تقرير التقييم الأولي

لميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية الصادرة عن اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية

يصدر عن

مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني

مقدمة

قام فريق بحثي مختص من مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني بدراسة أولية لميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية الصادرة عن اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية خلال الفترة المحدودة التي تم عرضها إلى الجمهور من قبل اللجنة والتي ابتدأت من يوم الأحد 2013/11/17م وذلك ضمن منهجية تقييم اعتمدت على مستخلصات عدد من المراجع العلمية الخاصة بتقييم جودة خطط العمل، وبالارتكاز إلى مجموعة من المعايير التي تم استيحاءها من التطبيقات المثلى حول العالم في هذا المجال.

وبناءً على ما سبق، تم الاستناد على المؤشرات التقييمية التالية في بناء التقييم الأولي بحيث تتوزع على محورين أساسيين:

أ. تقييم آلية الاعداد، وتندرج تحتها المؤشرات التالية:
1. الشفافية
2. اشراك الجمهور

ب. تقييم جودة المخرج، وتندرج تحته المؤشرات التالية:
1. الشمولية
2. الاختصاص
3. قابلية القياس والتتبع
4. قابلية التنفيذ
5. وضوح الأطر الزمنية للتنفيذ
6. وضوح الجهة المسؤولة عن التنفيذ
7. وضوح آليات التقييم الذاتي وتتبع الانجاز
8. تضمين خطط استدامة آثار المشاريع
9. وضوح التكاليف والموارد اللازمة للتنفيذ
10. الشفافية المالية ووضوح آليات الانفاق

ويشير مركز الحياة إلى ضيق الفترة الزمنية التي حددتها اللجنة لدراسة الخطة التنفيذية وإبداء الآراء حولها إذ أن خمسة أيام تعد فترة غير كافية لتقديم تقييم موضوعي ومعياري وشامل حول الكم الكبير من المشاريع التي طرحتها الوثيقة، ويشكل هذا التقييم الأولي خطوة أولى من قبل مركز الحياة في مشروع تتبع منجزات اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

كما ويشير مركز الحياة إلى الإقصاء الذي تم ممارسته من قبل اللجنة الملكية لمؤسسات المجتمع المدني المختصة أثناء إعداد الميثاق والخطة التنفيذية الأمر الذي أكد عليه تصريح أحد أعضاء اللجنة في لقاء عام حيث أشار إلى أن اللجنة قد أخطأت في إقصاء مؤسسات المجتمع المدني وتغيبها عن إعداد الوثيقة.

تقييم آلية الإعداد (الشفافية وإشراك الجمهور)

عملت اللجنة الملكية والمكونة من (12) عضواً برئاسة رئيس الوزراء الدكتور عبد الله النسور وعدد من الشخصيات وردت في الرسالة الملكية المؤرخة في 2013/12/08م، على إعداد ميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية الخاصة بها، وقد ضمَّنت اللجنة في تقريرها الأولي جزءاً من عملها خلال الفترة السابقة، حيث ذكرت أنها قد عقدت (23) اجتماعاً مع عدد من رؤساء الهيئات والجهات الرقابية، إلا أن اللجنة لم تنشر أي جدول زمني لهذه الاجتماعات أو محاضر أعمال هذه الاجتماعات ومحتواها والآلية التي اعتمدتها اللجنة لتحديد مخرجات هذه الاجتماعات من خلال وسائل الأعلام أو تقريرها أو أي وسائل الإلكترونية أخرى، مما يسلط الضوء على ضعف الشفافية وإشراك الجمهور التي عملت بها اللجنة للتشاور مع المؤسسات الرقابية المعنية وآلية الأخذ بالملاحظات والتوصيات التي تم تقديمها.

كما تضمن التقرير معلومات حول عقد اللجنة (12) لقاءً تشاورياً في المحافظات بحضور عدد من الشخصيات وفق برنامج زمني تم نشره في التقرير الأولي إلا أنه وبالرجوع إلى الإعلام والوسائل الإلكترونية المختلفة فلم يتمكن فريق البحث من إيجاد أي معلومات سابقة حول نية اللجنة لعقد مثل هذه الاجتماعات أو تحديد تاريخ عقدها ومكانها بشكل مسبق وشفاف لإتاحة المجال أمام جميع المواطنين الراغبين في المشاركة والإدلاء بآرائهم خلال هذه الاجتماعات.

