

تقييم انجازات الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية خلال العام 2014 (نسخة مسودة للتعليقات- ليست مرجع نهائي)

تقرير يصدر عن

مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني
برنامج راصد لمراقبة الاداء الحكومي

تموز 2015

جدول المحتويات

4	توطئة.....
5	الخلفية.....
5	الخلفية: راصد لمراقبة الاداء الحكومي.....
5	الخلفية: هذا التقرير.....
6	نظرة عامة حول الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية.....
6	البند العشرين للخطة التنفيذية (المحاور المبنية بالخط العريض هي التي قام بدراستها هذا التقرير).....
6	الشكل العام للالتزامات.....
7	تطور ميثاق وخطة منظومة النزاهة الوطنية.....
9	منهجية اعداد التقرير.....
10	مبادئ المساواة بين الجنسين ودمج النوع الاجتماعي في المنظومة.....
10	التزام الاردن بالمساواة بين الجنسين.....
11	دمج النوع الاجتماعي عند تقييم منظومة النزاهة الوطنية.....
13	التزام 1.1.1، 1.1.2، 1.1.3 : تطوير ديوان المحاسبة.....
18	التزام 1.1.5، 1.1.6: تعزيز التنسيق بين ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم.....
21	التزام 1.2.1: تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد.....
24	التزام 1.2.7: إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد.....
27	1.3.1، 1.3.3: تطوير ديوان المظالم.....
31	التزام 2.3: اعتماد هيكل تنظيمي موحد لوحدة الرقابة الداخلية.....
34	التزام 4.1: إعداد الموازنات على أساس "الموازنة الموجهة بالنتائج".....
36	التزام 4.2 : المراجعة الدورية للإنفاق الحكومي.....
39	التزام 5.2: تبني مشروع وطني لتطبيق نظام مشتريات حكومية إلكتروني.....
43	التزام 6.1، 6.2، 6.3: تطوير الخدمات الحكومية.....
49	التزام 6.4، 6.5، 6.6، 6.7: تطوير المسائلة والعدالة في تقديم الخدمات الحكومية.....
55	التزام 8.1: مراجعة برنامج الحكومة الإلكترونية.....
58	التزام 8.2 : إعادة هيكلة الجهاز الحكومي.....
61	التزام 8.3، 8.4، 8.5: تطوير منظومة الخدمة المدنية والموارد البشرية والوظائف القيادية العليا في القطاع العام.....
68	التزام 8.6: إنشاء وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء.....
70	التزام 8.7: تعزيز دور وحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء.....
72	التزام 8.8: إطلاق منتدى الحوار الوطني لتفعيل المشاركة في رسم السياسات العامة.....
75	التزام 9.1، 9.2، 9.3: تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة ونشرها.....
79	التزام 10.1، 10.2: تطوير الاستثمار.....
82	التزام 10.3، 10.5: المشاركة بين القطاع الخاص والقطاع العام.....
86	التزام 10.4: توجيه أنشطة صندوق تنمية المحافظات للتركيز على الدور التنموي.....

التزام 12.1: تبني مبدأ الإفصاح عن الموازنات وفق المعايير الدولية.....	88
التزام 12.2، 12.9: الرقابة على مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية.....	90
التزام 12.3: الإفصاح عن الدين العام.....	94
التزام 12.4: الإفصاح عن مشاريع مؤسسة الضمان الاجتماعي ووضعها المالي.....	97
التزام 12.5: الإفصاح عن برامج الإصلاح المالي والاقتصادي والمشاريع التنموية.....	101
التزام 12.6: استكمال عمل لجنة دراسة مشاريع الخصخصة.....	104
التزام 12.7: مراجعة قانون إشهار الذمة المالية ومشروع قانون الكسب غير المشروع.....	106
التزام 12.8: نشر التقارير غير السرية للمؤسسات العامة.....	108
التزام 14.1، 14.2: مراجعة التشريعات المتعلقة بالإعلام وحماية حق الحصول على المعلومة.....	110
التزام 14.3: إعادة هيكلة مؤسسات قطاع الإعلام.....	116
التزام 14.4: تفعيل الدور التنموي والرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وتطبيق مبادئ الحكومة الرشيدة فيها.....	118
التزام 14.5: تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في النقابات وتشجيعها على تطوير المهنة.....	121
التزام 14.6: الإفصاح عن موازنات منظمات المجتمع المدني.....	124
التزام 14.7، 14.8: تنظيم مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا والرقابة على النشاطات والتمويل.....	127
التزام 15.1: مراجعة التقسيمات الادارية.....	131
التزام 15.2: مراجعة و تقييم النمط المؤسسي في الحكم المحلي.....	134
التزام 15.3: دراسة ومراجعة التشريعات الخاصة في المناطق التنموية.....	136
التزام 15.4: تحديد الصلاحيات والمسؤوليات و الادوار المناطة بكل من المناطق التنموية و البلديات.....	139
التزام 15.5: تعزيز الدور التنموي للشركات العاملة في المحافظات.....	141
التزام 15.7: تطوير أداء البلديات.....	143
التزام 18.1: مراجعة التشريعات النازمة للعمل الحزبي.....	147
التزام 18.2: مراجعة وتطوير قانون الانتخاب.....	151
التزام 18.3: تخفيض عدد مقاعد مجلس النواب.....	154
التزام 18.4، 18.5: مراجعة قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وإجراءات الانتخاب.....	160
التزام 18.6: بناء وتعزيز القدرات المؤسسية والوظيفية للأمانة العامة لمجلسي الأعيان والنواب.....	166
التزام 18.7: تطوير مدونات السلوك لمجلسي الأعيان والنواب.....	169
التزام 19.6، 19.9: نشر وتعميم مضامين منظومة النزاهة الوطنية وتقارير تقدم سير العمل بها.....	172
الملحق رقم (1) : المنهجية.....	177
الملحق رقم (2): الالتزامات التي لم تظهر في نسخ اللغة العربية الاولى للخطة وظهرت فقط في نسخ اللغة الانجليزية.....	180

توطئة

يهدف هذا التقرير الى اكساب المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والجهات الحكومية فكرة واضحة حول الخطة التنفيذية لميثاق النزاهة الوطني من حيث المحتوى وسير العمل فيها ومستوى الإنجاز، حيث يساعد هذا التقرير الاطراف المختلفة على تحقيق المسائلة فيما بينهم من حيث تقييم الالتزامات التي تم تنفيذها من الخطة حتى الان، كما يساهم في تعزيز هذه المسائلة في تنفيذ المراحل القادمة.

ويشكل هذا التقرير نقطة البداية فقط، حيث يؤمن فريق البحث انه لضمان فاعلية اكبر لهذا التقرير يجب على طيف واسع من الاطراف من مختلف القطاعات والخلفيات في المجتمع الاردني ان يعملوا معا للاستمرار في مراقبة تنفيذ الالتزامات الواردة في الخطة، والانخراط في حوارات مع بعضهم البعض اضافة الى تشارك التغذية الراجعة من واقع خبراتهم في تنفيذ الخطط المختلفة.

كما يؤمن فريق البحث انه لتنفيذ الخطط بأكثر الطرق فاعلية، يجب على المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية المختلفة التوجه الى المواطنين والمجتمع المدني لاستشارتهم والأخذ بآرائهم وملاحظاتهم، ويشير الفريق انه باستخدام هذا التقرير والتغذية الراجعة من المواطنين كمصادر رئيسية للمعلومات يجب على المسؤولين الحكوميين ضمان ان يتم تنفيذ خطة النزاهة وفقا للإطار الزمني المخصص لها ووفقا لمبادئ العدالة والنزاهة وشمول جميع الفئات المجتمعية المختلفة.

ومن جهة أخرى يؤمن فريق البحث ان على المواطنين والمجتمع المدني قراءة ميثاق النزاهة الوطني والخطة التنفيذية ليكونوا على اطلاع شخصي حول هذا الموضوع، كما يجب عليهم ان يعززوا من التواصل الايجابي مع الحكومة لمراقبة تنفيذ الخطة وتزويد الحكومة بالتغذية الراجعة المناسبة و مشاركة الحكومة بأفكار واضحة حول الاصلاح الذي يلبي طموحهم واحتياجاتهم.

وكما اشارت الرسالة الملكية للخطة وميثاق النزاهة الوطني فعملية تنفيذ الخطة يجب ان تكون جهد شامل ومشترك بين مختلف الأطراف لضمان نجاح ونوعية الاصلاحات المنفذة.

فريق البحث

الخلفية

الخلفية: راصد لمراقبة الاداء الحكومي

يعمل مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني من خلال برنامج راصد لمراقبة الاداء الحكومي على مراقبة اداء الحكومة الاردنية في تنفيذ مجموعة من الالتزامات والخطط بالاعتماد على معايير الشفافية والمساءلة والانفتاح والمشاركة، كما يهدف المركز ومن خلال عمل هذا البرنامج مع المجتمع المدني والجهات الحكومية على تعزيز التواصل ما بين المواطنين والحكومة وإبقائهم على اطلاع حول الاداء الحكومي في المجالات الرئيسية للحكم، وبنفس الوقت ايجاد مساحات اكبر للمواطنين للانخراط بشكل مباشر في عملية صنع القرار.

الخلفية: هذا التقرير

تم اعداد هذا التقرير من قبل مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني من خلال برنامج راصد لمراقبة الاداء الحكومي، حيث يهدف هذا التقرير الى تقديم صورة واضحة حول واحدة من اهم الخطط الاصلاحية الحالية في الاردن والتي يتم تنفيذها من قبل الحكومة الاردنية وهي "الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية" والتي تم اعدادها وتطويرها بشكل طوعي من قبل الحكومة الاردنية بناء على التوجيهات الملكية السامية، وقد وضعت هذه الخطة مجموعة من الاصلاحات حول السياسات الرئيسية لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والانفتاح في الادارة الحكومية وتطوير الخدمات والتنمية والحياة المدنية والسياسية بشكل عام، وقد اتسمت السياسات الواردة في الخطة بأهميتها الكبيرة لجميع المواطنين في المملكة، والاطراف المختلفة في المجتمع المدني، اضافة الى الحكومة نفسها.

ويهدف هذا التقرير الذي يمثل الاول من نوعه في الاردن حول هذه الخطة الى القاء الضوء على هذه الخطة الاصلاحية وتقييم اليات التنفيذ لمجموعة من الالتزامات التي اختارها مركز الحياة من منظومة النزاهة الوطنية منذ تاريخ البدء بتنفيذ هذه الالتزامات كما هو محدد في الاطار الزمني الوارد في الخطة وحتى 31 كانون الاول 2014، ويتضمن التقرير في باب كل التزام خلفية حول هذا الالتزام ومستوى الانجاز في تنفيذ هذا الالتزام خلال العام 2014، واستعراض أهم الممارسات الدولية الفضلى والتوصيات المتعلقة بهذا الالتزام لتساعد من صناع القرار في الحكومة، ويفترض بهذا التقرير ان يمنح المواطنين والمجتمع المدني والجهات الحكومية الادوات الرئيسية لفهم الخطة ليعملوا معا على تحقيق اهداف الخطة وضمان ان الخطة تنفذ بشكل كامل وبمشاركة جميع الاردنيين.

ولم يكن الهدف من هذا التقرير تحليل معمق ومعقد وشامل لمنظومة النزاهة الوطنية، اما منح المواطنين فكرة بسيطة حول نوع الاصلاحات المحددة في الخطة والخطوات التي تقوم بها الهيئات الحكومية المختلفة لتنفيذ هذه الخطة، مما يساعد المواطنين والمجتمع المدني على فهم عملية منظومة النزاهة الوطنية ومنحهم قاعدة يبنون عليها لتنفيذ انشطتهم المختلفة لتعزيز الشفافية والمساءلة.

ويشير فريق البحث مرة اخرى الى ان هذا التقرير يغطي الفترة منذ كانون الثاني وحتى كانون الاول للعام 2014 لذا فالمعلومات الواردة فيه تتحدث عن مستوى الانجاز فقط خلال هذه الفترة وقد تم في بعض الحالات النادرة استخدام بعض المعلومات بعد تاريخ 31 كانون الاول 2014 لاعتبارها معلومات اساسية لاكمال التقرير من وجهة نظر الباحثين إلا انها لم تؤخذ بعين الاعتبار في تقييم مدى الإنجاز، وسيقوم مركز الحياة بنشر ثلاثة تقارير اخرى لمراقبة تنفيذ هذه الخطة خلال الخمسة عشر شهرا القادمة، حيث سيتم تضمين أي خطوات اتخذت لتنفيذ الخطة في العام 2015 في التقارير الرقابية القادمة حسب الاطار الزمني المرسوم من قبل فريق البحث.

نظرة عامة حول الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية

لقد تم نشر الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية والتي يشار إليها غالباً بـ"خطة النزاهة" وميثاق المنظومة لتقديم مجموعة من الالتزامات التي تهدف إلى تعزيز النزاهة في القطاع العام والمجتمع المدني والقطاع الخاص، ويعرف ميثاق منظومة النزاهة الوطنية مفهوم النزاهة بأنه "الاعتراف بحقوق الآخرين المادية وغير المادية واحترامها، وعدم التعدي عليها بالاستسلام لإغراءات المنفعة غير المشروعة أو غير المستحقة، والالتزام بروح القانون بدقة متناهية وبصورة طوعية تؤكد روح المواطن الحققة¹". ويناقش الميثاق الحاجة لزيادة النزاهة الوطنية في مختلف القطاعات بدءاً من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية والسلطة التشريعية والهيئات المستقلة والقطاع الخاص ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدينية والثقافية والتعليمية، وتتضمن الخطة عشرين محورا اصلاحيا والمبينة في الجدول أدناه، وتتفرع من هذه المحاور ما يقارب 132 التزام، حيث تشكل الالتزامات خطوات اصلاحية او مشاريع اكثر تحديدا² وقد قرر مركز الحياة اختيار (68) التزام من مجموع هذه الالتزامات لدراستها بعمق وشمولية، حيث ركز المركز على هذه الالتزامات لأنها برأيه تتعلق بمواضيع تعتبر محط اهتمام المجتمع المدني الاردني منذ مدة طويلة. وهي تمثل فرصة كبيرة للإصلاح في هذه المجالات في السنوات المقبلة.

البند العشريين للخطة التنفيذية (المحاور المبينة بالخط العريض هي التي قام بدراستها هذا التقرير)	
1. تعزيز دور الجهات الرقابية العامة.	11. مراجعة آلية إعداد التشريعات ومراجعة التشريعات الحالية وفق سلم أولويات.
2. تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية.	12. إرساء ثقافة الشفافية في العمل العام.
3. تعزيز دور جهات التنظيم والرقابة القطاعية.	13. تقنين منح صفة الضابطة العدلية.
4. مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآلية إعداد الموازنات الحكومية	14. هيئات النزاهة والرقابة المدنية.
5. مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآلية إحالة عطاءات اللوازم والأشغال الحكومية.	15. تعزيز اللامركزية والحكم المحلي.
6. تطوير معايير تقديم الخدمات الحكومية ونشرها.	16. إصلاح وتطوير منظومة التعليم.
7. مراجعة وتوحيد الأنظمة المالية المعمول بها في الجهاز الحكومي.	17. السلطة القضائية.
8. تطوير الإدارة العامة.	18. التنمية السياسية والبرلمانية.
9. تعزيز مبادئ وممارسات الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني.	19. تعزيز ثقافة النزاهة وسيادة القانون لدى المواطن.
10. تطوير الأطر التي تنظم العلاقة التشاركية بين القطاعين العام والخاص.	20. متابعة تنفيذ الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

الشكل العام للالتزامات

كما ذكر مسبقاً فإن خطة النزاهة تتكون من 132 التزام موزعة على 20 محور، حيث يرد كل التزام برفقة إطار زمني للتنفيذ وقائمة بالهيئات الحكومية المسؤولة عن تنفيذه كما هو مبين في المثال أدناه على أحد الالتزامات المعروض بالخطة، وتختلف الالتزامات اختلافاً كبيراً فيما بينها بما يتعلق بالإطار الزمني ومستوى التفاصيل للخطوات المصاحبة للتنفيذ وطبيعة الإجراءات التي تتضمنها.

إعادة النظر وتطوير الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة والنظام التنظيمي الإداري الخاص به	الربع الاول ٢٠١٤ - الربع الرابع ٢٠١٤	ديوان المحاسبة، وزارة تطوير القطاع العام
--	--------------------------------------	--

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013 الصفحة رقم (6).

² العدد (132) هو حسب العد الذي قام به مركز الحياة، حيث اعتبر المركز الالتزام بأنه أي نص صاحبه الإشارة (←) أو النص الذي تم ادراجه بصفوف منفصلة في الجدول الخاص بكل محور.

تطور ميثاق وخطة منظومة النزاهة الوطنية

ناقش الملك عبدالله الثاني في الرسالة التي بعث بها الى رئيس الوزراء عبد الله النور في الثامن من كانون أول 2012 انجازات الاصلاح السياسي في الاردن وطلب من رؤس الوزراء أن يشكل لجنة لتعزيز مناخ الاصلاح في ظل مكافحة الفساد وترويج النزاهة في القطاع العام.¹ واستجابة للإرادة الملكية شكل رئيس الوزراء لجنة لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية في العام 2013، حيث ضمت اللجنة عددا من كبار المسؤولين الحكوميين وممثلين عن بعض قطاعات المجتمع المدني، وأعلنت اللجنة في أيلول من العام 2013 عن خطتها لإنشاء ميثاق منظومة النزاهة الوطنية وخطة تنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، وهما وثيقتان تحققان ارادة صاحب الجلالة لغاية تحقيق جهد إصلاحي أكثر قوة.²

وعقدت اللجنة الملكية خلال الفترة التي سبقت وضع مسودة الخطة عددا من النشاطات التشاورية مع اصحاب المصلحة، ووفقا للتقرير الصادر مترافقا مع خطة منظومة النزاهة الوطنية³، فقد قامت اللجنة الملكية بإدارة 17 اجتماعا تشاوريا خلال العام 2013، حيث عقد 12 من هذه الاجتماعات في شهر أيلول من نفس العام وحضرها "كبار المثقفين وقادة الفكر... بما فيهم وزراء سابقون وأعيان ونواب اضافة الى أعضاء من المجلس الاستشاري في كل محافظة وأعيان من قادة العشائر ومخيمات اللاجئين ورؤساء البلديات وكبار الضباط العسكريين المتقاعدين وممثلين من غرف الصناعة والتجارة والهيئات المهنية والنقابات والأحزاب السياسية وقطاعات النساء والشباب"، كما عقدت اللجنة خمسة اجتماعات إضافية بما في ذلك اجتماع تشاوري مع إداري الجامعات واجتماعا مع قادة حكوميين واجتماعا مع الاحزاب السياسية والهيئات المهنية والمنظمات غير الحكومية واجتماعا مع مجلس النواب واجتماعا مع مجلس الاعيان.

وقد قامت رئاسة الوزراء بتحميل رابط اعلاني تضمن ملف (PDF) في 16 تشرين ثاني 2013⁴ اعلانا للجمهور بأن نسخة من منظومة النزاهة الوطنية متوفرة على الإنترنت للإطلاع عليها وارسال اي ملاحظات او اقتراحات خاصة بها، حيث ضم الاعلان تفاصيل البريد الالكتروني ورقم الفاكس للمواطنين لإرسال تعليقاتهم بموعد لا يتجاوز 26 تشرين ثاني 2013، وتضمن الاعلان رابطا لمسودة الخطة على موقع (dropbox.com)⁵، ومن الجدير بالذكر ان الرابط الاعلاني لم يتم وضعه مباشرة على موقع رئاسة الوزراء لكن فقط من خلال الرابط الذي ذكرناه والمعلن عنه في عدد من المصادر الاخبارية⁶، كما ان التعليقات التي تم تسلمها (في حال تم ذلك) لم يتم مشاركتها مع الجمهور ولكن تم استقبالها داخليا من قبل رئاسة الوزراء.

وقد نشر مركز الحياة تقريرا مبدئيا حل فيه تطور ومحتوى الخطة في 21 تشرين ثاني 2013⁷، حيث انتقد فيه الفترة القصيرة لاستلام تعليقات الجمهور، وبعد اصدار هذا التقرير في الاعلام اضافة الى شكاوي أخرى من المجتمع المدني، أعلنت الحكومة تمديددها لفترة استلام التعليقات لمدة 7 أيام إضافية⁸، ومن المثير للاهتمام أيضا أن مسودة الخطة لم يشار اليها كونها مسودة ولا يبدو بأن الخطة قد تغيرت ما بين هذه المسودة والنسخة الاخيرة التي تم نشرها على بعض المواقع الحكومية، وفيمايلي نبين التضارب بين هذه النسخ سواء التي تم توزيعها كنسخ ورقية مطبوعة او التي تم نشرها الكترونيا على الإنترنت: 62-64

1. مسودة خطة منظومة النزاهة الوطنية والتي نشرت على Dropbox.com في تشرين ثاني 2013 على شكل ملف PDF باللغة العربية، ولم تدرج هذه الخطة كمسودة بأي حال من الاحوال، ولا تزال متوفرة للمراجعة والتحميل، وتنقص هذه الخطة اربعة عشر التزام وردت في النسخة اللاحقة من اللغة الانجليزية والخطة باللغة العربية التي نشرتها وزارة القطاع العام، ويعود تاريخ الخطة بكل بساطة الى العام "2013"⁹.
2. نسخة عن خطة منظومة النزاهة الوطنية التي نشرت على مختلف مواقع الوزارات خلال العام 2014، بما في ذلك الموقع الالكتروني لوزارة الثقافة ووزارة التربية والتعليم، حيث نشرت نسخة الخطة على شكل PDF باللغة العربية، وأيضا هذه النسخة ينقصها اربعة عشر التزام وردت في النسخة اللاحقة من اللغة الانجليزية والخطة في اللغة العربية التي نشرتها وزارة القطاع العام، و تعود هذه الوثائق أيضا الى العام "2013"¹⁰.

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين، رسالة الى رئيس الوزراء، متاحة عبر الرابط http://www.kingabdullah.jo/index.php/en_US/royalLetters/view/id/329.html تاريخ زيارة الرابط 1 كانون الاول 2014.

² المملكة الاردنية الهاشمية، التلفزيون الاردني، قناة التلفزيون الأردني عن اليوتيوب (أيلول 2013)، اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية تعقد لقاءها الثاني عشر في عمان، متاح عبر الرابط، <https://www.youtube.com/watch?v=HWD8WU3dj28>، تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، تقرير عمل اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية، 2013 صفحة (52-55).

⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء (16 تشرين الثاني 2013)، دعوة من اللجنة الملكية لتعزيز النزاهة الوطنية 16 تشرين الثاني، متاح عبر الرابط، <http://www.pm.gov.jo/uploads/NAZAH-DOC-WEB.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 23 آذار 2013.

⁵ المملكة الاردنية الهاشمية، نسخة منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، على موقع (dropbox.com)، متاح على الرابط، <https://dl.dropboxusercontent.com/u/35483759/NAZAH-DOC-WEB.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 11 آذار 2015.

⁶ الوكيل الاخباري، نشر النسخة الأولية لميثاق النزاهة الوطنية، متاح على الرابط، <http://www.alwakeelnews.com/print.php?id=75824>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

⁷ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، تقرير التحليل الاول حول ميثاق النزاهة الوطني والخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، متاح على الرابط <http://www.hayatcenter.org/publication/1414652165.pdf>، تاريخ زيارة الرابط، 20 أيار 2015.

⁸ جريدة الدستور (25 تشرين الثاني، 2013) الدستور تنشر النسخة الأولية لميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/WpSdof>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار، 2015.

⁹ موقع (Dropbox.com).

¹⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013، متاح عبر الرابط <http://culture.gov.jo/new/images/manzomet.alnazaha.pdf>، تاريخ زيارة الرابط، 15 آذار 2015.

3. نسخة وحيدة من الخطة تشتمل على الالتزامات في اللغة الانجليزية والعربية من قبل وزارة الثقافة وزعت على وزارات الحكومة في خريف عام 2014.¹¹ ووفقا لورقة الغلاف، فإن الخطة مؤرخة بالعام 2014 حيث تحتوى النسخة الانجليزية للخطة فيها على عدد من النصوص التي حذفت من النسخة العربية من الخطة. (14 التزام المذكورة سابقا).
4. نسخة عن منظومة النزاهة الوطنية التي وضعتها وزارة تطوير القطاع العام على الانترنت بعد شهر كانون الثاني 2014 على شكل PDF باللغتين الانجليزية والعربية. شملت النسخة العربية للخطة على العديد من الالتزامات التي لم تظهر في النسخ الاخرى الموصوفة أعلاه، الا ان التاريخ يعود الى العام "2013".¹²
5. نسخة ورقية بشأن الخطة مطبوعة باللغتين الانجليزية والعربية من قبل وزارة تطوير القطاع العام مدونا على غلافها سنة 2013، وتشتمل هذه النسخة من الخطة على نفس الالتزامات كما نسخ PDF المنشورة على الموقع الالكتروني للوزارة، بما في ذلك كل الالتزامات باللغتين الانجليزية والعربية.¹³

وفي المرحلة الاخيرة لتكوين الخطة عقدت اللجنة الملكية مؤتمرا في كانون أول 2013 ناقشت فيه المسودة الاخيرة من الخطة¹⁴، وقد تسلم جلالة الملك الخطة رسميا من الحكومة في التاسع من كانون الاول 2013 ضمن حفل أقيم في قصر الثقافة في عمان¹⁵، وقد أطلق الديوان الملكي الهاشمي فيلم فيديو على قناة اليوتيوب في 9 كانون أول 2013 شرح فيه هدف وتركيبية منظومة النزاهة الوطنية.¹⁶

ومن الجدير بالذكر ان الحكومة الاردنية عملت على استخدام منظومة النزاهة الوطنية أيضا كقاعدة لخطة اصلاحية اخرى، وهي الخطة الوطنية الاردنية الثانية (2014-2015) للمشاركة في مبادرة الشراكة الحكومية الشفافة (Open Government Partnership)¹⁷ وهي مبادرة عالمية تضم مجموعة من الدول وتعمل على تشجيع الحكومات على الالتزام بالممارسات الفضلى للشفافية والانفتاح والمساءلة واشراك المواطنين، وقد بدأ الاردن بالمشاركة في هذه المبادرة في العام 2011 بقرار من مجلس الوزراء، وكجزء من مشاركته في هذه المبادرة يتوجب على الحكومة وضع خطة عمل لمدة عامين تتضمن مجموعة من الاصلاحات المتعلقة بالانفتاح والشفافية الحكومية، وقد نفذت الاردن أول خطة عمل وطنية أردنية خلال الاعوام 2012-2013¹⁸ حيث تم اختيار مركز الحياة من قبل ادارة المبادرة لتقييم مستوى الانجاز خلال تنفيذ هذه المبادرة وقد نشر المركز تقريرا بشأن هذه الخطة¹⁹ في نيسان 2014.²⁰

وقد تضمنت الخطة الوطنية الثانية (2014-2015) لمبادرة الشراكة الحكومية الشفافة (15) التزاما تم اختيارها من ضمن الالتزامات الواردة في خطة منظومة النزاهة الوطنية، وفي حين أن بعض الالتزامات كانت فيها بعض الاختلافات اللفظية إلا أنها جميعا كانت تماما مثل الالتزامات الموجودة في منظومة النزاهة الوطنية، ومقارنة بسيطة اجراها فريق البحث تبين ان هذه الالتزامات الخمسة عشر تتمحور حول خمسة قطاعات هي: الرقابة الداخلية والادارية ومعايير تقديم الخدمة الحكومية والادارة العامة وتطوير نظام الخدمة المدنية والحاكمة الرشيدة والقطاع الاعلامي.

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2014.

¹² المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013، متاح عبر الرابط: <http://www.mopds.gov.jo/ar/PDF%20Files/NIC%20Booklet%20Arabic%20Published.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

¹³ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013.

¹⁴ جريدة الرأي (1 كانون الاول 2013)، النسر: مسؤولية النجاح يتقاسمها الجميع، متاح على الرابط، <http://www.alrai.com/article/619600.html>، تاريخ زيارة الرابط 9 كانون الاول 2015.

¹⁵ جريدة الراي (10 كانون الاول 2013) الملك: تنفيذ ميثاق منظومة النزاهة مسؤولية مشتركة، متاح على الرابط <http://www.alrai.com/article/621174.html>، تاريخ زيارة الرابط 1 كانون الاول 2014.

¹⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، قناة الديوان الملكي الهاشمي على موقع اليوتيوب (9 كانون الاول 2013)، منظومة النزاهة الوطنية، متاح على الرابط، <https://www.youtube.com/watch?v=ys-zlpGGHXg>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

¹⁷ مبادرة الشراكة الحكومية الشفافة، الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org>، تاريخ زيارة الرابط 13 آذار 2015.

¹⁸ المملكة الاردنية الهاشمية (نيسان 2014)، اول خطة وطنية (2012-2013)، متاحة عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan>، تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الاول 2015.

¹⁹ عامر بني عامر ومي عليجات، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013)، التقرير المستقل بشأن خطة العمل الوطنية للاردن (2012-2013)، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress-report>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الاول 2014.

²⁰ جريدة الدستور (19 نيسان 2014)، راصد الحكومة حققت 6 التزامات في خطتها بمبادرة الشراكة الحكومية الشفافة، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/vh3KFv>، تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الاول 2014.

منهجية اعداد التقرير

تم اعداد هذا التقرير من قبل فريق متخصص من الباحثين في مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، والذين عملوا على تحليل الحقائق الموضوعية ووجهات نظر اصحاب المصلحة والتي تساعد القارئ على فهم خطة منظومة النزاهة الوطنية وتنفيذ الالتزامات التي تحويها. وقد تم تطوير المنهجية البحثية لمركز الحياة (مشروحة بشكل مفصل في الملحق رقم (1) من هذا التقرير) من خلال سنوات من الخبرة في ابحاث المجتمع المدني، حيث ركز البحث على تحليل خلفية كل التزام ومستوى الانجاز في تنفيذ هذا الالتزام خلال العام 2014، واستعراض أهم الممارسات الدولية الفضلى والتوصيات المتعلقة بهذا الالتزام، حيث تم ذلك من خلال استخدام عدة طرق بحثية، تشمل المراجعات الادبية من خلال مصادر الكترونية من الانترنت ومصادر مطبوعة، ومقابلات شبه منظمة مع مختلف اصحاب المصلحة من مسؤولين حكوميين، واطراف المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ومواطنين مهتمين، ومستشارين من ذوي الخلفيات المتخصصة والمهارات، بالإضافة الى تنظيم مجموعات مركزة مع اصحاب المصلحة، ويرحب الفريق البحثي المسؤول عن اعداد هذا البحث بأي تغذية راجعة او استفسار حول التقرير، من خلال التواصل مع مسؤول وحدة البحث في مركز الحياة السيدة مي عليمات على البريد الالكتروني : mai.e@hayatcenter.org

مبادئ المساواة بين الجنسين ودمج النوع الاجتماعي في المنظومة

يشير النوع الاجتماعي الى "الصفات الاجتماعية والفرص المترافقة مع كون الشخص ذكر أم أنثى والعلاقات ما بين الرجال والنساء"¹، وبالتالي ما هو عادة للرجال/للنساء وماهو التصرف المقبول للرجال/للنساء. كما أن نظرية النوع الاجتماعي ترى هذه السمات والفرص والعلاقات ما بين الرجال والنساء على أنها "تبنى اجتماعيا وتدرس عبر عمليات التنشئة الاجتماعية"². وقد وجد عدد متنامي من الدول حول العالم في العقود الاخيرة ان اي تمييز بين المواطنين على اساس الجنس هو عنف ضد حقوقهم الاساسية كمواطنين³، وتعتبر اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1979⁴ كإطار مقبول للجهود الهادفة لانهاء التفرقة العنصرية، ومن بين اهدافها الكثيرة تدعو الاتفاقية الى "تأمين الوصول المتكافئ للمرأة والفرص المتساوية في الحياة السياسية والحياة بشكل عام"⁵.

وتصف الامم المتحدة مفهوم دمج النوع الاجتماعي بأنه استراتيجية تهدف الى "التأكيد على أن منظور النوع الاجتماعي والاهتمام بالمساواة بين الجنسين أمر اساسي لكل النشاطات مثل تطوير السياسات والبحث والمناصرة والحوار والتشريع وتخصيص الموارد والتخطيط وتنفيذ ورصد البرامج والمشاريع"⁶. وتوضح المفوضية الاوروبية بشكل اوسع بأن مسألة دمج النوع الاجتماعي تشتمل على "تعبئة وتحريك كل السياسات العامة والاجراءات بهدف تحقيق المساواة عبر الاخذ بعين الاعتبار بشكل منفتح وقابل آثارها المتوقعة على وضع الرجال والنساء في مرحلة التخطيط (منظور النوع الاجتماعي). وبشكل عملي يعني تفحص الاجراءات والسياسات والاخذ بعين الاعتبار مثل هذه الآثار المترتبة عند تحديدها وتطبيقها"⁷. ووفقا لبرنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) فإن "السياسات والتفويض لا يمكنهما أن يكونا محايدين في المجتمعات الجندرية"⁸.

وبكلمات أخرى، وبسبب الاختلاف في الادوار والمنافع (المتوقعة) في المجتمع، فلا يمكن للسياسات أن تؤثر بنفس الطريقة على الرجال والنساء، حيث تهدف عملية دمج النوع الاجتماعي الى إظهار هذه الاختلافات وأخذها بعين الاعتبار خلال عملية تقييم السياسات وتخطيطها، بحيث تتعامل السياسات الموضوعة مع احتياجات كلا الجنسين، وتركز الامم المتحدة على أهمية اعتبار "المصالح والاحتياجات والاولويات لكلا النساء والرجال"⁹ والحاجة "للاعتراف بتنوع مجموعات النساء والرجال"¹⁰. وحتى يتحقق ذلك بنجاح، يجب إشراك هذه المجموعات المستهدفة أو اصحاب المصلحة في عملية تخطيط السياسات واتخاذ القرارات، حيث أن المجموعات المتأثرة بالسياسات تكون قادرة على أن تحكم بشكل أفضل على ما يجب إضافته أو تغييره أو إلغائه لتحقيق أفضل المخرجات الممكنة.

ولا يستخدم ذلك فقط للترويج لحقوق الرجال والنساء على حد سواء، ولكن يعزز أيضا تنفيذ السياسات الجندرية بنجاح. وعليه، فإن استشارة الرجال والنساء بشأن عملية اتخاذ القرارات تعتبر خطوة أساسية للتأكد من أن السياسات ستكون تمثيلية وقابلة للنجاح في العالم الحقيقي.

التزام الاردن بالمساواة بين الجنسين

وقع الاردن على اتفاقيات دولية متعددة تعامل مع مسائل النوع الاجتماعي، مثل اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة، والتي وقعها في الثالث من كانون أول 1980 وصادق عليها لاحقا في الاول من تموز 1992.¹¹ كما تم في نفس العام، انشاء اللجنة الوطنية الاردنية لشؤون المرأة كهيئة وطنية لتأمين دمج وتمكين المرأة.¹² وخلال العقود الماضية، أبقي الديوان الملكي والحكومة الاردنية مسألة المساواة بين الجنسين على رأس احتياجات البلاد للصلاح، وقد أطلق الملك عبد الله الثاني في العام 2005 "الاستراتيجية الشاملة للتحويل الاجتماعي والسياسي والاقتصادي"¹³ والتي تشتمل على مبادئ طموحة وضرورية لتمكين المرأة واهمها:

- تأمين المساواة وإزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة في القوانين والتشريعات الاردنية.
- إلغاء كل الممارسات الاجتماعية الخاطئة ضد المرأة وتصحيح الصور النمطية السلبية التي تقوض حقوقها.
- زيادة مساهمة المرأة في الاقتصاد والتأكد من أنها "شريكة" مع الرجل في العملية التنموية.

¹ الامم المتحدة للنساء، المصطلحات والتعاريف، متاح عبر الرابط <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm> تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

² المرجع السابق.

³ الامم المتحدة، الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة (1) و(2)، متاح عبر الرابط <http://www.un.org/en/documents/udhr/>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁴ الامم المتحدة، اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة، متاحة عبر الرابط <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁵ المرجع السابق.

⁶ الامم المتحدة للنساء، دمج النوع الاجتماعي، متاح عبر الرابط <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm>، تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

⁷ الاتحاد الاوروري (2008)، دليل دمج النوع الاجتماعي، سياسات الدمج الاجتماعي والحماية الاجتماعية للعاملين، صفحة (3)، متاح عبر الرابط

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2045&langId=en>، تاريخ زيارة الرابط 20 تشرين الثاني 2014.

⁸ برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) (2001) الجندر في برامج التنمية، متاح عبر الرابط

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/Institutional%20Development/TLGEN1.6%20UNDP%20GenderAnalysis%20toolkit.pdf>، تاريخ زيارة

الرابط 3 شباط 2015.

⁹ الامم المتحدة للنساء، المصطلحات والمعاني.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ معاهدات الامم المتحدة: الاعلانات والتفظات، وقع الاردن وصادق على الاتفاقية مع التحفظ على المادة (9) من الفقرة الثانية، والمادة (16) من الفقرة الاولى (ج.د.ه)، متاحة عبر

الموقع http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#EndDec، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

¹² اللجنة الوطنية الاردنية لشؤون المرأة، عن اللجنة، متاح عبر الرابط http://www.women.jo/en/about.php?cat_id=9&type=0، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

¹³ المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين، مبادرات: الاجندة الوطنية (2007-2017)، متاح عبر الرابط

http://kingabdullah.jo/index.php/en_US/initiatives/view/id/2.html، تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

- دعم زيادة تمثيل المرأة في الهيئات المنتخبة.
- تأكيد وجود نسبة معقولة من النساء في مواقع اتخاذ القرارات الرسمية.
- إعادة التأكيد على مبدأ تساوي الفرص بغض النظر عن النوع الاجتماعي¹⁴.

دمج النوع الاجتماعي عند تقييم منظومة النزاهة الوطنية

أدخل مركز الحياة مفهوم النوع الاجتماعي في تحليله لالتزامات منظومة النزاهة الوطنية بهدف تعزيز عملية إشراك النوع الاجتماعي بشكل أكبر في عملية الإصلاح الوطني، حيث تم بحث كل التزام من حيث مدى ادماج النوع الاجتماعي في عملية الإصلاح في الاردن، وحتى في الوقت الذي لم يكن فيه ذكر محدود لقضايا الجندر أو النساء، حلل الباحثون الالتزامات لكي يروا ما اذا كان جوهر الجهود الإصلاحية الموصوفة له أثر واضح على النساء أو على المساواة بين الجنسين.

وقد أثبتت التحاليل بأنه من ضمن الثماني والستون (68) التزاما التي اختيرت للتقييم ضمن هذا التقرير، لم يتعامل اي منها بشكل واضح او خفي مع القضايا الجندرية، ويبدو بأن هذا هو حال الالتزامات الاخرى في خطة النزاهة والتي لم يتضمنها هذا التقرير، اضافة الى ان كل التزامات الإصلاح التي تمت لم تتعامل مع أي جانب جندري بشأن تنفيذ الإصلاحات في المملكة، وبشكل عام، يرى فريق البحث ان الخطة لم تأخذ بعين الاعتبار بأن الرجال والنساء يواجهون تحديات وفرص مختلفة في المشاركة المدنية وبأن كل شكل من أشكال تغيير السياسات أو الجهود الإصلاحية يؤثر بشكل مختلف وبطريقة غير واضحة الى حد ما على الرجال والنساء، وبالنظر الى التزام الاردن طويل الامد بالعمل لتحقيق المساواة بين الجنسين، فمن المدهش والمخيب للامال أن الحكومة لم تنتهز هذه الفرصة للترويج للمساواة بين الجنسين أو على الأقل للتخفيف من الآثار السلبية لعدم المساواة بين الجنسين في جهودها الإصلاحية، ومن الجدير بالذكر بأن جهود الحكومة لوضع خطة منظومة النزاهة الوطنية لم تشمل على جهود محددة لجمع آراء واهتمامات المواطنين النساء ايضا، حيث تكونت لجنة تعزيز منظومة النزاهة الوطنية من عشرة رجال وامرأة واحدة فقط، ولم تكشف الابحاث بأن اللجنة قد عملت على أي نوع من أنواع دمج او توعية النساء بشكل خاص خلال نشاطاتها التشاركية مع الجمهور، ويرى الباحثون بأن ذلك قد يكون له اثرا سلبيا على إمكانيات الخطة للاستجابة لخدمة المواطنين النساء.

ويرى فريق البحث ان منظومة النزاهة الوطنية قد فشلت في التعامل مع قضايا الجندر بطريقتين واضحتين. أولا، لم تشمل الخطة على أي التزامات محددة هدفها التعامل مع التحديات التي تواجه النساء والمتعلقة بالفساد والادارة العامة والخدمات الحكومية، ولا شك بأن الخطة كانت ستكون أقوى لو اشتملت على عدد من الجوانب أو الالتزامات المصممة خصيصا لتعزيز دمج المرأة في منظومة النزاهة الوطنية، وثانيا، فشلت الخطة في دمج أي اعتبارات جندرية في التزاماتها الاخرى، فالكثير من الالتزامات التي تتعامل مع التغييرات القانونية أو المؤسسية أو السياسية كانت لتكون أقوى بكثير لو دمجت بعض الاعتبارات الخاصة بالاحتياجات الجندرية.

وضمن هذه الفئة الثانية من الالتزامات، حدد مركز الحياة عددا من الجوانب في منظومة النزاهة الوطنية التي ظهر فيها ضعف واضح للاعتبارات الجندرية، والتي تمثل فرصة حقيقية اضاعتها الحكومة لدمج الاعتبارات الجندرية، بما في ذلك الاعتبارات الجندرية في اعداد الموازنة العامة للدولة، وقطاع تقديم الخدمات، والادارة المحلية والمواقع القيادية العليا، فعلى سبيل المثال تناولت الالتزامات في المحورين الرابع والثاني عشر اعداد الموازنة الموجهة بالنتائج وبطريقة شفافة، في حين أن هذه التزامات شكلت خطوة ايجابية، الا انها كان يمكن أن تتناول الحاجة للاهتمام بالطريقة التي تؤثر فيها الموازنة على شؤون المرأة، حيث ان تناول الحاجة الى موازنة تستجيب للنوع الاجتماعي وهي الممارسة المعتمدة في تصميم خطط وموازنات الحكومة بطريقة تدعم المساواة بين الجنسين وتحقق حقوق المرأة سيجعل الالتزام أقوى، اما في المحور السادس من الخطة والمتعلق بتقديم الخدمات فكان يمكن أن يشتمل المحور على أحكام تؤمن وصول هذه الخدمات بشكل متساو الى الرجال والنساء على حد سواء، كما كان بإمكان الالتزام أن يتعامل مع الحاجة الى اعطاء النساء صوت اعلى ومشاركة في التخطيط لتقديم الخدمات، وتبرز اهمية ذلك من كون النساء يمثلن في معظم الحالات الاعضاء الاكثر هشاشة في مجتمعاتهن ولديهن صعوبة في الوصول الى الخدمات التي يحتجنها، وأخيرا كان يمكن للالتزامات الواردة في المحور الخامس عشر والذي يتعلق بتعزيز اللامركزية وعمل البلديات ونوعية القيادة المحلية ان تشمل على أحكام لزيادة مشاركة المرأة واندماجها وبخاصة في قيادة الحكومة المحلية حيث أن المرأة تعاني ضعفا واضحا في التمثيل في هذه القيادات مما يؤدي الى فقدانها فرص المشاركة والمساهمة في رفاهية مجتمعها.

وبالنظر الى الغرض والاهداف الكلية من وراء الالتزامات ومنظومة النزاهة الوطنية فإن عدم التركيز على النوع الاجتماعي يعتبر تراجعا كبيرا الى الوراء، وهو لا يعني فقط بأن نظام النزاهة الوطني قد تجاهل الافاق والاثار المحتمل للمبادرات والخطط على حوالي نصف المجتمع - النساء - بل يعني ايضا أنه فشل في تحديد التحديات التي تواجه النساء في المشاركة السياسية والتعامل معها، وبما ان المنظومة فشلت في تحديد أية قضايا جندرية، فسيكون من الصعب عليها أن تقود الى تغيير كبير لصالح كل المواطنين الاردنيين على حد سواء، حيث ستظل النساء في الهامش ضمن تنفيذ الالتزامات كما هي واردة بالشكل الحالي، الا اذا تبنت الحكومة بشكل جدي وواضح اثناء التنفيذ الاعتبارات الجندرية.

وبالنتيجة يؤمن مركز الحياة بأن منظومة النزاهة الوطنية كخطة اصلاح كان يمكن ان تستفيد كثيرا من دمج المفهوم الجندري، والذي يمكن أن يسهل من عملية التنفيذ ويحسن مخرجات الخطة، وحيث ان الخطة الان واقع ملموس لا يمكن تغييرها، يدعوا فريق البحث الاطراف المنفذة وبشكل طوعي الى الاخذ بعين الاعتبار المفهوم الجندري والممارسات الفضلى لدمج النوع الاجتماعي عند تنفيذ الالتزامات، حيث يمكن ان يتم ذلك بعدة طرق، الا اننا نبرز هنا اهم هذه الطرق والتي استعرضها الاطار المعد من قبل المفوضية الاوروبية في أربع خطوات أساسية لغاية تنظيم ومساواة الجهود¹⁵.

1. التنظيم - تنظيم استراتيجي للمساواة بين الجنسين وتحديد المسؤوليات والمصادر.
2. التعلم عن الاختلافات الجندرية - التعلم عن القضايا الجندرية في مجال السياسات ذات الصلة ، بما في ذلك جمع المعلومات بشأن أدوار المرأة في

¹⁴ 14 المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، (تشرين الاول 2005) (2005-2006) الاجندة الوطنية، متاح عبر الرابط <http://inform.gov.jo/en-us/By->

¹⁵ 15 Date/Report-Details/ArticleId/5/2006-2015-National-Agenda، تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

¹⁵ الاتحاد الاوروبي (2008).

المجتمع ومصادرها والقيم الجندرية وحقوق المرأة.

3. تقييم اثر السياسات - التقييم الكمي و/أو النوعي لكيف يمكن أن تؤثر السياسات على الرجال والنساء من مختلف المجموعات الاجتماعية.

4. اعادة تصميم السياسات - إحداث تغييرات صغيرة أو كبيرة يمكنها أن تحسن من آثار السياسات على الرجال والنساء على حد سواء.

بالاضافة الى ذلك، وللخطط المستقبلية، يدعو فريق البحث الحكومة الاردنية أن تبقي في بالها أهمية مشاركة المرأة في واقع الحياة السياسية والاجتماعية وأن تنتهج الخطوات المذكورة أعلاه لضمان تحسين وضع الجندر في المستقبل، كما يعتبر فريق البحث ان مشاركة المرأة في المشاورات التي تسبق وضع الخطة تعزز من مراعاة استجابة هذه الخطة للمفهوم الجندري سواءا في مرحلة اعداد الخطة او تنفيذها، ويؤكد الفريق بان انتهاج الاردن لذلك سيزيد ليس فقط من اعترافه بأهمية المساواة بين الجنسين بل من التزامه بالاتفاقيات التي وقع وصادق عليها قبلا، وعلى نطاق اوسع سيعزز ذلك من المساءلة الحكومية على المستوى الداخلي وعلى مستوى المانحين والشركاء وسيساعد في تعزيز شكل الاصلاح الشمولي على المستوى السياسي والديمقراطي.

التزام 1.1.1، 1.1.2، 1.1.3 : تطوير ديوان المحاسبة

عنوان الالتزام	تعديل قانون ديوان المحاسبة	الرقم	1.1.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المحاسبة ؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تعديل قانون ديوان المحاسبة ليتضمن نصوصا تعمل على: - أن تتعدى مهام الديوان مفهوم الرقابة على الإجراءات وصحتها من الناحية القانونية لتشمل الرقابة الإدارية. - أن تشمل رقابة ديوان المحاسبة الشركات التي تمتلك الحكومة ما لا يقل عن 25% من أسهمها، بالإضافة إلى الشركات التي يساهم بها الضمان الاجتماعي والنقابات المهنية والعمالية والأحزاب والجمعيات والهيئات التطوعية. - إضافة المعايير الدولية المعتمدة في المحاسبة والتدقيق كمرجعية لعمل الديوان. - المحاسبة نشر التقارير السنوية بالطريقة التي يراها مناسبة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية وعقد المؤتمرات الصحفية. - تحديد المسؤولية القانونية التي تترتب على عدم تعاون الجهات الخاضعة للرقابة والالتزام بتصويب ومعالجة المخالفات. - أن يخضع الديوان فقط لرقابة مجلس الأمة وعلى أساس ضمان تنفيذه للقانون بحيادية ومهنية وموضوعية.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	مراجعة وتطوير البنية التنظيمية لديوان المحاسبة	الرقم	1.1.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المحاسبة ؛ وزارة تطوير قطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة وتطوير البنية التنظيمية لديوان المحاسبة ونظام التنظيم الإداري الخاص به.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	تطوير قدرات الكوادر البشرية لديوان المحاسبة	الرقم	1.1.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المحاسبة ؛ ديوان الخدمة المدني	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير

2014		
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير قدرات الكوادر البشرية للديوان من خلال التدريب المستمر والمتخصص مع التركيز على مجالات الرقابة والتدقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة ل: - الاحتفاظ بالكوادر ذات الخبرات التراكمية في الديوان. - استقطاب كوادر متخصصة ذات كفاءات ومهارات نوعية.	

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☒ غير واضح

الخلفية

أنشئ ديوان المحاسبة بموجب قانون ديوان المحاسبة للعام 1952¹ وفقاً للمادة (119) من الدستور الأردني² ومنذ ذلك التاريخ تم تعديل هذا القانون خمسة مرات، حيث جرى أحدث تعديل على هذا القانون في العام 2007.³ وهارس ديوان المحاسبة ضمن إطاره القانوني صلاحيات "ضمان أن التخطيط ووضع الميزانيات واستخدام الموارد العامة متوافق مع القوانين الأردنية وينسجم مع الأهداف التي حددها البرلمان والسلطة التنفيذية".⁴ وتضمن التعديل الأخير في العام 2007 تغييراً في عدد من مواد القانون الأصلي المتعلق ببعض نصوص هذا الالتزام فمثلاً أشارت المادة (3) من القانون المعدل إلى أن ديوان المحاسبة مسؤول عن "التثبت من القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وفقاً للتشريعات النافذة" وهذا يتصل بالنقطة الأولى من الالتزام بشأن صلاحية الديوان في إدخال الرقابة الإدارية إلى عمله.

كما تشير المادة (4.4) من القانون المعدل إلى أن الرقابة التي يطبقها الديوان تشتمل أيضاً "الشركات التي تمتلك فيها الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها، وتشير المادة (4.ج) بوضوح إلى أن صلاحية ديوان المحاسبة تمتد لتشمل "أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون"، وهذه المادة واسعة التفسير حيث يمكن أن تفسر المادة لتشمل الهيئات المهنية، واتحادات العمال والأحزاب السياسية، والمؤسسات والهيئات التطوعية، ولذا يجب أن تحدد المادة هذه الهيئات بشكل أكثر وضوحاً.

ويذكر أن مجلس الوزراء قد أجرى تعديلاً آخر على القانون بتاريخ 25 كانون ثاني 2013⁵ والذي أحيل إلى مجلس النواب، حيث قام المجلس بدوره بحالته إلى اللجنة المالية النيابية في الجلسة التي عقدها في 24 شباط 2013 والتي لم تناقش القانون حتى الآن⁶، وعليه فإن التعديل على القانون في العام 2007 يعد آخر تعديل استوفى الشروط الدستورية.

أما بالنسبة للالتزام (1.1.2 و 1.1.3) فإن النظام الإداري لديوان المحاسبة غير موصوف بالتفاصيل في قانون ديوان المحاسبة، حيث تنص المادتان (5) من القانون على أن ديوان المحاسبة يجب أن يديره رئيس وأمين عام، وأن للرئيس الصلاحية في تعيين "مستشارين وخبراء" لمساعدته في عمله المكتبي.⁷ ووفقاً لهيكلية الديوان الحالية، فإن الديوان يحتوي على أربعة عشر مديرية تحت إشراف الأمين العام وسبعة وحدات مختلفة تحت الإشراف المباشر للرئيس، حيث تتعامل هذه الوحدات السبعة مع قضايا مثل ضمان الجودة والتخطيط والدعم الإستراتيجي في حين أن المديريات الأربعة عشر الأخرى منخرطة بشكل مباشر في عمليات التدقيق والمتابعة.⁸

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952، الجريدة الرسمية، العدد (1105)، بتاريخ 16 نيسان 1952.

² المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة (119).

³ المملكة الأردنية الهاشمية، القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة رقم (18) لعام 2007، الجريدة الرسمية، العدد (4821)، بتاريخ 16 نيسان 2007.

⁴ ليو سوماريا، مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن، مكتب النمو الاقتصادي في الأردن (USAID) 2012، " دليل الموازنة الأردنية، دليل للسياسات والعمليات وتقنيات التحليل: مشروع

الإصلاح المالي الثاني في الأردن، صفحة (69)، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/mtWHLA>، تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الأول 2014.

⁵ عامر بني عامر ومي عليما، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013) الأردن، آلية التقرير المستقلة، تقرير سير العمل (2012-2013): الصفحة (40)، متاح عبر الرابط

<http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress-report>، تاريخ زيارة الرابط 30 تشرين اول 2014.

⁶ أسامة العزام، نائب المدير المالي العام، وزارة المالية، مقابلة شخصية، بتاريخ 30 كانون الأول 2014.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة المعدل رقم (18) لعام 2007، المواد (5-7)، الجريدة الرسمية، العدد (4821) بتاريخ 16 نيسان 2007.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة، متاح عبر الرابط <http://www.audit-bureau.gov.jo/images/structure.png> تاريخ زيارة الرابط 1

شباط 2015. (لم تكن هذه الصفحة متاحة عند نشر التقرير).

وقد قام ديوان المحاسبة ببعض الجهود في مجال الإصلاح الإداري بما في ذلك التعاون مع الاتحاد الأوروبي (EC) منذ العام 2006 من خلال مشروع التوأمة الأول مع مكتب التدقيق الوطني البريطاني والألماني والذي استمر حتى العام 2008 بشأن جهود تهدف إلى دفع قدرات الديوان الإدارية والعملياتية⁹، كما بدأ المرحلة الثانية من مشروع التوأمة في العام 2013 بمنحة مقدارها (1.2) مليون يورو من الاتحاد الأوروبي وتوأمة مع الهيئات المحاسبية في إسبانيا وهولندا واستونيا بهدف تعزيز القدرات المؤسسية للديوان، ويستمر تنفيذ هذا المشروع حتى أيار 2015 ويتناول فريق البحث في بند تنفيذ الالتزام هذا المشروع بتفصيل أوسع.

تنفيذ الالتزام

من الواضح أن الالتزام يتناول عددا من الإصلاحات التي أدمجت كجزء من تعديلات العام 2007 أو التي عالجها الإطار القانوني الساري للديوان وبالتالي فمن غير الواضح لماذا تم دمج هذه النقاط في الالتزام أصلا والتي تتعلق بالرقابة الإدارية للديوان وخضوعه فقط لرقابة مجلس الأمة، ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه حسب القانون الحالي فإن رقابة ديوان المحاسبة تشمل الشركات التي تمتلك فيها الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها، بينما تناول الالتزام رقابة الديوان على الشركات التي تمتلك الحكومة ما لا يقل عن 25% من أسهمها، وهذا تقدم إصلاحي مهم لضمان الحفاظ على موارد الدولة واستثماراتها، أما بالنسبة إلى إعطاء الصلاحية لرئيس الديوان لنشر التقارير السنوية بالطريقة التي يراها مناسبة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية وعقد المؤتمرات الصحفية، فلا يوجد في مواد القانون ما يقيّد ذلك، وقد نشر ديوان المحاسبة تقاريره السنوية على موقعه الإلكتروني منذ العام 2010 بما في ذلك تقرير العام 2014.¹⁰

وقد ورد في مقدمة كلمة رئيس الديوان في مقدمة التقرير إسهابا عن أبرز النشاطات والبرامج التي ينفذها الديوان مع جهات محلية ودولية لتطوير عمل الديوان، كما تحدث عن تقديم ديوان المحاسبة مشروع قانون لتعديل قانون ديوان المحاسبة إلى الحكومة حيث يتضمن المشروع تعديلات جوهرية على قانونه الحالي وفقاً للتعديلات الدستورية الجديدة (2011) والمعايير الرقابية الدولية وأفضل الممارسات المهنية المعمول بها لدى الأجهزة الرقابية الدولية¹¹. ويذكر أن التعديلات الدستورية للعام 2011 وفي المادة (119) منها قد أوجبت أن يتم إحالة تقرير الديوان السنوي إلى مجلس الأعيان أيضا وليس النواب فقط¹²، حيث أن الدستور قبل هذا التعديل نص فقط على إرسال التقرير إلى مجلس النواب، وهذا يتطلب تعديلا على المادة (22) من قانون ديوان المحاسبة الحالي والتي تفيد بأنه "يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص لكل سنة مالية ييسط فيه ملاحظاته ويقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية"¹³. وقد عمل الديوان بهذه التعديلات على الرغم من عدم تعديل المادة (22) بعد، حيث سلم نسخة من تقريره للعام 2014 إلى مجلسي النواب والأعيان ورئاسة الوزراء¹⁴.

أما بالنسبة للأجزاء المتبقية من الالتزام (مثل تحديد المسؤولية القانونية التي تترتب على عدم تعاون الجهات الخاضعة للرقابة والتزامها بتصويب ومعالجة المخالفات) فمن غير الواضح ما هي الخطوات التي اتخذها أو تلك التي يمكن أن يتخذها ديوان المحاسبة لتطبيق هذه السياسات وتكريسها في إطاره القانوني بالنظر إلى أن التعديل المقترح على القانون غير متاح للجمهور، وبشكل عام فإنه يمكن القول بأن الالتزام لم يتحقق أصلا كون التعديل لم يتم كما كان محددًا له في العام 2014، كما لا يمكن تحديد ماذا تحقق من بنود هذا الالتزام حتى في مقترح القانون كون القانون المقترح لم يتم نشره بشكل علني لإطلاع الجمهور عليه، كما أن ديوان المحاسبة لم يستجيب لمراسلات مركز الحياة للحصول على إيضاحات منهم بخصوص الالتزامات التي تتعلق بالديوان.

أما بالنسبة للالتزام (1.1.2 و 1.1.3) فكما ذكر سابقا، تابع الديوان التنسيق مع الاتحاد الأوروبي في العام 2014 من خلال مشروع التوأمة الثاني، حيث تعامل المشروع مع الإصلاحات الشاملة في أربعة مواضع هي:

- تحسين نوعية أعمال التدقيق التي يتولاها الديوان.
- تحسين استراتيجيات الديوان في مكافحة الاحتيال والفساد.
- تحسين أنظمة تكنولوجيا المعلومات لدى الديوان لغايات الإدارة والتدقيق.
- تحسين قدرات الديوان في مجال الأداء وأعمال التدقيق البيئي¹⁵

واشتمل تنفيذ المشروع على عدد من تدريبات الموظفين، وورشات العمل والاستشارات وأعمال التدقيق التجريبية وتحضير أدلة ومنهجيات لدعم نمو الديوان على المدى الطويل، ووفقا للمستشار الحالي لمشروع التوأمة الأوروبي فقد عانت المرحلة الأولى من مشروع التوأمة من ضعف المعلومات والتقارير الكافية حول تلك المرحلة حيث لا يوجد أي معلومات كمية حولها، إضافة إلى أنه إبان انتهاء المرحلة لم يكن هناك متابعة حتى قيام المرحلة الثانية (الحالية)، كما أن مشروع التوأمة الحالي لا يركز على اهادة هيكلية النظام الإداري أو تطويره أو نظام الموارد البشرية في الديوان، وبحسب المستشار فإن استدامة مثل هذه

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، التقرير السنوي لديوان المحاسبة 2014، متاح عبر الرابط http://www.audit-bureau.gov.jo/images/annual_report_2014/rep1.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 آذار 2015.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، التقارير السنوية لديوان المحاسبة، متاح عبر الرابط http://www.audit-bureau.gov.jo/index.php?option=com_content&view=article&id=199&Itemid=12 تاريخ زيارة الرابط 20 آذار 2015.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، التقرير السنوي لديوان المحاسبة للعام 2014.

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة (119).

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة، المادة (22).

¹⁴ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (28 نيسان 2015)، رئيس الوزراء يستلم تقرير ديوان المحاسبة السنوي للعام 2014، متاح عبر الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=1&NewsID=193506&Type=P تاريخ زيارة الرابط 30 نيسان 2015.

¹⁵ مشروع التوأمة لديوان المحاسبة الأردني، الأسئلة الشائعة، متاح عبر الرابط <http://www.twining-abjordan.eu/OneFaq.aspx?Id=3>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الأول 2015.

المشاريع اصعب من تنفيذها، حيث ان القصور في مثل هذه المبادرات قد يسببه عدم كفاءة النظام او الموظفين القائمين عليه للاستمرار واستدامة هذه المبادرات، وهو ينصح الاردن بالتركيز اكثر على خطة الاستدامة والتدريبات المصاحبة لتتمكن من المحافظة على موقعها الحالي وتحسن من وضائف وعمل الديوان¹⁶. وفي اللقاء الذي نظمه مركز الحياة لعرض النسخة الاولى من هذا التقرير اورد معالي الدكتور رجائي المعشر، رئيس اللجنة الملكية لتقييم منظومة النزاهة في حديثه عن توحيد جهود مكافحة الفساد بأن الدستور لا يمنح حق الرقابة الادارية لديوان المحاسبة وإنما ينص فقط على الرقابة المالية، وهذا كما نرى يتعارض مع اول بند في الالتزام (1.1.1) ويشكل تحد حقيقي في تنفيذ الالتزام¹⁷.

ولم يستجيب ديوان المحاسبة للطلبات المتكررة التي تقدم بها مركز الحياة للحصول على معلومات بشأن هذه المسألة، وعليه يبدو بأنه لن يتم تحصيل أي معلومات إضافية بشأن جهود أخرى لتنفيذ هذا الالتزام.

الممارسات الفضلى والتوصيات

تمثل الإصلاحات الواردة في الالتزام مجموعة إيجابية من الإصلاحات التي بإمكانها أن تفيد بشكل كبير في عمل ديوان المحاسبة والجهد المبذول لزيادة الشفافية والمحاسبة في القطاعين العام والخاص وعلى مستوى منظمات المجتمع المدني، ويمكن أن تعتبر توسعة صلاحية ديوان المحاسبة، إلى ما هو أبعد من مجرد الرقابة المالية لتشمل الرقابة الإدارية خطوة إيجابية، غير أن التجارب الدولية تقترح بأن هذا التغيير في دور الديوان يجب أن يدار بشكل حذر للتأكد من أنه لن ينتهك على نحو غير ملائم استقلالية الهيئات الخاضعة له، وينطبق هذا المبدأ أيضاً على الرقابة التي يطبقها ديوان المحاسبة على الهيئات المهنية والاتحادات والأحزاب السياسية والمؤسسات والهيئات المستقلة، حيث أن الرقابة التي تهدف إلى تقليل الفساد أمر مفيد وضروري، غير أنه يجب فرض قيود دقيقة على سلطة ديوان المحاسبة حتى لا يتجاوز حدوده وينتهك حقوق هذه الهيئات.

وقد كشفت المشاورات التي أجراها مركز الحياة مع ممثلين عن منظمات المجتمع المدني بأن سلطة ديوان المحاسبة أمر يهمهم كثيراً، ذلك أنه توجد مخاوف كبيرة من أن تستخدم أعمال التدقيق بطريقة تقديرية لاستهداف بعض منظمات المجتمع المدني لدواعي سياسية، ولغاية حماية استقلالية منظمات المجتمع المدني والهيئات غير الحكومية الأخرى سيكون من الحكمة تعديل القوانين والتشريعات التي تحيط بديوان المحاسبة لوضع دليل وإجراءات واضحة وغير قابلة للتفسير الواسع بشأن اتخاذ قرار بإجراء عملية التدقيق وإجرائها¹⁸.

ومن المهم التذكير بأن ديوان المحاسبة ومؤسسات المجتمع المدني لا يحتاجان إلى وجود علاقة حادة بينهما، فبدلاً من ذلك، كلاهما يلعبان أدوار تكميلية في دعم المحاسبة العامة، وفي هذا المجال تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) الحكومات لإتباع سياسات مكافحة الفساد التي تقوم على "ترويج المشاركة الشعبية في هذه السياسات"¹⁹ حيث أن النشاط في المجتمع المدني عادة ما يكونون الأقدر على مساعدة الحكومة في التعرف على حالات الفساد، كما يمكنهم أيضاً أن يخدموا في الخطوط الأمامية للجهود المبذولة لدون حصول الفساد، ولذا، فإن من شأن التعاون القوي مع المجتمع المدني أن يعزز من عمل مؤسسة رقابية مثل ديوان المحاسبة، وتقدم عدد من المصادر خطوطاً إرشادية أعمق لغاية دمج هيئات التدقيق مع المشاركة الشعبية²⁰.

ويعتبر ما جاء في الالتزام بخصوص إدخال "معايير التدقيق الدولية" إلى عمل الديوان خطوة إيجابية، وسيكون من المفيد للديوان مستقبلاً اختيار معايير دولية فضلى وإبلاغ الجمهور بشأن هذه المعايير، حتى يكون الديوان مسائلاً أمامهم، وقد قام المجلس الدولي للتدقيق وضمان المعايير واللجنة الأوروبية بنشر شروط توجيهية مفصلة يمكن اعتمادها وتطبيقها من قبل ديوان المحاسبة²¹.

أما بالنسبة للالتزامين (1.1.2 و 1.1.3) فقد أظهرت الدراسات التي قام بها صندوق النقد الدولي، وجود الكثير من أشكال الضعف المشتركة على مستوى هيئات التدقيق في مختلف الدول بما فيها "ممارسات عمل ضعيفة، ونقص في التخطيط وإدارة الموظفين"²² والتي تؤثر في معظم الأحيان على عمل هذه الهيئات وتجعل الأمر صعباً عليهم لجعل الهيئات الحكومية مساءلة باسم الجمهور²³. وعليه فإن الجهود مثل المشاريع المشتركة لبناء القدرات (كمشاريع التوأمة الموصوفة أعلاه) يمكن أن تكون مفيدة لتعزيز وضع مساءلة الحكومة في الأردن، وبينما سيواصل ديوان المحاسبة تعزيز عمله خلال السنوات القادمة، فإنه من المهم الإشارة إلى أنه في العديد من البلدان، تركز الحكومات بشكل أقل على مجرد امتثال التدقيق مع المتطلبات وأنظمة الرقابة الداخلية، وبالمقابل

16 أليخاندرو بروكاتو، المستشار المقيم لمشروع التوأمة - المرحلة الثانية، مقابلة شخصية، 21 كانون ثاني 2015.

17 اجتماع نقاش النسخة الاولى من التقرير، عمان 4 تموز 2015.

18 اجتماع اصحاب المصلحة (مؤسسات المجتمع المدني والاعلام) مع فريق البحث عمان، 23 آذار 2015.

19 الأمم المتحدة، (2013)، ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سلسلة المعاهدات، مجلد رقم (2349) الوثيقة رقم (A/58/422) الصفحة (41)، متاح عبر الرابط

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtsdg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en، المادة (5)، تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الثاني 2015.

20 إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قسم الإدارة العامة وإدارة التنمية، الأمم المتحدة (2007)، التقييم للتغيير الاجتماعي: استراتيجية دمج المواطنين في محاسبة القطاع العام، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/138Kml>، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الأول 2015، بالإضافة إلى البيرت فانزيل وفيفاك رامكومار، وبولو دي رينزيوا، مركز 4U لموارد مكافحة الفساد (2009)،

تحديات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات: هل تستطيع السلطة التشريعية والمجتمع المدني المساعدة؟، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/Larp1T>، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الأول 2015.

21 المجلس الدولي للرقابة ومعايير الضمان، الاتحاد الدولي للرقابة (IFAC) (2014)، المعايير الموضحة، متاح عبر الرابط <http://www2.ifac.org/auditing-assurance/clarity-center/clarified-standards>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الأول 2014، وانظر أيضاً الاتحاد الأوروبي، الرقابة، متاح عبر الرابط

http://ec.europa.eu/finance/auditing/index_en.htm، تاريخ زيارة الرابط 11 تشرين الثاني 2014.

22 جاك داهمون، صندوق النقد الدولي (2002)، دور المقيم الداخلي في إدارة الحكومة، منظور دولي، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0294.pdf>، الصفحة 8، تاريخ زيارة الرابط 4 كانون الثاني 2015.

23 المرجع السابق.

تبدأ في التركيز على رصد أداء الهيئات الحكومية.²⁴ وبالنسبة للأردن، فإن التوجه إلى "أنظمة التدقيق المبنية على الأداء" تمنح المسؤولين الحكوميين الفرصة لتحسين عمليات تقديم المنتجات والخدمات الحكومية.

ويعتبر الالتزام الذي يركز على الموارد البشرية في ديوان المحاسبة خطوة إيجابية لزيادة نوعية عمله الكلية، وفيما يلي بعض الطرق التي يمكن من خلالها لهيئات التدقيق أن تعزز قدرات موظفيها:

1. تقييم منتظم للأداء: من خلال وضع أهداف ملموسة لصالح الموظفين وإيجاد طرق لرصد أدائهم وفقاً لمقاييس الأهداف، وبشكل أهم تزويدهم بالدعم الذي يحتاجونه للنجاح، ويمكن أن يساعد الاستخدام الدقيق للتقييم الذاتي وتقييم النظراء في هذا الصدد.
2. تدريب عالي المستوى للموظفين: من خلال التأكيد على أن الموظفين في الديوان مؤهلين بشكل جيد للقيام بالعمل الموكول اليهم، وقد يشمل هذا على القيام بتحليل دقيقة بشأن الاحتياجات التدريبية للموظفين ووضع سياسات تدريبية محددة للموظفين واستخدام أشكال مختلفة من وسائل التدريب وتقييم أعمال التدريب للتأكد من أنها كانت مفيدة.
3. العمل على تأمين رضى الموظفين: من خلال التأكد من أن الموظفين ملتزمين ويعاملون ويكافئون بشكل جيد (مكافئات مالية وغير مالية)، وأنهم يعملون في أجواء عمل إيجابية، حيث أن عملية الإبقاء على الموظفين (المذكورة في الالتزام) تعتمد بشكل كبير على الرضا الذي يشعر به الموظف خلال أداء عمله اليومي، ويمكن أن تساعد المسوحات المنتظمة والفرص المتاحة للتغذية الراجعة الإداريين في المحافظة على بيئة عمل ودية.²⁵

²⁴ المرجع السابق.

²⁵ المنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (تشرين الثاني 2010)، الوصول إلى جودة تدقيق الحسابات، الممارسات الفضلى في إدارة الجودة في المنظمة، متاح عبر الرابط <http://www.asz.hu/publications/2010-11-04/achieving-audit-quality-good-practices-in-managing-quality-within-sais/t337.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 3 كانون

الثاني 2015.

الالتزام 1.1.5، 1.1.6: تعزيز التنسيق بين ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم

عنوان الالتزام	إيجاد أطر تشريعية تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث	الرقم	1.1.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المحاسبة؛ هيئة مكافحة الفساد؛ ديوان المظالم	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إيجاد أطر تشريعية تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث (ديوان المحاسبة، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المظالم) وتضمن التكاملية وعدم الازدواجية في الصلاحيات، وتضمن التبادل المستمر لكافة أنواع التقارير واتخاذ الإجراءات المناسبة والمتكاملة بشأنها.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	بناء قاعدة بيانات موحدة للمؤسسات الرقابية الثلاث	الرقم	1.1.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المحاسبة؛ هيئة مكافحة الفساد؛ ديوان المظالم	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	بناء قاعدة بيانات موحدة تستطيع المؤسسات الثلاث استخدامها والتطوير عليها بما يضمن عدم الازدواجية في الجهود المبذولة بينها.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

كما تناولنا بعمق أكبر في الالتزام (1.1.1) فقد تم إنشاء ديوان المحاسبة وفقاً لقانون عام 1952 الخاص بديوان المحاسبة رقم (28)¹ حيث تم تعديل القانون خمس مرات، وقد كان آخر هذه التعديلات في العام 2007، إضافة إلى التعديل في العام 2011 عملاً بالمادة 119 من الدستور الأردني والذي لم ينعكس بعد على نصوص قانون ديوان المحاسبة.² وممارس ديوان المحاسبة ضمن إطاره القانوني صلاحيات "ضمان أن التخطيط ووضع الميزانية واستخدام الموارد العامة

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952، الجريدة الرسمية، العدد (1105) 16 نيسان 1952.

² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة رقم (18) لعام 2007، الجريدة الرسمية، العدد (4821) 16 نيسان 2007 (كقانون معدل)، وقدمت التعديلات السابقة في القانون المعدل رقم (21) لعام 1959، وفي القانون المعدل رقم (6) لعام 1962، وفي القانون المعدل رقم (47) لعام 1963 وفي القانون المعدل رقم (31) لعام 1987، وفي القانون المعدل رقم (3) لعام 2002.

متوافق مع القوانين الأردنية، وينسجم مع الأهداف التي حددها البرلمان والسلطة التنفيذية³. ونلفت الرأي انه للمزيد بشأن خلفية ديوان المحاسبة، يمكن مراجعة الجزء السابق (1.1.1)، أما فيما يخص هيئة مكافحة الفساد فقد أنشأت بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006، حيث نظم القانون إطار عمل الهيئة ضمن التنسيق ووضع السياسات لتجنب ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص⁴. أما ديوان المظالم فقد أنشئ بموجب قانون ديوان المظالم رقم 11 لعام 2008⁵ والتعليمات الخاصة بتقديم الشكاوي إلى ديوان المظالم رقم (1) لعام 2009 والذي صدر في الأول من شباط لعام 2009⁶، ويكلف القانون ديوان المظالم القيام بالتحقق من المظالم بشأن أية قرارات أو توصيات أو إجراءات أو أعمال أو سهو من الإدارة العامة أو موظفيها⁷. ومن الجدير بالذكر بأن هذه الجهات الثلاث قد اعلنت في ابريل من العام 2010 عن اتفاقها من خلال مذكرة تفاهم للعمل على تعزيز التعاون فيما بينها، كما اتفقت الهيئات الثلاث على انشاء لجنة مشتركة والعمل على تنظيم لقاءات ربعية لمراجعة النتائج المتأتية من تعاونها وتقييم الانجازات⁸.

تنفيذ الالتزام

بناءً على المقابلة التي قام بها فريق البحث مع ديوان المظالم، والذي ينوه فريق البحث انه كان الهيئة الوحيدة التي استجابت للبحث واستقبلت الباحثين وأجابت على أسئلتهم من الثلاث هيئات التي تحدث عنها الالتزام، "فإن الهيئات الثلاثة تعمل حالياً وفقاً لمذكرة تفاهم لتحديد المسؤوليات والاختصاصات وأساليب العمل المشترك لغاية دفع التعاون والتقليل من التكرار في جهودها"، وحيث أن هذه المذكرة ليست من الوثائق المنشورة ولم يطلع عليها فريق البحث، فلم يكن بإمكان فريق البحث تقييم مدى تعزيزها لتحقيق هذا الالتزام وتعزيز التنسيق بين هذه الهيئات الثلاث، غير أن نائب رئيس ديوان المظالم أكد ثقته بأن وجود هذه الاتفاقية يشكل تحقيقاً لهذا الالتزام⁹. وفي المقابلة التي أجراها مركز الحياة مع المستشار المقيم لمشروع التوأمة الثاني مع ديوان المحاسبة اعرب المستشار عن عدم علمه بأي معلومات ذات علاقة بالموضوع او عن هذه الاتفاقية من خلال عمله مع اديوان المحاسبة¹⁰. وبينما يحدد الالتزام "إيجاد أطر تشريعية" تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية فإنه وحتى مع وجود مذكرة التفاهم كشكل تنسيقي فإن ذلك لا يشكل اطاراً تشريعياً كما جاء في الالتزام وبالتالي لا نستطيع القول ان العمل قد بدأ على هذا التزام.

وقد أوضح ديوان المظالم خلال المقابلة مع فريق البحث بأن الهيئات الثلاثة ستعمل في المستقبل على إنشاء قاعدة بيانات مشتركة حول التحقيقات والمشاريع الأخرى المستمرة، وذلك لضمان استكمال الجهود المشتركة فيما بينها وعدم تكرار هذه الجهود¹¹، وبذلك أيضاً يرى فريق البحث ان هذا الالتزام لم يبدأ بعد كون قاعدة البيانات لم يبدأ العمل عليها بعد بل تشكل خطوة مستقبلية، ولم يتمكن فريق البحث من التوصل إلى معلومات أخرى بهذا الشأن لضعف مصادر المعلومات المنشورة، إضافة إلى عدم التمكن من نقاش الموضوع مع ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد كما ذكرنا آنفاً، وهذا يدعو مركز الحياة إلى الطلب من هذه الهيئات الانفتاح على المواطنين ونشر معلومات عن تنسيق هذه الجهود وإشراك الجمهور في هذه العملية. ومن الجدير بالذكر انه خلال الاجتماع التي عقده مركز الحياة لنقاش النتائج الأولية لهذا التقرير قال معالي الدكتور مروان المعشر رئيس لجنة التقييم الملكية للخطة ان اللجنة قد قدمت مقترحاً لإطار تشريعي ومؤسسي جديد يضم هذه الجهات الثلاث تحت مظلة مؤسسية واحدة وضمن اطار تشريعي واحد وهو لازال تحت الدراسة¹².

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن تنسيق عمل الهيئات الأردنية المختلفة الموكلة بمكافحة الفساد يمكن أن يكون خطوة إيجابية لزيادة نوعية عملها وتخفيض نسبة التداخل فيها بينها، مما يجعل جهودها أكثر فاعلية على المدى الطويل، إضافة إلى أن توضيح أدوار الهيئات المختلفة يمكن أن يساعد في تجنب تنافسها على المصادر وعلى النفوذ في الفضاء الحكومي، والذي يمكن أن يحصل كثيراً عندما لا تكون الأدوار مرسومة بشكل واضح، وقد أثبتت التجارب في العديد من البلدان في هذا المجال بأنه في حين وجود عدة طرق لتعزيز التعاون في مجال مبادرات مكافحة الفساد، فإنها يجب أن تكون مصممة جميعاً بشكل جيد بحيث ترسم عبرها مسؤوليات وسلطات واضحة لكل الفاعلين. بالإضافة إلى ذلك، فإن سلطات كل فاعل يجب أن تكون متناسبة مع مسؤولياته، بحيث لا يكون هناك أي فاعل مع ولاية غير قابلة للتنفيذ، كما يجب أن ينظر إلى التعاون على أساس المدى الطويل والمسار المستمر الواجب تعديله وضبطه بشكل مستمر¹³.

³ ليو سوماريا، مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن، مكتب النمو الاقتصادي في الأردن (2012) /USIAD، " دليل الموازنة الأردنية، دليل للسياسات والعمليات وتقنيات التحليل: مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/mtWHLA>، تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الأول، 2014 صفحة (69).

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006، الجريدة الرسمية، العدد (4794)، 30 تشرين الثاني 2006.

⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المظالم رقم (11) لعام 2008، الجريدة الرسمية، العدد (4900)، 16 نيسان، 2008.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المظالم (2009)، تنظيم رقم (1)، متاح عبر الرابط <http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=14>، تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المظالم، المادة (12-أ).

⁸ ورقة شريك التوأمة، تعزيز قدرات ديوان المحاسبة في الأردن، صفحة (10-11)، متاح عبر الرابط

http://www.esteri.it/mae/gemellaggi/meda/giordania/jo_13_enp_fi_25_20strengthening_the_capacities_of_the_audit_bureau_of_jordan.pdf، تاريخ زيارة

الرابط 21 يناير 2015.

⁹ حسين العدوان، نائب الرئيس، ديوان المظالم، مقابلة شخصية 18 آذار 2015.

¹⁰ اليخاندرو بروتاتو، المستشار المقيم لمشروع التوأمة - المرحلة الثانية، مقابلة شخصية، 21 كانون ثاني 2015.

¹¹ المرجع السابق.

¹² اجتماع نقاش النسخة الأولية من التقرير، عمان 4 تموز 2015.

¹³ مركز U4 لحوار مكافحة الفساد (كانون الأول 2009)، آليات التنسيق لمؤسسات مكافحة الفساد، متاح عبر الرابط <http://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

وقد أثبتت قواعد بيانات هيئات مكافحة الفساد بأنها أدوات مفيدة لجمع وتنظيم البيانات في سياقات بلدان أخرى، وفي واحد من ملخصات التدريب، كتبت منظمة الشفافية الدولية: "إن التواصل الفاعل وتبادل المعلومات باستخدام تكنولوجيا المعلومات"¹⁴ يمكن أن يكون مفيداً جداً للتنسيق ضمن هيئات مكافحة الفساد، إضافة إلى إنشاء قواعد بيانات من الصفر، حيث أن هيئات مكافحة الفساد تعمل في معظم الأحيان للوصول إلى قواعد بيانات وطنية أخرى مع سجلات مالية وشخصية لغاية تسهيل جمع المعلومات، ومن الأمثلة على ذلك ما قامت به دولة لاتفيا حيث أنشأت هيئة مكافحة الفساد الوطنية في لاتفيا قاعدة بيانات خاصة لحفظ معلوماتها ودمج معلومات أخرى من سجلات الدولة عن الدخل والأراضي والشركات ومصادر أخرى.¹⁵

¹⁴ المرجع السابق.

¹⁵ الشركاء الأوروبيين ضد الفساد، مجموعة مكافحة الفساد (أيار 2008)، المعايير المشتركة، والممارسات الفضلى لهيئات مكافحة الفساد، صفحة (19)، متاح عبر الرابط http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/epac_common_standarts.pdf. تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

التزام 1.2.1: تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد

عنوان الالتزام	تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد	الرقم	1.2.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	هيئة مكافحة الفساد؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد ليتضمن نصوصاً تعمل على: - التركيز على دور الهيئة الوقائي في منع وقوع جرائم الفساد والتوعية بمخاطرها وتجنب الازدواجية مع القضاء. - تجريم الأفعال والتصرفات التي تدخل تحت مظلة الفساد والتي لم تكن مجرمة بموجب التشريعات الجزائية السارية.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

قام الأردن في العام 2005 بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، والتي تفرض على الموقعين عليها أن ينشئوا أطراً قانونية تحكم منع وتجريم الفساد، كما وتفرض الاتفاقية على الموقعين أن يلتزموا لصالح التعاون الدولي في مكافحة الفساد وأن يتفقوا بشأن إجراءات فاعلة لاستعادة الأصول¹.

وبالتوافق مع التزاماته في هذه الاتفاقية، قام الأردن في العام 2006 بسن قانون هيئة مكافحة الفساد والذي انبثق عنه إنشاء هيئة مكافحة الفساد²، حيث تنص مهام الهيئة على التنسيق ووضع سياسة شاملة مخصصة لمنع ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص.

وقد تم تعديل القانون لأول مرة في العام 2012، حيث اشتمل التعديل على نصوص لتحسين حماية الشهود والمبلغين في حالات الفساد³، كما منح أيضاً التعديل هيئة مكافحة الفساد السلطة لإلغاء أو العدول عن أي عقد أو اتفاقية أو منافع متحصلة نتيجة لجرائم الفساد، وتم تحديد أهداف هيئة مكافحة الفساد وفقاً لتعديلات العام 2012 بما يلي⁴:

أ. وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب. الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري وكذلك الوساطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداءً على حقوق الغير وعلى المال العام

¹الأمم المتحدة (2003). بيان الأمم المتحدة ضد الفساد، متاح عبر الرابط https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtidsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en، تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الثاني 2015.

²لمملكة الأردنية الهاشمية، قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62)، الجريدة الرسمية (794) 30 تشرين الثاني 2006.

³لمملكة الأردنية الهاشمية، تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (10) لعام 2012، الجريدة الرسمية (5151) 3 نيسان 2012.

⁴لمملكة الأردنية الهاشمية، قانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2012، المادة (4).

ج. توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د. مكافحة اغتيال الشخصية.

هـ. التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية.

وقد شارك الأردن في العام 2011، في آلية مراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) والتي نتج عنها تقرير مستقل بشأن جهود الحكومة الأردنية في مكافحة الفساد بالامتثال مع التزاماتها تجاه هذه الاتفاقية، مع التركيز على التجريم وتعزيز القانون والتعاون الدولي، ووفقاً للملخص التنفيذي للتقرير الصادر عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن إنشاء هيئة مكافحة الفساد وإستراتيجية مكافحة الفساد المرافقة لها هما خطوتان إيجابيتان نحو مكافحة الفساد في الأردن بالتوافق مع التزاماته تجاه هذه الاتفاقية. وقد وجدت هذه الدراسة أن الأردن قام بتقديم ملموس في تطبيق القوانين المتصلة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلا أنه لا يزال هناك بعض المجالات التي يجب تحسينها مثل حماية الشهود والخبراء والمبلغين، ووفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبالرغم من وجود إجراء إداري لحماية المبلغين، إلا أنه لا تزال هناك حاجة لسن تشريعات خاصة بشأن حماية الشهود والخبراء والمبلغين. وقد أظهر التقرير حول الأردن أيضاً بأن نجاح عمل هيئة مكافحة الفساد يعيقه "ضعف التعاون فيما بين الهيئات المعنية، والإمكانات المحدودة على مستوى الموارد البشرية والبنية التحتية المؤسسية، إضافة إلى محدودية الموارد المالية لغايات التطبيق"، حيث أوصى التقرير بأن معالجة ذلك يكون عبر زيادة المساعدة الفنية في مجالات مثل الصياغة التشريعية والتحقيقات المشتركة والبناء العام للقدرات.⁵

تنفيذ الالتزام

جرى في العام 2014 تعديل لقانون هيئة مكافحة الفساد استجابة لعدد من التحديات والملاحظات الرئيسية الناتجة عن مراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2011، كما احتوت التعديلات على نصوص عززت من عمل الهيئة، حيث أضاف القانون الجديد ثلاث جرائم اعتبرت من جرائم الفساد حسب القانون وهي: (1) تبييض الأموال، (2) الإثراء غير المشروع، و(3) عدم الإعلان أو عدم الكشف عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تضارب المصالح إذا كانت القوانين والتشريعات تتطلب ذلك، بحيث يحصل الشخص الذي امتنع عن التصريح على مصالح شخصية مباشرة أو غير مباشرة⁶، كما جرم تعديل العام 2014 أيضاً عدم إبلاغ هيئة مكافحة الفساد عن قضايا الفساد، إضافة إلى نصوص جديدة لمساعدة هيئة مكافحة الفساد في حماية المبلغين والشهود في قضايا الفساد⁷، ويمكن اعتبار هذه التغييرات تحقيقاً للبند الثاني من الالتزام الحكومي أعلاه، والذي يدعو للتعامل مع بعض أنواع النشاطات التي كانت غير مغطاة بعد من القانون.

وقد شهد أيضاً العام 2014 إقرار النظام الداخلي رقم 62 بشأن حماية المبلغين، والذي يشمل الشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، إضافة إلى أقاربهم والأشخاص المقربين منهم، كما أنشأت وفقاً لهذا النظام الداخلي وحدة داخل هيئة مكافحة الفساد متخصصة في حماية المخبرين والمبلغين، حيث تتولى هذه الوحدة قبول طلبات الحماية من المخبرين وتقدير المخاطر المحدقة بهم، كما أوكلت لهذه الوحدة مهمة المساعدة في عدم كشف هوية المخبرين خلال التحقيق في قضايا الفساد واتخاذ كل الجهود الضرورية لتأمين الحماية القانونية للمخبرين وسلامتهم الشخصية.⁸

ومن الجدير بالذكر أن عمل هيئة مكافحة الفساد جاء مسترشداً بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية (2013-2017) والتي "تشكل إطار تنسيق لكافة جهود المؤسسات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد"⁹، حيث تهدف الإستراتيجية إلى تعزيز مبادئ الحاكمية الرشيدة والنزاهة والشفافية والمحاسبة، ووفقاً لهيئة مكافحة الفساد فقد تم تطوير هذه الإستراتيجية عبر التعاون مع المجتمع الدولي ذو العلاقة وممثلي المؤسسات الحكومية الأردنية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية¹⁰، إلا أن مؤسسات المجتمع المدني الذين تمت استشارتهم في لقاء أصحاب المصلحة والذين يعمل بعضهم في مجال الشفافية ومكافحة الفساد أبدوا عدم علمهم بهذه الإستراتيجية أو أي مبادرة بهذا الخصوص.¹¹ ومن خلال حجم الانجاز هذا يرى فريق البحث أن مستوى التحقق للالتزام كان جزئياً خلال الإطار الزمني المرسوم له وهو نفس الإطار الزمني الذي يغطيه التقرير وهو يحتاج إلى المزيد من العمل وخاصة في الجزء الأول منه، إلا أن تحقيق ذلك كما يرى فريق البحث يستلزم مشاركة واسعة وبخاصة من مؤسسات المجتمع المدني الناشطة في هذا الإطار.

⁵ بيان الأمم المتحدة ضد الفساد (تشرين الأول 2011)، مجموعة مراجعة التقييم: الملخص التنفيذي (الأردن)، متاح عبر الرابط <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186371e.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، تعديل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (16) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5528) 1 نيسان 2014.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2012، المادة (8) تعديل لقانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2014، المادة (2).

⁸ نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد رقم (62) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5286) 15 أيار 2014.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، هيئة مكافحة الفساد الأردنية (2013)، الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2013 - 2017)، متاح عبر الرابط http://www.ACC.gov.jo/Portals/0/strategy/Strategy_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ اجتماع أصحاب المصلحة (الاعلام ومؤسسات المجتمع المدني) مع فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

الممارسات الفضلى والتوصيات

وفقا لمكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة (UNODC)، "فإن الفساد يفسد المؤسسات الديمقراطية ويبطئ التنمية الاقتصادية ويساهم في عدم الاستقرار الحكومي"¹² ووفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، فإن مكافحة الفساد الفاعلة للفساد تتطلب المشاركة في إطار عمل الاتفاقيات الدولية التي تحارب الفساد والتعاون وتبادل المعلومات لتحقيق في قضايا الفساد واسترداد الأصول، إضافة إلى وجود آليات واضحة للتحقيق وملاحقة جرائم الفساد¹³، وتقترح توصيات منظمة الشفافية الدولية بأن على لجان مكافحة الفساد الالتزام بالمبادئ والمعايير المشتركة التالية: نطاق عمل واسع وواضح، وتعيين محايد لرؤساء اللجان، واعتماد مدونة سلوك أخلاقي وتطبيق الحاكمية الرشيدة، وموارد كافية واستقلالية مالية، وتعاون وتنسيق مع الهيئات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتعزيز المساءلة العامة وإعداد التقارير¹⁴.

كما ركز البحث الذي أعدته منظمة الشفافية الدولية على أهمية النص الذي يمنح حماية قانونية شاملة للمبلغين¹⁵، وهنا يجدر الذكر أنه بينما يمثل النظام الداخلي رقم (62) للعام 2014 والذي أقرته الحكومة الأردنية خطوة هامة في الاتجاه الصحيح لحماية المبلغين، فعلى هيئة مكافحة الفساد أن تظهر التزامها بتطبيق هذا النظام الداخلي، وأن تقدم حماية فعلية على أرض الواقع للمبلغين عن معلومات تخص قضايا الفساد.

¹² مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة و المخدرات. مبادرة مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة و المخدرات UNDOC. متاح عبر الرابط <http://www.unodc.org/unodc/corruption/> ، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

¹³ المرجع السابق.

¹⁴ منظمة الشفافية الدولية (2015). الممارسات الفضلى لدى منظمات مكافحة الفساد، متاح عبر الرابط http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_for_anti-corruption_commissions_2.pdf ، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

¹⁵ منظمة الشفافية الدولية (شباط 2015). آخر التوجهات في الممارسات الفضلى لتشريع حماية المبلغين، متاح عبر الرابط https://www.transparency.org/whatwedo/answer/recent_trends_in_best_practices_in_whistleblower_protection_legislation ، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

التزام 1.2.7: إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد

عنوان الالتزام	إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد	الرقم	1.2.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء؛ المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المظالم و ديوان المحاسبة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد في مكاتبها ومبانيها، وتشجيع الموظفين والمواطنين على الإبلاغ عن الفساد ضمن أحكام القانون.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهه معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تتمثل المؤسسات الرقابية في الأردن بديوان المحاسبة وديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد، وفيما يلي موجزا عن كل منها:

اولا: هيئة مكافحة الفساد

صادق الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) في العام 2005، مؤكدا بذلك على التزامه بالتعاون الدولي لمكافحة الفساد¹. ووفقا لاتفاقية (UNCAC)، أقر الأردن قانون هيئة مكافحة الفساد في العام 2006²، والذي نص على إنشاء هيئة مكافحة الفساد الأردنية والتي تتولى التنسيق وإنشاء سياسة شاملة مكرسة لمنع الفساد ومحاربتة في القطاعين العام والخاص³، ويمكن الرجوع إلى الالتزام (1.2.1) لمزيد من المعلومات في هذا الإطار.

ويسترشد الأداء الحالي لهيئة مكافحة الفساد بخطة الاستراتيجية الوطنية الأردنية لمكافحة الفساد 2013-2017، وهي استمرار لاستراتيجية 2008 - 2012⁴، والتي تشكل إطارا تنسيقيا لكافة جهود المؤسسات والوكالات المعنية بمكافحة الفساد⁵. وهي بهذا تهدف إلى تدعيم وترويج مبادئ الحاکمية الرشيدة والنزاهة والشفافية والمساءلة، وقد جرى تطوير هذه الخطة من خلال التعاون مع جهات دولية وممثلين عن المؤسسات العامة الأردنية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية⁶، وقد تمثلت أهداف الخطة الاستراتيجية السابقة 2008 - 2012 لمكافحة الفساد بما يلي:

1- تدعيم قدرات هيئة مكافحة الفساد

¹ مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد، متاح عبر الرابط <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006، الجريدة الرسمية، العدد (4794) 30 تشرين الثاني 2006.

³ المرجع السابق.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2008-2012)، متاح عبر الرابط <http://www.jacc.gov.jo/en-us/aboutcomission/anticorruptionnationalstrategy/nationalstrategyforcommission20082012.aspx>

تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2013-2017) متاح عبر الرابط http://www.jacc.gov.jo/Portals/0/strategy/Strategy_en.pdf، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

⁶ المرجع السابق.

2- التعليم والتدريب وتوعية الرأي العام

3- منع الفساد

4- تطبيق القانون

5- تنسيق الجهود لمكافحة الفساد

6- التعاون الدولي⁷

ومن بين المخرجات الرئيسية لتحليل أنظمة مكافحة الفساد الذي تم تنفيذها لمراجعة الأنشطة المنفذة خلال الخطة الاستراتيجية لمكافحة الفساد 2008-2012 كان "نقص وعي ممثلي القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية بمفهوم وإجراءات مكافحة الفساد، مما أدى إلى نظام غير فعال لمكافحة الفساد"⁸، وكشفت المراجعة أيضا عن "نقص التنسيق والتعاون بين القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية فيما يخص منع الفساد ومكافحته ورفع الوعي بموضوع الفساد"⁹.

ثانياً: ديوان المحاسبة

تنص المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة لعام 1952¹⁰، والذي عدل مؤخراً في 2002¹¹ و 2007¹²، على أن ديوان المحاسبة مسؤول عن التدقيق على أي منظمة يطلب مجلس الوزراء منه التدقيق عليها، ما دامت هذه المنظمة تستخدم الأموال العامة، أو تمويلاً خاضعاً للقانون، وحسب موقع ديوان المحاسبة على الانترنت، فإن المنظمات التي يصرح له بالتدقيق عليها تتضمن أيضاً النقابات والاتحادات المهنية والجمعيات الخيرية والتعاونية.

ثالثاً: ديوان المظالم

ديوان المظالم هو مؤسسة حكومية أنشئت بناءً على قانون ديوان المظالم رقم 11 لسنة 2008¹³، وتعليمات تقديم الشكاوي لديوان المظالم رقم (1)، الصادرة في 1 شباط 2009¹⁴، حيث كلف الديوان بالتحقيق في الشكاوي المتعلقة بالإدارة الحكومية وبحلها.

تنفيذ الالتزام

جرى استقصاء مستوى تنفيذ هذا الالتزام ميدانياً عن طريق زيارة مجموعة ممثلة من المؤسسات الحكومية التي لها مكاتب ومديريات في خمس من المحافظات للتأكد من كون رقم هاتف هيئة مكافحة الفساد معروفاً للجمهور، أو فيما إذا توفرت مواد مكتوبة تشجع المواطنين والموظفين على الإبلاغ عن ممارسات الفساد، حيث كشف الاستقصاء عن نتائج متباينة، فبينما عرض بعض أفراد العينة رقم هاتف هيئة مكافحة الفساد، اكتفى البعض الآخر بعرض آليات لمعالجة الشكاوى الداخلية، أما بعض الآخر فلم يعرض أي شيء يوضح للمواطنين كيفية التعامل مع حالات الفساد والشكاوى بهذا الخصوص، ويبين الجدول التالي المكاتب التي تمت زيارتها ونتائج هذه الزيارات:

المحافظة ، المدينة	المكتب الحكومي	وجود رقم هاتف هيئة مكافحة الفساد	توفر مواد تحت المواطنين على الإبلاغ عن الفساد
إربد (المدينة)	مجلس الخدمات المشتركة	لا	لا
إربد (المدينة)	مديرية الصحة	لا	يوجد ملصق يعرض رقماً داخلياً للشكاوي
إربد (المدينة)	مديرية التربية، المنطقة الأولى	لا	يوجد صندوق لشكاوي المواطنين

⁷ المرجع السابق، صفحة (24).

⁸ المرجع السابق، صفحة (26).

⁹ المرجع السابق.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952، الجريدة الرسمية، العدد (1105) 16 نيسان 1952.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة المعدل رقم (3) لعام 2002، الجريدة الرسمية، العدد (4533) 17 شباط 2002.

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة المعدل رقم (18) لعام 2007، الجريدة الرسمية، العدد (4821) 16 نيسان 2007.

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المظالم رقم (11) لعام 2008، الجريدة الرسمية، العدد (4900) 16 نيسان 2008.

¹⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المظالم، تعليمات تقديم ونظر الشكاوي لدى ديوان المظالم رقم (1) لعام 2009، متاح عبر الرابط

<http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=14>، تاريخ زيارة الرابط 3 آذار 2015.

مادبا (المدينة)	مديرية الزراعة	لا	يوجد صندوق لشكاوي المواطنين
مدينة مادبا	مديرية التنمية الاجتماعية	نعم	لا
مدينة مادبا	مديرية الأوقاف	لا	لا
مدينة مادبا	مياها	نعم	لا
مدينة مادبا	دائرة الأحوال المدنية	نعم	لا
مدينة مادبا	مديرية الصحة	نعم	لا
المفرق	دائرة الضريبة	نعم	لا
المفرق	مديرية التعليم	نعم	لا
المفرق	الأحوال المدنية	لا	لا
الزرقاء	دائرة الضريبة	لا	يوجد فقط مكتب استقبال
الزرقاء	مديرية التعليم	لا	يوجد صندوق لشكاوي المواطنين
عمان	دائرة الضريبة- شمال عمان	لا	يوجد صندوق لشكاوي المواطنين
عمان	الضمان الاجتماعي لشمال عمان	لا	يوجد صندوق لشكاوي المواطنين
عمان	مديرية الصحة	لا	لا

ونستنتج من نتائج الزيارات الميدانية أن الالتزام قد طبق في حالات فردية، مع تطبيق معياري ضعيف في المؤسسات الحكومية، حتى ضمن المحافظة نفسها، حيث أن معظم العينة لديها طرق أخرى للشكاوي، مع ضعف واضح لنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد، ويمثل تطبيق بعض المؤسسات الحكومية لهذا الالتزام خطوة إيجابية هامة، لكن المطلوب هو تجاوب والالتزام أكمل وأفضل، بحيث يمكن للمواطنين في أي مكتب حكومي أن يمتلك معرفة أفضل عن طرق الإبلاغ عن الفساد، وكون الإطار الزمني المرسوم لهذا الالتزام هو العام 2014 وبناء على هذه النتائج يرى فريق البحث أن مستوى الانجاز لهذا الالتزام يعد محدوداً.

الممارسات المثلى والتوصيات

تقترح الأبحاث المتعلقة بالممارسات المثلى التي تقوم بها مؤسسة الشفافية الدولية (Transparency International) أنه لتتمكن مؤسسات مكافحة الفساد من العمل بفعالية يجب عليها أن تتعاون وأن تنسق مع الوكالات والمؤسسات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص وذلك لضمان المساءلة العامة والإبلاغ عن الفساد، كما أنه من المهم ضمان دعم الرأي العام لمؤسسات مكافحة الفساد باعتبارها قوة مضادة للهجمات المحتملة من قبل الحكومة، وهذا يعني أن تنمية دعم الرأي العام يساهم في إدامة مؤسسات مكافحة الفساد.¹⁵

وتتطلب عملية مكافحة الفساد إنشاء نظام مكافحة فاعل وفعال يركز على زيادة مساهمة المجتمع في منع الفساد ومكافحته، وهذا يجعل من مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص مكوناً رئيساً في عملية اتخاذ القرار وتطوير التشريعات والاستراتيجيات والمعايير السياسية والإجراءات المصممة لحماية نزاهة المجتمع، ويمثل التطبيق الحالي لهذا الالتزام والذي يفترض عرض رقم هاتف هيئة مكافحة الفساد في المكاتب الحكومية خطوة إيجابية تدعم المساءلة في الأردن على المدى البعيد، إلا أن ذلك يجب أن يرافقه برامج مصممة لتثقيف الرأي العام فيما يتعلق بالآثار السلبية للفساد، وأيضاً توعيتهم بإجراءات الإبلاغ عن الفساد. وفي حين أنه قد تم تطبيق بعض البرامج التي تفي بهذه المتطلبات إلا أنه من المهم أن يتسع مجالها في السنوات القادمة من أجل ضمان التوعية القصوى بمكافحة الفساد.

¹⁵ الشفافية الدولية (1 كانون الأول، 2013) الممارسات الفضلى لهيئات مكافحة الفساد، متاح عبر الرابط http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_for_anti-corruption_commissions_2.pdf، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

1.3.1، 1.3.3: تطوير ديوان المظالم

عنوان الالتزام	تعديل قانون ديوان المظالم	الرقم	1.3.1.
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المظالم؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تعديل قانون ديوان المظالم ليتضمن نصوصاً تعمل على: - توسيع نطاق عمله ليشمل الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة 25% فأكثر. - تحديد مهام وصلاحيات الديوان وإعادة صياغتها بما يعزز دور الديوان ويعطيه صلاحيات أكبر. - أن يقوم رئيس الديوان برفع التقرير السنوي لأعمال الديوان إلى مجلسي الأعيان والنواب ورئاسة الوزراء. - إعطاء الصلاحية لرئيس الديوان لنشر التقارير السنوية وما يراه من أعمال الديوان بالطريقة التي يراها مناسبة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية وعقد المؤتمرات الصحفية.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	تطوير قدرات الكوادر البشرية للديوان المظالم	الرقم	1.3.3.
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	ديوان المظالم؛ ديوان الخدمة المدنية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الثالث 2014 - الربع الأول 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير قدرات الكوادر البشرية للديوان من خلال التدريب المستمر والمتخصص.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية:

يعتبر ديوان المظالم مؤسسة حكومية أردنية أنشئت بواسطة قانون ديوان المظالم رقم 11 للعام 2008¹ والتعليمات لتقديم الشكاوي لديوان المظالم رقم (1) للعام 2009²، ويتولى إدارة الديوان رئيس الديوان واثنين من المساعدين الذين يحتاجهم لاستكمال عمله حيث يمتلك الرئيس سلطة تعيين هذين المساعدين³ ويوجد حالياً عدد من الدوائر والأقسام المختلفة داخل الديوان لمساعدته في أداء عمله⁴، حيث يكلف القانون ديوان المظالم "بالتحقيق بالشكاوي بشأن أية قرارات أو توصيات أو إجراءات أو أعمال أو إهمال تقوم به الإدارة الحكومية أو موظفيها"⁵. وهذا يجعل مراجعة النشاطات الإدارية أو القانونية للجهات الأخرى تخرج عن نطاق عمل الديوان، كما يندرج ضمن مهام ديوان المظالم الاستجابة

1 قانون ديوان المظالم رقم (11) لعام 2008، الجريدة الرسمية، العدد (4900) 16 نيسان 2008.

2 ديوان المظالم (شباط 2009)، تعليمات رقم (1) لسنة 2009، تعليمات تقديم الشكاوي لدى ديوان المظالم، متاح عبر الرابط <http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=14>، تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

3 قانون ديوان المظالم للعام 2008، المواد (5-7).

4 ديوان المظالم، الهيكل التنظيمي، متاح عبر الرابط <http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=9>، تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

5 قانون ديوان المظالم، المادة (12-1).

لشكاوي بشأن إجراءات الإدارة الحكومية وإصدار توصيات لتبسيط هذه الإجراءات وذلك "لتمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الحكومية بفاعلية وسهولة".⁶ إضافة إلى مهام إضافية وردت في تعليمات العام 2009 المذكورة أعلاه.

وبناء على الإطار القانوني كما ذكرنا فإمكان المواطنين الذين يشعرون بأنهم قد تعرضوا للظلم من قبل الإدارة الحكومية أن يتقدموا بشكاوي إلى الديوان، وفي حال قبول الديوان للشكوى (اعتقاداً منه بأنها ذات صلة بصلاحياته وبأنها متوافقة مع إطاره القانوني)، يجب عليه أن يرسلها إلى الجهة المشتكى عليها ويحصل على جواب منها، ويحق للديوان أن يستأنف الشكوى لدى مجلس الوزراء إن لم يحصل على جواب⁷، ومن ناحية أخرى يمكن للديوان بعد تدارس قضية الشكوى أن يرسل توصياته بشأن حل القضية إلى الإدارة الحكومية، كما يمكن أن يدرج هذه التوصيات في تقريره السنوي، حيث يرسل هذا التقرير كل عام إلى رئاسة الوزراء والتي بدورها ترسله إلى البرلمان.⁸

ويتناول الالتزام المجالات التالية:

■ توسيع مدى صلاحيات ديوان المظالم ليشمل الشركات المساهمة العامة التي تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن 25 %.

يصف الالتزام توسيع صلاحيات ديوان المظالم ليشمل الشركات المساهمة العامة التي تمتلك فيها الحكومة على الأقل 25 % من الأسهم، وهذا يشكل تغييراً عن الصلاحية الحالية بحسب مواد القانون والتي تمنح ديوان المحاسبة مسؤولية حل النزاعات بين المواطنين و"الإدارة العامة أو موظفيها".⁹ وقد حددت المادة (2) من القانون الإدارة العامة بما يلي "الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات والهيئات التنظيمية التي تتولى الإشراف على المرافق العامة وتنظيمها بموجب قوانين خاصة".¹⁰

■ توسيع صلاحيات ديوان المحاسبة

تناولت المادة ١٢ من قانون ديوان المحاسبة كما ذكرنا أعلاه الصلاحيات الممنوحة إلى الديوان، ولا يتعدى صلاحياته غير التحقيق في شكاوى المواطنين بشأن الإدارة العامة وإصدار التوصيات بشأن الإجراءات الإدارية الحكومية.

