنافع العامة والنقل) والخدمات (التعليم والتدريب، خدمات الصحة والبحث والتطوير).

بالإضافة إلى ذلك، ولتشجيع القطاع الخاص على القيام بدور أكثر بروزاً في الاقتصاد كمحرك للنمو، فقد شجعت الحكومة بشكل فعال الاستثمار الخاص بإحداث قانون الاستثمار وإقامة السلة العامة للاستثمار. إن القيام بجهود إضافية – مثل إنقاص الروتين، تبسيط وتنظيم الإجراءات الإدارية، التقليل من التداخل ومضاعفة الجهد وتحسين سيادة القانون – سيعزز بشكل كبير من مناخ الاستثمار.

تظهر المناقشات التي أجريت مع خبراء في القطاعين الحكومي والخاص أن هناك العديد من الأسباب لعدم استجابة القطاع الخاص للحوافز التي قدمتها الحكومة. تتضمن تلك الحاجة إلى:

- تحسين أكبر لمناخ نمو القطاع الخاص.
- الاستمرار في بناء علاقة فاعلة بين الحكومة والقطاع الخاص للحصول على ثقة المستثمرين وأصحاب المشاريع.
- محاربة الفساد في القطاع الحكومي ومنع الأعمال الغير قانونية.
- وضع مصالح التملك من جهة القطاع الخاص ضمن سياق المصالح الوطنية.

ننصح بأنه يجب على الحكومة اليمنية أولاً أن تحسن من كفاءة وإنتاجية الحكومية المناسبة المرشحة للخصخصة، تضمن تنفيذ إجراءات فعالة وشفافة لمراقبة عملية الخصخصة وتحسين سوية الثقة بين القطاعين الحكومي والخاص لتعاون ومشاركة أفضل.

المدخولات

تعتمد حكومة اليمن بشكل كثيف على ثلاثة مصادر للدخل، وهي حصة الحكومة من عائدات النفط والتي شكلت 60 بالمائة من مجمل المدخول لعام 2002، عائدات الضرائب والتي شكلت حوالي 25 بالمائة، والمدخولات الأخرى التي شكلت 15 بالمائة، بما فيها المنح الحالية. على الرغم من التطور البطيء في تحسين العائدات غير النفطية، فإن الحكومة ملتزمة بشكل كامل بهذا الهدف من خلال الاشتراك في دعم صندوق النقد الدولي ئحة على الاستمرار في تطبيق عملية إصلاح شاملة.

حالياً تخضع جميع المدخولات للقانون المالي رقم 8، قانون ضريبة الدخل رقم 31 الصادر في عام 1991 والأنظمة الأخرى المتعلقة بمدخولات الحكومة. بمراجعة القانون والأنظمة المالية وبرنامج الإصلاح لتقييم الجهود الأخيرة في سلطات المدخولات (خصوصاً الجمارك، الضرائب ورخص العمل) يمكن تبين بعض التقدم نحو الشفافية والمساءلة. لقد هدف المشروع الذي يدعمه برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) وينفذه صندوق النقد الدولي (IMF) إلى عدد من التحسينات، تتضمن:

- إنهاء وتقديم مسودة مشروع قرار ضرائب المبيعات للبرلمان للموافقة.
- وضع ونقل الملفات المتعلقة (ضرائب الاستهلاك، الإنتاج والخدمات، الضريبة المحتسبة وضريبة الدخل) إلى وحدة أكبر لدافعي الضرائب.
- وضع إجراءات تحصيل حديثة لتخفيض عدد الموافقات.
- تحسين التعويضات لموظفي الضرائب والجمارك، إلى آخره.

على الرغم من هذه التحسينات، يبقى الكثير مما ينبغي القيام به. ونعتقد أن الأولوية في التحسينات ومحور تركيزها المستقبلي في منظمات المدخولات يجب أن تكون في المجالات التالية:

- الحصول على نظام رقابة وإخطار داخلي سليم، أساسي، دقيق وآني لتعزيز الإذعان للقوانين النافذة ومنع أية أعمال غير قانونية وأية إساءة.
- تصميم إجراءات صريحة لتحديد مساءلة الحكومة، الموظفين الحكوميين، والمؤسسات المانحة ولضمان أن كل طرف يفهم دوره ودور كل من الأطراف الأخرى في إطاعة الأنظمة والقوانين النافذة.

- تبني قواعد سلوك توفر عقوبات كافية لمنتهكي القانون وتثني الآخرين عن الإساءة وتقلل الاحتيال والفساد إلى الحد الأدنى.
- تصميم وتنفيذ برنامج تدريب فعال للموظفين الحكوميين على جميع المستويات.

جدول الرواتب

يتم تحضير جدول الرواتب الحكومي – بما فيه أسماء الموظفين، مكان العمل، معدل الرواتب، الحسومات المختلفة وحسابات صافي الرواتب في كل الوحدات الحكومية – من قبل قسم الموارد البشرية. ومن ثم يتم إرساله إلى القسم المالي بما لا يتجاوز الثامن عشر من كل شهر لإجراء الحسابات والمصالحة مع الشهر السابق والموافقة على الإنفاق. إن الفصل بين قسم الموارد البشرية والقسم المالي هو أمر قائم. فبينما المدير المالي العام هو موظف من وزارة المالية يتم تعيينه في المنظمات المنفقة، يكون المدير العام للموارد البشرية موظف من وزارة الخدمة المدنية يعين في المنظمات الحكومية لتنفيذ قانون وأنظمة الخدمة المدنية. ويكون في كل دائرة أو وحدة ضمن كل منظمة ممثلين مسؤولين عن استلام وإيصال أجور الموظفين إلى وحداتهم تحت إشراف رئيس الوحدة الذي يكون مسؤولاً عن التعرف على كل العاملين في الوحدة.

على الرغم من وجود هذا الفصل فإنه هناك عدة خطوات لا بد وأن تؤدي إلى تحسينات في الشفافية والمساءلة وهي تتضمن:

- الاستمرار في تطبيق الإجراءات لتحديد الموظفين غير الحقيقيين لتحييدهم وحذفهم من جدول الرواتب.
- تقوية تطبيق قوانين وأنظمة الخدمة المدنية.
- تبني معايير دولية لتقييم أداء المنظمة والموظفين في كل منظمات الحكومة.

الشراء

يظهر قانون الشراء رقم 3 الصادر عام 1997 ومرسوم رئيس الوزراء رقم 234 لعام 1997 (أنظمة الشراء) والمقابلات التي أجريت مع خبراء الشراء إجراءات شفافة إلى حد ما لإعلان، فتح وتقييم المناقصات وإرساء العقود. فقد تم تصميم وكتابة القانون والأنظمة وكذلك إجراءات الشراء بشكل جيد. ولكن، كما هو الحال في أماكن أخرى، فهناك فجوة بين القوانين المكتوبة والممارسات الحقيقية. يظهر التشاور مع بعض خبراء الشراء أن القانون والأنظمة لا يتم إتباعها في أغلب الأحيان. هناك بعض الممارسات الاحتيالية في بعض المنظمات الحكومية مثل:

- إرساء العقد على مساوم لم يستوف المعايير.
- تغيير أساليب الشراء بتقسيم كميات المواد المطلوبة.
- قبول ثلاثة أو أربعة عطاءات من نفس المصدر تحت أسماء مختلفة.
- تلقي الرشاوى للتأثير على الموظفين القائمين على عملية الشراء أو تنفيذ العقد.

إن العيب الرئيسي في قانون وأنظمة الشراء هو أن المساءلة غير محددة بقسم الشراء وموظفيه الحكوميين. ويضاعف ذلك الخلل غياب إجراءات فعالة لضمان أن الإنفاق الحقيقي على المواد أو الأشغال العامة المطلوبة يتوافق مع الميزانية ويستجيب لإجراءات وعمليات الشراء. حالياً حازت شركة استشارية بريطانية على عقد لمراجعة وتعديل وتحديد مواطن الضعف في قانون ونظام وإجراءات الشراء الحالية.

التقييم الإجمالي للإدارة المالية

إن جهود الحكومة الإجمالية نحو تحسين الشفافية والمساءلة مستمرة فخلال الأعوام السبعة الماضية قامت الحكومة بعدة محاولات لإصلاح وتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية كتعديل القوانين والأنظمة المالية، تحسين النظام والعملية المالية، زيادة كفاءة الموظفين الحكوميين في المنظمات المالية ومحاولة تبسيط إجراءات تحصيل المدخولات.

ومع ذلك لم يتم بذل إلا القليل من الجهود في المجالات المتعلقة بالشفافية والمساءلة في الشراء، على الرغم من أن هذا الأمر تتم حالياً معالجته.

بناء على تلك النتائج، نقترح عدة أعمال يجب القيام بها لتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية تتضمن:

- تحسين بيانات الموازنة.
- زيادة شفافية البيانات وتدفق المعلومات.
- وضع تنبؤات يمكن الاعتماد عليها نسبياً للمدخولات.
- ضمان إجراءات فعالة لترتيب الإنفاقات العامة حسب الأفضلية.
- تبني أساليب جديدة في الإدارة المالية.
- تفعيل دور المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA) في التدقيق الحكومي وأثرها في تعزيز المساءلة.
- رفع الكفاءات، زيادة الاستقامة والإخلاص لدى الموظفين الماليين.
- مراجعة وتعديل أنظمة وإجراءات الشراء.
- تطوير إجراءات فعالة لتحديد المساءلة بوحدات وأفراد.
- محاربة الفساد والإساءة لدى الموظفين الحكوميين على جميع المستويات في منظمات القطاع الحكومي.

الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية

يقدم هذا القسم عرضاً عاماً لشروط تشريع الخدمة المدنية، أنظمته وإجراءات الرقابة فيه لتحقيق الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية. ويفحص القيم الرسمية المعلنة للخدمة الحكومية، معايير

السلوك، الحدود القانونية على السلوك الإجرامي، عملية الانتقاء، التحقيقات في الإساءة والإجراءات التأديبية.

بنية إدارة الموارد البشرية

لبنية إدارة الموارد البشرية في اليمن مظهران: قانوني ومؤسساتي. البنية القانونية مبنية على القوانين والقوانين الداخلية التالية:

- قانون رقم 19 الصادر عام 1991 للخدمة المدنية.
- القانون الفرعي رقم 122 الصادر عام 1992 للخدمة المدنية.
- قانون رقم 35 الصادر عام 1991 وتعديله رقم 7 الصادر عام 1997 لمشاريع القطاع الحكومي.
- قانون رقم 12 الصادر عام 1994 الخاص بالقانون الجنائي والجزائي.
- قانون رقم 39 الصادر عام 1992 الخاص بالمنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA).

القانون والأنظمة الأساسية التي تحكم موظفي القطاع العام هي قانون الخدمة المدنية وقوانينه الداخلية. ولكن لا تتوسع هذه الشروط بمفهوم الشفافية بشكل كاف، كما لا تعالج بوضوح مساءلة مستويات الإدارة المختلفة أمام موظفي القطاع الحكومي والعموم. حتى عندما يذكر القانون واجبات الموظفين والأمور المحظورة عليهم فإنها عامة ويمكن تفسيرها بطرق مختلفة بما يجعلها عرضة لإساءة الاستعمال. تذكر القوانين الداخلية أيضاً الواجبات، القيود، الانتهاكات الإدارية والعقوبات. وتشير أيضاً إلى القانون الجنائي والجزائي لأية جرائم خطيرة يرتكبها الموظف. ومع ذلك فإن الشفافية والمساءلة هما هدفان جديدان نسبياً بالنسبة للمشرعين اليمنيين أثناء إعلان تلك القوانين. وقد بدأت المناقشات حول الفساد في منتصف الـ 96 مع إعلان برنامج الإصلاح وحرية التعبير التي منحها إعلان الوحدة في أيار 1990.

تحتوي البنية المؤسساتية لإدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي اليمني على 123 وحدة إدارية، فيما بين 28 وزارة و95 تعاونية، شركة، بنك حكومي ومشاريع مختلطة. في السنوات الأخيرة شهدت الخدمة الحكومية اليمنية أزمة في المسؤولية. بسبب المركزية والهرمية المفرطة، عانت الخدمة الحكومية من مشاكل في تخصيص المسؤولية على المستويات المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، تواجه هذه البنية العديد من العقبات ونقصاً في الشفافية والمساءلة في بنيتها ومستويات الإدارة فيها.

إن بناء قطاع حكومي شفاف ومسؤول هو نقطة بداية أساسية لتطوير حكم صالح في اليمن. مع ذلك، كما هو الحال في العديد من الدول النامية الأخرى، وجدت هذه الدراسة أن البنى غير الواضحة، المسؤوليات المتداخلة للمدراء، خطوط الإدارة غير الواضحة والإشراف الضعيف جميعها تؤدي إلى الفساد والتوظيف الزائد عن الحاجة في العديد من تلك المؤسسات. الخلاصة هي أن إدارة الموارد البشرية في الحكومة ضعيفة على جميع الأصعدة. يعود هذا الوضع، من بين أسباب أخرى، إلى التدريب غير الكافي، الرواتب الزهيدة، ونقص في الانسجام بين التدريب والأداء الوظيفي من ناحية والترقية والراتب من ناحية أخرى.

القيم الجوهرية المعلنة للخدمة الحكومية

ليست قيم الخدمة الحكومية معلنة كتابياً على نحو واسع لموظفي القطاع الحكومي عبر وسائل مثل الكتيبات، عقود التوظيف، الخطب، أو دورات التدريب المستمرة. كما لا يتم إظهارها بشكل ثابت من خلال أداء قادة القطاع الحكومي من ذوي الرتب الرفيعة. ومع ذلك، فهذه القيم الجوهرية منصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991، وقانونه الداخلي رقم 122 لعام 1922. يمكن تلخيص القيم الأساسية للخدمة الحكومية كما يلي:

- الخدمة الحكومية: يجب أن يقوم موظفو الخدمة الحكومية بوظيفتهم الوطنية الهامة لمصلحة وحيدة هي مصلحة مواطنيهم مستثنين أية مصالح أخرى.
- الالتزام بالقانون: يجب أن يتصرف موظفو الخدمة الحكومية بما يتوافق مع القانون وينصاعوا للتعليمات المشروعة بهدف تحقيق الأهداف التي يرجوها المشرعون.
- الحيادية: يجب أن يبق موظفو الخدمة الحكومية متجردين في تصرفاتهم وأحكامهم وآرائهم، وأن يحترموا مساواة جميع المواطنين أمام القانون وأن يحافظوا على حيادية صارمة تجاه جميع المصالح السياسية والاقتصادية.
- المسؤولية: يجب أن يعزز موظفو الخدمة المدنية هيبة المؤسسة التي يخدمونها وأن يكونوا متحفظين وكتومين كي لا يعرضوا عمل أقسامهم للشبهة.
- الكفاءة: يجب أن يبدي موظفو الخدمة الحكومية سوية نموذجية من الحرفانية المفروضة ذاتياً والنوعية.
- الاستقامة: يجب ألا يلتمس موظفو الخدمة الحكومية أو يقبلوا أي شيء من مواطنيهم ليقوموا بتأدية واجباتهم، موجدين بذلك جواً من الثقة في أنفسهم وفي الخدمة الحكومية برمتها.

يسعى قانون الخدمة المدنية إلى تعزيز القيم الأساسية وإلقاء الضوء عليها وإلى أن يظهر بصورة دقيقة كيفية تطبيقها على كل من هذه الميادين. ومع ذلك، فإن هذه القيم ليست منشورة أو معروفة بشكل جيد لدى موظفي القطاع الحكومي أو لدى العموم. يبدو أن الكثير من الموظفين الحكوميين في اليمن غير دارين بحقوقهم، واجباتهم، التزاماتهم والحدود المفروضة عليهم. يمكن لظاهرة كهذه أن تؤدي إلى تكرر ارتكاب الآثام وانتهاكات القانون.

قواعد السلوك

هناك غياب لقواعد السلوك كوثيقة منفصلة وفي بعض الأحيان هناك مشكلة حقيقية في الافتقار إلى آداب المهنة في الخدمة الحكومية وانتشار الفساد في مؤسسات الدولة. وحيثما كان هناك دليل على سلوك لا أخلاقي، لم يكن هناك من استجابات متساوقة من قبل السلطات. وتميل الاستجابات إلى أن تكون اعتباطية وبقليل من الارتباط أو المتابعة في المكاتب المعنية.

معظم التدخلات، التي أخذت شروط قانونية ومعايير، تم القيام بها على أمل أن يعتنقها موظفي الخدمة الحكومية بشكل تلقائي وبمبادرة ذاتية. تم إصدار القيم والمعايير المنصوص عليها رسمياً في البنية القانونية لإدارة الموارد البشرية بحكم العادة دون إعارة أهمية كبيرة للإعلان والتدريب. لو تم التقييد بمعايير الاستقامة تلك، آداب السلوك والحرفانية لقلل ذلك من الحاجة إلى الرقابة الداخلية أو الخارجية. لكن تلك القيم لم يتم دعمها بالممارسات في اليمن.

وهكذا فهناك حاجة لقواعد سلوك واضحة ومعلنة لتعزيز وإبراز القيم المعتنقة رسمياً وإظهار كيفية تطبيقها بصورة دقيقة على كل وزارة وكل وحدة خدمة حكومية. حالما تم تبنيها بشكل رسمي، ينبغي نشر قواعد السلوك من خلال نشاطات مثل توزيعها على عموم الخدمة الحكومية، وتعليق الملصقات التي تروج لها في جميع مواقع الخدمة الحكومية.

كما ذكر سابقاً، لا توفر الأنظمة العامة الخاصة بالخدمة المدنية قاعدة مفصلة لأخلاق الحرفانية. ومع ذلك، يحظر القانون تلقي الهدايا والفوائد مثل الرسوم، الدفعات، الاستخدام غير المشروع للملكية والمنافع الحكومية، العمل خارج الخدمة الحكومية، استخدام المعلومات الرسمية، والانهماك في العمل السياسي.

القيود القانونية على السلوك الإجرامي

كما هو الحال في معظم الدول، قلما يتهم موظفي الخدمة الحكومية ونادراً ما يدانوا بارتكاب أعمال فاسدة. يواجه النظام الإداري الحالي عدداً من تهم المحسوبية، الفساد والتراخي في إدارة وتنفيذ العدالة. يعدد قانون الخدمة المدنية الحدود المفروضة على الموظفين الحكوميين. وهي تتضمن:

- الانغماس في أي عمل ينتهك الدستور، القوانين والأنظمة؛
- القيام بأي عمل تجاري، صناعي، أو أي عمل مأجور خارج الوظيفة، ما لم يكن ذلك مسموحاً على وجه التحديد بالقانون.
- التماس أو قبول الهدايا، العلاوات، أو العطايا من أي نوع بشكل مباشر أو غير مباشر خلال شغلهم لمناصبهم الحكومية.
- إفشاء معلومات حصلوا عليها خلال أدائهم لواجباتهم، حتى بعد التقاعد، دون إذن خطي من الوزارة التي وظفتهم.

بالإضافة إلى الحدود المفروضة، هناك التزامات عامة يجب أن يتقيد بها الموظفون. وهي تتضمن:

- خدمة المصلحة العامة وتطبيق القوانين والأنظمة دون انتهاك أو إهمال.
- تنفيذ تعليمات الرؤساء، إلا إذا كانت تنتهك القانون بوضوح (في حالات كتلك، يجب على المرؤوس أن يلفت نظر رئيسه وأن يرفض تنفيذ التعليمات إلا إذا تم تأكيدها كتابياً).
- أن خضعوا شخصياً للمساءلة حول الأوامر والتعليمات التي يتلقونها من رؤسائهم.
- أن يقوموا بمعالجة المعاملات بشكل كامل ودون إبطاء.

عملية الانتقاء

ليست عملية انتقاء الموارد البشرية مرسخة بشكل جيد في بنى القوانين والأنظمة. ولذلك، تتأثر البيروقراطية اليمنية بثلاث بنى غير رسمية على الأقل: القرابة، الصداقة وعلاقة الراعي والتابع. تتشبث هذه الخاصيات بالبنية الرسمية وتثبط السلوك العقلاني مخلفة أثراً سلبياً على عملية الانتقاء. يستشعر تأثير تلك القوى على جميع مستويات ومراحل عملية الانتقاء.

لا يتم الإعلان عن الشواغر في اليمن إلا في بعض المؤسسات الحكومية. ومع ذلك، في بعض الحالات، يعلنون عنها ليفوا بالمتطلبات الرسمية. في الواقع، ينتقون وفقاً للمعايير غير الرسمية المذكورة آنفاً.

لا يوجد نظام تصنيف وظائف، مع أن وزارة الخدمة المدنية حاولت إدخال نظام كهذا عدة مرات. لا يبنى التوظيف ولا الترقية على الاستحقاق. ومع ذلك، يوجد تحسين كبير في نظام التوظيف الذي تم تبنيه من قبل وزارة الخدمة المدنية في السنتين الماضيتين. التدخل السياسي في الخدمة المدنية أمر واقع، خصوصاً أثناء الانتخابات. هناك الكثيرين ممن تم نقلهم من مواقعهم الوظيفية بسبب روابط سياسية مع الحزب غير الحاكم.

التحقيق

كما هو الحال في الكثير من الدول، لا تتم معالجة التحقيقات فوراً وبإنصاف من قبل الوزارات والمؤسسات التي تلقت شكوى حول إساءة أو سوء سلوك. كما لا تتم متابعتها بالعمل المناسب من قبل رئيس المؤسسة في بعض الحالات. الكثيرون، ممن يعتقد العموم أنهم أسوأ ممن تم تسريحهم، يتم التغاضي عن تصرفاتهم الغير احترافية والغير خلقية. ولهذا السبب ما من بديل عن نظام تأديبي دائم، قوي وفعال إذا كان هناك رغبة في تغييرات دائمة وجذرية في السلوك البيروقراطي.

في بعض الحالات، لا يتم إجراء التحقيق من قبل محقق مستقل. هناك حاجة في الخدمة الحكومية المدنية إلى بناء نظام تأديبي يستطيع أن يضمن في نفس الوقت تحقيقاً وتأديباً عادلين للموظفين الحكوميين، وتطوير خدمة حكومية تجسد المعايير السامية في الاستقامة والسلوك.

الإجراءات التأديبية

الإجراءات التأديبية موجودة في كل منظمة حكومية في اليمن. نظرياً، هذه الإجراءات أساسية في الخدمة الحكومية لضمان الأداء المناسب فيها، الحفاظ على الاستقامة، وحماية حقوق المواطنين. ولكن من حيث التطبيق، فإن النظام التأديبي ضعيف، كما هو الحال في الكثير من البلدان. العقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وقوانينها الداخلية بدرجات مختلفة من العقوبات. تنقسم تلك العقوبات إلى فئتين واسعتين: الدرجة الأولى، وهي معتدلة نسبياً، والدرجة الثانية التي تتضمن التسريح المباشر. العقوبات التأديبية هي كما يلي:

الدرجة الأولى

- التوبيخ.
- حسم من المرتب أقصاه 20 بالمائة لمرة واحدة.
- تأجيل إضافة ضمن الدرجة لمدة أقصاها ستة أشهر.

الدرجة الثانية

- تأجيل إضافة ضمن الدرجة لمدة أقصاها ثلاثين شهراً.
- فقدان زيادة أو أكثر ضمن الدرجة.
- تخفيض في الراتب، لا يزيد عن ثلاثة مقادير ضمن الدرجة.
- الصرف من الخدمة دون الحرمان من حقوق التقاعد.

أنواع العقوبات التي تطبقها كل سلطة تأديبية على حدا مفصلة وفقاً في الفقرة 191 من القوانين الداخلية للخدمة المدنية. لا تأخذ البنية التنظيمية لآلية التأديب بالحسبان ، بين أمور أخرى، وجود علاقة الراعي والتابع. نتيجة لذلك، يتردد الرؤساء عادة في معاقبة مرؤوسيهم. وعندما يفعلون ذلك، فالعقوبات غالباً ما تكون معتدلة.

الشفافية والمساءلة في إدارة المعلومات

أبرزت العولمة الحاجة إلى الشفافية والمساءلة وأهميتهما المتجددة.عند الاستجابة للعولمة تصبح الشفافية والمساءلة ضرورية لكل دولة ولشعوب تلك الدول التي ترغب بانتهاز الفرص التي تقدمها لتتكامل مع عالم متغير. وبالتالي فإن الشفافية والمساءلة هما المتطلبان الأساسيان الأهم للاستجابة للعولمة من ناحية. ومن ناحية أخرى، يجب أن يتوفر هذان الشرطان دائماً لتجنب الفساد، أخذ الأمور على محمل شخصي، إساءة استخدام القوانين واستغلال السلطة، وهي الأمور التي تضر بالمجتمع وبنمو الأمة الاقتصادي. ولتتمكن الدولة من تحقيق الشفافية، تشجيع التعبير عن الرأي والوصول للمعلومات يجب أن يتوفر لديها بنية قانونية ومؤسساتية مساعدة.

ينظر هذا القسم في التشريع، القانون والإجراءات الخاصة بإدارة المعلومات ضمن الحكومة وبين منظمات الحكومة وزبائنها. بين المسائل الكثيرة في هذه الميادين، يركز القسم على بنية إدارة المعلومات، الوصول للمعلومات، الصحافة التحقيقية والمنظمات الغير حكومية.

بنية إدارة المعلومات

يسمح الوصول للمعلومات بشفافية أكبر مما يعني بدوره انفتاحاً بين الحكومة وشعبها. الحكومة الجيدة لا يوجد لديها ما تخفيه – ضمن حدود الأمن الوطني واحترام حقوق خصوصية مواطنيها. ولذلك، يجب أن تكون المؤسسات المستجيبة شفافة وتعمل وفقاً لسيادة القانون. يلعب الإعلام دوراً متزايد الفعالية في هذا المجال، مثلاً في كشف الأعمال الغير مشروعة وبتقديم التقارير أيضاً حول أداء الحكومة وسياساتها.

فيما يتعلق ببنية إدارة المعلومات في اليمن، نستطيع أن نقول أنه على الرغم من طول المدة التي استغرقها بناء جهاز الدولة فإنه لا يزال غير مكتمل. إن بنية إدارة المعلومات في اليمن مبنية على شروط دستورية وعلى قانون الصحافة والنشر رقم 25 الصادر عام 1990 وقوانينه الداخلية.

عالج الدستور اليمني العديد من المسائل المتعلقة بحرية التعبير، الصحافة، المعلومات والرأي. يحكم قانون الصحافة والنشر كل العلاقات الخاصة بالصحافة، وكالات الأنباء، الصحافة المطبوعة، دور النشر والمستودعات – القانونية. يحتوي هذا القانون على 116 فقرة تنقسم إلى خمسة فصول كما يلي:

- تعريف ومبادئ عامة.
- شروط وظروف عمل الصحفيين اليمنيين والأجانب.
- تنظيم نشاطات الجرائد والمجلات.
- الشروط التي تحكم الصحافة المطبوعة، المطبوعات والمستودعات القانونية.
- المحظورات على المطبوعات والشروط الجزائية.

فيما يتعلق بحرية الصحافة، يسمح القانون بنشر الصحف الخاصة اليومية والأسبوعية وصحف الأحزاب السياسية التي تلعب دور الرقيب على أداء الحكومة وتعبر عن الآراء الرئيسية الشعبية.

ومع ذلك، تحتاج اليمن إلى بنية قانونية أكثر أساسية لتأسيس إدارة المعلومات بما فيها الوصول للمعلومات، خدمات الاتصالات، كشف المعلومات الحكومية والوصول إلى وثائق الحكومة وقوانينها المتعلقة بحماية وثائق وأسرار الدولة. كما تحتاج أيضاً إلى العديد من الشروط القانونية والناظمة التي تحمي حق الوصول للمعلومات ووجوب توفيرها لمواطنيها.

حرية الصحافة الفعلية في اليمن محدودة، سواء بالقانون أو بالتدخل السياسي. تمتلك الحكومة جميع محطات الراديو والتليفزيون. يخاف الموظفون الحكوميون الفاسدون من الشفافية والمساءلة. وقد يكون سبب ذلك أن الشفافية والوصول للمعلومات وحرية الإعلام هي الخطوات الأولى نحو مكافحة الفساد وكشف سوء استخدام السلطة. تستطيع الحكومة أن تظهر التزامها بالشفافية بتخفيض الفساد، إلغاء قوانين تشويه السمعة وجعل الوثائق والحسابات الحكومية متاحة للصحفيين وللمجتمع المدني.

الوصول للمعلومات

إن قوانين حرية الصحافة والوصول للمعلومات أساسية بالنسبة لوسائل الإعلام حتى تعمل كمؤسسة رقيبة حقيقية وأساسية بالنسبة للعموم لمراقبة السياسات والبرامج الحكومية. في بيئة شفافة، من الواجب على الحكومة أن توفر لمواطنيها الوصول للمعلومات. في اليمن، كما هو الحال في الكثير من البلدان الأخرى، لم تعلن الحكومة بعد أية قوانين أو أنظمة حول الوصول للمعلومات. عادة، أو أحياناً في بعض البرامج، تستخدم استبياناً أو مؤتمراً لالتماس وجهات نظر مواطنيها. على الرغم من بعض الشروط الجيدة في قانون الصحافة والنشر، تقيد بعض الممارسات الحكومية حرية الصحافة والمعلومات. هناك أيضاً بعض شروط تشويه السمعة التي يمكن أن تؤدي بالصحفيين إلى السجن إذا ما تمت إدانتهم بانتقاد موظفين حكوميين.

