

# مؤتمر الكويت للشفافية

## Kuwait Transparency Conference

١٣ إلى ١٧ يناير ٢٠٠٧م





حضرة صاحب السمو

الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح  
أمير الكويت

## الفهرس

صفحة	الموضوع	م
٦	المقدمة	
٧	حفل الافتتاح	أولا -
٩	كلمة راعي المؤتمر: حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير الكويت - حفظه الله ورعاه	1 -
١١	كلمة رئيس اللجنة المنظمة العليا للمؤتمر رئيس جمعية الشفافية الكويتية السيد صلاح محمد الغزالي	2 -
١٤	كلمة منظمة الشفافية الدولية: السيد ديفيد نوسبوم - الرئيس التنفيذي.	3 -
١٦	كلمة مفوض مؤشر مدركات الفساد العالمي: البروفيسور د. جوهان جراف لامبسدروف.	4 -
٢٣	<b>ثانيا - الجلسات العامة:</b>	
٢٤	الجلسة الأولى - "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" بين أهمية التوقيع وتبعاته	
٢٥	الآنسة/ ليليان اكينيانوو - تحالف لا للفساد، نيجيريا	5 -
٢٣	السيد/ د. ناصر جاسم الصانع - نائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد	6 -
٣٩	الجلسة الثانية - "قانون حرية المعلومات" ضرورة أم ترف ؟	
٤١	السيد/ د.عزمي الشعيبي - المنسق العام - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" - فلسطين	7 -
٤٥	الآنسة/ صوفي ريدموند - المادة 19، الحملة العالمية لحرية التعبير - المملكة المتحدة	8 -
٤٩	الجلسة الثالثة - "الإستراتيجية الوطنية لمناهضة الفساد" خريطة لإصلاح الدولة	
٥١	السيد / مشاري العنجري - عضو مجلس الأمة : الفساد مارذ يفترس المؤسسات ويهدد المجتمع	9 -
٥٢	السيد / عمر ظافر شيخ - نائب المحاسب العام، مكتب المحاسب العام لعائدات باكستان.	10 -
٥٩	الآنسة/ ايفالينا بيم - المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد - هونج كونج.	11 -
٧١	الجلسة الرابعة - "هيئة الرقابة الإدارية" ودورها في محاربة الفساد الإداري	
٧٢	السيد / د.سامي أبو النور عبدالمنعم - وكيل أول - هيئة الرقابة الإدارية - مصر	12 -
٨٤	السيد/ عادل عبدالعزيز الصرعاوي - عضو مجلس الأمة - الكويت	13 -
٨٩	الجلسة الخامسة - "هيئة مكافحة الفساد" الدرع الواقي ضد الفساد المالي	
٩١	(14) السيد/ موك واهوي - رئيس مجموعة منع الفساد، المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد - هونج كونج	
١٠١	السيد/ شادي الخوري - مفوضية التحقيق الخاصة - لبنان	15 -
١١١	السيد/ أحمد عبدالمحسن المليفي - عضو مجلس الأمة - الكويت	16 -



صفحة	الموضوع	م
١١٥	الجلسة السادسة - برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص "PPP".	
١١٧	معالي السيد/ بدر الحميضي - وزير المالية - الكويت	- 17
١٢٣	السيد / فيصل العلي المطوع - رئيس شركة بيان للاستثمار - الكويت	- 18
١٢٨	السيد/ أحمد يعقوب باقر العبدالله - رئيس اللجنة المالية في مجلس الأمة - الكويت	- 19
١٣٥	<b>التوصيات</b>	<b>ثالثا -</b>
١٣٩	<b>المنظمون</b>	



## المقدمة

تحت رعاية حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير دولة الكويت حفظه الله ورعاه، نظمت "جمعية الشفافية الكويتية" بالتعاون مع "منظمة الشفافية الدولية" خلال الفترة من ١٣ إلى ١٧ يناير ٢٠٠٧م (مؤتمر الكويت للشفافية). ولقد اشتمل المؤتمر على الفعاليات التالية:

أولاً - ورش العمل: أقيمت خلال يومي السبت والأحد ١٣-١٤ يناير ٢٠٠٧م، في المعهد العربي للتخطيط.

ثانياً - الجلسات العامة: أقيمت يومي الاثنين والثلاثاء ١٥-١٦ يناير ٢٠٠٧م، في فندق شيراتون الكويت.

ثالثاً - الاجتماع الإقليمي لمنظمة الشفافية الدولية: وقد نظم يوم الأربعاء ١٧ يناير ٢٠٠٧م، في الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

كان الهدف العام للمؤتمر هو (تحسين تصنيف دولة الكويت في مؤشر مدركات الفساد العالمي - السنوي) في حين أن الأهداف الفرعية للمؤتمر هي:

١- صياغة فكر وطني داعم للشفافية ومناهض للفساد بين القطاعات الكويتية الثلاثة التشريعي والتنفيذي والمجتمع المدني.

٢ - تطوير الشفافية الكويتية وزيادة فاعليتها على مستويي المؤسسات والأفراد.

٣ - نقل تجارب دولية ناجحة إلى دولة الكويت في تعزيز الشفافية والتصدي للفساد للاستفادة منها في صياغة مشاريع محددة.

٤ - تقديم أوراق علمية متخصصة في موضوع المؤتمر تتناسب والواقع الكويتي.

٥ - تعزيز العلاقات الشائبة بين الجمعية من جهة وكل من منظمة الشفافية الدولية والمنظمات الشبيهة عربياً ودولياً من جهة أخرى.

٦ - أن يكون ملتقى علمياً للناشطين الكويتيين وغيرهم في مجال الشفافية ومحاربة الفساد.

ورغبة منا في تعميم الفائدة، فقد اعددنا هذا الكتاب الذي يحتوي على :

● الكلمات في حفل الافتتاح.

● الجلسات العامة للمؤتمر.

● التوصيات على مستوى الشأن المحلي الكويتي.

وبمناسبة إصدار هذا الكتاب، أود أن أسجل خالص شكرنا وتقديرنا إلى كل الجهات والأفراد الذين قدموا الدعم المادي والمعنوي لجمعية الشفافية الكويتية عموماً، ولمؤتمر الكويت للشفافية خصوصاً، يأتي في مقدمتهم حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير الكويت - حفظه الله ورعاه.. والمتحدثون، والراعون، ومنظمة الشفافية الدولية، وأعضاء اللجنة المنظمة العليا للمؤتمر واللجان المنبثقة عنها.. على أمل أن تتكرر مثل هذه الأنشطة النافعة التي من شأنها أن تقدم كل أشكال الدعم لتنمية مجتمعاتنا.

والله ولي التوفيق

صلاح محمد الغزالي

رئيس مجلس الإدارة

رئيس اللجنة المنظمة العليا



# أولاً حفل الافتتاح







**كلمة راعي المؤتمر**  
**حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح**  
**أمير الكويت، حفظه الله ورعاه**  
**ألقاها نيابة عن سموه معالي الشيخ صباح خالد الحمد الصباح**  
**وزير الشؤون الاجتماعية والعمل**

بسم الله الرحمن الرحيم

السادة / ممثلو منظمة الشفافية الدولية  
السادة / ممثلو المنظمات الأهلية للشفافية بالدول الشقيقة والصديقة  
الإخوة والأخوات الكرام  
السلام عليكم ورحمة الله وبركاته، وبعد

يسعدني ، باسم حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح - أمير الكويت حفظه الله ورعاه، وباسمي، أن أرحب بكم في (مؤتمر الكويت للشفافية) الذي تقيمه جمعية الشفافية الكويتية بالتعاون والتنسيق مع منظمة الشفافية الدولية.

كما يسعدني أن أرحب بكافة ضيوف دولة الكويت من منظمات المجتمع المدني المعنيين بتكريس قيم الشفافية وحاملي لواء مناهضة الفساد في الدول الشقيقة والصديقة.

لقد خطت الحكومة الكويتية خطوات عديدة في مجالات الإصلاح المتنوعة، وفي مقدمته الإصلاح السياسي الذي انطلق قويا خلال العام الأخير، يرافقه الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الإداري.. وهي مستمرة في ذلك إلى أن نشهد جميعا نتائج ملموسة لهذا التوجه الحكومي الجاد.

إن "اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد" التي شهدنا مؤتمرها الكبير المقام في ديسمبر ٢٠٠٦ في المملكة الأردنية الهاشمية، كانت دولة الكويت من الدول السبّاقة بالتوقيع على تلك الاتفاقية منذ أن وضعتها منظمة الأمم المتحدة في العام ٢٠٠٣م، كما قام مجلس الأمة الكويتي بالمصادقة على تلك الاتفاقية، في نوفمبر ٢٠٠٦م.. ورغم العديد من الالتزامات الناتجة عن التوقيع على تلك الاتفاقية، فإن الحكومة الكويتية عازمة على تنفيذ التزاماتها الناتجة عن هذه الاتفاقية بالقرب العاجل.. إيماننا منها بأهميتها في شأن الإصلاح الوطني.

ودعما من الحكومة الكويتية على تشجيع المجتمع المدني لممارسة دوره في عملية الإصلاح الوطني، تم إشهار جمعية الشفافية الكويتية في مارس ٢٠٠٦م باعتبارها خطوة في هذا الطريق، وستواصل دعمها للمجتمع المدني عموما وجمعية الشفافية الكويتية خصوصا ليمارسوا دورهم الهام في عملية مناهضة الفساد وتحقيق الإصلاح المنشود.

ولعل اهتمامنا بهذا المؤتمر الذي تنظمه إحدى مؤسسات المجتمع المدني الناشط في الكويت، لهو قناعتنا بهذا الدور للمجتمعات، كما أننا سنتابع نتائج وتوصيات هذا المؤتمر، التي ستشاركون بوضعها جميعا.. كما نؤكد على أهمية التعاون مع منظمة الشفافية الدولية وشريكها المحلي جمعية الشفافية الكويتية في تحقيق الإصلاح المنشود ومناهضة الفساد.



وإننا على يقين، من خلال استعراض فعاليات مؤتمر الكويت للشفافية، والمشاركين فيها من خارج الكويت ومن داخلها، إلى أننا سنستمع إلى العديد من الخبرات والتجارب الدولية والمحلية.. آملين أن يسهم كل ذلك في تطوير تجربتنا المستمرة في الإصلاح ومناهضة الفساد، وتحسين ترتيب دولة الكويت في مؤشر مدركات الفساد.

وفي الختام، نكرر ترحيب دولة الكويت بممثلي منظمة الشفافية الدولية خاصة وبضيوفها عامة، وبكل المهتمين بقضايا إصلاح أوطانهم لما فيه خدمة مجتمعاتهم.

وشكرا لجمعية الشفافية الكويتية على تنظيم هذا المؤتمر.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته



## كلمة رئيس اللجنة المنظمة العليا للمؤتمر رئيس جمعية الشفافية الكويتية السيد صلاح محمد الفزالي

- ممثل راعي الحفل حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير الكويت .. معالي وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الشيخ صباح الخالد الصباح
- الرئيس التنفيذي لمنظمة الشفافية الدولية السيد ديفيد نوسباوم والسادة أعضاء مجلس ادارة منظمة الشفافية الدولية.
- ضيوف مؤتمر الكويت للشفافية من الدول الصديقة والشقيقة
- الاخوة والأخوات

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته وبعد،

لقد جاء التخطيط لتنظيم هذا المؤتمر لتدشين مرحلة كويتية جديدة في تعزيز الشفافية ومناهضة الفساد، مرحلة على مستوى العهد الجديد في الدولة، ومرحلة على مستوى دور جديد للمجتمع المدني بدعم ومؤازرة من كل مكونات المجتمع، ومرحلة على مستوى منظمة الشفافية الدولية التي لن تألوا جهداً في تعزيز الشفافية بدولة الكويت من خلال التعاون مع جمعية الشفافية الكويتية.

إن لمشاركة المجتمع المدني في عملية الإصلاح بشكل عام ولتعزيز الشفافية ومناهضة الفساد بشكل خاص دور كبير في النهضة والتنمية في مختلف بلدان العالم، ونود هنا أن نسجل الشكر والتقدير للقائمين على "منظمة الشفافية الدولية" التي تأسست في جمهورية ألمانيا الاتحادية في العام ١٩٩٣م، والتي كان لها دور كبير ومؤسس لتعزيز قيم الشفافية في مختلف دول العالم، وبالأخص رئيسها المؤسس السابق الألماني السيد بيتر آيغن والذي تولى رئاسة المنظمة منذ ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٥م، متمنين التوفيق في إكمال المسيرة لخليفته السيدة هوجت لابليل، ليمتد تأثير الشفافية الدولية في مختلف دول العالم حيث بلغ شركاؤه أكثر من ٩٠ دولة، ومنها دول عربية وهي المغرب وفلسطين ولبنان والجزائر والأردن والبحرين ومصر واليمن والعراق.. آملين أن نرى مزيداً من الشركاء في الدول العربية الباقية وبالأخص دول الخليج العربية.

السيدات والسادة:

إن سياستنا في العمل هي الحرص على الانحياز إلى الإصلاح ودعم كل ما يعززه، والوقوف ضد الفساد وكل ما يقلص من انتشاره.. دون النظر إلى الأشخاص.. كما أننا نتحرك ضد كل أشكال الفساد بالوسائل القانونية المتاحة، في السلطة التشريعية، وفي السلطة التنفيذية وفي جميع مناحي الحياة العامة.. في محاولة لتكون صوت المجتمع المدني في قضايا الإصلاح بالدولة.

إننا في جمعية الشفافية الكويتية نتطلع في القادم من الأيام إلى تعاون مختلف الأطراف معنا في تعزيز الشفافية ومناهضة الفساد، بدءاً من السلطة التنفيذية ممثلة بكافة الأجهزة الحكومية، ومروراً بالسلطة التشريعية ممثلة بكل أعضاء مجلس الأمة، وانتهاءً بالسلطة القضائية، ذلك الحارس الأمين على المسيرة الدستورية والقانونية للدولة، ولا ننسى السلطة الرابعة "الإعلام الكويتي" العام والخاص الذي له دور هام في دعم عملية الإصلاح.. وقد خصصنا السلطة التنفيذية ابتداءً لأن لها الدور الأكبر في هذه المهمة الشاقة للتعاون معها بالاستجابة إلى مطالبنا الإصلاحية والأخذ بدراساتنا العلمية وقبول مشاركتنا في تعزيز الشفافية ومناهضة الفساد في كافة الأنشطة التي تعني المجتمع.

إن بداية الإصلاح الوطني، وأولى خطواته في طريق مناهضة الفساد.. هو الاعتراف به، ولعل مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٦م قد بين أن ترتيب دولة الكويت هو ٤٦ من مجموع ١٦٣ دولة حول العالم تم دراسة مدركات الفساد فيها، وأن ترتيب دولة الكويت على مستوى دول الخليج العربية هو الخامس من بين ست دول خليجية، وأن ترتيبنا السادس من ١٩ دولة عربية.. كما أن الدرجات التي حصلت عليها الكويت هي ٤,٨ من ١٠ درجات.. وهو ما يدل على أن مدركات الفساد في دولة الكويت متواضعة، ونحتاج إلى جهود كبيرة ومتواصلة للارتقاء بأدائها إلى مستوى الدول المتقدمة في العالم.

وحتى نكون أكثر وضوحاً وشفافية، فإن الوضع الحالي لمستوى الفساد في الكويت لا يحتمل التصدي له أي تأخير، كما لا يقبل المزايدات فيما بيننا، ولا تفيد معه المجاملات، فهي مسيرة دولة، ونهضة أمة، وكل ما يعرقل مسيرتها يجب التصدي له بكل حزم، ليس لأن الفساد يهدد التنمية فحسب، بل لأن الفساد يهدد الدولة.

إن دولة الكويت في سعيها لمناهضة الفساد بحاجة إلى إستراتيجية وطنية يشارك في إعدادها وفي متابعة تنفيذها كل مكونات الدولة، في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام الحر، وهذا أمر لن يتم إلا في حال تبنيه من أعلى المستويات بالدولة.

إن مصادقة دولة الكويت على (قانون اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد) هي بداية صحيحة للمسير في اتجاه الإصلاح الوطني المنشود، لذلك نأمل من السلطة التنفيذية البدء سريعاً، وبدعم من السلطة التشريعية، على تنفيذ الالتزامات كافة المترتبة على تصديق الاتفاقية، وأبرزها تشكيل هيئة أو أكثر لمحاربة الفساد وفق ما جاء بالاتفاقية، وعليه فلا بد من الإسراع في إنشاء (هيئة مكافحة الفساد) المتخصصة في محاربة الفساد المالي، وكذلك (هيئة الرقابة الإدارية) للتصدي للفساد الإداري في المؤسسات الحكومية.

كما أن إقرار (قانون الكشف عن الذمة المالية) للمسؤولين بالدولة يشكل مفصلاً مهماً في محاربة الفساد المالي والإداري وحتى السياسي.. والعمل على مراجعة النظم المعنية بأموال الدولة وتطويرها بما يكفل حفظ المال العام من النهب والتفريط غير المشروع.. والعمل على مراجعة نظم مشتريات الدولة كافة وتطويرها بما يكفل حفظ المال العام.. كلها من شأنها أن تحفظ لنا الكويت جميلة مشرقة دوماً بإذن الله.

أما على مستوى "الوقاية" فإننا نتطلع إلى أن تقوم السلطة التنفيذية بالعمل على إلزام مؤسسات التربية والتعليم الحكومية على تدريس الإصلاح وتعزيز الشفافية وتنمية قيمة مناهضة الفساد.. كما نتطلع إلى العمل على إلزام وزارة الإعلام العمل على محاربة كافة أشكال الفساد من خلال البرامج الإخبارية والإنتاج التلفزيوني.

إن مشتريات الدولة هي المكان الأبرز لوجود أي مثالب أو جرائم مالية ترتكب بالدولة، لذلك أعلننا عن تشكيل فريق عمل لدراسة "تعزيز الشفافية في المناقصات الحكومية"، للتأكد - علمياً - من خلو طبيعة أعمال "لجنة المناقصات المركزية" من الثغرات، ومدى استجابة قانون اللجنة للمستجدات الحديثة والأعمال المتعددة التي تحتاجها البلاد.. نأمل من الجهات المعنية بالدولة الاستماع لرأي المجتمع المدني في هذا الشأن.

كما أننا مطالبون - كدولة - أن يكون القضاء الكويتي الحصن المنيع والملاذ الآمن ضد أي جرائم



مالية وإدارية ترتكب من أي طرف كان، لنوفر له كل الإمكانيات التي تحصن أحكامه وتسرع إجراءاته ، وتسهل من اللجوء إليه، وتحمي من الساعين إلى العبث بسلطاته.. كما نريد أن نرى مسئولين أخطأوا بحق الدولة وماله العام ومصالحها الإدارية يحالون إلى القضاء وينالون جزاءهم حتى يكونوا عبرة لغيرهم.. لتسود هيبة الدولة، ويتعزز احترام القانون، ويتساوى الجميع تحت سقفه، ويعرف المواطن والمقيم ما له من حقوق وما عليه من واجبات.

كما أننا كمجتمع مدني، يسوؤنا ما نراه من سوء استخدام السلطة لمصالح شخصية داخل المؤسسة النيابية، فأصبح البرلمان المعني بالرقابة على الأداء الحكومي بحاجة إلى رقابة شعبية على أداء أعضائه، لذا فإننا نناشد المخلصين من أبناء السلطة التشريعية، وهم الأغلبية، أن يعملوا على سن التشريعات التي تقلص من استخدام النفوذ لمصالح شخصية وفئوية، حتى ولو كان على حساب النفس، دفعا بمصالح الدولة إلى العلياء.

#### وفي الختام

لا يسعني الا أن أسجل شكر وتقدير جمعية الشفافية الكويتية، واللجنة المنظمة العليا للمؤتمر الى حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير الكويت على رعايته الكريمة لهذا المؤتمر، وإلى معالي وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الشيخ صباح الخالد الصباح على حضوره الشخصي، وإلى منظمة الشفافية الدولية على مشاركتنا في هذا المجهود الوطني.. وشكرا لكل الجهات التي قدمت الرعاية المادية للمؤتمر.. وشكرا لكافة أعضاء اللجنة المنظمة العليا واللجان العاملة بالمؤتمر.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

## كلمة منظمة الشفافية الدولية السيد ديفيد نوسبوم – الرئيس التنفيذي

أصحاب السعادة

حضرات السيدات والسادة

يشرفني أن أتحدث اليوم أمام هذا الحشد الكريم. إن تواجدكم جميعاً وحضور ممثل صاحب السمو لهو دليل على أهمية هذا المؤتمر وعلى مركزية قضيتنا. أشكركم على إطلاعنا على أفكاركم وعلى مشاركتكم في هذا الحوار مع كافة الشركاء المعنيين من المجتمع المدني والقطاع الخاص ومؤسسات الدولة.

يمثل هذا المؤتمر بالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية فرصة للقاء مختلف الجهات الفاعلة من الكويت ودول الخليج العربي والتطرق إلى كيفية جمع كافة الجهود لمحاربة الفساد بأكثر الطرق كفاءة وفعالية. وفي هذا الصدد أود أن أشكر السيد الشاذلي والزملاء من جمعية الشفافية الكويتية على المبادرة التي تقدموا بها قبل شهرين وعلى عقدهم هذا المؤتمر.

إن الهدف الرئيس للمؤتمر هو مناقشة الإستراتيجيات وأفضل السبل لمحاربة الفساد في بلد مثل الكويت. إذا تم تطبيق هذه الإستراتيجيات فمن الممكن أن يتحسن ترتيب الكويت في مؤشر منظمة الشفافية الدولية لمفهوم الفساد؛ حيث سيؤدي الإصلاح حتماً إلى انخفاض مستويات الفساد وبالتالي إلى مفاهيم أفضل. ولقد شارك العديد منكم في ندوة جوهان جراف لامبسدورف بالأمس لذا لن أتطرق إلى المنهجية.

يؤكد تصور منظمة الشفافية العالمية على الحاجة لإستراتيجيات شاملة ونحن نطلق على هذا النظام نظام النزاهة الوطنية (NIS)، الذي يضع إطاراً لمختلف "أعمدة" المجتمع التي يتعين أن تعمل بنفسها وبالإشتراك مع الآخرين لتشييد بناء متماسك في وجه الفساد. يتضمن هذا البناء المؤسسات التشريعية والقضائية والإدارية والإعلامية والمجتمع المدني من ضمن مؤسسات أخرى؛ مما يؤكد على أهمية اشتراك كافة الجهات الفاعلة في المجتمع. وفي هذا السياق يعد هذا المؤتمر نموذجاً لتجميع كافة اللاعبين والفاعليات من المجالات المختلفة إضافة إلى الخبراء الدوليين والإقليميين وزملائنا في منظمة الشفافية الدولية من كل من الجزائر والبحرين والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين.

من هنا أعبر عن سروري بحضور شركاء منظمة الشفافية العالمية من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) وعلى وجه الخصوص بحضور ممثلين من فروع منظمة الشفافية العالمية في نيجيريا وشمال أفريقيا. إن الاطلاع على خبرة جماعات المجتمع المدني الأخرى والبرلمانيين والشباب وغيرهم وكيف أمكنهم تعزيز جهود الشفافية يعد أمراً أساسياً.

يأتي هذا المؤتمر في فترة زخم كبير في مجال مكافحة الفساد سواءً على المستوى الوطني أو العالمي. وقد قامت الكويت مؤخراً بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتحل بذلك المرتبة السابعة في المنطقة العربية. أود أن أهنئكم على هذه الإرادة السياسية لمحاربة الفساد ويسرني أن ترفعوا تهنئتي إلى صاحب السمو.

أما على المستوى الدولي فقد اجتمعت الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (NCAC) للمرة الأولى في مؤتمر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية في ديسمبر الماضي في البحر الميت في الأردن لرسم الطريق أمام الحرب الدولية على الفساد. وسوف أتحدث بالتفصيل عن ذلك في الجلسة القادمة.



لقد حضرت قبل بضعة أسابيع مؤتمر الأمم المتحدة. وقد أدهشني إجماع كافة المشاركين على ما للمجتمع المدني من دور حاسم في محاربة الفساد. عشرات من مؤسسات المجتمع المدني من مختلف أنحاء العالم بما فيها جمعية الشفافية الكويتية حضرت لقاء البحر الميت بصفة "مراقب" - ولكنهم في الحقيقة كانوا شركاء في مناقشة الحلول. لقد أدت تجاربهم في محاربة الفساد في بلادهم وحماسهم لهذه القضية إلى إلهام الحكومات وإلى نتائج أفضل! وسوف يعتمد التقدم في المستقبل على المزيد من الجهود المشتركة.

أؤكد على كلمة "مشتركة" التي تعد الرسالة الأساسية التي أقدمها لجميع البلدان وخاصة الكويت. بالطبع تقوم الحكومات بجهود إصلاحية وتضع القوانين وهذا ليس مجال عمل المجتمع المدني. إلا أن محاربة الفساد بشكل فاعل تتطلب زيادة الوعي بالمشكلة وتوفير الخبرة والمدخلات اللازمة لعملية الإصلاح وتفعيل الأدوات الرقابية ليتم تنفيذ هذه الإصلاحات. يعد المجتمع المدني من بين جهات أخرى شريكاً أساسياً في عملية الإصلاح التي تتطلب التعاون لمواجهة الشك في برنامج الإصلاح ومجابهة التشكيك في إمكانية محاربة الفساد بالفعل.

نشعر بالسعادة لمعرفة أن منظمات المجتمع المدني في الكويت تلعب هذا الدور وخاصة جمعية الشفافية الكويتية. ونحن نأمل ونشجع استمرار الحوار بين الممثلين الحكوميين رفيعي المستوى والمجتمع المدني بعد انتهاء هذا المؤتمر.

شكراً لكم.

## كلمة مفوض مؤشر مدركات الفساد العالمي البروفيسور د. جوهان جراف لامبدر وف

إن أولئك الذين يسعون إلى ارتكاب أعمال الفساد يفقدون القدرة على التحلي بالشرف والأمانة. هذا هو المحور الرئيسي للرسالة التي أريد أن أبلغها اليوم. فالمفسدون لا يمكنهم أن يقدموا خدماتهم إلى الجمهور بأمانة، بل إنهم يفقدون مصداقية تبادل المصلحة مع نظرائهم من المفسدين. وهذا المفهوم هو النقطة المحورية التي تساعدنا على إدراك تبعات الفساد المشؤم على الجانب الاقتصادي والاجتماعي. وفي ذات الوقت، فإن هذا المفهوم يستحق أن يصبح النقطة المحورية أيضاً للإصلاح. والراشون والمرتشون كل منهم عدو بين الشرف والأمانة. وهم يخونون رؤساءهم ويخونون الجمهور، وعلى الرغم من أنهم يحاولون دائماً أن يُشيد كل منهم بمناقب الشرف والأمانة لدى الآخر، إلا أنهم يفشلون في ذلك. ويجب أن تركز إستراتيجية الإصلاح على استغلال ذلك الفشل. إذ أن نقطة الضعف القاتلة في معاملات الفساد تكمن في أن الراشي لا يعرف في الغالب ما سوف يحصل عليه في المقابل. ولعل هذه الحقيقة هي نقطة الضعف القاتلة لأولئك الذين يرغبون في الاشتراك في أعمال الفساد. ومن هنا، يجب أن تستفيد مكافحة الفساد من الخطط التكتيكية للاعب الجودو الذي يركز على نقاط ضعف خصمه.

لقد تزامنت قوة التفكير الاقتصادي مع نشوء مفهوم الأيدي الخفية. إن النزعة إلى تحقيق المنفعة العامة حلت محل المنافسة من خلال توجيه الأفراد الذين لا يابھون إلا لمصلحتهم فقط إلى خدمة الجمهور. ولسنا نملك مثل هذه الآلية القوية لكي نستخدمها في مكافحة الفساد. فإذا ما اقترب من هذه الآلية شيء، تبرز حينئذ قدرة المفسدين على فضح بعضهم بعضاً، وهو أمر حسن في ذاته. وهذا ما أسميه مبدأ القدم الخفية. إن الرغبة في أخذ الرشاوى تسير في اتجاه معاكس للمفسدين. وبالتفكير ملياً في ذلك، نجد أن الأشخاص الأنانيين أنفسهم قد يوجد لديهم دافع للتحلي بالشرف والأمانة يقصدهم عن السعي وراء الفرص التي تتيح لهم أخذ الرشاوى.

ومما لا شك فيه أن أخذ الرشوة هي في الغالب إستراتيجية تعظيم الفائدة التي يتبناها الموظف المفسد. تُرى هل من الطبيعي أن أرشو؟ هل الرشوة سلوك حتمي يرتكبه الشخص حينما لا يخضع للرقابة؟ ويتساءل بعض الاقتصاديين لماذا لا تكون مستويات الفساد أكبر حينما يصعب علينا إثارة الغير. وحينما تصبح الأنانية هي الطبيعة الفطرية للبشر، يجب علينا أن نبحث دائماً عن الفرص التي تساعدنا على السمو بأنفسنا وأن نستغل هذه الفرص، ويجب أن يكون فقد الثقة في صناعات القرار في الحكومة هو النتيجة الطبيعية، فإن الثقة فيهم توحى بالسذاجة وعدم النضج الفكري. وبأخذ ذلك في الاعتبار، يصبح من المنطقي أن نتساءل عن المستويات المرتفعة للأمانة والشرف، ويجب أن يعترف علماء الاجتماع أنهم يفتقدون التفسير النظري لذلك.

