

دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة
الفساد: دراسة تحليلية لمؤشر الشفافية
ومؤشر المساءلة والمحاسبة في المملكة
العربية السعودية

د. محمد ناصر باصم

مدير إدارة البرامج الإدارية والقانونية

معهد الإدارة العامة - جدة

أستاذ مساعد بقطاع القانون

basamm@jpa.edu.sa

دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: دراسة تحليلية لمؤشر الشفافية ومؤشر المساءلة والمحاسبة في المملكة العربية السعودية

د. محمد ناصر باصم

الملخص:

يعد ملف مكافحة الفساد من أهم ملفات التنمية والإصلاح الإداري في العالم أجمع، وهو هدف العديد من المشاريع والمبادرات العالمية والمحلية، والمنظمات والأجهزة الحكومية وغير الحكومية. وقد قامت المملكة العربية السعودية مؤخراً بخطوات جبارة في مكافحة الفساد متزامنة مع تحول وطني ورؤية طموحة، الأمر الذي تزيد معه أهمية دراسة الجوانب القانونية لهذا الموضوع المهم. ويتناول البحث مؤشرات الحوكمة الرقابية (الشفافية، المساءلة والمحاسبة) وسبل تطويرها. وذلك من خلال مناقشة ثلاثة محاور: الحوكمة ومكافحة الفساد، الحق في الحصول على المعلومات، التسوية في قضايا الفساد. وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي.

وقدم البحث عددًا من النتائج من أهمها: التأكيد على سيادة القانون وفرض مواعيد محددة لنشر المعلومات، إنشاء جهاز مفوض للشفافية وإعطاؤه الصلاحيات لنشر المعلومات بالوسائل التي تضمن وصول المعلومة إلى المستفيدين، دعم الجهات الرقابية المالية والإدارية في محاربه الفساد، دفع تلك الجهات نحو مشاركة المجتمع المدني في تعزيز النزاهة، تطوير إجراءات المساءلة والمحاسبة، حتى يمكن الاستفادة من الرقابة ونشر المعلومات. تعزيز دور الإعلام والحكومة الإلكترونية، وذلك لقدرتهم على الوصول إلى أكبر شريحة ممكنة. الدفع نحو التسوية في جرائم العدوان على المال العام، مع إضافة ضوابط في عملية التسويات مع المتهمين.

The role of governance in fighting corruption: analytical research for transparency and settlements of corruption cases

Abstract:

This article discusses the issue of fighting corruption in Saudi Arabia. Corruption is one of the most important subject in the field of development and administrative reform around the world. Therefore, many governments and organizations puts demolition of corruption as an objective. The research covers fighting corruption along with governance, transparency, the right to know, and settlement corruption cases. International organizations have encouraged countries to adopt laws and regulations to combat corruption. The most recent method of fighting corruption is adopting governance and settlement. To reach the core idea of governance, governments must introduce laws and regulations that offer: cooperation, participation, and freedom of information.

The government of Saudi Arabia have come a long way in this route. The research covers the importance of fighting corruption and increasing accountability; the status que of fighting corruption in Saudi Arabia; and the government development plans to advance in this important topic.

I applied the descriptive method of research to cover the topic. The research finds that: the importance of the rule of law for transparency; establishing an organization for transparency; supporting mentoring agencies and non-profit organization to supervise public service; and encouraging the media to participate in fighting corruption.

المقدمة:

في خضم مبادرات الإصلاح الإداري ورفع مستوى النزاهة والشفافية من خلال الوسائل التقليدية مثل استقلال القضاء، وإدخال أجهزة مشرفة على الأداء الحكومي، والقيام بمراجعة نظم إدارة الموارد البشرية في الإدارة الحكومية، والأخذ بالنظام اللامركزي، وتحديث نظم الرقابة المالية، ونحو ذلك. إلا أن الإصلاح الإداري الحقيقي في إدارة الدول الحديثة لا بد أن يركز على عدد من الحلول البديلة مثل: الحوكمة، والمشاركة في صنع القرار، والشفافية، و التسوية في قضايا الفساد (رزق، ٢٠٠٩، ١٤٣). حيث يجب على الدولة أن تتفاعل وتتنامى سياسياً واقتصادياً وإدارياً مع القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والأفراد، بحيث تسمح لهم بالتعاون والتكاتف مع الحكومة سعياً إلى تنمية متوازنة ومستدامة. حيث أن «الحكم» التقليدي، بالسلطة المنفردة، لا يتسم بالشفافية، ولم يعد يلائم الإدارة الحديثة للدولة والذي تتطلب تفاعل شرائح المجتمع خارج إطار مؤسسات الدولة لصنع القرار ومكافحة الفساد بحيث يصبح تحقيق التنمية هم ومسؤولية عامة (رزق، ٢٠٠٩، ١٥٥).

ولا يعني هذا غياب الدور المؤسسي في محاربة الفساد ورفع مستوى النزاهة والشفافية، بل لا بد على المؤسسات الرقابية القيام بدورها وفق إطار قانوني يضمن المشاركة، ولا يتجاوز عن مساءلة كائن من كان. حيث يجب دعم وتقوية قدرة الأجهزة الرقابية والارتقاء بما لتلبي متطلبات المرحلة، وضمان تفاعلها مع مؤسسات المجتمع المدني والأفراد. فمن المعروف أن هناك أعراف وتقاليد إدارية دأبت عليها هذه الأجهزة، وحين الوقت الان للخروج من هذه البوتقة بما يتناسب مع متطلبات المرحلة. كما يجب الاهتمام بتقييم مستوى خدمات القطاع العام، ومساءلة المقصرين من قيادات وأفراد. ولا يجب أن ننسى منظمات المجتمع المدني ودورها الفعال في النهوض بمستوى النزاهة والشفافية في الأجهزة الحكومية، حيث تقوم بمتابعة وتقييم الأداء العام للأجهزة الحكومية ببيادية بمعية وسائل الإعلام.

مشكلة البحث:

تتطلع المجتمعات إلى رقابة فاعلة على أعمال القطاع الحكومي، والقطاع الحكومي بدوره يلبي هذه التطلعات من خلال الإصلاح الإداري، والاقتصادي، والقانوني. فالإصلاح الإداري وتحقيق التنمية المستدامة يساهم في الحفاظ على ثقة المجتمع في الحكومة. ويتناول هذا البحث فرضية أن الإصلاح الإداري المتسم بالنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة يساعد بشكل مباشر في رفع مستوى الإداء وتحسين جودة الخدمات، ودليل ذلك وجود إجماع دولي على الاهتمام بالنزاهة والشفافية كنواة للإصلاح والتطوير الإداري في القطاعات التنظيمية، والقضائية، والتنفيذية. كما يجب غرس هذا الاهتمام في مؤسسات المجتمع المدني، القطاع الخاص، الأفراد. والسؤال الرئيس لمشكلة البحث هو ما هي مؤشرات الحوكمة الرقابية في المملكة العربية السعودية، وما هي سبل تطويرها؟

أهمية الدراسة:

وتبرز أهمية هذا البحث في كون المملكة العربية السعودية قدمت مثلاً رائعاً في مكافحة الفساد، حيث نلمس فيها إطاراً حديثاً للحوكمة والرقابة في ظل رؤية المملكة (٢٠٣٠). وفي الوقت نفسه، اتخذت مجموعة من الإجراءات القوية في مواجهة الفساد الإداري والمالي. حيث شكلت لجنة عليا ذات صلاحيات غير مسبوقه لتتناول هذا الملف المهم. ويقوم البحث بوصف واستعراض جهود المملكة في مكافحة الفساد وتقديم توصيات واقتراحات تطويرية في مجال: الشفافية، والحق في الحصول على المعلومات، والتسوية بهدف تعميم التجربة والاستفادة منها في دول أخرى، وبالأخص في الدول العربية.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على مؤشرات الحوكمة الرقابية في المملكة العربية السعودية، وما هي سبل تطويرها. كما أن البحث يتناول الحوكمة من جانب عملي تطبيقي، وبالتالي نهدف من دراسة نموذج المملكة العربية السعودية تقديم توصيات تخدم كافة الحكومات والتي تتطلع لتطبيق الحوكمة في القطاع الحكومي. فمن خلال الحوكمة

لا تقع مسؤولية الرقابة على الدولة فقط ولكن يشاركها كافة أطراف المجتمع. وعليه يجب على الدولة ممارسة وظائفها بشفافية وتمكين المجتمع من المعلومات ونشرها، وتفعيل المساءلة والمحاسبة حتى يمارس المجتمع دوره في المشاركة في اتخاذ القرار والرقابة. كما يهدف البحث لاستقراء أهم المبادئ الدولية المنبثقة من تطبيق مؤشرات الحوكمة الرقابية.

منهج وخطة البحث:

يستخدم الباحث المنهج الوصفي، وذلك من خلال وصف الظاهرة، ومن ثم تحليلها واستخلاص النتائج. وعليه تم جمع المعلومات عن الحوكمة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية من الأنظمة واللوائح والمراجع العلمية، ثم تناول البحث الشفافية والحق في الحصول على المعلومات بالوصف والتحليل من قوانين ومراجع محلية ودولية، وأخيراً قدمنا إضاءات لنظام مقترح في حق الحصول على المعلومات، ونظام لتسوية جرائم العدوان على المال العام من خلال استقراء أنظمة مقارنة.

وتلخص خطة البحث في استعراض دور الحوكمة في مكافحة الفساد، ثم التعريف بالشفافية والحق في الحصول على المعلومات وتنظيمها القانوني، ثم تحليل تسوية قضايا الفساد كمفعل لمؤشر المساءلة والمحاسبة. وأخيراً تناولنا التغييرات التي يجب أن تطرأ على الرقابة في المملكة العربية السعودية بما يتناسب مع الحوكمة ورؤية المملكة (٢٠٣٠)، واحداث الممارسات العالمية في تعزيز النزاهة، وذلك لنجتز الفساد كواحد من معوقات التنمية المستدامة.

المبحث الأول: الحوكمة ومكافحة الفساد

يتطلب تطبيق الحوكمة خطة إستراتيجية محكمة مبنية على التعاون والمشاركة بين الحكومة والأفراد. بحيث تضمن الخطة مشاركة الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني، ويتجلى فيها القانون، والنزاهة، والشفافية لتحقيق التنمية الإدارية.

وفي الحقيقة ليس من السهل وضع تعريف للحوكمة، حيث إن عددًا من المنظمات والباحثين قدموا تعريفات مختلفة تخدم ميادين ومنطلقات فكرية مختلفة. ومن أبرز هذه التعريفات ما يلي:

عرف تقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر عام (٢٠٠٢) الحوكمة بأنها: «الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب» (Arab human development report, 2002,105).

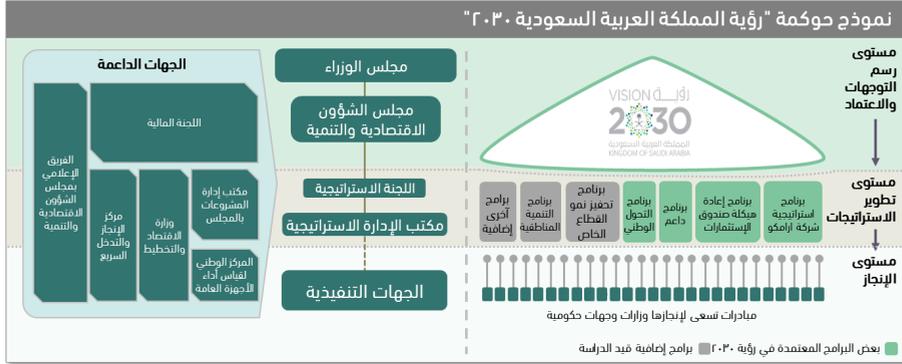
وعرفت الحوكمة وفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها: «ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل العمليات والآليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم» (وثيقة السياسات العامة، ١٩٩٧، ٨).

وعرفت الحوكمة، أيضاً، على أساس أنها «تحقيق الشفافية والاستقلالية والعدالة والنزاهة كضمانات ضد الفساد وسوء الإدارة» (حداد، ٢٠٠٨، ١٠).

وكذا عرفت الحوكمة بأنها: «نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي وهو يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات من جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المنظمة وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل» (يوسف، ٢٠٠٧، ٣).

ويمكن تعريف الحوكمة، بما يتناسب مع موضوع البحث، بأنها خطة عمل الدولة والتي من خلالها تمارس سلطاتها وتراعي فيها المصلحة العامة والفردية في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال مراعاة قيم المشاركة والمحاسبة والشفافية وصولاً إلى تنمية إدارية على كافة الأصعدة.

وقد تصدى مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية في المملكة العربية السعودية لقضية الحوكمة حيث طور المجلس نظام حوكمة متكاملًا لضمان مأسسة العمل ورفع كفاءته وتسهيل تنسيق الجهود بين الجهات ذات العلاقة بما يمكن المجلس من المتابعة الفاعلة.