الصحافة الاستقصائية

وفقاً للدستور ولقانون الصحافة والنشر، يستطيع الصحفيون القيام بحرية بالتحقيقات حول المسائل المتعلقة بالشؤون الحكومية والموظفين الحكوميين المتورطين بالفساد. ولكنهم في الكثير من الحالات يكونون عرضة للمقاضاة والسجن. كما هو الحال في أماكن أخرى، هناك فجوة بين القانون والواقع. في الواقع، أدى التنفيذ والتطبيق الضعيف إلى هلاك العديد من القوانين والسياسات الجيدة. ولذلك، ننصح بأنه يجب على الحكومة أن تعمل أكثر على دعم تناسق المعلومات حول العمل ضد الفساد ومساندة شبكات الإعلام في صحافتها الاستقصائية. تستطيع الصحافة الحرة أن تسبر بعناد أية صفقات مشبوهة غامضة وتجعل الحرب على الفساد أكثر فعالية.

المنظمات اللاحكومية

وفقاً للقانون رقم 1 الصادر عام 2001 الخاص بمنظمات المجتمع المدني، تتمتع هذه المنظمات بحق حرية الانتماء. لا تستطيع منظمات المجتمع المدني اليمنية القيام بدورها للعديد من الأسباب، بما فيها على سبيل المثال وليس الحصر، البنى الضعيفة، نقص في اهتمام الحكومة، الافتقار إلى الشفافية وغياب الديموقراطية في قياداتها. ومع ذلك، تعمل بعض مؤسسات المجتمع المدني بحرية، مركزة على مسائل متعلقة بحقوق الإنسان والتنمية. حتى الآن، لم يركز المجتمع المدني كثيراً على الشفافية وعمله المتعلق بالفساد لا يزال محدوداً.

يمكن لمساهمة المجتمع المدني في صياغة السياسة الحكومية قي اليمن أن تعمل بشكل فعال باستخدام تقديم الاستشارات، استبيانات الزبائن، خطوط الهاتف الساخنة أو برامج الاتصالات على الراديو، هيئات من المواطنين لمراقبة المؤسسات الحكومية، قواعد بيانات تعمم عمليات الشراء الحكومية أو تكشف عن ممتلكات بعض المرشحين السياسيين. غالباً ما تكون برامج التثقيف العام التي ترفع من سوية الوعي بالثمن الاقتصادي والاجتماعي للفساد أكثر مصداقية ولذلك أكثر فعالية إذا ما صدرت عن المجتمع المدني بدلاً من الحكومة.

يتمتع كل من القطاع الخاص، المنظمات الأكاديمية، الإعلام والمنظمات اللاحكومية في الوقت الحالي بأثر ضئيل على التنمية الاقتصادية ودور شديد المحدودية فيها. لكنها تستطيع تعزيز جهود الحومة نحو تحقيق الشفافية والمسائلة عبر تشجيع تعاون أكبر بين القطاعين الحكومي والخاص، خلق وعي عام، الدعوة لإجراء تحقيق شامل، وزيادة الضغط على الحكومة لتزيد الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي. الحكومة مسئولة وخاضعة للمساءلة حول تحقيق أهداف المجتمعات والمواطنين. ويجب أن تولي اهتماماً أكبر للشفافية والمساءلة في جميع القوانين والأنظمة ونظام الإدارة.

النتيجة

إن بناء قطاع حكومي شفاف وخاضع للمساءلة هو نقطة بداية أساسية لتطوير حكم صالح في اليمن. على الرغم من المبادرات التي قامت بها الحكومة، فقد وجدنا أن البنى غير الواضحة، المسؤوليات المتشابكة للمدراء، خطوط الإدارة غير الواضحة والإشراف الضعيف تؤدي إلى الفساد والتوظيف الزائد عن الحاجة في جميع القطاعات في الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية والمعلومات. لا تزال حالة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي اليمني ضعيفة.

فيما يتعلق بالإدارة المالية، وجدت الدراسة أن القوانين والأنظمة والإجراءات المالية وتلك المتعلقة بالشراء تظهر أنها تفتقد للإجراءات الواضحة في تحديد القطاعات، الوحدات والأفراد الخاضعين للمساءلة. كما هو الحال في الدول النامية الأخرى، الشروط القانونية لكشف المعلومات لضمان انصياع الممارسات الفعلية للأنظمة النافذة لا تصف عقوبات كافية لعدم الانصياع والإساءة. نعتقد أيضاً أنه سيكون من الصعوبة بمكان تحقيق الحدود الدنيا من الشفافية والمساءلة في إدارة القطاع الحكومي اليمني على المدى القريب، خاصة إذا كانت برامج الإصلاح الحالية لا تتلقى المساندة الكاملة من المنظمات الحكومية والدعم القوي من المنظمات اللاحكومية.

فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية، وجدت الدراسة افتقاراً إلى الوضوح في أدوار ووظائف المؤسسات الدولة وافتقاراً إلى توصيف عمل موظفيها. يسبب ذلك غياباً مناظراً للوضوح جعل الحكومية والموظفين الحكوميين خاضعين للمساءلة. كما تم التأكيد في الأعلى، وجدت الدراسة أيضاً أن إدارة الموارد البشرية في الحكومة ضعيفة على جميع المستويات بسبب العديد من العوامل. لا يوجد رابط بين التدريب والأداء الوظيفي من ناحية، والترقية والراتب من ناحية أخرى مما يؤدي إلى أداء غير مرض وإلى انتشار الأعمال الفاسدة في مؤسسات الحكومة ومنظماتها.

فيما يتعلق بإدارة المعلومات، وجدنا أن وظيفة تقديم التقارير والتحقق التي يقوم بها الإعلام هي أمر غير مشجع عليه. وجدنا أيضاً أن قانون حرية الصحافة وقوانينه الداخلية لا يتم تطبيقها بشكل كامل. ولذلك، هناك حاجة لضمان أن المعلومات الحكومية لا تصبح مجرد دعاية بل يتم التحقق منها من قبل وسائل إعلام مستقلة. كما هو الحال في كثير

من الدول، تشير نتائجنا إلى أن الصحافة لا تزال غير حرة بشكل كامل في التعبير عن وجهات نظرها أو العمل دون تدخل سياسي. وفي نفس الوقت، فإن الصحافة نفسها غالباً لا تظهر شعوراً بالمسؤولية المهنية في إيصال المعلومات للعموم دون تحيز غير ضروري.

بناء على النتائج التي ذكرت في الأعلى، نقترح التوصيات التالية التي يمكن أن تكون مفيدة للحكومة:

- بالنسبة للإدارة المالية، نرى الشراء الحكومي عرضة للفساد، ولذلك تستطيع الحكومة أن تحمي نظام المناقصات بإدخال الطلب من المزايدين التوقيع على تعهد بألا يقدموا رشوة من أجل الحصول على عقد. والحكومة من جانبها تستطيع إصدار تحذير مكتوب فحواه أنها لن تتسامح مع الفساد بأي شكل أو صورة وبأن من يخرقون ذلك سيعاقبون بشدة. ستتم مراقبة تطبيق هذه الشروط عن قرب ليس من قبل الحكومة فحسب ولكن من قبل ممثلين خاصين لجماعات المجتمع المدني والمنظمات اللاحكومية.
- بالنسبة لإدارة الموارد البشرية، هناك حاجة لقواعد سلوك واضحة ومعلنة لتعزيز القيم المعلنة رسمياً والتركيز عليها وبيان كيفية تطبيقها بالتفصيل في كل وزارة ووحدة خدمة حكومية.
- هناك حاجة إلى تطبيق نظام تأديبي يستطيع أن يضمن تحقيقاً وتأديباً منصفين للموظفين الحكوميين وفي نفس الوقت تطوير خدمة مدنية تجسد معايير سامية للاستقامة والسلوك.
- هناك حاجة لنظام تصنيف للوظائف، ويجب على الحكومة أن تحسن إجراءات التوظيف والترقية مبنية على الاستحقاق وأن تمنع التدخل السياسي في الخدمة المدنية.
- بالنسبة لإدارة المعلومات، تحتاج اليمن إلى بنية قانونية أكثر تأصلاً، بما فيها تسهيل الوصول للمعلومات، خدمات الاتصالات، كشف المعلومات الحكومية والوصول إلى وثائق الحكومة وقوانينها المتعلقة بحماية وثائق وأسرار الدولة. كما تحتاج أيضاً إلى العديد من الشروط القانونية والناظمة التي تحمي حق الوصول للمعلومات ووجوب توفيرها لمواطنيها.
- المشاركة بالمعلومات أمر ضروري للحكومة اليمنية ويجب أن يتم تبنيها لضمان الشفافية والمساءلة. يمكن طلب العون التقني من المانحين والدول الأخرى حيث تم إدخال أنظمة فاعلة.
- عموماً، فإن توفر درجة عالية من الوعي العام أمر أساسي في تطوير وتقوية نظام استقامة وطني وترسيخ الشفافية والمساءلة. إن الدعم المخلص للمجتمع الذي يعمل في شراكة قريبة مع الحكومة هو أمر ضروري.
- كجزء من ضمان نظام استقامة كذاك، ننصح بأن تتخذ الحكومة خطوات مبكرة، ضمن إجراءات أخرى أساسية، نحو تشكيل لجنة مستقلة لمحاربة الفساد أو أن تعين مؤسسة أخرى لمكافحة الفساد تكون خاضعة لمساءلة سلطة مستقلة.
- إعلان قانون يتطلب من جميع أعضاء الحكومة – بما فيهم رئيس الوزراء، الوزراء وأعضاء مجلس الدولة التنفيذي – وموظفي الخدمة الحكومية ذوي المناصب الرفيعة أن يصرحوا بممتلكاتهم وممتلكات عائلاتهم سيعزز من ثقة العموم في الحكومة بشكل كبير.

قائمة المراجع

1. القانون المالي رقم 8 الصادر عام 1991 والمعدل عام 1999.
2. قانون الشراء رقم 3 الصادر عام 1997.
3. مرسوم رئيس الوزراء رقم 234 الصادر عام 1997 فيما يتعلق بقانون الشراء.
4. وثيقة برنامج الإصلاح الاقتصادي، المالي والإداري.
5. القانون رقم 39 الصادر عام 1992 فيما يتعلق بالمنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA).
6. القانون الضريبي رقم 31 الصادر عام 1990 والمعدل عام 2000.
7. وزارة الشؤون القانونية، القانون رقم 19 الصادر عام 1991 الخاص بالخدمة المدنية، الجريدة الرسمية 1999.
8. القانون الداخلي رقم 122 الصادر عام 1992 الخاص بالخدمة المدنية، الجريدة الرسمية 1992.
9. القانون رقم 35 الصادر عام 1991 وتعديله رقم 7 عام 1979 المتعلق بمشاريع القطاع الحكومي، الجريدة الرسمية 1994.
10. القانون رقم 12 الصادر عام 1994 المتعلق بالقانون الجنائي والجزائي، الجريدة الرسمية 1994.
11. القانون رقم 39 الصادر عام 1992 المتعلق بالمنظمة المركزية للرقابة والتدقيق (COCA)، الجريدة الرسمية 1992.
12. القانون رقم 25 الصادر عام 1990 وقوانينه الداخلية المتعلق بالصحافة والنشر، الجريدة الرسمية 1990.
13. وزارة الخدمة المدنية والضمان الاجتماعي، برنامج تحديث الخدمة المدنية، وثيقة غير منشورة 2000.
14. وزارة الخدمة المدنية والضمان الاجتماعي، التقرير العام حول نتائج البحث النهائية للاستبيان والإحصاء حول موظفي الخدمة المدنية في اليمن 1999.
15. برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، البرنامج الوطني للقدرة على الحكم والإصلاح المؤسساتي، 1979، (لم يتم تطبيق هذا البرنامج).
16. د. مغرم، محمد، نظام وقانون الخدمة المدنية في اليمن، 1991، مادة غير منشورة.

الملحق الثاني: دليل المقابلات

مشروع RAB/01/006
الشفافية والمساءلة في القطّاع الحكومي في المنطقة العربية
مدخل إلى دليل المقابلات

I. هدف المشروع

في عام 2002، بدأت إدارة الاقتصاد الحكومي والإدارة الحكومية (DPEPA) التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) ، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) بمكتبه الإقليمي للدول العربية العمل على دراسة مقارنة للشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في المنطقة العربية. تغطي هذه الدراسة ست دول هي: الأردن، لبنان، المغرب، السودان،تونس، واليمن.

يهدف هذا المشروع إلى مساعدة الحكومات المركزية في البلدان المشاركة على تحسين الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، وذلك من خلال مقارنة الممارسة القائمة في الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات. ولأن هذه الدول قد تم اختيارها لتمثل التنوع في المنطقة العربية، فإن الدول الأخرى في المنطقة تستطيع أيضاً الاستفادة من نتائج الدراسة. وسيتم تحضير تقريراً مقارناً وقاعدة بيانات للمسائل والممارسات في المنطقة بالإضافة إلى دراسة حالة الدول بهدف إلقاء الضوء على الممارسات الجيدة والفجوات، وبحيث تخدم كمرجعية لهذه الحكومات المهتمة بتحسين الممارسات (والسياسات عند الضرورة) لزيادة الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي.

II. نطاق الدراسة

السؤال المركزي في هذه الدراسة هو: «ما هي الممارسات الموجودة لضمان الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في الدول التي تشملها الدراسة؟» استناداً إلى الأجوبة، أحد الأهداف غير المباشر للدراسة هو الإجابة على السؤال التالي: «كيف يمكن تحسين الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي بحيث يواجه تحديات العولمة في الدول العربية؟» إن إتباع سياسات وممارسات جيدة في مؤسسات القطاع الحكومي الرئيسية يمكن أن تخدم كمجموعة من مؤشرات الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، وسيكون بوسعها إنجاز الكثير في ضمان ثقة العموم على المستوى المحلي في المؤسسات الحكومية. علاوة على ذلك، وفي عصر من العولمة، يتوقع المستثمرون الأجانب أن يكونوا على ثقة بدقة المعلومات حول أداء ليس شركات القطاع الخاص فحسب ولكن أيضاً مؤسسات القطاع الحكومي الرئيسية.

وعلى الرغم من أن جميع فروع الحكومة مهمة في تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، ستركز الدراسة بشكل أساسي على الفرع التنفيذي، المشاريع الحكومية، ومؤسسات المراقبة المستقلة المتعلقة، لجعل المهمة في متناول اليد أكثر سهولة. ستركز الدراسة على تلك الجوانب في الفروع التشريعية والقضائية التي تتداخل مع المؤسسات قيد الدراسة. وبطريقة مماثلة، فإن الحاجة لمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي، وضمنهما أيضاً، هو أمر لا يمكن الاستغناء عنه. مرة ثانية، ستفحص الدراسة التداخلات المتعلقة بين هؤلاء الشركاء في الحكم وبين القطاع الحكومي.

للإجابة عن السؤال المركزي للدراسة، استعانت إدارة الاقتصاد الحكومي والإدارة الحكومية (DPEPA) بمستشارين وطنيين خبراء في هذا المجال. واستناداً إلى المراجعة المكتبية، سيبدؤون بتقديم بعض المعلومات الخلفية عن تنظيم الحكومة، مبادرات الشفافية والمساءلة الأخيرة في القطاع الحكومي، ومجمل البنى والإجراءات في الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية والمعلومات. وبسبب اتساع الاستعلام المقدم، سيتم التركيز على الإدارة المالية أكثر من الموارد البشرية ومن إدارة المعلومات. بعد ذلك سيقومون بإجراء مقابلات مع الخبراء حول الممارسات ذات الصلة، وفي بعض الحالات بتوضيح السياسات. الخبراء الذين ستجرى معهم المقابلات سيكونون بشكل أساسي من مدراء القطاع الحكومي الأعلى رتبة ولكن يمكن أيضاً أن يكون بينهم مقدمي معلومات الرئيسيين ذوي الصلة من القطاع الخاص والمجتمع المدني. في الجدول التالي ملخص للمسائل التي ستتم دراستها. في النهاية سيقوم المستشارون الوطنيون بكتابة دراسة حالة قصيرة عن البلد تركب وتكمل المراجعة المكتبية للوثائق والمقابلات. ستركز دراسات الحالة تلك بشكل أكبر على التحليل النوعي والمهني وتوصيات المستشارين الوطنيين المستندة إلى أبحاثهم.
تستند على التعريفات العملية للمفاهيم الرئيسية التالية:

القطاع الحكومي: أقسام ومؤسسات الحكومة على المستوى المركزي، المشاريع الحكومية (بما فيها المشاريع المشتركة)، العاملون على الخدمة الحكومية كالمدرسين والعاملين في الصحة.

الشفافية: هي إمكانية الوصول الحر وتوفر المعلومات حول النشاطات، الإجراءات والقرارات الحكومية السياسية والاقتصادية.

المساءلة: هي المسؤولية عن الاختيارات والتصرفات.

وسيكون هناك أدلة إرشادية معدة للمراجعة المكتبية ولوضع مسودة دراسات حالة الدول. بالإضافة إلى ذلك سيكون هناك أيضاً ثلاثة أدلة إرشادية لكيفية إجراء المقابلات، يحتوي كل واحد منها أيضاً على معلومات عن الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات وأية تعليقات قد تكون لديهم في آخر المقابلة.

I. الإدارة المالية
II. إدارة الموارد البشرية
III. إدارة المعلومات

جدول مسائل/قضايا/مواضيع الدراسة

الدليل	المواضيع
الإدارة المالية	• بنية الإدارة المالية • الميزانيات • المدخول • الرواتب • الشراء • الخصخصة وامتيازات الخدمات • المدفوعات • المحاسبة • التدقيق الداخلي • التدقيق الخارجي
إدارة الموارد البشرية	• بنية إدارة الموارد البشرية • القيم المنصوص عليها رسمياً • قواعد السلوك • القيود القانونية على السلوك الجرمي • عملية الانتقاء • كشف تضارب المصالح • إطلاق صافرات الإنذار • التحقيق • الإجراءات التأديبية
إدارة المعلومات	• بنية إدارة المعلومات • الوصول إلى المعلومات • إدارة السجلات • الصحافة التحقيقية • المنظمات اللاحكومية

III. مصادر المعلومات

حسب ما ورد في دليل المقابلة ذاته، ستكون مصادر المعلومات متنوعة. إذ سيحتاج المستشارون الوطنيون إلى القيام بمراجعة مكتبية للمستندات ذات الصلة وإجراء المقابلات مع الخبراء. وفيما يخص هؤلاء الخبراء، فعلى الأغلب سيكون هناك عدد صغيراً نوعاً ما من الأشخاص ذوي الاطلاع الجيد على الممارسات المشار إليها في الأسئلة. ولذلك، فسيشكلون عينة عشوائية، تتحدد من خلال تضاعف الاختبار. ومع ذلك، فسيحاول المستشارون الوطنيون تحديد ومقابلة أكبر عدد ممكن من الخبراء لتعيين عشرين خبير على الأقل في كل حقل.

وسينبغي عليهم الاتصال بعدد الوزارات أو المؤسسات التي تتعامل مع الإحصائيات، التمويل الحكومي، الخدمة المدنية والمعلومات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، قد يحتاجون إلى الاتصال بمنظمات القطاع الخاص كغرفة التجارة ومنظمات المجتمع المدني مثل الجمعيات المهنية والاتحادات الحرفية وغيرها من منظمات الرقابة اللاحكومية.

IV. إدخال البيانات في قاعدة البيانات

لتسهيل الوصول إلى البيانات وتسهيل عملية إدخالها المباشر من قبل المستشارين الوطنيين، تم إدراج الأدلة الإرشادية للمقابلات بشكل إلكتروني وإدماجها في قاعدة البيانات المتوفرة على موقع الإنترنت السابق الذكر. وبما أن موقع الإنترنت في طور الاختبار الأولي، فمن المتوقع وجود أخطاء ومن الضروري الإبلاغ عنها في حال اكتشافها. هذا وقد تم إكمال بنية قاعدة البيانات وجميع الوظائف الرئيسية فيها وجعلها في متناول اليد.

وتحتوي قاعدة البيانات على أربع صيغ إلكترونية لأدلة المقابلات. أولاً، هناك أسئلة إدارية حول الأشخاص التي سيتم إجراء المقابلات معهم. أما باقي الصيغ فهي مؤلفة من أسئلة جوهرية في مجالات الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية وإدارة المعلومات على التوالي. بالإضافة إلى ذلك، تعدد قاعدة البيانات جميع المقابلات التي تم إجراؤها، مع معلومات عن الأشخاص الذين يقومون بإجراء المقابلات والذين تجري معهم المقابلات. كما تسمح قاعدة البيانات أيضاً باسترجاع وتعديل أدلة المقابلات المنجزة سابقاً، مسهلة بذلك دقة المعلومات المخزنة.

عندما تدخل إلى الموقع الإليكتروني، سيعرض لك قائمة بجميع الاستبيانات مرتبة حسب تاريخها. وستجد على اليمين إلى الأعلى كل المفاتيح التي تسمح باستعراض قائمة المقابلات. وسيعرض لك السطر الأعلى أيضاً المواقع الإليكترونية العامة الخاصة بالمشروع. وبالنقر على السجل الذي تريده ستتمكن من رؤية المعلومات الإدارية الخاصة بالمقابلة. في الأسفل سيكون بإمكانك «عرض» أو «تعديل» الأدلة الإرشادية المكتملة للمقابلات. (ملاحظة: تمت برمجة وظيفة «عرض» بحيث لا يظهر السؤال الذي لم تتم الإجابة عليه. ولذلك فسترى فقط الأسئلة التي تم الإجابة عليها فعلاً).

ولملئ دليل مقابلة جديد، إنقر في أعلى النافذة على مفتاح «مقابلة جديدة»، سيطلب منك إدخال التفاصيل الإدارية للمقابلة. وعند الانتهاء، الرجاء النقر على مفتاح «حفظ». (في الوقت الحالي، لا يوجد أي حقول إلزامية، لكن الرجاء تعبئة كامل الحقول). كما يجب إدراج التاريخ بالترتيب التالي: الشهر/اليوم/السنة/. وللوضوح الرجاء إدخال الشهر بصيغة مكونة من ثلاثة حروف كما يلي: Dec/12/2002. بعد الحفظ، انقر على «عرض السجل المعدل» عندما يطلب منك ذلك. الآن سيتم عرض السجل الذي تم إدخاله. وفي حال رغبت بإجراء أية تعديلات، انقر على «تحرير» في الأعلى والوسط. وبعد إدخال جميع البيانات الإدارية، انقر على مفتاح «إدراج نتائج استبيان جديد» إلى اليسار والأسفل. تستطيع الآن إدخال كافة معلومات الاستبيان، وعند الانتهاء

اضغط على حفظ في أسفل الصفحة. تستطيع الآن النقر على «عرض السجل المعدل» لمراجعة التعديلات. انقر الآن على «قائمة المقابلات الكاملة» في أعلى الصفحات للرجوع إلى قائمة المقابلات جميعها. سترى فيها السجل الجديد الذي تم إدخاله، انقر عليه لمراجعته.

V. تقديم المساعدة للمستشارين الوطنيين

إذا احتجت للمساعدة أو لمعلومات أو نصائح إضافية حول جمع المعلومات للدليل الإرشادي للمقابلة، الرجاء الاتصال بـ:

السيدة إيليا آرمسترونغ
منسقة المشروع
إدارة الاقتصاد الحكومي والإدارة الحكومية (DPEPA)
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (DESA)
الأمم المتحدة
2 ساحة الأمم المتحدة، DC2-1732
نيويورك، نيويورك، 10017
الولايات المتحدة الأمريكية
هاتف: 2926 -963 (212)
فاكس: 2916 -963 (212)
البريد الإليكتروني: armstronge@un.org

مشروع RAB/01/006

الشفافية والمساءلة في القطّاع الحكومي في المنطقة العربية

استبيان المراجعة المكتبية

اسم البلد:

I. تنظيم الحكومة

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من مكاتب الإحصاء الحكومية، لجان التوظيف في الخدمة المدنية وغيرها من لجان التوظيف في القطاع الحكومي، مؤسسات إدارة الحكومة المركزية، الخ. إذا كانت الأرقام الصحيحة غير متوافرة، أعط قيم تقديرية من فضلك مبرراً إياها في حقول «التعليقات».

1. ما عدد الوزارات والهيئات التشريعية (مثلا: الأقسام، المؤسسات، شركات القطاع الحكومي أو المشترك على أن تزيد ملكية القطاع الحكومي عن 50٪)؟
أ) وفقاً للبيانات الأكثر حداثة ب) أية سنة؟
ج) المصدر؟
تعليقات:

2. هل هناك مخطط بياني أو تخطيطي شامل)مثلاً: لكل الحكومة بدلاً من حسب القسم(لتنظيم الحكومة الحالية؟
أ) نعم ب) لا
ج) إذا كان الجواب نعم: في أي عام؟ (الرجاء إرفاق نسخة
تعليقات:

3. ما عدد العاملين في المجالات التالية من القطاع الحكومي؟ وما هي النسبة المئوية للمتعاقدين؟
أ) الخدمة المدنية:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
ب) المدرسين:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
ج) العاملين في القطاع الصحي:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
د) تطبيق القانون:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
ه) القضاء:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
و) شركات القطاع الحكومي والمشترك على أن تكون ملكية القطاع الحكومي تزيد عن 50:
i) عدد الموظفين الدائمين ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
iv) عدد الموظفين المتعاقدين v) أية سنة؟ vi) المصدر؟
تعليقات:

4. كم يبلغ عدد الإناث الإجمالي في كل مجال؟
أ) الخدمة المدنية:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
ب) المدرسين:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
ج) العاملين في القطاع الصحي:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
د) تطبيق القانون:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
ه) القضاء:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
و) شركات القطاع الحكومي والمشترك على أن تزيد ملكية القطاع الحكومي عن 50:
i) عدد الإناث ii) أية سنة؟ iii) المصدر؟
تعليقات:

II. مبادرات الشفافية والمساءلة في القطّاع الحكومي

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من أمانات سر مجلس الوزراء، مكاتب الرئيس أو رئيس الوزراء، وزارات الاتصالات، وخبراء الإدارة الحكومية من خارج الحكومة.

5. ما هي مبادرات الشفافية و/أو المساءلة في القطّاع الحكومي (مثلا: الدراسات، استطلاعات الرأي العام، الاستبيانات أو الحملات) التي تم القيام بها خلال السنوات الخمس الأخيرة؟

صف باختصار أكثرها أهمية من حيث الرعاية، المنهجية، الأحداث أو العوامل المحفزة والنتائج. أرفق أية وثائق مفيدة وذات صلة.

أ) دراسة أو حملة 1: عنوان، منشورات
ب) دراسة أو حملة 1: وصف مختصر
ج) دراسة أو حملة 2: عنوان، منشورات
د) دراسة أو حملة 2: وصف مختصر
ه) دراسة أو حملة 3: عنوان، منشورات
و) دراسة أو حملة 3: وصف مختصر
ز) دراسة أو حملة 4: عنوان، منشورات
ح) دراسة أو حملة 4: وصف مختصر
ط) دراسة أو حملة 5: عنوان، منشورات
ي) دراسة أو حملة 5: وصف مختصر

III. الإدارة المالية

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من وزارة المالية أو الخزينة، الشراء الحكومي، لجان المناقصة، مؤسسات الخصخصة، مؤسسة التدقيق العليا، وغيرها من خبراء التمويل حكومي أو التدقيق.

