



الملخص التنفيذي تقييم نظام النزاهة الوطني في الأردن

رشيد للنزاهة والشفافية هو فرع تحت التأسيس لـ "منظمة الشفافية الدولية" في الأردن ، وهو منظمة مجتمع مدني أردنية مستقلة وغير منحازة وغير ربحية، يهدف لتعزيز مفاهيم وممارسات النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، وإنفاذ مبادئ الحاكمية الرشيدة.

تم تأسيس رشيد في الأردن عام ٢٠١٣ نتيجة تضافر جهود مجموعة من منظمات المجتمع المدني وعدد من الأفراد الذين يعملون في مجال مكافحة الفساد، من أجل ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والحاكمية الرشيدة.

© ٢٠١٦ شركة رشيد للنزاهة والشفافية. جميع الحقوق محفوظة.

إعداد: صدام ابراهيم ابوعزام

مراجعة: باسل صويص

تم إنتاج هذه الدراسة بمساعدة من الإتحاد الأوروبي، رشيد للنزاهة والشفافية هو المسؤول الوحيد عن محتوى هذه الدراسة ولا يعتبر بأي حال من الأحوال انعكاساً لوجهات نظر الإتحاد الأوروبي. تم اعداد هذه الدراسة من قبل رشيد للنزاهة والشفافية بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية.



تنويه: تم بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. ونعتقد أن كافة المعلومات صحيحة و لغاية آذار ٢٠١٦. ومع ذلك، رشيد للنزاهة والشفافية ومنظمة الشفافية الدولية لا يتحملان مسؤولية عواقب استخدام المعلومات لأغراض تخرج عن سياق المحتوى.

المقدمة

تعنى هذه الدراسة بتقييم نظام النزاهة الوطني للأردن، والتي تهدف إلى تقييم قدرات المؤسسات الرئيسية في الدولة وتقدير مدى قيامها بالأدوار المتعلقة بمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والمساءلة والحوكمة، ولغاية ٣٠ مارس/ آذار ٢٠١٦.

وقد رافق إعداد هذه الدراسة العديد من التطورات على الصعيد الوطني منها على سبيل المثال لا الحصر، إصدار قانون الانتخاب، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون اللامركزية، وتبني الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، ومحاولات الإصلاح الهيكلي للعديد من مؤسسات الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة الشفافية الدولية أجرت العديد من التقييمات لمنظومة النزاهة الوطنية في العديد من الدول، أما بالنسبة للأردن يعتبر هذا التقرير الأول لتحليل نظام النزاهة الوطني بكافة مؤسساته. واتبع في إعداد التقرير منهجية تم تبنيها في أكثر من (٤٠) دولة.

وتظهر الدراسة أكثر المشاكل تأثيراً على نظام النزاهة الوطني في الأردن، كما تقدم العديد من التوصيات العامة والخاصة بالنسبة لأعمدة نظام النزاهة الوطني محل التحليل والتي تنعكس إيجاباً على تعزيز الأدوار الخاصة بتلك المؤسسات خلال مسيرتها وسعيها لمكافحة الفساد وإرساء قيم النزاهة والشفافية.

معلومات تمهيدية

لعل تأثير الربيع العربي أو حركات المطالبة بالإصلاح التي اجتاحت المنطقة العربية منذ ما يزيد على أربع سنوات، كان لها تأثير غير مباشر على الأردن، حيث تنبعت الحكومات والمؤسسات السياسية والسلطات العامة إلى ضرورة إتخاذ العديد من الإجراءات على كافة الصعد التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية، لتحقيق مزيد من الشفافية والنزاهة والحوكمة في عمل المؤسسات العامة وذات النفع العام، وإستحداث وتطوير الأطر القانونية للمؤسسات بما يكفل تحقيق مهامها وممارسة اختصاصها بكل كفاءة وفعالية.

ومنذ عام ٢٠١١ واستجابة لمطالب العديد من أبناء الشعب الأردني بدأت مسيرة التطوير والمراجعة في أغلب المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية الأردنية، حيث تم تشكيل لجنة ملكية لتعديل الدستور الأردني وتم تعديل ما يزيد على (٤٠) مادة من نصوص الدستور، بما يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك تعديل النصوص التي تنظم عمل السلطة القضائية ومنحها مزيد من الإستقلال والنص على أن يكون القضاء الإداري على درجتين.

وبذات الوقت، النص صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية والتي تختص بالفصل في صحة الطعون بدستورية القوانين والأنظمة سارية المفعول، والإجابة على الأسئلة المتعلقة بتفسير نصوص الدستور، والنص صراحة على الأطر العامة للإختصاص وشروط العاملين في تلك المحكمة وضمان الإستقلال المالي والإداري والقضائي لعمل المحكمة والتأكيد على إلزامية قراراتها لكافة الجهات.

وفي تطور لافتم، تم النص صراحة على إنشاء هيئة مستقلة للإنتخاب تشرف وتدير العملية الانتخابية في الأردن، حيث شكلت عملية إدارة الانتخابات النيابية وغيرها تحدٍ امام الشعب الأردني في ظل زيادة موجات التشكيك في نزاهة وسلامة العملية الإنتخابية في السنوات الاخيرة، إلى أن تم النص على إنشاء الهيئة المستقلة للإنتخاب وفق قانون يضمن نوعاً من الإستقلال المالي والإداري والفني لممارسة اختصاصها.

وتم تطوير العديد من النصوص الدستورية التي من شأنها ضمان حقوق وواجبات الأردنيين، فضلاً عن تعديل يحصر صلاحية محكمة أمن الدولة بالنظر في جرائم الخيانة والتجسس وتزيف العملة والمخدرات والإرهاب على سبيل الحصر^١، والتأكيد على محاكمة المدني أمام قاضيه المدني، فضلاً عن تعديل المادة (٩٤) من الدستور، حيث تم وضع قيد على مضمون هذه المادة والخاصة بحق مجلس الوزراء بوضع قوانين مؤقتة، وذلك بضرورة إقرار القوانين المؤقتة خلال دورتين بعد اجتماع مجلس الأمة^٢

لعل هذا الدراسة، تشكل فرصة مواتية وسانحة لجميع المؤسسات الوطنية الأردنية، خلال سعيها لتقييم ومراجعة المنجزات على كافة الصعد المؤسسية والتشريعية، والإطلاع عن قرب وبشكل عميق على التحديات والصعوبات التي حالت وتحول دون المضي قدماً في تعزيز الإستقرار المؤسسي و ترسيخ قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

مما لا شك فيه، أن الأردن كغيره من دول العالم والمنطقة عانى ويعاني من حالة فساد إداري ومالي كان لهما أكبر الأثر على أداء وفعالية بعض المؤسسات الوطنية، الأمر الذي تنبعت له السلطات العامة مبكراً ودأبت إلى إتخاذ العديد من الخطوات في محاولة أولى لرسم الأطر التشريعية العامة وتبني الخطط والاستراتيجيات الوطنية مقرونة بأطرها الزمنية^٣، وعلى الرغم من أهمية وضرورة إتخاذ مثل تلك الخطوات، إلا أن ضمان التنفيذ على أرض الواقع يغدو من أهم التحديات والمعوقات التي تواجه الدولة الأردنية.

وتتناول الدراسة بالتحليل جملة من القضايا الهيكلية والبنوية التي أدت إلى ضعف قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، إذ تشير أغلب المؤشرات الدولية والوطنية والتقارير ذات العلاقة إلى أن التحسن لم يكن بالمستوى المأمول .

(١) حيث تختص محكمة أمن الدولة بموجب المادة ١٠١ فقرة ٢ من الدستور على أن تمارس محكمة أمن الدولة حق القضاء في جرائم الخيانة والتجسس وتزيف العملة والإرهاب. تم إدخال هذا التعديل في عام ٢٠١١ .

(٢) حيث أصبح نص المادة ٩٤ من الدستور بعد التعديل على النحو التالي: عندما يكون مجلس النواب منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: أ. الكوارث العامة. ب. حالة الحرب والطوارئ. ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل. حيث تم وضع قيد على مضمون هذه المادة بضرورة إقرار القوانين المؤقتة خلال دورتين بعد اجتماع مجلس الأمة، وهو إعادة النص الدستوري إلى ما قبل عام ١٩٥٨ .

(٣) مثال ذلك: الميثاق الوطني للنزاهة والخطة التنفيذية، والخطة الوطنية لحقوق الإنسان ، والأجندة الوطنية، ولجنة الحوار الوطني، ووثيقة كلنا الأردن، وخطة المملكة الاقتصادية لعام ٢٠٢٥ والعديد من الخطط الوطنية القطاعية.

الملخص التنفيذي

معلومات اساسية

شكلت عملية مكافحة الفساد والقضاء عليه خلال السنوات الخمس الأخيرة أولوية لدى صناع القرار في الأردن، وما برح رأس النظام السياسي الملك عبد الله من حث السلطات الرئيسية الثلاث والمؤسسات الوطنية ذات العلاقة على بذل قصارى جهدها في مراجعة التشريعات وتطوير الخطط والإستراتيجيات التي من شأنها الإسهام في عملية مكافحة الفساد.

ولاشك، في أن عملية مكافحة الفساد تحتاج إلى تضافر جهود مؤسساتية تراكمية، إنطلاقاً من قاعدة أن البناء في هذا المجال والنجاح فيه لا يتأتى من جهود فردية مبعثرة، وتشكل مسألة الكفاية التشريعية والسياسية أحد أهم مقومات نجاح نظام النزاهة الوطني من حيث وجود تشريعات كافية وفعالة قادرة على تحقيق الردع العام والخاص، فضلاً عن وجود جهاز سياسي لديه قناعة راسخة وإيمان حقيقي بعملية مكافحة الفساد، والذي من شأنه إفضال أي جهود قد تؤدي إلى التدخل في عمليات التحقيق أو قرارات السلطة القضائية.

كما أن من متطلبات نجاح جهود مكافحة الفساد على المستوى الوطني، دعم السلطة التشريعية، من خلال تطوير تشريعات ذات جودة عالية تحصن المؤسسات والقائمين عليها من ممارسة أي شكل من أشكال الفساد، وتتيح للرأي العام الإطلاع على المعلومات كأحد وسائل الرقابة الشعبية، فضلاً عن قيام البرلمان بممارسة أدواته الرقابية بفعالية والتي من شأنها أن تحول دون أي تجاوز على المال العام أو الإدارة العامة من خلال لجان برلمانية نشطة وأحزاب ومجموعات عمل برلمانية فاعلة ذات أهداف رقابية وبرامجية تسعى إلى تنفيذها.

النتائج الأساسية لتقرير النظام الوطني للنزاهة

بشكل عام، يتضح أن أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن تتراوح بين المتوسط والضعيف، وارتفاع الضعيف منها إلى الحد الأعلى منه، لعلامته المتوسط في بعض المحاور، وهي المؤسسات التي تم تعديل تشريعاتها وتطوير آليات عملها خلال الأعوام ٢٠١١ - ٢٠١٥. حيث يبين الجدول رقم (١) العلامات التي حصلت عليها المؤسسات التي خضعت للتقييم وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية.

الجدول رقم (١) يبين المؤسسة وإجمالي الدرجة / ١٠٠

| | |
|----------------------------|--------------------------|
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٢ | السلطة التشريعية |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٣ | السلطة التنفيذية |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٦٣ | السلطة القضائية |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٩ | القطاع العام |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٤٢ | هيئات إنفاذ القانون |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٥٧ | هيئة مكافحة الفساد |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٥٤ | الهيئة المستقلة للانتخاب |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٤٢ | ديوان المظالم |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٥٨ | ديوان المحاسبة |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨ | الأحزاب السياسية |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٥ | الإعلام |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨ | المجتمع المدني |
| إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٤٣ | القطاع الخاص |

يتضح أن السلطة القضائية نالت أعلى الدرجات على صعيد الممارسات والتشريعات، إلا أن المجلس القضائي يفتقر بأهمس الحاجة إلى البناء على المنجز المؤسسي وتلافي أوجه النقص والقصور التي تشوب التشريعات والممارسات للمضي قدماً في التأثير والفاعلية، ويتطلب ذلك إستكمال الإستقلال الإداري والمالي عن وزارة العدل، وتعزيز ضمانات الإستقلال الذاتي للقاضي وتحسين الظروف الإقتصادية والتأمينات الإجتماعية للقضاة.