(<http://vision2030.gov.sa/ar/node/259>، ٢٠٢٠، نموذج حوكمة رؤية ٢٠٣٠)

المطلب الأول: مؤشرات الحوكمة:

تختلف الآليات والمؤشرات الدالة على مدى وجود أو مدى تطبيق الحوكمة باختلاف الجهة والمصالح، فهناك معايير ومؤشرات اقتصادية، اجتماعية، إدارية ترتبط بالمنطقة الإقليمية، الدولة، المجتمع المدني، الأفراد. فالبنك الدولي يركز على البعد الاقتصادي ومحفزات النمو من: حرية تجارة، خصخصة، انفتاح (The world bank, Good governance: criteria and procedure). وقد خصص البنك الدولي معيارين للحوكمة في الشرق الأوسط، الأول: حكم القانون والمساواة وحق المشاركة والفرص المتساوية في الخدمات، والثاني: التمثيل والمشاركة والتنافسية والشفافية والمساءلة (Better Governance for Development in the Middle East and North Africa). كما قدمت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أربعة معايير هي: دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية (Recommendations of the council on regulatory policy and governance). بالمقابل ركز البرنامج الإنمائي للأمم

المتحدة على المؤشرات التالية: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، الرؤية (Democratic Governance Indicators) (and UNDP Human Development Reports).

ورغم تعدد المؤشرات إلا أن هناك اتفاقاً، إلى حد ما، من الباحثين والمهتمين والجهات ذات الاختصاص على المؤشرات التالية:

١- المشاركة: وهي أن يتاح لجميع أفراد المجتمع المشاركة في صنع واتخاذ القرار وضمان حرية التعبير، وحق المشاركة في صياغة الأنظمة واللوائح. وهذا المؤشر يعتمد على مؤشر الشفافية، وإطلاع الأفراد على المعلومات، وحصولهم عليها.

٢- الشفافية: وتعني إلزام الأجهزة الحكومية بنشر معلوماتها كاملة وبطريقة منظمة حتى يسهل متابعتها ومراقبة أداء الحكومة، ويتناول البحث على الحق في الحصول على المعلومات كواحدة من تطبيقات هذا المؤشر.

٣- الرقابة والمساءلة والمحاسبة: تعد من أهم مؤشرات الحوكمة، حيث إنه لا قيمة للشفافية إذا لم تتم محاسبة المقصرين. ويركز البحث على هذا المؤشر ويتناوله بالتحليل من زاوية تسوية قضايا العدوان على المال العام.

٤- العدالة الاجتماعية والمساواة: ونعني بها تكافؤ الفرص والمساواة بين الجميع وفقاً للنظام.

٥- دور القانون: يفترض في نظام الحوكمة وجود نظام قانوني فعال وحيوي وواضح. ويجب أن يكون النظام عادلاً يضمن المساواة بين الأفراد.

٦- الرؤية الاستراتيجية: لا بد من وجود خطط واقعية طويلة المدى تهدف إلى تطوير مختلف مناحي الحياة في الدولة. وتهدف هذه الرؤية إلى تحقيق تنمية مستدامة في القطاع العام والخاص وتحقيق الرفاهية.

٧- كفاءة وفعالية الأداء: ونعني بها الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، وتوظيف الإمكانيات لتحقيق أقصى منفعة بأقل تكلفة.

٨- التوافق وحسن التجاوب: يجب على الإدارة الحكومية أن تحول فكرها من القرارات الفردية، إلى تحقيق انسجام بين أصحاب المصلحة ومشاركة الأفراد في القرارات التي تخصهم، وذلك لتحديد حاجتهم وأولوياتهم التنموية.

ويجب أن ننظر في المملكة العربية السعودية إلى هذه المؤشرات نظرة شمولية. حيث لا يمكن التركيز على الكفاءة والفاعلية مع إغفال دور القانون أو المشاركة. وعليه سنستعرض الإطار النظري المتعارف عليه في الحوكمة.

أولاً: أدوار المساهمين في عملية الحوكمة:

في ظل الحوكمة يوجد ثلاثة شركاء هم: الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، بحيث لا تستحوذ الحكومة على إدارة الشأن العام، مع التأكيد على أهمية باقي الأطراف، حيث إن كل طرف من الأطراف يمتلك امتيازات كبيرة يمكن الاستعانة بها في عملية التنمية (البسام، ٢٠١٦، ١٩-٤٠). فالقطاع الخاص يمكن أن يتولى الريادة الاقتصادية، والحكومة يمكن أن تركز على حماية الحريات، وتعزيز كفاءة الجهاز الإداري، وفي المقابل يتم دفع منظمات المجتمع المدني نحو مشاركة أكبر في المدارات الاقتصادية والاجتماعية ورسم السياسات العامة. ويمكن أن نستعرض هذه الأدوار بشيء من التفصيل:

١- دور الدولة:

يحتم تطبيق الحوكمة تغييرات جذرية في دور الدولة، بحيث تركز الدولة على المجالات الرئيسية لإدارة وضبط السياسات العامة، ويتم تقليص مشاركتها في الأنشطة الاقتصادية. فالحوكمة تقتضي تركيز الدولة على الأدوار السيادية (مثل الأمن، الدفاع، القضاء)، وعلى الدولة أن تشارك القطاع الخاص في بناء وتشغيل مرافق البنية التحتية (مثل الماء، الكهرباء، الصرف الصحي، التعليم، الصحة، المواصلات)، أما الأدوار الاقتصادية فعلى الدولة الأخذ بتحرير التجارة، وتشجيع الاستثمار، وحماية المنافسة ومنع الاحتكار، وتنظيم سوق المال (العدواني، ٢٠٠٩، ٨٠).

٢- دور القطاع الخاص:

يتم من خلال الحوكمة تفعيل ومشاركة كافة أطراف المجتمع في عملية التنمية، وبالتالي وبحكم ما يتمتع به القطاع الخاص من مزايا وخبرات في المجال الاقتصادي، فيصبح للقطاع الخاص دور ريادي في ظل اقتصاد تنافسي مبني على الحرية الاقتصادية. فعندما تكون الخدمة المطلوب تقديمها ذات طابع اقتصادي أو استثماري، فيفضل تركها (أو المشاركة) مع القطاع الخاص في تقديمها، بناءً على دراسة التكلفة والعائد وأسلوب الإدارة (العدواني، ٢٠٠٩، ٨١).

ويجب أن تتوفر مجموعة من الأطر القانونية، والاقتصادية، والإدارية، التي من شأنها تعزيز دور القطاع الخاص (العدواني، ٢٠٠٩، ٨٢). أولاً، فمن خلال الإطار القانوني تتم مراجعة الأنظمة واللوائح التي تنظم المجالات الاقتصادية المختلفة، والتي تؤثر على عمل القطاع الخاص مثل: حماية الملكية، تنظيم سوق رأس المال، أنظمة الشركات، العقود، القضاء، الرقابة الإدارية، وتلتزم الدولة باحترام القانون والقضاء. ثانياً، يجب أن توفر الدولة مناخاً اقتصادياً يدعم توجه القطاع الخاص للمشاركة في العملية التنموية، من خلال تحرير السوق من الاحتكار، ودعم مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية. ثالثاً، يجب أن تشرع الدولة في مراجعة النظم الإدارية وأدلة الإجراءات التي تؤثر على القطاع الخاص، بحيث تسرع الإجراءات وتحارب الفساد (البسام، ٢٠١٦، ١٩-٤٠).

٣- دور مؤسسات المجتمع المدني:

يقصد بها التنظيمات التطوعية الحرة التي تنشأ وتعمل باستقلالية عن الدولة لتحقيق مصالح مادية ومعنوية (البيالي، ٢٠٠٧، ١٦). وتقوم مؤسسات المجتمع المدني بدور حيوي ومهم في التنمية، حيث تقدم خدمات صحية، واجتماعية وثقافية. وفي ظل التوجه نحو التخصصية وتقليص دور الدولة، تزيد أهمية مؤسسات المجتمع المدني في معالجة أي قصور يحدث من المتعاقد الذي يهدف إلى الربح فتقوم مؤسسات المجتمع المدني بعمل توازن في المصالح. ومن المهم أن توفر الدولة إطار قانوني لهذا المؤسسات يضمن الشفافية والديمقراطية في إدارة هذه المنظمات، حتى يتوافر فيها الفاعلية والتأثير (البيالي، ٢٠٠٧، ١٦).

ثانياً: تحديات تطبيق الحوكمة:

يقدم تقرير صندوق النقد الدولي عددًا من التحديات التي تواجه تطبيق الحوكمة في كافة الدول بشكل عام نذكر منها (The role of the IMF in governance Issues) (Approved by the IMF Excutive Board ,1997 :guidance note):

أولاً: تدعيم المساءلة الإدارية: ونقصد أن تتعدد جهات المساءلة للإدارة في أدائها عند تقديم الخدمات الحكومية، ولا يعد هذا في بعض الأحيان الحل الأمثل حيث تضيع المسؤولية في تحديد الجهة الرقابية التي تتحمل المسؤولية. لذا يعد استخدام التسوية في قضايا العدوان على المال العام من الوسائل الفاعلة والتي تحتاج إلى تدعيم تشريعي وقانوني للجنة إدارية أو قضائية.

ثانياً: تطوير الموارد البشرية: وبالأخص القيادات العليا، حيث إنها معنية بتفعيل التعاون والمشاركة بين الإدارة، القطاع الخاص، مؤسسات المجتمع المدني.

ثالثاً: العمل بآليات السوق: ونعني بها تقليص تدخل الحكومة في الأسواق، وترك محرك العرض والطلب يتحكم في الأسواق.

رابعاً: الشفافية ونظم المعلومات: في ظل الحوكمة تصبح الشفافية من أهم مسؤوليات الجهاز الإداري، حيث يتاح للفرد الوصول إلى مصادر المعلومات، والسياسات، حتى تقوى علاقة العملاء بالإدارة. فالإدارة يجب أن تثق في الفرد، كما يجب أن تلبي احتياجاته وتحمي حقه في التعبير وهذا ما ندفع له في هذا البحث.

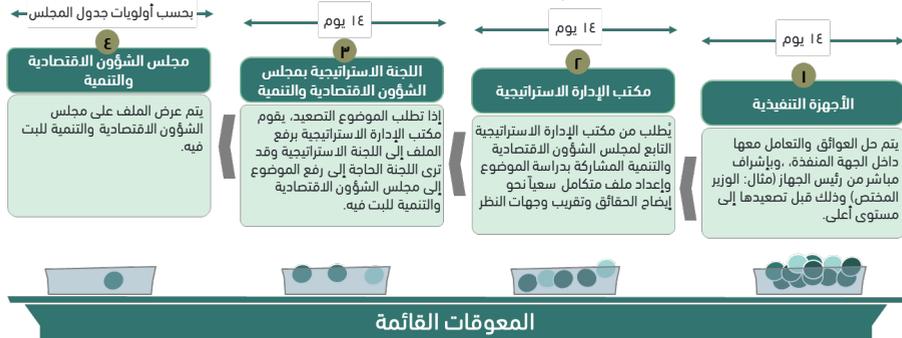
خامساً: التنمية الشاملة: حيث تلتزم الدولة بإيصال الخدمات العامة بسهولة ويسر إلى كافة المناطق.

وهناك عدد من التحديات التي تواجه الدولة النامية بشكل خاص في مجال الحوكمة، والمتابع للعمل التنظيمي في المملكة في الفترة الأخيرة يجد توجه الدولة نحو عدد من المبادئ المتعارف عليها في الإصلاح الإداري وإدارة التغيير الحكومي مثل

The role of the IMF in governance Issues: guidance note :Approved) (by the IMF Excutives Board ,1997

- ١- إعادة تنظيم دور الدولة.
- ٢- وضع إطار للحكومة يكون ركيزة للتنمية الاقتصادية على المدى الطويل والمتوسط.
- ٣- الاستثمار في مؤسسات المجتمع المدني.
- ٤- قياس أداء القطاع العام.
- ٥- تقبل المبادرات من أسفل إلى أعلى.
- ٦- النهوض بمستوى الخدمات.

وقد اعتمد نظام الحكومة في المملكة العربية السعودية عددًا من السبل لحل إشكاليات تطبيق الحكومة. إذ اعتمدت آلية تضع مسؤولية حل العوائق على الأجهزة التنفيذية في المقام الأول، وتعزز من تحمّل تلك الجهات لمسئولياتها، وترفع درجة إحاطة الجهات المعنية بأسباب تأخر أو تعثر تنفيذ المبادرات، وتفعّل دور المساءلة والمحاسبة في حال تطلّب الأمر ذلك. ويتم ذلك وفق مستويات متعدّدة بحسب عمق وتعقيد المشاكل والفترة الزمنية اللازمة لحلّها، حيث تقع مسؤولية التصعيد على كل جهة في مستويات التصعيد أدناه، بناءً على ما يتطلبه حل المشكلة وبشرط ألا تتجاوز مدّة حل العوائق وتجنّبها في أي جهة أسبوعين وبمتابعة من مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية، وتهدف هذه الآلية إلى رفع كفاءة الإنجاز وسرعة حل المشكلات، وفقاً للتالي:



المستوى الأول: يتم حل العوائق والتعامل معها داخل الجهة المنفذة للبرامج والمبادرات وبإشراف مباشر من رئيس الجهة (مثال: الوزير المختص) ويعوّل على رئيس الجهة حل معظم المشاكل التنفيذية في هذا المستوى وذلك قبل تصعيدها إلى مستوى أعلى في حال كان ما يعوق التقدم لا يقع ضمن إطار صلاحياته.