بنية الإدارة المالية

6. ما هي القوانين المتعلقة بشكل مباشر بالإدارة المالية؟ متى تم إجراء آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة عن النسخ الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

7. ما هي الأنظمة و/أو الإرشادات – إذا كان هناك أي من ذلك – المرافقة للتشريع المذكور في الأعلى؟ متى تم إجراء آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة عن النسخ الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

8. وفقاً لهذه النصوص وبالممارسة، من يمكن اعتباره مسؤولاً بشكل شخصي عن نزاهة الإدارة المالية؟ (مثلا: المدراء التنفيذيين في المالية والوزارات المرتبطة، الموظفون الماليون الرئيسيون في الوزارات المرتبطة، مدراء البرامج والمشاريع، إلخ)؟
أ)
تعليقات:

الميزانية

9. ما هي النشاطات والتمويلات التي تغطيها ميزانية الحكومة الوطنية؟
أ)
تعليقات:

10. كيف تتم معالجة التمويلات الخارجة عن الميزانية (مثلاً: معرفة قانوناً، ملتزمة بالحد الأدنى، مراقبة من قبل أحد ما، الخ)؟
أ)
تعليقات:

المدخول

11. ما هي الإجراءات المتبعة لزيادة شروط الشفافية والوصول إلى أنظمة الضرائب الأساسية وقوانينها (مثلا: الإشعار الملائم، التقييم الضريبي البسيط واستمارات الدفع، الاستشارات المباشرة مع إداريي الضرائب، الخ)؟
أ)
تعليقات:

الرواتب

12. هل يوجد فصل في الوظائف أثناء إعداد الرواتب الحكومية (مثلا: السماح بالتغيير في الموظفين، تحضير الرواتب وتوزيع الأجور)؟
أ)
تعليقات:

13. كيف تعالج المكافئات أو التعويضات (مثلا: الترخيص اللازم بالعمل، مجمل ساعات العمل – بما فيها ساعات العمل الإضافي، الأجر ونسب العمولة، الضرائب المحتسبة مثل ضريبة الدخل مثل مساهمات التقاعد والتأمين، والأجر نفسه)؟
أ)
تعليقات:

الشراء

14. ما مدى شفافية الأنظمة والقوانين المتعلقة بالشراء الحكومي وسهولة الوصول إليها؟
أ)
تعليقات:

15. هل تشرح هذه النصوص بوضوح الاستثناءات في المناقصة التنافسية المفتوحة؟
أ)
تعليقات:

16. ما هي النسبة من مجمل الشراء التي تخضع للمناقصة التنافسية المفتوحة؟ (الرجاء تقديم الإحصائيات الأكثر حداثة)
أ)
تعليقات:

17. ماهي المدة النموذجية لعملية الشراء ابتداءً من فترة إعلان المناقصة حتى رسوها (بالأيام)؟
أ (هل يوجد أية تقديرات أو تقييمات لهذه العملية؟
تعليقات:

الخصخصة وامتيازات الخدمة

18. خلال السنوات الخمس الأخيرة، ما هي المشاريع أو الممتلكات الهامة الحكومية التي تم بيعها؟ أعط تفاصيل لأسماء المشاريع/الممتلكات، أهداف البيع، طريقة البيع، تاريخ عقد البيع، اسم المشتري، المبلغ الذي تم استلامه/أو سيتم استلامه عند البيع، الخ.
أ)
تعليقات:

19. خلال السنوات الخمس الأخيرة، أية امتيازات أو تراخيص خدمية (مثلاً: إنشاء الطرق، الموانئ، الكهرباء، الهاتف والمياه) تم منحها لمصالح خاصة أو مشتركة بين الحكومي والخاص؟ أعط تفاصيل كما تم تحديدها في السؤال السابق.
أ)
تعليقات:

20. كيف يتم إخضاع الخصخصة، الامتيازات والتراخيص للتقارير الحكومية (مثلاً: تقييماً مستقلاً قبل تقييم العروض و/أو مراجعة مستقلة من قبل جهاز التدقيق الوطني)؟
أ)
تعليقات:

المحاسبة

21. ما هو الدور الذي تلعبه وزارة المالية في الإشراف على وضع ميزانية كامل الحكومة وفي تصنيف المحاسبة أو خطط وضع القوانين (باستثناء شركات القطاع الحكومي)؟
ا)
تعليقات:

22. أ) ماهي القواعد والمعايير التي يقتضيها نظام المحاسبة الإجمالي للحكومة لكل تمويل أو مؤسسة؟

ب) هل يدرج جميع النفقات الممولة من المانحين في الحسابات (بما فيها الدفعات الآتية من الخارج والموارد العينية التي يقدمها المانحون)؟

23. كيف يتم فصل الوظائف الرئيسية (مثلا: موظفون مختلفون يمنحون التفويض بالصفقات، يتمتعون بالوصاية على النقد والممتلكات الأخرى، يحتفظون بالسجلات، يديرون العمليات)؟
أ)
تعليقات:

24. أ) كيف يتم تنفيذ بالتسويات المصرفية (مثلاً يتم تحضيرها شهرياً على الأقل، يشرف عليها موظف مختلف عن أمين الصندوق، إلخ)؟.
ب) هل يتم التحقيق في الاختلافات بين التسويات المصرفية ودفتر الصندوق؟

التدقيق الداخلي

25. ما هو دور وزارة المالية في الإشراف على معايير التدقيق الداخلي في عموم نطاق سلطتها؟
أ)
تعليقات:

26. أ) هل يوجد تدقيق داخلي أو وحدة تفتيش في كل مؤسسة حكومية ذات حجم ذو شأن؟
ب) هل هذه الوحدة منفصلة بشكل كامل عن وظائف المحاسبة في مجال ما؟
ج) هل يخضع الموظفون لتدريب خاص؟
تعليقات:

27. أ) إلى من تقدم هذه الوحدة بشكل مباشر تقاريرها عن المخالفات (مثلاً: إلى رئيس المؤسسة، إلى ممثل وزارة المالية، الخ)؟.
ب) هل لديها تفويض للقيام بتحقيقات أو فحوصات خاصة بمعزل عن التدقيقات أو التحقيقات الروتينية، بناء على طلب مدير المؤسسة؟
تعليقات:

التدقيق الخارجي

28. أ) كيف يتم ضمان استقلالية مؤسسة التدقيق العليا؟
ب) إلى من تقدم هذه المؤسسة تقاريرها؟
ج) كيف يتم تعيين مدير هذا الجهاز؟
تعليقات:

28. معاد أ) هل تخضع جميع الحسابات الحكومية (مكتب الرئيس، المؤسسات العسكرية والأمنية، الهيئات الموازية/الشبيهة بالحكومية، الحسابات الحكومية التي يحفظها المصرف المركزي) للتدقيق من قبل الجمعية العليا للتدقيق، وهي هيئة متخصصة خارج الفرع التنفيذي للحكومة؟
ب) هل تتمتع الجمعية العليا للتدقيق بالوصول غير المقيد إلى الحسابات والسجلات؟
تعليقات:

29. أ) ما هي أنواع التدقيق التي يتم القيام بها (مثلاً: تدقيق الانصياع للقوانين، تدقيق النظم، الأداء – قيمة لتدقيق النقود، تدقيق شامل،

أو تدقيق سابق للموافقة على العقود الكبيرة، أو التدقيق المسبق للمدفوعات)؟
ب) هل تقوم بتخطيط تدقيقاتها والإشراف عليها ومراجعتها من حيث النوعية (مثلا: طبقاً لمعايير المجال المناسبة مثل معايير INTOSAI)؟
تعليقات:

30. أ) هل تقوم الجمعية العليا للتدقيق بأداء وظائفها بشكل مستقل عن الفرع التنفيذي للحكومة؟
ب) هل يتمتع موظفو التدقيق فيها باستقلالية تامة عن المؤسسات التي يقومون بالتدقيق فيها وعن العاملين فيها؟
ج) هل تنشر نتائج التدقيق الناقدة لأي مؤسسة، بما في ذلك وزارة المالية، دون الخوف من العواقب؟
تعليقات:

31. أ) هل تقارير المؤسسة العليا للتدقيق مفحوصة ومعلنة رسمياً من قبل لجنة تشريعية (مثلاً: لجنة الحسابات الحكومية التي تضم أعضاء من المعارضة السياسية)؟
ب) هل تجد أن كلاً من المؤسسات التي خضعت للتدقيق ووزارة المالية تتابع توصيات الهيئة التشريعية؟
ج) إذا كانت تتمتع بوظيفة قضائية، هل تفرض عقوبات في حالات المخالفة (مثلاً: محكمة الحسابات)؟
تعليقات:

32. أ) هل تخضع الجمعية العليا للتدقيق نفسها للتدقيق؟
تعليقات:

IV. إدارة الموارد البشرية

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من وزارات ولجان الخدمات الحكومية، الهيئات، وحدات المؤسسة المركزية المسؤولة عن سياسات الموارد البشرية، معاهد التدريب على الإدارة الحكومية، وحدات الأخلاق ومحاربة الفساد، مؤسسات التحقيق المستقلة مثل المحقق في الشكاوي (ضد موظفي الدولة)، ومكتب الادعاء الحكومي.

بنية إدارة الموارد البشرية

33. ما هي القوانين المتعلقة بشكل مباشر بإدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي؟ متى تم إجراء آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة الإصدارات الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

34. ما هي الأنظمة و/أو الإرشادات المرافقة للتشريعات المذكورة أعلاه؟ متى تم إجراء آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة عن النسخ الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

35. هل تم إدخال القيم الجوهرية في الخدمة المدنية و/أو كيانات القطاع الحكومي الأخرى (مثلاً: الحيادية، الإنصاف، الكفاءة، الخ. في الدستور، قوانين الخدمة المدنية، بيانات المهمة الوزارية، إلخ)؟. إذا كان الجواب نعم، متى تم إدخالها؟
أ) (الرجاء تعداد القيم وفقاً للمجموعات التي تنطبق عليها وذكر المصدر وسنة الإدخال)
تعليقات:

36. ما هي الأدوات المستخدمة لتعزيز الشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات (معايير الخدمة، دساتير المواطنين، وحدات الكفاءة، الخ)؟.
أ) إذا كانت موجودة، الرجاء إرفاقها
تعليقات:

قواعد السلوك

37. هل يوجد قواعد سلوك محددة أو إرشادات بالإضافة إلى قواعد السلوك العامة الخاصة بمجموعات وظيفية معينة هي أكثر من غيرها عرضة للفساد (مثلاً: الشرطة، العاملون في جباية المدخول، الموظفون اللذين يتحكمون بالتمويلات الخارجة عن الميزانية، موظفو الشراء الحكومي، المستشارون القانونيون، العاملون على التوظيف)؟
أ) إذا كانت موجودة، الرجاء إرفاقها
تعليقات:

كشف تضارب المصالح

38. أ) هل الكشف عن التصريح بالممتلكات الشخصية، الدخل والمصالح المالية، إلخ، أمر مطلوب في مؤسسات القطاع الحكومي؟
ب) هل تغطي تلك المتطلبات موظفي القطاع الحكومي بشكل مناسب (مثلاً: الموظفين المنتخبين والمعينين، الموظفين لمدة محددة، الخ)؟
ج) هل يكون الكشف أكثر صرامة مع مجموعات مهنية معينة هي الأكثر عرضة للفساد (مثلاً: الشرطة، العاملون في جباية المدخول، الموظفون الذين يتحكمون بالتمويلات الخارجة عن الميزانية، موظفو الشراء الحكومي، المستشارون القانونيون، العاملون على التوظيف)؟
تعليقات:

39. أ) كم مرة تطلب الكشوفات (عند التنصيب، مرة بالسنة أو مرتين بالسنة، عند التغيير في المناصب، عند ترك المؤسسة، الخ)؟
ب) كيف يتم التحقق منها؟
تعليقات:

40. ما هي المعلومات المطلوب كشفها؟ (مثلاً: الممتلكات والديون، القروض، مصادر ومستويات الدخل، المناصب خارج المؤسسة، الوظيفة السابقة، الهدايا، الخ)؟
تعليقات:

تقديم التقارير عن الإساءة

41. أ) هل يوجد هناك سياسة رسمية حول «إطلاق صافرة الإنذار» أو فضح الإساءة؟
ب) هل هي يطلبها أو يشجعها موظفو القطاع الحكومي؟
ج) كم مرة يقدم موظفو القطاع الحكومي التقارير عن الإساءة، خصوصاً في حال سوء السلوك الفادح أو الفساد؟
الرجاء تزويدنا بأية وثائق حول السياسة والإحصائيات إن وجدت.
تعليقات:

42. أ) ما هي الإجراءات المتبعة لمعالجة الشكاوي؟
ب) هل يتم تدريب المشرفين والمدراء على التعامل مع حالة «إطلاق صافرة الإنذار»؟
ج) هل يشجع العموم على تقديم التقارير حول الإساءة؟
تعليقات:

43. كيف تتم حماية أو ضمان سلامة الأفراد الذين يفضحون الإساءة؟
أ)
تعليقات:

V. إدارة المعلومات

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من وزارات أو مؤسسات الاتصالات، أي مؤسسة مسؤولة عن الوصول إلى سياسة أو برنامج المعلومات، جمعية الصحافة أو مؤسسات التدريب الصحافي.

بنية إدارة المعلومات

44. ما هي القوانين المتعلقة بشكل مباشر بإدارة المعلومات؟ متى أجري آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة عن النسخ الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

45. ما هي الأنظمة و/أو الإرشادات المرافقة للقوانين المذكورة أعلاه؟ متى أجري آخر تعديل عليها؟
أ) (الرجاء إرفاق صورة عن النسخ الأكثر حداثة)
ب) أية سنة؟
تعليقات:

الوصول إلى المعلومات

46. هل تنظم تلك النصوص الوصول إلى المعلومات وتسمح به للعموم فيما يخص نشاطات الحكومة العامة وسجلاتها عن المواطنين؟
تعليقات:

47. أ) كيف يتم تقديم التقارير حول المعلومات المتعلقة بنشاطات الحكومة (من خلال مواقع الإنترنت التي ترعاها الحكومة، محطات التلفزة، الإذاعة، الصحافة، المكتبات، البيانات الصحفية والمؤتمرات، إلخ)؟
ب) هل يوجد مصادر معلومات تابعة لملكية خاصة أو لاحكومية؟ (مثلاً: الهيئة التشريعية، مواقع الإنترنت التي ترعاها جهات خاصة، محطات التلفزة، الصحافة، المكتبات، الخ)
تعليقات:

إدارة السجلات

48. أ) كيف تتم إدارة السجلات في القطاع الحكومي؟ (مثلاً: الأكثر حداثة، السهلة الاسترداد، المحفوظة بأمان، المؤرشفة، المحمية من العبث، الخ)؟
ب) كيف يتم وضعها في متناول العموم؟ (مثلاً: في مكتب سجلات الحكومة، عبر الإنترنت، غيرها، الخ)؟
تعليقات:

مشروع RAB/01/006

الشفافية والمساءلة في القطّاع الحكومي في المنطقة العربية

استبيان الإدارة المالية

اسم الدولة

أجب من فضلك على ما يلي على مقياس من 1 إلى 5، حيث:
١ = دائماً ٢ = غالباً ٣ = أحياناً ٤ = نادراً ٥ = أبداً
أو «لا أعلم»

الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية

يجب أن تكون المعلومات الخاصة بهذا القسم متاحة من وزارة المالية أو الخزينة، الشراء الحكومي أو لجان المناقصة، وخبراء التمويل أو الشراء الحكومي الآخرين.

الرقابة المالية الحكومية

1. هل تمارس الرقابة المالية عبر:
- مرئية عالية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- التأكيد المستمر على الاستقامة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- المثل الجيد الذي يقدمه الموظفون من ذوي المراتب العليا؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الإشراف على فتح وتشغيل جميع الحسابات المصرفية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- التدريب المنتظم للموظفين الماليين على خضوعهم للمساءلة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تعاقب أو نقل الموظفين الماليين؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

- وسائل أخرى (الرجاء تحديدها)؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

الميزانيات

2. هل تتم متابعة ميزانيات الدولة الإجمالية:
- باتباع القواعد بشكل عام؟ (مثلاً: حول التخصيصات الإضافية، التحويلات، إلخ) 1 2 3 4 5 لا أعلم
- بالتوثيق السنوي للمدخولات والإنفاقات الحقيقية (بعد التنقيحات المسوح بها) على كل سوية من مستويات من المسؤولية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- استناد إلى العهدة الحسابية لضمان أن النفقات لن تتجاوز الميزانيات؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

المدخول

3. هل تستند جباية المدخول على:
- القوانين الضريبة المطبقة دون تحيز؟ (مثلاً: دون تدخل سياسي، تحيز عرقي،صلة قرابة، الخ) 1 2 3 4 5 لا أعلم
- اللجوء إلى إجراءات استئناف فعالة؟ (مثلاً: يتم الفصل فيها قضائياً بإنصاف وبدون تأخير) 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفصل بين الوظائف الرئيسية؟ (مثلاً: التخمين، التحصيل والمحاسبة)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تسوية منتظمة مستقلة لدفاتر حسابات المدخول مع البيانات المصرفية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- متابعة الفروقات بين دفاتر الحسابات والبيانات المصرفية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- السجلات الحديثة لمتأخرات المدخول؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقارير منتظمة عن متأخرات المدخول لوزارة المالية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

جدول الرواتب

4. هل يتطلب جدول الرواتب:
- تدقيقات مستقلة؟ (العمليات الحسابية لجدول الرواتب، المبالغ والتسوية مع المرحلة السابقة 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تعرف مادي على جميع الموظفين المذكورين في جدول الرواتب؟ (مثلاً: من قبل المشرفين عندما تكون المدفوعات نقدية، أو بالضوابط على أرقام التعريف على هوية الموظفين في نظام كمبيوتري)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

الشراء

5. بشكل عام، هل يستند الشراء على:
- فريق يتمتع بخبرة كافية ومهارات في إدارة وشراء المواد؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- وثائق موحدة؟ (مثلاً: عقود للسلع والخدمات وطلبات شراء للتسوق
1 2 3 4 5 لا أعلم
- العقود التي رست بمناقصة حكومية تنافسية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- السماح بوقت كاف للحصول على الوثائق، التحضير وتقديم العطاءات؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- العقود التي رست على المزايد المستجيب والمؤهل والذي قدم الكلفة التقديرية الأقل ودون مفاوضات إضافية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

6. للمساهمة في التحضير للمناقصات الاستجابية، هل تتضمن التعليمات الخاصة بالمزايدين:
- متطلبات الأهلية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- أساس المناقصة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- لغة وعملة المناقصة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- مصدر وتاريخ سعر تبادل العملات الذي سيتم اعتماده؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- الموعد النهائي ومكان استلام العطاءات وفتحها؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- معايير التقييم؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

7. هل تحتفظ المؤسسات القائمة بالشراء:
- بالإعلانات الحكومية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- وثائق ما قبل التأهيل؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقارير التقييم؟ (إذا كانت مستخدمة)
1 2 3 4 5 لا أعلم
- وثائق المناقصات والملحقات؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- سجل لأي اجتماعات سابقة للمناقصة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تفاصيل فتح المناقصة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقرير تقييم المناقصة النهائي؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- نسخ عن العطاءات، الاستئنافات، العقود النهائية التي تم توقيعها؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- ضمانات الأداء التي تم إصدارها؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- أي اتصالات أخرى بالمزايدين أو منهم؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

8. هل المناقصات:
- تبقى مغلقة حتى موعد الفتح الرسمي؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تفتح مباشرة بعد الموعد النهائي؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تفتح بحضور الممثلين؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقرأ على العلن؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تسجل في ذات الوقت؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- ترفض إن كانت متأخرة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

9. هل تقييم المناقصات:
- يستند فقط على المعايير المحددة في الوثائق؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم إكماله عادة ضمن فترة صلاحية العطاء الأصلية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم توثيقه في تقارير تتضمن وصفاً واضحاً لعملية التقييم (مثلاً: أسباب رفض أي عطاء على أنه «غير مستجيب»، كيف تم تطبيق معايير التقييم، كيف تم التحقق من مؤهلات المزايد الذي نجح)
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

10. عندما يرسو عقد ما، هل يكون هناك مراقبة:
- للإشراف على تسليم البضائع والخدمات؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- للتحقق من الكمية، النوعية، والالتزام بالوقت؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- للإشراف على العمل من قبل مهندسين مستقلين؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- لضمان إتمام العمل حسب البرنامج وضمن سعر العقد الذي تمت الموافقة عليه أصلياً؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- لمعالجة النزاعات وفقاً لشروط العقد؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

11. هل يوجد حفظ مناسب:
- لطلبات التغير والاختلاف؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفواتير والمدفوعات؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقارير التقدم في سير العمل؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- شهادات التفتيش؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- القبول والإكمال؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- سجلات الادعاءات والنزاعات ونتائجها؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

المدفوعات

12. قبل الدفع، هل يتم التحقق من:
- أنه تم تقديم الخدمة المحددة بشكل مرضي؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- أن الأسعار المفروضة تتفق مع المقاييس الموافق عليها أو أنها عادلة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- أنه تم الحصول على التفويض المناسب للإنفاق؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- أنه تم التحقق من الحسابات والتكاليف وكونها صحيحة من الناحية الحسابية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- أن الشخص المسمى في الصك مخول لاستلام الدفعة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- أنه تم استلام المخازن المشتراة بشكل صحيح، وتم وضعها موضع الاستخدام تم أخذها في عهدة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- أن مجمل المدفوعات للسنة الحالية تقع ضمن التفويض الإجمالي بالإنفاق؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- أن الدفع تم في وقت معقول منذ تسلم المطالبة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

13. هل الإسراف:
- ممنوع (مثلاً: من الرقابة المركزية)؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يكشف من غير إبطاء؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يعاقب؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

مشروع RAB/01/006

الشفافية والمساءلة في القطّاعات الحكومية في المنطقة العربية

استبيان إدارة الموارد البشرية

اسم الدولة

أجب من فضلك على ما يلي على مقياس من 1 إلى 5، حيث:
١ = دائماً ٢ = غالباً ٣ = أحياناً ٤ = نادراً ٥ = أبداً
أو «لا أعلم»

الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد البشرية

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من وزارات أو لجان الخدمة الحكومية، وحدات المؤسسة المركزية التي تتعامل مع سياسات

الموارد البشرية، معاهد التدريب على الإدارة الحكومية، ووحدات الأخلاق ومعاداة الفساد.

بنية إدارة الموارد البشرية

1. هل القيم الجوهرية المنصوص عليه للخدمة الحكومية على المستوى المركزي أو الوطني (مثلاً: الحيادية، الإنصاف، الكفاءة، الخ):
- تم إبلاغها لموظفي القطاع الحكومي كتابة؟ (مثلاً: كتيبات، عقود التوظيف، الخ)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تم تضمينها في مقررات التدريب للتنصيب في الخدمة الحكومية و/أو على مستوى المؤسسة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم تضمينها في التواصلات المستمرة مع موظفي القطاع الحكومي (مثلاً: من خلال الخطابات، الدورات التدريبية المستمرة، الخ)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تتجلى في قادة القطاع الحكومي ذوي المراتب العليا؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- معروفة من قبل موظفي القطاع الحكومي؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- معروفة من قبل العموم؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

قواعد السلوك

2. هل تغطي قواعد السلوك التي يتبعها موظفو القطاع الحكومي المعايير التالية:
- تلقي الهدايا والفوائد مثل الرسوم، الدفعات، الترفيه 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الاستخدام الغير مخول به للملكية الرسمية 1 2 3 4 5 لا أعلم
- العمل خارج الخدمة الحكومية 1 2 3 4 5 لا أعلم
- استخدام المعلومات الرسمية 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الاشتراك في العمل السياسي 1 2 3 4 5 لا أعلم
- القيود على ما بعد الوظيفة 1 2 3 4 5 لا أعلم
- استخدام السفر الرسمي 1 2 3 4 5 لا أعلم
- شروط خاصة على الانتقال إلى القطاع الربحي 1 2 3 4 5 لا أعلم
- توظيف و/أو الإشراف على أفراد العائلة والأقارب؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- أمور أخرى (الرجاء التحديد)

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

القيود القانونية على السلوك الإجرامي

3. إلى أي حد يتم اتهام و/أو إدانة موظفي القطاع الحكومي:
- بالابتزاز؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفساد الناشط (العرض)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفساد السلبي(القبول)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفساد المباشر (فوراً، دون وسيط)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- الفساد الغير مباشر (باستخدام وسيط)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- محاولة الفساد (نية)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- التحيز في اتخاذ القرار رسمي؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- استغلال المكتب الحكومي أو الثقة العامة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- استغلال المعلومات الخاصة بالدولة من قبل الموظفين الحكوميين؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- إساءات أخرى (الرجاء التحديد) 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

عملية الانتقاء

4. هل عملية انتقاء الموارد البشرية:
- توفر قواعد/إرشادات/سياسات ملائمة لإجراءات التوظيف والترقية؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقوم بنشر قواعد/إرشادات/سياسات التوظيف؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقوم بالإعلان عن الشواغر؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تبني التوظيف والترقية على الاستحقاق؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تتضمن النزاهة كمعيار في عملية الانتقاء؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تتضمن النزاهة كجزء من تقييم الأداء؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تحمي من التدخل السياسي؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

التحقيق

5. هل التحقيقات:
- تعالج دون إبطاء وباستمرار من قبل الوزارات أو المؤسسات التي تلقت شكوى أو إساءة أو سوء تصرف؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتبعها تصرف مناسب من قبل رئيس المؤسسة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقوم بها مؤسسات تحقيق مستقلة؟ (مثلاً: حيث تضمن الاستقلالية بشروط تعيين الموظفين، التزامات متعلقة بتقديم التقارير، وضع الميزانية، الخ) 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقوم بها الشرطة بإنصاف ودون إبطاء في حالة السلوك الإجرمي؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم القيام بها بالاعتماد على مصادر كافية (مثلاً: ميزانية، موظفين مؤهلين، أجهزة ملائمة) 1 2 3 4 5 لا أعلم

- تتبعها مقاضاة ناجحة في حال السلوك الإجرمي؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم توثيقها وتحليل الإحصائيات للعمل المستقبلي؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

الإجراءات التأديبية

6. هل العمل التأديبي:
- يستند على إجراءات محددة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يستند على التدريب على تطبيق هذه الإجراءات؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم اتخاذه دائماً في حالة خرق قواعد السلوك أو خرق القيود القانونية على السلوك الإجرامي؟1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم التحقق منه من خلال الإصلاح الإداري والقانوني المتوفر، عند الحاجة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم تنسيقه وفقاً للسلطات الإدارية، المدنية والجزائية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

مشروع RAB/01/006

الشفافية والمساءلة في القطّاعات الحكومية في المنطقة العربية

استبيان إدارة المعلومات

اسم الدولة

أجب من فضلك على ما يلي على مقياس من 1 إلى 5، حيث:
١ = دائماً ٢ = غالباً ٣ = أحياناً ٤ = نادراً ٥ = أبداً
أو «لا أعلم»

الشفافية والمساءلة في إدارة المعلومات

يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بهذا القسم من وزارات أو مؤسسات الاتصالات، أية مؤسسة مسؤولة عن الوصول إلى سياسة أو برنامج المعلومات، جمعية الصحافة أو مؤسسات التدريب والمنظمات اللاحكومية المناسبة.

الوصول إلى المعلومات

1. هل تلتمس الحكومة المعلومات من المواطنين:
- من خلال التشاور حول السياسة؟ (مثلاً: المؤتمرات، مجالس المدينة، الاستبيانات، استطلاعات الرأي، الخ)
1 2 3 4 5 لا أعلم
- من خلال المعلومات الاسترجاعية حول تقديم الخدمات؟ (مثلاً: استبيانات رضاء الزبون، جماعات التركيز على المستهلك، الخ)
1 2 3 4 5 لا أعلم
- من خلال مجموعات استشارية متخصصة ببرامج ونشاطات الحكومة؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- من خلال استخدام تكنولوجيات/تقنيات معلومات واتصال جديدة (مثلاً: إدخال إجراءات الحكومة الإلكترونية، استخدام الإنترنت للوصول إلى المواطنين، الخ)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

2. هل يتمتع المواطنون بوصول معقول إلى:
- المعلومات عن نشاطات الحكومة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- سجلات الأفراد التي تحتفظ بها كيانات القطاع الحكومي عنهم؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- المعلومات والسجلات في حينها؟1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

الصحافة الاستقصائية

3. هل الصحافة الاستقصائية:
- محمية من خلال حرية الصحافة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تعمل في كشف حوادث الفضائح وسوء التصرف في الحكومة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- يتم تشجيعها وجعلها أكثر احترافية من خلال التدريب؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- تعتبر مسؤولة من خلال قواعد سلوك حرفانية؟
1 2 3 4 5 لا أعلم
- مبنية على دعم المجتمع بصورة عامة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

المنظمات اللاحكومية

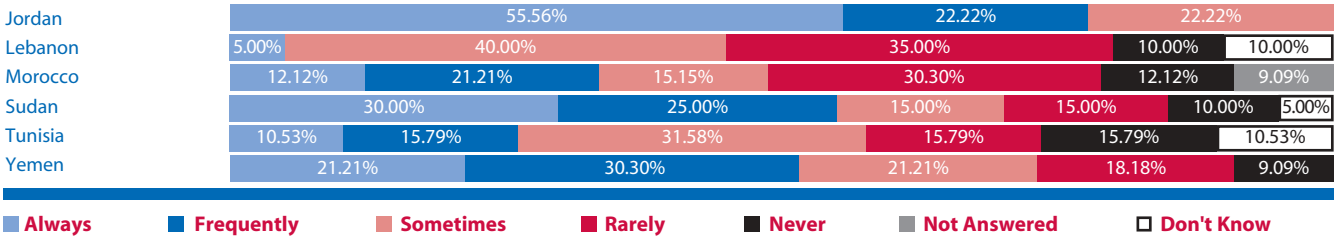
4. هل منظمات أو مؤسسات المجتمع المدني (مثلاً: المؤسسات الدينية، المنظمات اللاحكومية مثل «الشفافية الدولية»، المنظمات المهنية، الخ):
- تتمتع بحرية الانتماء؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تقوم ببرامج أو نشاطات التربية المدنية؟ (مثلاً: حول حقوق المواطنين ومسؤولياتهم، الديمقراطية، الصالح العام، شفافية ومساءلة الحكومات، الخ)؟ 1 2 3 4 5 لا أعلم
- تلعب دور الرقيب الحارس على نشاطات وقرارات الحكومة؟
1 2 3 4 5 لا أعلم

تعليقات على أي مما ذكر أعلاه:

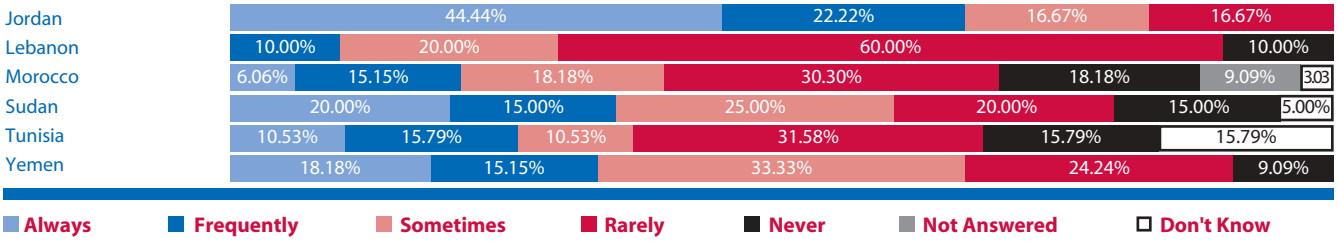
الملحق الثالث: نتائج المقابلات

1 General Financial Controls

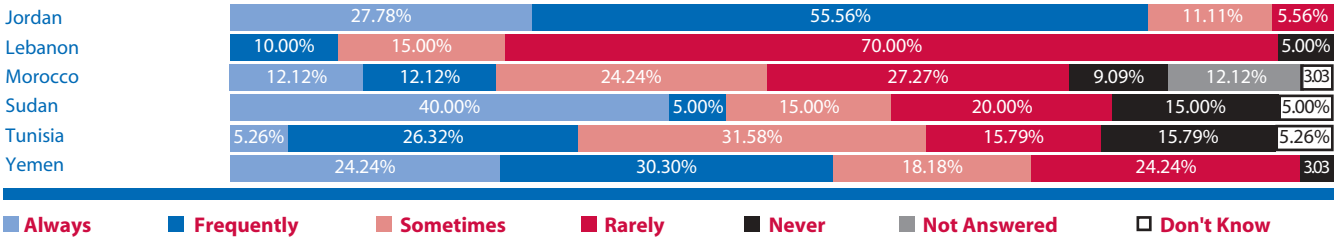
Are financial controls exercised through: continued emphasis on probity?



