

ماهية المساءلة والشفافية ودورهما فى تعزيز التنمية الإنسانية

أفكار للمناقشة

أ.د. على الصاوى

أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة - مدير بيت الخبرة البرلماني PTT

المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية
وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حول: المساءلة والشفافية

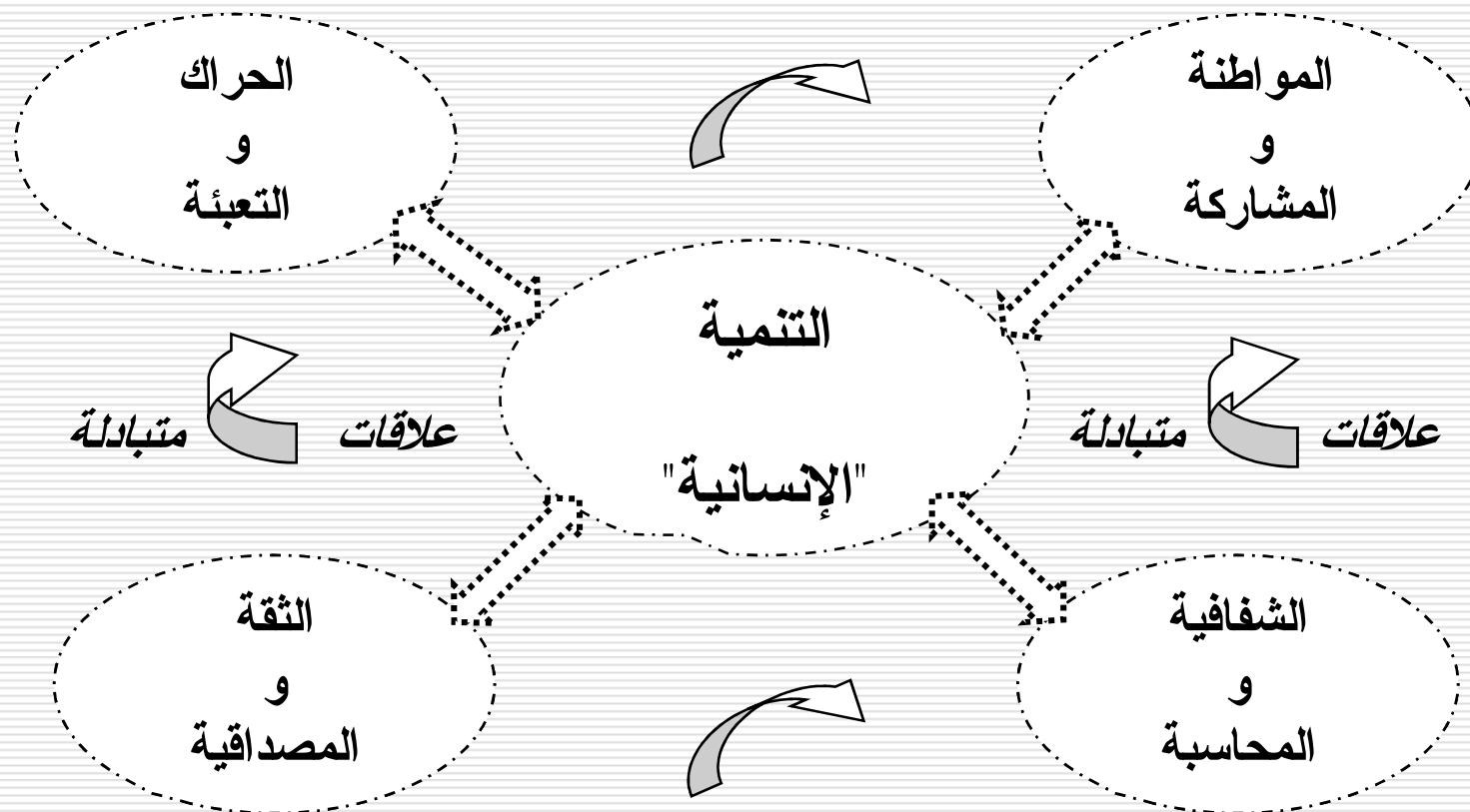
مسقط: السبت والأحد 21 و 22 مارس 2009

سلطنة عمان

مقدمة

- يأتي هذا المؤتمر حول المساءلة والشفافية استكمالاً لاهتمامات الجمعية الاقتصادية العمانية بقضايا التنمية في إطارها المتكامل، الاقتصادي والمالي، الإداري والتنظيمي، الاجتماعي والثقافي والسياسي، باعتبار أن **جوهر عمليات التنمية هو البشر، أي تنمية الموارد البشرية**.
- فمنذ المؤتمر الأول للجمعية الاقتصادية العمانية، بعنوان مؤتمر الاقتصاد الجديد، طرحت قضية الفجوة بين الدول النامية والعربية من ناحية والدول المتقدمة من ناحية أخرى.
- وتناول المؤتمر الثاني موضوع: الحاكمية، التنافسية والمستقبل، وسعى إلى إبراز دور الحاكمية والتنافسية في تحقيق الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني عمان 2020، ودور حوكمة الشركات في تحسين الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي وتعزيز ثقة المستثمر، وإبراز الإطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي الخاص بحوكمة الشركات وعلاقة الحوكمة بأخلاقيات الأعمال، ومدى إدراك الشركات بمسؤولياتها الاجتماعية والبيئية في المجتمعات التي تعمل فيها.
- في هذا السياق، يركز المؤتمر الثالث على قضية المساءلة والشفافية، ليشكل حلقة أكثر دقة في مسار التنمية المتكاملة، ومناقشة سبل تحقيق نقلة "نوعية" في إدارة عمليات النمو الاقتصادي لتعزيز قدرة المجتمع على تحقيق تنمية إنسانية متكاملة.

□ ويمكن طرح المصفوفة التالية لمناقشة قضية المساءلة والشفافية وعلاقتها بالتنمية الإنسانية.



□ وفيما يلي بعض التفصيل

أولاً: التنمية أعمق من النمو، وتتحقق بالمشاركة:

