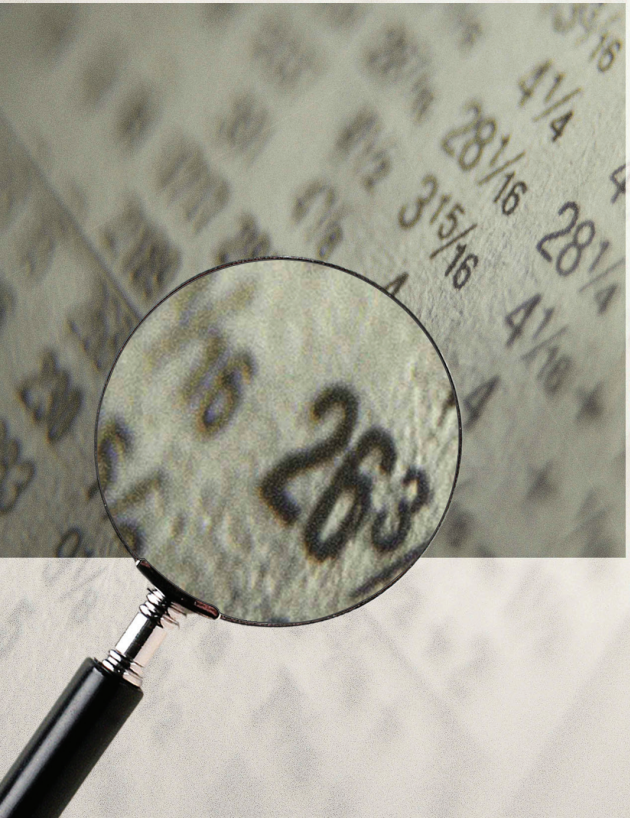
دليل

الشفافية والإفصاح عن المعلومات

دليـل إرشـــادي لمنظمـات المجتمع المدني
و المؤسسات الحكوميـة والشركات لتطبيق
معايير الشفافية والإفصاح



الجمهورية اليمنية

الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
Supreme National Authority for Combating Corruption

UNDP
YEMEN

دليل

الشفافية والإفصـــاح عن المعلومات

إعـــداد :

مركز الدراسات والاعلام الاقتصادي

Studies & Economic Media Center

(SEMC)

منظمة مجتمع مدني غير ربحية

تأسست في اغسطس ٢٠٠٨م بترخيص

من وزارة الشئـون الاجتماعية

والعمل ٦٥/ ١٤٥.

ت : ٠٠٩٦٧١٤٠٢٥٠٨

ف : ٠٠٩٦٧١٥٣١٦٩٠

الموقع الالكتروني :

www.economicmedia.net

البريد الالكتروني :

economicmedia@gmail.net

info@economicmedia.net

العنـــوان:

صنعاء – شارع الزراعة

خلف مستشفى الكويت الجامعي

عمارة البحري

فريـــق الإعـــداد

أعضـــاء الفريـــق

عـــلي الـــوافي

د . سعيد عبدالمؤمن

رشاد علي الشرعبي

أحمـــد عرمـــان

أعضاء الهيئة الاستشـارية

د . محمـد الأفنـدي	انتصـــار الشوافي
صخـر الوجيـــه	يحيى الحـــدابي
عبـدالمعز دبـــوان	محمد الحيـدري
عبدالسلام المحطوري	ممدوح الحميـري
عدنـان الصنـــوي	

تحرير ومراجعـة لغويـة

عبدالملك شمسـان

متـابعة وتنسيـق

محمد غالب الوهباني

إخـراج

عبدالحكيم عـارف

إشـــراف

مصطفـى نصر

قائمــة المحتويـات

تقديم 7

لماذا الدليل 9

مفاهيم: الشفافية – المساءلة 13

معايير الشفافية والإفصاح عن المعلومات

المؤسسات العامة 14

القطاع الخاص 15

آليات الشفافية والإفصاح عن المعلومات

المؤسسات العامة 20

القطاع الخاص 21

المجتمع المدني 23

معايير الشفافية في الموازنة العامة للدولة 24

الشفافية والإفصاح في الصناعات الاستخراجية 29

المرتكزات القانونية للشفافية في التشريعات اليمنية 44

المرتكزات القانونية للشفافية في التشريعات الدولية 49

تقديـــــم :

يأتي «دليل الشفافية والإفصاح عن المعلومات» إسهاماً في تلبية حاجة ملحة تفرضها طبيعة التحول الذي تشهده دول العالم عموما ودول المنطقة ومنها اليمن بصورة خاصة سعيا نحو «الحكم الرشيد» الذي يحفظ للشعوب حقوقها الكاملة في السلطة والثروة ويضمن العدالة والمساواة بين كافة أفرادها.

وقد حدد تقرير التنمية الإنسانيّة العربيّة الصادر عام ٢٠٠٤ تحت عنوان «نحو الحريّة في الوطن العربي»، عدداً من التحديات الأساسيّة التي تعترض سبيل الحُكم الرشيد في المنطقة. وأهم تلك التحديات: أنظمة الإدارة العامة التي لا تلبي بشكلٍ كامل حاجات المواطنين، وقصور وسائل المساءلة المؤسسية، وإعاقة فرص مشاركة المواطنين في عمليّات اتخاذ القرارات التي تؤثّر في حياتهم، وفي بعض الأحيان عدم تمتع المواطنين بالحقوق الأساسيّة مثل حقوق المواطنة والمساواة بين الجنسين.

إن تحديات الحكم الرشيد في البلدان العربية ومنها اليمن كثيرة، ولعل أحد أسبابها الأكثر إلحاحا شعور المواطن العربي بالانفصام مع حكومته، إن لم نقل القطيعة. وجوهر الحكم الرشيد أن يكون المواطن شريكا فاعلا في صنع القرار، يتحدث ويراقب وعندما تستدعي الظروف فإنه يسحب الثقة مستخدما أدواته المتعددة، ولن يتحقق ذلك إلا في بيئة تتسم بالشفافية والإفصاح عن المعلومات.

ولا يمكن الحديث عن الرقابة والمساءلة مالم تتوفر الشفافية والإفصاح عن المعلومات، لذا فقط تضمن الدليل عددا من المعايير، وآليات تنفيذها كخطوة عملية نحو الحد من الفساد في المؤسسات اليمنية بمختلف تكويناتها.

ويضع الدليل لبنات أساسية للارتقاء بمفهوم الشفافية والافصاح عن المعلومات بحيث يتحول ذلك إلى آليات عمل تتبعها منظومة العمل التنموي في اليمن ممثلة بالمؤسسات العامة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وقد وضع الدليل معايير

بعضها مستوحى من تجارب الدول والبعض الآخر من معاناة كثير من المتخصصين في الإعلام و في مكافحة الفساد.

ويأتي إعداد هذا الدليل كإطار للشراكة بين الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP ومركز الدراسات والإعلام الإقتصادي كواحدة من أشكال الشراكة في تنفيذ مهام مكافحة الفساد بين الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وبين منظمات المجتمع المدني، وكثمرة لجهود فريق من الباحثين الذين قضوا أشهراً في جمع شتات متناثر حول هذا المفهوم الحديث. إنه جهد ابتكاري وحسب، لذا سيكون بحاجة إلى التنقيح والتطوير على الدوام .

لقد خضع الدليل لنقاش جاد شارك فيه ما يزيد عن ٢٥ من الأكاديميين وأعضاء البرلمان وممثلين عن منظمات المجتمع المدني ووسائل الاعلام ومؤسسات رسمية معنية بمكافحة الفساد، وأثري بالملاحظات التي تم استيعاب الكثير منها بما ينسجم مع الأهداف المتوخاة من الدليل ..

وجاء تسمية هذا الإصدار «دليل الشفافية» من أملنا في أن يكون دليلاً للمؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى لأن تحتكم لمعايير الشفافية والإفصاح.

د. بلقيس أبو أصبع
نائب رئيس
الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

السيدة / رندا أبو الحسن
المدير القطري
للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة - صنعاء

لماذا الدليـــل؟

عندما نفذ مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي مشروع دراسات ميدانية حول «مدى التزام المؤسسات اليمنية بالشفافية والإفصاح عن المعلومات»، وجرى حولها نقاشات مفتوحة مع عشرات الباحثين والمتخصصين، أثيرت العديد من التساؤلات والإشكاليات، وطرحت العديد من المقترحات.

وتركزت الدراسات التي نفذت بالتعاون مع البرنامج الانمائي للأمم المتحدة UNDP حول أربع مؤسسات هامة «مجلس النواب، المجلس الأعلى للقضاء، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة»، ورغم قلة المؤسسات المشمولة بالدراسة إلا أنها لفتت انتباه الكثير من المعنيين بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية إلى جوانب قصور شديدة؛ لا تتمثل فقط في غياب التشريعات التي تضمن ممارسة الشفافية وحق الجمهور في الحصول على المعلومات، بل تمتد إلى إشكالية في الوعي لدى من يمتلكون المعلومات، فالثقافة التقليدية تجعل كل شيء محاطاً بسرية مبالغ فيها، والرجل الأول في المؤسسة هو المخول الوحيد بالإفصاح، وعادة ما يكون الوصول إليه صعباً، إن لم يكن مستحيلاً ..

لذا فقد كانت المطالب بوضع معايير إرشادية لكافة المؤسسات «العامة، الخاصة، منظمات المجتمع المدني» تشكل المنطلق الأساس لممارسة الشفافية والإفصاح . ومن هنا جاءت فكرة الدليل الذي بين أيديكم ..

فالدليل نتيجة حوار بين أطراف مختلفة انطلق من ضرورة التأسيس لوعي جديد يعد الرافعة الأساسية لواحدة من أهم التحديات التي تواجهها مجتمعاتنا وهو «الحكم الرشيد» الذي لا يمكن الحديث عنه بعيدا عن مفهومي الشفافية والإفصاح.

إنه دليل إرشادي طوعي، نسعى من خلاله إلى أن ترتقي مؤسساتنا المختلفة بأدائها في اتباع نهج الشفافية والإفصاح، مستندة في ذلك إلى العديد من المعايير المحلية والدولية وخبرات مؤسسات من مختلف دول العالم.

كما يشكل أيضا محاولة جادة لوضع معايير وآليات قياس حول مدى التزام تلك المؤسسات على صعيد الأداء الداخلي أو الخارجي، وبما تتيحه من استنتاجات تضع الجميع على المحك. وعلى المؤسسة أن تختار إما الوقوف تحت أشعة الشمس الساطعة للتطهر من الجراثيم والميكروبات أو الاختباء في الزوايا المعتمة التي عادة ما تكون بيئة خصبة للأوبئة.

حسن مجاهد العنسي
مدير مشروع دعم الشفافية
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP

مصطفـــى نصر
رئيس مركز
الدراسات والإعلام الاقتصادي

• **مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي**

يعمل مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي من أجل اقتصاد يمني ناجح وشفاف من خلال التأهيل والتوعية بالقضايا الاقتصادية، وتعزيز الشفافية ومشاركة المواطنين في صنع القرار، والعمل على إيجاد إعلام اقتصادي مهني ومحترف.

