جمعيـــة الشفافيـــة الكويتيـــة
Kuwait Transparency Society

# التخطيط لوضع
# " إستراتيجية وطنية للإصلاح والشفافية "

**إعداد:**
**صلاح محمد الغزالي**
**رئيس مجلس الإدارة**
**جمعية الشفافية الكويتية**

المحـــــــــاور

أولا – هل هناك ضرورة لتعزيز الشفافية ومناهضة الفساد؟

ثانيا – من الذي يواجه الفساد؟

ثالثا – الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية.. هل هي ضرورة؟

رابعا – ما هي مكونات الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية.

خامسا – من يقوم بصياغة الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية.

سادسا – هل الإستراتيجية الوطنية تكفي؟ أم لابد من خطة تشغيلية قصيرة المدى؟

سابعا – من يتولى الإشراف على إدارة وضع الإستراتيجية الوطنية.. وإدارة تنفيذ الخطة التشغيلية؟

## أولا – هل هناك ضرورة لتعزيز الشفافية ومناهضة الفساد؟

**الفساد في القطاع العام في 163 دولة حول العالم**

**أفضل نتيجة كانت 9.6 حققتها كل من فنلندا وأيسلندا ونيوزيلندا، وأسو نتيجة كانت 1.8 حققتها هاييتي.. أما الدول العربية فكانت نتائجها في مؤشر مدركات الفساد في الأعوام الثلاثة الأخيرة كالتالي:**

| الدول | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | الدرجة من 10 | الترتيب دوليا | الترتيب عربيا | الدرجة من 10 | الترتيب دوليا | الترتيب عربيا | الدرجة من 10 | الترتيب دوليا | الترتيب عربيا |
| الإمارات Emirates | 6.1 | 29 | 1 | 6.2 | 30 | 2 | 6.2 | 31 | 1 |
| قطر Qatar | 5.2 | 38 | 5 | 5.9 | 32 | 3 | 6 | 32 | 2 |
| البحرين Bahrain | 5.8 | 34 | 3 | 5.8 | 36 | 4 | 5.7 | 36 | 3 |
| عمان Oman | 6.1 | 29 | 1 | 6.3 | 28 | 1 | 5.4 | 39 | 4 |
| الأردن Jordon | 5.3 | 37 | 4 | 5.7 | 37 | 5 | 5.3 | 40 | 5 |
| **الكويت Kuwait** | **4.6** | **44** | **7** | **4.7** | **45** | **7** | **4.8** | **46** | **6** |
| تونس Tunes | 5.0 | 39 | 6 | 4.9 | 43 | 6 | 4.6 | 51 | 7 |
| لبنان Lebanon | 2.7 | 97 | 12 | 3.1 | 83 | 12 | 3.6 | 63 | 8 |
| السعودية SAK | 3.4 | 71 | 8 | 3.4 | 70 | 8 | 3.3 | 70 | 9 |
| مصر Egypt | 3.2 | 77 | 10 | 3.4 | 70 | 8 | 3.3 | 70 | 10 |
| المغرب Morocco | 3.2 | 77 | 10 | 3.2 | 78 | 11 | 3.2 | 79 | 11 |
| الجزائر Algeria | 2.7 | 97 | 12 | 2.8 | 97 | 13 | 3.3 | 84 | 12 |
| موريتانيا Mauritania | | | | | | | 3.1 | 84 | 13 |
| سوريا Syria | 3.4 | 71 | 8 | 3.4 | 70 | 8 | 2.9 | 93 | 14 |
| ليبيا Libya | 2.5 | 108 | 14 | 2.5 | 117 | 16 | 2.7 | 105 | 15 |
| فلسطين Palestine | 2.5 | 108 | 14 | 2.6 | 107 | 15 | | | |
| اليمن Yemen | 2.4 | 112 | 16 | 2.7 | 103 | 14 | 2.6 | 111 | 16 |
| السودان Sudan | | | | | | | 2 | 156 | 17 |
| العراق Iraq | 2.1 | 129 | 17 | 2.2 | 137 | 17 | 1.9 | 160 | 18 |