فضلاً عن إتخاذ إجراءات سريعة وفعّالة للحد من طول أمد التقاضي وتحسين البنية التحتية للمحاكم، وتكثيف العمل على بناء القدرات للسادة القضاة من خلال تفعيل المعهد القضائي وتبني برامج تأهيل وتدريب طويلة الأجل.

ويكشف التقييم والتحليل أهم الإشكاليات التي يعاني منها نظام النزاهة الوطني في الأردن، ويتضح من خلال التحليل للسلطات السياسية الرئيسية في الأردن ولا سيما السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية إلى ضعف الأداء العام في تطوير الأدوات المؤسسية التي تمكن كل سلطة من القيام بأدوارها ولعل هذا الضعف في البناء المؤسسي جعل عملية التقييم متبادلة بينهما حيث لا يمكن من الناحية العلمية والمنهجية الحديث عن سلطة تنفيذية قوية بمعزل عن سلطة تشريعية قادرة على ممارسة أدوارها التشريعية والرقابية بكل حرفية ومهنية، وبالرغم من القوة الإدارية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية واستحواذها على الموازنة العامة للدولة إلا أنها لم تشكل رافعة حقيقية في عملية التقييم، إذ تشير حالة التقييم إلى أن النفقات الجارية تستغرق نصيب الأسد من تلك المخصصات، وأن الصلاحيات الإدارية غالباً ما يساء إستخدامها، الأمر الذي يحول دون إعمال القواعد الدستورية بشأن الفصل المرن بين السلطات.

إن الضعف العام الذي تعاني منه السلطة التشريعية وتحديدًا مجلس النواب المنتخب تحول دون أن يحوز على رضا وثقة الشارع الأردني، حيث لا تزال مؤشرات الأداء والدور والإستقلالية والموارد يتنابها جملة من التحديات، ولعل التحدي الأبرز في عدم إستكمال البناء العام لشكل النظام السياسي " نيابي برلماني " الأمر الذي يحول دون العمل المؤسسي الجماعي بين أعضاء المجلس، وتشكيل أغلبية برلمانية، فضلاً عن عدم وجود أقلية تراقب " حكومة الظل "، وما يؤكد ذلك ضعف الدرجات التي حصلت عليها الأحزاب السياسية في تقييم أعمدة النزاهة الوطنية حيث وصلت إلى (٣٨) درجة.

وتعاني السلطة التشريعية من حالة ضعف عام في الممارسة النوعية لأدوات الرقابة البرلمانية ففي الوقت الذي يزداد فيه إستخدام أدوات الرقابة البرلمانية كمياً، لا نلاحظ أي تأثير على السياسات العامة، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور في مناقشة تقارير ديوان المحاسبة وعدم القدرة على إتخاذ قرارات بشأن المخالفات التي يتم رصدها، فضلاً عن ضعف في الخبرات البرلمانية في مناقشة الموازنة والقوانين بشكل عام، وضعف في جهاز الأمانة العامة وعدم القدرة على توفير خدمات الدعم الفني لأعضاء المجلس خلال مسيرتهم التشريعية والرقابية.

إلا أن الملاحظة المشتركة بين أعمدة نظام النزاهة الوطني الثلاثة عشر أن الدرجات المخصصة للتشريعات أعلى منها للممارسات، مرد ذلك عائد إلى تحديث غالبية القوانين الناظمة لعمل تلك المؤسسات وتبني خطط محدثة لعملها خلال السنوات الخمس السابقة، إلا أن ذلك يلقي عبئاً مضافاً على كاهل تلك السلطات يكمن في ضرورة تنفيذ وتفعيل التشريعات والسياسات على أرض الواقع، وإلا ستكون في التقييم المستقبلي عرضة للتراجع على صعيد الممارسات.

كما أن من ضمن الملاحظات المشتركة ضعف في الأطراف الفاعلة غير الحكومية وهي: الإعلام، الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، مما يؤكد على أن العمل بنهج تشاركي مع تلك القطاعات لا يزال ينتابه الغموض وعدم الوضوح ففي الوقت الذي يتم التأكيد على تعزيز حرية الإعلام والرأي والتعبير " حرية سقفا السماء" يتم سن وتطبيق قوانين^٥ بموجبها يتم توقيف الصحفيين، مع الإحالة إلى محكمة أمن الدولة في بعض القضايا، فضلاً عن زيادة في حالة التشكيك بعمل مؤسسات المجتمع المدني وتقديم مشاريع قوانين من شأنها زيادة في البيروقراطية الإدارية وتضييق في ممارسة النشاطات العامة، وعدم تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعدم القدرة على تعزيز وحماية القطاع الخاص ليساهم بشكل فاعل في التخفيف من البطالة والفقر وجذب الإستثمار أو حتى الحفاظ على الموجود منها.

(٤) أكد على هذه المقولة الملك عبد الله الثاني بن الحسين في العديد من المناسبات العامة في الأردن.

(٥) حيث تشير تقارير مركز حماية وحرية الصحفيين الى توقيف ١٠ صحفيين منذ بدء تطبيق قانون الجرائم الالكترونية منتصف عام ٢٠١٥.

• التقييم الإجمالي لنظام النزاهة الوطني

يكشف التقييم لأعمدة النزاهة الوطنية حصول أغلب الأعمدة التي خضعت للتقييم على درجة من ضعيف إلى متوسط، حيث وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية في تحليل أعمدة النزاهة الوطنية يعتبر نظام النزاهة في المؤسسة الحاصلة على علامة من (٨١ - ١٠٠) قوي جداً، والحاصلة على علامة من (٦١ - ٨٠) قوي، والحاصلة على علامة من (٤١ - ٦٠) متوسط، والحاصلة على علامة من (٢١ - ٤٠) ضعيف، والحاصلة على علامة من (٠ - ٢٠) ضعيف جداً.

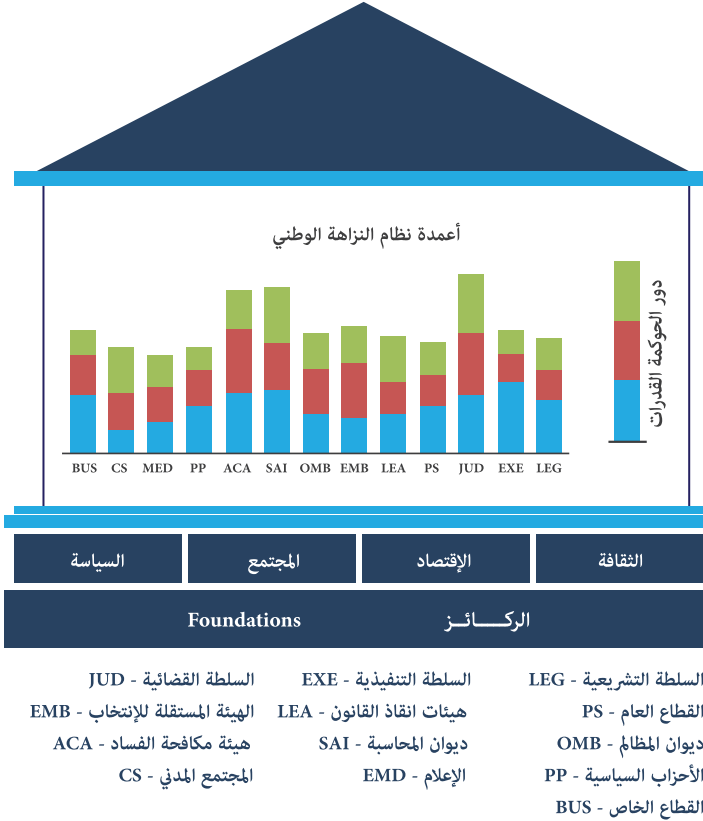
وإن المؤسسات التي صنفت بأنها قوية وفقاً لهذه المنهجية هي السلطة القضائية فقط، حيث حصلت على درجة (٦٢)، بينما حصل على متوسط كل من ديوان المحاسبة بحصوله على درجة (٥٨) ومن ثم هيئة مكافحة الفساد بحصولها على درجة (٥٧)، تلاها الهيئة المستقلة للانتخاب بدرجة (٥٤)، ومن ثم القطاع الخاص بحصوله على درجة (٤٣) يليه مباشرة هيئات إنفاذ القانون بدرجة (٤٢)، ومن ثم ديوان المظالم بدرجة (٤٢).

أما المؤسسات التي حصلت على تقدير ضعيف فهي القطاع العام بدرجة (٣٩)، يليه مباشرة المجتمع المدني بدرجة (٣٨)، كما حصلت الأحزاب السياسية على ذات الدرجة (٣٨)، أما السلطة التنفيذية فقد حصلت على درجة (٣٢) والإعلام حصل على درجة (٣٥). ومن ثم السلطة التشريعية بدرجة (٣٢).

ويقدم الرسم البياني رقم (١) التالي توضيحاً لتقييم أعمدة النزاهة الوطنية وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية، بحيث تتكون الدرجة الإجمالية لكل عمود من التقييم الكمي لثلاث محاور هي: القدرات، الحوكمة، الدور، بالإضافة إلى نقاط القوة والضعف والتفاوت بين فعالية كل عمود من أعمدة النزاهة. كما يبين الرسم أن نظام النزاهة الوطني كل يتكامل بكافة عناصره ومكوناته بمنظومة شمولية لا تقل أي من عناصرها أهمية عن الأخرى وأن أي إهمال أو تقصير في أي جزء فيها يؤثر على البناء برمته. ووفقاً للمنهجية فإن الثقافة والإقتصاد والمجتمع والسياسة يمثلوا الركائز الأساسية لأي نظام وطني.

وتشير نتائج هذه الدراسة الى محدودية الأدوار التي تقوم بها أعمدة نظام النزاهة الوطني الاردني، مع ضعف عام في مؤشرات الحوكمة في كافة الأعمدة، الأمر الذي يؤكد على عدم شمولية الرؤية العامة على صعيد التشريعات والممارسات لتوجيه القدرات لصالح تحقيق الأدوار، وبحيث تدعم نتائج أعمدة النزاهة الوطنية الركائز الأساسية الا وهي الثقافة والإقتصاد والمجتمع والسياسة و التي لا يتأتى لأي نظام وطني النجاح بمعزل عنها بالتالي نغدو بأمرس الحاجة لأن تنعكس نتائج أعمدة النزاهة الوطنية على تلك الركائز.

الرسم البياني رقم (١) تقييم أعمدة النزاهة الوطنية حسب منهجية منظمة الشفافية الدولية.



• أعمدة النظام الوطني للنزاهة

المؤسسات التي خضعت لعملية التقييم وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية هي (١٣) مؤسسة، يمكن تصنيفها على النحو التالي:

مؤسسات الحكم الرئيسية وهي السلطات العامة في الدولة:

السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والصنف الآخر منها هي القطاع العام ومؤسسات إنفاذ القانون وهيئات الرقابة وهي: القطاع العام، هيئات إنفاذ القانون، هيئة مكافحة الفساد، و ديوان المحاسبة، و الهيئة المستقلة للانتخاب، وديوان المظالم، والصنف الثالث والأخير هو الجهات الفاعلة غير الحكومية في النظام الوطني للنزاهة وهي: الأحزاب السياسية، الإعلام، والمجتمع المدني والقطاع الخاص. كما في الجدول رقم (٢).