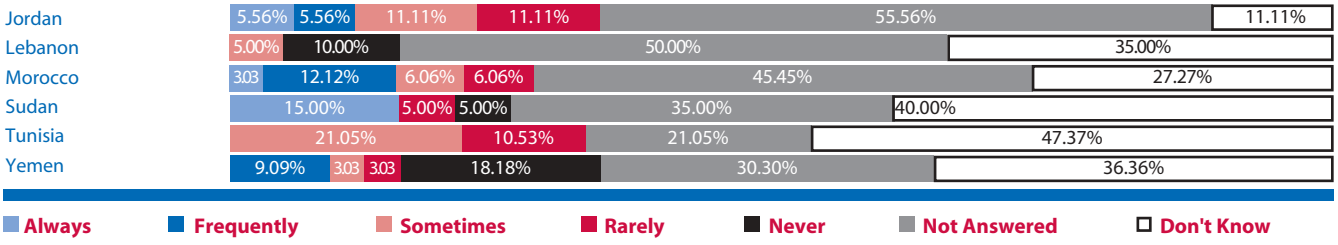
Are financial controls exercised through: good example set by senior officers?



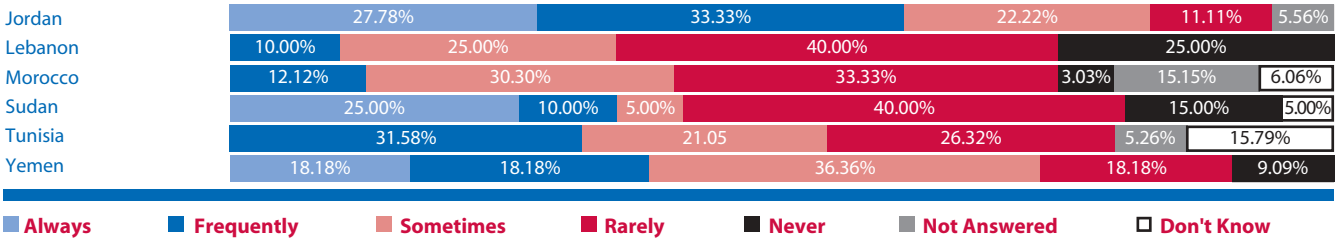
Are financial controls exercised through: high visibility?



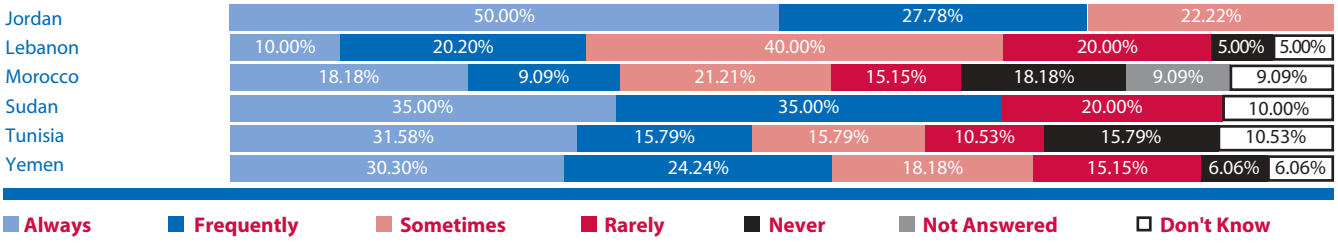
Are financial controls exercised through: other means (please specify)?



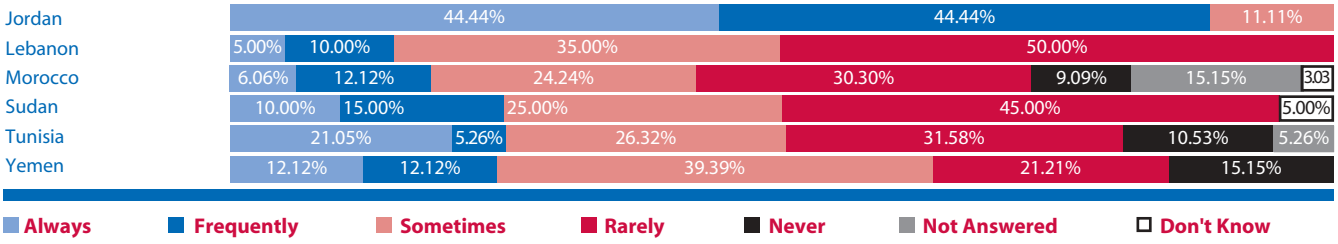
Are financial controls exercised through: rotation or transfer of financial officiers?



Are financial controls exercised through: supervision over the opening and operation of all bank accounts?

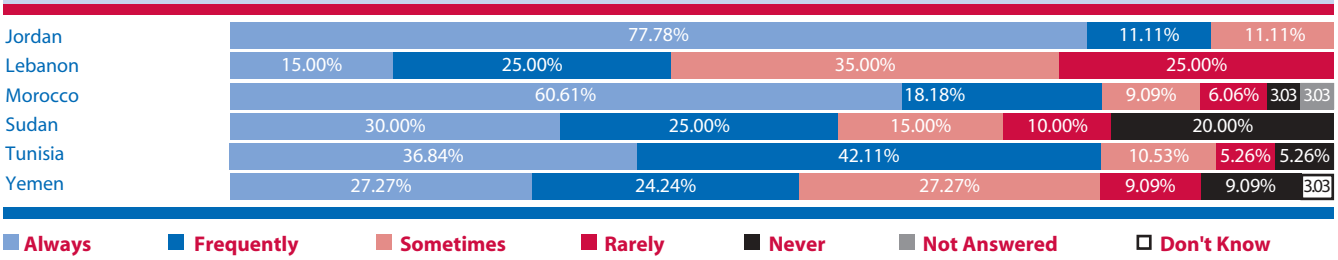


Are financial controls exercised through: systematic training of financial officers on their accountability?

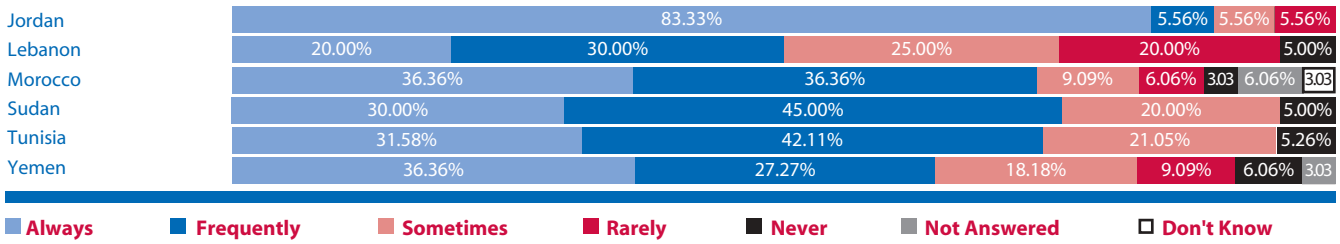


2 Budgets

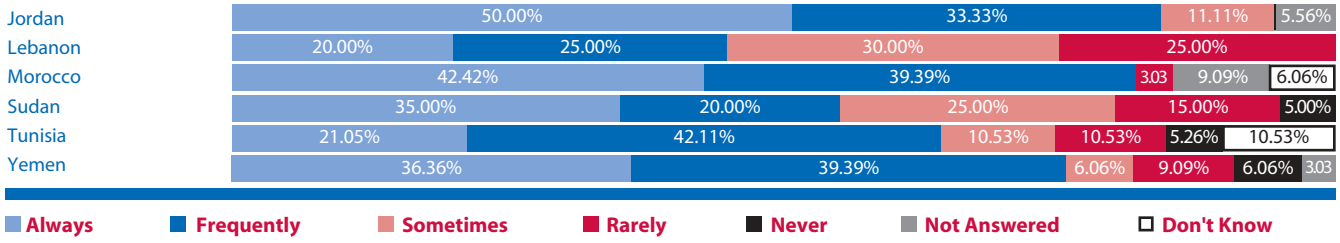
Are overall government budgets followed: based on commitment accounting to ensure expenditures do not exceed budgets?



Are overall government budgets followed: by documenting yearly the actual revenues and expenditures (after authorizedrevisions) at each level of responsibility?

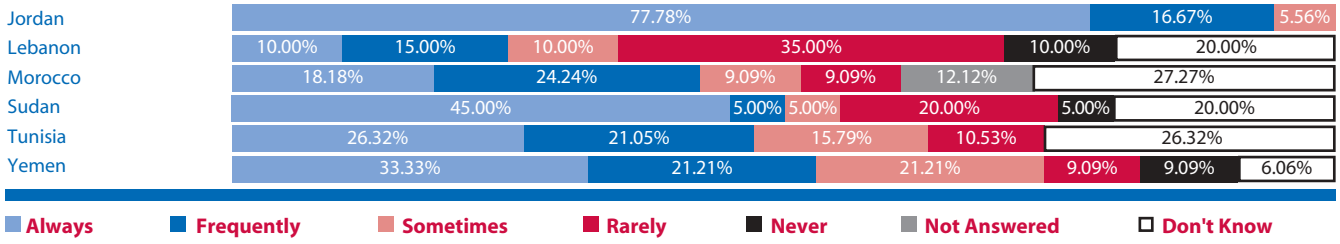


Are overall government budgets followed: generally observing rules? (e.g. on supplementary appropriations, transfers, virements, etc.)

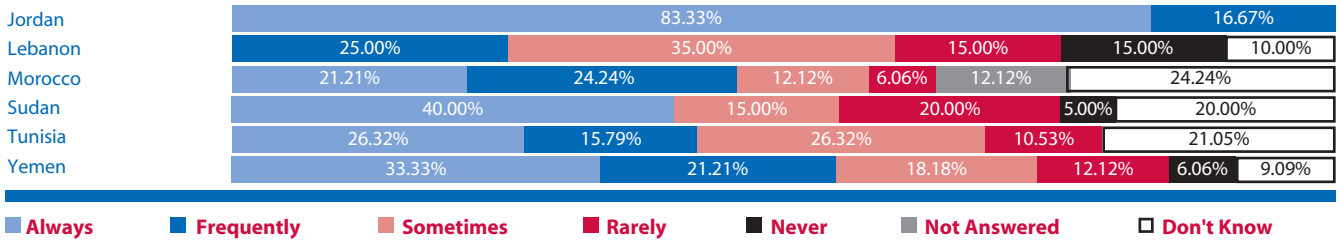


3 Revenue

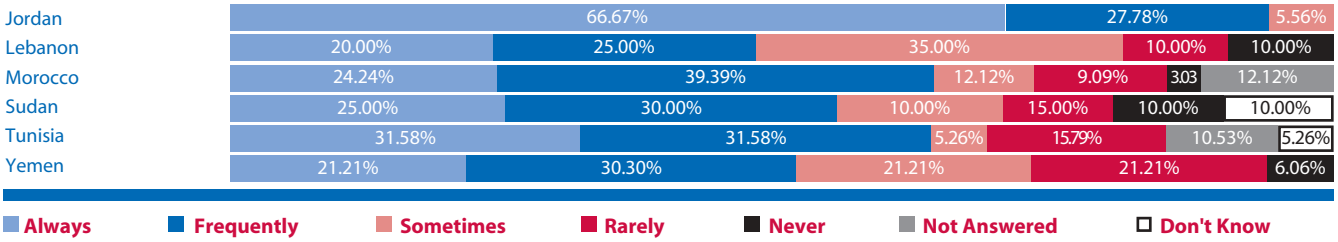
Is revenue collection based on: a follow-up of differences between cash books and bank statements?



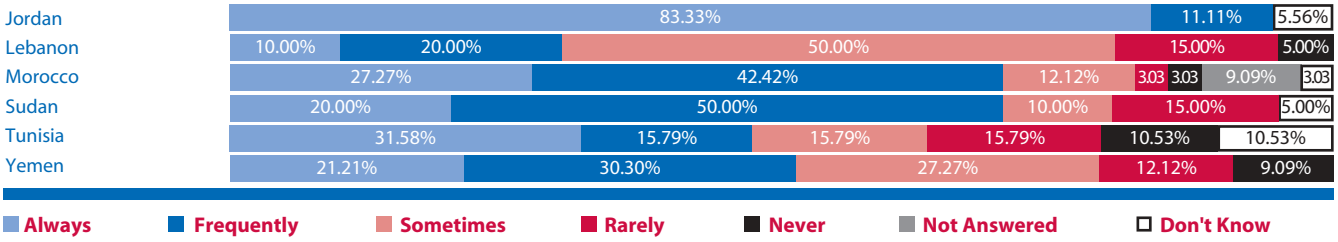
Is revenue collection based on: a regular independent reconciliation of revenue cash books with bank statements?



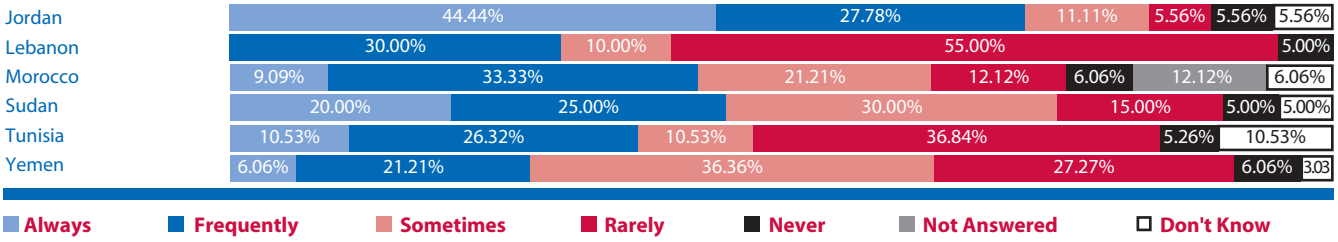
Is revenue collection based on: a separation of key functions (e.g. assessment, collection and accounting)?



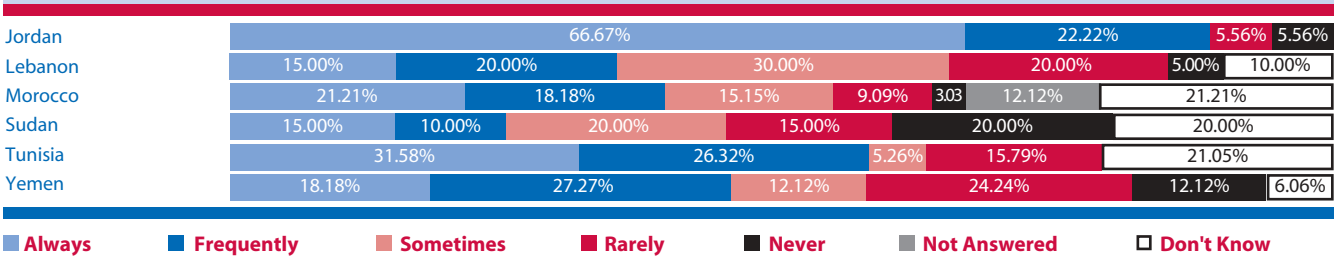
Is revenue collection based on: impartially implemented tax laws (e.g. without political interference, ethnic bias, kinship etc.)?



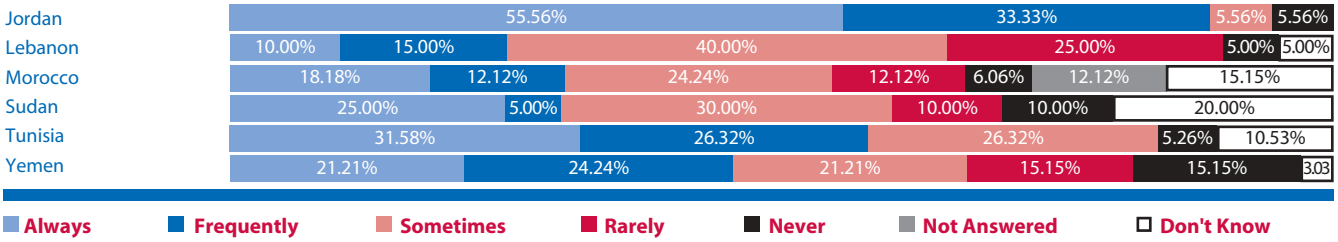
Is revenue collection based on: recourse to effective appeals procedures (e.g. adjudicated fairly and without delay)?



Is revenue collection based on: regular reporting of revenue arrears to the ministry of finance?

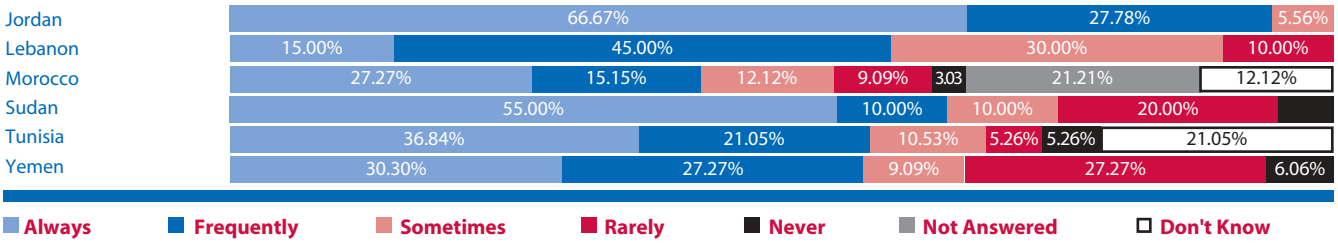


Is revenue collection based on: up-to-date records of revenue arrears?

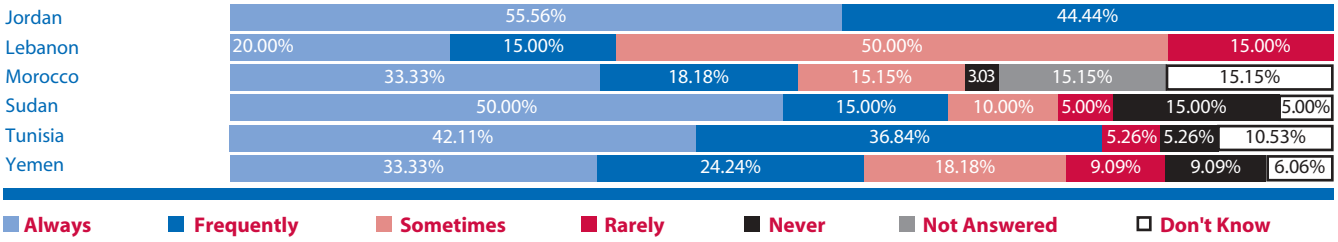


4 Payroll

Does the payroll require: a physical identification of all personnel on the payroll? (e.g. by supervisors where payments are made in cash, or by controls over employee identification numbers in a computerized cheque system)

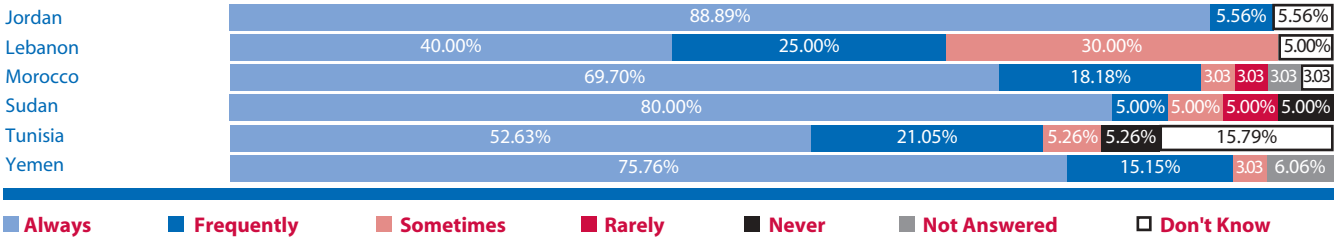


Does the payroll require: independent verifications? (e.g. payroll calculations, amounts and reconciliation with the previous period)

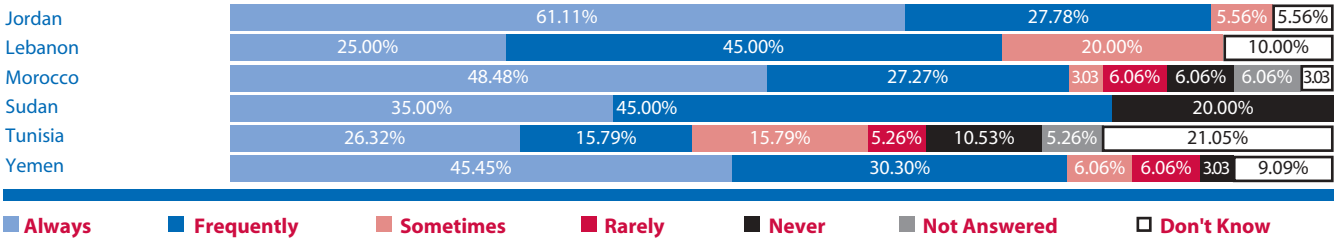


5 Procurement

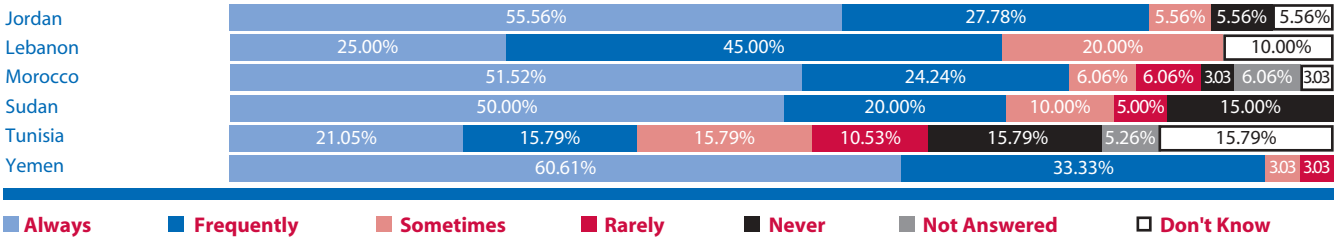
Are bids: kept unopened until the official opening?



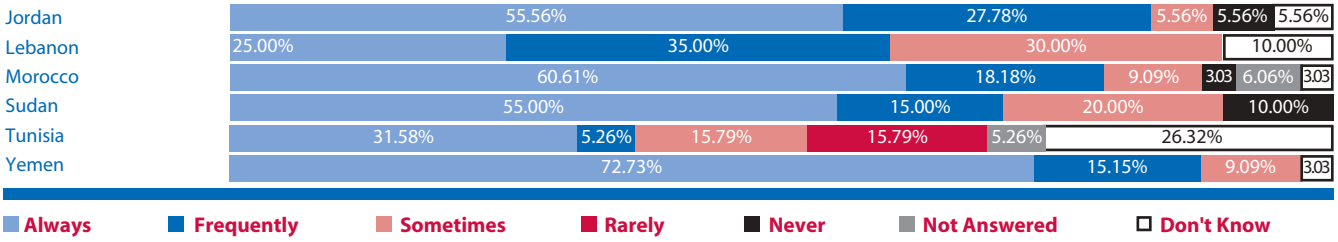
Are bids: opened immediately after the deadline?



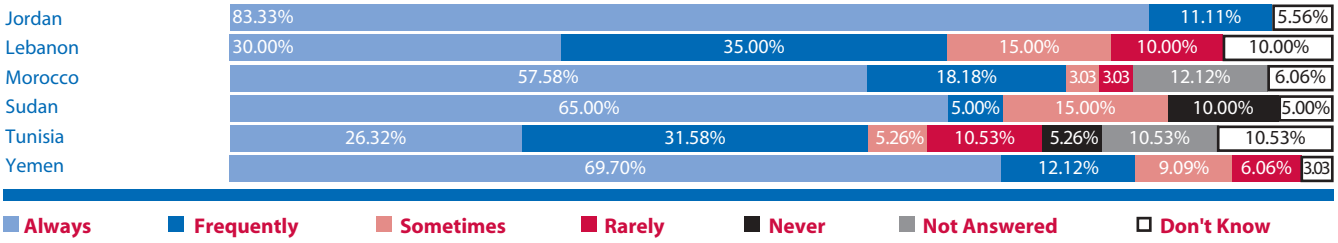
Are bids: opened in the attendance of representatives?



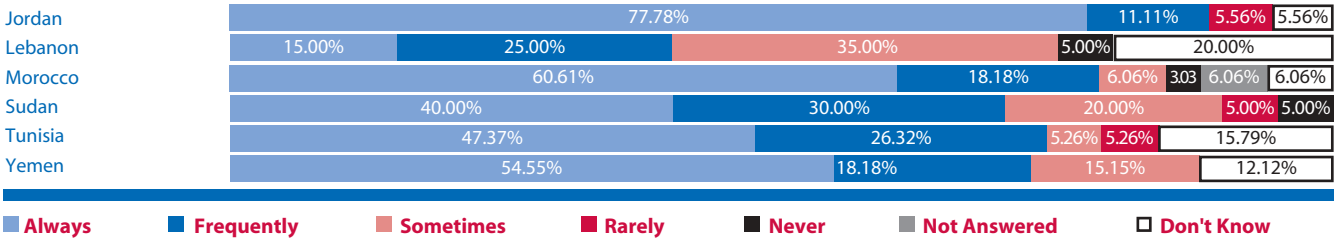
Are bids: read aloud?



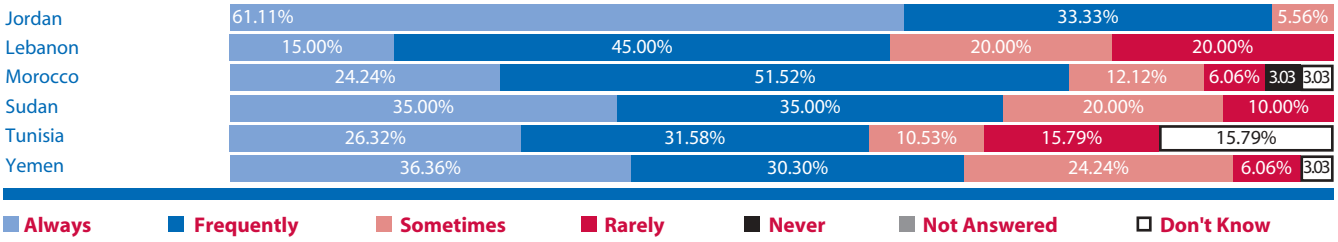
Are bids: recorded at the time?



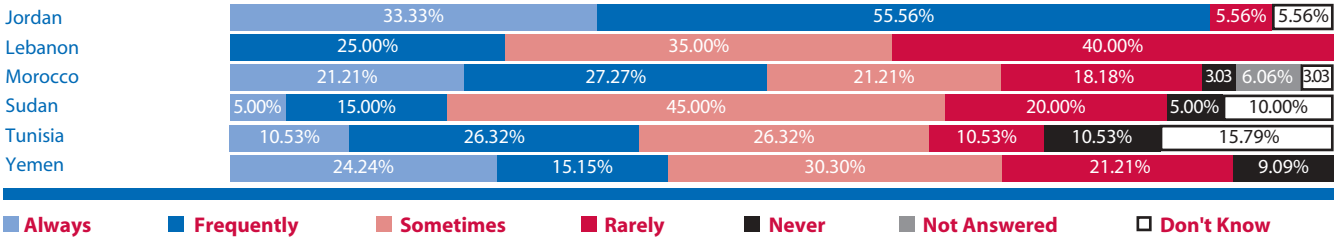
Are bids: rejected if late?



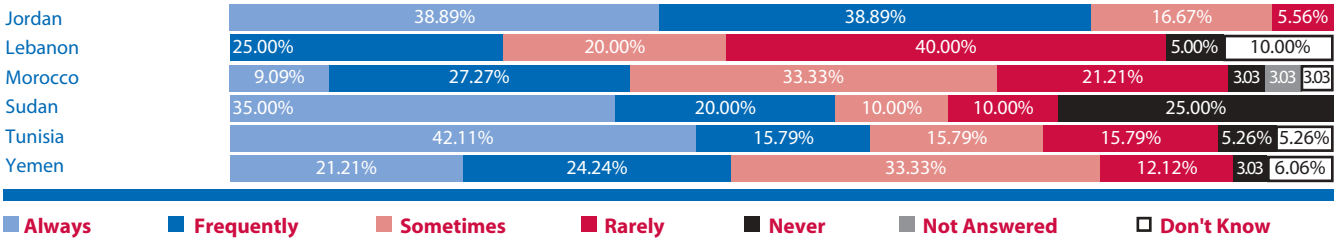
Overall, is procurement based on contracts awarded by public competitive bidding?



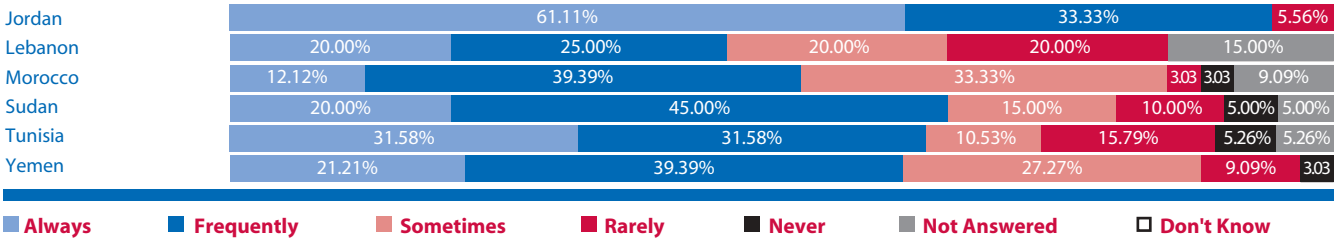
Overall, is procurement based on contracts awarded to the responsive and qualified bidder with the lowest evaluated cost and without further negotiation?