ويسعى المركز إلى تحقيق أهدافه بالشراكة الفاعلة مع منظمات المجتمع المدني المحلية والأجنبية، وبالتعاون مع الجهات الرسمية المعنية. وخلال عدة أعوام نفذ المركز العديد من الأنشطة والفعاليات التي تعزز من الشفافية والإفصاح عن المعلومات، حيث يتبنى المركز برنامجاً دائماً «الرصد والتوعية بقضايا الفساد»، كما يقوم بتنفيذ أنشطة عديدة للارتقاء بالتنمية المجتمعية بين أوساط الشباب والنساء والمجتمعات المحلية في الريف والحضر.

• **الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد**

هيئة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية الإعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري وتمارس مهامها واختصاصاتها بإستقلالية وحيادية تامة.

أنشئت بموجب القانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد، وشُكلت من 11 عضواً ممن تتوافر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة بناءً على قائمة بثلاثين مرشحاً تقوم بها مجلس الشورى إلى مجلس النواب تمثل مختلف الفئات الاجتماعية «الشخصيات العامة، قطاع المرأة، القطاع الخاص، قطاع المجتمع المدني».

وعلى ضوء ذلك تم إنتخاب أعضاء الهيئة من قبل أعضاء مجلس النواب بالإقتراع السري المباشر.

• **البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة** UNDP

لقد عمل برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، طوال ما يزيد على عقد من الزمن، مع الحكومات والبرلمانات والأجهزة القضائية والجهات غير الحكومية العربية لتعزيز الحكم الرشيد في المنطقة.

ولم يبرز التركيز على موضوع مكافحة الفساد إلا في الفترة الممتدة بين سنتي 2003 و2004، وذلك في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في البلدان العربية المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ومنذ ذلك الحين، قام برنامج إدارة الحكم بدعم تحقيق عدد من النتائج الجيّدة التي ساعدت على زيادة حجم التعاون لمكافحة الفساد في المنطقة العربية، وخلقت فرصاً جديدة للقيام بالمزيد من الخطوات الإيجابية في هذا المجال.

وسيعمل برنامج إدارة الحكم على توظيف هذه الإنجازات في إطار مشروعه الإقليمي الجديد في مجال مكافحة الفساد، لخدمة جهود البلدان العربية في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك بغية تدعيم ممارسات الحكم الرشيد وتعزيز التنمية البشرية وأمن الإنسان في المنطقة.

مفـــاهيم

- الشفافية :

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الشفافية بأنها تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة علنية. فالشفافية تسمح لأصحاب المصلحة والجهات المعنية بجمع المعلومات التي قد تكون حاسمة في الكشف عن التصرفات الفاسدة وفي حماية مصالحهم.

وتمتلك الأنظمة الشفافة إجراءات واضحة لعملية اتخاذ القرارات الحكومية، وقنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين الحكوميين، كما تجعل مقدارا واسعا من المعلومات في متناول الجميع.

ويقصد بالشفافية طرح القضايا التي تهم جماعة بعينها للاطلاع وتبادل الرأي حولها، الأمر الذي يؤدي للوقوف بموضوعية على ما يجري ومن ثم تحقيق أفضل قدر من المساءلة. والعلاقة بين المساءلة والشفافية علاقة تبادلية وطردية، فكلما زاد معدل الشفافية ارتفع مستوى المساءلة. (المصدر: مقدمة حول مكافحة الفساد، دليل المتدرب 2006م برنامج المجتمع المدني العراقي).

وتعني الشفافية بتعبير آخر: «قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات بسهولة واستخدامها للنشر بكافة وسائل الإفصاح».

أما الشفافية في المؤسسات فتعرف بـ "التزام قيادة وإدارة المؤسسة، على جميع المستويات، بنشر وتعميم، أو الإفصاح عن المعلومات المطلوبة للجمهور حول مجمل الأمور التي تخص جميع الإجراءات والقرارات والخدمات، ومجمل الأعمال التي تقدم من المؤسسة، وتوفيرها بشكل دوري دون طلب، أو أثناء الطلب، من أي شخص أو مهتم، وكذلك معلومات حول الأشخاص المسئولين في المؤسسة". (الدليل التدريبي لبرنامج أمان لتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع الفلسطيني).

- المساءلة :

تعرف المساءلة وفقا للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنها مطلب يوضح فيه المسؤولون الرسميون لأصحاب المصلحة (فرد أو جماعة من الشعب) كيف يتصرفون بصلاحياتهم وكيف يؤدون واجباتهم، وأن يردوا على الانتقادات الموجهة لهم أو يجيبوا على التساؤلات بشأن المهام المطلوبة منهم، وأن يتقبلوا (بعض) المسؤولية عن تقصيرهم أو عدم كفاءتهم أو مخادعتهم.

معايير الشفافيـــة والإفصـــاح عن المعلومات

معايير مشتركة بين المؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني:

- اعتماد مبدأ الشفافية والإفصاح عن المعلومات ضمن المبادئ الرئيسية لعمل المؤسسات والهيئات.
- إنشاء إدارات متخصصة في مجال الإعلام والمعلومات بكوادر مهنية مؤهلة.
- نشر المؤسسة معلومات تفصيلية عنها ووظائفها ومهام مسئوليها وموظفيها والإعلان عن جميع أنواع الوثائق التي تستخدمها أو تحتفظ بها في إصدارات إلكترونية ومطبوعة.
- إنشاء كل مؤسسة موقعا إلكترونيا يعبر عنها.
- وضوح وعلانية آليات وسياسات الأوصاف الوظيفية، نظام الترقيات، نظام النقل والندب والتدوير، الهياكل التنظيمية، الرواتب والمزايا.
- وضع معايير وشروط تعيين وإعادة تعيين وتقاعد أو عزل القيادات العليا في المؤسسة وإعلان هذه المعايير والشروط.
- وضع منهجية واضحة في التعريف بعمل المؤسسة وأهدافها وهياكلها الإدارية والخدمات التي تقدمها وبياناتها المالية.
- اتباع نظم ضريبية واضحة وشفافة.
- إتاحة البيانات المالية الدورية بطريقة منتظمة ونشرها على الموقع الإلكتروني للمنشأة.
- توفر تحليلات تفصيلية لأي انحرافات عن الأهداف والاستراتيجية التي سبق إعلانها.

- **معايير الشفافية في المؤسسات العامة:**

- تضمين التشريعات المنظمة لعمل المؤسسات والهيئات العامة نصوصا قانونية تفرض عليها الالتزام بالشفافية وتمكين الجمهور من حقه في الحصول على المعلومات.

- وضع قواعد واضحة وشفافة عند البدء بإجراءات الخصخصة أو التحول إلى مؤسسات مساهمة وغيره.
- تضمين هيكلها الإداري إدارة أو قسماً يعنى بإعداد التقارير عن مختلف أوجه نشاطها وأدائها والتعامل مع وسائل الإعلام.
- الإفصاح عن البرنامج الاستثماري السنوي للمؤسسة مع تفاصيل كاملة عن المشاريع المزمع تنفيذها خلال العام والتكلفة الإجمالية لكل مشروع.
- نشر تفاصيل متلقي الامتيازات والتراخيص كالإعفاءات الجمركية وغيرها مما يمكن أن تقدمه الجهة.
- التزام المؤسسة بالشفافية والإفصاح فيما يتعلق بالتعاقدات مع جهات خارجية، أشخاصا أو مؤسسات.
- إعداد تقارير رقابة داخلية لتقييم أداء المؤسسة بصفة دورية.

• **معايير الشفافية في مؤسسات القطاع الخاص:**

- الإفصاح والإبلاغ عن الحقائق الأساسية الخاصة بالشركة بدءً من التفاصيل المالية ومرورا بالهياكل الإدارية ومجلس إدارة الشركة وما يحصل عليه أعضاء مجلس الإدارة من مكافآت وامتيازات.
- مراجعة المعلومات والإفصاح عنها بأسلوب يتفق ومعايير الجودة المحاسبية والمالية وبما يؤدي إلى الوفاء بمتطلبات الإفصاح غير المالية ومتطلبات عمليات المراجعة.
- القيام بعملية المراجعة السنوية عبر مراجع مستقل لإتاحة التدقيق الخارجي والموضوعي للأسلوب المستخدم في إعداد تقديم القوائم المالية.
- مراجعة مستويات مرتبات ومزايا المسئولين التنفيذيين وأعضاء مجلس الإدارة وضمان الطابع الرسمي والشفافية لعملية ترشيح أعضاء مجلس الإدارة.
- قيام الشركة بالإفصاح عن الفلسفة التي تنتهجها والسياسات المتخذة من وقت لآخر.
- التزام مجلس الإدارة بسياسة واضحة مكتوبة بشأن الشفافية والإفصاح متاحة

أمام السلطات التنظيمية والجمهور العام للاطلاع عليها.

- المساواة في التعامل مع كافة المستثمرين والمحللين الماليين فيما يتعلق بنشر المعلومات بما يحقق الإفصاح العادل.

- تضمين التقارير السنوية تفاصيل كافية لتمكين المحللين من تقييم الموقف المالي وغير المالي للشركة.

- تطبيق نظام متفق عليه للتدقيق والمراجعة يتفق مع معايير المحاسبة الدولية.

- تصديق لجنة المراجعة التابعة لمجلس الإدارة على توافق النظام مع معايير المحاسبة الدولية.

- تحقيق الإفصاح الدقيق عن الموقف المالي والإداري للمؤسسة وأسلوب ممارسة السلطة في كل ما يتصل بتأسيس الشركة، وبحيث يتضمن ذلك المعلومات والمعايير المحاسبية، وأهداف الشركة، والنتائج المالية والتشغيلية للمؤسسة، وحق الأغلبية من حيث المساهمة والتصويت، وأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين الرئيسيين والمرتبات والمزايا الممنوحة لهم، وهياكل وسياسات حوكمة الشركات، والجوانب المادية المتصلة بالعاملين وبغيرهم من أصحاب المصالح. وإيجاد نظم الرقابة المناسبة، وضمان سلامة التقارير المالية والمحاسبية، والمخاطر المنظورة، ومعلومات مفصلة عن أي تعارض في المصالح وكيفية معالجته من قبل المؤسسة ومن خلال آلية واضحة بعد الموافقة عليها من السلطات التنظيمية.

- اتباع معايير الشفافية في التعامل مع المستثمرين والدائنين وفي وجود الإجراءات الكافية عند مواجهة الإفلاس.

آليـــات تنفيذية للشفـافية والإفصاح عن المعلومات

- **آليات عامة:**

– إيجاد تشريعات قانونية ولوائح تحدد بدقة طبيعة المعلومات والوثائق غير القابلة للنشر وتصنيفها كمعلومات ووثائق سرية.

– إيجاد تشريعات تتضمن عقوبات على المؤسسة جراء نشرها معلومات مضللة للرأي العام والجهات المعنية أو تعمد التعتيم على المعلومات غير السرية.

– وضع خطط عملية عامة للتوسع في إنشاء مراكز المعلومات والتوثيق في مؤسسات الدولة وأجهزتها المختلفة والمراكز البحثية والمتخصصة التابعة للجامعات والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

– خلق شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للتنسيق فيما بينها ووضع استراتيجية موحدة لإتاحة المعلومات وتيسير الاطلاع عليها.