■ يشير مفهوم التنمية إلى محصلة التغيرات التي تحدث في المجتمع بأبعادها الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الفكرية، والتنظيمية، من أجل تحسين نوعية الحياة للمواطنين. أما النمو الاقتصادي فينصب على الزيادة في الدخل أو الناتج القومي الحقيقي عبر الزمن، لذا فالتنمية أعمق وأرحب وأوسع وأشمل من النمو، لأنها تتعلق بالإنسان ككل.

■ كما أن التنمية "الإنسانية" أرحب وأشمل من التنمية "البشرية". ففي حين تستعمل كلمتا "البشرية" و"الإنسانية" كمرادفين لصفة التنمية، يمكن إنشاء تفرقة دقيقة، بين البشر كمجموعة من الكائنات، والإنسان كحالة راقية من الوجود البشرى.

□ إذن التنمية الإنسانية ليست مجرد "موارد بشرية" أو حتى "تنمية بشرية"، أو وفاء بالاحتياجات الأساسية للناس فحسب، وإنما هي نهج أصيل للإنسانية في التنمية الشاملة المتكاملة للبشر وللمؤسسات المجتمعية، يستهدف تحقيق الغايات الأسمى وهي الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية.

ثانيا: المشاركة تتطلب شفافية الإدارة، وتتعرز بها أيضا:

- فمن الطبيعي أنه عندما تتحقق الشفافية تزيد مشاركة المواطن في الشؤون العامة وانخراطه في النقاش العام حول مختلف السياسات والفعاليات، ومنها المشاركة السياسية، وبالتالي فإن تطبيق الشفافية يعزز ويزيد كفاءة وفعالية المشاركة.
- ويشير مفهوم الشفافية إلى حرية الوصول إلى المعلومات وما يقابلها من الالتزام بالإفصاح عن هذه المعلومات.
- فمن الناحية اللغوية يمكن تعريف الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات مُعرّفة بأوسع مفاهيمها.
- ومن الناحية السياسية تعنى الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين.
- أما محاسبيا فقد عرفت بأنها تلك الكشوف التي نستعمل ونستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة.
- ومن الناحية المالية فقد عرفها صندوق النقد الدولي بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.
- ويمكن الإشارة إلى منظومة من الآليات التي تجسد البيئة المواتية لتحقيق الشفافية، منها: الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، قيام شراكة حقيقية بين الحكومة والمواطن ممثلة بمؤسسات المجتمع المدني، سيادة القانون، بالإضافة إلى تشريع وقوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدني على ممارسة أشكال المساءلة والمحاسبة للمسؤولين العموميين.