المستوى الثاني: يُطلب من مكتب الإدارة الاستراتيجية التابع لمجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية المشاركة في دراسة الموضوع وإعداد ملف متكامل سعيًا نحو إيضاح الحقائق وتقريب وجهات النظر والحصول على المعلومات اللازمة لذلك من جميع الجهات ذات العلاقة سعيًا نحو حل العوائق المصعدة له. ولا يتم الرفع إلى اللجنة الاستراتيجية إلا عند تعذر معالجة ما يعيق تقدم الإنجاز على هذا المستوى.

المستوى الثالث: تقوم اللجنة الاستراتيجية بالبت فيما يرفع إليها من مكتب الإدارة الاستراتيجية ضمن اختصاصاتها، وفي حال تعذر ذلك، قد ترى اللجنة الحاجة إلى رفع الموضوع إلى مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية للبت فيه.

المستوى الرابع: يعرض الموضوع على مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية للبت فيه. (موقع رؤية المملكة ٢٠٣٠)

المطلب الثاني: العلاقة بين الحوكمة والتنمية المستدامة

إن كانت التنمية المستدامة مطلبًا وطنيًا، فالحوكمة تعد من أفضل الوسائل لتحقيقها (طشطوش، ٢٠١٤، ٦١-٦٢). فالتنمية المستدامة، بمفهومها الواسع، تتناول جوانب سياسية، واجتماعية، وإدارية، واقتصادية وهي غاية الشعوب. والحوكمة، كما عرفناها، تقدم وسائل متعددة ومتقدمة لتحقيق هذه الغاية (عبدالحكيم، ٢٠١١، ٣١٦-٣١٧). حيث تسهم مؤشرات الحوكمة: كالمشاركة، والمساءلة، والشفافية، والقانون... إلخ في المساعدة على تحقيق جملة من أساسيات التنمية المستدامة التي تمس كافة مناحي الحياة (الركييات، ٢٠١٤، ٢٣). وإذا تناولنا الأثر الاقتصادي، على سبيل المثال، نجد أن الحوكمة تسهم في تقويم أداء الإدارات العليا وتعزيز المساءلة والمحاسبة، ومحاربة الفساد الإداري والمالي مما يساعد

في تحقيق العدالة والشفافية. ذلك أن الحوكمة توفر الآليات المناسبة التي تعمل على تقييم السياسات وتصحيحها والتصدي لإساءة استخدام السلطة والنفوذ وإهدار المال العام ومحاربة المقصرين (طشطوش، ٢٠١٤، ٦١-٦٢).

وكما ذكرنا تعد الشفافية الإدارية من مؤشرات الحوكمة لتصبح من الضرورات الاقتصادية التي تشجع على التنمية والاستثمار. ففي ظل إتاحة المعلومات للأفراد والمستثمرين الوطنيين والأجانب، يرتفع الدخل وتنخفض معدلات البطالة (مسعد، ٢٠٠٣، ٣١٦-٣١٧). فلا ريب أن المستثمر يبحث عن الشفافية ليجيب عن أسئلة تطمئنه على رأس ماله مثل: معدل النمو الاقتصادي في الدولة، السياسات الاقتصادية والنقدية، الموازنة الحكومية، القوى العاملة، نمو السكان، الاستقرار السياسي والقانوني، العدالة القضائية (مسعد، ٢٠٠٣، ٣١٦-٣١٧). هذه الأسئلة تعد من البديهيات عند دراسة المشاريع، وفي حالة ضبابية الحصول على هذه المعلومات فإن هذا يؤثر على اتخاذ قرار بالاستثمار في الدولة ولاسيما في قرار مشاركة القطاع الخاص في المشاريع التنموية.

ومن خلال إعادة المال العام بالتسوية وتفعيل المساءلة والمحاسبة نقلل من الهدر المالي، ونسهم في تحقيق التنمية الإدارية. فلن نستطيع تحقيق التنمية وهناك من يعتدي على المال العام دون مساءلة أو محاسبة، أو يعاقب لفترة زمنية وجيزة. وعليه يمكن للحكومة إعادة المال العام والاستفادة منه في مشاريع تنموية.

المطلب الثالث: مفهوم الفساد

أولاً: مفهوم الفساد:

ظاهرة الفساد من الظواهر التي يصعب حصر أسبابها وسبل علاجها فهو واضح الصورة والأثر، خفي المفهوم والدلالة (الركبيات، ٢٣، ٢٠١٤). كما أن الفساد لا يعد جريمة فقط، بل ظاهرة ذات نتائج وخيمة على المجتمع، مما يدعونا لمواجهة والتكيز عليه. ويمكن مناقشة الجوانب الإدارية، والاقتصادية، والقانونية، والاجتماعية لظاهرة الفساد.

١- الجانب الإداري:

على المستوى الإداري لا يمكن فصل الفساد عن قيم الشفافية، والنزاهة، والمساءلة. فعلى سبيل المثال، لا يمكن فصل قيام مجموعة من الأفراد بحكم موقعهم الإداري أو نفوذهم وقيامهم باستغلال ذلك لتحقيق مصالحهم الشخصية بالحصول لأنفسهم أو من يتوسطون لهم على مزايا واستثناءات خاصة، حيث يؤثر هذا بالمقابل على الشفافية وحق الأفراد في المساواة وتكافؤ الفرص في المنظمة (الركييات، ٢٠١٤، ٥٥).

٢- الجانب الاقتصادي:

من الصعب تحديد قيمة مالية دقيقة للضرر المادي للفساد، ولكن يكفي أن نتناول أثر الفساد على الاستثمار، سواء كان المستثمر اجنبياً أو محلياً. حيث يتجنب عدد كبير من المستثمرين الدخول في مشروعات تنموية خوفاً من غياب الشفافية، وبطء التقاضي، وضعف نظم المحاسبة، وقلة المساءلة (الركييات، ٢٠١٤، ٥٦-٦١).

٣- الجوانب القانونية:

إن ما يجعل جريمة الفساد في الأجهزة الحكومية من الجرائم الخطيرة عِلَّتَان: أولاً، أنه لا يوجد في الغالب شخص مباشر متضرر؛ والثاني، أنه يسهل التستر على مرتكب الجريمة. ولذلك ينقل العبء دائماً للجهات الرقابية الرسمية للقيام بدورها في محاربة الفساد ورفع مستوى النزاهة (الشريف، ٢٠٠٤، ٤٧-٤٨).

٤- الجانب الاجتماعي:

الأجهزة الحكومية ملتزمة بتقديم الخدمة للمواطن، ولصاحب الخدمة حق المطالبة بالاستفادة من مرافق الدولة. وفي حالة وجود فساد يخلل هذا التوازن، ويحتاج الأفراد إلى الوساطة والرشوة... إلخ. هذا الاختلال يحدث فجوة في المجتمع يصعب معالجتها. وعليه يمكن تعريف الفساد بأنه إساءة استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية (الشريف، ٢٠٠٤، ٤٢). وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري على أنه سوء استخدام

السلطة أو الوظيفة الحكومية أو المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب خاصة (موقع منظمة الشفافية العالمية). في حين عرف البنك الدولي الفساد الإداري على أنه سوء استخدام السلطة أو الوظيفة أو المنصب العام بعرض، أو الحصول، أو أستلام، التوسط بشكل مباشر أو غير مباشر بغرض تحقيق مكاسب والتأثير على طرف آخر (موقع البنك الدولي).

ومن صوره: إساءة استعمال السلطة، عدم الشفافية في الإعلان وترسية العقود الحكومية، والتربح غير المشروع.

وقد قامت هيئة مكافحة الفساد «نزاهة» في المملكة العربية السعودية بدراسة بعنوان «الفساد المالي والإداري في الجهات الحكومية الخدمية» استطلعت فيها بآراء عينة عشوائية (١٢٥٤) من الموظفين والمراجعين، وذلك في ثلاث مناطق بالمملكة العربية السعودية وهي؛ منطقة الرياض، والمنطقة الشرقية، ومنطقة مكة المكرمة^(١).

وهدفت الدراسة إلى قياس درجة النزاهة والفساد المالي والإداري في الجهات الحكومية الخدمية، وتحديد أنواع الفساد ومستوى انتشاره، والتعرف على أهم الأسباب التي ساعدت على انتشار الفساد في القطاعات الحكومية الخدمية، وعلى أهم التحديات التي تواجه المجتمع السعودي، وتقييم جودة الخدمات التي تقدمها بعض القطاعات الحكومية الخدمية. وقد بينت الدراسة أن الفساد يُعَدُّ من بين التحديات الأبرز للمجتمع كقضايا تعاطي المخدرات، والإرهاب، ومشكلة الإسكان، والبطالة، والفقر. وتبين أيضاً من خلال الدراسة أن الوساطة جاءت أكثر أنماط الفساد انتشاراً في القطاع الحكومي الخدمي بحسب (٦٢,٩١٪) من المشاركين في الدراسة، وتأتي اللامبالاة بالعمل في المرتبة الثانية بنسبة (١٩,٣٦٪)، تليها الرشوة، في حين أن الاختلاس والتزوير يتذيلان القائمة كأقل أشكال الفساد.

وأشارت الدراسة وفقاً لنتائج العينة أن ضعف الوازع الديني والأخلاقي، هو أحد أهم الأسباب التي ساهمت في انتشار الفساد المالي والإداري في القطاع الحكومي الخدمي، يليه تبعاً عامل ضعف أداء الجهات الرقابية والقضائية، والتساهل في تطبيق العقوبات النظامية، ووجود أنظمة إدارية ومالية معقدة وقديمة، وغياب الشفافية (عدم الإفصاح عن المعلومات

المتعلّقة بإجراءات وقرارات الجهات الحكومية الخدمية)، وحصل عامل القبول الاجتماعي لبعض مظاهر الفساد على أقلّ نسبة.

وقد تبين أن التجربة الشخصية تُعدّ المصدر الأكبر لمعلومات للمشاركين في الدراسة حول مظاهر الفساد في القطاع الحكومي الخدمي، ويمثل ذلك ما نسبته (٤١,٥٪) من العينة، وهو ما يعطي دلالة على معاناة العينة من الفساد شخصياً، أكثر من كونه حديثاً يتم تداوله في المجالس ووسائل التواصل الاجتماعي، أما المصدر الثاني للمعلومات حول ظواهر الفساد فكان حديث المجالس بنسبة (٢٦,٢٠٪)، ثم وسائل الإعلام بنسبة (١٦,٦٨٪).

ورأت (٢٩,٠٤٪) من عينة الدراسة أن ممارسات الفساد تحدث في المستويات الإدارية الوسطى، حيث تتركز معظم العمليات الإدارية التنفيذية، بينما يعتقد (٢٢,٨٥٪) أن التجاوزات المالية والإدارية تحدث في المستويات الإدارية العليا، وبالمقابل يعتقد قلة من المشاركين في الدراسة أن التجاوزات تحدث في المستويات الإدارية الدنيا.

وأشارت الدراسة إلى أن (٣٩,٢٠٪) من عينة الدراسة يرون أن الآونة الأخيرة قد شهدت تراجعاً في درجة الفساد، في حين يرى (١٩,٦٨٪) من عينة الدراسة أنها ارتفعت، وبالمقابل يرى (١٩,٩٢٪) من عينة الدراسة أنها لم تتغير.

وقدمت الدراسة عدداً من التوصيات منها، إعادة النظر بجدية في الإجراءات المناسبة للحد من ظاهرة الوساطة، لا سيما أن لها أبعاداً كبيرة ولا حقة على بيئة العمل الحكومي، كما أوصت بضرورة تكثيف الحملات التوعوية التي تُعنى بتقديم المعلومات الضرورية حول مخاطر الفساد المالي والإداري، وكيفية اكتشافه، والإبلاغ عنه، مع مراعاة تنوع الوسائل التوعوية بصورة ملائمة للوضع الاجتماعي، كما أكدت الدراسة على إعادة النظر في عقوبات جرائم الفساد المالي والإداري، حيث إن أكثر الإجابات جاءت مؤيدة بشدّة للعقوبات المالية العالية، بالإضافة إلى ضرورة العمل على تشجيع الجهات الحكومية الخدمية على تفعيل الحكومة الإلكترونية؛ لتسهيل الإجراءات وسرعة تقديم الخدمة، وحث تلك

الجهات أيضاً على إجراء دراسات سنوية؛ لتحديد مكامن الخلل والقصور في نفس الجهة (هيئة مكافحة الفساد).

ومن جهود المملكة العربية السعودية في مكافحة الفساد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بموجب المرسوم الملكي الكريم رقم (م/٥) وتاريخ ١١/٣/١٤٣٤هـ.

ثانياً: المؤشرات الدولية لقياس الفساد

تقوم العديد من المنظمات بقياس ونشر الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالفساد وأساليب مكافحته، وتتفاوت مصداقية هذه المنظمات بحسب منهجية دراساتها وحياديته.

ومن أكثر المؤشرات تميزاً هي تلك التي تتبع «منظمة الشفافية الدولية» (Transparency International Organization) وهي منظمة غير حكومية تأسست عام ١٩٩٣م. وبتناول أشهر هذه المؤشرات:

١- مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perceptions Index):

بدأ هذا المؤشر في عام ١٩٩٥، حيث يقوم باستطلاع رأي المختصين ورجال الأعمال عن درجة الفساد في القطاع العام، ليخرج بدراسات شمولية عن الفساد في الدولة المراد بحثها. وحصلت المملكة العربية السعودية في عام ٢٠١٥ على درجة (١٠٠/٥٢) لتصبح في الترتيب (٤٨/١٦٨).