**صفر تشير إلى فاسد جدا، وعشرة درجات تشير إلى نظيف جدا.**

## ثانيا – من الذي يواجه الفساد؟

- السلطة التشريعية؟

**لا شك أن السلطة التشريعية عليها دور مهم في مناهضة الفساد، فهو الجهاز الذي يشرع قوانين الدولة، وهذا يعني أن أي نقص تشريعي يمنع تغلغل الفساد هو**

**من مسئولية البرلمان، وأي تشريع ناقص وغير مكتمل البنيان من حيث منع تغلغل الفساد هو من مسئولية البرلمان.**

**كما أن البرلمان هو الجهة المعنية بالدولة بالمراقبة والمحاسبة في حال الانحراف في تطبيق القانون من قبل السلطة التنفيذية.**

**لذلك فان البرلمان دوره هام وأساس في مواجهة الفساد.. ولكن هل هو المؤسسة الوحيدة في مناهضة الفساد؟؟ بالتأكيد هناك مؤسسة أخرى.**

- السلطة التنفيذية؟

**بالتأكيد تعتبر السلطة التنفيذية هي اللاعب الأهم في عملية مناهضة الفساد، فهي السلطة التي تدير القطاع العام، وهو الجهاز المعني بانتشار الفساد بأي دولة، لذلك فإن المؤسسات الحكومية عليها دور رئيس في مواجهة الفساد، بل يجب عليها أن لا تنتظر البرلمان ليحاسبها، فقد يكون البرلمان يعاني من الفساد!! كما أن هناك دول لا يوجد فيها برلمان بالمعني المتعارف عليها، ومع ذلك نجدها أفضل من حيث إدراك الفساد من دول لديها برلمان قوي.**

**لذلك فان السلطة التنفيذية أو الحكومة قادرة على مناهضة الفساد لوحدها لو أرادت.. وعليها يقع الجز الأكبر والأهم في مسئولية مناهضة الفساد.. ولكن هل تحتاج إلى دعم ومساندة؟ بالتأكيد هي تحتاج إلى ذلك.**

- السلطة القضائية؟

**لو كان هناك قانون جيد من صناعة السلطة التشريعية، وتنفيذ جيد من السلطة التنفيذية التي تمنع الفساد وتحيل الفاسدين إلى القضاء، فان هذا المرفق الهام – القضاء –عليه مسئولية كبيرة في مناهضة الفساد، واختراق الفاسدين لهذا المرفق يقضي على أي أمل بالإصلاح، كما أن التراخي في البت بقضايا الفساد، والتراخي في تنفيذ الأحكام والتردد في محاسبة الفاسدين بهذا المرفق بحجة الحفاظ على هيبته، ومنع مخاصمة القضاء كلها أمور تعزز من الفساد وتقوي من الفاسدين، كما أن منع مراجعة ما يقوم به هذا المرفق بهدف تطوير أداءه وتقوية سلطات رجاله يؤدي إلى مفسدة كبيرة.. يقابله فساد أكبر لو تدخلت أهواء السلطة التنفيذية أو مصالح السلطة التشريعية في مجال عمل القضاء.. إنها معادلة صعبة يجب خوضها بدقة متناهية.**

- المجتمع المدني؟

**مكونات الدولة هي.. الأرض والشعب والسلطة السياسية.. المكون الأول "الأرض" وهي الوعاء الذي يجمع المكونين الثاني والثالث، أما المكون الثاني وهو الشعب أو "المجتمع المدني" فعليه دور أساس في مناهضة الفساد وفرض**

**الإصلاح لأنه ضحية أي عمل فاسد ناتج عن المكون الثالث للدولة وهو "السلطة السياسية" ، ودوره يكون من خلال فرض إرادته بمجتمع نضيف خال من كافة أشكال الفساد، لأن البديل هو استئثار عدد محدود جدا من أفراد الشعب بالسلطة السياسة والمال العام.**