الجدول رقم (٢) يبين مؤسسات نظام النزاهة التي خضعت للتقييم

| الجهات الفاعلة غير الحكومية في النظام الوطني للنزاهة | القطاع العام ومؤسسات إنفاذ القانون وهيئات الرقابة | مؤسسات الحكم الرئيسية |
|--|---|-----------------------|
| | | السلطة التنفيذية |
| الأحزاب السياسية | القطاع العام | السلطة القضائية |
| الإعلام | هيئات إنفاذ القانون | السلطة التشريعية |
| القطاع الخاص | هيئة مكافحة الفساد | |
| المجتمع المدني | ديوان المحاسبة | |
| | الهيئة المستقلة للانتخاب | |
| | ديوان المظالم | |

• التوصيات العامة

من خلال تقييم مؤسسات أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن، نجد بأنه من الضرورة الإسراع في تنفيذ التوصيات التالية، على أنها توصيات ذات طبيعة عامة، إلا أن التوصيات التفصيلية يحتويها دراسة تقييم نظام النزاهة الوطني في كل محور على إنفراد، والتي تم اجمالها في الملحق رقم (١) من هذا الملخص. فهي على:

١. إصدار القانون النزاهة ومكافحة الفساد، والخاص بإدماج هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم، بناءً على أسس ومعايير تضمن الموارد والقدرات والإستقلال وأداء الأدوار بشكل فعال، وعدم اسقاط جرائم الفساد بالتقدم، وبما يتفق مع أفضل الممارسات الدولية وإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢. تعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، بما يضمن الكشف المؤسسي والمستمر عن المعلومات، بالترامن مع تعديل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، حيث أن عدم الوصول إلى المعلومات يمثل أهم التحديات والعوائق أمام نظام نزاهة وطني فعال.

٣. إصلاح الإطار القانوني الناظم لعمل المجتمع المدني، وتطوير شراكات وطنية حقيقية وفعّالة، بما يضمن الإشراف الحقيقي للمجتمع المدني بالمشاريع الوطنية ورسم السياسات والتشريعات ذات العلاقة، وضمان عدم التدخل في عمل المجتمع المدني.

٤. ضرورة تبني خطة وطنية قابلة للتنفيذ وضمن إطار زمني محدد لتعزيز ونشر التوعية في العمل الحزبي، والإمتناع عن أي ممارسات من شأنها الحيلولة دون إنتماء الأفراد للعمل الحزبي، وإعادة إصلاح الإطار القانوني الناظم للدعم المالي المباشر للأحزاب السياسية، بناءً على مؤشرات ومعايير موضوعية تتعلق بالأدوار المتوقع لعبها من الأحزاب السياسية. وبما يضمن وصولها للسلطة التشريعية لإستكمال بناء شكل النظام السياسي « النيابي البرلماني ».

٥. تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب بما يضمن تفعيل الأمانة العامة لتقديم الدعم الفني لأعضاء مجلس النواب، وتحديد وتوزيع الإختصاصات بين لجان المجلس والمكتب الدائم، وإعادة تنظيم أدوات الرقابة البرلمانية بما يضمن الفعّالية في أداء الأدوار، وبذات الوقت، إعادة النظر بالنصوص الخاصة بعمل الكتل البرلمانية بما يضمن العمل البرامجي لها، لضمان تشكيل الأغلبية البرلمانية وتكريس العمل الجماعي داخل البرلمان.

٦. تعزيز كفاءة القطاع العام، وإصلاح نظام الخدمة المدنية، لتجاوز مشكلة التضخم الإداري، وتفعيل مدونة السلوك، وتعزيز الشفافية المالية والإدارية من خلال نشر التقارير وإتاحة المعلومات بشكل مستمر ومؤسسي، وتعميم استخدام الربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات، وتوحيد نظام شغل الوظائف العامة على أساس المؤهلات والكفاءة.

٧. دعم وتعزيز عمل ديوان المحاسبة وتطور منهجيات التدقيق ومواكبة معايير الرقابة الدولية وأفضل الممارسات الرقابية المهنية في عمل الديوان، ودعم الإستقلال المؤسسي للديوان، وتطوير الرقابة لتشمل الإيرادات، وضمان تفعيل المراجعة وفتح التحقيق في وقائع الفساد التي يكتشفها الديوان بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، وتفعيل دور البرلمان في بسط رقابته على السلطة التنفيذية والقطاع العام بالإعتماد على تقارير الديوان وإحالة المخالفات إلى القضاء^٦.

٨. تبني مبدأ الإفصاح في الموازنات العامة، وإطلاع الرأي العام على وسائل وآليات الإدارة الإقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والعام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية^٧، وتبني خطط وسياسات إصلاح مالي وإقتصادي قابلة للتنفيذ، بما يضمن التخلص من العجز والمديونية.

٩. تطوير وتعزيز عمل وحدات الرقابة الداخلية، وتطوير وسائل الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية الكبرى.

١٠. دعم الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي، وإستكمال مشروع تطوير البنى التحتية للمحاكم، وتطوير خطط وإجراءات للحد من العبء القضائي، وطول أمد التقاضي، وتعزيز الإستقلال الذاتي للقاضي من خلال دعم التأمينات الإجتماعية والمخصصات الإقتصادية للقضاة.

١١. مراجعة وتعديل التشريعات والسياسات الناظمة لعمل القطاع الخاص بما يضمن حماية المستثمرين والسرعة في اتخاذ القرارات وتفعيل الرقابة على هذا القطاع وتطوير إطار وطني شمولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص .

(٦) وتجدر الإشارة هنا إلى أن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدها إلى القضاء وفقا لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.

(٧) تقرير لجنة تقييم التخاصية، <http://www.pm.gov.jo/content/1405784251>

ملف الدولة

١. معلومات تمهيدية

٢. ملف الدولة: خلفية تاريخية

يقع الأردن في قلب منطقة الشرق الأوسط إلى الشمال الغربي من السعودية وجنوب سورية، وإلى الغرب من العراق وإلى الشرق من فلسطين. ولالأردن منفذ على البحر الأحمر، من خلال مدينة العقبة الواقعة على الطرف الشمالي لخليج العقبة، ويقع الأردن بين خطي عرض (٣٤,٥٢-٣٩,١٥) شمالاً وخطي طول (٣١-٥٩) شرقاً، تبلغ مساحة المملكة الأردنية الهاشمية الاجمالية (٨٩٢٨٧) كيلو متر مربع منها (٧,٨) بالمائة أراضٍ زراعية.

نص الدستور الأردني على أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزراء، وتعد الحكومة الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة الأردنية، ويتم تنفيذ العمل الحكومي والإداري من خلال مجلس الوزراء الذي يتولى المسؤولية عن إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية. يتألف مجلس الوزراء في الأردن من رئيس الوزراء، وعدد من الوزراء، ويشرف رئيس الوزراء على أعمال الحكومة، كما يرأس مجلس الوزراء. وهو مسؤول أمام مجلس الأمة، وتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المَعْيَن من قبل الملك، ويوجد سلطة قضائية يشرف عليها ويديرها مجلس قضائي نص على تشكيله الدستور بموجب القانون يمثلته رئيس المجلس القضائي.

حكم الملك عبد الله بن الحسين (عبدالله الأول)، الأردن منذ إنشاء إمارة شرق الأردن في العام ١٩٢١ بصفته اميراً ومن ثم بصفته ملكاً، بعد الإستقلال عن بريطانيا في عام ١٩٤٦. وبعد إغتياله في ١٩٥١، حكم ابنه الملك طلال لفترة وجيزة. وكان الإنجاز الأكبر للملك طلال إصدار الدستور الأردني في الثامن من كانون الثاني عام ١٩٥٢، وفي نفس العام تم عزله عن الحكم بسبب ظروف صحية، في ذلك الوقت كان ابنه الأكبر الأمير حسين تحت السن القانونية، وتسلم الحكم مجلس وصاية على العرش حتى بلوغ الملك حسين السن القانونية للحكم حسب دستور ١٩٥٢ وهي (١٨) سنة قمرية، حيث تولى سلطاته الدستورية عام ١٩٥٣ حتى وفاته في عام ١٩٩٩، متجاوزاً العديد من التحديات لحكمه، أنهى الملك الحسين الأحكام العرفية عام ١٩٩٢، وفي نفس العام صدر قانون الأحزاب السياسية، وقبل ذلك وفي عام ١٩٨٩ تم إعادة الحياة البرلمانية بإجراء الانتخابات النيابية، خلف الملك عبد الله الثاني والده الحسين عقب وفاته في شباط عام ١٩٩٩، واستمر في مسيرة التحديث والبناء لمؤسسات الدولة الأردنية على نهج والده.

٣. الركائز السياسية المؤسساتية

* إلى أي مدى تعد المؤسسات السياسية في الدولة داعمة لفاعلية النظام الوطني للنزاهة.

شكلت مكافحة الفساد خلال السنوات الأخيرة أولوية لدى المؤسسات السياسية في الأردن، حيث أكد عليها الملك عبد الله الثاني في أكثر من مناسبة ووجه السلطة التنفيذية إلى تبني ميثاق وخطة وطنية للنزاهة وإطار زمني لتنفيذها منذ عام ٢٠١٢، وتم في عام ٢٠١٣ الإعلان عن الميثاق الوطني للنزاهة وخطة التنفيذية، وتلا ذلك توجيه ملكي بتبني خطة وطنية لحقوق الإنسان والتي تم الإعلان عنها في عام ٢٠١٦.

إتخذت المؤسسات السياسية العديد من التدابير التشريعية وتبنت العديد من السياسات والخطط في سبيل مكافحة الفساد وتحسين الأداء العام للمؤسسات، ويكمن التحدي الرئيس أمام تلك الجهود الوطنية في ترجمة تلك التشريعات والخطط والسياسات واقعيًا وعملياً بما يعود بالنفع والفائدة على المؤسسات والأفراد.

وتبنت المؤسسات السياسية في الدولة الأردنية منظومة إصلاح تشريعية سياسية بهدف إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار، حيث تم إقرار قانون للأحزاب السياسية، وقانون اللامركزية في عام ٢٠١٥، وقانون الإنتخاب لمجلس النواب في عام ٢٠١٦ والأخذ بنظام القائمة النسبية المفتوحة كبديل عن نظام الصوت الواحد والذي شكل معيقاً وتحدياً رئيساً أمام مسيرة الأحزاب السياسية والمجتمع في تعزيز عمل السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للمؤشرات العالمية فقد احتلت الأردن المرتبة (١١) عربياً والمرتبة (٨٧) دولياً في مؤشر^٨ الدول الفاشلة ٢٠١٣، بينما كان قد حصل عام ٢٠١٢ على المرتبة (٩٠) دولياً ما يعني انخفاض مرتبة الأردن ثلاث درجات، أما عام ٢٠١٤ فقد احتل الأردن المرتبة (٨٣).

إلا أن المعيق أمام المؤسسات السياسية في الدولة الأردنية يكمن في هشاشة وعدم مأسسة العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية وفقاً لشكل النظام النيابي البرلماني^٩ مما يجعل أدوات التأثير والرقابة البرلمانية هشة ولا تؤدي النتائج المتوقعة.

وسادت في الفترة الاخيرة تقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة وذلك من خلال تقديم الإمتيازات الخدمية للنواب لاستمالة مجلس النواب لعدم طرح الثقة او عدم استكمال النصاب القانوني لاجراءات طرح الثقة بالحكومة، والذي أدى إلى تعطيل أدوات الرقابة البرلمانية^{١٠}

(٨) الذي تصدره مجلة 'فورين بوليسي' الأمريكية

(٩) وهذا ما تم التأكيد عليه من قبل الملك عبد الله الثاني ابن الحسين في الورقة النقاشية الخامسة على

الرابط: <http://kingabdullah.jo>.

(١٠) اتهامات في التعيين على أسس الوساطة والمحسوبية في مجلس النواب، الروابط:

www.jfranews.com، وكذلك www.gerasesnews.com، وكذلك <http://sawaleif.com>.

الركائز الإجتماعية السياسية:

* إلى أي مدى توجد علاقات بين مختلف الجماعات المجتمعية والنظام السياسي في الدولة، بما يدعم فعالية النظام الوطني للنزاهة.