■ تقديم التقرير السنوي

ينص قانون ديوان المظالم الحالي على أن يرفع رئيس ديوان المظالم تقريراً سنوياً إلى مجلس الوزراء، وعلى رئيس الوزراء أن يزود بدوره كل من مجلسي الأعيان والنواب بنسخة من التقرير في بداية كل دورة عادية¹¹، أما الالتزام فيدعو إلى تغيير هذا البند بجعل رئيس ديوان المظالم مسؤولاً عن رفع القانون إلى البرلمان مباشرة إضافة إلى مجلس الوزراء.

■ سلطة نشر التقرير السنوي

لا يوجد في القانون الحالي أي نص يتحدث عن النشر العام لتقارير ديوان المظالم، وعلى الرغم من ذلك إلا أن القانون أيضاً لم يتضمن أي نص يمنعه من النشر العام للتقارير، حيث نشر ديوان المظالم على موقعه الإلكتروني تقاريره السنوية وملخصاتها للأعوام 2009 و 2010 و 2011، إلا أنه لا يوجد أي تقارير أخرى نشرت بعد هذا التاريخ.¹² والذي بحسب الديوان يعود إلى ضعف الاستقرار في إدارة الديوان¹³

■ تطوير الموارد البشرية لديوان المظالم

تمت الإشارة ضمن مسودة الخطة الاستراتيجية للديوان والتي أعدت بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) إلى أن ديوان المظالم "يتمتع بيئة عمل ممتازة تسودها علاقات ودية بين موظفيه"، وفي نفس الوقت أشارت الاستراتيجية إلى وجود مشكلة على مستوى "الاحتفاظ بالموظفين ذوو الكفاءة والمدرّبين الذين يتمتعون بالخبرة الفنية"¹⁴، واشتملت الركيزة الأولى لمسودة الخطة الاستراتيجية على تطوير أنظمة الموارد البشرية وتدريب الموظفين وتطوير الهيكل التنظيمي للديوان،¹⁵ حيث بينت الخطة أنه لإنجاز ذلك يتوجب تطوير خطة تدريبية لثلاث سنوات لغاية تحسين أداء الموظفين.¹⁶

6 المرجع السابق، المادة (12-ب).

7 المرجع السابق، المادة (14-15).

8 المرجع السابق، المادة (8-20).

9 المرجع السابق، المادة (12-أ).

10 المرجع السابق، المادة (2).

11 المرجع السابق، المادة (20).

12 ديوان المظالم، التقارير السنوية، متاح عبر الرابط <http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=84>، تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

13 حسين العدوان، نائب الرئيس، ديوان المظالم، مقابلة شخصية 18 آذار 2015.

14 ديوان المظالم، مسودة الخطة الاستراتيجية، متاح عبر الرابط http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JDDN.pdf، تاريخ زيارة الرابط 15 شباط 2015.

15 المرجع السابق.

16 المرجع السابق.

ومن الجدير بالذكر أن ديوان المظالم الأردني هو عضو في المعهد الدولي لأمناء المظالم، وهو واحد من بلدين عربيين فقط (البلد الثاني هو البحرين) اللذان انضما إلى هذه المنظمة، ويتعاون ديوان المظالم مع المعهد الدولي لأمناء المظالم بشكل مستمر للمساعدة في بناء قدرات الديوان عبر ورش عمل وتدريبات مختلفة.¹⁷

تنفيذ الالتزام

لا يبدو أنه توجد أية حركة حتى الآن تهدف إلى تغيير قانون ديوان المظالم، حيث لم يدرج أي تعديل على القانون على أجندة البرلمان، إلا أن المفاجئ أنه وبالرغم مما جاء في هذا الالتزام من تعزيز لصلاحيات وعمل ديوان المظالم إلا أن ذلك لا ينسجم أبداً مع مشروع قانون المركز الوطني للنزاهة لسنة 2014 والذي انبثق عن المحور العشرين من محاور منظومة النزاهة، والذي وافق عليه مجلس الوزراء في ديسمبر 2014، حيث تناول القانون صراحة بأن يخلف المركز الوطني للنزاهة والمناوي تأسيسه بموجب القانون ديوان المظالم، حيث ورد في المادة 27 منه أنه -أ- يلغى قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته. و ب- يعتبر المركز الخلف القانوني والواقعي لديوان المظالم وتؤول إليه جميع حقوقه ويتحمل الالتزامات المترتبة عليه، وينقل إليه موظفو ديوان المظالم وتعتبر خدمتهم في المركز استمراراً لخدمتهم السابقة¹⁸، وهذا يدعو إلى التساؤل حول مدى انسجام محاور الخطة ومدى انسجام التطبيق الحكومي لها.

وقد تحدث عن انشاء هذا المركز معالي الدكتور رجائي المعشر، رئيس اللجنة الملكية لتقييم منظومة النزاهة اثناء مشاركته في الجلسة التي عقدها مركز الحياة لعرض النتائج الاولى للتقرير¹⁹، كما ذكره ممثل الديوان في المقابلة الي اجراها مركز الحياة معه حيث تناول ان الاطار الجديد المقترح لمركز النزاهة الوطني سيحل تماماً محل ديوان المظالم، مما سيؤدي الى تغيير النظام الاداري للديوان مع الابقاء على كافة الموظفين، وعلى الرغم من انه سيحافظ على نفس الية الشكاوى السارية حالياً إلا انه سيوسع من اطار عمل الديوان، ليشمل مثلاً الشركات المملوكة جزئياً من الحكومة.²⁰

كما تحدث ممثل ديوان المظالم انه خلال العام 2014 واستمراراً لبرنامج تدريبي بدأ منذ العام 2011 بدعم من البنك الدولي استمر العمل على برنامج بناء قدرات الديوان عبر ترشيد وتبسيط إجراءاته وتحسين نوعية متابعة الشكاوى وضمان فاعلية توصيات الديوان في تغيير السياسات داخل الحكومة، وتضمن المشروع تقييماً للاحتياجات التدريبية التي كان على الديوان استخدامها لتشكيل الخطة المتعلقة بتدريب الموظفين كما واشتمل على عدد من البرامج التدريبية وورش بناء القدرات التي هدفت إلى الارتقاء بمستوى عمل الديوان²¹، كما اشتمل البرنامج أيضاً على بناء قدرات الموظفين في مجال استخدام الكمبيوتر وإعداد الديوان لعملية تطبيق نظام تكنولوجيا المعلومات الشامل واستخدام أنظمة الكمبيوتر.²² وفي ملخص نشره البنك الدولي بشأن المشروع، أوصى معدوه بأن يعتمد الديوان إستراتيجية تواصل ونشر للمساعدة في تعزيز سمعة الديوان في الأردن كمصدر داعم للمواطنين،²³ كما نوه ان معظم موظفيه على كفاءة ومن حملة شهادات القانون ويحملون الدرجات العليا²⁴. وحيث ان الديوان لا زال مستمرا في نهج التدريب وبناء القدرات فيرى فريق البحث ان هذا الالتزام (1.3.3) يعتبر متحققا.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن جهود الأردن في إقامة ديوان مظالم على المستوى الوطني - وهو الأول من نوعه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا²⁵ - متوافقة مع التزامات الأردن ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تتطلب من الموقعين عليها "ترويج وتعزيز إجراءات منع ومكافحة الفساد بشكل أكثر كفاءة وفاعلية" و"الترويج للنزاهة والمحاسبة والإدارة السليمة للشؤون العامة والأموال العامة"²⁶، حيث يشكل وجود ديوان مظالم للتحقيق في شكاوى المواطنين وتشجيع حسن سير الإدارة العامة تعزيزاً لهذا الهدف في الأردن.

ويحدث تدريب موظفي ديوان المظالم أثراً إيجابياً على قدرة الديوان على التعامل مع شكاوى المواطنين وحله للمسائل بسرعة ونزاهة، وكما هو الحال في أي قطاع آخر، فإن الجهود المنصبة على بناء القدرات البشرية لموظفي ديوان المظالم يجب أن تركز على بناء قدراتهم بطريقة شمولية مع التركيز على المدى الطويل، حيث أظهرت تجربة العمل في ديوان المظالم بأن موظفي الديوان يجب أن يخضعوا بشكل مستمر للتدريب على عدد من القضايا المختلفة، كما يجب أن يتدرب الموظفون بشكل جيد على الإجراءات والطرق المحددة لديوان المظالم حتى يقوموا بعملهم، وبنفس الوقت، يجب أن يتدرب الموظفون على القضايا الكبيرة المتعلقة

17 حسين العدوان، والمعهد الدولي للمظالم (نيسان 2012)، زيارة المعهد الدولي للمظالم إلى ديوان المظالم الأردني، متاح عبر الرابط

<http://www.theioi.org/news/ioi-visit-to-the-jordan-ombudsman-bureau> ، تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

18 جريدة السبيل، (23 كانون الاول 2014) مجلس الوزراء يقر إنشاء المركز الوطني للنزاهة (تحديث)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/ID86j2> ، تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

19 اجتماع نقاش النسخة الاولى من هذا التقرير، عمان 4 تموز 2015

20 حسين العدوان، نائب الرئيس، ديوان المظالم، مقابلة شخصية 18 آذار، 2015.

21 البنك الدولي (كانون الأول 2015)، ديوان مظالم أردني معزز القدرات، سلسلة الملاحظات السريعة حول التعلم والمعرفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، متاح عبر الرابط <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/QN137.pdf> . تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

22 حسين العدوان، نائب الرئيس، ديوان المظالم، مقابلة شخصية 18 آذار 2015.

23 البنك الدولي.

24 حسين العدوان، ديوان المظالم.

25 البنك الدولي، صفحة (2).

26 الأمم المتحدة، (2003). ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد، متاح عبر الرابط https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtidsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=en ، آخر تأكد من صلاحية الرابط 5 كانون الثاني 2015.

بالشؤون العامة وبشكاوى المواطنين، إضافة إلى أنه يجب أن يكونوا على دراية بشأن المسائل العامة الإدارية التي يشكو منها المواطنون، وبشأن الجهود الحكومية الأخرى لتصحيح هذه المسائل، إضافة إلى درايتهم بالممارسات الفضلى في العدالة وعدم الانحياز، وبشكل عام، فإن ديوان المظالم سيكون أكثر فاعلية في أداء عمله إن اعترف بالحاجة المستمرة للتدريب وخصص جانبا للموارد الكافية للقيام بالتدريب على أسس مستمرة.²⁷

وبإمكان الأردن أن يتعلم أيضا من تجارب دواوين مظالم أخرى، والتي لدى الكثير منها تجارب لاستخدام طرق مبتكرة في دعم المساءلة في القطاع الحكومي، فعلى سبيل المثال يسمى ديوان المظالم في صربيا "حامى المواطنين"، وهو يرفع تقريرا سنويا إلى المجلس التشريعي في البلاد ولكنه يتخذ أيضا خطوات إضافية لنشر تقارير خاصة وموضوعية، حيث تشمل هذه التقارير على وضع العنف الأسري ضد النساء في صربيا والوضع داخل مؤسسات رعاية كبار السن وحالة حقوق الإنسان والحالة الاجتماعية للسكان المهمشين في صربيا، كما ويتولى "حامى المواطنين" رصد الأعمال التي تتولاها السلطات المعنية ردا على توصياته.²⁸

27 رابطة الشعب ضد المظالم، رابطة الشعب في أستراليا (2009)، دليل الممارسات الأفضل، والتعامل مع الشكاوى، متاح عبر الرابط <http://www.ombudsman.gov.au/docs/better-practice-guides/onlineBetterPracticeGuide.pdf>، صفحة (18-19)، آخر تأكد من صلاحية الرابط 20 شباط 2015

28 المرجع السابق.

التزام 2.3: اعتماد هيكل تنظيمي موحد لوحدة الرقابة الداخلية

عنوان الالتزام	الرقم	2.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	اعتماد هيكل تنظيمي موحد لوحدة الرقابة الداخلية يتضمن الرقابة المالية والإدارية ويحدد جهة الارتباط (الوزير أو رئيس الهيئة أو رئيس المجلس...)	

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

دخل نظام الرقابة المالية رقم (3) للعام 2011 حيز التنفيذ حال نشره في الجريدة الرسمية¹، كما تم نشر وثيقة تشريعية أخرى بتاريخ 16 تشرين أول من نفس العام، حيث أدخلت هذه الوثيقة تعديلات على الهيكل التنظيمي الذي تم وصفه في المادة الخامسة من النظام².

ومن الجدير بالذكر أن الوثيقة التشريعية الوحيدة التي يمكن إيجادها على موقع وزارة تطوير القطاع العام هو نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية رقم 80 لسنة 2012³، إلا أنه لا يوجد إلا نص واحد يذكر وحدات الرقابة الداخلية (المادة 17)، والتي تشير إلى أن الهيكل التنظيمي يجب أن يشتمل على "وحدة تنظيمية متخصصة بالرقابة الداخلية وترتبط برأس الهرم في الهيكل التنظيمي"، وهذا من شأنه أن يقوض نوعية وحدات الرقابة الداخلية حيث أنه لا يوجد ذكر للرقابة الإدارية في هذه الوثائق القانونية، كما أن النظام تطبقه وزارة المالية وتشير إلى وزيرها وإلى مسؤولياته/مسؤولياتها، في حين أن تطبيق هيكل تنظيمي لوحدات الرقابة الداخلية كما هو محدد في نظام النزاهة الوطني يجب أن يكون تحت رقابة وزارة تطوير القطاع العام.

وقد نشر ديوان التشريع والرأي مسودة نظام معدل لنظام الرقابة المالية لسنة 2013⁴، حيث احتوت المسودة على تعديلات تتعلق بالجوانب الإدارية والرقابة الفنية (المادة رقم 3 من النظام المعدل)، في حين أن النظام رقم (3) للعام 2011 الساري قد اقتصر على الرقابة المالية، أما فيما يخص الهيكل الموحد للرقابة، فلم يكن هناك أي ذكر له ضمن التعديلات، كما لم تؤكد وزارة تطوير القطاع العام عملية البدء به، ومن المهم الإشارة إلى أن هذا الالتزام قد أدرج ضمن التزامات الأردن في خطة العمل الوطنية الثانية لاتفاقية الشراكة الحكومية الشفافة⁵.

تنفيذ الالتزام

وفقاً لوزارة تطوير القطاع العام "لقد تم اعداد واعتماد هيكل تنظيمي لوحدات الرقابة الداخلية ضمن قيامها بمهام الرقابة المالية والإدارية ويحدد جهة الارتباط بالوزير أو رئيس المجلس" إلى وزارة المالية بتاريخ 12 أيار 2014 لتضمنه في إطار تشريعي مناسب⁶، وفي مقابلة إعلامية في آب 2014 مع وزير تطوير القطاع العام د. خليف الخوالدة، أفاد بأن الوزارة تعمل وبالتعاون مع الجهات ذات العلاقة على تنفيذ مشروع اعتماد هيكل تنظيمي موحد لوحدات الرقابة الداخلية، يتضمن الرقابة المالية والإدارية ويحدد جهة الارتباط لهذه الوحدات، حيث تم الاتفاق مع ممثلي وزارة المالية على صيغة نهائية للبنية التنظيمية لوحدات الرقابة الداخلية وتم إرسال هذه التوصيات لوزارة المالية لتضمن نظام الرقابة المالية بأحكام تحدد البنية التنظيمية لهذه الوحدات⁷. وقد أقر مجلس الوزراء النظام المعدل لنظام الرقابة المالية

¹المملكة الأردنية الهاشمية، نظام الرقابة المالية رقم(3) لعام 2011، الجريدة الرسمية، العدد (5081) 1 آذار 2011.

²المملكة الأردنية الهاشمية، تعديلات على هيكلية الرقابة المالية لعام 2011، الجريدة الرسمية، العدد (5119) 16 تشرين أول 2011.

³المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تنمية القطاع العام، نظام تطوير الدوائر الحكومية والهياكل التنظيمية رقم (80) لعام 2012، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/udrAQT>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

⁴المملكة الأردنية الهاشمية، تعديلات على نظام الرقابة المالية رقم (114) لعام 2015، الجريدة الرسمية، العدد (532) 16 شباط 2011، ملاحظة: تم إقرار هذا النظام في 28 كانون الأول 2014، وبالتالي فإنه يعتبر ضمن الفترة الزمنية لهذا البحث.

⁵شراكة الحكومة الشفافة، الأردن، خطة العمل الثانية، 16-2014، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan> تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

⁶المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، مصفوفة تقدم سير العمل للمشاريع التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

⁷جريدة الدستور (17 آب 2014)، خوالدة: إن تعديل هيكلية القطاع العام سيلغي مؤسسات ويدمج أخرى لتحقيق مزيد من المدخرات المالية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/7teJaz>، تاريخ زيارة الرابط 23 كانون الأول 2014.

رقم (11) لسنة 2015 بتاريخ 2014/12/28⁸. وقد دمج النظام الرقابة الفنية والادارية والمالية في إطار العمل القانوني (المادة 8.ب)، كما أنه غير اسم النظام من "الرقابة المالية" إلى "الرقابة الداخلية" (المادة 2)، إلا أن تطبيق هيكل تنظيمي موحد في الوزارات والهيئات الحكومية لا زال قيد العمل، حيث يمكن الاستدلال على ذلك من خلال تحليل فريق البحث لمجموعة من المواقع الالكترونية للوزارات والدوائر، وتختلف الهياكل التنظيمية بشكل كبير ولا تشتمل بشكل متسق على وحدات رقابة إدارية أو مالية⁹، فعلى سبيل المثال تطلق عليهم وزارة العدل مسمى أقسام الرقابة الإدارية والمالية⁹ ضمن وحدة الرقابة الداخلية، بينما تطلق وزارة الشؤون البلدية مسمى "وحدة الرقابة الداخلية" دون أقسام¹⁰، أما في وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيطلق عليه "وحدة الرقابة المالية والإدارية"¹¹ في حين أن وزارة المياه والري تطلق عليها "وحدة الرقابة الداخلية"¹².

وبناء على لغة الالتزام التي حددت الالتزام في عملية "الاعتماد وليس التطبيق" وبناء على تحقق الاعتماد لهذا النظام بغض النظر عن مدى التطبيق كونه لا زال جارياً، يرى فريق البحث أن مستوى الانجاز لهذا الالتزام قد اكتمل، إذ أن النظام الموحد قد تم اعتماده بشكل نهائي خلال الإطار الزمني للالتزام والإطار الزمني لهذا التقرير، ومن الجدير بالذكر أنه في مجال التطبيق لهذا النظام، افادت وزارة تطوير القطاع العام أن الوزارة تعمل على التأكد من تطبيق الهيكل التنظيمي الموحد لوحدات الرقابة الداخلية عند مراجعتها للهيكل التنظيمية للدوائر والمؤسسات، علماً بأنها قامت بمراجعة أكثر من (37) هيكل تنظيمي خلال العام 2014¹³.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يعد هذا الالتزام خطوة ذات أهمية كبيرة في عملية الإصلاح الإداري، حيث أن وجود وحدات الرقابة الداخلية بحد ذاته يجعل الدوائر أكثر مساءلة بشأن قراراتها الإدارية والمالية وهو أسلوب معتمد دولياً لمحاربة الفساد¹⁴، وتعرف الأدلة الإجرائية التي ينشرها الاتحاد الأوروبي بشأن هيكل الرقابة الداخلية¹⁵ للبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الرقابة الداخلية بأنها الأنظمة التي تقوم على نظام إدارة المعلومات والتعليمات المالية، ونظام الإجراءات الإدارية، ونظام المسائلة، إضافة إلى نظام إدارة قوي ورسمي للمشاريع¹⁶. وهذا التعريف يؤكد على دور وحدات الرقابة الداخلية في الرقابة الإدارية، والتي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في الهيكل التنظيمي الموحد الجديد، كما تؤكد الأدلة الإجرائية على أهمية توحيد الهيكل التنظيمي ووضع إطار عمل للإجراءات¹⁷، وتشير بشكل محدد إلى حاجة الحكومات إلى معايير للرقابة الداخلية، وبأنه يجب تدريب الموظفين بشكل صحيح لإدارة مهامهم وواجباتهم¹⁸، ومن أهم المعايير التي شدد عليها الاتحاد الأوروبي كان المعيار المتعلق بالحاجة لوجود "تنامج مركزي وعمل تنسيقي"¹⁹، حيث يفضل أن يكون ذلك في الأردن ضمن وزارة المالية.

وقد نشرت المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (INTOSAI) أدلة إجرائية بشأن معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي²⁰، حيث شددت على الحاجة لدمج هذه الوحدة في الهيكل التنظيمي للدائرة/الهيئة التي هي جزء منها²¹، وأضافت بأن الرقابة الداخلية تعني: تأمين أساس للمساءلة داخل الحكومة والذي من شأنه أن يمنح نظرة عامة واضحة عن مسؤوليات مدراء الرقابة الداخلية والوحدات نفسها²².

ونجد في الممارسات الدولية الفضلى الموثقة تركيزاً كبيراً على الدور المالي أكثر من الدور الإداري لوحدات الرقابة، غير أن وثيقة المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات يشدد أيضاً على أهمية الجانب غير المالي للرقابة²³، وهناك اتفاق بالإجماع على الحاجة إلى

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، النظام المعدل لنظام الرقابة المالية رقم (11) لسنة 2015. الجريدة الرسمية، العدد (5327) 16 شباط 2015.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة العدل، الهيكل التنظيمي لوزارة العدل. متاح عبر الرابط

<http://www.moj.gov.jo/ministry-of-justice/org-structure/plans> تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة الشؤون البلدية، الهيكل التنظيمي لوزارة الشؤون البلدية. متاح عبر الرابط

<http://www.mma.gov.jo/Ministry/MinistryOrg.aspx> تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الهيكل التنظيمي. متاح عبر الرابط

<http://www.mop.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=5> تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المياه والري، الهيكل التنظيمي لوزارة المياه والري. متاح عبر الرابط

<http://www.mwi.gov.jo/sites/ar-jo/DocLib/organization%20Structure.pdf> تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

¹³ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الأولي لتقييم منظومة النزاهة أصدره مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد

الالكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

¹⁴ مجموعة خبراء PIFC (تشرين الثاني 2004)، أنظمة التحكم الداخلي في الدول المرشحة، المجلد الأول، صفحة (26)، المرفق (4)، متاح عبر الرابط

www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/.../COOP_PUBL1006_EN.PDF، تاريخ زيارة الرابط 23 كانون الأول 2014.

¹⁵ المرجع السابق.

¹⁶ المرجع السابق، صفحة (6).

¹⁷ المرجع السابق، صفحة (23).

¹⁸ المرجع السابق، صفحة (24).

¹⁹ المرجع السابق، صفحة (9).

²⁰ التنظيم الدولي لمؤسسات التدقيق العليا (INTOSAI) (2004)، إرشادات معايير المراقبة الداخلية في القطاع العام، متاح عبر الرابط

www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

²¹ المرجع السابق، صفحة (6-7).

²² التنظيم الدولي لمؤسسات التدقيق العليا (INTOSAI) (2001)، التحكم الداخلي: توفير قاعدة للمحسوبية في الحكومة، GOV 9120، صفحة (2)، متاح عبر الرابط

www.issai.org/media/13337/intosai_gov_9120_e.pdf، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

²³ التنظيم الدولي لمؤسسات التدقيق العليا (INTOSAI) (2004)، الصفحة (4).

الرقابة الداخلية التي تحتاج إلى عملية تقييم للمخاطر، كما أن التناغم المركزي المطلوب سيتحقق عبر هيكل موحد، والذي بدوره سيعزز بشكل أكبر موثقة وفاعلية هذا التناغم وهذا ما يؤكد عليه الاتحاد الأوروبي ويوليه أهمية وتركيز كبيرين.²⁴

ومن هنا فإنه من المهم للحكومة الأردنية أن تأخذ هذه الممارسات الفضلى في عين الاعتبار ضمن مسارها في إعادة الهيكلة لمختلف وحدات الرقابة الداخلية الخاصة بها، كما على الحكومة أن تعمل على مراجعة إطار العمل القانوني للتأكد من أنه أكثر شمولاً للرقابة الإدارية الداخلية وذلك وفقاً لنموذج بلدان مثل جمهورية التشيك²⁵ وكرواتيا²⁶ وهولندا²⁷ والفلبين،²⁸ حيث نشرت الفلبين دليل عمل إدارة الرقابة الداخلية، والذي يمكن أن يكون دليلاً مفيداً للحكومة الأردن في مراجعة هياكلها وقدراتها.²⁹ وأما بشأن الجهة المسؤولة عن التنفيذ فينصح فريق البحث بأن يعاد النظر في جعل وزارة المالية هي الطرف المراقب لتنفيذ الالتزام ولوحدات الرقابة الداخلية بعد أن يتم توحيد وإقامة هياكلها، كما ينصح بأن يكون هناك قانون و/أو نظام أكثر لتحديد المسؤوليات والمهام وصلاحيات الوحدات، حيث أن ذلك يساعد على المدى الطويل في تناول مشاكل الفساد داخل الوزارات الرئيسية وداخل الدوائر، كما حدث مع تجربة المفوضية الأوروبية.³⁰

²⁴ المرجع السابق، صفحة (19).

²⁵ مجموعة خبراء PIFC، المرفق (2)، صفحة (14).

²⁶ المرجع السابق، المرفق (3)، صفحة (15).

²⁷ المرجع السابق، المرفق (4)، صفحة (36).

²⁸ حكومة الفلبين (2012)، الإرشادات الوطنية حول أنظمة التحكم الداخلي. متاح عبر الرابط <http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/2012/03/NGICS-body.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

²⁹ حكومة الفلبين (2012)، دليل التدقيق الداخلي لحكومة الفلبين. متاح عبر الرابط <http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/2012/03/PGIAM.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

³⁰ مجموعة خبراء PIFC، المرفق (4)، صفحة (25).

التزام 4.1: إعداد الموازنات على أساس "الموازنة الموجهة بالنتائج"

عنوان الالتزام	إعداد الموازنات على أساس "الموازنة الموجهة بالنتائج"	الرقم	4.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	دائرة الموازنة العامة؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ ديوان الخدمة المدنية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأول 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إعداد الموازنات على أساس "الموازنة الموجهة بالنتائج" بحيث تؤدي مشاريع الوزارات والمؤسسات والدوائر إلى تحقيق الأهداف المؤسسية المنبثقة عن الأهداف الوطنية وأولوياتها، وأن تكون عملية التقدير والتخصيص مبنية على دراسات جدوى معززة بالوثائق، تشترط دائرة الموازنة العامة وجودها قبل الموافقة على قيمة المخصص وأن يكون ذلك مرتبطاً بمؤشرات الأداء.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يعتبر القانون رقم 58 للعام 2008¹ الأساس القانوني لتحضير الموازنة، وفيما تشير مواد القانون إلى عملية إعداد مسودة الموازنة العامة، حيث أن هذه هي المرحلة والإجراء الأكثر دقة وأهمية في مراقبة دورة الموازنة، ذلك أن نتائج هذا الإعداد وفاعليته تؤثران على كل مرحلة من مراحل الموازنة اللاحقة، إلا أنه لا يوجد فيها ذكر محدد لحاجة الموازنة بأن تكون موجهة بالنتائج، حيث ينص القانون على أن كل وزارة ودائرة ووحدة تحضر بياناتها المالية بشأن البرامج التي تتعامل معها وكلفها والخدمات التي تقدمها وتحدد الدوائر والوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ هذه البرنامج إضافة إلى عدد الموظفين الذين يعملون في كل البرامج المستهدفة آخذين بعين الاعتبار احتياجات الجندر والطفل، وقد تم بناء نماذج محددة للموازنة العامة لهذه الغاية، ولم تكن هناك أية تعديلات أو مبادرات قانونية معروفة للتعامل مع هذه القضية أو وصف لضرورة القيام بدراسات جدوى اقتصادية.

تنفيذ الالتزام

عقدت دورات تدريبية متخصصة في تحضير نتائج الموازنات الموجهة بالنتائج بشكل غير منتظم، حيث قدمت وزارة المالية والبنك المركزي مثل هذه الدورات المكثفة وغير المنتظمة لتدريب موظفيها وزيادة فعاليتهم،² وقد تمت إدارة هذه الدورات التدريبية أحياناً تحت رقابة صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو مؤسسة التمويل الدولية، حيث هدفت هذه الدورات إلى زيادة القدرة على إعداد الموازنات واستخدام مؤشرات الأداء الأساسية في تطوير السياسات والتخطيط الاستراتيجي على المستوى الحكومي، ومن اللافت أن هذه التدريبات غير معلن عنها أبداً، كما لا يتم نشرها في الإعلام وهي تمثل دورات داخلية محصورة فقط بالمؤسسات الحكومية. وتقوم الموازنات حالياً على خطط عمل سنوية ناجمة عن استراتيجيات في كل وزارة ودائرة ووحدة حكومية، وفي حين أن هذا الأمر متوافق مع برنامج الإصلاح الاقتصادي لوزارة المالية،³ وخطة اقتصادية مدتها عشر سنوات تم نقاشها⁴ إلا أنه لا يوجد دليل محدد بأن هذا ينسجم مع ما ورد في هذا الالتزام، ولا يوجد ما يدل على الجزء من الالتزام المتعلق بـ "الموازنة الموجهة بالنتائج" أو بدراسات جدوى معززة بالوثائق، تشترط دائرة الموازنة العامة وجودها قبل الموافقة على قيمة المخصص وأن يكون ذلك مرتبطاً بمؤشرات الأداء، وخلال المقابلة التي أجراها فريق البحث مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تم الإشارة إلى أنهم يستخدمون منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج منذ عدة سنوات في الممارسات الداخلية لديهم لوضع الموازنات وما له علاقة بالخطط الحكومية.⁵ غير أنه لا يوجد أي سجل حكومي يثبت ذلك، أو حتى ذكر لاستخدام مثل هذا النوع من المنهجيات في خططهم الاستراتيجية على الإنترنت.⁶ وحيث أن التصريحات الحكومية تفيد باستخدام هذه المنهجية منذ عدة سنوات أو أنه يجري حالياً تنظيم نشاطات بناء قدرات لموظفيها لتطبيق هذه المنهجية وبالمقابل وثائق الموازنة وما ينشر على المواقع الحكومية الرسمية لا يدعم ذلك، يرى فريق البحث أن مستوى الانجاز يعد محدوداً.

¹المملكة الأردنية الهاشمية، قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (58) لعام 2008، نشر في الجريدة الرسمية العدد (4943) بتاريخ 12 كانون الأول 2008.

²معالي الدكتور زياد فريز، محافظ البنك المركزي، مقابلة هاتفية بتاريخ 15 شباط 2015.

³المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الموازنة العامة، الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن (2014-2017)، متاح عبر الرابط http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁴وكالة الأنباء الأردنية بتر (10 أيلول 2014)، مجلس الاعيان يناقش الخطة العشرية للاقتصاد الوطني، متاح عبر الرابط http://www.petra.gov.jo/Public_News_NewsDetails.aspx?lang=2&site_id=1&NewsID=164729، تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

⁵الاستاذة زينا طوفان، مدير مديرية التعاون الدولي، وزارة التخطيط والتعاون، مقابلة شخصية بتاريخ 2 شباط 2015.

⁶المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الاستراتيجية، متاح عبر الرابط <http://www.mop.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=7>، تاريخ زيارة الرابط 12 أيار 2015.

الممارسات الفضلى والتوصيات

وفقاً للممارسات الفضلى، فإن اعداد "الموازنة الموجهة بالنتائج"، والتي تسمى أيضاً بإعداد الموازنات بناء على النتائج (RBB) تشير إلى تخصيص الموارد بناء على المشاكل والاحتياجات التي تتعامل معها البرامج والنتائج التي يتوقعون تحقيقها".⁷ وعليه، "فهي تسعى لأن توفيق ما بين مخصصات الموازنة والنتائج المتوقعة".⁸ بحيث يتم رصد وتقييم نتائج المشروع المنفذ بالتوافق مع "مؤشرات الأداء الموضوعية".⁹

ويشير ذلك إلى أن التفاصيل المقدمة في الالتزام بشأن متطلبات دائرة الموازنة العامة ودراسات الجدوى الاقتصادية تعملان كمصدر اصلي في مما رسة وضع الموازنة بناء على النتائج، وهذا أمر يستحق الثناء، ويشير أيضاً إلى أن الحكومة الاردنية تحاول تعزيز اجراءات وضع الموازنات بالتوافق مع معايير مقبولة بشكل واسع وممارسات فضلى، إلا انه ولضمان تنفيذ ذلك يجب الاخذ بعدد من الجوانب في عين الاعتبار، و تتمثل هذه الجوانب بحاجة كل مستوى برامجي الى أن يرتبط مع المستوى التالي له، موضحاً كم تساهم نتائج المستوى الأدنى في تحصيل نتائج المستوى الأعلى وبالتالي إقامة سلسلة من النتائج، وبناءً على ذلك، فإن كل عنصر يجب أن يصمم بطريقة تجعله ليس فقط منسجماً مع ذاته بل أيضاً منسجماً مع الهيكل الشمولي".¹⁰ إضافة إلى ذلك، وضمن التحضير للمشروع، يجب تحليل المشاكل الواجب التعامل معها¹¹ من خلال دراسة الجدوى التي يصفها الالتزام، والتي تسهل تشكيل النتائج المتوقعة¹² وبالمقابل يجب تحديد مؤشرات الأداء والمعايير المرتبطة بكل نتيجة متوقعة، بحيث يتم تحديد دقيق لما يجب قياسه ضمن البعد أو النطاق المستهدف".¹³ ولو تم تقييم النتائج بالتوافق مع الخطوات الموضحة أعلاه، فإنها ستقود إلى "إقامة رابط ما بين النتائج المتحصلة والموازنة، وبالتالي شفافية أكبر، ومكاسب تتعلق بزيادة الكفاءة، وزيادة المسؤولية المباشرة للموظفين المسؤولين عن البرنامج أو عن المشروع".¹⁴

وبكلمات بسيطة، فإن الممارسات والأعمال الفضلى التي تناولها لاللتزام هي تحديد الوضع الذي يواجه مشاكل معينة، والذي يدفع باتجاه الحاجة إلى مشروع وبالتالي أيضاً إلى تبريره.¹⁵ ولهذا فإنه يمكن القول بأن خطوة دراسة الجدوى التي وردت في الالتزام هي من أهم ما يجب الالتزام به عند اعداد الموازنة، كونه بشكل منفرد قادر على ضمان طبيعة اعداد المشروع الموجه بالنتائج وبالتالي اعداد الموازنة الموجهة بالنتائج، غير أنه من المهم أن تأخذ الحكومة الأردنية بعين الاعتبار آثار ونتائج ذلك على النساء خلال القيام بهذه الدراسة للتأكد من أن الموازنة معدة بطريقة تأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي، أما بشأن إنجاز الاهداف المؤسسية النابعة من الأهداف والأولويات الوطنية، فلا توجد طريقة لنعرف ما إذا كان الالتزام بالممارسات الفضلى سيؤمّن ذلك حيث أنه لا يوجد دلالة واضحة لهذه الأهداف والأولويات، ولكن بشكل عام فإن اتباع الخطوات أعلاه في اعتماد المشروع سيكفل أن التنفيذ سيققق النتائج المرجوة منه، وذلك بغض النظر عن الأهداف الموضوعية مسبقاً، كما أن ذلك سيضمن توفر موازنة مشاريع أكثر بدون زيادة الموازنة نفسها، وذلك ما يسمى بخلق "الحيز المالي".¹⁶

⁷ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) (كانون الثاني 2012)، دليل الموازنة الاردني، صفحة (24)، متاح عبر الموقع <http://www.frp2.org/english/Portals/0/PDFs/Jordan%20Budget%20Manual%20English%2027%20Feb%202012%20-.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

⁸ مجلس أوروبا (2012)، مؤتمر حول الموازنة الموجهة بالنتائج: الاهداف، ومؤشرات النتائج والاداء المتوقع، صفحة (1)، متاح عبر الرابط [http://www.focusintl.com/RBM062-RBB\(2012\)4_en.pdf](http://www.focusintl.com/RBM062-RBB(2012)4_en.pdf)، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

⁹ المرجع السابق.

¹⁰ اليونيسكو (2011)، الرمجة الموجهة بالنتائج (RBM)، الادارة والمطابقة، مطبق في اليونيسكو، صفحة (12)، متاح عبر الرابط <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568e.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 9 شباط 2015.

¹¹ المرجع السابق، صفحة (15).

¹² المرجع السابق.

¹³ المرجع السابق.

¹⁴ المرجع السابق، صفحة (4).

¹⁵ المرجع السابق، صفحة (5).

¹⁶ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، صفحة (26).

الالتزام 4.2 : المراجعة الدورية للإنفاق الحكومي

عنوان الالتزام	المراجعة الدورية للإنفاق الحكومي	الرقم	4.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	دائرة الموازنة العامة ؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي ؛ ديوان الخدمة المدنية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأول 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة الإنفاق الحكومي بما في ذلك القروض والمنح بشكل دوري لمقارنة نسب الإنجاز مع حجم الإنفاق وانعكاسه على تحقيق الأهداف للاستفادة من ذلك عند اعداد الميزانيات اللاحقة.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهه معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

وافقت الحكومة على تعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011¹ التي صدرت وفقاً لأحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011. وتشير المادة (7) بأن معايير الرقابة المالية محددة وفقاً للتعليمات التي أصدرها مجلس الوزراء بناء على توصيات اللجنة المركزية لمعايير الرقابة المالية، ويمكن نظام الرقابة المالية الحكومة من تقديم هيكل لتنظيم العمل بشكل مناسب وفعال كما يسمح لها بالتعامل مع أشكال الضعف وعدم التوازن في النظام القائم حالياً لمراقبة المال العام، وبناءاً على ذلك فهو يحمي الأموال العامة من التلاعب بها والاحتيايل والاختلاس أو بطريقة أخرى أي نوع من الاستغلال، وفي نفس الوقت يحسن النظام من الاستخدام الأمثل للأصول العامة والموارد المتوفرة، إضافة إلى ذلك، فإن النظام يفرض على كل مؤسسات القطاع العام الحاجة لأن يكون لديها وحدة رقابة مالية وفقاً للمادة (4) منه.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة وبموجب التعديلات الدستورية المقررة في العام ٢٠١١، أوردت تعديلاً في الفقرة الأولى من المادة (112) ضمن الفصل الثامن الخاص بالشؤون المالية، ألزمت به الحكومات على ضرورة تقديم الحسابات الختامية للدولة في نهاية ستة أشهر من انتهاء السنة المالية السابقة³، وتقع مراجعة إنفاق الحكومة تحت إدارة رئيس الوزراء وتحت رقابة وزارة المالية، لكنها تنطبق على كل الهيئات الحكومية، كما هو موضح في خطة الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة للأعوام 2014-2017 التي وضعتها وزارة المالية.⁴

تنفيذ الالتزام

تعهدت الحكومة أمام صندوق النقد الدولي وأمام الهيئات الدولية المانحة بأنها ستعدل إنفاق الصناديق العامة في الدولة،⁵ بالإضافة إلى تعديل التعليمات الحكومية وسياسات الإنفاق الذي تتبعه إدارة الدولة،⁶ وذلك في إطار برنامج إصلاح اقتصادي تم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولي، وقد أظهر تحليل أولي للتقرير بشأن برنامج الإصلاح الاقتصادي مجموعة من التعهدات الحكومية لتطبيق برنامج تقشف صارم للأعوام 2013-2017.⁷ إلا أن هذه التعهدات لا تذكر بشكل جلي الإجراءات التي تؤمن مراجعة الإنفاق الحكومي.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء. تعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011. متاح عبر الرابط <http://www.pm.gov.jo/DWWebClient/Login.aspx?DWSUBSession=3388&v=1891>. تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

² المملكة الأردنية الهاشمية، نظام الرقابة المالية رقم (3) لعام 2011. الجريدة الرسمية العدد (5081) 1 آذار، 2011، المادة (7).

³ الدستور الأردني لعام 2011، المادة (112).

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية (2014)، الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن، متاح عبر الرابط http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf. تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

⁵ صندوق النقد الدولي (IMF) (29 تشرين أول 2013). رسالة موجهة للسيدة كرستين لاجارد، المدير العام لصندوق النقد الدولي، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/jor/102913.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، برنامج الإصلاح الاقتصادي الوطني، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/9nhxhQ>. تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁷ المرجع السابق.

ووفقا لخطابات رئيس الوزراء، فقد قامت الحكومة بتنفيذ عدد من المبادرات الإصلاحية الاقتصادية الناجحة⁸، إلا أنه لم يتحدث عن مراجعة الإنفاق الحكومي، ومن ناحية أخرى فإن قانون الموازنة وتقارير اللجنة المالية للنواب تؤكد دائما على أهمية مراقبة الإنفاق والمراجعة الحكومية المستمرة للإنفاق⁹ إلا أنه أيضا عبر مراجعة كل خطابات وزير المالية بشأن الموازنة في نهاية الأعوام الأخيرة، تم التوصل إلى أنها بالكاد تذكر تعديل وتقييد الرقابة على الإنفاق الحكومي¹⁰، كما لا توجد أدوات محددة يشار إليها بشأن كيفية تحقيق الرقابة على الإنفاق الحكومي، وتجب الإشارة إلى أن تقرير الإنفاق للعام 2013 قد نشر في حزيران 2014، أي في وقته بناء على المادة 112 من الدستور المشار إليها أعلاه¹¹ إلا أنه لم يتم مناقشته بعد¹². ومن ناحية أخرى وفي المقابلة التي أجراها مركز الحياة مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تم شرح آلية المراجعة الدورية للمشاريع التي تمول من المنح والقروض والتي بالأصل هي أحد متطلبات الجهات المانحة، حيث أن الصرف يتم بناء على مخطط محدد مرتبط بخطة العمل للمشروع، وقد تناول فريق البحث آلية التقييم كما وضعتها ممثلة وزارة التخطيط والتعاون الدولي بشكل أوسع في الالتزام (12.2)، وقد اشارت ممثلة الوزارة إلى أنهم على قدر من الانفتاح لآليات جديدة للمتابعة والتقييم لا أنهم لم يغيروا أي من آلياتهم خلال العام 2014 كما لم يدخلوا أي آليات جديدة تخص ذلك¹³. وبناء على هذه المعطيات التي تشير إلى وجود جهود لتحقيق هذا الالتزام إلا أنها جهود سابقة وليست مرتبطة بالإطار الزمني للالتزام كما أن أي من هذه الجهود غير منشور للجمهور بشكل واضح يرى فريق البحث أن مستوى التحقق هو محدود.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن مراجعة الإنفاق الحكومي كما ينص الالتزام تشير بشكل غير مباشر إلى الرصد والتقييم لمثل هذا الإنفاق والتدقيق العام على الموازنة، حيث أن الالتزام يشير بشكل محدد إلى مراجعة القروض والمنح بشكل دوري، وبناء على الممارسات الفضلى، فإنه يتوجب مراقبة الموازنة خلال تنفيذ المشاريع إضافة إلى مراقبتها في نهاية السنة المالية¹⁴. وتشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) إلى ذلك بشكل أكثر وضوحا، حيث تؤكد على ضرورة وجود تقارير شهرية ونصف سنوية إضافة إلى تقارير نهاية السنة المالية¹⁵، حيث أن التقارير الشهرية تحديدا تشير إلى التقدم الحاصل في تنفيذ الموازنة¹⁶ إضافة إلى التقرير نصف السنوي الذي يقدم مراجعة أكثر شمولاً لذلك¹⁷. كما تشير أيضاً منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن "الأهداف المتعلقة بالأداء يجب أن تصاحب برامج الإنفاق عندما يكون ذلك قابلاً للتنفيذ"¹⁸. وعليه، فهم يشيرون إلى إدراج الأهداف، إضافة إلى المعلومات المالية وغير المالية المقارنة¹⁹. وهذا سيسمح بدوره للمنفذين بتقييم تحقق الهدف من البرنامج، كما تشير مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة (UNEP) إلى ضرورة ذكر "الهدف والسياق"²⁰ عند متابعة مشروع ما، حيث أن هذا الأمر من شأنه أن يضمن قياس تحقق الهدف مقارنة بالإنفاق، ويعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) هذا الهدف "بتحقق النتائج"²¹.

وبشكل عام، فإن الممارسات الفضلى المتعلقة بالتمويل تركز دائما على أهمية الشفافية في كل جوانب المساءلة المالية، وهذا ما دعت إليه مؤسسات ومنظمات مثل مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة (UNEP)²² وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)²³ والفدرالية الدولية للمحاسبين (IFAC)²⁴ ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام²⁵ وصندوق النقد الدولي (IMF)²⁶، وينص بأن تأخذ الحكومة الأردنية هذا الأمر بعين الاعتبار وتدرس الآثار الإيجابية للشفافية في مخرجات المراجعة الدورية المنشودة، إضافة إلى مشاركة أصحاب المصلحة والمواطنين في عمليات التقييم، ولضمان الشفافية المالية وإشراك المواطنين في صياغة

⁸ جريدة الدستور. (1 تشرين الثاني، 2014) النسور: برنامج الإصلاح الشامل الذي نفذته الأردن حقق نجاحات ملحوظة. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/7E2rR7>. تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، أوشيف خطابات الموازنة العامة. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/XnYmJf>. تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحساب الختامي للوحدات الحكومية للسنة المالية 2013. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/cxU788>. تاريخ زيارة الرابط 11 أيار 2015.

¹² إياد أبو زيد، سكرتير اللجنة المالية النيابية، مقابلة هاتفية، 23 أيار 2015.

¹³ الأستاذة زينا طوقان، مدير مديرية التعاون الدولي، وزارة التخطيط والتعاون، مقابلة شخصية بتاريخ 2 شباط 2015.

¹⁴ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) (2012). دليل الموازنة الأردنية، صفحة (9-10)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/ogZcf1>، تاريخ زيارة الرابط بتاريخ 9 شباط 2015.

¹⁵ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) (2002). الممارسات الفضلى لشفافية الموازنة وفقا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. صفحة (9-10)، متاح عبر الرابط

<http://goo.gl/YRz2nU>، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹⁶ المرجع السابق، صفحة (9).

¹⁷ المرجع السابق، صفحة (10).

¹⁸ المرجع السابق، صفحة (8).

¹⁹ المرجع السابق.

²⁰ مجموعة الأمم المتحدة المعنية في التقييم (UNEP) (2005). معايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة، صفحة (12)، متاح عبر الرابط <http://www.uneval.org/document/detail/22>.

تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

²¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) (2009). دليل نتائج التخطيط والمتابعة والتقييم للتنمية. صفحة (13)، متاح عبر الرابط

<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/english/documents/pme-handbook.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

²² مجموعة الأمم المتحدة المعنية في التقييم (UNEP)، صفحة (17) و(22).

²³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) صفحة (186).

²⁴ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC). التمثيل العالمي و كسب التأيد. متاح عبر الرابط <https://www.ifac.org/about-ifac/global-representation-advocacy>. تاريخ زيارة الرابط 28

كانون الثاني 2015.

²⁵ الموقف السياسي للاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) (2012). الإدارة المالية والشفافية والمحسوبة للقطاع العام، صفحة (4)، متاح عبر الرابط

<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Policy%20Position%20Paper%204%20For%20Issue.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

²⁶ صندوق النقد الدولي (IMF) (1999). مدونة الممارسات السليمة في الشفافية في سياسات النقد والمالية: إعلان المبادئ. صفحة (4)، متاح عبر الرابط

<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

الموازنات المستقبلية ينصح بأن يتم إعداد الموازنة باستخدام منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج، حيث أن استخدام هذه المنهجية هي نتيجة طبيعية للمراجعات كما تم توضيح ذلك بشكل أكبر في الالتزام السابق (4.1).

وتجدر الإشارة إلى أن الالتزام بالإطار الزمني لفترة المراجعة، يسمح بالتعرف بشكل مبكر على المشكلات التي ترتبط بجوانب المشروع أو التي ترتبط بعملية التنفيذ، كما تساعد بناءً على ذلك في وضع الحلول المناسبة، ومن ناحية أخرى فإن التنفيذ الشامل لمختلف التقارير الدورية كما ذكر سابقاً وإعداد الموازنة باستخدام منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج ستقود الحكومة إلى أن تكون أكثر شفافية وأكثر مساءلة، مع إمكانيات محتملة لتوجيه التمويل كنتيجة لتحسن التدقيق الذاتي للنفقات.

التزام 5.2: تبني مشروع وطني لتطبيق نظام مشتريات حكومية إلكتروني

عنوان الالتزام	تبني مشروع وطني لتطبيق نظام مشتريات حكومية إلكتروني	الرقم	5.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	دائرة اللوازم العامة؛ دائرة الشراء الموحدة؛ دائرة العطاءات الحكومية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تبني مشروع وطني لتطبيق نظام مشتريات حكومية إلكتروني يوفر عمليات تسجيل الموردين وتقديم المناقصات والتسعير إلكترونياً بشفافية، ويوفر المعلومات اللازمة للمعنيين.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

توصل فريق البحث الى ايجاد نظامين¹ يتعلقان بموضوع المشتريات الحكومية، إلا أن هذه مجرد أنظمة عامة، لا تذكر بشكل محدد أية مشاريع إلكترونية، وأفاد المدير العام لدائرة اللوازم العامة (GSD) في مقابلة معه بهذا الخصوص بأن مشروع نظام المشتريات الحكومية الإلكتروني قد بدأ التخطيط له منذ العام 2008 ولكن عدم توفر الموارد المالية لتطبيقه اعاقت البدء به في ذلك العام حيث تم الاكتفاء بدراسة للجدوى حول هذا المشروع² وتجدر الإشارة بأنه في وقت نشر تقرير تقييم خطة الأردن نحو الشراكة الحكومية الشفافة للعام 2012، ورد في التقرير بأن هذا النظام "في مراحله النهائية قبل الحصول على الموافقة"³، كما ذكر التقرير بأن اصحاب المصلحة قد عبروا عن قلقهم بشأن ضعف دمجهم في عملية اعداد النظام.⁴

ووفقاً لتحليل قامت به الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في العام 2011 بشأن مسودة النظام، فإنه بالرغم من شمول "الشراء الإلكتروني في بعض أحكام النظام إلا أنه لا يتم التعامل معه بطريقة شاملة ومنهجية"⁵ وبناء على التعليقات الواردة في هذا التحليل يبدو أن القانون لا يشمل على أي إجراءات تقنية في مجال المناقصات والمزايدات حيث يبدو بأنها تحتاج إلى وثائق مكتوبة بشأن العطاءات في المادة (40-5) والمادة (7)⁶، إلا أنه وفقاً لاستراتيجية البنك الدولي المحلية فقد تم تطوير مسودة النظام هذه بمساعدتهم وبالتوافق مع الممارسات الفضلى⁷، ولقد وعدت دائرة اللوازم العامة بإطلاع فريق البحث على مسودة النظام إلا أن ذلك لم يتوفر خلال فترة البحث.⁸

وتشير خطة نشرت على موقع دائرة اللوازم العامة إلى نظام المشتريات الإلكتروني، حيث تشير الخطة بشكل عام إلى أهداف وتبنيات مشروع المشتريات الإلكترونية. وبينما تذكر الخطة وصف "الوضع الحالي"، فهي تشير إلى إطلاق المرحلة التحضيرية في العام 2005 بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ومن الجدير بالذكر أن أي تطورات أخرى غير مؤرخة.

¹المملكة الأردنية الهاشمية، نظام أعمال الحكومة رقم (71) لعام 1986. الجريدة الرسمية (3642) 1 آذار 1987، و إصدار إرشادات عطاء أعمال الحكومة (عام 1987) وفقاً للمادة (16) من نظام أعمال الحكومة.

²د. أحمد مشاقبة، المدير العام، دائرة اللوازم العامة. مقابلة شخصية، 14 كانون الثاني 2015.

³د. عامر بني عامر و مي عليجات، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013). آلية التقارير المستقلة: تقرير تقدم سير العمل- الأردن (2012-2013)، صفحة (73)، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress-report>. تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

⁴المراجع السابق، صفحة (74).

⁵الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)/مكتب النمو الاقتصادي الأردني (10 شباط 2011). مشروع الإصلاح المالي الأردني 2، تعليقات و ملاحظات على مسودة نظام المشتريات العامة، صفحة (2)، متاح على الرابط <http://www.frp2.org/english/Portals/0/PDFs/Jordan.Proc.Comments.Draft.By-Law%20Feb%202011.pdf>،

تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الأول 2014.

⁶المراجع السابق، صفحة (10).

⁷البنك الدولي للإنشاء و التنمية و مؤسسة التمويل الدولية (1 شباط، 2012). إستراتيجية الشراكة للمملكة الأردنية الهاشمية للمدة FY12-FY15، تقرير رقم JO-58114، صفحة (23)، متاح عبر الرابط <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/15780007/jordan-country-partnership-strategy-period-fy11-fy15>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

⁸مقابلة مع د.احمد مشاقبة.

ومن ناحية أخرى يذكر تقرير التقييم الذاتي الذي نشرته الحكومة الأردنية بشأن الالتزامات الواردة في أول خطة عمل وطنية قدمت إلى الشراكة الحكومة الشفافة في شباط 2013 إلى وجود "جنة فنية مكونة من دائرة العطاءات الحكومية ودائرة المشتريات المشتركة ودائرة اللوازم العامة وبرنامج الحكومة الإلكتروني لدى وزارة الاتصالات والتكنولوجيا وديوان المحاسبة جاهزة لإصدار عطاء دولي... بانتظار توفر الأموال اللازمة"، بالإضافة إلى ذلك وفي تقييم العام 2011 بشأن تطبيق الأردن لإعلان باريس عن فاعلية المساعدات، يشير التقرير إلى أن الحكومة الأردنية في طور دمج ثلاث دوائر مشتريات في دائرة الشراء الموحد⁹، إلا أنه لا يوجد مؤشر لحصول ذلك أو خطط لا تزال قائمة لتنفيذ ذلك، ويشير هذا التقرير نفسه إلى جعل نظام الشراء الإلكتروني "فاعلاً"¹⁰.

كما يشار إلى أن دراسة للجدوى قد بدأت في العام 2012 بالتعاون مع هيئة ترويج صناعة تكنولوجيا المعلومات الوطنية -NIPA، وهي هيئة كورية،¹¹ تعمل على تطوير تكنولوجيا المعلومات والمساعدة في استخدام المعلومات وتكنولوجيا المعلومات لتكييف السياسات الحكومية، وعلى الرغم من نشر هذه الدراسة على موقع وكالة الأنباء الأردنية الرسمية بترأ¹²، إلا أنه لا يوجد حتى الآن شيء منشور على الموقع الإلكتروني لهيئة ترويج صناعة تكنولوجيا المعلومات الوطنية (NIPA) والذي يبدو بأنه آخر تحديث طرأ عليه كان في العام 2010¹³ وبينما أشارت وكالة بترأ بأنه متوقع لهذه الدراسة أن تستغرق ستة أشهر¹⁴ لم ينشر أي شيء بعد حتى الآن حولها منذ العام 2012.

تنفيذ الالتزام

و أفاد المدير العام لدائرة اللوازم العامة (GSD) في المقابلة التي أجريت معه بوجود مسودة نظام حالياً والتي قد تم إرسالها إلى رئاسة الوزراء للموافقة عليها، إلا أن هذه المسودة لم تكن متوفرة كمرجعية لفريق البحث، ويهدف النظام كما أشار المدير العام إلى تعديل وشمل كل أحكام النظم الأخرى المختلفة التي سبق ونشرتها الدائرة في السابق في نظام موحد قابل للتطبيق على كل الكيانات والجامعات الحكومية، ووفقاً له فقد تم الانتهاء من ونشر دراسة الجدوى لسنة 2012 المذكورة أعلاه، حيث اشتمل التقييم على "الوضع الحالي للتطبيق في إطار القانوني لطلبات نظام العطاءات"، كما تم التعاون مع (GIZ) لتقديم دراسة تحديد احتياجات لنظام الشراء الإلكتروني، حيث أشار إلى أن الدراسة اشتملت على توصية "بتعديل التشريعات الحالية للدائرة والإطار التشريعي الخاص بنظام المشتريات الإلكتروني"¹⁵ وتشير مقالة نشرت على موقع بترأ بأن نظام المشتريات الإلكتروني الأردني سيكون على غرار النظام الحكومي الكوري¹⁶.

وذكر المدير العام لدائرة اللوازم العامة بأن وكالة التعاون الدولية الكورية (KOICA) كهيئة حكومية في جنوب كوريا هي الممول الرسمي لغاية تنفيذ مشروع نظام المشتريات الحكومي الإلكتروني بدعم مقداره (8.5 مليون دولار أمريكي) سيتم تقديمه للأردن اعتباراً من تشرين ثاني 2014، حيث نظموا عدداً من الاجتماعات وسيستمر بالقيام بذلك مع دائرة اللوازم العامة، ويتوجب عليهم أن يضعوا خطة عمل بناءً على تحليل الوضع الحالي وبحثاً تشريعياً حول مشروع المشتريات الإلكترونية، كما أضاف أنه بتاريخ 25 كانون ثاني 2015، كان هناك توقع بأن يزور فريق مكون من 6 خبراء الأردن ويبدأ دراسته وصياغته، وأضاف بأن هذه الوكالة ستقدم تدريباً لموظفي الدائرة لتطبيق النظام كجزء من المشروع، وأن هذا المشروع يتوقع له الامتداد على السنتين إلى الثلاث سنوات القادمة لإتمام تطبيقه، حيث سيتضمن ذلك بناء قدرات مختلف أصحاب المصلحة من القطاع الخاص والمسؤولين الحكوميين، كما أضاف بأنه قد تم منذ الآن الاجتماع مع بعض أفراد القطاع الخاص للتعريف بكيفية التعامل مع هذا النظام¹⁷ إلا أن أصحاب المصلحة الذين التقى بهم مركز الحياة خالفوا ذلك وأشاروا إلى ضعف التنسيق والاستشارة معهم عندما يتعلق الموضوع بوضع الأنظمة والسياسات¹⁸.

وتحدث المدير العام لدائرة اللوازم العامة عن تنظيم اجتماعات دورية مع البنك الدولي لمناقشة هذا المشروع ليحقق الشفافية والغايات المطلوبة منه، وفي شرح النظام الجديد أفاد المدير العام لدائرة اللوازم العامة بأن النظام سيوفر على المستفيدين الحضور لافتتاح مظاريح العطاءات بل سيكون ذلك الكترونياً بحيث يستطيعون متابعة ذلك عبر الإنترنت وستكون الإجراءات متاحة للجميع وضمن أطر زمنية مناسبة مع إتاحة كل الوثائق الكترونياً¹⁹.

⁹ منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OECD) (2011)، فعالية المساعدات الدولية 2011: تقدم سير العمل في تنفيذ بيان باريس - المجلد 2 فصول الدولة، الأردن، صفحة (6)، متاح على الرابط <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Jordan%203.pdf> , تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ الوكالة الوطنية للترويج لصناعة تكنولوجيا المعلومات (NIPA)، التخطيط الاستراتيجي، متاح عبر الرابط <http://www.nipa.kr/eng/itsStrategicPlanning.it> , تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول، 2014.

¹² وكالة بترأ للأنباء (28 أيار 2012)، اللوازم العامة تبدأ تطبيق دراسة جدوى الشراء الإلكتروني، متاح عبر الرابط http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=72152&CatID=20&Type=Home>ype=1 , تاريخ زيارة الرابط 14 كانون الأول 2015.

¹³ الوكالة الوطنية للترويج لصناعة تكنولوجيا المعلومات (NIPA)، أخبار الوكالة الوطنية للترويج لصناعة تكنولوجيا المعلومات، متاح عبر الرابط <https://www.nipa.kr/eng/boardList.it?boardNo=109&menuNo=55&page=1> , تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2015.

¹⁴ وكالة بترأ للأنباء (28 أيار 2012).

¹⁵ مقابلة مع د.احمد مشاقبة.

¹⁶ وكالة بترأ للأنباء (28 أيار 2012).

¹⁷ مقابلة مع د.احمد مشاقبة.

¹⁸ اجتماع مع أصحاب المصلحة (القطاع الخاص) نظمته فريق البحث للمشروع، عمان، 24 آذار 2015.

¹⁹ مقابلة مع د.احمد مشاقبة.

وقد تم الاختلاف مع دائرة اللوازم العامة حول مفهوم "تبني" مشروع وطني لتطبيق نظام مشتريات حكومية، حيث أن لفظ "تبني" يشتمل على أكثر من تفسير، فبناءً على المعلومات التي تم التوصل إليها من فريق البحث فإن فريق البحث لا يعتبر بأن هذا الالتزام قد نفذ لعدم وجود نتائج ملموسة بشأن نظام المشتريات الإلكتروني أو الموقع الإلكتروني التفاعلي الخاص بذلك، غير أنه وفقاً لتفسير دائرة اللوازم العامة، فإن الالتزام قد أنجز من لحظة التوقيع على الاتفاقية ما بين الحكومتين الكورية والأردنية بشأن هذا المشروع، حيث اعتبر هذا تبنيًا للمشروع، كما أشار إلى أن الدائرة قد ساهمت في صياغة هذا الالتزام.²⁰ ومن المثير للاهتمام الإشارة إلى أن بدء تنفيذ نظام المشتريات الإلكتروني هو واحد من عناصر الإصلاح المطلوبة للإنجاز حتى يصبح الأردن عضواً في اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة العالمية، والتي كان الأردن يأمل بالانضمام إليها منذ العام 2000.²¹ وهذا يدفعنا للتساؤل حول المعوقات والأسباب التي تكمن خلف عدم تحقيق هذا الالتزام حتى الآن بالرغم من أنه ورد في خطط والتزامات حكومية متعددة منذ أعوام سابقة وبالرغم من إطلاق العديد من المشاريع والمبادرات بمساعدات دولية لإنجازه!

الممارسات الفضلى والتوصيات

توصل فريق البحث إلى مجموعة من الأدلة الإجرائية القابلة للتطبيق ولكنها غير مختصة تماماً بالمشتريات الإلكترونية، والتي نشرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)²² حيث تشير هذه الأدلة إلى أن "هناك حاجة لسياسة واضحة بشأن كيف يرغب البلد في أن يتطور نظام المشتريات لديه عبر الوقت والاحتياجات الخاصة بالإمكانات التي سيواجهها النظام".²³

وعليه فهي تشير إلى أن الخطوة الأولى في أي شكل من أشكال تطوير الأنظمة هو أن يكون لدينا استراتيجية واضحة (ومتاحة للجمهور)، وهو ليس الحال الموجود في الأردن، حيث أن الخطة التي تم اعدادها مع وكالة التعاون الدولية الكورية (KOICA) ليست خطة منشورة ومتاحة للجمهور، كما تنصح الأدلة الإجرائية إقامة علاقات تعاون قوية مع القطاع الخاص والتي بحسب المدير العام لدائرة اللوازم العامة يتم تطبيقها في الأردن²⁴، إلا أن أصحاب المصلحة الذين التقى بهم مركز الحياة كما اشرنا قد خالفو ذلك وبينو ضعف التنسيق والاستشارة معهم عندما يتعلق الموضوع بوضع الأنظمة والسياسات.²⁵

وتتفق الأدلة الإجرائية لمجموعة عبر الدين²⁶ مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من حيث أن من يطبق الممارسات الفضلى للمشتريات الإلكترونية يجب أن يكون لديه "استراتيجيات مدروسة جيداً" للتطبيق²⁷، حيث يجب أن نبقي في الأذهان بأن هذه الأدلة الإجرائية تركز على الشركات الخاصة التي لها أهداف مختلفة بشأن المشتريات على الانترنت مقارنة بالحكومة، ومع ذلك تبقى النصيحة بأن يكون لدينا استراتيجية تنفيذ قوية قائمة ومهمة، كما نصحت مجموعة عبر الدين أيضاً بالإبقاء على "تركيز قوي بشأن اعتماد المستخدم" ومشاركة أصحاب المصلحة.²⁸

واعتمدت دولة تشيلي هذه الممارسات الفضلى في نظام المشتريات الإلكتروني الخاص بها والذي قيل أنه يقدم "منافع... بخصوص الشفافية والفاعلية وتطوير قدرات البلاد في مجال التجارة الإلكترونية".²⁹ كما أن تجارب توفير الأموال في تشيلي تكررت أيضاً في حالة دولة بنغلاديش بالإضافة إلى المساعدة في محاربة الفساد فيها.³⁰ وفي حين أن النظام التشيلي تراقبه منظمة خاصة، إلا أن المنهجية والتنفيذ الفعليان يمكن أن يكونا مثالا ذو صلة للحكومة الأردنية، وإضافة إلى ذلك، فإن الأردن يمكنه أن يستفيد من إقامة دائرة متخصصة، حتى لو كان ذلك تحت مظلة دائرة اللوازم العامة، حيث تكون هذه الدائرة مسؤولة عن إطار العمل التنفيذي والتشريعي القائم على المثال التي وضعتها إيرلندا³¹ حيث أن ذلك مناسب جداً للأردن بالنظر إلى أن هيئة اللوازم الحكومية في إيرلندا، وهي شريك مفترض لدائرة اللوازم العامة الأردنية، مسؤولة عن التنفيذ النهائي للمشروع.

ويشير فريق البحث أنه لو طبقت الحكومة الأردنية الممارسات الفضلى فستكون أكثر فاعلية وشفافية وتوفير في المصاريف عند التعامل مع المناقصات والمزايدات مقارنة بالبلدان الأخرى كما أثبتت التجارب، كما أن تعديل القوانين بالتوافق مع الممارسات الفضلى سيساهم في حصول تمثيل أفضل لآراء أصحاب المصلحة، ويأمل فريق البحث أن دمج كوريا الجنوبية في تنفيذ وتصميم مشروع نظام المشتريات الحكومي الإلكتروني سيؤدي إلى ادخال هذه الممارسات

²⁰ للمرجع السابق.

²¹ البنك الدولي للإنشاء/ البنك الدولي (2012)، ما الداعي لإصلاح المشتريات العامة؟، متاح عبر الرابط، الجدول (4) صفحة (13).

²² منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) (2004)، موافقة ممارسات المانحين لتقديم المعونة بشكل فعال، المجلد 3: تعزيز قدرات الدول النامية في مجال المشتريات، سلسلة إرشادات

و مرجعيات DAC متاح عبر الرابط www.oecd.org/dataoecd/12/14/34336126.pdf. تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

²³ للمرجع السابق. صفحة (39).

²⁴ مقابلة مع د. أحمد مشاقبة.

²⁵ اجتماع مع أصحاب المصلحة (القطاع الخاص) نظمه فريق البحث للمشروع، عمان، 24 آذار 2015.

²⁶ مجموعة أيردين (Aberdeen) (2005)، الممارسات الفضلى في المشتريات العامة الإلكترونية، تخفيض التكلفة و زيادة القيمة من خلال الشراء الإلكتروني، متاح عبر الرابط http://www.purchasing.upenn.edu/news/ag_bpe_0512.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني، 2015.

²⁷ للمرجع السابق، صفحة (ii).

²⁸ للمرجع السابق، صفحة (7).

²⁹ أوريجو، كلاوديو، رودريغو ماردونيس و كارلوس اوسوريو (2000)، النظام الإلكتروني للمشتريات العامة للحكومة التشيلية، صفحة (2)، متاح عبر

الرابط <http://go.worldbank.org/RKQNWQXRGQ>. تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

³⁰ ابن محمود، شكيل أحمد (2013) "نظام المشتريات العامة وتطبيق الحكومة الإلكترونية في بنغلاديش: دور الإدارة العامة"، مجلد الإدارة العامة و بحث السياسات، 5:5، صفحة (119).

³¹ وحدة إيرلندا في سياسة المشتريات العامة الوطنية (2002)، متاح عبر الرابط http://ftp.cordis.europa.eu/pub/innovation-policy/studies/19_ireland.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

الفضلي في نظام المشتريات الحكومي الإلكتروني في الأردن بسبب النظام الذي تعتمده الحكومة الكورية الجنوبية والذي يمثل مستوى عال في التطبيق ويدير دائما ضمن الممارسات الفضلى في الاعتبارات الدولية.³² وذلك تحديدا بسبب تركيزهم على دمج الشفافية والتقليل من مصاريف المعاملات،³³ ونهجهم للتنفيذ والمتابعة المرحلية للمشاريع³⁴، وأخيرا فإن تعزيز الممارسات الفضلى المتوقع بشأن هذا الأمر هو نقطة اتصال مهمة ودائمة بين دائرة اللوازم العامة والبنك الدولي، حيث أن البنك الدولي طبق أيضا نظام المشتريات الإلكتروني الخاص به لغاية اختيار المستشارين الذين يعملون معهم في العادة بشكل عام.³⁵

³² ابن محمود. صفحة (117).

³³ المراجع السابق. صفحة (118).

³⁴ نظام المشتريات العامة في كوريا (PPS)، جمهورية كوريا (حزيران 2012)، خبرة كوريا في المشتريات العامة الالكترونية: التطبيق و الأثر، صفحة (9)، متاح عبر الرابط http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/e-procurement/conferences/speeches/ho-in-kang_en.pdf، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

³⁵ ابن محمود. صفحة (118).

التزام 6.1، 6.2، 6.3: تطوير الخدمات الحكومية

عنوان الالتزام	رقم	6.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	حصص الخدمات الحكومية وجهات تقديمها والعمل على رفع مستوى تقديمها التدريب المستمر والمتخصص للموظفين المعنيين بتقديم الخدمة. تعزيز البرامج والربط الإلكتروني بما يخدم تفعيل النافذة الواحدة لمتلقي الخدمة. مراجعة الخطوات اللازمة للحصول على الخدمة والعمل على تطويرها وتبسيطها. تحسين الظروف المحيطة بتقديم الخدمة من حيث الأماكن والمرافق	

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	رقم	6.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير معايير تقديم الخدمات ومستوياتها المستهدفة، بحيث تقلل من السلطة التقديرية في تقديم الخدمات، وتحايك حاجات ورغبات وتوقعات متلقي الخدمة والتي يتم الوصول إليها من خلال الاستماع إلى صوت متلقي الخدمة، وتنسجم مع الممارسات الفضلى و تراعي المحددات المالية والتشريعية.	

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	رقم	6.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	الزام المؤسسات والدوائر التي تقدم الخدمات بنشر وتعميم معايير تقديم الخدمات الزام المؤسسات والدوائر التي تقدم الخدمات بنشر وتعميم هذه المعايير وإصدارها في أدلة إجرائية تتضمن الإجراءات والمسؤوليات والوقت اللازم والرسوم ان وجدت والوثائق المطلوبة، بحيث يكون النشر في كافة الوسائل المتاحة (الموقع الالكتروني، مكاتب خدمة الجمهور).	

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة

تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ ☐ بعد ☐ غير واضح
---------------------	--

الخلفية

حل نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) للعام 2012¹ مكان نظام تحسين الخدمات الحكومية رقم (64) للعام 2006²، ويجدر الذكر أن هذا الأخير كان أكثر شمولاً، حيث تم حذف بعض النصوص من القانون الملغي وبقيت فقط فيه مواد الغيت و(8) أحكام فقط تعامل مع نفس القضية في كلا القانونين، وبشكل عام، لم يكن التعديل تحسناً بحد ذاته.

بالنسبة للالتزام رقم (6.1) فإن النظام للعام 2006 يشير إلى مستوى محدد منظور في تقديم الخدمات، والذي تم استبعاده من النظام الداخلي للعام 2012، حيث تشير المادة (4 جـ) من نظام العام 2006 إلى معايير تطوير الخدمات، وهي متصلة بآخر نقطة من هذا الالتزام، إلا أنها أزيلت من النظام الصادر في العام 2012، وتشكل إزالة هذه المادة إزالة للالتزام بالمساءلة تجاه المواطنين.

ويتصل عدد من المواد في النظام الداخلي للعام 2012 بشكل مباشر بالمواضيع المتداولة في الالتزام رقم (6.1)، وبشكل خاص المادة (و.3) التي تعبر عن الرغبة في نشر ثقافة التميز في تقديم الخدمة الحكومية وتنظيم البرامج التدريبية اللازمة لهذه الغاية، كما تصف المادة (و.4) وعي الموظفين وتدريبهم على الآليات والأدوات والإجراءات ومعايير تقديم الخدمة لضمان تقديمها بكفاءة، والمادة (4ب) تشير إلى أعداد دليل الكروني والمادة (1.3) تشير إلى "ضع السياسة الخاصة بتطوير الخدمات الحكومية ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ومتابعة تنفيذها" ويجدر الذكر إلى أن المادة (4ب) هي الوحيدة المتصلة بشكل مباشر بأعداد دليل يتضمن الخدمات التي تقدمها الدائرة ونشرها كما هو منصوص عليه في الالتزام (6.3).

ولا توجد أحكام بشأن تحسين بيئة تقديم الخدمات في النظام الداخلي للعام 2012، حيث يشير النظام إلى وضع السياسة الخاصة بتطوير الخدمات الحكومية في المادة (1.3)، إلا أن هذه غير موجودة على الانترنت، غير أن وزارة تطوير القطاع العام قد أفادت بوجود " وثيقة السياسات الحكومية لتطوير القطاع العام والتي تتضمن مكوناً أساسياً تحت عنوان "تطوير الاداء وتحسين الخدمات الحكومية"³.

وبشكل عام، يضع النظام الداخلي للعام 2006 تركيزاً كبيراً على تحسين تزويد الخدمات، والذي يمكن تفسيره على أنه ذو صلة بالمستويات المختلفة مثل الحد من السلطة التقديرية كما هو مذكور في الالتزام رقم (6.2)، مثلاً، كما تعرض المادة (5) من النظام الداخلي للعام 2006 مسحا سنوياً لقياس الآراء وتحديد احتياجات متلقي الخدمة، وإن إزالة هذه المادة من نظام العام 2012 من شأنه أيضاً أن يضعف المساءلة والشمولية نحو المواطنين.

ولا يزال هناك عدد من المواد في النظام الداخلي للعام 2012 والتي تتصل بشكل مباشر بالمواضيع المتناولة في الالتزام رقم (6.2)، وبخاصة المادة (3ب وجـ) والتي تحتاج إلى وضع البرامج والمنهجيات والأدوات اللازمة لتمكين الدائرة من تطوير خدماتها وتقديم الاستشارات اللازمة لهذه الغاية. إضافة إلى ما تناولته مقدمة المادة (4) وفروعها (ج، د، هـ، و) والتي تشير إلى التزام الدائرة بتطوير مستوى خدماتها ومعايير تقديمها والقيام بذلك بكفاءة وفعالية، إضافة إلى الاستجابة لاحتياجات أصحاب المصلحة، وقياس مستويات الأداء بالتوافق مع المعايير ومتابعة متلقي الخدمة وتدريب الموظفين - على التوالي، ويعد هذا الأخير مهم في مكافحة السلطة التقديرية حيث ستكون هناك حاجة للمزيد من الالتزام الصارم تجاه الآليات والأدوات المذكورة في القانون.

وبشكل مرتبط مع هذا الالتزام (6.2) تم نشر "مسح عن مستخدمي الخدمات الحكومية للعام 2011"⁴ على الانترنت من خلال وزارة تطوير القطاع العام، إلا أنه كما يشير التاريخ فقد تم تنفيذ هذا المسح قبل صياغة نظام النزاهة الوطني وهذا الالتزام، ويشير المسح إلى أن (72) وحدة خدمة موزعين من (9) أطراف حكومية قد تم تدارسها. إلا أن النتائج الرئيسية الواردة في التقرير تشير إلى ديمغرافية المستجيبين، وتشير إلى أن دائرة الإقامة والحدود ودائرة الشؤون الفلسطينية قد حصلتا على أعلى (3 من أصل 6) من المعايير، كما أن دائرة الأراضي والمساحة ودائرة الأحوال المدنية والجوازات هما المؤسسات الحكوميتان اللتان تحتانجان أكثر من غيرهما "العناية ولسياسات ارشادية لتحسين خدماتهما". وبالتالي، عبر مراجعة أولية للتقرير يتبين بأنه لا يساعد في العمل نحو هذا الهدف ولا لصالح هذا الالتزام المحدد ومن الجدير بالذكر، أن مسحا سنوياً حول مدى الالتزام بنظام تطوير الخدمات الحكومية (64) يتم بشكل سنوي، حيث تم تعميم نتائج آخر مسح من قبل دولة رئيس الوزراء بتاريخ 2014/11/12، لجميع المؤسسات والهيئات الحكومية لمعالجة المشاكل والثغرات في التطبيق والالتزام⁵.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة (2012) الجريدة الرسمية العدد (5178) 9 تموز 2012.

² المملكة الأردنية الهاشمية، نظام تحسين الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة (2006) الجريدة الرسمية العدد (4785) 1 تشرين الأول 2006.

³ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. تعليق على التقرير الأولي لتقييم منظومة النزاهة اصدرة مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد

الالكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام (2011)، التقرير التحليلي لنتائج مسح متلقي الخدمة عن الخدمات الحكومية. متاح عبر

الرابط <http://goo.gl/ZUhhKM> ، تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

⁵ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. تعليق على التقرير الأولي لتقييم منظومة النزاهة اصدرة مركز الحياة ونسخة من كتاب التعميم الذي اصدرة رئيس الوزراء، تواصل عن طريق البريد الالكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

تنفيذ الالتزام

بناءً على الخلفية الواردة أعلاه، يبدو بأن هناك عملاً قد أنجز بشأن تنفيذ الالتزامات وهو سابق لنشر منظومة النزاهة الوطنية، وقد نشرت وزارة تطوير القطاع العام تحديثاً على موقعها الإلكتروني بشأن موضوع تطوير تقديم الخدمات وتبسيط آلياتها⁶، حيث تحدثت عن تنفيذ برنامج تدريبي، ونظام شكاوي مركزي يرسل هذه الشكاوي إلى رئاسة الوزراء، ودعم عمليات تقديم الخدمات في قطاعي الصحة والتعليم، وإحداث ربط إلكتروني في وزارتي التعليم والصحة وفي صندوق المعونة الوطني وفي دائرة الأراضي والمساحة⁷، وهذا التحديث مرتبط بالالتزامات الثلاثة التي نتحدث عنها، غير أنه لم يكن هناك أي ذكر عن الانجازات المحددة بشأن تحسين معايير الخدمات المقدمة أو دمج أصحاب العلاقة في تحديد الحاجة لذلك كما يشير الالتزام رقم 6.2 بشكل محدود.

كما نشير إلى أن غالبية هذه المعلومات تفتقر إلى المصادر للاطلاع عليها، وفي حال وجدت هذه المصادر فلا تكون فاعلة دوماً، فعلى سبيل المثال نجد على الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام تحت زر "الأدلة"، بأن الرابط لخدمات "أدلة الخدمات" معطل⁸، غير أن وزارة القطاع العام افادت أدلة الخدمات تنشر على الموقع الإلكتروني للدوائر الحكومية وعلى بوابة الحكومة الإلكترونية، أما الوزارة فتلتزم بنشر الأدلة الإرشادية التي تصدرها الوزارة للتدريب ونقل المعرفة⁹، كما أن الوزارة تشير في تقرير الانجاز الذي أعدته حول التزاماتها في الخطة والذي شاركته مع مركز الحياة لأغراض هذا البحث إلى أنها أعدت أدلة خدمات لستة وعشرون دائرة متضمنة (1023) خدمة، حيث افادت الوزارة بأن ستة عشر دائرة حكومية قد قامت بنشر هذه الأدلة على الانترنت (الالكترونيا) والباقي يجري العمل معهم لاعتماد الأدلة ورقياً قبل نشره الكترونياً كجزء من تطبيقها للالتزامات (6.1 و 6.2 و 6.3)¹⁰، وقد دعمت حقيقة نشر الوزارة لهذه الأدلة بعض التغطيات الاعلامية خلال العام 2014 والتي اشارت الى أن وزارة تطوير القطاع العام قد عملت على نشر الأدلة وبأن هذه العملية تم استكمالها لدى (33) مؤسسة مغطيه بالتالي ما مجموعه (1256) خدمة، وأن إعداد هذه الأدلة يأتي ضمن خطة الوزارة لإعداد دليل شامل للخدمات الحكومية¹¹، ونرى هنا تضارباً بالأرقام بين ما تضمنه تقرير انجاز وزارة القطاع العام (الذي يغطي الفترة حتى شباط 2015) وما ورد في التغطية الإعلامية.

وبغض النظر عن التضارب بالأرقام كما بينا أعلاه، نجد أنه وعلى الرغم من أن تقرير الوزارة قد افاد بنشر ستة عشر دائرة للأدلة الخاصة على مواقعها الإلكترونية¹² وأن وزير القطاع العام وفي تغطية اعلامية حول اعداد مجموعة من الأدلة في اب 2014 طلب من الوزارات والدوائر المعنية نشر أدلة خدماتها في مواقع تقديم الخدمة وعلى المواقع الإلكترونية للدائرة وعلى بوابة الحكومة الإلكترونية للتسهيل على المواطنين الاطلاع عليها قبل مراجعة الدائرة المعنية والحصول على الخدمة¹³ كما أنه وبحسب وزارة تطوير القطاع العام فإن الوزارة تطلب من الدوائر نشر الأدلة الكترونياً بموجب كتب رسمية، حيث أن نظام تطوير الخدمات كما اسلفنا يلزم الدوائر بنشر أدلتها الكترونياً (المادة 4 منه)¹⁴، الا ان الدوائر الستة عشر لم تلتزم جميعها بالنشر، فنتيجة لقيام فريق البحث بزيارة مجموعة من المواقع الإلكترونية من ضمن الستة عشر دائرة التي تحدث عنها التقرير بينت النتائج انه بينما نشرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي دليل خدمات مؤرخاً بالعام 2014 وبشكل واضح على صفحتها الرئيسية¹⁵ قدمت دائرة الأراضي والمساحة دليل الخدمات الخاص بها مؤرخاً بالعام 2013¹⁶، بينما اكتفت مديرية الدفاع المدني بعرض ادلة خاصة باستخدام بعض الاليات ووسائل الحماية¹⁷ وليس دليل خدماتها كمؤسسة، اما

⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، محور تطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/IFwoCE> تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

⁷ المرجع السابق.

⁸ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، ادلة الخدمات . متاح عبر الرابط،

<http://www.mopds.gov.jo/ar/Pages/TopNav/Manual/ServiceGuide.aspx?Menu=3> تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

⁹ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الاول لتقييم منظومة النزاهة اصدده مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

¹⁰ المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، مصفوفة تقدم سير العمل للمشاريع التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

¹¹ صحيفة الجوردين تايمز (29 كانون الأول 2014)، كتب إرشادية توضح خدمات وزارة الصناعة، مركز تكنولوجيا المعلومات. متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/guidebooks-outline-services-of-industry-ministry-it-centre> تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الأول 2014.

¹² المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني.

¹³ وكالة الأنباء الأردنية بتر (9 آب 2014) "تطوير القطاع العام" تُعد أدلة لتقديم الخدمات في الدوائر حكومية. متاح عبر

الرابط http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=160804&CatID=14 تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الثاني 2014.

¹⁴ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الاول لتقييم منظومة النزاهة اصدده مركز الحياة ونسخة من قائمة الكتب الرسمية الخاصة بذلك. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

¹⁵ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ادلة الخدمات، متاح عبر الرابط <http://www.mohe.gov.jo/ar/Documents/Guide2014.pdf> تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

¹⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، دائرة الأراضي والمساحة، دليل خدمات دائرة الأراضي والمساحة، متاح عبر الرابط <http://www.dls.gov.jo/inside.php?src=ml&id=48> تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

¹⁷ المملكة الاردنية الهاشمية، الدفاع المدني، ادلة الاستخدام، متاح عبر الرابط http://www.cdd.gov.jo/pages.php?menu_id=68 تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

ادارة السير المركزية فظهر على الصفحة الرئيسية لها رابطان الاول تحت عنوان "الخدمات والإجراءات" والثاني "خدمات الادارة الالكترونية"¹⁸ وبينما لا يعمل الرابط الاول يتناول الرابط الثاني قائمة بمجموعة من روابط الخدمات والنماذج اللازمة لها دون الاشارة بشكل محدد الى دليل متكامل يمكن تحميله عبر الانترنت (مثل دليل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مثلا)، وتكرر هذا الامر مع موقع وزارة البيئة والذي حمل على صفحته الرئيسية رابطا تحت عنوان "الخدمات" يضع اربعة خدمات ضمن قائمة كل منها يمثل رابطا لمجموعة من الاجراءات الخاصة بهذه الخدمات دون الاشارة بشكل محدد الى دليل متكامل يمكن تحميله عبر الانترنت¹⁹، كما تكرر مع موقع مؤسسة الاسكان والتطوير الحضري والذي احتوى رابطين لنوعين من الخدمات وكل منهما يتضمن قائمة بروابط تفتح على ملفات بصيغة (PDF) للشرح عن هذه الخدمات دون وجود أي تاريخ على هذه الملفات²⁰، وقد حملت الصفحة الرئيسية ايضا رابطا يفيد بان احد المشاريع الذي يقع تحت التنفيذ هو "مسودة الدليل الإرشادي للخدمات المحدث للعام 2015" حيث تطلب المؤسسة من الجمهور ابداء الرأي بالمسودة²¹ اما دائرة الآثار العامة فلم يوجد على موقعها الالكتروني أي رابط يتعلق بدليل للخدمات او حتى روابط ذات علاقة بالخدمات²²، وبالمقارنة مع الخطة التنفيذية لوزارة القطاع العام لتنفيذ التزاماتها الواردة في منظومة النزاهة²³ والتي تفيد بإعداد ادلة الدوائر الحكومية لخمسة وعشرون دائرة حكومية للعام 2014 وخمسة وعشرون للعام 2015 حيث ان هذا الالتزام يمتد اطاره الزمني من الربع الأول 2014 وحتى الربع الأخير 2015 نجد ان الوزارة قد التزمت بذلك اذا افترضنا انها قد أعدت الادلة الست والعشرين ونسقت مع الجهات المعنية، إلا انه من المؤكد من خلال تقصي فريق البحث للمواقع الالكترونية لهذه الجهات كما بينا انفا ان هذه الدوائر لم تلتزم جميعا بنشر هذه الادلة او نشر شكل واضح لهذه الادلة كما جاء بالالتزام (6.3)، وبالتالي يرى فريق البحث ان مستوى تحقق الالتزام يعد جزئيا وليس كاملا، وينصح فريق البحث بضرورة وجود مستوى اعلى من التنسيق والإلزام لهذه الدوائر الحكومية بنشر ادلتها على مواقعها الالكترونية بشكل موحد وواضح ومؤرخ بسنة التحديث.

اما بالنسبة لمساهمة اعداد الادلة في الالتزام (6.1) فترى انه حسب الوضع الحالي لطريقة عرض الخدمات وأدلتها وافتقارها الى توحيد الية عرض المعلومات الخاصة بها والتي كانت احدى الخطوات التي تناولتها الوزارة في خططها التنفيذية للالتزامات في سبيل تحقيق الالتزام (6.1) ان هذه الخطوة لم تكتمل بعد، اما فيما يخص الجزء من الالتزام (6.1) والمتعلق بالتدريب المستمر للموظفين مقدمي الخدمة فقد اوردت الوزارة في خططها التنفيذية²⁴ العمل على عقد اربعة برامج تدريبية ضمن العام 2014 وأربعة ضمن العام 2015 لامتداد هذا الالتزام على الاطار الزمني من الربع الأول 2014 وحتى الربع الأخير 2015، ويفيد تقرير التقييم الذاتيان الوزارة قد عقدت ستة برامج تدريبية في مجالات اعادة هندسة العمليات في الدوائر الحكومية، والتمكين في مجال متطلبات نظام تطوير الخدمات الحكومية للعام 2012، وإجراء المسوحات لقياس رضى متلقي الخدمة في الدوائر الحكومية والتي استهدفت من خلالها مختلف الدوائر الحكومية²⁵، ولم يتوصل فريق البحث الى نشر حول هذه التدريبات على المواقع الالكترونية الحكومية او الاعلام بشكل عام.

وأما فيما يخص تعزيز البرامج والربط الإلكتروني فيرى فريق البحث أن عبارة الربط الإلكتروني فضفاضة ومن غير الواضح من خلال مقارنة هذا الجزء من الالتزام بما ورد في الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة مدى الانسجام بين ما جاء في الالتزام وبين الخطوات التي رسمتها الوزارة لتحقيقه، حيث تضمنت الخطة على مدى الاطار الزمني 2014\2015 فقط تحديد احتياجات الدوائر من انظمة المعلومات لتقديم خدماتها بواقع اربعة دوائر كل عام وإعداد تقرير فني لإعادة هندسة العمليات للخدمات المختارة بواقع تسعة خدمات سنويا²⁶، ولا يتوافق فريق البحث تماما مع الوزارة ابتداء في أن مفهوم التعزيز يشمل فقط تحديد الاحتياجات والتقييم وتقديم المقترحات ام يتجاوز الى تطبيق هذه المقترحات وإجراء التغييرات اللازمة، وبالرغم من ذلك، يبين تقرير الوزارة لانجازاته فيما يخص الخطة بأنه قد تم الانتهاء من اعداد مقترح باحتياجات الربط الالكتروني لأربعة وزارات (الصحة والتربية والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والسياحة) وصندوق المعونة الوطنية ودائرة الاراضي والمساحة، كما يشير التقرير الى انه قد تم الانتهاء من اعداد تقارير فنية لتطوير الخدمات واعادة هندسة الاجراءات لكل من صندوق المعونة الوطنية، وخدمات منتقاه لكل من وزارة الصحة ووزارة التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي وذلك كتحقيق للجزء من الالتزام المتعلق بمراجعة الخطوات اللازمة للحصول على الخدمة والعمل على تطويرها وتبسيطها²⁷، ولم يستطع فريق البحث التحقق من مدى صحة هذه المعلومات لضعف الافصاح من الوزارة عن مثل هذه النشاطات، ومن ناحية اخرى وعلى الرغم من ان فريق البحث يرى ان هذا

¹⁸ المملكة الاردنية الهاشمية، ادارة السير المركزية الخدمات، متاح عبر

الرابط http://www.traffic.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=788&Itemid=412، تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

¹⁹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة البيئة، خدمات الوزارة، متاح عبر الرابط http://www.moen.gov.jo/AR/Services/Pages/default.aspx#_VYR1Nfmqqko، تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

²⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري، خدمات الوزارة، متاح عبر الرابط <http://www.hudc.gov.jo/>، تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

²¹ المملكة الاردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري، مسودة الدليل الإرشادي للخدمات المحدث لسنة 2015، متاح عبر

<http://www.hudc.gov.jo/node/1006>، تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

²² المملكة الاردنية الهاشمية، دائرة الآثار العامة، الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://www.doa.gov.jo/index.php>، تاريخ زيارة الرابط 21 شباط 2015.

²³ المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الالكتروني.

²⁴ المرجع السابق.

²⁵ المرجع السابق.

²⁶ المرجع السابق.

²⁷ المرجع السابق.

الجزء والجزء الذي يليه والمتعلق بتحسين الظروف المحيطة بتقديم الخدمة من حيث الأماكن والمرافق فضاءاً ويصعب تحديدهما بخطوات عملية للتحقيق مما يصعب قياس تحققهما إلا أنه وبحقائق الموجودة بالأجزاء الأخرى من الالتزام يرى فريق البحث أن مستوى التحقق كان جزئياً للالتزام (6.1).

ومن الضروري الإشارة إلى أن بعض المواطنين يعتقدون أنه للحصول على مستوى متقدم من الخدمة فيجب تدريب و"تأهيل" الموظفين، متمنين أن يتم إدارة القطاع الحكومي بنفس الطريقة التي يدار فيها القطاع الخاص²⁸. كما وافق مواطن آخر مقيم في المفرق على أن التدريب خطوة مهمة في تحسين عملية تقديم الخدمات، وتحديدًا التأكد من أن الموظفين أو مقدمي الخدمات على دراية بدورهم²⁹. وأن وعي المواطنين سينعكس أيضاً على السلطة التقديرية للموظفين والتي أثارها المواطن بشكل غير مباشر شارحاً بأن بغض موظفي القطاع العام يتم تعيينهم "بالواسطة" وليس نتيجة لمؤهلاتهم³⁰ وقد عبروا عن عدم رضاهم بشأن الطلبات المتكررة لتحسين تقديم الخدمة والتي لا يتم أبداً الاستجابة لها³¹. ونفكرة النافذة الواحدة كما هو وارد في الالتزام (6.1) يفترض أن تحصل على دعم واسع، حيث ذكرت مواطنة من عجلون من أن التحسين الرئيسي المطلوب هو "قاعدة موحدة للخدمة"³²، كما أشار مواطن من الطفيلة إلى أن الحل لتحسين تقديم الخدمة يكمن في اللامركزية وفي الحكم المحلي³³.

وأما بخصوص الالتزام (6.2) فيكتفي تقرير وزارة القطاع العام لمستوى الانجاز في الالتزامات الموكلة اليها بذكر قيامه برفع تقرير لمدى التزام الدوائر الحكومية في العام 2014 بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات رقم (64) لسنة 2012 الى دولة رئيس الوزراء بعد ان تم اعداد وتوزيع استبيان لهذه الغاية وتحليل نتائجه³⁴، غير ان نتائج هذا الاستبيان غير منشورة ولم يتم تداولها في الاعلام او على المواقع الالكترونية وهذا لا ينسجم مع مبادئ الشفافية الحكومية، كما ان مجرد وجود تقييم لا يعني بالضرورة تطوير معايير تقديم الخدمة او تحقيق باقي ما جاء في الالتزام من الاستماع الى صوت متلقي الخدمة والانسجام مع المعايير الفضلى بل هو احد الخطوات الاولى لتحقيق ذلك، ومن الجدير بالذكر أن الخطة التنفيذية للوزارة قد اوردت خطوات لتحقيق هذا الالتزام متابعة الوزارة لالتزام الدوائر الحكومية بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات لسنة 2012 وإعداد ونشر ادلة الخدمات الكترونياً وفي مواقع تقديمها وذلك خلال عامي 2014 و2015، وإلزام الدوائر الحكومية بنشر معايير الخدمات والالتزام بها من خلال اعداد موائيق الخدمة خلال العام وذلك خلال العام 2015³⁵، وعلى الرغم من ان فريق البحث يرى ان هذه الخطوات قد تساهم في تحقيق الالتزام إلا انه مبدئياً يعتبرها غير كافية لفكرة التطوير التي تحتاج برأيهم الى مزيد من الخطوات كما ان هذه الخطوات التي تناولتها خطة الوزارة كانت بالتأكيد اقل طموحاً من الالتزام نفسه ولا تخدم القيمة التي ميزت هذا الالتزام وهي المشاركة المجتمعية في تحقيقه والانسجام مع المعايير الفضلى، فالإكتفاء باستبيان لغايات التقارير الداخلية الحكومية لا يستوي ابداً الى مستوى طموح الالتزام كما يرى فريق البحث، وبشكل عام وبالنظر الى حجم الانجاز المتحقق يرى فريق البحث ان مستوى الانجاز كان محدوداً للالتزام (6.2).

الممارسات الفضلى والتوصيات

تظهر دراسة قام بها البنك الدولي بأن فاعلية وفعالية تقديم الخدمات الأساسية تمهد الطريق أمام الحاكمية الرشيدة³⁶ وهذه الحاكمية مهمة وبخاصة لزيادة مراعاة الجندر في عملية تقديم الخدمات، حيث أن "الحكم السيء يؤدي إلى مخرجات غير مرحب فيها في الوصول إلى الخدمات العامة من قبل الفقراء والأفراد المحرومين الآخرين في المجتمع مثل النساء والأولاد والأقليات"³⁷. ويوافق بنك التنمية الآسيوي على ذلك ذاكراً بأن "معظم المواطنين يحكم على طبيعة الحاكمية وفقاً لتجربتهم في الحصول على الخدمات العامة الأساسية"³⁸. ويشير هذا إلى أهمية أن تنفذ الحكومة الأردنية هذه الالتزامات الثلاثة، وأن تفعل ذلك بالتوافق مع الممارسات الفضلى.

ولغاية تحسين تقديم الخدمة، يوصي البنك الدولي باستخدام ما يسمى بتحليل مخرجات القياس، والتي يعتبر أهم أهدافها هو كشف أولويات وخبرات المواطن/صاحب العلاقة عبر القيام بمسوحات³⁹، وقد بيد وهذا الأسلوب مفيداً أيضاً في الحصول على آراء المواطن المتصلة برفع سوية ممارسات تقديم الخدمات (6.2)، وتحديدًا عبر جمع موائيق المواطن وإدراج "آلية تعويض التظلم"⁴⁰ حيث أن هذا من شأنه أن يساعد الحكومة في التعامل مع احتياجات وتوقعات متلقي الخدمة و"تحتاج الهيئات إلى معلومات موضوعية وصحيحة ومعتمدة بشأن مستوى أدائها في تقديم خدمات نوعية"⁴¹ وهذه المعلومات ستكون ذات قيمة كبيرة لو تم تحصيلها من قبل متلقي الخدمة، أي المواطنين،

²⁸ عبد الرزاق المحتسب، مواطن، محافظة معان. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

²⁹ سليمان الخوالدة، مواطن، محافظة المفرق، مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

³⁰ عبد الرزاق المحتسب، مواطن، محافظة معان. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

³¹ المرجع السابق.

³² علا السواعي، مواطنة، محافظة عجلون، مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

³³ هاني الرفوع، مواطن، محافظة الطفيلة، مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

³⁴ المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني.

³⁵ المرجع السابق.

³⁶ البنك الدولي (2005) تقديم الخدمات العامة، إدارة القطاع العام وسلسلة المساءلة (المحرر أنور شاه)، صفحة (XXVI)، متاح عبر الرابط

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicServiceDelivery.pdf> ، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

³⁷ البنك الدولي، صفحة (IX).

³⁸ بنك التنمية الآسيوي (2013) الحكم وتقديم الخدمات العامة، صفحة (58)، متاح عبر الرابط

http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30418/ado2013-update_0.pdf ، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

³⁹ البنك الدولي، الصفحة (16-17).

⁴⁰ منشور، دافيد و سانجاي اغارول/GAC في المشاريع. ملاحظات عن كيفية العمل، موائيق المواطن: تعزيز تقديم الخدمات من خلال المساءلة، صفحة (1)، متاح عبر

الرابط goo.gl/T3zKp3 ، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁴¹ المرجع السابق، صفحة (86).

حيث أن ذلك سيضمن أيضا بأن التحسينات المنظور لها في الالتزام (6.1) تدار على أفضل وجه، وهذا بدوره لا يؤدي فقط إلى تعزيز مساءلة الحكومة، ولكن سيؤكد على أن التحسين حاصل بالتوافق مع الحاجة الفعلية المرتبطة به.

وفي حين أن المنافع المحصلة من منهجية القياس للبنك الدولي متشعبة الجوانب، بما في ذلك زيادة المساءلة وتحسين ثقة المواطن بحكومته، إلا أن هذا الأسلوب مكلف التنفيذ⁴²، ويمكن أن تقدم موانع المواطنين المذكورة أعلاه ارشادا بشأن محتوى الأدلة التي يجب أن تنشر من قبل كل مقدم خدمات، كما هو وارد في الالتزام (6.3) ويقدم المحتوى المقترح أدناه معلومات مفيدة يمكن دمجها في الأدلة الإرشادية:

- الخدمات التي تقدمها المؤسسة
- لكل خدمة، موقع المكتب (المكاتب)، ساعات العمل وضابط الارتباط المعني.
- لكل خدمة، ما هي النماذج المطلوبة لطلب خدمة وأين يمكن الحصول على هذه النماذج وأين يجب تسليمها (إذا كان ذلك ممكناً).
- لكل خدمة، معايير ملموسة وقابلة للقياس بشأن ما يمكن أن يتوقعه أصحاب العلاقة في عالم تقديم الخدمات، حيث يجب دمج المعلومات التالية:

- ما هي كلفة الخدمات.
 - كم سنحتاج لاستكمال مختلف الخدمات (مثلا الوقت المطلوب لتقديم الطلب أو إعادة وصل المياه).
 - ماذا يحصل لو لم تلتزم المؤسسة بمعايير تقديم الخدمات المنصوص عليها (مثلا دفع تعويض مالي للمستخدم أو إرسال رسالة اعتذار).
 - معايير خدمة العملاء (مثلا يجب معاملة العملاء باحترام).
 - أين وكيف يمكن لأصحاب العلاقة أن يصلوا إلى آلية رفع الشكاوى والتظلمات إذا ما كانوا غير راضين عن نوعية الخدمة المقدمة وتفاصيل بشأن عملية رفع الشكاوى (مثلا، التوقيت الزمني لتقديم جواب على الشكاوى والموظفون المسؤولون عن مختلف مراحل عملية رفع الشكاوى).⁴³
- وهناك إشارة إلى مركز الخدمات المكون من نافذة واحدة في الالتزام رقم (6.1) وبأنه خطوة إيجابية في تسهيل الخدمات وتبسيط الخطوات للحصول عليها، و هذا بالتوافق مع الممارسات الفضلى التي أشارت إليها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)⁴⁴، حيث تقدم الوثيقة المشار إليها خطوط إرشادية مفيدة للحكومة الأردنية في تحديد المحتوى المحدد وتنفيذ مثل هذا النظام.

وقد اتفق البنك الاسوي للتنمية والبنك الدولي على أن الحكومة اللامركزية من شأنها أن تسهل تقديم الخدمات المحسنة، "فالبلدان اللامركزية تتجاذب بشكل أكبر مع أداء المواطنين في مجال تقديم الخدمة وتسعى بشكل حثيث لخدمة أناسها مقارنة بالبلدان المركزية".⁴⁵ ويوجد البنك الاسوي بأن نجاح الحكومات الاسيوية في إصلاح الخدمة العامة يعتمد بشكل كبير على ثلاثة آليات هي : تمكين المواطنين وإشراك الحكومات المحلية والقطاع الخاص وتوسيع استخدام المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات.⁴⁶ حيث وجد في الهند بأن هذه الأخيرة قد قلصت من الوقت المخصص لتقديم الخدمة بواقع 30 % وقللت من الاتصال المباشر مع مسؤولي الحكومة مما قلص من احتمالات الرشوة والفساد.⁴⁷

وإضافة إلى كل ما ذكر، يجب التركيز على تعزيز إطار عمل قانوني قوي للسماح بتقديم الخدمة بشكل متوافق مع الممارسات الفضلى لأن هذا سيحدد الأدوار والمسؤوليات للسلطات المعنية.⁴⁸ كما أن دمج هذا مع نظام الكتروني سيكون من شأنه تعزيز شفافية الحكومة وتسهيل الخدمة التي يحصل عليها المواطنون وتحديد الأدوار والمسؤوليات المحددة للسلطات المعنية.⁴⁹ وهذا من شأنه أن يقلل من استخدام السلطة التقديرية (6.2).

⁴² المرجع السابق، صفحة (86).

⁴³ منشور، دافيد و سانجاي اغارول/GAC في المشاريع،. صفحة (7).

⁴⁴ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أفضل الممارسات في عملية توحيد منفذ المعلومات (One Stop Shop) المنهجية لتنفيذ عملية توحيد منفذ المعلومات في القطاع العام (One Stop Shop)، صفحة (49)، متاح عبر الرابط

<http://www.frp2.org/english/Portals/0/PDFs/OSS%20summary%20E,%20Oct%2025,%202011.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

⁴⁵ البنك الدولي. صفحة (49).

⁴⁶ بنك التنمية الآسيوي. صفحة (66).

⁴⁷ المرجع السابق، صفحة (57).

⁴⁸ المرجع السابق، صفحة (67-8).

⁴⁹ البنك الدولي. صفحة (67-8).

التزام 6.4، 6.5، 6.6، 6.7: تطوير المسائلة والعدالة في تقديم الخدمات الحكومية

عنوان الالتزام	تشديد إجراءات الرقابة والمساءلة على الالتزام بمعايير تقديم الخدمات	الرقم	6.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ ديوان المحاسبة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تشديد إجراءات الرقابة والمساءلة على الالتزام بمعايير تقديم الخدمات		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	التقييم الدوري بشكل غير معن ملستوى تقديم الخدمات	الرقم	6.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	التقييم الدوري بشكل غير معن ملستوى تقديم الخدمات وتحديد فرص ومجالات التطوير المستمر والعمل على تنفيذها بالتعاون مع الجهات الحكومية المعنية.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	تطوير الخدمات في المحافظات والمناطق النائية	الرقم	6.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات ؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	الوصول بالخدمات الحكومية المقدمة في المحافظات والمناطق البعيدة عن العاصمة لمستوى الخدمات في المركز		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية	الرقم	6.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية وقياس رضى متلقي الخدمة		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

حل نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) للعام 2012¹ مكان نظام تحسين الخدمات الحكومية رقم (64) للعام 2006²، غير ان هذا الأخير كان أكثر شمولاً، وبالمقارنة مع النصوص التي حذفت من نظام العام 2006 وبقاء ثمانية أحكام فقط في نظام العام 2012 تتعامل مع نفس القضايا يرى فريق البحث ان تعديل النظام لم يكن تحسناً بحد ذاته.

ولا توجد مواد في نظام العام 2012 تشير بشكل مباشر إلى الرصد والمساءلة (الالتزام 6.4)، وإلى قياس مستوى تقديم الخدمات وتحسينها (الالتزام 6.5)، إلا أن المادة (6.6) منه نصت على أنه على الوزير أن يصدر التعليمات الضرورية لتنفيذ "المنهجيات المتعلقة بتطبيق أسس تطوير معايير تقديم الخدمة" وهذا ينسجم مع الالتزام (6.4)، أما بالنسبة للالتزام (6.5) فتتضمن المادة (3.ب) على "وضع البرامج والمنهجيات والأدوات اللازمة لتمكين الدائرة من تطوير خدماتها وتقديم الاستشارات اللازمة لهذه الغاية" أما المادة (4.د) فتتضمن على "قياس مستوى الأداء الفعلي للخدمة دورياً مقارنة مع معايير تقديم الخدمة" حيث نقلت هذه المادة حرفياً من النظام الداخلي للعام 2006، إلا أنه لا يوجد إشارة بشأن كيف ينجز ذلك ومن الممكن أن ينجز هذا عبر التقييم الدوري غير المعلن عنه والمذكور في نص الالتزام.