وقد أوضحت التجارب الأخيرة للباحثين ارتفاع نسبة الأمانة والاستقامة في مقابل الفساد أكثر مما هو متوقع من وجهة النظر المنطقية.

وهناك عدة أسباب منطقية بأن الفساد ليس جزءاً من الطبيعة البشرية، بل إنني أرى أنه سعي طبيعي للأمانة. وهذا السعي لا ينافي الأنانية، ولكنه نتيجة منطقية له. ولعل نقطة الضعف فيمن يرغبون في أخذ الرشاوى هي أن الواحد منهم لا يكون مؤهلاً للعمل الذي يكون فيه الالتزام عنصراً أساسياً.

إن الرشاوى تعوق الأفراد عن أداء المهام الرسمية. فقد يستحق الأمر مثلاً إنشاء طرق عالية الجودة. ولكن الحكومات قد تلجأ إلى إلغاء المشروع إذا شعرت أن الطرق سوف تكون منخفضة الجودة بسبب





وجود سلوك تآمري لا يمكن تحاشيه. أو افترض مثلاً أن هناك حاجة إلى وضع نظام ضريبي عادل وفعال، ولكن محصلي الضرائب لا يستطيعون منع أنفسهم من قبول الرشاوى في مقابل التنازلي عن تقديم إقرارات ضريبية غير مطابقة للواقع. وفي هذه الحالة، قد يفشل المشروع وتقوم الجهة الأصلية بإنهائه. والموقف مماثل بالنسبة لمراقبي الحسابات. فإذا لم يستطيعوا التوقف عن تزييف التقارير، فإن جهودهم سوف تكون عديمة القيمة بالنسبة للحكومات والمستثمرين. ولن يتم الاستعانة بشركات الإنشاء ومحصلي الضرائب ومراقبي الحسابات، ما لم يلتزموا بقيم الأمانة والشرف. كما أن أولئك الذين لا يثقون في قدرتهم على مقاومة الرشاوى، سوف يفقدون وظائفهم إن عاجلاً أو آجلاً. وبأخذ هذه الحقيقة في الاعتبار، فإننا نلاحظ أن حتى الأفراد الذين قد يشتركون في أعمال الفساد في بعض الأوقات، يرغبون في الاشتراك في حملات مكافحة الفساد.

حتى رؤساء الحكومات لم يسلموا من الفساد! فقد يستولي رئيس الحكومة على المال العام لكي يضيفه إلى حسابه الخاص. ولكنهم يفقدون بذلك ثقة المستثمرين إذا لم يُظهروا احترامهم للقانون. وهكذا، تنقلب ميزة الرشوة على صاحبها. وإنما يساعدنا ذلك على تفسير التكاليف الاجتماعية للفساد الكبير، وإنما أعني به ذلك الفساد الذي يحدث على المستويات العليا. وفي ذات الوقت، نجد أن وجهة النظر هذه تمثل خطوة إيجابية نحو الإصلاح.

وهناك تفسير واحد فقط لتدني مستويات الفساد والذي يتعلق في الأغلب بالمؤسسات غير الرسمية التي تبرز الحاجة إليها في تنظيم صفقات الفساد وتأمينها. وببذل الشركاء في صفقات الفساد المتبادلة فيما بينهم جهوداً كبيرة ويواجهون تحديات صعبة في التفاوض حول شروط الاتفاق وحول التحقق من التزام كل طرف بما يعد. وفي ذات الوقت، تراهم يميل كل منهم إلى كشف أمر الآخر بشكل دائم. وقد يكون ذلك الكشف هاماً من وجهة نظر المجتمع بصفة عامة، لأنه يؤكد أن الفساد يكون دائماً مصحوباً بالمشكلات فضلاً عن إنشاء الأفراد المحتملين عن التورط في أي صفقات تتعلق بالفساد. وحينما يحصل المسؤولون في الحكومة على رشاوى بمبالغ نقدية زائفة كما حدث مؤخراً في الهند، أو قطع أثرية زائفة كما حدث في الصين، فإن ذلك قد يكون دافعاً للمسؤولين في الحكومة على التخلي عن طلب رشاوى في المستقبل. وبالمثل، فحينما لا يفي المسؤولون الذي يحصلون على الرشاوى بوعودهم، فإن ذلك قد يكون باعثاً لرجال الأعمال بالتخلي عن مواصلة استراتيجياتهم التي تخالف القانون.

وأحياناً يعتبر النوع الوظيفي للفساد أخف الضررين. فعلى الرغم من أنه باهظ التكلفة لرجال الأعمال، إلا أنه يتيح الفرصة أمام قابلية التنبؤ والثقة. وفي بعض الأحيان، يؤدي ذلك إلى تضليل المراقبين حيث يظنون أنه يمكن تجنب النتائج السلبية للفساد من خلال تجريده من عدم القدرة على التنبؤ. إلا أن هذه الآراء غير صحيحة لأن عدم الثقة في أولئك الذين يفترض أنهم يقدمون خدمات الفساد يعمل في ذات الوقت كرادع للفساد في حد ذاته. ولكي يمكن اقتلاع جذور الفساد، فقد يكون من الضروري أن يتم المخاطرة بتقويض الثقة التي تصحبه: سوف يتم تبادل الثقة التي يُبنى عليها الفساد.

فمثلاً، كان تقليص كمية الخدمات الجمركية في تنزانيا خطأ كبيراً، لأن المسؤولين الذين تم فصلهم من الخدمة في مرحلة لاحقة أصبحوا وسطاء وأقاموا علاقات فساد مبنية على أساس الثقة. وما أن شهد الفساد أول حالة من التصدع والتشتت، حتى انتعشت شبكات الفساد واستعادت قوتها مرة ثانية وعاد الفساد إلى مستواه الأصلي. ومن الواضح أن استراتيجيات مكافحة الفساد سوف تُمنى بالفشل ما لم تأخذ بعين الاعتبار العلاقات القائمة داخل الشبكة والآليات التي تُساعد على الفساد.

ولا شك أن مكافحة الفساد يتمثل في سعي المجتمع بشكل دائم إلى إحكام الضبط والرقابة على

المسؤولين في الحكومة والسياسيين. ولا يتصور عاقل أنه يمكن تحقيق هذه الغاية بالجهود الذهنية وحدها. فسوف تظل الشجاعة والالتزام التي يتحلى بها المواطنون متطلباً أساسياً لانخفاض مستوى الفساد. إلا أن تجارب المجتمعات تفتقر إلى بعض التوجيه التام. ولا شك أن معرفتنا بمكافحة الفساد تزداد بسرعة ملحوظة. وقد تم تجربة الأفكار الإصلاحية في أرجاء متعددة من العالم، وتم تبادل الخبرات بشكل سريع من أجل التوصل إلى أفضل الممارسات. وأرجوا أن تتيحوا لي الفرصة لكي أبسط لكم الحديث.

كان الكبح هو أول طريقة تم استهدافها لمكافحة الفساد: عقوبات شديدة وتوقعات متزايدة باكتشاف المخالفات التي يرتكبها المسؤولون. وعلى الرغم من المزايا التي تحظى بها هذه الطريقة، إلا أن هناك شكاً عما إذا كانت هذه الطريقة سوف تظل المبدأ الإرشادي المستخدمة في المستقبل أم لا. وقد أوضحت بيانات التحقيقات (عن كل مواطن) في حالات الرشاوى أن حالات الرشاوى منتشرة في بعض البلدان المتقدمة ونادرة في أماكن أخرى، سواء كان من الممكن التشكيك في معدلات الإدانة في البلدان الأقل تقدماً التي يمكن أن تحقق مستويات تمثل ردعاً فعالاً للرشاوى. وبالإضافة إلى ما تقدم، فإذا ما استتبع الأمر إصدار قانون اقتصادي ينص على تقليل هامش الربح وزيادة هامش التكلفة، فمن المحتمل أن يقل ردع المجرمين بالعقوبات الشديدة في الوقت الذي تصبح فيه الأمانة المطلقة أمراً مكلفاً مما سوف يحدث آثاراً غير سارة. إن تطبيق القانون باهظ التكلفة ويتطلب قضاءً أميناً. والإجراءات الإدارية معقدة بسبب الرقابة المتقدمة، وقد تؤثر بشكل سيئ على الدافع الأساسي للبيروقراطية. والأسوأ من ذلك أن إقرار المخالفات الصغيرة التي يرتكبها الموظفون، من الممكن أن يحقق نتائج عكسية. فإذا كان الأفراد المتهمون بمخالفات بسيطة للغاية يخشون التعرض لعقوبات شديدة ومحاكمة قاسية، فلا شك أنهم سوف يقومون في شرك الفساد. وهكذا، يصبح الكبح وسيلة غير مجدية إذا لم يسمح بالعفو عن مرتكبي صفائر المخالفات. وقد تتعاظم هذه العقبات بشكل متزايد في المستقبل، ويتعين حينئذٍ استجداء مبادئ إرشادية أخرى للاعتماد عليها في جهود مكافحة الفساد.

جدير بالذكر أن بعض النواب العاميين يخوضون معارك ضارية لإرساء مبدأ الأمانة. وهم يرون أن موقفهم الحازم في هذا الشأن إجراء رادع وفعال لمحاربة الفساد. إلا أن معاملتهم مع الأشخاص المطلعين أو المسؤولين عن الإبلاغ عن المخالفات في المؤسسات، يكون غير مرض في بعض الأحيان. ولعله من الضروري التجاوز عن المخالفات الصغيرة من أجل ضبط المخالفات الكبرى. ولا ينافي هذه السياسة سوى سياسة عدم القدرة على التسامح. كما أن الالتزامات السياسية بالأمانة المطلقة يحدث آثاراً عكسية. ولنر مثلاً الحالة التالية. قيل أن مؤسسة التصميم الهندسي للفضاء المسجلة في بنما قد قامت بترتيب صفقة بيع معدات طائرات تبلغ قيمتها ٢٠ مليار جنيه بريطاني من رولز رويس إلى القوات الجوية السعودية. وقد تم الاتفاق على عمولة تصل إلى ١٥٪ من الصفقة. وفي المقابل، أقامت الشركة المسجلة في بنما علاقات حميمة مع أبرز المسؤولين السعوديين. وقد قيل أن رولز رويس لم تدفع ما نص عليه الاتفاق والتفاوض، مما دفع مؤسسة التصميم الهندسي للفضاء برفع دعوى لدى المحكمة العليا في بريطانيا العظمى. وبناء على أمر من المحكمة العليا، خشيت رولز رويس على سمعتها كما فعلت الحكومة البريطانية التي طالما أنكرت حدوث أية جرائم رشاوى فيما يتعلق بهذه الصفقة. وقد اضطرت رولز رويس إلى تسوية الدعوى ودياً وتنازلت مؤسسة التصميم الهندسي للفضاء عن الدعوى. ويبدو أن الحكومة البريطانية لم تكن قادرة على الوفاء بوعدها وتنفيذ صفقة تعتمد بشكل كبير على الأمانة. ولتجنب مزيد من التحقيقات، فقد اختارت اللجوء إلى الحل الأسوأ: وهو السداد الفعلي لمبلغ الرشوة.

والطريقة الثانية لمكافحة الفساد تتركز على الوقاية. وقد تكون هذه الطريقة عرضة لقيود مشابهة. وتتعلق هذه القيود بصفة خاصة بالحوافز والتدريب الأخلاقي. ومن المؤكد أن هذا التدريب سوف يصبح



مسألة هامة في الأعوام القادمة. فسوف يساعد على الكشف بوضوح أكبر عن حالات تعارض المصالح التي تشهدها بعض القطاعات والبلدان. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد التدريب الأخلاقي على خلق مناخ من الشفافية وحسن الإدارة بين موظفي الشركات المستقلة والمؤسسات الحكومية. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذا الأمر مرتفع التكلفة ومستهلك للوقت، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى عدم إظهار المصالح الحقيقية للشركة. فقد تكون الشركات الخاصة مثلاً في مأزق تضطر فيه للإطراء على جهود مكافحة الفساد، ولكنها تنتفع في ذات الوقت من صفقات الفساد. ويتم منح التدريب الأخلاقي للأفراد الذين يُفترض أن يظلوا شرفاء، في الوقت الذي تتم فيه تنفيذ الأعمال المشبوهة من قبل متعهدين آخرين بالخارج. وفي النهاية، قد يساعد التدريب الأخلاقي الشركات على تقديم أعذار رسمية حينما يتم ضبط موظفيها في جرائم فساد، مما قد يؤدي إلى الإغفاء مثلاً من المسؤولية. لذا، فإنه من المحتمل أن يواجه التدريب الأخلاقي لمسؤولي الحكومة قيوداً مشابهة.

كما أن اللجوء إلى الحوافز بدلاً من التدريب الأخلاقي لتحقيق الأمانة في المؤسسات الحكومية والأنشطة السياسية يتطلب جهوداً كبيرة. أولها، ليس هناك فائض اقتصادي قابل للتقدير يمكن استخدامه كمقياس للمكافآت. كما أن الإدارات الحكومية والمبادرات السياسية لا يمكن تحويلها إلى مراكز ربح. ثانياً، إن برامج الحوافز تتطلب تغييراً في دخل موظفي الحكومة، وتكون النتيجة أن تكون خطط الحوافز المطبقة في المؤسسات الحكومية والجوانب السياسية، مخيبة لآمال الاقتصاديين وافتراساتهم. إن نظرية الحوافز، في أحسن حالاتها، تساعدنا على كشف مجموعة من المخالفات والعقبات التي يشهدها القطاع العام. ولكن الحوافز في حد ذاتها غير كافية لإغراء الراشي، وفقاً لما يراه الأكاديميون في بعض الأحيان. وفي الواقع، يمكن أن تؤدي خطط الحوافز دوراً مساعداً يكمل بعض العوامل الأخرى مثل التحفيز الفعلي لموظفي الحكومة وغرس القواعد الأخلاقية المهنية وقواعد مكافحة الفساد في المجتمع.

ولا يزال تعزيز الشفافية المبدأ الرئيسي الذي تستتر تحته فوائد عديدة. فالشفافية لها قدرة هائلة على تقليل الفساد. كما أن التكاليف الإدارية لزيادة الشفافية محدودة، على الرغم من التعلل بعدم فعاليتها في بعض الأحيان. ويمكن أن تؤثر حرية المعلومات في الإدارة بشكل فعال على الحد من الاستبدادية التي تتطلبها المعاملات المبنية على الفساد. كما أن انتشار ثقافة الشفافية في المؤسسات يحول دون التغاضي عن جرائم الرشوة. بيد أنه من الممكن إضفاء بعض التعديلات البسيطة على هذا المفهوم في المستقبل. فقد تساعد الشفافية على متابعة تبادل صفقات الفساد. وقد يفضل الراشون التعامل في بيئة تسودها الشفافية، إذا كان ذلك سوف يساعدهم على عدم الوقوع فريسة لانتهازية الفرص من قبل الموظفين الحكوميين. وبالمثل، فقد تؤدي النظم الحكومية غير القائمة على الشفافية إلى منع الفساد في بعض الأحيان، لأن الراشين سوف يعانون في البداية لدى البحث عن الشخص الصحيح الذي يمكن أن يقبل التعامل معهم، وثانياً لملاحظة ما إذا كان المرتشي سوف يفي بوعده أم لا. وجدير بالذكر أن أفضل الممارسات توجب فرض بعض القيود على الشفافية فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية: فمن غير المفترض أن يعرض مقدمي العطاءات، العطاءات المقدمة من منافسيهم بل يجب أن يغلف الأمر بالسرية إلى أن يتم فتح كافة العطاءات في وقت واحد. والسبب في ذلك أن التلاعب في العطاءات يصبح سهلاً عند تطبيق مبدأ الشفافية في مرحلة خاطئة. ولذا، فإن مبدأ الشفافية سوف يحتاج إلى مزيد من التفسير. فبدلاً من تأييد الإفصاح التام عن كافة المعلومات، فإنه يتعين وضع نظم شاملة لإدارة المعلومات يمكن من خلالها تقديم المعلومات الضرورية فقط إلى أصحاب المصلحة. وسوف يحظى تصميم هذه النظم بأهمية بالغة في السنوات القادمة.

وتوضح التجربة الأخيرة في بكين مزايا وعيوب الشفافية في تنظيم المشتريات العمومية. فقد تم تنظيم كافة العقود العمومية المحلية المتعلقة بالإنشاء بما يسمى "سوق الإنشاء الملموس". حيث يتم الإعلان

عن المناقصات واستقبال العطاءات عبر الإنترنت. ويتم تسجيل أسماء الشركات في سجلات منفصلة وليس في الوثائق المستلمة. ثم يقوم الحاسب الآلي باختيار خبراء من قاعدة بياناته بطريقة عشوائية، ويطلب منهم الاجتماع في المكتب بدون الكشف عن المشروع الذي تم اختيارهم للإدلاء بخبراتهم فيه. ويخضع الخبراء بعد ذلك لكشف أمني، ويجتمعون في غرفة مصورة بالفيديو ولا يُسمح لهم باستخدام أجهزة النقل الخاصة بهم. وفي هذه الغرفة، يحدد الخبراء أفضل عطاء، ولا يستلزم بالضرورة أن يكون أقلها سعراً. ولعلي أرى من وجهة نظري أن هذا النظام مؤهل بشكل جيد لتقليل فرص الفساد ما لم يكن قادراً على منعه على الإطلاق. وفي ذات الوقت، يتضح أن النظام يجمع بين مزيج من الشفافية والغموض بشكل رائع لتقليل فرص الفساد.

وفي الوقت الحالي، تعتمد أنشطة مكافحة الفساد في المقام الأول على اختبار وتجربة بعض أفضل الممارسات، دون أن تعرف إلى أي مدى يمكن اعتماد هذه الوسائل والأخذ بها على المستوى الدولي. ويُقترح في كثير من الأحيان الاعتماد على نظم الأمانة التي تشتمل على المحاسبية، والمتابعة، والإبلاغ عن طريق تقديم التقارير. إلا أننا لسنا واثقين مما إذا كان المجرمون سوف ينجحون في التوصل إلى ثغرات في هذا النظام المنشأ حديثاً ويقوضون جهودنا. وتهدف المبادرات الحديثة، على سبيل المثال، إلى زيادة الشفافية فيما يتعلق بالإيرادات في صناعات استخراج الموارد الطبيعية والحكومات ذات الصلة التي تشهد فيها هذه الصناعات. ولكن من الأسئلة الهامة التي تطرح نفسها في المستقبل، هل سوف تتخذ الرشوة شكلاً آخر. فالشركات ذات النوايا الإجرامية يمكن أن تستخدم وكلاء محليين، أو شركات تابعة أو تقوم بتأسيس شركات تضامن من أجل منح المزايا إلى السياسيين المحليين. وسرعان ما يُثقل أي نظام للأمانة بالأعباء في حالة استخدام هذه الطرق الإجرامية الأكثر تعقيداً. وبدلاً من تجنب الفساد، فقد تُكره هذه النظم الحديثة المجرمين على إعادة تنظيم أنشطتهم.

وقد تفقد المبادئ الإرشادية الحالية التي تتمثل في الكبح أو الوقاية أو الشفافية، فعاليتها لدى محاولة التماسي مع التحديات المستقبلية. ولعل الطريقة الواعدة في محاربة الفساد تتطلب تحليلاً بسيطاً لأنشطة الإجراميين. وبدلاً من تخيل نظم ذات قدرة فائقة على تحقيق الأمانة، يجب أن يركز التشخيص على المواضيع التي ينتشر فيها الفساد بشكل أكبر وكيفية تنظيم المعاملات القائمة على الفساد. ولذا، فإن التصميم المؤسسي الخاص المستخدم في تنفيذ معاملات الفساد يجب أن يكون في بؤرة التحليل.

وبمعرفة أن هناك قيوداً على بعض مبادئ مكافحة الفساد، إلا أن خبرتنا تؤكد لنا أن تفهمنا لطبيعة عمل الإجراميين يعتبر نقطة بدء مُبشرة في مناهجنا المستقبلية نحو الإصلاح. ويعتمد مبدأ القدم الخفية، كما نسميه، على إعمال الفكر في الاقتصاديات المؤسسية الحديثة. ويقضي ذلك المبدأ أن الفاسدون لا يمكنهم التعهد بخدمة الجمهور بأمانة أو تقديم وعود صادقة بالوفاء بالتزاماتهم مع نظرائهم في جرائم الفساد. ويعني ذلك أن رغبتهم في الحصول على الرشاوى توقعهم في مغبة الشك. وإن تعزيز هذا المبدأ وتقويته، يؤكد أن مسؤولي وموظفي الحكومة الذين يُقدمون مصلحتهم على المنفعة العامة هم أنفسهم سوف يتخلون عن الفساد.

يجب أن يتم ردع الفاسدين حتى لا يُقدموا على ارتكاب أعمالهم الإجرامية. ولكن الردع لا يتوقف فحسب على مجرد التهديد بفرض عقوبات قانونية. لكن الردع يمكن أن يشتمل أيضاً على مخاطر التعرض للخداع من نظيره في عملية الفساد، وعلى خطورة الإبلاغ عنه وفضحه. إن الردع الذي يتم تطبيقه بشكل قاس يمكن أن يحقق نتائج عكسية مُكرهاً الشركاء الفاسدين على السكوت. ويؤدي فرض عقوبات على الإداريين بسبب التورط في جرائم رشوة وقبول هدايا إلى زيادة الفساد وليس تقليله. حيث أن هذه العقوبات تضع المسؤولين تحت رحمة رجال الأعمال بعد حدوث مخالقات بسيطة، كما أنها تفتح الباب



على مصراعيه أمام تصرفات غير أخلاقية أكثر سوءاً.

في مدينة بوكم في ألمانيا، اعترف أحد الموظفين في هيئة إنشاء الطرق بقبول رشاوى في العقود الخاصة بوضع علامات الطرق. وكانت البداية في عام ١٩٨٧ حيث كان يفتقر إلى الخبرة في العمل، حينما قام بالإعلان عن أسماء الشركات المتنافسة في مناقصة عامة. وبعد ذلك الحدث، حصل على طرف مغلق به ٢٠٠٠ مارك ألماني من الشركة الخاصة التي استفادت من هذه المعلومات. وقد صرح قائلاً في المحكمة "فجأة وجدت نفسي تحت رحمة الشخص المستفيد" مبرراً بذلك سبب تورطه في هذه العلاقة القائمة على الفساد.

ومن الواضح أنه على الرغم من أن الموظف لم يقدم على فعل أشياء كبيرة في إطار صفقته مع الراشي، إلا أنه تورط بعد ذلك في علاقة فساد.

إن المنهج العام للإصلاح يتمثل في عدم تعيين الأشخاص الذين يرغبون في أخذ الرشاوى في مناصب عمومية، وتشجيع الإفشاء بين أطراف معاملة الفساد، وإلى خلخلة استقرار اتفاقيات الفساد التي يعقدونها فيما بينهم. إن العديد من الطرق العملية لمكافحة الفساد تتبع أساساً من مبدأ القدم الخفية. ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، أنه يجب أن يركز الإصلاح على تعزيز إبلاغ المخالفات من قبل أشخاص مطلعين داخل المؤسسات، وتقديم الحصانة والحوافز المادية للمُبلغين، وعدم السماح للمحاكم بتنفيذ عقود الفساد وإيجاد وسائل واضحة لتنظيم تعارض المصالح. وسوف تقدم ورش العمل المزيد من المعلومات في هذا الصدد. ولعل من النقاط التي تحتاج إلى جانب كبير من الاهتمام هو تصميم نظام قانوني. وقد تكون العقوبات هي نقطة البدء في التورط في جريمة فساد. وقد يؤدي التصميم غير المتماثل للعقوبات إلى تجنب هذه المشكلة ومنع تبادل المنفعة في صفقات الفساد.

إن الفساد نوع من الفن يتطلب مهارات عملية وفسولوجية للتعامل معه. وإننا ندرك أن الفساد يؤثر على التجارة العالمية. ويستفيد بعض المصدرين من دخول أسواق الفساد. وقد يرغب عنها البعض الآخر لأسباب أخلاقية أو ببساطة لأنهم لا يملكون القدرة على ذلك. وتطبق هذه النتيجة على وسطاء الفساد. حيث يقدم هؤلاء الوسطاء خبراتهم إلى الأشخاص قليلي الخبرة في أعمال الفساد. وهذا الدور الذي يؤديه هام للغاية في عملية الإصلاح، ولم يُنظر إليه بعين الاعتبار في هذه الأونة. إذ يتعين مكافأة أولئك الوسطاء الذين يرغبون في الالتزام بمكافحة الفساد، حتى يمكن فصل القمح عن القشر ويتميز المصلح من الخبيث.

وغالباً ما يستهل نشطاء مكافحة الفساد حملاتهم بمحاولة تكوين تحالفات أكبر ويطلبون مساعدة الآخرين. ولكن كيف يمكن الحصول على هؤلاء؟ هل نشطاء المجتمع المدني والتمسكين بالأخلاقيات والمثاليين أو الشيوخ هم وحدهم الذين يشاركون في مكافحة الفساد؟ لكنني كما ذكرت سابقاً، إن الرغبة في الاشتراك في أعمال الفساد يمكن أن تتقلب على المفسدين أنفسهم، وينقلب السحر على الساحر. وحينئذ، لا يمكن استبعاد أي شخص لدى تكوين تحالفات لمكافحة الفساد. حتى أن الموظفين الإداريين يمكن أن يكون لهم مصلحة في التعامل بمبدأ الأمانة، حتى إذا تم إغواؤهم لقبول الرشوة. إذ أن الالتزام بمكافحة الفساد يمكن أن يتيح لهم طرقاً للالتزام بالشرف والأمانة؛ وقد تتعاظم قيمة الخدمة التي يقدمونها بحيث تتيح لهم تطلعات واعدة ومجزية في مجالهم الوظيفي. وقد يرغب رجال الأعمال في الانضمام إلى مبادرة مكافحة الفساد. ولن يساعدهم ذلك في التغلب على الخروج من خطورة التعرض للاعتقال، بل قد تصبح إستراتيجية تعظيم الربحية لكل فرد منهم لأن الالتزام المرئي بمكافحة الفساد سوف يقلل من فرص تقديم الرشاوى، ولن يتم إغواء الأفراد التابعين لرجال الأعمال ثانية لخيانة الشركة التي يعملون لديها. وتمقت جماعات الضغط الفساد لأنه يحد من قدرتهم على الحصول على دعم شعبي

لمصالح عملائهم ويمنعهم من توسيع قاعدة المتعاونين معهم. وقد يرغب الوسطاء أيضاً في السعي إلى تطبيق قواعد مُلزِمة تحظر الاشتراك في أية معاملات خاصة بالرشاوى، لكي تتحقق الشركات الآمنة أنهم غير متورطين في أية أنشطة جنائية أو إجرامية. وقد يرى أصحاب القرار أنهم سوف يستفيدون من الاشتراك في محاربة الفساد وقد يرغبون في تقليص فرص الفساد الخاصة بهم لكي يتحقق المستثمرون أن استثماراتهم لن يمسها الضرر. حتى أن رؤساء المافيا يحاولون إضفاء الشرعية على نشاطهم سعياً منهم لتجنب المخاطر على ذريتهم. وباختصار، يمكن أن يحصل نشطاء مكافحة الفساد على الدعم من قبل جهات متعددة في المجتمع. ويتعين الأخذ في الاعتبار دوماً أن الأمانة صفة فطر الله البشر عليها.

إن مكافحة الفساد تشبه لعبة الجودو. فبدلاً من مقاومة القوى الإجرامية، يتعين أن يقوم الفرد بإعادة توجيه طاقة عدوه على ما فيه هلاكه. وبدلاً من إعلان سياسة عدم التسامح، يجب أن يدرك الفرد أن النقائص والأخطاء في السلوك البشري لن تتدثر. وبدلاً من أن نطالب العالم بالأمانة المطلقة، يجب أن نأخذ في الاعتبار أن محاربة الفساد هي فن يعتمد في المقام الأول على استغلال هذه النقائص والأخطاء لصالح محاربة الفساد.

لقد بدأت قوة التفكير الاقتصادي مع نشوء مفهوم الأيدي الخفية. كما حلت النزعة إلى تحقيق المنفعة العامة محل المنافسة من خلال توجيه أولئك الذين لا يأبهون إلا لمصلحتهم فقط إلى خدمة الجمهور. وأصبحت الأخلاق الفردية بعيدة الصلة عن كونها مبدأً إرشادياً يستخدم في توجيه السلوكيات في الأسواق الخاصة. فهل يكون ذلك صحيحاً أيضاً في مجال السياسة والإدارة؟ هل يمكن أن تزدهر مكافحة الفساد بدون نوايا حسنة؟ هل تتجمد جهود محاربة الفساد إذا ركزت على العقوبات الأدبية، التي يمكنها أن تحد من الحريات المدنية؟ فيما يتعلق بمحاربة الفساد، قد لا تتوفر لنا آلية أقوى من آلية اليد الخفية. وإذا ما اقترب منها شيء، فسوف يكون من الخطأ تقديم وعود صادقة في حالة رغبة المسؤولين في الحصول على رشاوى. كما أن مخاطر الخوف من إفشاء السر سوف تعمل بمثابة القدم الخفية، بحيث تزيد من صعوبة الأمور بالنسبة لأولئك الذين لا يلتزمون بالأمانة. إن هذا المبدأ خليق بأن يبعث في نفوس المفسدين وأولئك الذين لا يأبهون إلا لمصالحهم على حساب المنفعة العامة الرغبة في التخلي عن ممارسات الفساد والتوفيق بين الحريات المدنية ومبادئ الإدارة السليمة.