وتضمَّن الإعلام أخباراً صحفية عن عقد مثل هذه اللقاءات، ولكن لم يتم نشر أي محاضر لهذه اللقاءات التشاورية أو مستخلصات اللجنة من هذه الاجتماعات أو الآلية التي اعتمدتها اللجنة في إدارة هذه الاجتماعات والنتائج المرجوة منها، وهذا ينطبق أيضاً على اللقاءات الأربع التي عقدتها اللجنة مع الجامعات والقيادات التنفيذية في الجهاز الحكومي والأحزاب وأعضاء مجلس النواب والأعيان وهذا يسلط الضوء على آلية الاعداد التي عقدتها اللجنة من حيث الشفافية وإشراك الجمهور.

أما فيما يتعلق بنشر تقرير اللجنة الأولي فقد تم نشر نسخة من خلال موقع رئاسة الوزراء غير متضمن أي وسائل للإتصال أو التواصل مع الجمهور، التي تضمَّنت فقط نص الإعلان عن إطلاق التقرير حيث وفرت اللجنة فقط بريد إلكتروني للتواصل من خلال موقع وزارة تطوير القطاع العام والذي هو أصلاً تحت الإنشاء، كما تضمن الإعلان عن نشر الوثيقة فترة محددة بخمسة أيام فقط تنتهي في يوم الخميس الموافق 2013/11/21م لاستقبال أية ملاحظات أو اقتراحات بخصوصها والتي لا تمثل وقتاً كافياً لأي جهة للإطلاع على تقرير الوثيقة وتحليله بطريقة علمية ومعيارية استناداً إلى آليات تقييم خطط العمل ورسم السياسات العامة بالارتكاز إلى مجموعة من المعايير التي تتفق والتطبيقات المثلى حول العالم مما يزيد الشك في آلية تقييم هذه الملاحظات والاقتراحات وآلية اعتمادها ومراجعتها وإدخالها إلى الصيغة النهائية لتقرير لجنة النزاهة.

تقييم جودة المخرج

الشمولية

فيما يتعلق بشمولية الخطة التنفيذية لتغطية جوانب القصور المبينة في منظومة النزاهة الوطنية، فيمكن القول بأن الخطة قد عالجت من حيث الشكل خلال مشاريعها جميع العناوين الرئيسة والخطوط العريضة المرجوة التحقيق، إلا أن لغة المشاريع التي تميزت بالعمومية في جزء كبير من الوثيقة قد مرت مروراً مقتضباً على معظم القضايا المتعلقة بمأسسة العمل الإصلاحي في قطاع النزاهة دون أي إيضاحات حول تفاصيل المخرجات التي تهدف تلك المشاريع لها، مما شكل عائقاً أمام الجمهور لتقييم فعالية تلك المشاريع وإمكانية تحقيق مخرجاتها لتطلعاتهم.

فعلى سبيل المثال، خصص ميثاق النزاهة الوطنية الفصل الرابع من محتواه لمرتكزات النزاهة في القطاع الخاص، إلا أن ضعف التفصيل لا يمكّن القارئ من أن يستخلص إذا ما كانت مخرجات الخطة التنفيذية قادرة على تحقيق تطلعاته في جوانب محددة أم لا، إذ أن المشروع الأول من الجزء الثاني في المحور الأول للخطة والمعني بتعديل قانون هيئة مكافحة الفساد أشار بصورة عامةإلى أن التعديل سيضمن تجريم «الأفعال والتصرفات التي تدخل تحت مظلة الفساد»، إلا أنه لا يمكن للقارئ أن يعلم إذا ما كان ذلك التعديل يجرم الرشوة في القطاع الخاص أم لا، وهذا المثال يبين الحالة العامة لجزء كبير من الخطة التنفيذية والتي ساهمت بالحد من القدرة على تقييم شموليتها.

الاختصاص

تضمنت الخطة التنفيذية في محاورها العشرين عدداً كبيراً من المشاريع الجديرة بإحداث تغيير ايجابي في القطاعات المعنية، إلا أنه لا بد من مراعاة عنصر الاختصاص، وذلك من أجل رفع كفاءة العمل وترتيب الأولويات بما يتوافق ومضمون ميثاق النزاهة الوطنية، وبشكل أخص لكي تعكس تلك المحاور تقيد اللجنة بمرتكزات العمل الخمس التي حددتها الرسالة الملكية السامية، دون الخروج عن تلك المحددات، إذ أن العديد من المشاريع وعلى الرغم من أهميتها، إلا أنها لا تدخل ضمن نطاق عمل اللجنة ولا تعكس حيز العمل المتاح لها مما يعمل على إخلال التخصصية وتردي جودة المخرجات المتوقعة وصرف الموارد المخصصة لتطوير منظومة النزاهة الوطنية خارج إطار العمل المفترض.