تتنوع أصول الشعب الأردني، والتي تعود في غالبيته العظمى إلى بلاد الشام والجزيرة العربية منحدرين من القبائل العربية المختلفة مع وجود أقليات عرقية أخرى هاجرت إلى المنطقة ومنهم الشركس والشيشان والأرمن، ويشهد الأردن تنوع عرقي وديني فريد من نوعه يضمن التعايش بين كافة الأعراق والديانات، ويوفر الدستور وقوانين الحماية والحرية لجميع مواطنيه في التشكيل والمشاركة في النوادي الخاصة بهم، والمدارس، والجمعيات أو أماكن العبادة.^{١١}

يبلغ إجمالي عدد سكان المملكة (٩,٥٣١,٧١٢) نسمة، حيث تطور عدد سكان المملكة منذ مطلع عقد الستينيات من القرن الماضي، إذ تضاعف عدد السكان أكثر من (١٠) مرات خلال (٥٥) عاماً. وكانت الزيادة الأكبر خلال العقد الماضي وخاصة منذ عام ٢٠١١. وقد بلغ معدل النمو السكاني خلال الفترة ٢٠٠٤ و٢٠١٥ حوالي ٥,٣٪ سنوياً. ويعود الإرتفاع في هذا المعدل إلى الهجرات بما فيها الهجرة القسرية واللجوء للمملكة، حيث كان معدل النمو السنوي للأردنيين ٣,١٪ سنوياً مقابل ١,٨٪ لغير الأردنيين.^{١٢} حيث بلغ عدد السكان الأردنيين (٦,٦١٣,٥٨٧) ويشكلون ٦٩,٤٪ من إجمالي سكان المملكة.

(١١) الأردن، التنوع السكاني، مجلس النواب الأردني الرابط : <http://www.kinghussein.gov.jo>.
(١٢) نتائج التعداد العام للمملكة خلال عام ٢٠١٥، النتائج الأولية، دائرة الإحصاءات العامة، الموقع الإلكتروني الرابط <http://census.dos.gov.jo/wp>. وكذلك التغطية الصحفية لنتائج التعداد السكاني للأردن لعام ٢٠١٥ الرابط <http://www.albosala.com>.

أما بالنسبة للمؤشرات العالمية ولا سيما مؤشر التنمية البشرية لعام ٢٠١٤ والذي يشير الى تقدم الأردن (٢٣) مركزاً حيث احتل المرتبة (٧٧)، بينما كان يحتل المرتبة (١٠٠) في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٣ كما يبينه الجدول رقم (٣) وذلك على النحو التالي:

الجدول رقم (٣) يبين ترتيب الأردن في مؤشر التنمية البشرية

| السنة | الترتيب عالمياً | الترتيب عربياً | الدرجة |
|-------|-----------------|----------------|--------|
| ٢٠١٤ | ٧٧ | ٩ | ٠,٧٤٥ |
| ٢٠١٣ | ١٠٠ | ١١ | ٠,٧٤٤ |
| ٢٠١٢ | ٩٤ | ١١ | ٠,٧٠٠ |
| ٢٠١١ | ٩٥ | ٩ | ٠,٦٩٩ |

الركائز الإجتماعية الإقتصادية

* إلى أي مدى يدعم الوضع الإجتماعي الإقتصادي في البلد فعالية النظام الوطني للنزاهة.

يعتمد الإقتصاد الأردني إلى حد كبير على القطاع العام وتتمسك الحكومة بنموذج إقتصادي إجتماعي يركز تحت وطأة عقود طويلة من التوظيف المكثف في القطاع العام، والإعتماد على العمالة الأجنبية في العديد من القطاعات، ناهيك عن النظام التعليمي المعروف عنه بأنه نظام كمّي لا نوعي. إذ حتى لو تبددت الأزمة الأمنية الإقليمية في المستقبل القريب، فإن ضعف المحفزات لتشجيع المانحين الأجانب على تقديم المساعدات للمساهمة في التكاليف المترتبة عن اللاجئين قد يضع الأردن في مواجهة أزمة ديون جديدة، بالإضافة الى الضعف العام في مناخ الاستثمار في الاردن.

(١٣) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، يصدر هذا المؤشر في تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي (World Bank) ومؤسسة التمويل الدولي (The International Finance Corporation) معايير المؤشر وألية احتسابه.

أما بالنسبة للبطالة، فقد قدرت منظمة العمل الدولية ارتفاع معدل البطالة في الأردن إلى ٣٠٪ مع نهاية عام ٢٠١٤ نسبة إلى عدد السكان، فيما أكدت وزارة العمل أن هذه النسبة تشمل فئة الشباب من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، بينما تبلغ نسبة البطالة الفعلية لجميع الفئات نحو ١١,٨٪ فقط.^{١٤}

وبلغ معدل البطالة في المملكة خلال فترة الربع الأول من عام ٢٠١٥ نحو ١٢,٩٪ حيث بلغ للذكور ١١٪ مقابل ٢٢,١٪ للإناث لنفس الفترة، حيث أن معدل البطالة للربع الأول من عام ٢٠١٥ ارتفع بمقدار (٠,٦) نقطة مئوية عن الربع الرابع من عام ٢٠١٤، وأن ٥٥,١٪ من إجمالي المتعطلين هم من حملة الشهادة الثانوية فأعلى، وأن ٤٤,٦٪ من إجمالي المتعطلين مؤهلاتهم التعليمية أقل من الثانوي.^{١٥}

كما أن عدد المشتركين العاملين تحت مظلة الضمان الإجتماعي دون انقطاع يبلغ مليوناً و١١٢ ألفاً. وأن متوسط دخول العاملين (٤٧٠) دينار، فيما تحدد دائرة الإحصاءات العامة خط الفقر في الأردن ما دون (٥٨٠) دينار شهرياً للأسرة، أما من حيث التطور الإجتماعي والإقتصادي فإن الأردن في المرتبة (٨٢) من بين (١٧٤) بلداً.^{١٦}

ويعتمد اقتصاد المملكة بشكل رئيسي على قطاع الخدمات والتجارة والسياحة^{١٧}، وعلى بعض الصناعات الإستخراجية كالأسمدة والأدوية فالأردن فقير بالموارد الطبيعية وتوجد مناجم الفوسفات جنوب المملكة، حيث تعتبر الأردن ثالث أكبر مصدر لهذه المادة في العالم. ومن أهم الموارد المستخرجة الأخرى البوتاس والأملاح والغاز الطبيعي والحجر الكلسي.^{١٨}

(١٤) تقرير منظمة العمل الدولية، التغطية الصحفية للتقرير، صحيفة الغد الأردنية الرابط الإلكتروني: <http://www.alghad.com>.
(١٥) هذه النسب والأرقام وفقاً لتقارير صادرة عن دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، التغطية الصحفية لمضمون التقرير الرابط www.ammonnews.net.
(١٦) حسب وكالة الأمم المتحدة للسكان انظر الرابط <http://firemountainseagle.jeeran.com/ScienceAndEngineering/archive/2008/5/571610.html>.
(١٧) انظر: <http://petra.gov.jo/Artical.aspx?Lng=2&Section=9&Artical=178931>.
(١٨) انظر: <http://petra.gov.jo/Artical.aspx?Lng=2&Section=9&Artical=178931>.

أما بالنسبة لموقع الأردن على المؤشرات العالمية للحوكمة (Global Governance Indicators)، والذي يصدر عن البنك الدولي فكانت درجة الأردن بالنسبة لمؤشر المساءلة لعام ٢٠١٣ ما نسبته ٢٥,١٪، أما بالنسبة لمؤشر الإستقرار السياسي وغياب العنف فكانت درجة الأردن ٢٥,٦٪ من دول العالم المشمولة بالمؤشر، أما بالنسبة لمؤشر فاعلية الحكومة ونوعية الخدمة ودرجة استقلاليته عن الضغوط السياسية ومصداقية الحكومة فكانت ٨٩,٨٪، و بالنسبة لمؤشر الجودة التنظيمية والتي تشمل القدرة الحكومية على صياغة وتنفيذ السياسات والقوانين السليمة التي تسمح بتعزيز وتنمية القطاع الخاص فكانت درجة الأردن ٥٦,٠٪، بينما كانت النتيجة لمؤشر سيادة القانون ٦٢,٦٪، ومؤشر مكافحة الفساد فكانت النتيجة ٦٠,٨٪^{١٩}.

لكن التحدي الأبرز أمام الإقتصادي الأردني يتلخص في إجمالي الدين العام ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ حوالي (٢٤,٦) مليار دينار مشكلا ما نسبته حوالي (٩٠,٩) بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي^{٢٠}:

وفيما يتعلق بتوزيع السكان حسب الجنسيات في المملكة، فيشكل السكان غير الأردنيين حوالي ٣٠٪ من إجمالي السكان، نصفهم من السوريين (١,٣ مليون) يتركز أغلبهم في محافظة العاصمة (٤٣٦ ألف)، ثم إربد (٢٤٣ ألف) ثم المفرق (٢٠٨ ألف) ثم الزرقاء (١٧٥ ألف). كما بلغ عدد المصريين حوالي ٦٣٦ ألف يتركز أغلبهم في محافظة العاصمة. وبلغ عدد الفلسطينيين ٦٣٤ ألف^{٢١}.

(١٩) تقرير المؤشرات العالمية للحوكمة الصادر عن البنك الدولي، لطفاً انظر الرابط الإلكتروني: www.albankaldawli.org.
وتقرير صادر عن وزارة تطوير القطاع العام بعنوان H-برز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها لعام ٢٠١٥ المنشور على الموقع الإلكتروني: www.mopso.gov.jo. وتشير بعض الدراسات إلى أن الأرقام أكبر من ذلك حتى الثلث الأول من عام ٢٠١٦.
(٢٠) اضطرابات المنطقة التحدي الأساسي لإقتصاد الأردن العام ٢٠١٦، صحيفة الغد الرابط: <http://www.alghad.com/articles/912825>
(٢١) تقرير النتائج الرئيسية للتعداد العام للسكان والمساكن لعام ٢٠١٥، دائرة الإحصاءات العامة، شباط ٢٠١٦، الرابط الإلكتروني: <http://census.dos.gov.jo/wp>.

الركائز الإجتماعية الثقافية

* إلى أي مدى تعد الأخلاقيات والأعراف والقيم السائدة داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة.

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من أكثر ظواهر الفساد انتشاراً في الأردن، وتتجلى بالجرائم المخلة بالوظيفة العامة كالرشوة والإختلاس واستغلال الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة كتقليد ختم إحدى الدوائر وتزوير النقد أو سندات الدين والأدوات المالية والجرائم الإقتصادية التي تلحق ضرراً بالمال العام.

ومن أكثر أشكال الفساد شيوعاً ما عرف « بالواسطة والمحسوبية وعدم التقيّد بالقوانين والأنظمة، وتكمن الأسباب الرئيسية للفساد في تدني الرواتب مع ارتفاع تكاليف المعيشة والفارق في الدخل بين القطاعين العام والخاص وإنعدام الشفافية وانتشار الفقر وغياب أخلاقيات العمل وضعف معايير السلوك والضغط الخارجية التي يمارسها أصحاب المصالح»^{٢٢}.

وبحسب تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ بلغ عدد القضايا ١٥١ قضية سجل منها ١٠٢ في القطاع العام و ٣٤ في القطاع الخاص و ١٥ للأفراد على النحو التالي: إساءة استعمال السلطة ١٨ قضية في القطاع العام، والإخلال بواجبات الوظيفة ٤ قضايا في القطاع العام، والمساس بالمال العام ٣٤ قضية في القطاع العام، و ١٧ في القطاع الخاص، واستثمار الوظيفة ١٢ في القطاع العام، التزوير في القطاع العام ١٦ قضية.^{٢٣}

(٢٢) تصريح عضو هيئة مكافحة الفساد السابق، د. عبد الشخانة، الرابط الإلكتروني، <http://www.alhayat.com>.

(٢٣) ملخص تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.jfranews.com.jo>.