# ثانياً الجلسات العامة







## الجلسة الأولى

"اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"  
بين أهمية التوقيع وتبعاته

## الأنسة / ليليان إكينيانوو تحالف لا للفساد، نيجيريا

### استراتيجيات الدولة لتدقيق الالتزام باتفاقيات مكافحة الفساد

تقديم  
ليليان إكينيانوو - منظمة الشفافية العالمية نيجيريا  
في مؤتمر الكويت للشفافية  
17-15 يناير 2007

### مخطط العرض

- نبذة
- استخدامات ومزايا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- نقطة دخول منظمات المجتمع المدني.
- المنهجيات ومحتويات التدقيق.
- العوامل المحيطة والقضايا والمتداخلة.
- نماذج مفيدة.
- الخلاصة

## نبذة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأهم مزاياها

- السياق التاريخي والمعلومات.
- تطبيقات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستوى المحلي.
- إنشاء هيئة/هيئات لمكافحة الفساد.
- قواعد سلوك الموظفين العموميين.
- قوانين تعارض المصالح.
- نظام الإفصاح عن موجودات الموظفين العموميين.
- حماية الشهود والأشخاص المبلغين.
- الوصول إلى المعلومات.
- مشاركة المجتمع في الحرب على الفساد.
- الحوكمة في القطاع الخاص.
- الانتخابات النزيهة وتمويل الأحزاب السياسية.

## التطبيقات والمزايا على المستوى العالمي

- المساعدة القانونية والمساعدة الفنية المتبادلتين.
- التعاون الدولي
- تسليم المجرمين
- إعادة واسترجاع الأصول المسروقة

## نقطة دخول منظمات المجتمع المدني

### حملة للتصديق والتنفيذ.

- الإطلاع على عملية التصديق والتنفيذ في الدولة.
- تكوين سلسلة دعم.
- تحليل الثغرات
- بطاقة تقرير التطبيق.
- تقرير الظل.

## إستراتيجية ومحتويات التدقيق

- موقف الدولة من التصديق والتوطين إلخ.
- وجود أو الافتقار لخطة عمل وطنية لمكافحة الفساد.
- مراجعة الاتفاقية.
- مراجعة الأدوات والسياسات المحلية ذات الصلة.
- مراجعة العوامل المحيطة ذات الصلة.
- حالة المؤسسات مثل القضاء والشرطة.
- الهيكل السياسي للدولة وتبعاته على هذه القضية.
- الإرادة السياسية لمحاربة الفساد

## البيئة والقضايا المتداخلة

قد تكون الأسئلة التالية ذات صلة:

- ما هي صفة وصلاحيات المؤسسات الأمنية الداعمة؟
- ما هي صفة وفعالية النظام القضائي؟
- ما مدى قوة الإرادة السياسية لمختلف اللاعبين الأساسيين ضمن سلسلة الحوكمة؟
- ماهية النظام السياسي وهل بمقدوره التأثير في مدى الالتزام؟

## نقاط أساسية أخرى

- تحليل كل فصل على حدة.
- الفصل بين الأحكام الإجبارية وغير الإجبارية.
- مستويات التحليل.
- التعرف على الأحكام القانونية للحزب الحاكم حول كل قضية من القضايا المستهدفة.
- التعرف على المؤسسة أو النظام العامل.
- التعرف على أدوات النظام وطريقة التطبيق.
- هل تغطي الأدوات القانونية القضايا الرئيسية التي تنص عليها الاتفاقية؟
- هل يتوافق الفصل الخاص بالمؤسسات العاملة مع ما تنص عليه الاتفاقية؟ ستتمثل المؤشرات في قضايا الاستقلالية وكفاية الأموال والاستقلال المالي وضمان مدة خدمة الموظفين الأساسيين وسلطة التحقيق والإدعاء.. الخ [على سبيل المثال يتطلب البند (2)6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف إنشاء هيئات لمحاربة الفساد ومنح هذه الجهات ما تحتاجه من استقلالية وموارد وموظفين للقيام بمهامها -

## نماذج مفيدة

الموضوع	التوفر	التوقيع	التصديق	التوطين
خطة عمل وطنية	لا	-	-	-
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد		نعم	نعم	نعم
أدوات أخرى				

## عوامل تنظيمية

رقم مسلسل	العامل	الحكم القانوني	المؤسسة العاملة	مبادرة سياسة العمل
1	مؤسسة مخصصة لمكافحة الفساد	نعم	نعم	نعم
2	الإفصاح عن موجودات الموظفين العموميين.	نعم	نعم	نعم
3	قواعد سلوك الموظفين العموميين.			
4	نظم تعيين الموظفين العموميين.			
5	غسيل الأموال.			



## القضايا المتعلقة بالتشغيل والصلاحيات

S/NO	المؤسسة	التمويل	الاستقلال المالي	الاستقلالية القضائية	ضمان مدة خدمة الموظفين الحكوميين
1.	مفوضية مكافحة الفساد	كاف	لا يوجد (ممولة من قبل الإدارة)	نعم	نعم
2.	مكتب المشتريات العمومية	كاف	لا يوجد	لا يوجد (مازال يتعين إصدار القانون)	لا
3.	مكتب قواعد السلوك	كاف	نعم (بإشارة من البرلمان)	نعم	نعم
4.	مفوضية الجرائم الاقتصادية والمالية	كاف (يعتمد بشكل كبير على أموال المتبرعين)	لا	لا	لا
5.	مفوضية الالتزام العام	كاف	نعم (بإشارة من البرلمان)	نعم	نعم

### MANDATE OF INSTITUTIONS

رقم مسلسل	المؤسسة	سلطة التحقيق	سلطة الادعاء	نطاق النشاطات	أخرى
1.	المفوضية المستقلة حول ممارسات الفساد والجرائم ذات الصلة	نعم	نعم	التحقيق الوقاية نظم المراجعة توعية الجمهور	هيئة متخصصة بمكافحة الفساد
2.	مكتب قواعد السلوك	نعم	نعم	الإفصاح عن الموجودات قواعد سلوك الموظفين العموميين تطبيق أحكام تعارض المصالح والهبات	
3.	مفوضية الجرائم الاقتصادية والمالية	نعم	نعم	غسيل الأموال عمليات الاحتيال التي تقوم على دفع رسوم مسيئة وحدة استخبارات مالية متخصصة الإرهاب التعاون الدولي المساعدة القانونية المتبادلة	
4.	مفوضية الشكاوى العامة	نعم	لا	التحقيق في الشكاوى سوء الممارسات الإدارية	تقتصر على الصلاحيات الاستشارية

## العوامل المحيطة والقضايا المتداخلة

رقم مسلسل	العامل				التأثير
1.	أحكام دستورية	1999-12 دستور	يتعين تصديق المجلس الوطني	يتعين تصديق مجالس الدولة في بعض الحالات	تأخير دستوري
2.	الفيدرالية	ضمن الدستور		مستويين مستقلين من اللاعبين الأساسيين	تأخير في توطين تطبيق الالتزام
3.	أحزاب المعارضة			معارضة غير فاعلة	غياب الضغط الإيجابي الاستباقي
4.	وضع الحزب الحاكم		غياب انضباط الحزب	فرض الأغلبية	لن يختصر وقت التوطين والتنفيذ

### OVERALL COMPLIANCE RATING

رقم مسلسل	القضية	التزام تام	التزام كبير	التزام جزئي	عدم الالتزام
1.	مفوضية خاصة لمكافحة الفساد		*		
2.	نظام الإفصاح عن الموجودات			*	
3.	قواعد سلوك الموظفين العاميين		*		
4.	نظام مكافحة غسل الأموال		*		
5.	وحدة الاستخبارات المالية		*		
6.	تمويل الأحزاب السياسية			*	
7.	التحقيق في الشكاوى		*		
8.	نظام الحصول على المعلومات				*
9.	نظام حماية المبلغين				*
10.	مشاركة المجتمع			*	





## تحليل الثغرات

[مساهمة من KPK اندونيسيا]

التوصيات	قضايا أخرى للدراسة	التحليل	قوانين ونظم الدولة	المحتوى	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
					الفصل 1 أحكام عامة
					الفصل 2 التدابير الوقائية
					الفصل 3 التجريم وتنفيذ القانون
					الفصل 4 التعاون الدولي
					الفصل 5 استرداد الموجودات

## الخلاصة

- تعد نشاطات منظمات المجتمع المدني وانخراطها في اتفاقية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أمراً متكاملًا ومتغيراً في نفس الوقت.
- هناك حاجة للتوعية المستمرة بالإستراتيجية وتحسينها وتوسيع نطاقها كما يتطلب السياق على المستويين العالمي والمحلي.
- الحاجة للتعاون العالمية والإقليمي بين منظمات المجتمع المدني في قضايا مثل:
  - المساعدة القانونية المتبادلة.
  - استرداد الموجودات.
  - المساعدة الفنية.

**السيد / د. ناصر جاسم الصانع**  
**نائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد**

**اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**  
**(UNCAC)**

**(الإطار والتحرك لتنفيذ المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني)**

**مؤتمر الكويت للشفافية**  
الكويت - يناير - 2007م

كلمة : د. ناصر جاسم الصانع

- ✓ عضو مجلس الأمة الكويتي .
- ✓ نائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد .
- ✓ رئيس "برلمانيون عرب ضد الفساد" .
- ✓ عضو مجلس إدارة "برلمانيون كويتيون ضد الفساد" .

15/1/2007

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) (الإطار والتحرك لتنفيذ المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني)

صادق مجلس الأمة الكويتي في ديسمبر 2006م على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وشاركت دولة الكويت في مؤتمر الدول الأطراف الموقعة على تلك الاتفاقية الذي عقد في البحر الميت بالأردن في نفس الشهر.

وأصبح لزاماً تشريعياً وتنفيذياً على دولة الكويت الشروع بتنفيذ التزامها وفق ذلك.



### ونبذة عن تلك الاتفاقية الهامة على النحو التالي :

- أعلنت الاتفاقية في 2003/10/31م من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقعت عليها (140) دولة ما بين 2003/12/9 حتى 2005/12/9م، دخلت حيز التنفيذ في 2005/12/14م.
- عقد أول مؤتمر للدول الموقعة والمصادقة في 10- 2006/12/14م في البحر الميت.
- تلتزم الدول المصادقة بتطبيق إجراءات كبيرة ومحددة لمكافحة الفساد وتغيير قوانينها وتؤثر على أداء مختلف مؤسساتها من أجل: الوقاية من أعمال الفساد وضيبتها ومعاقبة مرتكبيها وهي مميزة لأنها مفصلة.
- استغرق التفاوض بشأنها سبع جلسات على مدار سنتين في مكتب الأمم المتحدة المعنى بالجريمة والمخدرات من قبل 100 دولة.
- تم فتح التوقيع عليها في مدينة مريدا بالمكسيك في 2003/12/9م
- يوم 9 ديسمبر من كل عام. يوماً عالمياً لمكافحة الفساد

3

### أحكامها :

- ✓ تدابير وقائية .
- ✓ تدابير عقابية .
- ✓ التعاون الدولي .
- ✓ استرداد الموجودات .
- ✓ المساعدة التقنية .
- ✓ تطبيق الآليات .

4

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) - إطار والتحرك للعمل المصنفة وثيقة من منظور رئيسي

المعيار العالمي للشفافية - دور التدابير الوقائية

### أخلاقيات وإجراءات القطاع العمومي :

المطلوب أن يكون التوظيف والترقية بناء على الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية ( مادة 7 من اتفاقية مكافحة الفساد).

المطلوب وجود مدونات أو معايير للسلوك من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية (مادة 8 من اتفاقية مكافحة الفساد).

فرض قيود على توظيف الموظفين العموميين في القطاع الخاص بعد استقالتهم أو تقاعدهم ( مادة 12 من اتفاقية مكافحة الفساد).

5

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) - إطار والتحرك للعمل المصنفة وثيقة من منظور رئيسي

أحكام مفصلة في اتفاقية مكافحة الفساد حول التدابير الوقائية :-

### المشتريات العمومية:

من الضروري وجود أنظمة تقوم على الشفافية والتنافس والمعايير الموضوعية (مادة 9 من اتفاقية مكافحة الفساد).

### تمويل القطاع العمومي:

ينبغي وجود تدابير ملائمة لتعزيز الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بتدابير اعتماد الميزانية الوطنية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة وأنظمة فعالة وكفوة لتدبير المخاطر والمراقبة الداخلية، إضافة إلى غير ذلك من التدابير (مادة 9 من اتفاقية مكافحة الفساد).

6



اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) (البنار والعماد للتعلم المعتمد) وتلك من بنار والعماد

#### أحكام مفصلة في اتفاقية مكافحة الفساد حول التدابير الوقائية :-

##### إبلاغ الناس والحصول على المعلومات وحماية المبلغين عن أفعال الفساد:

- يجب السماح لأفراد الشعب الحصول على المعلومات حول كيفية تنظيم إدارتهم العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها (مادة 10 من اتفاقية مكافحة الفساد).
- ينبغي أن يحصل أفراد الشعب فعلياً على المعلومات (مادة 13 من اتفاقية مكافحة الفساد).
- يجب حماية الشهود والمبلغين وضحايا الفساد (مادة 32،33 من اتفاقية مكافحة الفساد).

##### التوعية العامة:

- يجب تعميم المعلومات من خلال أنشطة وبرامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية (مادة 13 من اتفاقية مكافحة الفساد).

7

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) (البنار والعماد للتعلم المعتمد) وتلك من بنار والعماد

#### أحكام مفصلة في اتفاقية مكافحة الفساد حول التدابير الوقائية :-

##### معايير القطاع الخاص بما في ذلك معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات:

- من الواجب حظر الحسابات والمعاملات غير المدونة في دفاتر الحسابات، وتسجيل نفقات وهمية، وقيد التزامات مالية تبين غرضها على الوجه الصحيح، واستخدام مستندات زائفة، والإتلاف المعتمد لمستندات المحاسبة قبيل الموعد الذي يفرضه القانون الدولي (مادة 12 من اتفاقية مكافحة الفساد).

##### غسل الأموال:

- من الضروري وجود نظام داخلي شامل للرصد والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية (مادة 14 من اتفاقية مكافحة الفساد).
- ضمان أن لدى السلطات المختصة بمكافحة غسل الأموال القدرة على التعاون وتبادل المعلومات على المستوى المحلي والدولي.
- من الواجب أن تنظر الحكومات في إنشاء وحدة معلومات استخباراتية مالية .

البنار والعماد للتعلم المعتمد من بنار والعماد

8

### ولقد شاركت المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) في :

- إبداء الرأي حول الاتفاقية قبل اعتمادها من خلال لجنة شكلها مجلس الإدارة لهذا الغرض.
- تبنيها المنظمة في مؤتمرها الأول بعد التأسيس والذي عقد في مدينة أروشا بالجمهورية التنزانية في سبتمبر 2006م.
- تبني الفرع العربي للمنظمة الاهتمام بتشجيع الدول العربية للمسارة في المصادقة على الاتفاقية.
- تنظيم أول ندوة برلمانية عربية في يونيو 2005م بالتعاون مع مجلس الشعب المصري في القاهرة حول تلك الاتفاقية.
- تكليف الفرع العربي لرئاسة فريق العمل البرلماني الدولي.
- إقامة "المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد" (GOPAC) و "منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد" (ARPAC) مؤتمراً برلمانياً حول الاتفاقية.

9

### وفي الكويت ...

تم تأسيس الفرع الكويتي لمنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد (KUPAC) في 2005م، وعقد ندوة بالتعاون مع " برلمانيون عرب ضد الفساد" والبنك الدولي لإصدار "دليل البرلماني العربي لضبط الفساد" في ديسمبر 2005.

10



✓ الجبهة الوطنية لمكافحة الفساد.

✓ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد  
في دولة الكويت.

✓ المؤتمر الوطني للجبهة الوطنية  
لمكافحة الفساد.

موقع المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد على الانترنت :

[gopacnetwork.org](http://gopacnetwork.org)

موقع منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد على الانترنت :

[arpacnetwork.org](http://arpacnetwork.org)







## الجلسة الثانية "قانون حرية المعلومات" ضرورة أم ترف؟

## السيد / د. عزمي الشيبيني

### المنسق العام - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" - فلسطين.

«قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون»

سورة الزمر

إن النظام السياسي العربي ينظر برؤية شديدة الى مبدأ حرية تداول المعلومات وحق المواطنين عامة في الحصول على المعلومات، ويحاط هذا الحق في جميع الدول العربية بقيود شديدة، ويتعرض لمختلف صور الرقابة وسلطة الضبط والمصادرة ويكاد يكون المبدأ الحاكم في هذا الشأن هو مبدأ التقييد لا الإتاحة.

وقد بادر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، بعقد العديد من الورش والمؤتمرات حول توعية المواطن الفلسطيني بأهمية هذا الحق وأهمية وجود قانون منظم له.

وخلصت هذه المبادرات الى ضرورة تقديم مسودة مشروع قانون حرية الحصول على المعلومات الى المجلس التشريعي، وقد تقدمت أمان بمسودة للمشروع إلى المجلس التشريعي، حيث كانت فلسطين من أوائل الدول العربية التي ناقشت في برلمانها إقرار هذا القانون.

لقد كفلت العهود والمواثيق الدولية وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ١٩ من الإعلان والعهد) حق المواطنين في الحصول على المعلومات (حق الاطلاع).

ويتلزم هذا الحق مع امتداد الثقافة الديمقراطية واتساع تأثيرها داخل المجتمعات من خلال ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم بإستقامة ووضوح عبر نشر المعلومات واطلاع المواطن عليها.

وهنا تبرز ثلاثية الشفافية والمساءلة والمحاسبة، لتجعل الفعل السياسي محكوماً بضوابط، تقلل من فرص الفساد والتلاعب، وتحول دون استغلال السلطة، من خلال عدم استبعاد اي هيئة رقابة على جميع السلطات (التفيذية والقضائية والتشريعية).

إن ممارسة المواطن حقه في الوصول الى المعلومات تعزز العلاقة المتبادلة بين الدولة والمواطن، القائمة على الحقوق والواجبات، وتحديد مسؤلية الدولة والإدارة العامة تجاه المواطن. هناك أهمية كبيرة لحق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية كونها تجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، وهو تحد أضافة الحركات الى تحدي منها في معظم الأحوال مجرد الشعور بأن المواطنين على علم بما يقوم الإداري به، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

إن الحق في الحصول على المعلومات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحاسبة التي هي الهدف المركزي لأي نظام ديمقراطي، والتي تكون من دونه أية محاولة مهمة صعبه، بل عقيمة ما دامت أنشطة الحكومة وعملية صنع القرار تجري بعيداً عن العين الفاحصة للجماهير، حيث تسود السرية وامكانية حدوث تبديد للموارد

المعلومة هي: الموجودة في أي من السجلات والوثائق المكتوبة أو المحفوظة إلكترونياً، أو الرسوم، أو الخرائط، أو الجداول، أو الصور، أو الأفلام، أو الميكرو فيلم، أو التسجيلات الصوتية، أو أشرطة الفيديو، أو الرسوم البيانية، أو أية بيانات تقرأ على أجهزة خاصة، أو أية أشكال أخرى يرى المفوض العام أنها تدخل في نطاق المعلومة وفقاً لهذا القانون.

من المادة (١) مسودة مشروع قانون حرية الوصول الى المعلومات الفلسطيني ٢٠٠٥

حق الاطلاع أو التحفظ  
وفقا لأحكام القانون للديوان في سبيل  
مباشرة اختصاصاته حق طلب أو الاطلاع  
أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو  
أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول  
على صور منها وذلك من الجهة الموجودة  
فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق  
أو المستندات أو معلومات بما في ذلك  
الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول  
وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم.  
(المادة ٢٩ من قانون ديوان الرقابة  
الإدارية والمالية)

مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة لاحقة، من خلال مؤسسات الدولة، مثل البرلمان والمحاكم أو هيئة الرقابة العامة، والتي تعمل كأداة كبح لإساءة استعمال السلطة.

ولكن فتح المجال أمام الوصول إلى المعلومات لا يعني غياب الإجراءات والمعايير التي تنظم هذه العملية، بل يُستتبع ممارسة هذه الحقوق واجبات ومسؤوليات خاصة، ويجوز إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون، وأن تكون ضرورية كتعلقها باحترام حقوق الآخرين وسمعتهم والنظام العام... إلخ، ويتم ذلك من خلال وضع تشريعات محددة تنظم موضوع الوصول إلى المعلومات والتي من شأنها بيان ما يمكن الاطلاع عليه من قبل المواطنين، وبأي وسائل والأمور التي توصف بالسرية (أو يمكن بإفشائها تهديد الأمن القومي)، بحيث لا يبقى الأمر خاضعا لتقدير أو مزاجية الموظف الإداري أو أشخاص قلائل في السلطة السياسية.

### فوائد الكشف عن المعلومات

- يعد شرطا أساسيا من شروط الحكومة الصالحة.
- يزيد من الشفافية بحيث تجعل الإداري يقوم بوظيفته في أجواء شفافة تكشف عن مواطن الخلل والتجاوز، لمجرد الشعور بأن المواطنين على علم بما يقوم الإداري به، الأمر الذي يقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة.

"المؤسسة العامة: كافة الوزارات، والإدارات، والأجهزة، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، والهيئات المحلية، والمؤسسات الخاصة التي تدير مرفقا عاما أو تؤدي أشغالا عامة أو تمتلك معلومات ذات مساس بالبيئة أو بالصحة والسلامة العامة، أو أية مؤسسة يعتبرها المفوض العام مؤسسة عامة لغايات تنفيذ هذا القانون." (حسب تعريف مسودة مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات الفلسطيني)

- يحث الحكومات على الكشف عن المعلومات، خاصة عند التحقيق في دعاوى الفساد، وكذلك تعزيز التشريع الخاص بالتمويل الحزبي والحملات الانتخابية التي تدخل في إطار الشفافية في العملية الانتخابية، وهكذا تزيد شرعية البرلمان المنتخب.
- يعزز درجة الشفافية في العمل البرلماني، وذلك بإشراك المواطنين من خلال قناة لوصول المعلومات الى الجمهور والصحافة ووسائل الإعلام، لكي لا يكون هناك أية ضغوطات حكومية على البرلمان، وخصوصا إذا ما كان الفساد حكومياً، مما يساعد على خلق نوع من الضغط الشعبي على الحكومة لكي لا يكون هناك أي رضوخ من البرلمان حيال هذه القضايا.
- الاطلاع على المعلومات يسمح للمواطنين بتفحص أعمال المؤسسة العامة بدقة مثل (الوزارات، والإدارات، والأجهزة، والمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية، والهيئات المحلية... إلخ).

- حرية الوصول إلى المعلومات تعد شرطا أساسيا لتوفر الديمقراطية ومنح المواطنين الحق في الحصول على المعلومات الدقيقة والموثوقة في التوقيت المناسب، بأدنى قيود.
- يصبح للمواطن دور نشط في الحكم يتمثل بالاهتمام الاعلامي والمعرفة وتكوين الرأي العام والعضوية الفاعلة في مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي ينعكس إيجابا على الشعور بالثقة بالنفس وبالحماسة المتزايدة والمساهمة في مناقشة الشأن العام، بحيث يحدث نشاطه المدني تغييرا في السياسة أو رفعاً للظلم، أو كشفا عن فساد أو تلاعب بالمال العام .

## مخاطر إخفاء المعلومات

- حين تسود السرية يمكن حدوث تبديد للموارد مع إغلاق الباب أمام أي مراجعة لاحقة.
- إخفاء المعلومات وحجبها عن المواطنين هي بيت الداء في تردي وازدياد ظاهرة الفساد.
- عدم قدرة آليات المراقبة مثل البرلمان أو هيئة الرقابة العامة أو ديوان المظالم، على كبح اساءة استعمال السلطة للمؤسسات العامة.
- تهديد حق التعبير عن الرأي ويؤدي إلى التحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وتصبح وسائل الإعلام في معظم هذه الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة لضمان استمرارها والحد من قدرة المعارضة على التعبير.

## هل يجوز إخفاء بعض المعلومات؟!

- يجوز حجب بعض المعلومات في حالات محددة ومسجلة بدقة ولا تكون خاضعة لتقديرات أو مزاجية الموظف الإداري، ومن هذه المعلومات التي يجوز حجبها :
- الخصوصية : المعلومات المرتبطة بالفرد في حياته الخاصة الشخصية، وتدرج ضمن هذه الفئة من المعلومات، مثلا المعلومات الطبية (الملف الطبي)، الوثائق الرسمية مثل ( شهادة ميلاد).

يجب على الموظف المختص رفض الكشف عن أية معلومة تخص طرف ثالث وتتعلق بحياته الخاصة إلا في الحالات التالية:

١. إذا وافق الشخص صاحب العلاقة على هذا الكشف.

٢. إذا كانت هذه المعلومة منشورة بشكل علني.

٣. إذا طلب هذا الكشف بموجب حكم قضائي أو بموجب موافقة من قبل المفوض العام.

٤. إذا كان مقدم الطلب وصيا على الطرف الثالث.

٥. إذا كان مقدم الطلب من أقارب الغير وقدم الطلب بعد وفاته بعشرين عاما على الأقل.

(المادة ٢٧، مسودة مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات الفلسطيني)

- المعلومات المتعلقة بأسرار الدفاع : وهي تشمل المعلومات العسكرية والاستخباراتية وكل ما يتعلق بالقوى المسلحة بوجه عام.
- معلومات التحقيق : المعلومات المتعلقة بالتحقيق الأولي أمام النيابة العامة وقضاة التحقيق .
- معلومات مصرفية: معلومات لا يمكن إلا لصاحب العلاقة أن يطلع عليها، مثل الحسابات البنكية، ولكن تصبح قابلة للإطلاع ولكن ضمن قيود، وفي حالات محددة مثل الوفاة.

## دور وسائل الإعلام في الوصول الى المعلومات

### إعلام حر + مجتمع مدني ناشط مشاركة شعبية فاعلة

إن قيام وسائل الإعلام بأشكالها المتنوعة المرئية والمسموعة والمقروءة بدورها على الوجه الأكمل يتطلب مجموعة من الشروط يأتي في مقدمتها ضمان حرية العمل لها وتسهيل مهمة وصولها إلى مصادر المعلومات، لأنه لا مجال للحديث عن محاربة الفساد دون وجود صحافة حرة، وإتاحة المجال أمام الجميع لتملك هذه الوسائل، والحد من رقابة السلطات الحكومية عليها.

ويبرز دور الإعلام كوسيلة أساسية في اطلاع المواطنين على المعلومات بشكل سهل والمشاركة الفاعلة في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها، خاصة في ظل التعقيد

الشديد للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تتطلب بحثا واطلاعا واسعا على المعلومات من مصادرها المختلفة حتى يستطيع المواطن العادي اتخاذ وجهة نظر محددة حيالها، وهو ما يتطلب جهدا ووقتا وتكلفة لا يستطيع المواطن تحملها.

حرية وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبيت، وحرية العاملين فيها مكفولة وفقا



ولذا فإن وسائل الإعلام هي الجهة المؤهلة للقيام بهذا الجهد من البحث والجمع للمعلومات وتقديمها إلى المواطن.

### تقييم مدى التمتع بحق الوصول الى المعلومات...

لمعرفة مدى شعور المواطنين بالتمتع بحرية الاطلاع، لا بد من طرح عدد من الأسئلة، والتي في ضوء الاجابة عليها يمكن تقدير درجة هذا التمتع، ومنها:

- ١- هل هناك سياسة معلنة حول تزويد معلومات منصوص عليها قانونا ؟
- ٢- هل تتمتع وسائل الإعلام بالحرية اللازمة للقيام بالدور الإعلامي المنشود في خدمة القضايا العامة؟
- ٣- هل هناك إجراءات معلنة للمواطنين والصحافيين لأماكن وجود المعلومات وآلية الوصول إليها وسبل الحصول على نسخ منها ؟
- ٤- هل هناك حق للإستئناف في حال رفض دائرة حكومية إعطاء الإذن بالحصول على المعلومات ؟
- ٥- هل تعطي المحاكم حماية كافية لمصادر معلومات الصحافيين ؟
- ٦- ما هي مصاعب الحصول على المعلومات؟

السعي من أجل إقرار حرية الحصول على المعلومات وتدفعها في التشريعات العربية واعتماد نصوص قانونية لمحاسبة المسؤولين عن حجم المعلومات والتأكيد على أن تكون الضوابط الخاصة بممارسة هذا الحق منسجمة مع المعايير المعمول بها في المجتمعات الديمقراطية.

" أحد قرارات المؤتمر السنوي الثالث للمنظمة العربية لحرية الصحافة، الرباط ٢٠٠٤ "

الأنسة / صوفي ريد موند

المادة 19، الحملة العالمية لحرية التعبير - المملكة المتحدة

## حق الوصول إلى المعلومات - في مكافحة الفساد

جمعية الشفافية الكويتية  
ومنظمة الشفافية العالمية  
15 يناير 2007



### البند 19 والوصول إلى المعلومات

- حق المواطنين في المعرفة: مبادئ حق الوصول إلى المعلومات

<http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-arabic.pdf>

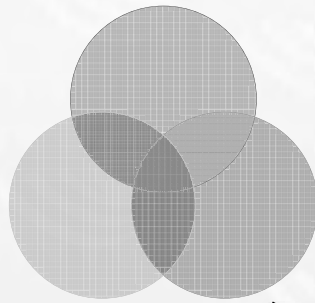
- البند 19 نموذج لقانون الوصول إلى المعلومات

<http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-model-law-arabic-.pdf>



## العناصر الأساسية لقانون الوصول إلى المعلومات

1- حق الوصول إلى المعلومات



2- تعزيز الحكومة المنفتحة

3- التعزيز والتطبيق

## 1- حق الوصول إلى المعلومات

يجب أن ينص القانون صراحة على كل ما يلي:

- حق الوصول النافذ بموجب القانون.
- التعريف الواسع للمستندات.
- الافتراضات المؤيدة للإفصاح.
- محدودية عدد الاستثناءات – المصالح المشروعة.
- الحدود والأطر الزمنية – "الرفض المقدر".
- أسباب خطية للرفض؛ الحق في الاستئناف
- 1. سيادة قانون الوصول إلى المعلومات.