– توفير التدابير الأمنية والنظم الخاصة بحماية الشهود والأشخاص الذين يبلغون السلطات المعنية بقضايا الفساد.

– تنفيذ أنشطة مناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة والحصول على المعلومات.

– تشكيل جمعيات ومنظمات متخصصة بالشفافية ومحاربة الفساد يسمح لها بالوصول إلى مواقع كافة الإدارات للتعرف على طريقة العمل وسلوكية العمال والإمكانيات المستخدمة فيها ولصالح من يتم تسخيرها.

– تقديم تقارير أداء دورية من الجهات المصدرة للبيانات لمراقبة أدائها إلى جهات رقابية تحددها التشريعات.

– تنظيم عملية الإعلان والإعلام عن جرائم الفساد عند ثبوتها والنشر عن العقوبات التي تقررت إزاء مرتكبيها، وإتاحة الفرصة لكل وسائل الإعلام دون استثناء.

– تنفيذ برامج تدريبية للعاملين في الجهات والشركات والمنظمات لرفع كفاءتهم

المعلوماتية والتقنية، وكذا الصحفيين في مختلف التخصصات لتطوير قدراتهم في التعامل مع المعلومات والبيانات التي يحصلون عليها.

- **آليات مشتركة بين المؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني:**

- نشر التقارير الصادرة عن المؤسسة بصورة مبسطة للجمهور عبر الوسائط الإعلامية.
- إتاحة المجال لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لممارسة عمليات الرقابة على أدائها وتزويدها بالمعلومات المطلوبة.
- تنظيم العلاقة وطرق التواصل لتقديم المعلومات والوثائق بين الجهات التي تعد مصدراً للبيانات والجهات المسئولة عن جمع البيانات وإتاحتها للجمهور.
- تحديث الموقع الإلكتروني للمؤسسة وتحميله بالبيانات والمعلومات والوثائق أولا بأول.
- تقديم سند رسمي لطالب المعلومة يتضمن تاريخ الطلب واسم مقدمه.
- إصدار التقارير الدورية والسنوية عن الأنشطة والمصروفات والموازنات والحسابات الختامية.
- تنظيم المؤتمرات الصحفية واللقاءات والندوات وتوفير المعلومات والدراسات والأبحاث في إصدارات مطبوعة وإلكترونية.
- إصدار البلاغات والبيانات الصحفية ونشرها على الموقع الإلكتروني للمؤسسة وإرسال نسخة إلى أكثر من وسيلة إعلام محلية.
- توزيع نسخة مطبوعة أو إلكترونية من كل إصدار أو تقرير صادر عن المؤسسة للجهات المستفيدة مثل مراكز المعلومات والدراسات والمؤسسات العلمية ووسائل الإعلام بناء على طلبها.
- تحديد ناطق رسمي باسم كل جهة يتولى مهمة تقديم المعلومات للصحافة والإعلام.
- توفير صناديق لتلقي شكاوى وملاحظات الجمهور والمستهلكين أو المساهمين وغيرهم. وتدريب موظفين للتعامل معها وتقديم تقارير عن مضامينها للمسئولين

والمختصين وإطلاع مندوبي الصحافة والإعلام ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة عليها.

- إصدار أدلة مطبوعة وإلكترونية وعمل لوحات إرشادية خاصة بالخدمات المقدمة وتحديد رسومها وآليات وطرق الحصول عليها.

- إعداد استمارة طلب معلومات تتوافق والمعايير العامة لحق الجمهور في الحصول على المعلومة، وبحيث تحدد فيها طرق وآليات الحصول على البيانات والمعلومات والوثائق وزمن الرد عليها.

- الالتزام بالرد الرسمي كتابيا على طالب المعلومات يوضح أسباب امتناع الجهة عن تقديم أي من المعلومات المطلوبة.

- الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بأعمال الجهة مع الجهات المختلفة، وتكون كافة الإجراءات واللوائح واضحة ومفهومة وموجودة بشكل ميسر لكل الأطراف ذات الصلة ومتاحة للجميع على الشبكة الإلكترونية.

- تضمين التشريعات نصوصا قانونية تحمل قيادة المؤسسة (شخصا، مجلس إدارة،...إلخ) المسؤولية فيما يتعلق بنزاهة الإفصاح المالي.

- التعامل بشفافية في إجراءات التوظيف وكذلك الأمر في حال الاضطرار للاستغناء عن موظفين جراء أزمات مالية أو غير ذلك مع حمايتهم من التشهير والإساءة. ويلزم مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة حول الفرص الوظيفية والشروط والمعايير الخاصة بالمطلوبين لشغلها.

- الإعلان عبر الموقع الإلكتروني للمؤسسة ووسيلة إعلامية واحدة على الأقل من وسائل الإعلام الرسمي عن طلب موظفين أو متعاقدين مع الشروط المطلوب توفرها في المتقدم، ثم إعلان أسماء المقبولين لشغل تلك الوظائف بناء على طرق اختيار ومفاضلة شفافة.

- **آليات خاصة بالمؤسسات العامة:**

– اتباع نظام اللامركزية في توفير المعلومات والبيانات في كل مؤسسات وأجهزة الدولة لضمان سهولة الوصول والاطلاع على المعلومات والبيانات.

– تنظيم المعلومات والوثائق المتوافرة لديها وفق المعايير المهنية والفنية وتصنيف ما يعتبر سرياً ومحمياً حسب التشريعات النافذة.

– تضمين اللائحة المنظمة لعمل المؤسسة نصا يخول كل مسئول في المؤسسة الإفصاح عن المعلومات في حدود مسئوليته.

– اعتماد ممثلين لوسائل الإعلام الرسمية والأهلية وممثلين للمنظمات الشعبية في هيئات وأجهزة الرقابة ومكافحة الفساد.

– اعتماد مندوبين لوسائل الإعلام الرسمية والأهلية تغطي الاجتماعات والمناقشات ومختلف الأنشطة في مجلس النواب ومجلس الشورى ومجلس القضاء ومجلس الوزراء والمجالس المحلية ومجالس الخدمة المدنية والتعليم العالي والمجلس الاقتصادي والهيئات العامة كاللجنة العليا للانتخابات وهيئة المناقصات وشركات القطاع العام والمختلط والشركات المساهمة والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني.. إلخ. وفيما ينبثق عنها من لجان وفروع.

– التحديد بدقة لماهية المعلومات المصنفة كمعلومات سرية وجعلها في أضيق الحدود.

– ربط المؤسسات وسلطات الدولة بالأجهزة المعلوماتية الرئيسية في البلاد ومراكز البحث والدراسات والجامعات.

– نشر البيانات المتعلقة بالميزانية المخصصة للمؤسسة والمصروفات المتوقعة وتقارير الحسابات الختامية في إصدارات مطبوعة وإلكترونية وتغذية الموقع الإلكتروني بها حال إصدارها.

– الإعلان عن الأزمات والكوارث وسبل معالجتها والتخفيف من آثارها بالتعاون مع الهيئات ذات الصلة، وإنشاء فرق متخصصة ومدربة للتعامل مع مندوبي وسائل

الإعلام ضمن غرفة عمليات إدارة هذه الأزمات ونشر نتائج التحقيق والدراسات والتقارير أولاً بأول.

- الإعلان عن المناقصات المطروحة للمنافسة عبر الموقع الإلكتروني للمؤسسة ووسائل الإعلام، وعرض نتائج المفاضلة، والتعريف بالشركة الفائزة بالعطاء ومعلومات عن الشركات المنافسة.

- الإفصاح عن البرنامج الاستثماري وتحميله في الموقع الإلكتروني للمؤسسة متضمنا تفاصيل المشاريع المدرجة ضمن البرنامج السنوي.

- **آليات خاصة بمؤسسات القطاع الخاص:**

- نشر المعلومات الأساسية عن الشركة وأهدافها والمساهمين فيها ولائحتها الداخلية متضمنة المهام والاختصاصات على الموقع الإلكتروني للشركة وفي مطبوعات ورقية.

- تضمين قوانين وأنظمة ولوائح الشركة نصوصا تلزمها بنشر قوائمها المالية قبل الاجتماع السنوي للجمعيات العمومية، وتضمين الحد الأدنى من المعلومات في القوائم المالية المنشورة، ونماذج يلزم اتباعها في عرض المعلومات.

- إعداد نسخة مبسطة من الحسابات الختامية للشركة لاطّلاع المساهمين والجمهور العام عليها.

- الإفصاح عن القوائم المالية كاملة لتشمل كل المعلومات الجوهرية التي تعد ضرورية للعرض المناسب، وإذا كان حذف معلومات معينة سيجعلها مضللة، فإن الإفصاح عنها يكون ضروريا.

- إصدار بلاغ صحفي عن الوضع المالي السنوي للشركة ربحا وخسارة، وبما لا يتجاوز ربع السنة التالية ونشره في الموقع الإلكتروني للشركة وتضمينه في إصداراتها.

- الإعلان عن الأخطاء في عمليات الإنتاج أو الاختلالات في الخدمات المقدمة للجمهور إذا كانت ستلحق الضرر بمواطنين، وتوضيح سبل معالجتها والتخفيف من آثارها بالتعاون مع الجهات ذات الصلة، وإنشاء فرق متخصصة ومدربة للتعامل

مع مندوبي وسائل الإعلام ضمن غرفة عمليات إدارة هذه الأزمات أو أي حوادث أو إصابات ونشر نتائج التحقيق والدراسات والتقارير أولاً بأول.

- الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بأعمال الشركات والمؤسسات الخاصة والمنظمات المدنية والجماهيرية والسياسية مع الجهات المختلفة، وتكون الإجراءات واللوائح واضحة ومفهومة وموجودة بشكل ميسر لكل الأطراف ذات الصلة ومتاحة للجميع على الشبكة الإلكترونية.

- ربط الشركات الخاصة بالأجهزة المعلوماتية الرئيسية في البلاد ومراكز البحث والدراسات والجامعات.

- إصدار تقارير دورية سنوية تتضمن أنشطة المؤسسة ومصروفاتها وموازناتها وحساباتها الختامية.

- تمكين الجمهور والجهات المعنية من الحصول على نسخ من النظام الأساسي للمؤسسة وكذا المعلومات الخاصة بإدارة المجلس وهيكل ملكية الشركة.

- تحميل النظام الأساسي للشركة ولوائحها والمعلومات الأساسية المتعلقة بها على موقعها الإلكتروني.

- إيجاد هياكل شفافة عن الملكية وتحديد كبار المساهمين وتوضيح ملكية أعضاء مجلس الإدارة.

- الإفصاح عن التقرير المالي السنوي في الوقت المحدد قانونا، وتوفير التقارير السنوية مطبوعة، وتوفير ملخصات يعدها محللون، وتحميل هذه المعلومات على الموقع الإلكتروني للمؤسسة، وعقد المؤتمرات الصحفية، والنشر والإفصاح عن المعلومات الرئيسية والمستندات ومواعيد الاجتماعات الخاصة بالجمعية العامة للمساهمين قبل الانعقاد الفعلي للجمعية وفقاً لما يحدده القانون.

