



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



دورة تدريبية بشأن

آليات الوقاية من الفساد وأبرز المهارات اللازمة لتفعيلها دعمًا للاستراتيجية
الأردنية لمكافحة الفساد

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

10 حزيران 2014

مسودة البرنامج

بالتعاون مع



قائمة المحتويات

لمحة مختصرة	2
1. خلفية عامة.....	Error! Bookmark not defined.
2. الوقاية من الفساد في الأردن	4
3. منهجية الدورة التدريبية	5
4. جدول الأعمال	5

لمحة مختصرة

تتعدّد في عمّان بتاريخ 10 حزيران 2014 دورة تدريبية تحت عنوان "آليات الوقاية من الفساد وأبرز المهارات اللازمة لتفعيلها دعماً للاستراتيجية الأردنية لمكافحة الفساد"، وذلك بالشراكة بين هيئة مكافحة الفساد والمشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتعاون مع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. يشارك في الدورة الكوادر المعنيون في الهيئة وممثلون عن جهات أخرى معنية بتنفيذ الأجزاء الخاصة بالوقاية من الفساد في الاستراتيجية الأردنية لمكافحة الفساد لفترة 2013-2017. تهدف الدورة إلى تعميق معرفة المشاركين بأبرز آليات الوقاية من الفساد، وتنمية مهاراتهم ذات الصلة في مجالات محدّدة، وهي تقييم مخاطر الفساد ومعالجتها، وكشف الذمّة الماليّة كوسيلة وقائية أساسية، وتحديث نظم الرقابة الداخلية لجعلها أكثر فاعلية في الوقاية من الفساد، وكل ذلك بالنظر إلى السياق الأردني وإستناداً إلى أبرز المعايير الدوليّة ذات الصلة والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في المنطقة والعالم.

1. خلفية عامة

1. لم يعد هناك شك أن إنتشار الفساد يؤدي إلى تأخّر الأمم، ويشكل خطراً داهماً يتهدّد بها في معيشة أبنائها وأمنهم واستقرارهم، حتى باتت مواجهته تحنل موقعاً متقدّماً بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، ومطلباً متزايداً لدى الناس في المنطقة العربية والعالم. يجمع الخبراء أن سبل مكافحة الفساد متعدّدة نظراً لتداخل الفساد مع عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة، ونظراً لتنوع أشكاله وأسبابه وأساليبه ارتكابه، وهي أساساً تتطلّب مزيجاً من التدابير الوقائية والعقابية، واستخداماً للمقاربات القيميّة والأخلاقية، إضافة إلى المقاربات السائدة التي تتكلّ على فرض القانون وحسب، كما تستدعي تعاوناً وثيقاً بين الأطراف المعنيين على المستويين الداخلي والخارجي.

2. شهدت السنوات القليلة الأخيرة تنامي الإهتمام بالجانب الوقائي من مكافحة الفساد بعد أن كان التركيز سابقاً ينصبّ، ويشكل حصرياً أحياناً، على الجانب العقابي. فقد أفردت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 فصلها الثاني بكامله

للتدابير الوقائية، فجاء متقدماً على الفصول الأخرى بما فيها الفصل الثالث المتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون، والفصل الرابع المتعلق بالتعاون الدولي، والفصل الخامس المتعلق باسترداد الموجودات، دون أن يعني ذلك انفصال هذه الجهود عن بعضها، إذ يؤكد الخبراء وجود ترابط وثيق بين الجانبين الوقائي والعقابي، كحال الإفصاح عن الممتلكات من جهة، وهو تدبير وقائي، وتجريم الإثراء غير المشروع من جهة أخرى، وهي تدبير عقابي، بحيث لا يستقيم التدبير الثاني دون الأول.

3. وبشكل أكثر تحديداً يدعو الفصل الثاني من الإتفاقية الدول الأطراف إلى وضع سياسات وممارسات وقائية فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد (المادة 5)، وإيجاد هيئة أو هيئات تُعنى بمكافحة الفساد بعدة وسائل وقائية (المادة 6)، واعتماد تدابير وقائية خاصة بالقطاع العام (المادتين 7 و8) وأخرى بالقطاع الخاص (المادة 12)، وأخرى مخصصة للمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)، وإبلاغ الناس عن الشؤون العامة والأموال العامة (المادة 10) وتعزيز نزاهة القضاء والنيابات العامة (المادة 11) وإشراك المجتمع من خلال عدة وسائل كالتوعية والتمكين والتربية والتعليم (المادة 13) ومنع غسل الأموال (المادة 14).