## 2- تشجيع الحكومة المنفتحة:

يجب أن ينص القانون على كل ما يلي:

- الموظفين والإجراءات المتعلقة بالمعلومات.
- الالتزام بنشر المعلومات الأساسية – الميزانيات والتقارير السنوية إلخ.
- نظم المحافظة على المستندات.
- تجريم الإتلاف المتعمد للمستندات.
- حماية المبلغين
- يجب أن يشمل قانون الوصول إلى المعلومات بعض الجهات الخاصة.



### 3- التعزيز والتطبيق

يجب أن ينص القانون على جميع ما يلي:

- تدريب الموظفين الحكوميين.
- مفوضي المعلومات – الاستئنافات، المسؤولية عن تطبيق القانون، ووعي الجمهور عامة بالقانون.

#### مكافحة الفساد

يتعين على السلطة العامة  
نشر المعلومات – دون  
الحاجة لطلب ذلك

طلب المعلومات من  
السلطات العامة





## الجلسة الثالثة

“الاستراتيجية الوطنية لمناهضة الفساد”

خريطة لإصلاح الدولة

## رئيس الجلسة مشاري المنجري:

### عضو مجلس الأمة

### الفساد ماردا يفترس المؤسسات ويهدد المجتمع

إنه لمن المؤلم لنا جميعاً أن نلتقي في مؤتمر يضم هذه النخبة وعلى هذا المستوى لنتناول موضوع الفساد، لا كظاهرة عالمية عامة تخص الغير .. ولكن كحقيقة واقعة بيننا في الكويت .. أضحت تهدد أركان الدولة التي بذل المخلصون في بنائها جهوداً عظيمة صادقة، امتداداً لأجيال الآباء والأجداد الذين عرفوا بالاستقامة والأمانة في العمل والاحلاص في تحمل المسؤولية والإعتماد على الذات.

لقد أصبح الفساد ماردا يطرق الأبواب، وينهش كل جهد طيب، ويفتس المؤسسات، ومخاطره تهدد الأمن الاجتماعي الذي هو عماد الاستقرار والبناء في الوطن، وقد كثرت الحديث عن صورته وشواهد في الحياة العامة حتى أخذ يردده الناس في مجالسهم الخاصة والعامة - الصغار منهم والكبار - وكأنه جزء طبيعي من أسلوب الحياة، وهذا هو مكنم الخطورة بعينها.

عندما يتفشى داء الفساد ويفتدو مستشريا بهذه الصورة، سواء في الواقع أو في قرارة الشعور، يكون غاية ما يريده الفاسدون .. كي تختلط الأوراق وتتشتت المسؤولية ويتخفى المجرم وراء البريء وتتكسر عزيمة المخلصين وتتبدد جهودهم الطيبة.

إنه في النظم الديمقراطية يعد تغلغل الفساد في الحياة السياسية اسوأ صور الفساد، سواء عبر شراء الذمم أو تزوير ارادة الناخبين أو توجيه الأهواء أو التأثير على القرار. وجميعها مظاهر اخذت تطل علينا برأسها الكريه وتتغلغل في حياتنا اليومية، وإذا لم نتكاتف على تعريتها ومحاربتها بجميع الأدوات فستقضي على مكتسباتنا تدريجياً.

إن مسببات الفساد بالتالي هي:

أولاً: إن بوابة الفساد الكبرى هو التوسع الهائل في الهيمنة الحكومية على الاقتصاد والخدمات والتوظيف والرعاية العامة، فتعاظم حجم الحكومة وتغلغل نفوذها، في جميع مناحي حياة الناس والمجتمع، يشجعان على افساد الضمائر ويعرقلان العمل المبدع، والأمثلة كثيرة من حولنا وفي هذا العالم، لذلك فإن هذا الوضع لم يعد مقبولاً بكل المقاييس، ولا بد له من التغيير عبر التخصيص وتقليص السطوة الحكومية.

ثانياً: إن تضخم الجهاز الوظيفي الحكومي زاد من تعقيدات إجراءات العمل في المؤسسات الحكومية، الأمر الذي وسع الهوة التي ينفذ منها طواغيت الفساد. ومن ثم لزم تضافر السلطتين التشريعية والتنفيذية بإعادة النظر في هذه السياسات كي نشجع القطاع الخاص ونحض على التوجه إليه.

ثالثاً: إن تساهل الحكومة مع مظاهر الفساد وترددها في محاربتها بحزم وصرامة لوأده في مهده عبر تفعيل القانون ومحاسبة مرتكبي هذا الفساد قد فتح شهية المفسدين وشجع على التماذي في الاستهانة بالقانون واضعاف هيئته .. فالمطلوب هو الالتزام بالقوانين والنظم، ومحاسبة كبار المسؤولين قبل صغارهم عما ينسب إليهم من مخالفات كي يتعظ الجميع وتبدأ رحلة الإصلاح.

رابعاً: لقد شهدت السنوات الأخيرة تراجعاً كبيراً في كفاءات القيادات العليا المؤمنة بالإصلاح والقادرة على محاربة مظاهر الفساد والتسيب الإداري. فتغلبت المحسوبية والترجيح السياسي في الاختيار للمناصب العليا.

ولا مناص عن تعديل هذا المنحى والتحقق من أهلية القيادات العليا وصلابتها في مكافحة التسيب والفساد وقدرتها على تطبيق القانون.

إن الحكومة ومجلس الأمة - على حد سواء - أمام مسؤولياتهم الوطنية والدستورية لمواجهة الفساد.



**السيد / عمر ظافر شيخ**

**نائب المحاسب العام، مكتب المحاسب العام لعائدات باكستان**

## **الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد**

**15 يناير 2007**

1

## **استراتيجيات مكافحة الفساد:**

- استراتيجيات مستقبلية.
- لا توجد إستراتيجية عالمية لمكافحة الفساد
- الاستراتيجيات ليست جامدة.
- أهمية إدارة التغيير.

2

## تختلف الاستراتيجيات بسبب اختلاف:

- طبيعة الفساد
- مدى الفساد
- تأثير الفساد

3

## المفاهيم الخاطئة السائدة حول مكافحة الفساد:

- المدخل إلى مكافحة الفساد.
- مسئولية مكافحة الفساد.
- مدة مكافحة الفساد.
- نطاق الفساد.
- مفهوم المساءلة.



4



## كيف تعترم باكستان القيام بالمهمة؟

5

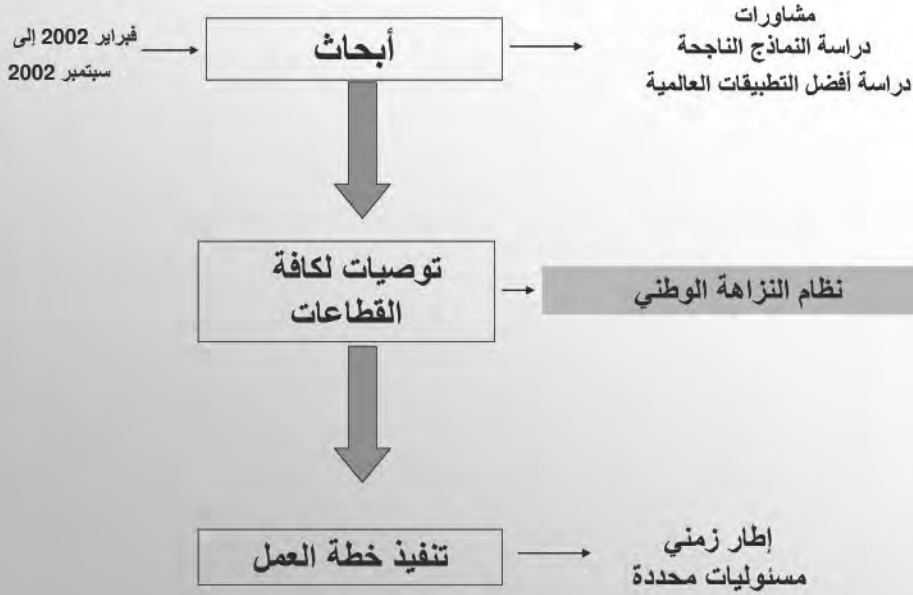
## الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

مشروع يتولاه مكتب المساءلة الوطني للوقوف  
على أسباب الفساد وتحديد الإجراءات  
العلاجية.

6

## المشروع

7



8





## أهم توصيات الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- الإرادة السياسية
- المكافأة
- مدخل شامل لمكافحة الفساد
- حكم الأكفاء
- الشفافية وحق الوصول للمعلومات
- التدريب وبناء القدرات.

9

## أهم توصيات الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- تغيير الموقف الاجتماعي من الفساد.
- تبسيط الإجراءات.
- ترشيد الصلاحيات التقديرية.
- تحسين نظم الشراء.
- الرقابة الداخلية.
- المسائلة الداخلية.

10

## التحديات التي تواجه التنفيذ:

- استمرار الإرادة السياسية
- مقاومة التغيير
- الطبيعة التأميرية للفساد
- المواقف الاجتماعية من الفساد
- الإجراءات المرهقة الخاصة بتغيير القوانين والنظم والعمليات إلخ.
- الافتقار إلى الوعي والتعليم.

11

## الطريق للسير قدماً

- تجنب الانهزامية وكن إيجابياً.
- التحالف ضد الفساد.
- صياغة وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- صياغة خطط طموحة، البدء على مستوى متواضع، والتقدم بسرعة.
- التعاون الدولي
- القيادة القدوة
- دور حيوي لكل متعهدي الخدمات.

12



## الأنسة / إيفالينا ييم

### المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد - هونغ كونغ



مدخل ثلاثي المحاور للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد  
تجربة هونغ كونغ



الأنسة / إيفالينا ييم  
نائب المسنول الإقليمي  
إدارة العلاقات المجتمعية  
المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد  
هونغ كونغ - الإقليم الإداري الخاص - الصين

مؤتمر الشفافية - الكويت  
16-15 يناير 2007

## الوضع السيئ في السابق

الفساد - أسلوب حياة في الستينيات وبداية السبعينيات  
يستمر دفع الرشاوى من المهد إلى اللحد.



The Hong Kong Experience

## المهمة مستحيلة



حاكم هونغ كونغ في ذلك الوقت اللورد موراي

ماكليهورس:

"..... تاريخ الفساد في هونغ كونغ طويل وينطوي على مواقف واتجاهات شديدة التشابك. لذا يجب أن يكون لدى المفوض قسم مدني مهمته الأساسية توعية الجمهور بشرور الفساد...."



The Hong Kong Experience

## مدخل ثلاثي المحاور

المفوض



قسم العمليات



قسم منع الفساد



قسم العلاقات المجتمعية



The Hong Kong Experience



## مدخل ثلاثي المحاور:



المفوض الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد السير  
جاك كيتير:

إيعد النجاح في قسم العمليات وقسم منع الفساد أساسياً  
وهو أمر. كمنصة ينطلق منها قسم العلاقات المجتمعية  
حيوي حيث لا يمكن تحقيق نصر حقيقي في محاربة  
الفساد ما لم تحدث تغييرات في المواقف والتوجهات في  
المجتمع ككل؟



The Hong Kong Experience

## توعية المجتمع

- توعية المجتمع بشور الفساد
- حشد التأييد العام لمحاربة الفساد.



The Hong Kong Experience



## الاتصال وجهاً لوجه



ear

التواصل مع 200.000 شاب سنويا.  
التواصل مع 50.000 موظف بالقطاع الخاص سنويا.  
يتم الاتصال مع 300000 شخص من خلال 8000 فعالية كل عام.



The Hong Kong Experience

## الاتصال وجهاً لوجه



The Hong Kong Experience



## وسائل الإعلام

### • الإعلانات التجارية التلفزيونية



The Hong Kong Experience

## الإعلان التجاري الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد البائع ( 1974 )

"بائعة تشعر بالتردد بشأن الإبلاغ عن حالة  
فساد، تقرر في النهاية الدخول إلى مكتب  
المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد لتقديم  
بلاغاً...."



The Hong Kong Experience

## الإبلاغ عن حالات الفساد



"أعمل ليل لنهار لتأمين  
احتياجاتي الأساسية"  
"وتأتي أنت لتسرق القليل الذي  
أكسبه"  
"على أن أبلغ المفوضية المستقلة  
لمكافحة الفساد؟"



The Hong Kong Experience

## عواقب الفساد وخيمة



The Hong Kong Experience





## ميدان المواجهة العادلة



The Hong Kong Experience

## وسائل الإعلام

- الإعلانات التجارية التلفزيونية.
- المسلسلات التلفزيونية.



The Hong Kong Experience

## وسائل الإعلام

- الإعلانات التجارية التلفزيونية .
- سلسلة دراما تلفزيونية
- الوظائف الصحفية



The Hong Kong Experience

## الإنترنت



The Hong Kong Experience



## ثقافة جديدة

- خدمة مدنية نظيفة وفاعلة.
- تقارير الفساد ضد موظفين حكوميين:

86% (1974) → 32% (2005)

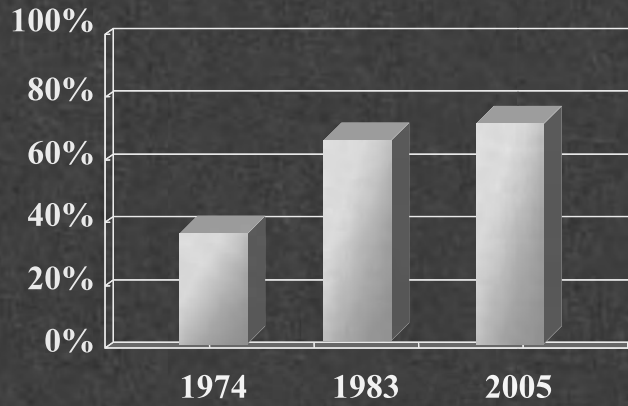
- زيادة الوعي في القطاع الخاص.
- بيئة عمل خالية من الفساد.



The Hong Kong Experience

## ثقافة جديدة

البلاغات من أشخاص مطلوعين



The Hong Kong Experience

## ثقافة جديدة

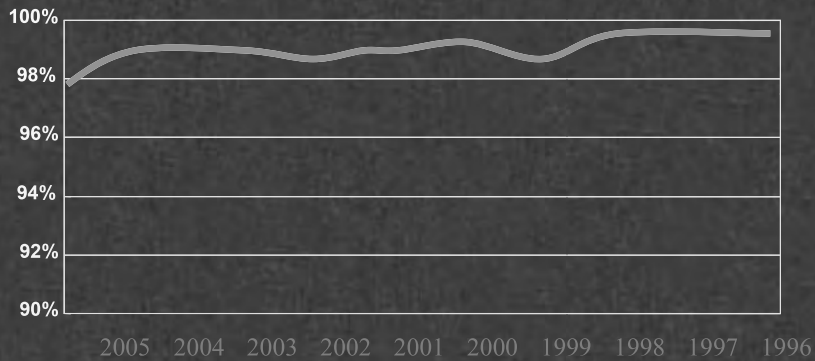
انخفاض مستوى التعايش مع الفساد



The Hong Kong Experience

## ثقافة جديدة

دعم عام كاسح



المسح السنوي للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد



The Hong Kong Experience



## الشراكة

- برامج مشتركة مع الإدارات الحكومية ومجتمع الأعمال التجارية.
- تأسيس مركز هونغ كونغ لتعزيز الأخلاق بدعم من غرف التجارة.



The Hong Kong Experience

## وتستمر المهمة



The Hong Kong Experience



الموقع الإلكتروني:  
[www.icac.org.hk](http://www.icac.org.hk)  
شكراً لكم.

*Kuwait Transparency Conference  
15-16 January 2007*



The Hong Kong Experience



## الجلسة الرابعة

”هيئة الرقابة الإدارية“ ودورها في محاربة

الفساد الإداري



**السيد / د. سامي أبو النور عبدالمنعم**  
**وكيل أول - هيئة الرقابة الإدارية - مصر**



**هيئة الرقابة الإدارية**  
**ودورها في مكافحة الفساد**





## عناصر التقديم

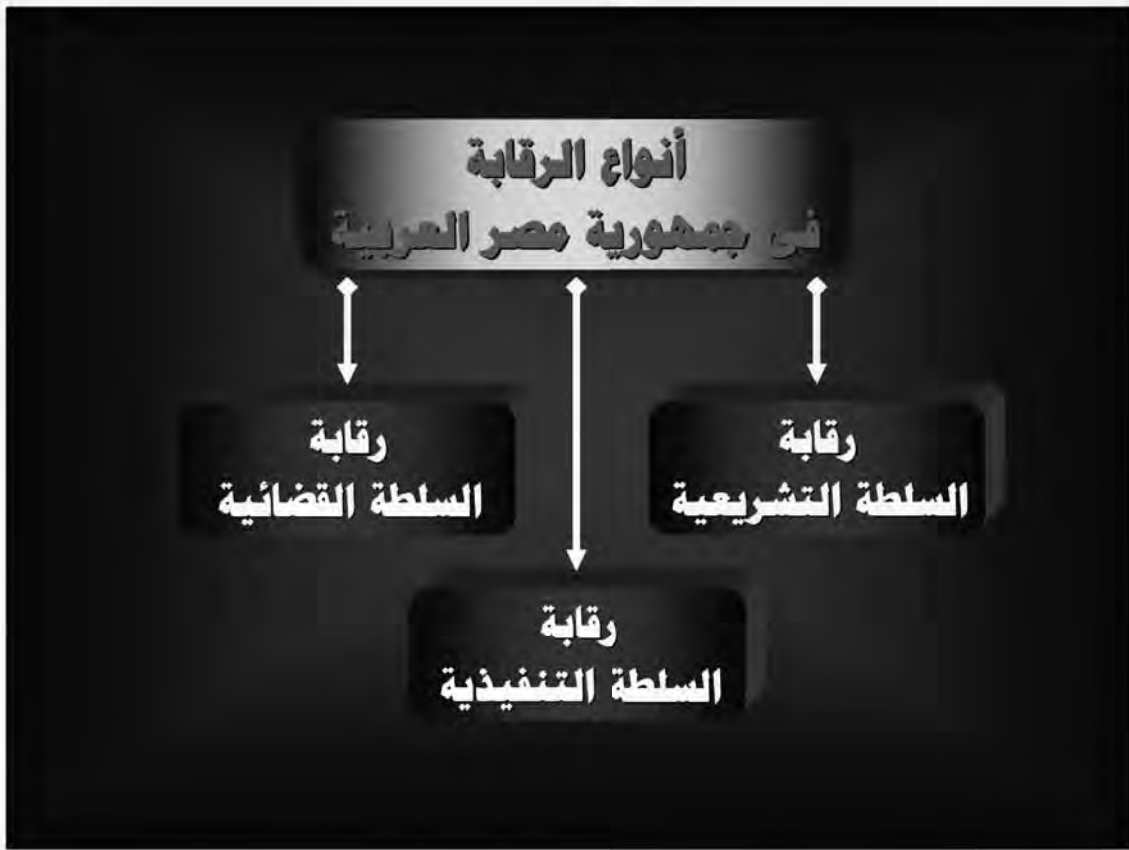
1 – أنواع الرقابة في جمهورية مصر العربية .

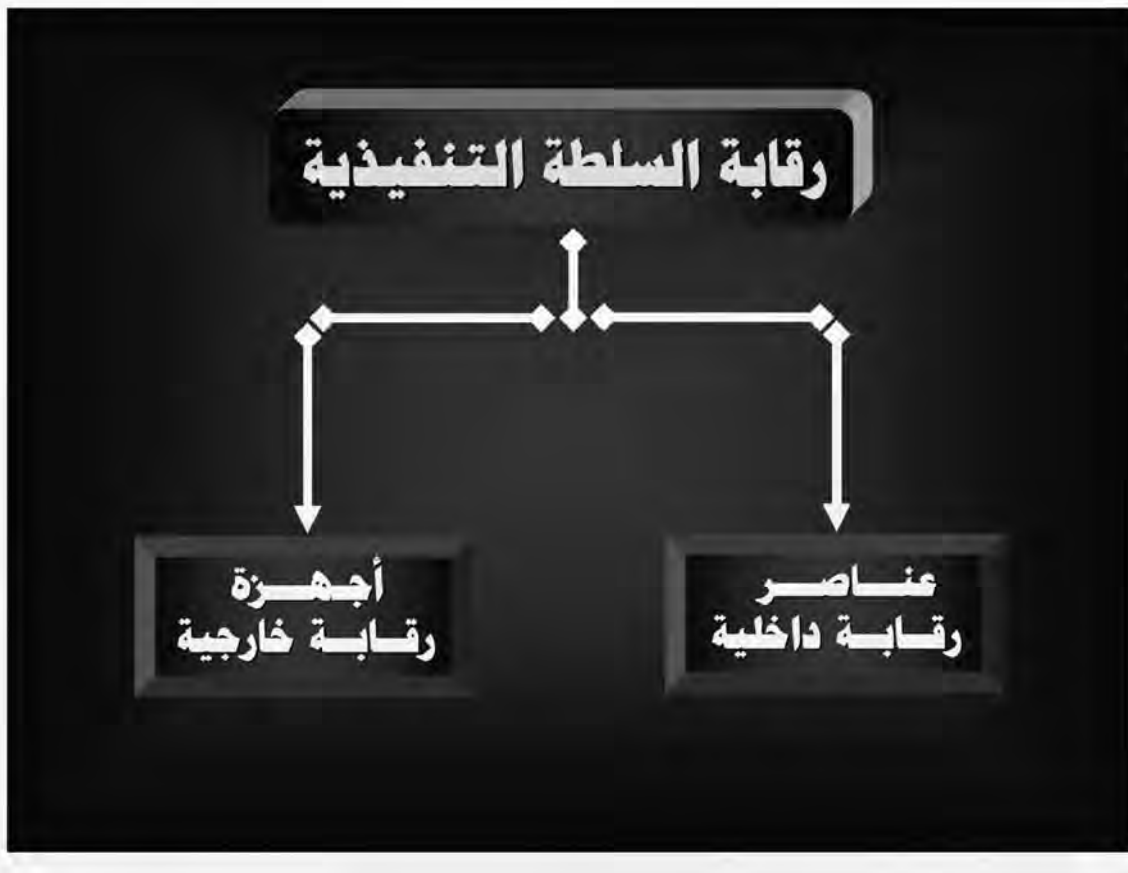
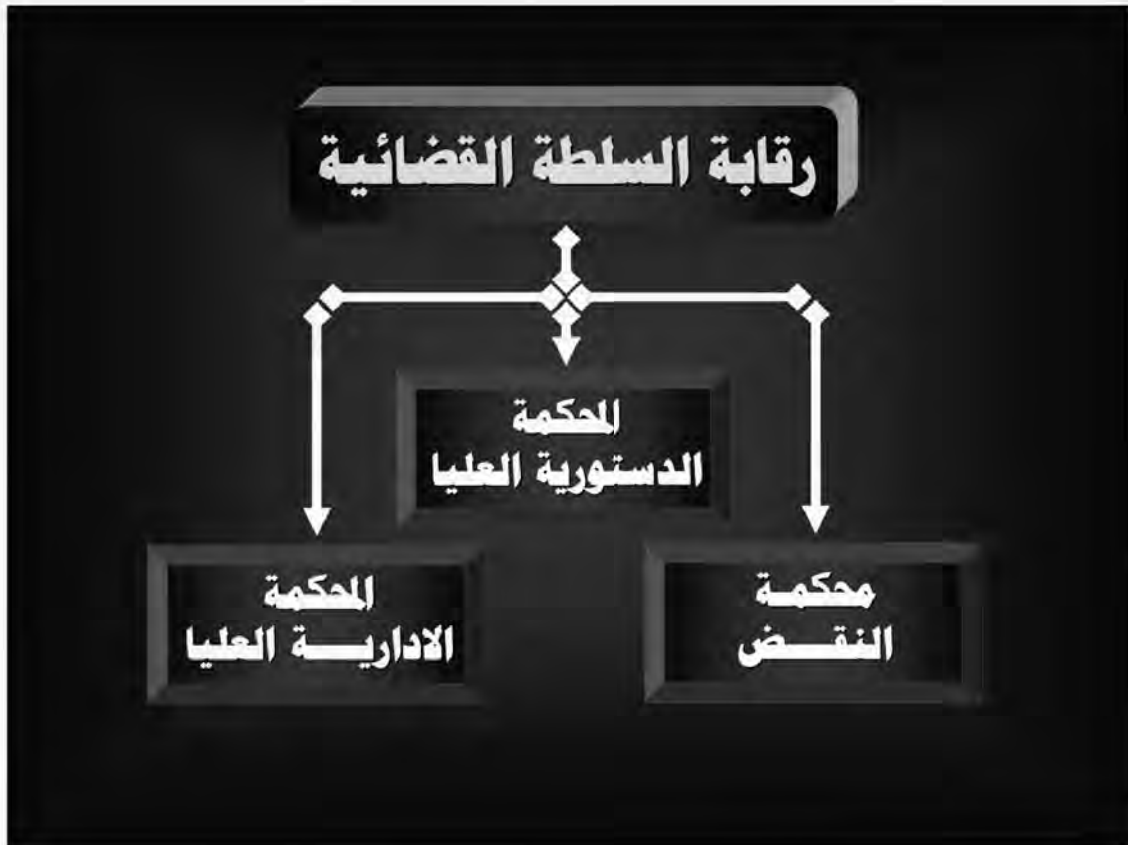
2 – التعريف بهيئة الرقابة الادارية :-

\* اختصاصاتها - صلاحياتها - تنظيمها .

3 – هيئة الرقابة الادارية ودورها في مكافحة الفساد .

## أنواع الرقابة في جمهورية مصر العربية





## عناصر الرقابة الداخلية

### بهدف

- رقابة الإدارة على نفسها .
- رقابة الرؤساء على أعمال  
مروسيهم .

- عناصر من صلب تنظيم  
الجهاز الإداري للدولة .

### مثال

- عناصر التخطيط والمتابعة .
- عناصر المراجعة المالية .
- عناصر التفتيش .
- عناصر الأمن .

## أجهزة الرقابة الخارجية

هي أجهزة تمارس عملها من خارج نطاق  
الوزارات والوحدات الإدارية بالدولة .

جهاز  
رقابة عامة

اجهزة  
رقابة تخصصية



\* بدأت قسم للرقابة يتبع للنيابة الادارية .

عام 1958

\* أصبحت هيئة مستقلة طبقا للقانون 54 .

عام 1964

\* صدر قرار بوقف نشاطها .

عام 1980

\* أعاد الرئيس مبارك هيئة الرقابة الادارية .

عام 1982

## اختصاصات هيئة الرقابة الادارية

## أجهزة الرقابة التخصصية

- تمارس نوع واحد من الرقابة .
- تتبع لوزير محدد طبقا لتخصصها .

- هيئة الرقابة الصناعية .
- هيئة الرقابة على الصادرات والواردات .
- الإدارة العامة للرقابة على البنوك .

## جهاز رقابة عامة

- مسؤولة عن

مراقبة سلامة

الأداء الإداري

- تتبع لرئيس

مجلس الوزراء



- تمارس كافة

أشكال الرقابة

إدارية

مالية

فنية

جنائية

المقر الرئيسي لهيئة الرقابة الإدارية



## جميع أنواع الرقابة تهدف الى ....

- ضمان تحقيق الأهداف.
- ضمان الانضباط.
- مقاومة الانحراف.
- معاونة المسؤولين.
- حل مشاكل العمل.

## نبذة تاريخية عن

## هيئة الرقابة الادارية

- بحث وتحري أسباب القصور فى العمل والإنتاج ومقترحات تلافئها .
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من ملاءمتها لتحقيق الهدف منها .
- الكشف عن عيوب النظم الادارية والمالية والفتية ومقترحات تلافئها .
- الكشف عن المخالفات الادارية والمالية التى تقع من العاملين أثناء أداء وظائفهم .
- كشف وضبط الجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أو من غيرهم والتى تمس سلامة أداء الوظيفة العامة .

- فحص ما تنشره الصحف ووسائل الاعلام من أوجه إهمال - استغلال - سوء ادارة .
- فحص موقف المرشحين لشغل الوظائف العليا / لنيل الأوسمة والنياشين وإبداء الرأى بشأنهم .
- تلبية مطالب رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين من المعلومات أو الدراسات .
- التحرى عن حالات الكسب غير المشروع .
- القيام بأعمال التحريات عن العمليات المالية التى يشتبه فى انها تتضمن غسل الأموال - بالتنسيق وتبادل المعلومات مع وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزى .



## نطاق اختصاص الهيئة

- الجهاز الادارى للدولة .
- قطاع الأعمال العام .
- الهيئات العامة .
- القطاع الخاص الذى يباشر أعمالاً عامة
- الجهات التى تساهم فيها الدولة .