□ ومن الجدير بالذكر أن "المعايير الدولية" لقياس مستوى تحقيق الشفافية تتضمن:

- 1- تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية فى شكل قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة.
- 2- وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها: المعلومات التى يجب توفيرها، المواعيد التى يجب نشرها فيها، المسؤولية القانونية عن عدم نشرها.
- 3- أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبة أدائها.
- 4- أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التى يحتاجها المواطن والقطاع الخاص.
- 5- أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات فى متناول المواطن.
- 6- توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادى فى وقت سريع وملائم.
- 7- توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع.
- 8- إتاحة وتوفير نصوص الدراسات والبحوث التى تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها.
- 9- أن تقوم الدوائر الحكومية بشكل دورى وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات التى تتبناها فى متناول الجمهور.

□ ومن المأمول أن تساعد منظومة آليات الشفافية فى جذب الاستثمارات الأجنبية وبالتالي إنعاش السوق، ومحاصرة الروتين، ومحاربة الفساد، وتعزيز الدور الرقابى للمؤسسات المتخصصة والمجتمع وبالتالي زيادة الثقة العامة فى العاملين وفى النظم والمؤسسات الرسمية للدولة.

ثالثاً: المعرفة الناتجة عن الشفافية تعزز القدرة على محاسبة الإدارة والثقة فى السياسات:

- هناك علاقة عضوية بين المحاسبة والشفافية.. فالشفافية لا يمكن أن تكون هدفاً بحد ذاته وإنما هى وسيلة من الوسائل التى تساعد فى عملية المساءلة والمحاسبة، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفاعلة دون ممارسة الشفافية.
- ومما لا شك فيه أن توافر المعلومات يؤدي إلى تحقيق الشفافية، وعندما تتحقق الشفافية يمكن تطبيق وتعزيز القدرة على المحاسبة، إذن، يمكن القول بأن العلاقة بين الشفافية والمحاسبة علاقة طردية.
- والشفافية عملية مركبة، ولكن بها جانبان، الأول هو الشفافية الداخلية، أى توفير البيانات لأعضاء المنظومة والعاملين فيها ووجود سياسة عامة تقوم على توفير الحد الأقصى من المعلومات حول هيكل المنظمة والقواعد الناظمة لعملها ونشاطها، وآليات التوظيف فيها. أما الشفافية الخارجية، فتشير إلى توفير البيانات للجمهور. وعموماً، فتحقيق الشفافية يتطلب تحديد أبعادها، من حيث المضمون، ومن حيث نطاق النشر ومكانه، وأخيراً من حيث الجمهور المستهدف، وهل الجمهور الداخلى، أم الجمهور بشكل عام.

رابعاً: خضوع الإدارة للمحاسبة يعزز ترشيد الموارد وعدالة توزيع أعباء/عوائد النمو الاقتصادي، وازدهار "الثقة":