4. نظراً لتتوُّع التدابير الوقائية وتشعبها تتعدّد الجهات المكلفة بوضعها وتنفيذها في كلّ دولة، بغضّ النظر عما إذا كان التكليف يتمّ تحت عنوان "الوقاية من الفساد" أم لا. ويثير هذا التتوُّع عادة إشكالية في توزيع الأدوار وتنسيقها، وتضاف إليه إشكالية عدم توفّر الخبرة المتخصصة في مجالات الوقاية، نظراً لحدائتها النسبية، مما يتطلب مزيداً من الاستثمار في إيجاد الأطر القانونية والمؤسسية اللازمة، وتوفير الموارد البشرية والمالية المناسبة لسدّ هذه الفجوة. ومع تنامي التوجّه نحو إنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد، وتكليفها مباشرةً بالجانب الوقائي، أصبح من الأهمية بمكان أيضاً تقديم الدعم المتخصّص لها لكي تصبح أكثر قدرة على الإنجاز والقيادة والتنسيق في مجال الوقاية من الفساد.

5. وفي مراجعة سريعة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للأدوار الوقائية التي تتولاها هيئات مكافحة الفساد حول العالم، تبين أن أهمّ هذه الأدوار تتمثل بوضع سياسات لمكافحة الفساد وتنفيذها، وإجراء أبحاث عن الفساد والقطاعات الأكثر عرضة له، وإعداد إصلاحات تشريعية والدعوة لها، وإنشاء شراكات لمكافحة الفساد مع المجتمع المدني، وتفعيل التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية والدول الأخرى، وبلورة تدابير خاصة لتعزيز نزاهة الموظفين العاميين وتخفيض فرص حدوث الفساد في الإجراءات الإدارية والمالية. نذكر من هذه التدابير الخاصة تلك التي تحدّ من تضارب المصالح، وتضمن الشفافية في نظام قبول الهدايا، وتفرض الإفصاح عن الذمة المالية بشكل دوري وقابل للتحقق ويؤدي للمحاسبة الفعلية، وتلك التي تُعنى بتمويل الأحزاب السياسية والتحقيق في الإنتهاكات المحتملة وفرض عقوبات إدارية في حال سوء التصرف.

6. في المنطقة العربية، ينال موضوع الوقاية من الفساد إهتماماً متزايداً في وقت ما تزال فيه الخبرة المؤسسية والفردية ذات الصلة محدودة نسبياً. وبالرغم من أن كافة هيئات مكافحة الفساد في المنطقة¹ تتمتع بدور وقائي واضح، إلا أن عملها في هذا المجال ما زال يعتبر ضعيفاً في ظلّ انصراف المعنيين الى جهود التوعية التي وإن كانت ذات إرتباط وثيق بجهود الوقاية، فهي غير كافية وحدها لتحقيق نتائج ملموسة. وقد شهدت السنتين الأخيرتين تنامياً ملحوظاً في الجهود الوقائية التي تمارسها هيئات

¹ وهي في الأردن وتونس والجزائر والسعودية والعراق وفلسطين وقطر والكويت والمغرب واليمن.

مكافحة الفساد، وتوسّعا في تعاونها مع الجهات الرقابية الأخرى وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومن ذلك توجّه بعض هذه الهيئات إلى التركيز على مبادرات قطاعية بدأت في المغرب في قطاعي الصحة والنقل من خلال جهود الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، وامتدت إلى دول أخرى مثل الأردن على سبيل المثال.