## صلاحيات عضو هيئة الرقابة الادارية

منح القانون 54 لسنة 1964

لعضو الرقابة الادارية السلطات الآتية :

- حق الاطلاع على البيانات السرية .
- الحصول على صورة من المستندات والتحقق على الملفات .
- استدعاء لسماع الاقوال .
- طلب وقف / ابعاد الموظف مؤقتاً عن العمل أو الوظيفة .
- طلب معاقبة الموظف تأديبياً .
- سلطة الضبطية القضائية ... وتتضمن ...
- التحرى عن الجرائم وجمع الاستدلالات والبحث عن مرتكبيها وضبطهم

## الجرائم الجنائية التي تختص الهيئة بضبطها

جرائم  
الاتجار بالوظيفة العامة

الرشوة

استغلال النفوذ

جرائم  
الاعتداء على المال العام

الاختلاس

الاستيلاء / تسهيل الاستيلاء على المال العام

الاضرار العمدي / غير العمدي بالمال العام  
التربح

جرائم الكسب غير المشروع  
جرائم غسل الأموال

جرائم تزوير في  
المحركات الرسمية

## سياسة هيئة الرقابة الادارية في مكافحة الفساد

## المحاور الرئيسية

- تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة.
- إتباع سياسة المبادأة .
- توعية المواطنين بمخاطر الفساد .
- زيادة مجالات التعاون الدولي في مكافحة الفساد .

## المحور الأول: تحقيق الرقابة الوقائية او المانعة من خلال الاتية

- 1 - دراسة الظـ واهر السلبية ونواحي القصور بجهات الاختصاص وما قد يصاحبها من ثغرات في القوانين واللوائح والنظم ووضع التصور الامثل لاسلوب معالجتها وتقديم مقترحات تصويبها .
- 2 - تنمية وتنشيط مصادر المعلومات بجهات الاختصاص بهدف الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل اكتمالها وتصحيح مسارها خاصة في مجال المناقصات والمزايدات .
- 3 - التدقيق في اجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظـ انف القيادة بجهات الدولة وتحديد صلاحيتهم بناء على اسس الجدارة والنزاهة واستبعاد من تشوب سمعتهم اي شائبة من تولى هذه الوظيفة .
- 4 - حصر الوظائف الاكثر عرضه للتحراف وتلقى الرشاوى واجراء التحريات حول شاغليها بشكل دورى للتأكد من عدم انحرافهم .
- 5 - متابعة تنفيذ برنامج خصخصة الشركات العامة وذلك من خلال استمرار مشاركة الهيئة في اعمال اللجان الرئيسية بالجهات المختلفة التي تختص بأعمال بيع اراضى ، مشروعات ، التنازل عن حقوق الانتفاع ، بيع اسهم وأصول شركات قطاع الاعمال العام .
- 6 - متابعة الهيئة للأجراءات المناقصات وازيدات التي تتم بجهات الدولة المختلفة للكشف عن اي مخالفات أو تجاوزات قبل البت فيها .

**السيد / عادل عبدالعزيز الصرعاوي**  
**عضو مجلس الأمة - دولة الكويت**

**هيئة الرقابة الإدارية**  
**ودورها في محاربة الفساد**

عادل عبدالعزيز الصرعاوي

**المقدمة**

- إن لتداعيات الأوضاع السياسية والاقتصادية الأثر المباشر في رسم سياسات الدول وأجهزتها التنظيمية والتنفيذية وإن المتتبع للأوضاع السياسية والاقتصادية بالكويت ليلحظ وبشكل كبير مدى ارتفاع معدلات الفساد بشكل عام (سياسي ومالي وإداري) سواء وفق المؤشرات العالمية أو وفق الكثير من الدراسات الحكومية وغير الحكومية لذا جاء مقترح إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

## لماذا هيئة الرقابة الإدارية بالكويت؟

- خلفية تاريخية عن الوضع الإداري والسياسي بالكويت.
- التقارير الحكومية حول الفساد وطرق العلاج.
- الجهود البرلمانية حول محاربة الفساد.
- التقارير الدولية حول الفساد والشفافية بالكويت.
- الدور المطلوب لهيئة الرقابة الإدارية في ظل وجود أجهزة رقابية أخرى.

## ما هي منظومة التشريعات المطلوبة أو المقترحة لمواجهة الفساد

- الإصلاح السياسي المدخل الرئيسي لمحاربة الفساد.
- الاقتراح بقانون بشأن إنشاء المحكمة الإدارية.
- الاقتراح بقانون بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.
- الاقتراح بقانون بالحق بطلب المعلومات.

## المكونات الرئيسية لهيئة الرقابة الإدارية

### أولاً: اختصاصات الهيئة

- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من تحقيقها للغرض منها.
- الكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم للعمل ومن غير الموظفين بهدف المساس بواجبات الوظيفة.
- تقييم أداء الجهات الحكومية.
- متابعة عرائض وشكاوى المواطنين وفحصها والبت فيها.

## المكونات الرئيسية لهيئة الرقابة الإدارية (يتبع)

### أولاً: اختصاصات الهيئة

- ابداء الرأي في تعيين أو تجديد شاغلي الوظائف القيادية.
- بحث وتحري أسباب القصور في العمل واقتراح وسائل علاجها.
- وضع نظم استطلاع الرأي في مجال خدمة المواطن.

## المكونات الرئيسية لهيئة الرقابة الإدارية

### (يتبع)

#### ثانياً: صلاحيات الهيئة

- الاطلاع والتحفظ على أي ملفات أو بيانات ولو كانت سرية.
- يجوز لها أن تطلب وقف موظف عن أعماله.
- العقاب التأديبي للموظف الذي يمتنع ويخفي أية معلومات عن الهيئة.
- اجراء التحريات بالوسائل الفنية بما لا يمس الحرية الشخصية وإحالة النتائج إلى جهات التحقيق المختصة.
- تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة لهم مخالفات بعد موافقة النيابة العامة، على أنه يجوز تفتيش أماكن العمل دون هذا الاذن؟

## المكونات الرئيسية لهيئة الرقابة الإدارية

### (يتبع)

#### ثالثاً: اللائحة التنفيذية

- توضح هذه اللائحة النظام الوظيفي لأعضاء الهيئة من شروط شغل الوظائف ونظام التقييم والدرجات المالية ونظام شئون العاملين.
- تحديد طبيعة ومكونات التقارير الدورية لعمل الهيئة والتي ترفع لمجلس الوزراء ومجلس الأمة.

## بماذا تتميز هيئة الرقابة الإدارية عن «جهاز خدمة المواطنين»؟

- يشمل اختصاصها جميع الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة ولا يمتد إلى السلطتين التشريعية والقضائية والأمور العسكرية والشرطة والحرس الوطني.
- تمتد سلطاتها إلى الاطلاع على الأوراق ولو كانت سرية، والوقف عن العمل وتفتيش الأشخاص والمنازل بعد إذن النيابة، وكذلك الاستعانة برجال الشرطة.
- جواز إجراء التحريات والمراقبة بالوسائل الفنية دون المساس بالحرية الشخصية وإحالة ما تسفر عنه التحريات إلى جهات التحقيق المختصة.

## الخاتمة

- إن الاستقرار السياسي الذي تعيشه الدول هو المعيار الأساسي لوجود مثل هذه الأجهزة الرقابية، حيث أن تأخر وجوده لا يعني بأن هناك مشكلة، وان تقدم وجودها لا يعني فاعلية الرقابة وإنما الدافع الرئيسي لنجاح الرقابة هو توفر الرغبة السياسية لدى القيادة وهي ليست متوفرة بالقدر المطلوب حتى الآن بالكويت.





## الجلسة الخامسة

”هيئة مكافحة الفساد“ الدرع الواقعي ضد

الفساد المالي





السيد / موك واهوي

رئيس مجموعة منع الفساد، المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد - هونغ كونج.



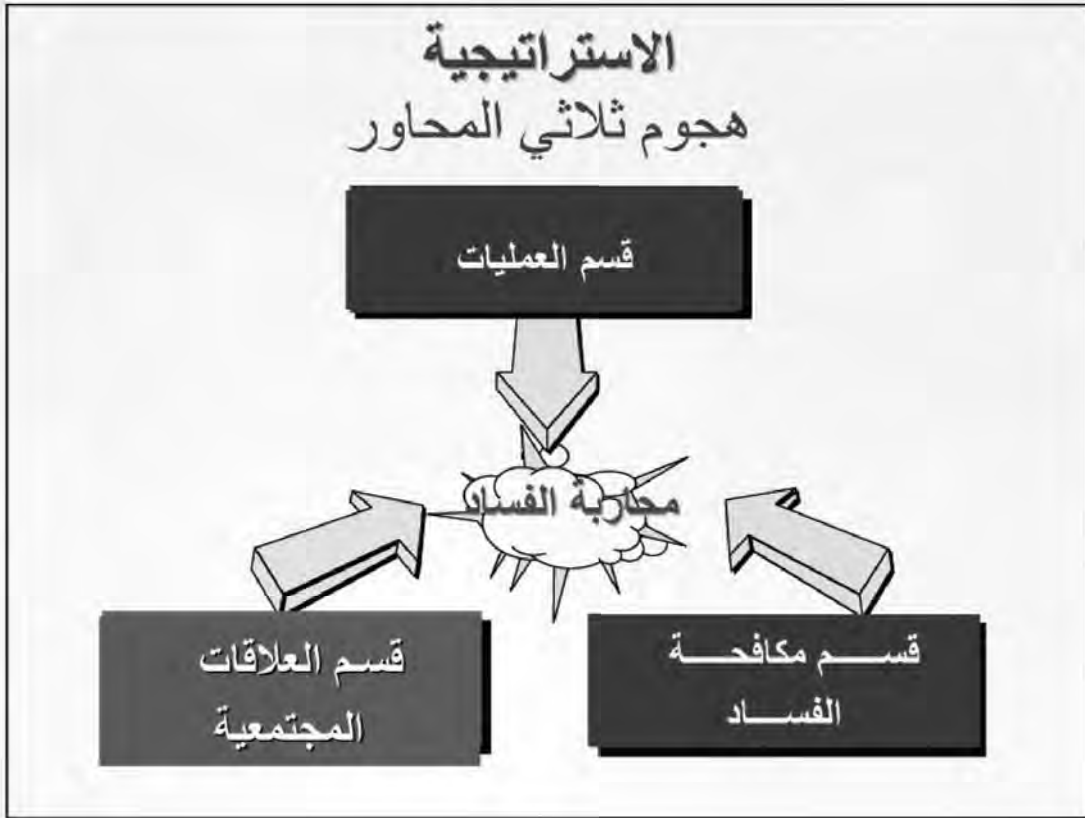
ICAC

Kuwait Transparency Conference  
15 - 17 January, 2007

## مكافحة الفساد - المدخل النظامي

السيد/ و. ه موك  
قسم مكافحة الفساد، المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد  
هونغ كونج، الصين





- واجبات قسم منع الفساد**
- التنقيح الآمن للأنظمة والإجراءات في القطاع العام لسدّ الفساد المنفذ
  - عرض النصيحة إلى القطاع الخاص بناء على الطلب

## الهيكل التنظيمي



## الموظفون

- حوالي 60 موظف من ذوي الخبرة المهنية.
- مجموعة كبيرة من ذوي الخبرات مثل المهندسين والمفتشين والمحاسبين وموظفي القطاع العام المتمرسين وخبراء الكمبيوتر.

## موانع الفساد

### الفلسفة

# النظرة الشاملة

منع الفساد بسدّ المنافذ

في الأنظمة والإجراءات بالقطاع العام

## المنهجية

- مراجعات مفصلة  
للنظم والإجراءات
- مشاورات مع  
الإدارات الحكومية

## النظرة المستقبلية

● الشراكة



● الاستشارات



## المصادر وتحديد أولويات العمل

- المتابعة المباشرة لحالات الفساد
- طلبات العملاء
- المدخل العملي: يقظة الموظفين للتغيرات والمستجدات.
  - تشريعات جديدة / تغير سياسة الحكومة.
  - التقارير الإعلامية.

## نماذج من أعمال مكافحة الفساد في القطاع العام

- إغلاق المنافذ في إجراءات الرقابة الجمركية
- فحص الشاحنات في نقاط تفتيش الحدود





● سد الثغرات في  
إجراءات تحقيق  
الحوادث من قبل  
الشرطة.

● القضاء على فرص  
الفساد في عمليات  
التشييد العامة

● القضاء على فرص  
الفساد في إجراءات  
ترخيص المطاعم.

● تدقيق إجراءات  
الشراء المتبعة من  
قبل سلطات  
المستشفيات.

## قضايا رئيسية

- إنفاذ القانون
- المشتريات العمومية
- إدارة الرعاية الاجتماعية
- مشاريع البناء
- نظم الترخيص والتنظيم

## الفرص الشائعة للفساد

- التشريعات غير القابلة للتطبيق.
- غياب أو عدم كفاية السياسات والتعليمات
- الإجراءات غير الضرورية أو المرهقة
- الإشراف غير الكافي
- حرية التصرف المفرطة.
- التأخير.
- ضعف أمن المعلومات
- عدم فعالية إدارة تعارض المصالح.
- انعدام الإفصاح / الشفافية



## النظم والضوابط

### نظم الخدمة المدنية

- قبول المزاي
- تعارض المصالح
- الاستثمارات
- العمل الخارجي
- العمل ما بعد الخدمة
- سرية المعلومات
- (قانون الأسرار الرسمية)

## العمل لدى القطاع الخاص

### مجموعة الخدمات الاستشارية

- المشورة المجانية
- السرية التامة
- التصميم حسب الحاجة
- خدمات الخط الساخن.



**2526 6363**



## نماذج لأفضل الممارسات

### • كتيبات

- تعاقبات خدمات التنظيف
- تعاقبات خدمات الأمن
- صناعة التشييد مبدأ أفضل الممارسات
- منظم المشتريات
- ....

## وسائل مكافحة الفساد

- العدل
- المساءلة
- التبسيط
- الشفافية





## السيد / شادي الخوري مفوضية التحقيق - لبنان

# موظفو مكافحة الفساد الدرع الواقي ضد الفساد المالي

مؤتمر الكويت للشفافية  
17-13 يناير 2007  
الجلسات العامة

شادي الخوري  
خبير قانوني  
مفوضية التحقيق الخاصة بمحاربة غسل الأموال - لبنان

## اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - نيويورك 31 أكتوبر 2003 (كما في سبتمبر 2006)

	دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	اتفاقية (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة) "ميريدا" 2003	
		التوقيع	التصديق
1	الأردن	9 ديسمبر 2003	24 فبراير 2005
2	الإمارات العربية المتحدة	10 أغسطس 2005	22 فبراير 2006
3	البحرين	8 فبراير 2005	-
4	تونس	30 مارس 2004	-
5	الجزائر	9 ديسمبر 2003	25 أغسطس 2004
6	المملكة العربية السعودية	9 يناير 2004	-
7	سوريا	9 ديسمبر 2003	-
8	عمان	-	-
9	قطر	1 ديسمبر 2005	-
10	الكويت	9 ديسمبر 2003	-
11	لبنان	-	-
12	مصر	9 ديسمبر 2003	25 فبراير 2005
13	المغرب	9 ديسمبر 2003	-
14	اليمن	11 ديسمبر 2003	7 نوفمبر 2005
15	العراق	-	-
16	موريتانيا	-	-
17	السودان	14 يناير 2005	-

## ملخص

الوضع	ميريدا الفساد (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة)
التصديق	5/17 30%

### هيئات مكافحة الفساد وإدارات إنفاذ القانون

تتناول المادتان (6-36) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هيئات مكافحة الفساد وإدارات إنفاذ القانون:

• يجب أن يكون لدى الدول هيئة/هيئات لمكافحة الفساد (المادة 6)

• يجب أن تقوم الدول بتحديد سلطات لتنفيذ القانون تقوم بالتحقيق في الفساد (المادة 36)

كما تنطبق مواد أخرى على هيئة مكافحة الفساد وإدارات إنفاذ القانون وسوف نتعرض لها في سياق هذا العرض.



## إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادة 6)

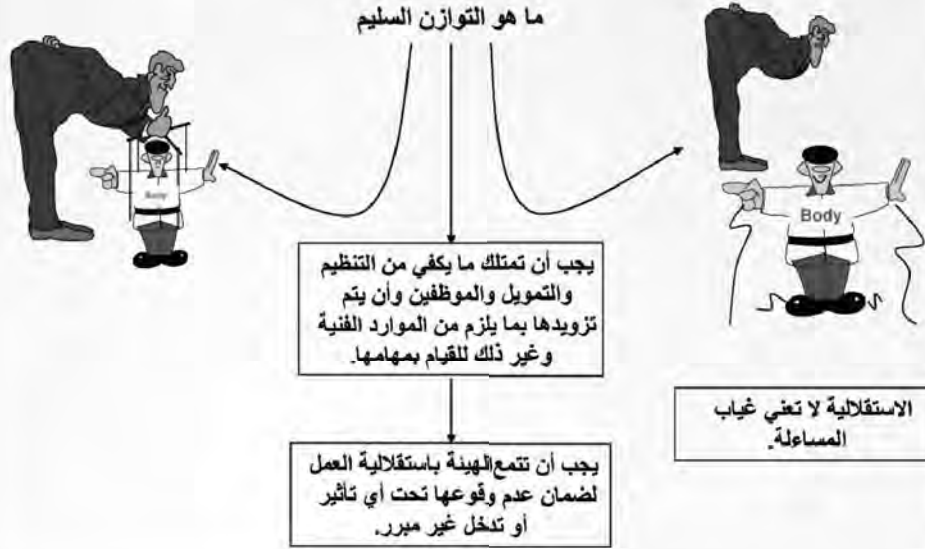
وجود هيئة أو هيئات، كما يقتضي الأمر، تتولى منع الفساد بوسائل مثل:

- تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، كما يكون ملائماً، والإشراف على تنفيذ هذه السياسات وتطبيقها.
- زيادة المعرفة المتعلقة بمكافحة الفساد ونشرها.
- منح الهيئة أو الهيئات الاستقلالية اللازمة.

## السلطات المتخصصة (المادة 36)

- وجود هيئة أو هيئات أو أشخاص متخصصين في محاربة الفساد من خلال تنفيذ القانون.
- تمنح هذه الهيئة أو الهيئات أو الأشخاص الاستقلالية اللازمة.

## استقلالية عمل هيئات مكافحة الفساد



## تجربة إدارة متخصصة فرنسية

أنشأت الوكالة المركزية لمكافحة الفساد (SCPS) بموجب قانون أقر في 29 يناير 1993.

الوكالة ملحقة بوزارة العدل على الرغم من أنها ليست وكالة حكومية مركزية وإنما سلطة إدارية مستقلة. وهي لا تخضع للمراجعة القضائية وبذلك تتجنب أية نزاعات تتعلق بالولاية القضائية. وهي إدارة تعمل عبر عدة وزارات وتتكون من قضاة في المحاكم العادية (يرأسها قاض) وموظفين عموميين ملحقين بالإدارات الحكومية المختلفة:

- إدارة الخزائنة: الضرائب والجمارك والمنافسة وشنون المستهلكين ومكافحة الاحتيال.
- الداخلية: الشرطة الوطنية والسلطات الإقليمية والمحلية.
- وزارة الأشغال العامة.



## المهام التي تتولاها عادة هيئة مكافحة الفساد (المادة 5)

### سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

- وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعمل على تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشئون والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية والمساواة.
- إرساء وتعزيز ممارسات فاعلة تهدف إلى مكافحة الفساد.
- تقييم الأدوات القانونية والإجراءات الإدارية ذات الصلة بهدف تحديث كفايتها لمنع ومحاربة الفساد.
- تتعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية في تعزيز وتنمية التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشتمل التعاون على المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد.

## وحدة المعلومات الاستخبارية المالية (المادة 58)

- على الدول الأطراف أن تتعاون فيما بينها على منع ومحاربة تحويل عائدات الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استعادة تلك العائدات وعليها في سبيل ذلك أن تنظر في:
- إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

## التعاون الوطني

### التعاون بين السلطات الوطنية (المادة 38)

التعاون بين السلطات العامة والموظفين العموميين من جهة وبين السلطات المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقتها من جهة أخرى.

يجوز أن يشمل التعاون:

- المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه قد تم ارتكاب أي من الأفعال المجرمة بموجب الاتفاقية؛ أو
- تزويد السلطات الأخيرة بكافة المعلومات الضرورية بناءً على طلبها.

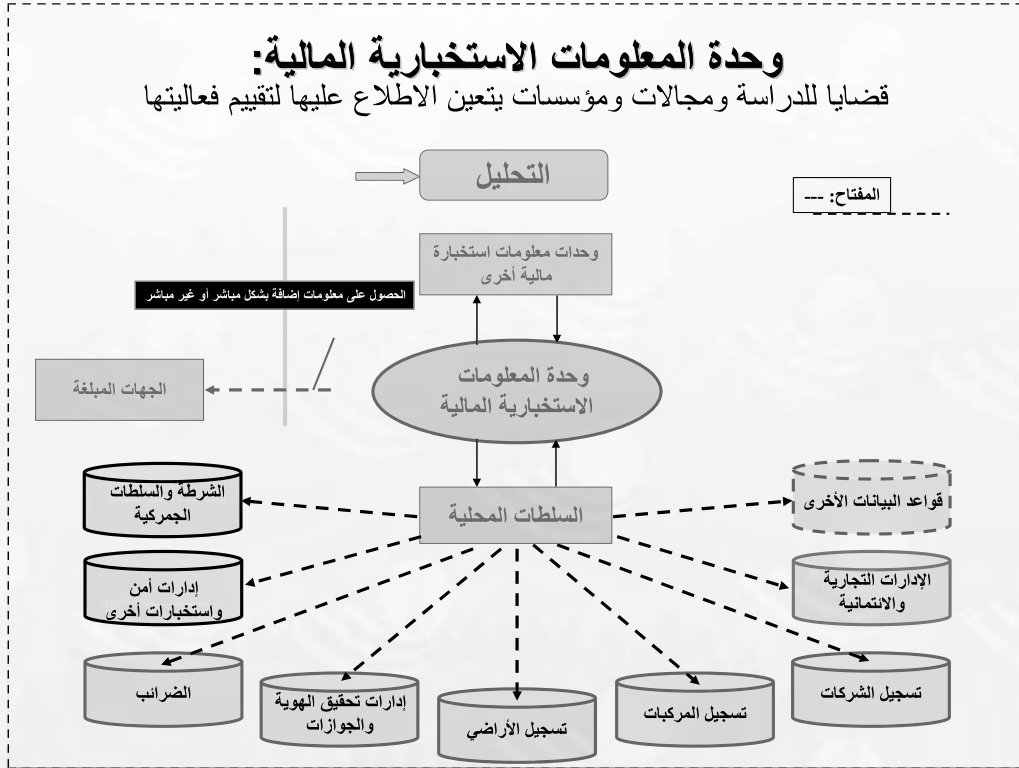
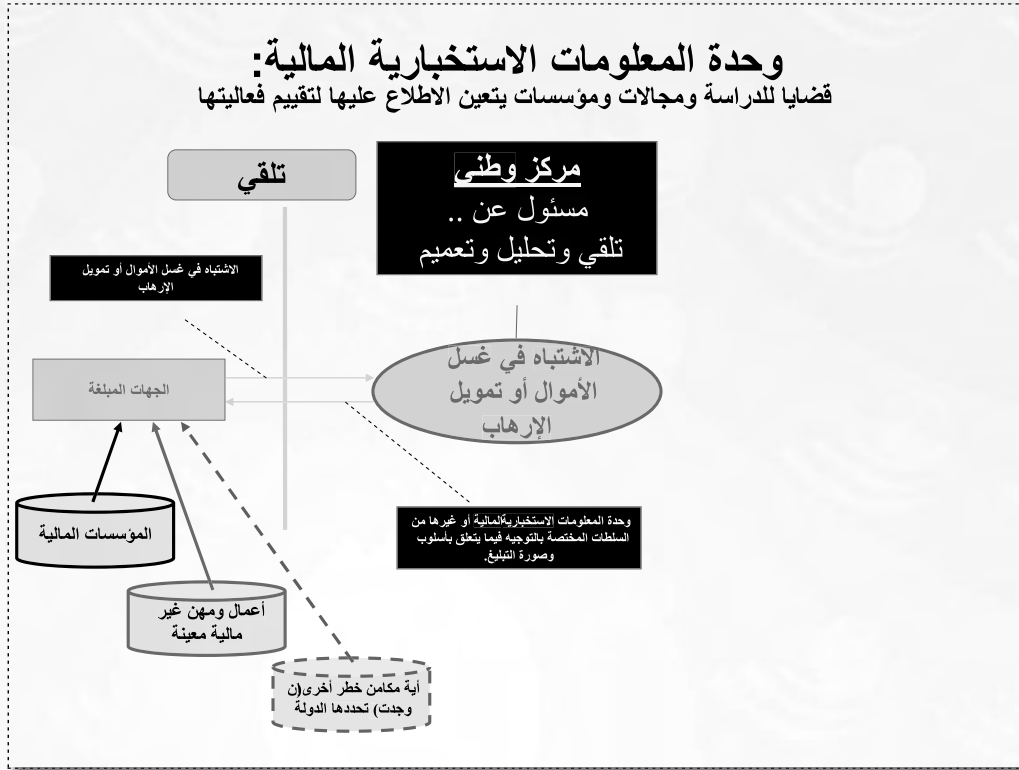


## جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها (المادة 61)

- تحليل اتجاهات الفساد في منطقتها بالتشاور مع الخبراء وكذلك الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد.
- إعداد الإحصائيات و تطوير الخبرة التحليلية المتعلقة بالفساد والمعلومات وتقاسمها فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية بهدف وضع تعاريف وتدابير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان بالإضافة إلى المعلومات حول أفضل الممارسات لمنع ومحاربة الفساد.
- متابعة سياساتها وإجراءاتها الفعلية لمحاربة الفساد وإجراء التقييمات حول فعالية وكفاءة هذه السياسات والإجراءات.

## العلاقة بين غسل الأموال والفساد

- العلاقة بين مكافحة غسل الأموال/محاربة تمويل الإرهاب والفساد:
  - عائدات جرائم الفساد عرضة لغسل الأموال.
  - يمكن للفساد وضعف الإدارة وفساد المؤسسات والموظفين أن يعيق سياسات مكافحة غسل الأموال/محاربة تمويل الإرهاب.
- مجموعة العمل الأساسية لآسيا والمحيط الهادي - مجموعة عمل دراسة الأنماط
  - اختراق أشخاص من أصحاب المناصب العامة متورطين بالفساد (في مجلس إدارة بنك) ضالعين في غسل أموال لموظفين عموميين وسياسيين فاسدين.





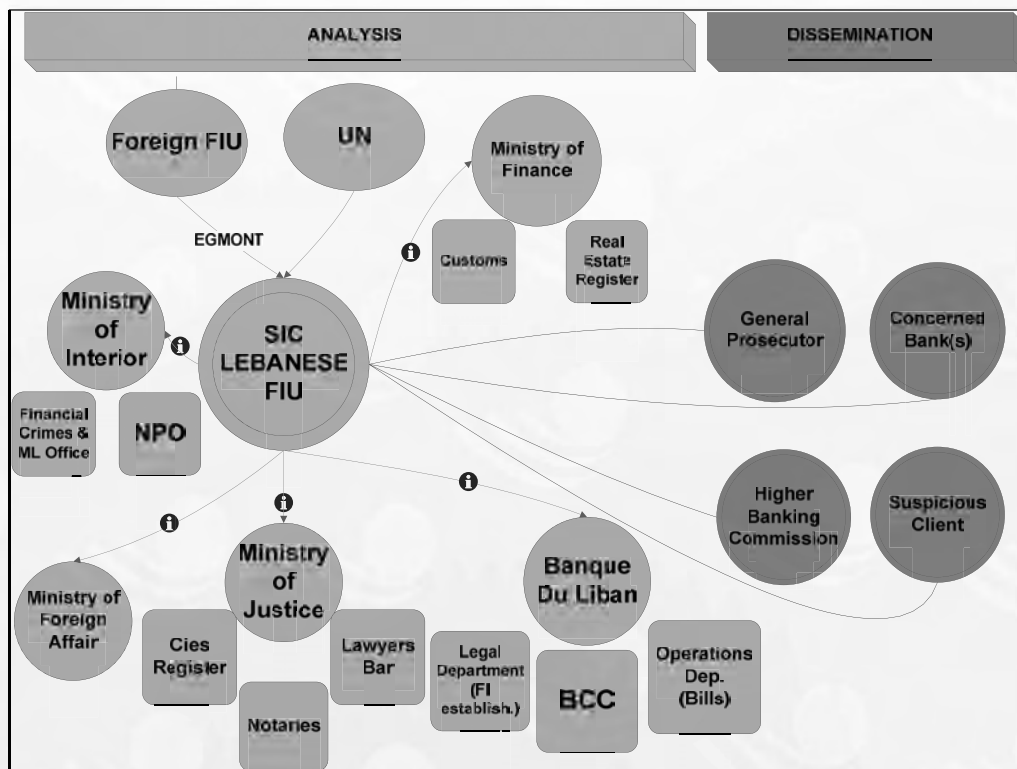
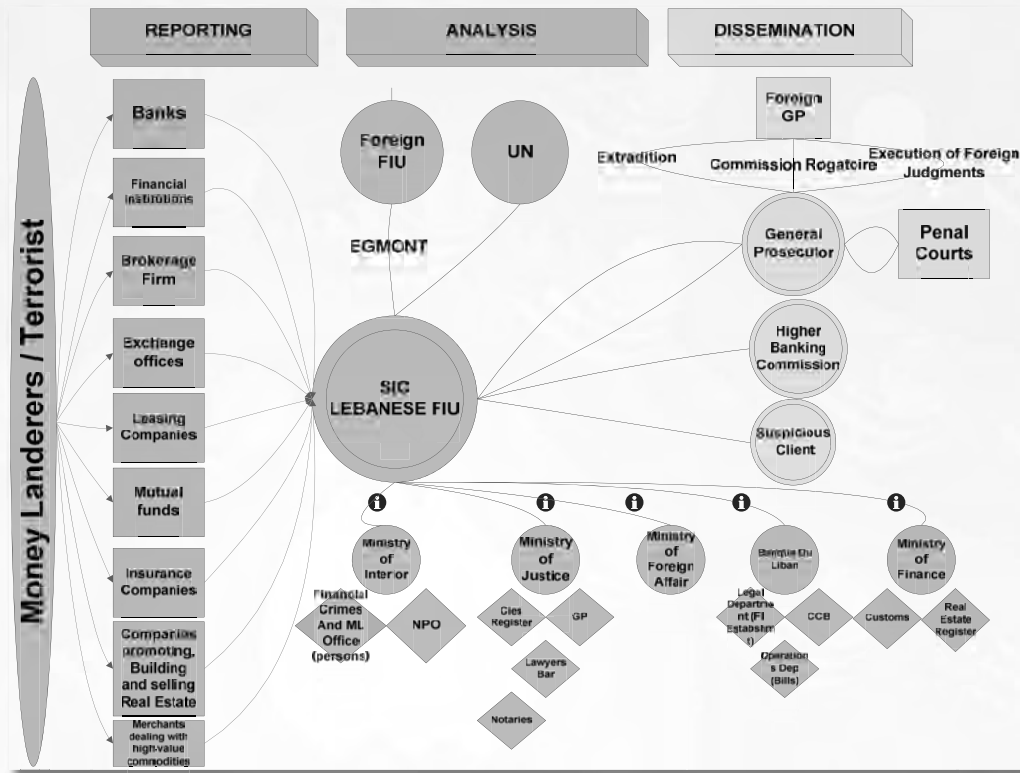
### المهام التي تتولاها عادة وحدة المعلومات الاستخبارية المالية

- متابعة الالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب.
- إعاقه العمليات.
- تدريب موظفي المؤسسات المعنية على التبليغ والمهام الأخرى.

