



مراجعة تنفيذ الأردن  
لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية  
الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

# التقرير الوطني



٢٠١٥



مراجعة تنفيذ الأردن  
لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية  
الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

# التقرير الوطني



٢٠١٥

# المحتويات

كلمة هيئة مكافحة الفساد	3
الملخص التنفيذي	4
المقدمة	5
آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	5
المراجعة الوطنية لمدى تنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	7
مجموعات الفريق الوطني المعني بالمراجعة	10
نتائج مراجعة تنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	12
أولاً: الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة	12
التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة	20
ثانياً: الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة	20
التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العمومية	24
ثالثاً: الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص	25
التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص	29
رابعاً: الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع	30
التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع	34
التوصيات	35

# كلمة هيئة مكافحة الفساد

تقوم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على ترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية من خلال تأصيل الثقافة المجتمعية الرافضة للفساد، حيث تمحورت أهداف الاستراتيجية على تنفيذ مجموعة من النشاطات التي ركزت في أساسها على تعزيز وتطبيق متطلبات الوقاية من الفساد. وقد أثبتت التجربة العملية أن تبني تدابير وقائية وشفافة من شأنها أن تساهم بشكل فاعل في ترسيخ مبادئ الحوكمة، والحد من الفساد وآثاره السلبية على الدول وشعوبها.

وفي ظل جهود الهيئة المستمرة في تعزيز الوقاية من الفساد، تم إجراء مراجعة وطنية لمجموعة من التدابير الوقائية من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بجهد مشترك مع المؤسسات الوطنية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية بالوقاية من الفساد، خرجت بهذا التقرير الوطني الذي يعكس ما تم تحقيقه من إنجازات وطنية على صعيد الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة والمساءلة، وما يترتب من تحديات تستلزم العمل على مواجهتها.

ويأتي التقرير الوطني لمراجعة مجموعة من التدابير الوقائية من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كخطوة ريادية ومحورية في جهود الإصلاح الشامل في الأردن، تؤكد التزام الأردن بتنفيذ التزاماته الدولية من حيث إجراء المراجعة الدورية التي من شأنها البناء والتحسين من الأطر التشريعية والمؤسسية التي تتبناها الدولة بما يتوافق والمستجدات الوطنية وإمكانات الأردن المتاحة وينسجم والمعايير الدولية، ليُبنى عليها لاحقاً في مراجعة التدابير الوقائية الأخرى من الفصل الثاني من الاتفاقية، ولتُسهم أيضاً في الاستعداد الوطني للاستعراض الدولي الخاص بالفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية، والفصل الخامس الخاص باسترداد الموجودات من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

تُدرِك الهيئة حجم التحديات التي تواجه جهود الوقاية من الفساد والتي تتطلب العمل المشترك والدؤوب مع كافة الأطراف المعنية بالوقاية من الفساد لإنجاحها، ولا يسعها إلا أن تشكر كافة أعضاء فريق العمل الوطني المعني بالمراجعة على الجهد المُستمر في إعداد هذا التقرير والتوصيات التي خلّصت إليها هذه المبادرة.

كما تتوجه الهيئة بالشكر إلى الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد على تعاونهم في إعداد التقرير، وكذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دعمهم في إنجاح هذه المبادرة الريادية.

## هيئة مكافحة الفساد

”

التقرير الوطني خطوة  
ريادية ومحورية في جهود  
الإصلاح الشامل في الأردن.

”

في ظل جهود الهيئة المستمرة  
في تعزيز الوقاية من الفساد،  
تم إجراء مراجعة وطنية  
لمجموعة من التدابير الوقائية  
من الفصل الثاني من اتفاقية  
الأمم المتحدة لمكافحة  
الفساد، بجهد مشترك مع  
المؤسسات الوطنية والقطاع  
الخاص ومنظمات المجتمع  
المدني المعنية بالوقاية من  
الفساد.

## الملخص التنفيذي

تنبه الأردن للخطر الداهم للفساد على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتبني في سبيل ذلك العديد من الإصلاحات التشريعية والإدارية لمواجهة، كما انخرط في العديد من المبادرات الوطنية والإقليمية والدولية ذات الصلة، حيث كان من أوائل الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2005، وكذلك من أوائل الدول العربية التي صادقت على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في العام 2012.

وإيماناً من الأردن بضرورة إجراء مراجعة دورية لتحديد مواطن القوة والضعف لجهوده الوطنية في مكافحة الفساد والوقاية منه، في محاولة لمعالجتها وفق أفضل السبل والمعايير الدولية المتاحة، قام الأردن في عام 2014 بإجراء مراجعة وطنية لمجموعة من التدابير الوقائية من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تم اختيارها بناءً على أولوياته واحتياجاته بطريقة تشاركية، لتكون تجربةً رياديةً يُبنى عليها لاحقاً في مراجعة التدابير الأخرى من الفصل الثاني من الاتفاقية. وتم تشكيل فريق وطني مؤلف من خبراء وممثلين عن كافة مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية بالوقاية من الفساد، تركزت مهمته في مراجعة التدابير المختارة التي تبناها الأردن، والتي شملت الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعّالة ومنسقة وهيئات مختصة، والوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة، والوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص، والوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع. وقد خلّصت الاستنتاجات العامة للمراجعة الوطنية إلى امتثال الأردن للعديد من التدابير المختارة من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مدار المراجعة، مع وجود بعض التحديات التي تحتاج إلى العمل عليها، من حيث إعداد الخطط والاستراتيجيات والأطر التشريعية والمؤسسية وبناء القدرات، إلى جانب تعزيز مشاركة المجتمع لدعم الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة.

كما خلّصت المراجعة الوطنية إلى عدة توصيات ترتبط بالدرجة الأولى بأهمية ضرورة تعزيز التنسيق بين الجهات المعنية بتبني السياسات والاستراتيجيات الوطنية والاتفاق على برامج تنفيذها، إضافة إلى أهمية تنسيق الجهود بين الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد، وتعزيز قدرات الجهات المعنية بإعداد التشريعات في صياغة التشريعات التي تُعنى بتعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وإنفاذها، ومأسسة عملية الرقابة على النزاهة ومكافحة الفساد في عمل القطاع العام، وبناء قدرات الموظفين العموميين في موضوعات الفساد والنزاهة ورفع وعيهم بها، ومراجعة الأطر التشريعية المتعلقة بتضارب المصالح وإجراءات الإفصاح من قبل كافة الموظفين العموميين بصفة خاصة، وإيجاد آليات فاعلة لربط مؤشرات أداء الموظفين العموميين بمدى التزامهم بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، ومراجعة الأطر التشريعية الناظمة للمشتريات العمومية والعطاءات العامة والعمل على توحيدها لكافة مؤسسات القطاع العام لضمان الثبات وشفافية العملية، ومراجعة المعايير المتبناة لتنظيم اختيار أعضاء اللجان القائمة على العطاءات والمشتريات العامة، واقتراح مدونات سلوك تحكم عمل أعضاء هذه اللجان ومنع تضارب المصالح، وتعزيز شفافية عمل القطاع الخاص من خلال إلزامية تبني لقواعد سلوك خاصة بالعاملين في هذا القطاع وأدلة الحوكمة المعدة من قبل الجهات الرقابية، ومراجعة نصوص قانون الشركات بما يضمن منع تضارب المصالح، ومراجعة قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، وتبني الحكومة لبرامج فاعلة تهدف إلى بناء قدرات منظمات المجتمع المدني لغايات إشراكها في وضع الاستراتيجيات والخطط، إضافة إلى تعزيز دور المجتمع المدني في المساءلة المجتمعية والرقابة على البرامج المنفّذة، ومساهمته مع الجهات الرقابية في تعزيز التوعية بالفساد وأثاره.

## المقدمة

يزدهر الفساد وينتشر إذا ما توافرت له الظروف والفرص الملائمة لممارسته، ويزداد انتشاره إذا ما تزامن ذلك مع ضعف الضوابط الاجتماعية والأخلاقية والدينية وانخفاض مستوى الشفافية والنزاهة في المساءلة.

وقعت المملكة الأردنية الهاشمية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 9 كانون الأول 2003، وتمت المصادقة عليها بعد مرورها بكافة مراحلها الدستورية بموجب «قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» رقم (28) لسنة 2004، حيث تم إيداع صك التصديق على هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 24 شباط 2005.

وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تشرين الأول 2003 والتي دخلت حيز التنفيذ في كانون الأول 2005. وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد العدسة التحليلية وإحدى أهم الأدوات الدولية التي يمكن الاستناد إليها للتعرف على الأسس والمعايير الواجب تبنيها من قبل الدول الأطراف لتوائم أنظمتها وسياساتها وتشريعاتها مع متطلبات الاتفاقية، ولتكون تلك التشريعات مُحكمَةً وحصيفةً في مواجهة آفة الفساد ومنع وقوعه. كما تُعد الاتفاقية الأداة التي يمكن من خلالها التعرف على التزامات الدول وواجباتها المطلوبة تجاه تفعيل إجراءاتها وتحسين سياساتها وتشريعاتها لمنع ومكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة، وتفعيل الشفافية في الإدارة العامة والممتلكات العامة، بالإضافة إلى تعزيز التعاون الدولي وتحفيز الدول الأطراف على تقديم المساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه، بما في ذلك التأكيد على أهمية استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد وتسليمها لأصحابها الشرعيين.

”

صادق الأردن على اتفاقية  
الأمم المتحدة لمكافحة  
الفساد في 2005.

## آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

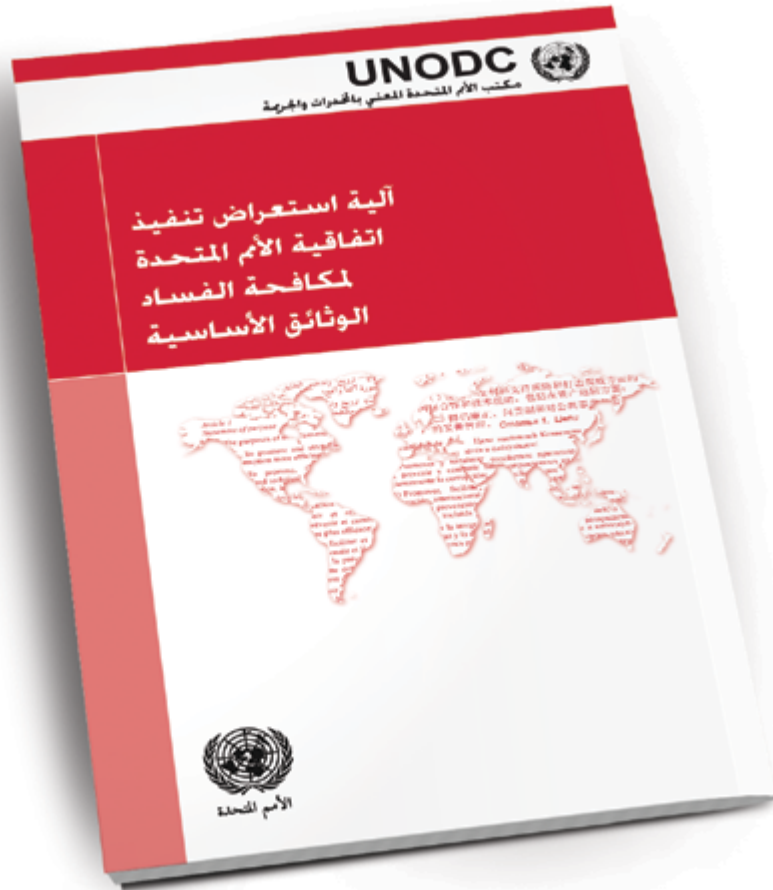
في تشرين الثاني من العام 2009، اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثالثة التي عُقدت في قطر آليةً لاستعراض مدى التزام الدول الأعضاء بتنفيذ متطلبات الاتفاقية. وتأتي أهمية اعتماد هذه الآلية من كونها الأداة الوحيدة التي يمكن من خلالها تشجيع الدول الأطراف على تنفيذ متطلبات الاتفاقية، وبيان التحديات والتعرف على الممارسات الجيدة والفعالة الخاصة بمكافحة الفساد والوقاية منه، والتي يتم البناء عليها لتحديد المساعدات التقنية التي تحتاجها الدولة، بهدف تطوير التدابير المطلوبة لتتواءم أنظمتها وتشريعاتها مع متطلبات الاتفاقية، سواءً تلك التدابير المتعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون أو التدابير الوقائية، أو تلك الخاصة بالتعاون الدولي واسترداد الموجودات.

ووفقاً لآلية الاستعراض المعتمدة، تتألف كل مرحلة استعراضية من دورتين استعراضيتين مدة كل منهما خمس سنوات، حيث تم في الدورة الأولى استعراض الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي)، وسيتم في الدورة الثانية استعراض الفصل الثاني (التدابير الوقائية) والفصل الخامس (استرداد الموجودات).

وتتألف كل دورة من أربع جولات، مدة كل جولة سنة كاملة، يتم خلالها استعراض ربع عدد الدول الأطراف التي يتم اختيارها بالقرعة في بداية كل دورة استعراض. وتبدأ عملية الاستعراض والتي تتم تحت إشراف سكرتارية مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة باختيار الدولة التي سيتم استعراضها بالقرعة، يتلو ذلك اختيار الدولتين اللتين ستقومان بإجراء عملية الاستعراض بالقرعة، مُراعين في ذلك

أن تكون إحدى الدول المُستعرضة من ذات إقليم الدولة المُستعرضة. حال الانتهاء من عملية الاختيار تشرع الدولة المُستعرضة بإعداد تقرير التقييم الذاتي باستخدام قائمة التقييم الذاتي (المرجعية الشاملة)، وبعد ذلك تقوم الدولتان اللتان تم اختيارهما بالقرعة، بدراسة وتحليل قائمة التقييم الذاتي وبيان مدى مواءمتها ومتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويمكن لهما أن تستكملتا التحليل من خلال الحوار مع الدولة التي يجري استعراضها، أو أي وسائل مباشرة أخرى يجري الاتفاق عليها، مثل القيام بزيارات فُطرية أو عقد اجتماعات مشتركة. وقد روعي في تبني آلية الاستعراض ضمان احترام مبدأ سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية<sup>1</sup>.

وقد خضع الأردن للدورة الأولى من آلية الاستعراض وذلك باستعراض مدى تنفيذه لمتطلبات الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2010، حيث تم اختياره كدولة مُستعرضة في الدورة الأولى بالقرعة من قبل كل من جمهوريتي جزر المالديف ونيجيريا، اللتان تم اختيارهما أيضاً بالقرعة كدولتين مُستعرضتين. وشُكّل فريق وطني مكون من ممثلين عن مختلف الوزارات والمؤسسات الرقابية والروسية ذات العلاقة لتعبئة قائمة التقييم الذاتي، كما تم عرض أهم ما تضمنته القائمة على مجموعة من ممثلي منظمات المجتمع المدني قبل رفعه إلى سكرتارية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وتمكّن الأردن من تقديم التقرير ضمن الإطار الزمني المُتفق عليه وإنهائه وفقاً للآلية المتبعة في الاستعراض، وتم نشر خلاصاته التي تضمنت تحديداً لاحتياجات الإصلاح وأولوياته على الموقع الإلكتروني الخاص بمكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة<sup>2</sup>.



1 لا بد من التمييز ما بين التقييم الذاتي الذي تقوم به الدولة على ذاتها والاستعراض الذي تقوم به دول أخرى طرف في الاتفاقية، حيث يعد التقييم الذاتي الأداة التي يمكن من خلالها إجراء تحليل وطني مُقارن يهدف إلى بيان مدى توافق أنظمة مكافحة الفساد الوطنية وتشريعاتها وسياساتها، وفاعلية مؤسساتها وبرامجها واستراتيجياتها، وانسجام ذلك ومواءمته لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الناحيتين النظرية والعملية. وهذا بدوره يبيّن ما يستلزمه الوضع الداخلي الخاص بالدولة لتفعيل جهودها في مكافحة الفساد والوقاية منه، وهذا النوع من التقييم تُجره الدولة على نفسها. في حين أن الاستعراض (المراجعة)، يُعد الأداة التي يتم استخدامها لبيان مدى مواءمة الدولة لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ناحية السياسات والتشريعات والمؤسسات وتوفّر أدوات مكافحة الفساد، وتُجره الدول الأطراف في الاتفاقية بعضها على بعض وفق الآلية والمنهجية التي تم التوافق عليها ضمن مؤتمر الدول الأطراف الذي عقد في تشرين الثاني 2009.

2 لمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على هذه الصفحة: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186371e.pdf>



# المراجعة الوطنية مدى تنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إيماناً من الأردن بضرورة إجراء المراجعة الدورية والمنتظمة لجهود الوقاية من الفساد، واستعداداً للدخول في المرحلة الثانية من عملية الاستعراض، فقد عمّد الأردن إلى تشكيل فريق وطني لأغراض إجراء مراجعة وطنية تركز على مدى تنفيذ الأردن لمجموعة من التدابير الوقائية المختارة من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي روعي في تشكيله وجود خبراء وممثلين عن كافة الجهات والمؤسسات والوزارات والدوائر والقطاعات المختلفة بما فيها القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية بالوقاية من الفساد.