٢- التقرير العالمي الشامل عن الفساد (Global Corruption Report):

بدأ هذا التقرير في عام (٢٠٠١)، حيث يناقش محاربة الفساد في قطاع حيوي مهم من قطاعات الدولة مثل: الفساد في وسائل الحصول على المعلومات، والفساد السياسي، والفساد في قطاع الانشاءات والمقاولات وإعادة البناء والإعمار، والفساد في القطاع الصحي، والفساد في النظام القضائي، والفساد في قطاع المياه، والفساد في القطاع الخاص، والفساد في القطاع البيئي، والفساد في التعليم، والفساد في المجال الرياضي.

٣- مؤشر دفع الرشوة (Bribe Payers Index):

بدأ هذا المؤشر عام (١٩٩٩) ليتناول إمكانية تقديم المسؤولين للرشوة أثناء عملهم في الخارج، وبالتالي يناقش الفساد على مستوى العرض وليس الطلب. وحصلت المملكة العربية السعودية في عام ٢٠١١ على درجة (١٠٠/٧,٤) لتصبح في الترتيب (٢٢/٢٨).

المبحث الثاني: مؤشر الشفافية والحق في الحصول على المعلومة

إن عملية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والحوكمة تعد من العمليات العميقة والمعقدة، والتي تستلزم أن تقوم الإدارة بتعزيز الشفافية والنزاهة، وأن تستعين بمشاركة الأفراد والمجتمع المدني في عملية الرقابة. وهذا يعني أن تقوم الإدارة بتسهيل الوصول للمعلومة لكافة الجهات الرقابية وأطياف المجتمع. لذا سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى: التعريف بالشفافية والحق في الحصول على المعلومة وأهميتها، القيود على الشفافية في المملكة العربية السعودية، طبيعة الحق في الحصول على المعلومة والاساس القانوني له، وأهم المبادئ في تنظيم الحق.

المطلب الأول: التعريف بالشفافية والحق في الحصول على المعلومة

تعد الشفافية من أهم مؤشرات الحوكمة ومن الوسائل الفعالة في محاربة الفساد، حيث تعني المكاشفة داخل سلطات الدولة وخارجها (الشعب، مؤسسات المجتمع المدني، الصحافة والإعلام). وحين تقوم الدولة بتطبيق الشفافية الإدارية في قراراتها التنظيمية، فهي بذلك تتمكن أصحاب العلاقة بالقرار الإداري بألية الإصدار وسببه ووقته وحجم التأثير على الفرد والمجتمع. ومثال ذلك، إذا أعدت الدولة مسودة نظام أو لائحة أو قرار يغير في نظام التقاعد لكافة موظفي الدولة، فينشأ حق للموظفين بمعرفة زمن القرار، آليته، سببه، وتوضيح كامل لحجم التأثير، كل هذا قبل الإصدار بشكل نهائي. وإن كانت الدولة تخشى من معارضة الأفراد للقرارات، إلا أن الشفافية ستقلل من إحجام الناس عن التنفيذ، وسيحقق رقابة سابقة للقرار الإداري. فالشفافية تعني الوضوح الكامل في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات، وعرضها على كافة الأطراف ذات العلاقة.

ورغم عدم وجود نظام يضمن ويحمي الحق في الحصول على المعلومات في المملكة العربية السعودية، إلا أنه يوجد عدد من التعريفات ذات العلاقة المباشرة بحق الحصول على المعلومة في الأنظمة واللوائح السعودية نذكر منها ما ورد في لائحة حفظ الوثائق الصادرة عن المركز الوطني للوثائق والمحفوظات رقم ٢٢٥ وتاريخ ١/٨/١٤١٦هـ:

١- **المحفوظات:** وهي الوثائق التي تم إيقاف تداولها في الإدارة بناءً على قرار صاحب الصلاحية أو بموجب نص نظامي، وتم حفظها بمكان منعزل.

٢- **الأرشيف:** الأرشيف وثائق إدارية تُعدُّ جزءًا من الماضي وشاهدًا عليه.

٣- **المستندات:** هي الأدلة الكتابية التي تنشأ عن قيام الجهاز الحكومي بممارسة وظائفه. وهناك مستندات رسمية وغير رسمية. ويعرف المستند الرسمي بأنه المستند الصادر من الجهة الحكومية بالطريقة التي تتفق مع القانون. فيما يعرف المستند غير الرسمي بأنه ما صدر عن شخص عادي.

وهناك معياران لتمييز الوثائق الإدارية، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي. أما المعيار الشكلي فيعتمد على طبيعة الوثيقة الإدارية من حيث الجهة التي أصدرتها. وأما المعيار الموضوعي فيعتمد على مضمون الوثيقة. وهناك المعيار المزدوج الذي يتطلب أن تصدر الوثيقة من القطاع العام، وأن تتعلق بممارسة الجهة الحكومية للنشاط أو العمل الإداري.

وقد أخذ النظام السعودي بالمعيار المزدوج حيث عرف نظام الوثائق والمحفوظات الإدارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٤ بتاريخ ٢٣/١٠/١٤٠٩هـ بأنها: «الأوعية التي تحتوي على معلومات تتعلق بأعمال ومصالح الدولة، سواء نتجت هذه الأوعية عن عمل من أعمال أجهزتها أو عن سواها، مادام أن الأمر يقتضي حفظها للحاجة إليها أو لقيمتها. وقد صنف النظام الوثائق والمحفوظات إلى ثلاثة أنواع: الأول، الوثائق والمحفوظات الإدارية؛ الثاني، الوثائق والمحفوظات المالية؛ الثالث، الوثائق والمحفوظات التخصصية»^(٢).

كما صدر الأمر السامي الكريم رقم ١٣٧٩/٧م وتاريخ ١٤١٦/٧/٢١هـ بالموافقة على ما يلي: السياسة العامة للوثائق، ولائحة تقويم الوثائق، ولائحة ترحيل الوثائق، ولائحة الائتلاف، ولائحة الأوعية.

وقد تناول نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ ١٤٣٢/٥/٨هـ في مادته الأولى تعريفَ الوثائق والمعلومات السرية والتي يحظر نشرها أو إفشاؤها حيث عرف النظام الوثائق السرية بأنها: «الأوعية بجميع أنواعها، التي تحتوي على معلومات سرية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة أو مصالحها أو سياساتها أو حقوقها، سواء أنتجتها أجهزتها المختلفة أو استقبلتها»؛ وعرف النظام المعلومات السرية: «ما يحصل عليه الموظف -أو يعرفه بحكم وظيفته- من معلومات يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة أو مصالحها».

وفي الأصل أن مصطلح المعلومات الإدارية أشمل وأدق من مصطلح الوثائق الإدارية. ومن صور إتاحة المعلومات في المملكة العربية السعودية تشجيع المشاركة المجتمعية الإلكترونية في الجهات الحكومية، والبيانات الحكومية المفتوحة. وهي مشروعان تبناهما برنامج التعاملات الإلكترونية «يسر». حيث أصدر دليلاً خاصاً بكل منهم، (الدليل التعريفي بالبيانات المفتوحة)، و(الدليل الإرشادي لاستخدام أدوات المشاركة المجتمعية الإلكترونية في الجهات الحكومية).

وتدخل الشفافية في مجالات عدة منها: إجراءات تقديم الخدمات، السياسات العامة، قياس الأداء، حسابات المال العام، العقود الحكومية، وغيرها. وتتضمن الشفافية عدد من العناصر (الطوخي، ٢٠٠٢، ١١٧):

- ١- معرفة أصحاب المصلحة ما يدور في الأماكن والمرافق العامة.
- ٢- الالتزام بعلانية المعلومات، والأنظمة، والوثائق الحكومية.
- ٣- إعطاء المواطنين الحق في المشاركة والمناقشة قبل إصدار القرار.
- ٤- الحرص على وضوح الأنظمة واللوائح لكافة المستفيدين.
- ٥- الإفصاح عن المصاريف والإيرادات للأجهزة الحكومية.

ومن المهم أن نشير ان هناك فرق بين اتاحة المعلومة وبين الحق في الحصول على المعلومة. فالأول يقصد به في الغالب (الحكومة أو البيانات المفتوحة) وهي أحد صور الشفافية المطلوبة من الأجهزة الحكومية وهي ممارسة ومنهج إداري. اما مصطلح الحق في الحصول على المعلومات فهو أشمل بحيث يقصد به، أيضا، المطالبة القانونية ببعض المعلومات كمستفيد (Yu & Robinson, 2012, 180). الا ان المكتبة العربية، في هذا السياق، تستخدم الاتاحة والحصول على المعلومات للتعبير عن نفس الغرض.

ويختلف مبدأ البيانات المفتوحة عن الحق في الحصول على المعلومات للأفراد من حيث الالتزام، كما ذكرنا. فالحكومة المفتوحة هي مبدأ ذاتي تقوم الحكومة فيه بهذه البادرة ونشر معلومات محددة دون تدخل أو إلزام من قبل الأفراد، على عكس الحق في الحصول على المعلومات حيث يقدم طلب للحصول على المعلومة وفي حالة الرفض يمكن المطالبة قانوناً بهذا الحق. ومصداقاً لهذا التفريق، قدم الدليل تعريف للبيانات المفتوحة «هي تلك البيانات التي يمكن لأي فرد استخدامها بحرية ودون قيود تقنية أو مالية أو قانونية وأيضاً إعادة استخدامها ونشرها مع مراعاة متطلبات الرخصة القانونية التي تم نشر هذه البيانات بموجبها» (الدليل الاسترشادي للبيانات المفتوحة، ٢٠١٤). وقدم الدليل عدداً من الأمثلة للبيانات المفتوحة مثل:

- ١- البيانات المتعلقة بالسكان والمساكن، مثل عدد السكان وتوزيعاته بحسب العمر، الحالة الاجتماعية وغيره
- ٢- البيانات الأساسية المتعلقة بالقطاع الاقتصادي والاستثمار مثل بيانات الناتج المحلي الإجمالي
- ٣- بيانات سوق العمل مثل حجم سوق العمل والوظائف المتاحة في مختلف القطاعات
- ٤- بيانات القطاع الصحي مثل عدد المرافق الصحية وتوزيعاتها على مختلف المناطق
- ٥- بيانات قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات مثل أرقام انتشار الهاتف الثابت والجوال، الإنترنت.

هذه البيانات متوفرة عبر منصة إلكترونية (البوابة الوطنية www.saudi.gov.sa). وتشترك البيانات المفتوحة مع إتاحة المعلومات في عدد من المزايا منها:

- تعزيز الشفافية ومشاركة المواطنين.
- تحسين كفاءة الخدمات الحكومية.
- إتاحة الفرص لإبداع خدمات ومنتجات جديدة.
- إتاحة الفرص لخلق مجالات عمل وفرص اقتصادية جديدة.
- الحصول على معرفة جديدة من خلال دمج مصادر بيانات متعددة ومعالجة بيانات ذات كم كبير.

فالبيانات المفتوحة تعرف بأنها: «الحقائق الخام أو التفصيلات التي تصور أو تعكس بعض أنواع التعاملات أو الأنشطة التي تتداخل في المنظمة. أما كلمة المعلومات: فهي النتيجة النهائية لتشغيل البيانات بشكل نافع وفعال يخدم غرض محدد في المنظمة» (عثمان، ٢٠١٤، ١٩٨).

وفيما يتعلق بالدليل الإرشادي لاستخدام أدوات المشاركة المجتمعية الإلكترونية في الجهات الحكومية ٢٠١٤ والصادر أيضاً من برنامج التعاملات الحكومية «يسر»، فقد عرف الدليل المشاركة المجتمعية الإلكترونية بأنها: «توظيف تقنيات المعلومات والاتصالات من أجل دعم مشاركة الجمهور في عمليات تتعلق بالإدارة الحكومية، وتصميم وتقديم الخدمات الحكومية، ورسم السياسات، وصنع القرار وتوفير المعلومات، وطلبات مرئيات العموم (الاستشارات)، والحوكمة». كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) وتاريخ ١٤٣٨/١١/٣٠ هـ والمتضمن: «على كل جهة حكومية عند إعداد مقترح ذي صلة بالشؤون الاقتصادية والتنموية لمشروعات قواعد أو لوائح أو قرارات وما في حكمها ذات طابع تنظيمي - مما هو داخل في اختصاصها ولا يتطلب الرفع عنه، أن تنشره في موقعها على شبكة المعلومات العالمية (الإنترنت)، بما يمكن الجهات والأفراد المعنيين بأحكامه من إبداء مرئياتهم وملحوظاتهم حياله، ومن ثم تنشر ملخصاً بأهم ما تضمنته هذه المرئيات

والملاحظات. وللجهة تقدير نشر المقترح ذي الصلة بالشؤون الأخرى وملخص المبادرات والملاحظات التي ابدت في شأنه».

ومن أمثلة المشاركة الفاعلة بين الأجهزة الحكومية والجمهور في المملكة العربية السعودية:

• بوابة معاً - وزارة العمل:

وهي بوابة تهدف إلى رصد كافة المبادرات المقترحات المرسله من المواطنين والمقيمين بخصوص مسودات القرارات التي تعلنها وزارة العمل قبل اعتمادها رسمياً، من أجل فتح باب المشاركة المجتمعية عند صنع أي قرار. وكذلك تهدف البوابة إلى توحيد الرؤى والأهداف ما بين الوزارة والمواطنين فيما يخص بسوق العمل والعمال ومنشآت الأعمال.