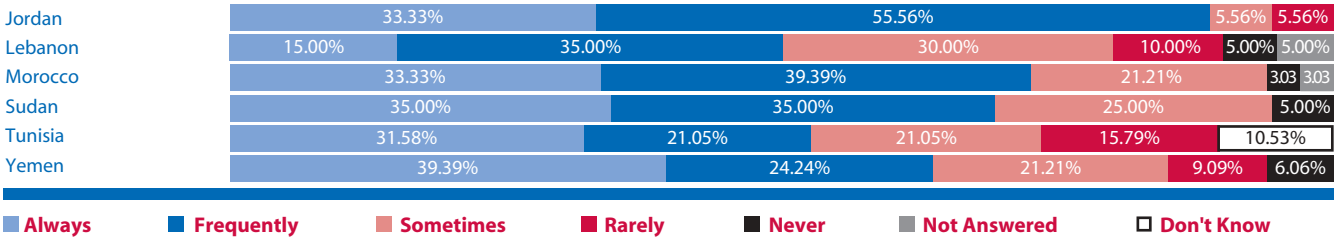
Overall, is procurement based on staff with adequate experience and skills in materials management and procurement?



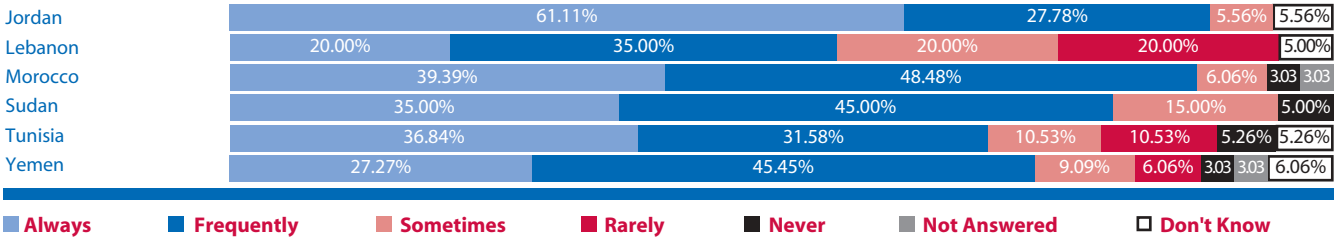
Overall, is procurement based on: standardized documents? (e.g. contracts for goods and services and purchase orders for shopping)



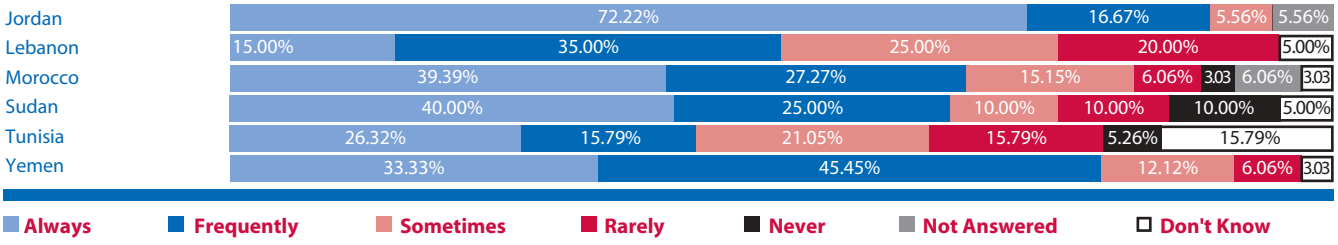
Overall, is procurement based on: sufficient time allowed to obtain documents, prepare and submit bids?



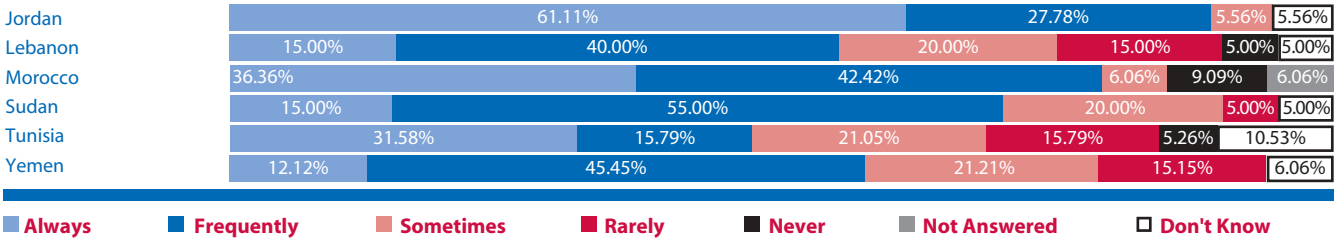
Are the evaluation of bids: based solely on the criteria stated in the documents?



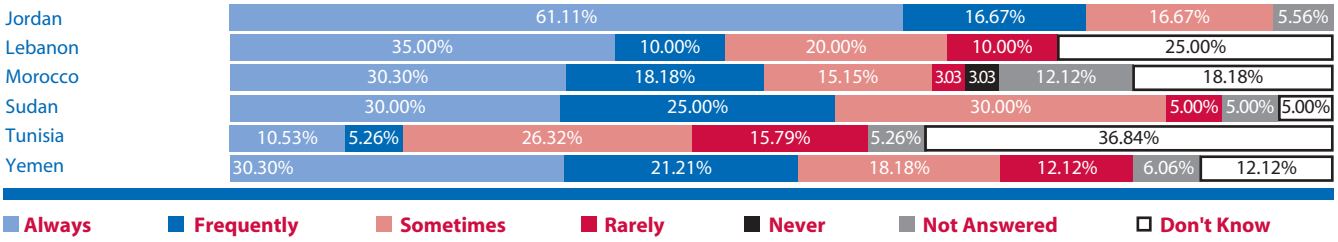
Are the evaluation of bids: documented in reports containing a clear description of the evaluation process? (e.g. the reasons for rejecting any bid as 'non-responsive', how the evaluation criteria were applied, and how the successful bidder's qualifications were verified)



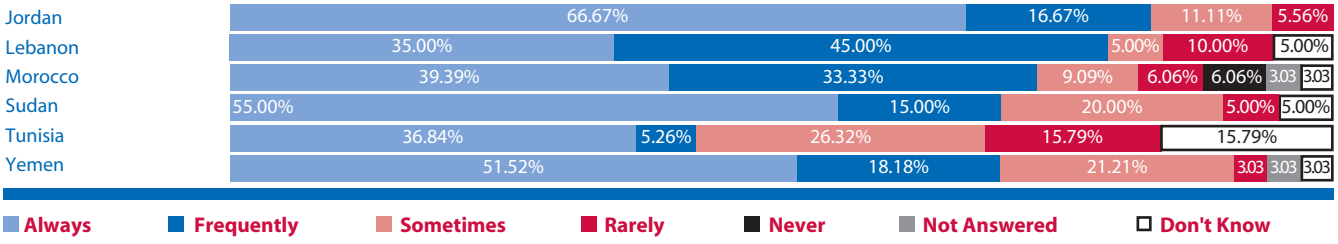
Are the evaluation of bids: normally completed within the original bid validity period?



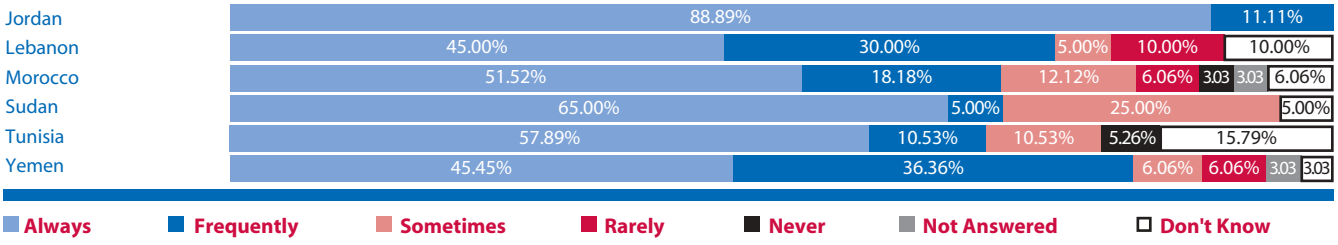
Do procuring agencies keep: any other communications to and from bidders?



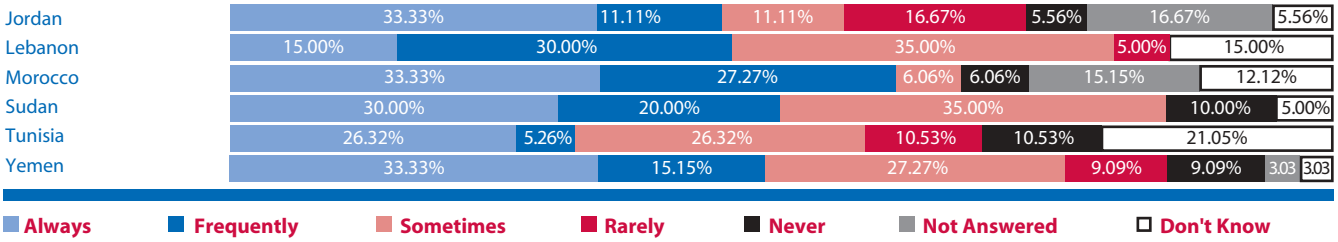
Do procuring agencies keep: bidding documents and addenda?



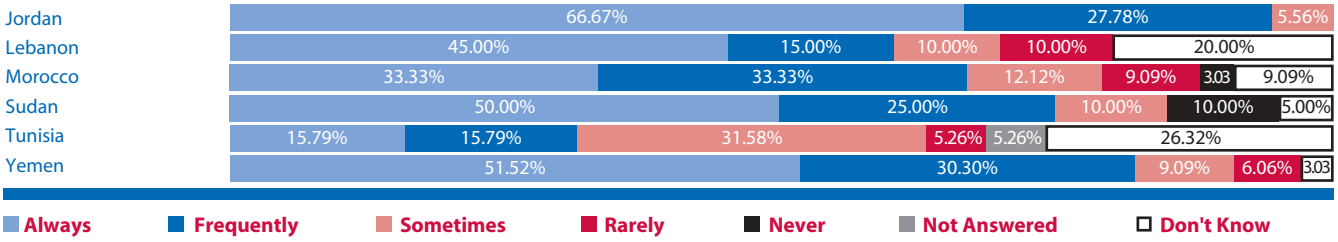
Do procuring agencies keep: copies of bids, appeals, final contracts (signed copies)?



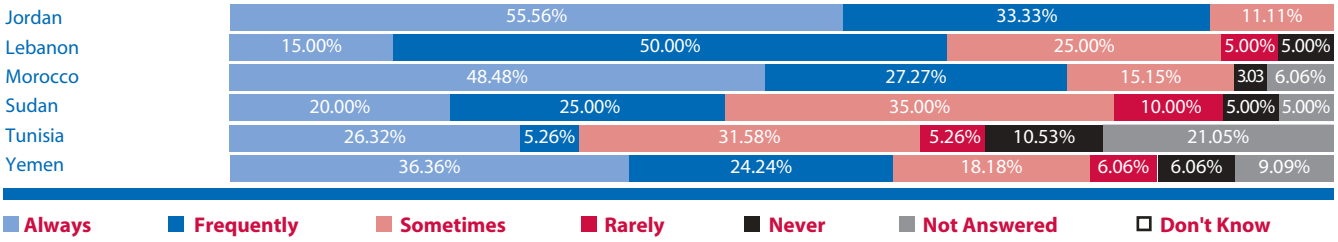
Do procuring agencies keep: evaluation reports (if used)?



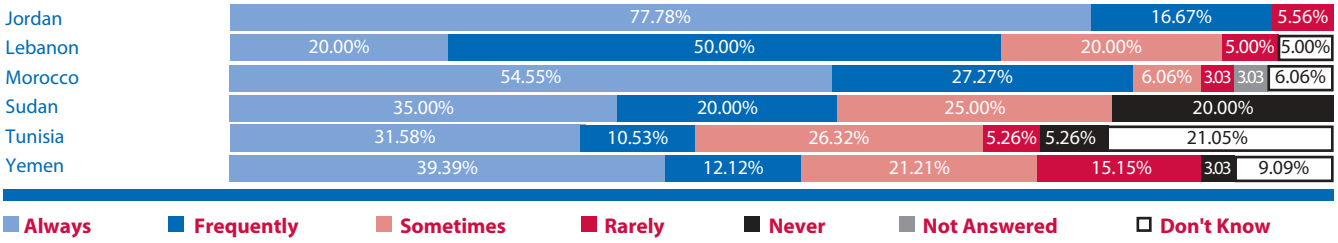
Do procuring agencies keep: performance securities issued?

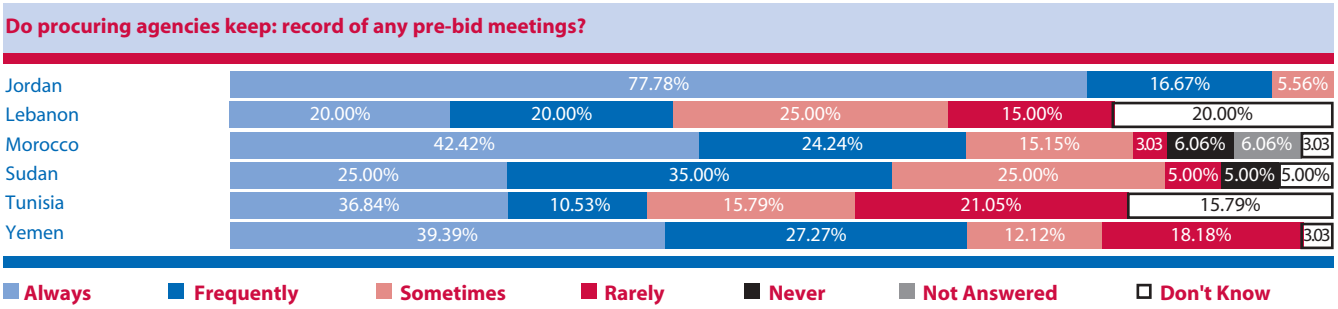


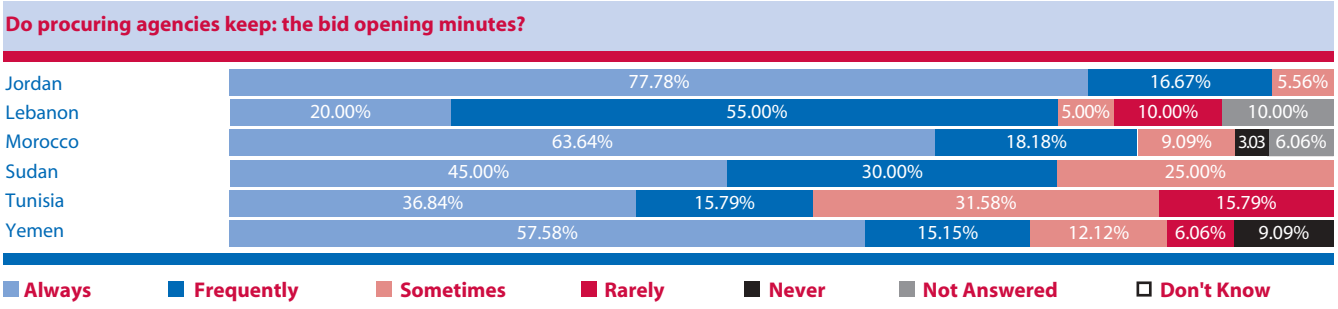
Do procuring agencies keep: pre-qualification documents?

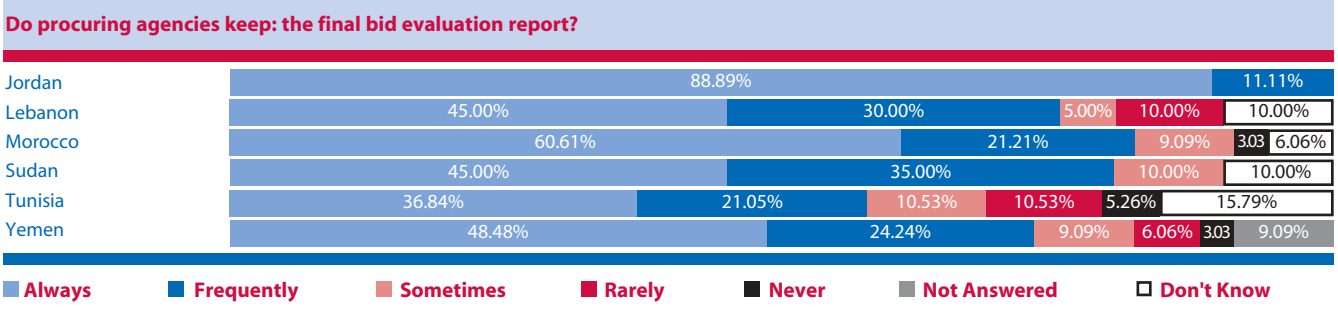


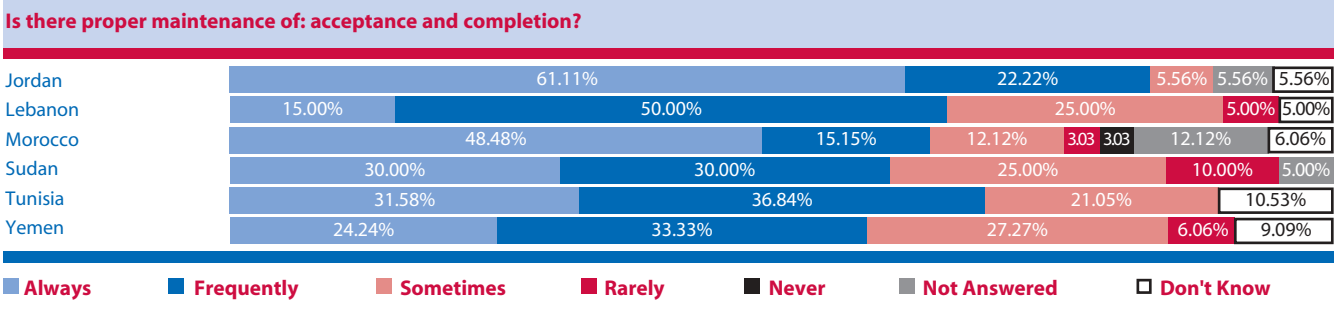
Do procuring agencies keep: public advertisements?



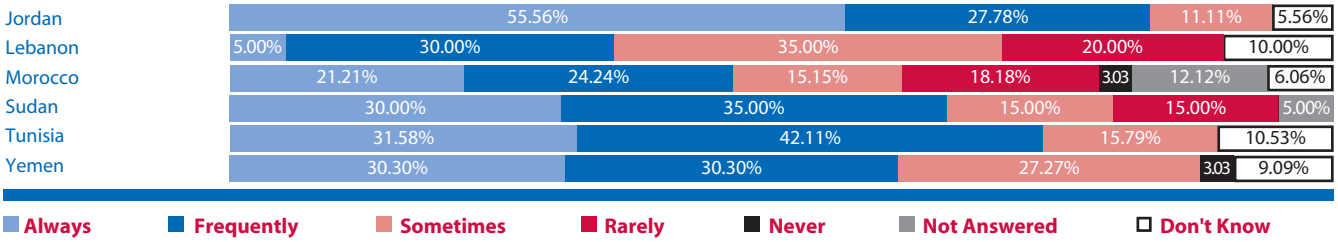

Do procuring agencies keep: record of any pre-bid meetings?
Jordan 77.78% 16.67% 5.56%
Lebanon 20.00% 20.00% 25.00% 15.00% 20.00%
Morocco 42.42% 24.24% 15.15% 3.03% 6.06% 6.06% 3.03%
Sudan 25.00% 35.00% 25.00% 5.00% 5.00% 5.00%
Tunisia 36.84% 10.53% 15.79% 21.05% 15.79%
Yemen 39.39% 27.27% 12.12% 18.18% 3.03%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know


Do procuring agencies keep: the bid opening minutes?
Jordan 77.78% 16.67% 5.56%
Lebanon 20.00% 55.00% 5.00% 10.00% 10.00%
Morocco 63.64% 18.18% 9.09% 3.03% 6.06%
Sudan 45.00% 30.00% 25.00%
Tunisia 36.84% 15.79% 31.58% 15.79%
Yemen 57.58% 15.15% 12.12% 6.06% 9.09%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

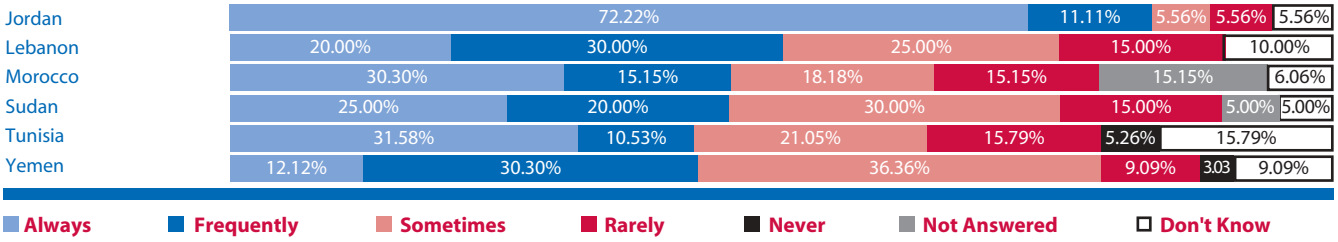

Do procuring agencies keep: the final bid evaluation report?
Jordan 88.89% 11.11%
Lebanon 45.00% 30.00% 5.00% 10.00% 10.00%
Morocco 60.61% 21.21% 9.09% 3.03% 6.06%
Sudan 45.00% 35.00% 10.00% 10.00%
Tunisia 36.84% 21.05% 10.53% 10.53% 5.26% 15.79%
Yemen 48.48% 24.24% 9.09% 6.06% 3.03% 9.09%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know


Is there proper maintenance of: acceptance and completion?
Jordan 61.11% 22.22% 5.56% 5.56% 5.56%
Lebanon 15.00% 50.00% 25.00% 5.00% 5.00%
Morocco 48.48% 15.15% 12.12% 3.03% 3.03% 12.12% 6.06%
Sudan 30.00% 30.00% 25.00% 10.00% 5.00%
Tunisia 31.58% 36.84% 21.05% 10.53%
Yemen 24.24% 33.33% 27.27% 6.06% 9.09%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

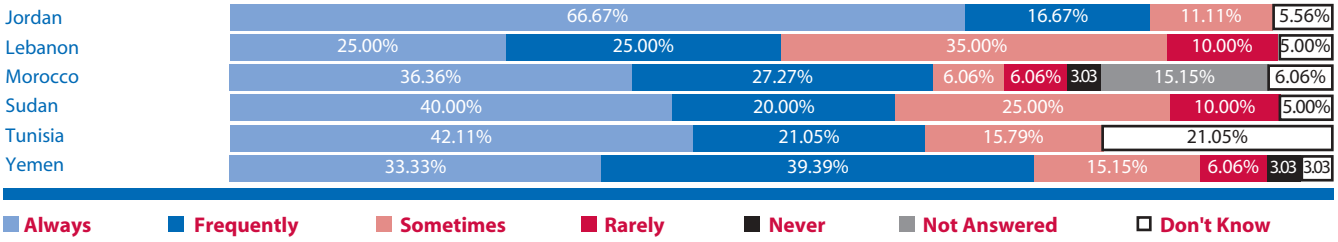
Is there proper maintenance of: certificates of inspection?



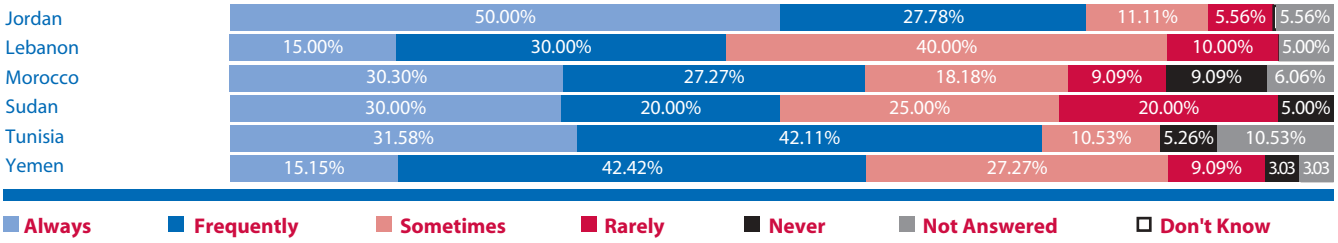
Is there proper maintenance of: change and variation orders?



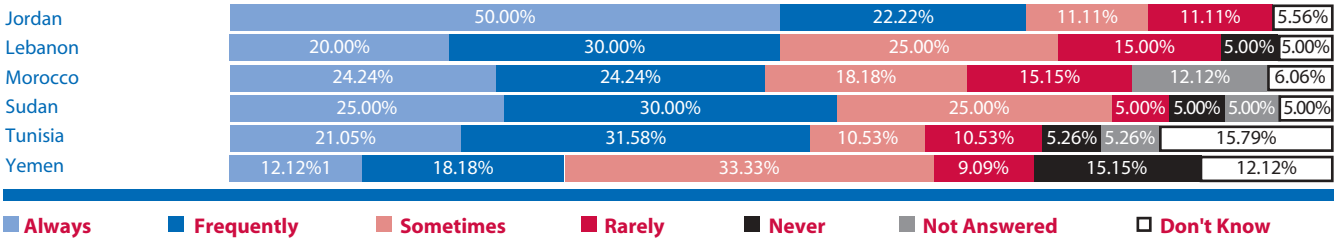
Is there proper maintenance of: invoices and payments?



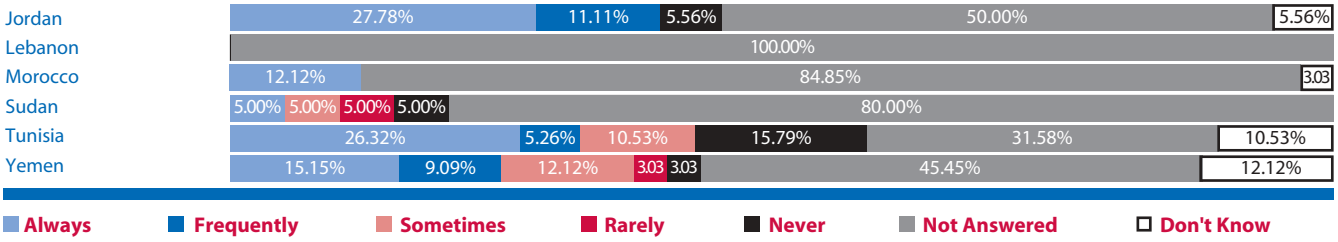
Is there proper maintenance of: progress reports?



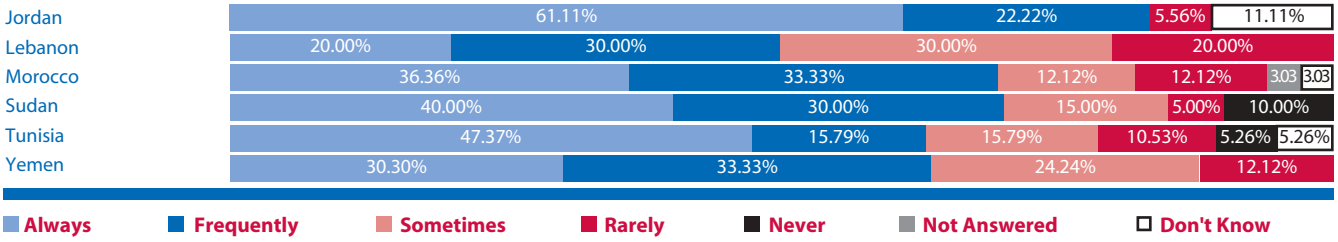
Is there proper maintenance of: records of claims and disputes and their outcome?



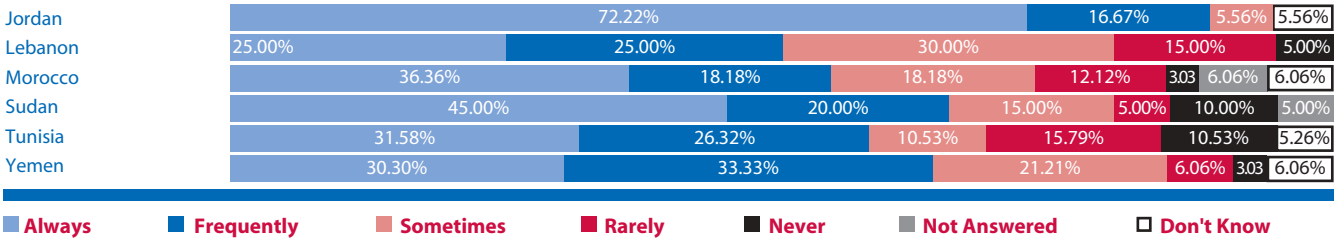
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: comments on any of the above



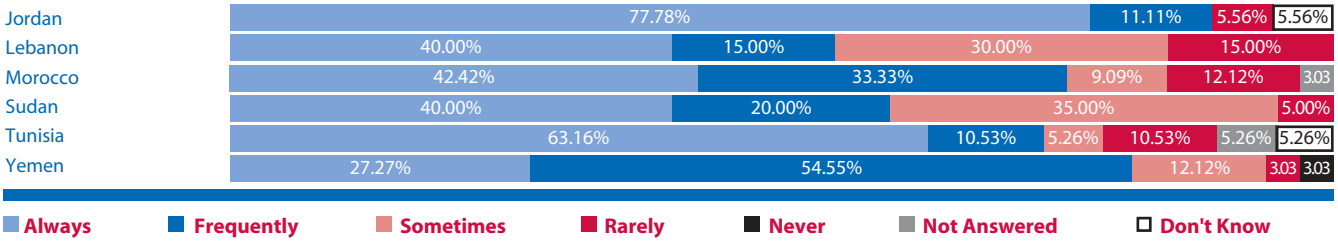
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: ensure completion of work on schedule and within the originally approved contract



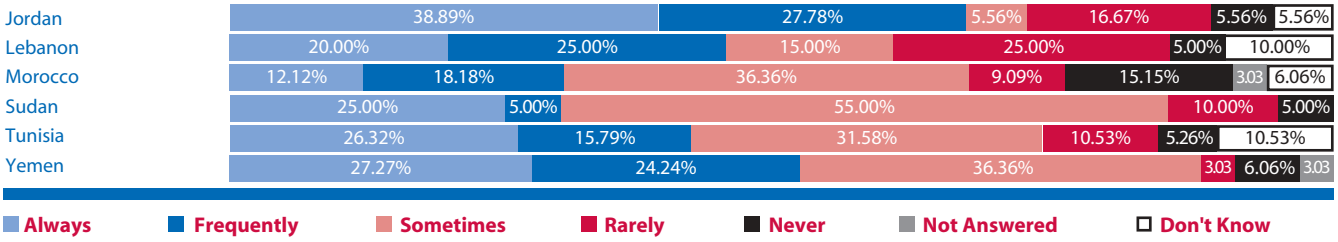
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: handle disputes in accordance with contract conditions?