ترأس الفريق الوطني عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد السابق السيد رمزي نزهة، وتولّت رئاسة الفريق الوطني لدى تعيين مجلس هيئة مكافحة الفساد الجديد في 1 شباط 2015 عضو المجلس الدكتورة فيروز عمرو. وضم الفريق الوطني في عضويته الخبير الدولي معالي الدكتور محي الدين توقي، وعطوفة الخبير الدولي في تخصص الحوكمة والديمقراطية الدكتور زهير الكايد، وممثلين عن: هيئة مكافحة الفساد، والمجلس القضائي، ووزارة العدل، ووزارة تطوير القطاع العام، ووزارة المالية، وديوان المحاسبة، ودائرة العطاءات الحكومية، ودائرة اللوازم العامة، ودائرة الموازنة العامة، ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وديوان المظالم، وديوان الخدمة المدنية، ودائرة الشراء الموحد، والمُلتقى العالمي لمكافحة الفساد، والجمعية الأردنية لمكافحة الفساد، وغرفة صناعة الأردن، وغرفة تجارة الأردن، ومركز الرؤى للدراسات التنموية والاستراتيجية، ومركز العدل للحوكمة والنزاهة، ومركز الشفافية الأردني، ومركز الشركاء - الأردن، وغرفة التجارة الأمريكية، وجمعية المحاسبين القانونيين الأردنيين، والهيئة المستقلة للانتخاب.



وتأتي أهمية إجراء هذه المراجعة الوطنية بقصد تحقيق ما يلي:

**أولاً:** الاستعداد الوطني للاستعراض الدولي (المراجعة) الخاص بالفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية، والفصل الخامس الخاص باسترداد الموجودات، وتحديد الثغرات والتحديات ومحاولة معالجتها ضمن الإمكانيات المتاحة قبل الخضوع للمراجعة الدولية.

**ثانياً:** المساعدة على دفع برامج الإصلاح الوطنية، وتبني برامج جديدة تُساعد في تفعيل مسيرة الإصلاح الوطنية وجعلها أكثر شمولية.

**ثالثاً:** التأكيد على أن مكافحة الفساد مسؤولية وطنية تشاركية، حيث تؤكد طبيعة تشكيل الفريق الذي ضم ممثلين عن مختلف مؤسسات الدولة وقطاعاتها إضافة إلى القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مبدأ التشاركية والتكاملية.

**رابعاً:** تشجيع الحوار والنقاش بين مختلف مؤسسات الدولة، والتعرّف على مهام وواجبات بعضها البعض، وإزالة التقاطعات وتفعيل التكاملية في العمل، مما يُسهم في توفير الوقت والجهد ويخفف من الكلفة.

**خامساً:** توفير المعلومات المطلوبة لوضعي السياسات ورسمي الخطط، والإسهام في تبني وتنفيذ استراتيجيات وطنية تُحاكي المتطلبات الوطنية لمكافحة الفساد، وتعمل على مواءمتها والمعايير الدولية.

**سادساً:** تقدّم المراجعة الوطنية معياراً لقياس التقدّم المحرز في جهود الإصلاح ومكافحة الفساد، وتحدّد من خلالها المساعدات التقنية والاحتياجات التدريبية المطلوبة.

وليمكن الفريق الوطني من القيام بالمهام الموكلة إليه، فقد تم وبدعم من المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عقد دورة تدريبية للفريق الوطني خلال الفترة 17-18 أيلول 2013، تحت عنوان «استعراض تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الأردن» تم خلالها التعرف على خبرات الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الخاصة بالمراجعة، حيث تناولت الدورة كافة المواضيع ذات العلاقة بألية الاستعراض، وركّزت على المحاور الخاصة بالتدابير الوقائية ومقتضيات تنفيذها<sup>3</sup>.

**”**  
**تقدّم المراجعة الوطنية**  
**معياراً لقياس التقدّم المحرز**  
**في جهود الإصلاح**  
**ومكافحة الفساد.**

بعد الانتهاء من متطلبات التدريب، جرى العمل على عقد اجتماع بحضور كافة أعضاء الفريق الوطني المعني بالمراجعة تم خلاله الاتفاق على تقسيم الفريق إلى أربع مجموعات رئيسية، تولت كل مجموعة منها إجراء مراجعة لمدى مواءمة الأردن لأحد التدابير الوقائية المختارة، وذلك اعتماداً على التقسيم الوارد ضمن نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تم الاتفاق عليها في ختام الدورة التدريبية، على النحو الآتي<sup>4</sup>:

- **المجموعة الأولى "الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة"**، لمراجعة المادة 5 المتعلقة بـ"سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية"، والمادة 6 المتعلقة بـ"هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية".
- **المجموعة الثانية "الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة"**، لمراجعة المادة 7 المعنوية بـ"القطاع العام"، والمادة 8 المتعلقة بـ"مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين"، والفقرة الفرعية 2-هـ من المادة 12 المتعلقة بـ"القطاع الخاص".
- **المجموعة الثالثة "الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص"**، لمراجعة المادة 9 المتعلقة بـ"المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية" عدا الفقرة 2 منها، والمادة 12 المتعلقة بـ"القطاع الخاص" عدا الفقرة 2-هـ منها.
- **المجموعة الرابعة "الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع"**، لمراجعة المادة 10 المتعلقة بـ"إبلاغ الناس" والمادة 13 المتعلقة بـ"مشاركة المجتمع"، والفقرة 2 من المادة 9 المتعلقة بـ"المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية".

3 تم نشر وطباعة التقرير الخاص بالدورة وتوزيعه على أعضاء الفريق ويمكن الاطلاع عليه من خلال الرابط التالي: [http://www.undp-aciac.org/publications/Report\\_ar\\_Training\\_Amman.pdf](http://www.undp-aciac.org/publications/Report_ar_Training_Amman.pdf)

4 لم تشمل المراجعة الوطنية كل من المادة (11) المتعلقة بالجهاز القضائي والنيابة العامة، والمادة (14) المتعلقة بمنع غسل الأموال من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث جاء تحديد التدابير الوقائية المختارة تبعاً للأولويات وكمرحلة ريادية يُبنى عليها لاحقاً.



وقد تم تدعيم كل مجموعة بمقرر من موظفي هيئة مكافحة الفساد لتسهيل مهمتها ومتابعة عقد اجتماعاتها، حيث قامت الهيئة بعقد عدة اجتماعات جمعت بين أعضاء المجموعات الأربعة المؤلفة للفريق الوطني المعني بالمراجعة لغايات متابعة إعداد التقرير، وقامت الهيئة بعقد اجتماع لكل مجموعة من المجموعات الأربعة مع أخصائيين من المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للإجابة على الاستفسارات والتساؤلات التي تولدت لديهم عند إجراء المراجعة، إلى جانب التواصل المستمر من قبل موظفي الهيئة مقرري المجموعات مع الفريق الوطني لغايات إنهاء إعداد هذا التقرير.

## مجموعات الفريق الوطني المعني بالمراجعة<sup>5</sup>

**المجموعة الأولى:** الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة (المادتين 5 و6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، وضمت في عضويتها كل من:

- معالي الدكتور محي الدين توق/ رئيساً
- السيدة خلود العوران/ هيئة مكافحة الفساد/ مقررراً
- السيد أحمد الطراونة/ ديوان المحاسبة
- السيد معاوية ملحم/ مركز الرؤى للدراسات التنموية والاستراتيجية
- الأستاذ صلاح المعاينة/ الجمعية الأردنية لمحاربة الفساد
- المهندس ياسين التكروري/ الملتقى العالمي لمكافحة الفساد
- الأنايسة رند غرندوق/ وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
- الدكتور عاصم جدوع/ ديوان المظالم الأردني



**المجموعة الثانية:** الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة (المادتين 7 و8، والفقرة 2-هـ من المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، وضمت في عضويتها كل من:

- عطوفة الدكتور زهير الكايد/ رئيساً
- السيد سليم الحلحولي/ هيئة مكافحة الفساد/ مقررراً
- القاضي مؤيد الدردور/ مدعي عام منتدب/ هيئة مكافحة الفساد
- السيد محمد هايل وريكات/ وزارة تطوير القطاع العام
- الدكتور عاصم جدوع/ ديوان المظالم الأردني
- السيد شرف أبو رمان/ الهيئة المستقلة للانتخاب
- السيد عامر حجازي / ديوان الخدمة المدنية
- الأستاذ بشار البطوش/ وزارة المالية



<sup>5</sup> تبين هذه الجزئية أسماء أعضاء كل مجموعة من المجموعات الأربعة المؤلفة للفريق الوطني المعني بالمراجعة ممن ساهموا في إعداد هذا التقرير ومراجعته. وقد أجريت بعض التغييرات في تشكيل بعض المجموعات لاحقاً لمواءمة متطلبات المهمة الموكلة لكل منها.

**المجموعة الثالثة:** الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص (المادة 9 عدا الفقرة 2 منها، والمادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عدا الفقرة 2-هـ منها)، وضمت في عضويتها كل من:

- المهندس محمد الزعبي/ دائرة العطاءات الحكومية/ رئيساً
- الأستاذ رائد أبو ربيحة/ هيئة مكافحة الفساد/ مقررأ
- السيد سامر المدانات/ ديوان المحاسبة
- الدكتور خليفة الزيادات/ دائرة الموازنة العامة
- السيد عماد قاسم/ دائرة اللوازم العامة
- السيد ناصر أبو فارة / دائرة اللوازم العامة
- السيدة آمال أبو عابد/ دائرة الشراء الموحد
- السيد سامر قرش/ غرفة تجارة الأردن
- السيد سمير منصور/ غرفة التجارة الأمريكية في الأردن



**المجموعة الرابعة:** الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع (المادتين 10 و13، والفقرة 2 من المادة 9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، وضمت في عضويتها كل من:

- السيدة رجاء الحيارى/ مركز الشركاء - الأردن/ رئيساً
- الأناة بان الكري/ هيئة مكافحة الفساد/ مقررأ
- السيد نضال الصعوب/ هيئة مكافحة الفساد
- الدكتور مهند عتمة/ جمعية المحاسبين القانونيين الأردنيين
- الأستاذ مروان المعايطه/ مركز الشفافية الأردني
- الأناة هبة أبو طالب/ غرفة صناعة الأردن
- السيدة ضحى الحديد/ وزارة العدل
- السيد بكر هلسة/ مركز الشفافية الأردني



# نتائج مراجعة تنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تركزت مهمة الفريق الوطني المعني بمراجعة بعض التدابير الوقائية المختارة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمتعلقة بالوقاية من الفساد من خلال بيان مدى توفر سياسات فعّالة ومنسقة ووجود هيئات مختصة، إضافة الى توفر متطلبات الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة، والوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص، والوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع.

وقد خلص الفريق الوطني إلى استنتاجات مفادها امتثال الأردن للعديد من التدابير التي تضمنتها أحكام الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مدار المراجعة مع وجود بعض التحديات التي تحتاج إلى العمل عليها. كما خرج الفريق ببعض التوصيات المرتبطة في مجملها بتطوير الأطر التشريعية والمؤسسية، وتعزيز مشاركة المجتمع لدعم الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.

## أولاً: الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة

تلخّص هذه الجزئية التدابير التي اتخذها الأردن والتي من شأنها وضع وترسيخ التدابير والسياسات العامة المنسقة والفعّالة لمكافحة الفساد من خلال تفعيل مشاركة المجتمع المدني وتدعيم مفاهيم سيادة القانون وحسن إدارة المصالح العامة وتفعيل الشفافية والمساءلة والتعاون الدولي في العمل على مكافحته (المادة 5 المتعلقة بسياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية). كما تستعرض أهم الجهود التي بذلها الأردن لإيجاد هيئة أو هيئات يوكل إليها مهام تنفيذ السياسات والتدابير الوقائية، ودورها في تكوين ونشر المعرفة حول مكافحة الفساد، إضافة إلى أهمية التعاون الدولي في مجال التدريب وتبادل الخبرات حول أفضل السبل والأساليب التي يمكن تبنيها لمنع الفساد قبل حدوثه، بحيث تتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية ويتوافر لديها الموارد المادية والبشرية اللازمة لإتمام عملها (المادة 6 هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية)<sup>6</sup>.

\*\*\*

تضمن الدستور الأردني لسنة 1952 مبادئ عامة تقوم على تعزيز الحُكم الديمقراطي والمساءلة والفصل بين السلطات الثلاثة. وتبني الأردن مواثيق وطنية تُعزّز هذه المبادئ من ضمنها: الميثاق الوطني لسنة 1991<sup>7</sup>، وثيقة «كلنا الأردن»<sup>8</sup> لسنة 2006 وبرامج العمل الخاصة بها والتي تُركّز ضمن محاورها على ضرورة مكافحة الفساد من خلال تبني تشريعات لمكافحة الفساد وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية.

”

تضمن الدستور الأردني مبادئ عامة تقوم على تعزيز الحُكم الديمقراطي والمساءلة والفصل بين السلطات الثلاث.

”

ركّزت الرؤى والتوجيهات الملكية على تعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة ومحاربة الفساد.

6 الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: <http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/pdf/LegislativeGuide.pdf>  
7 للاطلاع على الميثاق الوطني يمكن زيارة هذه الصفحة: [http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page\\_type=pages&part=1&page\\_id=80](http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=80)  
8 لمزيد من المعلومات عن وثيقة كلنا الأردن يمكن الاطلاع على هذه الصفحة: [http://kingabdullah.jo/uploads/wearealljor\\_ar.pdf](http://kingabdullah.jo/uploads/wearealljor_ar.pdf)

وركزت الرؤى والتوجيهات الملكية وكتب التكليف السامي وخطابات العرش والأوراق النقاشية الملكية منذ أكثر من عقد على تعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة ومحاربة الفساد، وضرورة مشاركة كافة القطاعات والمواطنين في الجهود المبذولة لذلك. وتعد جميع هذه المواثيق والتوجيهات والكتب والأوراق مرجعاً أساسياً لكافة السياسات والاستراتيجيات والخطط التي تتبناها الجهات المعنية في الدولة<sup>9</sup>.

كما تبنت الأردن عدة سياسات وطنية للإصلاح الشامل يأتي في مقدمتها الأجندة الوطنية للأعوام (2006-2015)<sup>10</sup> التي تضمنت رؤى تهدف إلى تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة بمشاركة كافة الأطراف المعنية. يضاف إلى ذلك الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر للأعوام (2013-2020)<sup>11</sup> والخطة التنفيذية الخاصة بها، والتي تضمنت قيماً جوهرية تُشجّع على التعبير عن الذات والمساءلة لدى الفقراء والمُعْرَضِينَ والمُهْمَشِينَ بهدف تحقيق تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة والمساواة وتوفير خدمات أفضل.

إلى جانب المبادئ العامة والخطط الوطنية الشاملة، فقد تبنت الأردن استراتيجيات وخطط وطنية تُعنى بالدرجة الأولى بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، تتمثل بالآتي:

• **الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام (2013-2017)**<sup>12</sup>، المكملّة للاستراتيجية الوطنية الأولى لمكافحة الفساد للأعوام (2008-2012) والتي تم إعدادها من قبل هيئة مكافحة الفساد بدعم من الاتحاد الأوروبي وذلك في إطار مشروع التوأمة مع جمهورية فنلندا، وبمشاركة المؤسسات المعنية في القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني والإعلام، واعتمد في إعدادها على الوثائق الوطنية، والمعلومات والبيانات التي تم الحصول عليها خلال عملية التشاور، وإجراء استبيانات عبر الإنترنت، إضافة إلى نتائج منهجية إدارة المخاطر التي تمّ تحديدها وتحليلها بغية استدراك احتمالية ظهور أحداث مستقبلية بإمكانها التأثير على تحقيق أهداف الاستراتيجية. وتضمنت الاستراتيجية سبعة أهداف ركزت في الهدف الثاني منها على تعزيز الوقاية من الفساد، كما تضمنت خطة تنفيذية ومؤشرات أداء لقياس التقدم المحرز في تنفيذ محاور الخطة وتحقيق الأهداف الاستراتيجية الخاصة بها.

”

تضمنت الاستراتيجية سبعة أهداف ركزت في الهدف الثاني منها على تعزيز الوقاية من الفساد.

• **منظومة النزاهة الوطنية للعام (2013)**<sup>13</sup>، والتي أعدت من قبل لجنة ملكية شكّلت بإرادة ملكية لإجراء مراجعة شاملة للسلطات الثلاث في الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. حيث قامت اللجنة بإجراء مشاورات شملت الأطراف المعنية من المجتمعات المحلية والمواطنين لتحديد الثغرات في السياسات والخطط التي تحول دون توفير منظومة نزاهة وطنية. وقد خلّصت أعمال اللجنة إلى إعداد ميثاق النزاهة الوطني وألحقت به خطة تنفيذية تتضمن برامج لتنفيذ محاور الميثاق الوطني للنزاهة مع تحديد أطر زمنية لها والجهات المسؤولة عن تنفيذها. وقد تم إطلاق الميثاق الوطني للنزاهة ضمن مؤتمر وطني عُقد تحت الرعاية الملكية وحضره العديد من كبار مسؤولي الدولة وممثلي كافة القطاعات الشعبية والرسمية، تم خلاله إطلاق الميثاق بعد التوافق عليه. وقد تلى ذلك تشكيل لجنة ملكية لتتولى مهمة تقييم العمل ومتابعة إنجاز الخطة التنفيذية الخاصة بالميثاق الوطني.