• بوابة فكرة - وزارة الخارجية:

وهي بوابة تهدف إلى المشاركة في صنع القرار وتدعيم التفاعل بين المواطنين وأصحاب العلاقة وذلك بهدف الاستفادة من الأفكار المطروحة التي من شأنها تقديم خدمات ووظائف وسياسات أفضل.

• صفحة المشاركة الإلكترونية - البوابة الوطنية للتعاملات الإلكترونية الحكومية «سعودي»:

صفحة إلكترونية يديرها برنامج «يسر» على البوابة الوطنية توفر رسداً لأبرز أشكال المشاركة الإلكترونية التي تتبناها الأجهزة الحكومية المختلفة، والتي تم رسم ملامحها بكل وضوح على بوابة «سعودي» تحت شعار «شاركنا برأيك».

ومن أهم الجوانب الذي تناولها الدليل حق الموظف العام في نشر المعلومات والتواصل مع الجمهور من خلال شبكات التواصل الاجتماعي. حيث قدم الدليل أربعة أنماط يمكن عبرها التواصل مع الجمهور:

١ - استخدام رسمي: وهو عبارة عن حساب بأسم الجهة الحكومية وشعارها.

٢- استخدام تنفيذي: وهو استخدام مسؤول حكومي رفيع المستوى (مثل وزير أو وكيل وزارة) لحساباته الشخصية على شبكات التواصل الاجتماعي، وقد يناقش المسؤول عبر هذه الحسابات مواضيع وقضايا ذات علاقة بالعمل.

٣- استخدام مهني: وهي حالة استخدام الموظف حسابه الشخصي في الجوانب ذات العلاقة بأنشطة يمارسها في مجال عمله.

٤- استخدام شخصي: هو قيام الموظف استعمال حسابه الشخصي في أمور شخصية بعيدة عن العمل.

وقد أوصى الدليل بتنظيم استخدام الموظفين العموميين لشبكات التواصل الاجتماعي ونشر المعلومات وذلك بتقسيم الموظفين إلى ثلاث فئات. قسم يمنع من نشر المعلومات على وسائل التواصل الاجتماعي، قسم ملزم بالتواصل ونشر المعلومات التي هي جزءاً من مهام عملهم الوظيفية، وقسم يسمح له بالمشاركة كنشاط اختياري وذلك كون طبيعة العمل تسمح بالمشاركة وتشجع عليها.

أما من حيث الحق في الحصول على المعلومات في المملكة العربية السعودية، فلا يسمح بالحق في الحصول على المعلومات إلا من خلال الأجهزة الحكومية ذات العلاقة. حيث أن هناك أجهزة حكومية يسمح لها نظاماً بالاطلاع على المعلومات للممارسة العملية الرقابية، مثل: ديوان المراقبة العامة، هيئة الرقابة والتحقيق، وزارة المالية، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المظالم، وغيرها.

وفي الناحية المهنية يسمح عادة للمحامي والصحفي بالاطلاع على المعلومات بحسب ما يملكه عليه أداؤه لمهنته على أكمل وجه. وقد أقر نظام المحاماة السعودي هذا الحق في المادة (١٩) حيث نص على إلزام المحاكم وديوان المظالم واللجان المشكلة بموجب الأنظمة والأوامر والقرارات لنظر القضايا الداخلة في اختصاصها، من هذا النظام والدوائر الرسمية وسلطات التحقيق أن تقدم للمحامي التسهيلات التي يقتضيها القيام بواجبه، وأن تمكنه من الاطلاع على الأوراق وحضور التحقيق. ولا يجوز رفض طلباته دون مسوغ مشروع.

أما الصحافيون فلا يوجد نص نظامي يدعم حقهم في الحصول على المعلومات ويحمي مصادرهم في الحصول على المعلومات. وبالتالي يمكن القول أن الحق في الحصول على المعلومات يأخذ نطاق ضيق جداً في المملكة العربية السعودية، مما يجعلنا نؤكد على ضرورة تنظيمه لما له من فائدة كبيرة في تفعيل الرقابة الذاتية.

المطلب الثاني: قيود على الشفافية

تصطدم الشفافية عالمياً بعدد من المعوقات والقيود. أولاً: تعقيد الإجراءات وعدم تطوير الأنظمة وضعف السياسات العامة بحيث يصبح من الصعب إدخال مبدأ الشفافية. ثانياً: عدم وضوح الأهداف التنموية والفوضى في عملية التحديث والتطوير، وذلك تفعيلاً للمبدأ القائل إذا لم تكن تعرف أين ستذهب فليس من المهم أيّ طريق تسلك. وأخيراً، عدم إتاحة الفرصة تنظيمياً للقضاء والإعلام للتدخل في حالة عدم نشر المعلومات (يوسف، ٢٠٠٧، ٤٠-٤١).

فيما أعتقد أن العائق الأكبر للشفافية هو اعتبار أن السرية هي الأصل في التعاملات الحكومية، والحصول على المعلومات استثناء. حيث تختلف المعلومات لدى السلطتين التنظيمية والقضائية، عن حالها لدى السلطة التنفيذية. فالقاعدة العامة لدى السلطتين التنظيمية والقضائية هي العلانية، فجلسات القضاء علنية ولا يسري القانون على الأفراد إلا بالنشر والاعلان، بينما لدى السلطة التنفيذية لا يمكن إلزامها بتقديم المعلومات إلا بموجب قانون.

وفي المملكة العربية السعودية يوجد عدد من الأنظمة التي تؤكد على سرية وتعاقب على النشر غير القانوني للمعلومات. على سبيل المثال نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٥) وتاريخ ١٤٣٢/٥/٨هـ والذي يعد النظام الأساسي فيما يتعلق بنشر المعلومات. حيث حظر النظام على الموظف العام ومن في حكمه نشر المعلومات، وجرم هذا الفعل ليواحجه من ثبت ارتكابه لهذا الفعل عقوبة السجن مدة لا تزيد على عشرين سنة وغرامة لا تزيد على مليون ريال أو بهما معاً.

كما تم تأكيد سرية المعلومات في عدد من الأنظمة الأخرى. حيث نص نظام الأحوال المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧/م) وتاريخ ٢٠/٤/١٤٠٧هـ في مادته (١١) على أن «يعتبر سرياً ما تحويه السجلات المدنية من بيانات، ولا يجوز نقل هذه السجلات من دوائر ومكاتب الأحوال المدنية، بأي حال من الأحوال، فإن أصدرت سلطة قضائية أو سلطة تحقيق رسمية قراراً بالاطلاع عليها أو بفحصها وجب لتنفيذ ذلك أن يندب قاضٍ أو أن ينتقل المحقق إلى مكان السجلات في إدارة أو مكتب الأحوال المدنية المختص؛ للاطلاع والفحص، ويجوز أن يتضمن قرار نذب القاضي تفويض من يئتمنه في ذلك».

ويعد نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية الصادر بالأمر الملكي رقم (م/١٧) وتاريخ ٠٨/٠٣/١٤٢٨هـ من أهم الأنظمة التي تناولت نشر المعلومات أيضاً، حيث عرف النظام:

- النظام المعلوماتي: مجموعة برامج وأدوات لمعالجة البيانات وإدارتها، وتشمل الحاسبات الآلية.
- الشبكة المعلوماتية: ارتباط بين أكثر من حاسب آلي أو نظام معلوماتي للحصول على البيانات وتبادلها، مثل الشبكات الخاصة والعامة والشبكة العالمية (الإنترنت).
- البيانات: المعلومات أو الأوامر أو الرسائل أو الأصوات أو الصور التي تعد أو التي سبق إعدادها لاستخدامها في الحاسب الآلي، كالأرقام والحروف والرموز وغيرها.

وقد نص النظام على مجموعة من العقوبات المرتبطة بالحصول على المعلومات. فقد نصت المادة الثالثة على عقوبة السجن مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ألف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، لكل شخص يرتكب أيّاً من الجرائم المعلوماتية الآتية:

١- التنصت على ما هو مرسل عن طريق الشبكة المعلوماتية أو أحد أجهزة الحاسب الآلي دون مسوغ نظام صحيح أو التقاطه أو اعتراضه.

٢- الدخول غير المشروع لتهديد شخص أو ابتزازه، لحمله على القيام بفعل أو الامتناع عنه، ولو كان القيام بهذا الفعل أو الامتناع عنه مشروعاً.

٣- الدخول غير المشروع إلى موقع إلكتروني، أو الدخول إلى موقع إلكتروني لتغيير تصاميم هذا الموقع، أو إتلافه، أو تعديله، أو شغل عنوانه.

٤- المساس بالحياة الخاصة عن طريق إساءة استخدام الهواتف النقالة المزودة بالكاميرا، أو ما في حكمها.

٥- التشهير بالآخرين، وإلحاق الضرر بهم، عبر وسائل تقنيات المعلومات المختلفة.

وفي المادة الرابعة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على مليوني ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين؛ كل شخص يصل دون مسوغ نظام صحيح إلى بيانات بنكية أو ائتمانية، أو بيانات متعلقة بملكية أوراق مالية للحصول على بيانات، أو معلومات، أو أموال، أو ما يتيح من خدمات.

وفي المادة الخامسة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على أربع سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثة ملايين ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يرتكب أيًا من الجرائم المعلوماتية التالية:

١- الدخول غير المشروع لإلغاء بيانات خاصة، أو حذفها، أو تدميرها، أو تسريبها، أو إتلافها أو تغييرها، أو إعادة نشرها.

٢- إيقاف الشبكة المعلوماتية عن العمل، أو تعطيلها، أو تدميرها، أو مسح البرامج، أو البيانات الموجودة، أو المستخدمة فيها، أو حذفها، أو تسريبها، أو إتلافها، أو تعديلها.

٣- إعاقة الوصول إلى الخدمة، أو تشويشها، أو تعطيلها، بأي وسيلة كانت.

أما المادة السابعة من نظام الجرائم المعلوماتية فقد عاقبت بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسة ملايين ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يرتكب أيًا من الجرائم المعلوماتية الآتية:

١- إنشاء موقع لمنظمات إرهابية على الشبكة المعلوماتية، أو أحد أجهزة الحاسب الآلي أو نشره، لتسهيل الاتصال بقيادات تلك المنظمات، أو أي من أعضائها أو ترويج أفكارها

أو تمويلها أو نشر كيفية تصنيع الأجهزة الحارقة، أو المتفجرات، أو أي أداة تستخدم في الأعمال الإرهابية.

٢- الدخول غير المشروع إلى موقع إلكتروني، أو نظام معلوماتي مباشرة، أو عن طريق الشبكة المعلوماتية، أو أحد أجهزة الحاسب الآلي للحصول على بيانات تمس الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، أو اقتصادها الوطني.

وبحسب المادة الثامنة لا تقل عقوبة السجن أو الغرامة عن نصف حدها الأعلى إذا اقترنت الجريمة بشغل الجاني لوظيفة عامة، واتصال الجريمة بهذه الوظيفة، أو ارتكابه الجريمة مستغلاً سلطاته أو نفوذه.

هذه القيود والعقوبات تؤثر سلباً على حق المستفيدين في ممارسة عملية الرقابة على الأجهزة الحكومية وتتناقض مع الحوكمة والشفافية، وبالأخص مع التحول الوطني التنظيمي والاقتصادي في المملكة العربية السعودية. حيث يشارك الفرد -حالياً- الدولة في تحمل العبء الاقتصادي بدفع الرسوم والضرائب، وفي المقابل يجب أن يُمكن من مراقبة أوجه صرفها بتوفير الحق في إتاحة المعلومات، والحق في المساءلة القضائية بموجب نظام.

المطلب الثالث: طبيعة الحق في الحصول على المعلومات الإدارية

تختلف الدول في تحديد طبيعة الحق في الحصول على المعلومات الإدارية. فهناك دول تعتبر هذا الحق من الحقوق والحريات العامة، وأخرى تتجه إلى اعتباره من الحقوق السياسية، وأخيراً هناك من يرى أنه حق اجتماعي. وستتناول بالتحليل هذه الآراء:

١- الحق في الحصول على المعلومات الإدارية من الحقوق والحريات العامة:

وهذا يتوافق مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١/٥٩ لعام ١٩٤٦م الذي نص على مبدأ حرية المعلومات: «الحق في تداول المعلومات يعد من الحقوق الأساسية للإنسان وهو المحك لكل الحريات التي تركزها الأمم المتحدة». (موقع إلكتروني قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة) وذلك أمرٌ متصور وطبيعي؛ إذ لا يمكن الاعتقاد بحرية الرأي

والمشاركة في اتخاذ القرار، دون المشاركة بالمعلومة من قبل السلطة التنفيذية. وبالتداول المعلومات بين الحكومة والأفراد، ينضج الرأي العام وتتطور العلاقة بشكل إيجابي بين الحاكم والمحكوم.

ويرى الدكتور فاروق عبدالبر أن حرية التعبير أولاً تقتضي حرية تداول المعلومات كحق إنساني طبيعي، ثم حرية التعبير عن رأيه، وثالثاً حق التقاضي لحماية حقه في المعرفة وفي حرية التعبير. (عبدالبر، ٢٠٠٦، ٨).