وتشير نتائج استطلاع الرأي العام في الأردن إلى تدني ثقة المواطن بالأداء العام الرسمي حيث بلغ مستوى الرضا عن الحكومة لعام (٢٠١٤) ٤٧٪ والمجلس النيابي ٣٢٪ والأحزاب السياسية ٣١٪/٢٤.

وفي تقييم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، أظهرت النتائج أن المشكلات الاقتصادية، بصفة عامة، جاءت في الدرجة الأولى بنسبة ٧٢٪ (بطالة، ارتفاع الأسعار، الفقر، الوضع الاقتصادي بصفة عامة)، وجاءت كثرة اللاجئين في المرتبة الثانية ٩٪، والفساد المالي والإداري (الواسطة والمحسوبية) في المرتبة الثالثة ٥٪.

وتشير أيضاً النتائج إلى انخفاض ثقة المواطن بالسياسات الرسمية الاجتماعية والاقتصادية حيث يعتقد ٣٢٪ أن السياسات والإجراءات الاقتصادية التي اتبعتها الحكومة في مكافحة الفقر كانت كافية، في ما يعتقد ٢٨٪ أن الإجراء في محاربة البطالة كانت كافية، ويعتقد ٢٤٪ أن الإجراءات والسياسات الاقتصادية في الحد من ارتفاع الأسعار كانت كافية، و٢٦٪ في الحد من استخدام العمالة الوافدة ٢٥.

وتشير أحد التقارير الصادرة عن دائرة الأبحاث في الكونغرس الأمريكي في العام ٢٠١٦^{٢٦} إلى أن الفساد والواسطة يعتبران ظاهرة في الاقتصاد الأردني يؤديان إلى ايجاد شعور متنام بالإحباط لدى الشباب الأردني وأن من بين المشاكل التي يواجهها الأردن منذ زمن مشكلة الفقر والفساد وتباطؤ النمو الاقتصادي، إضافة إلى معدلات البطالة المرتفعة والتي تقدر بـ ١٢,٥٪.

وإشار التقرير إلى أن الفساد واضح في الأردن وأن هناك استخداماً واسع النطاق لما يسمى بالواسطة.

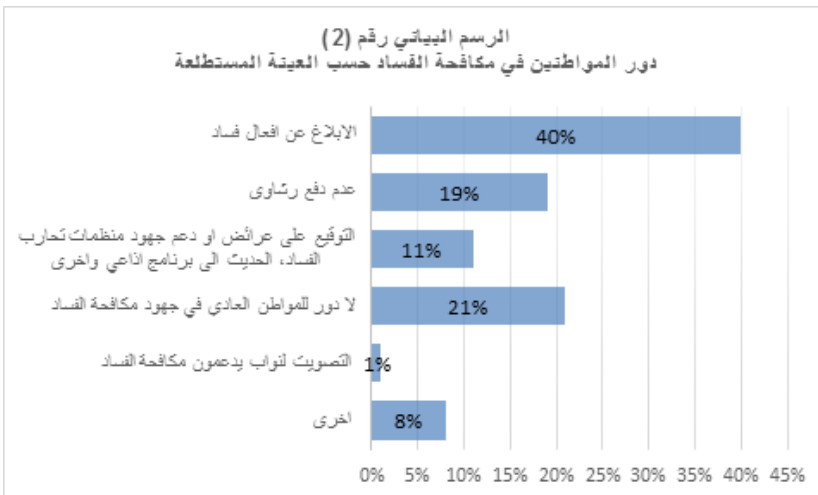
(٢٤) نتائج استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجه على الرابط: <http://www.assabeel.net>

(٢٥) نتائج استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجه على الرابط: <http://www.assabeel.net>

(٢٦) تقرير صادر عن دائرة الأبحاث في الكونغرس الأمريكي عام 2016 ، انظر نتائج التقرير الرابط: <http://www.alghad.com>

كما أظهرت نتائج باروميتر الفساد العالمي للأردن^{٢٧} بأن الإبلاغ عن الفساد في مجتمعنا الأردني يتأثر عموماً بثقافة المجتمع لأن البعض يعتبروه وشاية وسلوك غير مقبول بنسبة ٢٩٪. نظراً للترابط الوثيق بين المواطنين بعلاقات عائلية وعشائرية، في المقابل هناك نسبة ٦٣٪ من المستطلعين يجدون أن الإبلاغ عن أفعال فساد شهدها مقبول في المجتمع، بل إن ٧٢٪ من المستطلعين أفادوا بأن الإبلاغ عن الفساد إلزام وواجب شخصي عليهم، و ٦٠٪ من المستطلعين مستعد لقضاء وقت في المحاكم للإدلاء بشهادته إزاء حالات فساد شهدها، بينما ٣٣٪ أشاروا بعدم استعدادهم لذلك.

كما أشارت نتائج الإستطلاع بأن ٦٦٪ من المستطلعين يجدون أن المواطن العادي يستطيع أن يحدث فرقاً في مكافحة الفساد إذا اتاحت له الفرصة، وذلك بعدة طرق أهمها: الإبلاغ عن أفعال فساد شهدها بنسبة ٤٠٪ من المستطلعين باعتبارها الطريقة الأهم لمكافحة الفساد، أو عن طريق الإمتناع عن دفع رشاًوى وعدم الإستجابة لأفعال الفساد بنسبة ١٩٪ من المستطلعين، في المقابل فإن ١٢٪ من المواطنين الأردنيين مستعدون للتوقيع على عرائض تطالب بالقضاء على الفساد، أو دعم جهود منظمات تحارب الفساد، أو الحديث إلى برنامج إذاعي أو كتابة بريد إلكتروني، أو المشاركة في مسيرات إحتجاجية ضد الفساد، مقابل ذلك فإن ٢١٪ من المستطلعين لا يرون أي دور للمواطن العادي في جهود مكافحة الفساد وحسب الرسم التوضيحي أدناه.



(٢٥) مقياس (باروميتر) الفساد العالمي والصادر عن منظمة الشفافية الدولية ٢٠١٦،

<https://www.transparency.org/search?topic=14>

الفساد في الأردن

تصدر منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي لمؤشر مدركات الفساد منذ العام ١٩٩٥، ويقيس المؤشر مدركات وانطباعات الفساد في القطاع العام معتمداً على عدد من المسوحات وتقييم خبراء وآراء قطاع الأعمال، ويعتمد مؤشر مدركات الفساد في القطاع العام للدولة على مقياس من (صفر إلى ١٠٠)، بحيث يعني الصفر أعلى درجة إدراك للفساد، بينما تعني (١٠٠) أقل إدراك للفساد. ويظهر الجدول رقم (٤) ترتيب الأردن على هذا المؤشر من العام ٢٠٠٥ ولغاية العام ٢٠١٥.

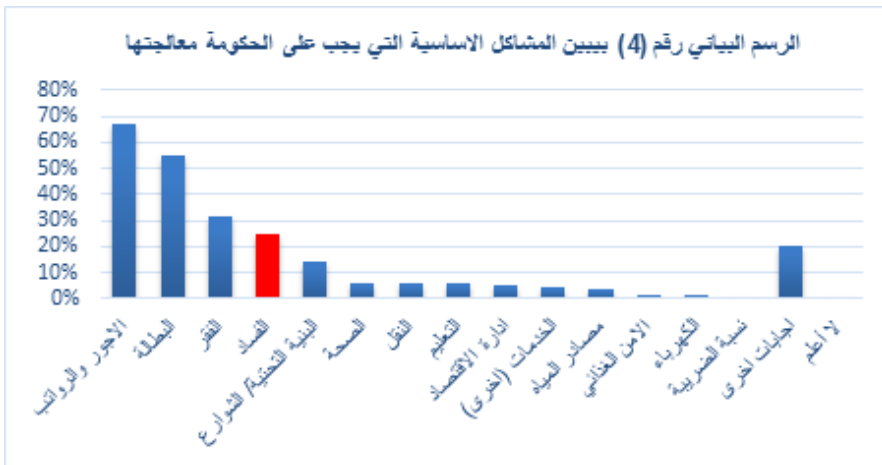
الجدول رقم (٤) يبين ترتيب الأردن على مدركات الفساد^{٢٨}

| السنة | الدرجة | الترتيب | عدد الدول الخاضعة للتصنيف |
|-------|--------|---------|---------------------------|
| ٢٠٠٥ | ٥٧ | ٣٧ | ١٥٩ |
| ٢٠٠٦ | ٥٣ | ٤٠ | ١٦٣ |
| ٢٠٠٧ | ٤٧ | ٥٣ | ١٨٠ |
| ٢٠٠٨ | ٥١ | ٤٧ | ١٨٠ |
| ٢٠٠٩ | ٥٠ | ٤٩ | ١٨٠ |
| ٢٠١٠ | ٤٧ | ٥٠ | ١٧٨ |
| ٢٠١١ | ٤٥ | ٥٦ | ١٨٣ |
| ٢٠١٢ | ٤٨ | ٥٨ | ١٧٦ |
| ٢٠١٣ | ٤٥ | ٦٦ | ١٧٧ |
| ٢٠١٤ | ٤٩ | ٥٥ | ١٧٥ |
| ٢٠١٥ | ٥٣ | ٤٥ | ١٦٨ |

(٢٨) تم تغيير المنهجية في العام ٢٠١٢

وتشير النتائج الرئيسية الخاصة بالأردن لمقياس الفساد العالمي (GCB) الصادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى :

• ٢٥٪ من المواطنين الأردنيين رأوا أن الفساد مشكلة خطيرة من بين المشاكل التي يجب على الحكومة أن تعالجها، حيث جاء الفساد بالمرتبة الرابعة بعد الوضع الإقتصادي الذي احتل المراتب الثلاث الأولى حيث رأت العينة المستطلعة بأن أهم المشاكل التي تواجه المملكة وتتطلب تدخل الحكومة هي ٦٧٪/ تدني الرواتب والأجور و ٥٥٪ البطالة و ٣١٪ الفقر.



• أما بخصوص فعالية الحكومة في مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص فقد جاءت على النحو التالي: ٦١٪ من المواطنين المستطلعة آرائهم غير راضين عن أداء الحكومة في مكافحة الفساد في القطاع العام، مقابل ٥٦٪ في القطاع الخاص، في حين يرى ما يقارب الـ ٣٤٪ من المستطلعة آرائهم أن جهود الحكومة الأردنية في مكافحة الفساد فعالة في القطاع العام مقابل ٣٠٪ في القطاع الخاص.

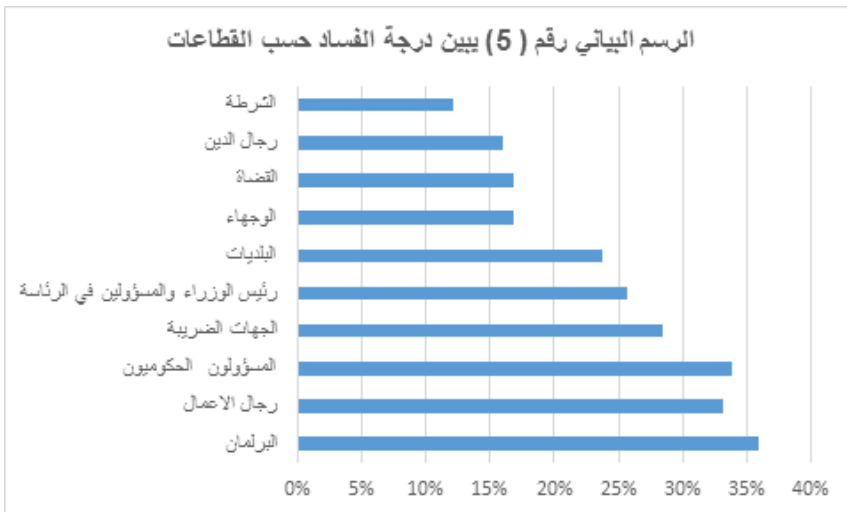
• ٧٥٪ من المواطنين المستطلعة آرائهم يعتقدون أن الفساد قد ازداد إلى حد ما أو زاد كثيراً خلال العام، و ١٢٪ اعتقدوا بأن الفساد بقي على نفس المستوى بينما ١٢٪ اعتقدوا بأن الفساد قد انخفض.