**لذلك على المجتمع المدني أن يمارس دوره بوعي ومسئولية من خلال القنوات الصحيحة لفرض إرادته بالإصلاح الوطني من خلال الأدوات المتاحة له في العملية الديمقراطية.. دون أن يؤدي إلى مفسدة أكبر.**

- القطاع الخاص؟

**في أي عملية فساد بأجهزة الدولة نجد أن هناك طرفين، راش ومرتش، خارق للقانون ومستفيد، وغالبا** – باستثناء العمليات الإدارية البسيطة – **يكون طرفي الفساد** – وتحديدا الفساد المالي والسياسي – **هو القطاع العام والقطاع الخاص، ورغم أن القطاع الخاص هو أحد طرفي معادلة الفساد إلا أن هذا القطاع الخاص هو ضحية لذلك الفساد، فهو لا يستطيع أن يحصل على بعض صفقاته إلا من خلال طرق غير مشروعة.. لذلك فعليه دور كبير في مناهضة الفساد باعتباره أحد ضحاياه، ويجب أن يكون شريك أساس في أي عملية لمواجهة الفساد.**

- الإعلام الخاص؟

**أو السلطة الرابعة، لما يتمتع به من نفوذ قوي في التأثير على كافة أطراف المعادلة الخمسة المذكورين أعلاه، ولما له من قدرة في الوصول إلى أكبر شريحة ممكنة من الجمهور، ولما يوفره له القانون من حرية النشر والتوزيع وهو الأمر الذي يمكنه من فضح الفساد والمفسدين، لذا فان إشراكه في عملية مناهضة الفساد أمر في غاية الأهمية.**

## ثالثا – الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية.. هل هي ضرورة؟

**بالتأكيد هي ضرورة.. فهي الطريقة الوحيدة – ولا يوجد بديل لها – لضمان السير بشكل جماعي في طريق الإصلاح**

1) **الإستراتيجية الوطنية هي خريطة طريق يمكن من خلال السير على هديها بلوغ الطريق الصحيح الى النهضة والتنمية.**

2) **لابد أن تبدأ عملية الاصلاح ومناهضة الفساد بشكل متواز بين كل مكونات الوطن حتى يكمل كل منهما الآخر، والا فان بداية مرفق أو مؤسسة دون الآخرين لن تحقق النجاح في مواجهة الفساد.. والنتيجة ستكون عكسية لأن الفشل في مواجهة الفساد يؤدي إلى الإحباط العام المفضي إلى توقف عملية الإصلاح برمتها.**

3) **الفساد منظم، وقوي ولديه كم كبير من المعلومات، وقدرة عالية على شراء الذمم ، ويمتلك تقنيات عالية، ويعرف متى يبادر ومتى يتوقف، متى يتقدم ومتى يتراجع، وأين تكمن نقطة الضعف في الجهاز الإداري أو في الشخص نفسه، لذلك لابد أن تكون عملية الإصلاح ومناهضة الفساد منظمة وتجري في نسق واحد، بل لابد أن تكون أكثر تنظيما من قوى الفساد.. وإلا فلن تنجح... والإستراتيجية الوطنية وخطتها التشغيلية هي من تضمن ذلك.**

4) **بالإستراتيجية الوطنية نضمن أن مسيرة الإصلاح شاملة، وفيها تحديد لنقاط القوة ونقاط الضعف والفرص المتاحة والمهددات الخارجية.. كما نعرف وبطريقة علمية متى نتقدم، وفي أي موقع نتقدم، ومتى نحقق النتيجة، أي أن المسيرة الإصلاحية علمية وليست عشوائية، مؤسسة وليست فردية، بقناعة وليست مزاجية، مؤصلة وليست ردات فعل قد تحدث وقد لا تحدث.**

## رابعا – ما هي مكونات الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية ؟

1) **القيم:**
**هي الجزء الأهم بالإستراتيجية، فالقيم هي التي تحدد كافة مكوناتها، لذا يجب الاهتمام بتحديدها وصياغتها.**