تعد المعاهدات والمواثيق الدولية من أكثر المصادر التي تؤكد على حق الحصول على المعلومات الإدارية، ومن أهم هذه المعاهدات والمواثيق:

أ- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٥٩) الصادر عام ١٩٤٦ الذي نص على: «أن حرية الحصول على المعلومات حق أساس وحجر زاوية لجميع الحريات التي تنادي بها الأمم المتحدة.»

ب- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بتاريخ ١٩٤٨ والذي أكد على أن: «لكل شخص الحق في حرية التعبير والرأي...»

ج- المعاهدة الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ المادة ١٩: «لكل إنسان الحق في حرية التعبير، ويشمل الحق في حرية التعبير حرية التماس ضروب المعلومات، والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواء كانت على شكل مكتوب أو مطبوع أم في قالب أو بأي وسيلة أخرى يختارها...» (تشكل على أثر هذه المادة منظمة يطلق عليها (المادة ١٩) تهتم بحق نشر المعلومات وحق التعبير <https://www.article19.org>)

د- الميثاق العربي لحقوق الإنسان حيث نصت المادة (١/٣) «الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير كذلك الحق في استيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة...»

من الملاحظ أن هذه النصوص تعطي الحق للفرد في الحصول على المعلومات الإدارية أو الوثائق التي تملكها الحكومة، إلا أنها من العمومية بمكان بحيث لا تعطي حق مباشر للأفراد بالمطالبة بالحق في الحصول على الوثائق والمعلومات، إلا بموجب قواعد قانونية داخلية. فهذه النصوص تنشأ التزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث تلتزم الدول بالامتناع عن التدخل في تلقي المعلومات وحرية انتقالها، وتلتزم بضمان حرية التعبير (غيطاس، ٢٠١١، ١٩-٢٠)

٢- الحق في الحصول على المعلومات الإدارية من الحقوق السياسية والقانونية:

وبذلك يرى القائلون بهذا الرأي أن الحق في الحصول على المعلومة يعد من قبيل المشاركة السياسية الفعالة. فهو يقيد الإدارة المطلقة في اتخاذ القرار ويعزز المساواة بين الأفراد. (دحماني، ٢٠١٦، ١٥٠)

٣- الحق في الحصول على المعلومات الإدارية من الحقوق الاجتماعية:

وذلك يعني أنه بحكم الارتباط الاجتماعي والاتصال بين الأفراد، يصبح واجباً على الدولة التواصل مع الأفراد خاصة فيما يهمهم ويعنيهم (يوسف، ٢٠٠٧، ٤٢).

نخلص مما سبق أن هناك ثلاثة حقوق أساسية للأفراد وهي:

أ- الحق في المعرفة: وهو حق اجتماعي للفرد في معرفة المعلومات التي تؤثر في حياته وعمله، وينتهك هذا الحق إذا حُجبت عنه قرارات مصيرية، أو تم الترويج لمعلومات غير صحيحة دون تصدي الجهة الحكومية المختصة لها.

ب- الحق في التعبير والمناقشة: وهو حق أساسي عام وذلك بإعطاء الفرد الفرصة للحديث عن تطلعاته وعن شكواه، وينتهك هذا الحق إذا تم منعه من التعبير في قنوات الاتصال الرسمية.

ج- الحق في المساءلة والتقاضي وفرض القانون: من خلال تمكين الفرد ومنظمات المجتمع المدني من ممارسة دورهم الرقابي والرفع إلى القضاء في حالة اكتشاف مخالفات أو حالات فساد.

المطلب الرابع: تنظيم مقترح للحصول على المعلومات الإدارية في المملكة العربية السعودية

بعد مناقشة الحوكمة والشفافية والحق في الحصول على المعلومة من خلال هذا البحث، يتضح لنا أهمية وجود نظام يضمن حق الأفراد في الحصول على المعلومات. وقد تبني مثل هذا النظام دول عربية وأجنبية كثيرة، وعليه سنقوم بدراسة أهمية وجود نظام للحصول على المعلومات الإدارية، ثم استعراض الأنظمة المقارنة التي أصدرت قوانين خاصة بحق الحصول على المعلومات الإدارية، ومن ثم نتناول أهم المبادئ التي يجب أن تتوفر في نظام الحصول على المعلومات في المملكة العربية السعودية.

الفرع الأول: أهمية وجود نظام للحصول على المعلومات الإدارية:

يتضح جلياً من استعراض المعاهدات والاتفاقات والمواثيق الدولية المكانة التي يجوزها حق الحصول على الوثائق والمستندات واتصاله المباشر بالحقوق والحريات. حيث إن المعلومات المقدمة من الجهات الإدارية تعد من المحررات الرسمية عالية الثقة والاعتماد ومن أهم مصادر المعلومات. ولا أدل من ذلك ما ورد بشأن التأكيد الدائم في الأنظمة العدلية على حق القضاء الإداري في الحصول على المعلومات وتمكين المدعي منها حتى يوازن بين حق جهة الإدارة وحق المدعي.

وفي الآونة الأخيرة تداخل القطاع العام والخاص لزيادة فاعلية تنظيم الأجهزة الحكومية وتخفيف العبء على الميزانيات الحكومية. حيث أصبح الفرد شريك في الإدارة والتنظيم والرقابة من ناحية دعم الميزانية بالرسوم والضرائب، ومن ناحية التنظيم والإدارة بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال الخصخصة ومشاركة القطاع العام بالخاص والحوكمة ومؤسسات المجتمع المدني. هذا التغيير يتطلب من الدولة أن تتعد عن التكتم والسرية في كافة أعمالها والتوجه نحو الشفافية وبالأخص في الجهات المعنية بتقديم الخدمات. ولا يعني التوجه نحو الإدارة بالشفافية ومشاركة المعلومات بأن تصبح ممارسة الدولة لأعمالها كتاب مفتوح يمكن للجميع النظر إليه، حيث أن الحق في الشفافية يجب ألا يتعارض مع حق الدولة في حماية

أمنها وسيادتها. ويترتب على حق المشاركة بالمعلومات: المشاركة التنظيمية، والمشاركة في مكافحة الفساد.

١- المشاركة التنظيمية:

تعد المشاركة في اتخاذ القرارات الحكومية من المؤشرات الإيجابية في إدارة الدولة. وقد تشمل هذه المشاركة كافة إسهامات المجتمع في عمل الأجهزة الحكومية، حيث يحظى الأفراد بفرص متكافئة في دعم التنمية المجتمعية. فالمشاركة بالإدارة لا تعني حق الأفراد في الانتخاب فقط، بل تعني أيضا المشاركة بصنع القرار من خلال الرقابة الإدارية. ولا يتسنى لهم القيام بالدور الرقابي إلا من خلال الشفافية التي يفترض على أجهزة الدولة أن تتحلى بها.

ومن طرق ممارسة المشاركة بالإدارة السماح للأفراد بتبادل الآراء الخاصة بصنع السياسات، من خلال نشرها قبل الاعتماد، وطرح بدائل للسياسات، وتمكين الأفراد من الحصول على المعلومات. كما تلتزم أجهزة الدولة التشريعية بإرفاق ونشر كافة مشاريع ومقترحات الأنظمة بمذكرات تُعرف بسبب وأهداف وآليات النظام والاثر المتوقع له (الطراونة، ٢٠١٣، ٥٧).

إن الشراكة في مجال الإدارة الحكومية ونشر أداء الأجهزة الحكومية لمعلوماتها العامة يشكل دعامة مهمة في توجيه الأفراد نحو الانخراط لتحقيق الصالح العام، ويبعد الحكومة عن إساءة استعمال السلطة.

٢- المشاركة في مكافحة الفساد:

يعد الفساد من الظواهر المدمرة لنسيج المجتمع حيث يؤثر على التنمية المستدامة والاقتصاد الوطني والامن. وتسعى كافة الدول إلى محاربه والقضاء عليه من خلال مجموعة من القرارات والإجراءات الصارمة، لكن لا يعني هذا أن تلك المساعي تكفلت بالنجاح.

إن المشاركة بالمعلومات وإلزام الجهات الحكومية بتقليص نطاق السرية في أعمالها، وجعل الأصل العلانية من الأمور التي قد تؤدي بشكل مباشر محاربة الفساد. فالفساد يزدهر

حين يتم إخفاء المعلومات عن العامة، ويضمحل بنشر المعلومات والشفافية والمساءلة. وقد رسخت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في أكتوبر ٢٠٠٣م هذا المفهوم حيث نصت على أن: «تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم وتعزيز المشاركة بتدابير مثل:

أ- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.

ب- ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات.

ت- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

ث- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.

ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

- لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.

- لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم».

ومن مزايا إعطاء الحق في الحصول على المعلومات، كونه يؤدي لضبط الأداء الحكومي من خلال الرقابة الشعبية. حيث يساهم الأفراد في تقييم فاعلية العمل الحكومي، بجانب تعزيز الشعور بالانتماء، ودعم المسيرة التنموية (قاعدة، ٢٠١٦، ٢٠). حيث أن تمكين الأفراد من متابعة جباية الدولة للمال العام وواجه صرفه، يعد وسيلة فاعلة في منع التهرب الضريبي وزرع الاطمئنان في النظام المالي للدولة (قاعدة، ٢٠١٦، ٢٠).

الفرع الثاني: قوانين تناول الحق في الحصول على المعلومات الإدارية

بحسب منظمة الحق في المعرفة يوجد ما يربو عن (١٠٠) دولة لديها قوانين تعطي الحق وتنظم الحصول على المعلومات الحكومية، (٥٦) دولة في أوروبا، (٩) دول في أفريقيا، في أمريكا الشمالية والجنوبية (٢١) دولة، وفي أفريقيا (٩) دول، وفي آسيا (١٦)، وفي الشرق الأوسط (٣) دول. (موقع إلكتروني، right2 access).

وثُعدُّ السويد أول دولة في العالم أعطت هذا الحق عام ١٧٦٦م، بينما كانت فنلندا أول دولة تشترع قانون حرية المعلومات في العالم عام ١٩٥١م، وتلتها الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٦ (موقع إلكتروني، right2 access).

ولقد تأثرت عديد من الدول في العالم بقانون حرية المعلومات الأمريكي. كما صدرت تشريعات حرية المعلومات تحت أسماء مختلفة مثل، الوثائق المفتوحة، حق الوصول للمعلومة، حرية الوصول للمعلومة، تداول المعلومات، حرية التعبير وغيرها.

(<http://www.right2info.org/access-to-information-laws.2017>)

وتهدف هذه القوانين في الغالب إلى تحقيق الانفتاح وزيادة الشفافية في المجتمع وتوفير سبل لمراقبة العمل الحكومي. ويشتمل القانون على جانبين، الأول هو إجبار الحكومة على نشر المعلومات بشكل دوري دون طلب، والثاني يلزم الحكومة بتلقي الطلبات التي يرفعها عموم الأفراد للاطلاع على المعلومات والاستجابة لتلك الطلبات (مفيد، ٢٠١٤، ١٥).

ويعطي القانون الحق بإمكانية الحصول على المعلومات الرسمية التي يحتفظ بها القطاع العام، وإمكانية الاعتراض أمام جهة مستقلة في حالة إصدار الجهة قراراً بعدم الكشف عن معلومة أو تصنيفها على أنها سرية، بالإضافة إلى الحق في اللجوء للقضاء للكشف عن حالات الفساد.

الفرع الثالث: أهم المبادئ التي يجب أن يتناولها النظام المقترح في حق الحصول على المعلومات الإدارية في المملكة العربية السعودية

وباستقراء عدد من الأنظمة ذات العلاقة وبالأخص النظام الأمريكي وهو أساس باقي أنظمة حرية المعلومات والمبادئ المستنبطة من المادة ١٩ المدافعة عن حرية التعبير، يمكن التوصية باقتراح نظام ضمان حق الحصول على المعلومات والوثائق. وعلى النظام أن يحتوي على المبادئ التالية:

المبدأ الأول: أن يكون من حيث الأساس، الأصل لدى الجهات الحكومية هو نشر المعلومات، وأن يكون الاستثناء بالسرية في أضيق الحدود. لذا لا يلتزم طالب الحصول على المعلومة بذكر السبب، إلا أن الجهة يجب أن تسبب رفض إعطاء المعلومة (دحماني، ٢٠١٦، ١٥١).

المبدأ الثاني: الالتزام نشر المعلومات واعتباره أسلوب إداري مستمر، وتوجيه القيادات الإدارية بالعمل بها ولاسيما في الجانب المالي والتنظيمي.

المبدأ الثالث: إتاحة المعلومات من خلال الحكومة المفتوحة (Open government). وذلك من خلال نشر المعلومات وعرضها على الجمهور بشكل دوري وعدم الاكتفاء بها.

المبدأ الرابع: في حالات وجود استثناءات من نظام نشر المعلومات، فيجب على الجهة التي تطلب الاستثناء ان تسبب ذلك، مع إعطاء الحق للجمهور بالاعتراض. ومن أشهر الاستثناءات الامن القومي والعلاقات الدولية، التحقيقات الجنائية، المصالح التجارية والاقتصادية الدولية (دحماني، ٢٠١٦، ١٥١).