- عندما تخضع الإدارة للمحاسبة يتمكن المجتمع من ترشيد أكبر للموارد سواء كانت مالية أو بشرية أو حتى من حيث قيمة الوقت في عملية التنمية...، لذا فالمحاسبة تساعد في الحقيقة على النمو الاقتصادي ولا تقيد.
- من هنا يمكن القول بأن الشفافية والفساد يمثلان طرفي النقيض في معادلة عدالة توزيع أعباء وعوائد التنمية، وأن العلاقة بين الفساد والشفافية هي علاقة عكسية، فكلما زاد الفساد قلت الشفافية وكلما زادت معايير الشفافية في العمل الإداري قلت نسبة الفساد.
- و"الفساد" يشير إلى مختلف أشكال وممارسات سوء استعمال أو سوء استخدام المنصب أو السلطة للحصول على/ أو إعطاء ميزة، من أجل تحقيق مكسب مادي أو تحقيق قوة أو نفوذ على حساب الآخرين أو على حساب القواعد أو الأعراف أو اللوائح القائمة. ومن الناحية السياسية يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح. كما أنه "السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق".
- ولعل من أخطر الآثار الاقتصادية للفساد غياب العدالة في توزيع الدخل القومي، وترسيخ التنمية غير المتوازنة، وضعف سلطة القانون. وفي هذا الإطار تعددت الاقتراحات التي تبنتها الدول لمكافحة الفساد بكافة أشكاله، حيث اختارت بعض الدول وضع استراتيجيات وطنية تتضمن العديد من المقاييس الإدارية والقانونية، في حين تبنت دول أخرى سياسات انتقائية تركز على تعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة.

خامسا: استراتيجية وطنية لتعزيز المساءلة والنزاهة:

- يجب التأكيد على ضرورة توفير الإرادة السياسية
- من متطلبات تفعيل "الالتزام" السياسى والدستورى بالشفافية قناعة النخبة بضرورة الشفافية (كمخاطرة محسوبة). ويتجسد ذلك الالتزام فى وضع قانون ملائم للإفصاح عن البيانات وتداول المعلومات وقياس الرأى العام، وتطوير تقنيات معلومات واتصال مناسبة، وبلورة آليات محاسبة نزيهة سواء داخل الإدارة (الحوكمة الداخلية) أو على الإدارة (مراقبة من قضاء مستقل، وتدقيق مالى محايد).
- عناصر لبناء استراتيجية وطنية لتعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد:
- 1- أن تمكين المجالس المنتخبة على مكافحة الفساد ركن أصيل للديمقراطية
 - العلاقة بين مكافحة الفساد ونظرية الديمقراطية هي "علاقة كامنة"، لكنها تصبح "علاقة ظاهرة" عندما يبتعد الطرفان عن بعضهما البعض، حينئذ، نستدعى الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد.
 - وترتكز نظرية الديمقراطية على منظومة من القيم "السياسية"، ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم. وفى الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة أبرزها "سلامة" البناء السياسى وأجهزة الحكم.
 - وفى الحقيقة، يجب أن تتحقق هذه العوائد، و يشعر المجتمع بها، وإلا كان تطبيق الديمقراطية تكلفة بلا عائد. لهذا، فسوف نرى أن تعريف الفساد ليس مجرد مسألة قانونية أو إجرائية، وإنما هو موضوع سياسى بالأساس.

2- إدراك أن بيئة الفساد معقدة وأسباب انتشاره متغيرة

□ تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد ونفشيها اليوم، فبالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك إنساني تحركه المصلحة الذاتية، إلا أن هناك مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد. وبشكل عام يمكن ملاحظة التلازم بين الفساد والبيئة التي يعيش فيها، والتي غالبا ما تتضمن العناصر التالية:

- انتشار الفقر والجهل، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص، وسيادة القيم التقليدية وروابط النسب والقرابة على قيم المواطنة واحترام القانون.
- ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد.
- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي.
- المراحل الانتقالية التي تشهد ظروفًا خاصة، سواء كانت سياسية، أو اجتماعية.. كل ذلك يتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير، من ثمّ تتزايد فرص الفساد.
- ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.
- تدنى رواتب العاملين في القطاع العام، مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.
- عدم وجود قوانين وتعليمات وإرشادات مكتوبة للموظفين تبين الحقوق والواجبات لكل منهم في المعاملات الرسمية.
- غياب حرية الإعلام.
- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات المعنية بمحاربة الفساد.

3- وضع آليات لتعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد

أ- مراعاة الشفافية في إعداد تشريعات الشفافية.