• **خطة العمل الوطنية الخاصة بشراكة الحكومات المنفتحة للأعوام (2014-2016)**<sup>14</sup>، التي بُنيت على أساس محاور الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية والتي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام. وتعتبر هذه الخطة المرحلة الثانية من خطة العمل الوطنية للعام 2012 التي تضمنت محوراً خاصاً بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، والتي تم إعدادها لغايات انضمام الأردن إلى المبادرة الدولية حول شراكة الحكومات المنفتحة.

• **استراتيجية الحكومة الإلكترونية للأعوام (2014-2016)**<sup>15</sup>، والتي تتضمن ضمن محاورها إتاحة المعلومات والمشاركة الإلكترونية والحكومة الذكية، مع تضمينها مؤشرات أداء.

9 لمزيد من المعلومات يمكنكم زيارة الموقع الرسمي لجلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين: <http://kingabdullah.jo/>

10 يمكن الاطلاع على ملخص الأجندة الوطنية من خلال هذه الصفحة: [http://kingabdullah.jo/uploads/national\\_agenda.pdf](http://kingabdullah.jo/uploads/national_agenda.pdf)

11 يمكن الاطلاع على الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر من خلال هذه الصفحة: [http://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/library/poverty/publication\\_2](http://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/library/poverty/publication_2)

12 يمكن الاطلاع على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من خلال هذه الصفحة: [http://www.jacc.gov.jo/Portals/0/strategy/Strategy\\_ara.pdf](http://www.jacc.gov.jo/Portals/0/strategy/Strategy_ara.pdf)

13 للاطلاع على منظومة النزاهة الوطنية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.mopsd.gov.jo/ar/PDF%20Files/NIC%20Booklet%20Arabic%20Published.pdf>

14 للاطلاع على خطة العمل الوطنية الخاصة بشراكة الحكومات الشفافة يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan>

15 للاطلاع على استراتيجية الحكومة الإلكترونية يمكن زيارة الصفحة التالية: <http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleID/80>

• **استراتيجية البناء الخاصة بالسلطة القضائية للأعوام (2012-2014)**<sup>16</sup>، التي شملت ضمن أهدافها تعزيز نزاهة القضاء وتضمنت محوراً لاستحداث نظام للمساءلة في حال مخالفة مدونة السلوك القضائي. كما تبنت **وزارة العدل خطة استراتيجية للأعوام (2014-2016)**<sup>17</sup> تضمنت أيضاً محاور لتعزيز النزاهة في القضاء والمرافق التابعة له، وبحث تفعيل مدونة السلوك القضائي. كما وافقت اللجنة الوطنية للعدالة الجزائية التابعة لوزارة العدل على الأهداف الرئيسية **لاستراتيجية العدالة الجزائية**<sup>18</sup> والتي تقوم رؤيتها على تعزيز مبدأ سيادة القانون والمساءلة من خلال تبني نظام فعّال يتسم بالشفافية ويضمن النزاهة والاستقلالية، وركزت الاستراتيجية على أهمية تفعيل نظام وتبني آلية لاسترداد ومصادرة الأموال المتحصلة عن ارتكاب الجرائم.

إضافة إلى الاستراتيجيات والخطط الوطنية التي تُعدّ بمجملها **سياسات فعّالة مُنسقة لمكافحة الفساد** فقد تبنت بعض الهيئات الوطنية خططاً استراتيجية قطاعية استُحدثت لتناسب مع احتياجاتها، وتم إعدادها بالتنسيق مع الجهات المعنية العاملة في القطاع وتضمنت مؤشرات للرصد والتقييم، ومن أهمها:

• **الخطة الاستراتيجية للبنك المركزي للأعوام (2013-2015)**<sup>19</sup>، وتتضمن محاور تهدف إلى تطوير القطاع المصرفي وتعزيز النزاهة والمساءلة داخل هذا القطاع، كما تتضمن بوضوح آلية المتابعة والتقييم. إضافة إلى تبني البنك المركزي لسياسات مالية ونقدية تلتزم البنوك العاملة في الأردن بتطبيقها والعمل بها.

• **الخطة الاستراتيجية لهيئة الأوراق المالية للأعوام (2011-2012)**<sup>20</sup>، وتهدف إلى تعزيز الرقابة على سوق المال وسياسات الإفصاح.

• **الخطة الاستراتيجية لدائرة مراقبة الشركات للأعوام (2013-2015)**<sup>21</sup>، وتهدف إلى تنظيم عمل القطاع الخاص وتعزيز مبدأ حوكمة الشركات.

• **برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي للأعوام (2014-2016)**<sup>22</sup>، الذي تقوم وزارة تطوير القطاع العام بتنفيذه ويشمل محاور ترتبط بتطوير الموارد البشرية، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية وغيرها. إضافة إلى تنفيذ الوزارة للمشاريع المناطة بها والمتعلقة بالخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية.

• **استراتيجية وحدة مكافحة غسل الأموال وقهول الإرهاب**، وتهدف إلى تفعيل دور وحدة مكافحة غسل الأموال وقهول الإرهاب في مكافحة غسل الأموال وتعزيز التدابير الوقائية لمنعها.

وفي سبيل إرساء وترويج ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد وإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية بغية تقرير مدى **كفايتها لمنع الفساد ومكافحته**، فقد اتخذ الأردن عدة خطوات لتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط الوطنية، مراعيّاً بذلك الاستحقاقات الدولية وفي مقدمتها تلك الناتجة عن انضمامه إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث قام الأردن على مدى العقد الماضي بإصدار عدة تشريعات وطنية من بينها قانون هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (62) لسنة 2006، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007<sup>23</sup>، وقانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008، وقانون مكافحة غسل الأموال وقهول الإرهاب رقم (46) لسنة 2007، وقانون ائتمان الضمان رقم (45) لسنة 2006 والذي تم استبداله بقانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 وتبني مدونة سلوك للموظفين العموميين في العام 2006، وميثاق شرف وسلوك للوزراء في العام 2009، ومدونة السلوك القضائي في العام 2005.

بناءً على هذه الخطوات والتطورات على المستوى الوطني فقد اتخذ الأردن عدة إجراءات وتدابير في سبيل تطوير الأطر التشريعية والمؤسسية المعززة للنزاهة ومكافحة الفساد، في مقدمتها التعديلات الدستورية في العام 2011 التي جاءت للتأكيد على الفصل بين السلطات الثلاثة

16 للاطلاع على استراتيجية البناء الخاصة بالسلطة القضائية يمكن زيارة الصفحة التالية: <http://www.jc.jo/sites/default/files/strategy-2012.pdf>  
17 للاطلاع على خطة الاستراتيجية لوزارة العدل يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.moj.gov.jo/plans-and-projects/strategic-plan-2008-2012>  
18 لم يتم بعد الموافقة على استراتيجية العدالة الجزائية بصورة نهائية من قبل وزارة العدل.  
19 للاطلاع على الخطة الاستراتيجية للبنك المركزي يمكن زيارة هذه الصفحة: [http://www.cbj.gov.jo/uploads/strategic\\_plan\\_203-2015-3.pdf](http://www.cbj.gov.jo/uploads/strategic_plan_203-2015-3.pdf)  
20 للاطلاع على الاستراتيجية لهيئة الأوراق المالية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://jsc.gov.jo/library/634393818105782500.pdf>  
21 للاطلاع على الاستراتيجية لدائرة مراقبة الشركات يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.ccd.gov.jo/files/khetah.pdf>  
22 لمزيد من المعلومات عن برنامج تطوير الأداء الحكومي يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.moppsd.gov.jo/ar>  
23 للاطلاع على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات يمكن زيارة الصفحة التالية: <http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/AdvancedSearch.aspx>



مع التركيز على أهمية استقلال القضاء، وتعزيز المساءلة للسلطة التنفيذية في المادتين (55) و(56)<sup>24</sup> من حيث النص على اختصاص المحاكم النظامية في العاصمة في محاكمة الوزراء عن الجرائم الناجمة عن تأديتهم لوظائفهم، وصلاحيه مجلس النواب في إحالة الوزراء إلى النيابة العامة بقرار يتخذه أغلبية أعضاء المجلس مع بيان الأسباب المبررة لذلك، إلى جانب النص صراحة في المادة (75) على حظر تضارب المصالح على أعضاء مجلسي الأعيان والنواب خلال فترة عضويتهم في المادة (75) والتي كان يُشار إليها قبل التعديل كأحد شروط العضوية. كما تمخّص عن التعديلات الدستورية للعام 2011 إنشاء كل من المحكمة الدستورية لتمارس الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور، والهيئة المستقلة للانتخاب التي وسّعت مهامها وصلاحياتها بموجب التعديلات الدستورية للعام 2014<sup>25</sup>، لتمارس الإشراف على عملية انتخاب كل من مجلس النواب والمجالس البلدية وأي انتخابات أخرى توكل مهامها إليها.

وجاءت مبادرة اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية لإجراء مراجعة وطنية لمنظومة النزاهة لكل من السلطات الثلاثة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، تمخّص عنها إجراء تعديلات على عدد من الأطر التشريعية منها تلك الناظمة للقطاع العام. وقد تم إصدار نظام الخدمة المدنية الجديد في العام 2013 وطرأت عليه تعديلات في العام 2014 كان من أبرزها، تقليص القيود المفروضة على الموظف العام فيما يتعلق بالاحتفاظ بالوثائق خارج مكان العمل لغايات الإبلاغ عن الفساد، وحظر استغلال الوظيفة وقبول الموظف العام للإكراميات المادية والعينية بشكل مُطلق. كما خضعت مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة<sup>26</sup> لتعديلات في كل من العامين 2010 و2013. هذا بالإضافة إلى أدلة أعدتها وزارة تطوير القطاع العام لتعزيز مبدأ الحكم الرشيد في القطاع العام، والنهج التشاركي في وضع الاستراتيجيات<sup>27</sup>.

”  
تم إجراء مراجعة وطنية  
لنظومة النزاهة لكل من  
السلطات الثلاث والقطاع  
الخاص ومنظمات المجتمع  
المدني.

كما أُجري تعديل على قانون مكافحة غسل الأموال رقم (46) لسنة 2007 في العام 2011، حيث أصبح اسم القانون قانون مكافحة غسل الأموال ومنع تمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة 2007 وذلك لمكافحة تمويل الإرهاب إلى جانب مكافحة غسل الأموال، كما وسّع من نطاق التجريم ليشمل الجرائم التي تنص الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال. وتفيداً للخطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فقد طرأت عدة تعديلات على قانون هيئة مكافحة الفساد كان أولها في العام 2012، حيث جاءت أهم التعديلات في استثناء قضايا الفساد واسترداد الأموال من أحكام التقادم المُسقط للدعوى، ووقف العمل بالعقود والاتفاقيات والامتيازات التي تم الحصول عليها نتيجة أفعال فساد، والتخفيف من العقوبة أو الإعفاء منها في حال الإبلاغ عن الفساد واسترداد الأموال المُتحصلة عن ارتكابه، وتوفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص ذوي الصلة بهم. كما خضع قانون هيئة مكافحة الفساد إلى تعديل آخر في العام 2014، كان من أهم سماته توسيع نطاق التجريم ليشمل جرائم غسل الأموال، والكسب غير المشروع، وعدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح، إضافة إلى التشديد في معاقبة الممتنعين عن الإبلاغ عن الفساد ومضاعفة العقوبة عليهم إذا كان الممتنع من العاملين في القطاع العام. كما صدر نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (62) لسنة 2014 ليتضمن أحكاماً تفصيلية تُبين آليات توفير الحماية التي نص عليها قانون هيئة مكافحة الفساد، حيث نص النظام على إنشاء وحدة مُتخصصة تُعنى بتوفير الحماية للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، وقد توافقت ذلك مع متطلبات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي أشارت إلى أهمية إنشاء وحدة إدارية مختصة داخل الهيئة لحماية الشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد.

24 كانت المادة (55) من الدستور الأردني لسنة 1952 قبل التعديل تنص على أن «يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم»، وأصبحت هذه المادة بناء على التعديل في العام 2011 تنص على أن «يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون». فيما يتعلق بنص المادة (56) فقد كانت تنص قبل التعديل على أن «لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي»، وأصبحت هذه المادة بناء على التعديل في العام 2011 تنص على «لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إيداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب».

25 في العام 2014 أُجريت تعديلات جديدة على الدستور الأردني لسنة 1952 شملت من بينها تلك التعديلات المتعلقة بتوسيع مهام وصلاحيات الهيئة المستقلة للانتخاب.

26 للاطلاع على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة يمكن زيارة الصفحة التالية: <http://www.mopds.gov.jo/ar/PDF%20Files/%D9%85%D8%AF%D9%88%D9%86%D8%A9%20%D9%88%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B8%D9%8A%D9%81%D9%8A%20%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A.pdf>

27 لمزيد من المعلومات عن الأدلة التي أعدتها وزارة تطوير القطاع العام يمكن زيارة الصفحة التالية: [www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo)

وفي إطار المراجعة القانونية لمدى فاعلية قانون إشهار الذمة المالية، صدر قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 ليحل محل قانون إشهار الذمة المالية رقم (45) لسنة 2006. وإن كان القانون الجديد لم يأت بتغيير جذري واضح إلا أنه وسَّع من نطاق فئة الأشخاص المُكَلَّفِين بتقديم إقرارات الذمة المالية وشمل أيضاً النقابات المهنية والعمالية والاتحادات والأحزاب، كما أشار إلى ضرورة تعاون دائرة إشهار الذمة المالية مع هيئة مكافحة الفساد من حيث تزويدها بصورة عن إقرارات الذمة المالية المُقدَّمة من قبل أي شخص يتم التحقيق بشأنها من قبل الهيئة، والذي يأتي ضمن إطار تنفيذ خطة عمل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. كما صدر نظام عمل دائرة إشهار الذمة رقم (111) لسنة 2014 لينظم عمل دائرة إشهار الذمة المالية المنشأة بموجب هذا القانون.<sup>28</sup>

إلى جانب ذلك، فقد أُجريت عدة تعديلات تشريعية على قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 كان من أهمها تعديلات العام 2011 التي وسعت من نطاق تجريم فعل الفساد كما في حالة توسيع نطاق جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة في المادة (174) من القانون بشمول اختلاس أموال بعض منشآت القطاع الخاص والتي تعود لخزائن وصناديق البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة والشركات المساهمة العامة. إضافة إلى التعديلات التي أُجريت على قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة 1993 في العام 2004 ليُخضع فئات أخرى لأحكامه ويشمل العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، وبصفة خاصة، الرشوة والاختلاس واستغلال السلطة والوظيفة، إلى جانب إعفاء المُبلَّغِين الشركاء في الفعل من العقوبة تبعاً لأحكام هذا القانون. وأخيراً، صدر في العام 2014 مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة 2014<sup>29</sup>، تلاها قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014<sup>30</sup> والذي تضمن من بين أحكامه نصاً صريحاً على تشكيل لجنة قواعد السلوك القضائي لتتولى إعداد مدونة قواعد السلوك القضائي واقتراح أي وسائل لتطبيق هذه المدونة وغيرها من قواعد السلوك والأعراف والقيم القضائية<sup>31</sup>. كما تم بموجب النظام المعدل رقم (11) لسنة 2015 تعديل نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 ليصبح اسمه «نظام الرقابة الداخلية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2011»، ولتتمدد الرقابة ضمن أحكامه إلى الرقابة الإدارية والفنية دون أن تقتصر على الرقابة المالية فقط، مع تعديل تسمية وحدات الرقابة المالية المنشأة داخل كل مؤسسة أو وحدة حكومية لتصبح «وحدات الرقابة الداخلية».

فيما يتعلق بالتعاون مع الدول الأطراف في اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد والمنظمات الدولية والإقليمية في تعزيز وتطوير التدابير الوقائية، فقد أكدت الفقرة (4) من المادة (11) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 أهمية قيام مجلس هيئة مكافحة الفساد بالتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك. وتتضمن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الهدف السادس منها تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، كما تتضمن خطة عمل الاستراتيجية إجراءات لتنفيذ هذا الهدف.

وقام الأردن بتعزيز التعاون الإقليمي والدولي في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه من خلال العمل مع عدد من الهيئات الدولية ومنها، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومشروعه الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، والبنك الدولي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومشروع التوأمة مع جمهورية فنلندا (والمعهد الفنلندي للإدارة العام HAUS) الذي تم تنفيذه كأحد مخرجات اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الشفافية الدولية. كما تم عقد العديد من الورشات التدريبية لزيادة قدرات العاملين في التحقيق في قضايا الفساد بالتعاون مع كل من وزارة العدل الأمريكية ووزارة العدل الفرنسية.

وعلى المستوى الدولي والإقليمي فقد شارك الأردن في عدة مبادرات دولية من ضمنها شراكة الحكومات المنفتحة المعنية بتعزيز الحكم الرشيد والشفافية<sup>32</sup>، ومبادرة نقاط الاتصال التي أطلقها الانترنت بالاشتراك مع مبادرة ستار، وعضوية الأردن في مجموعة إغمونت لوحدة التحريات المالية الدولية<sup>33</sup>. كما انضم الأردن إقليمياً إلى الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في العام 2008 والتي تضم في عضويتها مؤسسات وطنية أردنية في مقدمتها هيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل والنيابة العامة، إضافة إلى مشاركة عدد من منظمات المجتمع المدني

28 للاطلاع على قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الكسب غير المشروع ونظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد يمكن زيارة صفحة هيئة مكافحة الفساد على الرابط التالي: <http://www.jacc.gov.jo/ar-jo/%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D8%A9.aspx>

29 يمكن الاطلاع على مدونة السلوك القضائي لسنة 2013 من خلال الصفحة التالية: [http://www.jc.jo/sites/default/files/behaviour-text\\_20141.pdf](http://www.jc.jo/sites/default/files/behaviour-text_20141.pdf)

30 ألغى قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014 قانون استقلال القضاء وتعديلاته رقم (15) لسنة 2001.