### القضايا المتعلقة بفعالية وكفاءة السلطات المختصة

- مهارات الموظفين - مادة 30
- الموارد - مادة 26 و 30
- التدريب - مادة 30
- نوعية المعلومات الراجعة للقطاع المالي - مادة 25
- نوعية الإحصائيات - مادة 32
- التعاون والتنسيق المحلي - مادة 31
- تبادل المعلومات الدولية - مادة 32 و 40

## التجربة اللبنانية





## السيد / أحمد عبد المحسن المليفي عضو مجلس الأمة - الكويت.

### ظاهرة الفساد :

يقول الله سبحانه وتعالى في كتابه الحكيم ( وإذ قال ربك للملائكة أني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون )  
البقرة ٣٠

فظاهرة الفساد قديمة قدم الإنسان وتطورت بتطور حياته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية حاربها الإنسان ودخل معها الأنبياء والمفكرون والمصلحون في معارك طاحنة لا هوادة فيها فكان لهم النصر في مرات عديدة وأصيبوا بالهزيمة في مرات أخرى بل كانت هزائمهم مكلفة ليس فقط في العتاد والأموال بل في الحياة .

وكما أن الفساد ورعاته قد تطوروا وابتكروا الأدوات وتوفرت لهم الإمكانيات، يقول الله تبارك وتعالى في كتابه العزيز ( ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون ) الروم ٤١ ، فان محاربة الفساد يجب أن تتطور وتتوفر لها كافة الإمكانيات لاسيما إذا علمنا وتيقنا بأن للفساد تكلفة اجتماعية وسياسية واقتصادية كبيرة .

كما يعمل الفساد من جانب آخر على تفويض عملية التنمية وتحقيق الرفاهية لكافة أبناء المجتمع .

ومحاربة الفساد مسؤولية جماعية يجب أن يستهض كل أفراد المجتمع بكل فئاته وتوجهاته لمحاربتها فهو، أي الفساد، وان كان في كثير من الأحيان لا يقع على الفرد بحد ذاته كفرد وإنما يقع على مؤسسات الدولة فيستنزف خيراتها ويصيبها بالشلل فانه بالنهاية سيصيب الإنسان الفرد في حياته ومستقبله ومستقبل أبنائه .

لذلك لا بد من التنسيق والتعاون بين الجميع لتبيان حقيقة أخطار الفساد وكيفية مواجهته المواجهة الجماعية المنظمة .

في هذه الورقة لن أتحدث عن هيئة مكافحة الفساد كشكل قانوني واختصاصات وصلاحيات فالصياغة القانونية لأي هيئة تعتبر من الأمور البسيطة لأي رجل قانون أو متابع جيد . ولكنني سأحدث عن إشكالية أخرى يعيشها المواطن العربي ونلمسها نحن كسياسيين في ثقة الناس بعملية محاربة الفساد وتجاربهم في هذا المجال .

### لماذا الحديث عن هيئة مكافحة الفساد ؟

قد يتساءل البعض عن أسباب الحديث عن تكوين هيئة لمكافحة الفساد، وهناك أسئلة مشروعة يمكن أن تتبع هذا التساؤل وهي :-

١- إن تجارب العالم الثالث والعالم العربي خاصة في تشكيل الهيئات فاشلة حيث إن معظم هذه الهيئات وخاصة المتعلقة في الحقوق والحريات والمرتبطة بالرقابة على الأنظمة وتصرفاتها ترتبط بشكل أو بآخر بهذه الأنظمة فتكون وسيلتها القوية في إضفاء الشرعية على أعمالها غير المشروعة ؟

٢- انه حتى في حالة قيام الهيئة بصورة سليمة في البداية فان عملية اختراقها لن تكون مستحيلة أمام الوعد والوعيد اللذين ممكن أن تمارسهما السلطات والحكومات بوسائلها المعروفة وإمكانياتها الكبيرة ؟

٣- إن كثيراً من الهيئات في العالم الثالث عندما نشأت قوية صلبة وكانت عصية على الاختراق كان مصيرها الحل وتعيين مجالس إدارتها واحتضان السجون أو التغريب لمجالس إدارتها المنحلة ؟

٤- انه في حالة انحراف هذه الهيئة من سيقوم بالرقابة والتدقيق على أعمالها وهل سنحتاج إلى هيئة أخرى لتراقبها ؟

هذه الأسئلة وغيرها من الأسئلة المشروعة التي يطرحها المواطن العربي المتشوق للإصلاح والراغب في عمليات التنمية الحقيقية ولكنه يشعر بالإحباط واليأس بعد أن رأى كيف يتحول الناس من معارضين شرسين إلى موالين مطيعين أو مبعدين أو في غياهب السجون محتجزين فأصبح المشهد السياسي عند المواطن عبارة عن تمثيلية كبيرة أبطالها رجال السياسة سواء داخل الحكومة أو خارجها وسواء من المعارضة أو الموالين ومسرحها الحياة التي نعيش والأرض التي يسير عليها وجمهورها الشعب الذي يصفق أحيانا ويتألم أحيانا ويضحك أحيانا أخرى .

### إذا أين الحل؟

رغم قصر هذا السؤال وقلة عدد كلماته إلا أن الحديث فيه والكتابة عنه لا يمكن الإحاطة بكل جوانبه في ورقة معدة لمؤتمر في يومين ولكنه يحتاج الى بحوث ودراسات والأكثر من ذلك يحتاج إلى تجارب ونماذج قابلة للتطبيق والمقارنة .

إن الإشكالية من وجهة نظري تنقسم إلى قسمين :-

- أولهما يتعلق بالأنظمة .

- وثانيهما يتعلق بالمواطن الإنسان .

أما فيما يتعلق بالأنظمة فإنها أي الأنظمة وهم الحكام بالأخص وبأشخاصهم لا بمؤسساتهم فالأنظمة في الدول العربية أيا كان تسميتها سواء ملكية أو أميرية أو جمهورية أو ديمقراطية فإنها جميعا متشابهة ومرتبطة بالرئيس أو الأمير أو الملك سواء تم ذلك بالانتخاب الذي يحصل فيه الرئيس على ٩٩٩٩٪ والآن بدأوا بتعديل هذه النسبة بنسب اقل لأن النسب القديمة استهلكت وأصبحت مصدر تندر، أو بالتعيين القبلي أو العائلي فإنها تحتاج إلى من يوصل لها القناعة إن الإصلاح لا يعني بالضرورة هدم كيانهما وسلب ملكها والسيطرة على قرارها .

إن الإصلاح يعني مزيد من الرفاهية للشعوب مزيدا من التطور في البلاد مزيدا من المحبة الحقيقية بين الشعب وقيادته محبة تتحرك في قلوب الشعوب بفضوية دون تحريك من زوار الليل ودون تلبيس من خلال الصحف الصفراء والأقلام المرتزقة والشعراء الذين يتبعهم الغاؤون إنما محبة تتطلق من شعور متدفق من مواطن يشعر بأن قيادته تبحث عن سعادته وتعمل من أجل رفاهيته وتأمين مستقبل أبنائه .

إن المشكلة الحقيقية التي تعاني منها بعض الأنظمة شعورها بأنها غير شرعية ورغم ما تملكه من عدة وعتاد فهي في خوف دائم من الزوال فتعمل على تطبيق السياسة التي لا اعرف أي مجرم كرسها بأن تقوم السلطة بإشغال الناس بالأمور التافهة والصراعات الجانبية حتى لا يلتفتوا إليها .

كما تعمل الأنظمة على إرهاق الناس في رزقهم حتى يكدحوا ويهرقوا ليل نهار في البحث عن لقمة الرزق وسد الرمق فينشغلوا عن البحث في الأمور العامة والشأن العام .

كما تعمل هذه الأنظمة على إفساد الناس حتى لا يتحدثوا عن فسادها، فالكل فاسد فهناك من يسرق الدينار وهناك من يسرق ملايين الدنانير وفي النهاية السرقة واحدة .

إن المهمة الحقيقية والشاقة المطلوبة من قادة الفكر الإصلاحي في جوانبه السياسية والاقتصادية والاجتماعية هي كيفية إقناع هذه الأنظمة بفكر الإصلاح وأن هناك فرقا شاسعا بين معارضة التغيير ومعارضة الإصلاح .

إن هذه الأنظمة أثبتت كل التجارب أن المواجهة العسكرية معها أيا كان شكلها مكلفة جدا على الشعوب وعلى الدولة. فهذه الأنظمة التي وقعت بينها وبين شعبيها المواجهة التغييرية لم تتوان في استخدام كامل قوتها العسكرية وبشراسة لم تستخدمها في حروبها الخارجية في تدمير المعارضة وكانت النتيجة في كل الأحوال هي انتصار هذه الأنظمة بخسائر فادحة على الشعوب.

١- لذلك فإن المطلوب من هؤلاء القادة قادة الفكر الإصلاحي مد جسور الثقة في الأنظمة وشعوبها والتخلي بالصبر والتمسك بالتردد في تحقيق الانجازات وتقديم الأولويات في عملية الإصلاح وغرس بذرة الإصلاح





دون الاستعجال لقطف ثمرتها ولكن الاستمرار في رعايتها إلى أن تنمو ويشتد عودها فيأتي من يحصد ثمارها ويستمر في عملية الإصلاح وهكذا .

ان النجاح في تحقيق القناعة لدى القيادة بأهمية الإصلاح وعدم خطورته على الحكم والسيادة بل انه من موجبات استمرار الحكم والسيادة له دور فعال وكبير في فعالية كل أشكال الرقابة والمكافحة للفساد فان الله يزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن .

أما الجانب الثاني والذي لا يقل أهمية عن الجانب الأول فهو الإنسان المواطن فهو قاعدة الإصلاح ولا يمكن أن يحدث فساد أو يكافح فساد إلا من خلال الفرد في المجتمع سواء أكان هذا الفرد مواطناً بسيطاً عادياً أو مواطناً مسئولاً صاحب قرار أو تاجراً صاحب مصلحة في تسيير أمور تجارته .  
فمتى ما تحقق شعار كلنا شركاء في عملية الإصلاح ومكافحة الفساد على ارض الواقع وبالأفعال لا بالأقوال كانت هيئات مكافحة الفساد أكثر فعالية وسيقف أكثر مضاء .

إن التركيز على الإنسان في تعليمه وثقافته وسلوكه مهمة وان كانت ليست مستحيلة إلا أنها من أصعب المهام ولا تستبين نتائجها إلا بعد حين فهي تحتاج إلى تخطيط طويل الأمد وتحتاج إلى صبر وتضحية ومتابعة واستمرارية ومتى ما تكلت خطط بناء الإنسان الصالح فالبشرى لكافة المؤسسات بالنجاح وعلى رأسها هيئة مكافحة الفساد .

قال تعالى ( فلولا كان من القرون من قبلكم أولوا بقية ينهون عن الفساد في الأرض إلا قليلاً ممن أنجينا منهم واتبع الذين ظلموا ما أترفوا فيه وكانوا مجرمين ) هود ١١٦ .

## خاتمة

لعلك عزيزي تتساءل عن مدى انطباق موضوع الورقة مع عنوانها فالعنوان يتحدث عن هيئة مكافحة الفساد وأول ما يتوارد إلى الذهن خاصة من رجل قانون يعمل بالسياسة أن يتطرق إلى الجوانب القانونية في تشكيل الهيئة واختصاصاتها وكيفية تشكيلها وصلاحياتها وللمن تتبع وغيرها من الأمور القانونية . وهذا الجانب القانوني بالنسبة لي من أسهل الجوانب بل وأحياناً هذا الجانب لا يحتاج إلى جهد كبير فمثل هذه الهيئات موجودة في بعض الدول وما تحتاج له هو مجرد نقلها والاستفادة منها مع بعض التعديل لتتواءم مع واقع البلد والنظام القانوني فيه .

ولكنني اعتقد إن الأمور ليست فقط أنظمة وقوانين وتشريعات وان كانت مهمة وأساسية لبداية كل تحرك مشروع إلا أن العيب ليس دائماً في النصوص بقدر ما يكون في النفوس .

إن القاعدة الأساسية في نجاح أي مشروع تنموي إصلاحي يبدأ أولاً في الإنسان سواء أكان هذا الإنسان هو من يملك القرار في السلطة في كل مستوياتها أو إنساناً عادياً سيطبق هذا القرار أو سيطبق عليه .

فمتى ما أعد هذا الإنسان الإعداد المناسب فانه سيسمو بتطبيقها ويبدع بعد ذلك بتطويرها .  
أما إذا كان هذا الإنسان سلبياً في التطبيق أو مناكفاً للتطبيق فانه سيكون الصخرة التي ستتحطم عليها كل موجات التغيير وأحلام التطوير .  
وكما قيل ( كما تكونوا يول عليكم )





**الجلسة السادسة**  
**برنامج الشراكة بين القطاعين**  
**العام والخاص "PPP"**





## معالي السيد / بدر الحمضي وزير المالية - الكويت.

تمهيد:

يجب الإشارة منذ البداية إلى أن عنوان المؤتمر والموضوعات التي تضمنتها الجلسات تؤكد ضرورة أن تركز جهود الإصلاح الاقتصادي على مبدأ الشفافية في الأداء "Transparency"، وتطبيق مبدأ المساءلة "Accountability"، وإعمال مستوى عال من الحوكمة "Governance"، الأمر الذي يعكس إدراك منظمو هذا المؤتمر لأهم متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة. ويستدعي ذلك البدء بإيجاز الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إحداث تغييرات جوهرية في منهاج التنمية الاقتصادية على المستوى العالمي والمحلي كمدخل للجوانب التي تتضمنها هذه الورقة. كما أن الأمر يتطلب تحليل أهمية وحتمية إعادة صياغة العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وتحديد الملامح الرئيسية لمتطلبات التطبيق الرشيد لنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص الذي يكفل الارتقاء بمستوى الخدمات العامة وتحسين نوعيتها، وتدعيم قدرات الدولة التنافسية لتصبح رافداً من روافد التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

### التطورات الجوهرية في منهاج التنمية الاقتصادية على المستوى العالمي

لعل من أهم التطورات الاقتصادية خلال العقد الأخير من القرن السابق بروز تجمعات اقتصادية عملاقة مثل الإتحاد الأوروبي، ومنطقة التجارة الحرة لشمال أمريكا، ونمو وتطور التجمع الاقتصادي لدول شرق آسيا، و بروز منظمات دولية تهتم بتحرير التجارة الدولية مثل منظمة التجارة الدولية، ودخول معظم الدول (بما فيها دولة الكويت) في إتفاقات دولية وإقليمية لتحرير التجارة. وقد ترتب على ذلك أدراك العديد من قادة الدول أن رياح التغيير تتطلب إجراء تغيير جذري في نهج سياستها المالية والاقتصادية لتمكين من مواكبة التطورات الاقتصادية على الساحة الإقليمية والدولية. وبينما كانت السياسات الاقتصادية خلال عقد السبعينات تقيد الإستثمار الأجنبي المباشر، وتشجع صناعات إحلال الواردات سعياً وراء الإكتفاء الذاتي، وتدعم دور الدولة المباشر في الإقتصاد من خلال تملك الدولة للأنشطة الاقتصادية الرئيسية، تميزت السياسات الاقتصادية الإصلاحية خلال العقدين السابقين بتبني معظم الدول سياسات تحرير إقتصادها الوطني من القيود البيروقراطية التي أعاقه تطوره، وتشجيع الإستثمار الأجنبي، وإعادة صياغة علاقة الحكومة بالقطاع الخاص، وتنفيذ برامج الخصخصة، والدخول في تحالفات إقليمية لتعزيز دورها في الإقتصاد العالمي.

وهناك عدد من الأسباب التي أدت إلى النتيجة التي نراها حتمية والتي تمثلت في قيام العديد من الدول بإجراء تغييرات جذرية في نهجها الاقتصادي. ولعل من أهم تلك الأسباب إدراك قادة الدول أن استمرار الدعم والحماية والانغلاق الاقتصادي لم يكن مجدياً، كما أنه لم يعد ممكناً في ظل الاتفاقات التجارية الإقليمية والدولية، واجتياح موجة العولمة.

### حتمية التغيير في منهاج التنمية على المستوى المحلي

لقد تبنت دولة الكويت خلال العقود السابقة نمطاً للتنمية اعتمد على الوفرة النسبية للموارد المالية، في إطار رصيد فكري وحجج قوية كانت مناسبة في حينها - تلقي على عاتق الدولة مسؤولية تحقيق "دولة الرفاه"، بما إستلزمه ذلك من تدخل حكومي واسع في النشاط الاقتصادي، ومن تصميم وتنفيذ سياسات اقتصادية واجتماعية مكلفة.

ومن المؤكد أن دولة الكويت قد تمكنت -في ظل نمط التنمية المعمول به- من أن تنمو وتتقدم بإطراد على طريق تحقيق قفزة التحول الاقتصادي والاجتماعي التي غيرت شكل الإقتصاد والمجتمع الكويتي. ولقد تم بناء قواعد إقتصاد حديث ومتطور يفخر أي ناظر إليه. كما تم تحقيق إرتفاع كبير في مستويات النمو الإقتصادي ودخل الفرد، حيث بلغ مستوى النمو الحقيقي حوالي ٧,٥٪ سنويا في متوسط العامين السابقين، كما بلغت الزيادة في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حوالي ٤٪ منذ بداية عام ٢٠٠٤، ليصل هذا المتوسط إلى حوالي ٢٦ ألف دولار أمريكي في نهاية عام ٢٠٠٥. والمهم معرفة أن تلك النتائج تحققت في ظل استقرار مالي وسعري.

وفي المقابل صاحب التطورات الإقتصادية الإيجابية المشار إليها تطورات أخرى تسير نحو بناء خلل في كل من الإجماليات والهيكل الاقتصادي. ولعل من أهم تلك الإختلالات الارتفاع المطرد في إجمالي الإنفاق الحكومي مع تدني ملحوظ للمردود الاقتصادي لذلك الإنفاق، إنخفاض دور القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المستدامة، وتدني القيمة المضافة لأنشطة ذلك القطاع، إضافة إلى إنخفاض مساهماته في التكوين الرأسمالي. وبروز وتكثف بطالة مقنعة بين العمالة الوطنية والتي تتركز في الغالب في الأنشطة الإقتصادية الحكومية. وباتت تلك الإختلالات تشكل قيودا على عملية التنمية المستدامة، كما أنها تحد من قدرة الدولة على توفير متطلبات التفاعل مع معطيات العصر بمواصفاته التي بدأت تتشكل بفعل ظاهرة العولمة، والتقدم المتسارع في مجال التقنيات والإتصالات والمواصلات وتكنولوجيا المعلومات...وما تنتجه من فرص للتطور والنمو ينبغي الاستفادة منها والسعي إلى تعظيمها، وبما تفرضه من تحديات يلزم التعامل معها والإحتياط لإنعكاساتها السلبية على حركة التنمية وعلى الكيان الثقافي والإجتماعي.

وحيال كل ما تقدم أضحت عملية التخطيط للتنمية الإقتصادية والإجتماعية في دولة الكويت مطالبة بإحداث تغييرات جوهرية في منهاجها وفي مضمونها، وبالشكل الذي يساعد على معالجة تراكمات الماضي، ويعزز من التعامل مع معطيات الحاضر، وعلى النحو الذي يؤدي إلى استثمار موارد الدولة لمواجهة متغيرات المستقبل، ويساعد في تنويع مصادر الدخل، ويساهم في تحقيق التنمية المستدامة للإقتصاد الوطني. وإستنادا إلى هذه المنهجية تعتمد دولة الكويت تطبيق العديد من الإصلاحات وفق أسس ومرتكزات تضمن الإستقرار الإقتصادي والمالي المطلوب حتى لا يشيع جو من عدم اليقين قد يضر بمسيرة التنمية على المدى البعيد.

وبناء على ما تقدم فإننا نقف اليوم على عتبة مرحلة جديدة للنمو الاقتصادي في دولة الكويت تتواءم مع طبيعة ومتطلبات التطورات المحلية والإقليمية والعالمية وذلك من خلال بناء قواعد جديدة يقوم فيها النمو على إنتاجية وكفاءة وأداء عناصر الإنتاج المتجددة من قوة عمل وأصول إنتاجية رأسمالية. وبالطبع فإن تحقيق ذلك يشترط ترشيد الدور التدخل للبلاد في الحياة الإقتصادية، وفي التأثير على آليات السوق ونظم الأسعار، بحيث لا تصبح مسؤولة مباشرة عن توفير السلع والخدمات وإدارة نظم الأسعار، بل عن تشجيع النشاط المطلوب لإحداث التنمية، وتوفير المتطلبات الأساسية لتحفيز القطاع الخاص للإستثمار في المشاريع الإنتاجية ومشاريع البنية الإقتصادية، ومنع الإحتكار، وتصحيح ما قد ينشأ في عمل الأسواق من انحرافات، وإزالة المعوقات الإدارية، وزيادة مستوى الشفافية، والحرص على توافر عناصر المنافسة والعدالة في سوق العمل.

وغني عن القول أن أحد أهم الشروط لتحقيق الإصلاح الإقتصادي يتمثل في التحول من إقتصاد يعتمد على الدولة وآليات الإنفاق العام إلى إقتصاد يعتمد بصفة متزايدة على النشاط الخاص المحلي والأجنبي والمبادرات الفردية في ظل آليات السوق. مع الحفاظ على دور الدولة الأساسي في المراقبة والتوجيه



وفي ضمان التوازن الاجتماعي والقيمي للمجتمع، والتدخل فقط لتصحيح ما قد ينشأ من إختلالات ، وبما يؤدي في النهاية إلى الإرتقاء بكفاءة تعبئة وإستخدام الموارد المتاحة. الأمر الذي يعني ضرورة إعادة صياغة العلاقة بين القطاعين العام والخاص. وهو الموضوع الذي نتناوله في الفقرات التالية:

إعادة صياغة العلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تحرص الحكومة على إعادة صياغة العلاقة بين القطاعين العام والخاص بهدف توفير عناصر النجاح اللازمة لتفعيل دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة . ويتطلب ذلك إصلاح هياكل الدعم و الحوافز التشجيعية، ورفع مستوى الأطر المؤسسية التي تمكن آليات السوق من العمل بفعالية وشفافية لتنمية وتطوير كفاءة الإقتصاد وإنتاجيته، ووضع الإطار التنظيمي الذي يحدد عوامل المنافسة ومنع الإحتكار، والموازنة بين الصالح العام والخاص في الأنشطة التي يقوم بها القطاع الخاص.

وتكتسب مساهمة القطاع الخاص في توفير الخدمات العامة من خلال قيامه بالاستثمار في إنشاء وتشغيل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة أهمية خاصة ليس فقط للاستفادة من موارد القطاع الخاص في تخفيف الأعباء المالية الواقعة على الدولة ولكن أيضاً للاستفادة من إمكانياته الإدارية والفنية بما ينعكس في أداء الخدمات بدرجة عالية من الكفاءة سواء من حيث مستواها أو تكاليفها وذلك على نحو ما دلت عليه التجربة في العديد من الدول . كما أنه ما من شك في أن القطاع الخاص ، الذي أسهم بفعالية في تنمية الإقتصاد الوطني ، يستطيع بما له من موارد وقدرات إدارية وتنظيمية أن يلعب دوراً هاماً في تنفيذ العديد من أنواع المشاريع الإنمائية ذات الأهمية عن طريق تطبيق نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص ((Public Private Partnership (PPP) بحيث يسهم ذلك في زيادة موارد البلاد ودفع عجلة التنمية الاقتصادية فيها .

ويشمل نظام (PPP) على عقود تقديم الخدمات، وعقود الصيانة والتشغيل، وعقود الإدارة والصيانة، ونظام المبادرات، ونظام البناء والتشغيل والتحويل (BOT) ، ونظام التشغيل والتملك، وغيرها من الأنظمة المعروفة .

وقد يتبادر للذهن العديد من التساؤلات المنطقية حول أهمية وضرورة تطبيق نظام (PPP) والتي من بينها على سبيل المثال لا الحصر:

(١) ما هو الفرق بين المشاريع التي يتم تنفيذها بواسطة القطاع العام وتلك التي يتم تنفيذها بواسطة نظام (PPP) ؟

(٢) وما هي المشاكل التي تتجم من تنفيذ المشاريع بواسطة القطاع العام؟

(٣) وما هي الفوائد المرجوة من تنفيذ نظام (PPP) بطريقة صحيحة؟

وللإجابة على السؤال الأول نشير إلى أن نظام (PPP) يتميز بأنه يركز على المخرجات ونوعيتها ويتيح لمتعهدي الخدمة (القطاع الخاص) مجالاً أكثر للتنافس فيما بينهم لعرض أفضل الطرق لتوفير الخدمة المطلوبة. وفي المقابل يتم التركيز بشكل شبه كلي على مدخلات المشروع عند تنفيذ المشروعات بواسطة القطاع العام. ونتيجة لذلك تكون مخرجات نظام (PPP) مقومة وفقاً لجودتها ومدى ملاءمتها للمستخدم النهائي. وهذا يعني بالطبع أنه سيتم تحويل جزء كبير من مخاطر المشروع المالية، والفنية، والتشغيلية، إلى مسؤولية القطاع الخاص. وغني عن القول أن منهاج نظام (PPP) ، كان أحد أهم الأسباب التي أدت إلى استخدام ذلك النظام في العديد من الدول حيث أن التجارب تشير أن تطبيقه يساهم مساهمة فعالة في رفع مستوى التنافسية على المستوى المحلي والعالمي.

وللإجابة على السؤال الثاني نشير إلى أن الدروس المستفادة من استخدام القطاع العام في تنفيذ

المشاريع تؤكد تكرار إعادة التفاوض مع متعهد الخدمة على النحو الذي يؤدي إلى عرقلة تنفيذ المشاريع. فعلى سبيل المثال قامت العديد من الحكومات في أمريكا اللاتينية بإعادة التفاوض بنسبة تقارب في المتوسط ٢٩٪ من إجمالي ١١٠٠ عقد. وجاءت نسبة إعادة التفاوض في الخدمات الرئيسية كما يلي:

- خدمات المياه ٧٥٪.
- خدمات النقل ٥٥٪.
- خدمات الطاقة ٥٪.
- خدمات الاتصالات ١٪.

وأدى إعادة التفاوض إلى عرقلة مشاريع خدمات المياه لمدة تقارب السنتين، وحوالي ثلاث سنوات في مشاريع النقل.

وأكدت تلك التجارب أن أهم أسباب إعادة التفاوض تعود إلى ما يلي:

- عدم جاهزية القطاع وضعف التحضير.
- عدم وجود جهة مركزية منظمة ومشرفة.
- عدم ملائمة مكونات العقد وعدم عدالة توزيع المخاطر (Risk Allocation).
- ارتفاع تكاليف توفير الخدمة المطلوبة.
- انعدام التنافسية في طريقة طرح المشروع (Bidding Process not Compatible).
- عدم وضوح وثائق المناقصة.
- عدم وجود كفالة إنجاز.