2) **الرؤية:**

**هي الحلم الذي وُضعت الإستراتيجية لبلوغه في العمل على تعزيز الشفافية ومناهضة الفساد.**

**3) الرسالة:**
**أو "المهمة" التي نريد تحقيقها على أرض الواقع في مختلف الجوانب التي تعنيها الإستراتيجية.**

**4) مجالات العمل:**
**التي ستتناولها الإستراتيجية، وهي هنا كافة مكونات الدولة، المؤسسات الحكومية، التشريعات والنظم والمؤسسة التشريعية، القضاء وإجراءاته، المجتمع المدني والتوعية العامة، الإعلام الخاص، المؤسسات الرقابية كديوان المحاسبة.**

**5) الغايات الإستراتيجية:**
**أو الأهداف الكبرى لهذه الإستراتيجية، بحيث تكون محددة وعامة يمكن أن تنقسم إلى أهداف صغيرة وجزئية.**

**6) تحليل الواقع SWOT:**
**ضرورة تحليل واقع تطبيق وتنفيذ تلك الإستراتيجية الوطنية، لمعرفة نقاط القوة المتاحة، ونقاط الضعف الموجودة، والتهديدات والمخاطر التي يمكن أن تواجه الإستراتيجية وخطتها التنفيذية، والفرص الخارجية التي يمكن اقتناصها واستثمارها لتحقيق النجاح.**

**7) مؤشرات النجاح الكمية:**
**لابد من وضع مؤشرات كمية يمكن من خلالها أن نعرف أننا نجحنا أم أخفقنا، ليكون العمل قابل للقياس بطريقة علمية وليس بأسلوب مرسل.**

**8) الخطة التنفيذية (لتحقيق المؤشرات):**
**أن يتم وضع خطة تشغيلية – قصيرة المدى – لمدة أربع سنوات على أكثر تقدير، يتم توزيع المهام على كافة الأطراف، ومحددة الزمن لكل مهمة.**

**9) آليات التقييم:**

**أن يتم تحديد آلية يمكن من خلالها تقييم المسيرة في تنفيذ الإستراتيجية، لمعرفة مكامن الخلل ومواطن القصور وطرق استدراكها.. كما لابد أن يكون التقييم بشفافية يتم من خلال إطلاع كافة الأطراف المشاركة والجمهور العام بحجم الانجاز ومقدار الإخفاق وكيفية معالجته.**

**10) الخطط البديلة:**

**من المهم في التخطيط الاستراتيجي أن تكون هناك بدائل – سيناريوهات – إستراتيجية لتدارك أي خلل جسيم قد يقع في الإستراتيجية أو الخطة التنفيذية، بحيث يتم حصر المخاطر المتوقعة ووضع تصور بديل لكل منها يتم اللجوء إليه في تلك الحالات.**

## خامسا – من يقوم بصياغة "الإستراتيجية الوطنية للإصلاح والشفافية" ؟

**لابد من مشاركة كل الأطراف الوطنية المعنية بالإستراتيجية في صياغتها .. للأسباب التالية:**

1) **إذا بادر أحد تلك الأطراف في صياغتها فلا ضمان لمشاركة الآخرين في تنفيذها.**

2) **في حال قبول كل الأطراف بالتنفيذ.. فمن الذي يقود تلك المشاركة في اتساق زمني متكامل.**
3) **الجهد المبذول في إقناع الأطراف الوطنية للمشاركة بالصياغة والإعداد أقل وأقصر من الجهد المبذول في إقناعهم لتنفيذها.**

**إن قبول كل الأطراف المشاركة بإعداد الإستراتيجية الوطنية أمر لا بد منه ولا بديل عنه، وتلك الأطراف هي:**

- السلطة التشريعية **: مجلس الأمة، ديوان المحاسبة.**
- السلطة التنفيذية **: كل المؤسسات المعنية.. الداخلية، العدل، الاعلام، التربية والتعليم العالي، الفتوى والتشريع، خدمة المواطنين، الخدمة المدنية، التخطيط.. وغيرهم.**
- السلطة القضائية **: المجلس الأعلى للقضاء.**
- المجتمع المدني**: جمعية الشفافية الكويتية.**
- القطاع الخاص**: غرفة تجارة وصناعة الكويت.**
- الإعلام الخاص**: الصحافة، المحطات التلفزيونية والاذاعية.**