المبدأ الخامس: السهولة في تقديم طلب الحصول على المعلومة والتظلم من رفضها أمام جهة إدارية أو قضائية مستقلة.

المبدأ السادس: عدم المبالغة في رسوم طلب المعلومة، وبالأخص المعلومات ذات العلاقة بالمصلحة العامة.

المبدأ السابع: السماح للجمهور بمتابعة الجهات ذات الصلاحيات التشريعية، ومشاركة كافة أطراف المجتمع في صنع القرار.

المبدأ الثامن: عرض الأنظمة واللوائح أمام المختصين والمخاطبين بالقرارات، لإبداء الرأي وممارسة حرية التعبير.

المبدأ التاسع: حماية المبلغين عن قضايا الفساد ومن يقدمون معلومات عنها.

ومن هذا المنطلق يمكن العمل على نظام متكامل للحصول على المعلومات في المملكة العربية السعودية، بحيث يدعم الشفافية ويعزز الرقابة على الأجهزة الحكومية في ظل التحول نحو الحوكمة.

أولاً: يجب أن ينص النظام على أهمية وجود توازن بين حق الدولة في حماية المعلومات السرية والتي تمس النظام العام، الامن العام، الصحة العامة، الآداب العامة، أو تمس بحقوق الآخرين وسمعتهم، وحق الأفراد في طلب المعلومات التي تمهمهم وتمس حياتهم الشخصية والعملية، وأيضاً حوكمة القرارات الجوهرية التي تنطوي على تغيير في المراكز القانونية للأفراد.

ثانياً: يتناول النظام الحق في الحصول على المعلومات من جانب: الأطراف، والإجراءات، الموانع، موقف الإدارة من طلب المعلومات.

١- الأطراف: المستفيد وهو من يطلب الوثيقة ويفترض فيه أن يكون مواطناً سواء أكان شخصية طبيعية أم اعتبارية. ولا يجوز للأجنبي طلب المعلومات، وذلك خوفاً من نشرها أو الاستفادة منها بطريقة تمس الأمن العام. وفي نظري أن من المهم النص على حق منظمات المجتمع المدني في طلب المعلومات، وذلك تحقيقاً للحوكمة. وعليه نستلزم عنصر الصفة في ممارسة الحق بطلب المعلومات، ولا نستلزم المصلحة. وتطلب المعلومة من: الوزارات، الهيئات، المؤسسات العامة، الشركات العامة، الشركات التي تتولى مرفق عام.

٢- إجراءات الحصول على المعلومات: يجب أن يقدم طلب مكتوب من المستفيد يحدد الوثيقة أو المعلومة المطلوبة من الجهة، كما يجب أن يتم وضع إطار زمني لا يتجاوز الشهر بأي حال من الأحوال يتم تسليم الوثيقة أو المعلومة فيه وإلا جاز للمستفيد الاعتراض.

٣- موانع الحصول على المعلومات: من الأمور غاية في الأهمية التي يجب على النظام أن يعالجها هي حالات رفض الطلب بسبب: انعدام الوثيقة بسبب الهلاك أو التلف أو الضياع، الرفض بسبب عدم الاختصاص أو عدم الحيازة، والرفض بسبب الحماية الكلية أو الجزئية للمعلومة.

٤- موقف الإدارة من طلب المعلومات: للإدارة إما الموافقة على الطلب، وفي هذه الحالة يتم التسليم الوثيقة في الأجل المحدد بالنظام؛ رفض الطلب، ويجب أن يكون الرفض مسبباً؛ أما السكوت فيُعَدُّ قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض يصح معه الاعتراض أمام الجهة المختصة.

ومن الممكن أيضاً النص نظاماً على السماح لفئات وظيفية معينة الاطلاع على بعض المعلومات والوثائق الإدارية. فالصحفي والمحامي لهم حق خاص في طلب المعلومات. والصحافة الحرة بالذات، هي من أهم الأدوات الرقابية حيث إن المعلومة تشكل أساس العمل الصحفي وأداة من أدوات الرقابة على الإدارة.

ثالثاً: من الجوانب المهمة عند إعطاء حق معين أن تتوافر ضمانات للمتمتع بالحق. وهناك ضمانات إدارية وضمائن قضائية. الضمانة الإدارية نعني بها تشكيل لجنة شبه قضائية يمكن للمستفيدين تقديم شكاوى أو تظلمات ضد الجهات الإدارية التي ترفض الإفصاح، أو تبالغ في تصنيف المعلومات على أنها سرية. ويجب أن يكون تشكيل اللجنة من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال: الوثائق والمعلومات، الشؤون القانونية؛ ومن مؤسسات المجتمع المدني.

والضمانة الأخرى هي الدعوى القضائية كون رفض اللجنة الصحيح أو الضمني بالإفصاح عن المعلومات يُعَدُّ قراراً إدارياً يجوز لصاحب المصلحة الطعن فيه.

المبحث الثالث: مؤشر المساءلة والمحاسبة - التسوية في قضايا الفساد

تعد التسوية في جرائم الفساد صورة من صور العدالة الرضائية التي بمقتضاها ينقضي حق الدولة في العقاب، وتقوم على أساس الموازنة بين مصلحة المتهمين، والدولة. (عبدالعزیز، ٢٠٠٤، ص ٣١). ومن التعاريف المتميزة للتسوية بأنها: (عقد رضائي بين طرفين الجهة الإدارية من ناحية والمتهم من ناحية أخرى، بموجب تنازل الجهة الإدارية عن طلب رفع الدعوى الجنائية مقابل إعادة ما تحصل عليه المتهم بشكل مباشر أو غير مباشر دون وجه حق). (عبدالعزیز، ٢٠٠٤، ص ٣١).

ويثار التساؤل عما إذا كانت لجان التسوية ذات اختصاص جنائي أم إداري. حيث يرى البعض أن عملية التسوية جنائية بحتة، فلا يتقدم المتهم إلا بالرغبة بالتصالح وتتولى الجهة المختصة صياغة الشروط والاحكام ولا سلطان للمتهم على هذه الشروط. (عبدالعزیز، ٢٠٠٤، ص ٨٠).

ومن جانبنا نرى عملية التسوية ذات طبيعة تعاقدية، تتنازل الدولة عن حقها في العقاب مقابل إعادة المال العام. أما عن قول انعدام إرادة المتهم، فهو قول مردود عليه، بإمكانية امتناع المتهم عن التجاوب مع السلطات إذا لم يرغب في التسوية، وبالتالي نعود للأصل وهو وجود الإرادة.

موضوع التسوية في قضايا الفساد أثار نقاش فلسفي عميق بين المؤيدين الذين يرون فيه عدالة ناجزة وحل يحمي المال العام من الضياع، وبين المعارضين الذين يرون في هذا التصرف باب خلفي يشجع على الفساد ويضع الحكومة في موضع المعتدي، ويجعل الفاسد المعتدي يتجاوز على المال العام. فالمال العام هو الممكن لقيام الدولة بدورها، ويتشارك الجميع في مسؤولية الحفاظ عليه. حيث يرى البعض أن التصالح في جرائم العدوان على المال العام يشكل تعارض بين القبول الاجتماعي والشرعية (التويني، ٢٠١٦، ٩٨٣). وتتناول في هذا المبحث اللجنة العليا لمكافحة الفساد، والمبادئ المنبثقة من الممارسات المماثلة.

المطلب الأول: اللجنة العليا لمكافحة الفساد

صدر الأمر الملكي الكريم رقم أ/٣٨ وتاريخ ١٥/٢/١٤٣٩هـ والمتضمن تشكيل لجنة عليا لمكافحة الفساد، حيث جاء في الأمر الملكي: «...ونظراً لما لاحظناه ولمسناه من استغلال من قبل بعض ضعاف النفوس الذين غلبوا مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة، واعتدوا على المال العام دون وازع من دين أو ضمير أو أخلاق أو وطنية، مستغلين نفوذهم والسلطة التي أوتمنوا عليها في التناول على المال العام وإساءة استخدامه واختلاسه متخذين طرائق شتى لإخفاء أعمالهم المشينة، ساعدهم في ذلك تقصير البعض ممن عملوا في الأجهزة المعنية وحالوا دون قيامها بمهامها على الوجه الأكمل لكشف هؤلاء مما حال دون اطلاع ولاة الأمر على حقيقة هذه الجرائم والأفعال المشينة. وقد حرصنا منذ تولينا المسؤولية على تتبع هذه الأمور انطلاقاً من مسؤولياتنا تجاه الوطن والمواطن، وأداء للأمانة التي تحملناها بخدمة هذه البلاد ورعاية مصالح مواطنينا في جميع المجالات، واستشعاراً منا لخطورة الفساد وآثاره السيئة على الدولة سياسياً وأمنياً واقتصادياً واجتماعياً، واستمراراً على نهجنا في حماية النزاهة ومكافحة الفساد والقضاء عليه، وتطبيق الأنظمة بحزم على كل من تناول على المال العام ولم يحافظ عليه أو اختلسه أو أساء استغلال السلطة والنفوذ فيما أسند إليه من مهام وأعمال نطبق ذلك على الصغير والكبير لا نخشى في الله لومة لائم، بحزم وعزيمة لا تلين، وبما يبرئ ذمتنا أمام الله سبحانه ثم أمام مواطنينا، مهتدين بقوله تعالى: (ولا تبغ الفساد في الأرض إن الله لا يحب المفسدين) وقوله صلوات الله وسلامه عليه: (إنما أهلكت الذين قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، وأيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها). ولما قرره علماء الأمة من أن حرمة المال العام أعظم حرمة من المال الخاص بل وعدوه من كبائر الذنوب، وقد قال الله تعالى: (ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل)، وإيماناً منا بأنه لن تقوم للوطن قائمة ما لم يتم اجتثاث الفساد من جذوره ومحاسبة الفاسدين وكل من أضر بالبلد وتناول على المال العام، وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة أمرنا بما هو آت:

أولاً: تشكيل لجنة عليا برئاسة صاحب السمو الملكي ولي العهد، وعضوية كل من: رئيس

هيئة الرقابة والتحقيق، ورئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ورئيس ديوان المراقبة العامة، والنائب العام، ورئيس أمن الدولة.

ثانياً : استثناءً من الأنظمة والتنظيمات والتعليمات والأوامر والقرارات تقوم اللجنة بالمهام التالية:

١- حصر المخالفات والجرائم والأشخاص والكيانات ذات العلاقة في قضايا الفساد العام.
٢- التحقيق، وإصدار أوامر القبض، والمنع من السفر، وكشف الحسابات والمخافض وتجميدها، وتتبع الأموال والأصول ومنع نقلها أو تحويلها من قبل الأشخاص والكيانات أيأ كانت صفتها، ولها الحق في اتخاذ أي إجراءات احترازية تراها حتى تتم إحالتها إلى جهات التحقيق أو الجهات القضائية بحسب الأحوال.

٣- اتخاذ ما يلزم مع المتورطين في قضايا الفساد العام واتخاذ ما تراه مناسب بحق الأشخاص والكيانات والأموال والأصول الثابتة والمنقولة في الداخل والخارج وإعادة الأموال للخرينة العامة للدولة وتسجيل الممتلكات والأصول باسم عقارات الدولة، ولها تقرير ما تراه محققاً للمصلحة العامة خاصة مع الذين أبدوا تجاوبهم معها.

ثالثاً : للجنة الاستعانة بمن تراه، ولها تشكيل فرق للتحري والتحقيق وغير ذلك، ولها تفويض بعض أو كامل صلاحياتها لهذه الفرق.

رابعاً : عند إكمال اللجنة مهامها ترفع لنا تقريراً مفصلاً عما توصلت إليه وما اتخذته بهذا الشأن.

خامساً : يبلغ أمرنا هذا للجهات المختصة لاعتماده، وعلى جميع الجهات المعنية التعاون التام لإنفاذ ما تضمنه أمرنا هذا».

هذه اللجنة تستهدف محاربة الفساد واجتثاث جذوره من خلال إعطاء صلاحيات غير مسبوقه للجنة عليا وهي إعلان حرب ضد الفساد والمفسدين.

المطلب الثاني: مميزات وعيوب التسوية:

التوجه نحو التسوية من القرارات الاستراتيجية للدول. حيث أن على الدولة أن تدرس حجم الفساد، ومدى نجاح الحلول التقليدية في المساءلة والمحاسبة. وتعد التسوية بديل لا يخلو من المميزات والعيوب، وتتناول في هذا المطلب بعضاً منها:

أولاً: المميزات:

- ١- لا خلاف بأن نظام التسوية يتميز بالسرعة باسترداد الأموال وبالتالي استفادة المجتمع منه. فلن يستفيد المجتمع من سجن المتهم، بقدر الاستفادة من الاسترداد.
- ٢- مكافحة الفساد وإجراءات التحقيق والاثبات فيه ذات تكلفة عالية، وتطبيق النظام يوفر الوقت والجهد على الدولة (التوني، ٢٠١٦، ص ٩٩٢).
- ٣- التسوية تجنب المتهم مغبة قضاء مدد في المؤسسات العقابية مما يكلف الدولة مبالغ مالية.
- ٤- إن معاقبة أصحاب النفوذ تؤكد على هيبة الدولة، وسيادة القانون.