(٢٩) باروميتر الفساد العالمي والصادر عن منظمة الشفافية الدولية ٢٠١٦، مصدر سابق.

(٣٠) تم تنفيذ استطلاع مقياس الفساد العالمي الخاص بالأردن من قبل مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في الفترة ما بين ٢٣ تشرين الثاني إلى ٤ كانون الأول من عام ٢٠١٤، وقد بلغ حجم العينة ١١٩٩ فرد من البالغين، بواقع ٥٠٪ ذكور و ٥٠٪ إناث، تمت مقابلتهم وجهاً لوجه في مختلف محافظات المملكة، وقد تضمن الاستطلاع عشرة أسئلة رئيسية، ثلاثة منها لها فروع.

• ٣٪ من المستطلعة آرائهم افادوا أنهم دفعوا بأنفسهم رشوة للحصول على خدمة عامة خلال الإثني عشر شهراً الماضية.

كما أن نتائج استطلاع الرأي العام حول درجة الفساد في القطاعات حسب اعتقاد العينة فكانت الشرطة هي الأقل فساداً ومن ثم تلاها رجال الدين فالقضاء حسبما يبينه الرسم البياني رقم (٥).



على المستوى الوطني

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد كهيئة مستقلة بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لعام ٢٠٠٦، الذي حدّد بموجبه أهداف الهيئة ومهامها وبيّن الأفعال التي تعد فساداً، وتم تعديل القانون بموجب القانون المعدل^{٣١} رقم (١٠) لسنة ٢٠١٢. حيث تضمنت التعديلات الجديدة توفير الحماية للشهود والمبلغين في قضايا الفساد، إضافة إلى منح الهيئة صلاحية وقف العمل بأي عقد أو إتفاق أو إمتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد، وتخويل الهيئة صلاحية التعاون الدولي لتقديم وطلب المساعدة القانونية المتبادلة، كما استثنى التعديل سقوط جرائم الفساد والعقوبات الخاصة بها بالتقادم.

وتم تعديل القانون بموجب القانون المعدل^{٣٢} رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ وبموجبه تمت إضافة جرائم غسل الأموال والكسب غير المشروع، وعدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح، إلى أفعال الفساد المجرمة في المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

وتبع ذلك تبني إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠٠٨-٢٠١٢ ارتكزت على تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد، الوقاية من الفساد، التثقيف والتدريب والتوعية العامة، إنفاذ القانون، تنسيق الجهود لمكافحة الفساد والتعاون الدولي. وبإنهاء مدة هذه الإستراتيجية، تم إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠١٣-٢٠١٧.

(٣١) حيث تم نشره في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١) تاريخ ٢٠١٢/٤/٣.

(٣٢) حيث تم نشره في الجريدة الرسمية رقم (٥٢٧٨) تاريخ ٢٠١٤/٣/٢.

ارتكزت محاور الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠١٣-٢٠١٧ على الآتي:

١. رفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها.
٢. تعزيز الوقاية من الفساد.
٣. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.
٤. تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.
٥. كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه.
٦. تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد.
٧. تطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها.

في الجانب الدولي:

في عام ٢٠٠٣ وقعت المملكة الأردنية الهاشمية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتمت المصادقة عليها بعد مرورها بكافة مراحلها الدستورية بموجب "قانون تصديق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤، وتم إيداع صك التصديق على هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ ٢٤ شباط ٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠١٠، تم إجراء القرعة واختيار الأردن كدولة مُستعرضة في الدورة الأولى، وبالقرعة أيضاً وقع الاختيار على جمهوريتي جزر المالديف ونيجيريا كدولتين مستعرضتين للأردن. وفي ذات العام ٢٠١٠ تم إبلاغ الأردن رسمياً ببدء عملية الإستعراض، وبناءً عليه، أخذ الأردن بتنفيذ الإجراءات العملية المطلوبة لإتمام المراجعة وفق قرار مؤتمر الدول الأطراف.

وضمن المدة المتفق عليها، تم رفع تقرير التقييم الذاتي للأردن الخاص بالفصلين الثالث والرابع قيد الإستعراض، وخلال الفترة من ٧ - ١٤/٣/٢٠١١، تم تنفيذ الزيارة الميدانية من قبل خبراء الدولتين المستعرضتين وسكرتاريا مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وقد تم نشر التقرير على الموقع الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة^{٣٣}، وتم إعتقاد مخرجاته وتحديد احتياجات الأردن من المساعدات الفنية والتقنية اللازمة لتفعيل جهود مكافحة الفساد، وبما يتوافق ومتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^{٣٤}.

أما بالنسبة لأبرز ما جاء في توصيات تقرير سياسة الجوار الأوروبية^{٣٥} عن تقدم سير العمل للعام ٢٠١٣، وأوضح التقرير الذي يرصد التطورات الرئيسية وجهود الإصلاح إلى أن الفساد في الأردن بقي مسألة تثير قلقاً بالغاً، وأكد على التوصيات التالية:

- مواصلة بناء نظام سياسي أكثر توافقية وشمولية وتشاركية وانفتاحا حيث يشعر كل الأردنيين بأنهم ممثلون، من خلال تعديل الإطار القانوني الإنتخابي تبعاً لذلك.
- تعزيز إستقلالية ونزاهة القضاء وقدرته الإدارية.
- اتخاذ خطوات ملموسة للقضاء على العنف ضد المرأة وتشجيع المزيد من إدماج المرأة في الحياة السياسية والشؤون الاقتصادية والتعليم والعمل، على سبيل المثال عن طريق ضمان تطبيق قانون الحماية ضد العنف المنزلي.

(٣٣) للإطلاع على التقرير يرجى زيارة الرابط :

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186371e.pdf>

(٣٤) للإطلاع على ملخص التقرير باللغة العربية انظر الرابط: <http://www.jacc.gov.jo>

(٣٥) للإطلاع على ملخص التقرير يرجى زيارة الرابط التالي: <http://www.jacc.gov.jo>

- المضي قدما في التصديق على البروتوكول الإختياري لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو الإنسانيّة أو المهينة.
- ضمان حرية التعبير وحرية وسائل الإعلام، بما في ذلك عن طريق تعديل الأحكام ذات الصلة في قانون العقوبات بحيث لا تحال الإنتهاكات المتعلقة بحرية التعبير وحرية وسائل الإعلام إلى محكمة أمن الدولة.
- ضمان حرية تكوين الجمعيات عن طريق تخفيف الأنظمة الحالية وخلق بيئة مواتية لزيادة المشاركة الفعالة من قبل المواطنين.
- الإستمرار في تنفيذ الإتفاقية الإحتياطية مع صندوق النقد الدولي، بما في ذلك معالجة قضايا الإصلاح الضريبي، وزيادة تحصيل الضرائب وتدرج ضريبة الدخل الشخصي من خلال الإجراءات التشريعية.
- إتخاذ إجراءات حاسمة لتحسين بيئة الأعمال والإستثمار من خلال التدابير التشريعية والتنظيمية، بهدف تعزيز النمو.
- الإستمرار في تحديث مؤسسات الرقابة على المال العام، وفقا لأفضل الممارسات الدولية وتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد للفترة ٢٠١٣ - ٢٠١٧.

التوصيات الخاصة بأعمدة النزاهة

توضح التوصيات الآتية مجالات الإصلاح الأساسية، على مستوى كل عمود من الأعمدة. وسوف يساعد تنفيذ هذه التوصيات في بناء نظام وطني للنزاهة في الأردن يتمتع بالقوة، وقادر على منع الفساد وكشفه والتصدي له.

السلطة التشريعية

١. تطوير النظام الداخلي للمجلس بما يضمن مأسسة أكثر فعالية لعمل لجان المجلس، وتطوير الهياكل المؤسسية داخل المجلس من مكتب تنفيذي ومكتب دائم بما يخدم الأهداف الرقابية والتشريعية لعمل المجلس.
٢. تفعيل مدونة السلوك وبناء قواعد مرجعية لحضور أعمال المجلس من جلسات المجلس واللجان وتنظيم الكلام والنقاش والإقتراحات مع اقتتران المخالفات بجزاءات مالية او غيرها كما في الأنظمة المقارنة بما لا يخالف مبادئ الحصانة البرلمانية.
٣. إعادة النظر في تنظيم عمل الكتل النيابية وأطر تشكيلها وتقديم الدعم اللوجستي والفني والمالي لها لضمان تحقيق أهدافها.
٤. إعادة هيكلة الأمانة العامة للمجلس ورفدها بالخبرات والكفاءات الفنية والإدارية اللازمة لتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنواب.
٥. تطوير الأجهزة الفنية في كافة أعمال المجلس واللجان ونشر التقارير القطاعية والسنوية بشكل مستمر، والسماح بالتغذية المستمرة لكافة نشاطات المجلس واللجان وبثها للجمهور.
٦. تطوير قواعد وإجراءات معيارية لمنع تضارب المصالح الخاصة بالنواب مع الأعمال التشريعية والرقابية.
٧. مراجعة وتطوير إجراءات مناقشة القوانين أمام المجلس واللجان من خلال تطوير قواعد وإجراءات تنظم عمل اللجان وإجراءات الإستماع إلى وجهات نظر أصحاب المصالح.
٨. تحفيز العمل النيابي الجماعي لإستكمال عناصر الحكومة النيابية البرلمانية وتشكيل أغلبية سياسية وحكومة ظل من خلال الأقلية النيابية ودعم الأقلية النيابية لتتمكن من مراقبة الأداء العام للحكومة.

٩. مراجعة وتطوير أدوات الرقابة البرلمانية لضمان الرقابة الحقيقية على أعمال السلطة التنفيذية.
١٠. ضمان مراجعة فعّالة لتقارير ديوان المحاسبة والنص صراحة على صلاحية البرلمان في مخاطبة السلطة القضائية لملاحقة مرتكبي الجرائم التي ترد في التقارير.^{٣٦}

السلطة التنفيذية

١. تبني مبدأ الإفصاح في الموازنات العامة، بشكل كامل وبما يتفق مع المعايير الدولية.
٢. الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية.
٣. إطلاع الرأي العام ومجلس الأمة على الإدارة الاقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية^{٣٧}، من خلال خطط وسياسات الإصلاح المالي والاقتصادي والخطط اللازمة لتنفيذها.
٤. مراجعة شاملة لقانون إشهار الذمة المالية وتضمينه نصوص تضمن تفعيله من خلال تقديم النماذج، وشمول أكبر شريحة وزيادة في الصلاحيات الرقابية بما يتفق مع أسس ومعايير الشفافية والإفصاح.
٥. تطوير دليل أو قواعد مرجعية لمسار وأولويات العملية التشريعية.
٦. إعادة النظر بمنهجية وفلسفة الحكومة الإلكترونية وما هي الأهداف المرجوة من حوسبة الخدمات العامة وفقاً لأفضل التجارب العالمية.
٧. تحديث وتطوير منظومة ديوان الخدمة المدنية بما يواكب التطورات التي طرأت على الوظيفة العامة، وتوحيد المراجع المؤسسية المعنية بالتوظيف.
٨. مراجعة شاملة للوحدات الحكومية المستقلة وأطر عملها وتحديد معايير موضوعية للدمج وإعادة الهيكلة.
٩. توحيد الأنظمة المالية والانتقال والسفر والحوافز وغيرها من النفقات العامة بموجب نظام موحد.

(٣٦) حيث وكما تم الإشارة سابقاً بأن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدتها إلى القضاء وفقاً لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.