- على المستوى التشريعي، تجميع التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة، وذلك من خلال تكوين مجموعات عمل برلمانية وفنية تقوم بتجميع القوانين واللوائح والمراسيم التي تستهدف الفساد.
- العمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين واضحة ومحكمة.
- كما يجب أن تكون الصياغات التشريعية ذاتها مستندة إلى معايير الشفافية، بمعنى إتاحتها للرأي العام قبل إصدارها ونشرها على الرأي العام وتفعيل الاستشارات المجتمعية (consultations) حولها.

ب- من خلال تفعيل دور المؤسسات والأدوات الرقابية.

- حيث نحتاج إلى آلية للتطبيق، وخصوصا بالنسبة لمحاسبة القائمين على تنفيذ التشريعات، أي المسؤولين السياسيين.
- فبالإضافة إلى هذا الدور المقرر دستورياً للبرلمان، فهناك دور النواب في متابعة تنفيذ هذه التشريعات، ومكافحة إفسادها. وهذا ما ينطبق أيضا على دور الأعضاء في مكافحة الفساد.

ج- من خلال متابعة تطبيق القوانين: الرقابة على السلطة التنفيذية ومؤسسات إنفاذ القانون.

- إن مواجهة "إفساد" التشريع تتطلب وجود آلية برلمانية لمتابعة تنفيذه على أرض الواقع، وأدوات تتبع آثار هذه التشريعات فى الواقع. فإذا كان البرلمان صانع سياسة وتشريعات، فالسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ السياسات والتشريعات. ولهذا، تقوم البرلمانات بالرقابة على أداء الحكومة، التى تتولى مهمة "تنفيذ" التشريعات والسياسات الموضوعة من قبل البرلمان أو التى يصادق عليها.
 - أى أن البرلمان لا يقوم فقط بصك القوانين، وإنما يطرح سياسات وتشريعات، يجب أن تلتزم بها الحكومة باعتبارها سلطة التنفيذ. وحتى فى حالة تمتع الحكومة بإصدار مراسيم وقرارات واجبة النفاذ كالقوانين، فإن واجب البرلمان هو مراقبة درجة الالتزام بتطبيقها على نحو سليم.
- من هنا، يقترح على البرلمانين ما يلى:
- تشكيل مجموعة عمل لمراجعة تشريعات المساءلة والشفافية.
 - تفعيل وسائل الرقابة الميدانية على أعمال الحكومة.

د- من خلال التواصل مع رأى العام والمجتمع المدنى.

يمكن استثمار هذه الأداة، وخصوصا من خلال:

- فتح حوارات مع المواطنين، وجود قنوات اتصال مع رأى العام.
- تعليم المواطنين كيف يميزون بين تعقد الإجراءات أو الروتين من ناحية والفساد من ناحية أخرى.
- وجود برنامج سياسى وانتخابى للمرشح يعلى من شأن الشفافية ومكافحة الفساد.
- تحويل قضايا الفساد إلى قضايا رأى عام وتشجيع الجمهور على شجب وإدانة الفساد.
- الارتفاع بمستوى الحملة الانتخابية وبرامج التعليم المدنى حول الشفافية وسيادة القانون.

ما رأيك فى جدوى هذه الأدوات لتعزيز المساءلة والشفافية؟

الأسلوب/ رأيك فيه:	نقاط القوة فى نظرى	نقاط الضعف فى نظرى
التحقيق المستقل فى الحالات محل النظر، وتخويل المحقق سلطات واسعة وفورية		
تعميم استخدام الاتصالات الالكترونية يقلل الفساد		
مدخل الإعلام والتوعية ضد الفساد		
إحداث تطوير شامل وجاد لمكاتب خدمة المواطنين		
وضع آلية لتلقى شكاوى المواطنين وتحليلها بواسطة خبراء مستقلين		
وضع معايير زمنية لدورة المستندات الحكومية		
برامج للتدريب المكثف والمنظم للعاملين بالخدمة المدنية، وربط الأجر بالأداء		
دور المؤسسة الدينية والدعاة		
تقوية صلاحيات المجالس المنتخبة فى مراقبة أداء الموظف المحلى ومحاسبته		
أهم وسيلة فى رأى هى:.....		
.....		