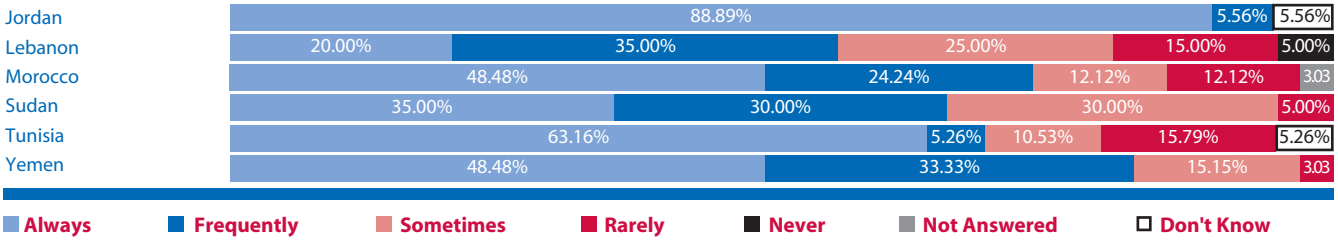
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: oversee the delivery of goods and services?



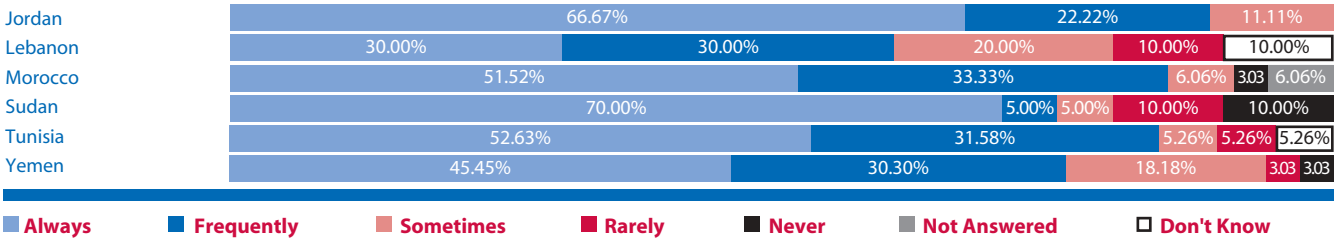
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: supervise the work by independent engineers?



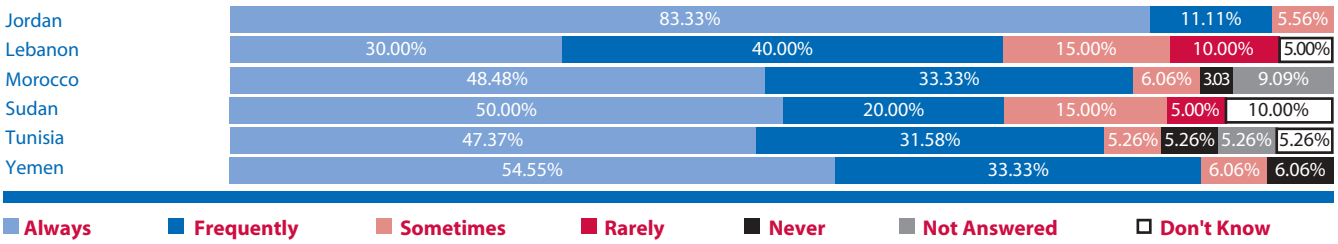
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: verify quantity, quality and timeliness?



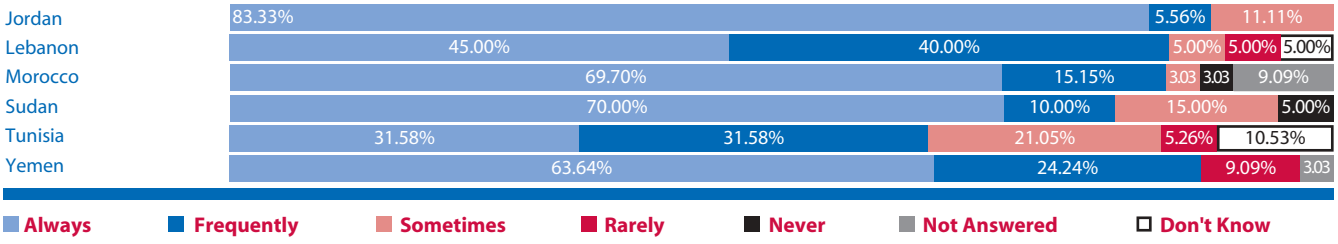
To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: eligibility requirements?



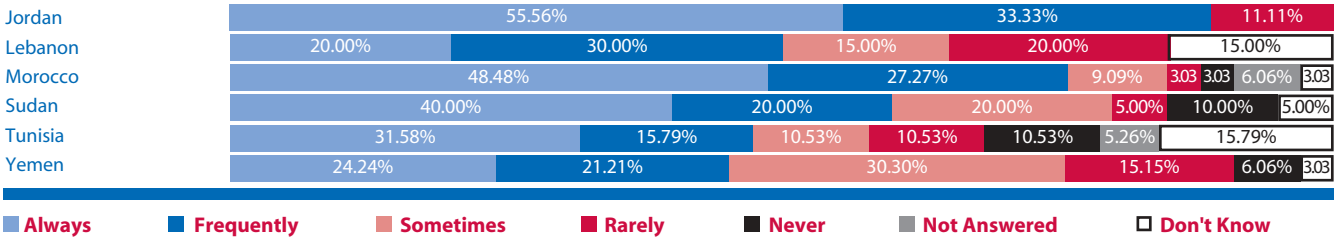
To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the basis of bid?



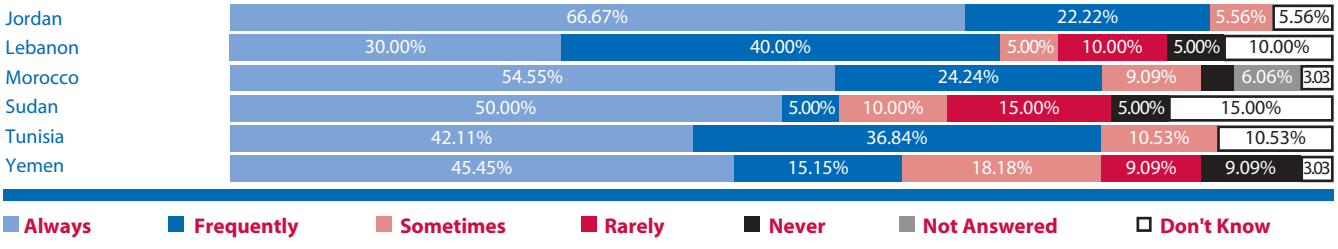
To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the deadline and place for the receipt of bids and the opening of bids?



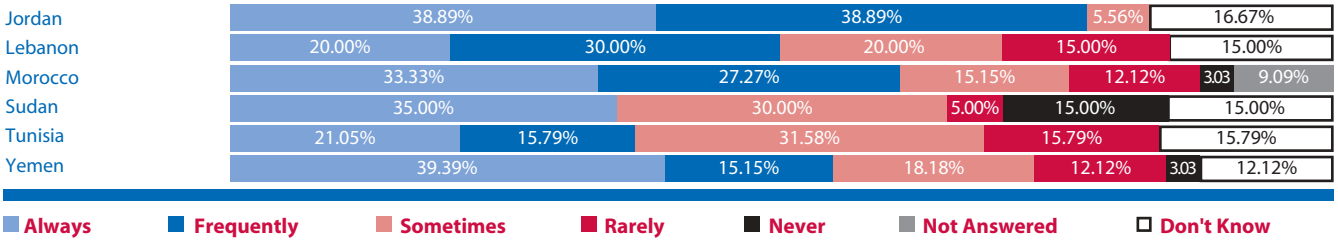
To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the evaluation criteria?



To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the language and currency of bid?

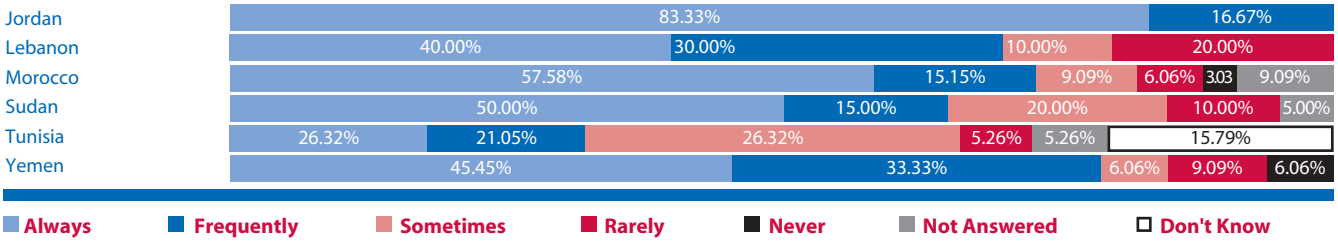


To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the source and date of the exchange rate to be used?

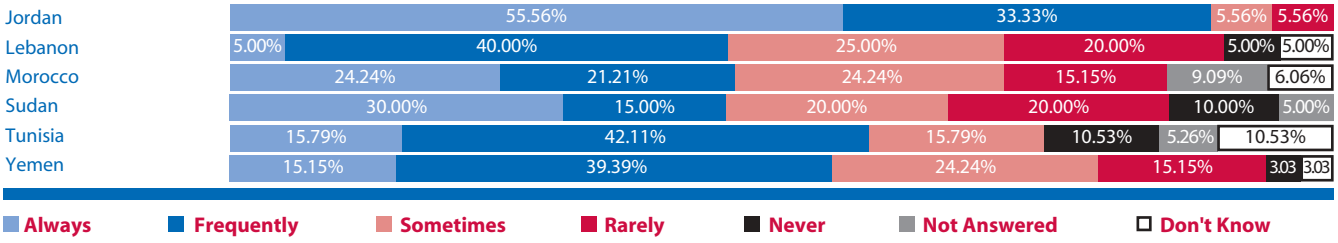


6 Payments

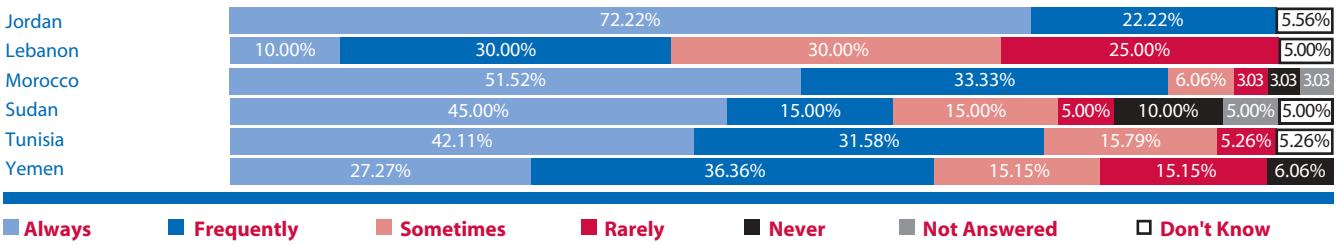
Before payments are made, is there a check that: computations and costings have been verified and are arithmetically correct?



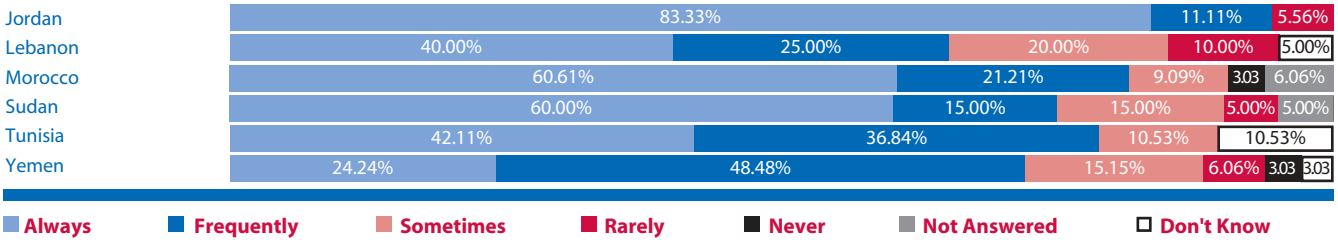
Before payments are made, is there a check that: made within a reasonable time from receipt of the claim?



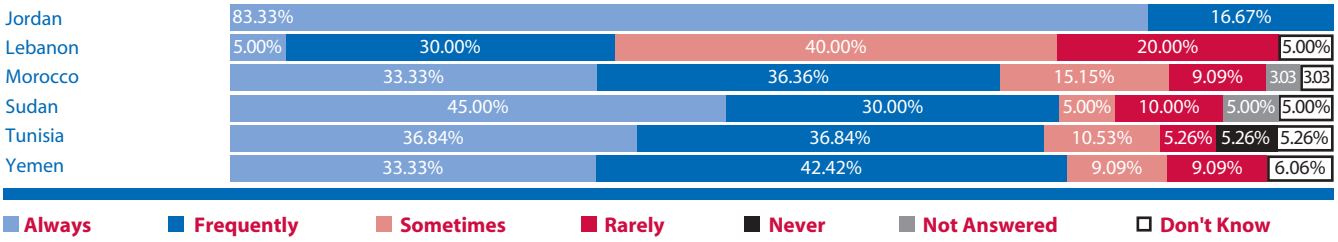
Before payments are made, is there a check that: prices charged either accord with approved scales or are fair?



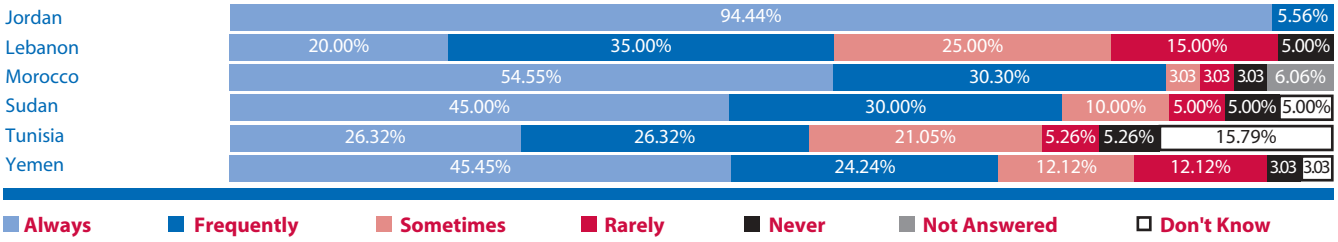
Before payments are made, is there a check that: proper authority has been obtained for the expenditure?



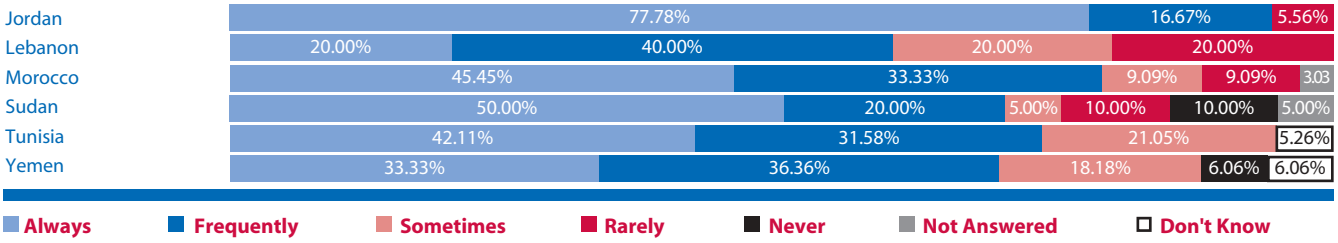
Before payments are made, is there a check that: stores purchased have been correctly received and put to use or taken on charge?



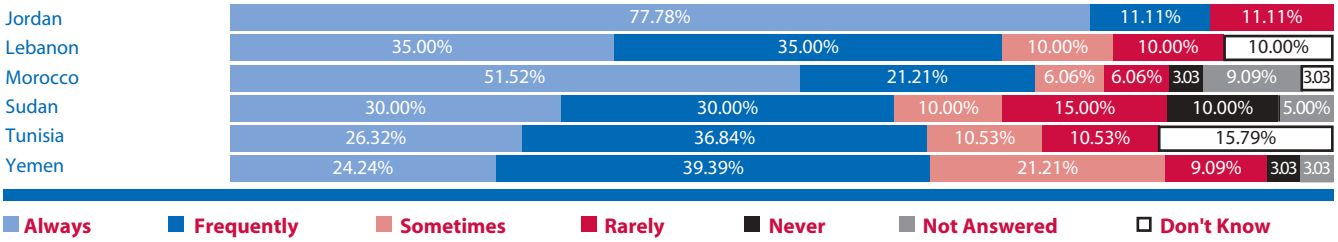
Before payments are made, is there a check that: the person named in the instrument is entitled to receive payment?



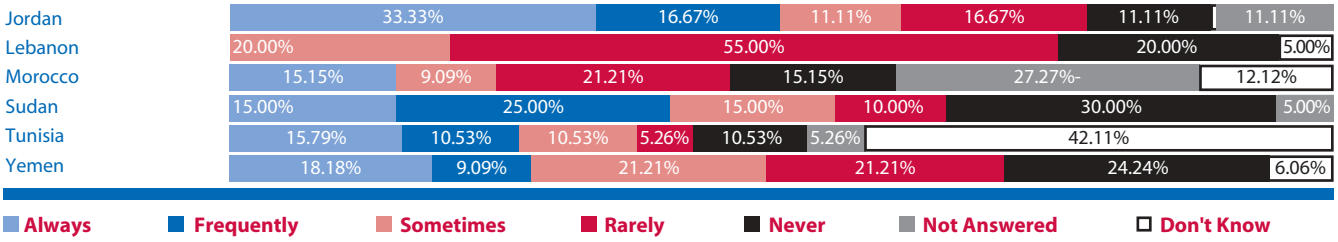
Before payments are made, is there a check that: the service specified has been satisfactorily delivered?



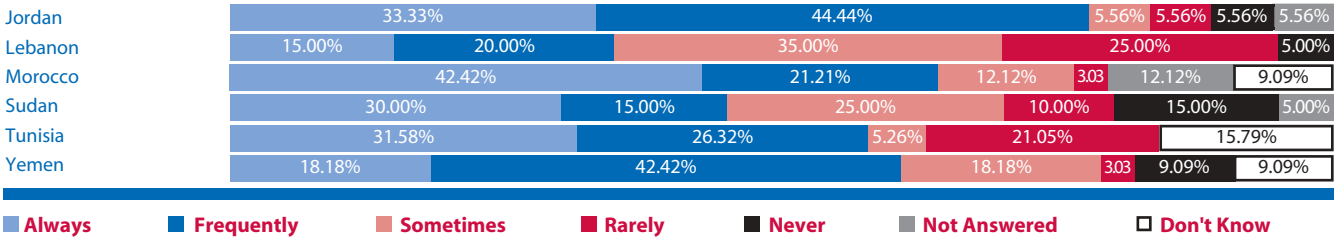
Before payments are made, is there a check that: total payments for the year to date are within the total authority to incur expenditure?



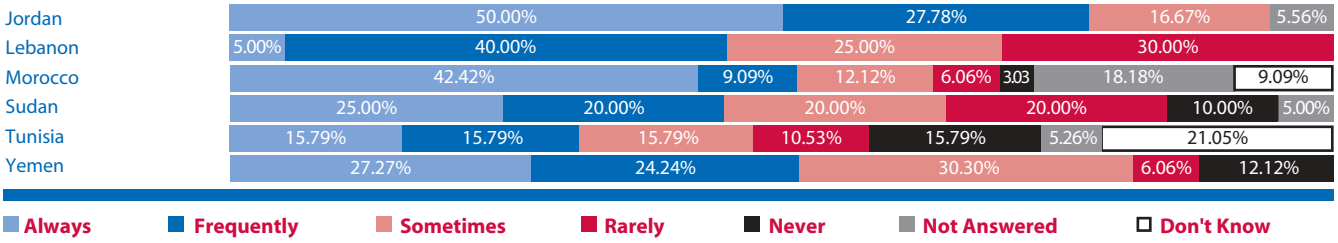
Is overspending: penalized?



Is overspending: prevented? (e.g. by central controls)



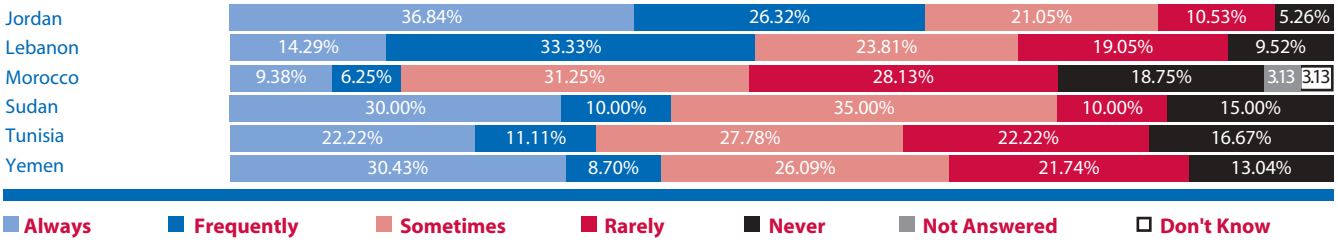
Is overspending: promptly detected?



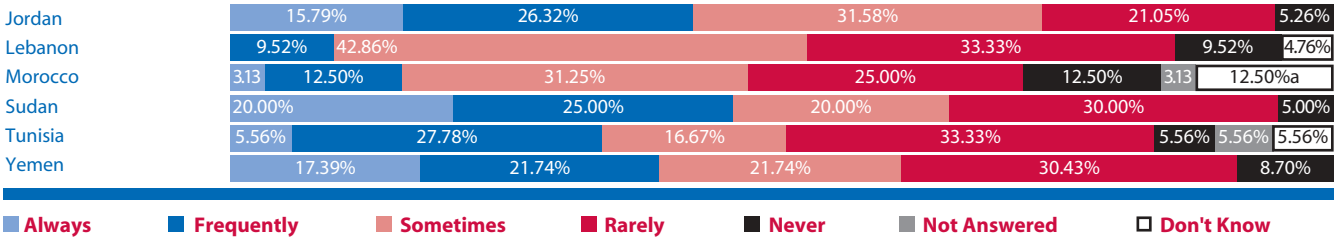
الملحق الثالث: استبيان إدارة الموارد البشرية

1 Human Resources Management Framework

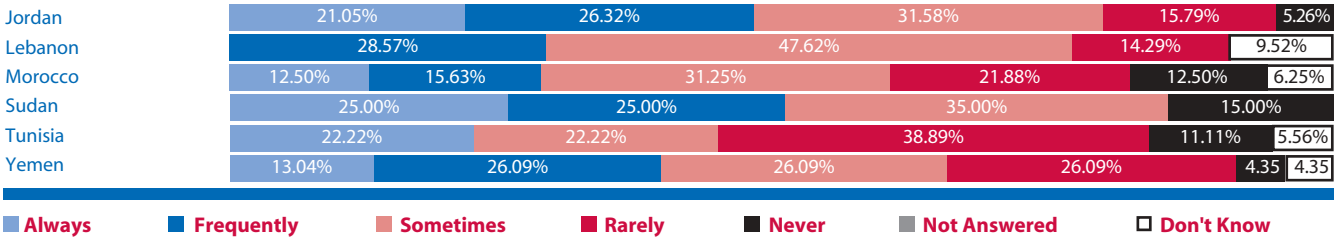
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: communicated in writing to public sector employees? (e.g. pamphlets, employment contracts, etc.)



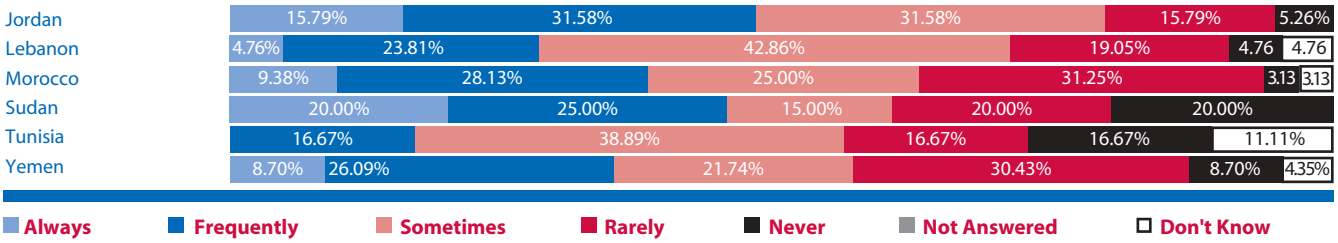
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: demonstrated by senior public sector leaders?



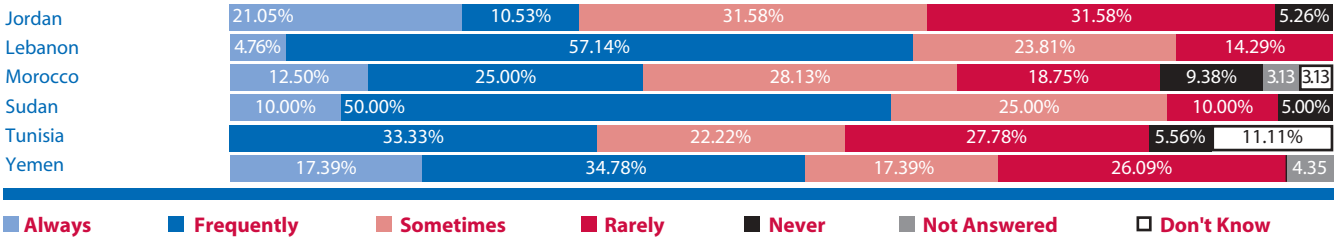
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: included in induction training courses for the public service and/or at the agency level?



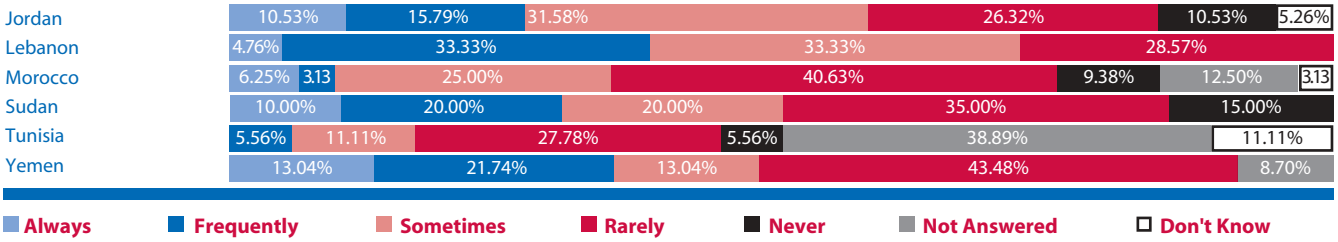
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: included in ongoing communications to public sector employees? (e.g. through speeches, ongoing training courses, etc.)



Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: known by public sector employees?

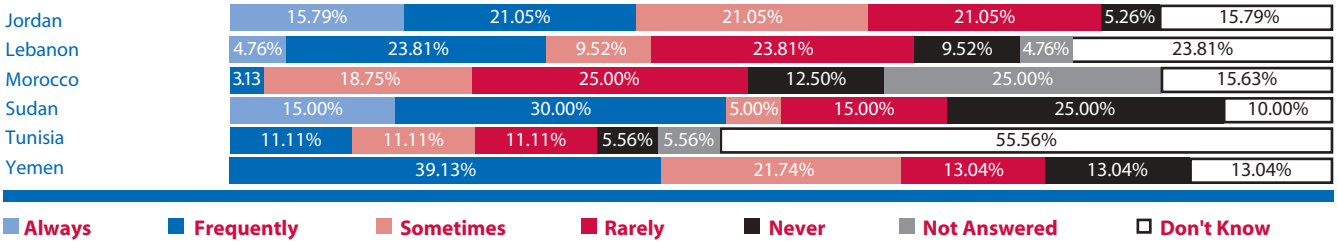


Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: known by the public?