وهناك العديد من المواد في نظام العام 2012 والتي تشير إلى التقييم والأخذ برأي متلقي الخدمة (الالتزام 6.7)، حيث تبين المادة (4.ج) بأنه يتوجب على الدائرة الحكومية "تحديد الوحدة الإدارية المختصة بمتابعة التطوير المؤسسي في الدائرة لتتولى التنسيق والتعاون مع الوزارة لتنفيذ أحكام هذا النظام" وفي حين أنها لا تذكر هيئة رصد إلا أنها تشير إلى إنشاء وحدة متخصصة والتي يمكنها أن ترتبط بهيئة الرصد، كما تذكر المادة (4.ج) بأن على الدائرة أن تعمل على "تحديد احتياجات متلقي الخدمة وتطلعاته"، وهذا أيضاً نقل حرفياً من المادة (3.هـ) من نظام العام 2006، وتشير المادة (3.ج) بأن وزارة تطوير القطاع العام مسؤولة عن "التعاون مع الدائرة لإعداد الدراسات المتعلقة بتطوير جودة الخدمات فيها وقياس رأي متلقي الخدمة لديها وتقييم مستوى جودة الخدمة دورياً ورفع التوصيات بهذا الشأن إلى مجلس الوزراء"، ومن المثير للاهتمام أنه توجد نصوص قانونية بشأن دمج المواطنين بشكل أكبر مقارنة مع ما جاء في الالتزام، ولا يتطرق نظام العام 2006 بشكل مباشر أو غير مباشر إلى وحدات أو هيئات الرصد، إلا أن المادة (4.هـ) منه تعلقت تحديداً بالالتزام (6.7) ذلك أنها تشير إلى أنه يتوجب على الدائرة "قياس مستوى رضا متلقي الخدمات" إلا أن هذه المادة قد تم إلغاؤها في تعديل العام 2012، ومن جانب آخر فإن نظام العام 2006 لم يشير بشكل محدد إلى الرصد والمساءلة إلا أنه يذكرهما بشكل غير مباشر في المادة (3.د) والتي تشير إلى "التعاون مع الدائرة في مجال قياس مستوى الخدمات التي تقدمها وتحديد مجالات التحسين الممكنة لهذه الخدمات" وهذا يشمل الرصد، كما هو حال المادة (7) منه والتي تشير إلى غايات مراجعة الأداء الفعلي للخدمات المقدمة وقياسها ورفع مستواها، وأن على الدائرة استخدام الآليات والأدوات المناسبة وذلك بهدف تحديد مجالات تحسين الخدمات ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها" وحقيقة أن هذه المادة قد أزيلت بالكامل من تعديل 2012 هو أمر مقلق.

وفي العام 2013 أطلقت وزارة تطوير القطاع العام اليوم نظام الشكاوى الحكومية الإلكتروني على مستوى تقديم الخدمات، وتم تنفيذ المشروع بالتعاون مع مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية³، إلا أنه لا توجد تقارير كافية تبين سير عمل هذا النظام ومخرجاته أو تفاعلاً إلكترونياً بين مقدم ومتلقي الخدمة، فهو يتعلق فقط بالاتصالات بين المشتكى المشتكى عليه، وعند سؤال عدد من المواطنين عن هذا النظام ظهر ضعف واضح بمعرفته.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة (2012) الجريدة الرسمية العدد (5178) 9 تموز 2012.

² المملكة الأردنية الهاشمية، نظام تحسين الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة (2006) الجريدة الرسمية العدد (4785) 1 تشرين الأول 2006.

³ شراكة الحكومة الشفافة. خطة العمل الوطنية الأولى 2012-2014. متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan>. تاريخ زيارة الرابط 11 شباط 2015.

أما بخصوص الالتزام (6.6) فلا توجد مواد في نظام 2006 أو في نظام 2012 تشير مباشرة إلى تقديم الخدمة في محافظات معينة أو ضمان تقديم مستوى خدمة مساو أو مشابه للخدمات في العاصمة وفي المحافظات الأخرى، ويعد ذلك مخيباً للآمال إلى حد ما، ويرتبط هذا الالتزام بالالتزام رقم (1.1.4) في خطة العمل الوطنية الأولى التي أصدرتها الحكومة الأردنية كجزء من انضمامها إلى الشراكة الحكومية الشفافة⁴، حيث يقضي هذا الالتزام " بتصميم المرحلة الثانية من البرنامج الوطني الهادف إلى تحسين الخدمات العامة وتبسيط الإجراءات على مستوى المحافظات والأقاليم للفترة 2014 - 2016 من خلال التطبيق في دوائر وخدمات إضافية حيث أن هذا الإجراء سيضمن العدالة في توفير الخدمات في مختلف أنحاء المملكة" وحتى حين نشر هذه المرحلة الثانية في العام 2013 فلم تبدو بأنها جاهزة أو صادرة بشكلها النهائي بعد، وقد نص تقرير التقييم الذاتي للحكومة فيما يتعلق بتنفيذ خطة العمل الوطنية الأولى المشار إليها أعلاه، على أن هذه المرحلة الثانية جاهزة للتنفيذ، إلا أنها لم تبدأ بعد بسبب نقص مصادر التمويل⁵.

تنفيذ الالتزام

نشرت وزارة تطوير القطاع العام تحديثاً على موقعها الإلكتروني بشأن موضوع تطوير تقديم الخدمات وتبسيط آلياتها⁶، حيث كتبت عن تطوير نظام الشكاوي المركزي الذي ينتج كل شهر تقريراً عن هذه الشكاوي الواردة فيه ويرسل ذلك إلى رئاسة الوزراء، وهو موجود على موقعهم الإلكتروني⁷، إلا أنه لا يوجد تقارير بشأن مرصد تفاعلي قد أنشئ بحسب الالتزام رقم (6.7). وتؤكد وزارة تطوير القطاع العام بأن تصوراً عاماً للرصد قد جهز من حيث إمكانياته ومناهج تقييم الخدمات وتقديم الملاحظات والاقتراحات وطبيعة التقارير الصادرة عنه، إضافة إلى إعداد مسودة المواصفات الفنية ومتطلبات التنفيذ⁸ إلا أنه من غير الواضح أين يمكن إيجاد ذلك وإذا ما قد تم نشر ذلك للجمهور أم لا. كما أن ذلك لا يدل على أن الالتزام قد تم إنجازه إنما جهود أولية بسيطة لذلك، ومن الجدير بالذكر أن وزارة تطوير القطاع العام وفي خطتها التنفيذية لتحقيق الالتزامات الموكلة لها قد وضعت مجموعة من الإجراءات لتحقيق هذا الالتزام تمثلت بإعداد المواصفات الفنية والتطوير الفعلي للمرصد وتدريب المسؤولين عنه على الاستخدام ليتم الانجاز في الربع الأول من العام 2015. وإطلاق المرصد في الربع الثاني للعام 2015، واستقبال آراء ومقترحات متلقي الخدمة وإعداد تقارير تقييمية حول عمل المرصد ومتابعتها بدءاً من الربع الثالث للعام 2015⁹، وبناءً على ذلك يعتبر فريق البحث أن حجم الانجاز في هذا الالتزام يعد محدوداً.

ومن المهم الإشارة في هذا المجال إلى أن إقامة المرصد التفاعلي سيكون خطوة هامة جداً ويجب أن ينفذ بتعاون ما بين الهيئات الحكومية والمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، حيث أشار مواطن في محافظة المفرق إلى أنه من أجل تحسين تقديم الخدمة هناك حاجة أكبر للرصد وبأن دور منظمات المجتمع المدني في هذا الصدد غاية في الأهمية أيضاً¹⁰.

و ينص التحديث الوارد على موقع وزارة القطاع العام أيضاً¹¹ إلى أن تقديم الدعم لعمليات تقديم الخدمة في القطاعات الرئيسية مثل الصحة والتعليم أدى إلى تحسين بعض مجالات عملها، وفي حين أن هذا جهد جيد لتنفيذ الالتزام رقم (6.5)، إلا أنه لا يوجد تفاصيل محددة بشأن ما إذا كان هذا الدعم أو أدلة الخدمة المتعلقة بالوزارات والمؤسسات ذات الصلة هي نتيجة التقييمات غير المعلنة والتي تدعى أيضاً (بزيارات المتسوق الخفي)، ويبدو بأن زيارات غير معلنة قد أجريت خلال العام 2014 كما ذكر ذلك في الإعلام والذي أورد أيضاً أن آراء المواطنين تؤخذ بعين الاعتبار في تقييم تقديم الخدمة¹²، وهذه خطوة جيدة يجب الإشادة بها حيث أنها تزيد من مبدأ النزاهة الحكومية وتعزز من مشاركة المواطنين ودمجهم، وتشير وزارة تطوير القطاع العام أيضاً بأنها نفذت أكثر من 48 زيارة متسوق خفي نتج عنها تقارير رفعت إلى رئاسة الوزراء والتي بدورها حولتها إلى الأطراف الحكومية المعنية لغاية تحسين مستوى هذه الخدمات¹³، وقد ورد على موقع وزارة التربية والتعليم مثلاً عن قيام اللجنة المكلفة من وزارة التربية والتعليم بدراسة تقرير لجنة المتسوق الخفي بعقد اجتماعها الأول لإقرار مجموعة من التوصيات لخدمة متلقي الخدمة، وقد تم إعلان هذه التوصيات في الاجتماع حيث اتسمت هذه التوصيات بأنها احتوت على إجراءات محددة¹⁴، وهذا يؤكد أهمية أن يترافق مع التقارير توصيات محددة وخطة متابعة لرصد آثار عمل هذه اللجنة ومدى تنفيذ توصياتها، وهذا ما أكدته وزارة تطوير القطاع العام¹⁵.

⁴ المرجع السابق، صفحة (6).

⁵ المملكة الأردنية الهاشمية (شباط 2013). شراكة الحكومة الشفافة، الأردن: تقرير سير العمل الأول لخطة العمل الوطنية، صفحة (3)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/lum0zS>، تاريخ زيارة الرابط بتاريخ 12 كانون الأول 2014.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام. تطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/IFwocE>. تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام. نظام الشكاوي الحكومية المركزي. متاح عبر الرابط <http://www.mopds.gov.jo/ar/Pages/CMU.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

⁸ المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. مصفوفة تقدم سير العمل للمشاريع التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

⁹ المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. الخطة التنفيذية للمشاريع التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

¹⁰ سليمان الخوالدة، مواطن، محافظة المفرق. مقابلة هاتفية، 12 أيار، 2015.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام. تطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/IFwocE>. تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الأول 2014.

¹² جوردان تايمز (30 تشرين الثاني 2014). يوم في حياة مراقبي عملية الإصلاح في القطاع العام. متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/a-day-in-the-life-of-public-sector-reform-inspectors>، تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الأول 2014.

¹³ المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني.

¹⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التربية والتعليم، مديرية التربية والتعليم للواء قصبة عمان/محافظة العاصمة. متاح عبر الرابط

<http://www.moe.gov.jo/Directorates/DirectoratesNewsDetails.aspx?DirectoratesNewsID=3795&DirectoratesID=8> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹⁵ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. تعليق على التقرير الأولي لتقييم منظومة النزاهة أصدره مركز الصياغة، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

ومن الجدير بالذكر ان الخطة التنفيذية لوزارة تطوير القطاع العام لتنفيذ التزاماتها ضمن منظومة النزاهة قد اعتبرت تنفيذ الزيارات الميدانية وإعداد تقارير تقييم بذلك ورفعها الى رئيس الوزراء والجهات المعنية وتنفيذ الزيارات غير المعلنة بواقع تسعة زيارات لكل ربع ابتداء من العام 2014 وبشكل مستمر وغير محدد الاطار الزمني اضافة الى متابعة معالجة الثغرات مع المؤسسات المعنية ابتداء من العام 2015 هي الخطوات التي تؤدي الى تحقيق الالتزام¹⁶، وبناءا على ما ذكر يرى فريق البحث ان هذا الالتزام قد تحقق بشكل جزئي نظرا الى ان الفريق لم يتوصل الى ادلة واضحة حول الجزء من الالتزام المتعلق بتحديد فرص ومجالات التطوير المستمر والعمل على تنفيذها بالتعاون مع الجهات الحكومية المعنية، حيث يعتقد فريق البحث ان ذلك يصعب قياسه كما ان ذلك بحسب الوزارة سيبدأ تنفيذه في العام 2015.

اما بخصوص الالتزام (6.4) فبحسب الخطة التنفيذية التي اعدتها وزارة تطوير القطاع العام لتحقيق التزاماتها الواردة في منظومة النزاهة يمثل اجراء المسح الدوري لمدى التزام الدوائر الحكومية بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات رقم (64) الساري والذي يستحق التنفيذ في الربع الثالث من العام 2014 تحقيقا للالتزام¹⁷، وقد اشارت وزارة تطوير القطاع في تقرير الانجاز لالتزاماتها الواردة في منظومة النزاهة بأنه في 12 تشرين ثاني 2014 اصدرت رئاسة الوزراء تعميم رقم (39451/1/11/83) والذي يدعو جميع المؤسسات الحكومية الى أن تلتزم بالملاحظات التي اوردها وزارة تطوير القطاع العام في تقريرها الخاص بمدى التزام الدوائر الحكومية بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات رقم (64) الساري خلال العام 2014 وبناءا عليه قام رئيس الوزراء بمخاطبة الوزراء المعنيين للأخذ بملاحظات تقارير تقييم القطاع العام وتزويد الوزارة بالإجراءات المتخذة حيالها¹⁸، إلا أن فريق البحث لم يطلع على هذه المراسلات الداخلية الحكومية، غير انه قد تأكد مما اورده وزارة القطاع العام حول نشرها للتقارير التقييمية للزيارات الميدانية غير المعلنة لمستوى الخدمات الحكومية في الصحف اليومية، حيث وجد فريق البحث العديد من الروابط الاعلامية التي تدعم ذلك وهذا امر ذو اهمية كبيرة في ترسيخ مبادئ الشفافية الحكومية وتطوير معايير الخدمة، ويرى فريق البحث ان ما ورد في الخطة التنفيذية بخصوص هذا الالتزام لا يعبر عن اجراء تشديد اجراءات الرقابة والمساءلة على الالتزام بمعايير تقديم الخدمات، غير انه بمقارنته ما ورد في الخطة التنفيذية للوزارة وما تم انجازه على ارض الواقع نرى ان النشاطات التي نفذتها الوزارة بهذا الخصوص تعدت التزامها في هذه الخطة التنفيذية الخاصة بها على الرغم من ان فريق البحث يرى ان تشديد الرقابة والمساءلة يستلزم اجراءات محددة لتطبيقه تتعدى التقييم ومتابعة معالجة المشاكل، وبالنظر الى كل هذه العوامل يرى فريق البحث ان مستوى انجاز هذا الالتزام كان جزئيا.

أما بخصوص الالتزام (6.6) فلا يرد ذكر اي خطط تتعلق بالخدمة المقدمة خارج عمان على موقع وزارة تطوير القطاع العام أو على مواقع وكالات خدمة أخرى أو ضمن وثائقها، وحين طلب فريق البحث معلومات إضافية من وزارة تطوير القطاع العام حول ذلك، قدمت الوزارة ضمن تقرير انجازاتها للالتزامات الموكلة اليها ضمن منظومة النزاهة اجراءات مشابهة لمواضيع الالتزامات الأخرى لتحقيق هذا الالتزام والتي تضمنت تطوير معايير تقديم الخدمات وإعداد الدلة وإلزام المؤسسات الحكومية بنشرها وتشديد اجراءات الرقابة والمساءلة على الالتزام بمعايير تقديم الخدمات وزيارات التقييم الدوري وإعداد تقارير دورية حول الشكاوى على الخدمات الحكومية بتفصيل عن شكاوى المحافظات¹⁹ ويدل ذلك على عدم بذل جهود منظمة لغاية تطوير الخدمات في المناطق الريفية كما جاء في الالتزام، ولعل ذلك يعود الى ان الالتزام نفسه ايضا غير واضح ومحدد الاجراءات فهو يمثل هدفا وغاية اكثر منه مشروعا واضحا مما يصعب قياسه، فعند دراسة فريق البحث للخطة التنفيذية للوزارة والتي وضعت كخطوات لتحقيق هذا الالتزام: حصر الخدمات التي تقدمها الدوائر الحكومية ومديرياتها في المحافظات (ضمن عام 2014 كإطار زمني) ودراسة سبل تبسيط اجراءات تقديم الخدمات في المحافظات من خلال تفويض الصلاحيات والربط الالكتروني بين الدوائر في المركز وامتدادها في المحافظات والتعاون والتنسيق مع برامج الحكومة الالكترونية لدراسة امكانية الربط وتنفيذه (التنفيذ مع بداية العام 2015 كإطار زمني)²⁰، وعدم احتوائها على اجراءات محددة مثل تنفيذ المرحلة الثانية من البرنامج الوطني الهادف إلى تحسين الخدمات العامة وتبسيط الإجراءات على مستوى المحافظات والأقاليم للفترة 2014 - 2016 المشار إليه أعلاه في الخلفية والذي يعتبر من البرامج الوطنية الاساسية لتحقيق غاية الالتزام تتوصل الى ان الحكومة قد فشلت في وضع التزام وخطوات عملية لانجازه تتصف بالوضوح والقابلية للتطبيق، فعلى الرغم من ان هذا الالتزام يشكل مطلباً شعبياً إلا انه لا يمثل مشروعا بحد ذاته محدد وقابل للتطبيق والقياس بل يمثل غاية طموحة جدا يمكن الوصول اليها نتيجة لعدة برامج وتقاطعات للمشاريع الوطنية على مدى طويل، وكان الاول من وضع الخطة ان يضع مشروعا محددا وقابلا للتطبيق والقياس للتمكن من متابعته من الجهات المعنية، وبناءا على ما ذكر يعتبر فريق البحث مدى تحقق هذا الالتزام محدودا.

وتشكل الحاجة إلى تحقيق هذا الالتزام نقطة اهتمام لدى أصحاب المصلحة الذين التقاهم فريق البحث، حيث قال مواطن من محافظة الكرك أن عمان تستفيد من مزايا وموارد أفضل مما هو الحال في المحافظات البعيدة²¹، وتتفق مواطنة من عجلون مع هذا الرأي، فهي ترى أن الأردن هي عمان حيث تتركز جميع الخدمات فيها حتى الخاصة منها، وكلما ابتعد المواطن عن العاصمة، كلما ساءت الخدمات²² ويدعم أحد سكان محافظة الطفيلة هذا الرأي قائلا: تعاني المحافظات الأخرى من تهميش كامل خاصة الطفيلة والمفرق وأجزاء من الزرقاء²³ واتفق مواطن محافظة المفرق مع هذا الرأي، حيث قال أن بعض الخدمات المتوفرة في عمان نادرة للغاية في المحافظات الأخرى²⁴. وضمن السياق نفسه، يشعر مواطن من الكرك أن التحسينات الأكثر إلحاحا تتعلق " بعدالة توزيع

¹⁶ المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الالكتروني.

¹⁷ المرجع السابق

¹⁸ المرجع السابق

¹⁹ المرجع السابق

²⁰ المرجع السابق

²¹ عباس النوايسة، مواطن، محافظة الكرك، مقابلة شخصية، 15 آذار 2015.

²² علا السواحي، مواطنة، محافظة عجلون، مقابلة هاتفية، 12 آذار 2015.

²³ هاني الرفوع، مواطن، محافظة الطفيلة، مقابلة هاتفية، 12 آذار 2015.

²⁴ سليمان الخوالدة، مواطن، محافظة المفرق، مقابلة هاتفية، 12 آذار 2015.

الثروات والاستفادة منها في المناطق"، حيث يوضح أنه رغم استفادة الكرك من السياحة، إلا أنهم لا يلمسون المردود المالي لها بأية طريقة، ولم يشهدوا أي تحسينات في تقديم الخدمات خلال عام 2014²⁵، كما أيد المواطن من محافظة معان هذا الرأي، ذاكراً أن جميع الخدمات لديهم تعاني من النقص، وأنهم لم يحصلوا على أية استجابة لمطالباتهم بتحسين الأوضاع²⁶ وفي عجلون، لم تلاحظ أية تحسينات أو تغييرات خلال العام 2014، وما زال الحصول على الخدمات يمثل مشكلة حقيقية²⁷، كما تعاني الطفلة من سوء الخدمات الصحية والتعليمية، إذ لم تحصل أي تحسينات خلال العام 2014²⁸، كما وشهدت المفروق تراجعاً في تقديم الخدمات، وبررت هذه الظاهرة بتدفق اللاجئين السوريين²⁹.

الممارسات الفضلى والتوصيات

بشكل عام، يعرف الرصد والتقييم على أنهما من الممارسات الفضلى في تحليل أي مشروع ومنهجية ذات قيمة لـ "تعزيز قاعدة إدارة النتائج والتركيز على جيل التعليم والمعرفة"، بالإضافة إلى أنها تعزز المساءلة العامة.³⁰ بالمختصر، فإن تحليل الرصد والتقييم يمكن أن يساعد في التنفيذ المستقبلي عبر المساهمة في عملية التعلم والعمل لصالح الجهة المنفذة عبر تمكينها من أن يكون لها قاعدة مصادر قوية تمكنها من الحصول على الدعم اللازم³¹ حتى لو كانت هذه النتائج غير متوقعة أو غير موثوقة، إلا أنها يمكن أن تفهم بشكل أفضل. وعليه، فإن هذا الأسلوب مطبق أيضاً وإيجابي لصالح الجهات الحكومية، كما أن الالتزام بالممارسات الفضلى للرصد والمتابعة سيعزز بشكل كبير من عمل ومساءلة الحكومة الأردنية.

وقد تم تطوير أسلوب للرصد والتقييم من قبل مؤسسة (CARE) في مالابو عام 2002، وتحديدًا بطاقة الأداء المجتمعي (CSC)³²، وهي تناسب الالتزام رقم (6.4) ذلك أنه يمكن تطبيقها على مستويات متعددة، وهذا يعني بأنه يمكن استخدامها كأداة داخل المؤسسات لغاية الرصد والتقييم، كما تستخدم للحصول على التغذية الراجعة من قبل أصحاب العلاقة³³، وبينما يبدو هذا كنظام بسيط، إلا أنه فاعل فقط إن استخدم بتخطيط صارم وتفهم من قبل الميسرين³⁴، ولهذه المنهجية مستوى عالي من الشفافية إضافة إلى أنها تعزز المشاركة ما بين الحكومة والمواطنين، وبالتالي تخلق مساءلة أعلى³⁵، ويشدد كتيب برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) بشأن الرصد والتقييم أيضاً على أهمية دمج أصحاب المصلحة في المسار وأخذ رغباتهم واحتياجاتهم بعين الاعتبار³⁶.

ولم يتوصل فريق البحث إلى ممارسات فضلى أخرى أو أدلة إجرائية متعلقة بتحديد برصد تزويد الخدمة، إلا أن رصد الممارسات بشكل عام يمكن أن يزودنا بمصدر مفيد للاستعانة به، وبخاصة مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة (UNEG) والتي لديها العديد من المنشورات والأدلة الإرشادية لمراحل مختلفة من رصد وتقييم المشاريع، وهي تنص على وجوب أن تكون هناك منظمة متخصصة للقيام بأعمال التقييم هذه، وبأن "رئيس التقييم مسؤول عن تأمين تحضير الأدلة الإجرائية للتقييم"³⁷، والحكومة الأردنية التزمت بهذه الممارسة بذلك عندما عينت ديوان المحاسبة كواحدة من الهيئات المسؤولة عن تنفيذ هذا الالتزام، كما تصف مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة المنهجيات الواجب ضمانها حتى تكون غير منحازة وشفافة³⁸ حيث تنصح بشدة بأن يقوم ديوان المحاسبة ووزارة تطوير القطاع العام ليس فقط بدمج المواطنين وأصحاب مصلحة آخرين في عملية الرصد ولكن النشر بطريقة متسقة ومتناغمة لنتائج هذه الجهود.

كما يوصى بأن يقوم المرصد التفاعلي (الالتزام 6.7) بتطبيق الممارسات الفضلى المذكورة أعلاه، وتحديدًا بشأن استخدام بطاقة الأداء المجتمعي (CSC)³⁹، والتي ستنفذ بطريقة أكثر فاعلية بوجود التخطيط الحازم الضروري إضافة إلى فهم أعمق للميسرين لو كانت ضمن إدارة جهة واحدة متخصصة⁴⁰ والذين يجب ضمان أنهم يلتزمون بممارسة دمج المواطنين وأصحاب المصلحة في جهود الرصد هذه، وإضافة إلى ذلك ولو وجد مرصد تفاعلي محدد لتولي الرصد والمساءلة المذكور في الالتزام (6.4) فإن الحكومة ستلتزم بشكل أكبر بمعايير مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة المشار إليها أعلاه. إلا أنه لو تم ضم هذين الالتزامين معاً فيتوجب التوضيح ما هو دور ديوان المحاسبة بالتحديد.

²⁵ عباس النوايسة، مواطن، محافظة الكرك، مقابلة شخصية. 17 آذار 2015.

²⁶ عبد الرزاق المحاسيب، مواطن، محافظة معان، مقابلة هاتفية. 12 أيار 2015.

²⁷ علا السواحي، مواطنة، محافظة عجلون، مقابلة هاتفية. 12 أيار 2015.

²⁸ هاني الرفوع، مواطن، محافظة الطفيلة، مقابلة هاتفية. 1 أيار 2015.

²⁹ سليمان الخوالدة، مواطن، محافظة المفرق، مقابلة هاتفية. 12 أيار 2015.

³⁰ برنامج الأمم المتحدة للتنمية (2009). كتيب للتخطيط والمتابعة والتقييم لنتائج التنمية، صفحة (181)، متاح عبر الرابط

<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/english/documents/pme-handbook.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

³¹ المرجع السابق.

³² منظمة حقوق الإنسان كير (CARE) في ملاوي. بطاقة تقييم المجتمع (CSC): دليل عام لتطبيق بطاقة تقييم المجتمع الخاصة بمنظمة كير (CARE) لتحسين نوعية الخدمة. صفحة (4).

متاح عبر الرابط http://www.care.org/sites/default/files/documents/FP-2013-CARE_CommunityScoreCardToolkit.pdf، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

³³ المرجع السابق صفحة (7).

³⁴ المرجع السابق.

³⁵ المرجع السابق صفحة (4).

³⁶ برنامج الأمم المتحدة للتنمية (2009) صفحة (164).

³⁷ مجموعة الأمم المتحدة للتقييم (UNEG) (2005). معايير للتقييم في نظام الأمم المتحدة، صفحة (6)، متاح عبر الرابط <http://www.uneval.org/document/detail/22>، تاريخ زيارة

الرابط 29 كانون الثاني 2015.

³⁸ المرجع السابق.

³⁹ منظمة حقوق الإنسان كير (CARE) في ملاوي. صفحة (4).

⁴⁰ المرجع السابق.

اما بشأن الزيارات غير المعلنة (التسوق الخفي) التي تناولها الالتزام (6.5)، فقد نشرت الوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) أدلة إرشادية بشأن الممارسات الفضلى للتسوق الخفي،⁴¹ والتي تشير إلى أن هدف هذه الزيارات هو المراجعة الدورية والمستمرة وتقييم الخدمات والعمليات بشكل موضوعي بهدف تحسين مستوى الخدمات المقدمة وتحديد وتحسين مستوى أداء ومهنية الموظفين المسؤولين عن تقديم الخدمات⁴²، ويجب على الأشخاص الذين يتولون القيام بالتقييمات غير المعلنة أن يكونوا مدربين بشكل جيد وأن يكون معهم نماذج محددة لتعبئتها من أجل تأمين انسجام المعلومات والتقييم.⁴³ ومن المهم القيام بمثل هذا الرصد إلا أن تحليل رضى العميل أيضا امر ذو أهمية حيث يمكن أن نحصل على نتائج مختلفة من كل نوع نتيجة لنقص الوعي لدى العملاء بشأن معايير الخدمة. وعليه، فإن تقييمهم الخاص بالخدمات قد لا يكشف الفروقات ما بين المعايير والتزويد الفعلي⁴⁴ بحيث تكون نتائجه أكثر إيجابية من نتائج التسوق الخفي.

وللتأكد من أن الزيارات التي تقوم بها الحكومة الأردنية تتم وفقا للممارسات الفضلى، فإنها يجب أن تكون مخططة بشكل جيد وأن تتم بالتعاون مع كل الأطراف المعنية. وتتمثل أكثر طريقة فاعلة لتحقيق ذلك بالنسبة لوزارة تطوير القطاع العام عبر نشر الخطوط العريضة لكافة مزودي الخدمة تحت مظلة الدوائر والوحدات الحكومية المختلفة حول معايير تقديم الخدمات وإجراء تدريب لكافة الموظفين الذين سيقومون بهذه الزيارات، كما يتوجب على وزارة تطوير القطاع العام التعرف على الهدف الأساس والعام للتسوق الخفي والمعيير الأدنى الذي يتوجب على كل مزود للخدمة أن يلتزم به، وأن تقوم هذه المعايير على المواصفات التي نشرها كل مزود للخدمة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن ينجز تفسير وتحليل البيانات وفقا لقاعدة من الأدلة الإرشادية الموحدة مع وجود مجال للتعديل وفقا للاحتياجات المحددة فقط ووفقا لوضع القائمين على التنفيذ، ومن المهم التأكيد، لدى نشر التقارير، إلى أن نتائج ممارسات الرصد السرية لا تؤثر سلبا على نفسية موظفي الحكومة، كما يجب أن توضع الانتقادات بشكل بناء ومحفز وأن يكون التركيز على "الدروس المستفادة" بدلا من "التسمية والفنائ".

ومن ناحية أخرى ووفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، فإن تقديم الخدمات هو المكون السائد في الاقتصاد الريفي، حيث أنه من الواضح أن وجود قطاع خدمات نشط هو أمر حيوي لازدهار الاقتصاد المحلي ومهم للإيفاء بحاجات سكان الريف⁴⁵. ويبدو أن التفاوت في تقديم الخدمة بين المناطق الريفية والحضرية لا يقتصر على الأردن فقط فما زالت دول كثيرة تميز بين المناطق الحضرية والريفية فيما يتعلق بمعظم أغراض السياسات العامة⁴⁶ ولهذا السبب لا يستغرب أن بنك التنمية الآسيوي والبنك الدولي يتفقان على أن لامركزية المرافق الحكومية تحسن تقديم الخدمات، "الدول التي تطبق اللامركزية تستجيب بشكل أفضل لحاجات المواطنين في مجال تقديم الخدمات، وتبذل جهدا أكبر لخدمة مواطنيها مقارنة مع الدول ذات الأنظمة المركزية".⁴⁷

وفيما يتعلق بالأردن بالذات، يظهر نقص في الهيكلية القانونية الملائمة والممكنة لتحقيق الالتزام، بينما يبدو أن أفضل هيكلة حكومية مرغوبة اجتماعيا تتحقق حين يتمتع ممثلون منتخبون محليا بمسؤوليات اتخاذ القرار فيما يتعلق ببيع السلع والخدمات المحلية بغض النظر عن طريقة تقديمها⁴⁸، ومن المهم أخذ ذلك بعين الاعتبار، حيث أن نوعية وكمية الخدمات المقدمة من الجهات الحكومية تختلف كثيرا بين المناطق الريفية والحضرية في الأردن⁴⁹، وقد يكمن أحد أسباب التفاوت في معايير الخدمات المقدمة حقيقة أن "المناطق الريفية، بشكل خاص، كثيرا ما تواجه نقصا في الأيدي العاملة لأن العاملين يفضلون عادة العيش والعمل في المناطق الحضرية"⁵⁰، وهنا يحدد بنك التنمية الآسيوي تفاوتات آخر كامنا في مقدار الموارد المالية التي توجه عادة نحو المناطق الريفية وهيكل تقديم الخدمات.⁵¹

ومع الأخذ بهذه الحقائق والممارسات، يوصي فريق البحث الحكومة الأردنية بأن تعتبر وسائل توفير الحوافز للعاملين ليلبوا في المناطق الريفية، حيث يتمثل أحد هذه الحوافز رفع مستوى شبكة الانترنت في هذه المناطق مثلا⁵² مما يسهل استخدام خدمات الانترنت المباشرة، وتنفيذ خطة الحكومة فيما يتعلق بتوحيد مكاتب الخدمات (الالتزام 6.1) وتقديم الخدمات الالكترونية ومشروع الحكومة الالكترونية، وأخيرا تتمثل التوصية الرئيسية التي تقدمها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والتي يتحتم على الحكومة الأردنية أن تأخذها بعين الاعتبار بالتركيز على الإبداع واعتماد منهجيات وأساليب جديدة لتقديم الخدمات بدلا من مجرد تطوير طرق تقديم الخدمة في الوسط الحضري.⁵³ كما أن على الحكومة الأردنية أن تكون مستعدة لتوفير الاستثمارات الضرورية من أجل تحسين الخدمات الريفية.

⁴¹الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) التقييم بشكل غير معلن. وضع منهجية لتطبيق التقييم بالشكل الغير معلن لتحسين تقديم الخدمات في القطاع العام. متاح عبر الرابط <http://www.frp2.org/english/Portals/0/PDFs/MS%20summary%20E.%20OCT%2025.%202011.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الأول 2014.

⁴² المرجع السابق، صفحة (1).

⁴³ المرجع السابق.

⁴⁴ شركة البحوث والاستشارات (BMG)، التقييم بشكل غير معلن. متاح عبر الرابط <http://www.bmgresearch.co.uk/what-we-do/mystery-shopping>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁴⁵ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) (2010). مراجعة السياسات المتعلقة بالمناطق الريفية: استراتيجيات تحسين تقديم الخدمات في المناطق الريفية. صفحة (14)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/BxVqXA>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁴⁶ المرجع السابق، صفحة (15).

⁴⁷ البنك الدولي (2005). تقديم الخدمات العامة: سلسلة إدارة القطاع العام والمساءلة. (المحرر أنور شاه)، صفحة (49)، متاح عبر الرابط <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicServiceDelivery.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁴⁸ المرجع السابق، صفحة (122).

⁴⁹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، صفحة (34).

⁵⁰ البنك الدولي، صفحة (168).

⁵¹ بنك التنمية الآسيوي (2013)، الحوكمة وإيصال الخدمات العامة، صفحة (61)، متاح عبر الرابط [http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30418/ado2013-](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30418/ado2013-update_0.pdf)

⁵² update_0.pdf، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁵³ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، صفحة (44).

⁵⁴ مرجع السابق، صفحة (47).

التزام 8.1: مراجعة برنامج الحكومة الإلكترونية

عنوان الالتزام	مراجعة برنامج الحكومة الإلكترونية	الرقم	8.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات؛ وزارة تطوير القطاع العام؛ المؤسسات الحكومية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	الحكومة الإلكترونية: -مراجعة منهجية عمل برنامج الحكومة الإلكترونية وتحديد معيقات تحقيق البرنامج لأهدافه حسب ما خطط له ووضع الحلول الكفيلة بتفعيله وتنفيذه في القطاع العام.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة ☐ لا شئ
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يعتبر هذا الالتزام جزءاً من أول خطة عمل وطنية التزمت بها الحكومة الأردنية كجزء من مبادرة الشراكة الحكومية الشفافة والتي انضمت إليها عام 2011. وقد أشارت التقارير التي قيمت مستوى انجاز تلك الخطة إلى أن نظام الحكومة الإلكترونية متأخر عن موعده¹.

وهناك نقص واضح في التشريعات بشأن برنامج الحكومة الإلكترونية باستثناء مسودة قانون المعاملات الإلكترونية² إلا أنه يوجد عدد من الاستراتيجيات التي أعدت فيما يتعلق ببرنامج الحكومة الالكترونية، حيث نشرت أول استراتيجية في العام 2003، مع استراتيجية متابعة نشرت في العام 2006³ وتذكر هذه الاستراتيجية بشكل فضفاض فيما يخص التشريعات ذات العلاقة:

- وجود قانون ينشئ المركز الوطني لتكنولوجيا المعلومات.
- وجود قوانين وتعليمات بشأن المعاملات الإلكترونية بالرغم من أن هناك حاجة لتقييم الثغرات الموجودة به.
- أصدر البنك المركزي قوانين تتعامل بشكل جزئي مع التحويلات الإلكترونية وتعاملات البنك الإلكترونية.
- أصدرت وزارة المالية قوانين بشأن الدفع الإلكتروني لكن التعديلات مطلوبة.
- وجود قانون تحت الدراسة بشأن الشهادات الرقمية.⁴

وحتى في ظل هذه الاستراتيجية والتي كانت الثانية من نوعها لم يكن هناك ذكر لإطار قانوني واضح، وفي العام 2009 نشرت استراتيجية ثالثة ركزت على "إبقاء الوثيرة متوافقة مع التطورات التقنية وتنفيذ (الجوانب) المتأخرة"⁵. كما تم تحضير استراتيجية جديدة في العام 2013⁶ (وهي مفصلة أدناه في تطبيق الالتزام)، ومن الجدير بالذكر أنه في تقرير التقييم الذاتي الذي أعدته الحكومة حول أول خطة عمل وطنية كجزء من الشراكة الحكومية الشفافة للعام 2013،⁷ أشار التقرير إلى أن "مسودة قانون المعاملات الإلكترونية قد أحيلت إلى مجلس الوزراء في آب 2012، حيث أن مسودة القانون موجودة الآن في ديوان التشريع والرأي للمراجعة".⁸

¹ عامر بني عامر و مي عليبات، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013). الآلية التقارير المستقلة، الاردن تقرير الانجاز (2012-2013)، صفحة (3)، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress> ، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الاول 2014.

² المملكة الاردنية الهاشمية (شباط 2013) الشراكة الحكومية الشفافية (Open Government Partnership)، الاردن: خطة العمل الوطنية الاولى، صفحة (3)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/lum0zS>، تاريخ زيارة الرابط 29 تشرين الثاني 2014.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، برنامج الحكومة الالكترونية الاردنية، استراتيجية الحكومة الالكترونية في الاردن ، متاح عبر الرابط http://www.thieswittig.eu/...Strategies/Jordan/Jordan_e-GovernmentStrategy.pdf، تاريخ زيارة الرابط 23 كانون الاول 2015.

⁴ مرجع السابق، صفحة (37).

⁵ هاشاتقاري (14 كانون الاول، 2014)، الأردن يفشل في الانتقال للحكومة الإلكترونية، متاح عبر الرابط <http://hashtagarabi.com/2014/12/3150> تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، برنامج الحكومة الالكترونية الاردنية (15 نيسان 2013)، استراتيجية الحكومة الالكترونية (2014-2016)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/x2osok>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الاول 2014.

⁷ المملكة الاردنية الهاشمية 2013، صفحة (3).

⁸ مرجع السابق.

تنفيذ الالتزام

كما ذكر سابقا في الجزء الخاص بالخلفية فقد تم نشر العديد من الاستراتيجيات وآخرها مسودة استراتيجية للأعوام 2014-2016 والتي نشرت في نيسان 2013. وحتى هذا التاريخ لا يظهر وجود أية تعديلات جديدة على هذا الموضوع.⁹ ويمكن ايجاد الموقع الإلكتروني للحكومة الإلكترونية منشورا على الانترنت¹⁰ ووفقا لإستراتيجية العام 2013 يوجد 87 خدمة مقدمة على الإنترنت تقوم مجموعة مختلفة من الكيانات بتزويدها¹¹، كما تشير الاستراتيجية إلى أنه من المأمول بحلول العام 2020 أن تصل إلى مستوى النضج من الاتصال مع الجمهور¹²، كما وقد أشير في كانون أول 2014 إلى أن مسودة قانون المعاملات الالكترونية قد أعيدت إلى مجلس النواب لغاية الحصول على موافقته عليها.¹³

ولا يوجد ذكر محدد أو ضمني بشأن "مراجعة نهج العمل" أو التقييم المطلوب في الوثائق الرسمية، وفي تصريح لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات،¹⁴ نجد تصريحات بشأن إنفاق ما يزيد على 24 مليون دينار خلال فترة 2002-2013، حيث وضحت الوزارة الأسباب والمعوقات التالية وراء تعثر المشروع:

- نقص الموارد البشرية التي تعمل بشكل دائم لتنفيذ المشروع في الهيئات المختلفة.
- عدم استخدام الأموال بالطريقة الأمثل خلال الفترة 2002-2008.
- توقف مشاريع وتنفيذ متأخر.
- نقص في الدعم المالي المناسب في الموازنة الحكومية للأعوام 2008-2013
- ضعف الترويج والتوعية بشأن المشروع على المؤسسات والأفراد.
- تعطل نظام العمل سكوب

وبنفس التصريح، أضافت الوزارة بأن "أن أحد المعوقات هو بقاء تعديل التشريعات والقوانين بالسرعة الكافية التي تتماشى مع مشاريع تطوير الخدمات الإلكترونية والتي تكفل حماية بعض المعلومات الحساسة".¹⁵ كما كشفت الوزارة أيضا أن أحد العوائق هو ضعف الموارد البشرية لدى الشركات المنفذة لمشاريع برنامج الحكومة الإلكترونية وافتقارها للكفاءات المدربة والبنية التحتية الملائمة، وهذا يدفعنا للتساؤل حول شفافية العطاءات للجهات المسؤولة عن التنفيذ ومدى التدقيق الحكومي بكفاءاتهم وإمكاناتهم لإنجاز العمل والتقييم المستمر لأدائهم كما أن الحكومة لم تقدم تبريرات كافية حول أسباب عدم استخدام الأموال بالطريقة الأمثل خلال الفترة 2002-2008، وهذا يشكك في مقدار المحاسبية الحكومية، كما يبدو ان الحكومة قد حددت العوائق لاستكمال العمل إلا انها لم تذكر أي خطة عمل واضحة للعام 2014 لمواجهة هذه العوائق، ومن هنا يشدد مركز الحياة على أهمية أولا اطلاع الجمهور بشكل مستمر على التقدم في سير المشروع، ثانيا: شفافية العطاءات والمشاريع الحكومية، ثالثا: التقييم المستمر لمشاريع الحكومة بشكل عام ومسائلة الجهات المسؤولة عن التقصير علنا، كما يشجع المركز الرقابة البرلمانية على المشاريع الحكومية فتصريح وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أعلاه جاء ردا على استجواب أحد النواب له عن مشاريع الحكومة الإلكترونية، وبناءا على المعطيات اعلاه وعدم توفر اجراءات واضحة ومحددة قد قامت بها الحكومة لمراجعة منهجية العمل أو التقييم او وضع الحلول وبدأ التنفيذ ضمن الاطار الزمني المحدد في الالتزام يعتبر فريق البحث ان تطبيق الالتزام لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

لا توجد أدلة اجرائية محددة لتنفيذ نظام الحكومة الإلكترونية كما لا يوجد خطة منفردة بشأن نظام حكومة الكتروني تشارك به دول من ثقافات وخلفيات مختلفة.¹⁶ إلا أن باحثين مختلفين ودروس مستفادة تنصح باعتماد عدد من العوامل الأساسية التي تحتاج إلى أن توضع حتى يعمل نظام الحكومة الإلكترونية بأفضل طاقته، وهناك أمثلة عن مثل هذه العوامل مثل القيادة القوية وقدرات البنية التحتية بشأن التكنولوجيا والموارد البشرية والتشريعات والأعمال المرتبطة بها.¹⁷

إن الخطط الاردنية التي تم اعدادها لإدارة التنفيذ متوافقة إلى حد ما مع الممارسات التي طبقت مثلا في استراليا،¹⁸ وسنغافورة.¹⁹ كما تستحق الممارسات التي طبقت في كندا الاهتمام لأنها تتمتع بأعلى نسبة لتقديم خدمات الحكومة الالكترونية وذلك يعود إلى كونهم يستشيرون مواطنيهم ويعدون الخطط المتعلقة

⁹ المملكة الاردنية الهاشمية، برنامج الحكومة الالكترونية الاردنية (15 نيسان 2013).

¹⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، برنامج الحكومة الالكترونية الاردنية (10 شباط 2015) متاح عبر الرابط <http://www.jordan.gov.jo/wps/portal/>. تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، برنامج الحكومة الالكترونية الاردني (15 نيسان 2013) الملحق (1)، صفحة (42).

¹² مرجع السابق صفحة (5).

¹³ هاشناتق عربي (14 كانون الاول 2014).

¹⁴ عمون نيوز (2 كانون الاول 2014) 24 مليون كلفة الحكومة الإلكترونية خلال 11 عاما والاتصالات تكشف سر تعثره، متاح عبر الرابط

<http://www.ammonnews.net/article.aspx?artid=213664> تاريخ زيارة الرابط 3 كانون الاول 2014.

¹⁵ مرجع السابق.

¹⁶ ناصر السعيد و هالة يارد (2002) الحكومة الالكترونية: التكنولوجيا للحكومة الرشيدة: التنمية وديموقراطية في بلدان الشرق الأوسط، صفحة (14)، متاح عبر الرابط

<http://goo.gl/G60qhp>. تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الثاني 2015.

¹⁷ مرجع السابق.

¹⁸ السوق المشترك لشرق وجنوب أفريقيا (COMESA) البوابة الإلكترونية للحكومة الإلكترونية. الممارسات الفضلى واستعراض الدروس للحكومة الإلكترونية، متاح عبر الرابط <http://egov.comesa.int/index.php/e-government-resouces/14-e-government-best-practices-and-lessons-review>. تاريخ زيارة الرابط 22 كانون الاول 2015.

بالحكومة الالكترونية بناءً على التغذية الراجعة منهم.²⁰ فلديهم ضابط لإدارة المعلومات مسؤول فقط عن التطبيق وعن حسن سير نظام وبرنامج الحكومة الإلكترونية.

إضافة إلى ذلك، ينصح بوجود إطار قانوني قوي من شأنه تعزيز ثقة المواطن، بحيث يتعامل مع حماية المعلومات الشخصية للأفراد وملاحقة جرائم الكمبيوتر.²¹ وتشتمل مثل هذه القوانين على: "قانون الحكومة الالكترونية وقانون حماية المعلومات وقانون حرية المعلومات وقانون التوقيع الإلكتروني أو قانون الاتصالات الالكترونية وقانون بشأن جرائم الكمبيوتر وسوء استخدامه".²² وعليه ينصح بأن تقوم الحكومة الأردنية بمراجعة إطار العمل التشريعي والتسريع في تمرير هذه القوانين التي لم يتم بعد المصادقة على مسودات بعضها.

وحقيقة أن الاستراتيجيات يتم تدارسها بشكل منتظم هو جانب إيجابي بشأن تطبيق الحكومة للنظام غير أنه من المهم إجراء المراجعة سواء تم وضع الأهداف الواضحة أم لا، حيث تم تحديد بأن عدم القيام بذلك يؤدي عادة إلى فشل المشروع.²³ بالإضافة إلى ذلك، يجب التذكير بأن مشاركة المواطن في صياغة ومراجعة نهج العمل سيعزز بشكل كبير المخرج وقد يؤدي إلى تجميد العقبات وإلى تطبيق مستدام على المدى الطويل، وضمن هذا العمل تحتاج الحكومة الأردنية أن تولي اهتماماً للتأكد من إدماج النساء والأقليات الأخرى (مثل الشباب وذوي الإعاقة الخ...) في المنتديات والمسوحات التي تجريها للاستشارة المجتمعية.

وتبرز أهمية ذلك بالنظر إلى أن النظام المهيكّل بشكل جيد يضيف و"يحسن الفاعلية والفعالية وينشئ الشفافية والمساءلة لتبادلات المعلومات والتداول داخل الحكومة وبين الحكومة والهيئات الحكومية على المستوى الوطني والبلدي والمحلي وعلى مستوى المواطنين ورجال الأعمال، ويمكن المواطنين من الوصول واستخدام المعلومات".²⁴ ومن المهم الإشارة أيضاً إلى أن الحكومة الإلكترونية تتجاوز مجرد المواقع الإلكترونية لكل هيئة حكومية أو خدمة مقدمة.

¹⁹ مرجع السابق.

²⁰ مرجع السابق.

²¹ السعيدوي ويارد، صفحة (13).

²² مرجع السابق صفحة (14).

²³ أرنا تروند اوندهيم (2008) الممارسات الفضلى في الحكومة الإلكترونية: ما بين النجاح والفشل. المجلة الأوروبية للممارسات الالكترونية، العدد (2)، صفحة (20).

²⁴ السعيدوي ويارد، صفحة (8).

التزام 8.2 : إعادة هيكلة الجهاز الحكومي

عنوان الالتزام	إعادة هيكلة الجهاز الحكومي	الرقم	8.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ ديوان التشريع والرأي؛ (الوزارات / المؤسسات / الدوائر الحكومية)	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2017
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إعادة هيكلة الجهاز الحكومي: -مراجعة مكونات الجهاز الحكومي (مؤسسات مستقلة، دوائر حكومية، وزارات) -تعديل التشريعات ذات العلاقة. -تنفيذ عمليات إعادة هيكلة الجهاز الحكومي. -تطوير الهياكل التنظيمية لمؤسسات الجهاز الحكومي ومراجعة أنظمة تنظيمها الإداري لضمان عدم تعارضها مع نظام الخدمة المدنية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يعتبر قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014،¹ هو التشريع الذي يتصل بهذا الالتزام، ويختلف هذا القانون في جوانب عديدة عن مسودة قانون المحافظات والمؤسسات الحكومية للعام 2013² وخاصة فيما يتعلق بإلغاء بعض القوانين ونقل الصلاحيات، كما هو الحال مثلا في إلغاء كل من الهيئة التنفيذية للخاصة والهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (المواد 2.أ و 2.ب على التوالي).

وعادة تتم إعادة الهيكلة الأساسية عبر إعادة توزيع القوى من السلطات إلى الوزارات المعنية، وإعادة تسمية الأطراف ودمجها في مؤسسات من الداخل، وهذا ما حدث مع صندوق إدارة المخاطر الزراعية (المادة 2ج) وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء (المادة 3) وهيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة (المادة 4) وهيئة الإعلام المرئي والمسموع (المادة 5).

ويذكر القانون المصادق عليه التشريع القائم ذو الصلة الذي تدرج ضمنه الهيئة المعاد هيكلتها، وهو أيضا يبين أن على مجلس الوزراء تشكيل لجنة لإعادة توزيع موظفي الجهات الملغاة بموجب أحكام هذا القانون على الوزارات والدوائر والمؤسسات والهيئات المعنية (المادة 7) وبالتالي فإن قانون العام 2014 يلتزم بنفس الشكل كما النظام رقم (80) للعام 2012 "نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية".³

كما يتصل بهذا الالتزام تعليمات الخدمة المدنية وهو عبارة عن نظام مكون من (121) صفحة نشر في العام 2013 وأجريت عليه مجموعة من التعديلات في تشرين ثاني 2014⁴ وقبل هذا التشريع كان هناك عدد من التعديلات أدخلت إلى النظام في الأعوام 2011 و 2007.⁵

تنفيذ الالتزام

تحقق الجزء من الالتزام المتعلق بتعديل التشريعات ذات العلاقة، حيث تم الموافقة على قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014 بتاريخ 30 نيسان 2014 والذي تضمن إلغاء خمسة من المؤسسات والدوائر ودمج ستة من المؤسسات والدوائر ضمن ثلاثة مؤسسات، إضافة إلى تحويل بعض الصلاحيات بين المؤسسات و تغيير ارتباط بعض المؤسسات من رئيس الوزراء الى الوزير المعني وتغيير مسمى احدى المؤسسات.

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لعام 2014، الجريدة الرسمية رقم (5283) 30 نيسان 2014.

² المملكة الاردنية الهاشمية، ديوان التشريع والرأي، مشروع قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية، متاح عبر الرابط ، http://www.lob.gov.jo/List_FeedBack_Public.aspx?ID=224&Type=1 ، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

³المملكة الاردنية الهاشمية، نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية رقم (80) لعام 2012، الجريدة الرسمية رقم (5193) 31 كانون الاول 2012 .

⁴المملكة الاردنية الهاشمية، ديوان الخدمة المدنية، نظام الخدمة المدنية، متاح عبر الرابط ، <http://goo.gl/5PEy7i> ، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁵المملكة الاردنية الهاشمية، ديوان الخدمة المدنية، نظام الخدمة المدنية رقم (30) لعام 2007 وتعديلاته حتى تاريخ 2012/7/1، متاح عبر الرابط . تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

⁶المملكة الاردنية الهاشمية، قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لعام 2014، الجريدة الرسمية رقم (5283) 30 نيسان 2014.

وعلى الصعيد الاخر يتناول تعديل العام 2014 لنظام الخدمة المدنية⁷ مواضيع التدريب والرواتب كما يضع المبادئ الرئيسية للخدمة المدنية والوثائق الضرورية التي يتوجب على كل دائرة أن توجدها كتلك المتعلقة بالموارد البشرية (الفصل 4)، حيث تعتبر هذه المواد الأكثر صلة لتؤخذ بعين الاعتبار أثناء عملية إعادة الهيكلة كما هو الحال في مواد الفصل (12) والمتعلقة بتعديل المواقع الوظيفية وتلك في الفصل (13) والمتعلقة بنقل وإنهاء الخدمات، كما تمت مناقشة ذلك في الفصل (18)، ونثني على حقيقة أن المادة (179) من النظام تشير بشكل خاص إلى أن نسخا عن أي قرارات في المجالات التي تم ذكرها أعلاه يجب أن ترسل إلى ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة ودائرة الموازنة العامة، حيث أن ذلك يسمح بالمراقبة وتقليل احتمالات الوساطة والاحتيايل على القانون، إضافة إلى أن القانون ينص على أن تتم أي عملية إعادة للهيكلة وفق أحكام النظام مما يسهل تدقيق هذه العملية من قبل ديوان الخدمة المدنية.

ووفقا لوزارة تطوير القطاع العام، فإن التطبيق الفعلي لإعادة هيكلة القطاعات الحكومية ضمن الأولويات الموضوعة من قبل مجلس الوزراء يتوقع بأن يحصل بوتيرة قطاعين كل عام عبر الأعوام 2014-2016، وسيتم انجاز دراسة بشأن الجدوى الاقتصادية وإمكانية إعادة الهيكلة والتنظيم وتوحيد الهيئات القطاعية لقطاعين خلال العام 2014 وثلاثة قطاعات خلال عامي 2015، وقد كان يفترض انجاز دراسة عن إمكانية وجدوى إعادة هيكلة المؤسسات والشركات الواردة في قانون موازنة الهيئات الحكومية في العام 2014 ، وبناء عليه يتم متابعة وتنفيذ التوصيات الناتجة خلال الأعوام 2014-2016 وقد تم انجاز هذه الدراسة وتقديم نتائجها إلى رئيس الوزراء⁸ في الثاني من أيلول 2014،⁹ وفي جلسة الوزراء بتاريخ 28 أيلول تم الموافقة على هذه التوصيات.¹⁰

كما بينت الوزارة بأنه يجب تطوير الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية لخمس عشرة جسم حكومي ضمن خمسة عشر نظام خلال العام 2014، وتطوير ستة عشر جسم حكومي ضمن ستة عشر نظام خلال العام 2015، وتطوير ستة عشر جسم حكومي ضمن ستة عشر نظام خلال العام 2016، وقد تمت مراجعة وتطوير الهياكل التنظيمية ونظام تنظيم إداري لعدد من الوزارات والدوائر الحكومية،¹¹ كما تمت الإشارة من قبل وزارة تطوير القطاع العام بأن (36) وزارة قد تم تغيير هيكلها التنظيمي،¹² كما تمت مراجعة الهيكل التنظيمي في (18) دائرة أخرى¹³ وهذا يتجاوز الخطة التي وضعتها الوزارة لنفسها بهذا الخصوص، كما انه من المفترض أن يكون ذلك قد تم بالتوافق مع نظام الخدمة المدنية، والذي اشارت الوزارة الى تحقيقه من خلال المادة (4.ب) حيث يتم الاعتماد على نظام نظام الخدمة المدنية في اعداد الهياكل التنظيمية.¹⁴

وتعتزم وزارة القطاع العام استكمال التأسيس لعملية إعادة الهيكلة والتي حدد لها العام 2014 كإطار زمني لنشر التعليمات الخاصة بذلك، إضافة إلى نشر أدلة إرشادية حول عملية إعادة الهيكلة خلال الأعوام 2014-2015، ويتم الآن وضع الأدلة¹⁵ إلا أنه لا يوجد معلومات أو تحديثات أو دراسات أو تقييمات تم نشرها على الانترنت حول ذلك، وعليه فإن التطبيق الفعلي لإعادة الهيكلة الموصوفة في أحكام قانون عام 2014 والجوانب الأخرى للالتزام غير المرتبطة بالتشريع محدودة بأفضل حالاتها، ومن خلال ملاحظة التعديلات الأخيرة على القوانين بإمكاننا تقييم المقطع التالي من الالتزام "تعديل التشريعات ذات الصلة" على أنه قد تحقق بشكل كبير مع الإشارة إلى صعوبة تحديد درجة التطبيق نظرا لعدم تحديد التشريعات التي يجب تغييرها، وبناءا على كل المعطيات السابقة واتساع الإطار الزمني للالتزام والذي يمتد حتى نهاية العام 2017 يرى فريق البحث ان مستوى الانجاز كان جزئيا ويحتاج الى مزيد من العمل في المراحل القادمة لاستكمالها.

الممارسات الفضلى والتوصيات

أظهرت الدراسات بأن أسباب إعادة هيكلة الحكومات يمكن العودة بها إلى الرغبة في المزيد من المساءلة والفاعلية والعمل الأفضل للهيئات الحكومية والتي تؤدي إلى "تعزيز الجهة التنفيذية"¹⁶ ولذا يمكن القول إن إعادة الهيكلة تهدف بشكل أساسي إلى تقليل البيروقراطية وزيادة رد الفعل والشفافية لطلبات المواطنين.¹⁷ وتوصي الهيئة الأوروبية لتحسين ظروف الحياة والعمل إلى اعتماد القطاع الخاص كمرجع في إعادة الهيكلة لمصلحة موظفي القطاع العام.¹⁸

⁷المملكة الاردنية الهاشمية، ديوان الخدمة المدنية، نظام الخدمة المدنية، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/5PEy7i> ، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁸المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/Z4znwp> ، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁹المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، مصفوفة تقدم سير العمل للمشاريع التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية، تواصل عن طريق البريد الالكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

¹⁰ مرجع السابق.

¹¹المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام.

¹²المهندس فايز النهار، تواصل عن طريق البريد الالكتروني.

¹³ مرجع السابق.

¹⁴فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الاول لتقييم منظومة النزاهة اصدده مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد الالكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

¹⁵وزارة تطوير القطاع العام.

¹⁶رينشارد د. يانج، ملخص دليل: اثنا عشر من الاعتبارات المهمة لإعادة هيكلة الحكومة، صفحة (1)، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/Bv87n> ، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الثاني 2015.

¹⁷الصندوق الاوربي لتحسين شروط السكن والعمل (Eurofound) (2010)، التطورات الحالية لإعادة الهيكلة في الحكومة المحلية، ورقة مرجعية، صفحة (5)، متاح عبر الرابط،

http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2010/19/en/1/EF1019EN.pdf ، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الثاني 2015.

¹⁸ مرجع السابق.

وتطبق معظم الوثائق التي تحتوي على مبادئ إرشادية وممارسات فضلى ترتبط بتنظيم الحكومة على الحكومة المحلية، كما أن بعض جوانب هذه الممارسات مطبقة على الحكومة المركزية نفسها، كما هو وارد أعلاه. غير أن إعادة هيكلة الحكومة لوحدها لن يحقق هذا الأمر إن لم يتم تطبيق عمليات إصلاحية أخرى بنفس الوقت، حيث ينصح أن يؤخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- (1) تحديد الأهداف أو الأغراض الاستراتيجية لإعادة الهيكلة.
- (2) تعريف المشاكل التي تسعى عملية إعادة التنظيم لإصلاحها بشكل واضح.
- (3) الأخذ بعين الاعتبار كل أصحاب المصلحة الذين يتأثرون بعملية إعادة الهيكلة.
- (4) تشجيع مشاركة المتأثرين بشكل مباشر في عملية إعادة الهيكلة.
- (5) الهام كل المشاركين عبر إعطائهم المثل الأعلى بالالتزام على كل المستويات بالمشاركة في هذه العملية.
- (6) جمع عمليات ونتائج إعادة الهيكلة مع التحسينات الإدارية.
- (7) الاعتراف بأن إعادة التنظيم هي عملية مستمرة أو دائمة.
- (8) التحضير لاستثمار الموارد لإنجاح العملية.
- (9) تعيين وتمكين المسؤولين عن إعادة الهيكلة.
- (10) الدراية التامة بالقيود لانجاز إعادة الهيكلة.
- (11) فهم الثقافات السياسية والتنظيمية لهؤلاء المتأثرين بإعادة التنظيم.
- (12) وضع برنامج لتطبيق وتقييم إعادة الهيكلة.¹⁹

وهناك عدد كبير من الأمثلة بشأن إعادة هيكلة الحكومة المحلية ولكن هناك وثائق أقل في عملية إعادة هيكلة الحكومة المركزية، ولكن من الواضح أن التجاوب على المستوى الوطني يختلف بشكل كبير فيما يخص إعادة الهيكلة،²⁰ لأن عملية إعادة الهيكلة "محددة بالبيئة التي تنفذ بها"²¹ غير أن هناك اتفاق على أن الأخذ بعين الاعتبار أثر إعادة الهيكلة على موظفي الحكومة أمر مهم أيضا وذلك لغاية اعتبار الكلفة البشرية وضمان الانتماء للعمل، وقد تم تحديد بعض المشاكل في بريطانيا ونيوزيلندا في الثمانينات في هذا المجال وخاصة فيما "يتعلق بنقص الوقت للتخطيط، ونقص التمويل وكثرة الموظفين في العمل وضعف الدعم من الحكومة المركزية،"²² ويمكن أن يؤخذ ذلك بعين الاعتبار كدروس مستفادة، إضافة إلى ذلك، يبدو بأن السبب وراء تحديات إعادة الهيكلة "هو أن إعادة الهيكلة هذه قد ارتبطت بشكل موسع بالتغييرات على مستوى رئاسة الوزراء، والتي في معظم الأحيان يبادر بها رئيس الوزراء لإعادة توزيع المحافظ السياسية."²³

ولو طبق الاردن عقلية "إعادة الهيكلة المسؤولة"²⁴ وأخذ بعين الاعتبار أهمية التخطيط والوقت الكافي لإعادة الهيكلة فستجري هذه العملية بشكل أسلس مقارنة بأمثلة من نيوزيلندا وبريطانيا في الثمانينات، ومن الجدير ذكره أن الحكومة الأردنية تدرس بعمق مفاهيم "الإدارة العامة الحديثة" على مستوى النظرية والتطبيق.²⁵ حيث أنه من المقدر أن ينص قانون 2014 حصرا على نصوص تتعلق بالمسؤوليات المتعلقة بإعادة توزيع الموظفين، وهذا يتوافق مع توصيات الممارسات الفضلى ويمكن أن يكون مفيدا، حيث أنه يخفف من مخاطر الأداء المتدني²⁶ وهذا يعتبر خطرا لأن "إعادة الهيكلة تدفع كبار المدراء والموظفين على التركيز على عملية اكتساب المعرفة بعدد من الأمور (معرفة سطحية عن كل شيء) بدلا من الخبرة المعمقة والتي في الكثير من المهام الحكومية فيها القليل من أرباب العمل غير العاملين في وظائفهم."²⁷

وينصح بأن يتم نشر التحديثات التي تخص عملية إعادة الهيكلة بشكل مفتوح لتشجيع المواطنين على الوعي والالتزام، كما يشجع ذلك أصحاب المصلحة - في هذه الحالة موظفي الدوائر - على المشاركة في عملية إعادة الهيكلة.

¹⁹يانج، صفحة(2).

²⁰الصندوق الاوربي لتحسين شروط السكن والعمل (Eurofound) صفحة(13).

²¹ريتشارد نورمان و دريك جيل(2011)، "إعادة هيكلة - الإفراط في استخدام ذراع التغيير في القطاع الحكومي في نيوزيلندا" معهد الدراسات السياسية، ورقة عمل 11/06، صفحة(12).

²²مرجع السابق، صفحة(7).

²³مرجع السابق، صفحة(6).

²⁴مرجع السابق، الصفحة(6).

²⁵كينيث ب. ديفولو، "الحكم وإعادة الهيكلة وإصلاح الإدارة العامة الجديدة - من منظور جنوب افريقيا" المجلة بحوث تربية واجتماعية، العدد 4:6.

²⁶نورمان و جيل صفحة(13).

²⁷مرجع السابق، صفحة(15).

التزام 8.3، 8.4، 8.5: تطوير منظومة الخدمة المدنية والموارد البشرية والوظائف القيادية العليا في القطاع العام

عنوان الالتزام	تحديث منظومة الخدمة المدنية	الرقم	8.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ ديوان الخدمة المدنية؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تحديث منظومة الخدمة المدنية: - مراجعة نظام الخدمة المدنية بصورة شاملة ليوأكب التطورات والتغيرات التي تطرأ على الوظيفة العامة. - تضمين نظام الخدمة المدنية أحكاماً ومواد مرتبطة بمنظومة النزاهة الوطنية ذات العلاقة بالمووظف والوظيفة العامة بحيث يقلل من السلطة التقديرية للموظف ويعتمد على إجراءات واضحة ومعلنة. - تفعيل تطبيقات مدونة السلوك الوظيفي والمهني من خلال عقد حزمة من البرامج التدريبية والتوعوية وورش العمل ذات العلاقة. - بناء القدرات المؤسسية لديوان الخدمة المدنية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	بناء القدرات المؤسسية لوحدات الموارد البشرية في القطاع العام	الرقم	8.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ ديوان الخدمة المدنية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	بناء القدرات المؤسسية لوحدات الموارد البشرية في القطاع العام والتركيز على المحاور التالية: - إعداد واعتماد دليل إجرائي لمختلف السياسات والإجراءات التي تحكم عمل وحدات إدارة الموارد البشرية وبما يضمن شفافية وعدالة تطبيق هذه الإجراءات. - تدريب القائمين على هذه الوحدات على الأساليب والممارسات الحديثة في مجال إدارة وتنمية الموارد البشرية. - إكساب العاملين في تلك الوحدات مهارات ومعارف ترتبط بمفاهيم ومضامين النزاهة الوطنية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	الوظائف القيادية العليا	الرقم	8.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء؛ وزارة تطوير القطاع العام؛ ديوان الخدمة المدنية؛ المؤسسات الرقابية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014

نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	الوظائف القيادية العليا: - تطبيق نظام التعيين على الوظائف القيادية واعتباره المرجعية الوحيدة للتعيين على الوظائف المشمولة بنطاقه. - تبني برامج متطورة لبناء القدرات القيادية. - إعطاء الصلاحيات الكافية للأمناء العاملين والمدراء العاملين باعتبارهم القيادات التنفيذية في الجهاز الحكومي. - تطوير منظومة لتقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية العليا وربطها بالأداء المؤسسي.
--------------------------------	---

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☐ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

من خلال دراسة الالتزام (8.3) تبين انه يوجد تداخل ما بين النقطة الاخيرة في هذا الالتزام والالتزام رقم (8.4) بسبب حقيقة ان النظام المطبق هو متشابه او انه هو بحد ذاته، ولا توجد قوانين مطبقة على نظام الخدمة المدنية في حين ان هناك نظام للخدمة المدنية رقم (82) للعام 2013 وتعديلاته¹، حيث الغى تعديل العام 2013 نظام الخدمة المدنية رقم (30) للعام 2007².

واعتبر نظام العام 2007 غير مرض بسبب دمج (46) مؤسسة إضافية إلى نظام الخدمة المدنية عام 2012، حيث هدفت هذه العملية الى ضمان تنظيم وممارسات ادارية ومالية موحدة³، وقد الغى التعديل الجديد 2013 ممارسة التعيينات الدائمة وأحل مكانها العقود القائمة اعتبارا من بداية العام 2014، حيث تتجدد هذه العقود سنويا بناء على تقييم عمل وفاعلية الموظفين⁴، إضافة الى ذلك، فهي تشتمل على نظام معدل لتقييم أداء المواقع القيادية والعمل نحو مبدأ تساوي الفرص عبر السماح لكل الموظفين في الدائرة الواحدة بالتنافس على المناصب القيادية والرقابية، وهذا يتم عبر الاعلان الداخلي عن المناصب الشاغرة وعن المتطلبات⁵، كما يشير النظام للعام 2013 بأنه لو لم يتم الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها هنا وتم استخدام السلطة التقديرية بشكل محسوب توجب عندها إبلاغ هيئة مكافحة الفساد بشأن هذه الحالة⁶.

أما بالنظر الى "مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة" فقد نشر ديوان الخدمة المدنية⁷ ووزارة القطاع العام⁸ المدونة الصادرة وفقا لتعديل نظام ديوان الخدمة المدنية للعام 2013 الا انه من خلال تصفح موقع ديوان الخدمة المدنية ووزارة القطاع العام ومراجعة مصادر الاعلام لم يتمكن فريق البحث من الوصول الى أنشطة وبرامج متخصصة بتطبيقات مدونة السلوك غير انه وجد معلومات تخص تدريبات وبرامج بناء القدرات لموظفي القطاع العام والتي سيتم التحدث عنها في الالتزام القادم (8.4). وفيما يتعلق ببناء القدرات المؤسسية لديوان الخدمة المدنية، لم يتوصل فريق البحث ايضا الى أي جهود خاصة بالديوان نفسه، لكنه توصل الى معلومات تتناول بشكل عام بناء القدرات لموظفي القطاع العام والتي سيتم التحدث عنها بإسهاب في الالتزام (8.4).

اما بخصوص الالتزام (8.4) فقد وسعت تعديلات العام 2013 وفي الفصل الثامن من النظام السلطات الممنوحة للجان الموارد البشرية ومسؤولي الموارد البشرية في الوزارات لغاية تحسين عمل الدوائر وتسريع الاجراءات المتصلة بإدارة الموارد البشرية في الهيئات الحكومية غير أن ذلك غير منجز بعد بطريقة واضحة، حيث تنقصها المزيد من النصوص والإجراءات المحددة والتي لم تنشر بعد.

¹المملكة الاردنية الهاشمية، نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013. الجريدة الرسمية عدد (5262) 29 كانون الأول 2013.

²المملكة الاردنية الهاشمية، نظام الخدمة المدنية رقم (30) لعام 2007. الجريدة الرسمية عدد (4818) 1 نيسان 2007.

³وكالة بتراء الإخبارية (31 كانون الأول 2013). نظام الخدمة المدنية الجديد يلغي التعيينات الدائمة ويستبدلها بالعقود. متاح عبر الرابط

http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=2&NewsID=135153&Type=P تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁴المرجع السابق.

⁵المرجع السابق.

⁶وكالة البتراء الاخبارية.

⁷المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ديوان الخدمة المدنية (9 تشرين الاول 2013)، مدونة قواعد السموك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، متاح عبر الرابط،

<http://www.csb.gov.jo/csb/Home/MODAWANA-QAWA3D2014.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁸المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام (9 تشرين الأول 2013). مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة متاح عبر الرابط <http://goo.gl/PrBtbn> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

ومن الجدير بالذكر ان الاردن قد صادق في العام 1979 على اتفاقية تنمية الموارد البشرية رقم (C142) للعام 1975⁹ والتي نشرتها منظمة العمل الدولية وهي ملزمة للاردن حيث ان هذه الاتفاقية بحد ذاتها تخاطب المواضيع التي يرغب الالتزام بتحسينها مثل تنسيق السياسات والبرامج الواضحة (المادة 1 من الاتفاقية) والإرشاد المهني (المادة 3 الاتفاقية).

اما الالتزام (8.5) فيعود آخر تشريع ذو صلة بهذا الالتزام الى العام 2014 والمتمثل بالنظام المعدل رقم (2) بشأن التعيين في المواقع القيادية للعام 2014¹⁰، حيث قام هذا النظام بتعديل النظام رقم (3) لسنة 2013 نظام التعيين على الوظائف القيادية¹¹ والنظام رقم (46) لسنة 2013 نظام معدل لنظام التعيين على الوظائف القيادية¹²، كما أن النظام رقم (83) للخدمة المدنية للعام 2013 اشتمل على نظام مراجع لتقييم الاداء في المواقع القيادية ويعمل نحو مبدأ تكافؤ الفرص عبر السماح للموظفين داخل دائرة ما بالتنافس على المواقع الرقابية والقيادية، حيث يتم ذلك عبر الاعلان الداخلي عن الوظائف الشاغرة وعن المتطلبات¹³.

تنفيذ الالتزام

تم تعديل نظام الخدمة المدنية في العام 2014¹⁴ لمواكبة التغييرات على الوظائف الحكومية كما ذكر الالتزام وقد تم ذلك وفقا لوزارة القطاع العام بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية¹⁵، ومن غير الواضح بعد تنفيذ ونشر هذا النظام، الى اي درجة حصل إعادة تحديث في هذا القطاع، ولكن بغض النظر عما ينص عليه الالتزام بشأن الحاجة لتعديل نظام العام 2013 ليوافق التطورات والتغييرات التي تطرأ على الوظيفة العامة ويشمل الاحكام والمواد المتصلة بنظام النزاهة الوطني، يبقى السؤال بشأن ما هي الجوانب في نظام النزاهة الوطني الواجب شملها؟ حيث ان ذلك غير محدد، وبالتالي يصعب تقييمه.

وقد اعلنت وزارة تطوير القطاع العام عن نيتها الى تعديل نظام الخدمة المدنية والبدء بخطوات اخرى نص عليها هذا الالتزام مثل بناء القدرات وذلك ضمن المشاريع التنفيذية وفق برامج تطوير أداء الجهاز الحكومي للأعوام (2014 - 2016)¹⁶، وقد تناولت التعديلات التي اجريت في العام 2014 على نصوص تتعلق بالأجور (كما ورد في المادة 21 ب-2)، (المادة 21 / ب-2) لتقوم عبر ذلك بتوسيع مجال بعض المواد (28ب)، وساعات العمل الإضافية (المادة 30)، إضافة الى قضايا أخرى ذات صلة، إضافة الى تعديلات ذات العلاقة بممارسات النزاهة والشفافية خاصة في الفصل العاشر المادة (86ب) والتي ورد بها ان "رسائل الشكاوى والتظلمات والتجاوزات التي تكشف الفساد" هي فقط ما يخرج عن نطاق المادة التي "تحضر على الموظف الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه أي وثيق أو مخبرة رسمية أو نسخة منها أو صورة عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة والتصريح عنها دون ان يكون ذلك من صلاحياته"، كما انه بحسب وزارة تطوير القطاع العام أنه وفي ذات الفصل هناك الزامية للموظف بالأحكام الواردة في مدونة قواعد السلوك الوظيفي التي تحتوي العديد من الاحكام ذات العلاقة بالنزاهة الوطنية والوظيفة العامة¹⁷.

وقد اشارت وزارة تطوير القطاع العام الى عدد من المراجعات وإقرارا للتعليمات والسياسات¹⁸ والطلبات والنماذج التي جهزت والتي تستخدم حاليا في الخدمة المدنية¹⁹ وكل هذه متصلة بالتوظيف (العقود والوصف الوظيفي)²⁰ والرواتب (نماذج المكافآت والاستشارات)²¹. وهنا نرى ان الجانب الاول من الالتزام قد تحقق بشكل كامل.

وفيما يتعلق بمدونة قواعد السلوك المهنية، فقد اوردت وزارة القطاع العام عن قيامها بمراجعة وتبني مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء في ٢ آذار 2014 بموجب قرار رقم 3413، والذي حصل فريق البحث على نسخة منه ومن هذه المدونة²² بما يضمن انسجامها مع مفاهيم الشفافية والنزاهة في العمل العام، كما صدر تعميم لكل الدوائر الحكومية بحتميلها على مواقعهم الالكترونية في 11 حزيران للعام 2014، وتم طباعة وتوزيع

⁹ منظمة العمل الدولية. اتفاقية تنمية الموارد البشرية C142، 1975. متاح عبر الرابط، http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312287:NO، تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

¹⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، نظام التعيين في الوظائف القيادية رقم(2) لعام 2014. الجريدة الرسمية(5263) 2 كانون الثاني 2014.

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، نظام التعيين في الوظائف القيادية وتعديلاتها رقم(3) لعام 2013. الجريدة الرسمية(5194) 16 كانون الثاني 2013.

¹² المملكة الاردنية الهاشمية، نظام التعيين في الوظائف القيادية رقم(46) لعام 2013. الجريدة الرسمية(5222) 16 أيار 2013.

¹³ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ديوان الخدمة المدنية رقم(83) لعام 2013.

¹⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ديوان الخدمة المدنية. نظام الخدمة المدنية لسنة 2014. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/5PEy7i> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

¹⁵ المهندس فايز النهار، قسم الرقابة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. خطة سير عمل منظومة النزاهة مع مسؤولية التنفيذ في وزارة تطوير القطاع العام. تواصل عبر البريد الإلكتروني (مادة غير منشورة) 15 آذار 2015.

¹⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام. محور سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية متاح عبر الرابط <http://goo.gl/p32q9Q> تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹⁷ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام. تعليق على التقرير الاول لتقييم منظومة النزاهة اصدده مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

¹⁸ المهندس فايز النهار، تواصل عبر البريد الإلكتروني.

¹⁹ وزارة تطوير القطاع العام.

²⁰ المرجع السابق.

²¹ المرجع السابق.

²² المهندس فايز النهار ، تواصل عبر البريد الإلكتروني.

2000 نسخة منها في 13 تشرين أول 2014²³ على مختلف الدوائر الحكومية، إضافة الى ذلك، وبهدف زيادة الوعي والفهم للمدونة فقد عقدت ورشة عمل بحضور حوالي 110 مدير من وحدات الموارد البشرية.²⁴

وقد جاء في الالتزام تفعيل تطبيق المدونة من خلال عقد حزمة من البرامج التدريبية والتوعوية وورش العمل ذات العلاقة، وفي هذا المجال تم اطلاق برامج لبناء قدرات القيادة وتوجيه الموظفين الجدد في العام 2014 كما تم إطلاق نظام معلومات بشأن الموارد البشرية أيضاً.²⁵ وقد اوردت وزارة القطاع العام ايضاً انها قامت بتنفيذ العديد من الورش التعريفية بنظام الخدمة المدنية الجديد من قبل ديوان الخدمة المدنية لمسؤولي وحدات الموارد البشرية في المؤسسات والدوائر الحكومية²⁶ ويرى فريق البحث انه نضرا الى الطموح الكبير الذي تحمله لغة هذا الالتزام فمن الصعب تنفيذه كاملاً خلال الإطار الزمني الضيق الذي رسم له كون تطبيقه يبقى مستمرا بشكل دائم، الا ان ترسيخ اجراءات واضحة لاستمراره يمكن ان يعتبر تحقّقاً للالتزام، حيث افادت وزارة تطوير العام أن مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة هي جزء من المحتوى التدريبي للبرامج التدريبية التي ينفذها معهد الادارة العامة للموظفين الجدد وللموظفين بشكل عام، وقد حصل فريق البحث على خطة زمنية لبرنامج توجيه الموظف الجديد من الوزارة والذي تضمن العديد من البرامج التدريبية لفئات محددة وضمن مناطق جغرافية محددة²⁷، ومقارنة الخطة التنفيذية لوزارة القطاع العام فيما يخص تنفيذ الالتزامات الموكلة اليها من منظومة النزاهة مع ما جاء بالالتزام نفسه نجد بان الوزارة قد التزمت في خطتها بالإطار الزمني المرتبط بالالتزام فيما عدا النقطة المتعلقة بتفعيل مدونة السلوك والتي امتدت في الخطة الى الربع الاخير من العام 2014،²⁸ ومن خلال الحقائق السابقة نجد ان الوزارة قد حققت هذا الالتزام خلال العام 2014 على الرغم من امتداد بعض الانشطة الى خارج الإطار الزمني المرسوم للالتزام بفترة قصيرة، وبناء على ذلك يرى فريق البحث ان مستوى التحقّق يعتبر مكتملاً.

وبالنسبة للالتزام (8.4) وعلى الرغم من ان الالتزام قد تم تعيينه كمسؤولية لوزارة تطوير القطاع العام وديوان الخدمة المدنية الا ان فريق البحث يفترض بأن هاتين المؤسستين لن تكونا الوحيدتين في هذا النطاق فمثلاً قد يشارك في التنفيذ مركز التدريب الوطني اضافة الى وحدات الموارد البشرية في المؤسسات الحكومية المختلفة والتي ستكون مسؤولة عن التنفيذ وعن تشجيع الموظفين للتمسك بنص هذا الالتزام.

وكما ذكرنا اعلاه فقد تم تحرير المزيد من التعديلات على نظام الخدمة المدنية في تشرين ثاني 2014 إلا انه لم يتم التطرق بشكل محدد بشأن تدريب الموظفين بناء على مفاهيم النزاهة الوطنية أو تحضير أي دليل أو التدريب على الممارسات الحديثة للموارد البشرية.

وكما ذكرنا اعلاه ايضاً فقد تم اعداد عدد من المراجعات واقرارا للتعليمات والسياسات، والطلبات والنماذج التي جهزت والتي تستخدم حالياً في الخدمة المدنية وكل هذه متصلة بالتوظيف (العقود والوصف الوظيفي)، والرواتب (نماذج المكافآت والاستشارات)،²⁹ وبالتالي فهذا الجهد يدير بشكل مباشر عمل الموارد البشرية ويحسن الشفافية، كما تمثلت المساهمة الاكبر في تنفيذ هذا الالتزام في إطلاق "نظام معلومات إدارة الموارد البشرية الموحد"³⁰ والذي يشكل نقلة نوعية في عمل الوزارة ويتضمن العديد من الخطوات والشروحات حول الآليات والإجراءات لتطوير الموارد البشرية،³¹ ويجب ان يهمل بعض الوقت لأجراء تقييم لغاياته واثره كونه حديث العهد،³² ومن ناحية اخرى فان الاعلان المباشر عن الفرص التدريبية من قبل موقع ديوان الخدمة المدنية يشكل ايضاً خطوات واضحة في مجال الشفافية والعدالة بين الموظفين للحصول على الفرص والمنح التدريبية في داخل او خارج الأردن.³³

وقد تضمنت الخطة التنفيذية لوزارة تطوير القطاع العام للمشاريع التي تقع عليها مسؤولية تنفيذها من منظومة النزاهة على تفصيل للإطار الزمني لتنفيذ اجراءات هذا الالتزام³⁴ لامتداده على اطار زمني ينتهي بالربع الاخير للعام 2016، وبحسب الخطة فان الإطار الزمني لتنفيذ اعداد الدليل الاجرائي هو الربع الثاني من العام 2014، كما انه وبحسب الخطة التنفيذية للوزارة فان العام 2014 يشمل تدريب القائمين على وحدات الموارد البشرية في خمس دوائر ريادية فقط كمرحلة اولى خلال الربعين الثالث والرابع من العام، وبناء على اجابات الوزارة فقد تم التأكيد على ان الوزارة قامت باصدار كل من الدليل التدريبي ودليل تقييم وحدات الموارد البشرية و طباعة 500 نسخة من كل دليل وتعميمها على الدوائر الحكومية وعقد ورشة عمل لتعريف الموظفين بها، كما تم

²³ المرجع السابق.

²⁴ المرجع السابق.

²⁵ المرجع السابق.

²⁶ المهندس فايز النهار، تواصل عبر البريد الإلكتروني.

²⁷ فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الاولي لتقييم منظومة النزاهة اصدده مركز الحياة. تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

²⁸ المرجع السابق.

²⁹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/p32q9Q>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

المملكة الاردنية الهاشمية، نظام المعلومات إدارة الموارد البشرية، الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط، <http://hrmis.csb.gov.jo/index.php/en>، تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

³¹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، سياسات في إدارة تنمية الموارد البشرية.

³² المرجع السابق.

³³ المملكة الاردنية الهاشمية، نظام المعلومات إدارة الموارد البشرية، الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://hrmis.csb.gov.jo/index.php/en/goals>، تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

³⁴ المهندس فايز النهار، تواصل عبر البريد الإلكتروني.

القيام بزيارات ميدانية لمختلفة الدوائر والوزارات المشمولة بتنفيذ المشروع خلال العام 2014 بهدف نقل المعرفة الى وحدات الموارد البشرية حول الادلة وتطبيقاتها³⁵ ويذكر تقرير التقييم زيارات الى اربعة مؤسسات هي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الطاقة، ووزارة المياه، ووزارة الشؤون البلدية، وبينما ينص الالتزام على التدريب نجد الوزارة قد ذكرت الزيارات التوعوية حول الادلة وتطبيقاتها، حيث افادت الوزارة أن هذه الزيارات تعتبر جزءا من التدريب³⁶، وبما ان الخطة التنفيذية تذكر خمسة دوائر ريادية بينما في التنفيذ عملت الوزارة مع اربعة دوائر، وفي نفس الوقت ذكر تقرير الانجاز لوزارة القطاع العام اعداد تقرير تقييم وحدات الموارد البشرية في خمسة دوائر هي وزارة القطاع العام ووزارة النقل ووزارة السياحة والآثار ودائرة الآثار العامة ووزارة البيئة وارسالها الى الجهات المعنية ليتم تصويب الملاحظات فيها، وهذا وان كان يشكل جزءا من خطة الوزارة التنفيذية والذي قد تعتبره الوزارة تحديدا للاحتياجات للاعتماد عليه في عملية بناء القدرات وهو برأي فريق البحث خطوة جيدة الا انه لم يرد ذكره في الالتزام بشكل مباشر، وبناءا على هذه المعطيات والاطار الزمني للتنفيذ والذي يتجاوز العام 2014 يرى فريق البحث ان الالتزام قد نفذ جزئيا.

وفيما يخص الالتزام (8.5) فقد تم تعديل المادة رقم (7.ج) من نظام العام 2014 لتنص على أنه "يتم تحويل الطلبات المستوفية لشروط إشغال الوظيفة القيادية ومرفقاتها إلى المرجع المختص لتقييمها باستخدام معايير التقييم المنصوص عليها في المادة (8) من هذا النظام، وفي ضوء نتائج التقييم، يخاطب المرجع المختص رئيس الوزراء بأسماء أفضل سبعة مرشحين (كانت خمسة في النظام القديم) ممن تنطبق عليهم شروط إشغال الوظيفة، وبعد التأكد من نزاهة المرشحين بالتنسيق مع الجهات المعنية يحيل رئيس الوزراء المرشحين للجنة لإجراء المقابلات الشخصية". إضافة الى ان المادة (10.ج) من النظام تنص على أن "لمجلس الوزراء أن يقرر تطبيق اجراءات الاختيار والتعيين المنصوص عليها في هذا النظام على أي من الشركات المملوكة بالكامل للحكومة لغايات التعيين على وظيفة مدير عام على أن يصدر قرار التعيين عن الجهة المختصة بذلك." وهكذا، وعلى الرغم من ان النظام وضع قائمة من الإجراءات الواجب اتباعها الا انه يمكن تعديلها لتصبح أكثر تحديدا، حيث يوصي فريق البحث بأن تقوم الحكومة الاردنية بمراجعة مثل هذه الاحكام للتأكد من وضوح الارشاد والتفسير لهذه الاجراءات.

وتناولت وزارة القطاع العام ضمن المشاريع التنفيذية وفق برامج تطوير أداء الجهاز الحكومي للأعوام (2014 - 2016) عددا من المشاريع بهذا الخصوص³⁷ والتي تمثلت بإعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية واعتمادها ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013 وتعديلاته³⁸ وبناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام، كما تناولت الخطة أيضا بناء القدرات القيادية لاعداد قيادات حكومية من خلال عقد برامج تدريبية تهدف لبناء قدرات وتمكين القيادات التنفيذية في الجهاز الحكومي ضمن مستوى مساعدى الأمناء والمدراء العامين ومديري الإدارات والمديريات في الجهاز الحكومي³⁹، وضمن الاطار الزمني لهذه المشاريع يدل البرنامج على تنفيذ ثمانية برامج لبناء القدرات القيادية في العام 2014، وهو مستمر ببرامج أخرى للعامين 2015 و2016، كما يدل البرنامج على ان اعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية قد بدأ منذ العام 2013 وسيستمر تحديثها ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013 وتعديلاته حتى العام 2016.⁴⁰ من الجدير ذكره بأنه لا توجد هناك تحديثات أخرى بشأن منح السلطات المناسبة للأمناء العامين والمدراء العامين للوزارات، وبناءا على هذه المعطيات يرى فريق البحث ان تنفيذ الالتزام كان جزئيا.

الممارسات الفضلى والتوصيات

لا يوجد هناك ادلة اجرائية منفردة لمساعدة الحكومة الاردنية في تنفيذ هذا الالتزام الا ان ديوان المظالم الاوروي والأدلة الاجرائية للهيئة الدولية للخدمة المدنية التابعة للأمم المتحدة والخاصة بالتشريع والسياسات تعد مثلا جيدا لما يمكن ان تكون عليه تشريعات ديوان الخدمة المدنية في الاردن أو ما يجب أن تحتوي عليه.

وقد اعد ديوان المظالم الاوروي مبادئ الخدمة العامة للخدمة المدنية الأوروبية⁴¹ والتي هي نتاج لاستشارة الشبكة الاوروبية لدواوين المظالم، حيث يوضح ديوان المظالم الاوروي ان هذه المبادئ الخمسة والمبينة ادناه يجب أن تمثل التوجيه لموظفي الخدمة المدنية وتساعد في التقليل من السلطة التقديرية بينما يتوجهون "باتجاه القرار السليم في المواقف التي عليهم اتخاذ قرار بشأنها"⁴². ويضيف ديوان المظالم بأن هذه المبادئ يجب ألا ينظر اليها كبديل عن القواعد بل كسبيل لتعزيز الالتزام وتحسين الحكم والعمل بمثابة نقطة مرجعية.⁴³

³⁵المهندس فايز النهار ، تواصل عبر البريد الإلكتروني.

³⁶فيروز بني حمدان، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، تعليق على التقرير الاول لتقييم منظومة النزاهة اصدرة مركزالحياة. تواصل عن طريق البريد الالكتروني (وثائق غير منشورة) 24 تموز 2015.

³⁷المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، إدارة تنمية الموارد البشرية، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/p32q9Q>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

³⁸المرجع السابق.

³⁹المرجع السابق.

⁴⁰المرجع السابق.

⁴¹ديوان المظالم الأوروبي (2012)، المبادئ العامة للخدمة المدنية الأوروبية، صفحة (1)، متاح عبر الرابط

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الثاني 2015.

⁴²المرجع السابق.

⁴³المرجع السابق صفحة (2).

ويمكن لقائمة التشريعات التي تتعلق بالخدمة المدنية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) أن تشكل إرشاداً مفيداً بشأن "إعادة مراجعة" قوانين الخدمة المدنية،⁴⁴ حيث تبين بأن التشريعات الثانوية، مثل التعليمات لا يجب أن تحل محل التصرف الواجب اتباعه بالتحديد بل أن تضع المبادئ والمعايير العامة والتي توضح كيف يمارس المدراء سلطتهم التقديرية.⁴⁵ كما تصف أيضاً قائمة التشريعات هذه تقديم الوثائق القانونية لكل موظف حكومي "مع مواد الشرح"،⁴⁶ فعادة تقدم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية قائمة بمجموعة من الاسئلة لضمان النشر الداخلي السليم.⁴⁷ وكما اسلفنا فإن مبادئ الخدمة العامة للخدمة المدنية الأوروبية والتي اعدتها ديوان المظالم الأوروبي يمكن أن تشكل مرجعية خلال المراجعة أيضاً وهي على النحو التالي:⁴⁸

1. الالتزام الى الاتحاد الأوروبي ومواطنيه (التي يمكن تكييفها بالالتزام نحو المملكة/الحكومة الاردنية ومواطنيها)
2. النزاهة
3. الموضوعية (التي تشمل عدم التمييز)
4. احترام الآخرين
5. الشفافية

وتشكل هذه المبادئ أيضاً جزءاً من المبادئ التوجيهية لمعايير مدونة السلوك للخدمة المدنية الدولية للعام 2013، والذي نشرته هيئة الخدمة المدنية الدولية.⁴⁹

ويظهر مثال جمهورية التشيك بأن عدم مراجعة الادارة العامة ونظام الخدمة المدنية بشكل متوافق مع مبادئ الشفافية والمحاسبية، يمكن ان يؤثر سلباً على الاردن ويساهم في زيادة الفساد، حيث يشار الى أن الكلف المتدفقة لنظام الادارة العامة بسبب الفساد تكلف جمهورية التشيك ما بين 1.5 و 4 مليار يورو.⁵⁰

وتشير كل الممارسات الفضلى الى ضعف في توحيد نظام خدمة مدنية يعمل بشكل جيد عبر مختلف الدول، وهذا من ناحية يشكل نقطة ايجابية لأنه يسمح بتعديلات وفقاً للظروف المحلية لكل دولة، الا انه من ناحية اخرى يمكن أن ينتج عنه اهمال للمبادئ أو الشروط المفيدة بناءً على الحكم الشخصي من قبل منفي العمل، وكما يشير البنك الدولي فإن "حكم القانون والكفاءة التقنية والإدارية والاعتمادية والقدرة على التنبؤ والمحاسبية والشفافية ومشاركة المواطنين كلها مبادئ يجب أن ترشد الادارة العامة".⁵¹ إلا أنه في بلد حيث أغلبية هذه المبادئ غير مدمجة في المؤسسات فلا ينصح بترك تفسير النصوص التشريعية والآثار المترتبة على هذا التفسير الى الجهة المنفذة، وإذا تم الالتزام بالأدلة الاجرائية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومبادئ الاتحاد الأوروبي و الامم المتحدة فإن ذلك سيؤدي الى تعليمات أكثر مساءلة ونشرها بشفافية لصالح الموظفين الحكوميين المتأثرين بها.

اما بخصوص الممارسات الفضلى الخاصة بالالتزام (8.4) فهناك نموذجان أساسيان للممارسات الفضلى المتعلقة بإدارة الموارد البشرية، النموذج "الكوفي" والنموذج "الظرفي". وكما يظهر من الاسم، فإن النموذج الكوفي يعتمد نوعاً موحداً من الممارسات في إدارة الموارد البشرية،⁵² بينما يعتمد النموذج الظرفي أسلوباً أكثر تنوعاً، وعلى الرغم من أن النموذج الظرفي قد يظهر كنموذج يقيد الممارسات الإدارية، إلا أنه يعتمد نظرية "ربط سياسات الموارد البشرية بالظروف الخاصة بالمؤسسة"،⁵³ ويراعي اختلاف الاحتياجات المؤسسية.

وفي الحالة المثالية، يجب أن يتم التركيز على "أهمية وجود رؤية واضحة تعكس النظرة الشمولية لتوجهات المؤسسة، بالإضافة الى بيان المهام المؤسسية بأسلوب يوضح تفصيلاً الأفكار والقيم الأساسية للمؤسسة وهذان الأمران، متعارف على أنهما الركبتين الأساسيتين في بناء استراتيجية سليمة في إدارة الموارد البشرية".⁵⁴ (ملاحظة: تم صياغة ما ذكر سابقاً للموارد البشرية في القطاع الطبي، الا أنه قابل للتطبيق في سياق الحكومة الأردنية). وبعد "دليل التخطيط لتطوير الموارد البشرية" الذي أصدرته وزارة النوع الاج تماعي والعمل والتنمية الاجتماعية في أوغندا مثلاً جيداً على ما يجب أن تحتويه الأدلة التدريبية المرتبطة بهذا الموضوع⁵⁵ حيث يتطرق الدليل الى مواضيع المساءلة والشفافية بصورة معمقة، وبالرجوع الى التغذية الراجعة وأدوات التقييم

⁴⁴ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، الخدمة المدنية التشريعية المرجعية في التشريع الثانوي (والوثائق التنظيمية الأخرى)، صفحة (14)، متاح عبر الرابط، <http://www.oecd.org/mena/governance/37197334.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الثاني 2015.

⁴⁵ المرجع السابق صفحة (4).

⁴⁶ المرجع السابق صفحة (7).

⁴⁷ المرجع السابق صفحة (11).

⁴⁸ ديوان المظالم الأوروبي.

⁴⁹ مفوضية الخدمة المدنية العالمية (2013) (ICSC)، معايير مدونة قواعد السلوك في الخدمة المدنية الدولية لعام 2013، صفحة (3-4)، متاح عبر الرابط <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الثاني 2015.

⁵⁰ الشؤون العامة الأوروبية: إصلاح الخدمة المدنية التشيكية: كيفية خدعة الاتحاد الأوروبي تم النشر بتاريخ 24 حزيران 2013، متاح عبر الرابط <http://www.europeanpublicaffairs.eu/czech-civil-service-reform-how-to-trick-the-eu>، تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

⁵¹ البنك الدولي، قانون الخدمة المدنية ونظام التوظيف، صفحة (4)، متاح عبر الرابط

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1345485407865/CSLaw&EmploymentRegimes.pdf>، تاريخ زيارة

الرابط 24 كانون الثاني 2015.

⁵² ستيفين بوش (كانون الاول 2001)، الموارد البشرية و إدارة الفرص في قطاع العام، إثبات بناء إدارة الموارد البشرية: صفحة (4)، متاح عبر الرابط، http://www.who.int/hrh/en/improving_hrm_capacity.pdf، تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

⁵³ المرجع السابق.

⁵⁴ المرجع السابق، الصفحة (6).

⁵⁵ وزارة أوغندا الجنس والعمل والتنمية الاجتماعية (2008)، أجنحة خطة تنمية الموارد البشرية، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/WOCN1K>، تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

التي تضمنتها المراجع الأخرى، حيث تعتبر أدوات التقييم من أهم العناصر المرتبطة لإدراك درجة فهم واستفادة الموظفين من الدليل، الأمر الذي من شأنه أن يتيح معلومات كافية لتطوير أدلة الموظفين وتوفير البرامج التدريبية اللازمة لهم.

وفي السياق ذاته، أصدرت وزارة الخدمات العامة في دولة ليسوتو "دليل سياسات ادارة وتطوير الموارد البشرية"⁵⁶ في الوزارة بالتعاون مع الجمعية الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، حيث يحتوي الدليل على جميع السياسات المعنية. ومن الجدير بالذكر أن الدليل ينص على أنه يجب أن يصار الى مراجعته بشكل دوري (كل عامين)، وذلك لغايات التطوير، ويفصل الدليل كل سياسة، بالإضافة الى جميع المصطلحات الواردة فيها واهدافها العامة، ويمكن اعتماد هذا الدليل كمثال جيد آخر.

واخيرا نشير الى ان تبني هذه الممارسات الفضلى من شأنه أن يؤدي الى رفع قدرات الموظفين في الأقسام المعنية بإدارة الموارد البشرية، مما يعني بالضرورة درجة أعلى من الالتزام عند باقي الموظفين، بالإضافة الى تعزيز تطورهم الوظيفي وتحديث مهاراتهم بما يتناسب مع مهامهم، ورفع وعيهم بحقوقهم، وبناءا على ذلك يوصي فريق البحث بأن تراجع الحكومة الأردنية الأمثلة المذكورة وتتبنى منها ما تراه قابلاً للتطبيق، بالإضافة الى مراجعة الالتزام الذي قدمه الأردن لمنظمة العمل الدولية في العام 1979 عند مصادفته على قانون "C-142".

ولم يكشف البحث عن وجود مبادئ ارشادية دولية بشأن تعيينات المناصب العليا أو منح سلطات صنع القرار لمن هم في مواقع قيادية رفيعة المستوى (الالتزام 8.5) فيما عدا الاجراءات المتعلقة بالتوضيف بشكل عام من حيث الشفافية والعدالة والمسائلة.

⁵⁶وزارة يسوتو من الخدمة العامة (2007)، إدارة الموارد البشرية و تطوير دليل السياسات، متاح عبر الرابط: <http://www.giz.de/en/downloads/en-lesotho-human-resources-policy-manual.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

التزام 8.6: إنشاء وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء

عنوان الالتزام	إنشاء وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء	الرقم	8.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إنشاء وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء معنية بتدقيق العقود والاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع الغير وتقديم توصياتها لمجلس الوزراء قبل إبرام هذه العقود والاتفاقيات، بحيث تضم متخصصين في الجوانب الفنية والمالية والقانونية. وأن تراعي في عملها ما يلي: - أن تكون لغة التعاقد هي اللغة العربية وإن تعذر ذلك ترفق نسخة مترجمة إلى العربية مع العقد وتكون جزءاً منه. - أن تكون المحاكم الأردنية صاحبة الولاية للنظر في أي خلاف أو نزاع ينشأ عند تطبيق العقود والاتفاقيات كلما كان ذلك ممكناً. - أن يكون التعاقد مع شركات معلومة الهوية والدولة التي تحمل جنسيتها، وأن لا تكون من الدول تلك التي تمنع تشريعاتها الإفصاح عن هوية مالكيها.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ~ ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية وتنفيذ الالتزام

لا يوجد حالياً تشريع قائم ذو صلة بالالتزام أو جهود سابقة لتطوير مثل هذه الوحدة التنظيمية، كما لا توجد معلومات على الموقع الالكتروني لرئاسة الوزراء أو وزارة تطوير القطاع العام بشأن الاعمال السابقة المتخذة أو التحضيرات لتنفيذ هذا الالتزام، وعبر الاتصالات غير الرسمية مع بعض الموظفين في الوزارات، وجد بأن لا علم لهم بهذا الالتزام، ومن خلال المحاولة مع بعض الصحفيين (الذين طلبوا عدم كشف هوياتهم) ظهر بأنه منذ العام 2013 كانت هناك نية لتطوير هذه الوحدة، لكن لم تتخذ أية خطوات لغاية الان نحو التنفيذ الفعلي.

أما بشأن الحاجة الى أن تكون العقود باللغة العربية، فقد أرسلت مسودة مشروع قانون حماية اللغة العربية الى البرلمان في العام 2014 والتي تشير الى أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية في الاردن وبأن "كل شيء" يجب أن يكون باللغة العربية، الا انها لا تشير بشكل محدد الى العقود، ومن المهم الاشارة الى أن المادة (9.6) من نظام الاشغال الحكومية رقم 71 لسنة 1986 تشير الى أن "كل الاتفاقيات والشروط التعاقدية باللغة العربية أما المواصفات الفنية والرسومات والتقارير والمراسلات يمكن أن تكون باللغة الانجليزية"²، وبناء على هذه المعطيات يرى فريق البحث بأن الالتزام لم يبدأ تنفيذه بعد سواء ضمن اطاره الزمني المحدد له (نهاية الربع الثاني من العام 2014) او ضمن اطار هذا التقرير (العام 2014).

الممارسات الفضلى والتوصيات

ان من الصعب أن نجد ممارسات فضلى متصلة بهذا الالتزام بسبب غموض واتساع نطاقه، فلا توجد تعليمات دولية محددة بشأن إقامة وحدة تنظيمية لدى رئاسة الوزراء، وبسبب عدم معرفة طبيعة العقود التي تراجعها هذه الوحدة، فإن الممارسات الفضلى بشأن المحتوى (مثل اللغة) والتشريعات بشأن هذه العقود هي أيضاً صعبة النقاش، ولا يوجد لدى المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مبادئ ارشادية موضوعة للمقاولين في تعاملهم مع الاطراف الاخرى، وبشأن المشتريات العامة بشكل عام³ فيوجد توافق أن نبقي في بالنا مبادئ الشفافية والانفتاح في عمليات المناقصة والتعاقد³.

¹ وكالة الانباء الاردنية بترا (15 آذار 2014). مجلس الوزراء يقر مشروع قانون حماية اللغة العربية. متاح عبر الرابط

http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=142551&CatID=13. تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الثاني 2015.

² المملكة الاردنية الهاشمية، نظام الاشغال الحكومية، رقم (71) لعام 1986. متاح عبر الرابط <http://www.itu.gov.jo/low71.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

³ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، مواثمة الممارسات المانحة لفاعلية اكثر في تسليم المعونة المجلد 3: تعزيز قدرات المشتريات في البلدان النامية. لجنة المساعدة

الإمائية (DAC) المبادئ التوجيهية والسلسلة المراجع، متاح عبر الرابط www.oecd.org/dataoecd/12/14/34336126.pdf، تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015. وايضا:

منظمة التجارة العالمية (WTO)، والمشتريات الحكومية، متاح عبر الرابط http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm. تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

وفي حين انه يوجد اتفاقية بشأن المشتريات الحكومية، وضعتها منظمة التجارة العالمية⁴، فهذا لا يخص بشكل محدد محتويات الالتزام وقواعد الوحدة التنظيمية المتصلة بها، غير أنها تركز على شفافية أنظمة المشتريات، وحاليا الاردن ليس طرفا في هذه الاتفاقية لكنه يفاوض للوصول اليها ولديه الآن وضع مراقب⁵.

ولدى الحكومة الكندية قانون محدد بشأن توقيع العقود مع الحكومة، غير أنه لا يذكر مسائل محددة واردة في الالتزام كمسؤوليات "للوحدة التنظيمية"، أي أنه لا يوجد شرط ينص على لغة العقد، في حين ان الجزء الثالث منه وفي المادة (18-1-d) اورد نص يشير الى ان المعلومات يجب أن تكون علنية عندما تعد العقود بمبالغ تتجاوز (10,000 دولار)⁶ وحتى لائحة الاقتناء الاتحادية التابعة للولايات المتحدة الامريكية لا تحدد وجود وحدة تنظيمية أو سلطة قضائية للعقود أو قوانين للغة العقود⁷.

ولا توجد سوى أمثلة محددة للغاية بشأن السياسات التي تخص العقود مع الاطراف الاخرى، كما هو الحال مع قطاع الاسكان الحكومي في الولايات المتحدة الامريكية، إلا أن هذا غير مطبق على محتوى الالتزام، وبالرغم من ذلك، فمن الضروري أن تلتزم الحكومة بالشفافية التي نصت عليها منظمة التجارة العالمية وركزت عليها كثيرا، كما نوصي بأن تتحدث الحكومة مع منظمة التجارة العالمية بشأن تنفيذ هذا الالتزام لانها قادرة على تقديم توجيه ونصيحة معدة خصيصا لها لغاية تعزيز عمل ونتائج الوحدة التنظيمية.

⁴ المرجع السابق.

⁵ منظمة التجارة العالمية. الأحزاب والمراقبين، والمنضمين. متاح عبر الرابط، http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties. تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

⁶ الحكومة الكندية. الموقع الالكتروني لقوانين العدالة، متاح عبر الرابط <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-87-402/page-4.html#docCont>. تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

⁷ الولايات المتحدة لإدارة الخدمات العامة (2005)، اللائحة الفدرالية للاقتناء، متاح عبر الرابط <http://acquisition.gov/far/current/pdf/FAR.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 26 كانون الثاني 2015.

التزام 8.7: تعزيز دور وحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء

عنوان الالتزام	تعزيز دور وحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء	الرقم	8.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ وزارة المالية؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تعزيز دور وحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء، في متابعة تنفيذ المشاريع الحكومية الكبرى، ضمن الأطر الزمنية المحددة، وضمان تكامل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، في متابعة البرنامج التنفيذي التنموي، ووزارة المالية في متابعة الإنفاق الحكومي على المشاريع، ووزارة تطوير القطاع العام في متابعة أداء مؤسسات القطاع العام، وما يتطلبه ذلك من ربط الكتروني وتقني وتنسيقي.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لا يوجد حاليا اي تشريع قائم ذو صلة بهذا الالتزام، حيث أنجزت وحدة متابعة خطط الحكومة موقع الكتروني غير أنه لم يشهد أي نشاط أو تحديث منذ العام 2012¹، كما نفذت الوحدة مشروعا في العام 2010 بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام ووزارة التخطيط² لكن لم توجد أية معلومات أخرى بشأن إنجازات أو مشاريع أخرى.