فعلى سبيل المثال، خصصت الخطة التنفيذية المحور السادس عشر لـ«إصلاح وتطوير منظومة التعليم»، وقد تضمن المحور مشاريع مختصة بجوانب مهمة ترتبط بشكل مباشر بقيم النزاهة التي تضمنتها الرسالة الملكية السامية، إلا أنها أيضاً قد تضمنت في جزء كبير منها مشاريع ذات آثار تنموية مطلوبة، لكنها تقع خارج حيز العمل المفترض للجنة، مثل المشاريع المختصة بمراجعة منظومة التعليم في الأردن وتطوير المناهج الدراسية وتفعيل دور التعليم المهني والتقني وبرامج تطوير المعلمين وتحسين كفاءتهم.

قابلية القياس والتتبع

إن المشكلة الأبرز في الخطة التنفيذية التي طرحتها اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية هي غياب مؤشرات علمية تمكن الجمهور من تقييم فعاليتها وتتبع إنجازها خلال فترة التنفيذ، حيث طغت الصيغ العامة على لغة المشاريع التي تضمنتها الخطة دون تحديد مؤشرات واضحة للقياس أو مخرجات تحتوي تفاصيل كافية للتحقق من فعاليتها وقدرتها على تحقيق تطلعات المواطن.

فيمكن القول بأن الخطة التنفيذية قد احتوت على أهداف عامة وخطوط عريضة تحت مسمى «مشاريع» دون توضيح آليات العمل للوصول لتلك الأهداف، فعلى سبيل المثال، تضمن المحور الرابع عشر والمعني بهيئات الرقابة والنزاهة المدنية مشروعاً نصه التالي: «تفعيل الدور التنموي والرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة فيها»، وهذا يشكل هدفاً عاماً وليس مشروعاً، إذ أن النص لا يحتوي على أي آلية عمل مقترحة لتحقيق الهدف المرجو، ولا يمكّن القارئ من تقييم مدى أهمية المشروع، وبناءً عليه إتخاذ قرار حول هذا المشروع «إن كان داعماً أو رافضاً له»، مما يؤثر على جوهر العملية الحقيقية للاستشارة الشعبية، كما لا يمكّنه في حال أراد تتبع انجاز المشروع من العثور على مؤشرات قياس علمية ومرتبطة بصورة معيارية بتقدم المشروع، مما يعمل على تكريس الحالة السائدة في الخطط التنفيذية الرسمية بضعف الانجاز وتغييب الرقابة الشعبية على تنفيذها بسبب انعدام القدرة على استخلاص مؤشرات التقييم الموضوعي، ومن خلال القراءات الأولية، يمكن التأشير على ذلك الاختلال بسهولة من خلال استعراض نصوص المشاريع التي لم تحمل مخرجات واضحة المعالم، وبدأ معظمها بـ «مراجعة» أو «توجيه» أو «تمكين» أو «تعزيز» أو «تفعيل»، بينما ندر وجود مشاريع قابلة للقياس والتتبع العلمي تبدأ نصوصها بـ «إنشاء» أو «إطلاق» أو «تطبيق» أو «استحداث».

قابلية التنفيذ

من أهم خصائص الخطط التنفيذية الناجحة حسب الممارسات الفضلى العالمية هو استكمال تلك الخطط لعناصر قابلية التنفيذ، وقد احتوت الخطة التنفيذية على عدد كبير من المشاريع التي لا يمكن تقييم مدى قابليتها للتنفيذ بسبب امتناع اللجنة عن توفير المعلومات اللازمة حول الموارد والأدوات المطلوبة لتنفيذها، كما وقد احتوت الخطة على عدد من المشاريع التي يمكن القول بأنها مشاريع قابلة للتنفيذ يتعلق جزء كبير منها بإعادة الهيكلة الإدارية وإعلان السياسات.