31 للاطلاع على أي من التشريعات التي أُشير إليها في هذا التقرير يمكن زيارة موقع ديوان التشريع والرأي على الصفحة التالية: <http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/AdvancedSearch.aspx>

32 شراكة الحكومات المنفتحة هي مبادرة متعددة الأطراف، تهدف إلى تأمين الالتزام الجدي من قبل الحكومات للمشاركة للترويج للشفافية وتمكين المواطنين ومكافحة الفساد وتسخير التكنولوجيا لتعزيز الحوكمة من خلال تقديم خطة عمل تتضمن التزامات طوعية. وتعتبر هذه الشراكة مجهوداً عالمياً لتحسين أداء الحكومات، حيث يطمح المواطنون لحكومات أكثر شفافية وفعالية وخاضعة للمساءلة، وتملك مؤسسات تُمكن المواطنين وتستجيب لمطالبهم وآمالهم، علماً أن الوصول إلى هذا الهدف يتطلب القيادة السياسية، والمعرفة التقنية، ومجهود واستثمار مستدام، كما تستلزم التعاون والشراكة بين الحكومات والمجتمع المدني. وقد باشر الأردن إجراءات انضمامه إلى هذه المبادرة في العام 2011. لمزيد من المعلومات عن هذه الشراكة وجهود الأردن من خلالها يمكن زيارة هذه الصفحة <http://www.opengovpartnership.org> وكذلك <http://www.open-govpartnership.org/country/jordan>

33 لمزيد من المعلومات عن مجموعة إغمونت لوحدة التحريات المالية الدولية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.egmontgroup.org>



فيما يتعلق باستقلالية هيئة مكافحة الفساد، تتمتع هيئة مكافحة الفساد بموجب أحكام قانونها بالاستقلالية المالية والإدارية ولها حق القيام بكافة التصرفات القانونية، إلى جانب استقلاليتها في ممارسة مهامها وأعمالها دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت. كما تتمتع الهيئة بموجب قانونها بصلاحيات مباشرة التحري عن الفساد، ولها أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة. وأعطيت مكافحة الفساد صلاحية طلب المعلومات والاطلاع عليها بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد، إلى جانب قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 مع ضمان سرية المعلومات. وتملك الهيئة إصدار تقاريرها السنوية.

يخضع موظفو الهيئة لنظام الخدمة المدنية كسائر موظفي الدولة من حيث التعيين والرقابة، علماً أن قانون هيئة مكافحة الفساد يُعطي لرئيس الهيئة في المادة (15) صلاحية طلب انتداب أو إعاره أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة تبعاً للتشريعات المرعية. وتملك الهيئة إعداد التدريبات المُتخصصة لموظفيها في مجالات مكافحة الفساد، إلى جانب التدريبات التي يحددها ديوان الخدمة المدنية للموظفين العموميين. وتتضمن موازنة الهيئة للعام 2014 مبالغ مُخصصة للتدريب.

بموجب أحكام قانون هيئة مكافحة الفساد يكون للهيئة موازنة مُستقلة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، حيث تخضع موازنة هيئة مكافحة الفساد لقانون موازنات الوحدات الحكومية لسنة المالية 2014، وتتألف مواردها المالية من المبالغ المالية السنوية المخصصة لها من الموازنة العامة للدولة كأحد مواردها المالية، إلى جانب المنح التي يتم قبولها وفق أحكام القانون. وتملك الهيئة نظاماً مالياً خاصاً بها.

يتم تعيين أعضاء المجلس بإرادة ملكية بناء على تنسيب من رئيس الوزراء، كما تحدد رواتبهم وكافة حقوقهم من قبل مجلس الوزراء. وتكون مدة العضوية في مجلس الهيئة أربع سنوات، لا يتم خلالها إقالة أو إنهاء خدمات أي من أعضاء المجلس أو رئيسته إلا في حالات ارتكابه لأي من أفعال الفساد، أو إخلاله بواجبات الوظيفة أو قيامه بعمل يمس الشرف والكرامة، أو في حال تغيبه عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة دون عذر مشروع. كما يتمتع رئيس وأعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد بالحصانة القضائية، حيث لا يجوز ملاحقة الرئيس أو أي من أعضاء المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي.

• **ديوان المظالم:** تم إنشاء ديوان المظالم بموجب أحكام القانون رقم (11) لسنة 2008، وتقوم صلاحياته على النظر في الشكاوى المتعلقة بقرارات وممارسات وأفعال الامتناع الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، وتقديم التوصيات بتبسيط الإجراءات الإدارية لضمان فاعلية الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة، والتي قد تشمل التوصية بتعديلات تشريعية أو سياسات وإجراءات ذات علاقة. كما أوجب قانون ديوان المظالم ضرورة تعاون موظفي الإدارة العامة مع الديوان في أدائه لمهامه، على أن تعامل الإجراءات التي يقوم بها بسرية.

يتمتع ديوان المظالم بموجب أحكام قانونه بالاستقلالية المالية والإدارية وله حق القيام بكافة التصرفات القانونية، ويكون للديوان موازنة خاصة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة، إلا أن موظفي الديوان يخضعون إلى نظام الخدمة المدنية كسائر موظفي الدولة من حيث التعيين والترقية. ويتم تعيين رئيس الديوان من قبل مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الوزراء، حيث يتمتع رئيس الديوان باستقلالية في ممارسة صلاحياته ومهامه ولا يتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي جهة أو سلطة، وقد حدد القانون حالات إنهاء خدماته حصراً. كما ضمن قانون ديوان المظالم حصانة مبنى الديوان ضد التفتيش بحيث لا تكون إلا بأمر قضائي. ويملك الديوان إصدار تقاريره السنوية، وعلى رئيس الوزراء تزويد مجلسي النواب والأعيان بنسخة عن هذه التقارير.



• **اللجنة الملكية لتقييم العمل ومتابعة إنجاز الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية:** تم تشكيل اللجنة الملكية في العام 2014 لمتابعة تنفيذ الخطة التنفيذية المُلحقة بميثاق النزاهة الوطني مع الجهات المعنية والمحددة في هذه الخطة. ودور اللجنة محدود فهي تقوم بمتابعة التنفيذ لهذه الخطة. وتلعب وزارة تطوير القطاع العام دوراً هاماً في تنفيذ الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية حيث عُيّن كسكرتارية للجنة الملكية وكجهة معنية بتنفيذ كافة المحاور التي شملتها الخطة التنفيذية، إضافة إلى دور وزارة تطوير القطاع العام في تنفيذ برنامج تطوير الأداء الحكومي.

• **لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق النيابية**<sup>38</sup>: تم تشكيل هذه اللجنة الدائمة في مجلس النواب لتقصي الحقائق بخصوص قضايا الفساد، وهي تعمل ضمن إطار صلاحيات مجلس النواب. على الرغم من الجهود المبذولة للعمل والتنسيق مع الجهات الرقابية الأخرى، إلا أن قنوات التواصل لا تزال ضعيفة.

• **اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب**<sup>39</sup>: تم تشكيل اللجنة الوطنية بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة 2007 مؤلفة من وزارات وهيئات عامة لتتولى وضع السياسات ودراسة مشاريع التشريعات. كما أنشئت وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لتكون وحدة تحريات مالية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب<sup>40</sup> وتتولى استلام الإخبارات والشكاوى والتحري عنها. ويخضع لأحكام قانونها الجهات المالية ومنها البنوك وشركات الصرافة والجهات التي تقدم الخدمات البريدية، وكذلك الجهات غير المالية ومنها الأشخاص والجهات الذين يعملون في تجارة العقارات وتجارة المعادن الثمينة. تتمتع الوحدة بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بمحافظ البنك المركزي، ويتم تعيين مدير الوحدة من قبل اللجنة الوطنية، ولها موازنة مستقلة، وتتمثل مواردها في المبالغ المخصصة من البنك المركزي والموازنة العامة والمساعدات والمنح. وتعامل الإجراءات التي تقوم بها الوحدة بالسرية، إلا أن للوحدة نشر إحصاءات دورية عن عدد العمليات التي يشتبه بأنها مرتبطة بغسل أموال.

• **دائرة إشهار الذمة المالية**<sup>41</sup>: تم إنشاء دائرة إشهار الذمة المالية بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 لدى وزارة العدل وترتبط بوزير العدل، لتكون خلفاً قانونياً لدائرة إشهار الذمة المالية التي أنشئت بموجب قانون إشهار الذمة المالية رقم (24) لسنة 2006 الملغى. وتتولى هذه الدائرة مهام استلام إقرارات الذمة المالية من الأشخاص الملزمين قانوناً بتقديمها وأي بيانات وإيضاحات، وإحالتها إلى الجهة القضائية المشككة بموجب هذا القانون لفحص الإقرارات التي تقدم بشأنها شكوى أو إخبار. كما تعمل على تزويد هيئة مكافحة الفساد بصورة عن الإقرارات وأي بيانات أو معلومات تطلبها الهيئة عن أي شخص في قضية فساد منظورة أمامها.

• **دائرة مراقبة الشركات**<sup>42</sup>: وهي الجهة المعنية بتسجيل والرقابة على الشركات التي تضمنها قانون الشركات وتعديلاته رقم (22) لسنة 1997، وترتبط بوزير الصناعة والتجارة.

• **هيئة الأوراق المالية**<sup>43</sup>: أنشئت هيئة الأوراق المالية بموجب قانون الأوراق المالية رقم (76) لسنة 2002، وتُعنَى بتنظيم سوق المال وتنظيم ومراقبة الأوراق المالية والإفصاح من المصدرين وتداول الأوراق المالية. وتتمتع هيئة الأوراق المالية بالاستقلالية المالية والإدارية وتتبع رئيس الوزراء.

• **البنك المركزي الأردني**<sup>44</sup>: أنشئ البنك المركزي الأردني بموجب قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة 1971 ويتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، ويهدف إلى المحافظة على الاستقرار النقدي، ويقوم بمراقبة البنوك والمؤسسات المصرفية ومحللات الصرافة المرخصة والعاملة في الأردن.

• **وحدات الرقابة الداخلية**: أنشئت وحدات الرقابة الداخلية بموجب نظام الرقابة الداخلية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2011، داخل كل مؤسسة ووحدة حكومية لتتولى التدقيق والرقابة الداخلية للمعاملات المالية والإدارية والفنية. وترتبط هذه الوحدات بوحدة الرقابة الداخلية المركزية التابعة لوزارة المالية (مديرية الرقابة الداخلية - أنظر رابعاً من التقرير).

إضافة إلى ذلك، تقوم عدد من الجهات الرقابية القطاعية بأعمال تقع في نطاق المطلوب في المادة (6) من الاتفاقية منها إدارة التأمين لدى وزارة الصناعة والتجارة<sup>45</sup>، وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات<sup>46</sup> وغيرها، حيث تتولى هذه الجهات وضع السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالقطاعات المعنية وتنفيذها، إضافة إلى دور الأمن العام والنيابة العامة والمحاكم القضائية كجهات رقابية.

38 يمكن الاطلاع على تشكيل لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق النيابية من خلال هذه الصفحة: <http://www.representatives.jo>

39 يمكن زيارة موقع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال هذا الرابط: <http://www.amlu.gov.jo>

40 كما ذكر في جريدة التعاون الدولي، فقد انضم الأردن إلى مجموعة إغمنت لوائح التحريات المالية الدولية ممثلاً بوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

41 لمزيد من المعلومات عن دائرة إشهار الذمة المالية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.moj.gov.jo/finance/about>

42 يمكن زيارة موقع دائرة مراقبة الشركات من خلال هذا الرابط: <http://www.ccd.gov.jo>

43 يمكن زيارة موقع هيئة الأوراق المالية من خلال هذا الرابط: [http://www.jsc.gov.jo/Public/mainarabic.aspx?Page\\_id=841](http://www.jsc.gov.jo/Public/mainarabic.aspx?Page_id=841)

44 يمكن زيارة موقع البنك المركزي الأردني من خلال هذا الرابط: <http://www.cbj.gov.jo>

45 لمزيد من المعلومات عن إدارة التأمين يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.mit.gov.jo/AR/%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%20%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86/>

46 يمكن زيارة موقع هيئة تنظيم الاتصالات من خلال هذا الرابط: <http://www.trc.gov.jo>

46 يمكن زيارة موقع هيئة تنظيم الاتصالات من خلال هذا الرابط: <http://www.trc.gov.jo>

# التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة

بناء على المراجعة تلخص التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة بالآتي:

- ضعف التنسيق بين الجهات المعنية في تبني السياسات والاستراتيجيات والاتفاق على تنفيذها، مما يحدث أحياناً تداخلاً يشكل هدراً للوقت والموارد المتاحة.
- ضعف تنسيق الجهود بين الجهات الرقابية، والذي قد يُعدُّ من المعوقات الأساسية التي تواجه عمل هيئة مكافحة الفساد.
- قلة الكفاءات والتخصص مما ينعكس على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط.
- محدودية الخبرة والتخصص في صياغة التشريعات التي تُعنى بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وإنفاذها.
- ضعف مشاركة منظمات المجتمع المدني في وضع الاستراتيجيات والخطط، على الرغم من المنهجيات التي تتبناها الدولة في سبيل تعزيز مبدأ المشاركة والتكاملية.

## ثانياً: الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة

تلخّص هذه الجزئية التدابير التي اتخذها الأردن والتي من شأنها تعزيز الشفافية في الوظيفة العامة، بما في ذلك تلك التي تتعلق بتبني أنظمة وآليات لترسيخ وتدعيم نُظم شفافة لتوظيف الموظفين العموميين في القطاع العام (المادة 7 المتعلقة بالقطاع العام)، وتعزيز مفاهيم النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين العموميين (المادة 8 المتعلقة بمدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين). كما تستعرض هذه الجزئية أهم الجهود التي بذلها الأردن في سبيل منع تضارب المصالح (المادة 7 المتعلقة بالشفافية ومنع تضارب المصالح) و(الفقرة الفرعية 2-هـ من المادة 12 المتعلقة بمنع تضارب المصالح من قبل الموظفين العموميين)<sup>47</sup>.

\*\*\*

اتخذ الأردن عدّة خطواتٍ لتدعيم عملية التوظيف في القطاع العام، حيث وضعت وزارة تطوير القطاع العام خطةً لتطوير القطاع العام تهدف إلى إدارة وتنمية الموارد البشرية وضمن إطار زمني محدد لذلك. كما ركز الإجراء (4,2) للهدف الاستراتيجي الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على تفعيل تطبيق مدونات قواعد السلوك في مؤسسات القطاع العام، إضافة إلى المحاور التي شملها ميثاق النزاهة الوطني والتي ركزت على اعتماد الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص وتبني مدونة سلوك وظيفي وتفعيلها، حيث يُعنى المحور الثامن من الخطة التنفيذية للميثاق بتطوير الإدارة العامة.

47 الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: <http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/pdf/LegislativeGuide.pdf>

فيما يتعلق بتدعيم نُظم توظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين، تخضع إجراءات التعيين في الوظيفة العامة إلى نظام الخدمة المدنية والتعليمات والأدلة المرتبطة به. وقد تم إصدار نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم (82) لعام 2013 ليحل محل نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم (30) لسنة 2007 الملغي، وليجمع تحت غطاءه كافة الموظفين العاملين لدى الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية والعامة، باستثناء بعض المؤسسات ومنها البنك المركزي حيث يتولى الأخير التوظيف وفقاً لأنظمتها الخاصة نظراً لطبيعة عمله. ويُنظم نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم (82) لعام 2013 عملية التعيين والترقية والزيادة والتأديب والفصل<sup>48</sup>.

تم إصدار تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية من الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة لجميع العلاوات للأعوام (2014-2016) تحدد بموجبها شروط ومتطلبات التقدم للوظائف الشاغرة، وإجراءات مراجعة الطلبات وإصدار الكشوفات التنافسية، إضافة إلى إصدار نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2013 والذي ينظم إجراءات تعيين الفئة الثانية من الوظائف العليا المحددة في المادة (17) من نظام الخدمة المدنية، ومعايير المفاضلة في نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2013. إلى جانب هذه الأنظمة فقد صدرت تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية.

يخضع الموظف العمومي خلال مدة خدمته لتقييم الأداء الوظيفي، حيث صدرت تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه، كما تم إصدار أدلة لمُساعدة الموظفين العاملين في وحدات التنمية البشرية في القطاع العام للمساهمة في تطبيق أحكام الأنظمة والتعليمات ذات الصلة، من أهمها: (1) دليل مؤشرات الأداء في الخدمة المدنية لسنة 2014، والذي يهدف إلى المساندة في تقييم وقياس الأداء الفردي بشكل موضوعي وعادل، و(2) الدليل التنظيمي لوحدة الموارد البشرية لسنة 2014، والذي يهدف إلى تفعيل مفهوم إدارة الموارد البشرية وتوثيق كافة إجراءات العمل داخل وحدات الموارد البشرية مع إعداد نماذج لإجراءات العمل داخل هذه الوحدات، و(3) دليل النماذج التطبيقية الخاص بتعبئة سجلات وتقارير الأداء السنوية لموظفي الخدمة المدنية، الذي يهدف إلى مأسسة منهجية تقييم أداء الموظفين العموميين والصادر بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 الملغي.