- تضمين موقع الشركة على شبكة الإنترنت معلومات عن العمليات، والقوائم المالية، وهيكلة ملكية الأسهم، والبيانات الصحفية.

- الإفصاح المالي وغير المالي بما في ذلك ممارسات الشركة المصدرة وهوية المساهمين ذوي النسب الحاكمة وسياسات المكافئات وتعارض المصالح.

- **آليات خاصة بمنظمات المجتمع المدني:**

- نشر النظام الأساسي واللائحة الداخلية للمنظمة في الموقع الإلكتروني للمنظمة.
- نشر التقرير المالي السنوي المعتمد من قبل مدقق حسابات مستقل في الموقع الإلكتروني للمنظمة.
- نشر تقرير عن الأنشطة التي نفذتها المنظمة عند انتهاء كل سنة ميلادية في الموقع الإلكتروني للمنظمة.
- عرض المنظمة كافة الإصدارات الخاصة بها في موقعها الإلكتروني.
- تضمين قوانين وأنظمة ولوائح المنظمة نصوصا تلزمها بنشر قوائمها المالية قبل الاجتماع السنوي للجمعيات العمومية، وتضمين الحد الأدنى من المعلومات في القوائم المالية المنشورة، ونماذج يلزم اتباعها في عرض المعلومات.
- الارتباط بالأجهزة المعلوماتية الرئيسية في البلاد ومراكز البحث والدراسات والجامعات.

معايير الشفـــافية في الموازنـــة العـــامة للدولة

• **مرتكزات أساسية:**

– تحديد المسؤوليات والأدوار في المراحل المختلفة للموازنة وتوزيعها بين المستويات الحكومية المختلفة وبين الحكومة ومجلس النواب وبين الحكومة وجهاز الرقابة والمحاسبة.

– توفر المعلومات الكافية لجمهور المواطنين حول الموازنة وبصورة شاملة ودقيقة ومبسطة وفي الوقت المناسب.

– تضمين البنية التشريعية نصوصا تكفل للمواطنين حق الحصول على مختلف المعلومات والتحقق من مصادرها وصحتها ودقتها دون أن تلحق بهم أي عقوبات نتيجة ممارسة هذا الحق.

وتنقسم مراحل تحقق الشفافية في الموازنة العامة للدولة إلى أربع مراحل هي:

١. مرحلة إعداد مشروع وثيقة الموازنة من قبل الحكومة.

٢. مرحلة نقاش الموازنة وإقرارها من قبل مجلس النواب.

٣. مرحلة تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة.

٤. مرحلة تقويم نتائج التنفيذ وتقديم الحساب الختامي وإقراره.

أولاً: مرحلة الإعداد للموازنـــة:

– أهمية توفر معلومات كافية ودقيقة حول الأوضاع المالية للدولة عند إعداد مشروع الموازنة وعلى أساس وضع تقديرات صحيحة وشاملة.

– شمولية الموازنة لجميع الأعمال والأنشطة الحكومية ودقة الأرقام الواردة فيها وموثوقيتها.

– احتواء وثائق الموازنة على عرض شامل للسياسات والأولويات وعلى الشروح الكافية التي تعكس حقائق الأرقام المقدمة ومدى انسجامها مع الأرقام المنفذة في العام السابق.

– تلخيص وثائق الموازنة في كتيب ينشر قبل تقديم الموازنة إلى البرلمان لإتاحة الفرصة للمشاركة الفاعلة.

- نشر المعلومات الأساسية حول الموازنة وبطريقة مبسطة لجمهور المواطنين.
- ضم الحسابات الخاصة (الحسابات الجارية) موارد واستخدامات لتحقيق المزيد من الشفافية في الموازنة العامة للدولة.
- إشراك الجهات الحكومية المعنية في إعداد مشروع موازناتها بصورة فاعلة.
- وضع مشروع الموازنة على أساس توقعات الاقتصاد الكلي (معدل النمو –التضخم –معدلات الفائدة –أسعار العملة –السياسات الضريبية –أسعار السلع الأساسية.. إلخ).
- تقديم توضيحات كافية حول النفقات والإيرادات غير المضمنة في الموازنة وتحديد التعقيدات المسببة لذلك.
- تصنيف الموازنة على أسس إدارية ووظيفية واقتصادية واضحة.
- تضمين جداول مشروع الموازنة للنفقات الفعلية للأعوام الثلاثة الماضية، وكذا فيما يخص موارد الموازنة العامة.
- دقة التقديرات للإيرادات من المبيعات النفطية أو الضرائب والجمارك أو المنح والقروض الخارجية وغيرها من المصادر الإيرادية.
- إرفاق توضيحات كافية بالموازنة عن معدلات الضريبة المختلفة وعن حجم الإعفاءات الضريبية والجمركية.
- توضيح مدى ارتباط الموازنة بالخطط والسياسات الحكومية.
- التحديد الواضح لمصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

ثانياً: مرحلة النقـاش وإقرار الموازنة في مجلس النواب:

- وجود النصوص الدستورية والقانونية الواضحة التي تعطي مجلس النواب الصلاحيات الكافية في تعديل الموازنة وتحديد الإجراءات والوقت وآلية النقاش الفاعلة.
- التزام الحكومة بالمواعيد الدستورية عند تقديم الموازنة إلى مجلس النواب.
- توفر أدوات فنية لمجلس النواب تعينه على تحليل الموازنة ووضع رؤية نقدية متكاملة لمشروعها.
- دراسة الموازنة بصورة تفصيلية من قبل اللجنة الخاصة بدراستها وتقديم تقرير إلى المجلس يساعده في اتخاذ القرارت والتوصيات.
- تقديم التوضيحات والتفاصيل المطلوبة حول مشروع الموازنة من قبل الحكومة إذا ما طلب منها ذلك.

- إشراك لجان المجلس المختلفة في دراسة الموازنة وتحليلها.
- إشراك مجلس النواب لمنظمات المجتمع المدني في مناقشة مشروع الموازنة.
- نشر ملخص لوثيقة الموازنة العامة (إيرادات ونفقات) بغرض إتاحتها للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتزويد مجلس النواب بالملاحظات والتوصيات أثناء مناقشة وإقرار الموازنة العامة.
- إتاحة البيان المالي لمشاريع الموازنات العامة بما يحتويه من أهداف وسياسات وإجراءات للراغبين في الاطلاع عليه من خلال نشره في وسائل الإعلام.
- شمولية الموازنة للأرقام المتعلقة بالمساعدات والقروض وتوفير تقارير سنوية عن موقف القروض وحجم المديونية الخارجية وتقييم لسياسة القروض.
- نشر شروط المانحين وتقاريرهم حول القروض والمساعدات ومدى سلامة استخدامها.

ثالثاً: مرحلة تنفيذ الموازنة:

- قيام الحكومة بإدارة عملية تحصيل الإيرادات وتوزيع النفقات العامة وفقاً للأطر الدستورية والقانونية والتنظيمية واللائحية المقررة.
- وجود رقابة حكومية وبرلمانية مصاحبة لعملية تنفيذ الموازنة.
- قيام مجلس النواب عبر لجانه المختصة بزيارات ميدانية للوزارات والجهات الحكومية والاطلاع ميدانيا على أبواب تنفيذ الميزانية.
- إصدار تقارير شهرية ودورية ونصف سنوية عن حقائق التنفيذ الفعلي للميزانية.
- إصدار تقرير في شهر أكتوبر من كل عام عن حقائق التنفيذ الفعلي للأشهر التسعة الأولى من السنة.
- التدقيق في إقرارات الذمة المالية للمسئولين الحكوميين عن حقيقة ممتلكاتهم عند استلامهم المسئولية.
- استعانة مجلس النواب بمحاسبين مستقلين في المراجعة وتقويم الأداء.
- إبلاغ الوزارات والهيئات والشركات العامة بما يخصها من الموازنة، سواء الموارد أو النفقات، بما في ذلك أجهزة السلطات المحلية وفقا للتشريعات والقوانين النافذة.

رابعاً: مرحلة الرقابة والمحاسبة (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة):

- يقدم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تقارير دورية إلى مجلس النواب حول مدى التزام الحكومة بتحصيل واستخدام الأموال العامة وفقاً للميزانية المقرة من المجلس.
- يقدم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تقريره حول الحساب الختامي عن الموازنات العامة لكل سنة وخلال فترة لا تزيد عن ستة أشهر من بداية السنة المالية الجديدة.
- يستعين الجهاز بمحاسبين مستقلين، وخاصة في الإيرادات النفطية وفقاً لمبادرة الشفافية الخاصة بالصناعات الاستخراجية.
- تمكين مجلس النواب والمجتمع المدني وجميع المواطنين من حقهم في الوصول إلى المعلومات الأساسية الموثوقة حول أي من مواضيع الموازنة من خلال نشر كافة البيانات المالية والتقارير المحاسبية في الموقع الإلكتروني للجهاز وموقع مجلس النواب وعبر الإدارات المختصة بالعلاقات والإعلام.

خامساً: رقابة الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد:

يتولى قطاع الموازنات والمناقصات في الهيئة المهام التالية:-

- القيام بالمراجعة التحليلية للموازنة العامة للدولة على مستوى وحدات الجهاز الإداري وتحليل المؤشرات الإجمالية للموازنة العامة وتحديد انحرافاتها سنويا.
- مراجعة تشريعات إدارة الموازنة العامة للدولة من قوانين ونظم وقرارات وكتب دورية وتعميمات لسد أي ثغرة للفساد في مراحل إعداد الموازنة المختلفة من تخطيط وتنفيذ.
- التأكد من استخدام المعايير العلمية في تقدير ورصد الاعتمادات السنوية على مستوى الموازنات التقديرية لوحدات الجهاز الإداري للدولة.
- القيام بمراجعة الحساب الختامي السنوي الموحد للدولة والوقوف على التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حول نتائج تنفيذ موازنة الدولة وحساباتها الختامية وما يخلص إليه التقرير من ملاحظات وخروقات وتجاوزات

ومخالفات مالية وإدارية وفنية والعمل على فرز أي ظاهرة تقع في نطاق مفهوم الفساد واتخاذ اللازم بشأنها.

- مراقبة وجود المغالاة من عدمها في تقدير الاعتمادات اللازمة لضمان تنفيذ أهداف الدولة بأقل كلفة ممكنة.

- ملاحقة أي ظاهرة فساد تحال إلى القطاع في مجال سوء استخدام اعتمادات الموازنة وصرف تلك الاعتمادات لغير أهدافها أو ما يفوق كلفة تنفيذها.

- القيام بالزيارات المفاجئة إلى وحدات الجهاز الإداري (مركزي، محلي) لفحص السجلات والدفاتر ومستندات الصرف على أساس عينات عشوائية أو مختارة عند الضرورة بهدف جمع القرائن على حادثة فساد تم التبليغ عنها أو لرغبة الهيئة في التأكد من مدى سلامة إدارة المال العام في وحدة ما.

- مراقبة قيام وحدات الجهاز الإداري للدولة بإعداد وإقفال حساباتها الختامية السنوية على مستوى تنفيذ الموازنات التقديرية وتقديمها للجهات المعنية في مواعيدها الدستورية ووفقا للنظم والتشريعات النافذة.