إلا أنه في ذات السياق، هناك مشاريع لا تملك اللجنة الملكية أو السلطة التنفيذية صلاحية تنفيذها أو تنفيذ بعض مراحلها، فعلى سبيل المثال نص أحد المشاريع في المحور الأول من الخطة على «تعديل قانون ديوان المظالم» بما يضمن توسيع نطاق عمله وتوسيع صلاحياته، كما ونص أحد المشاريع في المحور الثالث على «تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين» ليتضمن نصوصاً تعزز من حوكمة هيئة التأمين، وهاتان الهيئتان هما موضع جدل حالي في البرلمان، إذ أن مجلس النواب قد قرر إلغاء ديوان المظالم وتحويل مهامه إلى هيئة مكافحة الفساد، كما وقد قرر إلغاء هيئة التأمين ودمجها بوزارة الصناعة والتجارة، في حين رد مجلس الأعيان ذلك القرار بانتظار توضيح حول شبهة دستورية في قرار المجلس، ولم يتم حسم الأمر بعد بهذا الخصوص،

وهذا المثال يدلل على أن بعض المشاريع في خطة العمل تخالف قرارات مجلس النواب مرحلياً مما يثير التساؤلات حول قابليتها للتنفيذ واحتمال احداثها لاستقطاب ما بين السلطات يفضي إلى نزاع سياسي يهدد إنجازها.

وضوح الأطر الزمنية للتنفيذ

احتوت الخطة التنفيذية على أطر زمنية خاصة بتنفيذ المشاريع التي تم تضمينها على شكل أرباع سنوية تمتد من الربع الأول من سنة 2014 إلى الربع الأخير من سنة 2015، إلا أن غياب تفصيل مراحل المشاريع وآليات العمل ومؤشرات قياس الإنجاز تشكل عائقاً أمام استخدام تلك الأطر الزمنية في تتبع عمل اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

وضوح الجهة المسؤولة عن التنفيذ

خصصت الخطة التنفيذية خانة لمسؤولية التنفيذ تبين الجهات المختصة بتطبيق المشاريع التي تم تضمينها للخطة، إلا أن الجهات التي تم ذكرها لغالب المشاريع هي جهات عامة وذات دوائر متعددة، حيث كانت الجهات التي تم ذكرها وزارات أو هيئات مستقلة دون تحديد الدوائر أو اللجان المختصة بالتنفيذ في تلك الوزارات، وذلك يشكل انعكاس لعمومية نصوص المشاريع ذاتها والتي لم تحتوِ على آليات عمل واضحة يمكن إرجاعها لجهات تنفيذية محددة.

كما وقد تم ذكر أكثر من جهة مسؤولة عن التنفيذ لمعظم المشاريع، فعلى سبيل المثال حددت اللجنة الجهة المختصة بتنفيذ أحد المشاريع في المحور الرابع «دراسة المؤسسات التي منحت الاستقلالية بهدف ممارسة أنشطة استثمارية تولد دخلاً»، لتكون جهات التنفيذ هي وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة ووزارة تطوير القطاع العام وديوان التشريع والرأي، ولم تحدد اللجنة المهام الخاصة بكل من جهات التنفيذ الأربعة، مما قد يؤدي إلى تداخل عمل تلك الجهات وتكرار المجهود وإهدار الموارد، بالإضافة إلى تعدد المرجعيات في حال تتبع منجزات المشروع.

وضوح آليات التقييم الذاتي وتتبع الانجاز

لم تبين اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية وجود أي آلية للتقييم الذاتي أثناء تنفيذ المشاريع التي تم تضمينها في الخطة التنفيذية، كما ولم تحدد أي جهة أو لجنة معنية بتتبع الإنجاز في سير تلك المشاريع، وذلك يعمل على خلق تهديد حقيقي على مخرجات عمل اللجنة وتحقيقها لغايات إنشائها، حيث أن غياب خطط التقييم الذاتي وتتبع الإنجاز تؤدي إلى تردي جودة المخرج في حال تم تحقيقه وإضعاف الشفافية من خلال عدم توفير معلومات محدثة تتيح المرونة في تعديل الخطة وآليات العمل لتحقيق الأهداف المرجوة عند تعثرها بشكل لحظي.

تضمين خطط استدامة آثار المشاريع

لم تتضمن الخطة التنفيذية أي ملحقات تبين خطط استدامة آثار المشاريع التي تم تضمينها، كما ولم تتضمن خطط التطور المرحلي لمخرجات تلك المشاريع، وبشكل غياب خطط استدامة الأثر لتلك المشاريع، وخاصة منها المعنية بتفعيل تشريعات وممارسات سبق صدورها مثل مدونة السلوك الوظيفي إلى تكرار الأخطاء السابقة، إذ أن تبني وتفعيل مدونة السلوك الوظيفي هو مشروع مكرر قامت عليه حكومات سابقة، وفشلها في تحقيق هدفه هو الأمر الذي استلزم وضع ذات المشروع في الخطة التنفيذية التي أعدتها اللجنة الملكية، وعلى ذلك فإنه لا بد من وضع خطط استدامة الأثر لكي لا تضطر حكومات أو لجان مستقبلية لتكرار المشروع ذاته.