ويخضع الموظفون العموميون لدورات تدريبية تُنفَّذ من قبل معهد الإدارة العامة، أو من قبل المراكز التدريبية التابعة للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية، حيث تتولى الوحدة تحليل الاحتياجات التدريبية وتحديدها، ووضع خطط سنوية لتدريب الموظفين وتأهيلهم، وقياس فاعلية البرامج التدريبية، ومتابعة الموظفين وسير دراستهم، وتحقيق مفهوم الدائرة المُتعلِّمة من خلال نقل المعرفة وتبادل المعلومات. وقد أُصدر دليل المرشد في تحديد الاحتياجات التدريبية والإيفاد الذي يساهم في التعرف على الجوانب المتصلة بتحديد الاحتياجات التدريبية، وربطها مع احتياجات الدوائر والمؤسسات الحكومية وتحديد الإجراءات المتعلقة بذلك.

”  
تخضع إجراءات التعيين  
في الوظيفة العامة لنظام  
الخدمة المدنية والتعليمات  
والأدلة المرتبطة به.

فيما يتعلق برواتب الوظائف العمومية، ينظم نظام الخدمة المدنية أحكام هذه الرواتب، وتحدد رواتب الوظائف العمومية تبعاً للدرجات بموجب جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة رقم (5) لسنة المالية 2014، أو موازنة أي من الدوائر التي شملها نظام الخدمة المدنية كما في قانون موازنات الوحدات الحكومية رقم (6) لسنة المالية 2014. كما يحصل الموظف العمومي على الزيادة السنوية في حال استيفاء شروط استحقاقها، وعلى علاوات وبدلات عمل منها بدل عمل إضافي، ومكافآت مادية أو معنوية تُمنح أيضاً ضمن أسس وشروط محددة. وتنظم تعليمات استحقاق الزيادة السنوية ونظام الانتقال والسفر وتعديلاته رقم (56) لسنة 1981 الأمور الخاصة بالتنقل والسفر والإيفاد للموظفين العموميين في الدولة بمختلف مناصبهم ودرجاتهم.

ولغايات تحفيز الابتكار والتميز في الوظيفة، فقد عمَد الأردن الى وضع وتبني معايير وشروط يتم، في حال استيفائها، منح الموظف أو المؤسسة جائزة تميّز، كما هو الحال في جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.

وعلى صعيد انتهاء خدمة الموظفين العموميين، يخضع الموظفون العموميون لأحكام التقاعد المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 بالنسبة للموظفين غير المنتسبين إلى التقاعد المدني، وأحكام قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 بالنسبة للخاضعين منهم لقانون التقاعد المدني.

48 لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الصفحة الخاصة بديوان الخدمة المدنية: <http://www.csb.gov.jo/csb/Legislations/Instructions.aspx>

كما ينظم نظام الخدمة المدنية في المواد (166-175) أحكام انتهاء خدمة الموظفين العموميين وإنهائها والإعفاء منها وفقدانهم لوظيفتهم والاستغناء عن خدماتهم في غير حالات التقاعد. كما تُنظم أحكام نظام الخدمة المدنية الإجراءات والعقوبات التأديبية وتدرجها، إلى جانب تنظيم إجراءات إحالة الموظفين العموميين إلى المجلس التأديبي أو إلى الادعاء العام في حال ارتكابهم لأي من الأفعال الجرمية، مع النص في المادة (69) من هذا النظام على ضرورة التأكد من وجود ضمانات للموظف خلال هذه الإجراءات. وتخضع القرارات الإدارية الصادرة بحق الموظفين العموميين للطعن أمام المحاكم الإدارية على درجتها وفقاً لأحكام قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، الذي صدر بموجب التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي أسهمت في إنشاء قضاء إداري على درجتين بدلاً من درجة واحدة كما كان مطبقاً مسبقاً بموجب قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم (12) لسنة 1992 الملغي.

يجدر الذكر هنا إلى أن الوظيفة العمومية في الأردن تقوم على التعيين لا الانتخاب، وتظهر **عملية الترشح والانتخاب** أكثر ما تظهر بوضوح في انتخاب أعضاء مجلس النواب ومجالس البلديات، وهم لا يدخلون في المفهوم القانوني للموظف العمومي. بوجه عام، ينظم قانون عملية الانتخاب في الأردن قانون الانتخاب لمجلس النواب وتعديلاته رقم (25) لسنة 2012 والمتعلق بعملية الانتخاب النيابية حيث ينظم بدوره آليات الترشح لمجلس النواب وإجراءات الانتخاب. في حين ينظم قانون البلديات وتعديلاته رقم (13) لسنة 2011<sup>49</sup> عملية انتخاب المجالس البلدية. وتتولى الهيئة المستقلة للانتخاب بموجب قانونها «قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012»<sup>50</sup> والتعديلات الدستورية على المادة (67) في العام 2014 إدارة العملية الانتخابية والنيابية والبلدية وأي انتخابات عامة، ومجلس الوزراء تكليفها بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها.

فيما يتعلق بالتمويل السياسي للحملات الانتخابية فتحكمه كل من أحكام قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012<sup>51</sup> وأحكام نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (62) لسنة 2013، حيث ينظم الموارد المالية للأحزاب من حيث قصرها على مصادر تمويل أردنية معروفة ومُعلنة ومُحددة مع إجازة قبول الهبات والتبرعات من الأشخاص الأردنيين الطبيعيين على أن تكون مُعروفة ومُعلنة وبحدّ معين. كما أجاز نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (62) لسنة 2013 توفير الدعم للأحزاب في الموازنة العامة للدولة مع تحديد شروط الاستحقاق لذلك.

على صعيد **تعزيز النزاهة والأمانة والشفافية بين الموظفين العموميين**<sup>52</sup>، فقد قامت وزارة تطوير القطاع العام بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية بتعديل مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في العام 2013، والتي تضمنت نصوصاً أكدت فيها على الهدف الأساسي من إعدادها ألا وهو تعزيز ثقة المواطن بالخدمات العامة، إلى جانب شمولها نصوصاً تتعلق بواجبات الموظفين العموميين من حيث الالتزام بالتشريعات الناظمة لعملهم والدوام الرسمي وتحسين أدائهم، والمحافظة على سرية المعلومات ما لم يتطلب التشريع أو أداء الواجب الوظيفي أو القضاء غير ذلك، وعدم استغلال وظيفتهم، وغيرها. إضافة إلى شمولها أحكاماً تنظم تعامل الموظفين العموميين مع مرؤوسيه وامتليقي الخدمة، وتضارب المصالح وقبول الهدايا.

في الواقع العملي، تم تعميم مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة على جميع الموظفين العموميين، وإلزامهم بالاطلاع عليها وتوقيعهم عليها بالإقرار بذلك، وحفظ النسخة الموقعة في الملف الشخصي لكل موظف. كما يقوم ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة بتدريب الموظفين العموميين الجُدد على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لدى استلامهم لوظائفهم، إضافة إلى تدريب الموظفين العموميين في الدرجات الوسطى والعليا على موضوعات محددة من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.

لقد أشارت نصوص نظام الخدمة المدنية إلى ضرورة الالتزام بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة كأحد التزامات الموظفين العموميين. كما أن مخالفة أحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة والتي شُمل بعضها في نظام الخدمة المدنية كقبول الهدايا والإكراميات والعمل خارج الدوام الرسمي دون الحصول على الموافقات المسبقة، يُعرّض الموظفين العموميين للمساءلة

”

تم تعميم مدونة السلوك  
الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة  
العامة على جميع  
الموظفين العموميين.

49 تقدمت الحكومة بمشروع قانون البلديات لسنة 2015، وهو حالياً قيد المراجعة التشريعية حسب الأصول.

50 تقدمت الحكومة بمشروع قانون معدل لقانون الهيئة المستقلة للانتخاب لسنة 2015، وهو حالياً قيد المراجعة التشريعية حسب الأصول.

51 تقدمت الحكومة بمشروع قانون الأحزاب السياسية لسنة 2014، وهو حالياً قيد المراجعة التشريعية حسب الأصول.

52 تم إعداد مدونة سلوك نيابية.



التأديبية أو الجزائية. على الرغم من ذلك، من غير الواضح فيما إذا تم تبني آلية لربط مؤشرات أداء الموظفين العموميين وترقيتهم بمدى التزامهم بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.

إلى جانب ذلك، أصدرت الهيئة المستقلة للانتخاب التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد السلوك والإفصاح في الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (7) لسنة 2012 والتي تسري على كافة القائمين على الهيئة والعاملين لديها، وتنظم القيود المفروضة عليهم وإجراءات الإفصاح عن العلاقة مع أي من المرشحين للانتخاب، أو أي انتماءات حزبية وسياسية للعاملين في الهيئة دون المفوض والأمين العام لضمان نزاهة وحيادية العملية الانتخابية. كما أصدرت تعليمات مدونة السلوك والإفصاح الخاصة بانتخابات مجلس أمانة عمان الكبرى رقم (2) لسنة 2013 لضمان الشفافية والنزاهة والحيادية من قبل القائمين على العملية الانتخابية لبلدية عمان.

في سبيل **إبلاغ الموظف العمومي السلطات المعنية عن أفعال الفساد**، فقد ألزم نظام الخدمة المدنية الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المختصة وهيئة مكافحة الفساد عن أفعال الفساد تبعاً لأحكام قانون هيئة مكافحة الفساد بالدرجة الأولى في المادة (21) منه وقانون العقوبات، بل أن تضمن قانون هيئة مكافحة الفساد أحكاماً لحماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وإصدار نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (62) لسنة 2014 يساهم في تعزيز التبليغ عن الفساد والوقاية منه. ويعطي قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 أيضاً الحق بتقديم شكاوى أو إخبارات حول إقرارات الذمة المالية، غير أن متابعة قانون الكسب غير المشروع على الإخبار الخطي الكاذب قد يحد من فاعلية هذا القانون.

”

**قانون الكسب غير المشروع  
رقم (21) لسنة 2014.**

وقد تضمن نظام الخدمة المدنية في المواد (161-165) إجراءات التظلم التي تجيز للموظف العمومي التظلم من بعض الممارسات من ضمنها صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة مع نصه في المادة (69) على كفاءة الدائرة المعنية لحق التظلم هذا. وأجاز نظام الخدمة المدنية في التعديلات التي أجريت عليه مؤخراً للموظفين العموميين الاحتفاظ بالوثائق خارج مكان عملهم والتي تكشف عن فساد لرفع إلى هيئة مكافحة الفساد أو المرجع المختص في الدائرة. إلى جانب ذلك، يلعب ديوان المطام دوراً في النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها والصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها.

فيما يتعلق **بالشفافية وتضارب المصالح**، ينظم قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007 إجراءات الحصول على المعلومات. علماً أن نظام الخدمة المدنية ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة تلزم الموظفين العموميين بضمان سرية المعلومات والوثائق التي تصل إليه من خلال وظيفتهم وعدم الإفصاح عنها إلا في حالات محددة. من جانب آخر، فقد تبنت الدولة سياسات لتعزيز الشفافية من خلال إتاحة المعلومات التي يجوز إتاحتها قانوناً عبر وسائل متعددة (أنظر «رابعاً» من هذا التقرير).

لا يوجد في الأردن تشريعٌ موحدٌ يحكم تضارب المصالح ويبين آليات الإفصاح عنه، إلا أن تضارب المصالح تناولته بعض من النصوص الناظمة للوظيفة العامة كما هو مبين أدناه، إضافة إلى بعض من القوانين الناظمة لعمل القطاع الخاص. كما أن التعديل الذي أجري في عام 2014 على قانون هيئة مكافحة الفساد ذهب إلى اعتبار عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها، من أفعال الفساد المجرّمة.

على صعيد **الكشف عن تضارب المصالح من قبل الموظفين العموميين**، فقد عالج نظام الخدمة المدنية تضارب المصالح في المادة (68) التي نصّت على التزام الموظف العمومي بعدم استغلال وظيفته لأي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله. كما حظرت على الموظف العمومي العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق، وألا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة. كما أشير إلى تضارب المصالح والهدايا في مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة للعام 2013. وعلى الرغم من نص نظام الخدمة المدنية ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة على عدم جواز قبول الهدايا، إلا أن الموظف العمومي مُلزمٌ بالإفصاح عن الهدايا في الحالات التي لا يمكن رفضها حيث يُفتح لها سجل خاص ويحتفظ بها أصولياً لدى الدائرة.

وقد ألزمت مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة الموظفين العموميين بعدم قبول وظيفة في أي مؤسسة كان لها تعاملات رسمية مع الدائرة التي كان يعمل لديها إلا بعد موافقة هذه الدائرة، كما لا يجوز له بعد ترك العمل تقديم استشارات ونصائح لعملاء هذه المؤسسات اعتماداً على معلومات لم تكن متاحة للعامة. وجاء قرار ديوان التفسير رقم (1) لسنة 2011 والذي له مفعول القانون بموجب الدستور الأردني لسنة 1952، ليمنع الموظفين العموميين من تملك عمل تجاري فيما عدا شراكتهم في شركات الأموال حيث تكون مسؤولية الشريك فيها محدودة بنسبة حصته فيها، أو أن يتولوا عملاً إدارياً، أو أن يكونوا مديرين أو أعضاءً في مجلس إدارة، أو مفوضين بالتوقيع عن أي مؤسسة تجارية.

كما يحظر قانون البنك المركزي الأردني وتعديلاته رقم (23) لسنة 1971 على المحافظ ونائبيه القيام مباشرة بأي نشاط تجاري أو قبول أي عمل دائم بأجر خارج واجبات وظيفتهم. ويفرض هذا القانون مُحدّدات على منصب المحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس إدارة البنك المركزي، بحيث لا يجوز لوزير عامل أو عضو مجلس أمة أو موظف عمومي أن يتولى أيّاً من هذه المناصب.

إلى جانب ذلك، يتضمن قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012 نصاً تلزم موظفي الهيئة الإفصاح عن أي علاقة للقائمين على الانتخابات مع أي مرشح للانتخابات، حيث تنظم التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد السلوك والإفصاح في الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (7) لسنة 2012 إجراءات الإفصاح هذه كما هو مبين أعلاه. كما تضمن قانون البلديات وتعديلاته رقم (13) لسنة 2011 حظراً على الموظفين العموميين فيما يتعلق بالقيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي من المرشحين في أماكن عملهم أو استغلال وظائفهم لهذه الغاية.

إضافة إلى التشريعات والإجراءات المتعلقة مباشرة بالوظيفة العمومية هناك تشريعات تُعنى بتنظيم الوظيفة العامة وزيادة شفافيتها ومنها قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 الذي يلزم فئات معينة ممن يشغلون وظائف عليا في القطاع العام بالإفصاح عن موجوداتهم.

على صعيد الدستور الأردني لسنة 1952 فإن المادة (44)<sup>53</sup> عاجت تضارب المصالح من قبل الوزراء. كما تضمن ميثاق الشرف لقواعد السلوك لرئيس الوزراء والوزراء للعام 2009 في البند (ثانياً النزاهة) فقرات تتعلق بتضارب المصالح. يضاف إلى ذلك المادة (75) من الدستور والتي تطرقت إلى حظر تضارب المصالح من قبل أعضاء مجلس النواب والأعيان خلال مدة عضويتهم<sup>54</sup>.

## التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العمومية

بناء على المراجعة تلخص التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة بالآتي:

- البرامج المنفّذة حالياً من قبل القطاع العام لا تتضمن معايير لرقابة حساسية أطر العمل داخل القطاع العام للفساد.
- عدم وجود آلية مُأسسة داخل القطاع العام تُعنى بمراقبة النزاهة ومكافحة الفساد في عمل القطاع العام.
- عدم وجود برامج تدريبية مُتخصصة بموضوعات الفساد والنزاهة للموظفين العموميين أو توعيتهم بها.

”

ميثاق الشرف لقواعد السلوك  
لرئيس الوزراء والوزراء للعام  
2009.

53 تنص المادة (44) من الدستور الأردني لسنة 1952 على «لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة».

54 تنص الفقرة (2) من المادة 75 من الدستور الأردني لسنة 1952 على «يمتنع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص».

- عدم وجود أطر تشريعية مُوحَّدة تنظم منع تضارب المصالح وإجراءات الإفصاح، وبالذات من قبل كافة الموظفين العموميين خاصةً أولئك المُنخرطين بوظائف لها اعتبارات خاصة كإجراءات البيع والتزويد والمشتريات.
- عدم وجود آلية لربط مؤشرات أداء الموظفين العموميين بمدى التزامهم بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- محدودية أحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في تعزيز الشفافية.

”

الدستور الأردني عالج تضارب المصالح من قبل الوزراء.

## ثالثاً: الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص

تُلخّص هذه الجزئية التدابير التي اتخذها الأردن والتي من شأنها تعزيز الشفافية في أنظمة المشتريات العامة، بما في ذلك تلك التي تتعلق بتبني نظم مشتريات تقوم على الشفافية والتنافسية والموضوعية في اتخاذ القرار (المادة 9 المتعلقة بالمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، عدا الفقرة 2 منها)، كما تستعرض أهم الجهود التي بذلها الأردن في سبيل منع الفساد في القطاع الخاص (المادة 12 المتعلقة بالقطاع الخاص، عدا الفقرة الفرعية 2-هـ منها)<sup>55</sup>.