- متابعة الجهات المعنية حول ما تتخذه من إجراءات بشأن حالات الاختلاس من المال العام واستعادة تلك الأموال إلى الخزينة العامة للدولة ومعاقبة المختلسين.

- مراجعة ومتابعة تنفيذ البرنامج الاستثماري (الموازنة الإنمائية السنوية) للجهاز الإداري للدولة على مستوى السلطتين المركزية والمحلية، والوقوف على دراسات الجدوى الاجتماعية والاقتصادية لما يرصد من مبالغ لمشاريع البنية التحتية والتطويرية ومتابعة مراحل تنفيذها والتأكد من أن تنفيذ ما تعتمده الحكومة من مشاريع تنموية يتسم بالشفافية وبطرق تتيح تطبيق مبدأ المساءلة وسد الثغرات، والنظر في الاختلالات التي تصاحب عملية تخطيط وتنفيذ ورقابة الموازنة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- متابعة ومراجعة موازنات القوى الوظيفية لأجهزة وحدات الجهاز الإداري للدولة على المستوى المركزي والمحلي ومتابعة الأجهزة المعنية بما يكفل توحيد تلك الموازنات في موازنة موحدة سنوية للقوى العاملة يسهل من خلالها متابعة تنفيذها وتقييم نتائج التنفيذ السنوي.

الشفافيــة والإفصــاح في الصناعــات الاستخراجيــة

- **مبادئ أساسية:**

- وجود إرادة سياسية صادقة وجادة تدعم تعزيز مبادئ الشفافية والإفصاح في الصناعات الاستخراجية (نفط –غاز –معادن –أسماك –إسمنت –أحجار زينة.. إلخ).

- وضع معايير محددة وشفافة للترويج للقطاعات الاستخراجية بحيث تتمكن الشركات العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية من الحصول على ذات المعلومات والفرص المتساوية.

- وضع معايير محددة لمنح التراخيص مرتبطة بالحاجة لهذه الموارد وخطط التنمية الوطنية الشاملة وفق إجراءات معلنة وشفافة.

- الإعلان عن كميات المواد المستخرجة وقيمتها والنفقات والكلف الحقيقية لاستخراجها.

- الإعلان عن كميات الاحتياطيات من المواد المستخرجة وتسهيل الوصول إلى تلك المعلومات.

- إتاحة المجال للمؤسسات الرقابية ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة الفاعلة في الرقابة على أداء الشركات والمؤسسات التي تعمل في الصناعة الاستخراجية.

- تنظيم وتبسيط إجراءات العمل داخل وحدات جهاز الخدمة المدنية الحكومية ذات العلاقة بهذه الصناعة وجعلها أكثر شفافية بما يسهم في الحد من ممارسات الفساد.

- قيام مجلس النواب (البرلمان) برقابة دورية للتأكد من التزام العاملين في الصناعات الاستخراجية بالقوانين المنظمة وانتهاج مبادئ الشفافية في تقارير الإنتاج والتقارير المالية.

- نشر الوعي لدى المواطنين بطبيعة العقود المبرمة مع الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية، وعمليات الإنتاج والتصدير وتكاليف الإنتاج، والعائدات المحققة للخزينة العامة.

- سن تشريعات للعقود والاتفاقيات ذات الصلة بالصناعات الاستخراجية تتضمن

نصوصاً تؤكد على حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات ومعاقبة الممتنعين عن الالتزام بتلك النصوص القانونية.

- سن تشريعات عقابية تتيح محاكمة أي شركة تقدم معلومات أو تقارير زائفة أو مضللة للحكومة أو لمجلس الشفافية أو تمتنع عن تقديم كشف بحجم إنتاجها أو مبيعاتها أو دخلها الخاضع للتقاسم أو للضرائب، مع إخضاعها لمحاكمة عاجلة.

- التجريم قانونيا لأي جهة حكومية تقدم معلومات أو تقارير زائفة أو تمتنع عن تقديم كشف بما تسلمته بما يؤدي إلى إخفاء المعلومات الحقيقية مع إخضاعها لمحاكمة عاجلة.

- إصدار قانون للإفشاء لتحقيق المصلحة العامة وتعزيز مبدأ المحاسبة والإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية، وتوفير الحماية للمبلغين عن ممارسات الفساد في الصناعات الاستخراجية.

- التمييز بين القطاع الحكومي والقطاع العام المختص بالصناعات الاستخراجية وباقي القطاعات الاقتصادية من حيث الهياكل التنظيمية والسياسات والاختصاصات، بما يسهل أداء الأعمال بسلاسة ومرونة، وأن يكون ذلك واضحا ومعلنا للجمهور وللمتعاملين.

- وضع سياسة وطنية شاملة لتحسين أداء العاملين تتضمن أجورا ومرتبات عادلة، وتدريبا منظما، وتحديد الحوافز السلبية والإيجابية.

- وضع مدونات سلوك يلتزم –بموجبها– العاملون بالولاء المؤسسي وأخلاقيات الوظيفة العامة والتعامل مع مخرجات الوحدات التي يعملون بها بمعايير الجودة والنوعية والكفاءة والسرعة، ويحرم الانخراط في أي ممارسات فاسدة يقصد بها تحقيق مكاسب شخصية في أي مرحلة من مراحل الصناعات الاستخراجية والكشف عن مرتكبيها.

- النشر المنتظم للمدفوعات المتأتية من الصناعات الاستخراجية التي تتلقاها الحكومة والهيئات المحلية وغيرها من الجهات، والإفصاح عن كميات وتكاليف الإنتاج والصادرات.

- التدقيق الدوري للإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية من قبل جهات مراجعة مستقلة تنطبق عليها المعايير العالمية للمراجعة والتدقيق.

- التزام كل أطراف هذه الصناعة بمبادئ وأساليب الشفافية، وبحيث يتم تضمين ذلك في وثائقها القانونية.
- وجود مؤسسات رقابية محايدة تتشارك في أعمالها الحكومة والشركات الإنتاجية ومنظمات المجتمع المدني.

• آليات عامة:

- إعداد قائمة سوداء بالمنتهكين لقواعد الشفافية في الصناعات الاستخراجية تمثل وسيلة رادعة وتحذيراً مسبقاً يحول دون انتهاج الممارسات الفاسدة التي تضر بحقوق أحد الأطراف أو حقوق المجتمع، ونشر النتائج التي يتم التوصل إليها، بما يؤدي إلى تعزيز الشفافية والمساءلة ومحاسبة المخالفين واستعادة أي أموال منهوبة.
- اشتراك وسائل الإعلام والمجتمع المدني في وضع معايير وآليات الشفافية في الصناعات الاستخراجية ومراقبة مدى الالتزام بها وتقييم النتائج والإسهام في أي نقاش عام يتعلق بها.
- نشر الأرقام والتفاصيل المتعلقة بالكميات والمبالغ المدفوعة من الشركات للحكومة وإتاحتها للمواطنين وبصورة دائمة.
- توعية المواطنين وإشعارهم بأنهم المستفيدون الحقيقيون من عوائد الاستثمارات النفطية التي تديرها الحكومة نيابة عنهم وأن من حقهم معرفة المآلات المتعلقة بأموالهم وتصحيح الانحرافات والحد من الفساد والمشاركة في أعمال الرقابة والمراجعة وفي النقاشات العامة حول هذه القضايا.
- وضع خطة عمل دائم في إطار القضايا المذكورة في الفقرات السابقة وبرعاية حكومية ومشاركة مجتمعية.
- إلزام الشركات والهيئات والمؤسسات العاملة في الصناعات الاستخراجية بالإفصاح عن البيانات الإنتاجية والمالية.

• معايير خاصة بمجلس النواب (البرلمان):

- إصدار تشريعات ملزمة لأطراف الصناعات الاستخراجية تعزز الشفافية

والاستخدام الجيد للموارد وتقليل الكلفة وتنمية المجتمعات المحلية، ومراجعة التشريعات السارية للتأكد من مسايرتها للواقع وللاحتياجات المستمرة.

- إصدار التشريعات التي تعزز حرية الاطلاع والحصول على المعلومات باعتبارها أساسا في الشفافية ومكافحة الفساد.

- وضع قوانين ملزمة للشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية بما يعزز الشفافية ويتيح حرية الاطلاع على الاتفاقيات والأنشطة.

- سن تشريعات تتيح للعاملين في الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية الإفصاح عن أية مخالفات أو تزييف للبيانات وحمايتهم من أي إجراءات تعسفية قد يتعرضون لها.

- المراجعة الدقيقة لاتفاقيات المشاركة والعقود مع الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية والتأكد من احتوائها على الشروط المعيارية، وشطب أي بنود تحد من حرية تدفق المعلومات للجمهور.

- الرقابة والتقييم الدوري لمعرفة مدى التزام الحكومة والشركات بمعايير الشفافية والإفصاح عن المعلومات.

- تحليل تقارير الشفافية المرتبطة بهذه الصناعة ومقارنتها بما تدرجه الحكومة من عوائد في موازناتها السنوية للتأكد من توجيه الموارد نحو التنمية الشاملة وتقديم التوصيات التي تكفل تصحيح الاختلالات ومحاسبة المقصرين والمساءلة عن أي فوارق.

- التقييم وإبداء الملاحظات والاستجواب وتقديم الأسئلة والاستفسارات بشكل مستمر لمعرفة مدى التزام الحكومة بمبادئ ومعايير الشفافية في الصناعات الاستخراجية، واتخاذ الإجراءات الهادفة لتصحيح الانحرافات.

- مشاركة أو قيادة اللجان الشعبية المتخصصة في الرقابة على موارد الصناعات الاستخراجية وكيفية إنفاقها.

• **آليات التنفيذ:**

– تفعيل أداء اللجنة الخاصة بالتشريعات والرقابة ذات العلاقة بالصناعات الاستخراجية وضرورة أن يتمتع أعضاؤها بالكفاءة واقتراح القوانين والرقابة على تنفيذها، وضمان تنفيذ مبادئ ومعايير الشفافية.

– تنفيذ زيارات ميدانية دورية لمواقع الإنتاج والاطلاع على السجلات والوثائق واستكمال المعلومات والبيانات اللازمة عندما يستدعي الأمر.

– دعوة الحكومة والشركات لحضور جلسات المجلس أو اجتماعات اللجنة المختصة لتقديم المعلومات المطلوبة.

– قيام اللجنة البرلمانية المختصة بإشراك الخبراء في الصناعات الاستخراجية ومنظمات المجتمع المدني والمجالس المحلية في اجتماعاتها الخاصة بمناقشة قضايا الصناعات الاستخراجية «جلسات الاستماع».

– نشر التقارير والبيانات التي يعدها مجلس النواب حول الصناعات الاستخراجية أولا بأول من خلال الموقع الإلكتروني للمجلس وجعلها متاحة لطالبها من الجمهور العام.

– الموافقة على انضمام اليمن إلى أي منظمات أو تجمعات إقليمية ودولية من شأنها تعزيز الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

– انضمام البرلمانيين إلى التجمعات الإقليمية والعالمية التي ينشط فيها نظراؤهم لتعزيز الشفافية في الصناعات الاستخراجية، والاستفادة من تجارب الدول الأخرى.