## سادسا – هل الإستراتيجية الوطنية تكفي؟ أم لابد من خطة تشغيلية قصيرة المدى؟

- **الإستراتيجية.. بعيدة المدى:**
  **فهي بشكل عام ثابتة والتغيير فيها محدود، لأنها تأخذ حكم الدستور في موضوعها، لذلك فان التفاصيل والمتغيرات تكون في الخطة التشغيلية.**

- **الخطة التشغيلية.. قصيرة المدى:**
  **تكون لفترات أقصاها أربع سنوات، يمكن من خلالها تحديد النقاط التي يمكن انجازها في فترات قصيرة، ويمكن تقييمها وسرعة تطويرها.**

- **الخطة التشغيلية قابلة للقياس:**
  **فمن خلالها يتم تحويل مشاريع الإستراتيجية إلى شكل قابل للقياس، من خلال انجاز نسبة معينة من المشروع في فترة زمنية محددة، مع تحديد الجهة المسئولة عن ذلك الانجاز.**

- **بالخطة التشغيلية تتوزع الأدوار:**
  **فيجب أن نحدد المشاريع حسب مجالات عمل الإستراتيجية، ونفرز المشاريع حسب الأطراف المعنية بالإستراتيجية الوطنية، ونسمي المؤسسات المعنية بتنفيذ كل مشروع.. حتى نعرف أين يكمن الانجاز وأين يكون التقصير.**

- **بالخطة التنفيذية تتم المحاسبة:**
  **حيث أن حجم الانجاز واضح، ومقدار التقصير بيِّن، فيمكن تدارك أي خلل بالتنفيذ العام للخطة التشغيلية، لأي تراجع أي طرف وتأخر أي مجال يؤثر سلبا على المجالات والأطراف الأخرى.**

## سابعا – من يتولى الإشراف على ادارة وضع الإستراتيجية الوطنية وإدارة تنفيذ الخطة التشغيلية؟

**إن إستراتيجية وطنية بهذه الأهمية تتطلب أن تكون إدارتها من نوع خاص تحقق نجاح وضع الإستراتيجية ونجاح تنفيذ الخطة التشغيلية، وإلا فإننا نهدر الوقت والطاقات في عمل لن يكتب له النجاح، لذلك نرى ضرورة تحقيق ما يلي:**

- **لجنة تتبع إدارة عليا:**
  **فالإدارة العليا لها القدرة على جمع كل الأطراف الوطنية، ولها الهيبة لتنفيذ الإستراتيجية التي يتم التوصل إليها، كأن يكون التنسيق والادارة على مستوى**

**"الديـــوان الأمـــيري" .. وهذا هو الحل الأمثل.. لأنه جهة فوق السلطات والمؤسسات الدستورية والمجتمعية.**

**وإذا تعذر، فيمكن من خلال:**

- **لجنة وطنية مشتركة:**

**على أن تتولى رئاستها شخصية وطنية مشهود لها بالنزاهة من كل الأطراف المشاركة بالإستراتيجية الوطنية، ولا بأس أن يكون موقع هذه اللجنة الوطنية المشتركة هو المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، لما له من كيان مستقر وميزانية متاحة يوفر أي إجراءات إدارية ومالية يتطلبها تأسسي اللجنة.**

**على أن تتولى هذه اللجنة صياغة الاستراتيجية والخطة التشغيلية، ومتابعة تنفيذها خلال فترة الخطة، وترفع تقاريرها الى رئيس الجهة التابعة لها ورؤساء الأطراف المشاركة فيها، وتنشر تقاريرها بشكل دوري.**