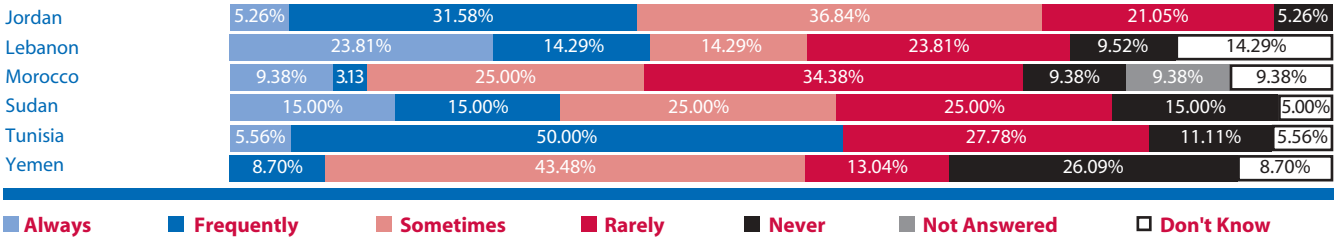


2 Codes of Conduct

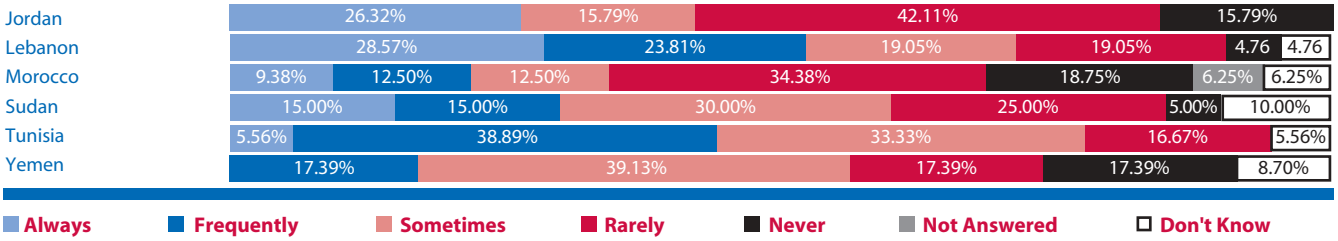
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? employment and/or supervision of family members and relatives



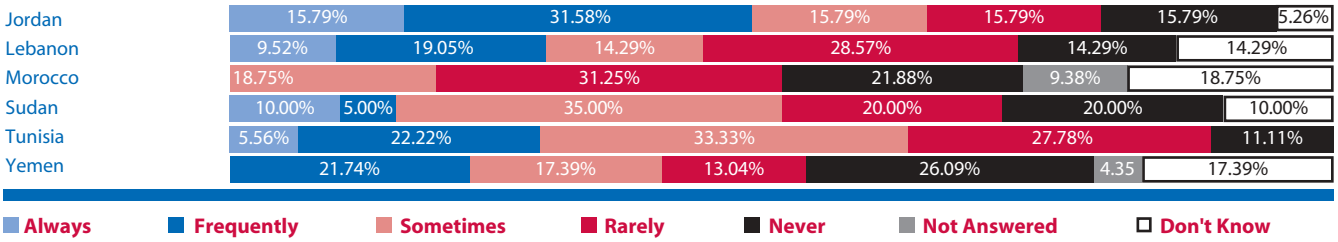
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? involvement in political work



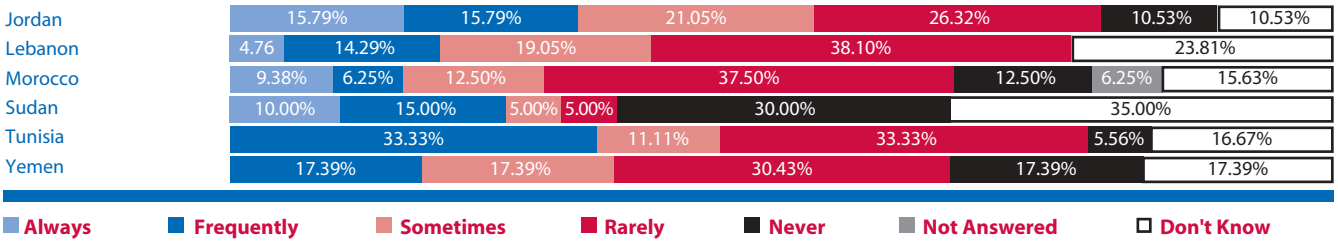
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? receiving gifts and benefits such as fees, payments, entertainment



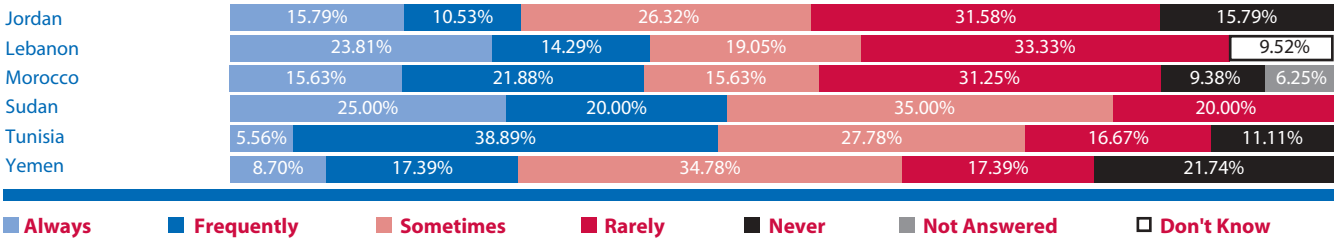
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? restrictions on post-employment



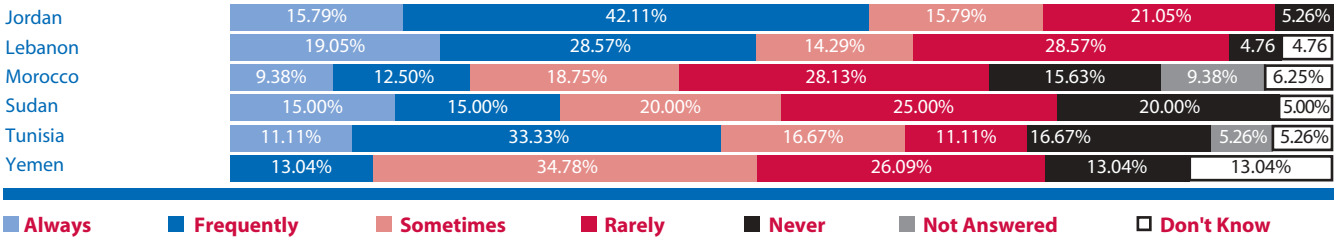
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? special conditions/permissions on movement to the for-profit sector



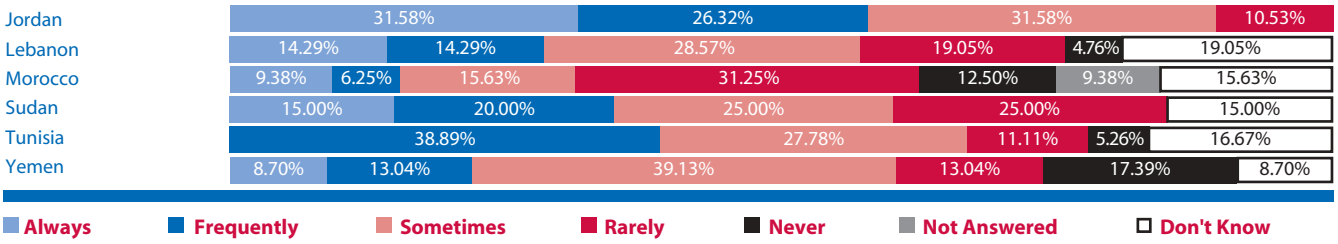
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? unauthorized use of official property/facilities



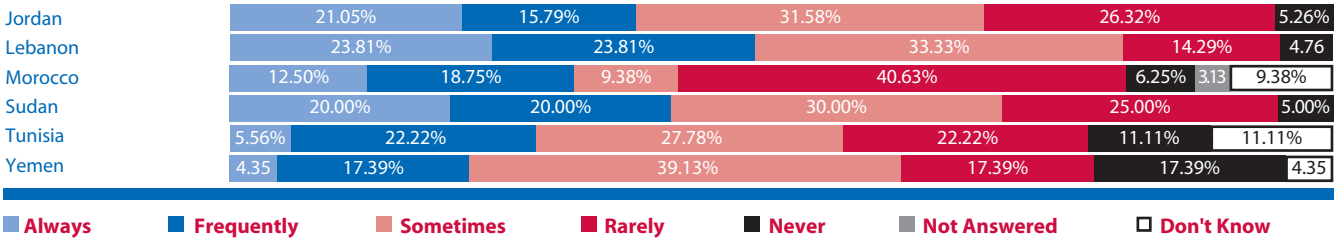
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? use of official information



Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? use of official travel

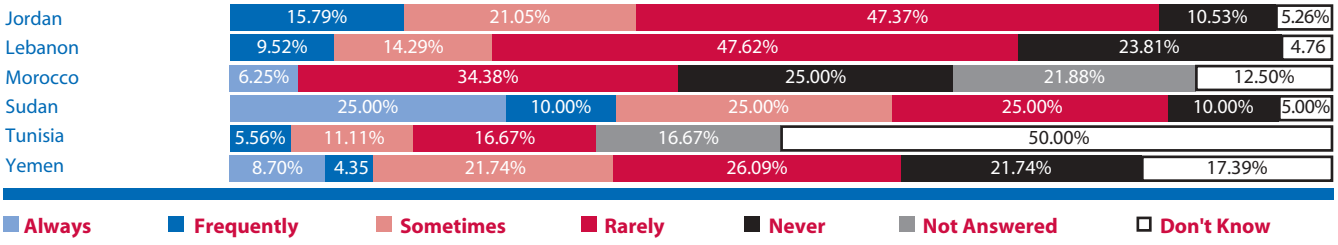


Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? work outside the public service

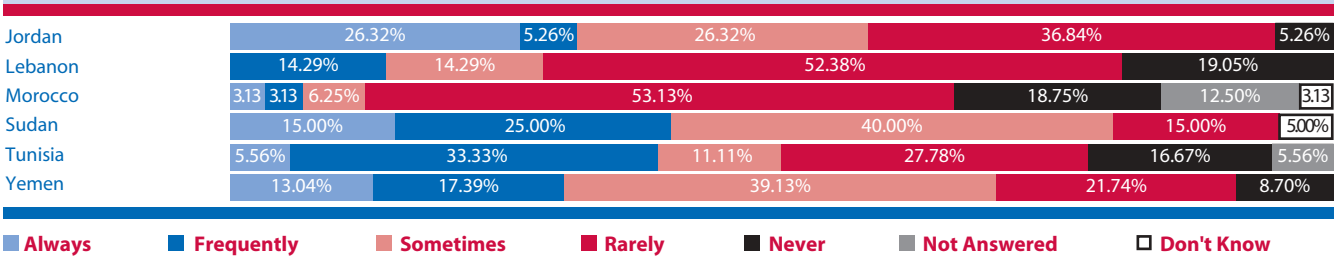


3 Legal Restrictions on Criminal Conduct

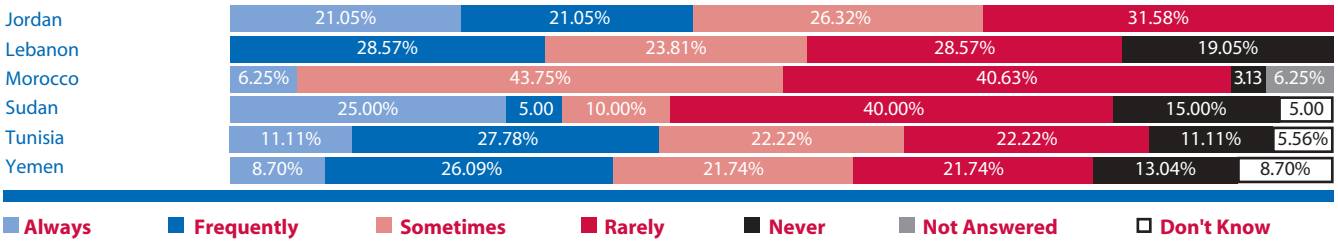
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: abuse of privileged state information by public officials?



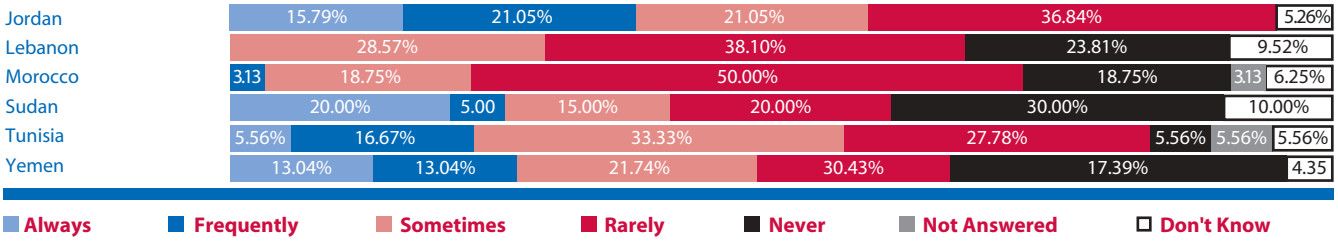
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: abuse of public office or public trust?



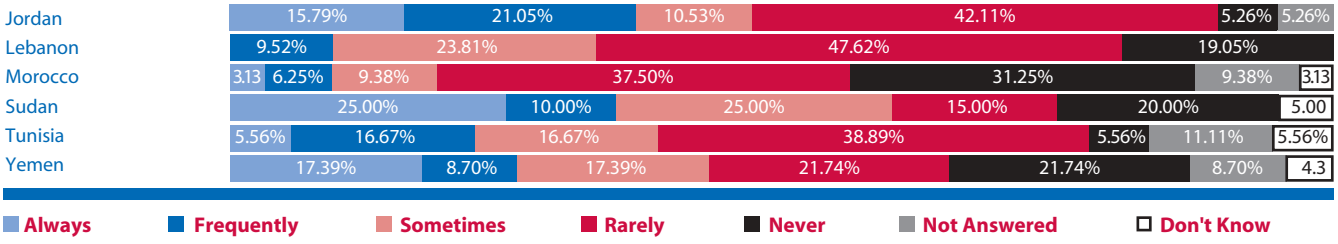
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: active corruption (offering)?



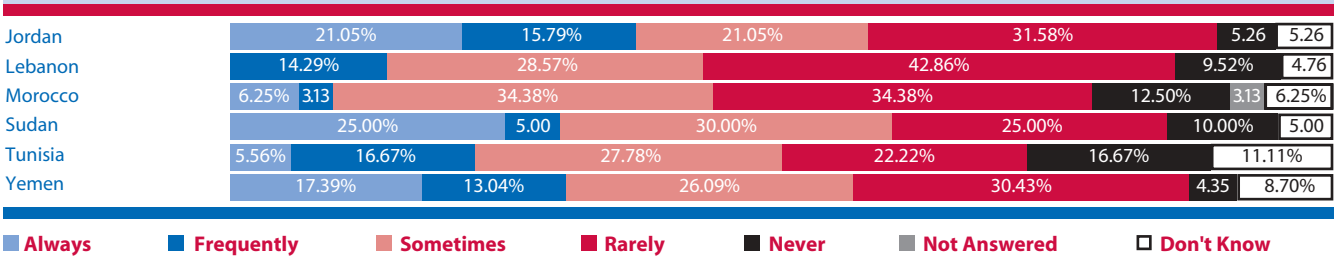
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: attempted corruption (intended)?



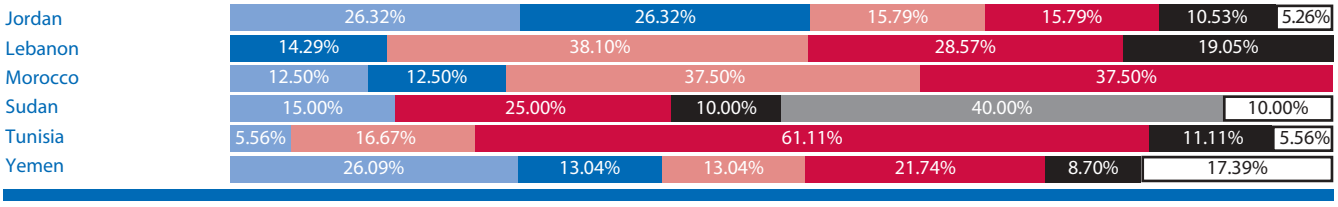
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: bias in official decision-making?



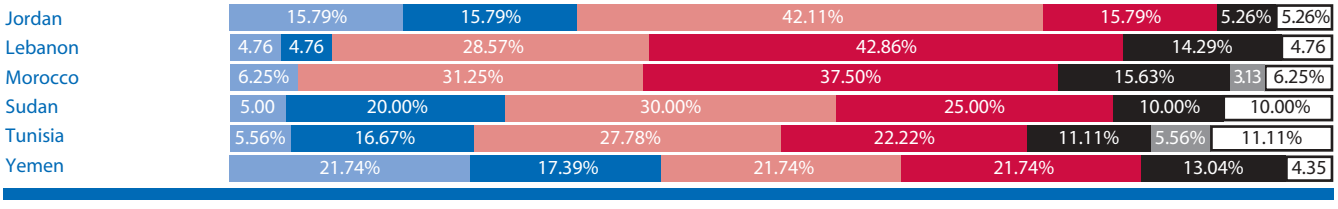
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: direct corruption (immediately, without intermediary)?



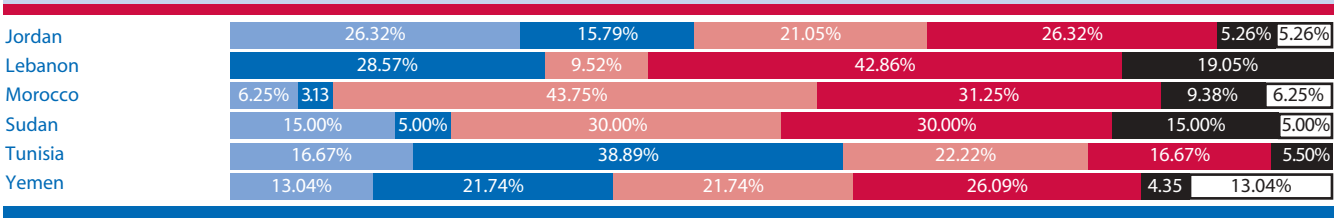
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: extortion?



To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: indirect corruption (using intermediary)?

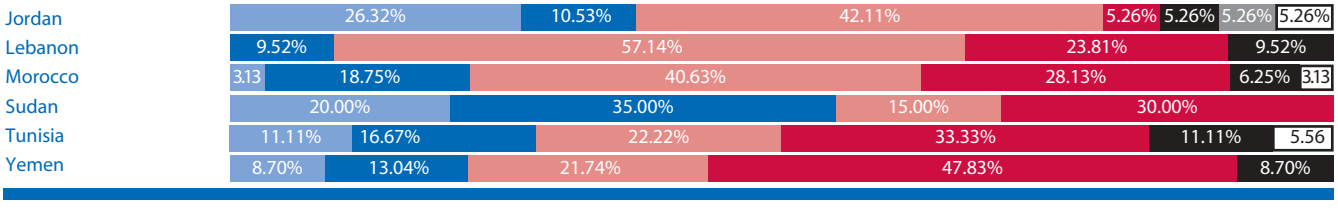


To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: passive corruption (accepting)?

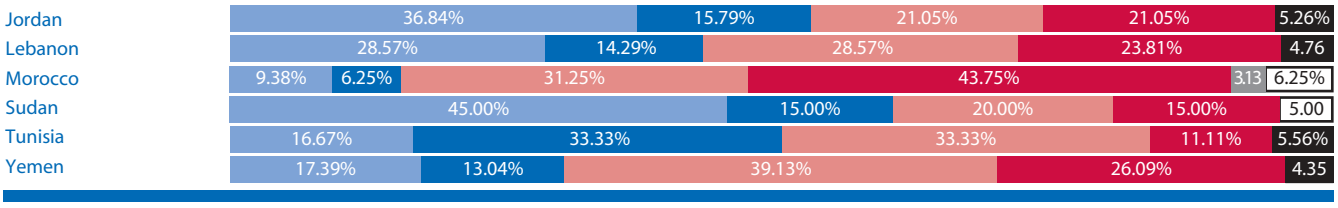


4 Selection Process

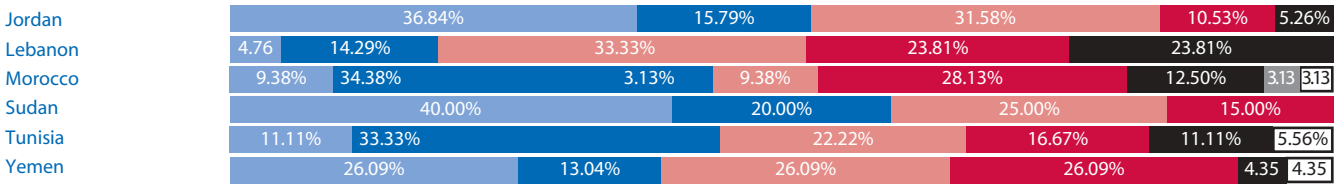
Does the human resources selection process: base recruitment and promotion on merit?



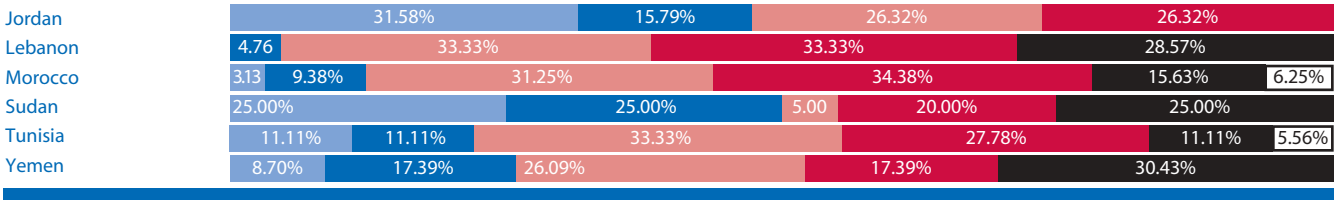
Does the human resources selection process: engage in publicising vacant positions?



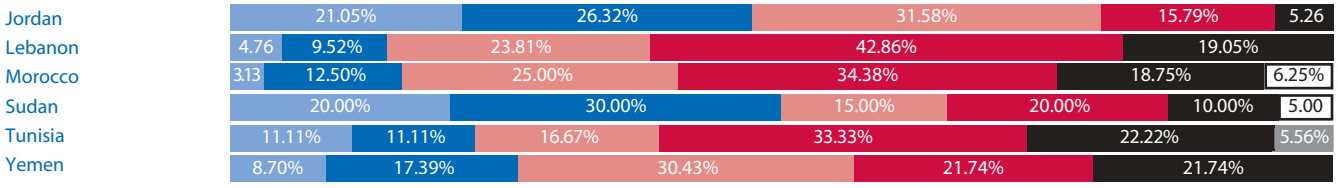
Does the human resources selection process: engage in publishing the recruitment rules/guidelines/policies?



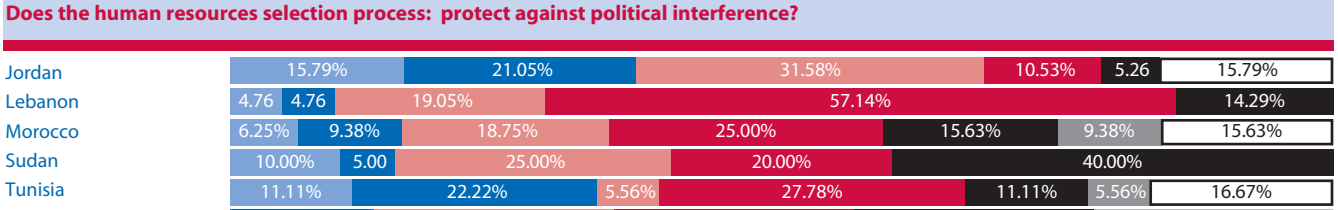
Does the human resources selection process: include integrity as a criterion in the selection process?



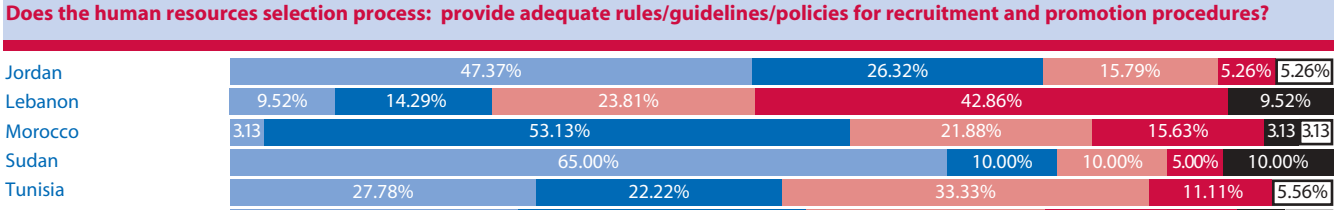
Does the human resources selection process: include integrity as part of performance appraisal?



Does the human resources selection process: protect against political interference?

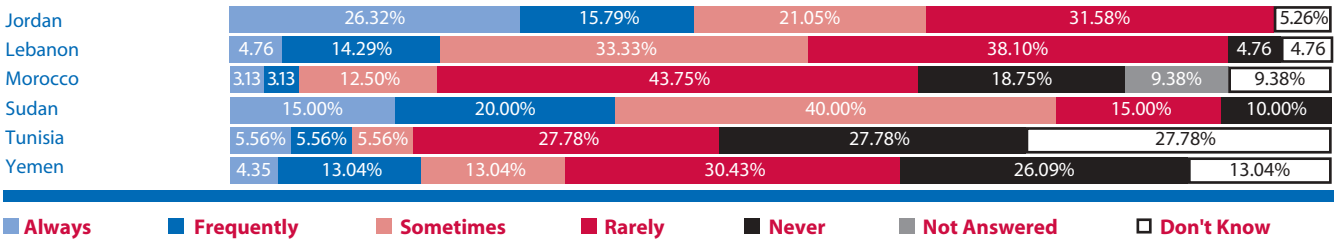


Does the human resources selection process: provide adequate rules/guidelines/policies for recruitment and promotion procedures?

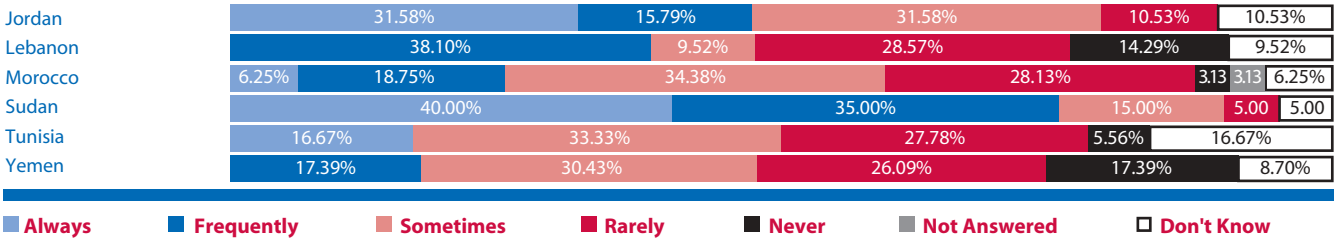


5 Investigation

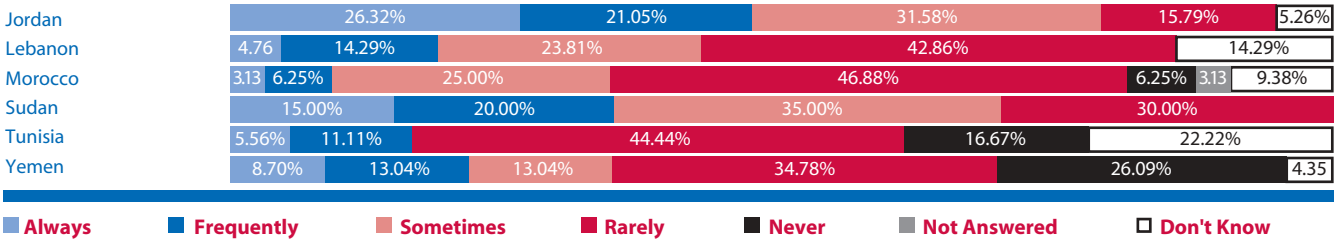
Are investigations: carried out by independent investigating agencies? (e.g. where the independence is guaranteed by the terms of appointment for staff, reporting obligations, budgeting, etc.)



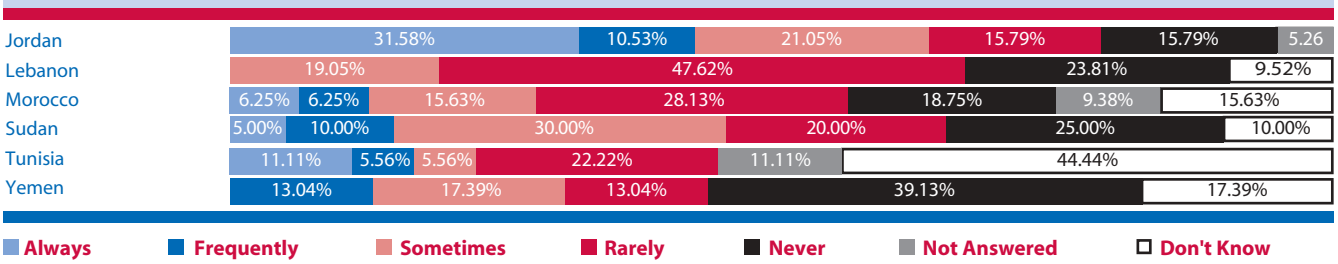
Are investigations: carried out promptly and fairly by the police, in case of criminal conduct?