آليـــات تنفيذ الشفافية في الصناعات الاستخراجية:

• **<u>السلطة التنفيذية (الحكومة):</u>**

– تحديد الهيئات الحكومية الإشرافية ذات العلاقة بالصناعات الاستخراجية، واقتراح التشريعات المنظمة لعملها بما يحد من التضارب وازدواج الاختصاصات.

- إيجاد مؤسسات إنتاجية وطنية مقفلة أو مشتركة ذات صلاحيات واضحة وإمكانيات مناسبة كفيلة بتنفيذ السياسات الإنتاجية المخططة بما يساعد على الإدارة الرشيدة لهذه الموارد.
- تقديم تقارير دورية لمجلس النواب ليمارس دوره الرقابي على موارد الصناعات الاستخراجية.
- تطبيق أساليب الحكومة الإلكترونية في تقديم الخدمات والمنتجات بما يقلل من فرص الاحتكاك بين الجمهور والموظفين التي تساعد على نشر ممارسات الفساد الإداري.
- إعداد دليل إرشادي لكل وحدة خدمية في هذه الصناعة، يوضح كيفية الحصول على الخدمة وتكلفتها والوقت المستغرق لإنجازها، وآليات رفع الشكاوى عند الحاجة.
- الشراكة مع منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة بما يعزز من المشاركة الشعبية في الإشراف والرقابة على تحصيل واستخدام عوائد تلك الصناعات.
- اقتراح تشريعات تتيح للجمهور حرية الوصول للمعلومات والبيانات في الصناعات الاستخراجية.
- تقديم بيانات تفصيلية حول المدفوعات التي تتسلمها وحدات السلطة التنفيذية من كل شركة إلى مجلس الشفافية في الصناعات الاستخراجية.
- نشر الوثائق والتقارير والبيانات في مواقع الوحدات الإدارية الحكومية، وإصدارها في نشرات وكتيبات دورية تكون متاحة للجمهور.
- توسيع دائرة الاهتمام من قبل الإعلام الحكومي بالشفافية في الصناعات الاستخراجية، والمبادرات المتعلقة بها.
- تقديم دعم مالي مستمر لمجلس الشفافية في الصناعات الاستخراجية، ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة لتتمكن من القيام بأعمال الرقابة وتعزيز الشفافية.
- تنفيذ برامج تدريبية لتأهيل الكادر البشرى في الهيئات الحكومية المعنية بالرقابة

على هذه الصناعات وتزويدها بالإمكانيات المادية اللازمة للإشراف على بيانات الإنتاج والكلفة والتصدير.

- تشكيل وحدات رصد ومتابعة لما تنشره وسائل الإعلام حول الصناعات الاستخراجية والتحقيق في أي مخالفات يتم كشفها ومحاسبة المسئولين عنها.

- **مجلس الشفافية في الصناعات الاستخراجية:**

- وضع خطة عمل للمجلس طويلة ومتوسطة وقصيرة المدى تهدف إلى تعميق الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

- التمثيل العادل لكافة أطراف الصناعة الاستخراجية في مجلس الشفافية.

- إجراء انتخابات معلنة وشفافة لاختيار ممثلي منظمات المجتمع المدني والشركات عبر الاقتراع السري المباشر.

- تحديد مدة أعضاء المجلس بفترة زمنية محددة.

- تحديد معايير واضحة لإعداد وإخراج تقارير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

- إصدار تقارير دورية تحدد العائد المدفوع للحكومة وللجهات الأخرى من شركات الصناعات الاستخراجية، مع الاسترشاد بالأهداف المحددة في مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.

- يجب على المجلس رفع تقارير مبادرة الشفافية إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب وإلى مبادرة الشفافية العالمية في الصناعات الاستخراجية.

- نشر تقارير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في وسائل الإعلام وتحميلها في الموقع الإلكتروني للمجلس وتوفير نسخ من التقارير للمهتمين والجمهور العام.

- تشكيل أمانة عامة لإدارة أعماله.

- تكون موازنة المجلس ضمن الموازنة العامة للدولة، ومن المنح والتبرعات غير المشروطة من الجهات المختلفة.

- وضع لائحة تنظيمية تحدد إجراءات إنفاق موارد المجلس طبقا لموازنة سنوية تحدد الإيرادات والمصروفات.
- نشر التقارير المالية الختامية لتنفيذ الموازنة على الموقع الإلكتروني للمجلس.
- تمكين الجهات الرقابية الحكومية والمستقلة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والباحثين من الحصول على التقارير الصادرة عن المجلس والرد على أي ملاحظات أو استفسارات حولها.
- اختيار شركات محاسبة قادرة على تقديم تقارير ذات مصداقية وفق إجراءات تنافسية معلنة وشفافة.
- الالتزام بمعايير جودة البيانات المتعارف عليها في مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية أثناء الإعداد لتقارير مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.
- اتخاذ القرارات في مجلس الشفافية وفقا لآلية يقرها المجلس بالاجتماع.
- القيام بحملات إعلامية وتوعوية وتثقيفية شاملة لمنظمات المجتمع المدني والمهتمين وعامة الجمهور بمبادرة الشفافية وأهميتها وفائدتها في الصناعات الاستخراجية والأثر المترتب على الشفافية في هذا القطاع على عامة الشعب.
- عقد مؤتمرات صحفية لإعلان تقارير المجلس وتوضيح الاختلالات التي تم الكشف عنها في التقارير ونشرها في الموقع الإلكتروني للمجلس.

- **<u>آلية إعداد تقارير مبادرة الشفافية:</u>**

- وضع جدول زمني يحدد مواعيد إعداد التقارير ومراجعتها والانتهاء منها، ونشرها للرأي العام.
- وضع نماذج تفصيلية يتم إقرارها من أعضاء المجلس تمكنهم الحصول على البيانات المطلوبة حول المدفوعات والإيرادات المالية لكل جهة حكومية وتحديد الفوارق.
- إرسال النماذج إلى المؤسسات الحكومية والشركات التي تغطيها مبادرة الشفافية في مجال الصناعة الاستخراجية.

- المتابعة الدورية لإنجاز التقارير لضمان عدم تأخر أي جهة عن تقديم البيانات بحيث يتم إنجاز التقارير في مواعيدها المحددة.
- تقوم شركة المحاسبة المستقلة بوضع دليل يوضح كيفية تنفيذ كل خطوة من خطوات مبادرة الشفافية ومكامن الخلل المتوقعة ووسائل تلافيها.
- تقوم شركة المحاسبة بعمل مقابلات مباشرة مع أطراف الصناعة الاستخراجية لتوضيح الإجراءات المطلوبة وإزالة أي لبس أو غموض أثناء تقديم البيانات.
- تقوم شركة المحاسبة بإنجاز التقارير وفقا للمعايير العالمية مع الالتزام بالمواعيد المحددة.
- عقد اجتماع لأطراف الصناعة الاستخراجية لاستعراض التقارير وتقييم الملاحظات عليها قبل نشرها.

• **الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية:**

- تلتزم الشركات بإجراءات عمل واضحة للإفصاح عن البيانات والمعلومات وفقا لمتطلبات الجهات الرقابية المختلفة.
- تلتزم الشركات بتوفير كافة البيانات عن الإنتاج والتكلفة والتصدير ومدفوعاتها للحكومة وللوحدات المحلية في الأوقات المحددة لوزارة النفط والمعادن ولمجلس الشفافية وللجان المتخصصة في مجلس النواب وأي جهة يخولها القانون ذلك.
- تلتزم إدارة الشركة بالإفصاح للمساهمين والمتعاملين معها والعاملين فيها مرة على الأقل سنوياً عن سياسات الشركة الاجتماعية والبيئية وتلك المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية.
- إعلان الشركة بصورة واضحة عن خططها فيما يتعلق بحجم العمالة المستهدفة ونوعها والبرامج التأهيلية الخاصة بها.
- يجب أن تكون السياسات الصحية والبيئية للشركات متوافقة مع القوانين والنظم المعمول بها في اليمن وأن يكون هدفها تحقيق مصالح العاملين بالشركة والمجتمع المحيط بها، وأن تكون قابلة للاستدامة.

- الانضمام للمجالس المختصة بالشفافية والمشاركة في أعمالها بفعالية ومدها بالبيانات والمعلومات التي تساعدها في إنجاز المهام الموكلة إليها وبخاصة تقارير الشفافية الدورية.
- تزويد وسائل الإعلام بالمعلومات التي تعزز من الإفصاح والشفافية وتوفيرها على موقعها الإلكتروني وإتاحتها في برشورات وكتب للباحثين والمهتمين من الجمهور العام.
- تلتزم الشركات بنظام مكتوب ومعروف لدى أعضاء مجلس الإدارة والمدراء التنفيذيين والعاملين بشأن تجنب تعارض المصالح، وعلى أن يتضمن قواعد للسلوك المهني السليم للتعامل بين العاملين فيما بينهم والتعامل مع الأطراف خارج الشركة مع نظام لمراقبة تنفيذ ذلك.
- تضع الشركة لوائح وأنظمة شفافة تساعد على اختيار الكفاءات وتحدد السلطات والمسئوليات للمستويات الإشرافية وتمنع الازدواج والتضارب في الاختصاصات.
- إخضاع النشاط المالي في الشركات للرقابة الداخلية الفعالة، وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية التي تحد من الإهدار وتمنع السرقة والاختلاس وممارسات الفساد.
- تختار الشركة من تتعامل معهم من الموردين بذات المستوى المهني والأخلاقي الذي تحرص عليه بداخلها بما يرشد استخدام الموارد، ووضع نظام لمراقبة تطبيق هذه القواعد.
- إتاحة المجال لتشكيل الكيانات النقابية والمهنية داخل الشركات بما من شأنه حماية مصالح العاملين.
- استخدام الشركة اللغة العربية في كل تعاملاتها ووثائقها وسجلاتها ولها –بعد ذلك– استخدام أي لغة أخرى.
- وضع لوائح مالية تؤدي إلى تحديد المسؤوليات والصلاحيات وإحكام الرقابة.
- اتباع نظم مالية متكاملة وحفظ الوثائق والسجلات باستخدام الأساليب والأجهزة

الحديثة بهدف حمايتها من السرقة والتلف.

- اعتماد الشركة نظاما محكما للرقابة الداخلية تتولى تنفيذه إدارة مختصة بالمراجعة الداخلية.

- يصدر قرار واضح ومفصل من المسئول الأول بالشركة يحدد هيكل وأهداف ومهام وصلاحيات إدارة المراجعة الداخلية.

- يتولى إدارة المراجعة الداخلية مسئول متفرغ بالشركة، ويتبع مباشرة المسئول الأول، وأن تكون له الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من القيام بعمله على أكمل وجه.

- يقدم مدير إدارة المراجعة الداخلية تقريرا ربع سنوي للمسئول الأول وينسخ لمجلس الإدارة يبين مدى الالتزام بأحكام القانون وبقواعد الحوكمة.