ثانياً: العيوب:

- ١- افتراض المتهمين في جرائم الفساد، أنه في حالة العدوان على المال العام فإنه في حال اكتشاف الجريمة، ففي أسوأ الاحول سيتم استعادة المبالغ مما يشجع ضعاف النفوس على الفساد.
- ٢- الضمانات القانونية للمتهمين تكون محدودة، مما يؤثر على العدالة في التحقيقات والتقاضى. (التوني، ٢٠١٦، ص ٩٩٣).
- ٣- التداخل بين سلطات الدولة الثلاث، مما يشكل تجاوزات دستورية لدى بعض الدول.

المطلب الثالث: المبادئ القانونية المستقاة من أفضل الممارسات الدولية في مجال التسويات

نظراً لتعدد التجارب الدولية في هذا المجال، فسندقم عينة من ثلاث تجارب دولية: الأمريكية، البريطانية، المصرية؛ ثم نقدم عرض لاهم المبادئ المتفق عليها في سياق التسوية. التجربة الأمريكية تعد تجربة ثرية جداً في مجال التسوية في جرائم الفساد. فالاختصاص ينعقد لوزارة العدل (Department of Justice) في النظر في التسويات ومن ثم صياغة عقد مع المتهمين. وتطبيقاً للشفافية، يمكن الاطلاع على العقد بين المتهم والحكومة^(٣). كما انه في الولايات المتحدة، يوجد قانون لمكافحة الفساد الدولي والذي يكون شخص امريكي طرف فيه.

وفي بريطانيا، يتولى مكتب مكافحة الاحتيال (Serious Fraud Office) منذ عام ١٩٨٧ قضايا مكافحة الفساد. (SFO, official website) كما يتولى المكتب عمليات التسوية وصياغة العقود للمتعاونين مع المكتب. وهو جزء من النظام القضائي البريطاني، يغطي كافة دول المملكة المتحدة- ماعدا أستراليا.

في مصر تم استخدام مصطلح تصالح، حيث نص في المادة (١٨) مكرر (ب) من قانون الإجراءات الجنائية الجرائم التي يجوز التصالح فيها: (يجوز التصالح في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات)، من ضمنها عدوان الجاني على أموال الدولة. ويمثل الدولة لجنة من الخبراء تابعة لوزارة العدل (التوني، ٢٠١٦، ١٠١٢).

وبالاطلاع على هذه التجارب يمكن استنباط المبادئ التالية:

المبدأ الأول: الشفافية في قضايا العدوان على المال العام، حيث أن الحق نشأ للمجتمع في المساءلة والمحاسبة. ولنا في تجربة الولايات المتحدة الأمريكية عبرة من نشر كافة التسويات في موقع وزارة العدل. وتقوم المملكة بالإعلان عن مجموع المبالغ وعدد المقبوض عليهم دون تفصيل.

المبدأ الثاني: وجود تنظيم إجرائي لعمليات التسوية أو خضوع عقد التسوية لرقابة أعلى محكمة في الدولة.

المبدأ الثالث: لا يتم إنهاء الاتفاق إلا بعد إعادة المال العام المسلوب كاملاً.

المبدأ الرابع: عدم التوسع في اعفاء الاقرباء او من تعاون مع المتهم.

المبدأ الخامس: لا تسوية في حال العود.

المبدأ السادس: لا يمنع من فرض غرامات بالإضافة إلى التسوية.

الخاتمة:

تقوم الأجهزة الرقابية بدور مهم في رفع مستوى النزاهة والشفافية. وهناك حلول بديلة يمكن من خلالها مكافحة الفساد. فالحوكمة، والحق في الحصول على المعلومة، والتسوية من الوسائل التي أثبتت فاعليتها في مكافحة الفساد. وعليه نستخلص من البحث:

- تُسهم الحوكمة في رفع مستوى الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية. وذلك من خلال دعم المساءلة الإدارية، تطوير الموارد البشرية، الدفع نحو تطبيق مبادئ القطاع الخاص، وتزويد الشفافية.

- تدفع حكومة المملكة العربية السعودية نحو الإصلاح الإداري بما يتواءم مع أسس الحوكمة، مع تحديد مظاهر الفساد الإداري وسبل معالجتها.

- هناك عمل حكومي دؤوب مرتبط بإطلاق مبادرات ومشاريع عبر حوار مفتوح إعلامياً وورش عصف ذهني وفقاً لمنهجية محددة بما يحقق التنمية الإدارية.

- الشفافية لها دور كبير في مكافحة الفساد.

- الحق في الحصول على المعلومات من الحقوق الأساسية للأفراد.

- يوجد نص عن الشفافية في رؤية (٢٠٣٠) لكن لا يوجد تنظيم وتفعيل لها حالياً.

- المساءلة والمحاسبة من خلال التسوية في جرائم العدوان على المال العام من أثبتت نجاحها، وهي ممارسة دولية.

التوصيات:

- تحفيز ودعم مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الاهلية للمشاركة الفاعلة في إصدار القرارات التنموية والرقابة على التنفيذ.
- تعزيز التعاون بين الأجهزة الرقابية والقضائية المعنية برفع مستوى النزاهة والشفافية، وتحديث إجراءاتها بما يتناسب مع الحوكمة والشفافية.
- حماية حق الجمهور في الحصول على المعلومات عن أداء الحكومة والمال العام.
- حماية حق الجمهور في المساءلة والتقاضي في قضايا الفساد.
- دعم دور الصحافة في الحصول على المعلومات ونشرها.
- سن نظام الحق في الحصول على المعلومات بما يتلاءم مع المبادئ الواردة في المادة من ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- تعديل الأنظمة التي تتعارض مع حق حرية المعلومات مثل نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية.
- التأكيد على سيادة القانون وفرض مواعيد محددة لنشر المعلومات.
- إنشاء جهاز مفوض للشفافية وإعطاؤه الصلاحيات لنشره بالوسائل التي تضمن وصول المعلومة للمستفيدين.
- دعم الجهات الرقابية المالية والإدارية في محاربة الفساد، ودفعها نحو مشاركة المجتمع المدني في تعزيز النزاهة.
- تطوير إجراءات المساءلة والمحاسبة، حتى يمكن الاستفادة من الرقابة ونشر المعلومات.
- تعزيز دور الإعلام والحكومة الإلكترونية، وذلك لقدرةهم على الوصول لأكبر شريحة ممكنة.
- ضرورة وجود نظام إجرائي لعقود التسوية في جرائم العدوان على المال العام، يحتوي على ما أشرنا إليه من مبادئ في هذا البحث.

الهوامش والتعليقات:

(١) يمكن الاطلاع على الدراسة في موقع هيئة مكافحة الفساد: <http://www.nazaha.gov.sa>

(٢) وهي التي تتعلق بالنشاط الأساسي للجهاز.

(٣) نموذج لعقد بين الحكومة الأمريكية مع من أحد المتهمين بقضايا الفساد:

<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/990736/download>

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- باصم، محمد ناصر، ضمانات التأديب شبه القضائي، مجلة الإدارة العامة مج ٥٧ ع ٢٤ (٢٠١٧).
- البسام، بسام، الحوكمة في القطاع العام، معهد الإدارة العامة- الرياض (٢٠١٦).
- البيالي، يوسف، تطور المجتمع المدني واثره على الامن الوطني في المملكة العربية السعودية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ١٦ (٢٠٠٧).
- التوني، خالد، التصالح في جرائم العدوان على المال العام، كلية الشريعة والقانون بطنطا، ط٣، العدد ٣١، (٢٠١٦).
- حداد، مناور، دور حوكمة الشركات في التنمية الاقتصادية، المؤتمر العلمي حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح، دمشق، ١٠ (٢٠٠٨).
- الركيبات، كايد كريم، الفساد الإداري والمالي: مفهومه واثاره واليات قياسه وجهود مكافحته، عمان: دار الأيام للنشر والتوزيع (٢٠١٤).
- دحماني، عبدالعزيز، الحق في الحصول على المعلومات والمجتمع المدني: أية علاقة؟، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية- المغرب، ع ١٣ (٢٠١٦).
- الربيعه، أسامة، مكافحة الفساد مسؤولية الجميع، ورقة عمل مقدمة من نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية في المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ص ٨، (٢٠١٥).
- رزق، عادل، الإدارة الرشيدة: الحكم الجيد أو الحوكمة، مؤتمر الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٤٣ (٢٠٠٩).
- سايح، بوزيد، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث الجزائري ع ١٠٤ (٢٠١٢).
- الشريف، طلال بن مسلط، ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الحكومية، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز: الاقتصاد والإدارة، م ١٨، ع ٢٤ (٢٠٠٤).
- شفيق، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية-دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، ص. ١١، (١٤٢٢هـ).
- عبدالبر، فاروق، دراسات في حرية التعبير واستقلال القضاء و ضمانات التقاضي، دار النهضة العربية- القاهرة (٢٠٠٦).

- طشطوش، هائل، دور الحاكمية الرشيدة في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية- الجزائر، ٦١-٦٢ (٢٠١٤).
- الطراونة، محمد عبدالرزاق، أثر الشفافية الإدارية على الأداء المؤسسي في المملكة الأردنية الهاشمية، جامعة ام درمان (٢٠١٣).
- الطوخي، سامي، الإدارة بالشفافية، مجلة البحوث الإدارية-مصر، مج ١٤ ع ١٤ (٢٠٠٢)
- الطماوي، الدكتور سليمان، القضاء الإداري -قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ص ٤٣٤، (١٩٧٩م).
- غيطاس، جمال محمد، حرية تداول المعلومات.. القيمة والقانون، ملتقى (دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في دعم الديمقراطية وحرية التعبير والرأي: تجارب عربية)- المنظمة العربية للتنمية الإدارية- ماليزيا (٢٠١١).
- عبدالعزيز، مدحت، الصلح والتصالح في قانون الإجراءات الجنائية- دراسة تحليلية مقارنة بين التشريع المصري والفرنسي طبقاً لأحدث التعديلات المدخلة بالقانون رقم (١٧٤) لسنة ١٩٩٨، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- عبدالحكيم، جعفر، حوكمة الجامعات: مدخل لتطوير الإدارة من خلال المشاركة، مجلة العلوم التربوية مج ١٩- ١٤، (٢٠١١).
- عثمان، محمد قدرى، الشفافية الإدارية، مجلة الفكر الشرطي-مركز بحوث الشرطة- القيادة العامة لشرطة الشارقة- الامارات، مج ٢٣ ع ٩٠ (٢٠١٤).
- العدواني، عيد فالح، الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة المجلد العاشر، العدد الرابع، مصر، ص.٨٠ (٢٠٠٩).
- قاعدة، رشيد، دور المحاكم المالية في تكريس الشفافية ومحاربة الفساد الإداري والمالي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - المغرب، ع ١٢ (٢٠١٦).
- الكايد، زهير، نحو تعميق أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة العربية، المؤتمر العربي الرابع (منظمات المجتمع المدني ودورها في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي) الأردن- مؤتمر ٤ (٢٠٠٧).
- مسعد، محيي محمد، دور الشفافية في مواجهة عولمة الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية مج ١٢-٢٤٤ (٢٠٠٣).
- مفيد، أحمد، الحق في الوصول للمعلومة والمشاركة في الحياة العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب ع ١٤٤ (٢٠١٤).

- هلاي، حسين مصطفى، أساليب الرقابة المالية الحكومية وتطوير رقابة الأداء الحكومي، ورقة عمل مقدمة في ورشة عمل «إعادة هندسة الإدارات الحكومية في ظل المستجدات الدولية»، ص-٣١٧، القاهرة، ١٧-٢١ ديسمبر (٢٠٠٦).
- وثيقة السياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، ٨ (١٩٩٧).
- يوسف، محمد طارق، الشفافية والمساءلة: شروطها ومعوقاتها ومحاورها، نشرة جمعية الضرائب المصرية، مج ١٧ ع ٦٨٤ (٢٠٠٧).
- يوسف، محمد حسن، محددات الحوكمة ومعاييرها، بنك الاستثمار القومي، القاهرة، (٢٠٠٧).

ثانيا: المراجع باللغة الإنجليزية:

- [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59--\(I\)-UN](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59--(I)-UN)
decision Arab Human Development Report2002- Creating Opportunity for future generations, 105.
- The world bank, Good governance: criteria and procedure.
- Better Governance for Development in the Middle East and North Africa.
- Recommendations of the council on regulatory policy and governance, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>, 2012,
- Democratic Governance Indicators and UNDP Human Development Reports, http://www.gaportal.org/sites/default/files/NHDRPaper_ogc11_0.pdf, P.6 (2010)
- The role of the IMF in governance Issues: guidance note, Approved by the IMF Excutives Board 1997

- <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/what-is-fraud-and-corruption>
- YU, Harlan & Robinson, David, The New Ambiguity of “open government”, 59 UCLA L. REV. DISC. 178 (2012)

مواقع إنترنت:

- يمكن الاطلاع على الدراسة في موقع هيئة مكافحة الفساد
<http://www.nazaha.gov.sa>
<http://vision2030.gov.sa/ar/node/259>
- موقع رؤية المملكة ٢٠٣٠
<http://www.right2info.org/access-to-information-laws>
<http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/>
<https://www.justice.gov/>
<https://www.sfo.gov.uk/about-us/>
- انظر القانون النموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات:
<https://www.article19.org/pdfs/standards/foi-model-law-arabic-.pdf>