تنفيذ الالتزام

كما ذكرنا انفا فإن آخر نشاط تم على الموقع الالكتروني لوحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء كان في العام 2012، ولا توجد أية وثائق تثبت أو تشير الى أنه كانت هناك أية جهود في تنفيذ هذا الالتزام خلال العام 2014، ومن المهم الاشارة الى أنه في المراجعة الاخيرة لهذا التقرير (أيار 2015) لوحظ ان موقع الوحدة لم يعد يعمل وانما يفتح على رابط ملف على صيغة (PDF) تحت عنوان "الاردن 2025 رؤية واستراتيجية وطنية" وهي خطة حكومية جديدة اطلقت في العام 2014، وبناءا على ذلك يعتبر فريق البحث ان هذا الالتزام لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

لا توجد أية ارشادات لمتابعة المشاريع الضخمة، الا أنه يوجد تركيز كبير على أهمية المراحل الاولى للتخطيط للمشروع³، وهناك عدد من "العوائق" التي يمكن ان تعيق العمل واحدها هو "الانفصال السياسي"، ونتيجة لذلك لا يتم احترام المواعيد وترتفع كلف المشروع⁴، ويمكن تجنب ذلك عبر المتابعة المناسبة طوال مدة تنفيذ المشروع، حيث ان المتابعة المستمرة هي واحدة من التوصيات الناجمة عن دروس مستفادة موجودة ضمن قائمة في هولندا⁵. وبالتالي، في حين ان إقامة وحدة محددة بحد ذاتها لا يعتبر ممارسة فضلى ولا حلا لأي عوائق، بل انه يساعد في التعرف المبكر على تلك العوائق وتقديم الحلول لها.

ويتم النظر الى النقاط الاخرى التي تتعلق بمتابعة برنامج التنمية التنفيذي واختبار اتفاق الحكومة على المشاريع كجزء من المتابعة وضمان المحاسبية، وهناك اتفاق حول المشكلات التي ترتبط بتنفيذ المشاريع الضخمة، حيث ان هذا اساسا سببه نطاق العمل وعدد الشركاء المشاركين في العمل⁶، كما ان هنالك أيضا المشكلة التي تتعلق بالمشاركين بالعمل ولكن غير الراغبين في الاعتراف بأية عيوب في الخطة أو التنفيذ، وكنيجة لذلك، هناك اختبارات وتدقيق كبير تقوم به الحكومات والبرلمانات، مثل الحاجة الى الاخذ بعين الاعتبار "التحيز المتفائل" في بريطانيا وسويسرا والدانمارك وجلسة الاستماع العام التي تجريها اللجنة مشاريع البنية التحتية في هولندا⁷.

¹المملكة الاردنية الهاشمية، وحدة متابعة خطة الحكومة، متاح عبر الرابط <http://www.plan.gov.jo/DUPProfile.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

²المرجع السابق.

³هيوغو برعموس (2010). "صنع القرار في المشاريع الكبرى: الانجراف على الانقطاع السياسي وديناميكية السوق" المجلة الأوروبية لبحوث النقل والبنية التحتية، العدد (10) رقم (1) صفحة (19).

⁴المرجع السابق، صفحة (27).

⁵المرجع السابق.

⁶بنية فلايبلجيري (2014). "ما يجب معرفته عن المشاريع الكبرى و لماذا: نظرة عامة" مجلة إدارة المشاريع العدد (45) رقم (2) نيسان-ايار، صفحة (8).

⁷المرجع السابق، صفحة (21).

وقد أظهرت الدراسات بأن هناك حاجة كبيرة ونتائج ايجابية متوقعة لوحدة متابعة (مستقلة)، وعليه فمن المهم أن تأخذ الحكومة الاردنية هذه المسائل بالحسبان ضمن عمل الوحدة إضافة الى التخطيط العام للمشاريع الضخمة، بالإضافة الى ذلك، ينصح بأن تأخذ الوحدة بجدية كبيرة أهمية الشفافية في عملها كما هو مشار اليه أكثر من مرة في هذا التقرير، وأن تقدم المعلومات الى المواطنين إضافة الى دمج اصحاب المصلحة في عمليات المتابعة.

التزام 8.8: إطلاق منتدى الحوار الوطني لتفعيل المشاركة في رسم السياسات العامة

عنوان الالتزام	إطلاق منتدى الحوار الوطني لتفعيل المشاركة في رسم السياسات العامة	الرقم	8.8
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية؛ وزارة تطوير القطاع العام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إطلاق منتدى الحوار الوطني لتفعيل المشاركة في رسم السياسات العامة.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لا يوجد إطار تشريعي متعلق بهذا الالتزام، غير ان الأجندة الوطنية المنشورة في العام 2005 والمفترض تطبيقها خلال السنوات (2005-2016) تتضمن كأحد أهدافها " تشجيع المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار، وتدعيم دور مؤسسات المجتمع المحلي"¹ ولكن لا يبدو أن جهودا كافية قد بذلت لتنفيذ هذا الهدف كجزء من الأجندة الوطنية، وهو ما سيتم بيانه أدناه أيضا.

تنفيذ الالتزام

صدر دليل لتشجيع النهج التشاركي في عمليات التخطيط الاستراتيجي في الدوائر الحكومية في أواخر العام 2013²، حيث كان الهدف من هذا الدليل ضمان مستوى ثابت لعمل المؤسسات، وبناء القدرة المؤسسية والوظيفية في هذا المجال، وفي حين يذكر الدليل أن التطبيق سيبدأ في العام 2014، لم نعث على أي معلومات كافية متعلقة بهذا الموضوع غير ما صدر في التغطيات الإعلامية، حيث ورد مثلا أن رئيس الوزراء قد عمم "دليل تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي" الذي أعدته وزارة تطوير القطاع العام بالتشاور مع خبراء من القطاع العام على الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية، كما أن وزير القطاع العام قد صرح أنه قد تم إدراج مشروع تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي للدوائر في الخطة التنفيذية في برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي للأعوام (2014-2016) ضمن محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار، وأن الوزارة ستقوم بعقد ورش عمل توعوية للتعريف بهذا النهج وتطبيقاته³.

إضافة إلى ذلك، فإن الدليل لا يذكر صراحة وجود منتدى الحوار الوطني أو أنه سيؤسس له، إلا أنه يذكر لقاءات المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة، وفي بعض المقابلات مع أصحاب المصلحة من مؤسسات المجتمع المدني ذكروا بأنهم مهتمون بمثل هذا المنتدى، لكنهم أكدوا الحاجة إلى ضمان عدم حصر الاجتماعات في عمان، وإنما يجب أن تعقد أيضا في محافظات المملكة الأخرى⁴، ومن أجل ضمان هذه المشاركة، قُدم اقتراح بتأسيس موقع الكتروني كما تم التعبير عن الحاجة إلى نشر مواعيد الجلسات مسبقا حتى يتمكن المشاركون من التحضير لها والمشاركة الفاعلة فيها بدلا من مجرد الاستماع السلبي، إذ أن على الحكومة أن تأخذ جميع الآراء بعين الاعتبار، وليس فقط الآراء التي تعجبها، حيث أن مثل هذه الحوارات، خاصة إذا نظمت بالتنسيق مع منظمات المجتمع المدني، تعتبر داعمة لمصادقية الحكومة⁵، وقد أيد مشاركون آخرون هذه الآراء، خاصة الحاجة إلى العلم المسبق بمواعيد الجلسات حتى يتمكنوا من

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التخطيط و التعاون الدولي، الأجندة الوطنية (2006-2015) متاح عبر الرابط <http://goo.gl/SFPKed>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

² المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، (3 تشرين الثاني 2013)، دليل النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/e5hKKa>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

³ جريدة الدستور (9 أيار 2014)، رئيس الوزراء يعمم " دليل النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي " على المؤسسات الحكومية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/bELQkE>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁴ حسن الخزاعلة، مدير، مركز آفاق، المفرق، مقابلة هاتفية، 13 أيار 2015.

⁵ علاء السواعي، مواطن، محافظة عجلون، مقابلة هاتفية، 13 أيار 2015.

التحضير لها، واستقلالية المنتدى، وتعاون المواطنين في اتخاذ القرارات، وقد عرف دور المجتمع المدني في هذا المجال بأنه مراقبة أداء المنتدى وضمان أنه ينسجم مع الممارسات الفضلى.⁶

وحيث أن تعبير "منتدى الحوار الوطني" الوارد في هذا الالتزام، غير محدد تماماً أي شكل سيتخذ، فمن الصعب الحكم على هذه الاجتماعات وفيما إذا كانت ستشكل تطبيقاً وتنفيذاً للالتزام.

ويجدر الذكر أن الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام يذكر بالفعل منتدى القيادة الحكومية⁷ وأنه عقد خمسة اجتماعات، لكن لم يرد ذكر لمشاركة الجمهور في هذه المنتديات، كما أن أصحاب المصلحة عثروا عن عدم مساهمة مثل هذه النشاطات، غير أن وزير القطاع العام خليف الخوالدة قد صرح في الإعلام خلال ورشة العمل التي نظمتها وزارة تطوير القطاع العام لمناقشة مضامين الأوراق النقاشية التي قدمها الملك عبد الله الثاني، فيما يتعلق بتطوير نهج العمل الحكومي وإصلاح القطاع العام التي عقدت في 25 تشرين الثاني 2014 أنه "تعزيز النهج التشاركي في رسم السياسات العامة تم إعداد دليل النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي في القطاع العام وإطلاق منتدى القيادات الحكومية ومنتدى السياسات العامة"⁸، كما تحدث عن منتدى الحوار الوطني في تغطيات إعلامية⁹ في مؤتمر صحفي وأشار إلى أن الوزارة بصدد إطلاق منتدى حوار وطني يجري الإعداد والتحضير له بالتنسيق والتعاون مع وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بهدف الوصول إلى قرارات مبنية على المشاركة من خلال توفير بيئة مناسبة للحوار والتشاور مع الأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني والإعلام حول السياسات العامة¹⁰، وبناءً على ماسبق وإن المنتدى لم يطلق على أرض الواقع حتى الآن يرى فريق البحث أن هذا الالتزام لم بدأ تطبيقه بعد.

الممارسات المثلى والتوصيات

إن الممارسات المثلى المتعلقة بمبادئ عمل المشاركة الشعبية (مشاركة الجمهور) تتطلب إجراء ذلك في مرحلة مبكرة وبانتظام، كما يجب توفير فهم واضح للمواضيع المطروحة واحترام اختلاف القيم والآراء المطروحة وتوفير المعلومات الضرورية للمشاركين/أصحاب المصلحة وأن يكون الميسر أو المدير للمنتدى شخصاً محايداً¹¹ وضمن مخرجات الجلسات، يجب الالتزام بمبدأ مشاركة المعلومات، إضافة إلى الالتزام بشكل كبير بمستوى عالٍ من المشاركة في عملية صنع القرار.¹²

ويجب الاهتمام بتركيبة المشاركين في العملية بحيث تمثل مختلف الجهات بقدر الإمكان، كما يجب تشجيع المشاركة والدفاع عن مصالح المجموعات الأقل تمثيلاً، مثل الأقليات والنساء والأطفال وكبار السن والفقراء.¹³

ومن أجل الالتزام بالممارسات الفضلى والاستفادة الكاملة من المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار، فمن المهم أن تحدد الأهداف وأن يتم احتواء جميع مجموعات الأشخاص أصحاب المصلحة في استكشاف قيمهم فيما يتعلق بالسياسات التي تجري مناقشتها¹⁴، وتحقيق أعلى درجة من المشاركة عندما تناقش السياسات المقترحة ضمن مجموعات متخذي القرار، وتحول نتائج هذه النقاشات إلى مجموعة أخرى من المواطنين¹⁵، ويوصي فريق البحث الحكومة الأردنية بأن تأخذ هذا الأمر بالحسبان عند إطلاق المنتدى، إضافة إلى إدماج مجموعات الأقليات.

وفي المملكة العربية السعودية، وعلى الرغم من أن تأسيس مركز الملك عبد العزيز للحوار الوطني في العام 2003 نتيجة لرسائل واستدعاءات قدمت للمملكة¹⁶، حيث يركز هذا المركز على "نشر ثقافة الحوار"، وهو يعقد جلسات مع مشاركين من مختلف طبقات المجتمع¹⁷ إلا أنه لا يلتزم بجميع مبادئ الممارسات الفضلى للمشاركة الشعبية، إذا أنه يستثني بعض شرائح المجتمع، فهو محصور "بنخبة المثقفين".¹⁸

⁶ روان الجيوسي، مديرة، راديو البلد. مقابلة هاتفية، 13 أيار 2015.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام. منتدى القيادات الحكومية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/YdtWJW> تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁸ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (25 تشرين الثاني، 2014). رئيس الوزراء: أوراق الملك النقاشية تشكل قناعة جلالاته أن تبادل الأفكار هو الأسلوب الديمقراطي. متاح عبر الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=173761 تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁹ جريدة الرأي (10 شباط، 2014). الخوالدة: ندرس دمج مؤسسات «موازنات الوحدات الحكومية». متاح عبر الرابط <http://www.alrai.com/article/633065.html> تاريخ زيارة الرابط

10 شباط 2015.

¹⁰ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (21 أيار 2014). الخوالدة: يعرض محور تطوير القطاع العام في برنامج الحكومة. متاح عبر الرابط

http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=2&NewsID=111686&Type=P تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹¹ ب. أندري، ب. انسرينك، د. كونور، ب. كروول (2006) الممارسات الفضلى دولياً في مبادئ المشاركة الشعبية. سلسلة نشر خاصة رقم 4. فارغو، الولايات المتحدة الأمريكية: الرابطة الدولية

لتقييم الأثر، صفحة (2-3).

¹² المرجع السابق، صفحة (3).

¹³ المرجع السابق، صفحة (2).

¹⁴ أورتوين رين (1993). "المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار: عملية من ثلاث مراحل". علوم السياسات، 26:3، صفحة (190).

¹⁵ المرجع السابق، صفحة (190-196).

¹⁶ م. ثومبسون (2011). "تقييم أثر الحوار الوطني السعودي: الحالة المثيرة للجدل للخطاب الثقافي" مجلة الدراسات العربية، 1:2، صفحة (164).

¹⁷ المرجع السابق، صفحة (164).

¹⁸ المرجع السابق، صفحة (167).

ويجدر الذكر بأن المناقشات غير الرسمية خلال فترات الاستراحة بين الجلسات المدارة تعكس نقاش مجتمعي متعلق بمواضيع مثل العشائرية، حقوق الإنسان، التمييز، فرص العمل أو ضعف في عمليات اتخاذ القرار أو مشاركة الصلاحيات¹⁹، وهذا يثبت أنه حتى حين لا يكون هدف المنتدى هو اتخاذ القرار أو حين لا يتم الالتزام بالممارسات الفضلى (جميعها)، فإنه قد يكون لمثل هذا المنتدى تأثير إيجابي غير مباشر.

كما أن إعطاء المجال لمساهمات أصحاب المصلحة حول السياسات المختلفة التي تؤثر عليهم سيعمل بشكل كبير على تعزيز مسائلة الحكومة الأردنية فيما يتعلق بصياغة السياسات كما أنها تؤثر أيضا على رضا المواطنين بشكل ايجابي، ورغم ذلك، يوجد افتراض واضح بأن صانعي القرار سيأخذون بعين الاعتبار وجهات نظر مجموعات أصحاب المصلحة، وأن المواطنين سيمتلكون معرفة كافية بالقضايا المطروحة، غير أن هذه الحالة قد لا تنطبق على الأردن اعتمادا على المواطنين الذين يجري اختيارهم للمشاركة، كما يفترض أيضا أن المجموعتين ستتشكلان من مشاركين مختلفين، في حين أن الالتزام لا يؤدي إلى الاستنتاج بأن هذا الأمر يقع ضمن أهداف الأطراف المنفذة.

¹⁹المرجع السابق، صفحة(1).

التزام 9.1، 9.2، 9.3: تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة ونشرها

عنوان الالتزام	تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني.	الرقم	9.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ المؤسسات الحكومية المعنية في كل قطاع	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في القطاع العام إضافة إلى القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ~ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	تبني الحوكمة الرشيدة في التشريعات	الرقم	9.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ المؤسسات الحكومية المعنية في كل قطاع	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	وضع وتبني سياسات وبرامج للحوكمة الرشيدة وتضمينها في التشريعات ذات العلاقة لتجسير الفجوات في هذا المجال.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	نشر ثقافة الحوكمة الرشيدة	الرقم	9.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ المؤسسات الحكومية المعنية في كل قطاع	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	نشر ثقافة مجتمعية ومؤسسية لتبني سياسات الحوكمة باستخدام كافة الوسائل الممكنة للتواصل مع المجتمع والمؤسسات.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تمثل الالتزامات الواردة اعلاه مبادئ عامة تتعلق بكيفية عمل مختلف الجهات دون التطرق إلى تفاصيل أو اجراءات عملية أو مبادرات على أرض الواقع تتعلق بهذه الجهات المختلفة، ومصطلح اجراءات الحاكمية الرشيدة يخضع لتفسيرات عديدة لأن مفهومها واسع¹، كما أن فكرة تطبيق مبادئ الحاكمية الرشيدة لا تتضمن في الأصل إجراءات دقيقة، ويجدر الذكر أن هذه الالتزامات أعلاه هي جزء من التزامات الأردن أيضا نحو خطته الثانية ضمن اتفاقية الشراكة الحكومية الشفافة².

وغالبا ما يستخدم مصطلح "الحاكمة الرشيدة" في نقاشات الإصلاحات السياسية في الأردن عند الإشارة إلى المبادئ الواسعة والشاملة، وقد تم تضمين "الحاكمة الرشيدة" في أحد أهداف الأجندة الوطنية 2006-2015³، كم ذكره جلالة الملك عبد الله الثاني في الورتين السياسيتين الثالثة والرابعة بشأن الإصلاح في الأردن في آذار 2013 وحزيران 2013⁴ على التوالي، وضمن هذه السياقات، فإن عبارة "الحاكمة الرشيدة" تستخدم كمبدأ ارشادي للتعبير عن الايمان بأن تحسين العمليات والاداء الحكومي يمكن أن يؤدي إلى تعزيز إشراك المواطنين وتمثيلهم وتطوير نتائج العمل لصالحهم، ولم تكشف الأبحاث عن أية جهود تقوم بها الحكومة لتقديم تعريف عملي للحاكمة الرشيدة المطبقة في كل الهيئات الحكومية.

تنفيذ الالتزام

وفقا لوزارة تطوير القطاع العام، ومنذ الاعلان عن خطة نظام النزاهة الوطني، فإن الوزارة تعمل لرصد وتقييم ودعم تطبيق الخطة عبر كل الدوائر الحكومية. حيث شمل هذا العمل وضع خطة عمل لتأمين تطبيق الالتزامات كافة، والمتابعة مع مختلف قطاعات الحكومة لتأمين التنفيذ⁵، كما أن الجهود التي قامت بها وزارة تطوير القطاع العام لكل التزام قد تم تدارسها في هذا التقرير ودمجها داخل الالتزامات ذات العلاقة، إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن وزير القطاع العام قد ذكر بأن جهود الوزارة كان هدفها كلها تعزيز نوعية الحاكمية الرشيدة في مختلف دوائر الحكومة المختلفة وبأن مبادئ "النزاهة والشفافية والعدالة" بالإضافة إلى "الحاكمة الرشيدة" كانت تحكم مبادئ الإصلاح المطلوب⁶، وهنا نؤكد على ما سبق أن أردناه في خلفية هذه الالتزامات بأن عبارات كهذه تدعم روح الالتزام ولكن من الصعب تقييم ما إذا كانت مثل هذه العبارات لها تأثير على عملية التطبيق نفسها.

وبحسب وزارة تطوير القطاع العام فإن الوزارة اتخذت جهود اضافية لتعزيز الحاكمية الرشيدة في القطاع الحكومي، حيث أعدت الوزارة في آب 2014 دليل ممارسة الحوكمة في القطاع الحكومي، وهو كتيب موجه الى موظفي القطاع الحكومي ويشدد على أهمية النزاهة والشفافية والقيم الأخلاقية والشراكة لصالح بناء القدرات والقيادة، وقد ركز دليل الحوكمة في القطاع الحكومي على تحسين عملية محاسبية المسؤولين الحكوميين والتأكد من أن السلطة تمارس بنزاهة وعدالة⁷، ووفقا للوزارة، فإن الدليل قد تم توزيعه على الهيئات والمؤسسات الحكومية كافة، وقد ترافق ذلك مع عدد من الورشات بمشاركة الموظفين الحكوميين لرفع وعيهم بشأن الدليل ومحتواه⁸، وقد تم الاتصال مع عدد من الموظفين الحكوميين الذين أكد معظمهم استلام نسخة من الدليل⁹.

¹ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (UNECA) (لا تاريخ) دور البرلمان في تعزيز الحوكمة الرشيدة، صفحة (8)، متاح على الرابط <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/role-of-parliament-in-promoting-good-governance.pdf>، تاريخ زيارة الرابط اذار، 2015.

² المملكة الأردنية الهاشمية (نيسان 2012)، خطة العمل الوطنية الثانية (2014-2016)، متاح على الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan>، تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الأول 2014.

³ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (تشرين الأول 2005) (2016-2015)، الأجندة الوطنية، متاح على الرابط: <http://inform.gov.jo/en-us/By-Details/ArticleId/5/2006-2015-National-Agenda>، تاريخ زيارة الرابط اذار 2015.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين (2 آذار 2013)، أدوار تنتظرنا لنجاح ديمقراطيتنا المتجددة، متاح على الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/pages/view/id/251.html، تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2013. و جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين (13 ايلول 2014)، تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية، تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015. و جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين (13 ايلول 2014)، تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية، متاح على الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/pages/view/id/255.html، تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

⁵ جريدة الدستور (17 آب 2014)، الخوالة: قانون معدل لـ "هيكلية القطاع العام" قريبا يلغي مؤسسات ويدمج أخرى لتحقيق مزيد من الوفر المالي متاح على الرابط <http://goo.gl/UJkNU0>، تاريخ زيارة الرابط 23 كانون الأول 2015.

⁶ المرجع السابق.

⁷ وكالة الأنباء الأردنية بترا (11 آب 2014)، تعميم دليل ممارسة الحوكمة في القطاع العام على الدوائر الحكومية، متاح على الرابط http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=161074&CatID=13، تاريخ زيارة الرابط اذار 2015.

⁸ المهندس، فايز النهار، وحدة المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، آلية سير العمل لمشروع منظومة النزاهة الوطنية، وتقع مسؤولية التنفيذ على وزارة تطوير القطاع العام، تمت المراسلة عبر البريد الالكتروني (وثيقة غير منشورة) 15 آذار 2015.

⁹ التشاور مع المسؤولين الحكوميين في إدارة الضمان الاجتماعي، أمانة عمان الكبرى، ووزارة البلديات، 4-5، نيسان 2015.

وبحسب وزارة تطوير القطاع العام فقد بدأت الوزارة الآن برنامجاً لتقييم ممارسات القطاعات الحكومية المختلفة، حيث بدأت مؤخراً في قطاع المياه وأشرت معها وزارة المياه وسلطة المياه وسلطة وادي الأردن¹⁰، ولم تكشف الأبحاث أية دلائل بشأن برامج مصممة لتطبيق الالتزام رقم 9.2 (الحاكمية الرشيدة في التشريع)، ووفقاً لاتساع مفهوم الحاكمية الرشيدة كما سبق وأن ذكرنا، فإن عدداً من النشاطات التشريعية يمكن أن تفسر على أنها نشاطات خاصة بتطبيق هذا الالتزام، وعند مراجعة الخطة التنفيذية للوزارة والخاصة بتطبيق التزاماتها نحو منظومة النزاهة وجد فريق البحث أن الالتزامات الثلاث قد حدد لها فقط ثلاثة إجراءات في سبيل تحقيقها وهي أعداد دليل الحوكمة في القطاع العام (في الربع الثاني من العام 2014) والتوعية والتدريب (من الربع الأخير في العام 2014 وحتى نهاية العام 2015) وتقرير سنوي حول تطبيقات الحوكمة في الجهاز الحكومي (على مدى العامين 2015 و2016)، وعلى الرغم من أن بعض هذه الإجراءات تبدو محددة نوعاً ما (نجد اتساع تفسير خطوة التوعية والتدريب مثلاً) إلا أنها وبالمقارنة مع ما جاء في الالتزام لا تظهر أي انسجام وهي إجراءات لا تذكر أمام الطموح الواسع للالتزامات، وهذا يدعم رأي فريق البحث في أن هذه الالتزامات فضفاضة وغير محددة وغير قابلة للتطبيق والقياس حتى من الجهات المنطوق بها تنفيذها، ونظراً لصعوبة تحديد هذه الالتزامات كما ذكرنا أنفاً وتحقق بعض من الخطوات الواردة في الخطة التنفيذية لوزارة تطوير القطاع العام كجهة مسؤولة عن التنفيذ وأخذاً بعين الاعتبار أن عدداً من الانجازات ضمن هذه منظومة النزاهة بشكل عام قد يساهم في تحقيق هذه الالتزامات يرى فريق البحث أن مستوى الانجاز يعتبر محدوداً لهذه الالتزامات، وهو ينصح وزارة تطوير القطاع العام باعادة النظر في الخطوات التي وضعتها في خطتها التنفيذية استجابة لهذا الالتزام حيث أن روح هذه الالتزامات تهم المواطن الأردني وخاصة الالتزام (9.3)، ويمكن للوزارة أن تطرح مجموعة من الخطوات الأكثر جرأة ومساهمة في تحقيق مبادئ الحوكمة في القطاعات العام والخاص والمجتمع المدني، كما تنصح الوزارة أن تعمل على ذلك اخذاً بعين الاعتبار ادماج المجتمعات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يشكل مصطلح "الحاكمية الرشيدة" مفهوم واسع له علاقة بتحسين طريقة اتخاذ القرار في أي مجتمع، فخلال العقدتين السابقتين استخدم عدد متزايد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية عبارة "الحاكمية الرشيدة" لتوصيف الحاجة لتعزيز الأداء الحكومي، إلا أنه من المهم أن نتحقق من أن هذا مبدأ عام وليس مفهوم محدد بدقة¹¹، وكما أوردت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (UNECA) فإنه "بالنظر إلى حقيقة أن عبارة الحاكمية الرشيدة يمكن أن تركز على أي شكل من أشكال الحكم وعلى المنظمات وهيئات التنمية والشركاء فإن السلطات المحلية في الدول المتقدمة في معظم الأحيان تركز مفهوم الحاكمية الرشيدة لوضع متطلبات متوافقة مع أجندتها، جاعلة من مفهوم الحاكمية الرشيدة يشتمل على الكثير من الأشياء في الكثير من السياقات المختلفة"¹².

وهناك العديد من التعريفات بشأن أية مبادئ يمكن تضمينها في "الحاكمية الرشيدة"¹³، وأكثرها استخداماً تشير إلى نظام حاكمية رشيدة يشتمل على السمات التالية: تشاركي وموجه لصالح التوافق العام ومعرض للمحاسبية وشفاف ومستجيب وفعال وفاعل وعادل وشامل ومطبق لسيادة القانون¹⁴، وهذه المبادئ مفيدة للحكومات التي تبحث عن بناء مبادرات اصلاحية وتطبيق المبادئ الإرشادية للحاكمية الرشيدة. وكما بين مكتب المفوضية العليا لشؤون اللاجئين (UNHCR) فإن مرونة عبارة "الحاكمية الرشيدة" تجعل الأمر سهلاً للقبول والاستخدام، لكنه مرن لدرجة أنه لا يقدم توجيه على المستوى العملي¹⁵.

وقد ناقشت عدة منظمات كيف يمكن للتشريعات أن تلعب دوراً في الحاكمية الرشيدة، فوفقاً للجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (UNECA)، فإن بإمكان البرلمانات أن تلتزم بالحاكمية الرشيدة عبر إنشاء قوانين تعكس رغبة الناخبين، حيث يجب أن يتم التشريع عبر اجراء تمثيلي وديمقراطي، بحيث يمكن ترجمة أولويات الناس إلى قانون، وحتى يتحقق ذلك يتوجب على البرلمانات والنواب أن يكونوا ممثلين لكل ناخبهم بشكل متساو عبر مختلف المحاور، بما في ذلك الاعتبارات الجغرافية والأثنية والعمر والمصادر المالية والجندر¹⁶، وفي هذا المجال يمكن لمؤسسات المجتمع المدني التي تعمل على ربط المواطنين بممثلهم في البرلمان أن يلعب دوراً حيوياً مهماً في هذا المسار¹⁷، وفي حالة الأردن، عندما يضع المشرعون والحكومة قوانين فإن قناعتهم بمبادئ الحاكمية الرشيدة يمكن أن يقود إلى نتائج أفضل لصالح الشعب الأردني، وبنفس الوقت، يمكن أن تشتمل جهود الإصلاح المستقبلية باستخدام الحاكمية الرشيدة كمبدأ إرشادي على التزامات أكثر تحديداً.

¹⁰ راشيل غيسلوكويست، الحكم الرشيد كمفهوم، ولماذا يؤثر على السياسات الامثائية، متاح على الرابط: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en_GB/wp2012-030/.

تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹¹ اللجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (UNECA) (لا تاريخ) دور البرلمان في تعزيز الإدارة الرشيدة، متاح على الرابط <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/role-of-parliament-in-promoting-good-governance.pdf> تاريخ زيارة الرابط 1 آذار 2015.

¹² راشيل غيسلوكويست.

¹³ اللجنة الاجتماعية الأمم المتحدة الاقتصادية لآسيا والمحيط الهادئ (UNESCAP) ما هي الحوكمة الرشيدة؟ متاح على الرابط <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

¹⁴ مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان (UNHCR) الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان، متاح على الرابط <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx> ، تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

¹⁵ اللجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (UNECA)، صفحة (9).

¹⁶ معهد التنمية لما وراء البحار (ODI)، تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال تقوية روابط المجتمع المدني، صفحة (3)، متاح على الرابط http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/working_papers_barcelona/jones.tembo.pdf تاريخ زيارة الرابط 14 آذار 2015.

¹⁷ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، (اب، 2013) استخدام الابتكار الاجتماعي ووسائل الإعلام الاجتماعي لزيادة انخراط المواطنين وتعزيز الشفافية الحكومية والمساءلة، صفحة (3) متاح على الرابط <http://www.me.undp.org/content/dam/montenegro/docs/projectdocs/dg/Twitter/ProDoc%20Citizen%20Engagement%20ENG%20web.pdf> تاريخ زيارة الرابط 17 آذار 2015.

أما بالنسبة "لنشر" مبادئ الحاكمية الرشيدة، فهناك العديد من الخيارات أمام الحكومة التي تسعى لنشر الوعي والقبول لهذه القيم بين مواطنيها، حيث أن بإمكان الحكومات أن تتواصل مع الجمهور عبر وسائل الاعلام التقليدية أو عبر مواقعها ومصادر الاعلان التي تستخدمها، كما وبإمكانهم التواصل مع الجمهور شخصيا عبر اشراكهم في منتديات أو اجتماعات لأصحاب المصلحة، كما فعلت الحكومة الأردنية في السابق (مثلا عبر الاستشارات التي أدت إلى تطوير منظومة النزاهة الوطنية)، كما يمكن للحكومات أن ترعى أيام مفتوحة أو فعاليات أخرى حيث يمكن للمواطنين أن يتحاوروا مع مسؤولي الحكومة بشكل شخصي ومباشر، مما يساعد في تحسين طبيعة التفاعل ما بين الحكومة والمواطن، وضمن هذه الجهود، فإن الأكثر فاعلية هي تلك التي لها انتشار واسع من منطلق جغرافي واثني واقتصادي وطبقي وجندري.

وحتى يكون لنظام النزاهة الوطني أكبر الاثر، يجب عليه أن يشتمل على مبادئ ذات أهداف واضحة وقابلة للتطبيق، وبخاصة في الخطة التنفيذية، حيث يجب أن تشتمل على التزامات محددة وقابلة للقياس والتقييم والتطبيق وذات إطار زمني محدد، اضافة إلى تحديد الجهة المسؤولة عن التنفيذ، ويجب مراعاة أن مبادئ "الحاكمية الرشيدة" يجب أن تشكل ارشادا لتطوير التزامات وخطط أكثر تحديدا وقابلية للتنفيذ.

التزام 10.1، 10.2: تطوير الاستثمار

عنوان الالتزام	إعطاء صفة الاستعجال لإقرار مشاريع القوانين ذات العلاقة بالاستثمار	الرقم	10.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأمة ؛ رئاسة الوزراء	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إعطاء صفة الاستعجال لإقرار مشاريع القوانين ذات العلاقة بالاستثمار (مشروع قانون الشراكة مع القطاع الخاص، مشروع قانون الاستثمار...) بالتنسيق مع مجلس الأمة.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	توحيد المعايير لاستقطاب الشركات الاستثمارية للتقليل من السلطة التقديرية	الرقم	10.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بالاستثمار	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	توحيد المعايير لاستقطاب الشركات الاستثمارية للتقليل من السلطة التقديرية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعيين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

بدأت الخصخصة في الأردن في العام 1989 إلا أن ذلك تزامن مع وجود ضعف في الأطر التشريعية التي تنظم هذا الموضوع، حتى تم اقرار قانون الخصخصة رقم (25) لسنة 2000¹، واقترح مشروع الشراكة مع القطاع الخاص والذي بدأ في العام 2010 من قبل اللجنة التنفيذية للخصخصة² وتمت الموافقة عليه في العام 2014 كما هو موضح أدناه.

كما أنشأ قانون تشجيع الاستثمار رقم (16) للعام 1995³ مؤسسة تشجيع الاستثمار بناءً على المادة (13) منه ومنحها الشخصية القانونية ذات الاستقلالية المالية والإدارية المسؤولة عن كل النشاطات القانونية المتعلقة بتشجيع الاستثمار، وقد تم تعديله في العام 2000 من خلال القانون المعدل رقم (13) لسنة 2000⁴، كما صدر في العام 2003 القانون المؤقت رقم (67) لسنة 2003 قانون ترويج الاستثمار⁵، والذي ألغى قانون رقم (16) لسنة 1995 وأنشأ مؤسسة

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الخصخصة رقم (25) لعام 2000، الجريدة الرسمية (4443) 2 تموز 2000.

²العين نيوز (5 تموز 2010) القطاع الخاص يقترح تعديلات على قانون الشراكة مع القطاع العام، متاح على الرابط <http://ainnews.net/?p=13186> تاريخ زيارة الرابط (13 شباط 2015).

³المملكة الاردنية الهاشمية، قانون تشجيع الاستثمار رقم (16) لعام 1995، الجريدة الرسمية (4075) 6 تشرين الأول 1995.

⁴المملكة الاردنية الهاشمية، تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم (13)، 2000، الجريدة الرسمية (4423) 2 نيسان 2000.

تشجيع الاستثمار والتي ترتبط بوزير الصناعة والتجارة، حيث تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها بما في ذلك إبرام العقود وقبول المساعدات والهبات والتبرعات، كما أن لها موازنة مستقلة، وبحسب المادة (17) من القانون فإن مؤسسة تشجيع الاستثمار هي الخلف القانوني والواقعي لمؤسسة تشجيع الاستثمار المنشأة بقانون رقم (16) للعام 1995.

وفي العام 2008 أنشأت هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة بموجب المادة (6) من قانون المناطق التنموية و المناطق الحرة قانون رقم (2) لسنة 2008⁶ وكانت الهيئة مسؤولة عن إنشاء وتنظيم وإدارة هذه المناطق، حيث كانت هذه الهيئة مرتبطة برئيس الوزراء ومسؤولة عن إنشاء وتنظيم وإدارة المناطق التنموية و المناطق الحرة⁷، ثم تلاه القانون المعدل لقانون المناطق التنموية رقم (38) لسنة 2010⁸.

تنفيذ الالتزام

تم اقرار قانون الاستثمار رقم (30) لعام 2014⁹، وقانون الشراكة مع القطاع الخاص رقم 31 لعام 2014¹⁰، في شهر تشرين الأول وتشيرين الثاني من عام 2014 على التوالي، حيث وصلا إلى مجلس النواب في شهر أيار 2013 (قانون الاستثمار) وشهر آذار 2014 (قانون الشراكة مع القطاع الخاص)، وعلى الرغم من أن هذين القانونين قد أرسلتا إلى البرلمان خلال المدة الزمنية التي تم تحديدها في خطة منظومة النزاهة الوطنية إلا أنه بسبب تأخر مناقشة القانونين والموافقة عليهما، وخصوصا بالنسبة لقانون الاستثمار لم يظهر أنه كان هناك الحاج لس القانون، وقد أكد على هذه المعلومة الاعلاميين البرلمانين، مشيرين إلى أنه في حين كان هناك اتفاق شفهي على الحاجة الملحة لقانون الاستثمار، إلا أنه لم يوضع أي طلب خطي للمطالبة بالاستعجال في تمرير القانون¹¹، وبإقرار هذين القانونين ضمن الاطار الزمني للالتزام (10.1) يعتبر فريق البحث ان مستوى التحقق كان كاملا.

ومنح كلا القانونين معايير لجذب الاستثمار وبالتالي التقليل من إمكانية تطبيق السلطة التقديرية، وبسبب تمرير وتنفيذ هذه القوانين الجديدة، فإن الأثر الفعلي لها ودرجة المعايير الموحدة تظل غير واضحة وبحاجة الى المتابعة، ففي (المادة 7) من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31) لسنة 2014 تم تعيين وحدة الشراكة في وزارة المالية وكلفت بالتنسيق مع القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع استثمارية، والحاجة لوجود اتفاقية بين القطاعين الخاص والعام للتقدم إلى الأمام وتصحيح أخطاء الماضي وتعديلها لضمان توفير الوقت والجهد وتطبيق الحكومة للحلول المناسبة التي تخدم مصالح الجمهور¹²، كما تم تشكيل مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص برئاسة رئيس الوزراء (المادة 5) بهدف رسم السياسات العامة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد الأنشطة والقطاعات ذات الأولوية، واتخاذ القرارات المتعلقة بمشاريع الشراكة المعروضة عليه ورفعها لمجلس الوزراء للموافقة عليها، إضافة إلى مهام أخرى.

كما صدر خلال العام 2014 قانون رقم (17) لاعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية¹³، والذي نص في المادة (4) منه على تعديل تسمية "هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة" لتصبح "هيئة الاستثمار" وترتبط بوزير الصناعة والتجارة (أ.4)، كما نصت المادة على أن تنقضي مؤسسة تشجيع الاستثمار المنشأة بموجب القانون المؤقت رقم (67) لسنة 2003 قانون ترويج الاستثمار وتؤول حقوق المؤسسة وموجوداتها إلى هيئة الاستثمار وتحمل الهيئة الالتزامات المترتبة عليها وتعتبر الخلف القانوني والواقعي لها (ب.4) إضافة إلى نقل المهام المتعلقة بترويج الصادرات وإقامة المعارض من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى الهيئة حيث تعتبر الهيئة الخلف القانوني والواقعي للمؤسسة في هذا المجال.

ولم يكن أصحاب المصلحة من القطاع الخاص والذين التقى بهم مركز الحياة على دراية بهذا التعاون، ذلك أنه لم يتم النقاش معهم حول هذه الوحدة أو المجلس أو القانون ككل، بالإضافة إلى ذلك فقد كان هناك عدم رضى بشأن نوع التعاون والتنسيق القائم حاليا بين القطاعين العام والخاص، ولكنهم عبروا عن الحاجة لمثل هذا التوحيد للمعايير مقدمين عدة أمثلة للتحديات عندما تعاملوا شخصيا مع السلطة التقديرية¹⁴.

وبالنظر الى ما جاء في الالتزام (10.2) يرى فريق البحث ان الاطار القانوني قد عاج مسألة التوحيد في معايير استقطاب الشركات الاستثمارية للتقليل من السلطة التقديرية كما بينا اعلاه، الا ان التطبيق والاجراءات المرتبطة به غير واضحة ولا يمكن الحكم من خلال ذلك على ان الالتزام قد حقق الغاية المطلوبة منه وبذلك يرى فريق البحث ان مستوى التحقق للالتزام كان جزئيا.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون تشجيع الاستثمار المؤقت رقم (67) . 2003 الجريدة الرسمية (4606) 16 حزيران 2003 .

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (2) . 2008 . الجريدة الرسمية (4885)، 17 شباط 2008.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة . حول هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة. متاح على الرابط <http://6days.jo.com/hay2a/ar/module.php?type=cont&id=4> تاريخ زيارة الرابط 23 شباط 2015.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة المعدل رقم (388) . لعام 2010 . الجريدة الرسمية (5062) 1 تشرين الثاني 2008.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار رقم (30) لعام 2014 . الجريدة الرسمية (5308) 16 تشرين الأول 2014.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشراكة مع القطاع الخاص رقم (31) لعام 2014 . الجريدة الرسمية (5310) 2 تشرين الثاني 2014.

¹² مصطفى ريلات ، صحفي . مقابلة خاصة ، 2 آذار 2015.

¹³ وكالة الأنباء الأردنية بتر(5 أيار 2014).الصناع غاضبون لفرض رسوم خدمات على السلع المعفاة ، متاح على الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=151978&CatID=15&Type=Home>ype=1 تاريخ زيارة الرابط 13

شباط 2015.

¹⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر الحكومية رقم (17) 2014. الجريدة الرسمية (5283) 30 نيسان 2014.

¹⁴ اجتماع مع أصحاب المصلحة (القطاع الخاص) يسر من قبل فريق البحث. عمان ، 24 آذار 2015.

الممارسات الفضلى والتوصيات

لا توجد هناك أدلة اجرائية شاملة لمؤسسات القطاع الحكومي لجذب شركات الاستثمار، حيث تتعلق معظم المعايير الشمولية لأداء الاستثمار (GIPS)¹⁵ بإمكانية تنافس الشركات على المستوى العالمي فقط، وبالتالي لا علاقة لها باجذاب القطاع العام للاستثمار، بالإضافة إلى ذلك، فإن سلطة معهد (CFA) تركز أكثر على تأثير مستثمري القطاع الخاص على السياسة الحكومية وليس العكس، حيث "لعب المستثمرون دورا بناءا وفعال في نقاشات السياسة المتعلقة بمسائل مثل حوكمة الشركات والتغير المناخي والتشريعات المالية"¹⁶، وتشير هذه الوثيقة الى أهمية التفاعل وبالتالي تركز على الحاجة الى التفاعل ما بين القطاعين، حيث تذكر بأنه "يدعم استقرار الاسواق المالية إضافة الى الاستدامة طويلة الأمد للأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية".¹⁷

إلا أن هذا لا يرتبط بشكل مباشر مع الالتزام لأنه بشكل مجرد يذكر الرغبة في اجتذاب شركات الاستثمار بدون تفصيل الأسباب لذلك، كما أن مثل هذا التفصيل يحتوي بشكل ضعيف على وثائق الممارسات الفضلى حيث تذكر أهمية اجراءات تأمين شراكة قوية بين القطاعين الخاص والعام دون ذكر الاجراءات لذلك.

إلا أنه تم التركيز على الحاجة لوجود اطار تشريعي قوي يعتبر أكثر أداة وحيدة وفعالة في مكافحة استخدام السلطة التقديرية والفساد الآخذ بالتوسع، حيث أن ذلك يشكل أثرا جانبيا مباشرا للأطر التشريعية والسياسات والذي يسمح بتحديد الأدوار والمسؤوليات المحددة للسلطات المعنية¹⁸ ويتركز المجلس الوطني الأمريكي للشراكة بين القطاعين العام والخاص على هذا الأمر ويعتبره السبب الثاني لنجاح الشراكة حيث يشير إلى أنه "يجب توفر هيئة تنظيمية لتنفيذ كل شراكة، إضافة إلى الشفافية والعرض التنافسي وهذه الأمور جميعها يجب أن تدرج في الإطار التشريعي"¹⁹، ويجدر الذكر أن الحاجة تتجاوز لأبعد من هذا النوع من مثل هذه الشفافية، حيث ان هناك أيضا "الحاجة للعدالة والشفافية في المشتريات الحكومية".²⁰

وعليه فإن مثل هذه الشفافية تعتبر عامل يجب أن تأخذه الحكومة الأردنية بعين الاعتبار في تطوير وتوحيد معايير الالتزام التي تتحدث عنها، وقد تم التركيز على الحاجة لمثل هذه المعايير، ويجب تشجيع الحكومة على فعل ذلك عبر المراجع أعلاه وطلب ارشاد أوسع بشأن كيفية تأمين إطار عمل قانوني صلب، كما يمكن طلب مثل هذا الارشاد من الهيئات الحكومية الأخرى أو من القطاع الخاص ذو الخبرة في مجال المعايير حيث ثبت بأن هذا الارشاد لوحده سيكون له الأثر في الحد من السلطة التقديرية لجذب شركات الاستثمار، وبأي حال يجب على الحكومة البدء بحوار جدي مع القطاع الخاص في الأردن لدراسة مخاوفهم وتحدياتهم الحالية وآرائهم حول المعايير المناسبة لاستقطاب الشركات الاستثمارية للتقليل من السلطة التقديرية.

¹⁵معهد التحليل المالي المعتمد (CFA)، معايير أداء الاستثمار العالمي، متاح على الرابط <http://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/ccb.v2010.n5.1>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹⁶مبادئ الاستثمار المسؤول 2014، اطر السياسات طويلة الأجل للاستثمار المسؤول، قضية مشاركة المستثمر في السياسة العامة، صفحة (6)، متاح على الرابط http://2xjmlj8428u1a2k5o341m71.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/PRI_Case-for-Investor-Engagement.pdf، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹⁷المرجع السابق، صفحة (21).

¹⁸البنك الدولي 2005، تقديم الخدمات العامة، إدارة القطاع العام وسلسلة المساءلة (أنور شاه)، صفحة (8-6)، متاح على الرابط <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicServiceDelivery.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

¹⁹المجلس الوطني للشراكات بين القطاعين العام والخاص، سبع مفاتيح للنجاح، متاح على الرابط <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

²⁰"فوستر" للبنية التحتية، أفضل الممارسات في مجال تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص (تعاقد القوة الشرائية) للبنية التحتية الاجتماعية، صفحة (4)، متاح عبر الرابط <http://www.apec.org.au/docs/Best%20practice%20in%20design%20for%20social%20infrastructure%20PPPs.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

التزام 10.3، 10.5: التشاركية بين القطاع الخاص والقطاع العام

عنوان الالتزام	إقامة مشاريع مشتركة لترسيخ الثقافة التشاركية بين القطاعين العام والخاص	الرقم	10.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسات المعنية بالاستثمار بالتنسيق مع القطاع الخاص	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2015 - الربع الأخير 2017
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إقامة مشاريع مشتركة في قطاعات معينة ذات أولوية تساهم في ترسيخ الثقافة التشاركية بين القطاعين (التطبيق الريادي)		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح - مستثنى من التقييم النهائي للإنجاز لأن بداية العمل عليها كما في الخطة هو 2015

عنوان الالتزام	تطوير آلية تضمن مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة المتعلقة بالاستثمار	الرقم	10.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الصناعة والتجارة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير آلية تضمن مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة المتعلقة بالاستثمار.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

حتى العام 2008 كان قانون التخاصية رقم 25 للعام 2000¹ هو الإطار الذي يحكم المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مع أن آخر عملية خصخصة قد حصلت في نفس العام، إلا أن عملية التخاصية أثبتت بأنها خلافية واتهمت من المواطنين بأنها من الاعمال الحكومية الأكثر فساداً بعد أن انتشرت الشائعات حول ذلك والتي قللت أكثر فأكثر من ثقة الناس بالحكومة.²

وقد بدأت صياغة قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص والذي مرر عام 2014 في العام 2010 من خلال اللجنة التنفيذية للتخاصية كانتقال طبيعي من مسار التخاصية إلى المشاركة، حيث أثبتت العديد من الحالات الدراسية فاعلية هذا المسار.³

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون التخاصية رقم (25) لعام 2000، الصحيفة الرسمية (4443) 2 تموز 2000.
² الغد (31 آذار 2014) تقرير: "الملكية" الأفضل لناحية معايير الشفافية و"الفوسفات" الأسوأ. متاح على الرابط <http://goo.gl/KshzRY> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.
³ العين نيوز (5 تموز 2015) القطاع الخاص يقترح تعديلات على قانون الشراكة مع القطاع العام، متاح على الرابط <http://ainnews.net/?p=13186> ، تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

ويشتمل نشاط جسر الإصلاح المالي الأردني مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID/JFRBA) على برنامج عمره 10 أشهر يؤمن المساعدة الفنية للأردن في مجال تشكيل السياسة الاقتصادية وإدارة الميزانية وإدارة الضريبة، ويركز نشاط جسر الإصلاح المالي الأردني على مناطق مالية مختارة من مشروع الإصلاح المالي الثاني (FRP II)، المنفذ في الفترة ما بين 2009-2014، حيث يلتزم النشاط بأهداف مشروع الإصلاح المالي الثاني والتي تتمثل بتحديد إدارة مالية حكومية أكثر فاعلية، ورصد للسياسات والنشاطات الحكومية، وتحليل فاعل متصل بالسياسات الحكومية، وتسهيل الجمارك والتجارة، واستخدام الموازنة الموجهة بالنتائج، وإدارة أفضل للدخل الحكومي بما في ذلك إصلاح إدارة الضرائب ودعم الشراكة ما بين القطاع الخاص والعالم (PPP).⁴

كما أعلن البنك الدولي أثناء تنفيذ استراتيجيته لمساعدة الأردن عن انجاز عدد من الجهود الناجحة في مجال الخصخصة، مما مهد الطريق أمام الشراكة المستقبلية بين القطاعين الخاص والعام، حيث يوضح البنك الدولي أن "الأردن يمر الآن بمرحلة الترويج والتعريف بالشراكات ما بين الخاص والعام".⁵ بالإضافة إلى ذلك، يذكر البنك الدولي أن "عدد من الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص قد وقعت مع قطاع الخدمات الفندقية وقطاعات الاتصالات والصيدلة وصناعات المركبات".⁶ ويقر البنك الدولي بأن المشاريع التي تتعلق بالتشغيل والتدريب المهني والفني هي الأصعب بسبب العدد الضخم من المؤسسات - من القطاعين الخاص والعام - المشتركة فيها،⁷ وعليه، يبدو بأن هذه القطاعات يمكن أن تعتبر "أولوية" ضمن هذا الالتزام حيث أن المشاريع المشتركة التي سبق وأنجزت كانت ضمن القطاعات الأخرى التي ذكرت سابقاً.

تنفيذ الالتزام

تم تحرير قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31) لسنة 2014⁸ بأغلبية الأصوات في جلسة ساد فيها خلاف واضح وجدل كبير بين النواب، حيث أن معظم النواب وصفوا القانون بأنه نافذة لفساد الحكوم،⁹ وقد أسس القانون مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت رئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من وزير المالية ووزير الصناعة والتجارة والتموين ووزير التخطيط والتعاون الدولي ووزيرا يسميه رئيس الوزراء، ومحافظ البنك المركزي الأردني ومدير وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبحسب المادة (6) من القانون فالمجلس مكلف بوضع السياسة الحكومية بخصوص المشاريع بين القطاعين العام والخاص والتعرف على النشاطات والقطاعات ذات الأولوية، كما أن اللجنة مسؤولة عن اتخاذ القرارات بشأن مشاريع الشراكة قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها فهي مسؤولة عن إعطاء الموافقة النهائية على عروض الشراكة واعتماد العرض الفائق، وكما ذكر في الالتزام (10.1 و 10.2) فقد نصت (المادة 7) من نفس القانون على تعيين وحدة الشراكة في وزارة المالية وكلفت بالتنسيق مع القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع استثمارية وبخاصة بالنظر إلى الحاجة لوجود اتفاقية بين القطاعين الخاص والعام للتقدم إلى الأمام وتصحيح أخطاء الماضي وتعديلها لضمان توفير الوقت والجهد وتطبيق الحكومة للحلول المناسبة التي تخدم مصالح الجمهور، ونلفت النظر أن أحد مهام الوحدة كما بين القانون يتمثل "بالالتزام بمعايير الإفصاح حسب أفضل الممارسات الدولية" وهو الأمر الذي يعتبره فريق البحث خطوة جيدة في معايير الشفافية الحكومية بالرغم من أن المادة تعتبر فضفاضة إلى حد ما ولم تحدد بشكل واضح معايير أو طرق الإفصاح كما أنه قصر عمر الوحدة التي أنشأت حديثاً بموجب القانون لم يستطع فريق البحث التحقق من تفعيل هذا الدور.

وتعمل هيئة الاستثمار وصندوق تنمية المحافظات ووزارة التخطيط من وقت إلى آخر على إقامة شراكات مشتركة في بعض القطاعات ذات الأولوية والتي تساهم في تعزيز ثقافة التعاون.¹⁰ حيث تعمل وزارة التخطيط تحديداً في بعض الأحيان بالبحث وطلب التمويل الدولي لهذه المشاريع.

وقد دعت الكثير من الخطابات، مثل خطاب العرش السامي وتلك التي أقيمت خلال مناقشات الموازنة إلى العمل الجاد في تجسير الفجوة ما بين القطاعين وإلى زيادة التعاون في مجال الاستثمار¹¹، كما برزت الحاجة بشكل كبير إلى ذلك خلال جلسة أصحاب المصلحة والذين أعربوا عن خيبة أملهم من مستوى التنسيق والتعاون ما بين القطاعين الخاص والعام، حيث عبروا جميعاً عن عدم رضاهم بشأن نوع التعاون والتنسيق القائم حالياً بين القطاعين¹²، بل أكثر من ذلك، خلال اجتماع عقد ما بين أعضاء جمعية المصدرين ووزير المالية في أيار 2014، اشتكى أفراد الجمعية من أن الشراكة القائمة بين القطاعين العام والخاص غير

⁴ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) (1 تشرين الأول 2014)، تقييم أداء الوكالة الأمريكية / مشروع الأردن الثاني للإصلاح المالي، متاح على الرابط http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K5PG.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

⁵ البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتمويل (2012) إستراتيجية الشراكة للمملكة الأردنية الهاشمية للسنة المالية 2012-2015 (FY12-FY15)، صفحة (49)، متاح على الرابط http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/02/07/000350881_20120207093321/Rendered/PDF/581140CAS0revi0OfficialUse0Only090.pdf تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

⁶ المرجع السابق، صفحة (53).

⁷ المرجع السابق.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5310) 2 تشرين الثاني 2014.

⁹ كل الأردن (أخبار) (9 تموز 2014)، النواب يصوت بالأغلبية على قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، متاح على الرابط،

<http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=73313> تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

¹⁰ جريدة الدستور (3 تشرين الثاني 2014)، تشكيل مجلس للشراكة بين القطاعين العام والخاص، متاح على الرابط <http://goo.gl/tXUgzB> تاريخ زيارة الرابط 15 شباط 2015.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء، متاح على الرابط <http://www.pm.gov.jo/arabic/> تاريخ زيارة الرابط 15 شباط 2015.

¹² اجتماع مع أصحاب المصلحة (القطاع الخاص) نظم من قبل فريق البحث، عمان، 24 آذار 2015.

حقيقية وبأن القطاع الخاص لا يستشار من الحكومة بشأن التحضير لوضع القوانين واتخاذ القرارات الاقتصادية بل إنهم وصفوا الشراكة بأنها غير حقيقية و"صورة".¹³

واستثنى فريق البحث تقييم الالتزام (10.3) من حيث درجة التحقق وذلك لخروج اطاره الزمني عن اطار الزمني للتقييم ضمن هذا التقرير، حيث ان اطار الزمني المرسوم له يبدأ في العام 2015 كما ان فريق البحث لم يتوصل الى مشاريع على ارض الواقع بهذا الخصوص وربما يعود السبب ايضا الى اطار الزمني المخطط له، اما فيما يخص الالتزام (10.5) فيرى فريق البحث ان مستوى التحقق كان محدودا لان المصدر الوحيد الذي قد يؤسس الى آلية تضمن مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة المتعلقة بالاستثمار هو وحدة الشراكة والتي كما رأينا تعتبر حديثة نسبيا ولذا يحتاج فريق البحث الى المزيد من التقييم لما يمكن ان تأسسه الوحدة من اليات او اجراءات تخدم هدف الالتزام ليحكموا ان الالتزام قد تحقق.

الممارسات الفضلى والتوصيات

وفقا لشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة (UNPAN)، فإن إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات عبر الشراكة بين القطاعين الخاص والعالم (PPP) "يعزز فكرة أن المشاريع والبرامج عرضة للضبط التجاري وللعباءة المالية المناسبة"¹⁴، وهذا يؤدي إلى زيادة التنافسية والفعالية في تقديم الخدمات والتغطية الموسعة وتقليل مصاريف تقديم الخدمات، ويفترض بأن هذا التأثير قابل للنقل إلى شركات أخرى بين القطاعين الخاص والعالم وإلى شركات مشتركة تتولاهم مؤسسات حكومية متعاقدة مع شركات خاصة في قطاعات أخرى غير قطاع تقديم الخدمات.

ومن المهم الإشارة إلى أن انعدام الشفافية والفساد في عمليات التعاقد يمكن أن ينتج عنها نقص في الفعالية وبشكل مشابه لما نشهده في الشركات المملوكة للدولة حيث يمكن للفساد أن يقوض الثقة العامة بالشراكة ما بين القطاعين العام والخاص والشركات المشتركة إذا كانت عملية التعاقد غير شفافة ومراقبة بعناية.¹⁵

وتنصح المملكة المتحدة بأن يؤخذ بعين الاعتبار عدد من القضايا في إقامة الشركات المشتركة بالشراكة مع القطاع الخاص¹⁶ حيث ان معظمها بشكل خاص يتعلق بالاستدامة والمخاطر إضافة إلى ضمان ان هيئات القطاع العام بوضع قانوني وقابل للعمل على القيام بمثل هذه الشراكة، وأنه لن يؤدي إلى سوء استخدام السلطة أو الإنفاق العام بطريقة غير مسؤولة.¹⁷

ويتفق دليل شركات "الشراكة المشتركة بين القطاعين العام والخاص" الأيرلندي¹⁸ على أن تؤخذ هذه المسائل بعين الاعتبار بالإضافة إلى التركيز على أهمية وضع سياسات للشراء لمراقبة اجراءات المناقصات التنافسية¹⁹، وتركز شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة (UNPAN) أيضا على الحاجة إلى أطر تشريعية وتنظيمية لغاية تقديم مخرجات ناجحة لمثل هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص.²⁰

وبالنظر إلى الأدلة الإجرائية البريطانية والالتزامات الأخرى المختارة بشأن الأموال العامة وإدارتها ومراجعة الإنفاق الحكومي، ينصح بأن تأخذ الحكومة الأردنية في الحسبان الاعتبارات المفصلة المنشورة في الأدلة الإجرائية لخزينة صاحب الجلالة، حيث سيؤدي هذا إلى تعزيز شفافية إنشاء الشركات المشتركة وإدارتها بطريقة مفتوحة وضمان المساءلة والمراجعة للمخاطر، وتكمن أهميته ليس فقط لتأمين إنشاء هذه الشركات المشتركة ضمن الأطر القانونية المناسبة، ولكن أيضا للمحافظة على سمعة الكيانات الحكومية وللتصرف بناء على المصلحة العامة²¹، وستكون الإصلاحات القانونية والممارسات الفضلى المشار إليها في التزامات أخرى مثل الالتزام رقم (5.2) بشأن المشتريات مفيدة لتنفيذ هذا الالتزام أيضا.

ومن ناحية أخرى ووفقا لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، ولغاية الترويج للتنمية، فإن على الحكومات أن "تعترف وتقبل بدور وموقع منظمات القطاع الخاص كشركاء في التنمية الاقتصادية وكنائين باسم الشركات الخاصة، حتى تستشار في كل المسائل والسياسات الرئيسية التي تؤثر على

¹³ وكالة الأنباء الأردنية بتر (5 أيار 2014). الصانع غاضبون لفرض رسوم خدمات على السلع المعفأة، متاح على الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=151978&CatID=15&Type=Home>ype=1 تاريخ زيارة الرابط 13

شباط 2015.

¹⁴ د. رونديني. الشراكة من أجل التنمية: التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص في تقديم الخدمات، متاح على الرابط <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006231.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

¹⁵ المرجع السابق.

¹⁶ المملكة المتحدة خزينة صاحبة الجلالة (2010). المشاريع المشتركة: مذكرة توجيهية لهيئات القطاع العام التي تشكل مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص، صفحة (21-26)، متاح على الرابط https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225321/06_joint_venture_guidance.pdf. تاريخ زيارة الرابط 12 شباط 2015.

¹⁷ المرجع السابق صفحة (22).

¹⁸ إدارة البيئة في جمهورية أيرلندا، المجتمع والحكم المحلي (2004). الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال الحكم المحلي، الملاحظة الفنية رقم. 4: ارشادات بشأن شراكات القطاع العام والخاص في مشاريع الشركات المشتركة. متاح على الرابط <http://www.envron.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/PPP/FileDownload.1751.en.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 12 شباط 2015.

¹⁹ د. رونديني، صفحة (9).

²⁰ المرجع السابق صفحة (22).

²¹ المملكة المتحدة خزينة صاحبة الجلالة، صفحة (67).

أعمالهم²² كما يجب أن يكون الهدف من وراء ذلك بناء الثقة ما بين القطاعين، وهو شرط مسبق هام للتواصل والتزام الناجحين، وينصح مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بأن تتولى هيئة حكومية بعينها مسؤولية الترويج للالتزام القطاع الخاص، وتحديدًا، أن تكون هذه الهيئة مسؤولة عن بذل الجهود بهدف زيادة الحوار والتعاون وبالتالي الوصول إلى مستوى من الثقة المشتركة عبر مجموعة من المبادرات والجهود، مثل تشكيل هيئة استشارية وإقامة ومؤتمرات ونشاطات حول الشفافية الحكومية وقيادة عمليات تنظيم تشاركية للسياسات.²³

وتتفق لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE) مع هذه الأدلة الإجرائية مشددة على أنه عبر مسار المشاورات والتعاون مع القطاع الخاص، تكون الحكومات قادرة على تحقيق وزيادة الشرعية والثقة وتبادل المعلومات وآليات الحوار ما بين القطاعات والتخفيف من الصراعات بين القطاعين والشفافية والملكية والمسؤولية والتنفيذ.²⁴ ويُقترح بأن تلتزم الحكومة الأردنية بهذه التوصية من أجل تنفيذ أفضل النتائج لدمج القطاع الخاص في تشكيل السياسة الحكومية، فبشكل عام، يعتبر دمج أصحاب المصلحة في وضع السياسات خطوة هامة في تحقيق الإصلاح السياسي والاقتصادي والذي يتصف بطول الأمد والاستدامة، وتعتبر أفضل الممارسات المتعلقة بالمشاركة العامة قابلة أيضاً للتطبيق في حالة القطاع الخاص، لذا فإن بذل الجهود لزيادة التعاون والتشاور بين القطاعين العام والخاص في الأردن سيحسن الخدمات والنتائج والمساءلة في حين سيسمح للكيانات بأن تستخدم مواردها بشكل أكثر فعالية وتحقق نتائجها بطريقة أكثر فاعلية، وتعتبر المشاركة والتفاعل بين الحكومة و أصحاب المصلحة من مؤسسات القطاع الخاص أمر حيوي لتطور المخرجات المحددة إذا رغبتنا بأن تنفذ هذه المخرجات بنجاح واستدامة.²⁵

²² مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) (2001). استبيان للممارسات الجيدة في الحوار بين القطاعين العام والخاص. صفحة (13)، متاح على الرابط،

²³ المرجع السابق صفحة (17). http://unctad.org/en/Docs/itete4_en.pdf. تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

²⁴ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE). الدليل التنفيذي لتيسير التجارة. متاح على الرابط <http://tfig.unece.org/contents/consultation-cooperation.htm>. تاريخ

زيارة الرابط 18 شباط 2015.

²⁵ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) (2013). الحوكمة الرشيدة في القطاع العام. صفحة (17) متاح على الرابط <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 23 شباط 2015.

التزام 10.4: توجيه أنشطة صندوق تنمية المحافظات للتركيز على الدور التنموي

عنوان الالتزام	توجيه أنشطة صندوق تنمية المحافظات للتركيز على الدور التنموي	الرقم	10.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	توجيه أنشطة صندوق تنمية المحافظات للتركيز على الدور التنموي وخلق فرص العمل أكثر من التركيز على مشاريع البنية التحتية.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لقد كان تحقيق التنمية الاقتصادية لمحافظة الأردن أولوية عليا على أجندة الإصلاح الأردنية خلال سنوات عدة¹، حيث طلب جلالة الملك عبد الله الثاني أن يتم إنشاء صندوق لتنمية المحافظات في العام 2011، وهذا الصندوق هو عبارة عن تجميع لرؤوس الأموال التي تستخدم للاستثمار في مشاريع التنمية في المحافظات التي لديها إمكانيات هامة لدعم النمو الاقتصادي المحلي وتوفير فرص العمل، وقد تم استخدام هذا الصندوق الذي كان بالأساس تحت رقابة مجلس الوزراء لخدمة مجموعة متنوعة من البنى التحتية الحكومية والمشاريع الخاصة عبر العام 2012.

وبعد مراجعة أداء المبادرات التي نفذت من خلاله، قرر مجلس الوزراء أن يوقف الاستثمار في البنى التحتية وفي المشاريع العامة وأن يركز على مشاريع القطاع الخاص، وعلى إثر هذا القرار فوض المجلس مسؤولية الصندوق إلى المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) ابتداء من العام 2013، حيث تدير هذه المؤسسة الصندوق عبر التعرف على مشاريع القطاع الخاص المنتجة والتي لديها إمكانيات هامة للتطور، ومن ثم تمنح هذه المشاريع الدعم المالي وغير المالي للتركز على نموها²، وفي آب 2013 التقى جلالة الملك عبد الله الثاني مع مجموعة من الوزراء لمناقشة تنفيذ مبادرة صندوق تنمية المحافظات وعبر عن الأهمية الكبرى لتنمية المحافظات واصفاً ذلك بـ "واحد من أعمدة سيرنا نحو الإصلاح الشامل"³.

تنفيذ الالتزام

منذ بداية فترة التنفيذ، استمرت عدد من الهيئات الحكومية بالعمل لدعم تنمية القطاع الخاص في المحافظات، حيث استمر صندوق دعم المحافظات بالنمو وفي توسيع مشاريعه، وبحلول شهر تشرين أول 2014، أعلن صندوق تنمية المحافظات أن أنه مول (116) مشروعاً قيمتها (52) مليون دينار أردني⁴، وفي ذات الوقت، فإن قانون الاستثمار رقم (30) للعام 2014 قد بسط التعليمات القانونية للمناطق الحرة والمناطق التنموية وأوجد إجراءات موحدة ومصممة لجذب الاستثمار للمحافظات.⁵

وكما هو مذكور أعلاه، تم وقف التركيز المحدد على البنية التحتية بعد قرار مجلس الوزراء في العام 2013 وانتقال المسؤولية من الصندوق إلى المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) وعليه، فإن تقييم فريق البحث يشير إلى أن هذا الالتزام قد تحقق من حيث "توجيه الأنشطة" غير أنه يجب إجراء دراسات كافية للتأكد من أن المشاريع الجديدة قد حققت الأهداف المرجوة منها، أي أن نركز على الأثر المباشر لهذه المشاريع على النمو الاقتصادي للمحافظات وزيادة فرص العمل والآثار الاجتماعية المرتبطة بها، وهذا يتطلب تقييم مرحلي حقيقي إضافة إلى استشارة واسعة من المجتمعات المحلية حول

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إستراتيجية التنمية التنفيذية للأردن، صفحة (1)، متاح عبر الرابط <http://www.mopci.ja.gov.jo/uploads/2011.pdf> تاريخ زيارة الرابط 5 كانون الثاني 2015.

² عدي غنيم، مدير أدوات الدعم المالي /البرنامج الأردني لتحديث الخدمات، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع. مقابلة شخصية، 4 كانون الثاني 2015.

³ صحيفة الجوردين تايمز (14، آب، 2013)، جلالة الملك: تنمية المحافظات إصلاح في غاية الأهمية، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/development-of-governorates-crucial-reform-pillar---king> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁴ صحيفة الجوردين تايمز (29 تشرين الأول 2014)، الكرك تحصل على الحصة الأكبر من التمويل المخصص لتنمية المحافظات، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/karak-gets-largest-portion-of-financing-from-governorate-development-fund> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار رقم (30) لعام 2014، الصحيفة الرسمية (5308)، 16 تشرين الأول 2014.

ذلك وهو ما ينصح فريق البحث الحكومة من القيام به، وعلى الرغم من تقييم فريق البحث لهذا الالتزام بأنه تحقق الا ان الفريق سيتابع تطور هذا الالتزام كون الاثر الناتج عنه يتصف بالاستمراريه كما انه يحتاج الى دراسة نتائجه كما ذكرنا.

ويذكر أن قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014⁶ قد تضمن في المادة (4) منه سحب صلاحية ترويج الصادرات وإقامة المعارض من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ومنحها إلى هيئة الاستثمار المنشأة حسب أحكام هذا القانون.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يدعم فريق البحث تنوع المشاريع التي يستهدفها صندوق تنمية المحافظات لتشمل مشاريع بنى تحتية اضافة الى مشاريع تركز على الدور التنموي وخلق فرص العمل، وهو بهذا الصدد يدعم فكرة المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة، فوفقاً لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية فإن "ريادة الأعمال هي واحدة من أهم دوافع خلق الوظائف والتنمية الاقتصادية وهي أساسية لتطوير قطاع أعمال رسمي حيوي بحجم صغير ومتوسط"⁷، وتظهر التجربة العملية بأن الريادة في الأعمال يمكن أن تتسبب بمنافع اجتماعية كبيرة، ويدعم ذلك ايضا البحث الذي أعده المرصد العالمي لريادة الأعمال، والذي يركز بشكل أكبر على الحاجة إلى سياسات عامة وعلى برامج نوعية داعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وذلك على كافة المستويات الحكومية يضاف إليها برامج تعليمية⁸، ووفقاً للبنك الدولي، فإن الاستثمار في مشاريع البنى التحتية قد قدم مساهمات هامة لتسهيل القيود المالية وتحسين فاعلية خدمات البنى التحتية وتوسيع اوصول الخدمات ليشمل الفقراء من الناس، ولو تمت إدارته بطريقة فاعلة فإن الاستثمار في البنى التحتية سيكون أيضاً مصدر مهم لخلق الوظائف⁹، وبالتالي فإن تنوع القطاعات التي يركز صندوق تنمية المحافظات عليها في برامجها ونشاطاته يظهر برنامج شامل هدفه الترويج للتنمية في كافة القطاعات بالتوافق مع الممارسات الفضلى.

⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم(17) لعام2014، الصحيفة الرسمية (5283) 30 نيسان2014.
⁷ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD). ريادة الأعمال. متاح عبر الرابط <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Entrepreneurship/EPF-1.aspx>. تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

⁸ الرقابة العالمية على الريادة في الأعمال (2013). التقرير العالمي لعام 2013، صفحة(45)، متاح عبر الرابط <http://www.gemconsortium.org/docs/download/3106>. تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

⁹ البنك الدولي. مؤشرات التنمية في العالم، متاح عبر الرابط <http://data.worldbank.org/about/world-development-indicators-data/private-sector>. تاريخ زيارة الرابط 17 شباط2015.

الالتزام 12.1: تبني مبدأ الإفصاح عن الموازنات وفق المعايير الدولية

عنوان الالتزام	تبني مبدأ الإفصاح عن الموازنات وفق المعايير الدولية.	الرقم	12.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء؛ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؛ وزارة المالية؛ دائرة الموازنة العامة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تبني مبدأ الإفصاح عن الموازنات وفق المعايير الدولية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تعتبر مسودة قانون الموازنة والتي يجب إرسالها إلى البرلمان "على الأقل قبل شهر من بدء السنة المالية التي تعود لها الموازنة لدراساتها"¹ أهم أداة للإفصاح في الأردن، حيث أنها نموذج يتوافق مع إطار العمل القانوني الذي تعتمده الدولة، غير أنها لا تطبق أي معيار دولي، ويتم نشر هذا القانون سنوياً، حيث يصف الموازنة المحددة للعام المالي التالي في المادة الثانية والمادة الثالثة إضافة إلى مصفوفات مرفقة بالقانون، كما هو الحال بالنسبة لقانون الموازنة العامة رقم (5) لسنة 2014،² والذي تمت المصادقة عليه في شباط 2014، ويتم هذا بالتوافق مع المادة (112) من الدستور حيث تبين المادة الإجراءات التي يجب على الحكومة اتباعها لرفع مسودة الموازنة وقوانين موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة (مجلس النواب ومجلس الأعيان) كل عام لغاية المناقشة والموافقة، حيث يتم الموافقة أو الرفض بناء على كل مادة في القانون.

وفي حين أن النقاشات التي تخص قانون الموازنة تتم بشكل علني - أي أن الحوارات في الجلسات تكون علنية على التلفزيون أو يتم إصدار تقارير حولها - إلا أنه لا توجد آلية محددة قائمة للإفصاح عن الموازنة للجمهور، أو مذكورة في المادة الدستورية، وبالتالي يعتبر نشر الأرقام المالية في القانون السنوي للموازنة بمثابة الإفصاح، ومن الجدير بالذكر أن دائرة الموازنة العامة تقوم بنشر ملخص عن الموازنة ودليل للمواطن وتقرير سنوي حولها.³

وقد انضم الأردن بتاريخ 28 كانون ثاني 2010 إلى معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS) بتوجيه من صندوق النقد الدولي،⁴ ويجبر هذا الانضمام الأردن على أن يصدر المتطلبات القياسية في ملخص، حيث يشير الدليل الإرشادي لمعايير بيانات نشرة مجلس (SDDS) بأن "البلدان التي تشارك في معايير البيانات الخاصة بالنشر مجبرة على (1) نشر روزنامات إفصاح للبيانات مسبقاً و(2) نشر البيانات إلى كل الأطراف المهتمة في آن واحد".⁵ ويلتزم الأردن بنشر البيانات،⁶ إلا أنه لا يوجد طريقة موثوقة لاكتشاف كم عدد المواطنين أو أصحاب المصلحة الذين هم على دراية بأن هذه البيانات متوفرة على الانترنت.

تنفيذ الالتزام

لم يكن هناك أية تعديلات قانونية بشأن دمج مبدأ الإفصاح، كما هو وارد أعلاه، وبالتالي فإن نشر قانون الموازنة يعتبر بحد ذاته إفصاحاً، إلا أن ذلك كما ذكرنا لا يتم بالتوافق مع المعيار الدولي وبالتالي لا يمكن تفسيره على أنه تنفيذ للالتزام أو حتى البدء بعملية التنفيذ، وكما ذكرنا في خلفية الالتزام فإن دائرة الموازنة العامة تقوم بشكل سنوي بنشر ملخص عن الموازنة ودليلاً للمواطن وتقريراً سنوياً،⁷ ويجب الإشارة إلى أن المواطنين على دراية بالموازنة بسبب اهتمام الاعلام

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة (112) القسم (1).

² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الموازنة العامة رقم (5) لعام 2014، الجريدة الرسمية (8270) 2 شباط 2014.

³ المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الموازنة العامة، متاح عبر الرابط <http://www.gbd.gov.jo/web/Default.aspx?Id=331165f6-c9a0-482e-af2c-4093333b4538/> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

⁴ صندوق النقد الدولي (IMF)، مشتركي الأردن لمعيار نشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr1019.htm> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

⁵ صندوق النقد الدولي (IMF) (2013)، صفحة (2).

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، البنك المركزي الأردني، البيانات المالية والاقتصادية، متاح عبر الرابط http://www.cbj.gov.jo/uploads/NSDP_2010.HTML تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الموازنة العامة، التقارير السنوية لدائرة الموازنة العامة، متاح عبر الرابط <http://www.gbd.gov.jo/web/Default.aspx?Id=331165f6-c9a0-482e-af2c-4093333b4538/> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

بذلك - وبخاصة الحوارات العامة بشأن الموازنة ولكن ليس كنتيجة للجهود الحكومية للإفصاح.⁸ ومن الجدير بالذكر أن وزارة المالية أصدرت خطة للإصلاح الشامل بخصوص الادارة المالية للأعوام 2014-2017،⁹ والتي بينما هي تعمل نحو الاصلاح المالي والشفافية فهي لا تذكر بشكل محدد آلية الافصاح عن الموازنة أو تطبيقها بالتوافق مع المعايير الدولية.

الممارسات الفضلى والتوصيات

كما ذكر أعلاه فإن الأردن عضو في صندوق النقد الدولي وفي معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS) وملتزم بنشر البيانات¹⁰ إلا أنه بالإمكان إحداث تحسينات بشأن إبراز ونشر وتوفير هذه التقارير، كما أن المعلومات التي يتم نشرها من الحكومة ليست موضحة بشكل موسع لمن ليس لديه خلفية اقتصادية حيث يصعب عليه فهم أثر الارقام المقدمة، وهذا يسير بعكس التوجه نحو الممارسات الفضلى ومتطلبات معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS) والتي تجبر البلدان الاعضاء على (1) نشر الوثائق حول المنهجيات والمصادر المستخدمة في اعداد الاحصائيات بما في ذلك التعريف بالانحرافات المنهجية عن المنهجيات الاحصائية المقبولة دولياً وتشجيعهم في إعداد ونشر أشكال بيانات التقارير بما يتوافق ومعايير ومبادئ (Data ROSC) أو أي تقييمات نوعية أخرى كل سبع إلى عشر سنوات، و (2) نشر تفاصيل المحتوى والمطابقة مع البيانات ذات الصلة وأطر العمل الاحصائية التي تدعم عملية التحقق الاحصائية وتوفير ضمانات المنطقية في النتائج¹¹، إضافة إلى (1) نشر الأحكام والشروط التي تدرج ضمنها الاحصائيات الرسمية بما في ذلك تلك المتصلة بسرية المعلومات التي يمكن تحديد الشخص المفصح عنها، و (2) تحديد الوصول الداخلي للمعلومات من قبل الحكومة قبل نشرها للجمهور، و (3) وتحديد التعليق الحكومي بمناسبة نشر البيانات الاحصائية، و (4) تقديم المعلومات بشأن المراجعة والإخطار المسبق بخصوص أي تغييرات رئيسية قد تطرأ على المنهجية¹².

أما بشأن محتوى البيانات المقدمة، فوثيقة معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS) غير مرنة في البيانات المطلوب الإفصاح عنها،¹³ أي بمعنى آخر يجب أن تكون كلها مشمول، وتتوافق مع وثيقة معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS) الممارسات الفضلى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن اعداد الموازنات حيث تؤكد على أن "الموازنة أو الوثائق المرتبطة بها يجب أن تشتمل على تعليقات مفصلة بشأن كل برامج الدخل والمصاريف"¹⁴ كما تشير هذه الوثيقة أيضاً إلى أهمية أن يتمكن المواطنون من فهم ما تشير إليه الموازنة المفصح عنها، وترى بأن وزارة المالية مسؤولة عن تحقيق فهم المواطنين بشأن مبادئ الاقتصاد الأساسية¹⁵، وتضيف أن كل التشريعات ذات الصلة يجب أن تكون مرفقة بكل تقرير¹⁶.

ويضع مجلس المعايير الدولية لمحاسبية القطاع العام (IPSASB) المعايير الدولية لمحاسبية القطاع العام والتي تشير إلى أن "الاستخدام المناسب للمعلومات المالية الناجمة عن مثل هذه المعايير يساعد المسؤولين الحكوميين والمجموعات الأخرى في تقييم تداعيات القرارات المالية التي تتقترحها أو تتخذها الحكومة"¹⁷ ويركز المجلس على إعداد التقارير في وقتها بما في ذلك نشر الموازنات¹⁸، وتهدف أيضاً الفيدرالية الدولية للمحاسبين (IFAC) إلى ترويج الشفافية والمحاسبية للحكومة وتحسين مصداقية و استخدامية إعداد التقارير المالية¹⁹، وعلى الرغم من وجود إفصاح عن الموازنات (كما في الأردن)، إلا أنها غير متوافقة مع المعايير الدولية، حيث يجب أن تكون الموازنات المنشورة متاحة بشكل أكبر للمواطنين المهتمين بها ومراعية بأنهم لا يملكون خلفية اقتصادية قوية وذلك من خلال تعزيز النصوص التوضيحية المرافقة والمعلومات التي توضح خلفية بنود الموازنة وأرقامها، وهذا يشمل إرفاق وثائق قانونية كمرجعية عامة، وتعتبر وثيقة صندوق النقد الدولي المشار إليها ضمن هذا القسم بمثابة دليل شامل يجب أن يمكن الحكومة الأردنية بأن تلتزم بالكامل مع المتطلبات التي تعهدت بها طواعية.

⁸عبد الرزاق المحتسب، مواطن، محافظة معان. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015. عباس النوايسة، مواطن، محافظة الكرك. مقابلة شخصية 12 آذار 2015. علا السواعي، مواطنة، محافظة عجلون. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015. د. هاني الرفوع، مواطن. محافظة الطفيلة. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015. سليمان خوالدة، مواطن، محافظة المفرق. مقابلة هاتفية، 12 أيار 2015.

⁹المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة المالية (2014). الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن، متاح عبر الرابط http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹⁰المملكة الاردنية الهاشمية، البنك المركزي الأردني. البيانات المالية والاقتصادية. متاح عبر الرابط http://www.cbj.gov.jo/uploads/NSDP_2010.HTML تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹¹صندوق النقد الدولي (2013)، صفحة (2).

¹²المرجع السابق.

¹³المرجع السابق، صفحة (20).

¹⁴منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) (2002). الممارسات الفضلى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بخصوص شفافية الموازنة، صفحة (8)، متاح عبر الرابط <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> ، تاريخ زيارة

الرابط 28 كانون الثاني، 2015.

¹⁵المرجع السابق، صفحة (14).

¹⁶المرجع السابق، صفحة (13).

¹⁷نهج الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC)، الشفافية والمحسوبية للإدارة المالية للقطاع العام، صفحة (4)، متاح عبر الرابط <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Policy%20Position%20Paper%204%20For%20Issue.pdf> ، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹⁸المرجع السابق.

¹⁹الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC)، التمثيل الدولي وكسب التأييد. متاح عبر الرابط <https://www.ifac.org/about-ifac/global-representation-advocacy> ، تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

التزام 12.2، 12.9: الرقابة على مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية

عنوان الالتزام	إخضاع مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية للرقابة والمحاسبة	الرقم	12.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إخضاع مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية للرقابة والمحاسبة وأن يتم ذلك بشفافية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	إيجاد آليات لتعزيز النزاهة والشفافية في المساعدات والمنح المالية	الرقم	12.9
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة المالية، وزارة التنمية الاجتماعية، صندوق المعومنة الوطنية، دائرة الموازنة العامة، المؤسسات المعنية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأول 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إيجاد آليات تضمن تعزيز النزاهة والشفافية في موضوع المساعدات والمنح الداخلية والخارجية والمعونات المالية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يعد قانون التخطيط رقم (68) لسنة 1971،¹ التشريع الاساسي المتعلق بالالتزام (12.2) حيث تشير المادة (17) منه الى أن " تتولى الوزارات والمؤسسات الحكومية المختصة تنفيذ المشاريع المقررة ضمن اختصاصها، وعليها في هذه الحالة أن تتقيد بالشروط التي يضعها المجلس القومي للتخطيط للتنفيذ وأن تقدم إليه تقارير دورية عن سير تنفيذ المشاريع الموكولة إليها، وعلى المجلس القومي للتخطيط في جميع الحالات أن يتابع التنفيذ وأن يقدم التقارير اللازمة إلى مجلس الإدارة ومجلس الوزراء"، وهنا يمثل المجلس المشار إليه وزير التخطيط، لأن وزارته هي المؤسسة المسؤولة عن التوقيع على جميع اتفاقيات المنح والمساعدات، بما في ذلك المساعدة الأجنبية المرتبطة بتنفيذ المشاريع التنموية.

ورغم أن هذا يمثل إطاراً قانونياً مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بالالتزام، إلا أنه لا يعالج بشكل خاص الرقابة والمساءلة الشفافة للمشاريع التنموية، إضافة إلى ذلك، فإن القانون لا يفرض على الوزارة القيام بمهام متابعة محددة فيما يخص التقارير الدورية وتقييم مخرجات تنفيذ المشاريع، ويمثل أحد جوانب القانون الذي

¹المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قانون التخطيط رقم (68) لعام 1971، متاح عبر الرابط <http://www.mop.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=6>. تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

يمكن تعزيزه الحرية النسبية للمجلس الوطني للتخطيط فيما يتعلق بما يراه "لازماً" لتقديم تقرير بشأنه لمجلس الوزراء، كما أن القانون لا يتضمن أي مواد تتعلق بالرقابة على المشاريع ولا يلزم الحكومة بنشر هذه التقارير على الانترنت أو الحصول على تغذية راجعة من المواطنين حول مستوى التقدم المحرز.

أما بالنسبة للالتزام (12.9) فلا يوجد إطار تشريعي خاص به، أو أي إطار يتناول النزاهة والشفافية في المنح والمساعدة المالية، وقد أعدت وزارة المالية خطة برنامج إصلاح شامل لإدارة المالية العامة للسنوات 2014 - 2017² حيث تضمنت هذه الخطة الهدف المتمثل بضمان نظام مالي شمولي وطويل الأمد، وفي حين أنها تتناول "الاهتمام المناسب بمصالح المواطنين"، إلا أنه لا يوجد ذكر صريح لإعلان السياسات التي يمكن انتهاجها لذلك³، كما أنه ليس واضحاً فيما إذا كان هذا ينطبق أيضاً على التمويل الاجنبي، حيث أن المكان الوحيد الذي تظهر فيه التمويلات الجارية بما في ذلك المنح الأجنبية هو قانون الموازنة العامة، لكن دون إيرادات مفصلة عن المنح، ووفقاً لمديرية دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي فإن الوزارة شفاقة تماماً فيما يتعلق بالمساعدات الأجنبية، إذ يتلقى الرأي العام بدرجات مختلفة توضيحاً عن هذه المساعدات وأهدافها وأغراضها، كما أن الصحف المحلية تنشر تقارير عن الاتفاقيات الموقعة (قروض، منح، وأنواع أخرى)، إضافة إلى نشر هذه المساعدات على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط تحت عنوان "المساعدات الأجنبية" وهي ترى أن وسائل الإعلام هي أداة رئيسية من أدوات الشفافية⁴.

ويرتبط قانون الموازنة العامة أيضاً بالالتزام (12.2) باعتبار أن المشاريع التنموية الممولة من المساعدات الأجنبية هي صناديق عامة ضمن اعتبارات هذا القانون، إضافة إلى ذلك، تنص المادة (119) من الدستور الأردني على منح ديوان المحاسبة سلطة ضبط ومراقبة النفقات الحكومية، لكن هذه المادة لا تذكر بشكل محدد دور ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالأموال المستلمة من جهات أجنبية، وفي هذا المجال توضح مديرية التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي بأن المخصصات الواردة من الجهات الداعمة تكون ضمن إعدادات الموازنة ويعاد تقديرها باستمرار بعد إقرار قانون الموازنة العامة لضمان تحديثها⁵.

ومن الجدير بالذكر بأن خطة العمل الوطنية الأولى (2012 - 2013) لمبادرة الشراكة الحكومية الشفافة، والتي انضمت الأردن إليها عام 2011، قد تضمنت التزاماً يتعلق "بزيادة الشفافية في المساعدات الأجنبية من خلال انجاز المرحلة الثانية من النظام الأردني لإدارة معلومات المعونات (JAIS) ليتضمن المساعدات الحالية الموجهة للمجتمع المدني والمشاريع الإقليمية⁶، إضافة إلى التوجه نحو تحسين الإدارة الفعالة للمصادر العامة⁷ المتعلقة أيضاً بالمساعدات الأجنبية، ولكن الموقع الإلكتروني الذي ينشر معلومات هذا النظام لا يتوفر باللغة العربية وغير محدث وينقصه العديد من البيانات⁸.

وخلال المقابلة مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تم التوضيح بأن الوزارة متأخرة في الانجاز فيما يخص (JAIS) بسبب نقص الموظفين وضعف التعاون بين الشركاء في تبادل المعلومات، لكن المرحلة الثانية من تطوير JAIS، كما هو مخطط له في خطة العمل الوطنية الأولى، قد أنجزت بالفعل⁹، إلا أن ذلك بناء على رأي فريق البحث لم ينعكس على موقع النظام كما ذكر سابقاً، وقد أشار تقرير التقدم الحكومي المتعلق بتنفيذ المشاريع الواردة في خطة الشراكة الحكومية الشفافة إلى أن الحكومة ما زالت تتابع التنسيق مع مجموعة المانحين¹⁰، ويجدر الذكر أيضاً أنه خلال مقابلات أجريت من أجل تقييم هذه الخطة لوحظ أن موظفي الحكومة وأصحاب المصلحة لم يعرفوا أي شيء عن هذا النظام¹¹.

وعلى أية حال، فإن الالتزام الحالي غير واضح حول الهدف من المشاريع المطلوب إخضاعها للرقابة، هل هي حكومية حصراً أم أنها تشمل المجتمع المدني والمشاريع الإقليمية أيضاً كما كان الأمر في الخطة السابقة، وحسب مديرية دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، فإن دورهم ينحصر في الرقابة على المشاريع الحكومية التي لا تديرها الجهة المانحة بذاتها وإنما الوزارة ذات العلاقة، كما أشارت إلى أنه في العام 2013 أقام خبير من برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP في الأردن مدة شهر ليقوم بالإجراءات في موقع تنفيذها، وأعطى تغذية راجعة إيجابية تشير إلى أن إجراءات الوزارة محدثة ومواكبة للعمل¹².

² المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الإصلاح الشامل لإدارة المالية العامة في الأردن (2014-2017). متاح عبر الرابط http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20pdf، تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

³ المرجع السابق.

⁴ زينة طوقان، مدير دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مقابلة شخصية 2 شباط 2015.

⁵ المرجع السابق.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية (نيسان 2012)، خطة العمل الوطنية الأولى 2012-2014، صفحة (7)، متاح عبر الرابط <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan>، تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الأول 2014.

⁷ المرجع السابق، صفحة (9).

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام إدارة المساعدات الخارجية للأردن (JAIS)، الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://www.mopac-jais.gov.jo/>، تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الأول 2014.

⁹ زينة طوقان، مقابلة شخصية.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية (شباط 2013)، الشراكة الحكومية الشفافية، الأردن: خطة العمل الوطنية، أول تقرير مرحلي، صفحة (6)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/lum0zS>، تاريخ زيارة الرابط 29 تشرين الثاني 2014.

¹¹ عامر بني عامر ومي عليجات، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013)، البية التقرير المستقلة، الأردن تقرير الانجاز (2012-2013)، صفحة (70)، متاح عبر الرابط، <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress-report>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

¹² المرجع السابق.

تنفيذ الالتزام

كما أشرنا أعلاه، لا يوجد إطار قانوني يوجه تحديدا الرقابة والتنفيذ الحاليين (12.2) أو النزاهة والشفافية (12.9) فيما يتعلق بالمشاريع أو المساعدات الممولة من منح أجنبية، وعلى أية حال، فقد أشار عدد من ممثلي الوزارات إلى وجود إجراءات رقابة وتقييم (M&E) مطبقة في الوزارات¹³، كما أنه من المعروف أن المساعدات الأجنبية تقدم عادة - إن لم يكن دائما - ضمن شروط معينة، بما فيها ممارسات رقابية وتقييمية صارمة فيما يتعلق بالشفافية، وفي هذا المجال تؤكد مديرة دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تنفيذ عدة مهام رقابة خلال السن، بما في ذلك العام 2014¹⁴، غير أن فريق البحث لم يستطع التوصل إلى تقارير نشرت للعامة عن مثل هذه المهام أو نتائجها.

وفي حين أن البرنامج الإصلاحي لوزارة المالية، الذي أشرنا إليه أعلاه، يجري تنفيذه حاليا كما هو مفترض، إلا أنه لا تتوفر معلومات تتعلق بمراجعة القوانين أو تنفيذ برامج جديدة لوضع آليات تركز على شفافية الموارد المالية الخارجية القادمة على شكل منح وأنواع أخرى من المساعدات، وفي حالة وزارة التخطيط والتعاون الدولي فإن وحدات الرقابة الداخلية هي التي تتولى حاليا مسؤولية المتابعة المستمرة¹⁵ كما ورد في الموقع الإلكتروني للوزارة، غير أنه يمكن العمل على تحديد بعض العبارات الواسعة وغير المحددة في توضيح مهام هذه الوحدة مثل "التشريعات ذات العلاقة" واستهداف تعزيز الشفافية في عمل هذه الوحدة، وفي المقابلة التي أجريت مع الوزارة¹⁶ تم التأكيد بأنه لم تحصل أية تطورات أو تغييرات للممارسات المطبقة حاليا في الوزارة كما ذكر أعلاه فيما يخص الرقابة وضمان اليات النزاهة والشفافية في العام 2014، ويجدر الذكر أنه قد تم التوصية (من خلال الالتزام 2.3) بضرورة تطوير دور هذه الوحدات الرقابية ودعم ذلك في التشريعات المناسبة، وبناء على ذلك يرى فريق البحث بأنه في ضل عدم وجود اجراءات محددة قد تم تطويرها خلال الاطار الزمني لهذا التقرير حول إخضاع مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية للرقابة والمحاسبة (الالتزام 12.2) وإيجاد آليات تضمن تعزيز النزاهة والشفافية في موضوع المساعدات والمنح الداخلية والخارجية والمعونات المالية (الالتزام 12.9) وانما فقط استمر النهج المتبع خلال السنوات السابقة فإن العمل على كلا الالتزامين لم يبدأ بعد

الممارسات المثلى والتوصيات

أصدرت مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة (UNEG) عدة مطبوعات وأدلة إرشادية لمختلف مراحل مشاريع الرقابة والتقييم، والتي تنص على ضرورة وجود تنظيم خاص للفاعلين بالتقييم، وأن "رئيس فريق التقييم مسؤول عن ضمان تجهيز الأدلة الإرشادية للتقييم"¹⁷، وهذا يدل بشكل خاص على ضرورة ضمان حيادية وشفافية المنهجيات¹⁸، كما يجب النص صراحة على "الغاية والسياق" في رقابة المشروع¹⁹، ويحدد مشروع الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) هذه الغاية بأنها ضمان تحقيق النتائج بشكل عام²⁰ مع تركيز خاص على الاستدامة والجندر والملكية²¹.

وحسب معايير (UNEG) فإن المواضيع الواجب تقييمها هي: جدوى الكلفة (الجدوى الاقتصادية) سواء من حيث التمويل أو الموارد البشرية، حيث يجب توجيه الاهتمام إلى تحديد الآثار السلبية لإجراء المشروع بطريقة مختلفة²²، إضافة إلى اعتبار معايير حقوق الإنسان كموضوع للتقييم وخاصة فيما يتعلق بقضايا الجندر "والأقليات التي يصعب الوصول إليها"²³، فهذه تؤدي إلى تحديد العلاقة والفعالية والكفاءة والاستدامة والتأثير²⁴.

والأمر الآخر هو طباعة نتائج التقييم بطريقة تسهل الوصول إليها وفهمها من قبل الجمهور، وأن تأخذ بعين الاعتبار أصحاب المصلحة أثناء صياغتها وأي توصيات يمكن ادراجها في التقييم²⁵، ويؤكد أيضا دليل برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) في الرقابة والتقييم على أهمية دمج أصحاب المصلحة في العملية والاهتمام برغباتهم وحاجاتهم²⁶.

¹³ التعاون بين الاتحاد الأوروبي و المملكة الأردنية الهاشمية، مسودة التقرير، ندوة نقاشية، نظمة من قبل فريق البحث، 90 كانون الاول 2014.

¹⁴ زينة طوقان، مقابلة شخصية.

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وحدة الرقابة المالية والإدارية. متاح عبر الرابط <http://www.mop.gov.jo/DetailsPage/UnitsDetails.aspx?ID=14>.

تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

¹⁶ زينة طوقان، مقابلة شخصية.

¹⁷ فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (UNEG) (2015) معايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة، صفحة (6)، متاح عبر الرابط <http://www.uneval.org/document/detail/22>، تاريخ

زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

¹⁸ المرجع السابق.

¹⁹ المرجع السابق، صفحة (12).

²⁰ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) (2009)، دليل التخطيط ورصد وتقييم نتائج التنمية، صفحة (13)، متاح عبر الرابط

<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/english/documents/pme-handbook.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 29 تشرين الثاني 2015.

²¹ المرجع السابق، صفحة (14).

²² فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (UNEG)، صفحة (13-14).

²³ المرجع السابق، صفحة (14).

²⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، صفحة (167-180).

²⁵ فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (UNEG)، صفحة 17، 22، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، صفحة (186).

²⁶ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، صفحة (146).

وقد نشر اتحاد المحاسبين الدوليين (IFAC) دليلاً إرشادياً عنوانه "متطلبات الإفصاح لمتلقي المعونة الخارجية"²⁷، وفي حين أن هذا الدليل يتناول حاجات الإفصاح عن الأموال التي يتم تلقيها من جهات خارجية إلا أنه لا توجد توجيهات محددة لكيفية عمل ذلك وفيما إذا كانت هذه التوجيهات تصلح للمعونات التي تتلقاها الحكومة²⁸، وفي هذا المجال تسعى مؤسسة إيفاك (IFAC) إلى زيادة الشفافية والمساءلة الحكومية، وتحسين المصداقية وقابلية الاستفادة من وضع التقارير المالية²⁹، وينطبق ذلك على الأموال التي يتم تلقيها من من أطراف ثالثة، أو يتم تلقيها لأغراض المساعدة والتنمية، وهذا ما تدعمه إيفاك بعبارتها المرجعية "إن مقدمي المساعدات الخارجية، خاصة مقدمي المساعدات التنموية، يطلبوا من متلقي هذه المساعدة اتباع عدد من الممارسات المحاسبية المختلفة"³⁰، إضافة إلى ذلك، فإن وثيقة المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (ITSAS) تنص على ضرورة التركيز على الشفافية ورفع التقارير في وقتها المحدد.³¹

وبشكل عام، تشبه الأدلة الإرشادية في الشفافية والنزاهة المتعلقة بالمنح والمساعدات المالية الأدلة الإرشادية المشار إليها سابقاً، لأنها جميعها تتعلق بالإفصاح المالي والمساءلة، وبالمثل تشير الممارسات الفضلى في وضع الموازنات الصادرة عن المنظمة الدولية للتعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بأنه "يجب أن تتضمن الموازنة أو الوثائق ذات العلاقة تعليقات مفصلة عن كل برنامج واردات ونفقات"³²، وينطبق ذلك على المنح باعتبارها من "الوثائق ذات العلاقة"، كما ينسجم ذلك مع تعريف صندوق النقد الدولي (IMF) للشفافية باعتبارها "تشير إلى البيئة التي تكون فيها أهداف السياسات وإطارها القانوني والمؤسسي والاقتصادي والقرارات السياسية ومبرراتها والبيانات والمعلومات المتعلقة بالسياسات النقدية والمالية وبنود المساءلة للشركات معروضة على الرأي العام بطريقة مفهومة وسهلة الوصول إليها وفي الوقت المحدد"³³، ولا يوجد قانون دولي يتعامل مع الإفصاح عن الموازنات أو المنح أو المعونة المالية بشكل خاص، إلا أن تصريح باريس عن فعالية المساعدات (2005) يتطلب شفافية ونزاهة أكبر وبالتالي يمكن اعتبار أنه ينطبق مع هذا الالتزام³⁴، وتشير المادة (47) منه إلى الالتزام بالعمل لتحقيق شفافية أكبر والذي أكدت عليه المادة (24) منه أيضاً، حيث نصت على أن "الشفافية والمساءلة عنصران أساسيان في نتائج التنمية وهما يمثلان قلب تصريح باريس الذي وافقنا فيه على أن الدول والمناحين يصبحون معرضين لمساءلة أكبر أحدهم تجاه الآخر وأيضاً تجاه مواطنيهم"³⁵.

وعند الأخذ بالأدلة الإرشادية المتعلقة بالرقابة بعين الاعتبار، يوصى بأن على الحكومة الأردنية تشكيل فريق خاص ضمن وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة، بحيث يكون مسؤولاً عن تقييم المشاريع لضمان تنفيذها بطريقة فعالة ومنتجة، مما يضمن تنفيذاً منهجياً للمعايير في مختلف الدوائر الحكومية، إضافة إلى أن هذا سيجنب الوحدة مواجهة عبء عمل ضخم وغير محتمل كونها أيضاً مسؤولة عن الرقابة على فعالية الوزارة ومعاملاتها المالية، ومما لا شك فيه أن جانب حقوق الإنسان في التقييم ضروري لكنه لا ينطبق بالضرورة على جميع المشاريع المنفذة في الأردن، ويقدم دليل برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) إجراءات تساعد في التطبيق الفعلي للتقييم أو الرقابة بما في ذلك الاعتبارات للجندر، وأثناء عمل الفريق المبين أعلاه، عليه أن يلتزم بالأمثلة التي تقدمها الأمم المتحدة من أجل تدعيم الشفافية في أنشطة الرقابة والتقييم التي يقومون بها، وعند تشكيل الفريق³⁶ يجب الأخذ بعين الاعتبار المؤهلات والمهارات التي توصي بها كل من مجموعة التقييم التابعة للأمم المتحدة (UNEG)³⁷ وميثاق السلوك³⁸، ويرتبط بقيم الشفافية أيضاً توصية هذه الوحدة بنشر جميع التقارير على الإنترنت وأن تضمنها التغذية الراجعة من الرأي العام فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع المذكورة وتأثيرها، خاصة إذا تحقق التأثير المرغوب، وبشكل عام وبالإشارة إلى التزامات أخرى حين يكون الإفصاح هو الهدف تُنصح الحكومة الأردنية بأن تطبق الإجراءات والممارسات نفسها "لضمان النزاهة والشفافية".

إن الالتزام بهذه الممارسات المثلى وأخذ التوصيات بعين الاعتبار سيزيد من المساءلة لدى الحكومة الأردنية ويحسن العلاقات مع المانحين والمواطنين، ويمكن أن يحدث تأثيرات بعيدة المدى مثل زيادة مصادر التمويل، وإذا أثبت نظام الرقابة والتقييم فعاليته في مجال البرامج التنموية فإنه قد ثبت فائدته وجدوى تطبيقه أيضاً في جميع جوانب المشاريع الحكومية وأعمال الدوائر الحكومية.

²⁷ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) (2005). متطلبات الإفصاح لمتلقي المساعدات الخارجية. متاح عبر الرابط - <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/exposure-drafts/00073.pdf> تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

²⁸ المرجع السابق، صفحة (11).

²⁹ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC)، لتمثيل العالمي والترويج متاح عبر الرابط <https://www.ifac.org/about-ifac/global-representation-advocacy> . تاريخ زيارة الرابط

29 تشرين الثاني 2015.

³⁰ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) (2005)، صفحة (3).

³¹ الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) الموقف السياسة (2012). الشفافية والمسؤولية في الإدارة المالية للقطاع العام. صفحة (4)، متاح عبر الرابط <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Policy%20Position%20Paper%20For%20Issue.pdf> ، تاريخ زيارة الرابط 28 تشرين الثاني 2015.

³² منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) (2002) OECD الممارسات الفضلى لشفافية الميزانية. صفحة (8)، متاح عبر الرابط <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> . تاريخ زيارة الرابط

28 تشرين الثاني 2015.

³³ صندوق النقد الدولي (IMF) (1999). مدونة الممارسات السليمة في مجال الشفافية في سياسات النقد والمالية: اعلان عن المبادئ. صفحة (4)، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf> . تاريخ زيارة الرابط 30 تشرين الثاني 2015.

³⁴ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) إعلان باريس حول فعالية المعونة وبرنامج عمل أكر. متاح عبر الرابط <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> . تاريخ زيارة الرابط

20 تشرين الثاني 2015.

³⁵ المرجع السابق، صفحة (20).

³⁶ فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (UNEG).

³⁷ فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (UNEG) (2008) مدونة قواعد السلوك للتقييم في منظومة الأمم المتحدة. متاح عبر الرابط

<http://www.unevaluation.org/document/detail/100> . تاريخ زيارة الرابط 29 تشرين الثاني 2015.

التزام 12.3: الإفصاح عن الدين العام

عنوان الالتزام	الإفصاح عن الدين العام	الرقم	12.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	اطلاع الرأي العام ومجلس الأمة على السياسات والإجراءات الحكومية المتعلقة بإدارة الدين العام.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

انضم الأردن في 28 كانون ثاني 2010 إلى المعايير الخاصة بنشر البيانات (SDDS)، الذي عمل على إنشائه صندوق النقد الدولي (IMF)¹، والذي يعالج أيضا الشفافية فيما يتعلق بالدين العام، وتشير نشرة الدليل الإرشادي لمعايير البيانات إلى ضرورة الكشف عن "بيانات الدين الحكومي الإجمالي الكلي والعالم على أقل تقدير"²، كما أنها تشترط نشر بيانات ربعية عن ديون الحكومة المركزية (CGD) بالقيمة الاسمية ضمن فترة ثلاثة أشهر بعد انتهاء ربع السنة المرجعي المعني³ "ويجب أن تعكس البيانات كافة التزامات الديون للحكومة المركزية، أي النقدية والإيداعية والسندات، عدا الأسهم والقروض واحتياطيات التأمين الفني للخدمات وغير ذلك من الحسابات الدائنة"⁴، كما يشير الدليل الإرشادي لمعايير بيانات نشرة المجلس بأن "البلدان التي تشارك في معايير البيانات الخاصة بالنشر مجبرة على (1) نشر روزنامات إفصاح للبيانات مسبقا و(2) نشر البيانات إلى كل الأطراف المهتمة في آن واحد"⁵.

وتنشر وزارة المالية تقريراً شهرياً وتقريراً فصلياً بشأن الدين العام⁶ بالتوافق مع شروط العضوية في معايير البيانات الخاصة بالنشر (SDDS)⁷، إلا أنه لا يوجد طريقة موثوقة لاكتشاف كم عدد المواطنين أو أصحاب المصلحة الذين هم على دراية بأن هذه البيانات متوفرة على الانترنت، كما يصدر البنك المركزي الأردني إحصائيات في تقرير شهري إضافة إلى تقرير سنوي⁸ وتنشر دائرة الإحصاءات تقريراً شهرياً وفصلياً ونصف سنوياً وبذلك باعتبارها السلطة المعنية بنشر الإحصاءات الرسمية والتي بناء عليها تتخذ الحكومة قراراتها وفقاً لقانون الإحصاءات العامة رقم (12) لسنة 2012⁹.

وقد عدل قانون الدين العام وإدارته رقم (8) لسنة 2008¹⁰ قانون رقم (26) لسنة 2001، وصدر القرار القاضي بتأجيل بنود قانون الدين العام وإدارته المعدل لسنة 2008 ونشر في الجريدة الرسمية على الصفحة 332 من عدد الجريدة رقم 5010 في 1/ 2010، وبحسب الوثائق المنشورة في الجريدة الرسمية والمعنونة بـ "تأجيل العمل بقانون الدين العام وإدارته لسنة 2008"¹¹ استعرض مجلس الوزراء كتاب وزير المالية بقرار رقم 2670 تاريخ 2008/9/9 المتضمن تحديد يوم 2010/1/1 موعداً لبدء العمل بقانون الدين العام وإدارته رقم (8) لسنة 2008¹²، وبناء على تنسيب وزير المالية قرر المجلس في 2009/12/22 الموافقة

¹ صندوق النقد الدولي، الأردن يؤيد المعيار الخاص لنشر البيانات لصندوق النقد الدولي، متاح عبر الرابط، <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr1019.htm> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

² صندوق النقد الدولي (2013)، نشرة معايير البيانات: دليل المشتركين والمستخدمين، صفحة (36)، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdds/guide/2013/sddsguide13.pdf> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

³ المرجع السابق، صفحة (38).