وللإجابة على السؤال الثالث نشير إلي أن التجارب العالمية تلخص فوائد التطبيق الرشيد لنظام (PPP) كالتالي:

- اختصار واضح في المدة اللازمة لتزويد الخدمة المطلوبة.
- ارتفاع ملحوظ في جودة الخدمة مع انخفاض كبير في تكاليف تزويدها.
- تحديد واضح لمسؤولية الأطراف المتعاقدة (Accountability).
- إعادة صياغة دور الحكومة من مقدم إلى منظم للخدمات.
- تغيير دور الحكومة من مصدر إنفاق إلى إدارة تكلفة الخدمة.
- المساهمة في تعزيز وتطوير دور القطاع الخاص في التنمية المستدامة.
- المساهمة في تعزيز وتطوير دور سوق المال المحلي.

### متطلبات التطبيق الرشيد لنظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص:

يتطلب التطبيق الرشيد لنظام PPP وضع قواعد عامة وإطار تنظيمي لعمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص على النحو الذي يكفل تحقيق المصلحة العامة ويؤكد الأهمية الخاصة لمراعاة مبادئ العدالة والشفافية وتكافؤ الفرص أمام المستثمرين من القطاع الخاص.

وتؤكد التجارب العالمية الناجحة في هذا المجال على ضرورة إنشاء جهاز تنفيذي مستقل إداريا وماليا لإدارة ومراقبة عمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص. وبالإضافة إلى توفر نظام إداري متطور، وإدارة مؤهلة ونشطة، وكادر فني مؤهل، وآلية عمل واضحة، يجب أن يمنح الجهاز صلاحيات كاملة لمخاطبة جميع الجهات الحكومية ذات العلاقة. ويقدم الجهاز توصياته إلى لجنة عليا مخولة بصلاحيات كافية لإدارة عمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص. ويتولى الجهاز، بالتعاون والتنسيق مع الجهات العامة، القيام بالعديد من المهام لعل أهمها ما يلي:





- ١- العمل على تشجيع استثمار رأس المال الوطني والأجنبي في مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص وترويجها .
  - ٢- إجراء المسح والدراسات الأولية بهدف تحديد المشاريع القابلة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص والتقدم بالتوصيات المناسبة للجنة العليا لاعتماد هذه المشاريع بصفة مبدئية .
  - ٣- فحص وتقييم مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص المعتمدة والقيام بالإجراءات اللازمة ، وتقديم التوصية المناسبة للجنة العليا بشأن اختيار أفضل العروض .
  - ٤- اقتراح طرق مراقبة وتقييم أداء مشروعات المشاركة وتقديمها للجنة العليا لاعتمادها .
- وتشير الدروس المستفادة في مجال تطبيق نظام PPP إلى ضرورة القيام باتخاذ التدابير التالية قبل الشروع في تنفيذ المشاريع:

- ١- إعداد إطار قانوني لإدارة نظام PPP .
  - ٢- إجراء ما يلزم لإعادة هيكلة القطاعات المستهدفة لتكون جاهزة للتعامل مع نظام PPP .
  - ٣- التحضير الجيد للمشروع .
  - ٤- وضع نظام متوازن للحوافز والمخاطر وفقا لطبيعة المشروع .
  - ٥- تفعيل مبدأ التنافسية بين الجهات التي سبق تأهيلها لتقديم العروض؟
  - ٦- وضع قائمة واضحة بالكفالات المطلوبة .
  - ٧- متابعة تنفيذ مشاريع PPP ، واتخاذ ما يلزم من تدابير لتذليل معوقات تنفيذ وتشغيل المشروع .
- ويتطلب التطبيق السليم لنظام PPP وضع معايير تحديد المشاريع القابلة للمشاركة . وتشمل تلك المعايير الجوانب الرئيسية التالية:

- ١- أن يكون من شأن المشروع المقترح خدمة المصلحة العامة بوجه من الوجوه، وأن يكون منسجما مع خطط الدولة واستراتيجياتها الإنمائية .
- ٢- أن تكون هناك حاجة للمشروع لتوفير خدمة عامة أو تطوير أو تحسين خدمة قائمة أو تطوير مورد أو أصل عيني تملكه الدولة على النحو الذي يلبي حاجة اقتصادية أو اجتماعية ويسهم في زيادة موارد الدولة أو يخفف من أعبائها .

ومن الأهمية بمكان أن يتضمن نظام PPP على معايير واضحة لتقييم المشاريع المقترح تنفيذها عن طريق نظام المشاركة. وتبعاً لذلك يشترط في المشاريع التي يتقرر تنفيذها عن طريق المشاركة بين القطاعين العام والخاص أن تكون مستوفية للمعايير التالية:

- ١ - أن تثبت دراسات الجدوى أن المشروع المقترح سليم فنيا .
- ٢ - أن يكون المشروع مجزيا اقتصاديا وأن تكون المنافع التي تعود منه للدولة أو المستفيدين من أي خدمة يوفرها المشروع مناسبة بالمقارنة مع التكلفة التي تتحملها الدولة أو الجهة العامة أو المستفيدين من تلك الخدمة .
- ٣ - أن يثبت من المفاضلة بين تنفيذ المشروع عن طريق المشاركة بين القطاعين العام والخاص من ناحية، وقيام الجهة العامة بتنفيذه عن طريق استخدام مقاولين من الناحية الأخرى، أن من الأجدى تنفيذ

- المشروع عن طريق المشاركة باعتبار أن من شأن ذلك توزيع مخاطر الاستثمار الخاصة بالمشروع، سواء في مرحلة تنفيذه أو تشغيله طوال مدة عمره، على النحو الأمثل بما يؤدي للاقتصاد في التكاليف مع توفر الجودة المطلوبة في أي خدمة مرتقبة من المشروع (Value For Money).
- ٤- أن يحقق المشروع عائداً مقبولاً، كما يجب أن تكون مخاطر الاستثمار فيه من النوع المقبول لدى القطاع الخاص بحيث يتوقع إقباله على الاستثمار في المشروع.
- ٥- أن يكون من الميسور اجتذاب التمويل اللازم للمشروع من المصادر التجارية، وذلك بحسب حاجة المشروع.
- ومما لا شك فيه أن تحقيق مبدأ العدالة والشفافية في اختيار متعهد الخدمة أو المستثمر في مشروع المشاركة يجب أن يتم على أساس المنافسة بين مقدمي عروض يكون قد ثبت أهليتهم مسبقاً، بحيث يتم فحص العروض المقدمة منهم وتحليلها للمفاضلة بينهم وفق معايير محدد ومعروفة في طلب العروض، وعلى النحو الذي يؤدي إلى اختيار العرض الأفضل.

### الخلاصة:

وفي النهاية أرجو أن أكون قد وفقت في تحديد الخطوات الإصلاحية التي يتوجب اتخاذها للتكيف مع متطلبات العصر، وبيان أهمية وحتمية إعادة صياغة العلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال تطبيق نظام المشاركة، بغية استغلال الموارد المتاحة على النحو الذي يؤدي إلى الارتقاء بمستوى الخدمات العامة، وتحسين نوعيتها للوصول بها إلى المستويات العالمية، وتدعيم قدرات الدولة التنافسية لتصبح رافداً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى تتمكن من مواجهة المستقبل بقوة وثقة متجددتين، وأن نضمن النمو والازدهار لدعم مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.



## السيد / فيصل العلي المطوع

### رئيس شركة بيان للاستثمار – الكويت.

ظاهرة الفساد الاقتصادي، ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع إشارة خاصة للتجربة الكويتية.

#### تقديم

لا أحسبني بحاجة إلى تأكيد أهمية هذا المؤتمر، فالرعاية الأميرية السامية التي حظي بها أبلغ من أي قول. ولا أحسبني بحاجة إلى تكرار الثناء على حيوية محاوره وتوفيق توقيته وحسن تنظيمه، لأن الأفاضل الذين سبقوني إلى هذا المنبر لم يتركوا فضلاً لمستزيد. ولكني - كمتحدث في آخر جلسات المؤتمر - أجد من المفيد التذكير بأنه في عالم المنافسة الاقتصادية والسياسية على حد سواء قاعدة مفادها أن من «يضحك أخيراً يضحك طويلاً». وفي اعتقادي، أن في ميدان الندوات والمؤتمرات مفهوماً مشابهاً في المنطق معاكساً في الاتجاه يقضي بأن «من يتكلم أخيراً يتكلم قليلاً». ذلك لأن السابقين يكفون اللاحقين مهمة عرض كثير من الآراء، ومغبة الخوض في التفاصيل. خاصة عندما يكون السابقون على قدرة عالية من العلم والخبرة والاختصاص، كما هي الحال في مؤتمرننا هذا.

ولكن يؤسفني فعلاً أن أجد نفسي مضطراً للخروج عن هذه القاعدة، وأرجو من الأخ الرئيس أن يراعيني بهذا، لأنني المتحدث الأول والأخير في هذا المؤتمر الذي ينتسب إلى القطاع الخاص دون أن يكون له سابقاً أو لاحقاً حظ في الوظيفة العامة أو المقعد النيابي أو الحقيبة الوزارية. ولأنني من جهة ثانية سأتناول ظاهرة الفساد من منظور دقيق جداً هو علاقتها بالأداء الاقتصادي عموماً وبمشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص على وجه الخصوص، وذلك من خلال ثلاثة عناوين رئيسية:

#### أولاً: العلاقة بين مستوى الحرية الاقتصادية ودرجة انتشار الفساد

منذ بداية تسعينات القرن الماضي على وجه التقريب، حظي الفساد باهتمام متزايد ومتسارع من قبل المؤسسات الدولية والرسمية والأهلية، وعلى صعيد التكتلات الاقتصادية العالمية. كما حظي باستعداد متمم لدى حكومات العالم الثالث والاقتصاديات الناشئة لمناقشة تحديات هذه الظاهرة. وتعزى هذه الحقيقة إلى اتساع نطاق وحجم ومخاطر هذه الظاهرة من جهة، وإلى تطور علم الاقتصاد وأدواته التحليلية من جهة ثانية. وهكذا أصبحت العلاقة بين الفساد والأداء الاقتصادي موضوعاً محورياً على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. وتخلّى البنك الدولي عن موقفه الراض للتصدي لهذه الظاهرة ليعلن أن «الفساد قضية اقتصادية».

وخلال العقد الأخير من القرن العشرين، تركزت الدراسات حول رصد التكلفة الاقتصادية للفساد، اعتقاداً بأن الفساد يؤدي إلى ضعف الأداء الاقتصادي. غير أن هذا الاعتقاد سرعان ما انعكس تماماً نتيجة تواتر الأدلة والبراهين على أن الفساد في الغالب الأعم والأخطر من صورته لا يعكس انحرافاً في القيم الأخلاقية بقدر ما يعكس نقصاً في الحرية الاقتصادية وتراخياً في تطبيق القانون وتشدداً في القيود. وبتعبير آخر، إن الفساد ليس سبباً في ضعف الأداء الاقتصادي بل هو نتيجة لتعثر هذا الأداء والناجم عن خطأ السياسات، وضعف المؤسسات، وعجز الإدارة. وبالتالي، فإن الحرية الاقتصادية المدعومة بالشفافية وهيبة القانون شرط أساسي للنجاح في تطويق الفساد.

وفي معرض التأكيد على هذه الحقيقة، أعرض - باختصار شديد - أهم نتائج أجزتها منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي:

- يزداد الفساد حجماً وانتشاراً كلما ازدادت هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية. ولا ينال من هذه الحقيقة ازدياد الفساد إلى حدود فاحشة في مرحلة التحول الاقتصادي لبعض الدول. لأن هذا يعود إلى غياب الشفافية، وعدم وضوح الرؤية، وانعدام التجربة.
- يزداد الفساد حجماً وانتشاراً كلما ارتفعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- ثمة ارتباط موجب وواضح بين درجة الفساد والقيود على التجارة والأسعار وحرية النقد.
- ثمة ارتباط موجب وواضح بين درجة الفساد وكل من: حجم الإعانات الحكومية، تضخم الجهاز الوظيفي، ونسبة الاعتماد على إنتاج وتصدير المواد الخام.

ومن جهة أخرى، تبدو العلاقة العكسية بين الحرية الاقتصادية وانتشار الفساد واضحة تماماً من خلال المقارنة بين مؤشر مدركات الفساد (C.P.I) الذي يتدرج من ١ إلى ١٠ بحيث يكون الفساد أكثر كلما كان الرقم أقل، وبين مستوى الحرية الاقتصادية الذي تتمتع به البلاد المختلفة. ففي الدول التي تتمتع باقتصاد حر (Free) بلغ متوسط مؤشر الفساد ٨,٥ من أصل عشرة. وانخفض هذا المستوى إلى ٥,٢ في الدول التي تتمتع باقتصاديات حرة إلى حد كاف (Mostly Free)، ثم إلى ٢,٨ فقط في الدول التي تعاني ضعفاً بالحرية الاقتصادية (Mostly Unfree). أما في الدول التي يهيمن القطاع العام على اقتصادها (Repressed) فينحدر متوسط مؤشر الفساد إلى ٢,١ وفي اعتقادي، أن الكويت - مع الأسف الشديد - تمثل نموذجاً لصحة المؤشرات السابق ذكرها، والتي تؤكد - بدورها - أن انتشار الفساد يعزى بالدرجة الأولى والأهم إلى هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي في ظل ضعف الإدارة الاقتصادية، وغياب الشفافية، والتراخي في تطبيق القانون. فالقطاع العام في الكويت يهيمن على أكثر من ٧٥٪ من الناتج القومي الإجمالي، وترتفع نسبة الإنفاق العام إلى أكثر من ثلثي الإيرادات العامة وقرابة ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويمثل النفط ٧٧٪ من هذا الناتج و٩٠٪ من إجمالي الصادرات. وبلغ التضخم في حجم الجهاز الحكومي حداً أصبح من المتعذر معه على الدولة تقديم رواتب تحسن الموظف العام من الرشوة وتجذب الكفاءات. ويزيد من خطورة ضعف الحرية الاقتصادية تمكن البيروقراطية وتعقد الروتين، غياب الشفافية في اللوائح والإجراءات، التوسع في منح صلاحيات الاستثناءات، عدم توفير المعلومات، وتداخل الاختصاصات، وبالتالي، تمييع وربما تضييع المسؤولية والمساءلة. فضلاً عن التساهل المعيب في تطبيق مبدأ منع الجمع بين الوظيفة العامة والعمل التجاري، وضعف مؤسسات المجتمع المدني التي يمكن أن تساهم بدور كبير في تطويق الفساد. وقد تضافرت هذه الأسباب، وغيرها، لتضع الكويت في الترتيب ٤٥ بين دول العالم في سلم قياس الفساد، ولتعطئها عام ٢٠٠٥ درجة لا تزيد عن ٤,٧ (من أصل عشرة) حسب مؤشر مدركات الفساد مقابل المرتبة ٢٨ ودرجة ٦,٣ لعمان، مرتبة ٣٠ ودرجة ٦,٢ للإمارات، مرتبة ٣٢ ودرجة ٥,٩ لقطر، مرتبة ٣٦ ودرجة ٥,٨ للبحرين. علماً أن التراجع بنقطة واحدة من أصل عشر نقاط في سلم قياس الفساد يؤدي إلى تراجع يمكن أن يصل إلى ٤٪ في معدل النمو.

## ثانياً - مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأثر ظاهرة الفساد عليها

هذا التوضيح للعلاقة بين الحرية الاقتصادية أو كفاءة الأداء الاقتصادي ودرجة انتشار الفساد، سيساعدنا كثيراً في فهم طبيعة ودور وشروط نجاح مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص (PPP). وهي المشاريع التنموية التي تقدم منتجات أو خدمات عامة كان تقديمها قاصراً على الدولة، ويدعى القطاع الخاص لتمويلها وتنفيذها (وربما لتصميمها أو إعادة تأهيلها) ثم يعهد إليه بتشغيلها لفترة محددة تعود بعدها للدولة. وحسب هذا التعريف، تمثل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص شكلاً من أشكال



التخصيص. ذلك أن الخصخصة بمفهومها الواسع لا تقف عند حدود نقل ملكية مشروع عام إلى القطاع الخاص، بل تشمل أيضاً تحويل مشاريع وخدمات القطاع العام التي تتطلب استثمارات ضخمة إلى القطاع الخاص.

ومع التسليم بأن مشاريع الشراكة بين القطاعين قد انطلقت أصلاً لأسباب تمويلية بحتة، وأن التمويل سيبقى عاملاً أساسياً في هذه الشراكة، فإن التجربة أثبتت أن لهذه الشراكة فوائد كثيرة أخرى في طليعتها، تعزيز الدراسة الصحيحة لتكلفة المشاريع ومردودها (Cost benefit analysis) وتجنب إقامة مشاريع عديمة الجدوى (white elephants)، وتحسين نوعية السلع والخدمات العامة وتخفيض تكاليفها. فضلاً عن الإدارة الأفضل للموارد، وتوطين المدخرات والاستثمارات، وتشجيع الاستثمارات الأجنبية المقرونة بالتكنولوجيا الحديثة، وتوسيع قاعدة الملكية، وتطوير القدرة التنافسية للشركات الوطنية. ولهذه الأسباب مجتمعة أضحت مشاريع الشراكة بين القطاعين (PPP) بمثابة أداة رئيسية للاستثمار في البنية الأساسية. إذ تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن القطاع الخاص قام خلال العقد الأخير من القرن الماضي بتمويل ٢٠٪ - أو ما يصل إلى ٨٥٠ بليون دولار - من استثمارات البنية الأساسية في الدول النامية. وبين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٣، أقيم في الدول النامية ٢٧١٢ مشروعاً للبنية الأساسية بصيغة الشراكة العامة الخاصة، وتوزعت على النسق التالي:

٤٤٪ في قطاع الطاقة (إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء والغاز)، ٢٦٪ في قطاع المواصلات (طرق، جسور، موانئ مطارات...)، ٢٢٪ في قطاع الاتصالات و ٩,٦٪ في قطاع المياه (جر الماء، قطاعات تحلية، سدود، صرف صحي...).

ومن جهة أخرى، تؤكد دراسات البنك الدولي أن القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية بالذات تقبل على مشاريع الشراكة بين القطاعين في الدول التي تتمتع بسوق كبيرة أو قوة شرائية عالية، وفي الدول التي تتميز بدرجة كافية من الحرية الاقتصادية، وبأوضاع اقتصادية مستقرة وقابلة للتنبؤ، وفي الدول ذات سعر الصرف المستقر، ومعدلات التضخم المنخفضة، والنظام القضائي القوي.

أما عن العلاقة بين مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومقياس انتشار الفساد، فقد أثبتت دراسات البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية، أن للفساد أثراً كبيراً ومباشراً وبالغ الضرر على اختيار مشاريع الشراكة هذه، وعلى تحديد أولوياتها، وعلى نوعيتها وجدواها ومردودها، فضلاً عن زيادة تكلفتها وإطالة مدة تنفيذها. بل إن الفساد نشأ وازداد - في بعض الدول النامية حديثة الاستقلال، أو حديثة التحول لنظام السوق، أو ذات الحكم غير الديمقراطي - في البيئة المرتبطة بترسية المشاريع العامة وتنفيذها والمشاركة فيها. وكلما زاد الفساد انتشاراً ارتفع الإنفاق العام على المشاريع والأنشطة التي تسمح بدرجة أكبر من الفساد، ولو كانت ذات قيمة مضافة ضئيلة أو سلبية، وعلى حساب المشاريع والخدمات ذات الجدوى الحقيقية.

وكلما ازدادت درجة الفساد، انخفضت جودة البنية الأساسية، وانخفض الإنفاق على صيانتها وتطويرها، وانخفضت نسبة الإنفاق على مشاريع الصحة والتعليم لصالح أرقام الإنفاق العسكري.

وفي مجال مشاريع PPP، هناك توافق دولي عام وإجماع على أمرين اثنين: أولهما، أنه من الصعب وغير المفيد إعداد نموذج موحد للترتيبات التعاقدية بين القطاعين العام والخاص في هذه المشاريع. بل الأجدى تصميم عقد الشراكة وتنفيذه لكل مشروع بذاته وحسب مواصفاته ومعطياته، وتبعاً لظروفه ومخاطره. أما الأمر الثاني، فهو أن الشفافية الكاملة هي الشرط الأول والأهم الذي يجب توفره في مشاريع PPP بكل مراحلها. ذلك لأن الالتزامات والحقوق المترتبة للدولة وعليها نتيجة هذه المشاريع تصبح خارج إطار الميزانية العامة (Off budget) وبعيداً عن أعين الرقابة العامة، وبالتالي، لا بد من تعويض ذلك من خلال شفافية كاملة تبيين الالتزامات والحقوق سواء كانت مباشرة أو محتملة (Direct or Contingent)، وسواء كانت مقررة بحكم القانون أو بحكم الأعراف والتقاليد والمبادئ العامة (Explicit or Implicit). وبالتالي، فإن ما يجب أن يعنى به المشروع هو تبيان الأدوات والآليات والخطوات التي توفر الشفافية الكاملة لمشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

### ثالثاً - التجربة الكويتية: نظرة تقييم

تعود مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ المشاريع الحكومية في الكويت إلى عام ١٩٧٠، عندما طرحت الدولة قسائم في مناطق متميزة من وسط المدينة لإقامة مواقف سيارات متعددة الأدوار مع أسواق تجارية، على أن تقوم الشركات المستثمرة بإنشاء هذه المواقف والأسواق واستغلالها لمدة ٢٥ سنة مقابل قيمة إيجارية ثابتة للبلدية. وبين عامي ١٩٩٤ - ٢٠٠٢، بلغ إجمالي مشاريع B.O.T التي تمت عقودها مع وزارة المالية ٩٢ مشروعاً.

ويمكننا من خلال مراجعة متأنية لهذه المشاريع أن نسجل الملاحظات التالية:

١ - أكثر من ٧٠٪ من المشروعات التي تم طرحها في إطار نظام B.O.T تعتبر مشاريع تنمية عمرانية أو تطوير عقاري (مواقف سيارات، أسواق، واجهة بحرية، مسالخ، معالجة النفايات، قرى عمالية، منتجات ومشاريع ترفيهية، مناطق حرفية وصناعية، مرافق جمركية، مرافق رياضية). وإذا استثنينا محطة الصليبية للصرف الصحي، يمكننا القول أن نظام B.O.T في الكويت لم يدخل حتى الآن مجاله الأساسي المتمثل بمشروعات البنية الأساسية والمشاريع التنموية الكبرى (كهرباء، غاز، موصلات، اتصالات، مياه..). وتكاد الكويت تكون فريدة على المستويين الإقليمي والدولي في هذه الظاهرة، التي يمكن تفسيرها إلى حدٍ ما بالمبررات التالية:

أ - احتكار الدولة لمساحات واسعة جداً من الأراضي وتبنيها لمبدأ رفض بيع جزء منها مما جعل من الصعوبة بمكان إقامة مشاريع عمرانية كبيرة دون الاستعانة بالدولة لتقديم الأراضي المطلوبة.  
ب - استمرار الدولة في دعم الكثير من السلع والخدمات العامة، يحول دون دخول القطاع الخاص إلى معظم مشاريع البنية الأساسية. ولو لم تتعاقد الدولة على شراء كل إنتاج محطة الصليبية للصرف الصحي من المياه لما قام هذا المشروع.  
ج - عدم وجود مصادر تمويل طويلة الأجل، تساهم في تمويل مشاريع البنية التحتية التي تحتاج إلى موارد مالية ضخمة وإلى فترة استرداد طويلة.

٢ - يتم طرح المشروعات الحكومية لمشاركة القطاع الخاص بناء على اجتهاد ورغبة الوزارات والأجهزة الحكومية المعنية. فالمبادرة تأتي من وزارة أو جهة حكومية معينة، وتقال موافقة مجلس الوزراء تبعاً لشرح الوزير المختص. وبالتالي، نلاحظ أن قناعة الوزارة أو الجهة الحكومية هي المعيار الأول والأهم لطرح المشروعات ضمن نظام B.O.T. مما يفقد هذا النظام أولوياته الموضوعية ومعاييره الحقيقية. فبينما تطرح مشاريع كان من الأجدى أن تنفذها الحكومة، لا تطرح مشاريع أكثر أهمية وأكثر انسجاماً مع مساهمة القطاع الخاص لأن الرؤية الإستراتيجية في الحالتين غير موجودة أو غير واضحة.

٣ - أدى ضعف أو عدم كفاية الدراسات الفنية والاقتصادية، إلى جانب ضبابية معايير التأهيل والترسية، إلى عدم ترسية العديد من المشاريع الهامة، أو إلى تأخر تنفيذ بعض المشروعات التي تم طرحها. وذلك بسبب المشاكل التي ظهرت في مراحل توقيع العقد أو التنفيذ.

٤ - يظهر من مراجعة الشركات التي فازت في مناقصات مشاريع الـ B.O.T أن المنافسة تدور بين عدد محدود من الشركات المحلية. الأمر الذي يعني أن العديد من الأهداف العامة التي يرمي إليها التخصيص من خلال نظام البناء والتشغيل والتحويل لم يتحقق.

٥ - أدى غياب الإطار القانوني والتنظيمي العام، الذي يضع القواعد والإجراءات العامة ويحدد المرجعية



المختصة، إلى فتح الباب واسعاً أمام الاجتهادات الخاصة بكل جهة حكومية تطرح مشروعات B.O.T. وبالتالي، أصبح تقييم العروض خاضعاً لخصوصيات الجهة الطارحة للمشروع بدل أن يخضع لخصوصية المشروع ذاته، فالمساحات المعطاة للمشاريع تكبر وتصغر، والإجراءات تطول وتقصر، وتقل المشروعات المطروحة أو تكثر دون اعتبارات واضحة أو معايير مفهومة. وهذه الحقائق ألقت ظللاً من الشك على المبررات الاقتصادية لطرح المشروعات من جهة، وعلى مصداقية أسس التأهيل والترسية من جهة ثانية.

٦ - من المفترض أن تكون لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في مجلس الأمة قد أنجزت معالجة غياب الإطار القانوني والتنظيمي العام، من خلال مشروع قانون يعدّل قانون نظام أملاك الدولة، وينظم مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ورغم إصراري على أن أنأى بنفسني عن الجدل السياسي بالغ سخونة الذي رافق إعداد هذا المشروع، والذي سيزداد سخونة داخل مجلس الأمة، لا أستطيع إلا أن أعرب عن قلقي الشديد من أن تكون «السياسة» قد نجحت في إحباط الآمال الاقتصادية المعقودة على هذا التشريع. وخاصة من حيث توظيف الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتكون آلية ناجحة في تمويل وتنفيذ وتشغيل مشاريع البنية الأساسية والمشاريع التنموية الأخرى.

وأقف هنا عند هذا الحد لأن في فمي ماء كثير. فشكراً لجمعية الشفافية الكويتية على دعوتي للمشاركة في هذا المؤتمر، وأشكر لكم جميعاً حسن إصغائكم.

## السيد / أحمد يعقوب باقر العبدالله رئيس اللجنة المالية في مجلس الأمة – الكويت.

حتمية الشفافية الكاملة  
لضمان نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

### مقدمة:

في إطار التحولات التي شهدتها العالم في السنوات الأخيرة من عمليات تحرير الاقتصاد وتزايد الاعتماد على القطاع الخاص في أداء دور أكبر في الاقتصاد العالمي(١)، تبنى البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسات الدولية الأخرى المانحة إستراتيجية تقوم على تشجيع الدول النامية على التوجه نحو القطاع الخاص لتمويل وإدارة المرافق العامة والمشروعات الإستراتيجية التنموية باعتبارها الإستراتيجية المناسبة في ظل ما تتطلب هذه المرافق والمشروعات من إعمادات مالية ضخمة تفوق قدرات الموازنات العامة في تلك البلاد فضلا عن عدم كفاءة تشغيلها وصيانتها من قبل القطاع العام(٢) في ضوء ما أثبتته الدراسات والمقارنات في جميع دول العالم شرقه وغربه من أن القطاع الخاص يكون في الغالب أكثر كفاءة في استخدام الموارد في إدارة وحدات الأعمال(٣).

وبالرغم من أن تاريخ الكويت مع نظام مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في تنفيذ تلك المرافق والمشروعات يرجع إلى الستينات من القرن الماضي إلا أن التوسع فيه لم يتم إلا في السنوات الأخيرة، كما أن اضطلاع القطاع الخاص في الكويت بمسؤولية متزايدة في تنفيذ وإدارة تلك المرافق والمشروعات بات ضرورة اقتصادية واجتماعية في المستقبل نظراً لضخامة حجم الاستثمارات المقدره اللازمة لتطوير وإحلال مشروعات البنية الأساسية خلال السنوات القادمة والتي تتراوح ما بين ٧,٣ بليون دولار، ٤٢,١ بليون دولار طبقاً للدراسة التي أعدها معهد الكويت للأبحاث العلمية في ضوء بعض الافتراضات المختلفة، الأمر الذي يستلزم وضع ما هو مناسب من تشريعات وسياسات وحوافز تشجيعية لضمان نجاح نظام المشاركة واستمراره من خلال تحقيق مصالح كافة الأطراف المشاركة في هذا النظام.

وفي اعتقادنا أن نجاح نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لن يتحقق إلا من خلال تطبيق مبدأ الشفافية المطلقة على كافة المراحل التي تمر بها مشروعات المشاركة ابتداء من فكرة المشروع والتحضير له ومروراً بعملية طرح المشروع وترسيته وانتهاء بعملية التعاقد وتنفيذ المشروع وتشغيله.