- تتعاقد الشركة مع مراقب حسابات بناء على مناقصة علنية بحيث يتم الاختيار ممن تتوافر فيهم السمعة الجيدة والكفاءة والخبرة المتناسبة مع حجم وطبيعة نشاط الشركة، وأن يتم تعيينه بقرار من الجهة المختصة بالشركة مع تحديد استحقاقاته المالية السنوية .

- يجب أن يكون مراقب الحسابات مستقلاً عن الشركة وعن أعضاء مجلس إدارتها وألا يكون مساهماً فيها أو عضواً في مجلس إدارتها أو شريكا لأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة أو موظفا لديه .

- على مراقب حسابات الشركة الالتزام بمبادئ وقواعد المحاسبة الدولية وتلك المعتمدة في اليمن، وأن يبلغ عن أي مخالفات مالية للتشريعات النافذة أو ممارسات فساد للجهات المختصة.

- يجب أن يكون مراقب الحسابات مستقلاً ومحايداً، وأن يكون عمله محصناً من تدخل الإدارة، وأن لا تكون الشركة تتحكم في استمرار عمله وتقدير استحقاقاته.

- لا يجوز التعاقد مع مراقب الحسابات لأداء أعمال إضافية من تلك التي تخضع للمراجعة أو التقييم أو إبداء الرأي عند مراجعته لحسابات الشركة وقوائمها

المالية، ويجب أن تتناسب الاستحقاقات المالية مع طبيعة العمل وألا تكون في الحد الذي يهدد استقلاليته في تنفيذ عمله.

- تشكل لجنة للمراجعة من عدد لا يقل عن ثلاثة أعضاء من المدراء التنفيذيين، وأن يكون ضمن أعضائها خبير في الشئون المالية والمحاسبية، ويجوز تعيين عضو أو أكثر من خارج الشركة للاستفادة من خبراته.

تتولى لجنة المراجعة:

* تقييم كفاءة المدير المالي وباقي أفراد الإدارة المالية الرئيسيين.
* دراسة نظام الرقابة الداخلية ووضع تقرير مكتوب عن رأيها وتوصياتها بشأنه.
* دراسة القوائم المالية قبل عرضها على الإدارة العليا للشركة والإدلاء برأيها وتوصياتها بخصوصها.
* دراسة السياسات المحاسبية المستخدمة والإدلاء برأيها وتوصياتها بخصوصها.
* دراسة خطة المراجعة مع مراقب الحسابات والإدلاء بملاحظاتها عليها.
* دراسة ملاحظات مراقب الحسابات على القوائم المالية ومتابعة ما تم بشأنها.
* تقييم مؤهلات وكفاءة أداء واستقلالية مراقب الحسابات واقتراح التعاقد أو تجديد التعاقد معه وتحديد أتعابه.
* دراسة ومناقشة خطة إدارة المراجعة الداخلية وكفاءتها وقدراتها.
* دراسة تقارير المراجعة الداخلية والإجراءات التصحيحية لها.

- تجتمع اللجنة دورياً وفقا لبرنامج اجتماعات محدد وبما لا يقل عن مرة كل ثلاثة أشهر.

- تضع الشركة إمكانيات كافية تحت تصرف اللجنة بما يساعدها على أداء عملها بما في ذلك الاستعانة بالخبراء كلما كان ذلك ضروريا.

- **<u>منظمات المجتمع المدني:</u>**

- تشكيل تحالفات بين المنظمات تهدف إلى الضغط على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والشركات الإنتاجية بالعمل وفق مبادئ الشفافية والإفصاح والحد من إهدار

الموارد الطبيعية.

- المشاركة في الإشراف والرقابة على عمل الوحدات الإدارية والشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية وكشف المخالفات المرتكبة من قبل أي طرف من الأطراف.
- التزام المنظمات ذات العلاقة بالصناعات الاستخراجية بالشفافية في أدائها وإظهار قوائمها المالية السنوية في مواقعها الإلكترونية.
- وضع ميثاق شرف يضمن التزام المنظمات بالحياد التام وعدم الخضوع للتهديد والابتزاز أو الإغراء.
- عدم انخراط التحالفات المرتبطة بالشفافية في الصناعات الاستخراجية في أي تحالفات سياسية أو مصالح خاصة.
- الالتزام بآلية العمل الديمقراطي في اتخاذ القرارات، والتداول الدوري للمناصب القيادية داخل المنظمات والتحالفات.
- تنظيم المؤتمرات الصحفية وعقد الندوات والمؤتمرات لتعزيز الشفافية في الصناعات الاستخراجية واستخدام مختلف أدوات الضغط لتحقيق ذلك الهدف.
- مراجعة تقارير مبادرة الشفافية وتحليلها وتقييمها وتقديم الملاحظات للجهات الرقابية ونشر ذلك على نطاق واسع.
- تنفيذ برامج للتوعية والتدريب والرصد لحالات الفساد في الصناعات الاستخراجية.
- عمل شراكات مع المنظمات الدولية المعنية بالشفافية في الصناعات الاستخراجية.

- **المبادئ الدولية العامة لضمان حق الحصول على المعلومات و الشفافية:**

منذ فترة ليست بعيدة بدأ التركيز العالمي على قضية الشفافية وحق الحصول على المعلومات، وتصدر مفهوم الشفافية الاهتمام عندما بدأ الحديث عن المساءلة ومكافحة الفساد. ومع أن تلك المصطلحات تبدو حديثة إلا أنها كمبادئ لم تغب يوما عن تفكير البشرية ولكن تحت مسميات مختلفة.

ويمكن إيجاز أهم المرتكزات والمبادئ التشريعية المحلية والدولية لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات والشفافية بـ:

أولا: الحد الأقصى للكشف عن المعلومات:

يجب أن يسترشد تشريع حرية المعلومات بمبدأ حد الكشف الأقصى، ويقوم مبدأ الكشف الأقصى عن المعلومات على افتراض أن جميع المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة يمكن الوصول إليها من قبَل أفراد الشعب وأنّ أيَ قيدٍ على ذلك يجب أن يطبق في ظروف محدودة جداً.

إن أساس رفض طَلب الكشفَ عن المعلومات يجب أن يكون فقط لوجود مصلحة عامة مشروعة تبرر الحجب، وذلك في الحالات التالية:

- أن يتسبب الكشف عن المعلومات بتأثير سلبي على سير العدالة في قضيةٍ جنائية أو في تطبيق القانون.
- أن يكون في الكشف عن المعلومات خرقٌ لخصوصية الفرد.
- أن يشكل الكشف عن المعلومات تهديداً للأمن الوطني.
- أن يكون في الكشف عن المعلومات خرق للسرية التجارية أو أي من أشكال السرية والخصوصية.
- أن يكون في الكشف عن المعلومات تهديد للسلامة العامة أو الفردية.
- أن يكون الكشف عن المعلومات سبباً في تقويض عملية النزاهة وصناعة القرار.

ثانيا: الالتزام بالنشر:

يجب إلزام الهيئات العامة بنشر المعلومات الأساسية، ولا يكفي أن يطلب القانون فقط من الجهات العامة أن تستجيب لطلب الحصول على المعلومات، وأن الوصول الفاعل للكثير من الناس يعتمد على نشر وتوزيع هذه الجهات لأنواع أساسية من المعلومات حتى في غياب الطلب عليها ويعتمد مدى هذا الالتزام إلى حد ما على قيود المصدر ولكن كمية المعلومات يجب أن تزداد مع الوقت.

ثالثا: تعزيز الحكومة المفتوحة:

يجب على الهيئات العامة تعزيز الحكومة المفتوحة بفعالية في معظم الدول خاصة تلك التي لم تتبنّ قوانين حرية الحصول على المعلومات، فإن هناك ثقافة متجذرة

من السرية لدى أغلب الحكومات مبنية على المواقف والممارسات الطويلة. وإن نجاح قانون حرية الحصول على المعلومات يعتمد -في النهاية- على تغيير هذه الثقافة إذ أنه من المستحيل فرض الانفتاح بالقوة حتى مع وجود أكثر القوانين تقدما.

رابعا: مجال الاستثناءات محدود:

يجب أن تكون الاستثناءات واضحة ومحدودة وخاضعة لاختبارات الضرر والمصلحة العامة. وإن نظام الاستثناءات من أصعب القضايا التي تواجه أولئك الذين يعملون على صياغة قانون حرية الحصول على المعلومات، ومن أكثر الإجراءات تعقيداً في العديد من القوانين الموجودة. في حالات عديدة إن القوانين الفاعلة جدا يتم تقويضها كثيرا من قبل نظام واسع أو مفتوح من الاستثناءات، ومن ناحية أخرى فإنه من المهم أن تأخذ القوانين بالاعتبار كافة المصالح السرية المشروعة وإلا فسيصبح مطلوبا من الجهات العامة قانونيا الكشف عن المعلومات رغم أن مثل هذا الكشف قد ينجم عنه أضرار غير مضمونة.

خامسا: تسهيل عملية الحصول على المعلومات:

يجب معالجة طلبات المعلومات بسرعة ونزاهة ويجب أن تتوفر مراجعة مستقلة لأي رفض.

سادسا: التكاليف:

يجب ألا تحول التكاليف العالية دون قيام الأفراد بطلب المعلومات.

سابعا: الاجتماعات المفتوحة:

يجب أن تكون اجتماعات المؤسسات العامة مفتوحة للجميع.

ثامنا: الأولوية للكشف:

يجب تعديل أو استبدال القوانين التي لا تتفق ومبدأ حد الكشف الأقصى.

تاسعا: حماية المبلغين عن الفساد:

يجب حماية الأفراد الذين يدلون بمعلومات حول ما يحدث من فساد داخل المؤسسات العامة والخاصة والمنظمات بأنواعها المختلفة.

المرتكزات القانونية للشفافية والحق في الحصول على المعلومات في التشريعات اليمنية

رغم الحديث المتزايد عن أهمية الشفافية في اليمن، إلا أن التشريعات اليمنية النافذة يكتنفها الكثير من القصور في هذا الجانب. وما تزال كثير من تلك التشريعات بحاجة إلى التطوير لتنسجم مع الاتفاقيات الدولية التي صدّقت عليها الجمهورية اليمنية وخصوصا تلك الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد، وضمان الشفافية. مع ذلك لم تخل التشريعات اليمنية النافذة من الإشارة الضمنية أو العابرة إلى الحق في الحصول على المعلومات وضمان الشفافية.

ويمكن إيجاز تلك المبادئ والنصوص الضمنية التي وردت في الدستور والقوانين الأخرى بالآتي:

- اعتبار أن الديمقراطية والتبادل السلمي للسلطة عبر الانتخابات الحرة والمباشرة هو الشكل والمبدأ لنوع ونظام الحكم في اليمن.
- مبدأ الفصل بين السلطات الذي من شأنه خلق رقابة متبادلة بين تلك السلطات.
- الرقابة الشعبية المباشرة على أعمال سلطات الدولة.
- حرية التعبير والتجمع والانضمام إلى مؤسسات المجتمع المدني.
- النص على البناء المؤسسي للأجهزة والمرافق العامة للدولة.
- اعتبار أن الاقتصاد الحر ومبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص هو الأساس الذي يقوم عليه النظام الاقتصادي اليمن.
- حرية الصحافة.
- العمل بالمواثيق والاتفاقيات الدولية.