⁴ المرجع السابق.

⁵ صندوق النقد الدولي (IMF) (2013)، صفحة (2).

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، البنك المركزي الأردني، البيانات المالية والاقتصادية، متاح عبر الرابط http://www.cbj.gov.jo/uploads/NSDP_2010.HTML تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني، 2015.

⁷ صندوق النقد الدولي (IMF) (2013)، نشرة معايير البيانات: دليل المشتركين والمستخدمين، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdds/guide/2013/sddsguide13.pdf> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، متاح على الرابط، <http://goo.gl/Gd5Njd> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الإحصاءات العامة رقم (112) لعام 2012، الجريدة الرسمية (5153) 16 نيسان 2014.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون إدارة الدين العام، رقم (8) لعام 2008، الجريدة الرسمية رقم 4896 تاريخ 1 نيسان 2008.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قرار بتأجيل العمل بالقانون المعدل لقانون الدين العام وإدارته رقم (8) لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم (5010) بتاريخ 1 كانون الثاني 2010.

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، قرار رقم 2670 تاريخ 9 أيلول 2008.

على تأجيل تاريخ بدء العمل بالقانون المشار إليه، علما بأنه لم يورد أي تاريخ جديد لسريان قرار قانون الدي، ورأي مختصون أن عدم اعلان موعد جديد لتطبيق القانون يمثل خطورة من الممكن أن تؤدي إلى ضعف السيطرة على حجم الدين العام، كما أنها تكشف ضعف الشفافية والإفصاح لدى الحكومات¹³، ويذهب الاستشاري القانوني محمد الصبيحي إلى أن منح مجلس الوزراء صلاحية تحديد موعد لسريان القوانين يعد خروجاً عن الدستور، إضافة لمخالفة الحكومة لقانون الدين العام الأصلي، والذي يرجع إليه بعد تجميد المادتين (22، و23) من القانون بتحديد النسبة القانونية للدين العام المسموح به¹⁴.

ولا تنعكس المعايير الخاصة بنشر البيانات في الوثائق التشريعية الأردنية، حيث لا يتناول القانون نشر بيانات حول الديون والإجراءات والسياسات، إلا من خلال المادة (11ب) والتي تتناول ذلك بشكل طفيف حيث تنص " يقرر الوزير بعد التشاور مع محافظ البنك المركزي خطة إصدارات الدين العام السنوية والاعلان عنها وشروط الاكتتاب فيها، ويجوز له بالطريقة ذاتها اجراء أي تعديل على هذه الخطة"، وهنا لم توضع أية سياسات تتعلق بهذا الموضوع أيضاً.

ويمكن اعتبار أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات يرتبط أيضاً بهذا الالتزام، حيث أنه نص على حق الناس بالحصول على المعلومات، إلا أنه ينص على تعبئة نموذج طلبات الحصول على المعلومات (المادة 9) وهكذا، في حين أن هذا القانون يتعلق بتوفير المعلومات للمواطنين بشرط تقديم طلب بذلك ينص الالتزام بأن عرض المعلومات يجري طوعاً وتلقائياً من الحكومة.

ويشوب الغموض فيما يخص علاقة مؤسسة الضمان الاجتماعي بتطبيق هذا الالتزام أو بالدين العام بشكل عام، كونها وردت كأحدى الجهات المسؤولة عن تنفيذ الالتزام، فكما أوردت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) وديوان المحاسبة في الأردن عضو فيها، فإن على ديوان المحاسبة الوطني أن يضغط على الحكومة للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالدين العام¹⁶، بحيث يتم ذلك بطريقة تجعله مفهوماً ومناسباً للقارئ المهتم والمتثقف إلى درجة معقولة، لكن ليس الخبير¹⁷، بحيث يتم الإفصاح عن المؤشرات ضمن الحدود الدنيا المطلوبة¹⁸ إضافة إلى مقارنة العجز المتوقع ومستويات الدين مع النتائج المتحققة¹⁹.

تنفيذ الالتزام

يشير الموقع الإلكتروني لمديرية الدين العام هي الجهة المسؤولة عن إصدار نشرة الدين العام ربعياً²⁰، حيث تصدر هذه الوثيقة حتى الآن بانتظام، ويمكن الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية²¹، وفي حين أن وزارة المالية تسعى كمبدأ إلى ضمان الشفافية وتبسيط المعلومات²² فإن هذه النشرة لا تلتزم بهذه المبادئ، إذ أن المعلومات المعروضة ليست سهلة الفهم من قبل شخص يفتقد لخلفية مالية أو اقتصادية، وقد أكد هذا الرأي مواطنون يقولون بأنهم يقرأون النشرة السنوية، لكنها غير مفهومة، وتتناقض مع تقارير مؤسسات أخرى²³ ويشير الموقع الإلكتروني أن دائرة الدين العام تعمل على تطوير استراتيجية إدارة الدين العام²⁴.

وعليه يبدو من المناسب أن تتحمل مديرية الدين العام أكبر قدر من المسؤولية عن إدارة الدين وأن تنشر المعلومات والإجراءات المتعلقة به، حيث يبدو أن وسائل الإعلام هي المصدر الوحيد للمعلومات التي يحصل عليها المواطن فيما يتعلق بالدين العام (وهذا ليس دقيقاً بالشكل الكافي)²⁵ أو قد يحصل عليها المواطن من مناقشات الموازنة العامة السنوية في البرلمان²⁶، ومما لا شك فيه أن لدى المواطنين تساؤلات عن مستويات الدين، وما السر وراء دفعهم ضرائب

¹³ الغد (29 أيلول 2011)، "ماليون يطالبون الحكومة بتفعيل قانون الدين العام قبل إعداد موازنة 2012"، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/8UC5bE>. تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني، 2015.

¹⁴ عمون نت الإخباري (24 كانون الأول، 2014)، "الدين العام.. ككرة تلج" أطاحت بالقانون"، متاح عبر الرابط <http://ar.ammannet.net/news/241246>. تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، رقم (74) لعام 2007، المادة (9)، الجريدة الرسمية 17 حزيران، 2007، رقم 4831.

¹⁶ للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، إرشادات حول التعريف والإفصاح عن الدين العام، صفحة (3)، متاح عبر الرابط http://www.issai.org/media/13000/issai_5421e.pdf. تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

¹⁷ المرجع السابق، صفحة (8).

¹⁸ المرجع السابق.

¹⁹ المرجع السابق.

²⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، إدارة الدين العام، متاح عبر الرابط <http://www.mof.gov.jo/en-us/abouttheministry/theministry%E2%80%99sdirectorates/thepublicdebtdirectorates.aspx>.

²¹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، أرشيف نشرات الدين العام، متاح عبر الرابط <http://www.mof.gov.jo/en-us/datacenter/financialbulletins/publicdebtbulletins2012/archiveofpublicdebtbulletins.aspx>.

²² المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، (كانون الأول 2013) أرشيف نشرات الدين العام، رقم 40، صفحة (أ)، متاح عبر الرابط http://www.mof.gov.jo/Portals/0/MOF_Content_EN/MOF_EN/MOF_EN/Public%20Debt%20Bulletin/2013/Public_Debt_Bulletin_%202013_04_En.pdf.

²³ تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

²⁴ عباس النوايسة، مواطن، محافظة الكرك، مقابلة شخصية، 17 أيار 2015.

²⁵ عبد الرزاق المحتسب، مواطن، محافظة معان، مقابلة عبر الهاتف، 12 أيار 2015.

²⁶ الدكتور هاني الرفوع، مواطن، محافظة الطفيلة، مقابلة عبر الهاتف، 12 أيار 2015.

متزايدة دون نتائج حيث أورد أحد المواطنين بأن الحكومة منذ العام 1999 تتحدث عن تخفيض الديون ولم يحدث ذلك وهو يطلب مبررات لهذا السلوك²⁷، بينما أشار مواطن آخر إلى تلقي المعونات الأجنبية²⁸ وذكر مواطن آخر المنحة الخليجية ونبه إلى أهمية وضع أولويات للإنفاق²⁹، وحيث أن لغة الالتزام غير واضحة أبداً ماذا تعني بكلمة "إطلاع" والتي لا تحتوي إجراءات محددة أو اليات لحيقية ومستوى الإطلاع وبالتالي يصعب جداً قياسها، وحيث أن النشرة التي تصدرها مديرية الدين العام بالرغم من انتظامها لا ترقى لمستوى الممارسات الفضلى كما أنها عملية سابقة لهذا الالتزام ومستمرة حتى قبل إطلاق منظومة النزاهة، وحيث أن فريق البحث لم يتوصل إلى وجود مبادرات تم إطلاقها خصيصاً لهذا الالتزام خلال العام 2014 بل تستمر في إجراءات تعتبر محدودة نسبياً، يعتبر فريق البحث أن تحقق الالتزام يعتبر محدوداً.

الممارسات المثلى والتوصيات

إن طرق الإفصاح التي أوصت بها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) كما أشرنا أعلاه، تتضمن البيانات المالية والتقارير المالية عن تطبيق المعايير والأداء والدوائر والوكالات الحكومية، كما يمكن أيضاً استخدام وثائق عامة أخرى بما في ذلك الموازنات العامة ونشرات البنك المركزي ومجموعة أخرى متنوعة من الوثائق المقدمة للهيئة التشريعية (مجلس النواب)³⁰، ويقدم التقرير المشار إليه أيضاً عينة توضح للحكومات كيفية الإفصاح عن موازاناتها بطريقة منسجمة ومتراكبة منطقياً.

ويشترط صندوق النقد الدولي ضرورة الإفصاح عن أية معلومات متعلقة بالدين العام، بما في ذلك المؤسسات المسؤولة عن إدارة الدين، وأهداف إدارة الدين، والإطار القانوني والإداري، والسياسات المتعلقة به، والإجراءات والأنظمة، وأنشطة الموازنة في الماضي والحاضر والمستقبل، والواقع المالي العام للقطاع العام³¹، وقد نشرت هذه المبادئ أيضاً في وثيقة خاصة تبناها صندوق النقد الدولي عام 1999³².

وفي حين أن الأردن ينشر تقريراً ربعياً عن الدين العام، فإن هذه قد تكون أكثر شمولية وأقرب لفهم الجمهور (الرأي العام). إضافة إلى ذلك، يمكن الإعلان بشكل أفضل عن نشر مثل هذه الوثائق، ويجب صياغة ذلك ضمن إطار تشريعي، ومن الأمثلة الجيدة التي يمكن أن تدعم الشفافية والمساءلة في الحكومة الأردنية هو المثال المغربي، حيث نجد أنه يتم نقاش الدين العام بعد عرض الموازنة العامة السنوية خلال "المؤتمر الصحفي السنوي عن السياسة المالية"³³ ويقوم وزير الاقتصاد والمالية خلال هذا المؤتمر بالإعلان عن الأهداف المحددة لتغطية احتياجات تمويل الخزينة للسنة المالية الحالية والإجراءات والأفعال الواجب تطبيقها في مجال التمويل³⁴، إضافة إلى ذلك، ينشر ملخص شهري على الإنترنت ويرسل أيضاً للبنك الدولي لغايات النشر³⁵، كما يتم إعداد الاجتماعات الدورية والتي يدعى إليها أصحاب المصلحة من البنوك والمشاركين في السوق المحلي بهدف زيادة الشفافية والمساءلة³⁶، ويجدر بنا أن نقر بأن الإجراءات التي تتخذها المملكة المغربية تتم دون أن تكون المغرب عضواً في المعايير الخاصة بنشر البيانات (SDDS) (رغم أن المغرب قد عبرت عن نيتها بالانضمام إليها³⁷).

ويعرف صندوق النقد الدولي الشفافية بأنها "البيئة التي تكون فيها أهداف السياسات وإطارها القانوني والمؤسسي والاقتصادي والقرارات السياسية ومبرراتها والبيانات والمعلومات المتعلقة بالسياسات النقدية والمالية وبنود المساءلة للشركات معروضة على الرأي العام بطريقة مفهومة وسهلة الوصول إليها وفي وقتها المحدد³⁸، ويمكن أن يوفر الالتزام بمبادئ الشفافية من خلال الإفصاح عن الدين العام وفق توصيات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) دافعاً لمعالجة المشكلات الكامنة قبل أن تتحول إلى أزمات³⁹، كما يوضح صندوق النقد الدولي بأن "الشفافية يمكن أن تحسن الحوكمة الرشيدة من خلال مساءلة أكبر للبنوك المركزية والوزارات المالية وغيرها من المؤسسات العامة ذات العلاقة بإدارة الدين العام⁴⁰، ويشير هذا إلى أن الالتزام العام بالأدلة الإرشادية التي أعدتها هاتان المؤسساتان سيؤثر على الحكم وعلى المجتمع في الأردن بشكل كبير وربما أكبر مما يمكن للحكومة أن تتوقعه في البداية.

²⁷ من مقابلة عبد الرزاق المحتسب و عباس النوايسة.

²⁸ علا السواحي، مواطنة، محافظة عجلون، مقابلة عبر الهاتف، 12 أيار 2015.

²⁹ سليمان الخوالدة، مواطن، محافظة المفرق، مقابلة عبر الهاتف، 12 أيار 2015.

³⁰ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، صفحة (12).

³¹ صندوق النقد الدولي (2001)، دليل إدارة الدين العام، صفحة (14-16)، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/guide.pdf>، تاريخ زيارة الرابط

30 كانون الثاني 2015.

³² صندوق النقد الدولي (1999)، مدونة الممارسات السليمة في مجال الشفافية في السياسات النقدية والمالية: إعلان المبادئ. متاح عبر الرابط

<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

³³ صندوق النقد الدولي (2001)، دليل إدارة الدين، الجزء الثاني: دراسة الحالة للدولة. متاح على الرابط <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdmd/eng/guide/pdf/part2.pdf>

صفحة 146، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

³⁴ المرجع السابق.

³⁵ المرجع السابق.

³⁶ المرجع السابق.

³⁷ صندوق النقد الدولي (IMF) (2001)، صفحة (146).

³⁸ صندوق النقد الدولي (IMF) (1999)، صفحة (4).

³⁹ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، صفحة (8).

⁴⁰ صندوق النقد الدولي (IMF) (2001)، صفحة (14).

التزام 12.4: الإفصاح عن مشاريع مؤسسة الضمان الاجتماعي ووضعها المالي

عنوان الالتزام	الإفصاح عن مشاريع مؤسسة الضمان الاجتماعي ووضعها المالي	الرقم	12.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إطلاع الرأي العام على مشاريع مؤسسة الضمان الاجتماعي، والوضع المالي للمؤسسة، والتقارير المالية للشركات والاستثمارات التي تشارك فيها.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تحدد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مهامها بأنها "حماية الناس اجتماعيا واقتصاديا بتمويل من اشتراكات يتحملها الاشخاص المؤمنون وأصحاب العمل"¹ ولا يوفر موقع المؤسسة على الانترنت أية معلومات عن الوسائل الأخرى للتمويل أو الخلفية المؤسسية، ولم يرد سوى ضرورة العمل وفق قانون الضمان الاجتماعي والالتزام بمبدأ التمويل الذاتي²

وقد أنشئ صندوق استثمار اموال الضمان الاجتماعي (الوحدة الاستثمارية سابقا) في العام 2002 ضمن نظام استثمار الضمان الاجتماعي رقم (111) لسنة 2001³ ونصت المادة (3) منه على أن الصندوق سيستثمر أموال المؤسسة بالسياسة العامة الاستثمارية للمؤسسة والخطة العامة لاستثمار اموالها اللتين يقرهما مجلس ادارة الضمان كما نصت على إنشاء "وحدة استثمار خاصة"⁴. ولم يذكر النظام اي نص حول اعلام الجمهور، ويصدر قانون الضمان الاجتماعي المؤقت للعام 2010⁵ تم انشاء "صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي" ليحل محل وحدة الاستثمار ويتمتع الصندوق باستقلال اداري ويتولى استثمار اموال الضمان الاجتماعي، ويقوم الصندوق بنشر تقارير وبيانات مالية كل عام، وهذا يتصل بما ورد في الالتزام من اطلاع الجمهور على الوضع المالي للمؤسسة، والتقارير المالية للشركات والاستثمارات التي تشارك فيها، غير انه محدود الى حد ما فموقع الصندوق يحتوي على بيانات مالية مقتضبة وملخصة وتحتاج الى اشخاص ذوي خلفية مالية لفهمها وبذلك لا تحاكي المواطن العادي بشكل كبير، وبناء على أقوال مساعد الأمين العام لوزارة المالية⁶ فلا توجد عيوب في التشريعات التي تطبقها مؤسسة الضمان الاجتماعي، لكن القضايا الرئيسية التي تواجهها المؤسسة هي قضايا عملية ونقص الشفافية، وهذه النقطة الأخيرة يجب أن تعالج في القانون، وهذا لم يحصل، ومن الجدير بالذكر ان قيم مؤسسة الضمان الاجتماعي المنشورة على موقعها الالكتروني تتضمن حديثا عن الشفافية والمساءلة⁷.

وتذكر منظمة العمل الدولية جوانب جديدة لمشروع مؤسسة الضمان الاجتماعي المتعلق بتأمين الأمومة المطبق عام 2010⁸ الا ان ذلك لم يرد ذكره على اي موقع الكتروني محلي ذو علاقة مثلا، ويجدر الذكر أنه اعتبارا من 12 شباط 2015 اعتبر ميثاق المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي للمعايير الدنيا رقم (102)

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. مفهوم الضمان الاجتماعي. صفحة (1)، متاح عبر الرابط <https://goo.gl/wLFJRY> ، تاريخ زيارة الرابط 7 كانون الثاني 2015.

² المرجع السابق.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. نظام استثمار أموال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتعديله رقم (11) لعام 2001. متاح عبر الرابط <http://www.ssf.gov.jo/EN/PoliciesandRegulations/SocialSecurityInvestmentBylaw.aspx> تاريخ زيارة الرابط بتاريخ 7 كانون الثاني 2015.

⁴ المرجع السابق، المادة (3).

⁵ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لعام 2010. الجريدة الرسمية رقم (5022) ، 1 نيسان 2010.

⁶ حسام أبو علي، مساعد الأمين العام، وزارة المالية، مقابلة شخصية ، 6 كانون الثاني 2015.

⁷ المملكة الاردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. مفهوم الضمان الاجتماعي صفحة (2).

⁸ منظمة العمل الدولية. الضمان الاجتماعي. متاح عبر الرابط <http://www.ilo.org/beirut/areasofwork/social-security/lang--en/index.htm> تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

نافذ المفعل في الأردن، وهو يتعلق بحقوق وحماية الأمومة⁹ وعلى الرغم من أن هذه النقطة لا علاقة لها بالالتزام، لكنها يمكن أن تشير إلى أنه قد ينفذ الضمان الاجتماعي بعض النشاطات الجيدة إلا أن الجمهور ليس لديه نافذة واسعة للإطلاع عليها.

تنفيذ الالتزام

يعتبر قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014¹⁰ نافذ المفعل حالياً، وتتعلق جميع مواد هذا القانون بتطبيق الضمان الاجتماعي وبالاستحقاق والحقوق، ولا توجد في القانون مواد تشير إلى إبلاغ الجمهور، أو الاستثمارات أو المشاريع.

وفي 2014/9/17 أقر مجلس الوزراء نظام استثمار جديد¹¹ نظام رقم (97) لسنة 2014 "نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي ومجلس الاستثمار" والذي صدر بمقتضى الفقرة (ج) من المادة (8) والفقرة (د) من المادة (14) والفقرة (أ) من المادة (106) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، حيث ألغى هذا النظام "النظام رقم 111 لسنة 2001".

وفيما يتعلق بالتنفيذ الحالي، تعتبر مؤسسة الضمان الاجتماعي صاحبة المسؤولية لوحدها دون وجود ذكر للصندوق، ووفقاً لما يقول مساعد الأمين العام لوزارة المالية، فإن المؤسسة حكومية مستقلة ولا سلطة لوزارة المالية على أموالها أو على أية جوانب أخرى فيها¹² إلا أن الغريب أن وزارة المالية، ودائرة الموازنة العامة تذكر كجهات مسؤولة عن تنفيذ هذا الالتزام، وربما يعود السبب إلى القروض التي تقدمها وزارة المالية لمؤسسة الضمان الاجتماعي فيما إذا عجزت المؤسسة عن دفع التزاماتها للمستفيدين.¹³

وتعتبر دائرة الموازنة العامة هي الجهة المسؤولة عن صياغة قانون الموازنة، الذي يمكن من خلاله توسعة صلاحيات وزارة المالية فيما يخص الضمان الاجتماعي، ويعتمد هذا التوسع في الصلاحيات على نتائج دراسة ستجريها الوزارة كما تم نقاش ذلك في خطة الإصلاح الشامل لوزارة المالية المنشورة على موقعها الإلكتروني والتي يعود تاريخها إلى عام 2014.¹⁴ وهي تنص على هدف يتمثل في "دراسة إمكانية دمج نفقات مؤسسة الضمان الاجتماعي في قانون الموازنة"¹⁵ إلا أنه لم يحصل هذا الدمج حتى الآن، كما لا تظهر معلومات عن الدراسة على موقع الوزارة.

ونشرت مؤسسة الضمان الاجتماعي الخطة الاستراتيجية التنفيذية 2012 - 2016، على موقعها الإلكتروني،¹⁶ حيث لا ذكر في هذه الخطة لمواضيع هذا الالتزام، وتجدر الملاحظة أن هذه الوثيقة تتوفر فقط على الموقع الإلكتروني وباللغة الانجليزية فقط وباللغة العربية، أما على الموقع باللغة العربية فتظهر خطة إستراتيجية مختلفة ومحدثة للسنوات 2014 - 2016.¹⁷ لكن في كلتا الأحوال لم تحتوي هذه الاستراتيجيات على أي بنود تتعلق بتنشيف الجمهور حول مشاريع المؤسسة وأموالها المالية.

وتظهر في النشرة المالية العامة للحكومة والصادرة عن وزارة المالية الموازنة العامة وبيانات مالية خاصة بمؤسسة الضمان الاجتماعي¹⁸، وتفصل هذه الموازنة العامة الاستثمارات والقروض والاستحقاقات دون ذكر شيء عن المشاريع، كما ينشر الموقع الإلكتروني لصندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي البيانات المالية السنوية (آخر سنة منشورة هي العام 2013)¹⁹، وملخصات محدثة للاداء المالي، ومعلومات عن المحافظ الاستثمارية، وعلى الرغم من ذلك إلا أن هذه المعلومات كما ذكرنا سابقاً ملخصة وتحتاج إلى أشخاص ذوي خلفية مالية لفهمها ولا تفصل المشاريع والأنشطة وبذلك لا تحاكي المواطن العادي بشكل كبير.

وفي حين أن صندوق استثمارات الضمان الاجتماعي قد برز في عناوين الأخبار عام 2014 فيما يتعلق باستثماراته في الأسهم، في بنك الإسكان مثلاً،²⁰ لا يوجد ذكر صريح للصندوق كما ذكرنا في نص هذا الالتزام باعتباره المؤسسة جهة مسؤولة عن التنفيذ، إضافة إلى ذلك، فقد وجهت اتهامات بالفساد إلى المؤسسة

⁹ منظمة العمل الدولية. التصديقات على اتفاقيات منظمة العمل الدولية C102. متاح عبر الرابط http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312247 تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لعام 2014. الجريدة الرسمية (5267)، 1 آذار 2014.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي ومجلس الاستثمار رقم (97) لعام 2014. الجريدة الرسمية (5310)، 2 تشرين الثاني 2014.

¹² حسام أبو علي، مقابلة شخصية.

¹³ المرجع السابق.

¹⁴ المرجع السابق.

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية (2014). الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن. متاح عبر الرابط

http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

¹⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. الخطة التنفيذية لاستراتيجية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (2012-2016). متاح عبر الرابط

<https://www.ssc.gov.jo/English/StraegicPlan/Pages/home.aspx> تاريخ زيارة الرابط 12 كانون الثاني 2015.

¹⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. الخطة الاستراتيجية (2014-2016) متاح عبر الرابط <http://goo.gl/OjiJc1> تاريخ زيارة الرابط 12 كانون الثاني 2015.

¹⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية (تشرين الثاني 2014) نشرة مالية الحكومة العامة 2014. صفحة (60). متاح عبر الرابط <http://goo.gl/eiF6nR> تاريخ زيارة الرابط 15 كانون

الثاني 2015.

¹⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي. البيانات المالية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/a2Zd95> تاريخ زيارة الرابط 8 كانون الثاني 2015.

²⁰ وكالة الأنباء الأردنية - بتراء (2 آذار 2014)، دعوة وسائل الاعلام للتعامل بمسؤولية مع قضية اسهم "الضمان" في بنك الإسكان. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/muHMiY> تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

نفسها حين اعتقل محاسب في وزارة العمل بتهمة الاختلاس من أموال المؤسسة²¹ ولهذا السبب تظهر بوضوح الحاجة ليس فقط لتوضيح الأدوار والاستثمارات بل لإبلاغ الجمهور بكل شيء من أجل تجنب مثل هذه الفضائح.

فحين تكون المعلومات الموفرة للجمهور شاملة ومحدثة فإن الالتزام سيحقق قيم الانفتاح والشفافية، وسيتمكن الجمهور من مساءلة مؤسسة الضمان الاجتماعي بفضل اطلاعه بشكل أفضل على مشاريع المؤسسة ووضعها المالي واستثماراتها، ومن الواضح أن الالتزام يهدف فقط لإبلاغ الجمهور، وليس لإشراكه. لكن كلا الأمرين: الإبلاغ والإشراك بالمشاريع والقروض، مهمان، نظرا إلى أن موازنة المؤسسة تأتي جزئيا من دخل المواطنين، إضافة إلى القروض التي تحصل عليها من هيئات أخرى، ولهذا السبب، فإن للمواطنين في الأردن حقا أساسيا في معرفة ماذا يحدث وما الذي تفعله المؤسسة بنقودهم، وبالتالي فإن مبدأي الشفافية والمساءلة بالغا الأهمية وعلى المؤسسة أن تلتزم بهما نتيجة لذلك، وبناءا على المعطيات السابقة لوجود عمليات افصاح الا انها لا زالت تحتاج الى العمل لتحقيق فحوى الالتزام يرى فريق البحث ان الالتزام قد تحقق بشكل جزئي.

الممارسات المثلى والتوصيات

يُعتبر الضمان الاجتماعي حقا إنسانيا أساسيا في الاعلان العالمي لحقوق الإنسان بحسب المواد (22-25)²² الا ان الاعلان لم يذكر بشكل خاص كيف يطبق ذلك، ولم يذكر أية ممارسات مثلى متعلقة بتنفيذ هذا الحق²³، وتتعلق المادة (19) من هذا الاعلان²⁴ بحق حرية المعلومات، وهي تلزم نفسها بإبلاغ الجمهور وتثقيفه، ويستنتج من هذا أن نشر المعلومات المتعلقة بالضمان الاجتماعي يحسن كثيرا وضع الأردن، خاصة باعتبار أن جزءا كبيرا من دخل المؤسسة مصدره النسبة المئوية التي يتم اقتطاعها من دخل الأردنيين لصالح الضمان.

ويتضمن الموقع الإلكتروني للاتحاد العالمي للضمان الاجتماعي، والأردن عضو فيه،²⁵ أن "الممارسة الجيدة تعرف على أنها أي نوع من الممارسة (فعل، إجراء، عملية، برنامج، مشروع، أو تقنية) تطبق ضمن مؤسسة ضمان اجتماعي تعمل على تحسين قدراتها الإدارية والتشغيلية، و/أو التنفيذ/التسليم الكفؤ والفعال للبرامج"،²⁶ ولم ينشر الاتحاد أية مجموعة من المعايير التي يطلب من أعضائه أو ينصحهم بالتمسك بها وإنما يقتصر على التوصية باعتماد مشاريع أكثر شمولية.²⁷

ووفقا لمنظمة العمل الدولية، "يتضمن الضمان الاجتماعي التغطية بالعناية الصحية وضمان الدخل، خاصة في حالات الشيخوخة، البطالة، المرض، العجز، إصابات العمل، الأومة، أو فقدان معيل رئيسي."²⁸ وفي حين أن منظمة العمل الدولية توفر معايير للضمان الاجتماعي فإن هذه المعايير لا تذكر صراحة الإلزام بأن تكون شفافة فيما تقدمه من معلومات للجمهور.²⁹

وتظهر اختلافات مؤسسية في التطبيق في دول الاتحاد الأوروبي، والتي يتم تحصيل عائدات أموال الضمان الاجتماعي فيها من اقتطاع نسبة من رواتب المستخدمين، إضافة إلى مساهمة أصحاب العمل بنسبة أكبر³⁰ حيث توجد في فرنسا أربعة مشاريع للضمان، يتبع كل منها لجهة حكومية مختلفة³¹ أما في هولندا³² والمملكة المتحدة³³ وألمانيا فيقتصر الإشراف على مشاريع الضمان الاجتماعي على جهة واحدة فقط، ولا توجد مؤشرات على أن لأي من هذه

²¹ عمان جو (24 نيسان 2014) القبض على محاسب في وزارة العمل بتهمة اختلاس اموال للضمان. متاح عبر الرابط

<http://www.ammanjo.net/index.php?page=article&id=57172#VVnAbrmqgko> تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

²² الأمم المتحدة. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. متاح عبر الرابط <http://www.un.org/en/documents/udhr> / تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

²³ المرجع السابق.

²⁴ المرجع السابق.

²⁵ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. متاح عبر الرابط <http://www.issa.int/directories/organization> تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

²⁶ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. الممارسات الفضلى. متاح عبر الرابط <http://www.issa.int/good-practices>. تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

²⁷ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (2013). الضمان الاجتماعي الديناميكي: الالتزام العالمي للتميز، التقرير العالمي (2013). متاح عبر الرابط www.issa.int (الرابط المباشر غير متوفر).

تاريخ زيارة الرابط 25 كانون الثاني 2015.

²⁸ منظمة العمل الدولية. الضمان الاجتماعي.

²⁹ منظمة العمل الدولية. المعايير الدولية. متاح عبر الرابط <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang-en/index.htm> تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

³⁰ المفوضية الأوروبية. فرص العمل والشؤون الاجتماعية. متاح عبر الرابط <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en> تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015

³¹ المفوضية الأوروبية. فرص العمل والشؤون الاجتماعية: حقوقك بالضمان الاجتماعي في فرنسا. صفحة (6). متاح على الرابط

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20France_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

³² المفوضية الأوروبية. فرص العمل والشؤون الاجتماعية: حقوقك بالضمان الاجتماعي في هولندا. صفحة (7). متاح على الرابط

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Netherlands_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

الغاني 2015.

³³ المفوضية الأوروبية. فرص العمل والشؤون الاجتماعية: حقوقك بالضمان الاجتماعي في المملكة المتحدة. صفحة (5). متاح على الرابط

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20UK_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

المؤسسات مشاريع أو استثمارات غير ما يتعلق بتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي، وتقتصر مسؤولياتها ومحدداتها المالية على مجالات متعلقة بالحماية الاجتماعية والأمان والضمان الاجتماعي فقط.³⁴

ومن الجدير بالذكر انه يقدر للاردن انتسابها إلى الاتحاد الدولي للضمان الاجتماعي وتصديقها على موائيق الضمان الاجتماعي التي أعدتها منظمة العمل الدولية، وهذا يقودنا للاعتقاد بأن الأردن، بشكل عام، على الطريق الصحيح لإجراء تعديلات على مشروع الضمان الاجتماعي، خاصة ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين.

وفيما يتعلق بهذا الالتزام بالذات، تُنصح الحكومة الأردنية بأن تتخذ دول الاتحاد الأوروبي كمثال مرجعي في تنظيم أموال الضمان. وبشكل خاص، يجب التأكد من تخليص المؤسسة من الضغوط المالية، وتوفير معلومات أوضح فيما يخص القواعد والقوانين، وإلغاء أي استثمارات قد يظهر عدم ملائمة تعامل مؤسسة الضمان الاجتماعي فيها، إلا انه ونظرا لنقص المعلومات المتعلقة بهذه الاستثمارات، فمن الصعب تقديم توصيات أو تقييم ماذا وكيف يمكن لمشروع مختلف أن يؤثر على الأردن وعلى مواطنيه.

³⁴ المفوضية الأوروبية. فرص العمل والشؤون الاجتماعية: حقوقك بالضمان الاجتماعي في ألمانيا. صفحة (8)، متاح على الرابط http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 27 كانون الثاني 2015.

التزام 12.5: الإفصاح عن برامج الإصلاح المالي والاقتصادي والمشاريع التنموية

عنوان الالتزام	الإفصاح عن برامج الإصلاح المالي والاقتصادي والمشاريع التنموية	الرقم	12.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إعلان سياسات برامج الإصلاح المالي والاقتصادي والبرامج والمشاريع التنموية وأطرها الزمنية ونتائجها، ومكاشفة الرأي العام بآليات الدعم الحكومي.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهه معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لم يتوصل فريق البحث إلى وجود قانون أو نظام أو تعليمات تتعلق بالنص المتعلق ببرامج الإصلاح المالي والاقتصادي، إلا أن الوثيقة الملكية "كلنا الأردن" التي أعدت في تموز 2006¹ تناولت التزاما موصلة تنفيذ برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما تناولت التباين في عمل التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف مناطق المملكة، والنية لإنشاء نظام إنذار مبكر لمتابعة التطورات الاقتصادية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، حيث يستخدم هذا النظام لتقييم التأثيرات على أداء الاقتصاد الوطني بشكل عام، وعلى الاستقرار المالي والنقدي بشكل خاص، مما يمكن صانعي القرار وصانعي السياسات من الاستجابة لهذه التطورات في الوقت المناسب، ومن الجدير بالذكر أن لغة الالتزام عامة وغير محددة مما يصعب قياس تحققها.

تنفيذ الالتزام

أعدت وزارة المالية برنامج إصلاح شامل للإدارة المالية العامة للسنوات 2014-2017²، حيث يتضمن هذا البرنامج هدفا يسعى الى ضمان تطبيق نظام مالي شامل وطويل الأمد، ورغم أن الهدف يتناول إيلاء "الاهتمام اللائق بمشكلات المواطنين"، إلا أنه لا يرد ذكر واضح لإعلان السياسات المتعلقة بتحقيق ذلك.³

إضافة إلى ذلك، فقد تم الإعلان في تشرين أول 2014 عن انتهاء برنامج مدته 10 أشهر لتقديم الدعم الفني للأردن في مجالات وضع السياسات الاقتصادية، وإدارة الموازنة وإدارة الضرائب بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)⁴، وأطلق على هذا البرنامج اسم نشاط جسر الإصلاح المالي للأردن (JFBRA)، وهو يركز على مجالات مالية مختارة من مشروع الإصلاح المالي الثاني (FRP II) المنفذ خلال الفترة 2009 - 2014. ويشكل البرنامج حلقة وصل إلى حين إطلاق المشروع الجديد الخاص بالقضايا المالية والاقتصادية للمرحلة التالية من مشروع الإصلاح المالي في خريف 2015.

ويتواصل تنفيذ الأنشطة ضمن مشروع الإصلاح المالي الثاني، وهي تلك التي تعتبر حتى الآن ضمن الاحتياجات للحكومة بخاصة: تشغيل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) كوسيلة لزيادة الشفافية والفعالية في الإدارة المالية العامة، وتنفيذ المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS) لتحسين جودة التقارير المالية في القطاع العام، وتحسين انسيابية عملية الموازنة، وتدعيم نظام الرقابة والتقييم⁵، ولهذا السبب تعتبر هذه الأنشطة بأنها تعمل باتجاه أهداف الالتزام.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله ابن الحسين. المبادرات الملكية، متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/initiatives/view/id/34.html، تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

² المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية (2014). الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017، متاح عبر الرابط، http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015

³ المرجع السابق.

⁴ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) (1 تشرين الأول 2014). تقييم أداء الوكالة في الأردن في مشروع الإصلاح المالي الثاني. متاح عبر الرابط http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K5PG.pdf تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الأول 2014.

⁵ المرجع السابق.

ومن ناحية أخرى كلف مجلس الوزراء وزارة المالية بتاريخ 24\12\2014⁶ لإعداد برنامج تنفيذي لبرنامج الإصلاح، المذكور أعلاه، وهو سيمثل برنامجا عمليا لأغراض تحديد الاستجابات ضمن عملية محددة وضمن إطار زمني محدد.

وفي عدة اجتماعات ومناقشات مع رئيس الوزراء، ووزير الصناعة والتجارة، ووزير المالية، فيما يخص مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014، أكدوا على رغبة الحكومة في أن يدعم مجلس النواب أهداف الإصلاح المقترحة، والدعم المباشر للمواطنين وليس للسلع، وأن الحكومة تدرس إصدار "بطاقات ذكية" حيث أعلن عن هذا الأمر في عدة وسائل إعلامية.⁷

وبناءً على خطة الإصلاح الشامل للإدارة المالية في الأردن 2014 - 2017، فإن الإعداد لبرنامج شامل للإصلاح المالي والاقتصادي يتطلب أن يعده فريق اقتصادي حكومي (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الصناعة والتجارة، وزارة المالية، ووزارة الطاقة والثروة المعدنية) تحت إشراف وبتكليف من رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء⁸، وعلى هذا الفريق أن يحدد البرنامج الزمني والموازنة الموجهة بالنتائج وفق تخطيط متوسط المدى، وأن يقدم نتائجه بهذا الخصوص إلى مجلس الوزراء ويحصل على قرار منه، ثم يقدمه إلى مجلس الأمة للنقاش.

ويتلقى برنامج الإصلاح الاقتصادي للحكومة الأردنية دعماً من صندوق النقد الدولي من خلال الاتفاقية الحالية ومدتها 36 شهراً (2012 - 2015)⁹، حيث توفر هذه الاتفاقية السيولة اللازمة للحكومة الأردنية لتنفيذ برنامجها المالي، وهي ترتبط بشروط متعلقة بإنفاق عام أكثر فعالية، وإصلاحات هيكلية وإجراءات تدعيم مالي، مثل الإدارة الحازمة لموازنة الحكومة المركزية، وتعزيز الإدارة الضريبية، وتخفيض الدين العام، وتحسين الإدارة المالية العامة من أجل زيادة الشفافية، وتؤكد الاتفاقية على الحاجة إلى تطبيق البرنامج بطريقة مقبولة اجتماعياً، والتي تعمل على إعادة التوازن الصحيح دون الإضرار بالأقليات أو الفئات الضعيفة من السكان.

ويعترف البنك الدولي، من خلال استراتيجية الشراكة مع الدول للسنوات المالية 2011-2015¹⁰، بالحاجة إلى إدارة مالية مع تدعيم نظام الحماية الاجتماعية لمعالجة حاجات السكان الأضعف، كما تركز استراتيجية البنك الدولي على الحاكمية وضبط أوضاع المالية العامة والإعانات المالية التي تستهدف دعم الإدارة المالية العامة من خلال انسجام أفضل للقرارات السياسية، وتدعيم آليات المساءلة الداخلية والخارجية، وإدانة الشفافية كأولوية للمؤسسات العامة.

إضافة إلى ذلك، فإن التعاون الثنائي بين الاتحاد الأوروبي والأردن، ضمن إطار أداة الجوار الأوربي (ENI) 2014 - 2020¹¹ يتضمن الإصلاح المتواصل للإدارة المالية العامة من أجل استدامة مالية طويلة الأجل، مع اعتبار خطة الإصلاح الاقتصادي والمالي في الأردن، وتنسجم أيضاً خطة عمل برنامج الدول (CPAP) 2013 - 2017¹² من برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) مع الأولويات الوطنية كما نصت عليها وثيقة الأجندة الوطنية الأردنية، وهو ملتزم أيضاً بالرقابة المنهجية على مستوى التقدم المحرز، كما تشكل إحدى الأولويات الاستراتيجية لإطار المساعدة التنموية للأمم المتحدة (UNDAF) 2013 - 2017¹³ بشكل خاص دعم عدد من الإصلاحات التي ستجعل الحاكمية في الأردن أكثر شفافية ومساءلة تتضمن عملية موازنة أكثر شفافية.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة التي بذلت لتحسين الإصلاح الاقتصادي في الأردن، فلا يوجد أي ذكر محدد للالتزام بإعلان وإفصاح البرامج والآليات من قبل الجهات المسؤولة كما ورد في الالتزام، كما لم تحدد الخطة المتبناة المذكورة أعلاه أهداف الإصلاح ضمن أهداف الأجندة الوطنية الأردنية¹⁴، ولم يتضمن البرنامج الذي ورد في خطة الإصلاح الصادرة عن وزارة المالية أية برامج أو مشاريع تنموية، أو برامجها الزمنية ونتائجها، مع غياب البعد الاقتصادي أيضاً، كما يقتصر البرنامج على أداء ومخرجات وزارة المالية، ولم يتم التوصل إلى الأسباب التي توضح ضعف هذه الخطة، وبناءاً على ذلك وفي ضل وجود العديد من الاستراتيجيات والخطط للإصلاح المالي والتي تورد أحياناً أهمية ضمن تطبيقاتها معايير الشفافية والحاكمة ولكن دون إجراءات محددة تدعم تنفيذ الالتزام "الإعلان والمكاشفة" وبسبب أن البرنامج الذي يعتبر الأكثر إفصاحاً (GFMIS) لا زال غير فاعل، يرى فريق البحث أن الجهد المبذول محدود ويوصي الحكومة

⁶ وكالة الأنباء الأردنية بترأ (24 كانون الأول، 2014)، مجلس الوزراء يكلف وزارة المالية بإعداد برنامج تنفيذي للإصلاح المالي. متاح عبر الرابط http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=177396&CatID=14 تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

⁷ وكالة أنباء عمرة (27 تشرين الثاني، 2014): مالية النواب والحلواني يبحثان آلية رفع الدعم عن الخبز، متاح عبر الرابط <http://amranews.com/amra-30318.htm#VMUWb9KUeTU> تاريخ زيارة الرابط 20 شباط، 2015. جريدة الغد (27 تشرين الثاني، 2014) النسور: سنحوس المواطن بحال رفع الدعم عن الخبز، متاح عبر الرابط <http://alghad.com/articles/839076> تاريخ زيارة الرابط 20 شباط، 2015. وكالة عمون الإخبارية (27 تشرين الثاني، 2014) النسور: آلية لتعويض المواطن إذا قررنا رفع الدعم عن الخبز

متاح عبر الرابط <http://www.ammonnews.net/print.aspx?artid=213194> تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية (2014).

⁹ صندوق النقد الدولي (IMF). ملاحظات البرنامج في الأردن، متاح عبر الرابط <https://www.imf.org/external/np/country/notes/jordan.htm> تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹⁰ البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتمويل (شباط 2012): استراتيجية الشراكة الدولية للمملكة الأردنية الهاشمية للسنة المالية FY12-FY15. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/dFHEsm> تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

¹¹ هيئة العمل الخارجي الأوروبي (2014): برجة الآلية الأوروبية للجوار (ENI) 2014 - 2020: إطار دعم الاتحاد الأوروبي للأردن (2014-2017) متاح عبر الرابط http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/jordan_2014_2017_programming_document_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 17 شباط 2015.

¹² برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) (2013). البرنامج الدولي بين الحكومة الأردنية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (2013-2016) متاح عبر الرابط http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Operations/CPAP%202013_2017_SIGNED%20COPY.pdf تاريخ زيارة الرابط 14 شباط 2015.

¹³ برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) (2013): إطار الأمم المتحدة لدعم التنمية في الأردن (2013-2017) متاح عبر الرابط http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Operations/UNDAF%202013-2017_Jordan.pdf تاريخ زيارة الرابط 16 شباط 2015.

¹⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، جلالة الملك عبد الله ابن الحسين. متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/initiatives/view/id/32.html تاريخ زيارة الرابط 20 شباط 2015.

الأردنية باتخاذ إجراءات محددة للإعلان والمكاشفة وإن يكون "الإعلان والمكاشفة" شاملاً وحقيقياً، ومن الجدير بالذكر أن فريق البحث قد توصل إلى إصدار موقع الكتروني جديد للحكومة الأردنية تحت إدارة وزارة التخطيط والتعاون الدولي تحت عنوان "خبر"¹⁵ إلا أن الموقع غير واضح المعالم والأهداف أو السياق ولا تعمل جميع أزراره بالرغم من حداثة، وغير منتشر ومعروف للناس أو الإعلام لدرجة أن مديرية دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي نفسها لم تمتلك أي معلومات عنه عند سؤال فريق البحث لها حول هذا الموقع.¹⁶

وأخيراً يستغرب فريق البحث من وجود مؤسسة الضمان الاجتماعي كطرف من أطراف تنفيذ الالتزام حيث أن دورها يبقى غير ضروري وغير ذي صلة بالموضوع.

الممارسات المثلى والتوصيات

في حين أنه لم يذكر محدد للإفصاح عن برامج الإصلاح المالي والاقتصادي والمشاريع التنموية، وآليات الدعم الحكومي، إلا أنه توجد عدة أدلة إرشادية تشير إلى الشفافية والإفصاح فيما يخص المعلومات المالية، إضافة إلى أن صندوق النقد الدولي قد أصدر أدلة إرشادية لنشر البيانات للمشاركين ببرنامج المعايير الخاصة بنشر البيانات (SDDS)، حيث يرد ذكر مختصر للدعم، لكن دون تقديم إرشاد لكيفية الكشف عن هذه الآليات، ويمكن أيضاً افتراض أن مبادئ الإفصاح والشفافية القابلة للتطبيق على الموازنة العامة والدين العام تنطبق أيضاً على المواضيع الواردة في هذا الالتزام، وهي "تحديد الوصول الحكومي الداخلي للبيانات قبل نشرها على الجمهور"¹⁷ والشرط بأن تكون البيانات المتوفرة شاملة ومنجزة"¹⁸، غير أنه من المهم ملاحظة أن (SDDS) تشترط توفير بعض المعلومات التي تقع ضمن صنف " ذات العلاقة"¹⁹ والتي يمكن أن تشمل على المعلومات المشار إليها في الالتزام.

وقد أصدر مجلس المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام (IPSASB) المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام (IPSASs) والتي تنص على أن "الاستخدام الملائم للمعلومات المالية الناتجة عن مثل هذه المعايير يساعد الموظفين الحكوميين ومجموعات أخرى على تقييم تأثيرات ونتائج القرارات المالية التي تقررهما الحكومة أو تتخذها"²⁰ وهذا ينطبق على المعلومات حول مشاريع الإصلاح المالي.

ويعرف صندوق النقد الدولي الشفافية بأنها "البيئة التي تكون فيها أهداف السياسات وإطارها القانوني والمؤسسي والاقتصادي والقرارات السياسية ومبرراتها والبيانات والمعلومات المتعلقة بالسياسات النقدية والمالية وبنود المساءلة للشركات معروضة على الرأي العام بطريقة مفهومة وسهلة الوصول إليها وفي وقتها المحدد"²¹، وهذا مناسب كإرشاد للالتزام وإعلان السياسات المتعلقة بالمشاريع والبرامج والآليات.

ويعتمد برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) سياسة إفصاح بالنسبة لأي من مشاريعه التنموية، إذ أنه يعترف بوجود علاقة ارتباط إيجابي بين المستوى العالي للشفافية عبر التشارك بالمعلومات، وبين مشاركة الرأي العام في الأنشطة التنموية التي يدعمها البرنامج²²، وبشكل عام لا يوجد أي تأثير سلبي للشفافية، فالالتزام بمبادئ الشفافية من خلال الإفصاح عن الدين العام وفق توصيات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) يوفر دافعا لمعالجة المشكلات الكامنة قبل أن تتحول إلى أزمات"²³، وهذا أيضاً يرتبط بالالتزام إذ قد تحصل المشكلات في البرامج والآليات الحكومية، كما يوضح صندوق النقد الدولي بأن "الشفافية يمكن أن تحسن الحاكمية الرشيدة من خلال مساءلة أكبر"²⁴، وفي حين أن صندوق النقد الدولي يشير إلى المؤسسات المالية، فإن التأثيرات قد تبقى هي نفسها ما دام يوجد فهم متزايد لدى المواطنين للقرارات والسياسات نتيجة لنهج الشفافية فيما يتعلق بالبرامج والآليات التي يجري تنفيذها.

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، موقع خبر. متاح عبر الرابط <http://inform.gov.jo/ar-jo/> تاريخ زيارة الرابط 12 كانون الثاني 2015.

¹⁶ زينة طوقان، مدير دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مقابلة شخصية 2، شباط 2015.

¹⁷ صندوق النقد الدولي (2013)، دليل المستخدمين والمشاركين، صفحة (2)، متاح عبر الرابط <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdds/guide/2013/sddsguide13.pdf> تاريخ زيارة

الرابط 28 كانون الثاني 2015.

¹⁸ المرجع السابق، صفحة (20).

¹⁹ المرجع السابق.

²⁰ وضع السياسات في الاتحاد الدولي للمحاسبين: الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية للقطاع العام، صفحة (4)، متاح عبر الرابط <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Policy%20Position%20Paper%204%20For%20Issue.pdf> تاريخ زيارة الرابط 28 كانون الثاني 2015.

²¹ صندوق النقد الدولي (1999)، مدونة الممارسات السليمة المتعلقة بالشفافية النقدية والسياسات المالية، صفحة (4)، متاح عبر الرابط

<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf> تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

²² الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، سياسة الكشف عن المعلومات، متاح عبر الرابط

http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html المادة (1)، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

²³ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: إرشادات بشأن الكشف عن الدين العام، صفحة (8)، متاح عبر الرابط

http://www.issai.org/media/13000/issai_5421e.pdf تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

²⁴ صندوق النقد الدولي (2001)، توجيهات لإدارة الدين، صفحة (14)، متاح على الرابط <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/guide.pdf> تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

التزام 12.6: استكمال عمل لجنة دراسة مشاريع الخصخصة

عنوان الالتزام	استكمال عمل لجنة دراسة مشاريع الخصخصة	الرقم	12.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	لجنة دراسة مشاريع الخصخصة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الثاني 2013 - الربع الأول 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	استكمال عمل لجنة دراسة مشاريع الخصخصة التي كلفها رئيس الوزراء بدراسة مشاريع الخصخصة، وتقديم توصياتها في هذا المجال، ومكاشفة الرأي العام بما توصلت إليه اللجنة.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ ☐ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

على الرغم من أن التخصيص قد بدأت في الأردن في العام 1989، إلا أنه لم يتوفر إطار تشريعي متعلق بها قبل صدور قانون التخصيص رقم (25) لسنة 2000¹ حيث يمثل القانون تبني "وثيقة الخصخصة الاستراتيجية" التي نشرت عام 1999².

ويورد قانون التخصيص رقم (25) لسنة 2000، في فصل مكرس بشكل خاص "لجنة التنفيذية للخصخصة" واجبات اللجنة ومسؤولياتها وذلك في المادة (10) من القانون، بالإضافة إلى اشتراط إجراء اللجنة دراسة وتقديم توصياتها إلى المجلس (المادة 10 أ). فإن المادة (10. ب) تنص على أن عليها أن تتابع تنفيذ معاملات إعادة الهيكلة ومعاملات الخصخصة بعد ان يتم الحصول على موافقة مجلس الوزراء على قرارات المجلس بهذا الخصوص، كما تنص المادة (10. ج) على أن اللجنة مسؤولة عن أية مسؤوليات أخرى متعلقة بمعاملات إعادة الهيكلة والخصخصة التي يكلفها بها المجلس أو مجلس الوزراء وينص القانون أيضا في المادة (12.أ) على الاستقلالية المالية للجنة، ومن المهم ملاحظة أنه على الرغم من أن قانون التخصيص قد نص عام 2000 على تشكيل اللجنة، إلا أن هذا لم يتحقق إلا في كانون ثاني عام 2013³، حيث عقد الاجتماع الأول في أواخر آذار من السنة نفسها⁴.

وتذكر استراتيجية الشراكة بين البنك الدولي والأردن والتي نشرت في الاول من شباط 2012 التخصيص والتعاون مع لجنة التخصيص، حيث تذكر تحديدا أن البنك الدولي وهيئة ا لتمويل الدولية قد تعاونوا تعاوناً وثيقاً مع اللجنة التنفيذية للتخصيص لبناء بيئة تشريعية ملائمة من أجل تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأن البنك الدولي يدعم صياغة إطار تشريعي للإفلاس⁵، كما تشير الاستراتيجية إلى تمويل خاص بعملية التخصيص والذي تقدمه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بإدارة البنك الدولي⁶.

ومن الواضح أن السياسات غير واضحة المعالم كما يجب، غير أن قانون عام 2000 ينص أيضا على ضرورة إنشاء "مجلس التخصيص برئاسة رئيس الوزراء وعضوية عدة ممثلين للوزارات، خاصة وزارات المالية والصناعة والتجارة والتخطيط والتعاون الدولي والعدل والوزراء المعنيين حسب ما يتطلبه الوضع، إضافة إلى رئيس هيئة التخصيص ومحافظ البنك المركزي واربعة مختصين، ويفترض بهذا المجلس أن يضع سياسات التخصيص حسب المادة (7.أ)، إضافة إلى ذلك، تتعلق المادة (11) من الدستور (بشكل غير مباشر) بالتخصيص ويجدر بالذكر أن مجلس التخصيص لا يملك موقع الكتروني خاص به ليغطي أنشطته، وتغطي بعض أخباره عبر وسائل الإعلام العامة وعلى مواقع الانترنت.

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون التخصيص، رقم (25) لعام 2000، الجريدة الرسمية (4443) 2 تموز 2000.

² وكالة الأنباء الاردنية - بترا، (5 كانون الثاني 2012)، كلمة رئيس الوزراء حول الخصخصة في مجلس النواب، متاح على الرابط، http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=2&site_id=1&NewsID=54901، تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2012.

³وكالة الأنباء الاردنية - بترا (14 كانون الثاني 2015)، تشكل الحكومة لجنة التقييم التخصيص، متاح على الرابط، http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_id=1&lang=2&NewsID=96858، تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

⁴وكالة الأنباء الاردنية - بترا (24 آذار 2013)، تعقد لجنة التخصيص الاجتماع الأول، متاح على الرابط، http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=2&site_id=1&NewsID=104688، تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

⁵البنك الدولي للبناء والتعمير (IBRD) والمؤسسة المالية الدولية (IFC) (2012)، استراتيجية الشراكة القطرية للمملكة الاردنية الهاشمية للفترة FY12-FY15، تقرير رقم 58114، صفحة (26)، متاح على الرابط، <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/15780007/jordan-country-partnership-strategy-period-fy11-fy15>، تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

⁶المرجع السابق.

تنفيذ الالتزام

يتناول الالتزام الانفتاح والشفافية بصورة جزئية بسبب طريقة عرض عمل اللجنة وعرض النتائج، كما أن مشاركة المواطنين تعتبر سلبية وتقتصر على استقبال نتائج عمل اللجنة، غير أنه واعتمادا على هذه النتائج، يمكن للمشاركة أن تكون نتيجة لتقرير الالتزام، حيث تكون اللجنة معرضة للمساءلة بفضل الانفتاح المطلوب في عملها، إلا أن ذلك لا يؤثر تأثيرا مباشرا على محاسبية الحكومة.

واعتمادا على مصادر انترنت متعددة، فإن النتائج تبين أن لجنة التخاصية قد أنهت مهمتها الأولى، التي يشار لها بالتحديد في هذا الالتزام، حيث تم نشر التوصيات، ونشر التقرير النهائي في 30 آذار 2014⁷، ووافق ذلك عقد مؤتمر صحفي، وتلاه اجتماع بحضرة جلالة الملك عبدالله الثاني، والذي أمر خلاله الحكومة بأن تتبنى توصيات اللجنة، وعلى الرغم من ذلك، وعند عرض التقرير على جدول أعمال جلسة مجلس النواب التي عقدت في 27 نيسان 2014 بناء على طلبات المناقشة العامة المقدمة من ستة وثلاثين نائبا لم يتمكن المجلس من مواصلة المناقشة لفقدان الجلسة لنصابها القانوني⁸. وهكذا بقي التقرير في أدراج المجلس حتى الآن. وبناء على إتمام اللجنة لعملها وتقديم توصياتها ونشرها للرأي العام يعتبر فريق البحث أن هذا الالتزام قد تحقق بالكامل.

أما فيما يتعلق "بالعمل" الذي كان من المقرر أن تقوم به اللجنة كما هو محدد في القانون، فهو أكثر من مجرد نشر التقرير، ورغم ذلك، لا توجد أية تحديثات إضافية على عمل اللجنة، كما أن موقعها على الانترنت معطل، وفي مقابلة أجريت مع رئيس اللجنة د. عمر الرزاز⁹ أشار فيها إلى أن مهمة اللجنة كانت "إجراء" التقييم، وأضاف أن هيئة مكافحة الفساد قد شكلت لجنة متابعة، وبالتحديد فيما يتعلق بالفساد الذي حصل في بعض الحالات¹⁰، إلا أنه لم يشر إلى "وضع التقرير على الرف"، وهو يقول إن مجلس الأعيان يراجع نتائج التقرير حاليا، لتجري مناقشتها في "اجتماع موسع معهم"¹¹.

ومن الجدير بالذكر أنه في 24/11/2014 أقر مجلس النواب مشروع قانون إلغاء قانون التخاصية لسنة 2014¹²، حيث ألغى بموجب هذا القانون الهيئة التنفيذية للتخاصية، وجاء مشروع القانون لتنفيذ لقانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية الذي تضمن إلغاء الهيئة التنفيذية للتخاصية المنشأة بموجب قانون التخاصية رقم (25) لسنة 2000 عل أن تؤول حقوق الهيئة وموجوداتها إلى وزارة المالية واعتبارها الخلف القانوني والواقعي لها وتحملها للالتزامات المترتبة على الهيئة¹³.

الممارسات المثلى والتوصيات

رغم توافر وثائق عدة متعلقة بالعملية الفعلية الجارية للخصخصة حول التوجيه والممارسات الجيدة في هذا المجال، فإن هذه ليست مرتبطة بالالتزام الحالي الذي يقتصر تركيزه على لجنة تقييم الخصخصة ونشر تقريرها التقييمي، وتشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) إلى ضرورة تقييم خطط الخصخصة¹⁴، إلا أنها لا توفر إرشادا للممارسة الجيدة في إجراء التقييم، وهي تذكر أن أحد الأمثلة على الجهة التي يمكن أن تجري التقييم هو ديوان المحاسبة¹⁵، ونشرت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) إرشادات جيدة في هذا المجال¹⁶، حيث أكدت على أن تقوم المؤسسات بعملية التقييم من لحظة تنفيذ الخصخصة، وليس مجرد تقييمات لاحقة بعد الانتهاء.

وعلى الرغم من ذلك، توافق التقارير والوثائق المتعلقة بالخصخصة على ضرورة أن تحاط عملية الخصخصة بمستويات عالية من الشفافية والمحاسبية¹⁷، وهكذا فإنه، بشكل عام يجب على عملية نشر التقييم أن تلتزم بالممارسة الجيدة، وأن تتضمن إفصاحا منتظما موجها لمجلس الأمة وللرأي العام¹⁸، أما التقرير المتعلق بعمل لجنة تقييم الخصخصة - الذي أنجز في وقت إعداد هذا التقرير، فهو لا يتطلب تعديلا فيما يتعلق بتضمينه أفضل الممارسات، حيث تصرف اللجنة بشفافية فيما يتعلق بنشر التقرير، ويبدو أن المشروع قد أنجز على الوجه الصحيح.

⁷ جريدة جوردن تايمز (30 آذار 2014). الملك يدعو إلى بناء على النتائج التي توصلت إليها لجنة المراجعة التخاصية. متاح على الرابط، <http://jordantimes.com/king-calls-for-building-on-findings-of-privatisation-review-panel>. تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

⁸ جريدة العرب اليوم (27 نيسان 2014). مجلس النواب ينزل تقرير التخاصية عن «الرف» اليوم. متاح على الرابط، <http://alarabalyawm.net/?p=142391>، تاريخ زيارة الرابط 17 كانون الثاني 2015.

⁹ فنتيبور ماج (Venture Mag) (30 حزيران 2014). وضع مستقيم التخاصية سجل. متاح على الرابط، http://www.venture-mag.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=692:setting-the-privatization-record-straight&Itemid=34. تاريخ زيارة الرابط 17 كانون الثاني 2015.

¹⁰ جريدة العرب اليوم.

¹¹ فنتيبور ماج (Venture Mag).

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون إلغاء قانون التخاصية، رقم (2) لعام 2015، الجريدة الرسمية (5322) 15 كانون الثاني 2015.

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، إعادة هيكلة المؤسسات والقانون الدوائر الحكومية، رقم (17) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5283) 30 نيسان 2014.

¹⁴ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) (2010)، التخاصية في القرن الواحد والعشرين، ملخص التجارب الأخيرة، صفحة 23، متاح على الرابط، <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/43449100.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

¹⁵ المرجع السابق، صفحة (24).

¹⁶ للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (INTOSAI) (1998). دليل الممارسات الفضلى في تدقيق التخاصية. متاح على الرابط، http://www.issai.org/media/13008/issai_5210e.pdf. تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

¹⁷ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) (2010)، صفحة (34).

¹⁸ المرجع السابق.

التزام 12.7: مراجعة قانون إشهار الذمة المالية ومشروع قانون الكسب غير المشروع

عنوان الالتزام	مراجعة قانون إشهار الذمة المالية ومشروع قانون الكسب غير المشروع	الرقم	12.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأمة ورئاسة الوزراء	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة قانون إشهار الذمة المالية ومشروع قانون الكسب غير المشروع، بما يضمن زيادة الشفافية بإلزام إشهار الذمة المالية للمشمولين بأحكامها عند استلام الوظيفة العامة وبعد تركها، وذلك لتسهيل إثبات جرائم الفساد، وإلزام المشمولين بتقديم براءة ذمة من المسقفات والمعارف وضريبة الدخل بشكل دوري لتكون قدوة حسنة في هذا المجال.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهه معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يرتبط هذا الالتزام بتشريعين، هما قانون الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006¹ وقانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014²، إضافة إلى قانون هيئة مكافحة الفساد للعام 2006 والذي خضعت العديد من أحكامه لتعديلات خلال عامي 2012 و 2014.

تنفيذ الالتزام

يمكن النظر إلى مراجعة القانونين على أنها اكتملت، والذي أدى إلى إلغاء قانون الذمة المالية للعام 2006 لدى نشر قانون الكسب غير المشروع في العام 2014، وذلك وفقا للمادة (22.أ)، حيث أن قانون الكسب غير المشروع مطبق على مجموعة أوسع من الموظفين من مختلف الهيئات، وغير ذلك يمكن القول إنه لا يوجد تغيير كبير على ما اشتمل كلا القانونين من أحكام، حيث اشتمل قانون الذمة المالية أيضا على أحكام بشأن الكسب غير المشروع (المادة 5) ونفس التعريف بشأن عبارة الكسب غير المشروع (المادة 6)، إلا أن الفرق الرئيسي يكمن في الشروط التي تشير بشكل خاص إلى الذمة المالية، والتي تم تبسيطها في قانون العام 2014 (مقارنة المادة 7 للعام 2006 مع المادة 10 للعام 2014)، حيث يبدو أن تبسيط الشروط التي تشير إلى الإفصاح أدت إلى ضعف الأثر الذي استهدفه هذا الالتزام بالتبسيط أدى إلى ضعف الشفافية.

وقد تم انشاء دائرة اشهار الذمة المالية بناءً على نص المادة (2) من قانون العام 2014، غير أنه لا يوجد موقع الكتروني محدد لهذه الدائرة أو تدفق للمعلومات يمكن أن نجده بشأنها أو بشأن عملها، ويطبق قانون الكسب غير المشروع على أي موظف حكومي، بما فيها موظفو الديوان الملكي والأرباب غير المشروعة³، كما يصف القانون تزويد هيئة مكافحة الفساد بالمعلومات بشأن أية حالة فساد (المادة 5.د)، وبأن أفراد العائلة المباشرين لأي موظف مشمولين أيضا في أحكام القانون بخصوص الحصول على براءة الذمة (المادة 7)، ويضع القانون جزاءات على من يخرقه بما في ذلك جزاءات على أعضاء العائلة المباشرين الذين حصلوا على "منافع غير مشروعة" وفقا للمواد (12 و 13) على التوالي، على أن لا تتجاوز هذه الجزاءات الحبس لمدة سنة أو مخالفة لا تزيد قيمتها عن ألف دينار أردني (المادة 15).

ويتوجب على مجلس الوزراء أن يصدر أية سياسات ضرورية لتنفيذ أحكام القانون وفقا للمادة (21) منه، وتتصل الأعمال التي تثبت جوانب الفساد من الالتزام بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2013-2017³ وتحديدًا آخر هدف من أهداف الاستراتيجية رقم (7) بشأن "تطوير التشريعات الوطنية وفقا للمعايير الدولية لمكافحة الفساد والتأكيد على الفاعلية في التنفيذ"⁴

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لعام 2006، الجريدة الرسمية (4790) 1 تشرين الثاني، 2006.

² المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5289) 12 حزيران، 2014.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، هيئة مكافحة الفساد (2014)، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2014-2017)، متاحة عبر الرابط http://www.jacc.gov.jo/Portals/0/strategy/Strategy_ara.pdf، تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني، 2015.

⁴ المرجع السابق صفحة (16).

الممارسات الفضلى والتوصيات

وقع الأردن منذ العام 2003 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) والتي صادق عليها في العام 2005⁵، إضافة إلى أن الأردن عضو في فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا (MENAFATF)⁶ و هي هيئة تطوعية تركز على مكافحة الفساد (تبييض الأموال) ومكافحة الإرهاب وانتشار الأسلحة⁷. وقد أصدرت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF) أربعين توصية بشأن تبييض الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، وتشير فرقة العمل في هذا الإطار إلى أن إطار العمل التشريعي يختلف من بلد إلى آخر، وبأن التوصيات تضع "معيار دولي على الدول تنفذه عبر إجراءات متوافقة مع احتياجاتها الخاصة"⁸. ويوصي فريق البحث بثلاثة توصيات عامة في حالة الأردن وهي:

- إقامة سلطات ومسؤوليات لصالح الهيئات المختصة (مثلا، محققين وسلطات إنفاذ القانون وسلطات رقابية) واجراءات مؤسسية أخرى من شأنها تعزيز الشفافية وتوفير الانتماء ذو المنفعة.
- معلومات عن الاشخاص والترتيبات القانونية.
- تسهيل التعاون الدولي⁹.
- بالإضافة الى ذلك فهي تقترح إقامة "وحدات مخابرات مالية" (التوصية رقم 29)¹⁰.

والنصيحة المهمة التي يتبعها الأردن إلى درجة ما في الوقت الحالي هي "التعرف أولاً ثم التقييم وفهم مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب الذي يواجهه، ومن ثم اعتماد الإجراءات المناسبة للتخفيف من الخطر"¹¹، وهناك توصيات أخرى أخذها الأردن بعين الاعتبار ومنها التي تشير إلى تجريم تبييض الأموال ومصادرة هذه الأموال (توصية رقم 3 و 4)¹².

ومثل التزام فرقة العمل نفسها نحو "المحافظة على حوار وثيق وبناء مع القطاع الخاص ومع المجتمع المدني ومع الأطراف المهتمة الأخرى كشركاء مهمين في تأمين نزاهة النظام المالي"¹³ مثالا إيجابيا للأردن ويؤكد على أهمية الشفافية والتشاركية في الصراع ضد الكسب غير المشروع.

وفي حين أن الالتزام بحد ذاته يبدو بأنه قد استكمل، إلا أنه يوصى بوجود شفافية أكبر في عمل دائرة الذمة المالية وإنشاء موقع الكتروني للدائرة لخدمة هذه الغايات، بالإضافة إلى ذلك، يتوجب على مجلس الوزراء أن ينشر السياسات بالتوافق مع المادة (21)، وقد تنظر الحكومة الأردنية بمراجعة قانون الكسب غير المشروع مرة أخرى ومراجعة سلطات الهيئات المحددة وبخاصة سلطات هيئة مكافحة الفساد وأن تأخذ بعين الاعتبار التغذية الراجعة من أصحاب المصلحة، وعبر تطبيقها للتوصيات المتعلقة بالمزيد من مراجعة القانون بإمكان الحكومة الأردنية أن تستخدم وثيقة الشرح المنشورة أيضا من قبل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي "وثيقة الممارسات الفضلى: استخدام توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمكافحة الفساد"¹⁴.

⁵ ميثاق الأمم المتحدة ضد الفساد (UNCAC) (2011). مجموعة مراجعة التنفيذ، الملخص التنفيذي: الأردن، صفحة (1)، متاح عبر الرابط، <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186371e.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 17 31 كانون الثاني 2015.

⁶ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الشرق الأوسط وشمال افريقيا (MENAFATF)، المملكة الأردنية الهاشمية، متاح عبر الرابط <http://www.menafatf.org/topiclist.asp?ctype=reg&id=458>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁷ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا (MENAFATF)، عن الفرقة. متاح عبر الرابط <http://www.menafatf.org/topiclist.asp?ctype=about&id=546>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁸ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF) (2012)، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار الأسلحة النووية، صفحة (7)، متاح عبر الرابط http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁹ المرجع السابق.

¹⁰ المرجع السابق صفحة (24).

¹¹ المرجع السابق صفحة (8).

¹² المرجع السابق صفحة (12).

¹³ المرجع السابق صفحة (9).

¹⁴ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF) (2013)، ورقة عمل الممارسات الفضلى، استخدام توصيات الفرقة المعنية بالإجراءات المالية لمكافحة الفساد، متاح عبر الرابط <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

الالتزام 12.8: نشر التقارير غير السرية للمؤسسات العامة

عنوان الالتزام	نشر التقارير غير السرية للمؤسسات العامة	الرقم	12.8
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	(الوزارات / المؤسسات / الدوائر) الحكومية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	أن تعمل المؤسسات العامة على نشر تقاريرها غير السرية (حسب تعريف قانون حماية أسرار ووثائق الدولة) بشكل علني ومستمر.		

دقة لغة الالتزام	محدد □ قابل للقياس □ قابل للتعيين لجهة معينة □ واقعي □ قابل للتطبيق □ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	□ الانفتاح والشفافية □ المشاركة الشعبية □ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	□ تحقق بالكامل □ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) □ تحقق بشكل محدود □ لم يبدأ التنفيذ بعد ☒ غير واضح

الخلفية

يشير الالتزام إلى قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) للعام 1971¹ إلا أن هذا القانون هو قانون مؤقت، أي أنه وقت تمريره، لم تكن هناك جلسة منعقدة للبرلمان ووافقت عليه الحكومة كقانون مؤقت، ووفقاً للمادة (94) من الدستور، فإن أي قانون مؤقت يمكن أن يصادق عليه وفقاً لثلاث حالات فقط، وتحديدًا في حال "أ. الكوارث العامة، ب. حالة الحرب وحالات الطوارئ جـ - الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل"² كما أنها تشير إلى أن القوانين المؤقتة والتي يجب أن لا تخرق أحكام الدستور ستكون لها قوة القانون بشرط أن تعرض أمام البرلمان في أول جلسة يعقدها"³ حيث أضيف هذا الحكم إلى الدستور ضمن التعديلات التي أجريت في العام 2011 إلا أن القانون لم يراجع منذ أن وضع هذا الحكم.

ومن الصعب تقييم علاقة هذا القانون مع الالتزام بسبب غموض المصطلحات واتساع نطاق الأحكام، حيث يوجد تعريفات من مستويات مختلفة من السرية/التصنيف، إلا أن هذه التعريفات واسعة النطاق بحيث أن أي وثيقة يمكن اعتبارها كواحدة من التصنيفات الثلاثة الخارجة عن الحدود: "سري للغاية" (المادة 3-5)، "سري" (المادة 6-7) ومحدود (المادة 8-9) وتدرج عقوبة عرض أو سرقة أي من هذه الوثائق المصنفة أعلاه من الأعمال الشاقة إلى الموت.

والأهم من ذلك، أن الالتزام يقترح بأن هناك شروط محددة في القانون ستحكم عملية نشر الوثائق غير السرية، غير أن هذا ليس هو الحال، حيث تشير المادة (10) إلى أنه "مع مراعاة أحكام أي قانون آخر"، فبالإضافة إلى قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) للعام 1971، يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار المحافظة على "الوثائق العادية"، كما أن وصف التقارير في الالتزام "بغير السرية" فضفاض ويتوافق مع اتساع نطاق أحكام هذا القانون، وبالتالي يمكن اعتبار أن أي وثيقة تعتبر "سرية" وفقاً لتقدير الموظفين المعنيين، فمثلاً مجرد ذكر أن هذه المعلومات الواردة في التقرير يمكنها "إحداث تأثير سيء على الروح المعنوية للمواطنين" عندها تبرر على أنها سرية وفقاً للمادة (5.8)، بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة (18) من القانون تنص على أن "لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون" وهذه لم تصدر حتى الآن.

أما بشأن الوصول إلى المعلومات غير السرية، فيمكن العودة إلى قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) للعام 2007⁴ والمطبق على هذا الالتزام، في حين أنه غير مذكور فيه، حيث ينص هذا القانون على أن طلبات الحصول على معلومات يجب أن يتم طلبها كل واحدة على حدة وبموجب منفصل (المادة 9)، وبالرغم من أن اتصال هذا القانون إلى حد ما بالالتزام من حيث تقديم المعلومات للمواطنين، إلا أن هذا القانون ينص على أن تقديم المعلومات يجب أن يتم بناء على الطلب مما يعني بأن علاقته بالالتزام محدودة حيث ينص الالتزام على التقديم الطوعي للمعلومات بالتوافق مع قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، ولم يتوصل فريق البحث إلى وجود أي مبادرت حكومية لتعديل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة خلال الأعوام الماضية، باستثناء ما ورد في العام 2005 على لسان رئيس المجلس الأعلى للإعلام إبراهيم عز الدين في مقابلة صحفية لجريدة الدستور في شهر أيار العام 2005 عن رفعهم مؤخراً مشروع قانون حماية أسرار ووثائق الدولة⁵، كما قدمت الحكومة مقترحاً للقيام بتعديلات على قانون 2007 قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في العام 2012⁶، والذي لم يناقش حتى الآن، تاركة القانون غير المعدل نافذاً.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لعام 1971. الجريدة الرسمية (2315) 1 أ ب 1971.

² المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011. المادة (94)، الفقرة (1).

³ المرجع السابق.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ضمان حق الحصول على معلومات رقم 47 لسنة 2007. الجريدة الرسمية، 17 حزيران 2007.

⁵ جريدة الدستور (10 تموز، 2005)، رئيس المجلس في حوار مع (الدستور): * إبراهيم عز الدين: المجلس الأعلى للإعلام جهة مستقلة لا علاقة له بعودة وزارة الإعلام، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/wfG1G>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

تنفيذ الالتزام

بسبب التفسير الضعيف للالتزام وربطه بقانون حماية أسرار ووثائق الدولة، فمن الصعب تقييم فيما لو تم البدء بتنفيذ هذا الالتزام وإلى أي درجة تم ذلك، كما يرى فريق البحث أنه بالرغم من أن الالتزام يشجع نشر المؤسسات العامة للتقارير إلا أنه في نفس الوقت يضع قيوداً خاضعة للسلطة التقديرية كما بينا أعلاه حول نوع التقارير المنشورة، وبالتالي يعرض الهدف الذي يسعى إليه "الشفافية العامة" إلى تساؤلات حول مدى جدتها.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يملك المجلس الأوروبي اتفاقية بشأن الوصول إلى المعلومات الرسمية⁷، والذي ينص على أن "القيود على هذا الحق مسموح بها فقط لحماية بعض المصالح مثل الأمن الوطني والدفاع والخصوصية"⁸ "إلا أن هذه الاتفاقية لم يتم التوقيع عليها إلا من قبل 10 دول فقط.

كما جمعت "المادة 19" للمنظمات غير الحكومية مجموعة من المبادئ التي يجب الالتزام بها بخصوص التشريع بشأن حرية المعلومات الذي اعتمده المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن حرية الرأي والتعبير ومنظمة المقرر الخاص للولايات الأمريكية لحرية التعبير عن الرأي⁹، ويشير المبدأ الرابع إلى "نطاق محدود من الاستثناءات" وتفاصيل أكثر حول "أن عدم الإفصاح عن المعلومات يجب أن يبرر لكل حالة على حدة"¹⁰.

وإضافة إلى ذلك، هناك المزيد من الوثائق والأدلة الاجرائية التي تشير إلى الوصول الفعلي للمعلومات بدلاً من مبدأ الإفصاح عن التقارير، وبالطبع بالنظر إلى أن مبدأ الشفافية الذي هو خط أحمر عبر معظم الممارسات الفضلى التي تطبق هنا، فإن هذا الالتزام يعمل بالتوافق إلى درجة ما مع الممارسات الفضلى، غير أن بإمكان حكومة الأردن أن تستفيد من البحث في أمثلة محددة في هذا المجال، فمثلاً في قانون الأسرار الرسمية في المملكة المتحدة للعام 1989¹¹ تشير المادة (7) بشكل محدد إلى ما هو مسموح الإفصاح عنه بالإضافة إلى العديد من المواد الأخرى التي تحدد الوثائق والمعلومات السرية، كما أن القانون يملك تعريف محدد لعبارة "الإفصاح" وذلك وفقاً لعلاقتها مع وثيقة أو مادة أخرى، بما يشمل التخلي عن ملك المعلومات¹² وعليه، هذه فإن هذا قانون مفصل بشكل أكبر من ذلك المطبق حالياً في الأردن، وتحديدًا بشأن تعريف معنى "الإفصاح"، ومن المفيد أن نعتبر أيضاً أنه بشكل عام، أن معظم الأمم لديها نظام أساسي من القيود بشأن سرية الوثائق، حيث أن المعلومات تنشر بناءً على مستوى تصنيفها من السرية ووفقاً لفترات زمنية مختلفة مثل 50 أو 75 أو 100 سنة، وينصح فريق البحث الأردن بأن يدمج هذا الاعتبار أيضاً في القانون.

وقد أورد فريق البحث في حديثه عن مختلف الالتزامات في هذا التقرير والتي تعلقت بالإفصاح عن المعلومات بغض النظر عن طبيعة المعلومات العديد من الممارسات الفضلى التي يمكن تطبيقها كمبادئ عامة للإفصاح.

⁶ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (1 أيلول 2012). اقرار مشروع قانون معدل لقانون حق الحصول على المعلومات. متاح عبر الرابط http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=82406&CatID=13. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁷ مجلس أوروبا، اتفاقية الحصول على أوراق رسمية، متاح عبر الرابط <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>.

⁸ تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁹ المرجع السابق، المادة 19 (1999). حق العامة بالمعرفة: معايير لتشريع حق الحصول على معلومات، صفحة (iii)، متاح عبر الرابط <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹⁰ المرجع السابق، صفحة (5-6).

¹¹ تشريعات المملكة المتحدة. قانون الأسرار الرسمية لسنة 1989، متاح عبر الرابط <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/7>. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹² المرجع السابق، المادة (13).

الالتزام 14.1، 14.2: مراجعة التشريعات المتعلقة بالإعلام وحماية حق الحصول على المعلومة

عنوان الالتزام	مراجعة التشريعات المتعلقة بالإعلام	الرقم	14.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء والمؤسسات العاملة في قطاع الاعلام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة التشريعات المتعلقة بالإعلام وذلك بالتنسيق مع الجهات النقابية والمهنية ذات العلاقة، لضمان أعلى درجات حرية الإعلام، وضمان التقيد بالمهنية، وعدم اغتيال الشخصية، والتأكيد على دور الإعلام في مكافحة الفساد وبناء منظومة النزاهة.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	حماية حق الحصول على المعلومة	الرقم	14.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء والمؤسسات العاملة في قطاع الاعلام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثالث 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إيجاد أطر تشريعية تحدد المسؤولية القانونية المترتبة على من يعيق نشر المعلومات التي يحق للمواطنين الاطلاع عليها (حق الحصول على المعلومة)		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تطور الإطار القانوني للإعلام بشكل كبير في الأردن خلال الأعوام السابقة، ولا يزال يتغير باستمرار استجابة للتحديات والفرص الجديدة التي صاحبت صعود الاعلام الالكتروني، وقد أدى التغيير القانوني السريع والبيئة التنظيمية لحرية الصحافة خلال الأعوام الماضية إلى تعاون في بعض الأحيان واختلاف في أحيان أخرى بين وسائل الإعلام والحكومة، مما أثار ظهور عدد من المسائل التي تخص الإعلام والجهات الحكومية المنظمة للإعلام، حيث لا تزال هذه المسائل بحاجة إلى أن تحل بشكل حاسم في المستقبل القريب.

وتنص المادة (15) من الدستور على حق الأردنيين في التعبير عن الرأي بحرية¹ وحرية الصحافة (15.3) إلا أن الدستور اشترط بأن يكون ذلك وفقاً لأحكام القانون² كما تنص على أن ينظم القانون أسلوب المراقبة على موارد الصحف (15.6)، وأضافت التعديلات التي أجريت على الدستور في العام 2011 نصوصاً تتعلق بحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام وحماية الصحافة من التعطيل التعسفي وربطه فقط بأمر قضائي وفق أحكام القانون أو في حالة الطوارئ³.

وتشتمل القوانين التي تتعامل مع الإعلام والنشر والجرائم المتصلة بالإعلام على: قانون المطبوعات والنشر وقانون العقوبات وقانون نقابة الصحفيين وقانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات وقانون حماية وثائق وأسرار الدولة وقانون جرائم أنظمة المعلومات وقانون محكمة أمن الدولة وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون انتهاك حرمة المحاكم وقانون الأحداث وقانون هيئة الاعلام المرئي والمسموع وقانون وكالة الأنباء الاردنية وقانون مؤسسة الاذاعة والتلفزيون.

ويعد قانون المطبوعات والنشر رقم (8) للعام 1998 وتعديلاته أحد أهم هذه القوانين التي تحكم وسائل الإعلام في الأردن⁴، وقد تضمن هذا القانون الحق في حرية الرأي والتعبير بالنسبة لكل المواطنين (المادة 3)، كما اشترط على الأشخاص الراغبين في ممارسة الإعلام بأن يكونوا أعضاء في نقابة الصحفيين (المواد 2 و10)، ويتطلب القانون أجور تسجيل ضخمة للنشر والتي يجب تسجيلها لدى وزارة الإعلام سابقاً (هيئة الإعلام حالياً) (المادة 12-13)، ووفقاً للتعديل الذي صدر في العام 1999، فإن على رئيس تحرير وسيلة نشر اعلامية أن يكون عضواً في نقابة الصحفيين لمدة لا تقل عن 4 سنوات (المادة 8 المعدلة للمادة 23)⁵، كما يجرم القانون المطبوعات التي تزدرى الاديان وممس بكرامة أو حريات أو سمعة الأفراد (المادة 38) إضافة إلى المطبوعات التي تهين الدول الصديقة أو تعرض المملكة إلى خطر أعمال عدائية (المادة 118)، كما يجرم قانون العقوبات في المادة (195) المنشورات التي تمس الملك والعائلة المالكة⁶.

ومن أهم التعديلات التي أجريت على قانون المطبوعات والنشر مؤخراً ضمن القانون رقم (32) للعام 2012⁷ النص على إنشاء غرفة قضائية متخصصة لقضايا المطبوعات والنشر في محكمة البداية والاستئناف خاصة للتعامل مع القضايا المتعلقة بجرائم الاعلام بما في ذلك الحالات المدنية والجزائية وتلك المتعلقة بالمطبوعات التي تسبب خطراً لأمن الدولة، كما ينص القانون على أن كل هذه الحالات يجب أن يتم استعجال الحكم فيها.

وتعد نصوص القانون المعدل التي جذبت أكبر الاهتمام هي تلك التي تعلقت بتسجيل المطبوعات المكتوبة والإلكترونية، حيث لغت المادة (5) من قانون المطبوعات والنشر المعدل رقم (32) المادة (49) من القانون الأصلي (الذي تم تعديله) لتنص على أن أية وسيلة إعلام تقليدية أو إلكترونية تنشر مقالات عن "القضايا الداخلية أو الخارجية للمملكة" يجب أن تسجل للحصول على ترخيص من هيئة الاعلام المرئي والمسموع في الأردن، وهي الهيئة المسؤولة عن وسائل الإعلام في المملكة، ويحدد المدير العام للهيئة ما هي المواقع الإلكترونية التي يجب تسجيلها وبناء على ذلك يجب على هذه المواقع المبادرة بالتسجيل خلال 90 يوماً، كما وتحاسب المادة الوسيلة الاعلامية على التعليقات التي يضعها القراء على مواقعهم، كما قام القانون (32) أيضاً بتعديل المادة (38) من القانون الأصلي، والذي كان في السابق يجرم "ما يسيء لكرامة الأفراد وحرياتهم"، حيث تضمن النص الجديد "ما يشتمل على ذم أو قذح أو تحقير للأفراد أو ممس حرياتهم" (المادة 2 المعدلة للمادة 38).

وفي العام 2011 قامت دائرة المطبوعات والنشر بتطبيق المادة (49) من قانون المطبوعات والنشر المعدل والذي يفرض على وسائل الاعلام الإلكترونية التسجيل لدى الهيئة، حيث أصدرت دائرة المطبوعات والنشر طلبات لتسجيل وسائل الاعلام الإلكترونية، وفي 2 حزيران 2013، أصدرت الدائرة طلبات لمقدمي خدمات الانترنت في الاردن بإغلاق المواقع غير الملتزمة والتي وصل عددها إلى 250-300 وسيلة إعلام إلكترونية وفقاً لأكثر من مصدر⁸، ورفع العديد من الناشرين والاعلاميين قضايا أمام محكمة العدل العليا عام 2013 لنقض قرار دائرة المطبوعات والنشر⁹، ولكن دون جدوى.

وقد أدت السياسة الجديدة وتطبيق المادة (49) من قانون المطبوعات والنشر المعدل إلى انتقاد واحتجاج من أعضاء المجموعات الإعلامية والصحفيين المستقلين، كما احتج أعضاء القطاع الاعلامي أيضاً على إطلاق مسودة القانون المعدل للعام 2012¹⁰ إضافة إلى عملية اقرار القانون والقرار الذي اتخذته دائرة المطبوعات والنشر لتطبيق القانون والمتهم بإغلاق وسائل إعلام إلكترونية، حيث أشار ممثلو الإعلام والمجتمع المدني بأن سرعة تغير البيئة التشريعية للإعلام في الأردن كان لها أثراً سلبياً على حرية الصحافة¹¹، وقد انتقد المركز الوطني لحقوق الانسان في تقرير له نشره في العام 2013 القيود على الصحافة والاعلام¹².

¹المملكة الاردنية الهاشمية، الدستور الاردني 1952، المادة (15) الفقرة (1) و(3).

²لمرجع السابق، المادة (15) لفقرة (6).

³المملكة الاردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة (15) الفقرة (2) و(4) و(5).

⁴المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لعام 1998. الجريدة الرسمية (4300) 1 أيلول 1998.

⁵المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون المطبوعات والنشر رقم (30) لعام (1999) الجريدة الرسمية، غير مدرج الرقم.

⁶المملكة الاردنية الهاشمية، قانون العقوبات، رقم (16) لعام 1960. الجريدة الرسمية 1487، 1 كانون الثاني، المادة 12.13.

⁷المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون المطبوعات والنشر، رقم (32) لعام 2012. الجريدة الرسمية (5179) 19 أيلول 2012.

⁸مركز حماية حرية الصحفيين (3 حزيران 2013). السلطات تحجب مئات من المواقع في الاردن، متاح عبر الرابط، <https://www.cpj.org/2013/06/authorities-block-hundreds-of-websites-in-jordan.php>.

⁹جوردين تايمز، (29 تموز 2013). أصحاب المواقع الإخبارية يبنون مقاضاة الحكومة على قانون الصحافة، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/news-website-owners-to-sue>.

¹⁰govi-over-press-law، تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

¹¹هاني هزاهمة، جوردين تايمز (23 آب 2012). وثيقة حكومية تدافع عن تعديلات قانون الصحافة وسط رد فعل عنيف من الصحفيين، متاح عبر الرابط، <http://jordantimes.com/govt-defends-press-law-amendments-amid-backlash-from-journalists>.

¹²جريدة الغد (3 أيار 2014). حرية الإعلام، أنقذوا سمعة الأردن! متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/G40dka>، تاريخ زيارة الرابط، 24 كانون الاول 2014.

كما عبر صحفيون وممثلو اعلام وافراد منظمات المجتمع المدني العاملين في قضايا الاعلام والصحافة عن مخاوفهم الجديدة من النظام القانوني الحالي مشيرين الى أن القيود على نشر المحتوى فضفاضة وعامة وخاضعة للإنفاذ الانتقائي من قبل الهيئات الحكومية.¹³

ووفقا للقانون الجنائي الاردني، فإن القذف والتشهير جريمتان يعاقب عليهما القانون بالسجن¹⁴، وفي محيط تسود فيه قيود خطيرة على حرية التعبير، شهد الأردن مؤخرا حالات شهيرة لصحفيين سجنوا بسبب كتاباتهم¹⁵، حيث تعرضت رئيس تحرير صحيفة الغد اليومية إلى اتهام من مدعي عام عمان بخرق المواد (5) و(7) من قانون المطبوعات والنشر بسبب انتقادها لأعضاء مجلس النواب في إحدى مقالاتها، غير أن الدعوى تم ردها لاحقا.¹⁶

ومن الجدير بالذكر أن هذا الالتزام يطابق التزام ورد في الأجندة الأردنية (2006-2015) ضمن محور التنمية السياسية والادماج حيث ناقشت الاجندة دعم الحريات الاعلامية ومراجعة التشريعات الاعلامية بما يتوافق مع الاتفاقيات التي وقع عليها الأردن وروح المادة (15) من الدستور الأردني¹⁷.

إما فيما يخص الإلتزام (14.2) والمتعلق بضمان حق الحصول على المعلومة فلم يتعامل الدستور الأردني بشكل محدد مع مسألة حق الوصول الى المعلومة، باستثناء المادة 17 التي تنص على أن "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من امور شخصية او فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي عينها القانون"¹⁸، ووفقاً لتقرير صدر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، فإن الأردن مصادق على عدد من الصكوك الدولية مما يترتب عليه أن يحترم حرية المعلومات بما في ذلك الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية والميثاق العربي لحقوق الإنسان واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁹.

وقبل العام 2007، كانت مسألة الوصول الى المعلومة مدرجة في قانون المطبوعات والنشر رقم (8) للعام 1998، ومحصورة فقط بالصحفيين وليس عموم المواطنين حيث يشير القانون حصراً في المادة (8) بأنه "للصحفي الحق في الحصول على المعلومات وعلى جميع الجهات الرسمية والمؤسسات العامة تسهيل مهمته وإتاحة المجال له للاطلاع على برامجها ومشاريعها وخططها"²⁰، كما حظرت نفس المادة أي قيود تعيق حرية الصحافة في ضمان تدفق المعلومات الى المواطن ونصت على أنه يتوجب على الجهة المختصة تزويد الصحفي بالمعلومات أو الاخبار بـ السرعة اللازمة وفقاً لطبيعة الخبر أو المعلومة المطلوبة إذا كانت لها صفة إخبارية عاجلة، وخلال مدة لا تزيد على أسبوعين إذا لم تكن تتمتع بهذه الصفة²¹، كما ونصت المادة على أن للصحفي وفي حدود تأديته لعمله، الحق في حضور الاجتماعات العامة وجلسات مجلس الاعيان ومجلس النواب وجلسات الجمعيات العمومية للإحزاب والنقابات والاتحادات والاندية والاجتماعات العامة للهيئات العمومية للشركات المساهمة العامة والجمعيات الخيرية وغيرها من مؤسسات عامة وجلسات المحاكم العلنية ما لم تكن الجلسات او الاجتماعات مغلقة او سرية بحكم القوانين او الانظمة او التعليمات السارية المفعل الخاصة بهذه الجهات²².

وفي العام 2007، أصبح الأردن أول بلد عربي يمرر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات²³، حيث يحمي القانون حقوق المواطنين للوصول الى المعلومات مقرونا بعدد من النصوص الفضفاضة التي تحكم كيف يمكن أن يصل الناس الى هذه المعلومات.

وينص قانون ضمان حق الحصول على المعلومة على أن كل أردني له الحق في أن يطلب المعلومة ما دام يستطيع أن يظهر أن الهدف ذو "مصلحة مشروعة" أو "سبب مشروع"²⁴، حيث تضمنت المادتان (7 و 8) من القانون حقوق المواطنين في الوصول الى المعلومات وتوجه الهيئات الحكومية للالتزام السريع مع طلبات المواطنين، ولذا يتوجب على المسؤولين الحكوميين فهرسة معلومات مكاتبهم²⁵، وعليهم أن يستجيبوا لطلبات الوصول الى معلومات خلال ثلاثين يوما من استلامهم الطلب، وإن رفضت الحكومة تقديم المعلومات، أو إن لم تتوفر المعلومة أو اتلفت، فيجب أن يترافق ذلك مع بيان رسمي لمقدم الطلب يشرح

12دانا الإمام، جوردن تايمز (14 كانون الاول 2014)، ينبغي إيلاء وسائل الإعلام دوراً أكبر في حملة مكافحة الكسب غير المشروع، متاح عبر الرابط، <http://jordantimes.com/media-should-be-given-bigger-role-in-anti-graft-drive---mp>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الاول 2014، وايضا - محمد غزال وخيتام ملكوي، جوردن تايمز (7 كانون الاول 2014)، خبراء الإعلام يدعو إلى رفع سقف حرية الإعلام، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/media-experts-call-for-raising-ceiling-of-press-freedom>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الاول 2014.

13 اجتماع مع اصحاب المصلحة (الاعلاميين والمجتمع المدني) نُظِم الاجتماع من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

14 المملكة الاردنية الهاشمية، قانون العقوبات الاردني، رقم (16) لعام 1960، جريدة الرسمية (374) 1 كانون الثاني 1960، المادة 122-128.

15 محمد غزال، جوردن تايمز (29 كانون الثاني 2015)، نقابة الصحفيين، مراقبون اعلاميون دعوا للإفراج عن صحفيي سرايا الإخبارية، متاح عبر الرابط، <http://jordantimes.com/press-association-media-watchdog-call-for-release-of-sarayanews-journalists>، تاريخ زيارة الرابط 24 شباط 2015.

16 محمد غزال، جوردن تايمز (29 تشرين اول 2014)، رفضت القضية المرفوعة ضد رئيس تحرير صحيفة الغد، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/case-against-al-ghad--chief-editor-dismissed>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الاول 2014.

17 المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (تشرين اول 2005)، الاجندة الوطنية (2006-2015) صفحة (11)، متاح عبر الرابط، <http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleId/5/2006-2015-National-Agenda>، تاريخ زيارة الرابط 24 كانون الاول 2014.

18 الدستور الأردني 2011، المادة (17).

19 الدكتور علي الدباس، المركز الوطني لحقوق الإنسان (أيار 2008)، حق الحصول على المعلومات في المملكة الأردنية الهاشمية، صفحة (4-6) متاح عبر الرابط، <http://www.nchr.org.jo/english/ModulesFiles/PublicationsFiles/Files/Information-Eng1%20%282%29.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

20 المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لعام 1998، الجريدة الرسمية (4300) 1 أيلول 1998، المادة 85.

21 المرجع السابق.

22 جمعية مراقبة المعلومات العالمية (2009)، الأردن، تقرير 2009: الحصول على المعلومات والمعرفة على الشبكة، متاح عبر الرابط، <http://www.giswatch.org/country-report/20/jordan>، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

23 المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (7) لعام 2007، الجريدة الرسمية (4831) 17 تموز 2007.

24 المرجع السابق، المادة (14).

فيه الاسباب²⁵، ويطلب القانون من مقدمي الطلبات تحمل كلف تقديم نسخ من المعلومات²⁶، وفي حال تصنيف جزء من المعلومات على أنها سرية، يتوجب على الحكومة الكشف عنها بحدود ما يسمح به القانون²⁷.

كما ينص القانون على إنشاء مجلس للمعلومات يرأسه وزير الثقافة ومفوض المعلومات نائباً له، وعضوية الامين العام لوزارة العدل وأمين عام وزارة الداخلية وأمين عام المجلس الاعلى للاعلام والمدير العام لدائرة الاحصاءات والمدير العام لمركز تكنولوجيا المعلومات الوطني، والمدير العام لمديرية التوجيه المعنوي في القوات المسلحة الاردنية والمفوض العام لحقوق الانسان²⁸، وتشمل مهام المجلس ضمان تزويد المعلومات الى طالبيها والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات وقرار التقرير السنوي حول إعمال حق الحصول على المعلومات الى رئيس الوزراء²⁹.

ومن الجدير بالذكر ان بعض المواد الأخرى في القانون غير منسجمة مع المعايير الدولية بسبب المعلومات الفضفاضة أو سوء نوعية المعلومات فيها، فمثلاً تضع المادة (10) قائمة بالمعلومات التي لا يمكن طلبها وتشتمل على المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون³⁰، كما تضع المادة (13) قائمة بعدد أنواع المعلومات التي لا يمكن كشفها، وتشتمل هذه على الاسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر أو الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية أو الاسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة أو سياساتها الخارجية أو المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو إستشارات تقدم للمسؤول قبل ان يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الادارات الحكومية المختلفة حولها المعلومات أو الملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الاشخاص التعليمية أو الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الاسرار المهنية أو المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية عن الدوائر الحكومية والاجابات عليها، أو التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الاجهزة الأمنية أو أية معلومات تؤدي الكشف عنها إلى الاخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية³¹.

وتمتلك الاشخاص الذين يرغبون بإستئناف قرار رفض اعطائهم المعلومات الحق في رفع شكاويهم إلى مجلس المعلومات أو إلى محكمة العدل العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من الرفض، ويجب على المجلس إصدار قراره بالشكوى خلال ثلاثين يوماً، وفي حال تقدم مواطن بشكوى إلى مجلس المعلومات وردت هذه الشكوى فيإمكانه أن يستأنف القرار أمام محكمة العدل العليا³¹.

وقد قام المواطنون الاردنيون والصحفيون وناشطو منظمات المجتمع المدني بالاشادة بقانون ضمان حق الحصول على المعلومات كونه يمثل خطوة أولى جيدة تتخذ لأول مرة في المنطقة العربية، ولكنهم انتقدوه أيضاً لأنه لم يمنح المواطنين حماية كافية لحقوقهم بالوصول إلى المعلومات، فلا زالت هناك مجموعة من القضايا ذات الاشكالية الهامة في هذا القانون، ويشتمل ذلك مثلاً المادتين (10 و 13) والتي تصنف بشكل واسع وغير محدد أشكال المواد السرية التي لا يجوز للمسؤولين كشفها، والمادة (4) التي لا تحدد بشكل دقيق دور مجلس المعلومات، والمادة (9) التي تضع إطار زمني طويل للاستجابة للطلبات، والمادة (11) التي تجبر المواطنين على دفع كلفة الحصول على المعلومة، إضافة إلى ان القانون لا يشير إلى أي نتائج تترتب على الهيئات التي لا تستجيب على طلبات الوصول إلى المعلومات، وقد أشار إلى ذلك عدد من الشخصيات الهامة في الحكومة والاعلام والمجتمع المدني، حيث أكدوا بأنه لدعم المواطنين الاردنيين في الحصول على المعلومات بالشكل الحقيقي يجب أن يكون هناك استثناءات أقل بشأن الممنوع من هذه المعلومات، كما يجب ألا تكون هناك كلف وأعباء كبيرة على من يرغب في الوصول إلى المعلومة (مثل إثبات لماذا هم بحاجة إليها أو دفع مصاريف تزود بها)، كما أن تخفيض الفترة الزمنية للاستجابة للطلبات ستدعم حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات³²، كما أشار آخرون بأن هناك حاجة لمراجعة قانون 1971 بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة لتأمين عدم وجود تعارض بينه وبين قانون ضمان حق الحصول على المعلومة³³، حيث أن قانون حماية أسرار ووثائق الدولة يحكم مجموعة واسعة من معلومات الحكومة ويفرض عقوبات قاسية جداً على موظفي الحكومة الذين يقدمون معلومات محمية³⁴.

ويجدر الذكر ان خطة العمل الاردنية الاولى للمشاركة في مبادرة الشراكة الحكومية الشفافة للعام 2012-2013، قد إلزمت الحكومة بتعديل القانون خلال فترة زمنية مدتها سنتين³⁵.

²⁵ المرجع السابق، المادة (9) و (12).

²⁶ المرجع السابق، المادة (11).

²⁷ المرجع السابق.

²⁸ المرجع السابق، المادة (3).

²⁹ المرجع السابق، المادة (4).

³⁰ المرجع السابق، المادة (13).

³¹ المرجع السابق، المادة (17).

³² اجتماع مع اصحاب المصلحة (الاعلاميين والمجتمع المدني) نُظِم الاجتماع من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

³³ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون حماية اسرار ووثائق الدولة رقم (50) لعام 1971، الجريدة الرسمية (2315) 1 آب 1979.

³⁴ بالتشاور مع اصحاب المصلحة (الاعلاميين والمجتمع المدني) 23 آذار 2015. أيضاً - د. عامر بني عامر ومي عليما، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013)، آلية التقارير المستقلة، الأردن، تقرير الانجاز 2012-2013، صفحة 40، متاح عبر الرابط، <http://www.opengovpartnership.org/country/jordan/progress-report/progress-report>، تاريخ زيارة الرابط 20 كانون الاول 2014.

³⁵ المملكة الأردنية الهاشمية (شباط 2013)، الشراكة الحكومية الشفافة، الاردن: التقرير المرحلي الاول لخطة العمل الوطنية، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/lum0zS> تاريخ زيارة الرابط 30 تشرين الاول 2014.

وقد أقر مجلس الوزراء في العام 2012 مشروع قانون يعدل قانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات للعام 2007، حيث يحتوي القانون الذي أرسل إلى لجنة التوجيه الوطني في البرلمان³⁶ عدداً من النصوص الاساسية التي تعزز حق الوصول الى المعلومات، كما وينص على أن يقوم مجلس المعلومات بتقديم تقرير إلى رئيس الوزراء وإلى البرلمان، ويضاف إلى المجلس رئيساً نقابة الصحفيين والمحامين وأن يعطى للجانب الحق في الوصول إلى المعلومات عبر تقديم سبب مشروع، كما أن مسودة القانون المعدل ستقتصر الفترات المتروكة للمسؤولين حتى يجيبوا على طلبات الوصول الى معلومة من 30 الى 15 يوماً، وبنفس الطريقة فإن الوقت المحدد لاستئناف القرارات أمام مجلس المعلومات والفترات المتروكة أمام المجلس للاستجابة لهذا الاستئنافات قد اختصرت من 30 يوم إلى 15 يوم³⁷، غير أن القانون لم يتم نقاشه من البرلمان حتى الآن تاركاً قانون العام 2007 غير المعدل سارياً.

كما أن تعديل قانون حق الحصول على المعلومة هو واحد من الاهداف الرئيسية للاستراتيجية الوطنية الاردنية للاعلام، وهي وثيقة وضعها الفرع التنفيذي الاردني لتحسين مستوى قطاع الاعلام وأطره التنظيمية في المملكة، وقد تمت الموافقة على الاستراتيجية من مجلس الوزراء في العام 2011 والتي تغطي الفترة من 2011-2012،³⁸ كما تغطي الاستراتيجية الاولوية لمراجعة عدد من القضايا الرئيسية في التشريع، بما في ذلك قانون العام 2007 لضمان حق الوصول الى المعلومات وقانون 1971 بشأن حماية أسرار ووثائق الدولة، وتشير الخطة بشكل محدد الى أن قانون ضمان حق الوصول الى المعلومات يجب أن يعدل لتسهيل الحصول على المعلومات عبر الانترنت، في حين أن قانون حماية أسرار ووثائق الدولة يجب أن يعدل ليتوافق مع المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والذي يضمن حق المواطنين في الوصول الى المعلومات.³⁹

تنفيذ الالتزام

لم يجد فريق البحث في بحثه أية تعديلات على التشريعات أعلاه خلال بداية فترة الالتزام (في الربع الأول من 2014) وحتى نهاية كانون ثاني 2014 فيما يخص الالتزام (14.1)، كما لم يكشف فريق البحث عن أية خطوات اتخذت في العام 2014 لمراجعة قانون ضمان حق الوصول الى المعلومات أو تحديد مسؤولية المسؤولين عن نشر المعلومات، وقد عبر اصحاب المصلحة من منظمات المجتمع المدني والاعلام والذين إلتفاهم فريق البحث لغاية هذا التقرير عن أن ضعف الحصول على المعلومات كان مشكلة حقيقية وبأن مراجعة القانون يظل في قائمة الأولويات لديهم، كما لم يشر أي منهم في نفس الوقت بأنه قد تمت دعوتهم لأية استشارات مع الحكومة بهذا الخصوص، وليس لديهم حالياً أي إطلاع على أي جهود حكومية خلال العام 2014 لمراجعة القانون⁴⁰، وبذلك يرى فريق البحث ان تطبيق كلا الالتزامين لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

تدعو الأدلة الإجرائية المحترمة دولياً إلى حماية حرية التعبير والتي تشتمل على معلومات أو أفكار "يمكن اعتبارها حاسمة أو خلافة من قبل السلطات أو من قبل أغلبية السكان" بالإضافة إلى "التعليق على شؤون المرء أو العامة وفرز الأصوات والنقاش حول حقوق الانسان والصحافة والبحث العلمي والتعبير عن الهوية الإثنية والثقافية واللغوية والدينية"⁴¹ بالإضافة إلى ذلك، فإن الممارسات الفضلى تشير إلى أن "وسائل التعبير يمكن أن تشتمل على كتب وصحف ومطويات وملصقات ولافات إضافة إلى كل أشكال وسائل التعبير المرئية والمسموعة والإلكترونية والمبنية على الانترنت" ويقدم تعليق الأمم المتحدة رقم 34 بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مبادئ توجيهية شاملة لتأمين حرية الصحافة وحرية التعبير.⁴²

وفقاً للممارسات الفضلى، فإن "القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يسمح بوضع قيود على ممارسة حرية التعبير، لمجرد حماية مفاهيم مثل الدين والثقافات ومدارس الفكر والايديولوجيات أو العقائد السياسية"⁴³، بالإضافة إلى ذلك، فإنها تشدد على التطبيق الحذر لقوانين الذم والتحقيق حيث ان التطبيق غير العادل لها قد يسبب الخوف من السجن وبالتالي يؤدي إلى استشعارات داخلية قوية.⁴⁴ كما ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على حالتين يتوجب فيهما تبرير القيود على حرية التعبير: (1) "احترام حقوق أو سمعة الآخرين" و (2) "حماية الأمن الداخلي أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الأخلاق" وهذه القيود يجب أن ينص عليها في قانون (شفاف وقابل للوصول إليه) ومطبق فقط عند الحاجة.⁴⁵

³⁶ وكالة الأنباء الاردنية - بترا (1 أيلول 2012). اقرار مشروع قانون معدل لقانون حق الوصول إلى المعلومة، متاح عبر الرابط، http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=82406&CatID=13. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.
³⁷ يحيى شقير، (29 تشرين الاول 2012). يوافق المجلس الاردني على تعديلات قانون حق الوصول إلى المعلومة، متاح عبر الرابط، <http://www.freedominfo.org/2012/10/jordan-council-approves-modifications-to-foi-law/>. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

³⁸ عمان نت (23 حزيران 2011). "عمان نت" تنشر النص الكامل للاستراتيجية الإعلامية، متاح عبر الرابط، <http://ar.ammannet.net/news/112425>. تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.
³⁹ رئاسة الوزراء، الاستراتيجية الاعلامية الوطنية، صفحة (4)، متاح عبر الرابط، http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=430، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

⁴⁰ اجتماع مع اصحاب المصلحة (الاعلاميين والمجتمع المدني) نُظم الاجتماع من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.
⁴¹ مجلس الاتحاد الأوروبي (أيار 2014). دليل الاتحاد الأوروبي حول حرية التعبير الإلكتروني وغير الإلكتروني، صفحة (4) متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/H8ja69>. تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الاول 2015.