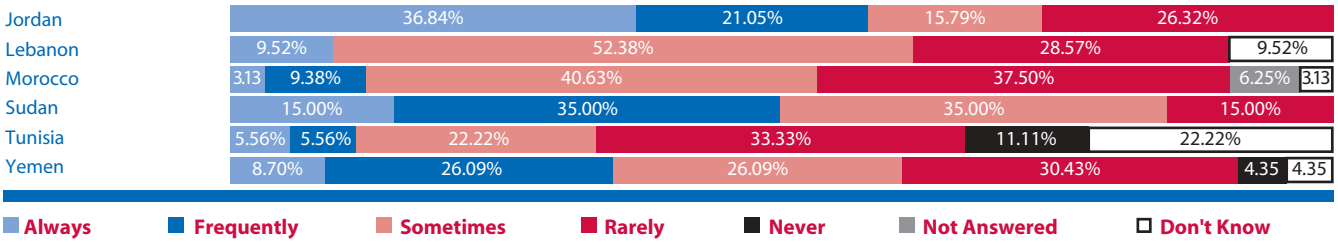
Are investigations: carried out with sufficient resources? (e.g. budget, competent personnel, adequate equipment, etc.)



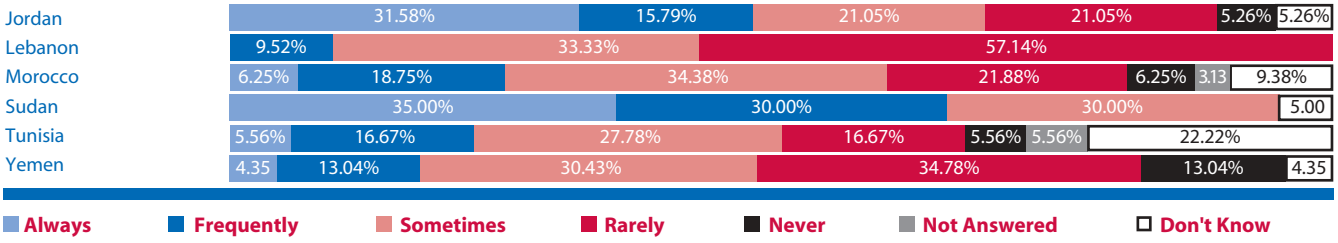
Are investigations: documented and statistics analyzed for future work?



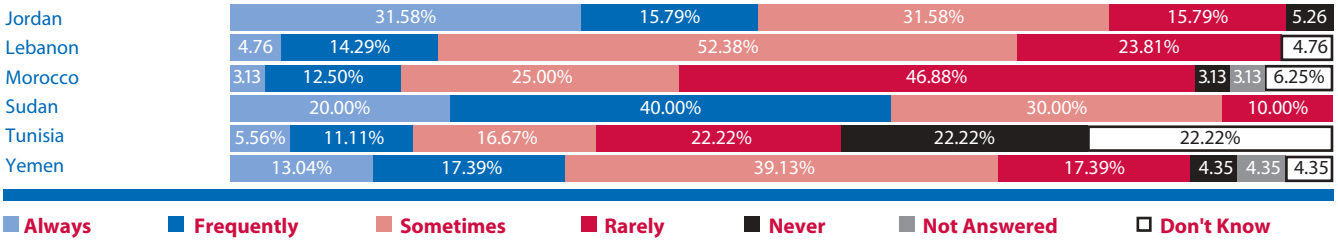
Are investigations: followed by appropriate action by the head of the agency?



Are investigations: followed by successful prosecution, in case of criminal conduct?

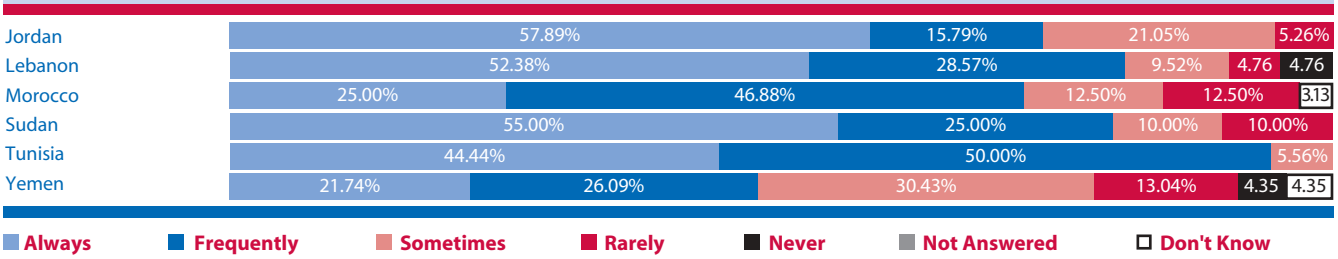


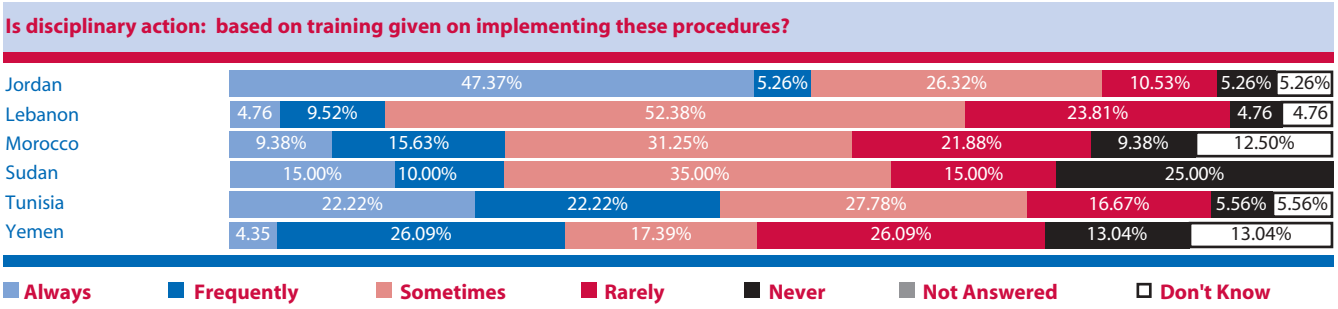
Are investigations: handled promptly and consistently by the ministries or agencies that have received a complaint or wrongdoing or misconduct?

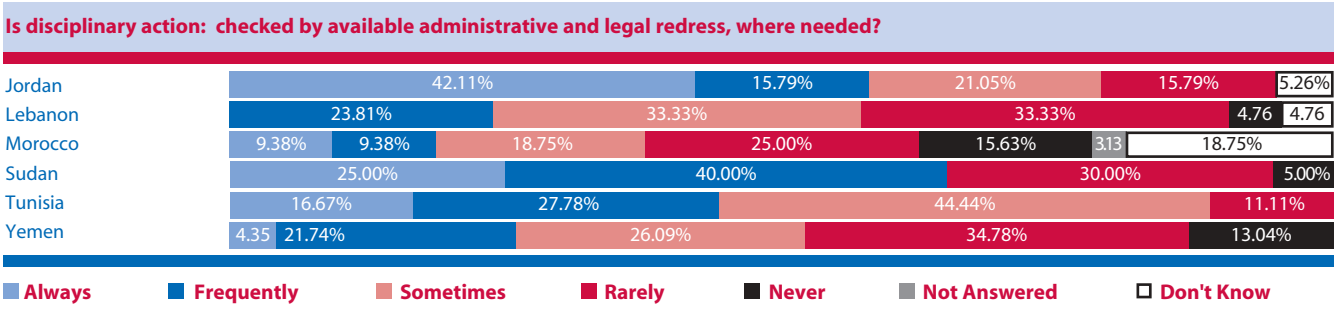


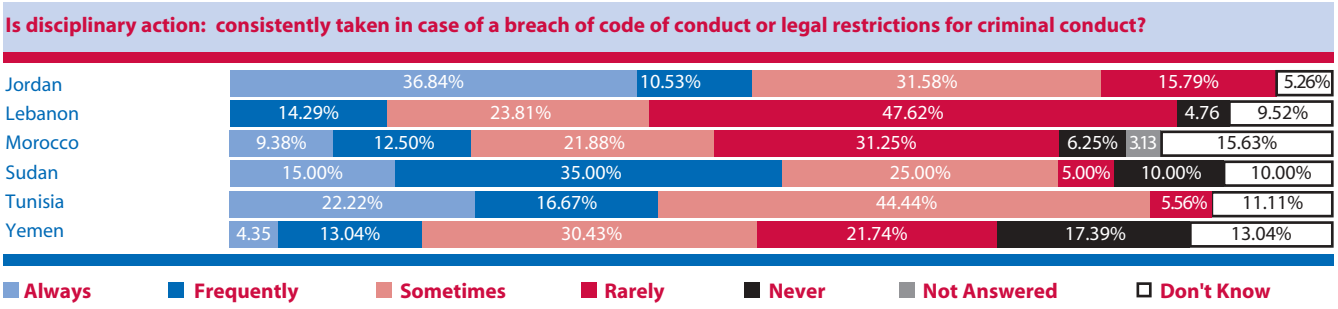
6 Disciplinary Procedures

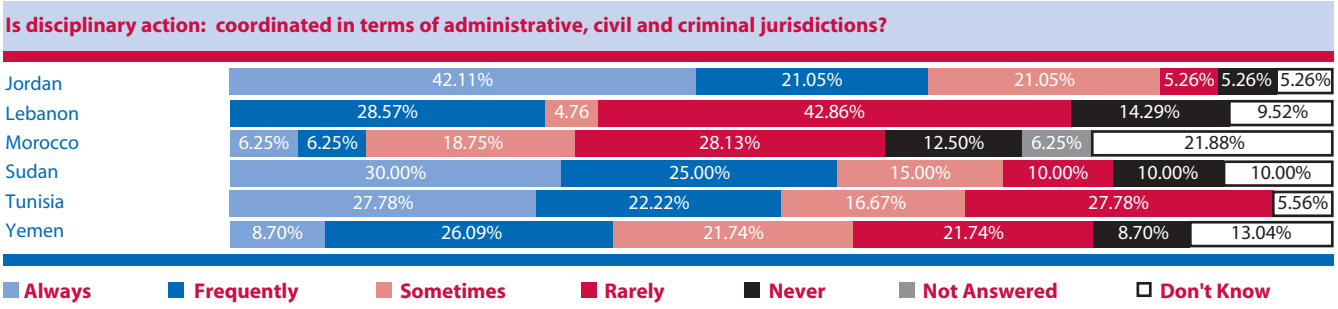
Is disciplinary action: based on set procedures?




Is disciplinary action: based on training given on implementing these procedures?
Jordan 47.37% 5.26% 26.32% 10.53% 5.26% 5.26%
Lebanon 4.76 9.52% 52.38% 23.81% 4.76 4.76
Morocco 9.38% 15.63% 31.25% 21.88% 9.38% 12.50%
Sudan 15.00% 10.00% 35.00% 15.00% 25.00%
Tunisia 22.22% 22.22% 27.78% 16.67% 5.56% 5.56%
Yemen 4.35 26.09% 17.39% 26.09% 13.04% 13.04%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know


Is disciplinary action: checked by available administrative and legal redress, where needed?
Jordan 42.11% 15.79% 21.05% 15.79% 5.26%
Lebanon 23.81% 33.33% 33.33% 4.76 4.76
Morocco 9.38% 9.38% 18.75% 25.00% 15.63% 3.13 18.75%
Sudan 25.00% 40.00% 30.00% 5.00%
Tunisia 16.67% 27.78% 44.44% 11.11%
Yemen 4.35 21.74% 26.09% 34.78% 13.04%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

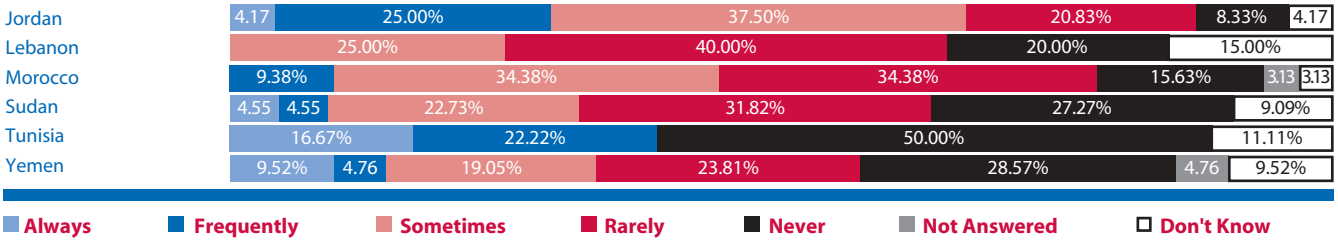

Is disciplinary action: consistently taken in case of a breach of code of conduct or legal restrictions for criminal conduct?
Jordan 36.84% 10.53% 31.58% 15.79% 5.26%
Lebanon 14.29% 23.81% 47.62% 4.76 9.52%
Morocco 9.38% 12.50% 21.88% 31.25% 6.25% 3.13 15.63%
Sudan 15.00% 35.00% 25.00% 5.00% 10.00% 10.00%
Tunisia 22.22% 16.67% 44.44% 5.56% 11.11%
Yemen 4.35 13.04% 30.43% 21.74% 17.39% 13.04%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know


Is disciplinary action: coordinated in terms of administrative, civil and criminal jurisdictions?
Jordan 42.11% 21.05% 21.05% 5.26% 5.26% 5.26%
Lebanon 28.57% 4.76 42.86% 14.29% 9.52%
Morocco 6.25% 6.25% 18.75% 28.13% 12.50% 6.25% 21.88%
Sudan 30.00% 25.00% 15.00% 10.00% 10.00% 10.00%
Tunisia 27.78% 22.22% 16.67% 27.78% 5.56%
Yemen 8.70% 26.09% 21.74% 21.74% 8.70% 13.04%
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

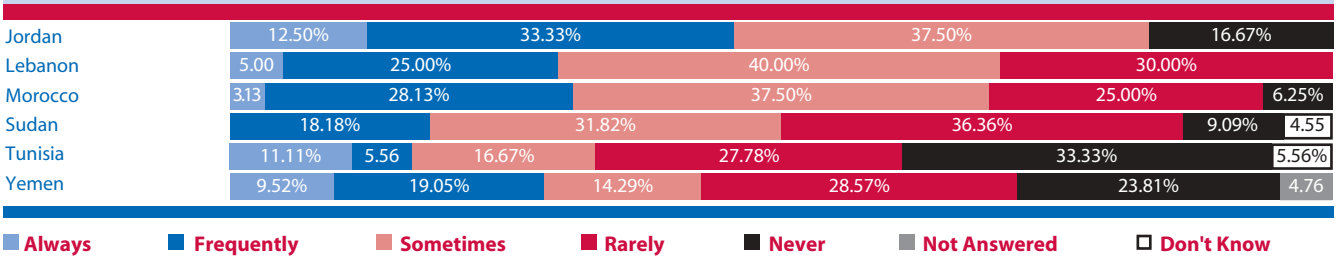
الملحق الثالث: استبيان الإدارة المالية

1 Access to Information

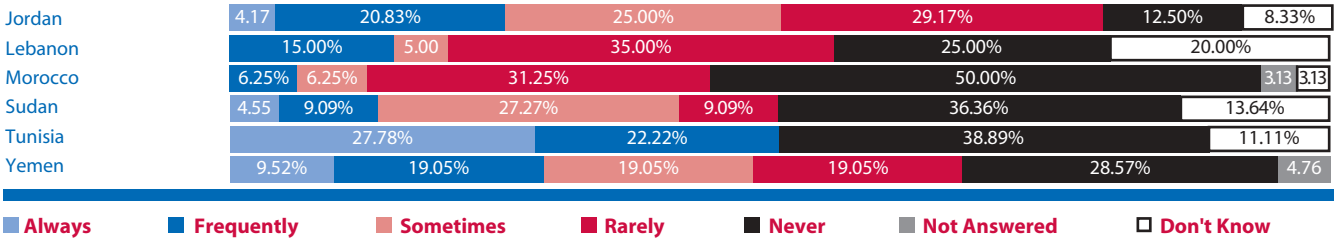
Do citizens have reasonable access to: information and records in a timely manner?



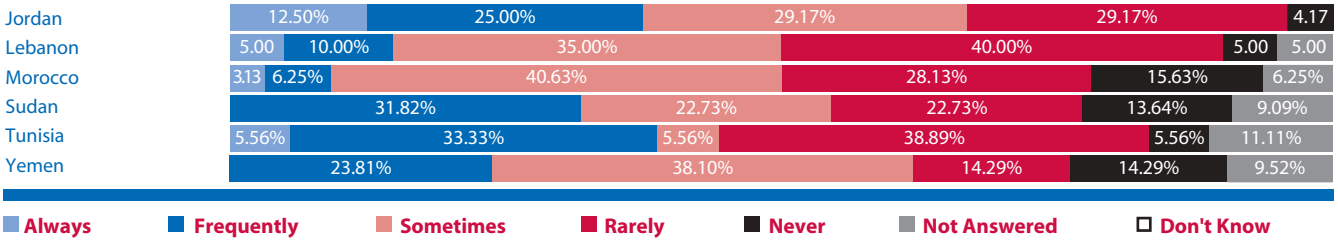
Do citizens have reasonable access to: information on government activities?



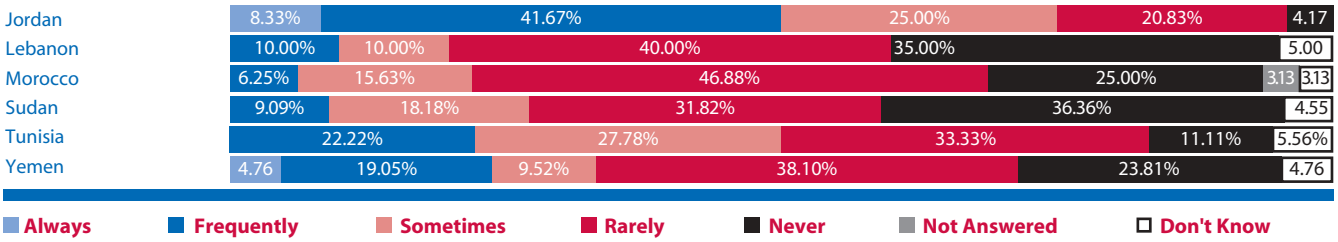
Do citizens have reasonable access to: the records on individuals that public sector entities keep on them?



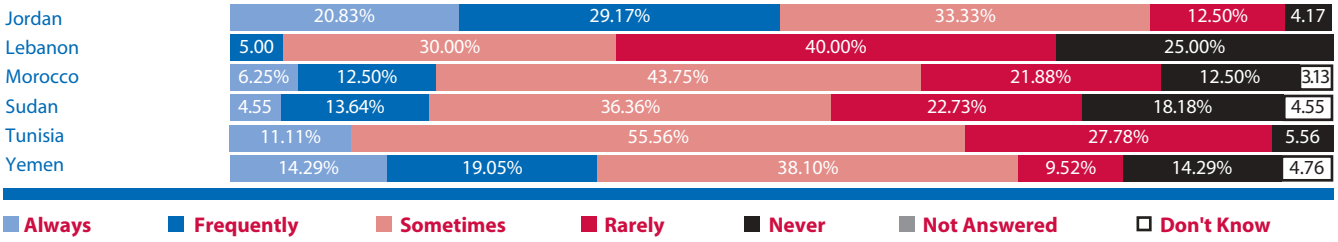
Is information from the citizens solicited by government: through advisory groups on government programmes and activities?



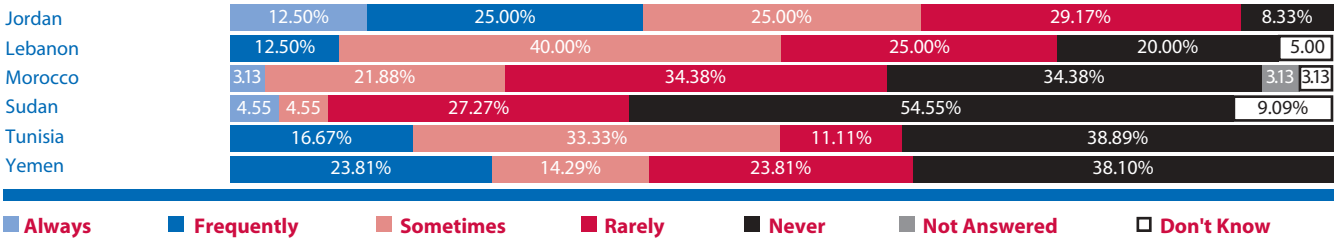
Is information from the citizens solicited by government: through feedback on service delivery (e.g. client satisfaction surveys, consumer focus groups, etc.)



Is information from the citizens solicited by government: through policy consultations (e.g. conferences, townhalls, surveys, opinion polls, etc.)

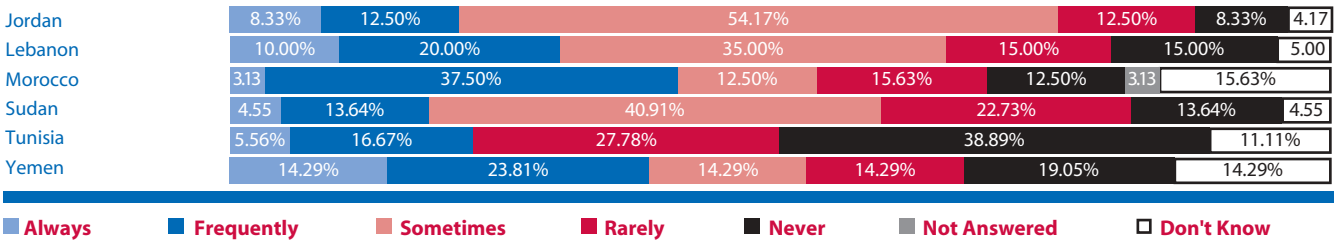


Is information from the citizens solicited by government: through using new information and communication technologies? (e.g. introducing e-government measures, utilizing the internet for reaching citizens, etc.)

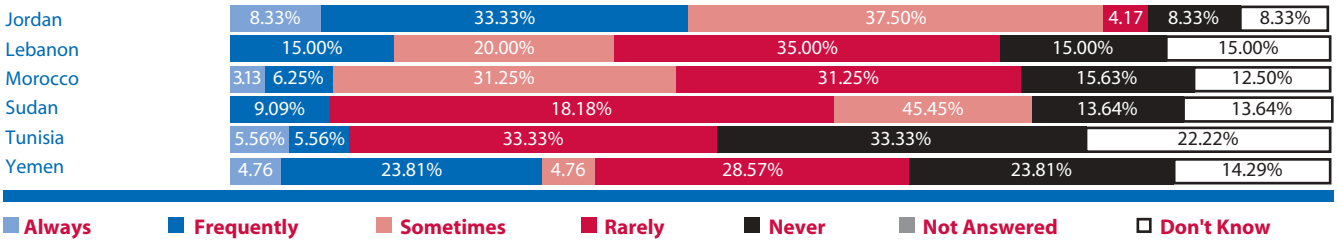


2 Investigative Journalism

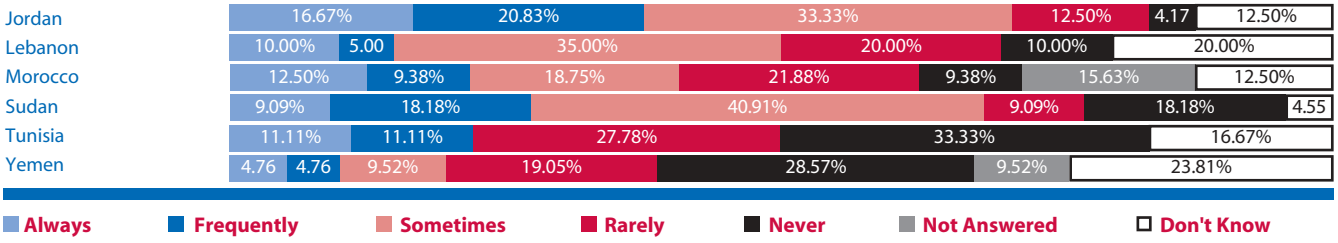
Is investigative journalism: based on the support of the society at large?



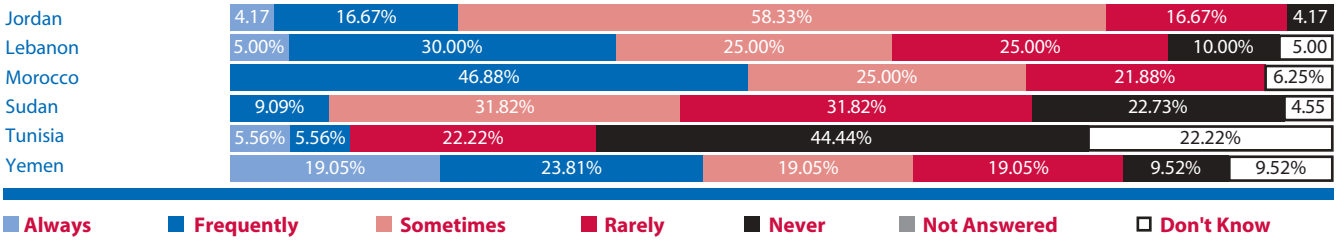
Is investigative journalism: encouraged and made more professional through training?



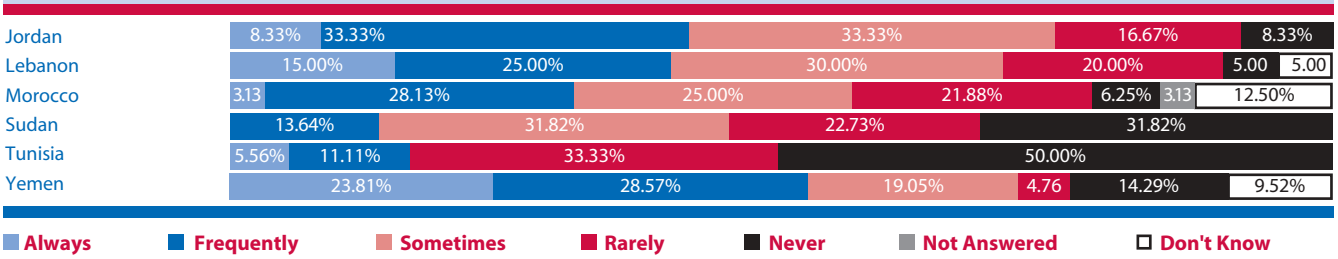
Is investigative journalism: held responsible through a professional code of conduct?



Is investigative journalism: involved in exposing incidents of scandals and misconduct in government?

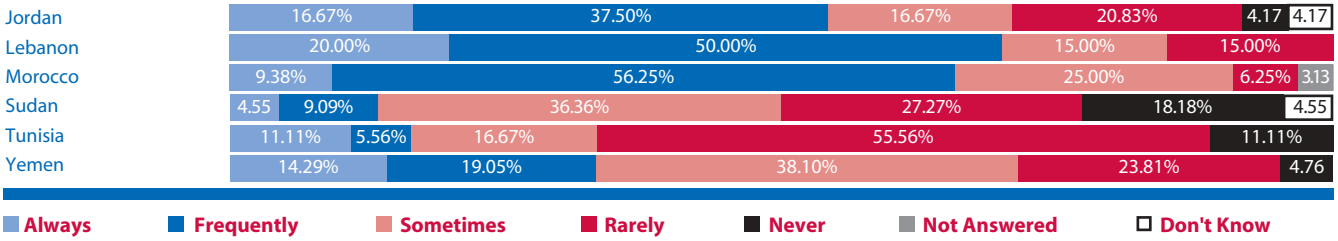


Is investigative journalism: protected through freedom of the press?

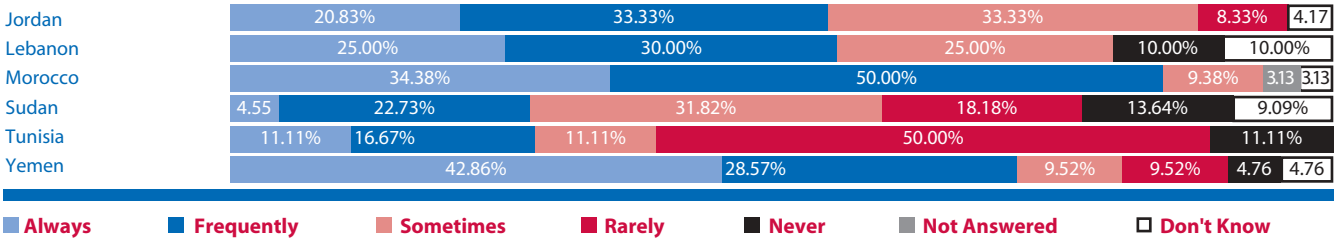
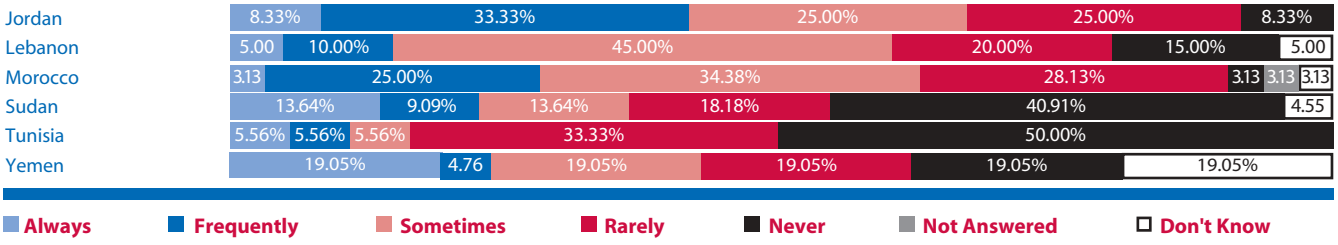


3 Non-Governmental Organisations

Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): carry out civic education programmes or activities? (e.g. on citizens' rights and responsibilities, democracy, public interest, transparency and accountability of governments, etc.)



Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): have freedom of association?



Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): play a watchdog role on government decisions and activities?