\*\*\*

على صعيد شفافية أنظمة المشتريات، فقد تبنت الأردن عدة تشريعات تنظم المشتريات العامة من بينها نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008 الصادرة بموجبه، حيث تضمن النظام والتعليمات نصوصاً تتعلق بإجراءات طرح العطاءات وآلية الإعلان عن العروض وشروطها والتي قد تكون بأي وسائل بما فيها الوسائل الإلكترونية، ومعايير اختيار العطاءات، وقرارات الإحالة.

كما أن هناك تعليمات تتعلق بشراء اللوازم عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995، تتضمن شروطاً وإجراءات تتعلق بالجودة ومناسبة الأسعار وتوفر المخصصات وتطبيق مبدأ المنافسة. كما قامت دائرة اللوازم العامة بإنشاء موقع إلكتروني تقوم من خلاله بالإعلان عن العطاءات والإحالات، وإيجاد بوابة خاصة للمناقصين<sup>56</sup>.

وينظم نظام الشراء المُوحد للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم (91) لسنة 2002، وتعليمات تنظيم إجراءات الشراء المُوحد للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم (1) لسنة 2012 الصادر بموجبه، عملية شراء الأدوية الخاصة بوزارة الصحة وإجراءات العروض الخاصة بذلك. وقد قامت دائرة الشراء المُوحد المنشأة بموجب هذا النظام بتضمين موقعها الإلكتروني لوحة إعلانات<sup>57</sup> يتم من خلالها نشر التعاميم والأمور الخاصة بالعطاءات والمشتريات.

لقد أكدت الدراسة التي أجريت من قبل هيئة مكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات المعنية من بينها وزارة الصحة ودائرة الشراء المُوحد<sup>58</sup> على وجود بعض التحديات التي تُعاني منها إجراءات الشراء المُوحد والتي تقوم بوجه عام على ضعف الدراسات الأولية لتحديد الاحتياجات،

”

عدم وجود آلية مُأسسة داخل القطاع العام تُعنى بمراقبة النزاهة ومكافحة الفساد في عمل القطاع العام.

55 الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: <http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/pdf/LegislativeGuide.pdf>

56 للاطلاع على الموقع يمكن زيارة هذا الموقع: <http://www.gtd.gov.jo>

57 للاطلاع على الموقع يمكن زيارة هذا الموقع: [http://www.jp.gov.jo/index\\_ar.php](http://www.jp.gov.jo/index_ar.php)

58 دراسة لتحديد مخاطر الفساد في عمليات وإجراءات شراء الأدوية والمستلزمات والأجهزة الطبية، 2012.

وضعف في سير إجراءات الشراء ورقابتها، وضعف آليات التنسيق والتواصل بين هيئة مكافحة الفساد والجهات الرقابية الداخلية، وضعف الاستجابة لجانب الطلب (المواطن).

إلى جانب الأنظمة المتعلقة بالمشتريات، هناك تشريعات ناظمة لعطاءات الأشغال والخدمات الفنية وتتمثل في نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986، وتعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة 1987 الصادرة بموجب هذا النظام، وهي تُعنى بتنظيم إجراءات العطاءات والتلزم لغايات تنفيذ الأشغال وتقديم الخدمات الفنية الحكومية. حيث يحدّد النظام المعايير العامة للعطاءات من أهمها، تطبيق مبدأ المنافسة، وإعطاء فرص مُتكافئة للجهات القادرة المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات الفنية، إضافة إلى الأحكام التي تضمنتها تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة 1987 من حيث تنظيم إجراءات العطاءات والشروط المُسبقة لترحها ودعوة تقديم العروض. وتعاين إجراءات العطاءات الحكومية من بعض التحديات المرتبطة بالأوامر التغييرية التي حُدّدت بموجب دراسة قامت بها هيئة مكافحة الفساد بالتعاون مع وزارة الأشغال العامة والإسكان حول الأوامر التغييرية للعطاءات الحكومية<sup>59</sup>، والتي ترتبط بوجه عام، بضعف الدراسات الأولية للعطاءات الحكومية، إلى جانب بعض الإشكالات الفنية المتعلقة بالتكلفة والتصميم، وعدم وجود تدقيق مُستقل للعطاءات، وضعف جانب المساءلة عن الخطأ والتقصير.

”

إلى جانب الأنظمة المتعلقة بالمشتريات، هناك تشريعات ناظمة لعطاءات الأشغال والخدمات الفنية.

تقوم دائرة العطاءات الحكومية المنشأة بموجب نظام الأشغال الحكومية بنشر إعلانات طرح العطاءات على لوحة الإعلانات على موقعها الإلكتروني<sup>60</sup> الخاص بها بالتوازي مع نشرها في الصحف المحلية. كما يحتوي الموقع الرسمي للحكومة الأردنية على ربط للبت المباشر<sup>61</sup> للعطاءات الحكومية ودائرة اللوازم، يتم من خلالها رقابة عملية فتح العروض إلى جانب نشر القرارات الخاصة بها.

على الرغم من وجود تشريعات عامة ناظمة لعملية المشتريات والعطاءات العامة، إلا أن هناك تشريعات خاصة لكل مؤسسة أو هيئة عامة، وقد تم طرح مشروع نظام المشتريات المُوحد لتوحيد أنظمة المشتريات، إلا أن هذا النظام ما زال قيد الدراسة لدى الحكومة.

كما ينظم قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص رقم (31) لسنة 2014 العلاقة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع التي يتضمنها هذا القانون بما فيها المشاريع الاقتصادية، والالتزامات والإجراءات المتعلقة بالمشاريع بما فيها العطاءات والإحالة. وقد أنشئت بموجب هذا القانون وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتبع وزير المالية كجهة تنظيمية لذلك.

فيما يتعلق **بالطعن والتظلم**، لم يتضمن نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986، وتعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة 1987 الصادرة بموجب هذا النظام نصوصاً تتعلق بالاعتراض على إجراءات العطاءات أو الطعن بقرارات الإحالة، إلا أن دائرة العطاءات الحكومية كانت قد شكّلت لجنة فنية لإعداد آلية النظر في الاعتراضات على إجراءات طرح العطاءات المرفوعة من المناقصين تمهيداً لإدراجها في نظام الأشغال الحكومية<sup>62</sup>. في الواقع العملي، تقوم الدائرة باستلام الاعتراضات من قبل المناقصين أو أصحاب المصلحة كمثال عليها، الاعتراض المقدم إلى دائرة العطاءات الحكومية من إحدى الشركات بموجب كتابها رقم (2014/124) والمؤرخ في 2014/4/22 نتيجة لاستبعاد عرضها من عملية فتح العروض المالية بسبب تقديمها كفالة دخول عطاء تتضمن خطأً في رقم العطاء المقدمة له، وقد تم رد الاعتراض. من جانب آخر، نطّمت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008 الصادرة بموجب نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، إجراءات الاعتراضات وآلية تبليغ القرارات بصدها والتي قد تكون من خلال الوسائل الإلكترونية.

59 دراسة الأوامر التغييرية في العطاءات الحكومية، أيار 2013.

60 للاطلاع على الموقع يمكن زيارة هذا الموقع: <http://www.gsd.gov.jo>

61 لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالية: [http://www.jordan.gov.jo/wps/portal/tut/p/b1/04\\_SjzQ0NLawsLQ0tTTj9CPykyssy0xPLMnMz0vMafGjzOLDLL0twrzdg-](http://www.jordan.gov.jo/wps/portal/tut/p/b1/04_SjzQ0NLawsLQ0tTTj9CPykyssy0xPLMnMz0vMafGjzOLDLL0twrzdg-)

<http://www.gsd.gov.jo/LiveStreaming/LiveStreaming.aspx> و <http://gtd-live.jointenders.com/?id=54> و [http://co83COMPL0MjMx8zZ2MDfyN9YMTI\\_RzoxwVABRIEY8](http://co83COMPL0MjMx8zZ2MDfyN9YMTI_RzoxwVABRIEY8)

62 تم نشر الخبر على صفحة دائرة العطاءات العامة التالية:

<http://www.gtd.gov.jo/?page=ar/news/details/1586/%D8%AA%D9%85-%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%84-%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D9%81%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%A7%D9%82%D8%B5%D8%A7%D8%AA-%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%B1-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%B6%D8%A7%D8%AA-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A5%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA-%D8%B7%D8%B1%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B7%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D9%81%D9%88%D8%B9%D8%A9-%D9%85%D9%86-%D9%82%D8%A8%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%A7%D9%82%D8%B5%D9%8A%D9%86-%D8%AA%D9%85%D9%87%D9%8A%D8%AF%D8%A7%D9%8B-%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D9%87%D8%A7-%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B4%D8%BA%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D9%8A%D8%A9.html>

أما عن **المحاسبة والتدقيق**، فقد نصّ نظام الشراء المُوحدّ للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم (91) لسنة 2002، على ضرورة حفظ الدائرة للقيود والسجلات والملفات والعينات الخاصة بعمليات الشراء. كما تضمّن نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 في المادة (4) منه على ضرورة إجراء الجرد وحفظ قيود اللوازم المُعمّرة التي تستعمل لمدة طويلة. في حين تضمن نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 في المادة (26) منه إجراءات حفظ المعلومات الخاصة بالعطاءات، وتنظم المادة (31) من هذا النظام شروط إتلاف وثائق العطاءات غير الفائزة. بشكل عام ينظم النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 آليات الاحتفاظ بالقيود والسجلات لكافة الدوائر والمؤسسات التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة، ولأى دائرة أو مؤسسة ذات استقلال إداري ومالي وليس لها نظام مالي خاص بها.

على صعيد **العاملين المسؤولين عن المشتريات**، ينظم نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 في المواد (8-12) اللجان المسؤولة عن العطاءات وتشكيلها واجتماعاتها. كما شمل نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 في المواد (17-20) أيضاً اللجان المسؤولة عن العطاءات وتشكيلها واجتماعاتها، في حين نُظّم نظام الشراء المُوحدّ للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم (91) لسنة 2002 في المادتين (10) و(11) تشكيل اللجنة المسؤولة عن العطاءات واجتماعاتها.

لم تتضمن أي من التشريعات النازمة للعطاءات الحكومية واللوازم أي نصوص تتعلق بإفصاح أعضاء اللجان والموظف المسؤول عن أي علاقة أو مصلحة في مشتريات عمومية، وهذا ما أكدته دراسة تحديد مخاطر الفساد في عمليات وإجراءات شراء الأدوية والمستلزمات والأجهزة الطبية للعام 2012، إلا أن الموظفين القائمين على العملية يخضعون لأحكام نظام الخدمة المدنية ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (أنظر ثانياً من التقرير).

وقد نظم قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص رقم (31) لسنة 2014 موضوع تضارب المصالح من قبل الأفراد المعنيين بالشراكة موضوع البحث وآليات إعفائهم من هذه العملية كما هو مُحدّد في المادة (21) من هذا القانون.

فيما يتعلق بالتدريب، فقد نصت المادة (6) من نظام الشراء المُوحدّ للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم (91) لسنة 2002 على عقد الدورات التدريبية والندوات لتنمية مهارة العاملين في الدائرة بالتعاون فيما بين الجهات المشتركة في الشراء المُوحدّ. كما تضمن نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 في المادة (4) منه على تعاون دائرة اللوازم العامة مع الدوائر والجهات المختصة في عقد الدورات التدريبية والندوات لتنمية مهارات العاملين في الوحدات الخاصة باللوازم فيها. في الواقع العملي، يُشارك موظفو دائرة اللوازم العامة ودائرة الشراء الموحد ودائرة العطاءات الحكومية في تدريبات ذات علاقة، ومن أمثلة ذلك كتاب مدير عام دائرة اللوازم العامة رقم (عام/18/1927) إلى مدير عام معهد الإدارة المؤرخ في 2014/3/31 والقاضي بتسمية موظفي الدائرة للمشاركة بالبرنامج التدريبي «إدارة المشتريات والعطاءات».

”  
نظم قانون الشراكة بين  
القطاع العام والقطاع الخاص  
رقم (31) لسنة 2014  
موضوع تضارب المصالح من  
قبل الأفراد المعنيين بالشراكة.

وفي سبيل منع الفساد الذي يتناول القطاع الخاص، يُنظم قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 الرقابة على الشركات في القطاع الخاص الخاضعة لأحكامه وآلية تدقيق قيودها ودفاترها والعقوبات المفروضة عليها، إلى جانب أحكام التصفية الإجبارية. كما تضمن قانون الشركات أحكاماً تتعلق بمسؤولية جهاز الإدارة في الشركة أمام الشركاء والغير. من جانب آخر ينظم قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966 أسس الإفلاس للتاجر والعقوبات المفروضة في حالات الإفلاس التقصيري والاحتياالي في المواد (290) وما بعدها. كما ينظم قانون المنافسة وتعديلاته رقم (22) لسنة 2004 الأنشطة التجارية والخدمية والاقتصادية، ويحظر الممارسات أو التحالفات أو الاتفاقات التي تُشكّل إخلالاً بالمنافسة أو الحدّ منها أو منعها.

إلى جانب القوانين العامة، هناك التشريعات الخاصة التي تُنظم عمل القطاع الخاص وتفرض الرقابة عليه إضافة إلى العقوبات، كما هو الحال في قانون الأوراق المالية رقم (76) لسنة 2002، وقانون البنك المركزي (23) لسنة 1971، وقانون البنوك رقم (28) لسنة 2000.

على صعيد **الشفافية في إنشاء الشركات وإدارتها**، يتخذ الأردن إطاراً رقابياً ناظماً لعمل القطاع الخاص منذ بداية تأسيسه وحتى انقضائه، حيث ينظم قانون الشركات بالدرجة الأولى إجراءات تسجيل الشركات على اختلاف أنواعها وينص على الصفة الاعتبارية للشركات المسجلة بموجب أحكامه، إضافة إلى تنظيم أنواع هذه الشركات وطبيعة المسؤولية في كل منها. بينما ينظم قانون التجارة رقم (22) لسنة 1966 وقانون الأسماء التجارية رقم (9) لسنة 2006 إجراءات تسجيل التجار (المؤسسات الفردية) والأسماء التجارية.

”  
يتخذ الأردن إطاراً رقابياً  
ناظماً لعمل القطاع الخاص  
منذ بداية تأسيسه وحتى  
انقضائه.

إلى جانب ذلك، هناك قوانين خاصة تُعنى بتسجيل الشركات في المناطق التنموية المُستحدثة وهي قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة وتعديلاته رقم (2) لسنة 2008، وقانون مؤسسة المناطق الحرة رقم (32) لسنة 1984، وقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000، وقانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، إضافة إلى الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها جميعاً. كما يخضع القطاع الخاص في شكله ووجوده إلى المبادئ العامة التي يُنص عليها قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966 والقانون المدني رقم (43) لسنة 1976.

إضافة إلى إجراءات التسجيل تتطلب التشريعات الخاصة بالقطاع الخاص في الأردن الحصول على **تراخيص وموافقات** ابتداءً وذلك لمباشرة نشاطاتها، وتبعاً لطبيعة أهداف الشركة أو المؤسسة الفردية وغاياتها، ومن أهم هذه التراخيص:

• **تراخيص المهنة**، حيث ينظم قانون رخص المهنة وتعديلاته رقم (28) لسنة 1999 وكذلك قانون رخص المهنة لمدينة عمان وتعديلاته رقم (20) لسنة 1985، إجراءات استصدار الرخص المهنية لغايات مزاولة النشاطات الخاصة بالقطاع الخاص. كما صدرت تعليمات ترخيص ممارسة المهنة داخل المنازل لسنة 2012 لتنظيم قطاع العمل غير المنظم داخل مدينة عمان.

• **الانتساب إلى الغرف التجارية أو الصناعية** المُختصة وفقاً للقوانين الخاصة بها، والتي تُعدّ مطلباً لغايات استخراج رُخص المهنة لغالبية مؤسسات القطاع الخاص.

• **رخص المزاولة المهنية كمهنة** المحاماة والطب والهندسة والمقاولة والتي تحكمها القوانين الخاصة بكل مهنة.

• **التراخيص من قبل هيئة الأوراق المالية** للقطاع الخاص الفاعل في سوق المال بموجب قانون هيئة الأوراق المالية رقم (76) لسنة 2002.

إلى جانب ذلك، هناك التعليمات الخاصة ببعض القطاعات والتي تتطلب موافقات الجهات المختصة كوزارة التعليم ووزارة الداخلية والمؤسسة العامة للغذاء والدواء والبنك المركزي ووزارة السياحة وغيرها. وتملك كل هيئة معنية بالتراخيص معايير ومتطلبات خاصة بها.

في مجال **مسك الدفاتر والسجلات ومعايير المحاسبة والمراجعة**، يُنظّم قانون الشركات وتعديلاته رقم (22) لسنة 1997 قواعد الاحتفاظ بالقيود والسجلات الخاصة بالشركات المُسجّلة وفقاً لأحكامه وتبعاً لنوع الشركة، ويستلزم هذا القانون ضرورة تدقيق حسابات بعض من الشركات من قبل مدققي حسابات معتمدين، ونشر الميزانيات والتقارير السنوية كما هو الحال في الشركات المساهمة العامة. ويُصنّف قانون الشركات على أحكام التدقيق الخاصة بالشركات التي تسجل بموجب أحكامه، وتتولى عملية الرقابة على الشركات المسجلة دائرة مراقبة الشركات.