⁴² لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام رقم (34) على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة (12). متاح عبر الرابط، <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>. تاريخ زيارة الرابط 21 كانون الثاني 2015.

⁴³ مجلس الاتحاد الأوروبي صفحة (16).

⁴⁴ مرجع السابق، صفحة (7).

⁴⁵ لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، الفقرة (21).

إن حرية الصحافة هي مفتاح للحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد، أي أن تطبيق الالتزام وفقاً للممارسات الفضلى يمكن أن يساعد في تحويل الأردن ليصبح بلداً ومجتمعاً يتميزان بالشفافية والمحاسبة.

ومن جانب آخر تحمي المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) والذي صادق عليه الاردن حرية التعبير بما في ذلك "حرية البحث واستقبال ونقل المعلومات والأفكار من كل الأنواع بغض النظر عن الحدود وذلك إما شفاهاً أو كتاباً أو طباعاً على شكل فني أو على أي شكل إعلامي آخر يتم اختياره".⁴⁶

وتضمنت مبادئ حرية الحصول على المعلومة كما وردت في المادة (19) الدولية مجموعة من المبادئ الواضحة والممارسات الفضلى التي اعترف فيها بشكل فعلي في المحافل الدولية، حيث تمثل المبادئ التسعة مبادئاً توجيهية عامة للدول الراغبة في دعم عملية الحصول على المعلومة، وهي تشتمل على مايلي:

1. **إفصاح بحد أقصى:** يجب تحديد قوانين الوصول الى المعلومات بالشكل الأوسع ويجب منح المواطنين حق الوصول الى أكبر قدر ممكن من المعلومات، كما يجب أن تعمل الهيئات الحكومية أيضاً على المحافظة على السجلات لفترة معقولة من الزمن دون تدميرها.
2. **إجبار على النشر:** ويعني الترويج لحق الحصول على المعلومة أكثر من مجرد تزويد معلومات لمن يطلبها فهي تعني نشر المعلومات بشكل ناشط وجعلها متوفرة للجمهور على قاعدة مستمرة وطوعية.
3. **الترويج لحكومة شفافة:** يجب أن يعمل الرسميون في الحكومة على الترويج لثقافة الانفتاح وأن يروجوا عملية تبادل المعلومات العامة والاتصالات مع المواطنين.
4. **نطاق محدود للاستثناءات:** يجب حظر جزء بسيط فقط من المعلومات، وهو ما يجب أن يحدده القانون بدقة، ولا يجب أن تكون هناك هيئات حكومية معفية بالكامل عن المشاركة بالمعلومة.
5. **إجراء تسهيل الحصول على المعلومات:** يجب أن تكون هناك إجراءات للتعامل السريع مع الطلبات ويجب أن يكون هناك آليات واضحة لاستئناف القرارات.
6. **التكلفة:** يجب أن تضمن الحكومة بأن كلف الطلبات لا تجنب أو تثني المواطنين عن تحصيل المعلومات.
7. **اجتماعات مفتوحة وشفافة:** إن شفافية اجتماعات الهيئات الحكومية هي وسيلة مهمة لجعل المعلومات متوفرة للجمهور.
8. **الكشف له الاسبقية:** يجب أن تكون أطر العمل القانونية متسقة مع قوانين الحصول على المعلومة.
9. **حماية المبلغين:** يجب حماية الذين يفصحون عن معلومات بشأن جرائم أو مخاطر تحدث بالجمهور، بنية حسنة من العقوبات والملاحقة كونهم يعملون لصالح المصلحة العامة.⁴⁷

وقد أشارت العديد من المنظمات بما في ذلك منظمة اليونسكو بأن حرية الحصول على المعلومة، بالإضافة الى الحرية الكبيرة للصحافة، يمكنهما أن تأتيا بمنافع ضخمة للبلدان حيث أنهما تمكنا المواطنين من دعم جهود التقليل من الفقر والترويج للتنمية الشاملة وتعزيز السلام والاستقرار.⁴⁸

⁴⁶ IFEX (6 أيلول 2012)، الحكومة الأردنية تقرر مشروع قانون قمع الإعلام، متاح عبر الرابط، https://www.ifex.org/jordan/2012/09/06/reporters_without_borders/، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

⁴⁷ موقع ARTICLE 19 (حزيران 1999)، الحق الشعبي في المعرفة: مبادئ حرية تشريعات المعلومات، متاح عبر الرابط <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 11 شباط، 2015.

⁴⁸ منظمة اليونسكو (UNESCO)، مذكرة مفهوم: حرية الصحافة لمستقبل أفضل: و تشكيل أجندة التنمية لما بعد 2015، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/gcuKmk>، تاريخ زيارة الرابط 14 شباط، 2015.

التزام 14.3 : إعادة هيكلة مؤسسات قطاع الإعلام

عنوان الالتزام	إعادة هيكلة مؤسسات قطاع الإعلام	الرقم	14.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة تطوير القطاع العام؛ مؤسسات الاعلام	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2015 - الربع الأخير 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إعادة هيكلة مؤسسات قطاع الإعلام بهدف رفع مستوى أدائها.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية:

جرت العادة في الاردن أن ينظم القطاع الإعلامي في الأردن عبر نوعين من المؤسسات: المؤسسات التي تحكم المطبوعات والنشر وتلك التي تحكم الإعلام المرئي والمسموع، ومؤخراً، وحيث أن الأخبار على الانترنت أصبحت متداولة في البلاد، فإن القوانين التي تحكم الانترنت والتواصل الالكتروني قد أصبحت أكثر أهمية بالنسبة لقطاع الإعلام في كل يوم.

وكما تمت مناقشة ذلك في قسم الالتزام (14.1) فإن قانون المطبوعات والنشر للعام 1998، والذي تمت مراجعته مؤخراً عام 2012، يضع الإطار الأساسي لتنظيم الإعلام المطبوع في البلاد¹، كما نشر إلى أن قانون الاتصالات للعام 1995 قد أنشأ هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات والتي تقدم تقاريرها إلى رئاسة الوزراء² وهذه الهيئة تعمل بشكل وثيق مع وزارة الإعلام وتكنولوجيا المعلومات والمؤسسات الإعلامية لتنظيم عمل الاتصالات السلكية واللاسلكية والمواقع الالكترونية، وخلال العقد الماضي تمت إدارة الإذاعة والتلفزيون والإعلام الالكتروني بواسطة هيئة الإعلام المرئي والمسموع وفقاً لقانون الاعلام المرئي والمسموع رقم 71 لسنة 2002³، ويضع القانون الهيئة تحت إشراف وزير الإعلام وهي مسؤولة عن تنظيم قطاع الإعلام المرئي والمسموع في الأردن والتي تشتمل على الإذاعة والتلفزيون⁴، ويجدر الذكر أن أول موقع الكتروني إخباري أردني، هو موقع عمون والذي أطلق في العام 2006⁵، وقد تضمنت مهام الهيئة ترخيص مؤسسات الإعلام المرئي والمسموع بما فيها الإذاعة والتلفزيون⁶.

وقد قام البرلمان في العام 2004 بتمرير قانون المجلس الأعلى للإعلام رقم (26)، منشئاً بذلك مجلس أعلى للإعلام يقوم بتقديم تقاريره بشكل مباشر إلى رئيس الوزراء، حيث أن مهمة المجلس هي تنفيذ القوانين المتصلة بتنظيم الإعلام وكذلك تمتين نوعية ومهنية قطاع الإعلام⁷، وبشكل أدق، فإن المجلس مكلف بتطوير خطط لتمتين قطاع الإعلام ودعم التدريب ونشاطات بناء القدرات وإصدار تشريعات لدعم تطبيق القوانين ذات العلاقة وضمان حرية التعبير وحل الخلافات

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المطبوعات والنشر رقم(8) لعام 1998. الجريدة الرسمية (4300) 1 أيلول 1998، المادة25.

المملكة الاردنية الهاشمية،² قانون الاتصالات رقم (12) لعام 1995. الجريدة الرسمية(4072) 10 تشرين الاول 1995.

³المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الاعلام المرئي والمسموع رق(71) لعام 2002. الجريدة الرسمية (4576) 16 كانون الاول 2002.

⁴المرجع السابق، المادة(2).

⁵مؤسسات المجتمع المفتوح (10 تشرين اول 2013)، تحديد وسائل الاعلام الرقمي: الأردن، صفحة (69)، متاح عبر الرابط،

⁶مؤسسات المجتمع المفتوح (10 تشرين اول 2013)، تحديد وسائل الاعلام الرقمي: الأردن، صفحة (69)، متاح عبر الرابط، <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-jordan-20131121.pdf> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

⁷المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الاعلام المرئي والمسموع، المادة(8).

⁸المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المجلس الأعلى للإعلام رقم(6) لعام 2006. الجريدة الرسمية رقم (669)، 1 آب 2004.

في القطاع بالإضافة إلى اختصاصات أخرى⁸، وقد أُلغي المجلس الأعلى للإعلام عبر قانون صدر في العام 2008⁹ بعدما ثبت ضعف قبوله وشعبيته ضمن قطاعي الحكومة والإعلام¹⁰.

وفي العام 2013 علت دعوات من قبل النواب وشخصيات أخرى في قطاع الإعلام لإنشاء هيئة مستقلة لمراقبة قطاع الإعلام، متجنبين أخطاء تعديل العام 2008 بشأن المجلس الأعلى للإعلام والذي قيل في وقتها أنه يحد نمو الإعلام بدلا من تسهيل نموه¹¹.

تنفيذ الالتزام

مرر البرلمان في العام 2014 قانون إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية رقم (17)، والذي يراجع هيكليّة العديد من الهيئات الحكومية الأساسية بما فيها تلك المسؤولة عن تنظيم الإعلام¹² وقد دمج القانون ضمن إعادة الهيكلة هيئة الإعلام المرئي والمسموع ودائرة المطبوعات والنشر تحت مظلة واحدة أطلق عليها "هيئة الإعلام"، حيث جاء في المادة (5) من القانون أنه على الرغم مما ورد في القانون المؤقت رقم (71) لسنة 2002 قانون الإعلام المرئي والمسموع وأي تشريع آخر، تعدل تسمية (هيئة الإعلام المرئي والمسموع) لتصبح (هيئة الإعلام) وترتبط برئيس الوزراء أو الوزير الذي يسميه، كما تضمنت أنه على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر تنقضي دائرة المطبوعات والنشر وتؤول حقوق دائرة المطبوعات والنشر وموجوداتها إلى هيئة الإعلام وتتحمل هيئة الإعلام الالتزامات المترتبة عليها وتعتبر الخلف القانوني والواقعي لها، إضافة إلى أن تتولى هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مهام تنظيم الترددات وترخيص الأجهزة الإلكترونية المقررة لهيئة الإعلام المرئي والمسموع، وأن تتولى وكالة الأنباء الأردنية مهام إصدار التقارير الإعلامية¹³.

ووفقا لتفسير وزارة تطوير القطاع العام، وهي مسؤولة عن تنفيذ هذا الالتزام، فإن تمرير قانون إعادة الهيكلة لسنة 2014 يمثل استكمالاً لهذا الالتزام، فقد جمع القانون ما بين هئتي إعلام مختلفتين وضمن اختصاصهما في هيئة واحدة، مبسطة بالتالي الهياكل الإدارية¹⁴، وهذا حسب الحكومة، يعتبر استكمالاً لهذا الالتزام، ويتوافق فريق البحث مع الوزارة في أن هذا الالتزام قد اكتمل نظرا إلى ما جاء به تحديدا، إلا أنه يبقى من الآن فصاعداً علينا أن نرى كيف ستعكس التغييرات على التشريعات اليومية وعلى وضع السياسات، حيث أن الوعي بشأن هذا التغيير ضعيف نسبياً ومن غير الواضح تماماً كيف حصل الدمج المقرّر ما بين الهيئتين، حيث أوضح العاملون في قطاع الإعلام والذين استشيروا بشأن هذا الالتزام بأن التركيبة الجديدة ووجود هيئة الإعلام قد أحدثت تغييراً نوعياً على ظروف عملهم، كما أنهم يشعرون بأنه يجب تغيير الظروف التنظيمية للعمل لإعطائهم المزيد من الحرية لنشر الأخبار وبخاصة في مجال الإعلام الإلكتروني¹⁵.

الممارسات الفضلى والتوصيات

في حين أن الكثير من البلدان تختار بأن تسمح لقطاعات الإعلام لديها بأن تنظم نفسها، فإن عدداً من البلدان تمتلك مجالس صحافة/إعلام للمساعدة في تأمين نوعية ومهنية وسائل الإعلام والمعلومات التي تصدر عنها¹⁶ ففي السويد مثلاً، تصدر معظم التشريعات الإعلامية عن نظام وضعته الصناعة الإعلامية بنفسها وهي تشتمل على مجلس صحافة وديوان مظالم للصحافة وقانون مشترك لأخلاقيات المهنة، حيث يساعد كلا الهيئتين والقانون في تنظيم قطاع الإعلام لنفسه والترويج للمهنية في القطاع وحماية الجمهور من الجرائم الصحفية دون تدخل من الحكومة¹⁷.

وتحديداً بالنسبة للإعلام السمعي والبصري الذي يحتاج إلى بنية تحتية ملموسة وفي معظم الأحيان يحتاج إلى تشريع بشأن استخدام الترددات، فإن بإمكان الحكومات أن تلعب دوراً مهماً في المساعدة في إنشاء بيئة تدعم حرية ونزاهة التعبير، وفي نفس الوقت، فإن على التشريعات أن تكون مهيكلّة لتعطي وسائل الإعلام الحد الأقصى من الاستقلالية والحرية في عملها¹⁸، و يتوجب على الحكومة في سبيل إنشاء أنظمة تنظيمية تستجيب لاحتياجات المواطنين والإعلام أن تبحث عن التوصيات ومدخلات مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، حيث أن دمج العديد من الآراء والأولويات في التشريع الإعلامي من شأنه أن يضمن فعالية الهياكل التنظيمية وعدالتها وقابليتها للتطبيق، إضافة إلى حماية حقوق جميع المواطنين في حرية التعبير عن الرأي وحق الوصول إلى المعلومات.

⁸ المرجع السابق، المادة (9).

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون إلغاء قانون المجلس الأعلى للأعلام رقم (57) لعام 2006، الجريدة الرسمية (4940) 1 كانون الأول 2008.

¹⁰ جوزيف عودة، الشرفاء (11 كانون الأول 2008)، الأردن يلغي المجلس الأعلى للأعلام، متاح عبر الرابط، http://al-shorfa.com/en_GB/articles/meii/features/2008/12/11/feature-03.

¹¹ محمد غزال، جوردن تايمز (27 تشرين الثاني 2013)، عاملون في وسائل الاعلام يطالبون الهيئة المستقلة بتنظيم قطاع، متاح عبر الرابط، <http://jordantimes.com/media-insiders-call-for-independent-commission-to-regulate-secto>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5283) 30 نيسان 2014.

¹³ المرجع السابق، المادة (5).

¹⁴ المهندس فايز النهار، قسم المتابعة والتقييم، وزارة تطوير القطاع العام، مصفوفة تقدم سير العمل للمشايخ التي تقع مسؤولية تنفيذها على وزارة تطوير القطاع العام ضمن منظومة النزاهة الوطنية، تواصل عن طريق البريد الإلكتروني (وثائق غير منشورة) 15 آذار 2015.

¹⁵ اجتماع مع أصحاب المصلحة (الاعلاميين و المجتمع المدني) نُظم من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

¹⁶ يونيسف (2014)، معايير المهنة الصحفية و قواعد مدونة السلوك، المفاهيم الرئيسية، متاح على الرابط، <http://goo.gl/FPKb3r>، تاريخ زيارة الرابط 26 آذار 2014.

¹⁷ مركز الدراسات الاجتماعية القانونية في جامعة أكسفورد، برنامج المقارنة بين قانون الاعلام والسياسات (نيسان 2014)، التنظيم الذاتي للإعلام الرقمي المتلاقى على شبكة الإنترنت: قواعد السلوك للحرفة في التحليل القطاعي، صفحة 23، متاح عبر الرابط، <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/sites/pcmlp.socleg.ox.ac.uk/files/IAPCODEfinal.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

¹⁸ يونسكو (شباط 2011)، أهمية التنظيم الذاتي في الاعلام في الحفاظ على حرية التعبير، صفحة (10)، متاح عبر الرابط، <http://goo.gl/fN8sPc>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

التزام 14.4: تفعيل الدور التنموي والرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وتطبيق مبادئ الحكومة الرشيدة فيها

عنوان الالتزام	تفعيل الدور التنموي والرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وتطبيق مبادئ الحكومة الرشيدة فيها	الرقم	14.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	النقابات الجمعيات بمختلف أنواعها	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تفعيل الدور التنموي والرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وتطبيق مبادئ الحكومة الرشيدة فيها.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تعتبر منظمات المجتمع المدني بشكل عام منظمات تيسر الأنشطة الهادفة لتحقيق الاهتمامات المشتركة خارج الإطار الحكومية والعائلة والعمل¹، وهي تتضمن في الأردن المنظمات الاجتماعية والجمعيات الخيرية والأندية الرياضية وأندية رعاية الشباب، والشركات غير الربحية، وجمعيات المصالح أو الاهتمامات المشتركة، وبعض المنظمات الربحية العاملة في مجالات التنمية، وتساهم بعض منظمات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وفي الرقابة على الأداء الحكومي، لكن هذا ليس حال جميع هذه المنظمات التي يمكن أن يكون لها أهداف متنوعة، ويعطي أحد التقديرات الرقم (5,718) كعدد لمنظمات المجتمع المدني في الأردن²، وتحكم هذه المنظمات والشركات (الربحية وغير الربحية على السواء) أنظمة تنظيمية مختلفة، كما هو مفصل أدناه.

وتنص المادة (16) من الدستور على أنه بإمكان الأردنيين أن يعقدوا اجتماعات وأن يؤسسوا جمعيات وأحزاباً سياسية كما هو محدد في القانون³ ويحكم منظمات المجتمع المدني المسجلة كجمعيات قانون الجمعيات، وتلك المسجلة كشركات غير ربحية أو شركات ربحية يحكمها قانون الشركات.

وفي حين أن قانون الجمعيات رقم (33) لسنة 1966 كان يحكم منظمات المجتمع المدني حتى فترة قريبة، صدر قانون جمعيات جديد في العام 2008 (القانون رقم 51) وعُدل في العام 2009 (رقم 22)⁴، وقد بسط قانون العام 2008 إجراءات تسجيل منظمات المجتمع المدني عبر إنشاء سجل الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية، وتوسعت تعديلات العام 2009 في هذه العملية بإنشاء مجلس سجل الجمعيات بإشراف وزير التنمية الاجتماعية والذي يشرف على عملية التسجيل⁵، ويكون مجلس السجل مسؤولاً عن الموافقة على طلبات تسجيل منظمات المجتمع المدني، وتحديد الوزارات المسؤولة عن الرقابة عليها، ومتابعة التقارير المالية لها، وحل النزاعات بينها⁶، بينما تكون وحدة الدراسات والتطوير في مجلس الوزراء مسؤولة عن استقصاء وضع هذه المنظمات ورفع التقارير عنها ووضع الخطط وتقديم العون للمنظمات لتحقيق أهدافها وأغراضها⁷، وقد أعلن المجلس عن إنشاء صندوق دعم لمنظمات المجتمع المدني في العام 2014 من أجل تمويل منح تصل قيمتها إلى (15,000) دينار لدعم مشاريع هذه المنظمات في مختلف أنحاء الأردن⁸.

¹ CIVICUS (نيسان 2014) مساءلة المجتمع المدني من قبل المجتمع المدني: دليل مبادرات التنظيم الذاتي، صفحة (23). متاح عبر الرابط <http://civicus.org/images/stories/CIVICUS%20Self-regulation%20Guide%20Eng%202014.pdf> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

² المرجع السابق صفحة (27).

³ المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة (16).

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الجمعيات رقم (51) لعام 2008، الجريدة الرسمية 4928، 16 أيلول 2008، آخر تعديل مدخل على قانون معدل لقانون الجمعيات رقم (22) لعام 2009.

⁵ الجريدة الرسمية 4983، 16 أيلول 2009.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، سجل الجمعيات، متاح عبر الرابط، <http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PagelId=107> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الجمعيات المادة (5).

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، سجل الجمعيات، الرؤية والرسالة والقيم، متاح عبر الرابط <http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PagelId=66> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

وأيضا - سجل الجمعيات، وحدة الدراسات والتطوير، متاح عبر الرابط، <http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PagelId=113> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، سجل الجمعيات، إعلان الدعم لعام 2015، متاح عبر الرابط <http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PagelId=112> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

ويتطلب قانون الجمعيات من المنظمات الجديدة الراغبة في تسجيل نفسها أن تقدم هيكلها التنظيمي المتضمن هيئتها الإدارية وأعضائها وطرق انتخاب هؤلاء الأعضاء⁹، إضافة إلى أنظمتها الداخلية للحاكمية الرشيدة والشفافية¹⁰.

أما الشركات في الأردن (سواء الربحية وغير الربحية) فيحكمها قانون الشركات رقم (22) للعام 1997 (وكان آخر تعديل له في العام 2010)، كما ينظم إطار عمل الشركات غير الربحية نظام الشركات غير الربحية رقم (73) لعام 2010¹¹ وعلى الشركات الربحية وغير الربحية أن تسجل في سجل الشركات الربحية وغير الربحية ضمن وزارة الصناعة والتجارة حسب نوعها¹² وعلى الشركات غير الربحية أن ترفع تقاريرها إلى وزارة الصناعة والتجارة خلال الأشهر الثلاثة الأولى من كل سنة مالية فيما يتعلق بأنشطتها ومصادر تمويلها وموازناتها المدققة مالياً، وخطة عمل الشركة، والمشاريع المطلوب تنفيذها في السنة التالية، ومصادر تمويل هذه المشاريع، إضافة إلى أية معلومات أخرى تطلبها الوزارة، كما أن على الشركات الربحية أن تقدم تقاريرها المالية وموازناتها إلى الوزارة أيضاً، ويجدر الذكر أن على الشركات الاحتفاظ بسجلات مفصلة لقراراتها وإجراءاتها¹³.

تنفيذ الالتزام

في حين أن وزارة التنمية الاجتماعية تتحدث عن إدماج منظمات المجتمع المدني في سياساتها، فإنه من غير الواضح كيف عملت الوزارة ومجلس السجل لمنظمات المجتمع المدني على تدعيم الحاكمية الرشيدة في هذه المنظمات، أو مساعدتها بتحقيق أدوارها التنموية والرقابية، وقد كانت آخر مراجعة لقانون الجمعيات في العام 2009، ولم يرد ذكر عن إصلاح قانون الجمعيات في البلاد، أما فيما يتعلق بدور مؤسسات المجتمع المدني في تحسين حاكميتها في الأردن، فإن هذا التزام يستحيل قياسه نظراً لغياب المؤشرات الموضوعية لذلك.

وأثناء اجتماعات فريق البحث مع ممثلي منظمات المجتمع المدني، تبين أن العديد منها تبذل جهوداً حثيثة لتحسين حاكميتها، وأنها تقرّ بحاجتها للتحسين ولبناء كفاءاتها، حيث تقوم معظم منظمات المجتمع المدني بتدقيق خارجي لموازناتها، وهي تسعى للحصول على دعم خارجي لبناء قدراتها وتنفيذ أنشطتها وتدريب موظفيها، كما أنها تبذل حالياً جهوداً داخلية لتدعيم نوعية إداراتها الداخلية وأنشطتها، وأشار معظم هذه المنظمات إلى أنه لم يتم مشاركتهم في الجهود الحكومية لتحسين الحاكمية الرشيدة في المجتمع المدني، كما أنهم لم يملكو فكرة واضحة حول مفهوم هذا الالتزام¹⁴.

وقد أورد المنسق العام لحقوق الإنسان في الأردن أن جهوداً تبذل للتشاور مع عدة مجموعات في البلاد، بما فيها منظمات المجتمع المدني، حول أوضاع حقوق الإنسان في الأردن¹⁵، وتعتبر مثل هذه الجهود الرامية إلى التشاور مع منظمات المجتمع المدني وإشراكها في المحادثات بخصوص الرقابة الحكومية ودعم حقوق الإنسان مهمة للغاية لتشجيع منظمات المجتمع المدني على لعب دور فعال في التنمية الاجتماعية والسياسية للأردن كما هو موصوف في الالتزام.

وقد تم تداول بعض الأخبار في قطاع المجتمع المدني في العام 2014 حول تشكيل الحكومة للجنة مكلفة بمراجعة الأنظمة التي تحكم عمل منظمات المجتمع المدني في المملكة، إلا أنه لم يعلن عن تشكيل هذه اللجنة أو عن عملها، ولم توجه الدعوة لأي من منظمات المجتمع المدني للمشاركة في مراجعاتها أو في المشاورات، وقد خرجت اللجنة بعدد من التوصيات الموجهة للحكومة من أجل مراجعة الأنظمة، بما في ذلك تسليم مسؤولية المنح والتمويل القادمة من مصادر غير أردنية، إلى وزارة التخطيط. وحتى الآن، لم تتضح أية نتائج أخرى لعمل اللجنة¹⁶، ويعتبر إبقاء عمل هذه اللجنة في طي الكتمان وعدم إشراك منظمات المجتمع المدني في العملية انتهاكاً خطيراً لشفافية العمل الحكومي، وهذا مؤشر مهم إذ أن منظمات المجتمع المدني لم تعط فرصة للمساهمة في وضع السياسات التي تؤثر عليها، وهذا يمثل إجراءً معاكساً لوعده اللجنة بتحسين الحاكمية الرشيدة لدى منظمات المجتمع المدني، وتدعيم أدوارها في مجالات التنمية والرقابة، وبناءاً على هذه المعطيات يرى فريق البحث أن تطبيق هذا الالتزام لا زال محدوداً، حيث لا يوجد أي جهود كبيرة على أرض الواقع تم بذلها لتحقيقه.

الممارسات الفضلى والتوصيات

في حين يعتبر تحسين الحاكمية الرشيدة في المجتمع المدني هدفاً يستحق السعي لتحقيقه، إلا أنه من الضروري للأردن أولاً أن يعرف مفهوم الحاكمية الرشيدة وعلاقته بالمجتمع المدني، وقد قام فريق البحث بنقاش مفهوم الحاكمية الرشيدة بتوسع في ما أورد حول الالتزامات في المحور التاسع من منظومة النزاهة (9.1 و 9.2 و 9.3) حيث بين أن الحاكمية الرشيدة تعبير واسع وفضفاض ويتضمن عدداً من الأفكار المجردة، وقد أدرك عدد من المنظمات الدولية حقيقة أن التعبير نفسه لا يصف أجندة إصلاح محددة، وإنما يمكن أن يشكل مبدأً إرشادياً للقيام بإصلاحات محددة¹⁷، وبهدف تحقيق تقدم له قيمته في تطبيق إصلاحات

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون الجمعيات، المادة (6-7).

¹⁰ المرجع السابق، المادة (17).

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات رقم (2) لعام 1997، الجريدة الرسمية (4204) 15 أيار 2007.

¹² المرجع السابق، المادة (7).

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام الشركات غير ربحية رقم (73) لعام 2010، الجريدة الرسمية 5071، 14 كانون الأول 2010، مادة (9).

¹⁴ اجتماع مع أصحاب المصلحة (الإعلاميين ومؤسسات المجتمع المدني) نظم من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

¹⁵ جفره نيوز (2 تشرين الثاني 2014)، الطراوة: الأردن نموذج في مجال حقوق الإنسان، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/rahiK2>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

¹⁶ كمال المشرقي، مركز لحقوق الإنسان في جنيف، مقابلة شخصية، 9 أيار 2015.

¹⁷ الأمم المتحدة، المفوضية السامية لحقوق الإنسان (OHCHR)، الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان، متاح عبر الرابط

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015، وايضاً - لجنة الأمم المتحدة

الحاكمية الرشيدة، فإن على الحكومة والمجتمع المدني أن يعملوا معا بطريقة تشاركية وتعاونية لتحديد عناصر الحاكمية الرشيدة التي تنطبق أفضل من غيرها على حاجات الأردن، حيث ان الاتفاق على الأولويات بينهما يساعد الحكومة ومنظمات المجتمع المدني على العمل معا لصياغة خطة أكثر تحديدا وقابلية للتطبيق من أجل الإصلاح في هذا القطاع.

وكما ذكرنا فإنه خلال المشاورات مع منظمات المجتمع المدني في موضوع الحاكمية الرشيدة في قطاعهم، عبر معظم أصحاب المصلحة المعنيون عن شعورهم بالحاجة إلى حاكمية أفضل بين منظمات المجتمع المدني، لكن على المنظمات نفسها أن تبذل الجهد لتحسين الحاكمية، ويعترف أصحاب المصلحة بانتشار وسيطرة مشكلات من قبيل الفساد في هذا المجال، وهم يلاحظون أيضا أن نوعية الحاكمية تختلف كثيرا من منظمة لأخرى. وكاستنتاج عام لهذه المناقشة، يعتقد معظم ممثلي منظمات المجتمع المدني أنه يجب إجراء تدقيق على هذه المنظمات وأن تراقب أمورها المالية، إلا أنهم اجمعوا على الحاجة لضمانات للتأكد من عدم استخدام الأنظمة والرقابة المالية بطريقة ضمنية أو تقديرية لاستهداف هذه المنظمات لدوافع سياسية¹⁸، ويتضح هذا القلق بوضوح باعتبار حقيقة أن آليات الرقابة الحكومية قد استخدمت من أجل إغلاق عدد من هذه المنظمات خلال الأشهر الأخيرة¹⁹.

ويجدر الذكر أنه من المهم عند بذل أي جهود لتدعيم هذا القطاع، أن تلعب الجهات الحكومية المسؤولة عن الرقابة على منظمات المجتمع المدني دورا فعالا في تطوير قدرات هذه المنظمات، وتدعيم عملها وتيسيره من خلال التدريب والتمويل، إضافة إلى ذلك، يجب أن يعالج الحوار بين الحكومة والمجتمع المحلي قوانين الإصلاح، مثل قانون الاجتماعات العامة، والقانون الذي يقيد تلقي منظمات المجتمع المدني للتمويل الأجنبي (أنظر الالتزامين 14.7 و14.8)، حيث سيساعد تحقيق هذا الأمر على تطوير بيئة تمكن منظمات المجتمع المدني من العمل بحرية أكبر، مما يسهل تفعيل الدور التنموي والرقابي لها.

وتبذل منظمات المجتمع المدني في مختلف دول العالم جهودا لتدعيم قدرات المجتمع المدني على تنظيم نفسه لبناء الثقة في قطاعه وإدامة النزاهة والمساءلة وتجنب الحاجة لوضع أنظمة قانونية تقيد قدرته على العمل، وفي الغالب تتخذ جهود التنظيم الذاتي لهذه المنظمات واحدا من الأشكال التالية.

1. وضع معايير للممارسات الجيدة أو المهنية التي توافق منظمات المجتمع المدني على الالتزام بها.
2. الطلب من منظمات نظيرة أن تعمل كطرف ثالث للتقييم أو الرقابة.
3. الطلب من الحكومة أن تطبق معايير تنظيمية محددة في هذا القطاع.²⁰

إن ما يجمع بين هذه النقاط للتنظيم الذاتي هو أنها ناتجة عن مبادرة منظمات المجتمع المدني نفسها، وأن الغرض منها ليس تقييد هذه المنظمات وإنما زيادة مصداقيتها الإجمالية في المجتمع الذي تعمل ضمنه، ويمكن لأنظمة التنظيم الذاتي أن تتضمن مدونات السلوك والأخلاق وأنظمة منح الشهادات (والتي يمكن فرضها داخليا، بواسطة المنظمات النظرية أو من قبل طرف ثالث) وخدمات المعلومات ومجموعات العمل الموضوعية وأنظمة الجوائز²¹، ويوجد عدد كبير من الأنظمة المحددة التي يمكن دراستها ويمكنها أن توفر دروسا مفيدة لدول مثل الأردن والتي لا يوجد بها حاليا أنظمة تنظيم ذاتي في مؤسسات المجتمع المدني، وفي نفس الوقت من المهم الإشارة إلى طبيعة وفردية كل حالة وفهم أن الأدوات يجب أن تبنى لكل سياق على وجه التحديد²².

الاقتصادية لأفريقيا (UNECA). دور البرلمان في ترويج الحوكمة الرشيدة، متاح عبر الرابط <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/role-of-parliament-in-promoting-good-governance.pdf>، الصفحة 8. تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

¹⁸ اجتماع مع أصحاب المصلحة (الاعلاميين ومؤسسات المجتمع المدني) نُظِم من قبل فريق البحث، عمان، 12 آذار 2015.

¹⁹ موقع زاد الأردن (27 كانون الثاني 2015) حل جمعيات خيرية لتهميشها الحكومة، متاح عبر الرابط <http://www.jordanzad.com/index.php?page=article&id=187938>، تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015، وايضا - كل الأردن (28 شباط 2015)، حل 24 جمعية خيرية منذ بداية العام، متاح عبر الرابط <http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=8897> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015، وايضا - الأردن اليوم (3 ايلول 2014) حل 36 جمعية وتحويل اموالها الى صندوق

سجل الجمعيات، متاح عبر الرابط <http://news-jo.net/index.php/news/jordan-today/9032-5352-4515632> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015، وايضا - المدينة الاخبارية (6 ايلول 2014) الزرقاء: حل 3 جمعيات وانذار 4 أخرى، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/w5tTrZ> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

²⁰ شانا وارن و روبرت لويد ، "ون ورلد ترست" (حزيران 2009)، التنظيم الذاتي للمجتمع المدني، الصورة العالمية، إحاطة بالورقة رقم 119، صفحة (2)، متاح عبر الرابط <http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/CSO-self-regulation-the-global-picture-OWT-119-2009.pdf> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

²¹ المرجع السابق صفحة (6-7).

²² CIVICUS، صفحة (58).

التزام 14.5: تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في النقابات وتشجيعها على تطوير المهنة

عنوان الالتزام	تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في النقابات وتشجيعها على تطوير المهنة	الرقم	14.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	النقابات الجمعيات بمختلف أنواعها	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في النقابات وتشجيعها على تطوير المهنة.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يبلغ عدد النقابات المهنية في الأردن (15) نقابة وتشمل هذه النقابات: المحامين والأطباء والمهندسين وأطباء الأسنان والممرضين والممرضات والقابلات القانونيات والجيولوجيين والصحفيين والمهندسين الزراعيين والفنانين والأطباء البيطريين والمعلمين ومقاولي البناء والصيادلة وجمعية المحاسبين القانونيين الأردنيين ورابطة الكتاب الأردنيين.

وقد واجهت بعض النقابات لفترة طويلة من الزمن مسارات صعبة للحصول على القبول والاعتراف تحت مظلة القانون. فمثلا نقابة المعلمين لم يتم إنشاءها إلا عام 2011 بعد عقود من كسب التأييد والنضال للحصول على هذا الاعتراف¹، ففي العقود التي تلت الحل الكامل للنقابات والأحزاب السياسية عام 1956، حاول المعلمون أكثر من مرة إنشاء نقابة لهم وواجهوا مقاومة حقيقية من الحكومة التي بررت بأن الموظفين الحكوميين لا يمكنهم أن ينضموا إلى النقابات وفقا للدستور، وفي العام 2010، أدت التوترات ما بين المعلمين ووزارة التربية والتعليم إلى حركة كبيرة بين المعلمين تصاعدت عبر حكم صدر عن المجلس الأعلى لتفسير الدستور في آذار 2011 والذي أعطى المعلمين الحق في إقامة نقاباتهم وفقا للمادة (16) من الدستور، وانتخبت النقابة أول مجلس لها في العام 2012، والثاني في العام 2014 ولديها الآن حوالي 140,000 عضو منتسب، ولا تزال النقابة حديثة العهد تواجه عددا من التحديات مثل تطوير النظم الداخلية الخاصة بها، حيث يوجد عدد واسع من الأحكام في النظام الداخلي لا تتعامل إلا مع انتخاب آليات المجلس².

ومن الجدير بالذكر أن الإطار العام الذي يحكم النقابات المهنية وارد في قانون العمل رقم (8) لسنة 1996³ والذي أجريت عليه آخر تعديلات في العام 2010، حيث يحدد النقابات المهنية والشروط العامة لعملها⁴، وينص القانون على أن كل نقابة يحكمها تشريع محدد يخص هذه النقابة، وبالتحديد فالقانون يصف فقط الأهداف العامة والنشاطات الشاملة المقبولة لصالح النقابات⁵ وينص على أن التشريع الخاص بالنقابة يجب أن يشتمل على أهداف تفصيلية أكثر لها، كما نظم القانون أيضا ماذا يجب أن يتضمن النظام الداخلي للنقابات⁶.

ويتناول قانون العمل وتعديلاته العديد من المسائل المتصلة بإدارة النقابات، فهو يشير تحديدا إلى أن المال في النقابات يجب أن ينفق وفقا للأنظمة الداخلية وبأن على ديوان المحاسبة أن يراقب أمورها المالية، ووجوب أن تقدم النقابات ميزانياتها ومعلوماتها المحاسبية عن العام السابق مصادق عليها من قبل محاسب قانوني إلى سجل النقابات قبل حلول شهر نيسان من كل سنة مالية⁷، كما يحدد القانون أيضا بأن النقابات يمكنها أن تحل بسبب فشلها في الالتزام

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، نقابة المعلمين الأردنيين، السيرة التاريخية للنقابة، متاح عبر الرابط: <http://goo.gl/bNFSXZ>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط، 2015.

² المرجع السابق.

³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون العمل رقم (8) لعام 1996. الجريدة الرسمية (4113) 16 نيسان 1996. وقانون معدل لقانون العمل رقم (26) لعام 2010. الجريدة الرسمية 5042 15 تموز 2010.

⁴ المرجع السابق، المادة (97) و(98).

⁵ المرجع السابق، المادة (98) و(99).

⁶ المرجع السابق، المادة (100).

⁷ المرجع السابق، المادة (118).

بالقانون،⁸ وبأن وزارة العمل يمكنها أن تتوسط في النزاعات التي تحصل داخل أو بين النقابات⁹، وأخيراً، ينص القانون على أنه بإمكان مجلس الوزراء أن يعتمد أي تعليمات مطلوبة لغاية تنفيذ القانون.¹⁰

وفي حين أن كل نقابة يديرها القانون الخاص بها والأنظمة الداخلية والتعليمات المرفقة به، فإن كل واحدة من هذه القوانين تنص على التالي:

- أهداف النقابة.
- شروط الانضمام إليها.
- آلية العضوية واجتماعاتها.
- الإطار العام للانتخابات ولاختيار النقباء والأعضاء (مع تفاصيل واردة في أنظمتها الداخلية).
- الهيكل التنظيمي وآليات القيادة.
- إدارة الموارد المالية.
- الإجراءات التأديبية وحل النزاعات.
- مواد تعطي للحكومة الحق في إصدار تعليمات والسلطة في تنفيذها.

وفي العام 2006 تم انشاء مبادرة كلنا الأردن من صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني لتوجيه مسار الإصلاحات في الأردن والأخذ بأراء المواطنين وممثلي المجتمع المدني لغايات الاصلاح¹¹، وقد أنشأت لجنة الاستشارات الملكية للمبادرة لجنة فرعية بشأن قضايا النقابات، حيث اشتملت على ممثلين عن النقابات وعن الحكومة، وقد قدمت اللجنة الفرعية عددا من التوصيات المتصلة بإدارة النقابات، والتي اشتملت على:

1. إقامة لجنة تنظيمية مصغرة للنقابات والتي ستحتاج إلى نصاب أصغر لتجتمع وتتخذ القرارات.
2. مراجعة الأنظمة الداخلية والتعليمات المتصلة بالأمور المالية لغاية ضمان الشفافية والادارة المستقلة والمحاسبة والرقابة الصحيحة.
3. وضع رقابة مستقلة على بعض صناديق النقابة لزيادة المساءلة.
4. إشراك ممثلي النقابة والحكومة في مراجعة تعليمات العقوبات الخاصة بالنقابات.
5. رفع سلطة مجلس الوزراء في حل مجلس النقابات.¹²

ومن الجدير بالذكر أن هذه التوصيات لم يتم تضمينها في خطة كلنا الأردن، والتي بالمقابل قامت بالإشارة بشكل واسع وغير محدد إلى تحسين عمل النقابات¹³، إلا أنه منذ ذلك تم اجراء العديد من التعديلات على تشريعات النقابات والتي يبدو أنها قد تناولت بعض هذه الجوانب، كما سيتم نقاشه لاحقا.

تنفيذ الالتزام

حتى الآن، يبدو بأن تنفيذ هذا الالتزام غير واضح. حيث أن الحكم على التنفيذ الفعلي لمبادئ الحكم الرشيد في النقابات المهنية الأردنية يبدو غير ممكنا بسبب أن المعايير الخاصة بهذا المفهوم غير محددة في الالتزام أصلا، أما بشأن التغييرات القانونية الحاصلة منذ نشر نظام النزاهة الوطني، فلم يتم تمرير أي قانون أو تعليمات جديدة باستثناء التعديلات على قانون نقابة المحامين وقانون العاملين في المجال الطبي وقانون نقابة الصحفيين.

وقد تم تعديل قانون المحامين رقم (11) لسنة 1972 عام 2014 لإزالة حق مجلس الوزراء في حل مجلس النقابة وحل التجمعات النقابية، كما تم نقل بعض المسؤوليات بشأن الرقابة المالية من وزارة العدل إلى مجلس الوزراء، وذلك ربما لتسهيل عملية الرقابة المالية¹⁴، وقد قام فريق البحث باستشارة عدد من المحامين حول هذه التعديلات، حيث تم تناول آراء مختلفة في هذا المجال¹⁵ فالبعض أثار فكرة أن القانون الجديد كان مدعوما بالأساس من المحامين المقيمين في عمان ولم يأخذ بعين الاعتبار احتياجات وأولويات هؤلاء من خارج العاصمة، بينما أشار البعض إلى إيمانهم بأن القانون كان ممثلا بشكل عام لأولويات المحامين في المملكة، وقد أشار أحد المحامين بأن القانون الجديد للنقابة سيسمح لبعض الناس من ذوي المؤهلات الدنيا بالانضمام إلى النقابة وسيكون لذلك أثرا سلبيا على حقوق المحامين.¹⁶

⁸ المرجع السابق، المادة(116).

⁹ المرجع السابق، المادة(120).

¹⁰ المرجع السابق، المادة(140).

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله بن الحسين، المبادرات الملكية، متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/initiatives/listing.html تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الاول 2014.

¹² المملكة الاردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء، توصيات لجنة النقابات المهنية المنبثقة عن هيئة الاردن اولاً، متاح عبر الرابط

http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=56 تاريخ زيارة الرابط 15 كانون الثاني 2015.

¹³ المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني، النص الكامل لوثيقة وبرنامج عمل "كلنا الاردن"، الفصل الرابع، الفقرة (23) متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/uploads/weareallfor_ar.pdf تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الاول 2014.

¹⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون نقابة المحامين النظاميين رقم(25) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5294) 16 تموز 2014.

¹⁵ اسراء المحادين، محامية. مقابلة هاتفية، 4 نيسان، 2015. وايضا - سعد البشتاوي، محامي. مقابلة هاتفية، 4 نيسان 2015. وايضا - مدرك البدور، محامي. مقابلة هاتفية، 5 نيسان، 2015.

¹⁶ المرجع السابق.

أما بالنسبة لقانون نقابة الأطباء فقد عدل القانون بنفس الطريقة لتبسيط الرقابة المالية¹⁷، أما تعديلات قانون نقابة الصحفيين للعام 2014 فقد تناولت العديد من التغييرات في النظام الانتخابي لمجلس النقابة ومتطلبات العضوية وأساليب التعامل مع الشكاوي ضد الصحفيين وحق النقابة في حماية الحقوق المهنية للصحفيين والدفاع عن مصالحهم وتقديم العديد من الخدمات لهم¹⁸، وكشفت لقاءات مركز الحياة مع العديد من الصحفيين آراء مختلفة بشأن الإصلاح الذي أحدثه القانون، حيث اشار أحد الصحفيين الى إيمانه بأن القانون قد حسن إجمالاً الادارة داخل النقابة عبر إعطاءها المزيد من حرية التصرف في نشاطاتها وفي ادارتها الداخلية¹⁹، بينما اشار آخر بأن القانون من شأنه التأثير سلباً على النقابة عبر تخفيض بعض متطلبات الأعضاء بطريقة ستؤثر بشكل سلبي على نوعية العمل في المجال الصحفي، بينما اشار صحفي آخر بأن المتطلبات الجديدة ستعطي بالمقابل مجالاً أكبر من الحرية والاختيار²⁰، ولم يكشف البحث عن جهود كبيرة لإجراء تغييرات قانونية على النقابات الأخرى المذكورة أعلاه، ويعتبر فريق البحث ان التعديلات التي اجريت على قوانين بعض النقابات لربما ادخلت بعض ممارسات الحاكمية الرشدة الا ان هذه الجهود غير منظمة وشاملة ولذا يعتبر فريق البحث ان مستوى التحقّق للالتزام كان محدوداً.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن مفهوم "الحاكمة الرشيدة" مفهوم واسع ولا يخدم بشكل كبير في تشكيل التزامات محددة أو نقاط على الأجندة لغاية الإصلاح²¹، وحتى في أكثر التعريفات تحديداً بشأن الحاكمة الرشيدة (المقبولة بشكل عام من المنظمات الدولية) فلا يزال عبارة عن قائمة من المبادئ والمفاهيم الفضفاضة بشأن الحاكمة مثل : المشاركة والتوجه نحو الاجماع والمساءلة والشفافية والاستجابة والفاعلية والفعالية والمساواة والشمول وتطبيق حكم القانون²²، وهذه مبادئ مفيدة ولكنها ليست خطوطاً ارشادية واضحة ومحددة يمكن اتباعها في أية خطة إصلاح ملموسة،

وتعاني مصادر "الحاكمة الرشيدة" التي تتعلق بالنقابات المهنية من نفس مشاكل التعريف السياقي الذي يعاني منه التعريف الواسع "للحاكمة الرشيدة" بشكل عام، وقد توصل فريق البحث إلى واحد من الأدلة الارشادية من منظمة دولية بهذا الصدد والذي قد وضعه اتحاد النقابات المهنية الاسترالي (ACTU)، حيث نشر هذا الاتحاد في آذار 2013 "تقرير ورقة الحاكمة: الفصل المستقل حول الممارسات الفضلى للحاكمة في النقابات". ووفقاً للتقرير، فإن الإدارة الجيدة "تتضمن على الصدق والنزاهة والشفافية والانفتاح والمسؤولية والمساءلة"²³، كما يضيف التقرير ستة ممارسات تتعلق بالقيادة وممارسات الإدارة بالنسبة للنقابات المهنية والتي ارتأت بأنها مكونات حيوية للحاكمة الرشيدة في قطاع النقابات، بما في ذلك وجود غايات واضحة، ووضع مجموعة من الاستراتيجيات، ووجود أهداف واضحة للاتحاد، ووجود مسارات عملية محددة بوضوح ووجود أنظمة واضحة لقياس الأداء ووضع التقارير ووجود وصف وظيفي وإدارة أداء لكل الموظفين²⁴، وينتهي النص المنشور بأن "الحاكمة الرشيدة ليست مجرد اصدار بيانات جيدة عن السياسة أو وضع اجراءات جيدة، فهي تشمل ضمان استمرار وجود ثقافة ووسط فيه إخلاص ومتابعة يمكن أن يساعد النقابات لتكون أكثر فاعلية وفعالية واستجابة وشفافية لصالح أعضائها"²⁵.

وينصح فريق البحث فيما يتعلق بجهود الإصلاح المستقبلية التي يمكن أن تبذل في قطاع النقابات المهنية في الأردن، أن يعمل المسؤولون الحكوميون وقادة النقابات معاً لوضع خطط أكثر تحديداً للإصلاح تشمل على أهداف محددة وقابلة للقياس وخطوات ملموسة.

¹⁷ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون نقابة الاطباء الاردنية رقم(59) لعام 2008، الجريدة الرسمية 4903، 30 نيسان 2008.

¹⁸ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون نقابة الصحفيين رقم(24) لعام 2014، الجريدة الرسمية (5291) 16 حزيران، 2014.

¹⁹ خالد محمد، صحفي، مقابلة شخصية، 8 ايار 2015، وايضا - عامر القضاء، صحفي، مقابلة شخصية، 8 ايار 2015.

²⁰ راشد القراله، صحفي، مقابلة شخصية، 8 ايار 2015.

²¹ الأمم المتحدة، المفوضية السامية لحقوق الانسان، الحوكمة الرشيدة وحقوق الانسان، متاح عبر الرابط <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.

تاريخ زيارة الرابط 8 كانون الثاني 2015.

²² لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لاسياء والمحيط الهادي، ما هي الحوكمة الرشيدة؟ متاح عبر الرابط <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx> تاريخ زيارة الرابط 8 كانون الثاني، 2015.

²³ الهيئة المستقلة للممارسات الفضلى في إدارة الاتحاد (2013)، المجلس الاسترالي لاتحادات التجارة، تقرير الى الادارة التنفيذية في المجلس الدعوة الى النقاشات والاقتراحات، صفحة 4، متاح عبر الرابط <http://www.actu.org.au/media/579331/Governance%20Panel%20Report%20to%20Exec%20.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 8 كانون الثاني، 2014.

²⁴ المرجع السابق، صفحة (64-65).

²⁵ المرجع السابق، صفحة (4).

التزام 14.6: الإفصاح عن موازنات منظمات المجتمع المدني

عنوان الالتزام	الإفصاح عن موازنات منظمات المجتمع المدني	الرقم	14.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، مؤسسات المجتمع المدني، ديوان المحاسبة	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	أن تعمل النقابات والأحزاب والجمعيات ومراكز الدراسات غير الربحية على نشر موازناتها ومصادر تمويلها واستخداماته بشكل علني مع تدقيقها من قبل شركات التدقيق المعتمدة		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمني
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

يجبر الإطار القانوني الحالي في الأردن الجهات المسماة في هذا الالتزام أن تفصح عن معلوماتها المالية لكنه لا يجبرها أن تنشر هذه المعلومات للجمهور، وفيما يلي نوضح الإطار القانوني لكل جهة من هذه الجهات:

■ النقابات المهنية

بناء على قانون العمل رقم (8) لسنة 1996 والذي يحكم النقابات المهنية¹ على جميع النقابات المهنية أن تقدم نسخة من سجلاتها المالية إلى مسجل النقابات المهنية في وزارة العمل قبل الأول من نيسان من كل سنة، ويفترض بالسجلات أن تحتوي على نسخة من موازنتها العامة، مكتوبة حسب صيغة محددة مسبقاً ومدققة لدى مكتب تدقيق معتمد، كما يفترض بالموازنة أن تفسر دخل النقابة ونفقاتها وموجوداتها والتزاماتها المالية خلال السنة السابقة والمنتوية في 31 كانون أول، وبعد استلام الوثائق، يكون للمسجل الحق في طلب أية معلومات إضافية متعلقة بالأمور المالية للنقابة، كما يطلب من النقابات أيضاً تسليم قوائم بأسماء موظفيها وسجلات بالتغيرات التي تمت خلال السنة المالية² ليجري تسليمها إلى الحكومة، ولا يوجد أي نص يفرض عليها نشر الموازنات أو المعلومات المالية علناً للجمهور، ومن خلال البحث لا يبدو أن النقابات تنشر موازناتها للجمهور عبر مواقعها الإلكترونية.

■ الأحزاب السياسية

يحكم الأحزاب السياسية قانون الأحزاب السياسية لسنة 2012³، ويفرض القانون على الأحزاب أن ترسل معلوماتها المالية إلى لجنة شؤون الأحزاب السياسية (في وزارة الداخلية) خلال ثلاثة أشهر من انتهاء كل سنة مالية، حيث يفترض بهذه المعلومات أن تتضمن نسخة من الموازنة ومعلومات أخرى مدققة لدى مدقق حسابات معتمد، إضافة إلى تقرير من الأمين العام للحزب يبين مصادر تمويله، ولرئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية الحق في أن يطلب من محاسب معتمد أو من مكتب تدقيق حسابات أن يحقق في مصادر تمويل الحزب، وأن يرسل تقريراً إلى كل من اللجنة والأمين العام للحزب، كما يوفر القانون أيضاً شروطاً تحدد كيفية حصول الأحزاب على هبات من مصادر خاصة، ويشترط القانون أن تكون هذه المصادر "معروفة" و "معلنة". كما أنه يمنع الأحزاب من الحصول على تمويل من "أي مصدر مجهول"⁴، وتستطيع الأحزاب أن تستثمر أموالها في المملكة بطريقة معروفة ومعلنة⁵، إلا أن القانون لا يوضح تماماً كيف يجب أن يتم الإعلان عن هذه المعلومات، وفيما إذا توجب الإعلان عنها إلى لجنة شؤون الأحزاب السياسية فقط أم علناً للجمهور، وبعد قيام فريق البحث بتصفح مجموعة من المواقع الإلكترونية لأحزاب بارزة تبين عدم وجود أية معلومات عن موازناتها على هذه المواقع⁶.

¹المملكة الأردنية الهاشمية، قانون العمل رقم (8) لعام 1996. الجريدة الرسمية (4113) 16 نيسان 1996. وقانون معدل لقانون العمل رقم (26) لعام 2010. لجريدة الرسمية (5042) 15 تموز 2010.

²المرجع السابق، المادة (118).

المملكة الأردنية الهاشمية، ³قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لعام 2012. الجريدة الرسمية 5161، 7 حزيران 2012.

⁴المرجع السابق المادة (25).

⁵المرجع السابق المادة (26).

⁶حزب البعث العربي الاشتراكي. الصفحة الرئيسية، متاح على الرابط <https://alb3th1947jordan.wordpress.com> تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

■ منظمات المجتمع المدني

تتضمن هذه المنظمات جمعيات مسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية أو في وزارة التنمية السياسية، والشركات غير الربحية أو الربحية العاملة في مجال التنمية، مثل مراكز الدراسات والمسجلة تحت مظلة وزارة الصناعة والتجارة، وفيما يلي نوضح الإطار القانوني الذي يحكم الإفصاح المالي في كل منها:

أولاً: الجمعيات

تخضع الجمعيات لقانون الجمعيات الصادر عام 2008⁷ وتعديلاته والذي يشترط على مجلس إدارة الجمعية أن يقدم معلومات الجمعية المالية إلى الوزارة المسؤولة عنها سنوياً، وتتضمن هذه المعلومات خطة عمل سنوية وتقريراً يبين انجازات الجمعية، وأنشطتها، ومصادر تمويلها، وكيفية استخدام أموالها حيث تكون التقارير المالية صادرة عن مدقق حسابات معتمد⁸، كما يشترط القانون أيضاً على الجمعيات أن تسجل الهيئات التي تتلقاها في تقاريرها السنوية، إضافة إلى تحديد الأنشطة التي استخدمت فيها هذه الهيئات،⁹ ولا يوجد نص قانوني يفرض على هذه المنظمات أن تنشر موازاناتها للجمهور، ويبدو أن هذا يبقى خياراً طوعياً لا يطبق دائماً.

ثانياً: الشركات غير الربحية

ويحكم هذه الشركات قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 (وقد كان آخر تعديل له عام 2010)¹⁰ ونظام الشركات غير الربحية رقم (73) لسنة 2010¹¹، والذي نشر حسب المادة (د.7) من قانون الشركات، ويشترط نظام الشركات غير الربحية أن تسجل هذه الشركات نفسها لدى سجل الشركات غير الربحية في وزارة الصناعة والتجارة وأن ترفع تقاريرها إليه، وذلك ضمن الأشهر الثلاثة الأولى من كل سنة مالية، ويتضمن التقرير الموازنات المدققة، ومصادر تمويل المنظمة، ومصادر التمويل للأنشطة الخاصة بها¹² ولا يوجد متطلب بنشر هذه المعلومات على الجمهور. ثالثاً: الشركات الربحية العاملة في مجال التنمية، وينظم عمل هذا النوع من الشركات قانون الشركات الذي يفرض عليها أن تقدم موازاناتها السنوية وتقاريرها المالية إلى سجل الشركات في وزارة الصناعة والتجارة، وتختلف إجراءات هذا التقديم وفق لنوع الشركة الربحية¹³ ولا يوجد متطلب أيضاً لها بنشر هذه المعلومات للجمهور.

تنفيذ الالتزام

لم تحصل أي تغييرات في القوانين ذات العلاقة خلال فترة تنفيذ الالتزام، وحتى الآن يبدو أن جميع المنظمات ذات العلاقة ملزمة بتقديم موازنات مدققة، ومعلومات مالية إلى الجهات الحكومية المسؤولة عنها، لكن نشر هذه المعلومات إلى الجمهور يبقى طوعياً لا يفرضه القانون، وفيما يتعلق بهذا الالتزام الطوعي، دلّ الاطلاع على عينة من المواقع الإلكترونية لمثل هذه المنظمات على عدم شيوع توفير مثل هذه المعلومات على هذه المواقع، وبناءً على ذلك يرى فريق البحث أن هذا الالتزام لم يبدأ تنفيذه بعد.

وقد كشفت المشاورات مع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني عن دعم واسع لفكرة شفافية الموازنات، وخاصة بين منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال الرقابة الحكومية والشفافية، حيث أشارت بأنه على منظمات المجتمع المدني أن تمارس نمط الشفافية الذي تتوقعه هي نفسها من الحكومة وتشكل مثلاً لذلك، كما ظهر إجماع عام على أن الشفافية الأكبر يمكن أن تقلل من الفساد، وتحسن الحاكمية، والأهم من ذلك، أنها تحسن مصداقية منظمات المجتمع المدني لدى الحكومة والمواطنين، إضافة إلى ذلك، ظهر إجماع على أن هذه المنظمات يجب أن تظهر أنها قيادية في مجالها عن طريق ممارسة الشفافية المالية طوعاً، حتى دون أن تكون ملزمة قانوناً بذلك¹⁴.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يمكن للإفصاح عن المعلومات المالية للجمهور أن يمثل طريقة تتبعها المنظمات لتمارس الحاكمية الرشيدة ولتبني الثقة مع الجمهور ومع الحكومات ومع المنظمات الشريكة، وبناءً على توصيات منظمة الشفافية الدولية (TI)، فعلى المنظمات أن تلتزم طوعاً بمعايير عالية من الشفافية ومن الإفصاح عن المعلومات، كما توصي بأن تبني المنظمات الإفصاح عن المعلومات من أجل تحقيق هذا الهدف¹⁵ حيث أن نشر المعلومات يضمن بقاء المنظمات في وضع مساءلة سواء من قبل الحكومات التي تراقبها، أو المواطنين الذين يفترض بهذه المنظمات أن تخدمهم¹⁶.

⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الجمعيات رقم (51) لعام 2008. الجريدة الرسمية 4928، 16 أيلول 2008.

⁸ المرجع السابق، المادة (16).

⁹ المرجع السابق، المادة (16) و(17).

¹⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات رقم (22) لعام 1997. الجريدة الرسمية (5071) 14 كانون الأول 2010.

¹¹ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام المؤسسات الغير ربحية رقم (73) لعام 2010 الجريدة الرسمية رقم (5071) 14 كانون الأول 2010.

¹² المرجع السابق المادة (9).

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات.

¹⁴ اجتماع مع أصحاب المصلحة (العلميين والمجتمع المدني) نُظم من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

¹⁵ منظمة الشفافية الدولية (كانون الثاني 2013). المميزات الرئيسية لنظام المساءلة لمؤسسات الغير حكومية، رقم 358، صفحة (5)، متاح على الرابط http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/358_Key_features_of_NGO_accountability_systems.pdf، تاريخ زيارة الرابط 10 كانون الأول 2015.

¹⁶ الملتنقى العالمي للمؤسسات الغير حكومية (2004). مدونة السلوك وأخلاقيات للمؤسسات الغير حكومية، صفحة (10-11)، متاح على الرابط

<http://www.wango.org/codeofethics/COEEnglish.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 11 كانون الأول 2015.

وبناءً عليه فعلى منظمات المجتمع المدني والأحزاب والاتحادات في الأردن أن تسعى نحو أقصى حد ممكن من الشفافية، وذلك بنشر معلوماتها المالية إلى الجمهور، وفي الوقت نفسه، فإن مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة من أجل جعل الإفصاح عن المعلومات المالية إلزامياً سيوحد المتطلبات ومعاييرها عبر المجتمع المدني، ويساعد على تشجيع التنفيذ الموثوق. ومن جانب آخر فعلى متطلبات الإفصاح المالي في المجتمع المدني في الأردن أن توازن بين تشجيع الانفتاح والشفافية، وبين إيجاد ظروف يمكن استغلالها لدعم منظمات الصغيرة، ففي الماضي، استغلت الجهات الحكومية أحياناً متطلبات التدقيق على منظمات المجتمع المدني والأحزاب والنقابات المهنية لإعاقة نمو المجتمع المدني¹⁷، ولهذا السبب فإن على نصوص الشفافية أن لا تلقي بعبء ثقيل على كاهل منظمات المجتمع المدني، مما يمنع نموها أو يساء استغلال هذه النصوص للإساءة إلى بعضها¹⁸. وهذا مهم لمساعدة المواطنين على التعرف على حقوقهم المعترف بها دولياً لإنشاء الجمعيات وتنظيمها، وفي الوقت نفسه وكما ورد أعلاه، فإن العديد من المنظمات في الأردن متحمسة لفكرة زيادة شفافية الموازنات كوسيلة لدعم الحاكمية في مجال المنظمات وتحسين مصداقيتها في المملكة، ولذا تتوفر فرصة كبيرة لمؤسسات المجتمع المدني والحكومة نحو التعاون معاً وبحث النماذج التشاركية المختلفة لدعم الشفافية المالية.

¹⁷ فريدوم هوس (2012). برنامج بلدان في مفترق الطرق: الأردن. متاح على الرابط. <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/jordan#.VNCDttKUeDN> , تاريخ زيارة الرابط 11 كانون الأول 2015.

¹⁸ جون كلاير. البنك الدولي (1993). الدولة و القطاع التطوعي، متاح على الرابط. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1993/10/01/000009265_3961005082045/Rendered/PDF/multi_page.pdf تاريخ زيارة الرابط 19 كانون الثاني 2015.

الالتزام 14.7، 14.8: تنظيم مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا والرقابة على النشاطات والتمويل

عنوان الالتزام	تنظيم مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا والرقابة على النشاطات والتمويل	الرقم	14.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، مؤسسات المجتمع المدني، ديوان المحاسبة.	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	وضع إطار تشريعي ينظم اوضاع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا، ويضمن الرقابة على التمويل ووجه صرفه، والتأكد من عدم ممارستها لاية أنشطة ربحية على ارض الواقع، وأي مؤسسة تخالف ذلك تكون خاضعة للاحكام الضريبية، وان يتم التركيز على البعد الإرشادي والاعلامي والتوعوي للمجتمع حيال هذا الموضوع.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	خضوع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا لرقابة ديوان المحاسبة	الرقم	14.8
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، مؤسسات المجتمع المدني، ديوان المحاسبة.	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	أن تخضع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا لرقابة ديوان المحاسبة، وأن يكون أي تمويل أجنبي أو خارجي خاضعا لمعرفة وموافقة مجلس الوزراء.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

كفل الدستور في المادة (16) منه للاردنيين الحق بعقد الاجتماعات وتأسيس مؤسسات وأحزاب سياسية وفق احكام القانون¹، وتشتمل منظمات المجتمع المدني في الأردن المنظمات الاجتماعية والجمعيات الخيرية والنوادي الرياضية ونوادي الشباب والشركات غير الربحية والشركات الربحية العاملة في مجال التنمية ومؤسسات المصالح المشتركة، ويحكم عمل هذه المنظمات أكثر من (31) قانونا ونظاما اما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، وتتضمن هذه القوانين، على سبيل المثال، أنظمة مفصلة تحكم الهبات الخيرية وعمل الشركات غير الربحية، والتشريعات الوطنية الخاصة بحقوق المرأة والطفل، وقانون العقوبات الأردني.

وبحسب قانون ضريبة الدخل رقم رقم 34 لسنة 2015 فمن حق المنظمات المسجلة كجمعيات طلب الإعفاء من الضريبة، كما يسمح لبعضها بالتمتع بصفة الإعفاء للمنح التي تحصل عليها²، وفي سبيل الحصول على صفة الإعفاء من الضريبة، فإن على هذه المنظمات أن تثبت أنها تعمل في مجالات معينة، مثل

¹المملكة الاردنية الهاشمية، الدستور الأردني 2011، المادة(16).

²المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ضريبة الدخل رقم (34) لعام 2014. الجريدة الرسمية (5320) 3 كانون الاول 2014.

الأعمال الإنسانية أو الثقافية أو الرياضية، وعليها أن تقدم طلباً للموافقة على الإعفاء إلى مجلس الوزراء، ولا تعفى الشركات غير الربحية والشركات الربحية العاملة في مجال التنمية وفقاً لقانون الشركات للعام 1997 من الضرائب، ولذا يتوجب عليها دفع الضرائب على المبيعات والمشتريات والدخل والرواتب³.

وتخضع الجمعيات لقانون الجمعيات الصادر عام 2008⁴ (معدل في العام 2009)⁵ وتعديلاته والذي يشترط على مجلس إدارة الجمعية أن يقدم معلومات الجمعية المالية إلى الوزارة المسؤولة عنها سنوياً، وتتضمن هذه المعلومات خطة عمل سنوية وتقريراً يبين إنجازات الجمعية، وأنشطتها، ومصادر تمويلها، وكيفية استخدام أموالها، حيث تكون التقارير المالية صادرة عن مدقق حسابات معتمد⁶، كما يشترط القانون أيضاً على الجمعيات أن تسجل الهيئات التي تتلقاها في تقاريرها السنوية، إضافة إلى تحديد الأنشطة التي استخدمت فيها هذه الهيئات⁷، وإضافة إلى ذلك، يطلب من الجمعيات أن تطلب موافقة مجلس الوزراء على كل تمويل من مصادر غير أردنية⁸ فحتى يسمح للمنظمة بأن تتلقى منحة أجنبية، عليها أن تبلغ الوزير المشرف على ملفها بواسطة إخطار كتابي يفصل التمويل ومصادره وأغراضه، وعلى الوزير أن يحول الطلب إلى مجلس الوزراء، الذي يمكنه أن يوافق على الطلب أو يرفضه، وإذا لم يجب مجلس الوزراء على الطلب خلال 30 يوماً يعتبر التمويل موافقاً عليه ضمناً⁹، ويوافق على التمويل بشرط أن (1) لا يكون مصدر التمويل غير قانوني أو ضد النظام العام أو الأخلاق العامة، و(2) لا يتناقض مع أي مادة من قانون الجمعيات أو أي تشريع ذي علاقة، و(3) أن يستخدم التمويل للغرض الذي خصص له¹⁰.

ووفقاً لهذا القانون، إذا خالفت أية منظمة أباً من هذه البنود، " فإن على الوزير المعني أن يعين مجلس إدارة مؤقتاً للجمعية يتولى مهام مجلس الإدارة ويحل محله"¹¹، ويعاني القانون من عيب كبير إذ أنه لا يحدد الفترة التي يتوجب على الوزير أن يحول الطلب ضمنها إلى مجلس الوزراء، كما أنه لا يفرض على الوزير أن يبلغ الجمعية التي تتقدم بطلب الموافقة بأن طلبهم قد تم إرساله إلى مجلس الوزراء، وهذا يمنح الوزير صلاحية كبيرة تقديرية ويؤدي بدرجة كبيرة شفافية العملية وعدالتها.

أما الشركات غير الربحية فتعمل وفق قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 (وقد كان آخر تعديل له العام 2010)¹² ونظام الشركات غير الربحية رقم (73) لسنة 2010¹³، ويشترط نظام الشركات غير الربحية أن تسجل هذه الشركات نفسها لدى سجل الشركات غير الربحية في وزارة الصناعة والتجارة وأن ترفع تقاريرها إليه، وذلك ضمن الأشهر الثلاثة الأولى من كل سنة مالية، ويتضمن التقرير الموازنات المدققة، ومصادر تمويل المنظمة، ومصادر التمويل للأنشطة الخاصة بها¹⁴، وعلى هذه الشركات أيضاً أن تطلب السماح لها بتلقي منحة أجنبية، حيث يفرض تعديل قانون الشركات للعام 2010 ونظام الشركات غير الربحية على الشركات غير الربحية أن تقدم طلباً خطياً إلى وزير الصناعة والتجارة من أجل السماح لها بتلقي تمويل أجنبي بحيث يتضمن الطلب معلومات عن مصادر التمويل والمشاريع الخاصة التي سيستخدم من أجلها، وعلى الوزير أن يحول الطلب إلى مجلس الوزراء، الذي يمكن أن يوافق على الطلب أو أن يرفضه، وإذا لم تصدر الإجابة خلال 30 يوماً من مجلس الوزراء، يعتبر الطلب موافقاً عليه ضمناً¹⁵، وكما هو الحال في الجمعيات يعاني التشريع من عيب كبير إذ أنه لا يحدد الفترة التي يتوجب على الوزير أن يحول الطلب ضمنها إلى مجلس الوزراء، كما أنه لا يفرض على الوزير أن يبلغ الشركة التي تتقدم بطلب الموافقة بأن طلبهم قد تم إرساله إلى مجلس الوزراء، وهذا يمنح الوزير صلاحية كبيرة تقديرية و يسبب مشكلات كبيرة فيما يتعلق بالشفافية والعدالة، وإضافة إلى هذه المتطلبات يتوجب على الشركات غير الربحية أن تقدم تقارير إلى وزارة الصناعة والتجارة تفصل أنشطتها ومصادر تمويلها وموازناتها المدققة والاستخدامات المحددة للأموال¹⁶.

ولم يشترط قانون الشركات على الشركات الربحية (التي تعمل في مجال التنمية) والتي يمكن أن تتلقى نفس طبيعة المشاريع والتمويل كما الشركات غير الربحية أن تقدم طلباً للموافقة على التمويل الاجنبي¹⁶.

وفيما يتعلق بخضوع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً أجنبياً لرقابة ديوان المحاسبة فيبدو أن هذا يتماشى مع قانون ديوان المحاسبة¹⁷. فوفقاً للمادة (4) من قانون ديوان المحاسبة لسنة 1952، والذي عدل عام 2002¹⁸ وعام 2007¹⁹، فإن ديوان المحاسبة مسؤول عن التدقيق على أي منظمة يطلب مجلس الوزراء منه التدقيق عليها، ما دامت هذه المنظمة تتلقى تمويلاً عاماً (حكومياً) أو أي تمويل آخر ينظمه القانون، ووفقاً للموقع الإلكتروني لديوان

³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات رقم (22) لعام 1997. الجريدة الرسمية 4204 15 ايار 1997.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الجمعيات رقم (51) لعام 2008. الجريدة الرسمية (4928)، 16 ايلول 2008.

⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون الجمعيات رقم (22) لعام 2009. الجريدة الرسمية (4983)، 16 ايلول، 2009.

⁶ المرجع السابق المادة (16).

⁷ المرجع السابق المادة (16) و(17).

⁸ المرجع السابق المادة (17).

⁹ المرجع السابق.

¹⁰ المرجع السابق.

¹¹ المرجع السابق المادة (18).

¹² المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات رقم (22) لعام 1997. الجريدة الرسمية (5071) 14 كانون الاول 2010.

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، نظام الشركات غير الربحية رقم (73) لعام 2010. الجريدة الرسمية (5071) 14 كانون الاول 2010.

¹⁴ المرجع السابق المادة (9).

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون الشركات رقم (35) لعام 2010. الجريدة الرسمية (5059) 30 ايلول 2010.

¹⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الشركات.

¹⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952. الجريدة الرسمية (1105) 16 نيسان 1952.

¹⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون ديوان المحاسبة رقم (3) لعام 2002. الجريدة الرسمية (4533) 17 شباط 2002.

¹⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون ديوان المحاسبة رقم (18) لعام 2007. الجريدة الرسمية (4821) 16 نيسان 2007.

المحاسبة، فإن المنظمات التي يحق له التدقيق عليها تشمل النقابات والاتحادات المهنية، والجمعيات الخيرية والتطوعية²⁰، وفي ضوء هذه الشروط، يمكن أن نستنتج أن منظمات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً أجنبياً ينظمه القانون، تكون خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بناء على طلب مجلس الوزراء، إلا أنه ليس واضحاً فيما إذا كان القصد من هذا الالتزام هو أن يوضح ببساطة هذا الأمر، أو أن المقصود منه هو إعطاء ديوان المحاسبة صلاحيات أكبر في الرقابة على منظمات المجتمع المدني.

ووفقاً للقانون الحالي، فإنه يبدو أن المكونين الرئيسيين للالتزام: إخضاع التمويل الأجنبي للتدقيق من قبل ديوان المحاسبة وفرض موافقة مجلس الوزراء، مطبقان فعلاً. فالشروط التي تخضع التمويل لموافقة مجلس الوزراء سارية ومطبقة ومنظمة وفقاً للقانون منذ العام 2009، ومنذ تعديل 2009 عطلت القيود المفروضة على تلقي التمويل الأجنبي تنفيذ مشروع لمنظمة واحدة على الأقل في الأردن. حيث رفض مجلس الوزراء بتاريخ 27 حزيران 2012 السماح بمنحة لمنظمة "مكين" وهي منظمة مساعدة قانونية، والتي تعلقت بتطبيق برنامج يهدف لحماية حقوق العمال الوافدين.²¹

تنفيذ الالتزام

يجدر الذكر أنه وفقاً للقانون الحالي فإنه يوجد إطار تنظيمي مطبق يحكم أنشطة مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً أجنبياً، ويضمن هذا الإطار التنظيمي الرقابة على التمويل وعلى الإنفاق، وأن هذه المؤسسات لا تمارس أنشطة ربحية، وخلال الفترة المحددة للالتزام، لم تنشر أية تغييرات في هذا المجال، ولم تقرر أية تشريعات جديدة بهذا الخصوص، كما لا تظهر في أجندة البرلمان أية جهود حالية لتنفيذ هذا الالتزام.

وخلال مشاورات فريق البحث مع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني، تبين له أن ممثلي منظمات المجتمع المدني يقبلون بشكل عام رقابة ديوان المحاسبة على المنظمات التي تتلقى تمويلاً أجنبياً، خاصة أن هذا أمر يسمح به القانون، وفي الواقع، فإن العديد من هذه المنظمات تؤيد تطبيق رقابة أكثر انضباطاً على منظمات المجتمع المدني من أجل الحد من الفساد في هذا المجال، وتحسين سمعة هذا القطاع لدى الرأي العام.²²

وتعد إحدى نقاط الضعف الرئيسية في التشريع الحالي المتعلق بالتدقيق على منظمات المجتمع المدني هو أنه لا يتضمن تفصيلات عن عملية التدقيق، بحيث يترك المجال وحرية التصرف للموظفين الحكوميين، ففي حين أن القانون يسمح للحكومة بالتدقيق على هذه المنظمات، إلا أنه لا يصف نوع التدقيق والفترة التي يمكن أن يغطيها، وظروف تطبيق التدقيق، ومن يأمر بالتدقيق، وكما مرة يمكن أن يتم إجراء التدقيق، والأدلة الإرشادية الموجهة لاستخدام النتائج النهائية للتدقيق، والخطوات اللاحقة للتدقيق، بما فيها العقوبات التي يمكن فرضها على المنظمات المخالفة، وبناءً على التجربة الشخصية التي مر بها مركز الحياة ومشاوراته مع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني، فهناك مخاوف داخل القطاع من إمكانية استغلال التدقيق بطريقة متحيزة من قبل الدوائر الحكومية المعنية، وأنه يمكن إساءة استخدامه ليتحول إلى أداة لإزعاج ومضايقة سياسية، وقد تناول عدد من ممثلي منظمات المجتمع المدني حالات استخدمت فيها صلاحيات التدقيق لاستهداف المنظمات العاملة في مجالات حساسة سياسياً، كما وافق جميع أصحاب المصلحة على أن صياغة القانون يجب أن تضمن الحماية من مثل هذا النوع من التطبيق المتحيز²³، ولهذا السبب تبرز الحاجة لتحسين القوانين حتى تتضمن نصوصاً واضحة تضمن استخدام التدقيق استخداماً عادلاً، وفقط بهدف الحد من الفساد، كما وافق أصحاب المصلحة على أن طرق تنفيذ الأنظمة مهمة بنفس قدر أهمية التوصيات الناتجة عنها.

إضافة إلى ذلك، انتقدت هذه المنظمات أيضاً بنود القانون التي تفرض على المنظمات والشركات غير الربحية أن تطلب الموافقة على الحصول على التمويل الأجنبي، لأن نسبة كبيرة من المانحين الذين يمولون المنظمات المحلية والشركات غير الربحية قد وقعت بالفعل اتفاقيات مع الحكومة الأردنية لتنفيذ مشاريعها²⁴. كما أشارت بعض المنظمات إلى أن المنظمات المسجلة كشركات ربحية وتعمل في مجال التنمية لا تحتاج إلى الموافقة على التمويل الأجنبي رغم أنها تتساوى مع الجمعيات والشركات غير الربحية في فرص التمويل وهذا تمييز غير عادل بين منظمات المجتمع المدني.²⁵

وإذا أخذنا بعين الاعتبار بناءً على المعطيات السابقة أن معظم ما جاء في الالتزامين هو الوضع الراهن لحالة الرقابة على مؤسسات المجتمع المدني والذي كان سابقاً على تكوين منظومة النزاهة، وأنه خلال الإطار الزمني لهذا التقرير (2014) لم يتغير هذا الوضع أو تجد أي مستجدات على الوضع الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني، نتوصل إلى أن هذين الالتزامين لم يبدأ بالتطبيق بعد، إلا أن فريق البحث وفي توصله إلى هذه النتيجة يوصي الجهات المسؤولة عن تطبيق هذين الالتزامين بوضع إجراءات محددة تعكس غاية هذا الالتزام ليتم قياسها، كما يوصي الفريق أن يتم ذلك جنباً إلى جنب مع مؤسسات المجتمع المدني بانواعها المختلفة لضمان النهج التشاركي وشفافية وحيادية الإجراءات التي سيتم اعتمادها والتي تحقق غاية الالتزامين.

²⁰ المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، نطاق العمل، متاح عبر الرابط

http://www.audit-bureau.gov.jo/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=25&lang=ar

تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

²¹ هيومن رايتس ووتش (2012)، الأردن: الحكومة تشن حملة على المجتمع المدني، متاح عبر الرابط

<http://www.hrw.org/news/2012/08/01/jordan-government-clamps-down-civil-society> تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

²² اجتماع مع أصحاب المصلحة من الإعلاميين و المجتمع المدني، نظم من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

²³ المرجع السابق.

²⁴ المرجع السابق.

²⁵ شريف العمري، منظمة شباب الغد، مقابلة شخصية، 19 آذار 2015.

الممارسات الفضلى والتوصيات

أكد المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL) على " أن القيود على التمويل والتي تعيق قدرة المنظمات غير الحكومية على السعي لتحقيق أهدافها يمكن أن تشكل تدخلا غير مبرر في حرية عمل المنظمات"²⁶ وتدعم إرشادات البنك الدولي هذا الاستنتاج، وهي تنص على أن البيئة التشغيلية الأفضل للمنظمات غير الحكومية "هي حين تخفض القيود إلى الحد الأدنى، وحين تتاح للمنظمات حرية كاملة لتلقي التمويل من أي مصدر تختاره، وأن تتحدث المنظمات بما ترغب وأن تبني شراكات مع من تختار"²⁷، كما يدعم هذا التوجه دراسة حالة للممارسات المثلى في مبادرات تعديل قانون منظمات المجتمع المدني في العراق، ومكدونيا، وهندوراس، والتي أجراها المركز الأوروبي للقانون غير الربحي (ICNL) نيابة عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية، حيث اشارت الدراسة الى أن إزالة القيود على التمويل الأجنبي تتيح للمنظمات حرية عمل أعظم.²⁸

وبهدف زيادة الشفافية، على منظمات المجتمع المدني أن تنشر موازناتها، وأن تخضع للرقابة الحكومية في حال حصول مخالفات وأخطاء فيها، الا ان ذلك يجب أن يحدث ضمن إطار قانوني يحدد بوضوح الإجراءات القانونية المتعلقة بعمل منظمات المجتمع المدني، حتى لا تعيق القوانين غامضة الصياغة فيما يتعلق بتسجيل هذه المنظمات وأنشطتها إنشاء منظمات جديدة أو نموها.²⁹

ونستنتج أن تشجيع إنشاء وهو المجتمع المدني يفرض على الأردن أن يراجع ويعدل قوانينه المتضمنة قيودا على التمويل الأجنبي، والإطار العام الذي يحكم منظمات المجتمع المدني، ولعل أفضل وسيلة للقيام بمبادرات لإصلاح القوانين المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني هي مشاورات مع قطاع المجتمع المدني للحصول على دعم سياسي واسع، ومن مختلف القطاعات لهذه الإصلاحات ولضمان ان القانون المعدل ينسجم مع المتطلبات المحلية والمعايير الدولية.³⁰

ويفترض بأية عملية من هذا القبيل أن تكون شمولية، بمعنى أنها تعدل القوانين التي تحكم التدقيق وتلقي التمويل الأجنبي، إضافة إلى إلغاء أو تعديل قوانين مثل قانون الاجتماعات العامة، التي يمكن أن تستغل للحد من حرية عمل المنظمات غير الحكومية³¹، كما يمكن لعملية من هذا القبيل أن تفيد في تطبيق الالتزام المتعلق بالتركيز على جوانب الإرشاد، ونشر المعلومات وتثقيف الرأي حول اطار تنظيم المجتمع المدني، كما قد يفيد أيضا في تحقيق الانسجام بين أنظمة الجمعيات، والشركات غير الربحية، والشركات الربحية العاملة في قطاع التنمية فيما يخص تلقي التمويل الاجنبي للمشاريع التنموية، حيث انها جميعا تمارس نفس طبيعة العمل، وكما ذكرنا أعلاه، فإن لهذه الأنواع الثلاثة من المنظمات أنظمة مختلفة فيما يتعلق بقدرتها على تلقي التمويل الأجنبي واستخدامه مما قد يؤدي إلى اضطراب على مستوى المجتمع المدني والحكومة والجمهور أيضا حين يسعون للرقابة على أنشطة منظمات المجتمع المدني، وإبقائها في أعلى مستويات معايير الشفافية والمساءلة.

²⁶ المركز الدولي لقانون المنظمات غير الربحية (ICNL) (1، شباط 2008)، الدفاع عن المجتمع المدني: تقرير الحركة العالمية من أجل الديمقراطية، متاح عبر الرابط http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/WMD-DCS_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 18 كانون الثاني 2015.

²⁷ جون كلارك (1 تشرين اول 1993)، العلاقة بين الدولة والقطاع التطوعي، متاح عبر الرابط <http://www.gdrc.org/ngo/state-ngo.html> تاريخ زيارة الرابط 19، كانون الثاني 2015.

²⁸ ICNL.

²⁹ المركز الأوروبي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ECNL) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) (أيار 2011)، عناصر لمبادرات الإصلاح القانوني لمنظمات المجتمع المدني الناجحة: دراسات الحالة عن هندوراس والعراق ومقدونيا. متاح عبر الرابط http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/investing_in_civil_society/2011_UNDP-ECNL_Elements-for-Successful-CSO-Law-Reform-Initiatives_EN.pdf تاريخ زيارة الرابط 18 كانون الثاني 2015.

³⁰ المرجع السابق

³¹ سمير جراح، معهد بروكينغز (1 تموز 2009)، المجتمع المدني والحريات العامة في الأردن: مسار الإصلاح الديمقراطي. متاح عبر الرابط http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/7/07_jordan_jarrah/07_jordan_jarrah.pdf تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

التزام 15.1: مراجعة التقسيمات الادارية

عنوان الالتزام	مراجعة التقسيمات الادارية	الرقم	15.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الداخلية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة التقسيمات الادارية الواردة في التشريعات المختلفة بما يضمن التوزيع العادل والمتوازن لمكتسبات التنمية والخدمات المقدمة للمواطنين		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ~ المسائلة ☐ لا شئ
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

وضح نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000¹، تركيبة التقسيمات الادارية في الاردن والتي تقسم الجغرافيا السياسية المحلية للاردن الى محافظات والتي بدورها تقسم الى ألوية وأقضية، و يرأس هذه المحافظات محافظون يعينهم مجلس الوزراء، وقبل إقرار النظام رقم (47) كانت التقسيمات الادارية تشمل أيضا تقسيما اصغر يسمى النواحي، حيث الغى النظام رقم (47) النواحي استجابة لعدد كبير من طلبات السكان ليتم ترفيع مناطقهم الى أقضية بهدف الوصول الى مستويات أعلى من الموارد الحكومية والخدمات التي تقدمها الى الاقضية.² كما وضع النظام رقم (46) نظام التقسيمات الادارية وتعديلاته رقم (45) لسنة 2001³ ورقم (72) لسنة 2005⁴ التقسيمات الجغرافية الحالية للأردن، حيث بين النظام التركيبة لكل واحدة من هذه المحافظات الاثنتي عشر والالوية بما في ذلك قوائم كاملة مشمولة فيها القرى والمدن الكبرى.

ومن الجدير بالذكر ان النظام رقم (46) للعام 2000 قد انشئ كجزء من الاصلاح الهام على هياكل الحكم المحلي والتي قلصت فيها الحكومة ودمجت (328) بلدية في (99) بلدية فقط تنتشر في انحاء المملكة، ثم دمجت ستة من هذه البلديات لاحقا مع أمانة عمان الكبرى بإدارة مستقلة تاركة البلاد ب 93 بلدية قائمة.⁵

وقد تم طرح مسودة نظام معدل لنظام التشكيلات الادارية في العام 2013 حيث نشرت هذه المسودة على موقع ديوان التشريع والرأي الا انه لم يحدث أي أثر قانوني عليها حتى الان.⁶

تنفيذ الالتزام

صرحت الحكومة الاردنية في أكثر من مناسبة انها اتخذت خطوات خلال الاعوام الماضية للمساعدة في تصحيح الاختلالات في التطور ما بين المناطق الجغرافية المختلفة في البلاد، فكما هو موصوف بتفاصيل أكبر في باب الالتزام (15.5) حاولت الحكومة عبر إنشاء صندوق تنمية المحافظات التعامل مع هذه الاختلالات الجغرافية والفروقات في مستوى تقديم الخدمات، كما وافقت الحكومة على منحة مقدارها (3,6) مليار دينار من صندوق التعاون الخليجي لتنفيذ مشاريع تنموية في الاردن، والتي نفذ العديد منها في المناطق الاقل حظا في البلاد.⁷

¹المملكة الاردنية الهاشمية، نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000. الجريدة الرسمية (4455)، 17 ايلول 2000. ²المرجع السابق.

³المملكة الاردنية الهاشمية، نظام التقسيمات الادارية رقم (46) لسنة 2000. لم ينشر في الجريدة الرسمية.

⁴المملكة الاردنية الهاشمية، نظام معدل لنظام التقسيمات الادارية رقم (72) لسنة 2005. الجريدة الرسمية (4732)، 2005/11/30.

⁵الجنة الأوروبية للمناطق، بيان وقائع عن الأردن: التقسيم الرأسي للسلطة، صفحة (2)، متاح عبر الرابط https://portal.cor.europa.eu/arlem/Documents/JORDAN%20-20FACT%20SHEET%201%20EN_3%20June%202014.pdf تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

⁶المملكة الاردنية الهاشمية، مسودة نظام معدل لنظام التشكيلات الادارية في العام 2013 (2013/9/2) متاح عبر الرابط http://lob.jo/List_LawsLegislations_Public.aspx تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

⁷أخبارك (26 كانون الثاني 2015). الأردن: إنفاق 92% من مخصصات المنحة الخليجية للعام 2014 والبالغة 43.708 مليون دينار. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/9KZg7u> تاريخ زيارة

الرابط 27 كانون الثاني 2015. وايضا - جوردن تايمز (26 كانون الثاني 2015). إنفاق الحكومة 92% من مخصصات المنحة الخليجية لعام 2014. متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/government-spent-92-of-gulf-grant-allocations-for-2014> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

أما بالنسبة لإعادة رسم التقسيمات الادارية الحالية كما هي موضحة في النظامين الموصوفين أعلاه فلا يوجد اي نقاش لوضع اي منهما على الاجندة البرلمانية، غير انه وفي منتصف العام 2014 نشرت بعض الصحف والمواقع الاخبارية عدداً من الأخبار بعنوان الحكومة تعيد النظر في التقسيمات الإدارية⁸ لكن من خلال البحث لم يتبين أي إجراءات حقيقية على أرض الواقع لإجراء أي تعديلات، كما لم تنشر هذه التعديلات الى الجمهور ليتمكن فريق البحث من قياس مدى التوزيع العادل والمتوازن لمكتسبات التنمية والخدمات المقدمة للمواطنين، وبناءاً على ذلك يعتبر فريق البحث ان تنفيذ الالتزام لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يظهر بأن الالتزام يشير الى الحاجة الى إعادة ترسيم الحدود الادارية أو احتمال إعادة تقسيم المناطق الحالية إدارياً من جديد، وبالنظر الى أن عدداً من البلدان الأخرى كان لها نفس التجارب في إعادة ترسيم الحدود البلدية في الماضي يرى فريق البحث ان الاردن يستطيع استخدام الدروس المستفادة من هذه التجارب، حيث ان إعادة التقسيم والدمج يؤثران عادة في حجم الدخل المالي للبلديات بأكثر من طريقة، بما في ذلك:

- كلف المعاملات المرتبطة بالدمج نفسه، بما يشمل كلف ترشيد القوانين واجراءات الموارد البشرية والمحاسبة/الفواتير، والغاء التكرار والتدريب الجديد، الخ...
- التغييرات في الانفاق المطلوبة لخدمة السكان الجدد والمناطق الجديدة.
- التغييرات في الدخل الذي يتأتى من القاعدة الضريبية الجديدة.

وتختلف الآثار المحددة لإعادة تقسيم المناطق إدارياً وفقاً لوضع البلديات قبل هذه العملية، ففي حالة دراسية عن دمج البلديات في جنوب إفريقيا وكندا، تبين بأن معظم البلديات التي وسعت لتشمل بلديات أكثر فقراً قد شهدت زيادات سريعة في التكاليف غير مرتبطة بزيادات في الإنفاق والذي أدى الى عجز في دخل هذه البلديات.⁹

وليس هناك دليل واضح على أن الاقتصادات المطلقة لدمج البلديات دائماً يجعل تشغيل البلديات اقل تكلفة، بل بدلا من ذلك هناك أحجام مثلى للبلديات لمختلف أنواع الخدمات، ففي حين أن احد انواع الخدمات يمكن أن تصبح أقل تكلفة اثناء تطور ونمو البلديات، يمكن أن تصبح خدمة أخرى أكثر تكلفة اثناء هذا النمو.¹⁰

وتسير فرنسا حالياً في خطط لتطبيق إعادة تقسيم المناطق إدارياً على مستوى المحافظات خلال الاعوام 2014-2015، حيث ترافقت هذه العملية مع تفويض أكبر للصلاحيات لصالح المحافظات حتى تتمكن من ادارة أعمالها الاقتصادية، وقد صممت عملية إعادة التقسيم/التفويض لجعل المحافظات أكبر وأكثر قدرة على تطوير نفسها اقتصادياً، ووفقاً للقائمين على التخطيط فإن المحافظات الأكبر والأكثر قوة سيكون لديها ناخبين أكثر وستكون وجهات أكثر جذبا للاستثمارات وذلك لأنها أكثر قدرة على التواصل مع مسؤولين خارجيين لوضع شراكات لصالح التنمية، والاهم من ذلك ان الموارد الموفرة عبر تخفيض التكرار والاستفادة من المقياس الاقتصادي سيسمح بتوجيه ذلك نحو النمو الاقتصادي.¹¹

وقد تبرز قضايا أخرى في إعادة التقسيم الإداري للبلديات مثل ظهور مصالح راسخة سواء رسمية أو غير رسمية، فعندما قامت جنوب افريقيا بإعادة تقسيم المناطق الريفية التقليدية مثلاً دخلت الحكومة في صراع مع عدد من القادة التقليديين¹²، وفي هذا المجال من المهم الإبقاء في الازهان ان دمج البلديات او توسيعها يمكن أن يكون له أثر في تخفيف الاستجابة أو آفاق المشاركة الشعبية.¹³

وبشكل عام، تشتمل التوصيات القائمة على الممارسات الفضلى والدروس المستفادة من الحالات الدولية على مايلي:

- دراسة الآثار الاقتصادية بشكل جيد قبل إعادة التقسيم وفهم بأن دمج المناطق الأكثر فقراً في بلدية ما قد يؤدي الى زيادة الكلف دون زيادة الدخل بكمية متناسبة مما يؤدي الى احداث عجز في تلك البلدية.
- اعتماد الواقعية بشأن كلف معاملات إعادة التقسيم، حيث ان الانظمة المعقدة والمتخصصة بالبلديات - مثل الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والمحاسبة- يمكن أن يكون ترشيدها مكلفاً.

⁸العرب اليوم، الحكومة تعيد النظر في نظام التقسيمات الادارية، متاح عبر الرابط <http://alarabalyawm.net/?p=136822> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

اللجنة المالية و التمويل، تأثير التخطيط التنظيمي على الموارد المالية للبلديات، الفصل (11) 2015/16 التقديم من أجل توزيع العائدات، متاح عبر الرابط <http://www.ffc.co.za/index.php/submissions/submission-chapters> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

⁹اللجنة المالية و التمويل، تأثير التخطيط التنظيمي على الموارد المالية للبلديات، الفصل (11) 2015/16 التقديم من أجل توزيع العائدات. متاح عبر الرابط <http://www.ffc.co.za/index.php/submissions/submission-chapters> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹⁰ايند سلاك ورثرد بيرد (2013). دمج البلديات: هل الدمج و البلديات الأكبر أفضل؟ صفحة (5)، متاح عبر الرابط http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/219/imfg_no_14_slack_bird3_online_final.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹¹مارك موراو وكينان فكري (9 كانون الأول 2014). التحجيم الصحيح للمنطقة: فرنسا تعيد رسم لخريطة. متاح عبر الرابط <http://www.brookings.edu/blogs/the-avenue/posts/2014/12/09-region-france-map-muro-fikri> تاريخ زيارة الرابط 20 آذار 2015.

¹²كليوتلاندانسومالو وجنيفر وينال (آب 2013). "إعادة تحديد الحدود الإدارية للبلديات في جنوب أفريقيا: العمليات و التأثيرات على الحكم المحلي في المناطق النائية التقليدية" مجلة جنوب أفريقيا للجيوماتيكس 2:4.

¹³سلاك و بيرد صفحة (4).

- التأكد من أن هناك تمويل لمثل تكاليف هذه المعاملات ، فإذا وعدت جهة حكومية رفيعة (على المستوى الوطني أو مستوى الاقاليم في البلد) بتقديم التمويل فيجب ضمان أن هذا التمويل قد تم تأمينه.
- بالنظر الى أن إعادة التقسيم يمكن أن يكون مكلفا، فيجب اعتبار هذه العملية جنبا الى جنب مع أشكال أخرى من الاصلاحات المطلوبة للاستجابة للاهداف¹⁴، حيث تشتمل هذه الاصلاحات على:
- إعادة توزيع المسؤوليات على الاطراف الاخرى القائمة في الحكومة.
- أن يكون هناك شراكات تطوعية ما بين البلديات لغاية تقديم الخدمة
- إنشاء مناطق خاصة متداخلة لعدد من أنواع الخدمات (بالرغم من أن هذا يمكن أن يقلل من المساءلة لمن ينفقون المال، ويجعل الامر أصعب على المواطنين لكي يفهموا/يشاركوا، كمل يجعل الادارة أكثر تعقيدا).¹⁵

ومن المهم ايضا الاشارة الى ضرورة التركيز على مبادئ الحاكمية الرشيدة خلال عملية إعادة التقسيم، كما ان مبادئ الشفافية والمساءلة والفاعلية والفعالية والمشاركة يجب ان تكون في طليعة هذه العملية كما هو الحال مع أي عملية اخرى.¹⁶

تشتمل البدائل الاخرى للاصلاحات على:

- إعادة توزيع المسؤوليات على الاطراف الاخرى القائمة في الحكومة.
- أن يكون هناك شراكات تطوعية ما بين البلديات لغاية تقديم الخدمة
- إنشاء مناطق خاصة متداخلة لعدد من أنواع الخدمات (بالرغم من أن هذه يمكن أن تقلل من المساءلة لمن ينفقون المال، وتجعل الامر أصعب على المواطنين لكي يفهموا/يشاركوا، وأن تجعل الادارة أكثر تعقيدا).¹⁷

إلا أنها تحافظ على تركيزها على مبادئ الحاكمية الرشيدة عبر مسار إعادة التقسيم. يجب أن تظل الشفافية والمحاسبة والفاعلية والفعالية والمشاركة في طليعة هذا المسار كما هو الحال مع غيره.¹⁸

¹⁴ اللجنة المالية و التمويلية لجنوب أفريقيا (2015-2016). تأثير التخطيط التنظيمي على الموارد المالية للبلديات، الفصل 11 من 16/2015 التقديم من أجل توزيع العائدات، متاح عبر الرابط <http://www.ffc.co.za/index.php/submissions/submission-chapters> تاريخ زيارة الرابط 20 آذار 2015.

¹⁵ سلاك و بيرد صفحة 9-13.

¹⁶ نكسومالوويتال صفحة 336.

¹⁷ سلاك و بيرد صفحة 9-13.

¹⁸ نكسومالوويتال صفحة 336.

الالتزام 15.2: مراجعة و تقييم النمط المؤسسي في الحكم المحلي

عنوان الالتزام	مراجعة و تقييم النمط المؤسسي في الحكم المحلي	الرقم	15.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الداخلية، وزارة الشؤون البلدية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة و تقييم النمط المؤسسي (سلطة) في الحكم المحلي وانعكاسه على الواقع التنموي والاقتصادي والاجتماعي للمنطقة ، ودور المجتمع المحلي في صنع القرار مثل (سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ، سلطة إقليم البتراء التنموية السياحي ، سلطة وادي الاردن) .		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ ☐ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تعتبر السلطات الثلاث المذكورة في الالتزام مؤسسات مستقلة ومسؤولة عن التنمية الاقتصادية في مناطق محددة من المملكة، حيث أنشئت كل منها لتمتع بهيكلية أو سلطة مركزية كبيرة، وترتبط هذه السلطات بعلاقات مباشرة مع الحكومة المركزية، ولكل منها صلاحيات واسعة لتحسين الاقتصادي والاجتماعي في المناطق الواقعة ضمن صلاحياتها.

وأنشئت سلطة وادي الأردن بموجب قانون تطوير وادي الأردن لسنة 1977 والذي الغي وتم استبداله بقانون تطوير وادي الأردن رقم 19 لسنة 1988¹، والذي شهد آخر تعديلا له في العام 2006²، وأعطيت السلطة صلاحيات واسعة للقيام بأعمال التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة في منطقة وادي الأردن والتي آنذاك حددت بالمنطقة الممتدة من الحدود الشمالية للمملكة شمالا إلى الطرف الشمالي للبحر الميت جنوبا ومن نهر الأردن غربا إلى كافة مناطق أحواض اليرموك والزرقاء الواقعة تحت مستوى 300م فوق مستوى سطح البحر ، إضافة إلى أي منطقة يقرر مجلس الوزراء اعتبارها جزءا منها، حيث أضيفت إليها المنطقة الواقعة بين الطرف الشمالي للبحر الميت شمالا والحد الشمالي لتنظيم مدينة العقبة جنوبا ومنسوب 500 م فوق سطح البحر شرقا وحدود المملكة غربا بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 6339/12/59/6 بتاريخ 1977/5/22³.

وكلفت السلطة بتطوير مصادر المياه في وادي الأردن، وحمايتها وتحقيق التنمية البشرية، إضافة إلى تطوير البيئة إجمالا في الوادي، والسياحة والزراعة، وتنظيم التعاون مع القطاع الخاص⁴، وتعتبر السلطة مؤسسة مستقلة تتبع وزير المياه والري، وتتألف السلطة من: وزير، ومجلس إدارة وأمين عام، وموظفين تنفيذيين وإداريين⁵، ويرأس الوزير مجلس الإدارة، ويتكون أعضاؤه من الأمناء العامون لكل من سلطة وادي الأردن، ووزارة التخطيط، ووزارة الزراعة، ووزارة الشؤون البلدية، ووزارة السياحة، والمدير العام لكل من دائرة الأراضي والمساحة، ودائرة الموازنة العامة، ورئيس مجلس إدارة اتحاد المزارعين، وثلاثة خبراء يعينهم مجلس الوزراء⁶، ولا توجد مادة في القانون تتحدث صراحة عن مشاركة مواطنين في عملية اتخاذ القرار.

اما سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فقد أنشئت بقانون صادر في العام 2000⁷، وهي مؤسسة مستقلة ماليا وإداريا، وخلفت بلدية العقبة وسلطة إقليم العقبة⁸، حيث تتبع السلطة لرئيس الوزراء، وهي مسؤولة عن التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة بما في ذلك جذب الاستثمارات وإيجاد "بيئة استثمارية متقدمة" وزيادة فرص العمل وتدعيم دور القطاع الخاص وتصميم الخطط التنموية وحماية البيئة وقيادة التعاون الدولي وتطبيق التشريعات الاقتصادي ودعم الرفاه الاجتماعي العام⁹. ويرأس السلطة مجلس مفوضين من ستة أعضاء، بمن فيهم الرئيس ونائبه، ويعينهم جميعا مجلس الوزراء لفترة

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون تطوير وادي الاردن رقم(19) لسنة 1988. الجريدة الرسمية (3540)، 17 آذار 1988.

²المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون تطوير وادي الأردن رقم(29) لسنة 2006. الجريدة الرسمية (4759)، 16 أيار 2006.

³سلطة وادي الاردن، نشأة سلطة وادي الاردن، متاح عبر الرابط: <http://goo.gl/vf5k0h>. تاريخ زيارة الرابط 20 آذار 2015.

⁴المملكة الاردنية الهاشمية، قانون تطوير وادي الأردن المادة(3).

⁵المرجع السابق المادة(8).

⁶المرجع السابق المادة(8).

⁷المملكة الاردنية الهاشمية، قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم 32 لسنة 2000. الجريدة الرسمية 4453، 31 آب 2000.

⁸المرجع السابق المادة(8).

⁹المرجع السابق المادة(9)و(10).

أربع سنوات قابلة للتجديد¹⁰، ويجب أن يكون أعضاء المجلس مواطنين أردنيين، لديهم خبرة مناسبة، دون وجود تضارب مصالح لديهم مع مهامهم في المجلس¹¹، ويكون المجلس مسؤول عن إدارة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، بما في ذلك وضع خطط العمل والإشراف على تنفيذها من أجل التنمية الاقتصادية، ولا توجد في هذا القانون ايضاً أي مواد تشير إلى مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار.

وأما بالنسبة لسلطة إقليم البتراء فقد أنشئت بقانون في العام 2005¹²، ثم صدر قانون سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي قانون رقم (15) لسنة 2009¹³ حيث أصبح اسم الاقليم "إقليم البتراء التنموي السياحي" وهي سلطة ذات شخصية اعتبارية تتمتع باستقلالية إدارية ومالية وهي مرتبطة برئيس الوزراء ومركزها وادي موسى¹⁴، وتهدف السلطة إلى تنمية الإقليم وتطويره سياحياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً والمساهمة في تنمية المجتمع المحلي¹⁵، ويدير السلطة ويشرف عليها مجلس مفوضين يتألف من خمسة أعضاء متفرغين بمن فيهم الرئيس ونائبه يعينون بقرار من مجلس الوزراء بتناسب من رئيس الوزراء لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد¹⁶، ويتولى المجلس وضع السياسة العامة والخطط اللازمة لإدارة الإقليم وإقرار الهيكل التنظيمي للجهاز التنفيذي في السلطة وتحديد المناطق الاستثمارية في الإقليم وإصدار تراخيص وشهادات المهن المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية بالإضافة للعديد من المهام المتعلقة بالإقليم وتنظيمه¹⁷.

تنفيذ الالتزام

لم يكشف البحث عن أي جهود من قبل الحكومة في العام 2014 لإعادة هيكلة السلطات المذكورة في هذا الالتزام، وبخلاف المناطق التنموية والمناطق الحرة التي ستناقش في الالتزام (15.3) التالي، فإنه لا يبدو أن هذه السلطات المستقلة قد تأثرت بقانون الاستثمار الخاص الذي أقر في العام 2014، والذي وضع جميع المناطق التنموية والحرة ضمن نطاق صلاحيات هيئة تشجيع الاستثمار التي أنشئت حديثاً، ومن الجدير بالذكر أن سلطة إقليم العقبة بالذات قد استثنيت من القانون، كما أن سلطة إقليم البتراء وسلطة وادي الأردن لم تذكر ضمن مجال القانون¹⁸، وفي حين أن الالتزام يتناول بشكل خاص أدوار المواطنين في عملية اتخاذ القرار، إلا أن البحث لم يكشف عن أي جهود تتعلق بهذا الأمر خلال العام 2014، ولذا يعتبر فريق البحث أن هذا الالتزام لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن تنشيط التنمية الاقتصادية المحلية هو مهمة واسعة يمكن دعمها بعدة طرق، إلا أن نوعية التنمية المحلية لا يمكن تدعيمه بالاقصاء ببساطة على تعديل هيكل الحكومة المحلية، فهذا يتطلب تنفيذ ممارسات جيدة، ووجود موظفي مجتمع مدني وموظفين حكوميين مدربين جيداً، والأهم من ذلك شراكات متينة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين¹⁹، ويمكن للتقييم الحذر والمستمر لهذه الجهات أن يساعد على تحسين الجهود الهادفة إلى تدعيم التنمية الاقتصادية قبل أن تبدأ، حيث يمكن الاستفادة من نقاط القوة لدى كل جهة بأقصى درجة ممكنة²⁰.

ولإنشاء أنظمة حكم محلية شاملة ومعرضة للمساءلة، يجب تصميم أنظمة الحكم المحلية لمساعدة المجموعات المختلفة، بما في ذلك الرجال والنساء والمجموعات المهمشة، لتعني ما تقوم به الحكومة والأدوار التي يمكنهم القيام بها لأداء أدوارهم المجتمعية، مثل تشجيع الانفتاح وثقافة المواطنين، حيث أن على هذه الأنظمة أن توفر للمواطنين فرصاً للمساهمة بجهودهم وأفكارهم ومهاراتهم ومواردهم في عملية الإدارة والتنمية، وهذا يعني بشكل عام توفير الفرص للمساهمة والمشاركة، والتأكد من أن الحكومة تأخذ بعين الاعتبار الحاجات الدقيقة لمختلف مجموعات المواطنين لدعم الشمولية وعدم التمييز بينهم، كما أنه ولدعم دمج النساء بشكل خاص، على الحكومات المحلية أن تصمم برامج تساعد النساء بشكل خاص للتغلب على الحواجز والعوائق التي يواجهنها للمشاركة في الحكومة وتلقي الفرص والخدمات بشكل مساو لما يتلقاه نظرائهن²¹.