(٣٧) تقرير لجنة تقييم التخاصية، <http://www.pm.gov.jo/content/1405784251>

١٠. إعادة النظر في نظام التعيين على الوظائف القيادية والإشرافية بما يتفق مع معايير الشفافية والنزاهة والإفصاح عن عمل ومخرجات اللجان.
١١. مراجعة منظومة التعليم بكافة مكوناتها وتحديد جوانب التطوير الممكنة على المرافق والمناهج والقطاع الأكاديمي.
١٢. تبني خطط وبرامج وطنية تعزز قيم التسامح وسيادة القانون والعدالة والشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة.
١٣. إعداد الموازنات على أساس الموازنة الموجهة بالنتائج وبناء التقديرات على أسس ووثاق ثابتة ووفق أولويات وطنية.
١٤. تبني نظام شراء موحد للوظائف والأشغال على مستوى جميع المؤسسات التي تنفق من المال العام ضمن ضوابط واسس وسقوف مالية واضحة وتطوير آليات وإجراءات المحاسبة والمساءلة.
١٥. مراجعة إجراءات وآليات تقديم الخدمات الحكومية من خلال تبني البرامج والمحوسبة والتدريب الفعال للكوادر البشرية وتطوير وتأهيل البنى التحتية.

السلطة القضائية

١. ضمان الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي.
٢. مراجعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإمتيازات المادية للقضاة وربطها بشكل مستمر بمعدلات التضخم
٣. إستكمال بناء قصور العدل في كافة المحافظات والمناطق الجغرافية.
٤. رفد المحاكم والقضاة بالموارد البشرية والفنية الكافية لتسهيل وتسريع عمليات إتخاذ القرار.
٥. تبني وتطوير خطة لبناء قدرات الجهاز القضائي حول كافة المستجدات العصر وتخفيف العبء والمدور القضائي الشهري واليومي أمام القضاة.
٦. إعادة تأهيل البنية التحتية للمحاكم بما يضمن سهولة الوصول إليها وبما يتفق مع المعايير الدولية.

القطاع العام

١. تطوير خطة وطنية لحل وإنهاء مشكلة التضخم الإداري في القطاع العام.
٢. تفعيل مدونة السلوك، وقيم الوظيفة العامة والنزاهة والشفافية في تقديم الخدمات.
٣. إعادة تأهيل البنى التحتية بما يضمن حفظ وأرشفة المعلومات وضمان حصول المواطن على الخدمات بمعزل عن أي عوائق.
٤. فهرسة وأرشفة المعلومات والبيانات لدى كافة المؤسسات الرسمية وضمان إنسياب المعلومات بكل سلاسة ويسر.
٥. إلزام المؤسسات العام بنشر تقاريرها السنوية والقطاعية بشكل مستمر، وكذلك نشر التقارير المالية والإدارية للشركات التي تساهم فيها الحكومة.
٦. تعميم استخدام البرامج المحوسبة والربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات في كافة المحافظات.
٧. تفعيل وإعادة هيكلة وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة.
٨. تطبيق مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في الوظائف خارج نطاق ديوان الخدمة المدنية وإلغاء الصلاحيات الإستثنائية في التعيين.
٩. تخصيص الموارد المالية للخدمات على أسس واضحة وموضوعية تراعي الإحتياجات المحلية والأولويات الوطنية.

هيئات إنفاذ القانون

١. تعزيز إستقلال النيابة العامة ورفدها بكافة المعدات والتجهيزات الفنية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها في الملاحقة والتحقيق على أكمل وجه.
٢. تطوير مهارات الأشخاص المكلفين بالتقصي والتحقيق والمتابعة، وبناء قدراتهم ومهاراتهم بشكل مستمر بما يواكب آخر التطورات الفنية والتكنولوجية في مجال التحقيق وجمع البيانات.
٣. ضمان حق التظلم من خلال إجراءات تقديم الشكاوى لدى جهات مستقلة حول أي إنتهاك يتعرض له الأفراد، وضمان المحاكمة بحياد وشفافية وإستقلال.
٤. زيادة أعداد المدعين العامين لتخفيف أعباء التحقيق وسماع الشهود على المدعين العامين الحاليين.
٥. حصر ممارسة صلاحيات التحقيق والتوقيف وغيرها من إجراءات قضائية بيد الإدعاء العام صاحب الولاية العامة.
٦. تحديد الجهات التي تمارس صلاحيات الضابطة العدلية على وجه التحديد وضمان خضوع أي فرد مخول بممارسة هذه الصلاحية لتدريب مكثف.
٧. تعزيز ثقافة سيادة القانون لدى كافة منتسبي الأجهزة الأمنية وعدم التجاوز على حقوق الأفراد تحت أي ذريعة.
٨. تطوير برامج وطنية وتفعيل سجل عدلي لدى وزارة العدل لتنظيم السوابق القضائية.
٩. إعتبار مهنة المدعين العامين من المهن التي تتطلب جهداً إضافياً وتصنيفها من المهن الخطيرة نفسياً وجسدياً مما يتطلب توفير المخصصات المالية والبشرية والإدارية والفنية لضمان القيام بكافة المهام المنوطة بالمدعيين العامين بكل كفاية وإقتدار.

هيئة مكافحة الفساد

١. تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد بما يضمن تجريم كافة أفعال الفساد الواردة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإغلاق الثغرات والقصور في القانون الحالي، بالإضافة إلى تضمينه نصوصاً واضحة حول الدور الوقائي للهيئة والتوعية بمخاطر الفساد، وتطوير آليات بموجب القانون للتنسيق بين الهيئة وجهات ومؤسسات الرقابة في القطاع الخاص للكشف عن الفساد ومنعها في القطاع الخاص.
٢. إعادة النظر بالهيكل التنظيمي للهيئة بما يكفل تحقيق الواجبات والمهام المنوطة بها ورفعها بالكوادر الفنية والإدارية الكافية واللازمة لتطوير الموارد البشرية لمواكبة كافة المستجدات على الصعيد الإقليمي والدولي.
٣. تنسيق الجهود والشراكة الحقيقية بموجب القانون مع مؤسسات المجتمع المدني والإعلام.
٤. إيجاد آلية للتنسيق وتوحيد المرجعيات فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد بين الهيئة والإدعاء العام لدى المحاكم ودائرة إشهار الذمة المالية ودائرة الجمارك وديوان المحاسبة وديوان المظالم وحدة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.
٥. تطوير البنية التحتية للهيئة بما يضمن الكفاية الذاتية والمؤسسية لتمكينها من القيام بكافة الإجراءات اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد وكشفها وتزويدها بالبرمجيات والربط الإلكتروني وكافة التجهيزات الفنية.
٦. إيلاء الجانب الوقائي الأهمية اللازمة ووضع الخطط التنفيذية لتوعية المواطنين من مخاطر الفساد.

الهيئة المستقلة للانتخاب

١. تعزيز الإستقلال المالي والإداري الكامل للهيئة نظرا لطبيعة خصوصية الأعمال والأدوار التي تقوم بها.
٢. تطوير الهيكل التنظيمي الخاص بالهيئة بما يضمن تفعيل الأدوار الفنية والخاصة بالتوعية والتثقيف بكافة مراحل العملية الانتخابية وعدم إقتصار العمل على موسم الانتخابات.
٣. تطوير آليات وإجراءات أكثر فعالية في تنظيم ومتابعة الدعاية الانتخابية والإفصاح المالي الخاص بها، وتنظيم المال السياسي، مع ضرورة وضع سقوف للحملات الانتخابية.
٤. نشر كافة المعلومات والتقارير والقرارات الخاصة بالعملية الانتخابية للجمهور.
٥. تطوير قانون الهيئة بما يكفل التعاون التام من قبل مؤسسات الدولة خلال العملية الانتخابية وتطوير نصوص قانونية لتفعيل دور أجهزة إنفاذ القانون في ضبط الجرائم الانتخابية، بما فيها المال السياسي ما اصطلح على تسميته المال الأسود.
٦. مراجعة قانون الانتخابات بما يضمن تجريم كافة الأفعال التي تخل بمبادئ وإجراءات العملية الانتخابية بما يضمن المساواة والعدالة بين كافة المرشحين.
٧. تطوير آليات وأدلة وقواعد مرجعية واضحة لعمل اللجان الخاصة وتوسيع قاعدة لجان الانتخاب ولجان الإقتراع ولجان الفرز، وتبني برامج تدريبية كافية قبل موعد الإقتراع بفترة زمنية كافية.
٨. قيام الهيئة بتطوير آليات لتعامل وسائل الإعلام خلال فترة العملية الانتخابية ولا سيما الحملات الانتخابية لضمان الحياد والإستقلال .
٩. الإشراف المباشر من قبل الهيئة ورفدها بالكوادر البشرية والفنية الخاصة بذلك.

ديوان المظالم

١. الإسراع في إقرار قانون النزاهة ومكافحة الفساد والذي بموجبه يتم إدماج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفساد وتنسيق العمل بين المؤسسات الرقابية.
٢. الإطلاع على أفضل التجارب العالمية في بناء المؤسسات الشبيه بعمل ديوان المظالم (Ombudsman) والاستفادة من تلك التجارب.
٣. منح الإستقلال الحقيقي والفعلي لمؤسسات الرقابة بما فيها المالي والإداري والفني لتمكينها من ممارسة مهامها بكل حياد ونزاهة.
٤. النص صراحة على نشر التقارير السنوية والقطاعية والدورية على الملأ دون أي قيود.
٥. إعادة البناء الهيكلي والوظيفي بما يضمن تحقيق الغايات المطلوبة من مؤسسات الرقابة ويمكنها من ممارسة تلك الأدوار.
٦. تطوير قاعدة معلومات وطنية تشكل مرجعاً موثقاً لكافة الجهات لتقييم ورصد التقدم المحرز، ولمنع ازدواج العمل لدى المؤسسات الرقابية المختلفة في الأردن.

ديوان المحاسبة

١. ضرورة منح ديوان المحاسبة الإستقلال الإداري والمالي الكامل، وأن تكون تبعية رئيس الديوان لمجلس الأمة فقط.
٢. أن يتضمن القانون عدم عزل او تنحية رئيس الديوان خلال عمله نهائياً إلا في حالة الإدانة بإرتكاب جرائم أو مخالفات جسيمة وأن تكون مدة الرئاسة ٦ سنوات.
٣. ضرورة أن يقوم الديوان بتطوير أدوات ووسائل الرقابة المتبعة لديه وبما يتواءم مع أفضل الممارسات الدولية المعتمده في هذا المجال، وممارسة كافة أنواع الرقابة ولا سيما رقابة الأداء وكذلك الرقابة الإدارية ومراجعة وتطوير التشريعات بما يضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية.
٤. ان يتضمن القانون تفعيل أنظمة المساءلة القانونية وفق أسس شفافة ونزيهة وموضوعية ووفق أفضل المعايير والممارسات الدولية، حتى تتحول رقابة ديوان المحاسبة فعلياً إلى رقابة خارجية.

٥. تطوير أدلة خاصة للتدقيق على المؤسسات ذات الطابع الفني مثل الجامعات والشركات وغيرها.
٦. تطوير الجهاز الفني ورفد الديوان بالكوادر المتخصصة والحرفية وتطوير الهيكل التنظيمي والإداري في الديوان ليلبي الحاجة الحقيقية منه.
٧. السرعة في كتابة التقارير الرقابية حال اكتشاف الأخطاء أو عند الإنتهاء من عملية التدقيق والمراجعة؛ حتى لا تزول الآثار المترتبة على نتائج التدقيق، الوقت المناسب.
٨. ممارسة دور أكبر في رقابة الديوان على الإيرادات بنفس مستوى رقابته على النفقات، لأنّ عمليات الإنفاق يتم إجازتها من أكثر من شخص أما الإيرادات فيتم قبضها من شخص واحد.
٩. ضرورة تعزيز استخدام نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة، لأنها تقود إلى إمكانية التحقق من صحة الإيرادات والنفقات في المؤسسات، بما يمكن الديوان من الحصول والإطلاع على المعلومات بأي وقت دون أي ضغوط.
١٠. ضرورة الإسراع في تنفيذ محاور خطة النزاهة الوطنية لتضمنها محاور ذات أهمية من شأنها أن تنعكس إيجاباً على عمل الديوان.
١١. شمول رقابة ديوان المحاسبة للشركات التي تمتلك الحكومة ٢٥٪ فأكثر من رأسمالها.