كما ينظم قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966 حفظ القيود والدفاتر من قبل التاجر في المواد (16-21) وهي مبادئ عامة تُطبّق على المعاملات التجارية إضافة إلى انطباقها على المؤسسات الفردية التي تُسجّل في السجل التجاري لدى وزارة الصناعة والتجارة وفقاً لأحكام ذات القانون. ويتولى السجل التجاري إجراءات تسجيل والإشراف على المؤسسات الفردية المُسجّلة<sup>63</sup>.

وتستلزم بعض القوانين من الشركات الخاضعة لأحكامها مسك دفاتر وقيود أصولية خاصة بعملياتها، كما هو الحال في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (46) لسنة 2007.

كما ينظم قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014 أسس القيود المحاسبية الواجب مسكها لغايات الضرائب، وفرض في المادة (66) غرامات على استخدام حسابات مصنّعة أو اتلاف الحسابات على خلاف أحكامه.

على صعيد **التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص**، فإن قانون هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (62) لسنة 2006 يلزم كافة الجهات بما فيها مؤسسات القطاع الخاص بالإبلاغ عن أفعال الفساد تحت طائلة فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، إضافة إلى القواعد العامة في قانون العقوبات وتعديلاته رقم (16) لسنة 1966 كما في معاقبة الراشي.

إلى جانب النصوص العقابية فقد تضمن قانون هيئة مكافحة الفساد في المادة (27) منه تحفيزاً للإبلاغ عن أفعال الفساد من خلال تخفيف العقوبة لمن كان فاعلاً أو شريكاً أو متدخلاً أو محرصاً وقدم للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بيّنات أدت إلى استرداد الأموال المُتحصّلة عن الفساد، وعدم الملاحقة إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد. كما تضمّن قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 تحفيزاً مماثلاً من حيث التخفيف من العقوبة وفقاً لنص المادة (7) منه. وإن شمول حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم في أحكام قانون هيئة مكافحة الفساد في المواد (23-26)، وصدر نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (62) لسنة 2014، من شأنه تعزيز دور القطاع الخاص في الوقاية من الفساد ومكافحته.

63 لمزيد من المعلومات عن السجل التجاري لدى وزارة الصناعة والتجارة يمكن زيارة موقع الوزارة: [www.mit.gov.jo](http://www.mit.gov.jo)

”

إعداد دليل قواعد حوكمة الشركات الأردنية خاص بالشركات غير المدرجة في البورصة.

وفي مجال **صون نزاهة مؤسسات القطاع الخاص ووضع مدونات قواعد سلوك**، تضمن قانون الشركات في نصوصه أحكاماً تفرض على إدارة الشركات اتخاذ الإجراءات السليمة والصحيحة في إدارة الشركة إضافة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تضارب المصالح. كما قامت دائرة مراقبة الشركات بإعداد دليل قواعد حوكمة الشركات الأردنية خاص بالشركات غير المدرجة في البورصة<sup>64</sup> يتضمن أحكاماً تتعلق بتضارب المصالح ومدونة السلوك، إلا أن الدليل يفتقر لربطه بأي إجراءات تضمن التزام الشركات والتقيّد به. على الرغم من ذلك، يُنظر إلى الاستثناء الذي تضمنته الفقرة (د) من المادة (148) من قانون الشركات على أنه تحدٍ لصون نزاهة مؤسسات القطاع الخاص في مجال التعهدات والعطاءات حيث تسمح هذه الفقرة لجميع المتنافسين الاشتراك في العروض على قدم المساواة بمن فيهم أعضاء مجالس الإدارة أو المدير العام أو الموظف ممن يملك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في هذه العطاءات والمناقصات العامة.

وقد أعدت هيئة الأوراق المالية دليل قواعد حوكمة الشركات المساهمة المدرجة في بورصة عمان<sup>65</sup> ليُنظّم موضوعات تضارب المصالح. إلا أن مدى إلزامية تبني القطاع الخاص للدليل غير واضحة، علماً أن قانون هيئة الأوراق المالية رقم (67) لسنة 2002 والتعليمات الصادرة بمقتضاه تضمنت نصوصاً قانونية تحكّم الإفصاح. يضاف إلى ذلك النصوص القانونية التي عاجت موضوع الإفصاح وتضارب المصالح في بعض القطاعات في مقدمتها قانون البنوك رقم (28) لسنة 2000.

كما تذهب بعض الهيئات المهنية إلى تبني قواعد سلوك خاصة بها كما في لائحة آداب المهنة وقواعد السلوك الخاصة بالمحامين النظاميين، إلى جانب تبني بعض القطاعات الأخرى، ومنها قطاع البنوك، قواعد سلوك خاصة بالعاملين لديهم.

فيما يتعلق بمفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات (مواطنة الشركات) فقد تطور هذا المفهوم على مدى السنوات الماضية وأصبح يتبلور في سبيل المشاركة في تحقيق التنمية على مختلف الأصعدة إلى جانب بعض الجهود المبذولة من قبل الجهات الرقابية على القطاع الخاص كدائرة مراقبة الشركات والبنك المركزي<sup>66</sup>، إلا أن الجهود المبذولة من قبل القطاع الخاص في مجال مكافحة الفساد لا تزال محدودة.

وقد تضمنت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الهدف الاستراتيجي الثاني والمتعلق بتعزيز الوقاية من الفساد مسؤولية القطاع الخاص في الوقاية من الفساد، وشملت في خطة عملها الإجراء (2،9) والإجراء (2،10) والمتعلقين بتطوير مدونة سلوك للعاملين في القطاع الخاص، وتفعيل دليل الحوكمة المؤسسية في القطاع الخاص. كما أكدت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على دور القطاع الخاص في تحقيق الهدف الاستراتيجي الرابع والمعني بتفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، وتضمنت إجراءات لذلك في خطة عملها من ضمنها الإجراء (4،4). في الواقع العملي، قامت هيئة مكافحة الفساد بعقد عدة جلسات بالتعاون مع القطاع الخاص لغايات تعزيز ثقافة تبني قواعد سلوك خاصة بالقطاع الخاص.

## التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص

بناء على المراجعة تلخص التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص بالآتي:

- تعدد الأطر التشريعية الناظمة للمشتريات العامة مما يُصعّب من فعالية الرقابة عليها.
- ضعف الدراسات الأولية الخاصة بتحديد الاحتياجات للمشتريات والعطاءات وسير إجراءاتها والرقابة والمساءلة عليها.

64 لمزيد من المعلومات عن دليل قواعد حوكمة الشركات الأردنية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.ccd.gov.jo/files/hawkameh.pdf>  
65 لمزيد من المعلومات عن دليل قواعد حوكمة الشركات المساهمة يمكن الاطلاع على هذه الصفحة: <http://www.jsc.gov.jo/library/63551120994126053.pdf>  
66 لمزيد من المعلومات يمكن زيارة المواقع التالية: <http://www.ccd.gov.jo/ar/home/about-ccd/social-responsibility> و <http://www.cbj.gov.jo/arabic>

- عدم وجود معايير واضحة تُنظّم اختيار أعضاء اللجان القائمة على العطاءات والمشتريات، إضافة إلى غياب مُدُونات سلوكٍ تحكّم عمل أعضاء هذه اللجان وتضارب المصالح.
- محدودية البرامج التدريبية المُتخصّصة للمسؤولين والموظفين القائمين على العطاءات والمشتريات، والتي تتناول بالدرجة الأولى حساسية عملية العطاءات والمشتريات وأهمية مراعاة الشفافية ومتطلبات الوقاية من الفساد.
- ضعف الرقابة المجتمعية على تنفيذ العطاءات والمشتريات.
- التحدي الذي ينطوي على تطبيق نص الفقرة (د) من المادة (148) من قانون الشركات فيما يتعلق بتضارب مصالح أعضاء الجهاز الإداري للشركات في العطاءات والمناقصات العامة<sup>67</sup>.

## رابعاً: الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع

تُلخّص هذه الجزئية التدابير التي اتخذها الأردن والتي من شأنها تعزيز الشفافية في الإدارة العامة، بما في ذلك تلك التي تتعلق بكيفية تنظيمها وأدائها لوظائفها وعمليات اتخاذ القرارات فيها (المادة 10 المتعلقة بإبلاغ الناس)، وتستعرض أهم الجهود التي بذلها الأردن للحرص على المشاركة الفاعلة لجميع الجهات المعنية بالوقاية من الفساد ومنعه، وإذكاء الوعي بوجود الفساد وأسبابه وخطورته ومخاطره سواءً تلك الجهات في القطاعين العام والخاص أم منظمات المجتمع المدني والإعلام من خلال تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تُوضع وتنفذ بشكلٍ تشاركي (المادة 13 المتعلقة بمشاركة المجتمع). كما تُلقِي هذه الجزئية الضوء على التدابير المُتخذة في سبيل تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية (الفقرة 2 من المادة 9 المتعلقة بتعزيز الشفافية والمساءلة في الأموال العمومية)<sup>68</sup>.

\*\*\*

لم يُنص على حق الحصول على المعلومات صراحة في الدستور الأردني لسنة 1952، إلا أن الدستور أكد على أهمية صون الحرية الشخصية وأن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يُعاقب عليها القانون. كما أن الدستور في تعديلاته لسنة 2011 أكد على حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحرية البحث والاستقصاء ضمن الأطر القانونية الناظمة لذلك.

”

تدابير تشريعية لضمان إتاحة المعلومات للجمهور.

إلى جانب النصوص الدستورية، اعتمد الأردن تدابير تشريعية لضمان إتاحة المعلومات للجمهور، تمثّلت بإصدار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007 كأول قانون من نوعه في المنطقة العربية، ترتب عليه تشكيل مجلس المعلومات<sup>69</sup> ليتولى ضمان توفير المعلومات إلى طالبيها، والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول عليها وتسويتها.

كما تبنت الأردن العديد من الأنظمة والتعليمات التنفيذية والبلاغات الرسمية بهدف إرساء ثقافة الشفافية في العمل العام والتي ألزمت الإعلان عن ونشر المعلومات الحكومية على المواقع الإلكترونية والجريدة الرسمية والصحف المحليّة وغيرها<sup>70</sup>. إضافة إلى قيام الحكومة بإطلاق موقع رسمي للحكومة الإلكترونية<sup>71</sup> مُعرّزاً بتطبيقات الهواتف الذكية، ويتضمن المعلومات بخصوص الخدمات الحكومية والخدمات التي

67 تضمنت الفقرة (د) من المادة (148) استثناء يسمح لجميع المتنافسين الاشتراك في العروض على قدم المساواة بمن فيهم أعضاء مجالس الإدارة أو المدير العام أو الموظف ممن يملك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في هذه العطاءات والمناقصات العامة، مما يشكل تحد في صون نزاهة القطاع الخاص في هذا المجال.

68 الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: <http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/pdf/LegislativeGuide.pdf>

69 لمزيد من المعلومات عن مجلس المعلومات يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.nl.gov.jo/ar/nl/pages/infocouncilsecretariat.aspx>

70 من الأمثلة على ذلك ما استلزمه نظام التعيين على الوظائف القيادية لسنة 2013 الإعلان عن الوظيفة القيادية على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء والموقع الإلكتروني للجهة المعنية لمدة أسبوع وفي صحيفة يومية محلية ولمرة واحدة. إلى جانب ما تضمنته تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008 من حيث الإعلان عن العروض بكافة الوسائل بما فيها الوسائل الإلكترونية، وكذلك تعليمات مناقصات الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 التي نصت على الإعلان في الصحف أو الدعوات الموجهة للمقاولين أو المستشارين وشروط المناقصة ومرفقاتها.

71 لمزيد من المعلومات عن الموقع الرسمي للحكومة الإلكترونية يمكن زيارة هذا الرابط: <http://www.jordan.gov.jo/wps/portal>





## إطلاق موقع رسمي للحكومة الإلكترونية مُعزّزاً بتطبيقات الهواتف الذكية.

يمكن تقديمها إلكترونياً، مثال ذلك، إعداد 17 دليل خدمات تضمنت حصر 608 خدمة لعدد من الدوائر الرسمية، حيث شملت تلك الأدلة المعلومات الأساسية التي يحتاجها متلقو الخدمة، إضافة إلى لوحة إعلانات لكافة القرارات الحكومية بما فيها الوظائف والعطاءات والتقارير والإحصاءات التي يجوز نشرها قانوناً. وقد أشارت الخطة التنفيذية الخاصة بالهدف الاستراتيجي الثاني المتعلق بتعزيز الوقاية من الفساد من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، على تطوير إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين وجعلها متاحةً للجمهور وذلك بالتعاون ما بين وزارة تطوير القطاع العام وهيئة مكافحة الفساد والجهات ذات العلاقة.

على مستوى التشريعات، تقوم الدولة، إضافة إلى النشر في الجريدة الرسمية، بنشر التشريعات المتبناة وكذلك مشاريع التشريعات لغايات التعليق عليها من خلال الموقع الرسمي لديوان التشريع والرأي<sup>72</sup>.

وفي سبيل تبسيط الإجراءات الإدارية ومن أجل تيسير وصول الناس إلى الهيئات المُقدّمة للخدمات، فقد صدرَ نظامٌ لتطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012<sup>73</sup>، والذي يُعتبر المظلة التشريعية لتطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات. ويهدف هذا النظام إلى رفع مستوى تقديم الخدمات ومأسسة عمل الدوائر الحكومية للوصول إلى خدماتٍ حكومية ذات كفاءة وفعالية. ويُلزم النظام جميع الدوائر الحكومية بتحديد الخدمات التي تُقدّمها، وأن تقوم هذه الدوائر بإعداد دليل يتضمّن كافة معلومات تقديم الخدمة ونشره إلكترونياً لإتاحته للجمهور، بالإضافة إلى القيام بتحديد احتياجات مُتلقي الخدمة وتطلعاته، وقياس مستوى الأداء الفعلي للخدمة دورياً مقارنةً مع معايير تقديم الخدمة. كما تم إعطاء الصلاحية لديوان المظالم بالتوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويُسر وذلك من خلال ما يُقدّم إليه من شكاوى بهذا الخصوص.

وبهدف تمكين المواطنين من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارة العامة والمرجعية لكل منها، فقد تم نشر الهيكل التنظيمي للدولة بشكلٍ عام على الموقع الإلكتروني الخاص بديوان الخدمة المدنية<sup>74</sup>، فضلاً عن وجود التشريعات المعنية بالتنظيمات الإدارية والصادرة بموجب المادة (120) من الدستور الأردني لسنة 1952، ومنها نظام التشكيلات الإدارية وتعديلاته رقم (47) لسنة 2000، ونظام التقسيمات الإدارية وتعديلاته رقم (46) لسنة 2000.

وفيما يتعلق بتدابير نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في الإدارة العامة، تقوم العديد من الجهات الحكومية بموجب قانونها ومن ضمنها ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بإعداد ونشر تقاريرها السنوية التي تشمل أعمالها وأنشطتها ومخاطر الفساد على التنمية والمجتمع. وقد نص الإجراء (1,1) من الهدف الاستراتيجي الأول في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على أهمية تبني آلية يتم من خلالها إصدار تقارير مُنظمة حول وضع الفساد في الأردن.

وفي سبيل تعزيز مشاركة المجتمع بجهود مكافحة الفساد والوقاية منه وخاصةً فيما يتعلق بترويج مشاركة المجتمع في صنع القرار، فقد تم إعداد العديد من المواثيق والخطط والاستراتيجيات الوطنية بمشاركة كافة أطراف المجتمع منها الأجنحة الوطنية للأعوام (2006-2015)، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام (2013-2017) التي أُعدت بمشاركة المواطنين وعدد من منظمات المجتمع المدني، وتضمنت ضمن أهدافها تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، وحددت منظمات المجتمع المدني كلاعِبٍ أساسي في تنفيذ بعض من هذه المحاور. كما انتهج الأردن مقاربة تشاركية تكاملية في إعداد منظومة النزاهة الوطنية من خلال عقد المشاورات على المستوى المحلي والوطني، وتضمنت الخطة التنفيذية للمنظومة محاور تستلزم إشراكاً لمنظمات المجتمع المدني لغايات تنفيذها (أنظر أولاً من التقرير). كما تبنت الحكومة دليلاً للنهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي 2014<sup>75</sup> يهدف إلى التوجه إلى نهجٍ لا مركزيٍ بالاعتماد على العمل الميداني، والتشاور مع القواعد صعوداً إلى أعلى.

72 لمزيد من المعلومات يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.lob.jo>

73 للاطلاع على نظام تطوير الخدمات الإلكترونية يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.mopds.gov.jo/ar/PDF%20Files/%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20>

<http://www.mopds.gov.jo/ar/PDF%20Files/%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20> %D8%AA%D8%B7%D9%88%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%A7%D8%AA%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20%2864%29%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202012.pdf

74 للاطلاع على الهيكل التنظيمي يمكن زيارة هذه الصفحة: <http://www.csb.gov.jo/csb/OrganizationalCharts.aspx>

75 لمزيد من المعلومات عن دليل النهج التشاركي يمكن زيارة الموقع التالي: <http://www.mopds.gov.jo/ar/Pages/SideNav/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84-%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%83%D9%8A.aspx?MenuItem=6>

<http://www.mopds.gov.jo/ar/Pages/SideNav/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84-%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%83%D9%8A.aspx?MenuItem=6>

وتُعد هذه التجربة في إجراء المراجعة الوطنية لتنفيذ الأردن لتدابير وقائية مختارة من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحد الصيغ التشاركية في مكافحة الفساد. يضاف إلى ذلك، تم تأسيس عدد من منظمات المجتمع المدني في الأردن التي تُعنى بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وتتفاعل مع هيئة مكافحة الفساد، إضافة إلى تشكيل التحالفات فيما بينها لتنسيق جهودها.