¹⁰المراجع السابق المادة(12).

¹¹المراجع السابق المادة(13).

¹²المملكة الأردنية الهاشمية، قانون سلطة اقليم البتراء رقم(15) لسنة 2005، الجريدة الرسمية (4709)، 1 حزيران 2005.

¹³المملكة الأردنية الهاشمية، قانون سلطة اقليم البتراء التنموي السياحي رقم(15) لسنة 2009، الجريدة الرسمية(4976)، 16 آب 2009.

¹⁴المراجع السابق المادة(4)و(6).

¹⁵المراجع السابق المادة(5).

¹⁶المراجع السابق المادة(6).

¹⁷المراجع السابق المادة(8).

¹⁸المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار رقم(30) لسنة 2014، الجريدة الرسمية (5308)، 16 تشرين الأول 2014.

¹⁹منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، برنامج التنمية الاقتصادية و التوظيف(2001): الممارسات الفضلى في التنمية المحلية، الفصل الثالث، متاح عبر الرابط

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

²⁰ستيفن هاجلاند وبستر هازل وتوماس ريردان، البنك الدولي (تموز 2002)، استراتيجيات تحفيز التنمية المخففة من حدة الفقر في اقتصاد المناطق النائية الغير زراعية في الدول النامية،

صفحة(84-85)، متاح عبر الرابط <http://core.ac.uk/download/pdf/6288935.pdf> تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

²¹اتحاد البلديات الكندية (2008)، تعزيز التنمية المحلية المستدامة و المنصفة: أدوات للحكومات المحلية، متاح عبر

الرابط http://www.fcm.ca/Documents/tools/International/Promoting_equitable_and_sustainable_local_economic_development_EN.pdf تاريخ زيارة الرابط 10 آذار

2015.

الالتزام 15.3: دراسة ومراجعة التشريعات الخاصة في المناطق التنموية

عنوان الالتزام	دراسة ومراجعة التشريعات الخاصة في المناطق التنموية	الرقم	15.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، وزارة الصناعة والتجارة والتموين، وزارة المالية، وزارة الشؤون البلدية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	دراسة ومراجعة التشريعات الخاصة في المناطق التنموية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

كانت المناطق الاستثمارية الخاصة ومناطق التنمية الاقتصادية في الأردن تخضع لإطار قانوني معقد قبل العام 2014، حيث خضعت هذه المؤسسات إلى عدة قوانين مختلفة، منها قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1995¹، وقانون الاستثمار المؤقت لسنة 2003²، وقانون المناطق التنموية والمناطق الحرة لسنة 2008³، والقانون المؤقت لتشجيع الاستثمار لسنة 2003⁴، والقانون المؤقت لتطوير البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية لسنة 2003⁵، وأجزاء من قانون التجارة والصناعة لسنة 1998⁶، وقانون سلطة اقليم البتراء السياحي التنموي لسنة 2009⁷، والقانون المعدل لقانون سلطة وادي الأردن لسنة 2001⁸. وقد لاحظ المعنيون داخل الأردن وخارجه أن نظام الاستثمار في الأردن معقد أكثر مما يجب وبطريقة تضر بالتنمية والنمو، حيث وصفت مراجعة قامت بها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في العام 2013 الإطار القانوني للاستثمار في الأردن بأنه معقد نوعاً ما، ويتضمن مجموعة قوانين وأنظمة ليس من السهل تطبيقها، وبعضها مؤقتة ومتداخلة، كما أشارت المراجعة إلى أن قانون تشجيع الاستثمار معقد وبه عدة أجزاء ومشاريع وقطاعات ومجالات متداخلة وبعضها يحظى بالمحاباة على حساب البعض الآخر، وهو يثير تساؤلات حول فعاليته.⁹

مع وجود عدة أنواع من المناطق التنموية وعدة سلطات مسؤولة عن هذه المناطق، قرر قادة الحكومة أن يتخذوا خطوات أكثر منطقية لتبسيط النظام بهدف تخفيض تكرار الإجراءات الحكومية بلا مبرر وتسهيل الاستثمار، حيث أنشئ مجلس الاستثمار الأردني في العام 1995، واعتبر أنه "مكتب الزيارة الواحدة" أو المكان الوحيد للمراجعة لتبسيط إجراءات تسجيل الشركات وتحفيز الاستثمار، إلا أن المجلس لم يتمتع بالصلاحيات اللازمة أو التكامل اللازم مع الجهات الحكومية الأخرى، وهي أمور ضرورية بدرجة كبيرة للتبسيط الفعلي لعملية تسجيل الشركات والاستثمار.¹⁰

وقد أثمرت جهود إصلاح مبدئية على أعلى المستويات الحكومية بإنشاء قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة عام 2008¹¹، والذي وحد بين قوانين المناطق الحرة والمناطق التنموية والمناطق الصناعية المؤهلة، وعلى الرغم من أن هذا القانون وحد قوانين هذه المناطق، إلا أنه ترك تداخلات وتقاطعات كبيرة بين الجهات الحكومية المعنية بالإشراف على الاستثمار والتنمية.

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون تشجيع الاستثمار رقم (16) لسنة 1995، الجريدة الرسمية (4075)، 16 تشرين الأول 1995.

² المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الاستثمار (قانون مؤقت) رقم (68) لسنة 2003، الجريدة الرسمية (4606)، 16 حزيران 2003.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (2) لسنة 2008، الجريدة الرسمية (4885)، 17 شباط 2008.

⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الاستثمار (قانون مؤقت).

⁵ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون تنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (قانون مؤقت) رقم (71) لسنة 2003، الجريدة الرسمية (4606)، 16 حزيران 2003.

⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون الصناعة والتجارة رقم (18) لسنة 1998، الجريدة الرسمية (4304)، 1 تشرين الأول 1998.

⁷ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون سلطة اقليم البتراء السياحي التنموي رقم (15) لسنة 2009، الجريدة الرسمية (4976)، 16 آب 2009.

⁸ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون تطوير وادي الاردن رقم (30) لسنة 2001، الجريدة الرسمية (4496)، 16 تموز 2001.

⁹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، 2013، مراجعة سياسة المنظمة للاستثمار 2013، صفحة (3)، متاح عبر الرابط http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/IPR-Jordan_2013-ExecSum.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹⁰ محمد أ. زيود، مدير السياسات والاستشارات الاقتصادية، مقابلة شخصية، 7 شباط 2015.

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (2) لسنة 2008، الجريدة الرسمية (4885)، 17 شباط 2008.

تنفيذ الالتزام

استجابة للتحديات في هذا القطاع، تشاورت وزارة الصناعة والتجارة ووزارة المالية ووزارة الشؤون البلدية بشكل موسع مع الوكالات الحكومية وممثلي القطاع الخاص لوضع إطار جديد لتشجيع الاستثمار وتطويره¹²، وفي حزيران 2014 صادق البرلمان على قانون الاستثمار رقم 30 لسنة 2014،¹³ حيث ألغت المادة (47) من هذا القانون القوانين سابقة الذكر وذلك بهدف تطوير وتبسيط نظام الاستثمار في الأردن عبر إنشاء نظام واحد يتعامل مع جميع المناطق التنموية والحرّة والصناعية في الأردن باستثناء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.¹⁴

حيث أنشأ القانون بموجب المادة (20) منه هيئة الاستثمار والتي منحها القانون في المادة (21) منه سلطة تنظيم الأحكام الخاصة بالمناطق التنموية والمناطق الحرّة في المملكة وتطويرها ووضعها في خدمة الاقتصاد الوطني ومراقبة تطبيقها من بين صلاحيات أخرى وترتبط هذه الهيئة برئيس الوزراء، كما يقر خطط هذه الهيئة كما ورد في المادة (19) من القانون مجلس الاستثمار والذي يرأسه رئيس الوزراء بعضوية وزراء الصناعة والتجارة والتمويل والمالية والعمل والتخطيط، إضافة إلى رئيس هيئة الاستثمار ومحافظ البنك المركزي ورئيس غرفة الصناعة ورئيس غرفة التجارة وأربعة ممثلين عن القطاع الخاص¹⁵. وعلى الرغم من الإطار الضيق لوصف "المراجعة والدراسة" الوارد في الالتزام وحقيقة أن الالتزام غير محدد وغير قابل للقياس نجد أن الانجاز الحكومي لهذا الالتزام قد تعدى المراجعة والدراسة إلى اقرار التشريع، ولذا يرى فريق البحث أن هذا الالتزام قد تحقق بالكامل. وبشكل عام تتضمن أبرز التعديلات التي تضمنها القانون:

- إنشاء مجلس الاستثمار الأردني ليعمل كجهة موحدة تشرف على السياسات التنموية في البلاد.
- جعل مجلس الاستثمار المكان الوحيد للمراجعة للمستثمرين من أجل تبسيط وتسريع عمليات التسجيل والترخيص للشركات، ما يمكن من إنجاز الاستثمار والتنمية بشكل أسرع وأبسط.
- تدعيم هيئة المناطق التنموية الأردنية، ومجلس الاستثمار الأردني، ومجلس تشجيع التصدير، وشركة (مؤسسة سابقا) المناطق الصناعية، وشركة (مؤسسة سابقا) المناطق الحرّة تحت مظلة مجلس الاستثمار الأردني.
- إيجاد نظام جديد لأنظمة الضرائب (سيُفصل في نظام لاحق من أجل منح النظام مرونة أكبر) يحدد الضرائب اعتمادا على فرض ضريبة على السلع حسب نوعها ومكان إنتاجها، مانحا الحكومة القدرة على تشجيع التنمية في قطاعات معينة، وفي مناطق جغرافية معينة.
- توسيع صلاحيات مجلس الاستثمار لمساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، التي أهملت بدرجة كبيرة في الإطار القانوني السابق.
- تبسيط مجموعة الأنظمة التي تحكم الاستثمار والتنمية في المملكة عن طريق تخفيض عدد الأنظمة من 16 إلى 5.

ويتميز قانون الاستثمار الجديد بعدة ميزات تزيد من الشفافية والمساءلة، فمثلا، حسب القانون على الوزارات أن تستجيب لطلبات الترخيص المارة من خلال هيئة الاستثمار خلال (30) يوما من استلامها، وإذا رفض منح الرخصة على الوزارة أن تحجب موضحة الأسباب القانونية، حيث أن منح الرخص تلقائيا إذا لم تحصل الاجابة كما كان الأمر في أنظمة الاستثمار السابقة¹⁶ غير مسموح به الآن.¹⁷

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن إعادة هيكلة الحكم في الاردن ضمن هذا المجال يتفق مع الدروس المستفادة من التجارب السابقة، حيث لاحظ البنك الدولي أن الدول التي تطبق نظام مكتب الزيارة الواحدة تتميز بوقت انتظار أقصر لتسجيل الشركات وسهولة أعظم إجمالا في ممارسة الأعمال¹⁸، ويلاحظ أن هيئة الاستثمار الجديدة تعمل مع خبراء من البنك الدولي لضمان أن تصميمها وأعمالها والأنظمة التي تؤثر على عملها تنسجم مع الممارسات الدولية المثلى¹⁹، وخاصة في مجالات الإصلاح التقني حيث يمكن للأردن أن يستفيد استفادة كبيرة من الاستعانة بالخبرة الفنية من تجارب دول مماثلة أخرى قد طبقت إصلاحات مشابهة في ظروف مشابهة.

كما أن بإمكان الأردن أن يتعلم من التجربة المصرية، والتي طبقت إصلاحا في مجال الاستثمار خلال السنوات العشر الماضية، وعلى غرار الأردن مرت مصر عبر أكثر من محاولة لإنشاء مكتب الزيارة الواحدة لتوحيد معايير الاستثمار وتشجيع التنمية، وقد واجهت المحاولات الأولى معوقات متمثلة في إجراءات زادت من البيروقراطية بدلا من تخفيضها، وقد نجحت عملية الإصلاح في مصر بعد أن التزمت الحكومة بإعادة الهيكلة لعملية التسجيل وقدمت دعما سياسيا كبيرا

¹² محمد أ. زيود، مقابلة شخصية.

¹³ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، الجريدة الرسمية (5308)، 16 تشرين الاول 2014.

¹⁴ أسامة العزام، النائب المالي للمدير العام، وزارة المالية، مقابلة شخصية، 30 كانون الاول 2014.

¹⁵ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار، المواد (19) و(20) و(21).

¹⁶ محمد أ. زيود، مقابلة شخصية.

¹⁷ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار المادة (18).

¹⁸ البنك الدولي (2010)، How Many Stops in a One Stop Shop?، صفحة (8-9)، متاح عبر الرابط

<https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Howmanystopsinaonestopshop.pdf> تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

¹⁹ محمد أ. زيود، مقابلة شخصية.

لتحقيق ذلك²⁰، وقد أظهرت التجربة المصرية نتائج هامة، ففي العام 2006 انخفض متوسط الزمن اللازم لتسجيل شركة ما من (34) يوما إلى ثلاثة أيام، كما انه يسجل للإصلاح أيضا الفضل في زيادة كبيرة في عدد الشركات المسجلة في مصر²¹، وبإمكان الأردن أن يحقق نتائج مماثلة في التميز إذا رغب في التعلم من هذه التجربة وتجارب أخرى وإذا دعم جهود الإصلاح برغبة سياسية حقيقية وكبيرة.

²⁰ أندرو ستون (كنون الاول 2006). Establishing a Successful One Stop Shop: The Case of Egypt. صفحة (9-10)، متاح عبر الرابط <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/arabco/pdf/stone.pdf> تاريخ زيارة الرابط 12 شباط 2015.

²¹ المرجع السابق.

الالتزام 15.4: تحديد الصلاحيات والمسؤوليات و الادوار المناطة بكل من المناطق التنموية و البلديات

عنوان الالتزام	تحديد الصلاحيات والمسؤوليات و الادوار المناطة بكل من المناطق التنموية و البلديات	الرقم	15.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	رئاسة الوزراء، وزارة الصناعة والتجارة والتموين، وزارة المالية، وزارة الشؤون البلدية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تحديد الصلاحيات والمسؤوليات و الادوار المناطة بكل من المناطق التنموية و البلديات ضمن نفس المنطقة الجغرافية .		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

كما تم الحديث في الالتزام (15.3) فالمناطق الخاصة الأردنية المخصصة للاستثمار والمناطق التنموية كان يحكمها إطار تشريعي معقد قبل العام 2014، حيث تضمنت أنواع المناطق التنموية: المناطق الحرة والمناطق التنموية والمدن الصناعية ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث أنشئت هذه المناطق في تواريخ مختلفة وكانت تحكمها مجموعة متداخلة وأحيانا متضاربة من القوانين، إلى أن وُحدت في العام 2008 بقانون المناطق التنموية، والذي جمع ما بين قوانين المناطق الحرة والمناطق التنموية والمناطق الصناعية المؤهلة¹، في حين أنه ترك فجوات مهمة فيما يتعلق بالجهات الحكومية المكلفة بالإشراف على الاستثمار والتنمية لهذه المناطق.

وحدد قانون العام 2008 سلطات معينة لمجلس الاستثمار الأردني في المناطق التنموية والحرة، ومن ذلك تمكين رئيس المجلس من صلاحيات واسعة تشمل مسؤوليات الإدارة البلدية ضمن هذه المناطق وتنظيم تعليمات الاستثمار وتنفيذ قوانين تخطيط المدن والقرى وتشغيلها وتشكيل الخطط التنموية وحماية البيئة والموارد الطبيعية، وممارسة سلطات أخرى مفوضة له من قبل مجلس الوزراء².

تنفيذ الالتزام

بالرغم من الصياغة الغامضة للالتزام والذي لا يوضح آلية تحديد الصلاحيات والمسؤوليات مثلا، إلا أن المقابلات التي أجريت مع بعض مسؤولي الحكومة من المؤسسات المناطة بها التنفيذ بينت أنهم يمتلكون تفسيراً واضحاً للمقصود من الالتزام، فوفقاً لموظف جرت مقابلته في وزارة الصناعة والتجارة والتموين فإن هذا الالتزام يتعلق بإعادة النظر بالتشريع والتأكد من وجود إطار واضح للسلطة والصلاحيات على المستوى المحلي ضمن المناطق التنموية والصناعية وذلك للضمان الوضوح بين الأدوار المخصصة لموظفي الحكومة المحلية وسلطات هذه المناطق³.

ويتفق فهم الالتزام مع الالتزامات الواردة ضمن الخطة التنموية للسنوات 2006-2015 ضمن الأجندة الوطنية الأردنية، والتي كان لها كهدف رئيسي زيادة الاستثمار في المملكة، حيث ناقشت الخطة إعادة هيكلة ودمج الجهات والمؤسسات، وإيجاد تنسيق أوضح بين الجهات الاستثمارية المسؤولة عن المناطق الحرة والمناطق التنموية⁴.

وقد وضع قانون الاستثمار لسنة 2014 أدوار السلطات في المناطق التنموية وعلاقتها بالسلطات المحلية، كما بين بوضوح اختصاصات وصلاحيات هيئة الاستثمار الجديدة والتي حلت محل مجلس الاستثمار الأردني القديم في المناطق التنموية والمناطق الحرة، وينطبق القانون على جميع المناطق التنموية والمناطق الحرة باستثناء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، كما لا يغطي المناطق الصناعية المؤهلة⁵.

¹ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (2) لسنة 2008، الجريدة الرسمية (4885)، 17 شباط 2008.

² المرجع السابق.

³ محمد أ. زيود، مدير السياسات والاستشارات الاقتصادية، مقابلة شخصية، 7 شباط 2015.

⁴ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (تشرين الأول 2005)، الأجندة الوطنية 2006-2015، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/2jK7xp> تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

حيث انشأ القانون بموجب المادة (20) منه هيئة الاستثمار والتي منحها القانون في المادة (21) منه سلطة تنظيم الأحكام الخاصة بالمناطق التنموية والمناطق الحرة في المملكة وتطويرها ووضعها في خدمة الاقتصاد الوطني ومراقبة تطبيقها من بين صلاحيات أخرى وترتبط هذه الهيئة برئيس الوزراء، كما يقر خطط هذه الهيئة كما ورد في المادة (19) من القانون مجلس الاستثمار والذي يرأسه رئيس الوزراء بعضوية وزراء الصناعة والتجارة والتمويل والمالية والعمل والتخطيط، إضافة إلى رئيس هيئة الاستثمار ومحافظ البنك المركزي ورئيس غرفة الصناعة ورئيس غرفة التجارة وأربعة ممثلين عن القطاع الخاص.⁶

وتنص المادة (36) من القانون انه على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تمارس الهيئة داخل حدود المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة المهام التالية:

- أ- يمارس مجلس الاستثمار صلاحيات مجلس التنظيم الأعلى ويشكل لجاناً برئاسة رئيس الهيئة تمارس أعمال وصلاحيات اللجان اللوائية والمحلية.
- ب- تمارس الهيئة صلاحيات المجلس البلدي والجهات الأخرى المنصوص عليها بالتشريعات النافذة كما يمارس رئيس الهيئة صلاحيات رئيس المجلس البلدي.
- ج- حماية البيئة ومصادر المياه والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي بما ينسجم مع قانون البيئة والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه وبالتنسيق مع الجهات المعنية
- د- أي مهام أخرى يرى مجلس الوزراء تكليفها بها.⁷

وبما ان هذه المادة اضافة الى مواد اخرى في القانون قد حددت صلاحيات هيئة الاستثمار (بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر)، فإن ذلك يعني ان الادوار والصلاحيات محددة لكل من البلديات والمناطق التنموية، وهذا يعني ان الالتزام قد تحقق.

وعلى الرغم من تحقق هذا الالتزام الا انه يجب الاخذ بعين الاعتبار عنصرين مهمين، اولاً: يجب التأكد من أن قانون البلديات المتوقع تغييره في المستقبل القريب ينسجم مع قانون الاستثمار وأنه لا يوجد تباينات أو تنازع بين القانونين. وثانياً: يجب التأكيد على انه بالرغم من أن توضيح دور السلطات المسؤولة في المناطق التنموية والحرة يمثل خطوة ايجابية لتقوية سيادة القانون والشفافية في المملكة، فإن مجرد توضيح صلاحيات هيئة الاستثمار لا يؤدي بالضرورة إلى خلق بيئة ايجابية للمشاركة الديمقراطية والشفافية والمساءلة والانفتاح، ففي الحقيقة يستبدل قانون الاستثمار المجلس البلدي كهيئة محلية منتخبة بهيئة غير منتخبة بل معينة والمتمثلة بهيئة الاستثمار كما يمنح القانون الهيئة صلاحيات عدداً من المنظمات، منها مجالس الأقاليم، مخففاً بذلك من عمليات التدقيق والتوازنات المتوارثة في النظام الحكومي، كما يمنح القانون رئيس هيئة الاستثمار حق العمل كرئيس للبلدية في المناطق الحرة والمناطق التنموية، وعليه فإن القانون يركز السلطة في العاصمة وينكر حق كل مواطن يسكن في هذه المناطق في المشاركة في عملية اتخاذ القرار، وفي حين أنه يجدر بنا أن نتذكر أن المناطق الحرة والتنموية مناطق مهمة لدعم التنمية الاقتصادية الإجمالية للمملكة، فإن إدارة هذه المناطق يجب عليها عدم إنكار حقوق المواطنين سكان هذه المناطق بهذا الشكل الخطير.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن وضع سلطة وطنية مركزية ومعينة في موقع المسؤولية المباشرة لحكم إقليم ما لا يتفق مع الإجماع الدولي على حقوق المواطنين لحكم أنفسهم بطريقة معينة على المستوى المحلي، ويدعو الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي المستخدم كوثيقة نموذجية في عدة دول في مختلف أنحاء العالم إلى تمكين المواطنين من إدارة شؤونهم على المستوى المحلي من خلال سلطات محلية، إذ أن السلطة المحلية توفر فرصاً مباشرة لمشاركة المواطنين⁸، وإن وضع نظام حكم وإدارة للمناطق التنموية والحرة الأردنية بما يضمن توفير فرص مشاركة أكبر للمواطنين ومساءلة أكبر للحكومة سيزيد مساهمة هذا الالتزام بالانفتاح والشفافية بشكل عام.

⁶ للمملكة الأردنية الهاشمية، قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، الجريدة الرسمية (5308)، 16 تشرين الاول 2014.

⁷ المرجع السابق المادة (19) و(20) و(21).

⁸ المرجع السابق المادة (36).

⁹ المجلس الأوروبي (1984)، The European Charter of Local Self-Government متاح عبر الرابط <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

التزام 15.5: تعزيز الدور التنموي للشركات العاملة في المحافظات

عنوان الالتزام	تعزيز الدور التنموي للشركات العاملة في المحافظات	الرقم	15.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الصناعة والتجارة والتموين؛ هيئة المناطق التنموية؛ جميع الدوائر الحكومية ذات العلاقة بالاستثمار	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - مستمر
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	إلزام الشركات العاملة في المحافظات وتحفيزها، من خلال التشريعات اللازمة للتركيز على دورها في التنمية المحلية، وتحسين الواقع الاقتصادي والاجتماعي و البيئي للمنطقة و توفير فرص عمل للشباب.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهه معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ ☐ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لا يوجد أحكام في قانون الشركات أو في قوانين الاستثمار تتطلب من الشركات أن تقدم مساهمات اضافية لصالح التنمية الاجتماعية أو الاقتصادية للمجتمعات التي يعملون فيها، وفي حين أن عدد من الشركات في الاردن تختار أن تساهم بأموال اضافية للمشاريع في المناطق التي يعملون فيها، فإن هذا النوع من مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات هي جهود طوعية.

إلا أن قانون الضريبة الاردني يعمل على تحفيز الشركات لتمنح المال الى الجهود والجهات الخيرية، فوفقا للمادة (10) من قانون ضريبة الدخل¹ بإمكان أي شركة أن تخصم كامل قيمة المنح الخيرية التي قدمتها من قيمة أرباحها الخاضعة للضريبة لغاية ما نسبته (25 %) من اجمالي الارباح، وتشتمل المنح المحتملة على كل ما هو ديني أوخيري أوإنساني أوعلمي أوبيئي أوثقافي أورياضي أو مهني ما دامت قد حصلت على موافقة حكومية مسبقة على تقديم هذه المنح، الا ان اجراء الموافقة الحكومية المسبقة لا ينسجم والممارسات المثللى كما سترى لاحقا ادناه.

تنفيذ الالتزام

كشفت المقابلات مع مسؤولين حكوميين من المؤسسات المناط بها عملية التنفيذ ان هذا الالتزام يدور حول توجيه النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص نحو المناطق الريفية، بالرغم من أن الالتزام يشير الى نوع من أنواع النشاطات الهادفة لتشجيع الشركات للعب دور محدد في التنمية المحلية، فهو موجه الى القطاع الخاص العامل في المحافظات اصلا كما يبين الالتزام. ووفقا لمقابلات مع مسؤولين في وزارة الصناعة والتجارة الاردنية والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)، فإن هذا الالتزام يشير الى مسؤولية الحكومة في الترويج للاستثمار الخاص في المناطق غير المخدومة بشكل جيد والعمل على تأمين هذا النشاط الاقتصادي وزيادة الوظائف التي يمكن أن تحصل في المناطق ذات الحاجة الاكبر لذلك²، ولم تكشف هذه المقابلة او البحث في وسائل اخرى عن وجود تقدم في تحقيق هذا الالتزام او حتى البدء به، حيث لم يرد حتى في قانون الاستثمار الجديد 2014 اي مواد تدعم تنفيذه، ولذا يرى فريق البحث ان هذا الالتزام لم يبدأ بعد.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يعمل عدد متزايد من الدول حول العالم لتوجيه تدفقات الاستثمار وفرص تنمية المناطق الريفية لغاية رفع المستوى الاقتصادي فيها وتخفيض الفروقات الإقليمية عبر دولها، ولا تكتفي هذه الدول بجهود الترويج للتنمية خارج العاصمة لتحسين رفاهية سكانها، بل تعمل ايضا على تجنب العديد من الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي ترافق العمران وتركيز السكان في المدن الرئيسية.

وتستخدم البلدان مثل مصر والباكستان والهند وتايلندا ونيجيريا برامج ضريبية تعطي للمستثمرين تخفيضات محددة على الضرائب وحوافز أخرى غير ضريبية للاستثمار في مناطق تحتاج الى التنمية، وهذا يتشابه الى حد ما مع خطة الاردن للمناطق الحرة والتنمية، وتقدم نيجيريا مثلا حوافز خاصة للشركات

¹المملكة الاردنية الهاشمية، قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014. للجريدة الرسمية (5320)، 31 كانون الاول 2014.

²محمد أ. زيود، مدير السياسات والاستشارات الاقتصادية، مقابلة شخصية، 7 شباط 2015.

التي تبدأ عملها في مناطق تنقصها البنية التحتية³، حيث تشتمل اشكال الحوافز على تقليل الضرائب على الدخل والتعريفات المخفضة وتقديم الخدمات والبنى التحتية⁴، وفي النهاية، فإن المواطنين الموجودين في المناطق المستهدفة يجب ان يشاركوا في تحديد أولويات التنمية للتأكد من أن الاستثمارات الصحيحة ستنتج⁵.

وبشكل عام، فإن البلدان التي تبحث عن تطوير مناطق محددة يجب أن تدرس حقيقة أن كل منطقة قد يكون لديها فرص تنموية ومعوقات صعبة، ولذا قد يكون من المفيد تحديد هذه الفرص والمعوقات بشكل واضح في سياساتها لتأمين الحصول على استثمار هادف، كما يمكن أن يكون مفيداً للحكومات أن تستخدم الحوافز التي تقدمها لجذب نوع الاستثمار والتنمية الأكثر طلباً من قبل هذه المناطق، فمثلاً، لو كانت هناك منطقة بعينها تحتاج الى فرص عمل، فإن على الحكومة أن تعمل على تشجيع المشاريع التي تركز بشكل كبير على العمالة⁶.

وتنتشر ممارسة منح حوافز ضريبية للمنح الخيرية التي تقدمها الشركات في الكثير من البلدان حول العالم، والذي كما تم وصفه في الاعلى مطبق جزئياً في الاردن، حيث أن السماح باقتطاع الضرائب على الارباح فقط (دون احتساب المنح) هو طريقة جيدة لتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وفي كثير من الاحيان، عندما يكون للشركات رغبة عامة ببناء علاقات جيدة مع المجتمعات من حولها فإن الحوافز الضريبية يمكنها أن تقدم دافعا اضافيا مطلوباً لدفعهم للبدء بمشاريع تنموية خيرية، وقد وجدت احدي الدراسات بأن (77%) من الدول تقدم حوافز ضريبية للشركات التي تمنح المال الى المنظمات غير الربحية، وفي البلدان التي يطبق بها نظام الحوافز الضريبية تسجل المنح ذات الطابع الخيري النسب الاعلى⁷.

ويجدر الذكر ان اجراءات المنح التي تعطي الحق في خصومات ضريبية والمطبقة في العديد من الدول تتسم بسهولة اكبر من تلك الاجراءات المطبقة في الاردن، ففي الاردن يتطلب الحصول على هبات تسمح بخصومات ضريبية موافقة خاصة من وزارة المالية، مما يجعل الامر أصعب وأعقد على الشركات لتفعل ذلك، مما قد يقود في النهاية الى تثبيط قيام مثل هذا النشاط، فالدول كالولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا قد وضعت تعريفات موحدة بناءا عليها يمكن لمؤسسات المجتمع المدني وللمجموعات غير الربحية أن تصبح مستفيدة من التبرعات المعفاة من الضرائب بشكل مسبق (موافقة مسبقة) مرة واحدة فلا تضطر الى تقديم طلبات جديدة للحصول على كل منحة⁸، حيث تكون المنح (لهذه المجموعات الموافق عليها مسبقا لاستلامها) غير خاضعة للاقتطاع الضريبي بشكل أوتوماتيكي، مما يخفض بشكل كبير جدا الكلف والجهود المطلوبة لذلك.

³ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، المحفزات الضريبية والاستثمار الاجنبي المباشر، صفحة (12). متاح عبر الرابط http://unctad.org/en/Docs/iteipcmisc3_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

⁴ المرجع السابق صفحة (20-22).

⁵ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، اولويات الاستثمار للتنمية المحلية، صفحة (5-6). متاح عبر الرابط <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Investment-Priorities-for-Rural-Development.pdf> تاريخ زيارة الرابط 5 شباط 2015.

⁶ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، صفحة (24).

⁷ نيكسس، (Tax When Your Limited Company Gives to Charity) متاح عبر الرابط <http://www.nexusyouthsummit.org/wp-content/uploads/2014/12/RULES-TO-GIVE-BY-FINAL-Print.pdf> تاريخ زيارة الرابط 5 شباط 2015.

⁸ حكومة المملكة المتحدة، (Charity/overview تاريخ زيارة الرابط 3 أيار 2015، وايضا - (Internal Revenue Service) حكومة الولايات المتحدة الامريكية. (Charitable Contributions, Publication 542) متاح عبر الرابط http://www.irs.gov/publications/p542/ar02.html#en_US_2011_publink1000257846 تاريخ زيارة الرابط 3 أيار 2015.

التزام 15.7: تطوير أداء البلديات

عنوان الالتزام	تطوير أداء البلديات	الرقم	15.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الشؤون البلدية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2016
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير أداء البلديات: - مراجعة التشريعات والصلاحيات التي تؤدي إلى تعزيز الدور التنموي للبلديات والمجالس المحلية وترسيخ اللامركزية، وضمان تكامل دور البلديات مع المجتمع المحلي، ومعالجة قضايا الفقر والبطالة والبيئة. - دراسة واقع حال البلديات، ومراجعة إمكانياتها وقدرتها على تحقيق الإيرادات المالية التي تمكنها من إدارة شؤونها، ودراسة حجم المهام الموكولة إليها ومدى اتساع بقعتها الجغرافية، والعوامل الديموغرافية ذات التأثير في تلك المناطق، والموارد البشرية، والموارد المالية، والآليات والمعدات، والبنية التكنولوجية. - بناء خطط إستراتيجية للبلديات متكاملة مع خطط الحكومة وموجهة بالنتائج ومحددة بإطار زمني. - تفعيل متابعة خطط البلديات والرقابة على الأداء والإنفاق.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية:

تعد البلديات في الأردن إحدى أهم المؤسسات التنموية لا سيما وأنها كانت الممثل الرئيسي للحكومة في المحافظات والقرى، وتعتبر البلديات أكبر سلطة منتخبة في المحافظات الأردنية، ويحكم عمل البلديات حالياً الإطار القانوني لقانون البلديات رقم (13) لسنة 2011¹ وتعديلاته الصادرة في تشريع رقم (7) لسنة 2012 قانون معدل لقانون البلديات²، حيث جاء القانون (13) معدلاً لقانون البلديات رقم (14) لسنة 2007³، وقد تضمن القانون (13) وتعديلاته مجموعة من المواد التي عززت من الدور التنموي للبلديات مقارنة بالقوانين السابقة أهمها إضافة الدور التنموي والخدمي والسماح للبلديات بإنشاء مشاريع تنموية واستثمارية، حيث نصت المادة (40) منه مثلاً على "اعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط والبرامج لتحقيق التنمية المستدامة بمشاركة المجتمعات المحلية وممارسة كل ما هو ذو طابع محلي تنموي وإدارة جميع الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية المنوطة بها أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المحلي".

وقد تم تنفيذ مجموعة من المبادرات التي تنسجم مع ما ورد في الالتزام، مثل مشروع بلديتي، حيث أتي مشروع بلديتي في العام 2010 منسجماً مع السياسات في الأجنحة الوطنية 2006-2015، وخاصة فيما يتعلق "بتحسين نوعية الحياة لجميع الأردنيين من خلال خلق فرص لتوليد الدخل وتحسين مستويات المعيشة وضمان الرعاية الاجتماعية"⁴، كما يتماشى المشروع مع الدعم المستمر من مفوضية الاتحاد الأوروبي للأردن من خلال برنامج مكافحة الفقر والتنمية المحلية⁵، وتقع هذه المبادرة ضمن الخطة الاستراتيجية لوزارة الشؤون البلدية للفترة 2008-2011⁶، والتي تتوخى في جملة من الأمور إيجاد آلية لتنافس الموظفين المؤهلين من خلال الحوافز المستندة إلى الأداء والتي تهدف إلى تعزيز تطوير واستثمار ودور قطاع البلديات.

¹المملكة الأردنية الهاشمية، قانون البلديات رقم (13) لسنة 2011، الجريدة الرسمية (5114)، 15 أيلول 2011.

²المملكة الأردنية الهاشمية، قانون معدل لقانون البلديات رقم (7) لسنة 2012، الجريدة الرسمية (5145)، 14 آذار 2012.

³المملكة الأردنية الهاشمية، قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007، الجريدة الرسمية (4820)، 8 نيسان 2007.

⁴المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (تشرين الأول 2005)، موقع خبر، الأجنحة الوطنية (2006-2015)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/2jK7xp> تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

⁵مفوضية الاتحاد الأوروبي في المملكة الأردنية الهاشمية، خدمة النشاط الخارجي الأوروبي، (أيار 2010)، الاتحاد الأوروبي والأردن يوقعان اتفاقية الطاقة والتنمية المحلية بمنحة مقدارها 13 مليون يورو (31/05/2010)، متاح على الرابط http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/press_corner/all_news/news/2010/20100531_01_en.htm، تاريخ زيارة الرابط 15 نيسان 2015.

⁶المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة الشؤون البلدية، استراتيجية وزارة الشؤون البلدية، متاح عبر الرابط <http://www.mma.gov.jo/Ministry/strategy.aspx> تاريخ زيارة الرابط 15 نيسان 2015.

وقد اوضحت الوزارة بان دائرة الدراسات والتطوير المؤسسي قد قامت بدراسة خلال الاعوام 2011-2012 حول الدور التنموي في البلديات والمشاريع التنموية وا لشراكة مع القطاع الخاص، وبناءً على ذلك بدأت الشراكة مع القطاع الخاص منذ العام 2012 وبشكل مستمر حتى اليوم. حيث تم تنفيذ مجموعة من المشاريع التنموية، ومن امثلتها: مشروع بلدية العامرية: حيث تم إنشاء معمل لإنتاج الالبان والاجبان والجعيد والسمن البلدي في بلدية العامرية بتمويل من شركة الاردن للصخر الزيتي، ومشروع بلدية الوسطية: حيث تم انشاء مشغل للملابس بالتعاون مع وزارة البلديات ووزارة العمل، ومشروع بلدية الشراه: حيث تم انشاء مصنع للنسيج والمطرزات الشرقية بالشراكة مع شركة صافي والهندي⁷.

وبحسب المقابلات التي تم إجرائها مع موظفي وزارة الشؤون البلدية فقد اورد الموظفون أن الوزارة⁸ قامت خلال العام 2013 بعمل فرق لزيارة البلديات للوقوف على اوضاع البلديات وبيان واقع حالها، حيث قدمت الفرق تقارير حول نتائج زيارتها والتي تم رفعها الى وزير البلديات ثم الى مجلس الوزراء، (وتعذر على فريق البحث إيجاد أي مرجع منشور يوثق ما تحدث به الموظفين في المقابلات)، وقد افاد الموظفون ان ابرز نتائج التقييم قد تمثل بما يلي:-

1- وجود ضعف في تاهيل البلديات ماليا واداريا وفنيا.

2- ضعف الموارد المالية وايرادات البلدية وتحصيلات البلديات.

3- نقص في توفير بالاليات والمعدات في البلدية.

4- وجود عدد كبير من الاليات المعطلة والتي تحتاج الى صيانة.

5- تدني مستوى خدمات النظافة.

6- تضخم اعداد الكوادر الوظيفية غير الفعالة.

7- عدم توفر هيكل ووصف وظيفي لبعض البلديات.

8- ضعف الخبرات لدى بعض اعضاء المجالس البلدية.

وبناءً على هذه النتائج قامت الوزارة باتخاذ عدد من الاجراءات، ومنها مضاعفة حصة البلديات من عوائد المحروقات بمبلغ اجمالي وصل الى (150) مليون دينار اردني، حيث كان الاجمالي قبل العام 2013 (75) مليون دينار اردني، كما اوردت الوزارة انه قد تم التنسيق مع وزارة التخطيط والعمل على تقديم مجموعة كبيرة من الاليات والمعدات لصالح البلديات من خلال البرامج والمشاريع المقدمة من الدول والمنظمات المانحة، كما تم تنفيذ برنامج تدريبي لاعضاء المجالس البلدية وللموظفي البلديات، وذلك استمراراً للبرامج التدريبية منذ العام 2003م، حيث يستمر هذا البرنامج الى الوقت الحالي وبتركيز اكبر بعد الانتخابات البلدية الاخيرة والتي اجريت في شهر آب 2013، وازافة الى ذلك قامت الوزارة بتنفيذ مشروع المخططات الشمولية للبلديات والذي يتضمن دراسة الواقع الاقتصادي والاجتماعي للبلديات ودراسة الموارد والاحتياجات من خلال تصميم مخطط شمولي للمدينة للعشرين سنة القادمة، كما تم اعداد قاعدة بيانات عن البلديات لوضعها بين يدي صاحب القرار في المؤسسات مثل مجلس الوزراء ووزارة التخطيط.

وقد نفذت وزارة البلديات ايضا مشروع التنمية الإقليمية والمحلية (RLDP) بموازنة بلغت حوالي (50,5) مليون دولار بقرض من البنك الدولي للاعمار والتنمية وقرض ومنحة من الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، ويأتي هذا المشروع بهدف مساعدة حكومة الاردن في تطوير تنمية محلية متوازنة إقليمياً من خلال البلديات بشكل رئيسي وبعض المؤسسات المساندة وذلك من خلال:

1. تطوير البلديات لتصبح وحدات إدارية محلية قادرة على تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية وفق مبادئ المساءلة والشفافية والتشاركية.

2. تعزيز القدرة المؤسسية لوزارة الشؤون البلدية في التنظيم والإشراف على البلديات وتطوير نظام الدعم الحكومي وضمان وتطوير نظام الدعم الحكومي وضمان ملائمة وعدالة توزيع الدعم المالي بين البلديات⁹.

3. إعادة هيكلة بنك تنمية المدن والقرى وزيادة فعاليته وكفاءته وتوفير الشروط اللازمة لنجاحه وتطويره وذلك من خلال تنوع منتجاته المالية والخدمات التي تقدمها البلديات وتعزيز وبناء القدرات المؤسسية للبلديات.

4. تطوير أساليب أدوات التخطيط الحضري والإقليمي وتوفير الأدوات الملائمة للعمل المشترك بين البلديات في تنفيذ المشاريع الكبرى¹⁰.

المرجع السابق.

⁸مبنى القلاب، مستشار الوزير للشؤون القانونية وم. حسين مهيدات، مدير المجالس المحلية، وزارة الشؤون البلدية، مقابلة شخصية، 19 نيسان 2015.

⁹ ديفكس الدولية (تشرين الاول 2012)، مشروع التنمية الإقليمية والمحلية (RLDP) في الاردن: عمل التحليل المالي، متاح عبر الرابط

<https://www.devex.com/projects/tenders/regional-and-local-development-project-j-rldp-in-jordan-conduct-financial-analysis/85855> تاريخ زارة الرابط 15 نيسان

2015.

وقد قامت الحكومة خلال الفترة 2012 - 2013 من خلال وزارة الشؤون البلدية باتخاذ عدد من الاجراءات لمتابعة برامج البلديات والرقابة على الاداء والانفاق مثل اقرار نظام تقييم وتقديم جوائز للبلديات كما ورد في استراتيجية مكافحة الفساد 2013-2017¹¹، والذي يهدف الى تحسين الاداء البلديات والاعلان عن نتائج هذا التقييم، بحيث يتم تسليم جوائز لافضل البلديات ماليا واداريا وفنيا، كما تم ابتداءا من العام 2013 الطلب من البلديات اعداد الحساب الختامي لكل بلدية بما يبين مدى التزام البلديات بالانفاق حسب بنود الموازنة وحجم الانفاق والفائض ضمن خطة الموازنة¹².

تنفيذ الالتزام

قامت وزارة البلديات في كانون الثاني للعام 2014 بتعديل النظام الخاص بتعيين الموظفين في البلديات حيث أكد مدير الدائرة القانونية آنذاك أن الوزارة عدلت نظام موظفي البلديات ليتوافق مع توجهات الحكومة والوزارة الاخيرة وتحويل كافة التعيينات لموظفي البلديات الى ديوان الخدمة المدنية باستثناء عمال الوطن¹³.

ومع توجه نهج الدولة الأردنية في العام 2014 لتطبيق نظام اللامركزية، زاد التركيز على تطوير عمل البلديات على الصعيد التقني، اضافة الى زيادة التركيز على أهمية إيجاد إطار قانوني قوي يضمن التطوير وزيادة صلاحيات الرؤساء المنتخبين بما يتواءم مع النهج المتبع في تفويض الصلاحيات، حيث تم اطلاق بداية مقترح قانون البلديات لسنة 2014 متضمنا نظام خاص للامركزية¹⁴ إلا أنه وفي شهر آب من العام 2014 تم الفصل بين نظام اللامركزية وقانون البلديات، حيث تم اعداد مقترحين لقانونين منفصلين الاول مشروع قانون المجالس المحلية¹⁵ والثاني مشروع قانون البلديات لسنة 2014¹⁶.

كما نفذت عدد من البلديات في المملكة مشروعات تنموية خاصة بها بقيمة وصلت الى (مليونين و588 الف دينار اردني) خلال العام 2014¹⁷، وافاد مدير العلاقات العامة والاعلام في وزارة الشؤون البلدية ان المشروعات تأتي ضمن عدة برامج اضافة الى دعم الوزارة ومشاركة مؤسسات من القطاع الخاص تأكيدا للدور التنموي للبلديات وأهمية دور القطاع الخاص بالمشاركة في تعزيز التنمية المحلية¹⁸.

وقد بدأ أيضا خلال العام 2014 مشروع استراتيجية تطوير المدن (CDS) تماشيا مع برنامج التنمية الإقليمية والمحلية لحكومة المملكة الاردنية الهاشمية والذي تم ذكر تفاصيله سابقا في هذا المجال، حيث يهدف المشروع الى اتخاذ نهج مبرمج لمساعدة محافظات المفرق والكرك والزرقاء والطفيلة في وضع استراتيجيات تطوير المدن لتوليد فرص نمو الاقتصاد المحلي خارج العاصمة عمان، وفي الوقت ذاته بناء القدرات في محافظات الزرقاء والكرك.

وتمثل هذه الجهود انجازا مهما في تنفيذ هذا الالتزام، خاصة أن الحكومة ملتزمة بتنفيذ هذا الالتزام في فترة زمنية تمتد لغاية الربع الأخير من العام 2016 مما يعطي الحكومة الوقت الكافي لتحقيق المزيد من الانجازات في هذا المجال، وقد أشارت وزارة البلديات في موقعها الالكتروني الى العديد من المشاريع والخطط الممنوي تنفيذها في هذا الخصوص¹⁹، وبناءا على هذه الانجازات ومقارنة مع ما ورد في الالتزام من اجراءات وطموح يرى فريق البحث ان الالتزام قد تحقق بشكل جزئي.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يجب على الجهود التي تهدف الى بناء البلديات ان تحاول تجنب التركيز فقط على المجالات المشتركة كالمجالس البلدية والموظفين المدنيين، والهيئات التنفيذية، وعوضا عن ذلك محاولة جمع وجهات نظر أوسع بالنظر إلى الجهات التي تحتاج إلى بناء القدرات استنادا إلى تحليلات أصحاب المصلحة الواسعة، وينبغي لهذه الجهود أن تبدأ بوجود تقييمات جديرة بالثقة للقدرات الحالية واحتياجات أصحاب المصلحة التي ينبغي أن تتم بطريقة تشاركية²⁰.

¹⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الشؤون البلدية، مقدمة في مشروع التنمية الاقليمية والمحلية، متاح عبر الرابط <http://www.mma.gov.jo/RLDP/Intro.aspx> تاريخ زيارة الرابط 1 نيسان 2015.

¹¹ المملكة الاردنية الهاشمية، هيئة مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2013-2017)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/dBmC8l>، تاريخ زيارة الرابط 10 شباط 2015.

¹² علمي القلاب وم. حسين مهيدات، مقابلة شخصية.

¹³ جريدة الدستور (31 كانون الثاني 2014)، اقرار نظام موظفي البلديات والتعيين في البلديات يعقود سنوية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/Mqjklv>، تاريخ زيارة الرابط 15 شباط 2015.

¹⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، مقترح قانون البلديات 2014، متاح عبر الرابط http://www.lob.jo/View_LawContent.aspx?ID=374، تاريخ زيارة الرابط 30 نيسان 2015.

¹⁵ مشروع قانون مجالس المحافظات، متاح عبر الرابط http://www.lob.jo/View_LawContent.aspx?ID=374 مشروع قانون البلديات رقم () لسنة 2014.

¹⁶ المملكة الاردنية الهاشمية، مقترح قانون البلديات 2014، متاح عبر الرابط http://lob.jo/View_LawContent.aspx?ID=412 تاريخ وزارة الرابط 30 نيسان 2015.

¹⁷ جريدة السبيل (1 كانون الثاني 2014)، مشاريع تنمية بلدية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/e7B6Lr>، تاريخ زيارة الرابط 30 نيسان 2015.

¹⁸ المرجع السابق.

¹⁹ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الشؤون البلدية، الاهداف الوطنية، متاح عبر الرابط <http://www.mma.gov.jo/Ministry/MinistryGoals.aspx> تاريخ زيارة الرابط 15 نيسان 2015.

²⁰ جون ماري كوزيا، دائرة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، المقرر الرئيسي للامم المتحدة (2003)، بناء القدرات للحكم المحلي لمشاركة شاملة، المفهوم، اطار العمل، والخبرات في افريقيا، (ST/ESA/2003/DP/33، DESA Discussion Paper No. 33)، متاح عبر الرابط <http://www.un.org/esa/desa/papers/2003/esa03dp33.pdf> تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

وقد نشر المجلس الأوروبي دليلاً عن أهم العناصر التي تفيد في بناء القدرات المحلية، ووفقاً لهذا الدليل يجب على البلدية التي تمتاز بأداء عالي تسعى الى سماع آراء المجتمع الذي تخدمه، ويجب أن يكون هذا النوع من الاتصال والترابط أقوى من مجرد وجود الانتخابات، حيث تبرز الحاجة إلى أن يكون هناك آليات لـ "مشاركة أعمق"²¹.

ويجب على المجالس البلدية تلبية احتياجات النساء، حيث تشكل النساء 50% من ناخبهم، كما أن العديد من احتياجات النساء ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع المجالات التي تخدمها الإدارات المحلية، كالرعاية الصحية والتعليم وتوفير الخدمات الأخرى، وفي حين يجب على البلديات أن تعمل لتلبية احتياجات النساء وأن تكون متجاوبة مع احتياجاتهم، ينبغي عليها أيضاً أن تعمل على ضمان مشاركة المرأة في الهياكل الحكومية ذاتها لتلبية هذه الاحتياجات وتطبيق المساواة الجندرية²²، ويعد الدليل المرجعي للأمم المتحدة لمشاركة المرأة في الحكم المحلي مصدراً أساسياً في هذا المجال²³، حيث يشير الدليل المرجعي إلى أن استثناء المرأة من الحكومة هو انتهاك لحقوق الإنسان، واعاقاً لمشاركة المرأة في الحياة السياسية المحلية، كما أنه يجعل الحكومة أقل كفاءة لأنه يحد من دائرة الأشخاص الكفؤين والمؤهلين للعمل لديها²⁴.

وتقدم جهود بناء قدرات الحكومة المحلية التي أجريت في أوغندا عدداً من الأمثلة المفيدة للسياسات التي تسعى إلى تلبية شاملة لاحتياجات المجتمعات المحلية، وقد نبعت هذه المبادرة من سياسة البلاد الوطنية لبناء قدرات الحكومات المحلية، وهي إطار واسع أطلقتته وزارة الحكم المحلي في العام 2006، وتناول الإطار عدداً من احتياجات بناء القدرات الوطنية من خلال خلق وحدة لبناء قدرات الحكومة المحلية، ومجموعات عمل تقنية لبناء القدرات، ووحدات إدارة الموارد البشرية في الحكومات المحلية، ومجموعة من المصادر، وأدلة تدريبية موحدة، ومؤهلات مسبقة للمدربين، وأدلة إرشادية لبناء القدرات، كما عملت على تطوير خطط تمتد إلى ثلاثة سنوات من قبل المجالس المحلية. وقد ترأست وزارة الحكم المحلي اللجنة التوجيهية لبناء القدرات المحلية، وقد وضعت استراتيجيات محددة في إطار الخطة والتي خصصت مهام واضحة لمختلف الوزارات، بينما وضع عدد من مجموعات العمل التقنية أدلة ومعايير تقنية يمكن استخدامها أثناء العمل، كما شاركت المجالس المحلية في بناء خطط التنمية المحلية والتي امتلكت أهدافاً واضحة، وبشكل عام، جمعت العملية مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، حيث منحت هذه الاستراتيجيات والخطط تلك الجهات صلاحيات واضحة ذات أهداف وغايات محددة، وقد عملت الوكالات العاملة كجزء من الخطة على تطوير معايير فنية واضحة للتدريب لضمان إمكانية تطبيق البرامج على الصعيد الوطني للدولة²⁵.

وقد كان أحد أهم الدروس المستفادة في هذا البرنامج هو ضرورة تحقيق الاستدامة، حيث أنه بعد مرور سبعة سنوات من تنفيذ برنامج الإصلاح الأوغندي، حدد المخططون احتياجات أساسية لازلت بحاجة إلى العمل في الحكومة المحلية واحتياجات جديدة صاعدة مع مرور الوقت على الرغم من بدأ انخفاض تمويل البرنامج، والاستنتاج الرئيسي من ذلك، هو أنه ينبغي التخطيط لبرامج إصلاح الحكومة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار طول عمر المشروع، والاستدامة عند تخطيط تمويل هذا المشروع.

²¹ المجلس الأوروبي (2005)، دليل تدريبي لبرنامج بناء قدرات الحكومات المحلية، صفحة 283، متاح عبر الرابط

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2565163&SecMode=1&DocId=1910750&Usage=2>

تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

²²فيدرالية بلديات كندا (2009)، ترويج قيادة المرأة في الحكومة المحلية: جمعيات الحكومة المحلية تساعد المرأة لمجابهة التحديات، سلسلة دراسة الحالة لقدرات جمعيات الحكومة

المحلية، متاح عبر الرابط. http://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/Promoting_womens_leadership_in_local_government_Local_government_associations_help_women_meet_the_challenge_EN.pdf

تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

²³برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الأمم المتحدة للسكان (2008)، الجندر في الحكومة المحلية، مصدر للمدربين، متاح عبر الرابط

http://www.un.org/womenwatch/directory/pdf/Source_BK_9-May.pdf، تاريخ زيارة الرابط 31 كانون الثاني 2015.

²⁴برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 50

²⁵جمهورية أوغندا، وزارة الحكم المحلي، (تشرين الثاني 2013)، السياسة الوطنية لبناء قدرات الحكومة المحلية، متاح عبر الرابط

<http://www.ug.undp.org/content/dam/uganda/img/Research%20and%20Publications/Revised%20NLGCBP%20Policy%202012.pdf> تاريخ زيارة الرابط 31 كانون

الثاني 2015.

التزام 18.1: مراجعة التشريعات النازمة للعمل الحزبي

عنوان الالتزام	مراجعة التشريعات النازمة للعمل الحزبي	الرقم	18.1
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الشئون السياسية والبرلمانية ووزارة الداخلية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة التشريعات النازمة للعمل الحزبي في المملكة لضمان انسجامها مع أحكام الدستور والمعايير الدولية التي التزمت بها الدولة وتطويرها لتنمية العمل الحزبي والسياسي.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☒ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تضمن المادة 16 من الدستور الاردني حق الاردنيين في تشكيل أحزاب سياسية، وتشير الى أن قوانين أخرى يجب أن تدير عمل الاحزاب السياسية.¹ وحتى العام 2007، كان قانون الاحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992 هو القانون الذي يدير إطار عمل الاحزاب، حيث يستطيع الحزب الذي يتوفر فيه 50 عضو مؤسس أن يسجل ويشارك في الحياة العامة تحت رقابة وزير الداخلية²، وعلى اثر الدعوة التي نادى بها جلالة الملك عبد الله الثاني في العام 2006 للتركيز بشكل أكبر على الافكار السياسية في الانتخابات والتركيز أقل على السياسات العشوائية والعائلية،³ مر البرلمان قانون الاحزاب السياسية الجديد رقم (19) للعام 2007.⁴ حيث شدد هذا القانون على متطلبات تسجيل الاحزاب السياسية، مما دفع وزير الداخلية للتحقق من ال(36) حزب في البلاد وتحديد بأن اثنا عشر منها فقط لديه تسجيل يمكن اعتباره صالحاً، وبناء عليه تم حل او اندماج الاحزاب المتبقية (وعددها 24).⁵

وفي العام 2012 تم اصدار قانون أحزاب سياسية جديد⁶، حيث جاء في القانون ان على الاحزاب أن تسجل مادام لديها 500 عضو مؤسس منتشرين في سبعة من أصل 12 محافظة أردنية، وهو زيادة عن المحافظات الخمسة المطلوبة في قانون العام 2007، وقد سمح القانون للأحزاب السياسية بأن تتلقى أموالاً عامة وأن تحمي المواطنين من التمييز ومن المضايقات القائمة على انتمائاتهم الحزبية، ويجدر الذكر انه قد تم انتقاد كلا من قانوني العام 2007 والعام 2012 بتبرير ان كلاهما يتضمن احكاماً تجعل من الصعب تسجيل الاحزاب وممارستها لعمالها، غير أن قانون العام 2012 تضمن عدداً من التغييرات التي زادت من الحريات الممنوحة للأحزاب، حيث اشتملت التغييرات على:

1. إزالة بعض الحواجز البيروقراطية لتسجيل الاحزاب
2. إنشاء لجنة لشؤون الاحزاب السياسية لمراقبة الاحزاب، حيث تتكون اللجنة من ممثلين عن الوزارات وعن المجتمع المدني ورغم انها تعمل تحت رقابة وزارة الداخلية الا انها تتمتع ببعض الاستقلالية (المادة 9).
3. اشتراط القانون على تسجيل الاحزاب الجديدة أن لا تقل نسبة النساء العضوات عن 10 % من مجمل عدد الاعضاء (المادة 6)

¹ الدستور الاردني 2011، المادة (16) (الفقرة 1-3).

² قانون الاحزاب السياسية رقم (32) لسنة 1992. الجريدة الرسمية 3581، 1 ايلول 1992.

³ المنتدى الاوربي للديمقراطية والتضامن، الاردن. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/3JHvOK> آخر زيارة لرباط 21 كانون الثاني، 2015.

⁴ قانون الاحزاب السياسية رقم (19) لسنة 2007. الجريدة الرسمية (4821)، 16 نيسان، 2007.

⁵ محمد بن حسين، جوردان تايمز (16 نيسان 2008)، 24 حزب حل حسب قانون الاحزاب السياسية. متاح عبر الرابط <http://www.jordantimes.com/index.php?news=7208>. اخر

تأكد من صلاحية الرابط 21 كانون الثاني، 2015.

⁶ قانون الاحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012. الجريدة الرسمية (5161)، 7 حزيران 2012.

⁷ الوكيل الاخباري. العكش: قانون الاحزاب الاردني عرفى بغطاء ديمقراطي. متاح عبر الرابط <http://www.alwakeelnews.com/print.php?id=6879>. اخر زيارة الرابط 7 كانون الثاني 2015.

4. رفع حد المساهمات الفردية للأحزاب لمبلغ 50,000 دينار أردني، ومواصلة الحظر ضد تقديم منح من الشركات الى الاحزاب (المادة 25)
5. إزالة المتطلب من قانون عام 2007 بأن يحصل كل أعضاء الاحزاب على براءات ذمة من وزارة الداخلية، والتي اعتبرت بأنها تحتاج الى وقت كبير وبأنها ترهيبية (المادة 10)
6. توسيع منافع الاحزاب لكي يملكوا وينشروا ويديروا وسائل الاعلام (المادة 26)
7. زيادة الطلبات على الاحزاب لكي تضع تقاريراً بشأن أموالها (المادة 29)
8. فرض عقوبات على من يمارسون التمييز ضد المواطنين بسبب انتمائهم الحزبي (المادة 19)

وفي حين أن قانون الاحزاب هو التشريع الاساسي الذي يؤثر على كيفية عمل الاحزاب، إلا أن دور الاحزاب في مجال السياسة يمكن أن يتأثر كثيراً أيضاً بهيكل نظام التصويت كما يحدد ذلك قانون الانتخابات، حيث أن عدد المقاعد المحددة للتمثيل النسبي الخاص بالقوائم الوطنية لا يتطلب تسجيل الحزب ولكن تسجيل القائمة الوطنية. كما حدث في الانتخابات البرلمانية للعام 2013، حيث ان ذلك يحد من الدور الذي يمكن أن تلعبه الاحزاب في الحياة السياسية. وفي حقيقة الامر، فإن الاحزاب مثل جبهة العمل الاسلامي التي قاطعت انتخابات عام 1997 و 2010 و 2013⁸ قد وضعت اللوم على قانون الانتخابات، بدلا من وضعه على قانون الاحزاب، بخصوص الحواجز التي تحول دون مشاركة كبيرة لها.⁹

وفي تقرير بشأن الانتخابات البرلمانية للعام 2013، وضع برنامج راصد لمراقبة الانتخابات التابع لمركز الحياة عددا من التوصيات لمراجعة قانون الاحزاب بناء على ملاحظات بشأن الانتخابات وعمله مع شبكة واسعة من منظمات المجتمع المدني عبر البلاد، حيث اشتملت التوصيات على :

1. تعديل المادة (6) لغاية تقليل عدد الاعضاء المؤسسين المطلوبين لإنشاء الحزب من 500 الى 250 عضو.
2. تعديل المادة (6) لتخفيض عمر الاعضاء المؤسسين للأحزاب من (21 الى 18 سنة)، ذلك أن عمر (18) هو العمر المحدد للانتماء الى حزب ما.
3. تعديل المادة 9 التي تنص على أن الاحزاب السياسية ترصدها لجنة شؤون الاحزاب السياسية في وزارة الداخلية، لجعل اللجنة مستقلة تجنباً لتدخل الحكومة في عمل الحزب ولدعم استقلالية الاحزاب.
4. إضافة أحكام لتزويد نظام دعم مالي من الحكومة الى الاحزاب السياسية للمساعدة في دفع طاقاتها قدماً الى الامام.

كما أوصى راصد أيضاً بأن يتم تغيير التعليمات بالنسبة للجامعات الاردنية لوقف حظر النشاط السياسي أو الحزبي فيها، وذلك لغاية الترويج للمشاركة السياسية للشباب.¹⁰

تنفيذ الالتزام

يشير نص الالتزام الى اعادة دراسة التشريع في الربع الاول والثاني من العام 2014، وقد أصدر مجلس الوزراء في نيسان 2014 مشروع قانون جديد للاحزاب السياسية، وذلك بهدف تعزيز مساهمات الاحزاب في الحياة السياسية الاردنية¹¹، حيث احتوى القانون على مراجعات هامة على قانون العام 2012 والتي اشتملت:¹²

1. وضع عملية مراقبة الاحزاب السياسية تحت رئاسة "لجنة شؤون الاحزاب للنظر بطلبات تأسيس الاحزاب ومتابعة شؤونها برئاسة امين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية.
2. تقليل عدد الاعضاء المؤسسين المطلوبين لانشاء حزب من 500 الى 150 عضو.
3. إزالة المتطلبات المفروضة على الاحزاب بأن يكون لها اعضاء مؤسسين في المحافظات السبعة في الاردن.
4. تخفيض عمر الاعضاء المؤسسين من 21 الى 18 سنة.
5. إزالة الكوتا النسائية ونسبتها 10 % من الاعضاء المؤسسين للاحزاب.¹³

⁸ احمد عوض، باحث. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. مقابلة شخصية، عمان، بتاريخ 12 نيسان 2014.

⁹ مؤسسة فريدريش ايرت (كانون الاول 2012) الدعم المادي للأحزاب السياسية في الاردن. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/TNVXgq> اخر زيارة لرابط بتاريخ 7 كانون الثاني، 2015. وايضا المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز هوية (آذار 2013). تقييم النظام الانتخابي: المملكة الاردنية الهاشمية، صفحة (42-43)، متاح عبر الرابط <http://www.hayatcenter.org/publications/final-report-on-monitoring-jordans-2013-parliamentary-elections/> اخر زيارة لرابط بتاريخ 6 كانون الثاني 2015.

¹⁰ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (آذار 2013). التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات البرلمانية الأردنية 2013، صفحة (42-43)، متاح عبر الرابط <http://www.hayatcenter.org/publications/final-report-on-monitoring-jordans-2013-parliamentary-elections/> اخر زيارة لرابط بتاريخ 6 كانون الثاني، 2015.

¹¹ سفارة المملكة الاردنية الهاشمية في واشنطن (30 نيسان، 2014). مجلس الوزراء يوافق على قانون الاحزاب السياسية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/vd8SE2>، اخر زيارة لرابط بتاريخ 6 كانون الثاني، 2015.

¹² اخبار الطيار العربية. نص مقترح قانون الاحزاب السياسية لسنة 2014. متاح عبر الرابط <http://arabpilotnews.com/?p=6587>، اخر زيارة لرابط بتاريخ 22 كانون الثاني، 2015.

وعارض عدد من المجموعات النسائية حقيقة ان مشروع القانون قد نزع الكوتا النسائية في الاحزاب السياسية¹⁴ منها اللجنة الوطنية الاردنية لشؤون المرأة والاتحاد الاردني للمرأة وعدد من منظمات المجتمع المدني الاخرى.¹⁵ ويبدو بأن مشروع قانون العام 2014 كان اكثر شمولاً عبر تقليل متطلبات التسجيل للاحزاب، ودعم دمج الشباب من خلال تخفيض عمر الأعضاء المؤسسين للحزب، وفي الحقيقة، بعض هذه التغييرات متوافقة مع توصيات راصد منذ العام 2013، وهي مشار إليها أعلاه.

وقد أطلق مجلس النواب فعاليات ما يسمى "بالحوار الوطني" لمناقشة المسودة مع الشركاء في آب 2014، حيث كانت أولى هذه الفعاليات منتدى عقد مع الاحزاب السياسية، حيث اتفق جميع الاطراف في المنتدى على أن وزارة الداخلية يجب أن يكون دورها أقل في الاشراف على الاحزاب السياسية¹⁶، ووفقاً لخطاب العرش في بداية الدورة العادية الثانية من البرلمان السابع عشر في تشرين ثاني 2014، فإن تمرير نسخة أخيرة من هذا القانون هو احد أهم الاعمال على أجندة البرلمان¹⁷، وابتداء من كانون الثاني للعام 2015، ظلت مسودة القانون تنتظر المصادقة من قبل اللجنة القانونية في مجلس النواب قبل اطلاق نقاشها تحت القبة.¹⁸

ولقد تم مناقشة التعديلات المقترحة مع عدد من ممثلي الاحزاب لتحديد مستوى مشاركتهم في وضع مسودة القانون ورأيهم بنسختها الاخيرة، حيث اشار ممثلين لحزبين بأنهما لم يشاركا في المشاورات مع الحكومة قبل مشاورات المسودة، الا ان احدهما قام بالمبادرة وإرسال مقترحات بشأن مسودة القانون الى الهيئات الحكومية المعنية.¹⁹ وأشار ممثل حزب الشباب الوطني الاردني ان الحزب بدأ حواراً بشأن القانون المقترح مع اللجنة القانونية في مجلس النواب حيث حاول الحزب كسب التأييد بشدة لصالح ادخال خمس تعديلات على القانون تضمن تحديد دور الاحزاب بشكل واضح وحققها في الاشتراك في العمل السياسي وإنشاء هيئة مستقلة من الحكومة لتنظيم عمل الاحزاب وإزالة العقوبات الجنائية من قانون الاحزاب ووضع أحكام للتمويل العام (أي الحكومي) للاحزاب السياسية وإزالة أحكام القانون التي تسمح للحكومة بالتدخل في عمل الحزب.²⁰

الممارسات الفضلى والتوصيات

تقترح المبادئ الارشادية لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الامن والتعاون في أوروبا (OSCE) وهيئة البندقية التابعة لمجلس أوروبا بأن على الحكومات أن تحاول صياغة قوانين تشجع على تشكيل الاحزاب بدلا من عدم التشجيع عليها.²¹، ويعتبر متطلب الحصول على (500) عضو مؤسس لاي حزب ليس خارج النطاق العام حيث أن جنوب افريقيا واستراليا تفرضان نفس العدد من الاعضاء²²، الا أنه بالاشتراك مع مكونات أخرى في القانون مثل متطلب بأن يكون الاعضاء من سبعة محافظات، كما هو منصوص عليه حالياً في القانون مع الاخذ بعين الاعتبار ان الاحزاب في الاردن ضعيفة وفي مرحلة التطور مما يؤدي الى انشاء ظروف يمكن ألا تشجع على نمو الاحزاب في السنوات القادمة.

وينصح بأن تواصل الحكومة التشاور مع مجموعات المجتمع المدني والاحزاب السياسية والمجموعات النسوية من أجل تحديد كيف يمكن صياغة القانون الجديد بطريقة تؤمن مشاركة المرأة وتسهل إنشاء أحزاب جديدة، وبشكل عام، فإن الاحكام التي تزيل الحواجز عن تسجيل الاحزاب وتعطيهم امكانية افضل للمشاركة في النظام السياسي ستعزز نوعية مشاركة المواطنين وستساعد في دعم العمل السياسي القائم على الافكار بدلا من العمل القائم على الانتماءات العشائرية والولاءات المحلية.

¹³ وكالة الانباء الاردنية - بترا (30 نيسان، 2014). مجلس الوزراء يقر مشروع قانون الاحزاب لسنة 2014. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/5sqVdK>. اخر زيارة الرابط بتاريخ 22 كانون الثاني 2015.

¹⁴ رنا الحسيني، جوردان تايمز (21 كانون الثاني، 2015). ناشطون يطالبون ب 10% كوتا للنساء في الاحزاب السياسية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/M0ojOD>. اخر زيارة الرابط بتاريخ 22 كانون الثاني 2015.

¹⁵ رنا الحسيني، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة (25 آب 2014). نشطاء يرفضون التوجه الحكومي نحو إلغاء 10% من الكوتا النسائية في قانون الأحزاب السياسية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/LkwioE> اخر زيارة الرابط بتاريخ 22 كانون الثاني 2015.

¹⁶ خالد نعيمات، جوردان تايمز (12 اب 2014) اللجنة النيابية تبدأ اجتماعات مع اصحاب المصلحة لمناقشة قانون الاحزاب السياسية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/PZDC4u> اخر زيارة الرابط بتاريخ 22 كانون الثاني، 2015.

¹⁷ جلالة الملك عبدالله الثاني (2 تشرين الثاني، 2014). خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/Ueue38>. اخر تأكد من صلاحية الرابط 22 كانون الثاني، 2015.

¹⁸ رنا الحسيني، جوردان تايمز (21 كانون الثاني 2015).

¹⁹ جمال الايويم، عضو في حزب التيار الوطني. مقابلة شخصية، 14 ايار، 2015. وايضا - الدكتور احمد الشناق، عضو في الحزب الوطني الدستوري. مقابلة شخصية 14 ايار 2015.

²⁰ عبدالمجيد، عضو في حزب الشباب الوطني الاردني. مقابلة شخصية، 14 ايار 2015.

²¹ منظمة الحماية والتعاون في أوروبا (OSCE) مكتب المعاهد الديمقراطية وحقوق الانسان، وهيئة البندقية في مجلس اوربا (25 تشرين الاول 2010). دليل حول تنظيم الاحزاب السياسية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/nyrEuB> اخر تأكد من صلاحية الرابط 26 كانون الثاني 2015.

²² هيئة الانتخابات لجنوب افريقيا، كيف تسجل حزبا، متاح عبر الرابط <http://www.elections.org.za/content/Parties/How-to-register-a-party> اخر تأكد من صلاحية الرابط 26 كانون الثاني، 2015. وايضا - هيئة الانتخابات الاسترالية، نظرة عامة حول تسجيل الاحزاب، متاح عبر الرابط http://www.aec.gov.au/parties_and_representatives/party_registration/overview.htm. اخر تأكد من صلاحية الرابط 26 كانون الثاني 2015.

أما بالنسبة للاحكام الخاصة بالكويتا النسائية كأعضاء مؤسسين للأحزاب السياسية، فيتوجب على الحكومة أن تقوم بمشاورات مع مجموعات واسعة من النساء لتتري كيف تتناسب هذه القوانين مع أولويات النساء في مجالات مختلفة، فمن جانب قد يؤدي فرض أن تشكل النساء نسبة من الأعضاء المؤسسين إلى دفع عملية دمج النساء في السياسة الحزبية، إلا أنه من الجانب الآخر قد يعيق إنشاء أحزاب جديدة وخاصة في المناطق الريفية من البلاد، وبشكل عام وفي الحالة الثانية ربما تكون فرص مشاركة المرأة في السياسة الحزبية أقل مقارنة بفرصها في حال فرض القانون كوتا لها، وعليه فمن المهم طلب تغذية راجعة بشأن هذه المسألة ودمج مختلف اصحاب المصلحة لبحثه.

وفي بلدان أخرى، يحصل عادة أن تتخذ الأحزاب السياسية المبادرة للترويج لعملية دمج النساء دون أن يكون هناك قانون حكومي بهذا الشأن بإستثناء الكوئيات الخاصة بالهيئات المنتخبة، وتشتمل الاستراتيجيات المختلفة بناء على دراسة قام بها المعهد الديمقراطي الوطني، الدعوة إلى المساواة بين الجنسين في إطار إنشاء الحزب ووضع المقاييس لتأمين لعب المرأة دوراً في الحكم الداخلي للحزب واستهداف زيادة مشاركة المرأة في اجتماعات الحزب وإنشاء هيئات خاصة ضمن الحزب متخصصة في مصالح المرأة مع حصولها على الدعم المناسب والتأكد من أن كل مواقف الحزب وسياساته تحترم النوع الاجتماعي.²³

وتتقترح منظمة (IDEA INTERNATIONAL) من أن إنشاء نظام محدد بعناية لإدارة الحملات المالية هو أفضل وسيلة لتنظيم وتحفيز نشاط الحزب السياسي في بلد ما، حيث يجب أن يكون لنظام الحملة المالية أهداف محددة مثل الحد من الفساد أو الترويج لنمو الحزب وبنفس الوقت أن يتناول بشكل واقعي احتياجات وتحديات المناخ السياسي الذي يعمل ضمنه، بالإضافة إلى ذلك، فإن الأحكام التي تخص التمويل العام للأحزاب يمكنها في معظم الأحيان أن تعزز عمل الحزب وأن تمنح فرصاً أكبر لمشاركة النساء.²⁴

²³ جولي بلنغتون، المعهد الديمقراطي الوطني وبرنامج الأمم المتحدة لتنمية (شباط 2012). تمكين المرأة لأحزاب سياسية أقوى: دليل لتشجيع مشاركة المرأة السياسية، صفحة (4)، متاح عبر الرابط <https://www.ndi.org/files/Empowering-Women-Full-Case-Study-ENG.pdf> آخر تأكد من صلاحية الرابط 28 كانون الثاني، 2015.

²⁴ المعهد الدولي للديمقراطية ومساعدات الانتخابات (تشرين الثاني 2014) الأحزاب السياسية وحركات المواطنين في آسيا وأوروبا، صفحة 355. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/a5X3g2> آخر تأكد من صلاحية الرابط 28 كانون الثاني 2015.

التزام 18.2: مراجعة وتطوير قانون الانتخاب

عنوان الالتزام	مراجعة وتطوير قانون الانتخاب	الرقم	18.2
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأمة ؛ رئاسة الوزراء ؛ وزارة الشئون السياسية والبرلمانية ؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة وتطوير قانون الانتخاب وما انبثق عنه من أنظمة وتعليمات وصولاً إلى قانون جديد يحقق نقلة نوعية في الحياة البرلمانية، ويضمن عدالة التمثيل ويشجع المشاركة بين أبناء المجتمع ويعزز اللحمة بينهم، ويشجع الحياة الحزبية نصاً وروحاً ويوفر الآليات المناسبة لمحاربة المال السياسي للوصول إلى مجلس نواب يمارس دوره الرقابي والتشريعي بأعلى درجات الكفاءة والمسؤولية.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☐ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تخول المادة (34) من الدستور جلالة الملك السلطة للدعوة إلى انتخابات مجلس النواب بحسب ما تنص عليه احكام هذه المادة¹، كما تنص المادة (67)² من الدستور أنه يجب إجراء الانتخابات مرة كل أربع سنوات بالرغم من أن للملك السلطة في تمديد مدة لا تقل عن عام ولا تزيد عن عامين، وتنص أيضاً المادة (16)³ من الدستور أن كل المواطنين لهم الحق في تشكيل أحزاب سياسية وقوانين إضافية من شأنها تنظيم عملية إدارة هذه الأحزاب. وأدت التعديلات التي أجريت على القانون المعدل لقانون الانتخاب رقم (15) لسنة 1993 إلى إعطاء صبغة قانونية للأحزاب السياسية، كما وأسست لنظام انتخاب قائم على الصوت الواحد والذي يسمح لكل ناخب بأن يصوت لصالح مرشح واحد فقط في الدوائر متعددة الأفراد⁴، وتبعه في العام 1997 أيضاً تعديل من خلال صدور القانون المعدل رقم (24) لسنة 1997، وقد صدر قانون جديد للانتخاب رقم (34)⁵ في العام 2001 (قانون مؤقت)⁶ والذي احتوى تعديلاً حول عدد أعضاء مجلس النواب ليصل إلى 110 عضو، تبعه إصدار قانونين معدلين ذوي الأرقام (27) و(11) للأعوام 2002 و 2003⁷ على التوالي، وفي العام 2010 صدر قانون جديد للانتخاب⁸ رقم (9) والذي كان أيضاً قانوناً مؤقتاً، حيث عمل هذا القانون على إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية وخصص مقاعد جديدة في مناطق عمان واربد والزرقاء وأضاف 12 مقعداً جديداً مخصص للنساء بحيث تم رفع عدد أعضاء المجلس إلى 120 عضواً⁹. وعلى إثر الحوار الوطني الذي تم في العام 2011 بشأن الإصلاح السياسي تم إقرار قانون معدل لقانون الانتخاب¹⁰ رقم (28) لسنة 2012 وقانون الانتخاب رقم (25) لسنة 2012 والساري حالياً، وقانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012 حيث نص قانون الانتخاب رقم 25 للعام 2012 على أن الهيئة المستقلة للانتخابات (IEC) ستولي مراقبة وإدارة الانتخابات البرلمانية.

وهوجب القانون رقم 25 للعام 2012 تغيير النظام الانتخابي، لينشأ 27 مقعداً في مجلس النواب الجديد عبر نظام القائمة النسبية المغلقة في دائرة وطنية واحدة، وبناءً على هذا النظام يعطى كل ناخب صوتين أحدهما لصالح مرشح على مستوى الدائرة وآخر على مستوى القائمة النسبية التي ستنافس على هذه المقاعد الـ 27، كما أنه بناءً على هذا النظام يملك البرلمان الحالي 150 مقعداً منها 27 مقعداً لنظام القائمة الوطنية المغلقة (دائرة الوطن) في حين يتم انتخاب

¹ الدستور الاردني 2011، المادة (34)، الفقرة (4-1).

² المرجع السابق، المادة (67)، الفقرة (3-1).

³ المرجع السابق، المادة (16)، الفقرة (3-1).

⁴ جلالة الملك الحسين، السلطة التشريعية، متاح عبر الرابط <http://www.kinghussein.gov.jo/government3.html>، اخر تأكد من صلاحية الرابط 15 كانون الثاني 2015.

⁵ قانون الانتخاب المعدل رقم (24) لسنة 1997. الجريدة الرسمية الرقم غير متوفر.

⁶ قانون الانتخاب لمجلس النواب (قانون المؤقت) رقم (34) لسنة 2001. الجريدة الرسمية (4497)، 19 ايلول 2001.

⁷ قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب (المؤقت) رقم (27) لسنة 2002. الجريدة الرسمية (4547)، 16 ايار 2002. وايضا - قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب (المؤقت) رقم (11) لسنة 2003. الجريدة الرسمية (4586)، 16 شباط 2003.

⁸ قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب (المؤقت) رقم (9) لسنة 2010. الجريدة الرسمية (5032)، 19 ايلول 2010.

⁹ مؤسسة كونراد اديناور (تشرين الأول 2010). قانون الانتخاب الاردني لسنة 2010: التحول الديمقراطي او الركود؟ متاح عبر الرابط http://www.kas.de/wf/doc/kas_20947-1522-2-30.pdf?101108101415، اخر تأكد من صلاحية الرابط 20 شباط 2015.

¹⁰ قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012. الجريدة الرسمية (5152)، 9 نيسان 2012.

¹¹ قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (25) لسنة 2012. الجريدة الرسمية (5165) 1 تموز 2012.

¹² قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (28) لسنة 2012. الجريدة الرسمية (5169)، 25 تموز 2012.

123 مقعد من الدوائر عبر نظام الانتخاب المعتمد وهو الصوت الواحد أو عبر الكوتا القائمة على مقاعد الأقليات أو النوع الاجتماعي، حيث تتوزع هذه المقاعد الـ 123 على 87 مقعداً للمرشحين المسلمين و 9 للمسيحيين و 3 للشركس والشيشان و 9 لسكان البادية و 15 للنساء.¹³ ووفقاً للتحليل المختلفة، فإن عدالة التمثيل غير قائمة في ظل القانون الانتخابي الجديد، ذلك أن بعض المناطق مثل معان والكرك لديها قوة انتخابية ضخمة مقارنة ببعض مناطق العاصمة عمان أو لواء الكورة في محافظة اربد بسبب عدم التوازن في أعداد النواب مقارنة بعدد السكان، (غير واضحة)، جنباً إلى جنب مع الإصرار على نظام الصوت الواحد، مما أدى إلى وجود تفضيل في المنافسة بين المرشحين على أساس الانتماءات القبلية والعلاقات الشخصية الأمر الذي أضر بفاعلية الأحزاب السياسية مثلاً.¹⁴ وقد تناول تقرير مخرجات الانتخابات البرلمانية للعام 2013 والذي صدر عن مركز الحياة على عدد من التوصيات لتعزيز القانون الانتخابي لغاية تمكين التمثيل والمشاركة الديمقراطية في الأردن حيث تناولت هذه التوصيات ما يلي:

1. إحلال نظام التصويت بالكتلة مكان نظام التصويت الحالي القائم على "الصوت الواحد" مما يمنح المواطنين أصوات متعددة مساوية لعدد المقاعد المتنافس عليها، وهذا من شأنه أن يعطي للناخبين خيارات أكثر بشأن المسار الانتخابي ويساعد في تقليل أثر التصويت القائم على الانتماء القبلي أو العائلي.
2. توسيع نظام التمثيل القائم على القائمة النسبية ليشمل ثلث مقاعد البرلمان، حيث سيساعد ذلك في تركيز الانتخابات أكثر نحو الأحزاب والقوائم التي لديها برامج وأفكار بدلا من التركيز على الشخصيات السياسية.
3. توسيع حجم الدوائر الانتخابية عبر البلاد بحيث تحتوي كل واحدة منها على حوالي ثلاثة مقاعد، حيث يجعل ذلك المرشحين مسؤولين عن اختيار مقاعد أوسع من الأشخاص كما يساعد على تقليل أهمية المال السياسي والمناقص الشخصية.
4. إضافة مادة لدعم المشاركة السياسية للمرأة مثل وضع نظام "قائمة السحاب" لغايات التمثيل النسبي، ونظام "السحاب" هو عبارة عن قوائم مرشحين تحتوي على تسلسل مباشر بين النساء والرجال بحيث يجب أن تتناوب القائمة بين الرجال والنساء (مثلاً رقم 1 ذكر رقم 2 أنثى رقم 3 ذكر رقم 4 أنثى الخ...) وذلك لضمان وجود مساواة في الانتخاب بينهم.
5. التأكد من أنه لا يوجد، باستثناء كوتا الأقليات (الأثنية والدينية) القائمة في النظام الانتخابي حالياً، أية أحكام أخرى يمكن أن تميز النواب بناء على دينهم أو انتمائهم الإثني.¹⁵

كما أشار تقرير راصد أيضاً إلى عدد من الطرق التي يمكن للحكومة والمجتمع المدني أن يعملوا بناءً عليها لزيادة الفاعلية الشاملة لهما في المسار الانتخابي. وتشتمل على:

- 1- زيادة الوعي لدى المجتمع المدني ولدى المواطنين بشأن الانتخابات وأهمية المشاركة والدور الذي يلعبه البرلمان.
- 2- مساعدة الأحزاب السياسية والمنظمات في لعب دور عملي في الانتخابات عبر إقامة بيئة يستطيعون أن ينموا ويتطوروا فيها.
- 3- العمل على جعل الانتخابات تركز أكثر على برامج انتخابية وأفكار محددة بشأن تحسين البرلمان بدلا من أن تكون مركزة على الشخصيات والانتماءات القبلية أو السياسية أو التفضيلات المالية.¹⁶

تنفيذ الالتزام

خلال الفترة من كانون أول إلى كانون ثاني 2014 (فترة الرصد المغطاة من قبل هذا التقرير) وهي الفترة التي حددتها الحكومة لإنجاز هذا الالتزام لا يوجد أي مؤشر يدل على أن الحكومة قد اتخذت خطوات لتطبيق هذا الالتزام، حيث لم يتم إطلاق مسودة قانون انتخابي جديد إلى الجمهور، ولم يتم مناقشة ذلك في البرلمان، كما ولم يتم إدراج ذلك في الأجندة البرلمانية.

ومن المهم الإشارة أنه بالإضافة إلى الممارسات الفضلى التي ينصح فريق البحث بها الحكومة الأردنية بمراجعتها والاستفادة منها، أن تقوم الحكومة باستشارة شعبية واسعة لإشراك المواطنين في عملية تعديل وتشكيل القانون والنظام الانتخابي المبني عليه، حيث أن ذلك من شأنه إكساب القانون الشرعية اللازمة ويزيد من ثقة المواطنين بمخرجاته، مما يساهم في زيادة مشاركة الناخبين في العملية الانتخابية. كما يعتقد فريق البحث أن إقرار قانون الانتخاب يجب أن يسبق إقرار قانون الأحزاب السياسية، حيث أن نصوص قانون الأحزاب السياسية يجب أن تتسجم مع النظام الانتخابي المقرر. ويؤمن فريق البحث أيضاً أن قانون الانتخاب يمكن أن يشجع أو يعيق تطور الأحزاب في الأردن.

الممارسات الفضلى والتوصيات

يكرس الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق المواطنين في انتخاب ممثليه عبر "انتخابات دورية ونزيهة ويكون ذلك بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الجميع كما تعقد الانتخابات بالتصويت السري أو بإجراء مماثل يضمن حرية التصويت".¹⁷ ولمساعدة المواطنين في تحقيق هذا الحق، يجب أن تصمم الأنظمة

¹³ قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (25) لسنة 2012، الجريدة الرسمية (5165)، 1 تموز 2012.

¹⁴ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (آذار 2013)، التقرير النهائي لمراقبة الانتخابات النيابية 2013، صفحة (48-51)، متاح عبر الرابط <http://www.hayatcenter.org/publications/final-report-on-monitoring-jordans-2013-parliamentary-elections> آخر زيارة الرابط بتاريخ 1 شباط 2015، وايضا - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (2013)، المملكة الأردنية الهاشمية: تقييم الإطار الانتخابي، متاح عبر الرابط http://www.democracy-reporting.org/files/dri_jo_assessment_of_electoral_framework_v1_2013-04-04_1.pdf آخر زيارة الرابط بتاريخ 2 شباط 2015.

¹⁵ مكرر تقرير مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني صفحة (48-51).

¹⁶ المرجع السابق.

¹⁷ الأمم المتحدة (1948)، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 21، الفقرة 3، متاح عبر الرابط <http://www.un.org/en/documents/udhr>، تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

الانتخابية بشكل يسمح بإنتاج تشريعات تمثل بشكل دقيق الناخبين وقادرة أن تدير العملية بفاعلية، وهناك عدد ضخم من مشاريع الأنظمة الانتخابية التي لها تحدياتها ولديها فرصها لتمثيل المواطنين ودعم فاعلية الحكومة، واختيار نظام بعينه سيكون له آثار ملموسة على النوعية العامة للنظام الديمقراطي.¹⁸

يذكر أن أنظمة الانتخاب القائمة على الصوت الواحد مثل الموجودة في الدوائر الأردنية قد خضعت للكثير من الدراسة والنقاش خلال السنوات الماضية، ومن المعروف أن أنظمة الانتخاب القائمة على الصوت الواحد لها ميزات لها لأنها تسمح بتمثيل الأقليات وتجبر الأطراف لأن تصبح أكثر تنظيماً من الداخل وهي سهلة الفهم بالنسبة للناخبين، إلا أنها وبذات الوقت أنظمة غير داعمة للأحزاب الصغيرة أو مجموعات الانتخاب كما تشجع على الانقسامات الداخلية في الأحزاب وتشجع على قيام علاقات مصلحة ما بين المرشحين والناخبين، كما أنها تعيق عملية تطوير الأحزاب ولا تشجع على قيام تحالفات واسعة بين المجموعات المختلفة وتؤدي إلى ضياع الأصوات.¹⁹ وهذا ينسجم مع تجربة مركز الحياة في مراقبة الانتخابات الأردنية النيابية الأخيرة في الأردن (2013) حيث بينت نتائج المراقبة أن نظام الصوت الواحد قد شجع وسهل عمليات بيع الأصوات كما أدى إلى تفاوت في مستوى نزاهة الانتخابات بين مناطق المملكة، إضافة إلى أن النظام قيد بشدة حرية الناخبين في عدد من المناطق، حيث دفع العديد من الناخبين إلى الاقتراع على الاعتبارات العشوائية والعائلية بدلاً من الاعتبارات السياسية أو الفكرية.

ومن المهم الإشارة إلى أن أنظمة الصوت الواحد مثل ما هو قائم في الأردن ليست مفضلة عبر العالم، وفي الواقع هذا النظام مستخدم فقط في فانتو وأفغانستان وليبيا ومؤخراً في الكويت.²⁰

من جهة أخرى، فإن أنظمة التمثيل النسبي هي غالباً المفضلة في الأنظمة الانتخابية لأنها تقود إلى توزيع المقاعد بطريقة أكثر انسجاماً مقارنة بالأصوات المقترعة وتؤدي إلى تقليل عدد الأصوات الضائعة، بالإضافة إلى ذلك، فهي تشجع على تشكيل وتعزيز الأحزاب السياسية أو الكتل الانتخابية غير الرسمية الأخرى، في حين ترفع من تمثيل الأقليات والمجموعات المهمشة الأخرى. وبشكل عام، تشجع أنظمة التمثيل النسبي الأحزاب للبحث عن ناخبين أكثر ولا تشجع على قيام علاقات مصلحة أو ممارسات تشجع المحاباة الإقليمية. وتشتمل سيئات أنظمة التمثيل النسبي على تفاوت كبير في تشكيلة البرلمان والحكومة واحتمال بروز الأحزاب المتطرفة وإمكانات أن تغرق الحكومات الائتلافية في الجمود التشريعي. وبالرغم من هذه التحديات، إلا أن أنظمة التمثيل النسبي المستخدمة حالياً معروفة بأنها من أكثر أشكال التمثيل الانتخابي عدالة.²¹ ولهذا هناك دعوة من عدد من المجموعات لتعزيز نظام التمثيل القائم على القوائم النسبية في الأردن حتى يكون متوافقاً مع الممارسات الفضلى العالمية.²²

وهناك عدد من المصادر الممتازة التي تقدم المشورة بشأن التصميم المحدد للأنظمة الانتخابية، حيث أن الأكثر استخداماً هو تصميم نظام الانتخاب الدولي IDEA المتوفر على شكل كتيب "كتيب IDEA الدولي الجديد".²³ كما يتوفر لدى شبكة المعرفة الانتخابية ACE الكثير من المعلومات بشأن أنظمة الانتخاب المختلفة.²⁴ بالإضافة إلى أن لجنة فينسيا التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) قد أنتجت وثيقة مرجعية تحمل معلومات بشأن الممارسات الفضلى أدلة إجرائية للانتخابات.²⁵ حيث من المهم للحكومة الأردنية أن تراجع هذه المصادر لدراسة الإيجابيات والسلبيات ومدى تطبيق هذه الأنظمة في الأردن وذلك ضمن التعديلات التشريعية المستقبلية التي تنوي القيام بها.

¹⁸ شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)، النظام الانتخابية، متاح عبر الرابط http://aceproject.org/ace-ar/topics/es?set_language=ar ، تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

¹⁹ المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2006)، دليل الانتخابات، صفحة (117) و(118)، متاح عبر الرابط <http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm> تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

²⁰ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية صفحة (2).

²¹ المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية صفحة (57-58).

²² الدستور (25 شباط 2013)، نواب وسياسيون يدعون لتعديل قانون الانتخاب وسط خلافات حول «الحكومة البرلمانية»، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/wOXzgA> تاريخ زيارة الرابط 4

شباط 2015، وايضاً - مركز القدس للدراسات السياسية (19 نيسان 2014)، 27 حزباً سياسياً أردنياً يطلقون إعلاناً للمبادئ بشأن إصلاح قانوني الانتخاب والأحزاب، متاح عبر الرابط <http://www.alqudscenter.org/home/arabic/news-article/1836#.VSvEctyUeYZ> ، تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

²³ المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية.

²⁴ شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)، الموسوعة، متاح عبر الرابط http://aceproject.org/ace-ar?set_language=ar تاريخ زيارة الرابط 3 شباط 2015.

²⁵ اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون، لجنة فينسيا (تموز 2013)، قانون الانتخاب، متاح عبر الرابط

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2013)006-e) ، تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015

التزام 18.3: تخفيض عدد مقاعد مجلس النواب

عنوان الالتزام	تخفيض عدد مقاعد مجلس النواب	الرقم	18.3
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأمة؛ رئاسة الوزراء؛ وزارة الشئون السياسية والبرلمانية؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الأخير 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تخفيض عدد مقاعد مجلس النواب ليصبح ضمن المدى (60-120) مقعد، وإجراء دراسة لتحديد العدد الملائم ضمن هذه المدى.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

عندما سن أول قانون انتخاب في الاردن إثر استقلال البلاد عام 1946، كان المجلس الوطني (البرلمان) في ذلك الوقت يتكون من 20 عضواً في (مجلس النواب) منتخبين بشكل مباشر و10 أعضاء في (مجلس الأعيان).

وإثر وحدة الصفين وانضمام الضفة الغربية إلى الأردن عام 1950، زاد حجم البرلمان ليغطي الزيادة السكانية إثر ذلك. وهكذا، تضاعف عدد أعضاء البرلمان ليصبح 20 عضواً في مجلس الأعيان و40 عضواً في مجلس النواب، وزاد قانون الانتخاب الجديد للعام 1960 أيضاً من حجم البرلمان ليصبح عدده 60 عضواً في مجلس النواب و30 عضواً في مجلس الأعيان، ثم تم تعليق البرلمان من العام 1974 وحتى العام 1989، باستثناء فترة استثنائية دعي للانعقاد فيها في العام 1974.¹ وفي العام 1986 تم سن قانون انتخاب جديد ثم جرى تعديله في العام 1989 (عندما نظمت انتخابات جديدة)، حيث حدد القانون نطاق الانتخابات ليغطي الأردن فقط (بعد أن تم فك الارتباط مع الضفة الغربية) وعُدل حجم البرلمان ليصبح 80 عضواً في مجلس النواب و40 عضواً في مجلس الأعيان.² وفي العام 2001 عدل قانون الانتخاب الجديد عدد أعضاء مجلس النواب ليصبح 110 عضواً من ضمنها ستة مقاعد للكوتا النسائية وهي المرة الأولى التي يقر الأردن فيها هذه الكوتا، وعندما قام الملك عبد الله الثاني بحل البرلمان في العام 2010، توقع بعض المحللون بأن قانون الانتخاب الجديد سيقصص عدد المقاعد في البرلمان.³ لكن هذا لم يحصل إثر تمرير القانون الجديد، حيث أعاد القانون الجديد الذي صدر في العام 2010 رسم الدوائر الانتخابية في الأردن ومنح مقاعد جديدة لمناطق عمان وإربد والزرقاء وأضاف 12 مقعداً مخصصة للنساء مما رفع عدد المقاعد في المجلس إلى 120 عضواً،⁴ وقد أوصت لجنة الحوار الوطني في أيار 2011 إلى زيادة عدد مقاعد البرلمان لتصبح 130 عبر زيادة مقاعد جديدة إلى إربد والزرقاء مع إزالة ما عرف بـ "الدوائر الوهمية"،⁵ ثم زاد قانون الانتخاب الجديد للعام 2012 عدد مقاعد المنتخبين في الدوائر ذات المقاعد الفردية إلى 123 في حين تمت إضافة 17 مقعداً منتخباً عبر نظام التمثيل النسبي " القائمة الوطنية"،⁶ وبعد احتجاج واسع لأعضاء وفعاليات في المجتمع المدني وعدد كبير من الأحزاب السياسية،⁷ تم تعديل القانون بسرعة لإضافة 10 مقاعد إضافية للتمثيل النسبي مما رفع كامل العضوية في مجلس النواب إلى 150 مقعداً.⁸

¹ مجلس النواب الاردني. تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، متاح على الرابط http://www.representatives.jo/english/history_parliamentary_life.shtml تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

² جلالة الملك حسين. الانتخابات لعام 1989، متاح على الرابط

http://www.kinghussein.gov.jo/his_periods10.html تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

³ مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي - صدى (12 كانون الثاني 2010). حل البرلمان الأردني: الأسئلة والتحديات. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/PTTwPx> تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

⁴ كونراد أديناور ستيفتونج (تشرين الاول 2010). قانون الانتخابات في الأردن 2010: التحول الديمقراطي أو الركود؟ متاح عبر الرابط http://www.kas.de/wf/doc/kas_20947-1522-2-30.pdf?101108101415 تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

⁵ الحقيقة الدولية (24 ايار 2011). رفع عدد المقاعد النيابية إلى 130 مقعداً وزيادة مقاعد العاصمة والزرقاء وإربد وإلغاء الدوائر الوهمية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/CAQRuJ>

تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

⁶ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (12) لسنة 2012. الجريدة الرسمية (5165)، 1 تموز 2012.

⁷ تايلور لوك، جوردن تايمز (11 تموز 2012). تعديلات قانون الانتخابات "الضربة القاضية" لحملة الإصلاح في الاردن، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/elections-law-amendments-death-blow-to-jordans-reform-drive>

⁸ المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الانتخاب لمجلس النواب. وايضا - جوردن تايمز (23 تموز 2012). الملك يوافق على قانون الانتخابات المعدل، متاح عبر الرابط

<http://jordantimes.com/king-approves-amended-elections-law> تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

ويوضح الجدول التالي التغيرات التي طرأت على أعداد المقاعد وعدد السكان التقريبي في الأردن منذ العام 1950:⁹

السنة	عدد السكان تقريبا	عدد المقاعد في البرلمان	عدد السكان لكل مقعد تقريبا
1950	586,200	40	14655
1986	2,805,000	80	35063
2001	4,978,000	110	45255
2010	6,113,000	120	50942
2012	6,318,000	150	42120

جدول: إعداد مركز الحياة، 2015

تنفيذ الالتزام

صرح الناطق الرسمي للحكومة في 20 أيلول 2014، بأن الحكومة تخطط تخفيض عدد مقاعد البرلمان بعد انتهاء عملها على قانوني اللامركزية والبلديات، حيث كانت الخطة تهدف إلى تخفيض عدد المقاعد في مجلس النواب إلى 80-100 مقعد، وفي مجلس الأعيان إلى 40-50 مقعد، وقد برر الناطق الرسمي هذه النية بأن 150 نائب هو عدد كبير وبأن وجود عدد كبير من النواب يؤدي إلى تراجع في أداء البرلمان وإلى ضعف القدرة على مناقشة القوانين وضعف القدرة على جذب الاستثمارات، ووفقا للناطق الرسمي للحكومة، فإن التمثيل الإضافي للمواطنين والذي سيوفره نظام اللامركزية سيمثل بديلا عن التمثيل في المجلس، وهذا سيساعد البرلمان بالمقابل على التركيز بشكل أكبر على التشريعات بدلا من التركيز على الخدمات المقدمة من النواب وذلك عبر مجالس المحافظات المنتخبة وغير المنتخبة، وشدد الناطق الرسمي على أنه توجد وسائل لتحسين أداء البرلمانات غير زيادة عدد أعضائها.¹⁰

وقد توجه فريق البحث إلى مقابلة عدد من أصحاب المصلحة من الصحفيين والناشطين المدنيين للاستفسار عن رأيهم في الموضوع، حيث لم تشر نتائج الحوار معهم إلى أن تقليل حجم البرلمان هو أهم أولوية، فمعظمهم عبروا عن رضاهم العام عن حجم البرلمان، في حين شددوا على أنه لا تزال هناك حاجة لاتخاذ خطوات لتعزيز عمل البرلمان، ومن الجدير بالذكر بأنه لم يكن أي من ممن تمت مقابلتهم على دراية مسبقة بشأن شمل هذا الالتزام في خطة منظومة النزاهة الوطنية.¹¹

قام مركز الحياة أيضا بالتماس آراء بعض من النواب والصحفيين الذين يتابعون عمل البرلمان، حيث كان لديهم آراء مختلطة بشأن حجم البرلمان حيث دعى البعض منهم إلى إجراء تخفيض جذري على حجم البرلمان، حيث عبروا عن إيمانهم بأن برلمان صغير الحجم ستكون مصاريفه التشغيلية منخفضة وسيكون أكثر فاعلية في أداء عمله¹²، بينما دعى البعض الآخر إلى تخفيضات قليلة¹³، كما عبر البعض عن إيمانه بأن الحجم الحالي مناسب لكن ربما يحتاج لأن يرتفع في المستقبل.¹⁴ وقد عبر بعض النواب والصحفيين عن إيمانهم بأنه ما دام قانونا اللامركزية والبلديات المتوقعان سيزيدان من تمثيل المواطن على المستوى المحلي وعلى مستوى المحافظة، فإنه يمكن عندها التخفيف من تمثيل المواطن على المستوى الوطني.¹⁵ كما أشار النواب والصحفيون إلى إبقاء حجم البرلمان على ما هو إلى حقيقة أن الأردن لديه نسبة سكان متزايدة وهناك بالتالي حاجة إلى تمثيل أكبر وليس أقل على المستوى الوطني وبأن برلمان أوسع يمنح فرص لتمثيل القوائم والأحزاب والأقليات الناجبة.¹⁶ وشدد بعض النواب إلى الحاجة للموافقة على التغييرات على البرلمان بشكل منفتح وشفاف وتشاركي.

⁹ المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة للإحصاء (2011)، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني، صفحة (6)، متاح عبر الرابط http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/cd_yb2011/pdf/Population.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015. وايضا - قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في البنك الدولي، مجموع السكان، متاح على الرابط <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹⁰ السبيل (20 أيلول 2014)، توجهات حكومية لتقليص عدد النواب لـ 100 في قانون الانتخابات، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/Aroo6m> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

¹¹ اجتماع مع أصحاب المصلحة (الاعلاميين ومؤسسات المجتمع المدني) نُظِم من قبل فرق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

¹² أحمد الصقدي، عضو مجلس نواب، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015، وايضا - مجدي العمير، صحفي، مقابلة شخصية 9 نيسان 2015.

¹³ هائل ودعان الدعجة، عضو مجلس نواب، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015.

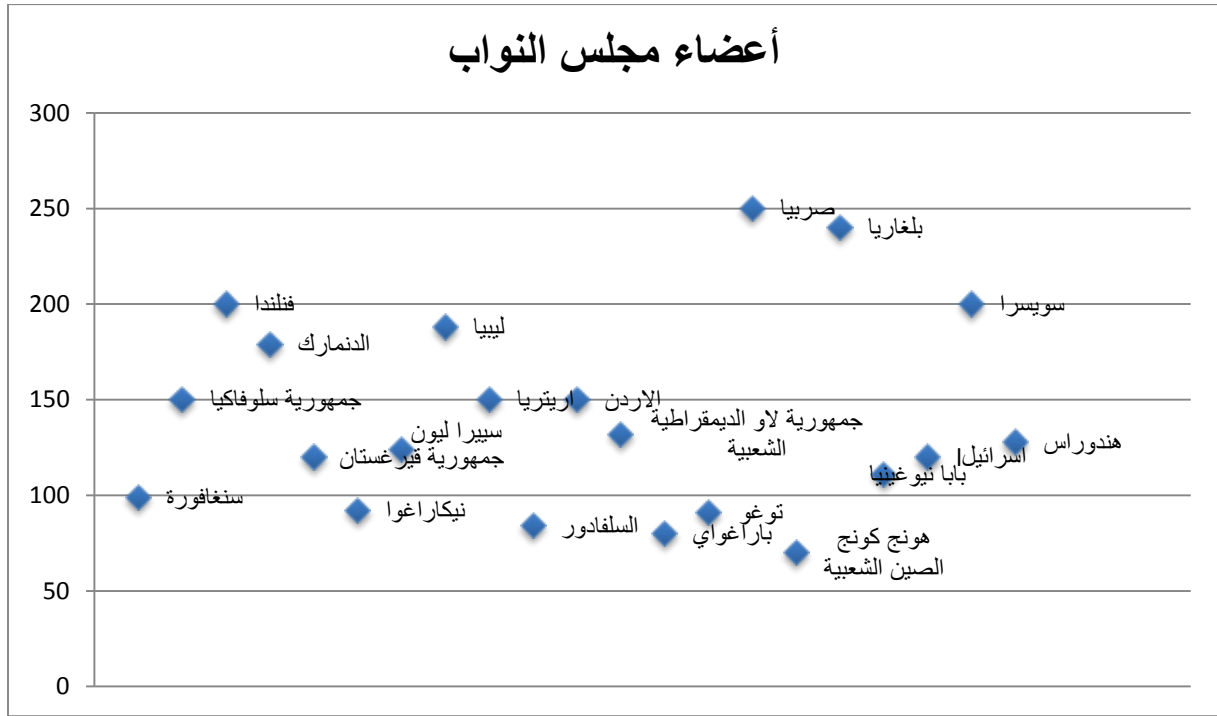
¹⁴ معتز ابو رمان، عضو مجلس نواب، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015.

¹⁵ أحمد الصقدي، وايضا - محمد الزويد، عضو مجلس نواب، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015، وايضا - عمر محارمة، صحفي، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015.

¹⁶ معتز ابو رمان، عضو مجلس نواب، مقابلة شخصية، 9 نيسان 2015.

الممارسات الفضلى والتوصيات

من المهم الإشارة إلى أنه بالمقارنة مع بلدان أخرى بنفس نسبة السكان، فإن حجم الهيئة التشريعية الأردنية ليس استثنائياً، فضمن العشرين بلد الأقرب إلى الأردن من حيث حجم السكان (10 منها أصغر و10 منها أكبر)، هناك فضاء واسع من الهيئات التشريعية التي يتراوح عدد أعضائها من 70 إلى 250 نائبا كما يبين الشكل أدناه، ومن الجدير بالذكر أن ثمانية بلدان من نفس الحجم السكاني لديها هيئات تشريعية من 150 عضو أو أكثر، حيث أن من ضمن هذه البلدان الثمانية، ستة منها مصنفة أعلى من الأردن ضمن تصنيف البنك الدولي "الصوت والمحاسبة" وخمسة منها مصنفة أعلى من الأردن وفقاً لمؤشرات البنك الدولي عن "فاعلية الحكومة"¹⁷ ولكن يجب ألا يعني هذا بأن الهيئات التشريعية بهذا الحجم تدفع البلدان أن يكون لها مستويات أعلى من الصوت والمساءلة وفاعلية الحكومة، لكنه مؤشر إلى أن الهيئات التشريعية بهذا الحجم لا تشكل بالتأكيد حواجز أمام البلدان التي تحقق إنجازات كبيرة في هذه المجالات.¹⁸ وهو ما يبينه الشكل أدناه.