كما أننا نرى أن تعميم مبدأ الشفافية على كافة المشروعات الاستثمارية وليس مشروعات المشاركة فقط بات أمراً ضرورياً وملحاً في الكويت في ضوء ما شهده عدد كبير ومتزايد من دول العالم المتقدمة والنامية من مبادرات ناجحة تصدت لظواهر الانحراف والفساد بعدما تبين لهذه الدول الخطورة التي يمثلها غياب النزاهة والشفافية وتفشي الفساد الإداري بالنسبة لمقدرات المجتمع وأهدافه التنموية، وبعد أن أبرزت الدراسات أن غياب النزاهة والشفافية يشوه المعايير التي على أساسها يتم توجيه وتخصيص الموارد، ويخلق أنماطاً من الاستهلاك لدى بعض فئات المجتمع لا تتواءم مع قدراته، ويؤدي إلى هروب الثروات والأموال خارج البلاد، كما أنه العامل الذي يفسر تدني جودة السلع والخدمات التي يحصل عليها المواطنين وارتفاع تكلفتها نظراً لما يترتب عليه من الحيلولة دون عمل آليات السوق والمنافسة على أسس اقتصادية صحيحة تقوم على الكفاءة وتكافؤ الفرص، وهو بهذا يقوض إنجازات التنمية ويعظم فوارق الدخل والثروة ويخرب منظومة القيم وأنماط الاستهلاك المكونة للبيئة الثقافية اللازمة لتفعيل التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها(٤).





لذلك فقد أصبح جلياً أن عمليات بناء النزاهة والشفافية ومحاربة الفساد ينبغي أن تتصدر أولويات الجهود الإصلاحية اللازمة لتفعيل التنمية الاقتصادية وتحقيق استدامتها، كما يجب الاستفادة من تجارب الدول التي نجحت في بناء النزاهة ومحاربة الفساد مثل شيلي وهونغ كونغ وماليزيا وسنغافورة.

في ضوء ما سبق فسوف نتناول في هذه الدراسة المحاور التالية:

### أولاً: أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

تأخذ مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في تقديم خدمات مشروعات البنية الأساسية أشكالاً مختلفة وبدرجات متباينة تبعاً لمدى تحويل ملكية الأصول والإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص وما يرتبط بذلك من نقل للمخاطر المالية والفنية والتجارية من على عاتق القطاع العام إلى القطاع الخاص، ويمكن بصفة عامة تقسيم مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية إلى أشكال متدرجة تصاعدياً (5) تتمثل فيما يلي:

#### ١ - عقود الخدمات: Services Contracts

وفي هذا الإطار يقوم القطاع الخاص بتقديم خدمة مرتبطة بالمرفق لصالح القطاع العام وتظل ملكية أصول المشروع وعبء تشغيله وصيانته على عاتق القطاع العام/ كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام.

#### ٢ - عقود الإدارة (التشغيل والصيانة) Management Contracts

وبمقتضى هذه العقود تعهد جهة الإدارة إلى القطاع الخاص بعبء تشغيل المرفق وصيانته لفترة زمنية محددة وتلتزم جهة الإدارة في ظل هذه العقود بسداد مقابل الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة أو في شكل نسبة من أرباح المشروع، وتهدف جهة الإدارة من تبني هذه العقود إلى رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانته والاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص، وتظل ملكية أصول المرفق مملوكة للدولة كما يظل عبء الاستثمارات الرأسمالية المرتبطة بالمرفق ومخاطر تشغيله ملقاة على عاتق القطاع العام.

#### ٣ - عقود الإيجار: Lease Contracts

وهو عقد تقوم جهة الإدارة بمقتضاه بتأجير أصول المرفق إلى القطاع الخاص لفترة محددة، ويقع على عاتق المستأجر عبء تشغيل وصيانة المرفق خلال مدة الإجارة، كما ينتقل إليه جانب من المخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المشروع، ويظل عبء تمويل الاستثمارات الرأسمالية للمرفق على عاتق القطاع العام.

#### ٤ - عقود التزام المرافق العامة:

ويستخدم هذا النظام في الأحوال التي يكون فيها المرفق قائماً وموجوداً بالفعل، ويعهد إلى القطاع الخاص إدارة المرفق وتشغيله ويقع عليه أيضاً المسئولية الكاملة عن الاستثمارات الرأسمالية ويتحمل مخاطر التمويل والمخاطر التجارية الناشئة عن تشغيل المرفق، وتظل ملكية أصول المشروع خالصة للقطاع العام ويخضع تنظيم المرفق وإدارته لرقابة السلطة مانحة الالتزام من الناحية الفنية والإدارية والمالية.

ويغلب تكييف عقد التزام المرفق العام من الناحية القانونية على أنه من العقود الإدارية في ضوء أن معظم نصوصه تنظيمية ولائحية ويجوز للإدارة تعديلها دون توقف على رضا الملتزم وأن النصوص التعاقدية محدودة تقتصر على مدة الالتزام وطريقة استرداده والتي لا يجوز تعديلها إلا باتفاق الطرفين.

#### ٥ - عقود البناء والتشغيل والتحويل (Build - Operate - Transfer) B.O.T

طبقاً لهذا النظام تختار السلطة المتعاقدة مستثمر فرد أو شركة خاصة لتمويل وتشييد المشروع لحساب الجهة الحكومية، على أن يكون لهذا المستثمر الحق في تشغيل المشروع على أساس تجاري وتحصيل أرباح التشغيل لحسابه لفترة معينة ينتقل فيها بعد ذلك أصول المرفق ومسئولية إدارته إلى السلطة المتعاقدة، فملكية أصول المشروع تظل للجهة الحكومية طوال فترة تشغيل المشروع، ومن ثم فإن عملية النقل ما هي إلا عملية نقل حيازة واسترداد ملكية. ويظل الإشراف على المشروع ومراقبته للجهة الحكومية ولكن في إطار متوازن يسمح للمستثمر باتخاذ معظم قرارات الإدارة والتشغيل.

ويغلب تكييف عقد هذا النظام من الناحية القانونية على أنه عقد مركب يخضع لأحكام القانون العام الإداري والقانون الخاص المدني حيث يتضمن نوعين من النصوص:

- نصوص تعاقدية تنظم العلاقة بين المستثمر والجهة الإدارية وهي النصوص المتعلقة بأعمال تصميم وتنفيذ وتشغيل المشروع وخلافه وتخضع لأحكام القانون الخاص المدني.
- نصوص تنظيمية ولائحية تتعلق بتنظيم المرفق وتسييره وتخضع لأحكام القانون العام الإداري.

#### ٦ - عقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية

#### ((Build - own - Operate. Transfer) (BOOT

طبقاً لهذا النظام تقوم الدولة بمنح مستثمر من القطاع الخاص الترخيص اللازم لإقامة أحد المشروعات وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحمل مخاطره التجارية طوال مدة الترخيص وتحصل مقابل الخدمة لسداد أعباء تمويله وتحقيق هامش ربح معقول، وفي نهاية مدة الترخيص يلتزم المستثمر بنقل ملكية أصول المشروع إلى الدولة، وعلى ذلك يتولى القطاع الخاص في ظل هذا النظام عبء تمويل وتصميم وإقامة وتشغيل وصيانة المشروع مع تحمله كافة استثماراته ومخاطر تشغيله وفي المقابل تتولى ملكية أصول المشروع للقطاع الخاص خلال مدة التشغيل على أن يقوم بنقل ملكية هذه الأصول للدولة في نهاية الترخيص. ولا يخضع تشغيل المشروع وإدارته لهيمنة السلطة العامة، وتستخدم أصول المشروع كضمانه لسداد المديونيات المستحقة لمؤسسات التمويل المقترحة. ويغلب تكييف عقد هذا النظام من الناحية القانونية على أنه عقد من عقود القانون الخاص وتخضع نصوصه لأحكام القانون المدني(٧).

#### ٧ - خصخصة مرافق البيئة الأساسية: Build - own - Operate (B.O.O)

الخصخصة بمعناها الضيق تعني نقل ملكية الأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص وتأخذ شكل صورة من صورتين أساسيتين: الأولى تتمثل في خصخصة مرافق البنية الأساسية القائمة بالفعل ويتم في هذه الحالة نقل ملكية الأصول إلى القطاع الخاص عن طريق البيع المباشر، والثانية تتمثل في خصخصة مشروعات لم تنشأ بعد حيث تمنح الدولة ترخيصاً لإحدى الشركات الخاصة ببناء وتملك وتشغيل مشروع جديد ويعرف هذا الشكل من أشكال الخصخصة بنظام البناء والتملك والتشغيل B.O.O (٨).



ويتضح مما سبق أن أشكال الشراكة الثلاثة الأولى لا تتضمن استثماراً من قبل القطاع الخاص، حيث يقتصر الاستثمار على الأشكال الأربعة التالية، كما أنه من الملاحظ أن عقود التزام المرافق العامة وعقود البناء والتشغيل والتحويل B. O. T وعقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية B. O. O. T تخضع جميعاً بصفة أساسية مع وجود بعض الفوارق لذات التنظيم التعاقدية والفلسفة التمويلية. لذلك، يخلط البعض بين هذه الصور المختلفة (٩) مما دعا بعض الباحثين إلى تجنب استخدام أي من الاصطلاحات السابقة واستخدام اصطلاح المشاركة بين القطاع العام والخاص Private Public Partnership لاستيعاب كافة صور مشاركة القطاع الخاص (١٠).

كما استبعدت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسترال) أي من الاصطلاحات السابقة واستخدمت بدلا منه: مشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص للدلالة على نظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية B. O. O. T ونظام البناء والتشغيل والتحويل B. O. T وكذلك التزام المرافق العامة وغيرها من الأشكال المختلفة من صور مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية (١١).

### ثانياً: الشفافية المطلوبة لجميع مراحل تنفيذ مشروع الشراكة:

إن نجاح نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص لن يتحقق إلا من خلال تطبيق مبدأ الشفافية المطلقة على كافة المراحل التي تمر بها مشروعات الشراكة ابتداءً من فكرة المشروع والتحضير له ومروراً بعملية طرح المشروع وترسيته وانتهاءً بعملية التعاقد وتنفيذ المشروع وتشغيله ويتضح ذلك مما يلي:

#### (أ) فكرة المشروع والتحضير له (١٢):

- ١ - يجب أن يتم تسويق فكرة المشروع على المجتمع والجهات الرقابية قبل طرحها لبيان الفائدة الاجتماعية المرجوة من المشروع، حيث أن المصلحة التي تراها الدولة من وراء تنفيذ هذه المشاريع ليست حكراً على المنظور الاقتصادي بل يجب الأخذ بالحسبان أيضاً المنظور الاجتماعي الذي تتبناه الدولة بالارتقاء برفاه المواطن وتنمية المجتمع.
- ٢ - التخطيط والتحليل الدقيق لجميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وذلك لتقدير الاحتياجات الحالية والمستقبلية وصولاً إلى تحديد نوع وحجم المشروعات التي يتم طرحها للاستثمار بحيث يكون المشروع ضمن حزمة مؤهلة من المشاريع، وأن يكون هناك برنامج زمني وخطة شاملة لطبيعة المشاريع المراد طرحها للقطاع الخاص، وفي أي وقت سيتم طرح هذه المشاريع، وأن تكون بناء على حاجة حقيقية وطلب حقيقي، كما يجب أن لا تتعارض الجهات التي تطرح المشاريع وأن لا تتشابه الاستخدامات والوظائف.
- ٣ - يجب عند وضع الشروط المرجعية لأي مشروع الأخذ بعين الاعتبار ردود فعل الرأي العام والمجتمع، كما يجب أن تكون هذه الشروط واضحة ومحددة وغير قابلة للتأويل للمستثمرين والرأي العام، كما يجب أن تكون الردود على الاستفسارات محددة وواضحة (No Hidden Agenda).
- ٤ - الإعداد للمشروع من خلال إعداد الأعمال التحضيرية اللازمة وإعداد دراسة جدوى دقيقة وشاملة تأخذ في الحسبان كافة عناصر التكلفة والإيرادات المقدرة خلال سنوات المشروع حتى تعكس هذه الدراسة الواقع الفعلي للمشروع وتوفر الأساس السليم لإعداد وثائق ومستندات المنافسة.

#### (ب) الإعلان عن المشروع:

- ١ - الإعلان عن المشروع بطريقة تجذب جميع المستثمرين.
- ٢ - عدم الاكتفاء بالإعلان عن المشاريع عن طريق (كويت اليوم) بل يجب الإعلان في كافة الصحف والمجلات لكافة المهتمين بالمشاريع التنموية.

- ٢ - أن يتم الإعلان في السفارات الكويتية خارج الدولة والتأكد من وصولها للمستثمرين الأجانب.
- ٤ - إتاحة كافة المعلومات اللازمة عن المشروع بوضوح وشفافية وبصفة خاصة البرنامج الزمني لتنفيذ مراحل المشروع وتبسيط الإجراءات وإزالة المعوقات أمام المستثمرين للحصول على جميع المعلومات.

#### (ج) طرح المشروع (١٣):

- ١ - تذييل كافة القيود الإدارية والتنظيمية التي قد تعترض مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ المشروع.
- ٢ - وجود آلية موحدة لطرح المشروعات تتسم بالشفافية وتحقق تكافؤ الفرص بين المستثمرين.
- ٣ - إعداد وثائق تأهيل الشركات من حيث القدرات الفنية والمالية وسابقة الأعمال ومدى وجود جهاز تنفيذي قادر على التخطيط والترويج للمشروعات مع الاستعانة بالمكاتب الاستشارية ذات الخبرات المتنوعة في عملية إعداد وثائق التأهيل على أن تتسم شروط التأهيل بالكفاية بحيث لا يتم تأهيل شركات غير مؤهلة للتنفيذ، مع الاستئناس برأي الجهات ذات الصلة بالمشروع (ديوان المحاسبة، إدارة أملاك الدولة، إدارة الفتوى والتشريع، لجنة المناقصات المركزية، بلدية الكويت) بصدد إعداد وثائق التأهيل.
- ٤ - وضع معايير عملية لتقييم الشركات المؤهلة على أن يتم تحديث هذه المعايير كل فترة، ويجب أن تنشر معايير التأهيل قبل البدء في عملية التقييم، كما يجب الاستفادة من الكوادر الفنية ذات الخبرات المتعددة (هندسية ومالية وقانونية واقتصادية ... الخ) لتقييم الشركات وتأهيلها.
- ٥ - أن لا يقل عدد الشركات المؤهلة التي تتقدم بعروضها عن ثلاثة شركات وأن يتم الإعلان عن أسباب استبعاد الشركات غير المؤهلة.
- ٦ - إعداد مستندات ووثائق المنافسة بناء على مواصفات المشروع ونتائج دراسات الجدوى بالإضافة إلى الشروط الفنية والتنظيمية والمالية التي تتسم بالوضوح والشفافية، على أن تستوفي المعايير الدولية وأن تكون صياغتها دقيقة ومتوازنة وأن تتضمن الأسس والمعايير التي سيتم على أساسها تقييم العطاءات المختلفة.

#### (د) تقييم العروض وترسية العطاءات (١٤):

- ١ - وضع معايير مالية وفنية لتقييم عروض الشركات المؤهلة تتسم بالوضوح والشفافية ويتم توضيحها في دعوة تقديم العروض.
- ٢ - تجانس وتنوع الخبرات في اللجنة المشكلة لتقييم العروض على أن تعلن أسماء أعضاء اللجنة ودور كل عضو مع خبراته السابقة.
- ٣ - التأكد من استقلالية قرار لجنة تقييم العروض ولا مانع من الاستعانة بالشركات الاستشارية المتخصصة لتقييم العروض.
- ٤ - إعلان النتائج بالتفصيل لكل شركة على حدة لجميع المستثمرين بلا استثناء ولجميع الأطراف ذات الصلة بالمشروع.
- ٥ - يتم إبلاغ مقدمي العطاءات بنتائج الترسية مع توضيح أسباب الترسية والاستبعاد مع إتاحة الفرصة لغير الفائزين للتظلم أمام هيئة تظلم يتم تشكيلها لهذا الغرض.

#### (هـ) إبرام العقود:

- ١ - يتم توفير إطار تعاقدى متكامل يكفل تنفيذ وتشغيل المشروع ويحدد حقوق والتزامات كافة الأطراف التعاقدية بكل دقة، نظراً لاتساع شبكة التعاقدات المبرمة لتنفيذ المشروع والممتدة لفترة طويلة من الزمن بين كل من الدولة ممثلة في جهاتها العامة والمستثمرين والمقرضين والموردين وغيرهم.
- ٢ - يتم وضع نظام دقيق لتوزيع المخاطر بين أطراف التعاقدات المختلفة بالاتفاق عن طريق البنود



التعاقدية التي تستهدف عدالة توزيعها وتحقق أكبر قدر من التوازن بين المصالح المتعارضة لأطراف التعاقدات المختلفة لمواجهة المخاطر العديدة المرتبطة بإقامة المشروع خلال المراحل المختلفة التي يمر بها المشروع سواء مخاطر التصميم والتشييد أو مخاطر التشغيل والصيانة، والمخاطر التجارية والسياسية لضمان نجاح المشروع بصفة عامة ولزيادة قابلية المشروع للتمويل بصفة خاصة، على أن يراعى في توزيع المخاطر تحميلها للطرف الأكثر قدرة على السيطرة عليها وبأقل تكلفة والأكثر استفادة حال السيطرة عليها (١٥).

٢ - يجب أن يتضمن التعاقد طبقاً لنظام الشراكة الترخيص للجهة الحكومية مشاركة المستثمر عند إبرام كافة التعاقدات العديدة المبرمة بينه وبين كافة الأطراف الأخرى وبصفة خاصة مؤسسات التمويل باعتباره الطرف الرئيسي والقاسم المشترك فيها جميعاً لضمان نجاح المشروعات، حيث أن التعاقدات العديدة طبقاً لهذا النظام تتم بين أطراف قد تربطهم مصالح مشتركة في بعض الأحيان وقد تربطهم مصالح متعارضة في معظم الأحيان، كما أن هناك تداخل زمني ومكاني بين هذه العلاقات التعاقدية المتشابكة، ويلزم من الناحية العملية معالجتها باعتبارها حزمة تعاقدية واحدة، إذ أن إخفاق أي علاقة تعاقدية قد يترتب عليها المساس بالعلاقات التعاقدية المبنية عليها.

٤ - يجب أن يتضمن التعاقد طبقاً لنظام الشراكة تحقيق التوازن بين مصالح الجهة الحكومية والمستثمر بحيث تكفل النصوص تمتع المستثمر بكافة الضمانات والمزايا المكفولة في قوانين الاستثمار السارية وتضمن توفير كافة الجهات الإدارية للتسهيلات اللازمة لإصدار الموافقات والرخص والرسوم اللازمة لتنفيذ المشروع وتحويل دون تدخل أي جهة إدارية في تسعير منتجات أو خدمات المشروع أو تحد من أرباحه إلا في حدود التعاقدات المبرمة ودون الإخلال بحق الجهات الإدارية الرقابية والتنظيمية في مباشرة نشاطها، دون تفرقة بين الجهات المختلفة التي تقوم بتقديم السلعة أو الخدمة بهدف عدم المساس بقواعد المنافسة وإهدار مصالح صغار المستهلكين ومستخدمي الخدمة.

### ثالثاً: مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين التي استهدفت تطبيق مبدأ الشفافية على جميع مراحل تنفيذ مشروع الشراكة:

- تقدمت الحكومة بمشروع للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص استهدف وضع آلية موحدة لطرح وترسية مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومتابعة تنفيذها وتشغيلها من خلال إنشاء لجنة عليا وجهاز تنفيذي لتنظيم إدارة المشروعات.

كما تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة باقتراحات بقوانين لتنظيم استثمارات القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والمشروعات التنموية طبقاً لنظام البناء والتشغيل وتحويل الملكية. BOT استهدفت وضع آلية موحدة لطرح وترسية المشروعات طبقاً لنظام BOT ومتابعة تنفيذها وتشغيلها.

- وفي ضوء ما أتضح لنا من واقع مشروعات الشراكة التي تم تنفيذها أو الجاري تنفيذها بدولة الكويت خلال السنوات السابقة أن معظم هذه المشروعات تقام على أملاك الدولة العقارية، فقد تقدمنا باقتراح بقانون بشأن المشاركة بين القطاعين العام والخاص وحماية أملاك الدولة العقارية يكفل تحقيق الأهداف التالية:

أ - توفير إطار تشريعي يكفل توفير آلية موحدة لطرح وترسية مشروعات الشراكة تحقق الشفافية وتكافؤ الفرص بين المستثمرين.

ب - توفير إطار تنظيمي يكفل وحدة التفاوض وأسس التعاقد لكافة مشروعات الشراكة من خلال توفير لجنة عليا وجهاز تنفيذي يتولى إدارة كافة مشروعات الشراكة.

ج - الحفاظ على أملاك الدولة العقارية.

د - مواجهة كافة أوجه القصور والسلبيات التي كشف عنها التنفيذ الفعلي لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بدولة الكويت خلال السنوات السابقة والتي تناولتها بالتفصيل تقارير ديوان المحاسبة.

- جاري دراسة مشروع القانون المقدم من الحكومة والاقترحات بقوانين السابق الإشارة إليها من قبل لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وإعداد تقرير عن نتائج دراسة اللجنة لعرضه على المجلس الموقر للنظر في اعتماده.

هذا وقد اقتصر مشروع القانون الذي انتهت إليه لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بصدد دراستها لمشاريع القوانين والاقترحات بقوانين السابق الإشارة إليها على تنظيم العقود التي تتضمن قيام القطاع الخاص بالاستثمار الرأسمالي طبقاً لنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية للدولة B.O.T، ومن ثم فقد تم استبعاد أشكال الشراكة التي لا تتضمن قيام القطاع الخاص بالاستثمار والسابق الإشارة إليها بصدد تناول أشكال المشاركة.

إعداد: أحمد يعقوب باقر  
رئيس اللجنة المالية والاقتصادية - مجلس الأمة  
المستشار الاقتصادي أحمد الكافري - مجلس الأمة

## المراجع

- (1) أنظر أعمال مؤتمر الأمم المتحدة في تشيلي عام 1997 بعنوان:  
Finance for sustainable development : the road ahead. proceeding of fourth  
(group meeting of financial Issues Agenda 21/، Santaigo. Chile. (1997
- (2) أنظر تقرير البنك الدولي: الدراسات الخاصة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابعة للبنك  
الدولي (النص العربي) مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية الطبعة الأولى 1997  
ص3.
- (3) International finance corporation (I.F.S) project finance in developing  
.countries. Washington. P.14، 1999
- (4) أنظر وقائع مؤتمر (آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية) والذي عقده  
المنظمة العربية للتنمية الإدارية بجمهورية مصر العربية القاهرة 2001 ص 4 - 8
- (5) Saves. E، privatization public - Private Partnership، 2000، P.242
- (6) د. محمد محمد عبداللطيف: الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، القاهرة  
2000 صفحة 44
- (7) د. هاني صلاح سري الدين: التنظيم القانوني والتعاقد لنظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية  
B.O.O.T كتاب الأهرام الاقتصادي رقم 177 القاهرة 2002 ص 12 - 13
- (8) United Nation. Economic commission for Europe. Legal Aspects of privatization  
inustrey 1992، P.10



# ثالثا التوصيات







## البيان الختامي مؤتمر الكويت للشفافية ١٣ إلى ١٧ يناير ٢٠٠٧م

تحت رعاية حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير الكويت حفظه الله، نظمت جمعية الشفافية الكويتية وبالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية (مؤتمر الكويت للشفافية) خلال الفترة من ١٣ إلى ١٧ يناير ٢٠٠٧م، حيث اتفق المتحدثون على ظاهرة تفشي الفساد في دول المنطقة ككل، وخطورة هذا الأمر على التنمية بشكل عام، وعلى استقرار الدول بشكل خاص.. كما اتفق المتحدثون على ضرورة التصدي للفساد، كل من موقعه في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وفي المجتمع المدني والإعلام الحر.

وعلى المستوى الكويتي، تشكلت لجنة لصياغة توصيات المؤتمر من مجلس إدارة جمعية الشفافية الكويتية ومن اللجنة المنظمة العليا للمؤتمر، وبعد استعراض الجلسات العامة وورش العمل فقد خرج المؤتمر بالتوصيات التالية:

- ١- ضرورة تشكيل جهاز مختص بالشفافية ومحاربة الفساد (الجهاز الاستشاري للشفافية) يتبع رأس الدولة، تكون مهمته إدارة هذا الملف الهام.
- ٢- العمل على إعداد (إستراتيجية وطنية للإصلاح والشفافية) يشارك في إعدادها وفي متابعة تنفيذها كل مكونات الدولة، في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام الحر.
- ٣- ضرورة تأسيس (هيئة مكافحة الفساد) المتخصصة في محاربة الفساد المالي.
- ٤- ضرورة تأسيس (هيئة الرقابة الإدارية) للتصدي للفساد الإداري في المؤسسات الحكومية.
- ٥- أن يقوم "مجلس الوزراء الكويتي" بالعمل على إلزام مؤسسات التربية والتعليم الحكومية على تدريس الإصلاح وتعزيز الشفافية وتنمية قيمة مناهضة الفساد.. منذ الصغر.
- ٦- أن يقوم "مجلس الوزراء الكويتي" بإلزام وزارة الإعلام العمل على محاربة كافة أشكال الفساد من خلال البرامج الإخبارية والإنتاج التلفزيوني لكافة شرائح المجتمع وباللغة الخطابية التي تتناسب مع أعمارهم وثقافتهم.
- ٧- أن يقوم "مجلس الوزراء الكويتي" بإلزام وزارة العدل تقديم كافة الخدمات المساندة للقضاء الكويتي، بما يكفل تسريع إجراءات التقاضي، وتسريع تنفيذ أحكامه، وتسهيل اللجوء إليه، وتأمين الحماية من الساعين إلى العبث بسلطاته.. كما لا بد من الإسراع بإنشاء النيابة الإدارية.
- ٨- أن يقوم "مجلس الوزراء الكويتي" بإلزام كافة المؤسسات الحكومية للقيام بإجراء رصد داخلي لعمليات الفساد المحتملة - على مستوى اللوائح وعلى مستوى الإجراءات - بحيث تمنع أي حالات فساد مالي وإداري.
- ٩- أن يبدأ "مجلس الأمة الكويتي" سريعا، بتقديم تصوره المتكامل لتنفيذ (قانون اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد)، وأن يكون للمجلس دور داعم ومراقب لانجاز هذا الملف بالقرب العاجل.
- ١٠- ضرورة إقرار "مجلس الأمة الكويتي" (قانون الكشف عن الذمة المالية) للمسؤولين بالدولة باعتباره مفصلا مهما في محاربة الفساد المالي والإداري والسياسي.
- ١١- أن يعمل "مجلس الأمة الكويتي" على مراجعة النظم المعنية بأملالك الدولة (قانون أملاك الدولة) وتطويرها بما يكفل حفظ المال العام من النهب والتتبع غير المشروع.
- ١٢- أن يعمل "مجلس الأمة الكويتي" على إصدار (قانون حرية المعلومات) الذي يوفر الشفافية ويتيح

المعلومات للجميع.

١٣- إن سوء استخدام السلطة التي يتمتع بها أعضاء السلطة التشريعية لأغراض شخصية وانتخابية مناطقية وفتوية لهو أمر غير مقبول، وتجعل الجمهور يتوجسون خيفة من مجلس الأمة عامة، وهو الجهاز الذي يفترض به أن يكون جهازا تشريعيا ورقابيا يمثل المجتمع ويدافع عن مصالحه.. لذلك فان على الأغلبية البرلمانية النزيهة أن تتصدى لسوء استخدام السلطة لدى الأقلية من أعضاء "مجلس الأمة الكويتي".

### وفي الختام

وجه المؤتمر رسالة شكر وتقدير ومحبة الى حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح أمير دولة الكويت على رعايته الكريمة لهذا المؤتمر، وإلى معالي وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الشيخ صباح الخالد الصباح على حضوره الشخصي، ولكل الجهات التي قدمت الرعاية المادية للمؤتمر.

**والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته**



## المنظمون

### ■ مجلس الإدارة:

رئيس مجلس الإدارة	صلاح محمد الغزالي
نائب الرئيس	أحمد عبدالمحسن المليفي
أمين السر	علي عبدالعزيز النمش
أمين الصندوق	انتصار عبدالرحيم السويدي
مفوض العلاقات الدولية	صلاح الدين طعمه الشمري
عضو مجلس الإدارة	عبدالله محمد رفيع معرفي
عضو مجلس الإدارة	حسام صالح التنيب

### ■ اللجنة المنظمة العليا للمؤتمر:

#### ● جمعية الشفافية الكويتية:

رئيس اللجنة المنظمة العليا	صلاح محمد الغزالي
مفوض العلاقات الدولية	صلاح الدين الشمري
رئيس اللجنة الفنية	سحر عبدالله الحملي
رئيس المركز الإعلامي	هالة عبدالرحمن الضويحي
رئيس لجنة العلاقات العامة	عبدالعزیز محمد العنجري
رئيس اللجنة الإعلامية	ماجد مفرج المطيري
رئيس اللجنة المالية	صلاح عبدالعزيز الحميضي
عضو	سلمى حمد العيسى

#### ● منظمة الشفافية الدولية - برلين:

مدير البرامج العالمية	د. كوبياس دي سوارت
مدير إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	كيسي كلسو
منسق برامج	أروى حسن
منسق برامج	ديفيد كوشيل
مساعد منسق برامج	كورينا زولنير

# مؤتمر الكويت للشفافية

13 - 17 يناير 2007





# KUWAIT TRANSPARENCY CONFERENCE