II. الوقاية من الفساد في الأردن

7. في الأردن، تتولى هيئة مكافحة الفساد، بشكل رئيسي، مهمة الوقاية من الفساد، وذلك بموجب القانون رقم 62 لسنة 2006² الذي تكلف مادته الرابعة الهيئة "وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه". وتحدّد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لفترة 2013-2017³ الوقاية من الفساد كهدف أساسي من أهدافها، وتتصّل على وجوب تنفيذ عشرة إجراءات في هذا المجال وهي: (1) تطوير منهجية لتقييم مخاطر الفساد، (2) إجراء تقييم شامل لمخاطر الفساد في القطاعات التي تعتبر عرضة لظهور الفساد فيها، (3) تقوية وتفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية، (4) تفعيل تطبيق مدونات قواعد السلوك في القطاع العام، (5) تطوير وتنفيذ برامج تدريبية حول النزاهة والشفافية في القطاعات التي تعد عرضة للفساد والتي يتمّ تحديدها بناء على تقييم المخاطر، (6) مراجعة إجراءات العمل المتبعة في الجهات الخاضعة لقانون الهيئة للتأكد من سلامتها ومراعاتها للتشريعات النافذة وتقييم مدى الالتزام بمبادئ مدونات السلوك والنزاهة والشفافية والحاكمية، (7) تطوير إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين وجعلها متاحة للجمهور، (8) تفعيل رقابة الأداء وتطبيقها على مختلف الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، (9) تطوير مدونة سلوك للعاملين في القطاع الخاص، (10) تفعيل دليل الحوكمة المؤسسية في القطاع الخاص.

8. وفي إطار توجّرها نحو تنمية قدراتها الوقائية، عملت هيئة مكافحة الفساد الأردنية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إطلاق تقييم وطني تشاركي لمدى تنفيذ الأردن لأحكام الفصل الثاني، الخاص بالتدابير الوقائية، في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي مبادرة سبّاقة على مستوى المنطقة العربية من ناحية تركيزها المواضيعي وشكلها التشاركي. كما أطلقت الهيئة بالتعاون مع البرنامج المذكور مسارا يُعنى بتنمية مهارات كوادرها في الجانب الوقائي لتكون أكثر قدرة على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

9. بموازاة ذلك، تسهم عدة جهات رسمية أخرى في الأردن في جهود الوقاية من الفساد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، ديوان المحاسبة وديوان المظالم، وذلك بحكم الأدوار الموكلة إليها قانونًا، إذ أن مسؤولية إحرار تقدم ملموس في هذا المجال لا تقتصر على الهيئة وحدها بل تُعتبر مسؤولية مشتركة بين الهيئات الرسمية على اختلاف أنواعها، تقع على السلطات التشريعية

² للإطلاع على قانون مكافحة الفساد الأردني: <http://www.pogar.org/publications/ac/compendium/jordan/anticorruption/ac-commission-law.pdf>

³ للإطلاع على الإستراتيجية الأردنية لمكافحة الفساد لفترة 2013 - 2017:

http://www.pogar.org/publications/ac/legalcompendium/Jordan%20NACS/Jordan_NACS_2013-2017_AR.pdf

والتنفيذية والقضائية، ويشارك في تحملها أيضاً كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص، بحسب ما يتيح لهما البيئة العامة، وما هو متوافر لديهما من إمكانيات مادية وبشرية.

10. حديثاً، وفي مبادرة بارزة سعت إلى توفير مزيد من الدعم لجهود الوقاية من الفساد، قامت اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية بإصدار ميثاق النزاهة الوطني، وخطته التنفيذية، في 9 كانون الأول 2013 وذلك بعد أقل من سنة على قيام جلالة الملك عبدالله الثاني بتشكيلها. وقد وضعت اللجنة الميثاق بناءً على لقاءات تشاورية عقدتها مع مختلف الجهات المعنية، وهو يستند إلى مراجعة شاملة للتشريعات القائمة ودراسة واقع الجهات الرقابية الموجودة ويقدم توصيات تحدد مرتكزات النزاهة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية وكذلك في القطاع الخاص والأحزاب والهيئات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والاعلام⁴. وقد شكّل جلالته الملك بتاريخ 2 شباط 2014 لجنة ملكية لتقييم العمل ومتابعة الإنجاز فيما يخص الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية.

III. منهجية الدورة التدريبية

11. الغاية العامة من الدورة التدريبية، التي تأتي في إطار جهود تنفيذ برنامج العمل المشترك بين هيئة مكافحة الفساد الأردنية والمشروع الاقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هي دعم الأردن في تعميق المعرفة بأبرز آليات الوقاية من الفساد، وتنمية المهارات ذات الصلة دعماً لتنفيذ المرحلة الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لفترة 2013-2017. وبالتحديد، فإن الدورة تسعى إلى:

- تعريف المشاركين بشكل أكثر تفصيلاً على أبرز آليات الوقاية من الفساد الوارد ذكرها في المواثيق الدولية
- تمكين المشاركين من استكشاف الادوار الوقائية التي تتولاها هيئات مكافحة الفساد في المنطقة العربية والعالم
- إكساب المشاركين معرفة متخصصة ومهارات أساسية في تقييم مخاطر الفساد وكيفية التصدي لها

12. تمّ تصميم الدورة التدريبية من أجل تحقيق الأهداف المعرفية المذكورة أعلاه بأسلوب تفاعلي، وذلك على مدى يوم واحد ومن خلال 3 جلسات يقدمها خبراء متخصصين من المنطقة والعالم، وتشتمل على تمارين عملية مع إتاحة الفرصة للأسئلة والإجابات والمناقشات المفتوحة وتبادل الخبرات والتجارب. يشارك في الدورة حوالي 20 مختصاً من كوادر هيئة مكافحة الفساد وجهات أخرى معنية بتنفيذ الأجزاء الخاصة بالوقاية من الفساد في الاستراتيجية الأردنية لمكافحة الفساد لفترة 2013-2017. أما اللغات المعمول بها أثناء الدورة فهي العربية والإنجليزية مع توفير ترجمة فورية في هاتين اللغتين.

⁴ لمزيد من المعلومات يرجى الإطلاع على الرابط التالي: <http://www.undp-aciac.org/arabic/resources/ac/news.aspx?nid=1143>

الثلاثاء في 10 حزيران 2014

09.00 – 08.30 التسجيل وتعبئة إستمارات تقييم إبتداء التدريب

11.00 – 09.00 الجلسة الأولى

الوقاية من الفساد: الواقع الأردني

الهدف: تمكين المشاركين من التعرف بشكل معمق على واقع الوقاية من الفساد في الأردن والجهود الوطنية القائمة في هذا الإطار.

• تقديم الدورة التدريبية

عطوفة السيد رمزي نزهة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية
السيد أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية
التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• واقع الوقاية من الفساد في الأردن وآفاقها

السيد رائد ابو ريحة، رئيس قسم الدراسات والأبحاث، دائرة الوقاية، هيئة مكافحة الفساد في
المملكة الأردنية الهاشمية

• مناقشة عامة

11.30 – 11.00 استراحة

12.30 – 11.30 الجلسة الثانية

الوقاية من الفساد: المفاهيم والمفاعيل من منظور عملي

الهدف: تمكين المشاركين من التعمق في دراسة المفهوم الشامل للوقاية من الفساد وذلك من خلال
تعريفهم بشكل مفصل على أبرز التدابير الوقائية الواردة في المواثيق الدولية وأهم الأدوار الوقائية
التي تضطلع بها هيئات مكافحة الفساد حول العالم.

- أبرز التدابير الوقائية التي توصي بها الموثائق الدولية
- السيد حسين حسن، إختصاصي في المشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- أهم الأدوار الوقائية التي تضطلع بها هيئات مكافحة الفساد المتخصصة
- السيدة ناتاشا سركيس، باحثة في المشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- مناقشة عامة

13.30 – 12.30 الجلسة الثالثة

تقييم مخاطر الفساد

الهدف: تعريف المشاركين على منهجيات تقييم مخاطر الفساد وكيفية وضع خطط المعالجة في ضوء أبرز المعايير الدولية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة.

• المدربين

السيد ستيفن كرو، مدير برنامج الأخلاقيات والتوعية بشأن الاحتيال، ديلويت
السيد أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية
التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• أسئلة وإجابات

14.30 – 13.30 الغداء

17.00 – 14.30 الجلسة الثالثة (تابع)

تقييم مخاطر الفساد

الهدف: تدريب المشاركين من خلال تمارين عملية، على المهارات الأساسية التي تمكنهم من المساهمة في تصميم وتنفيذ ومتابعة تقييمات مماثلة في الأردن، وذلك في ضوء الظروف الوطنية وإستناداً إلى أبرز المعايير الدولية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة.

• **المدرّبان**

- السيد ستيفن كرو، مدير برنامج الأخلاقيات والتوعية بشأن الاحتيال، ديلويت
السيد أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية
التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- **تمارين تطبيقية في إطار مجموعات عمل صغيرة**
 - **مناقشة عامة وخلصات أسئلة وإجابات**

17:30 – 17:00 إختتام الدورة وتعبئة إستمارات إنتهاء التدريب