وفي مقابل هذه المبادئ التي تضمنها الدستور والقوانين اليمنية النافذة يلاحظ أيضا أن هذه القوانين ذاتها تفرض العديد من القيود والمحظورات والعقبات وتتعارض فيما بينها وقد يرد التناقض في قانون واحد، ما يجعل ضمان الشفافية والحق في الحصول إلى المعلومات أمرا مستحيلا.

ويمكن إيجاز تلك القيود والتناقضات في التشريعات اليمنية في الآتي:

- النصوص والأحكام الواردة في الدستور والتشريعات اليمنية فضفاضة ولا تتسم بالدقة فتحتمل تأويلات مختلفة.
- افتقار التشريعات إلى التعريفات والتفاصيل لكل حالة يتناولها القانون، فعلى سبيل المثال يلاحظ أن قانوناً كقانون الجرائم والعقوبات فيما يتعلق بجرائم العلانية والنشر ينص في الفقرة (ثانيا) من المادة (١٩٨) على أنه: «**يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تجاوز ألف ريال كل من أذاع أو نشر علنا ما دار في الجلسات السرية للمجالس التشريعية أو التنفيذية أو القضائية أو المحاكم أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد ما جرى في الجلسات العلنية لها**».

هذا النص في حد ذاته يمكن النظر إليه على أنه نص للعقاب مع أن ما يجب أن يكون عليه قانون كهذا أن ينص على تعريف محدد ومجرد للمقصود بمصطلح «النشر بغير أمانة وسوء قصد» أو ما هي بالتحديد «الجلسات السرية».. إلخ.

- تفتقر التشريعات اليمنية إلى التصنيف فيما يتعلق بالشفافية والحق في الحصول على المعلومات، فمن المفترض أن تتضمن القوانين المعنية تصنيفا محدودا وتعريفات واضحة للمعلومات غير القابلة للتداول وهي المعلومات السرية جداً والأخرى الأقل سرية.
- أغلب ما تم تقريره في نصوص فضفاضة تحتمل عدة تأويلات، يتم سلبه بنصوص أخرى في القوانين ذاتها.
- عدم موائمة التشريعات المحلية مع التشريعات الدولية. ولعل أبرزها عدم موائمة قانون مكافحة الفساد مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

نماذج للنصوص القانونية المساندة للشفافية والإفصاح عن المعلومات

- الدستور اليمني:

لم يفرد الدستور اليمني نصا خاصا لضمان الشفافية والحق في الحصول على المعلومات، بل أشار لهما ضمنا في نصوص وأحكام أخرى متعلقة بأسس الدولة والحقوق والحريات العامة على النحو التالي:

- **المادة (٤):** «الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة».
- **المادة(٦):** «تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة».
- **المادة(١٦):** «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب».
- **المادة(١٨):** «عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة لا يتم إلا بقانون ويجوز أن يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي يتم منح الامتيازات بشأنها وفقا للقواعد والإجراءات التي يتضمنها ويبين القانون أحوال وطرق التصرف مجانا في العقارات المملوكة للدولة والتنازل عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك كما ينظم القانون كيفية منح الامتيازات للوحدات المحلية والتصرف مجانا في الأموال العامة».
- **المادة(٥١):** «يحق للمواطن أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة وله الحق في تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة».

- القرار بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠م بشأن الصحافة والمطبوعات:

- **المادة (٣):** «حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال والحصول على المعلومات حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول والكتابة أو التصوير

أو الرسم أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير وهي مكفولة لجميع المواطنين وفق أحكام الدستور وما تنص عليه أحكام هذا القانون».

وهذا النص يقرر المبدأ العام من حيث ظاهر محتواه في الحق في الحصول على المعلومات ولكن العبارة الأخيرة من النص «وما تنص عليه أحكام هذا القانون» وبمقارنتها بنصوص أخرى في ذات القانون وخصوصا الأحكام والنصوص الفضفاضة التي وردت في المادة (١٠٣) المذكورة أدناه بشأن محظورات النشر تضعف المبدأ السابق. كذلك ما ورد في نص المادة (٢٤) التي نصت على أنه «يمتنع الصحفي عن نشر المعلومات غير الموثوق بصحتها أو تشويه المعلومات الصحيحة أو نسبة أقوال أو أفعال إلى شخص أو جهة دون التحقق من صحة نسبتها بالإضافة إلى أقوال صادرة عن شخص أو جهة دون الرجوع إليها».

ومثل هذه النصوص تفتقر إلى التعريفات والتفاصيل اللازمة لتحديد ماهية الفعل الجرمي والمعاقب عليه قانونا، وينبغي أن يتضمن القانون تعريفا محددا لما هي «المعلومات غير الموثوق بصحتها»، وما المقصود تحديدا بـ «التشويه» .. إلخ.

- **المادة (٥)**: «الصحافة حرة فيما تنشره وحرة في استقاء الأنباء والمعلومات من مصادرها وهي مسئولة عما تنشره في حدود القانون».
- **المادة(١٣)**: « لا يجوز مساءلة الصحفي عن الرأي الذي يصدر عنه أو المعلومات الصحفية التي ينشرها وأن لا يكون ذلك سببا للإضرار به ما لم يكن فعله مخالفا للقانون».
- **المادة (١٤)**: «للصحفي الحق في الحصول على المعلومات والأنباء والبيانات والإحصائيات من مصادرها وله حق نشرها أو عدم نشرها والاحتفاظ بسرية مصادر معلوماته ولا يجوز إجباره على إفشاء مصادره طبقا لأحكام هذا القانون».
- **المادة (١٦)**: «للصحفي حق الاطلاع على التقارير الرسمية والحقائق والمعلومات والبيانات وتلتزم الجهة المتوفر لديها بتمكينه من الاطلاع عليها والاستفادة منها».
- **المادة (٢٣)**: «يلتزم الصحفي بالحصول على المعلومات والحقائق من مصادرها الموثوقة ونقلها للجماهير نقلا صادقا وأمينا وإيصالها السريع وعدم حجبها».

- **قانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن مكافحة الفساد :**

تضمنت الفقرة (٤) من المادة (٣) من القانون والتي تتناول الأهداف : إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد.

في المادة (٢١) فقرة (ج) حول تدابير مكافحة الفساد : ج- تعزيز مبدأ الشفافية في الوظيفة العامة ومنع تضارب المصالح بين الوظيفة العامة والقائمين بها مع وضع ضوابط وتحديد مدة زمنية بعد انتهاء خدمة الموظف العام لمنع ممارسته لأنشطة مهنية أو تجارية أو التحاقه بالعمل لدى القطاع الخاص إذا كان لذلك صلة مباشرة بالوظائف العامة لتحقيق مآرب شخصية غير مشروعة .

إضافة إلى الفقرة (ب) من المادة (١٦) التي تنص على التالي : تلتزم الهيئة بنشر كافة المعلومات والبيانات بشأن جرائم الفساد بعد ثبوتها بحكم قضائي بات.

- **قانون المناقصات والمزايدات:**

تضمن الهدف الثالث من أهداف إصدار قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م في المادة (٣) :

- النزاهة والشفافية والمساءلة وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن.

والفقرة ج من المادة (٩) : الالتزام بمبدأ الشفافية أثناء إجراءات التأهيل وفقا لما تحدده اللائحة.

وفي المادة (٢٠) : أ – نشر إعلان المناقصات الدولية في وسائل نشر واسعة الانتشار باللغة العربية والانجليزية وموقع الجهة الالكتروني (الانترنت) على أن يتضمن الإعلان للتأهيل المسبق ما يكفي من معلومات تستطيع الجهة من خلاله تقييم مدى استجابة العطاءات.

وفي المادة (٤٦) التي تحدد مهام واختصاصات الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات جاء في الفقرة ي: تنشئ الهيئة العليا موقعا الكترونيا خاص بها للتواصل مع الجمهور. وكذلك الأمر بالنسبة للجنة العليا للمناقصات والمزايدات كما ورد في الفقرة (و) من المادة (٦٥) من القانون.

المرتكزات القانونية للشفافية والحق في الحصول على المعلومات في التشريعات الدولية

أولاً : المعايير والتوجهات الدولية لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات والشفافية :

*** الأمم المتحدة:**

اعترفت الأمم المتحدة مبكراً بعد نشأتها أن الحق في الوصول إلى المعلومات هو أحد الحقوق الأساسية وذلك في جلستها الأولى عام ١٩٤٦م إذ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (٥٩) الذي نص في الفقرة الأولى منه على أن «الحق في الوصول إلى المعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان، وأن هذا الحق يعتبر جزء لا يتجزأ من الحقوق الأساسية للإنسان...».

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ والذي ينص في المادة ١٩ منه على: «المادة: (١٩) لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذه الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية».

*** العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية:**

«المادة (١٩):

١. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

٢. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

٣. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة (٢) من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(ا) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

وكذلك ما صدر عن المقرر الخاص بالأمم المتحدة لحرية التعبير من قرارات ومبادئ تتضمن الحق في الوصول إلى المعلومات».

- **المصـــــادر:**

- تقرير التنمية الانسانية العربية الصادر عن البرنامج الانمائي للأمم المتحدة عام 2004م
- موقع البرنامج الانمائي للامم المتحدة : http://arabstates.undp.org/indexar.php
- حوكمة الشركات في القرن الحادي والعشرين، مركز المشروعات الدولية الخاصة، CIPEK واشنطن
- دليل حوكمة الشركات في الجمهورية اليمنية
- الميزانية العامة للدولة: الشفافية والمساءلة علي محمد الوافي ___مجله شئون العصر ، العدد(....).
- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة 2007م
- مشروع الشفافية في الايرادات ، المؤتمر البرلماني الثالث لمكافحة الفساد، مملكة البحرين، 4 تشرين الثاني، نوفمبر2007م
- الشفافية في الشركات الوطنية الحكومية، وحدة شفافية المالية العامة، ادارة شئون المالية العامة، صندوق النقد الدولي، يناير 2008 م
- جون د. سولفيان، البوصة الاخلاقية للشركات، .. ادوات محاكمة الفساد: قيم ومبادئ الاعمال، واداب المهنة، وحوكمة الشركات، المنتدى العالمي لحوكمة الشركات، الدليل السابع، 2008م
- د/ سعيد عبد المؤمن انعم العريقي، الفساد الاداري واثره على نمو وتطور القطاع الخاص، دراسة حالة الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة النيلين، الخرطوم 2008 م
- اليسون بول ديشريفر، جون جونسون، ماتيو بيليغريني، ايدي ريتش، اندرز كراكينيس، دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية ، كيفية دعم وتعزيز شفافية الموارد، EITI 2009 م
- قواعد مبادرة EITI بما في ذلك دليل المصادقة، الامانة العامة الدولية لمبادرة EITI، الناشر ادارة التنمية الدولية، النرويج 2010م.
- الدستور اليمني
- قانون الصحافة والمطبوعات رقم 25 لسنة 1991م

- **المراجع باللغة الانجليزية:**

Budget Transparency and participation 2_9 African case studies
Edited by marritt classens and Albert Van Zyl