الأحزاب السياسية أولاً: على صعيد التشريعات

١. مراجعة وتعديل قانون الأحزاب بما يضمن تسهيل وتسريع عملية تسجيل وترخيص الأحزاب^{٣٨}، السياسية حيث يتضمن القانون الحالي إجراءات طويلة تنسم بالتعقيد الإداري ومن شأنها أن تثني إرادة الأفراد عن السير بترخيص الأحزاب السياسية.
٢. مراجعة الإطار القانوني الناظم لمسألة تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية والإسترشاد بالنظم العالمية ومنها الإعلان عن التأسيس، والمشاركة في الإنتخابات، وعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي فاز بها الحزب، ونسبة تمثيل المرأة والشباب في الحزب، وعدد منتسبي الحزب، وعدد مقار الأحزاب في المناطق والمحافظات.

(٣٨) تقرير وزارة الخارجية الأمريكية لعام ٢٠٠٨، الأردن.

٣. النص صراحة على حق الأحزاب كمؤسسات وشخصيات اعتباريه أن تقوم بكافة التصرفات المتعلقة بشؤونها الداخلية دون اشتراط اي موافقات على ذلك مثل تعديل النظام الداخلي.
٤. إلغاء العقوبات المقررة بقانون الأحزاب السياسية التي توصف بالشديدة والتي لا تتفق مع الخطاب العام الرسمي بالتوجه نحو تعزيز الحياة الحزبية.
٥. أن يتضمن القانون إستقلال الشخصية الإعتبارية للحزب ومفاد ذلك عدم جوزا التدخل في شؤونها الداخلية إلا من خلال إجراءات قضائية واضحة وعدم إطلاع أي جهة على حسابات او ملفات وسجلات الحزب إلا باللجوء للقضاء صاحب الصلاحية.
٦. تعديل قانون الإجتتماعات العامة ليضمن السماح للأشخاص الإعتباريين بتقديم إشعار خطي بعقد الإجتتماع العام أو التوقيع عليه مع الأشخاص الطبيعيين. والحد من السلطات الواسعة لوزير الداخلية في قانون الإجتتماعات العامة والمتمثلة في صلاحية استثناء اجتماعات معينة من أحكام قانون الإجتتماعات العامة وفي إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام القانون في أي وقت يشاء.

ثانياً: على صعيد الممارسات

١. وقف أي ممارسات من شأنها التأثير على الإنضمام للأحزاب السياسية، أو الانخراط في نشاطاتها.
٢. مراجعة وتطوير مناهج مدرسية وجامعية في مجال التربية المدنية والسياسية، وإزالة أي مواد تتعارض مع حرية الرأي والتعبير، ومع التعددية السياسية، والحق في تشكيل الأحزاب والإنضمام إليها.
٣. إشراك الأحزاب السياسية بالخطط التنموية والبرامج المجتمعية، وعدم المساس بحق الأحزاب بمخاطبة الرأي العام بما في ذلك الشباب.
٤. أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تطوير أنظمتها الداخلية وبنيتها المؤسسية على أسس من الشفافية والحاكمية الرشيدة.
٥. أن تطور الأحزاب السياسية خطط وبرامج وطنية تلبي احتياجات الأفراد في المجتمع في التوصل إلى حلول وتصورات حول الإشكاليات التي تعاني منها الدولة الأردنية.
٦. أن تنتهج الأحزاب السياسية كافة الوسائل والسبل نحو الإفصاح المالي والشفافية المالية والإدارية، وتكريس أفضل الممارسات السياسية في العمل العام.

الإعلام

١. مراجعة ضمان حق الحصول على المعلومات بما يضمن الإفصاح الذاتي المستمر والتصنيف وفق أسس موضوعية.
٢. مراجعة قانون منع الإرهاب بما يضمن عدم المساس بحرية الرأي والتعبير وضمان عدم محاكمة الصحفيين أمام محكمة أمن الدولة.
٣. مراجعة قانون الجرائم الإلكترونية وضمان عدم توقيف الصحفيين وعدم إطالة أمد التقاضي وبما يتوافق مع قانون المطبوعات والنشر.
٤. مراجعة قانون المطبوعات والنشر بما يضمن تنظيم وسائل التواصل الإلكتروني لا التسجيل بهدف التقييد، بالإضافة الى عدم اللجوء إلى الحجب.
٥. مراجعة قانون الإعلام المرئي والمسموع وضمان تسيب القرارات الصادرة لترخيص البث.
٦. إعادة تعريف الصحفي بما ينسجم مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى وفتح باب العضوية في نقابة الصحفيين لكل صحفي يعمل في أي وسيلة إعلامية.
٧. تبني خطة وطنية لتصنيف جميع المعلومات في المؤسسات وفقاً لمنهجية واضحة المعايير.

المجتمع المدني

- يجب أن ينطلق الإطار القانوني الناظم للحق في تأسيس الجمعيات من المبادئ التالية:
- (أ) حرية تأسيس الجمعيات وتسجيلها عن طريق الإخطار فحسب، على أن يكون من حق السلطة التنفيذية في حال كان لديها اعتراض على تأسيس جمعية ما أن تلجأ إلى القضاء.
 - (ب) حق كل جمعية في وضع نظامها الأساسي بحرية، وحق الهيئة الإدارية لكل جمعية في إدارة شؤونها دون تدخل من أي جهة حكومية.
 - (ت) حق الهيئة العامة لكل جمعية في انتخاب هيئتها الإدارية بحرية، وإحترام الحكومة لنتائج الانتخابات، وأن لا يكون لها حق الاعتراض على عضوية أي شخص في الهيئة الإدارية للجمعية إلا من خلال دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص.

(ث) حق السلطة التنفيذية بمراقبة عمل الجمعيات، فإذا وجدت خروجاً على القانون؛ فنتم معالجته باللجوء إلى القضاء صاحب الصلاحية الأولى والأخيرة.

(ج) حق كل جمعية في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة، وعلى أن يكون كل ذلك مدعوماً بالوثائق الثبوتية، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية، بالإضافة لإطلاع هيئتها العامة.

(ح) لا يجوز حل أي جمعية إلا بموافقة هيئتها العامة أو بقرار قضائي، كما لا يجوز وقف أي جمعية عن العمل إلا بقرار قضائي.

(خ) التأكيد على أن مدة الهيئة الإدارية المؤقتة لأي جمعية هي (٦٠) يوماً يتم خلالها دعوة الهيئة العامة للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة، ولا يجوز تمديد هذه الفترة تحت أي ظرف إلا لمرة واحدة لتحقيق هذا الهدف.

وعلى صعيد العمل الداخلي مؤسسات المجتمع المدني:

مؤسسات المجتمع المدني مدعوة إلى اتباع كافة الوسائل والسبل المؤسسية لتحظى بثقة الجمهور ولتمضي قدماً لتحقيق أهدافها واتباع كافة الطرق والإجراءات التي من شأنها تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة وإعتبار الديمقراطية الداخلية هي الطريق الطبيعي لتداول السلطة بين أعضائها، ومن ذلك:

(أ) المشاركة: مشاركة كافة الأعضاء من الرجال والنساء في أنشطة هذه المؤسسات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

(ب) التشارك والتنسيق: هذه المؤسسات مدعوة للتشارك والتنسيق فيما بينها بحيث يقوم على رؤى حقيقية مبنية على خطط إستراتيجية ولغايات تحقيق أهدافها المشتركة بما يخدم المصلحة العامة ولا يتسبب في هدر الموارد أو الجهود.

(ت) الشفافية: توفير وإتاحة المعلومات المتعلقة بنشاطاتها وسائر أعمالها وضمن وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانيين للمعلومات.

- (ث) المساءلة: تقديم تقارير حول إستخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق ومساءلة كل من ثبت أنه أساء في إستخدام أموال الجمعية او قصر في ذلك.
- (ج) المساواة والشمول: يجب أن يتاح للجميع فرصة المشاركة على أساس الكفاءة وعدم التمييز.
- (ح) الحاكمية الرشيدة: إن مؤسسات المجتمع المدني مدعوة لإتباع كافة طرق الحاكمية الرشيدة بكافة عناصرها من مالية وادارية وتنفيذية، وأن تلتزم بالقوانين المعمول بها في الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها المبينة في نظامها الأساسي.
- (خ) التداول الديمقراطي للسلطة: إن من أهم الإشكاليات التي تواجه عمل مؤسسات المجتمع المدني هي سيطرة النخبة على كافة أنشطة وعمل هذه المؤسسات لعدم وجود نصوص تسعف بتجديد القيادة دورياً لخلو الأنظمة الداخلية من تحديد مدة زمنية لتولي أي منصب قيادي في الغالب.

القطاع الخاص

1. تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لإعطاء التراخيص المسبقة للمهن أو المشاريع الإستثمارية ذات الخطورة المنخفضة، وتطبيق مفهوم الرقابة والتفتيش اللاحق. وإعتماد مبدأ التسجيل كإذن بممارسة العمل والتراخيص لاحقاً إلا في حالات الصناعات الثقيلة ذات الأثر البيئي المضر وحينها يطلب عمل دراسة بيئية حسب شروط محددة تصدر في كتيب إرشادات.
2. تحديد فترة زمنية للرد على المعاملات حسب خصوصية وخطورة الأنشطة والإلتزام بتطبيق قاعدة أن عدم الرد خلال الفترة المحددة يعتبر قبول.
3. إصدار تراخيص المهن لفترات زمنية أطول، 3 أوه سنوات، مع تطوير آليات ناجعة وفعالة للرقابة.
4. مراجعة قانون الإستثمار ليتم التسجيل والترخيص معا في النافذة الموحدة في ذات اليوم.
5. تطبيق التسجيل الإلكتروني حال تعديل نصوص قانون المعاملات الإلكترونية، بحيث يمكن لمتلقي الخدمة تقديم طلب تسجيل عبر الموقع وفي حالة الموافقة يتم دفع الرسوم عبر الموقع الإلكتروني.

٦. حماية حقوق المستثمرين (وبخاصة المستثمرين الاقلية) من خلال إتخاذ العديد من الخطوات منها:

- إشتراط الكشف الفوري عن المعاملات مع الأطراف ذات العلاقة.
 - زيادة متطلبات الإفصاح في التقرير السنوي في حالة معاملات الأطراف ذات العلاقة.
 - السماح للمستثمرين الأقلية لمقاضاة المديرين في حالة سوء الإدارة.
 - تحديد واجبات المديرين بوضوح في القانون.
 - فتح دفاتر الشركة للفحص من قبل المساهمين.
 - تنزيل الحد الأدنى المطلوب لنسبة المساهمة لغاية الطلب من مراقب الشركات إجراء التدقيق على أعمال الشركة ودفاتها من ١٥٪ إلى ١٠٪ أو أقل.
٧. لا بد من التأكيد على أن أفضل وسيلة لمكافحة الفساد هي الوقاية منه بتفعيل الدور الرقابي لدائرة مراقبة الشركات وهيئة الأوراق المالية.
٨. لا بد من تعديل المواد العقابية في قانون الشركات وقانون الأوراق المالية لزيادة مقدار قيمة الغرامات المفروضة وبالذات بالنسبة للمخالفات ذات الأثر المالي وتحديد الأثر المترتب على مخالفة المادة (١٤٨) شركات).
٩. لا بد من التأكيد على تطبيق الشروط المؤهلة للعضوية مجالس ادارة الشركات وبالذات متطلب شهادة عدم المحكومية.
١٠. تفعيل نصوص المسؤولية المدنية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة العامة.
١١. تفعيل مسؤولية مدققي الحسابات الجزائية والمدنية.
١٢. التشدد في العقوبات المفروضة في حال عدم الإفصاح سواء من حيث المحتوى أو التوقيت.
١٣. مراجعة اسس سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأخذ بالنهج الحديث الذي ينظم العلاقة بين القطاعين وتحديد الأطر التنظيمية والتنفيذية لهذا العلاقة بشكل يضمن الفعالية، وتنسيق اطر التعاون بينهما بما يحقق دعم الاقتصاد الوطني.