**وترويجاً لمساهمة المجتمع بمنع الفساد وإعلامه وتثقيفه،** فقد أقامت هيئة مكافحة الفساد ومشاركة الجهات المعنية سواء العامة منها أم الخاصة أم منظمات المجتمع المدني أم الإعلام، ما يقارب 52 محاضرة وورشة عمل تدريبية وتوعوية شملت كافة القطاعات وكذلك البلديات، وتحت عناوين مُتعددة منها «الحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد»، «الهيئة: النشأة، الأهداف، الاختصاصات وآلية عملها»، «الوقاية من الفساد وتعزيز النزاهة في المؤسسات الوطنية». كما تم تعديل منهاج الصف العاشر وإدراج مادة تتعلق بهيئة مكافحة الفساد تم فيها التعريف بنشأة الهيئة وأهدافها ومحاور عملها، إضافة إلى بعض الفصول المتعلقة بمفهوم الفساد وأضراره وأهمية محاربهه. وقامت هيئة مكافحة الفساد بإطلاق مبادرة إلكترونية (شارك)<sup>76</sup> بالشراكة مع وزارة الصحة والمجلس الصحي العالي والمركز الوطني للعباية بصحة المرأة، تسمح للمواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد في الخدمات الصحية كمرحلة تجريبية تُمكن من إصدار تقارير دورية في قطاع الخدمات.

”

تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم.

وفي سبيل احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم، قامت هيئة مكافحة الفساد باستحداث قسم خاص لاستقبال الشكاوى يتبع لدائرة المعلومات والتحقيق يتم من خلاله تقديم أي شكاوى وإخبارات مع مراعاة سرية الشكاوى ومعلومات المشتكي. إضافة إلى تخصيص خط هاتفي للتبليغ، مع إمكانية الحضور شخصياً إلى قسم الشكاوى، وتقديم الشكاوى من خلال الموقع الإلكتروني أو صفحة «فيس بوك» للهيئة. وضمن قانون هيئة مكافحة الفساد في المواد (23-26) توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، حيث تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة لهم من أي اعتداء أو انتقام أو تهيب محتمل، بما يشمل حمايتهم في مكان عملهم وإيوائهم حين الحاجة والحفاظ على سرية معلوماتهم كافة واتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم وفرض عقوبات قانونية على من لا يلتزم بسرية المبلغ. وقد تم إصدار نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (62) لسنة 2014 لتنظيم تطبيق نصوص القانون.

ولضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد وتوفير سبل الاتصال بها للإبلاغ دون بيان هويتهم، فقد نص قانون هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (62) لسنة 2006 في البندين (2 و4) من الفقرة (أ) من المادة (11) على أن يتولى المجلس صلاحيات ومهام توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك. كما نص نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (40) لسنة 2009 في الفقرتين (ب) و (ج) من المادة (3) على تولى الوحدة صلاحية اعتماد النماذج والوسائل الخاصة بالإخطار عن العمليات التي يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وإعداد برامج توعية في مجال مكافحة الأموال وتمويل الإرهاب. وموجب الفقرة (ج) من المادة (7) من نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يُصدر رئيس الوحدة تعليمات خاصة بالنماذج والوسائل الخاصة بالإخطار عن العمليات التي يُشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وقد تم إصدار تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لكل من الجهات التي تقوم بتقديم الإخطارات.

أما فيما يتعلق بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، يُنظم الدستور الأردني لسنة 1952 في المواد (111-119) الشؤون المالية للدولة، حيث تُضمن أحكاماً متعلقة بالإبلاغ عن الإيرادات والنفقات العامة وإعداد الموازنة، وألزم الحكومة بتقديم الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة، علماً أن الموازنة العامة تخضع لموافقة السلطة التشريعية. كما يُنظم قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (58) لسنة 2008 أحكام إعداد الموازنة العامة للدولة، وموازنات الوحدات الحكومية، وإعداد نظام وجدول تشكيلات الوظائف للدوائر والوحدات الحكومية والمتابعة والتقييم، وتتولى دائرة الموازنة العامة هذه المهام<sup>77</sup>.

76 لمزيد من المعلومات عن المبادرة الإلكترونية «شارك» يمكن زيارة الموقع التالي: www.share.jo  
77 يمكن زيارة موقع دائرة الموازنة العامة من خلال هذا الرابط: www.gbd.gov.jo

وتُصدر وزارة المالية «نشرة مالية الحكومة العامة» من خلال مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية وبشكل شهري<sup>78</sup>، وتأتي هذه النشرة لتتماشى مع الدليل الدولي لإعداد الإحصاءات المالية العامة لسنة 2001<sup>79</sup>.

كما تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد دليل للمواطن<sup>80</sup> يُمكنه من قراءة بنود الموازنة على الرغم من التزام الدولة بإصدار موازنة المُواطن، وحتى الدليل ما زال بحاجة إلى تبسيط أكثر ينسجم مع مستوى المعرفة المالية لجميع فئات المُجتمع من مُنطلق أن الموازنة ليست قَصراً على المُتخصّصين الماليين. من جانب آخر، يَعلَب على الموازنة العامة للدولة الجانب السّردي إضافة إلى غياب تفاصيل الموازنة المُوجّهة بالنتائج. ومع ذلك، هناك جهودٌ من بعض منظمات المُجتمع المدني على المستوى المحلي في مجال شَفَافِيَة الموازونات ورفع وعي المُواطن بها.

فيما يَخُص اعتماد الأردن لنظام يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة، فقد حدّد النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 الأُسس المُحاسبية التي يجب أن تتبع، ويطبق هذا النظام على أي دائرة أو مؤسسة تدخُل موازنتها ضمن الموازنة العامة للحكومة، وعلى أي دائرة أو مؤسسة ذات استقلال إداري ومالي وليس لها نظام مالي خاص بها. وتبعاً لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS)، يُحدد هذا النظام استخدام الأُسس النقدي في إثبات العمليات المالية لإعداد الحساب الختامي والمركز النقدي لها. هذا بالإضافة إلى الأدلة الداخلية التي يتبّعها ديوان المحاسبة، وهو عضو المجموعة العالمية للأجهزة العُلَيَا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، وهي مؤسسة تُضَع معاييراً دوليةً لتدقيق ومراجعة حسابات القطاع العام.

أما بخصوص تبني الأردن لنُظم فعّالة وكفؤة لتدبر المخاطر وللمراقبة الداخلية، يتبع لوزارة المالية مديرية الرقابة الداخلية<sup>81</sup> المنشأة بموجب نظام الرقابة الداخلية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2011، لتتولى الرقابة والتدقيق على المعاملات المالية والمحاسبية والفنية في الدوائر الحكومية. ويتبع لهذه المديرية كافة وحدات الرقابة الداخلية المنشأة داخل كل مؤسسة ووحدة حكومية بموجب ذات النظام، وتعمل هذه المديرية ضمن مجموعة من الأهداف تقوم على تدقيق القرارات الإدارية ومدى مطابقتها لأحكام التشريعات المعمول بها، وتشخيص المشاكل الإدارية وتقديم التوصيات بالإجراءات التصحيحية والحلول المقترحة، والتأكد من سلامة الوثائق والقيود المحاسبية. كما قامت وزارة المالية بإصدار دليل الإجراءات الرقابية لسنة 2009<sup>82</sup> كدليل إرشادي في تنظيم وتوجيه النشاط الرقابي الداخلي.

وقد بدأ الأردن بالتطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في الوزارات والدوائر الحكومية، وهو نظامٌ ماليٌّ مُحاسبي وإداري حُكومي مُحوسَب مُتكامِل، تم من خلاله حتى الآن ربط كافة العمليات المالية المُحاسبية لما يقارب 40 وزارةً ودائرةً حكوميةً بوزارة المالية، مع وجود صوابط تمنع التجاوزات أو الأخطاء البشرية.

وقد ركّز الإجراء (8,2) من الهدف الاستراتيجي الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المعني بتعزيز الوقاية من الفساد، على تفعيل رقابة الأداء وتطبيقها على مختلف الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية.

”

إصدار دليل الإجراءات  
الرقابية لسنة 2009 كدليل  
إرشادي في تنظيم  
وتوجيه النشاط الرقابي  
الداخلي.

”

بدأ الأردن بالتطبيق الجزئي  
نظام إدارة المعلومات المالية  
الحكومية (GFMIS)  
في الوزارات والدوائر  
الحكومية.

78 لمزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع وزارة المالية من خلال هذا الرابط: <http://www.mof.gov.jo> (Government Finance Statistics Manual)GFSM 2001 79

80 للاطلاع على دليل المواطن يمكن زيارة موقع دائرة الموازنة العامة من خلال هذا الرابط: [www.gbd.gov.jo](http://www.gbd.gov.jo)

81 لمزيد من المعلومات عن مديرية الرقابة الداخلية يمكن زيارة الصفحة التالية: <http://www.mof.gov.jo/ar-jo/%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%AE%D9%84%D9%8A%D8%A9.aspx>

82 لمزيد من المعلومات عن الدليل الإرشادي يمكن زيارة الصفحة: [http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof\\_content/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D9%84%D8%A9/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%84%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9.pdf](http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D9%84%D8%A9/%D8%AF%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%84%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9.pdf)

# التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع

- بناء على المراجعة تتلخص التحديات المرتبطة بالوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع بالآتي:
  - محدودية المعلومات التي يُمكن الحصول عليها وفقاً لأحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007 نتيجةً لطول المدة الزمنية للحصول على المعلومات، والإجراءات المطلوبة والسلطة التقديرية للعاملين، إضافةً لاشتراطه وجود المصلحة والسرية<sup>83</sup>.
  - عدم نشر التقرير السنوي حول أعمال حق الحصول على المعلومات وفقاً لأحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007 ورفعها إلى رئيس الوزراء (المادة 5/4).
  - ضعف الوعي بأحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وتطبيقاته.
  - ضعف مساهمة الحكومة في بناء قدرات المجتمع المدني لتعزيز دوره في النهج التشاركي الذي تتبناه في وضع الاستراتيجيات وتنفيذ الخطط.
  - ضعف التنسيق فيما بين منظمات المجتمع المدني ذاتها، مما يُسهّم في تشتت الجهود ويُضعف المبادرات الخاصة بتعزيز مكافحة الفساد والنزاهة.
  - محدودية قدرات المجتمع المدني في موضوعات مكافحة الفساد والوقاية منه، مما ينعكس على مدى مساهمتهم مع الجهات الرقابية في تعزيز التوعية بالفساد وأثاره.
  - عدم تفعيل العديد من النصوص التشريعية المعنية بمساءلة الموظف العمومي في حال عدم رده على الاستيضاحات المالية المطلوبة من الجهة المعنية، مثال ذلك المادة (21) من قانون ديوان المحاسبة<sup>84</sup>.
  - محدودية مشاركة المجتمع المدني بمن فيهم المواطن في اقتراح الموازنات والرقابة عليها.

83 هناك مشروع قانون معدل لقانون حق الحصول على المعلومات يتناول معالجة موضوع المدد الزمنية للحصول على المعلومات، وتوسيع التمثيل في عضوية مجلس المعلومات.  
84 تنص المادة (21) من قانون ديوان المحاسبة على المسؤولية القانونية لأي موظف مُستخدَم في أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة في حالة عدم رده على استيضاحات ديوان المحاسبة، أو التأخر دون مسوغ في تليغ ديوان المحاسبة خلال المدة المحددة بما تتخذه الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بشأن الأخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المُحالة إليها من الديوان، أو عدم تزويد ديوان المحاسبة بالمستندات والوثائق التي يطلبها خلال المدة المحددة أو تأخير ذلك عن قصد.

## التوصيات

في ضوء النتائج التي توصلت إليها المراجعة الوطنية للتدابير الوقائية المختارة من الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تبناها الأردن، والمتعلقة بالوقاية من الفساد من خلال سياسات فعّالة ومنسقة وهيئات مختصة، والوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة، والوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص، والوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع، فقد خلّص الفريق الوطني المعني بالمراجعة إلى التوصيات الآتية:

• ضرورة تعزيز التنسيق بين الجهات المعنية بتبني السياسات والاستراتيجيات الوطنية والاتفاق على برامج تنفيذها، إضافة إلى تنسيق الجهود بين الجهات الرقابية في عملية مكافحة الفساد.

• تعزيز قُدّرات الجهات المعنية بوضع الاستراتيجيات والخطط من حيث شمول هذه الاستراتيجيات والخطط والسياسات لمعايير النزاهة والشفافية وآلية تطبيقها عند تنفيذ البرامج.

• تعزيز استقلالية عمل الجهات الرقابية، والسعي لدسترة هيئة مكافحة الفساد بما يضمن توفير الاستقلال المؤسسي لها وللعاملين فيها.

• تعزيز قُدّرات الجهات المعنية بسن التشريعات في صياغة التشريعات التي تُعنى بتعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وإنفاذها.

• مأسسة عملية الرقابة على النزاهة ومكافحة الفساد في عمل القطاع العام من خلال إيجاد ضباط امتثال داخل مؤسسات القطاع العام، وتفعيل النصوص التشريعية وأطر المساءلة الخاصة بالموظفين العموميين.

• بناء قُدّرات الموظفين العموميين في موضوعات الفساد والنزاهة، ورفع وعيهم بها.

• مراجعة الأطر التشريعية المتعلقة بتضارب المصالح وإجراءات الإفصاح من قبل الموظفين العموميين بصفة خاصة.

• إيجاد آليات فاعلة لربط مؤشرات أداء الموظفين العموميين بمدى التزامهم بمدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.

• مراجعة الأطر التشريعية الناظمة للمشتريات والعطاءات العامة، أو العمل على توحيدها لكافة مؤسسات القطاع العام لضمان الثبات وشفافية العملية.

• مراجعة المعايير المتبناة لتنظيم اختيار أعضاء اللجان القائمة على العطاءات والمشتريات العامة، واقتراح مُدونات سلوك تحكّم عمل أعضاء هذه اللجان ومنع تضارب المصالح، وإلزام كافة المُنخرطين في عمليات التوريد والشراء والعطاءات بتقديم تعهُدات وإقرارات حول تعارض المصالح مع الجهة المُتعاقد معها ولكل عملية شراء.

• بناء قُدّرات المسؤولين والموظفين القائمين على العطاءات والمشتريات العامة خاصة فيما يتعلق بالثغرات ومواطن الضعف التي يمكن استغلالها لممارسة أفعال فساد، مع التركيز على أهمية الاستفادة من الدروس السابقة (قضايا الفساد السابقة).

• تعزيز شفافية عمل القطاع الخاص من خلال إلزامية تبنيه لقواعد سلوك خاصة بالعاملين في هذا القطاع وأدلة الحوكمة المُعدة من قبل الجهات الرقابية. إضافة إلى مُراجعة نصوص قانون الشركات بما يضمن منع تضارب المصالح وبخاصة الفقرة (د) من المادة (148) المُتعلقة بتضارب مصالح أعضاء الجهاز الإداري في الشركات فيما يتعلق بالعطاءات والمناقصات العامة.

”

ضرورة تعزيز التنسيق  
بين الجهات المعنية بتبني  
السياسات والاستراتيجيات  
الوطنية والاتفاق على برامج  
تنفيذها.

”

بناء قُدّرات الموظفين  
العموميين في موضوعات  
الفساد والنزاهة، ورفع  
وعيهم بها.

- تبني الحكومة لبرامج فاعلة تهدف إلى بناء قُدُرات منظمات المجتمع المدني لغايات إشراكها في وضع الاستراتيجيات والخطط، إضافة إلى تعزيز دور المجتمع المدني في المساءلة المجتمعية والرقابة على البرامج المنفّذة والعطاءات والمشتريات والموازنات.
- العمل على بناء قُدُرات المجتمع المدني في موضوعات الفساد لتعزيز مساهمته مع الجهات الرقابية في زيادة التوعية بالفساد وأثاره.
- إجراء مراجعة لأحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007 بما يتفق والمعايير الدولية الأساسية وضمن إطار احتياجات الأردن وإمكاناته المتاحة. إضافة إلى نشر الوعي بحق الحصول على المعلومات وآليات تطبيقه على أرض الواقع.
- تعزيز استخدام الآليات التي أوجدتها الحكومة لإتاحة المعلومات إلى العامة لضمان فاعليتها.







شعوب متمكنة.  
أمم صامدة.

Tel: +9626 550 3150 | Fax: +9626 554 0391  
Website: [www.jacc.gov.jo](http://www.jacc.gov.jo) | Email: [info@jacc.gov.jo](mailto:info@jacc.gov.jo)



Anti-Corruption Commission - Jordan  
هيئة مكافحة الفساد - الأردن



@Jordan\_ACC



Anti-Corruption Commission - Jordan

[www.undp-aciacc.org](http://www.undp-aciacc.org)  
[aciacc@undp.org](mailto:aciacc@undp.org)



undpaciacc



@undp\_aciacc



undpaciacc