الشفافية المالية ووضوح آليات الانفاق

لم تأتِ الخطة التنفيذية على أي ذكر لتكاليف المشاريع التي تضمنتها أو الموارد ومصادر التمويل المخصصة لتنفيذها، وتلك التفاصيل ذات أهمية عالية في تعزيز الشفافية المالية وكسب تأييد الرأي العام لتنفيذ تلك المشاريع، كما ولم تأتِ الخطة التنفيذية على أي ذكر لآليات الإنفاق الخاصة بالمشاريع التي تم تضمينها، أو آليات الرقابة المالية السابقة واللاحقة على نفقات التنفيذ.

التوافق مع المعايير الدولية والتزامات الأردن التعاقدية

شكلت المشاريع التي تم تضمينها في الخطة التنفيذية في معظم أجزائها خطوات إيجابية تعزز من درجة التوافق مع المعايير الدولية والالتزامات التعاقدية التي قدمتها الدولة الأردنية في العديد من القطاعات، إلا أنها في مواضع قليلة شكلت خروقات لتلك المعايير والتطبيقات المثلى حول العالم في القطاعات المعنية.

فعلى سبيل المثال، تضمن أحد بنود مشروع «تطوير أداء البلديات» الواقع ضمن المحور الخامس عشر من الخطة التنفيذية النص التالي: «بناء خطط استراتيجية للبلديات متكاملة مع خطط الحكومة وموجهة بالنتائج ومحددة بالإطار زمني»، الأمر الذي يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ استقلالية مجالس الحكم المحلي ببناء استراتيجياتها وخططها التنموية بإشراك المجتمعات المحلية لعكس احتياجاتهم التنموية، والمنصوص عليه في عدد من المواثيق الدولية أهمها الميثاق الأوروبي لمجالس الحكم الذاتي المحلي.

التوصيات

يوصي مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني بما يلي:

1. إعادة صياغة الخطة التنفيذية بحيث تعالج المشاكل التي تضمنها التقرير بدرجة أعلى من الشفافية والتشاركية مع مؤسسات المجتمع المدني والمختصين في القطاعات المعنية.
2. تمديد فترة طرح مسودة الخطة التنفيذية للمناقشة وإبداء الآراء بحيث تضمن مساحة كافية لإجراء دراسات معمقة حول مدى فاعليتها وشموليتها وقابليتها للتنفيذ والقياس.
3. الترويج لمسودة الوثيقة والفترة الإضافية لإبداء الآراء من قبل المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني بصورة تضمن درجة مناسبة من المشاركة الشعبية في إعداد تفاصيل هذه الخطة.
4. نشر محاضر جميع الاجتماعات التي قامت بعقدها اللجنة ومن ضمن اللقاءات السبعة عشر مع مختلف قطاعات المجتمع.
5. إنشاء قاعدة إلكترونية مبسطة تتيح للجمهور الإطلاع على مسودة الوثيقة وإجراء التعليقات والمناقشات عليها بصورة تفاعلية.
6. وضع خطط استدامة لآثار المشاريع التي تتضمنها الوثيقة بحيث تكون جزء منها.
7. وضع أليات تقييم ذاتي وآليات تتبع الإنجاز لكل مشروع على حدة من المشاريع التي تمنتها الوثيقة.
8. إناطة مسؤولية التنفيذ بجهات محددة مع ضمان عدم تداخل المهام والمسؤوليات في المشاريع التي تقوم على تنفيذها أكثر من جهة.
9. تعزيز الشفافية المالية من خلال توضيع التكاليف والموارد اللازمة لكل مشروع مع بيان آليات الإنفاق والرقابة المالية السابقة واللاحقة.
10. الدعوة إلى مؤتمر وطني عام لمناقشة الميثاق والخطة التنفيذية عملاً بما جاء في مضمون الرسالة الملكية.
11. العمل على تعزيز توافق المشاريع المطروحة ضمن الوثيقة ومخرجاتها مع المعايير الدولية والتطبيقات المثلى حول العالم والإلتزامات التعاقدية التي قدمتها الدولة الأردنية مع التركيز على استثناء المشاريع التي تشكل خرقاً لتلك المعايير.