البلد	عدد السكان عام 2013	عدد أعضاء مجلس النواب
سنغافورة	5,399	99
جمهورية سلوفاكيا	5,414	150
فنلندا	5,439	200
الدنمارك	5,614	179
جمهورية قبرغستان	5,720	120

¹⁷ تقدير حجم مجلس النواب: الاتحاد البرلماني الدولي، النساء في البرلمانات الوطنية، متاح عبر الرابط: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> تاريخ زيارة الرابط اذار 2015. تقديرات عدد السكان: البنك الدولي، السكان، متاح عبر الرابط: <http://data.worldbank.org/data-catalog/Population-ranking-table> تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015. معلومات عن هونغ كونج من: حكومة هونغ كونج، الهيكل الحكومي، متاح عبر الرابط: <http://www.gov.hk/en/about/govdirectory/govstructure.htm> تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015. ¹⁸ البنك الدولي، مؤشرات الحكم البنك الدولي، متاح عبر الرابط: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

نيكاراغوا	6,080	92
سيراليون	6,092	124
ليبيا	6,202	188
ارتيريا	6,333	150
السلفادور	6,340	84
الأردن	6,459	150
جمهورية لاوس الشعبية	6,770	132
باراغوي	6,802	80
توغو	6,817	91
صربيا	7,164	250
هونغ كونج، الصين الشعبية	7,188	70
بلغاريا	7,265	240
بابا نيوغينا	7,321	111
إسرائيل	8,059	120
سويسرا	8,081	200
هندوراس	8,098	128

الرسم البياني والجدول من إعداد مركز الحياة، 2015

ومن ناحية أخرى فلا يوجد توافق ما بين الخبراء بشأن ما يجب أن يكون عليه الحجم الأمثل للهيئة التشريعية في أي بلد، بالنظر إلى أن فاعلية الهيئة التشريعية يمكن أن تتأثر بعوامل عديدة¹⁹ وقد أثبتت تجارب بلدان أخرى إضافة إلى البحث الأكاديمي المستفيض بشأن هذا الموضوع أن تخفيض عدد النواب في أي برلمان يمكن أن يحدث عددا من الآثار على التمثيل في ذلك البلد.

وبشكل جلي، من الواضح بأن تخفيض عدد النواب يقلل من دقة تمثيل المواطنين، حيث أن عدد مقاعد أقل يعني بأن التمثيل سيكون أقل نسبية وسيضر بالأحزاب السياسية الصغيرة ومجموعات الناخبين الصغيرة الأخرى (أوضح مثال على ذلك هو التالي: في برلمان فيه 200 مقعد، ستحتاج قائمة أو مجموعة إلى 0.5 % من كامل الأصوات حتى تحصل على مقعد واحد، أما في برلمان فيه 50 مقعداً، ستحتاج قائمة إلى 2 % من المقاعد لتحصل على صوت واحد). وبالتالي، يمكن الحكم على أن تخفيض عدد المقاعد سيحرف التمثيل ليحاجي من لديهم تفضيلات تصويت لصالح الأغلبية، ومن الجدير بالذكر بأن البلدان الأصغر (مثل الأردن) تنحى نحو الحصول على هيئات تشريعية أكبر بالنظر إلى عدد السكان مقارنة بالبلدان الأكبر، ربما بسبب حقيقة أن الهيئات الأوسع هي بطبيعتها أكثر تمثيلاً.²⁰

¹⁹شبكة المعرفة الانتخابية، أرشيف النصائح الانتخابية، متاح عبر الرابط <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/760379812> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁰فالتنبؤ لاركينسي (20 نيسان 2010)، هل حجم البرلمان البريطاني كبير؟ متاح عبر الرابط http://eprints.lse.ac.uk/41359/1/blogs.lse.ac.uk-Is_the_UK_Parliament_too_Large.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

ومثل هذه الحالة من تخفيض عدد النواب حدثت في ولاية تاسمانيا الاسترالية (والتي هي هيئة تشريعية دون الوطنية لكنها بالرغم من ذلك تقدم مثالا توضيحيا جيدا)، وهنا تحالفت الأحزاب المسيطرة في البرلمان وقامت بعمل لوبيات عبر الثمانيات والتسعينات لتخفيض عدد المقاعد في البرلمان، وبعد النجاح في تمرير قانون الإصلاح البرلماني عام 1998، انخفض عدد النواب في البرلمان من 35 إلى 25 عضو، وبالتالي انخفض عدد مقاعد كل واحدة من الدوائر الانتخابية الخمسة من 7 إلى 5 أعضاء، وقد جعل هذا الانخفاض من الصعب على حزب الأقلية أن يكسب أي مقاعد، حيث أن عتبة الأصوات المطلوبة لكسب مقعد ارتفعت من 12.5 % إلى 16.7 %، مما نجم عنه خسارة مقاعد للأحزاب السياسية التي تلت مباشرة في الانتخابات، كما أن التحليل الحسائي أثبت بأن التمثيل البرلماني الناجم عن ذلك كان أقل تمثيلا من السابق.²¹

أما الأثر الثاني الناتج عن تخفيض حجم البرلمان يتمثل بأن كل نائب سيكون مسؤولا عن عدد أكبر من المواطنين، وهذا يجعل الأمر أكثر صعوبة على النواب من حيث الاستجابة لاحتياجات المواطنين والتواصل معهم، وبنفس الوقت، سيجعل الأمر أكثر صعوبة على المواطنين للوصول إلى نوابهم.²² وبخاصة في الأردن، حيث يتوقع من النواب أن يشاركوا في الفعاليات المجتمعية مثل الاحتفالات والمناسبات، وبالتالي جعل كل نائب مسؤول عن عدد أكبر من النخب من شأنه أن يزيد حجم العمل على النائب خارج القبة ويمنحه وقتا أقل للتركيز على التشريع.

أخيرا، إن وجود عدد أقل من النواب من شأنه أن يضع حجم عمل أثقل على كاهل كل نائب في اللجان البرلمانية، حيث سيظل نفس عدد اللجان وسيقل عدد النواب، ويوصى دائما في هذا المجال بضرورة تقوية اللجان داخل البرلمان من أجل تعزيز عمله التشريعي، وعليه، فإن تقليص عدد النواب سيضر كثيرا بهذا الأمر.

من الضروري التذكير بأن حجم الهيئة التشريعية هو أحد العوامل الكثيرة التي تؤثر في نوعية تمثيل المواطنين، إلا أن عوامل أخرى تتدخل أيضا وتتعلم بالنظام الانتخابي، مثل أسلوب الانتخابات وحجم وتمثيل الدوائر.²³ كما وتؤثر نوعية التمثيل والتشريع داخل البرلمان بإمكانات ومعرفة النواب، والخدمات الداعمة التي يقدمها البرلمان للنواب وأعمال وتصرفات قيادة البرلمان ودور منظمات المجتمع المدني في دعم المسار التشريعي، إضافة إلى عوامل أخرى كثيرة.

وإذا كان الأردن يسعى لتحسين نوعية البرلمان ونوعية عمله، فيجب ألا يركز على تغيير حجم البرلمان، بل أن يركز على تحسين بعض الجوانب الموصوفة أعلاه، حيث أن العديد من البلدان (بما فيها الأردن)²⁴ قد نفذ برامج بوجود دعم دولي لتعزيز برلماناتها عبر زيادة دعم وتدريب النواب والاندماج في الشراكات وتطوير القدرات السكرتارية، وبالواقع تناولت التزامات أخرى في منظومة النزاهة (18.6 و 18.7) نفس هذه الاحتياجات، حيث أنها تركز على بناء قدرات البرلمان كمنهجية إيجابية في تحسين عمل البرلمان دون المعاناة من الآثار السلبية الموصوفة أعلاه.

ويجب أن تأخذ الجهود المتعلقة بتعزيز البرلمان الأردني في عين الاعتبار أن البرلمان الذي يتحلّى بسلطات ذات قيمة وبدور هام يلعبه في تعزيز حاكمية البلاد سيشجع بشكل طبيعي العديد من الفاعلين داخل وخارج البرلمان على دعم نمو وتطور هذا البرلمان، كما أن تعزيز سلطات البرلمان وإعطاءه دورا أوضح في تشكيل ومراقبة الحكومة من شأنه أن يضع اهتمام وتركيز أكبر على عمل البرلمان، مما يؤدي إلى زيادة في الجهود وتحسين في الأداء.

إذا كان على الأردن أن يقرر تغيير حجم برلمانه، فإن بإمكان إقليم العاصمة الاسترالية (ACT) أن يقدم مثالا إيجابيا بشأن كيف يمكن لحكومة أن تغير حجم الهيئة التشريعية بينما تحافظ على تركيزها على التمثيل والشفافية والانفتاح والمشاركة والمساءلة طوال المسار، حيث أن رئيس وزراء إقليم العاصمة الاسترالية (ACT) واستجابة منه لدعوات المواطنين والنواب بشأن تغيير حجم الهيئة التشريعية، قام بتاريخ 13 كانون أول 2012 بتعيين مجموعة خبراء مرجعيين (ERG) للإشراف على دراسة حول عملية الإصلاح، حيث تم نشر الشروط المرجعية لمجموعة الخبراء وأعضائها علنا على الانترنت وبشكل متاح للجميع، وقامت مجموعة الخبراء المرجعيين بدراسة مستفيضة لمراجعة دور البرلمان والمؤثرات المختلفة لحجمه على عمله والتدخلات المالية وبدائل تغيير الحجم والمقارنات مع الهيئات التشريعية الأخرى، وتم تضمين كل هذه العوامل في تقرير مفصل نشر للجمهور بتاريخ 16 نيسان 2013.²⁵ وهنا نشرت مجموعة الخبراء المرجعيين ورقة نقاش للجمهور جعلت من خلالها نتائج البحث متاحة ومفهومة للمواطنين، بينما شرحت لهم البدائل العملية وطلبت تغذية راجعة منهم كمواطنين،²⁶ وقد استلمت مجموعة الخبراء المرجعيين تعليقات المواطنين المكتوبة والتي تشتمل على مخاوفهم وأولوياتهم بشأن تغيير حجم الهيئات التشريعية ونشرت هذه التعليقات على الموقع الإلكتروني الخاص بهم، كما قامت مجموعة الخبراء المرجعيين أيضا بنشر عدد من المصادر بما فيها التقارير

²¹نورم كيلي(2012).الاتجاهات في إصلاح النظام الانتخابي الأسترالي، المهنية والحزبية، حجم البرلمان، متاح عبر الرابط-<http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/05/ch10.pdf>

²²المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2005).تصميم النظام الانتخابي الدليل الجديد للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، صفحة(82). متاح عبر الرابط <http://www.citizensassembly.gov.au/en-CA/docs/Intermediate/IDEA%20Handbook.pdf> ، تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²³المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2005). تصميم النظام الانتخابي الدليل الجديد للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، صفحة 77-84. متاح عبر الرابط http://www.idea.int/publications/esd/upload/Idea_ESD_full.pdf تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁴مركز للتنمية الدولية، جامعة ألباني، جامعة ولاية نيويورك برنامج التعزيز التشريعي، متاح عبر الرابط http://www.cid.suny.edu/our_work/legislative_strengthening/our_work_projects_Legislative_strengthening23.cfm تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁵فريق المستشارين للإصلاح الانتخابي (2013). نظرة في حجم المجلس التشريعي القانوني، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/HlgA4> ، تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁶المرجع السابق.

والتعليقات لطلبات سابقة وأوراق أكاديمية على موقعها الإلكتروني لغاية مساعدة الجمهور في تقييم القضايا المتعلقة بهذه المسألة.²⁷ وعندما مرتت جمعية إقليم العاصمة الاسترالية مذكرة لتوسيع حجمها وإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية فتحت المجال أيضا لاستقبال التغذية الراجعة من المواطنين حول هذه المسألة.²⁸ وتشكل هذه الحالة نموذجا بشأن كيف يمكن أن تتم عملية تغيير حجم البرلمان بطريقة فاعلة وتسمح بالمشاركة الكاملة للمواطنين.

وفي مثال آخر قامت ألمانيا في العام 2002 بخفض عدد المقاعد في مجلس نوابها "Bundestag"، حيث انخفض العدد من 672 إلى 598 مقعداً منتخب بشكل رسمي.²⁹ ويجدر الإشارة الى أن حجم البرلمان كان كبير قبل التخفيض بالإضافة إلى حقيقة أن عدد المقاعد يمكن أن يتغير وفقاً لتفاصيل الدورة الانتخابية، وهناك عدد من البلدان الأوروبية الأخرى، بما فيها المملكة المتحدة وإيطاليا والسويد قد درست عملية تخفيض أحجام برلماناتها في أكثر من مرحلة.

²⁷المراجع السابق.

²⁸البرلمان الاسترالي فلاغبوست (7 اب 2014). مجلس العاصمة (ACT) لزيادة الحجم، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/t23ZID> ، تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

²⁹شبكة المعرفة الانتخابية. ألمانيا: تعيين الحدود في العضوية المختلطة للإنظام الانتخابي النسبي. متاح عبر الرابط https://aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy_de/mobile_browsing ، تاريخ زيارة الرابط 15 اذار 2015.

التزام 18.4، 18.5: مراجعة قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وإجراءات الانتخاب

عنوان الالتزام	مراجعة قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وتقييم تجربتها في إدارة العملية الانتخابية	الرقم	18.4
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	الهيئة المستقلة للانتخاب؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وتقييم تجربتها في إدارة العملية الانتخابية، بحيث تكون هيئة مشكلّة من قضاة الدرجة العليا وذات استقلال وظيفي وإداري.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	مراجعة إجراءات الانتخاب	الرقم	18.5
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	الهيئة المستقلة للانتخاب؛ ديوان التشريع والرأي	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	مراجعة إجراءات الانتخاب لتكون سهلة وبمبسطة.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعيين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية:

ينص الدستور الأردني على أن انتخابات مجلس النواب يجب أن تجرى وفقا لقانون الانتخاب (الذي نوقش بالتفاصيل في الالتزام (18.2)، والذي يشير إلى أن الانتخابات يجب أن تجرى كل أربع سنوات (بالرغم من أن الدستور يمنح الملك حق تمديد هذه الفترة)، وقد تم تعديل هذه المادة في تشرين أول 2011 لتشير إلى أن الانتخابات يجب أن تدار من قبل هيئة الانتخابات المستقلة المنشأة حديثاً¹. وقد أنشأت الهيئة المستقلة للانتخابات (IEC) رسمياً عبر قانون الهيئة المستقلة للانتخابات رقم 11 للعام 2012 وتم تمريره في نيسان 2012². حيث يحدد القانون هيكل الهيئة المستقلة للانتخابات ومسؤولياتها ويشير إلى أن الهيئة يجب أن تكون "مستقلة إدارياً ومالياً" (المادة 3)، كما يحكم الهيئة ثلاثة مجموعات من القوانين، بما في ذلك قانون الجهاز المالي رقم 39 للعام 2012، وقانون التزويد للهيئة رقم 41 (2012) وقانون موظفي وعامل الهيئة رقم 40 (2012)³. وتدار الهيئة من قبل مجلس من المفوضين مكون من الرئيس وأربع أعضاء، حيث يوافق الملك على الأعضاء ولكن تسبهم هيئة يرأسها رئيس الوزراء مشكلة من رئيسا مجلس النواب والأعيان ورئيس المجلس القضائي (المادة 6)، وهي مادة تقيد استقلالية الهيئة المستقلة للانتخابات⁴. وتشير المادتين 26 و 28 من القانون بأن مجلس الوزراء بإمكانه وضع التعليمات التي تحكم القضايا المالية والإدارية للهيئة وبأن رئيس الوزراء والوزراء معينون بتنفيذ قانون الهيئة.

¹الدستور الاردني 2011، المادة(67).

² قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم(11) لسنة 2012، الجريدة الرسمية (5152)، 9 نيسان 2012.

³الهيئة المستقلة للانتخاب، التشريعات/الانظمة، متاح عبر الرابط <http://www.entikhabat.jo/public/DefaultDetails.aspx?id=151&type=menuDetails> تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

⁴ المنظمة الدولية للتقريع عن الديمقراطية ومركز هوية (2013)، تقييم الإطار الانتخابي، متاح على الرابط http://www.democracy-reporting.org/files/dri_jo_assessment_of_electoral_framework_v1_2013-04-04_1.pdf تاريخ زيارة الرابط 13 شباط 2015.

وهما مادتان تقلصان بشكل أكبر استقلالية الهيئة، كما أنه من غير الواضح كيف أن هذه الأحكام متوافقة مع مبدأ استقلالية الهيئة المستقلة للانتخابات الوارد في نفس القانون.

إن مجلس المفوضين مسؤول عن عدد من المهام بما في ذلك صياغة السياسات وتحديد مواعيد الانتخابات ومراقبة تسجيل الناخبين ونشر قوائم الناخبين وقوائم المرشحين ووضع قواعد واجراءات للحملات وتشجيع الناخبين على المشاركة وإنشاء اللجان الضرورية والاهتمام بالتفاصيل الدقيقة لإدارة الانتخابات ومنح الموافقات على مراقبة الانتخابات ومن يرغب بأن يتواجد في أماكن الاقتراع والاعلان عن النتائج النهائية وإرسال تقارير بشأن المسار الانتخابي واقتراح مسودات تشريعات أخرى للمساعدة في إنجاز هذا العمل.⁵ وبنفس الأهمية، ينص القانون على أن المجلس بإمكانه أن يصدر تعليمات تنفيذية للانتخابات.⁶ ومن الجدير بالذكر أن التعليمات الانتخابية موجودة في الأردن في قانون الانتخاب (الموصوف أكثر في القسم 18.2 من القانون) ومن قبل التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخابات بالتوافق مع المادة 4 من قانون الهيئة.⁷ حيث يحدد قانون الانتخاب ما يلي:

- الأهلية للمشاركة في الانتخابات والعمر.
- تحضير قائمة الانتخاب والنشر (تركز بعض التفاصيل على التعليمات التنفيذية للهيئة)
- تقسيمات المناطق الانتخابية
- إجراءات لتقديم المرشحين والقوائم والأدلة الإجرائية لمجلس الهيئة بهذا الصدد
- قواعد للحملات الانتخابية والاعلان والخطابات والتجمعات
- اللجان الانتخابية المحلية ومهامها، الأدلة الإجرائية لإقامة محطات اقتراع وصناديق اقتراع
- اجراءات ادارة محطات الاقتراع
- عد وإعداد تقارير بشأن الاصوات
- العقوبات لخرق التعليمات⁸

وضمن الإطار الواسع للأحكام المتعلقة بصلاحيات الهيئة المستقلة للانتخاب والتي وضعها قانون الانتخابات، أصدرت الهيئة المستقلة للانتخابات عددا من الأوامر التنفيذية وفقا للصلاحيات الممنوحة لها من قانون الانتخابات، حيث أصدرت الهيئة 13 أمر تنفيذي هي:⁹

- تسجيل الناخبين وقوائمهم
- اعتماد المراقبين المحليين
- اعتماد المراقبين الدوليين
- تعديل التعليمات التنفيذية
- التحديات أمام قائمة الانتخاب الاولى
- تشكيل اللجان
- مدونة قواعد السلوك والافصاح
- التحضير للانتخابات في الدوائر المحلية
- القوائم في الدائرة الانتخابية العامة
- الاقتراع والعد
- قواعد حملات الانتخاب
- اعتماد ممثلي المرشحين
- اعتماد الصحفيين والاعلام

وضمن مجموعة من الجلسات الاستشارية مع منظمات المجتمع المدني والنشطاء والتي عقدت بعد الانتخابات البرلمانية عام 2013، وجد مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني بأن هناك اجماع بين المجموعات التي تابعت الانتخابات بأنه تم الاستفادة من وجود الهيئة المستقلة للانتخاب¹⁰، إلا أنهم أيضا أشاروا إلى أن وجود بعض القضايا ما تزال بحاجة إلى تحسين في المستقبل، حيث أن من اهم هذه القضايا:

⁵قانون الهيئة المستقلة الانتخاب، المادة(12).

⁶المرجع السابق المادة(27).

⁷المرجع السابق المادة(4).

⁸ قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم(25) لسنة 2012، الجريدة الرسمية (5165)، 1 تموز 2012.

⁹ الهيئة المستقلة للانتخاب، التشريعات/التعليمات/ تعليمات تنفيذية. متاح عبر الرابط <http://www.entikhabat.jo/public/DefaultDetails.aspx?id=152&type=menudetai> ،

تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

¹⁰ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (2013). ملخص اجتماعات: المائدة المستديرة الأولى لتقييم أداء الهيئة المستقلة للانتخابات (عمان 2 نيسان 2013)، نقاش حول تقرير راصد لانتخابات 2013 (العقبة 9 أيار 2013).

- لم يبدو جهاز الهيئة الذي أدار العمليات في مراكز الاقتراع مدرب بشكل جيد.
 - ضعف شفافية تعيين الموظفين المسؤولين عن ادارة الانتخابات ضمن كادر الهيئة.
 - ظهرت الهيئة بأنها غير قادرة على مراقبة وضبط استخدام المال السياسي وشراء الأصوات.
 - بدت الهيئة المستقلة للانتخابات بأنها غير قادرة على إنفاذ تعليماتها.
- وفي آخر تقرير مركز الحياة من خلال برنامجه راصد حول مراقبة الانتخابات النيابية الأردنية للعام 2013 قدم المركز عددا من التوصيات الإضافية بناءً على ملاحظاته واستشاراته مع أصحاب المصلحة بهدف تعزيز عمل الهيئة وموائمة مع المعايير الدولية لهيئات ادارة الانتخابات، حيث اشتملت اهم هذه التوصيات على:¹¹

- 1- أن تنشر الهيئة معلومات أكثر حول ادارة العملية الانتخابية وحول ادارتها وموظفيها وذلك تعزيزا للشفافية، حيث يجب على الهيئة أن تنشر معلومات بشأن اجراءات التوظيف واعتبارات المساواة في الفرص أمام الموظفين.
 - 2- أن تنشر الهيئة المزيد من المعلومات عن الانتخابات لغاية الترويج عن انفتاحها وشفافيتها وللمساعدة في إبقاء المواطنين على دراية بالمسار الانتخابي، فمثلا، يتوجب على الهيئة أن تنشر قوائم الناخبين والنتائج الأولية والنهائية لعد الأصوات والنسخ الإلكترونية عن سجلات الناخبين ونسخ عن البيانات المالية للمرشحين المنفردين ومرشحي القوائم الوطنية وفقا للمهلة المحددة وبطريقة سهلة الوصول إليها.
 - 3- منح الهيئة المستقلة للانتخابات الاستقلال التام للقيام بالمهام الموكولة إليها وفق للدستور، ويشتمل هذا على تعديل قانون الهيئة لإعطاء اللجنة المالية الاستقلالية المطلوبة من الرقابة المباشرة لرئيس الوزراء، والذي هو حاليا مسؤول عن الموافقة على ميزانية الهيئة، حيث يجب أن يعدل القانون أيضا حتى يعطي للجنة الاستقلال الاداري من مجلس الوزراء، والذي يتولى الآن الموافقة على تعليمات وقواعد اللجنة.
 - 4- إصدار تقارير دورية بشأن الشكاوي التي تصل إلى الهيئة عبر الخط الساخن أو عبر آليات أخرى والخطوات المتخذة للتعامل معها.
 - 5- اتخاذ خطوات لبناء القدرات الادارية والتشغيلية للهيئة وبخاصة في المجالات الفنية مثل تحضير قوائم الناخبين وتقليل اعتماد الهيئة على موظفي وزارة الداخلية.
 - 6- تعزيز السلطة التنفيذية لرئاسة الهيئة لغاية إنفاذ تعليمات واجراءات الهيئة خلال العملية الانتخابية، حيث رفض عدد من موظفي الانتخابات خلال انتخابات عام 2013 إعطاء الراصدين المستقلين للانتخابات قوائم الكترونية بالنتائج النهائية للانتخابات، وذلك بالرغم من أن رئيس الهيئة شخصيا أصدر تعليماته لهم بذلك، وهذا يدل على نقص عام في الاستجابة للرئيس مما يضر بقدرة الهيئة على إنفاذ تعليماتها.
 - 7- إنشاء الأدوات والإجراءات داخل الهيئة للتأكد من أن كل الموظفين يخضعون للمساءلة نتيجة لعملهم.
- وقد بين المشاركون من المجتمع المدني في المشاورات حول تقييم دور الهيئة في الانتخابات البرلمانية 2013 بأن هذه المسائل يجب أن يتم التعامل معها قبل الانتخابات القادمة من أجل تأمين أكبر قدر من الشفافية والمساءلة.
- ومن الجدير بالذكر بأن دور الهيئة المستقلة للانتخاب في انتخابات محلية أخرى (مثل الانتخابات البلدية) شكل حدثا مهما وجدلاً سياسياً في العام 2013، حيث أن نص التعديل الدستوري الأصلي عام 2011 الذي أنشئ الهيئة المستقلة للانتخابات أكد بأنها مسؤولة عن ادارة ومراقبة الانتخابات البرلمانية، هذا بالإضافة الى أية انتخابات أخرى يولكلها إليها مجلس الوزراء.¹² وخلال الانتخابات البلدية عام 2013، أكد كلا من الهيئة ومجلس الوزراء على أن الهيئة ستشرف على هذه الانتخابات ولكنها لن تديرها إذ أنه كان على وزارة الشؤون البلدية أن تديرها¹³، وخلال هذه الفترة وبعد الانتخابات، قام مركز الحياة بالعديد من مبادرات كسب التأييد لصالح أن يتم تعيين الهيئة كجهة مسؤولة بشكل تام عن ادارة العملية الانتخابية لمختلف الانتخابات لغاية دعم الحرية والنزاهة في الانتخابات ولبناء كفاءة ومصادقية الهيئة.¹⁴

تنفيذ الالتزام

بالرغم من الدعوة أن تتولى الهيئة المستقلة للانتخاب كل الانتخابات المحلية، إلا أن مسودة القانون الجديد للبلديات التي صدرت عام 2014 لم تعط للهيئة مسؤولية الانتخابات المحلية.¹⁵، ولكن في آب 2014، مرر البرلمان تعديل دستوري على المادة 67 ينص على أن الهيئة ستكون مسؤولة عن كل الانتخابات العامة في البلاد والتي تتمثل بالانتخابات البرلمانية والانتخابات البلدية وأية انتخابات أخرى يطلبها منها مجلس الوزراء بناءً على طلب من الجهة المخولة أصلا بإدارة هذه الانتخابات.¹⁶ وقد رحبت الكثير من المنظمات غير الحكومية الأردنية بهذا التعديل واعتبرته تغييرا ايجابيا، بينما الكثيرون لا يزالون يدعون لزيادة

¹¹ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني - راصد (نيسان 2013). التقرير النهائي للانتخابات النيابية الاردنية 2013. متاح عبر الرابط <http://www.hayatcenter.org/publications/final-report-on-monitoring-jordans-2013-parliamentary-elections/>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹² الدستور الاردني 2011، المادة 67.

¹³ الوائل الاخبارية (28 آب 2013). نتائج الانتخابات البلدية 2013 جميع المحافظات بالتفصيل. متاح عبر الرابط <http://elections.alwa2l.com/200.html>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015. وايضا - الهيئة المستقلة للانتخاب. تشرف الهيئة المستقلة للانتخاب لأول مرة على الانتخابات البلدية التي تنفذها وزارة الشؤون البلدية. متاح عبر الرابط <http://www.entikhabat.jo/Public/baladiat/IECTasks.aspx>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015.

¹⁴ الغد الاردني (8 نيسان 2013) "الهيئة" تتسلم تقرير "راصد" حول الانتخابات النيابية. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/IOQqaf>، تاريخ زيارة الرابط 29 كانون الثاني 2015. مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (آب 2014). تحليل الأثر الديمقراطي المتوقع لمسودات الإطار القانوني الناظم للإدارة المحلية في الأردن 2014. متاح عبر الرابط

<http://www.hayatcenter.org/publications/analyzing-the-expected-democratic-impact-of-the-governing-legal-framework-for-local-administration-in-jordan-2014>، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹⁶ عين الاردن (24 آب 2014). "النواب" يقر التعديل الدستوري للهيئة المستقلة للانتخاب. متاح عبر الرابط <http://jordan-eye.com/index.php/locals/34542-2014-08-24-14-50->، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

القدرة والنزاهة داخل الهيئة.¹⁷ ومن المتوقع أن يتم إقرار مسودة قانون البلديات الجديد عام 2015 ويبقى أن نرى ما إذا كان سيعترف بدور الهيئة الرقابي على الانتخابات المحلية أم لا.

ويتطلب الدور الجديد للهيئة حسب التعديلات الدستورية الأخيرة أن يتم تعزيز كفاءتها وتطوير مصادرها، ولكن لم يتم التعرف حتى الآن ما الخطوات التي سيتم انتهاجها لتعزيز ذلك، حيث على سبيل المثال لا يزال منصب مدير العمليات ضمن كادر الهيئة شاغراً حتى الآن على الرغم من أهميته في العمل اليومي. وضمن محاولة لتعزيز دور الهيئة بشكل أكبر بصفاتها مستقلة وشفافة، شدد رئيس الهيئة المستقلة للانتخاب على التزام الهيئة ومأسسة شراكاتها مع الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام.¹⁸ كما نشر ديوان التشريع والرأي مسودة تعديل لقانون الهيئة لغاية المراجعة الحكومية.¹⁹ حيث تجري مسودة القانون عدداً من التعديلات على القانون بما في ذلك:

- السماح للهيئة بأن تفتح فروع مكاتب دائمة أو مؤقتة
- أن يتم تعيين أمين عام للهيئة ليصبح المسؤول التنفيذي لها
- الدعوة إلى أن يتم تعبئة الشواغر في مجلس المفوضين خلال شهرين
- الدعوة إلى أن تعقد اجتماعات المجلس التنفيذي بحضور غالبية أعضاء المجلس بدلا من 4 أعضاء فقط
- الدعوة لوضع مخالفات وعقوبات على أعضاء الهيئة الذين لا يكشفون عن وجود تضارب مصالح.

وعلى الرغم من أنه قد يبدو بأن هذه المراجعات تمثل تغييرات إيجابية بشأن تعزيز دور الهيئة وتمكينها من إدارة انتخابات أقوى إلا أنه لا يبدو بأن هذه التغييرات ستؤثر على استقلالية الهيئة أو تركيبها، وتعمل الهيئة حالياً على مشروع مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) منذ عام 2012-2016 لبناء قدرات الهيئة واستخدام الدروس المستفادة من تجربة انتخابات عام 2013 لمواصلة تحسين الهيئة وتشريعاتها ذات الصلة، ويشير البرنامج فيما يتعلق بموضوع تعليمات إصلاح الانتخابات إلى أن الحكومة ملتزمة برنامج إصلاحات انتخابية مستمر، كما أن وضع الهيئة جيد للمساهمة في مثل هذه الجهود الإصلاحية، ويقدم البرنامج الخبرة الفنية والدعم في هذا الصدد. مثلاً، سهل المشروع قيام مجموعة مكثفة من النقاشات بشأن خبرة الهيئة في تنفيذ التشريع الانتخابي عام 2013. حيث كانت النتائج عبارة عن مجموعة شاملة من التوصيات الفنية المقدمة للحكومة لصالح تحسين العمليات الانتخابية.²⁰

وفي نيسان 2014، عقد فريق العمل المشترك للمساعدة في الانتخابات المكون من الهيئة المستقلة للانتخابات وبعثة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤتمراً في عمان جمع فيه مسؤولي إدارة الانتخابات وخبراء من أكثر من 70 بلد لمناقشة الممارسات الفضلى في الإدارة الانتخابية.²¹ وبالرغم من أن هذا المشروع لم يركز بشكل محدد على مراجعة التشريعات الأردنية، إلا أن مشاركة الهيئة في هذا الجهد كانت خطوة مهمة في زيادة الوعي بشأن الممارسات الفضلى في الأردن وتعزيز فكرة أن التغييرات المستقبلية في التشريعات ستكون متوافقة مع الخبرات الناجحة من عبر العالم.

وفي حين أن الهيئة تتعاون مع المجموعات الدولية لزيادة قدراتها، إلا أنه من غير الواضح ما هي الخطوات التي اتخذت حتى الآن لتغيير تشريعات الانتخابات، حيث أنه خلال تشرين أول-تشرين ثاني 2014، ادارت الهيئة المستقلة للانتخابات التكميلية في دائرة اربد الثانية لشغل مقعد نيابي شغل إثر وفاة عضو في البرلمان، وقد قام برنامج راصد للحياة برصد هذه الانتخابات ولاحظ أنه لا زالت هناك اختلالات في عملية الاقتراع وخروقات للتشريعات الانتخابية، وأهمها:

- تعطّل الانترنت في العديد من مراكز الاقتراع مما حال دون تحقق الراصدين للمعلومات الخاصة بالناخبين وبالتالي أدى إلى تعطيل الاقتراع لفترات قصيرة.
- فرق الحملات الانتخابية كانت تضع اعلانات في أماكن الاقتراع وهو مخالف للقوانين.
- بقيت فرق الحملات في بعض أماكن الاقتراع خلال النهار وحاولت التأثير على الناخبين
- موظفو الاقتراع في العديد من مراكز الاقتراع لم يضعوا الحبر على أصابع المقتريين وبعض موظفي الاقتراع اضافوا الماء إلى الحبر قبل أن ينفذ مما جعله بلا فائدة.
- منع موظفو الاقتراع مراقبي راصد من الدخول إلى بعض أماكن الاقتراع.
- بعض الناخبين الحاملين لبطاقات تسجيل ناخب لم يجدوا أسمائهم في النظام الإلكتروني.
- الكثير من أماكن الاقتراع كانت تنقصها قوائم تسجيل الناخبين.

¹⁷ جوردان تايمز (28 آب 2014). مجلس الاعيان يؤيد التعديلات الدستورية. متاح عبر الرابط <http://jordanimes.com/senate-endorses-constitutional-amendments> ، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹⁸ جوردان تايمز (4 كانون الاول 2014). قال رئيس الهيئة المستقلة للانتخاب ان الهيئة مفتوحة لغيرها من التجارب. متاح عبر الرابط <http://jordanimes.com/election-body-chief-says-iec-open-to-other-experiences> تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

¹⁹ المجهز الاخبارية (22 تشرين الأول 2014). مسودة القانون المعدل لـ"المستقلة للانتخابات" متاح عبر الرابط <http://www.almejharnews.com/index.php?page=article&id=84315> تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

²⁰ برنامج الأمم المتحدة للتنمية. دعم للدوائر الانتخابية في الاردن. متاح عبر الرابط http://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/operations/projects/democratic_governance/project_sam . تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

²¹ المفوضية الأوروبية - برنامج الأمم المتحدة للتنمية. الشراكة في تقديم المساعدة الانتخابية. متاح عبر الرابط http://ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=181 ، تاريخ زيارة الرابط 1 شباط 2015.

- عدد من أماكن الاقتراع كانت غير جاهزة لاستقبال الناخبين من ذوي الاعاقات.
- أعطي لبعض الناخبين أوراق اقتراع دون التأكد من هوياتهم الشخصية وفي واحدة من الحالات، سمح موظفو الاقتراع لأحد الممثلين من استكمال عملية التحقق لمجموعة من الناخبين بدلا من أن يقوم الناخبون بشكل منفرد بتقديم هوياتهم الشخصية.

وبالرغم من عدد من الشكاوي التي قدمت إلى الهيئة إلا أنه لم يظهر أن الهيئة قد اتخذت أية خطوات للتعامل مع هذه المشكلة.²² وكما حصل مع الانتخابات البرلمانية عام 2013، فإن نتائج الانتخابات أثبتت بأن الهيئة المستقلة للانتخاب لا تزال غير قادرة على إنفاذ كامل قوانينها حتى على موظفيها، وهذا لا يبدو بأنه كاف للتعامل مع قضايا قد تبرز يوم الانتخابات، ومن ناحية أخرى وخلال عملية الانتخاب المبينة اعلاه، وثق راصد أيضا مفارقة كبيرة ما بين سير الانتخابات وقانون الانتخابات، ففي حين أن المادة (11) من قانون الانتخاب تطلب من موظفي الحكومة الراغبين في الترشح أن يستقيلوا قبل 60 يوم من إعلان ترشحهم الرسمي في الانتخابات، أعلنت الهيئة عن قيام الانتخابات دون ترك فترة 6 أيام قبل التسجيل، وبالتالي لم يكن موظفو الحكومة قادرين على المشاركة في الانتخابات، وقد أصدر راصد عددا من البيانات التي تندد بهذه المخالفة التشريعية والتي تعتبر انتهاكا للحقوق السياسية لموظفي الحكومة وطلب من الهيئة استفتاء أ المحكمة الدستورية للحصول على رأيها، إلا أن الهيئة لم تستجيب، ولكن صدر قرار من محكمة استئناف اربد بقبول طلبات ترشيح رفضتها الهيئة التشريعية بحجة المادة (11) حيث قدم أصحاب هذه الطلبات (وهم ثلاثة من الموظفين الحكوميين الراغبين بالترشح) شكوى الى المحكمة حال رفض الهيئة لطلباتهم²³

الممارسات الفضلى والتوصيات

في محاولة إلى تأمين تسجيل الناخبين، والذي هو جزء هام لتأمين الاقتراع العام، قد يكون من المهم التواصل مع الناخبين وبدء عملية توعية معهم.²⁴ كما قد يكون من المفيد أيضا وضع أهداف لاستكمال قوائم الناخبين التي يمكن للجان الانتخاب أن تستهدف حصولها (مثلا 10/9 من الناخبين في أية منطقة موجودين على مسودة القائمة).²⁵ وفي حالات مثل حالة الأردن حيث الجهات المعنية بإدارة الانتخابات تستخدم بطاقات الاقتراع، يجب على الهيئات الانتخابية أن تكون جاهزة للتعامل مع مشاكل البطاقات الضائعة والمسرقة والمنسية ومع خطر تلاعب البعض بأصوات الناخبين عبر احتجاز بطاقاتهم.²⁶

ولغاية تعزيز قدرة هيئات إدارة الانتخابات، يوصى بوضع إجراءات لصالح الاختيار الدقيق والتحقق من الموظفين حتى يكونوا مؤهلين لرصد الانتخابات.²⁷ ويتطلب القانون الأردني الحالي لهيئة تنظيم الانتخابات أن يكون الرئيس/المفوض "مؤهلا وذو خبرة" (المادة 9) ويمكن توسيع هذا ليشمل صفات أخرى مثل التعليم أو الخبرة في مجال ادارة الانتخابات. وبشكل عام، لوحظ بأن وجود قادة وموظفين ذوي خبرة أكبر في هيئات ادارة الانتخابات يمكن أن يزيد قدرات هذه الهيئات وزيادة المصداقية الشاملة للعملية الانتخابية بعيون الناس.²⁸ وللمزيد من المعلومات بشأن التصنيفات المحتملة أو اساليب اختيار موظفي التدريب فإن شبكة المعرفة الانتخابية (ACE) قد نشرت موارد واسعة بشأن الادارة الانتخابية على الانترنت.²⁹

ويمكن أن تكون أيضا مفيدة لهيئات تنظيم الانتخابات حتى تعتمد استراتيجيات هدفها زيادة دمج النساء في العملية الانتخابية، حيث إن استراتيجيات إقامة دمج النوع الاجتماعي وتعيين ضباط ارتباط بشأن الجندر هما وسيلتان مفيدتان للبدء بهذا المسار، كما يجب أن تعمل أيضا هيئات ادارة الانتخابات لدمج النساء في صفوفهم وعلى كل المستويات من المناصب العادية وحتى الرفيعة، وهذا يشتمل على إجراءات أخرى بما فيها التدريب لجعل مكان العمل وديا للنساء، حيث أن هذه الممارسات الجديدة متوافقة مع الاجندة الوطنية الأردنية، 2007-2017، والتي تسعى لتعزيز مكانة المرأة في المجالس المنتخبة وفي مواقع اتخاذ القرارات.³⁰ ونشرت منظمة المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES) دليلا عن "المساواة الجندرية وهيئات ادارة الانتخابات: دليل للممارسات الفضلى" والذي يناقش الطرق التي يمكن للحكومات أن تعمل فيها لتأمين ضم النساء في هيئات ادارة الانتخابات وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة في النظام السياسي.³¹

²² مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (26 تشرين الاول 2014). بيان حول مجريات اليوم الأول من عملية التسجيل للمرشحين للانتخابات الفرعية للدائرة الثانية في إربد. متاح عبر الرابط <http://www.hayatcenter.org/publications/the-first-day-of-candidate-registration-for-the-by-election-in-irbid%E2%80%99s-2nd-district>. تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

²³ خبرني (2 تشرين الثاني 2014). القضاء يقبل ترشيحات رفضتها مستقلة الانتخاب. متاح عبر الرابط http://www.khaberni.com/mobile_more.php?newsid=135674&catid=69. تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

²⁴ شبكة المعرفة الانتخابية. تسجيل الناخبين. متاح على الرابط <http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/default> تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

²⁵ المرجع السابق.

²⁶ المرجع السابق.

²⁷ شبكة المعرفة الانتخابية. الإدارة الانتخابية. متاح عبر الرابط http://aceproject.org/ace-en/topics/em/topic_index ، تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

²⁸ اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن (أيلول 2012). تعميق الديمقراطية: استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات في جميع أنحاء العالم، صفحة 2(24-22) و (45-46). متاح عبر الرابط http://www.ycsq.yale.edu/assets/downloads/deepening_democracy.pdf ، تاريخ زيارة الرابط 2 شباط 2015.

²⁹ شبكة المعرفة الانتخابية.

³⁰ جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين. المبادرات الملكية: الأجندة الوطنية (2007-2017)، متاح عبر الرابط

http://kingabdullah.jo/index.php/en_US/initiatives/view/id/2.html ، تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

³¹ الاتحاد الدولي للنظم الانتخابية (2014). المساواة بين الجنسين وهيئات ادارة الانتخابات: دليل للممارسات المثلى. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/kcliz8> تاريخ زيارة الرابط 4 شباط 2015.

وأخيراً، وكما هو مذكور في البيانات الصحفية لراصد (الموصوفة أعلاه)، فإن الهيئة المستقلة للانتخابات يمكن أن تعزز من كفاءتها عبر أخذ خطوات لجعل الهيئة أكثر استقلالا عن السلطة التنفيذية، وبشكل متوافق مع المعايير الدولية.³² وإن إعطاء الهيئة المزيد من المساحة سيضمن بأن يكون عملها بعيدا عن التداخل السياسي أو صراعات المصالح، وبنفس الوقت، فإن تعزيز دور مفوض الهيئة في تنفيذ قوانين الهيئة وقراراتها الداخلية يمكن أن يساعد في تعزيز الكبير لعمل الهيئة المستقلة للانتخابات.

³² شبكة المعرفة الانتخابية.

التزام 18.6: بناء وتعزيز القدرات المؤسسية والوظيفية للأمانة العامة لمجلسي الأعيان والنواب

عنوان الالتزام	بناء وتعزيز القدرات المؤسسية والوظيفية للأمانة العامة لمجلسي الأعيان والنواب	الرقم	18.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأعيان؛ مجلس النواب	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	بناء وتعزيز القدرات المؤسسية والوظيفية للأمانة العامة لمجلسي الأعيان والنواب، وتوفير جهاز فني تشريعي ملحق بكل مجلس.		

دقة لغة الالتزام	☐ محدود ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☐ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

تعتبر الأمانة العامة لمجلسي الأعيان والأمانة العامة لمجلس النواب المسؤولتان عن تقديم الدعم الإداري والمالي والفني للمجلسين من أجل تمكينهما من القيام بمهامهما، وتقوم الأمانة العامة لمجلس النواب بمهامها منذ تأسيس مجلس الأمة عام 1929، وتتكون حاليا من 11 دائرة يرأسها الأمين العام إضافة إلى مساعد الأمين العام، وتتمثل مسؤولية الأمانة العامة بتنظيم الاجتماعات والمساءلات، وحفظ السجلات والأرشفة، وتنظيم أوجه التعاون مع الجهات الخارجية، ومراقبة الأمور المالية للبرلمان.¹

أما الأمانة العامة لمجلسي الأعيان فتتمثل بشكل رئيسي برئيس المجلس ومساعداه وهما مسؤولان مع موظفيهما عن إدارة الاجتماعات، وجمع الأصوات وفرضها، وحفظ سجلات الأعمال والاجتماعات، وتمثيل المجلس أمام الجهات الخارجية.²

تنفيذ الالتزام

أعلن رئيس مجلس النواب المهندس عاطف الطراونة في كانون أول 2014، عن بدء برنامج لدعم القدرات المؤسسية لمجلس النواب بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي والحكومة الأردنية ممثلة بوزارة الشؤون السياسية و البرلمانية، وينفذ المشروع بالاستفادة من خدمات الشركة الإسبانية (Altair Asesores) وهو مصمم ليستمر حتى أواخر عام 2017، حيث يهدف المشروع لبناء قدرات مجلس النواب - بما في ذلك أعضائه، والأمانة العامة، ولجانه الدائمة. كما يهدف المشروع أيضا إلى التركيز على المحاسبية والشفافية والتعاون، وتدعيم دور المرأة، وتحسين العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال التدريب وورش العمل، إضافة إلى الاستفادة من دراسة البرلمان الأوروبي.³

ووفقا للأمين العام لمجلس النواب، فقد كرست معظم أنشطة هذا المشروع لبناء قدرات النواب، كما استهدفت بعض الأنشطة أمانة مجلس النواب في مجالات تقدم فيها الأمانة دعما مباشرا للنواب، فمثلا، سافر عدد من موظفي المجلس إلى البرلمان الإسباني لتبادل المعرفة وبناء القدرة في مجالات وضع الموازنة، والعمل مع المجتمع المحلي، ودعم عمل اللجان.⁴ وأشار صحفي مختص بالشؤون البرلمانية إلى البرنامج أعلاه باعتباره برنامجا جيدا لبناء قدرات النواب، لكنه على أية حال يعتقد أنه من أجل نجاح البرنامج في تحقيق التأثير المطلوب على القدرات المؤسسية لمجلس الأمة (كما هو محدد في اسم البرنامج)، فإن على البرنامج أن

¹مجلس النواب. الأمانة العامة، متاح عبر الرابط <http://www.representatives.jo/>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²مجلس الأعيان. مكتب المجلس الحالي. متاح عبر الرابط <http://www.senate.jo/content/11>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

³جريدة الدستور (3 كانون الأول 2014)، الطراونة يطلق مشروع تعزيز القدرات المؤسسية والإدارية لمجلس النواب. متاح عبر الرابط <http://goo.gl/vQr8N7>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

⁴حمد الغريز، أمين عام مجلس النواب. مقابلة شخصية 10 أيار 2015.

يركز أكثر على الأمانة العامة. بدلا من ذلك، فالتصميم الحالي للبرنامج قد لا يؤثر كثيرا على قدرات موظفي مجلس الأمة، ويعتقد الصحفي نفسه أيضا أن تنفيذ البرنامج ضمن وزارة الشؤون البرلمانية والسياسية مثل انتهاكا لفصل السلطات بين السلطين التنفيذية والتشريعية.⁵

ووفقا للأمين العام، تتضمن برامج أخرى يعمل عليها مجلس النواب حاليا جولة دراسية في الاتحاد الأوروبي لتسعة نواب، ومشاريع تعاون أخرى مع عدد من المنظمات الدولية مثل مؤسسة وستمنستر (Westminster) للديمقراطية، ومنظمة الشركاء الدوليين (Global Partners & Associates) والاتحاد الأوروبي، ومركز الحياة على المستوى المحلي، من خلال برامج مشتركة لبناء القدرات، خاصة فيما يتعلق بمهارات الإعلام والتواصل الاجتماعي لموظفي مجلس الأمة، كما أشار الأمين العام إلى عدم توفر تمويل حكومي لتمويل بناء القدرات للأمانة العامة، رغم حقيقة أن تحسين المهارات والقدرات لموظفي الأمانة العامة هي أولوية تؤثر على عمل المجلس.⁶ ولم يكشف البحث بعد عن بذل جهود محددة ومماثلة لبناء القدرات في مجلس الأعيان.

الممارسات الفضلى والتوصيات

من المعروف أن أعضاء البرلمان يحتاجون لمكاتب وموظفين لتوفير الدعم المناسب حتى ينجزوا أعمالهم ويمثلوا ناخبهم بالشكل الصحيح. وهذا يشمل:

- 1- موظفين خبراء لدعم النواب
- 2- خدمة مكتبة/معلومات
- 3- توفير الدعم للنواب ويشمل هذا المكاتب والسكرتاريا ودعم الأبحاث
- 4- مرافق مخصصة للأحزاب (أو مجموعات) المعارضة⁷

وهما أن البرلمانات هي مؤسسات منخفضة التكاليف، وذات تأثير ضخم على التنمية السياسية إجمالاً فإن التغييرات التي تجري على البرلمانات تعطي فوائد سريعة تفوق التكلفة، ويمكن تحسين الخدمات البرلمانية بتوظيف موظفين مؤهلين جيدا من خلال ممارسات توظيف معتمدة على المؤهلات والقدرات، وتوفير رواتب عادلة لهم، وتعزيز الإدارة الحكيمة وبذل الجهود لتخفيض تسرب الموظفين ولجعلهم يثبتون في وظائفهم.⁸ ومن المهم أن يعمل هؤلاء الموظفون دون تحيز وأن يخدموا أعضاء مختلف الكتل والمجموعات بالأسلوب نفسه. وأخيرا، فإن على الموظفين أن يوازنوا بين متطلبات البرلمان، وفي الوقت نفسه أن يروجوا للحاكمية المسؤولة التي توازن بين الحاجات المحددة للبرلمان والمتطلبات القانونية العامة، مثل قانون التوظيف، حرية الحصول على المعلومات، والصحة والسلامة المهنية.⁹ وللمعرفة المزيد عن الممارسات المثلى، أنظر برنامج البنك الدولي - مكغل - تقرير التعزيز البرلماني والذي يحتوي مقدمة لخدمات البحث البرلمانية، وعددا من الأدلة الإجرائية لتطبيق ممارسات بحثية جيدة.¹¹

كما أعد المعهد الديمقراطي الوطني تقريرا موسعا عنوانه تطوير الخدمات البحثية البرلمانية في أوروبا الوسطى والبلقان الغربية، وهو يتحدث عن خبراته في بناء القدرات لموظفي الدعم البرلماني في ستة دول في البلقان، كما يتضمن هذا التقرير ملاحظات على الخدمات البحثية البرلمانية في إحدى عشرة دولة مبينا مجموعة من الممارسات المثلى في هذا المجال، وفيما يلي بعض توصيات التقرير للممارسات المثلى، وهي من أبرز الممارسات التي تناسب الحالة الأردنية.

- توجيه الدعم البحثي للجان البرلمانية، حيث يمكن أن يكون أكثر تركيزا وفائدة
- توظيف موظفين ذوي مؤهلات وتدريب عال وبخبرات متخصصة، خاصة في القضايا المالية والاقتصادية
- على الخدمات البحثية أن تتبع برنامجا زمنيا تشريعا وأن تجهز للأبحاث مسبقا من أجل المساهمة في رفع مستوى النقاشات.¹²

وفي حال ندرة الموارد، بإمكان الحكومات أن تطبق ما يلي:

1. تدريباً أفضل للنواب
2. استخدام خبراء في المجتمع المدني ومن الوسط الأكاديمي.
3. برامج تدريبية أثناء العمل (للاستفادة من موارد انسانية ذات تكلفة أقل)
4. استخدام موارد من الانترنت لتوفير المعلومات للنواب¹³

⁵ جهاد المنسي، الصحفي. مقابلة شخصية، 10 ايار 2015. وايضا - خالد محمود، الصحفي. مقابلة شخصية، 10 ايار 2015.

⁶ حمد العزير، مقابلة شخصية.

⁷ وحدة البرلماني الدولي (IPU) (2006). "برلمان فعال 1 المستوى الوطني" البرلمان و الديمقراطية في القرن الخامس عشر: دليل للممارسات الفضلى. متاح عبر الرابط http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

⁸ المرجع السابق.

⁹ جمعية الكومنولث البرلمانية (2005). ادارة و تمويل البرلمان. صفحة (10-11)، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/6MBIcV> ، تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

¹⁰ المرجع السابق صفحة (13).

¹¹ البنك الدولي - جامعة ماك غيل. برنامج تعزيز التعليم البرلماني، وحدة 4 - خدمات بحثية للجان البرلمان. متاح عبر الرابط

<http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/UNIT%204.pdf> ، تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

¹² المعهد الديمقراطي الوطني (2013). تطوير خدمات البحوث البرلمانية في اوروبا الوسطى و غرب البلقان، صفحة (6-7)، متاح عبر الرابط <https://www.ndi.org/files/development-of-parliamentary-research-services-CEE.pdf> تاريخ زيارة الربط 30 اذار 2015.

كما يُوفر عدد من البرلمانات في العالم دعماً من قبل النظراء للنواب وموظفي البرلمان حتى يتعلموا من الدول المضيفة حول تجاربهم السابقة، وأن يشاهدوا النتائج المباشرة للسياسات المطبقة، حيث تمثل استراليا مثالا جيدا لذلك، فهي تنفذ برنامج دراسة داخل البرلمان يمكن موظفي البرلمانات الأخرى من زيارة البرلمان الاسترالي ومراقبة سير أعماله، ومشاركة الأفكار حول الممارسات المثلى مع موظفي البرلمان الاسترالي.¹⁴

وتتوفر مصادر أخرى للممارسات المثلى في الإصلاح البرلماني من خلال الاتحاد الدولي للجمعيات والمؤسسات المكتبية (International Federation of Library Associations and Institutions) والذي ينشر بشكل مستمر نتائج مؤتمره السنوي حول الخدمات البحثية البرلمانية والممارسات المثلى،¹⁵ كما أن البرلمان الأوروبي يوفر موقع الكتروني يثقف الناس حول أعمال البرلمان، مع تخصيص جزء عن أمانة السر (الأمانة العامة) يوضح تنظيم أمانة السر ومهام دوائرها المختلفة.¹⁶

¹³ وحدة البرلماني الدولي (IPU).

¹⁴ البرلمان الاسترالي. تعزيز البرلمان، متاح عبر الرابط http://www.aph.gov.au/About_Parliament/International_Program/Parliamentary_Strengthening، تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

¹⁵ ليون ر. فيرييه، الاتحاد الدولي لجمعيات المكاتب و المؤسسات (2000). كيف نحقق خدمة بحث برلمانية: توهل يتناسب اسلوب مجلس مع باقي المجالس؟ متاح عبر الرابط <http://archive.ifla.org/IV/ifla66/papers/079-098e.htm>، تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

¹⁶ البرلمان الأوروبي. الصفحة الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00d7a6c2b2/Secretariat.html>، تاريخ زيارة الرابط 30 اذار 2015.

التزام 18.7: تطوير مدونات السلوك لمجلسي الأعيان والنواب

عنوان الالتزام	تطوير مدونات السلوك لمجلسي الأعيان والنواب	الرقم	18.7
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	مجلس الأعيان؛ مجلس النواب	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الثاني 2014
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	تطوير مدونات السلوك لمجلسي الأعيان والنواب.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☒ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنيا
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☐ الانفتاح والشفافية ☐ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☒ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

لم يمتلك مجلس النواب مدونة سلوك خاصة بأعضائه خلال فترة اعداد هذا التقرير، حيث يتم ادارة سلوك الاعضاء وفقا للنظام الداخلي للمجلس، وفيما يتعلق بمجلس النواب، فقد تم تعديل النظام الداخلي للمجلس مؤخرا في العام 2013 والعام 2014، ولا يتناول النظام الداخلي المسائل الأخلاقية أو السلوكية للنواب إلا إذا كانت متعلقة بترتيب الامور إبان انعقاد المجلس، وبشكل أدق، فإن الفصل 11 المسمى نظام الكلام ينص في (المواد من 99-124) على أشكال الخطابات غير المقبولة تحت قبة البرلمان، بما في ذلك شتم وذم الناس، كما ان هناك نصوص أخرى تتناول تصرفات النواب في الفصل (16) بشأن حصانة النائب (المواد 146-153) والفصل 19 (المواد 162-164) بشأن إجازات النائب والفصل 20 (المواد 165-171) بشأن النظام والامن داخل المجلس.¹⁷

وحتى قبيل العام 2014، كان سلوك أعضاء مجلس الاعيان يدار أيضا بواسطة النظام الداخلي لمجلس الاعيان. وبنفس طريقة النظام الداخلي لمجلس الاعيان فهو لا يتناول النصوص التي تحكم سلوك الاعيان باستثناء تلك التي تتعلق بإدارة الجلسات أو القضايا البرلمانية، وتشتمل النصوص ذات الصلة على المواد (8-11) والتي تتعلق بإدارة النقاشات والمادة (13) حول العرائض والشكاوي والمادة (14) بشأن الغيابات والمغادرات والمادة (15) بشأن الحصانة والمادة (16) بشأن إبطال العضوية من مجلس الاعيان.¹⁸

وتجدر الاشارة الى أن جلالة الملك عبد الله الثاني قد طلب من مجلس النواب تطبيق مدونة السلوك في خطاب العرش الذي قدمه في شباط 2013 لدى افتتاح الدورة غير العادية للبرلمان¹⁹ وكذلك في خطاب العرش الذي ألقاه في تشرين ثاني 2013 لدى افتتاحه للدورة العادية الثالثة للبرلمان²⁰.

تنفيذ الالتزام

بالرغم من المحاولات المستمرة خلال العام 2014، فإن مجلس النواب لم يطبق مدونة سلوك، حيث طلب جلالة الملك عبد الله الثاني مرة أخرى بأن يعتمد مجلس النواب مدونة سلوك وذلك في خطاب العرش الذي ألقاه في بداية الدورة العادية الاولى²¹، وقد ناقش مجلس النواب في 15 نيسان 2014 مسودة مدونة

¹⁷المملكة الاردنية الهاشمية، النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، جريدة الرسمية (5247)، 20 تشرين الاول 2013.

¹⁸المملكة الاردنية الهاشمية، مجلس الاعيان لسنة 2014، الجريدة الرسمية (5266)، 26 كانون الثاني 2014.

¹⁹جلالة الملك عبدالله الثاني (2 تشرين الثاني 2012). خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، متاح عبر الرابط

http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/speeches/view/id/548/videoDisplay/0.html، تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

²⁰المرجع السابق.

²¹المرجع السابق.

السلوك في جلسة مغلقة، وفي مراحل التصويت الاخيرة، رفض النواب تمرير مسودة مدونة السلوك وأجلوا التصويت عليها بسبب توافق بين النواب على أن المدونة تضع قيود قاسية لا داعي لها على النواب، كما اشتكوا بأن مدونة السلوك قد تكون غير دستورية²².

وعقد البرلمان في 25 حزيران جلسة للتصويت مجددا على مدونة السلوك، وفي التصويت الاخير صوت 52 نائبا من أصل 83 نائبا على عدم المصادقة على مدونة السلوك، مبررين مرة أخرى قرارهم بأن المدونة تفرض قيودا غير ضرورية على نشاطات النواب، وبأن صياغتها عامة جدا، وبأنها قد تكون غير دستورية²³، وبداية الدورة العادية الثانية في تشرين ثاني 2014، أحييت مسودة مدونة السلوك على لجنة النظام والسلوك في البرلمان والتي تدارست مسودة القانون وراجعتها مع وجود توقعات بأن تقدم الى المجلس قبل نهاية الدورة²⁴، الا انها لم تقدم.

وفي كانون أول 2014، قام برنامج راصد للرقابة البرلمانية التابع لمركز الحياة، والذي يرصد أداء مجلس النواب بشكل يومي، بإصدار تصريح ناقش فيه الحاجة الى مدونة سلوك في مجلس النواب للتعامل مع قضايا العنف اللفظي بين الاعضاء وقلّة الحضور في اجتماعات اللجنة ومسائل أخرى هامة تخص سلوك النواب²⁵.

اما مجلس الاعيان فقد قام لعدة أشهر خلال العام 2014 بمناقشة مدونة السلوك الخاصة بمجموعة من القواعد الملزمة لاعضائه²⁶ ليتم اعتماد المدونة في 11 كانون أول 2014، حيث سعت المدونة بشكل عام الى تنظيم سلوك الاعضاء وطبيعة عملهم وروح العمل الجماعي والالتزام بالعمل لخدمة المصلحة العامة والترويج لثقافة الشفافية والانفتاح ورفع مستوى فاعلية العمل الحقيقي، وتحضر المدونة على الاعيان اتخاذ علاقات تعاقدية مع أي أفراد أو مؤسسات والتي يمكن أن تحد من استقلالهم كأعيان أو أن تؤثر في مهامهم، كما لا يتوجب عليهم التعاقد مع الحكومة أو مع هيئات حكومية وعليهم إبلاغ رئيس مجلس الاعيان بأية دعوات خاصة لحضور مؤتمرات أو اجتماعات أو زيارات خارجية.

وتحظر مدونة السلوك على الاعيان من العمل لخدمة مصالحهم الشخصية، وتدعوهم المدونة للامتنال مع نظام ترخيص السيارات كما وتحظر عليهم حمل السلاح والتدخين تحت القبة، وتجبر المدونة ايضا الاعيان على تقديم نماذج تفصح عن الاعمال التي يلتزم بها الاعيان خارج المجلس بما في ذلك الشركات والهيئات والاتحادات، سواء كانوا أعضاء في مجالسهم أو مشتركون معهم، كما ويتوجب عليهم الكشف عن أية هدية تقدم اليهم بقيمة تتجاوز الـ 500 دينار. وينفس الهمية، تشير المدونة الى ضرورة حضور الاعيان لجلسات المجلس ولجانه، حيث لا يمكنهم أن يفوتوا أكثر من ثلاثة اجتماعات لأية لجنة هم أعضاء فيها، وتنص المدونة أيضا على أنه لا يجوز للاعيان أن يستخدموا خدمات البحث لمصالحهم الشخصية²⁷، هذا وتنص المدونة أيضا على معايير الوطنية والنزاهة والالتزام الوطني للاعيان²⁸.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن اعتماد مدونة سلوك واضحة لمجلس النواب من شأنها أن تعزز من عمل المجلس عبر توحيد التوقعات السلوكية، والمساعدة في تقليل الحوادث التخريبية، وبالإضافة الى ذلك، سن مدونة سلوك للمساعدة في التخفيف من مشاكل غياب النواب عن الجلسات، كما أن سن مدونة سلوك للمجلس يمكن أن يساعد في تعزيز نزاهة النواب وسلوكهم الاخلاقي، مما يقوم بدوره بدفع الشرعية الشاملة للبرلمان في عيون المواطنين²⁹، وحيث أن المجلس يعمل لصالح وضع مدونة السلوك الخاصة به، فمن الضروري أن نبقى في بالنا بأن مدونة السلوك ليست مصممة للحلول مكان قوانين مكافحة الفساد أو قوانين جرمية أخرى، فهي بالأحرى تكمل هذه القوانين وتتعامل مع حالات يمكن ألا تعتبر فسادا خارج البرلمان (مثل أن قبول الهدايا قد لا يكون مجرما بالنسبة للمواطنين، غير أن البرلمان قد يرغب في أن يفرض قيودا على نوابه). كما أنه من المهم التذكّر بأن مدونات السلوك ليست ضرورية فقط لمكافحة الفساد، بل بالمقابل تسعى الى دعم نوعية العمل النيابي في البرلمان³⁰.

²² محمد الصالح، عمون الاخبارية (15 نيسان 2014)، تشكيك نيابي في "دستورية" مدونة السلوك، متاح عبر الرابط <http://www.ammonnews.net/article.aspx?articulo=189561>.

تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²³ عمون الاخبارية (25 حزيران 2014)، تشكيك نيابي "دستورية" مدونة السلوك، متاح عبر الرابط <http://www.ammonnews.net/article.aspx?articulo=19734>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²⁴ مصطفى الريالات، صحفي، مقابلة شخصية، 16 آذار 2015.

²⁵ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (6 كانون الاول 2014)، التقرير الاسبوعي الخامس حول أداء مجل السابع عشر في الدورة العادية الثانية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/MUNsVm>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²⁶ جوردن تايمز (12 آب 2014)، يناقش لجنة قانون مجلس الشيوخ السلوك، متاح عبر الرابط <http://jordantimes.com/committee-discusses-senate-code-of-conduct>، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²⁷ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (11 تشرين الثاني 2014)، مجلس الاعيان يقر مدونة السلوك، متاح عبر الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=2&NewsID=175894&Type=P، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²⁸ وكالة الأنباء الأردنية - بترا (24 تشرين الثاني 2014) مجلس الاعيان يرحب بقرار مدونة السلوك الخاصة باعضائه، متاح عبر الرابط

http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=2&NewsID=173614&Type=P، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

²⁹ معهد ملك براجاديبوك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي مركز بانكوك (شباط 2008)، مدونات السلوك للبرلمانيين، دراسة مقارنة، متاح عبر الرابط

http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publikacije/Codes_of_conduct_for_parliamentarians.pdf، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

³⁰ المرجع السابق صفحة (8-9) و(119).

وبالنسبة للبرلمانات التي تواجه صعوبات في تمرير مدونات السلوك، فمن المهم تذكر بأن هناك أساليب مختلفة للقيام بذلك، فيامكان البرلمانات تمرير مدونات سلوك على شكل قرارات أو أوامر وهو أسهل للتمرير لكنه اصعب للتغيير لاحقاً، أو تمريرهم كالقوانين والتي سيكون من الصعب تمريرها إلا انها أكثر ديمومة³¹

ويجب على مدونة السلوك الجيدة بالنسبة لأي هيئة منتخبة أن تضع معايير عالية لصالح السلوك الاخلاقي والشفافية للأعضاء، وعادة تمنح مدونات السلوك صلاحية للنواب لكشف معلومات بشأن أصولهم والفوائد المالية والشخصية والهدايا التي يتلقونها، كما ان معظم مدونات السلوك تحد أو تمنع قدرة النواب في الالتزام في أشكال أخرى من العمل المدفوع بينما يعملون كأعضاء في البرلمان، كما يمكن مدونات السلوك أن تضع أيضاً خطوطاً عريضة للسلوك واللباس داخل البرلمان إضافة الى السلوك خارج البرلمان، والعمل بعد مغادرة المجلس كنائب³²، كما يمكن للمجالس التشريعية أن تعتمد أيضاً في مدونات السلوك الخاصة بها ما يروج لصالح المساواة بين الجنسين والتقليل من التمييز بين الجنسين خلال عمل أعضاء المجلس التشريعي.³³

وحتى تصبح مدونة السلوك فاعلة، فإن الممارسات الفضلى توصي بأن توثق مدونات السلوك كتابة وأن ينص عليها في الاتفاقيات الرسمية، كما يجب أن تكيف وفقاً للاحتياجات الخاصة بالجهة الراغبة بإعداده وبنفس القيم السائدة في البرلمان، كما ان مدونات السلوك الجيدة تكون متناغمة مع التشريعات الاخرى القائمة وسهلة الفهم.³⁴

³¹ المرجع السابق صفحة (27).

³² مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (2012). دراسة الخلفية: المعايير المهنية والأخلاقية للبرلمانيين، صفحة (34). متاح عبر الرابط http://www.agora-pari.org/sites/default/files/background_study.pdf ، تاريخ زيارة الرابط 30 آذار 2015.

³³ المرجع السابق صفحة (56).

³⁴ معهد براجاديوك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي مركز بانكوك، صفحة (120-124).

التزام 19.6، 19.9: نشر وتعميم مضامين منظومة النزاهة الوطنية وتقارير تقدم سير العمل بها

عنوان الالتزام	نشر وتعميم مضامين منظومة النزاهة الوطنية	الرقم	19.6
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	وزارة الثقافة، وزارة الاوقاف والشؤون والمقدسات الاسلامية، وزارة التربية والتعليم، مؤسسات الاعلام، وزارة التعليم العالي، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - الربع الاول 2015
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	نشر وتعميم مضامين الميثاق والخطة التنفيذية، وذلك من خلال: - حملة توعية إعلامية واسعة الانتشار، تستخدم الوسائل الممكنة لنشر المبادئ والقيم التي تضمنها ميثاق النزاهة الوطنية. - ورش عمل وندوات موزعة جغرافياً وحسب جدول زمني مناسب. - موقع الكتروني متخصص وتفاعلي لمتابعة التنفيذ والملاحظات.		

دقة لغة الالتزام	☒ محدد ☐ قابل للقياس ☐ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☒ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☐ تحقق بشكل محدود ☒ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

عنوان الالتزام	نشر وتعميم تقارير تقدم سير العمل لمنظومة النزاهة الوطنية	الرقم	19.9
الجهة المسؤولة عن التنفيذ (كما ورد في الخطة)	الجهة / اللجنة التي سيتم تحديدها حسب المحور العشرين	المدة الزمنية للتنفيذ (كما ورد في الخطة)	الربع الأول 2014 - إتمام جميع مشاريع الخطة
نص الالتزام (كما ورد في الخطة)	نشر وتعميم تقارير تقدم سير العمل في الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية		

دقة لغة الالتزام	☐ محدد ☐ قابل للقياس ☒ قابل للتعين لجهة معينة ☒ واقعي وقابل للتطبيق ☐ محدد التنفيذ زمنياً
انسجام الالتزام مع معايير الشفافية	☒ الانفتاح والشفافية ☒ المشاركة الشعبية ☒ المسائلة
تقييم تحقق الالتزام	☐ تحقق بالكامل ☐ تحقق بشكل جزئي (متوسط - مرتفع) ☒ تحقق بشكل محدود ☐ لم يبدأ التنفيذ بعد ☐ غير واضح

الخلفية

اتصفت العملية التي احاطت بمنظومة النزاهة الوطني بانها واسعة وجيدة الانتشار منذ إطلاقها من خلال النشرات الاعلامية التي صدرت عن الديوان الملكي وعن رئاسة الوزراء إضافة الى وسائل الاعلام الرئيسية، وقد أعلن الديوان الملكي في كانون أول 2012¹ عن دعوة جلالة الملك عبدالله الثاني رئيس الوزراء عبدالله النسر بتشكيل اللجنة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية (والتي كانت تدعى سابقاً باللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية)، وتحدثت الكثير من التقارير الاخبارية عن الخطة وتشكيلها ومحتوياتها خلال العام 2013².

¹المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني (كانون الاول 2012)، رسالة إلى سعادة رئيس الوزراء عبد الله النسر، رد: تشكيل لجنة النزاهة الوطني، متاح على الرابط، http://www.kingabdullah.jo/index.php/en_US/royalLetters/view/id/329.html، تاريخ زيارة الرابط 12 كانون الثاني 2014.

²قناة التلفزيون الأردني عن اليوتيوب (أيلول 2013)، اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية تعقد لقاءها الثاني عشر في عمان (أيلول 2013)، متاح على الرابط، <https://www.youtube.com/watch?v=HWD8WU3dj28>، تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

وعقدت اللجنة الملكية خلال الفترة التي سبقت وضع مسودة الخطة عددا من النشاطات التشاورية مع اصحاب المصلحة، ووفقا للتقرير الصادر مترافقا مع خطة منظومة النزاهة الوطنية³، فقد قامت اللجنة الملكية بإدارة 17 اجتماعا تشاوريا خلال العام 2013، حيث عقد 12 من هذه الاجتماعات في شهر أيلول من نفس العام وحضرها "كبار المثقفين وقادة الفكر... بما فيهم وزراء سابقون وأعيان ونواب اضافة الى أعضاء من المجلس الاستشاري في كل محافظة وأعيان من قادة العشائر ومخيمات اللاجئين ورؤساء البلديات وكبار الضباط العسكريين المتقاعدين وممثلين من غرف الصناعة والتجارة والهيئات المهنية والنقابات والأحزاب السياسية وقطاعات النساء والشباب"، كما عقدت اللجنة خمسة اجتماعات إضافية بما في ذلك اجتماع تشاوري مع إداري الجامعات واجتماعا مع قادة حكوميين واجتماعا مع الأحزاب السياسية والهيئات المهنية والمنظمات غير الحكومية واجتماعا مع مجلس النواب واجتماعا مع مجلس الاعيان.

ووفقا للجنة، فقد أخذت نتائج هذه الاجتماعات بعين الاعتبار عند وضع الخطة⁴، وأظهر تحليل حول مدى الانتشار الاعلامي لهذه الانشطة بأن معظمها تم الاعلان عنها في الاعلام بعد أن تم تنظيمها و لم يعلن عنها الى الجمهور قبل حصولها⁵، من غير الواضح ما إذا كانت هذه الاجتماعات مفتوحة أمام الجمهور أم أنها للمدعويين فقط، غير أن قلة الاعلان قبل الاجتماعات جعلت أية مشاركة للمواطنين أمرا صعبا الى حد ما، وبعد انتهاء فترة المشاورات في خريف 2013، تحدث مركز الحياة الى عدد من شركائه من المنظمات غير الحكومية عبر البلاد وقد أشار معظمهم بأنه لم تمنح لهم الفرصة للاشتراك في الاجتماعات التشاورية⁶، كما لم يجد مركز الحياة أيضا دليلا على اشراك القطاع الخاص في وضع الخطة⁷ على الرغم من أن التقرير يتعامل بشكل وثيق بشأن القضايا المتعلقة بالقطاع الخاص⁸، ويذكر ان ممثلين من القطاع الخاص قد حضروا حفل اطلاق خطة منظومة النزاهة الوطنية.

وقد قامت رئاسة الوزراء بتحميل رابط اعلاني تضمن ملف (PDF) في 16 تشرين ثاني 2013⁹ اعلانا للجمهور بأن نسخة من منظومة النزاهة الوطنية متوفرة على الإنترنت للإطلاع عليها وارسل اي ملاحظات او اقتراحات خاصة بها، حيث ضم الاعلان تفاصيل البريد الالكتروني ورقم الفاكس للمواطنين لإرسال تعليقاتهم موعدا لا يتجاوز 26 تشرين ثاني 2013، وتضمن الاعلان رابطا لمسودة الخطة على موقع (dropbox.com)¹⁰، ومن الجدير بالذكر ان الرابط الاعلاني لم يتم وضعه مباشرة على موقع رئاسة الوزراء لكن فقط من خلال الرابط الذي ذكرناه والمعلن عنه في عدد من المصادر الاخبارية¹¹، كما ان التعليقات التي تم تسلمها (في حال تم ذلك) لم يتم مشاركتها مع الجمهور ولكن تم استقبالها داخليا من قبل رئاسة الوزراء.

وقد نشر مركز الحياة تقريراً مبدئياً حلل فيه تطور ومحتوى الخطة في 21 تشرين ثاني 2013¹²، حيث انتقد فيه الفترة القصيرة لاستلام تعليقات الجمهور، وبعد اصدار هذا التقرير في الاعلام اضافة الى شكاوي أخرى من المجتمع المدني، أعلنت الحكومة تمديددها لفترة استلام التعليقات لمدة 7 أيام إضافية¹³، ومن المثير للاهتمام أيضا أن مسودة الخطة لم يشار إليها كونها مسودة ولا يبدو بأن الخطة قد تغيرت ما بين هذه المسودة والنسخة الاخيرة التي تم نشرها على بعض المواقع الحكومية، وفيمايلي نبين التضارب بين هذه النسخ سواء التي تم توزيعها كنسخ ورقية مطبوعة او التي تم نشرها الكترونيا على الإنترنت أو توزيعها كنسخ ورقية مطبوعة.

وفي المرحلة الاخيرة لتكوين الخطة عقدت اللجنة الملكية مؤتمرا في كانون أول 2013 ناقشت فيه المسودة الاخيرة من الخطة¹⁴، وقد تسلم جلالة الملك الخطة رسميا من الحكومة في التاسع من كانون الاول 2013 ضمن حفل أقيم في قصر الثقافة في عمان¹⁵، وقد أطلق الديوان الملكي الهاشمي فيلم فيديو على قناة اليوتيوب في 9 كانون أول 2013 شرح فيه هدف وتركيبه منظومة النزاهة الوطنية¹⁶.

³ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، تقرير عمل اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية"، 2013 صفحة (52-55).

⁴ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة (2014)، ميثاق نظام النزاهة الوطني وخطة تنفيذية، متاح على الرابط، <http://culture.gov.jo/new/images/manzomet.alnazaha.pdf>، الصفحة (63-64)، تاريخ زيارة الرابط 14 آذار 2015.

⁵ قناة التلفزيون الأردني عن اليوتيوب (4 أيلول 2013)، اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية تعقد ثاني لقاءاتها في عجلون، متاح على الرابط، <https://goo.gl/ZIYnK3>، تاريخ زيارة الرابط 10 آذار 2015.

⁶ مكالمات هاتفية بين مركز الحياة وشركاء من منظمات غير حكومية، تشرين الاول 2013.

⁷ أجريت لقاءات مع أصحاب الشأن القطاع الخاص، التنسيق من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2013.

⁸ جريدة الرأي (10 كانون الاول 2013)، الملك: تنفيذ ميثاق منظومة النزاهة مسؤولية مشتركة، متاح على الرابط، <http://www.alrai.com/article/621174.html>، تاريخ زيارة الرابط 11 آذار 2015.

⁹ المملكة الاردنية الهاشمية، رئاسة الوزراء (16 تشرين الثاني 2013)، دعوة من اللجنة الملكية لتعزيز النزاهة الوطنية 16 تشرين الثاني، متاح عبر الرابط،

<http://www.pm.gov.jo/uploads/NAZAH-DWC-WEb.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 23 آذار 2013.

¹⁰ المملكة الاردنية الهاشمية، نسخة منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، على موقع (dropbox.com)، متاح على الرابط،

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/35483759/NAZAH-DWC-WEb.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 11 آذار 2015.

¹¹ الوكيل الاخباري، نشر النسخة الأولية لميثاق النزاهة الوطنية، متاح على الرابط، <http://www.alwakeelnews.com/print.php?id=75824>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

¹² مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، تقرير التحليل الاول حول ميثاق النزاهة الوطني والخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، متاح على الرابط

<http://www.hayatcenter.org/publication/1414652165.pdf>، تاريخ زيارة الرابط، 20 أيار 2015.

¹³ جريدة الدستور (25 تشرين الثاني 2013) الدستور تنشر النسخة الأولية لميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/WpSdof>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار، 2015.

¹⁴ جريدة الرأي (1 كانون الاول 2013)، النسر : مسؤولية النجاح يتقاسمها الجميع، متاح على الرابط، <http://www.alrai.com/article/619600.html>، تاريخ زيارة الرابط 9 كانون الاول 2015.

¹⁵ جريدة الراي (10 كانون الاول 2013)، الملك: تنفيذ ميثاق منظومة النزاهة مسؤولية مشتركة، متاح على الرابط <http://www.alrai.com/article/621174.html>، تاريخ زيارة الرابط 1 كانون الاول 2014.

تنفيذ الالتزام

أرسل جلالة الملك عبد الله الثاني في شباط 2014 رسالة الى معالي الدكتور رجائي المعشر يدعوه بها الى رئاسة اللجنة الملكية لتقييم العمل ومتابعة إنجاز الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية¹⁷ (وهنا يجب ألا نخلط بين هذه اللجنة واللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية، والتي أشرفت على إنشاء وتنفيذ الخطة).

■ حملة توعية واسعة وورش عمل وندوات موزعة جغرافياً وحسب جدول زمني مناسب.

لم يتوصل فريق البحث الى وجود دليل عن حملة توعية واسعة او ندوات موزعة جغرافياً وبجدول منظم حول منظومة النزاهة، غير ان عدداً من الاجتماعات ما بين القطاعات الحكومية والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني قد عقدت خلال العام 2014 بهدف مناقشة سير العمل في الخطة كما هو مبين ادناه في الحديث عن تقارير تقدم سير العمل، حيث أن معظم الدعاية جاءت عبر هذه الاجتماعات أو الفعاليات التي غالباً تعقد في العاصمة او البيانات الصحفية للحكومة، وغير فيلم الفيديو الذي نشره الديوان الملكي على اليوتيوب، لا يبدو بأن هناك جهود لشرح الخطة للمواطنين، حيث لم يكشف البحث عن أي جهود لنشر الوعي عن الخطة في المحافظات أو المناطق الريفية مثلاً.

وكما ناقش فريق البحث في مقدمة هذا التقرير فإن احد ابرز العوائق أمام نشر الوعي بشكل واسع ونشر خطة منظومة النزاهة الوطنية هي وجود عدة نسخ غير متسقة من خطة منظومة النزاهة الوطنية والتي نشرتها الحكومة دون أي شرح، وفيما يلي نبين التضارب بين هذه النسخ سواء التي تم توزيعها كنسخ ورقية مطبوعة او التي تم نشرها الكترونياً على الإنترنت:

1. مسودة خطة منظومة النزاهة الوطنية والتي نشرت على [Dropbox.com](https://www.dropbox.com) في تشرين ثاني 2013 على شكل ملف PDF باللغة العربية، ولم تدرج هذه الخطة كمسودة بأي حال من الاحوال، ولا تزال متوفرة للمراجعة والتحميل، وتنقص هذه الخطة اربعة عشر التزام وردت في النسخة اللاحقة من اللغة الانجليزية والخطة باللغة العربية التي نشرتها وزارة القطاع العام، ويعود تاريخ الخطة بكل بساطة الى العام "2013".¹⁸
2. نسخة عن خطة منظومة النزاهة الوطنية التي نشرت على مختلف مواقع الوزارات خلال العام 2014، بما في ذلك الموقع الالكتروني لوزارة الثقافة ووزارة التربية والتعليم، حيث نشرت نسخة الخطة على شكل PDF باللغة العربية، وأيضاً هذه النسخة ينقصها اربعة عشر التزام وردت في النسخة اللاحقة من اللغة الانجليزية والخطة في اللغة العربية التي نشرتها وزارة القطاع العام، و تعود هذه الوثائق أيضاً الى العام "2013".¹⁹
3. نسخة وحيدة من الخطة تشتمل على الالتزامات في اللغة الانجليزية والعربية من قبل وزارة الثقافة وزعت على وزارات الحكومة في خريف عام 2014.²⁰ ووفقاً لورقة الغلاف، فإن الخطة مؤرخة بالعام 2014 حيث تحتوي النسخة الانجليزية للخطة فيها على عدد من النصوص التي حذفت من النسخة العربية من الخطة. (14 التزام المذكورة سابقاً).
4. نسخة عن منظومة النزاهة الوطنية التي وضعتها وزارة تطوير القطاع العام على الانترنت بعد شهر كانون الثاني 2014 على شكل PDF باللغتين الانجليزية والعربية. شملت النسخة العربية للخطة على العديد من الالتزامات التي لم تظهر في النسخ الاخرى الموصوفة أعلاه، الا ان التاريخ يعود الى العام "2013".²¹
5. نسخة ورقية بشأن الخطة مطبوعة باللغتين الانجليزية والعربية من قبل وزارة تطوير القطاع العام مدونا على غلافها سنة 2013، وتشتمل هذه النسخة من الخطة على نفس الالتزامات كما نسخ PDF المنشورة على الموقع الالكتروني للوزارة، بما في ذلك كل الالتزامات باللغتين الانجليزية والعربية.²²

وقد وجد مركز الحياة عبر مشاوراته مع اصحاب المصلحة ومع مسؤولي الحكومة بأنه لا يوجد توافق بشأن أية نسخة من الخطة هي الاساسية والتي يجب استخدامها كمرجعية، وفي معظم الحالات، فإن مركز الحياة قد وجد بأن المسؤولين الحكوميين لم يكونوا على دراية بوجود أكثر من نسخة للخطة، وكما هو مشار اليه في الأعلى فإن معظم الخطط مؤرخة ببساطة بالعام "2013" بما فيها النسخة الشاملة والنهائية التي اصدرتها وزارة تطوير القطاع العام، أما الخطة التي يظهر عليها تاريخ احدث "2014" والتي نشرتها وزارة الثقافة فينقصها اربعة عشر التزاما وردت فقط في النسخ الانجليزية دون العربية والنسخة التي نشرتها وزارة القطاع العام كما ذكرنا أعلاه، ولذا فمن الطبيعي ان يفترض العديد من القراء بأن هذه النسخة هي الاحدث للخطة! وهذا مقلق، ومن الجدير بالاهتمام ان الالتزامات التي لم تظهر في نسخ اللغة العربية الاولى للخطة وظهرت فقط في نسخ اللغة الانجليزية

¹⁶المملكة الاردنية الهاشمية، قناة الديوان الملكي الهاشمي على موقع اليوتيوب (9 كانون الاول 2013)، منظومة النزاهة الوطنية، متاح على الرابط،

<https://www.youtube.com/watch?v=ys-zlpGGHXg>، تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

¹⁷المملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني (2 شباط 2014)، رسالة جلالة الملك عبدالله الثاني إلى رجائي المعشر يكلفه فيها برئاسة لجنة ملكية لتقييم العمل ومتابعة إنجاز الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية، متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/royalLetters/view/id/341.html تاريخ زيارة الرابط 11 آذار 2015.

¹⁸موقع (Dropbox.com).

¹⁹المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013، متاح عبر الرابط <http://culture.gov.jo/new/images/manzomet.alnazaha.pdf>، تاريخ زيارة الرابط، 15 آذار 2015.

²⁰المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2014.

²¹المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013، متاح عبر

الرابط، <http://www.mopds.gov.jo/ar/PDF%20Files/NIC%20Booklet%20Arabic%20Published.pdf>، تاريخ زيارة الرابط 30 كانون الثاني 2015.

²²المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام، منظومة النزاهة الوطنية، "الميثاق والخط التنفيذية"، 2013.

كانت التزامات ذات حساسية سياسية تتعامل مع قضايا مثل الخدمة العسكرية والتدقيق على منظمات المجتمع المدني والتقييد على الحريات في القطاع الاعلامي، وقد تم ارفاق لائحة بهذه الالتزامات الاربعة عشر في الملحق رقم (2) من هذا التقرير.

■ موقع الكتروني تفاعلي

منذ شهر كانون ثاني 2014، لم تكشف الابحاث عن أي موقع الكتروني مكرس تحديدا لخطه منظومة النزاهة، ولم تجد أي جزء مهم من أي موقع الكتروني حكومي مكرس للخطه باستثناء تلك المذكورة اعلاه، ولا توجد آليات معروفة على الانترنت للمواطنين لكي يرسلوا تغذيتهم الراجعة بشأن منظومة النزاهة الوطنية الى الحكومة.

ومن خلال المراجعة تم التوصل مثلا الى ان بعض الوزارات قد نشرت الخطه على مواقعها الالكترونية بمن فيهم وزارة الثقافة، والتي لديها رابط (PDF) عن الخطه على الصفحة الرئيسية لموقعها الالكتروني (بدون معلومات مرافقة)²³، كما تمتلك وزارة التربية والتعليم على موقعها الالكتروني صفحة تحتوي على مقدمة حول منظومة النزاهة الوطنية وشرح بشأن اهميتها للبلاد ورابط (PDF) الخطه.²⁴ ولم يتمكن الباحثون من تحديد المعلومات المنشورة عن منظومة النزاهة الوطنية على المواقع الالكترونية لوزارة الاوقاف أو وزارة التعليم العالي أو وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية حتى نهاية 30 كانون اول 2014²⁵، على الرغم من انه مثلا أبدى وزير الاوقاف والشؤون الاسلامية تعليقات بشأن منظومة النزاهة الوطنية وذلك في خطاب أمام المجلس الهاشمي للدعاة في تموز 2014 مشددا على أهمية تنفيذ منظومة النزاهة الوطنية ومؤكدا على أن العدالة والنزاهة هما مبدآن إسلاميان²⁶، كما حضر وزير الشؤون السياسية والبرلمانية اجتماعا حول منظومة النزاهة الوطنية في أيلول 2014 والذي نظمته لجنة التقييم الملكية للخطه مع الاحزاب السياسية لمناقشة خطه منظومة النزاهة الوطنية²⁷.

■ نشر وتعميم تقارير تقدم سير العمل

أشار جلالة الملك في ايلول 2014 الى التقدم الحاصل على مستوى منظومة النزاهة الوطنية وذلك في ورقته النقاشية الخامسة "تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية"²⁸ وفي خطاب العرش في تشرين ثاني 2014²⁹، كما دعى أيضا جلالته الى تقوية الخطه في رسالة أرسلها الى رئيس الوزراء عبد الله النور في كانون أول 2014³⁰، وقد اجتمع مجلس الوزراء في كانون أول 2014 لمناقشة تقدم منظومة النزاهة الوطنية وجهود مكافحة الفساد الاخرى وذلك في اجتماع نشرت تفاصيله في وسائل الاعلام.³¹

كما رعت الحكومة عبر العام 2014 العديد من المبادرات التي ناقشت مستوى التقدم في منظومة النزاهة الوطنية والتي ذكرت في الصحافة، ففي شهر تموز 2014 مثلا، قدمت الحكومة للفرع التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تلخيصا بشأن سير عمل لجنة التقييم الملكية لمتابعة عملها والتأكد من امتثالها مع التعليمات الملكية، حيث تم ذلك خلال اجتماع عقد بحضور عدد من منظمات المجتمع المدني وممثلي الحكومة³²، كما اجتمعت لجنة التقييم الملكية مع عدد من ممثلي الاحزاب السياسية في أيلول 2014 لمناقشة تنفيذ الخطه وعلاقتها مع الاحزاب السياسية³³، ومن الجدير بالذكر ان معظم هذه الفعاليات كانت حكومية الاطراف ولم يتم اشراك المواطنين بها، ولا يوجد تقرير شامل وعميق للعملية منشور للجمهور، وفي اجتماع اصحاب المصلحة الذي عقده مركز الحياة لنقاش هذا التقرير اعلن رئيس اللجنة الملكية لتقييم خطه النزاهة انهم بصدد اعداد تقرير من هذا النوع قريبا³⁴.

²³ للمملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الثقافة (2014).

²⁴ للمملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، ما هي منظومة النزاهة الوطنية ولماذا نحن بحاجةها؟ متاح عبر الرابط <http://www.moe.gov.jo/SectionDetails.aspx?SectionDetailsID=200> تاريخ زيارة الرابط 14 آذار 2015.

²⁵ المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، الرئيسي، متاح عبر الرابط <http://www.moppa.gov.jo/public/index.aspx> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015. وايضا - وزارة الاوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، الرئيسي، متاح عبر الرابط <http://www.awqaf.gov.jo/?id=50> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015. وايضا - وزارة التعليم العالي البحث العلمي، الرئيسية، متاح عبر الرابط <http://www.mohe.gov.jo/ar/Pages/default.aspx> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁶ وكالة الانباء الاردنية - بترا (5 تموز 2014)، المجالس العلمية الهاشمية تبدأ أعمالها في عمان، متاح على الرابط http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2&lang=1&NewsID=157200&CatID=19&Type=Home>ype=1 تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

²⁷ وكالة الانباء الاردنية - بترا (27 نيسان 2014)، حزبون يؤكدون أهمية توافق منظومة النزاهة مع مصلحة الدولة العليا، متاح على الرابط http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=2%20&lang=1&NewsID=166830&CatID=15&Type=Home>ype=1 تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

²⁸ للمملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني (13 أيلول 2014)، الورقة النقاشية "تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية"، متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_jo/pages/view/id/255.html تاريخ زيارة الرابط 16 آذار 2015.

²⁹ للمملكة الاردنية الهاشمية، جلالة الملك عبدالله الثاني (2 تشرين الثاني 2013)، خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، متاح عبر الرابط http://kingabdullah.jo/index.php/ar_jo/speeches/view/id/548/videoDisplay/0.html تاريخ زيارة الرابط 13 آذار 2015.

³⁰ الجزيرة.نت (9 كانون الاول 2012)، ملك الاردن يدعو لتعزيز "منظومة النزاهة"، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/oJWwAz> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

³¹ الغد الاردني (11 كانون الاول 2014)، مجلس الوزراء يناقش تقدم الأردن على مؤشر مدركات الفساد، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/Vazj8R> تاريخ زيارة الرابط 15 آذار 2015.

³² المملكة الاردنية الهاشمية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأردن (حزيران 2014)، المجلس الاقتصادي والاجتماعي يطالع على عمل لجنة تقييم خطه النظام الوطني للنزاهة التنفيذي، متاح عبر الرابط <http://www.esc.jo/NewsViewer.aspx?NewsId=111.VNXYwUwUfTE> تاريخ زيارة الرابط 13 آذار 2015.

³³ شبكة الميديا الاخبارية (27 أيلول 2014)، لجنة الشفافية والنزاهة تعقد اجتماعا مع الاحزاب، متاح عبر الرابط <http://goo.gl/4JCuVm> تاريخ زيارة الرابط 12 آذار 2015.

³⁴ اجتماع اصحاب المصلحة لنقاش تقرير مركز الحياة حول سير عمل خطه النزاهة خلال العام 2014، عمان، 1 حزيران 2015

وبناء على المعلومات التي توصل اليها فريق البحث اعلاه فإن الالتزام (19.6) لم يبدأ العمل به بعد، كما ان الالتزام (19.9) قد شهد تقدما محدودا مقارنة بما ورد في الالتزام.

الممارسات الفضلى والتوصيات

إن نشر خطة منظومة النزاهة الوطنية بأوسع طريقة ممكنة بين المواطنين يمكنه أن يزيد من شفافية ومساءلة العملية، مما سيجعل العملية أكثر شمولية وتمثيلا، كما يمكنه ان يضمن تطبيق أكبر للخطة عبر البلاد، ويجب على الهيئات المسؤولة أن تتخذ جهود مكثفة أكثر لنشر معلومات عن منظومة النزاهة الوطنية، وبشكل خاص بطريقة تعزز الوصول الى النساء والشباب وذوي الاعاقات وسكان المناطق الريفية.

كما ان إنشاء الموقع الالكتروني التفاعلي الذي دعت اليه الخطة سيعطي للمواطنين مرجعية مشتركة لنقاشاتهم بشأن الخطة، وبنفس الوقت، تبرز الحاجة الى تنظيم مختلف اللقاءات والنشاطات عبر البلاد لنشر المعلومات بشأن الخطة الى المواطنين الذين قد لا يمكنهم أن يستخدموا الانترنت للحصول على معلومات الخطة الكترونيا، حيث ان جمع التغذية الراجعة من المواطنين اثناء عملية التطبيق خطوة اساسية لرصد تقدم الجهود وتحسينها بشكل مستمر، وقد أشار اصحاب المصلحة من منظمات المجتمع المدني والمواطنين الذين استشارهم مركز الحياة لغايات هذا التقرير بأنه لضمان تنفيذ الخطة بشكل جيد يجب نشرها بشكل واسع بين اصحاب المصلحة وبأن على الحكومة أن تبحث عن التغذية الراجعة الحقيقية في الخطة بدلا من تقديم معلومات بشأن الخطة ومحتواها بعد إقرارها أو تنفيذها.³⁵

ومن المهم الإشارة الى ان اطلاع الجمهور على التقدم الحاصل بشأن تنفيذ منظومة النزاهة الوطنية يمكن أن يكون حاسما لتأمين شفافية وانفتاح العملية، كما سيكون مفيدا جدا لضمان ان المواطنين والمجتمع المدني يمكن أن يساعدوا في المسائلة الحكومية، ولتحقيق هذه الاهداف بالشكل الافضل فإن نشر أي تقرير يجب أن يتم بطريقة تشجع التغذية الراجعة للمواطن، بحيث يمكن للمواطنين أن يشاركوا في مراقبة ومتابعة الخطة ويمكن للمسؤولين عن التنفيذ أن يسمعوا مجموعة أوسع من الاصوات وأن يضمنوا مشاركة أكثر فاعلية.

³⁵ اجتماع مع اصحاب المصلحة (الاعلاميين والمجتمع المدني) نُظِم من قبل فريق البحث، عمان، 23 آذار 2015.

الملحق رقم (1) : المنهجية

عمل مركز الحياة خلال عملية البحث على وضع تقرير يتصف بالشمول والدقة والموضوعية والتوثيق لمحتواه، حيث طور مركز الحياة منهجية هذا التقرير بناء على تجربته الطويلة في العمل المجتمعي والأبحاث المتعلقة بالرصد والتقييم.

وقد قام مركز الحياة باستخدام عدد من الأساليب البحثية خلال عمله، بما في ذلك:

1. تحليل وبحث مكتبي باستخدام المصادر المطبوعة والإلكترونية على الإنترنت.
2. مقابلات شبه مركزة مع اصحاب المصلحة بما في ذلك مقابلات مع مسؤولين حكوميين ونشطاء مجتمع مدني وممثلين للقطاع الخاص ومواطنين مهتمين.
3. استخدام خدمات مستشارين ممن يمتلكون خفيا ومهارات مختلفة.
4. اجتماعات اصحاب المصلحة الرئيسيين.

وقد قام مركز الحياة فيما يتعلق بالبحث المكتبي باستخدام المصادر المتوفرة بشكل عام والتي اشتملت في معظم الاحيان على مواد اخبارية وتصريحات حكومية وتقارير حكومية وغير حكومية محلية ودولية ومحتويات من مواقع الكترونية متنوعة، كما اشتملت المصادر أيضا على عدد من المواد المطبوعة مثل التقارير الحكومية المطبوعة والمنشورة او التقارير والوثائق والمراسلات الداخلية الموثقة، وقد أولى مركز الحياة عبر تحليل هذه المصادر اهتماما كبيرا بأصل هذه المصادر وتاريخ نشرها ومدى مصداقيتها وسياقها الاصلي، كما ركز مركز الحياة أيضا خلال عملية البحث على استخدام المصادر الالكترونية على الإنترنت وذلك نظرا لانها متاحة لكل المواطنين وتسمح بأكبر قدر من الشفافية، ويجدر الذكر ان جميع هذه المصادر سواء المطبوعة أو الالكترونية عبر الإنترنت موثقة بشكل دقيق وفقا لاسلوب اقتباس قياسي وموحد حتى يكون مضمون البحث شفافا وسهل التحقق منه.

اما فيما يتعلق بالمقابلات شبه المركزة مع اصحاب المصلحة فقد أجرى مركز الحياة هذه المقابلات لجمع آرائهم حول الجوانب المختلفة للامتحانات التي وردت في التزامات الخطة، اضافة الى ايجاد معلومات متخصصة أكبر بشأن تنفيذ هذه الالتزامات، وقد طلب فريق البحث عقد اجتماعات مع عدد كبير من اصحاب المصلحة من الجهات الحكومية، وبينما استجاب عدد من هذه الجهات واجتمعوا مع فريق البحث وزودوهم بالمعلومات، اظهرت بعض الجهات الحكومية الأخرى ممانعة او عدم اهتمام مع الطلبات المتعددة للفريق في هذا المجال، وقد اشار فريق البحث الى الجهات التي تم التواصل معها في كل التزام، وقد اتخذت المقابلات شبه المركزة عدة اشكال، فبينما تم معظمها - وبخاصة التي تمت مع مسؤولين حكوميين - من خلال المقابلة الشخصية، تم البعض الآخر من خلال الهاتف أو البريد الإلكتروني، ولقد ساعدت المقابلات فريق البحث للاطلاع على ما يعرفه الناس بخصوص منظومة النزاهة الوطنية وكيف يفسرون الالتزامات الواردة فيها، وفي الكثير من الحالات، كانت المقابلات هي الأساس في الوصول الى المعلومات في حال عدم توفرها في المصادر الأخرى.

وفيما يتعلق باستخدام خدمات مجموعة من المستشارين، تم ذلك بهدف الحصول على معلومات بشأن مجموعة من المجالات المتخصصة في الخطة، بما في ذلك تلك التي تتعامل مع اللامركزية والادارة المالية والمنهجيات الاقتصادية ومنهجيات الموازنات والاطر القانونية وغيرها، حيث يمثل المستشارون خبراء متخصصين في مجالاتهم، وقد قدم هؤلاء المستشارون معلومات اضافية واضاءات إلا أن كل النتائج النهائية والمكتوبة قد اخرجها فريق البحث في مركز الحياة.

وأخيرا، فيما يتعلق باجتماعات اصحاب المصلحة، أجرى فريق البحث اجتماعين اثنين اختص كل منهما بموضوعات محددة، وبينما ركز كلا الاجتماعين على مستوى مشاركة اصحاب المصلحة في تطوير وتنفيذ الخطة، ركز كل اجتماع على التزامات محددة متصلة بفئة معينة من اصحاب المصلحة، حيث ركز الاجتماع الاول على قطاعي الاعلام والمجتمع المدني بينما ركز الاجتماع الثاني على القطاع الخاص، وقد دعى مركز الحياة مختلف الممثلين عن كل قطاع لتعزيز دمج مختلف الخبرات والآراء، وقد ادار فريق البحث الاجتماعين عبر طرح اسئلة نقاشية على المشاركين وادارة النقاشات فيما بينهم، غير أن الهدف الأساس لهذه الاجتماعات كان الاضغاء لاراءهم حول هذه الاسئلة، وبينما انسجمت آراء اصحاب المصلحة واتفقت على بعض النقاط خلال هذه النقاشات، اختلفت هذه الاراء حول نقاط أخرى، حيث وثق فريق البحث نقاط الاتفاق والخلاف جيدا في التقرير، ويرفق فريق البحث في الجداول التالية ادناه معلومات حول هذه الاجتماعات والمقابلات والاستشارات.

ويفرد التقرير فصلا لكل التزام اختاره فريق البحث من منظومة النزاهة الوطنية (68 التزام) وقد يورد التزامين او اكثر في الفصل الواحد تبعا لدرجة ارتباطها، وبالرغم من أن الالتزامات غير مرقمة في الخطة الاصلية، إلا أن فريق البحث قد منح الالتزامات أرقاما متسلسلة حسب تسلسلها في الخطة لغايات تسهيل التعرف عليها ومقارنتها، حيث يشتمل كل فصل في هذا التقرير على:

اولا: معلومات مختصرة عن الالتزام، وتتضمن نص الالتزام والاطر الزمني لتنفيذه والجهة المنفذة له كما ورد في الخطة، وتحليل لغة الالتزام بقياس ان كان محددا وقابلا للقياس وقابلا للتعين الى جهة معينة وقابلا للتطبيق ومرتبطا بإطار زمني محدد، اضافة الى تحليل درجة ارتباط الالتزام بمعايير الانفتاح الشفافية والمسائلة والمشاركة الشعبية.

ثانيا: تحليلا للالتزام مع التركيز على ثلاثة اقسام رئيسة تتصل به، اولاً: خلفية الالتزام من حيث تطور السياسات والاطر القانوني والبرامج والاستراتيجيات الوطنية التي تتعلق بمجال الالتزام (العودة لآخر عشر سنوات حيث امكن)، وثانياً: تحليل الالتزام من حيث التطورات والاجراءات والخطوات المتخذة لتنفيذه خلال الاطر الزمني الذي يغطيه البحث، وثالثاً: توثيق الممارسات الفضلى المعترف بها دوليا والمتصلة بمحتوى هذا الالتزام وبرز التوصيات التي يرى فريق البحث اهميتها في مساعدة الحكومة لتحقيق الاصلاحات المطلوبة في مجال الالتزام، ومن الجدير بالذكر ان العمل وفق الممارسات الفضلى المعترف بها دوليا

يتوافق مع الرسالة الملكية التي وجهها جلالة الملك عبد الله الثاني الى رئيس الوزراء النور طالبا منه تشكيل هيئة النزاهة الوطنية، وميثاق النزاهة الوطني والخطة التنفيذية لتنفيذ نظام النزاهة الوطني نفسه، والتي كلها تدعو الى اصلاحات بناء على الممارسات الفضلى¹، حيث تعني دراسة الممارسات الفضلى الاعتراف بأن هناك بلدانا ومؤسسات أخرى قد يكون لديهم خبرة في مجال الاصلاح مشابهة لخبرة الاردن ويمكنهم أن يقدموا دروسا ونماذج مفيدة، ومن المهم الابقاء في ذهن السياق الاردني الفريد والحاجة الى تكييف الدروس والنماذج للتوافق مع الملامح المحددة للمجتمع الاردني والتي اخذت بعين الاعتبار في صياغة هذه التوصيات، وبنفس الوقت فإن الممارسات الفضلى المعترف بها دوليا، يمكن أن تكون مفيدة كنقاط لبدء النقاشات بشأن كيفية تحسين نوعية التنمية وتنفيذ خطط الاصلاح.

وبينما بذل فريق البحث جهدا واسعا في جمع المعلومات وتحليل النتائج الا انه ينصح القراء الذين يرغبون بمعرفة المزيد عن هذه الالتزامات أن يتابعوا المصادر الواردة في الفصل حتى ينجزوا المزيد من البحث بخصوص مواضيعه حيث ان الالتزامات تتعامل مع مجالات واسعة يصعب بحثها بالتفصيل العميق.

اجتماع أصحاب المصلحة من مؤسسات المجتمع المدني والاعلام ، عمان ، 2015/3/23

الرقم	الإسم	الجهة
1.	أفنان حلوش	مركز الشرق والغرب
2.	رجاء حيارى	مركز شركاء الأردن
3.	أمجد كريمين	هيئة شباب كلنا الأردن
4.	ربي الحمص	مركز هوية
5.	علي بدران	مركز هوية
6.	جهاد المنسي	صحيفة الدستور
7.	محمد الزيود	صحيفة الرأي
8.	وليد حسني	مركز حماية وحرية الصحفيين
9.	صلاح المعاينة	الجمعية الأردنية لمكافحة الفساد
10.	عطاف الروضان	راديو البلد

اجتماع أصحاب المصلحة من القطاع الخاص، عمان، 2015/3/26

الرقم	الإسم	الجهة
1.	محمد الزعبي	ممثل لشركة السيفواي
2.	خليل السعودي	طبيب ومالك لعيادة معالجة الأسنان
3.	فراس محسن	رجل أعمال
4.	أكرم سلامة	مالك لدار نشر
5.	مأمون الزيود	ممثل غرفة تجارة عمان
6.	مروان حمدان	مالك لشركة دلتا للحاسبات
7.	محمود عيد	مالك لشركة الوقاص للخدمات اللوجستية

المقابلات الشخصية والهاتفية وعبر البريد الالكتروني

الرقم	الإسم	الجهة
1.	اليخاندرو بروكاتو	المستشار المقيم لمشروع التوأمة-المرحلة الثانية
2.	عبد الرزاق المحتسب	مواطن، محافظة معان
3.	سليمان الخوالدة	مواطن، محافظة المفرق
4.	علا السواعي	مواطنة، محافظة عجلون
5.	د. هاني الرفوع	مواطن، محافظة الطفيلة
6.	عباس النوايسة	مواطن، محافظة الكرك
7.	حسن الخزاعلة	مدير، مركز آفاق، المفرق
8.	روان الجيوسي	مديرة، راديو البلد

¹ المملكة الاردنية الهاشمية، منظومة النزاهة الوطنية "الميثاق والخطة التنفيذية" 2013، ص2.

9.	كمال المشرقي	مركز لحقوق الإنسان في جنيف
10.	اسراء المحادين	محامية
11.	سعد البشتاوي	محامي
12.	مدرك البدور	محامي
13.	خالد محمد	صحفي
14.	عامر القضاة	صحفي
15.	راشد القراله	صحفي
16.	شريف العمري	منظمة شباب الغد
17.	احمد عوض	مركز الفينيقي للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
18.	جمال الالويم	عضو في حزب التيار الوطني
19.	الدكتور احمد الشناق	عضو في الحزب الوطني الدستوري
20.	عبدالمجيد	عضو في حزب الشباب الوطني الاردني
21.	مجدي العمير	صحفي
22.	أسامة العزام	وزارة المالية
23.	حسين العدوان	ديوان المظالم
24.	معالي الدكتور زياد فريز	البنك المركزي
25.	الاستاذة زينا طوقان	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
26.	إياد أبو زيد	سكرتير اللجنة المالية النيابية
27.	د. أحمد مشاقبة	دائرة اللوازم العامة
28.	عدي غنيم	مدير أدوات الدعم المالي /البرنامج الأردني لتحديث الخدمات، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع
29.	حسام أبو علي	وزارة المالية
30.	محمد زيود	وزارة الصناعة والتجارة
31.	منى القلاب	وزارة الشؤون البلدية
32.	م. حسين مهيدات	وزارة الشؤون البلدية
33.	احمد الصفدي	عضو مجلس النواب
34.	هايل ودعان الدعجة	عضو مجلس النواب
35.	معتز ابو رمان	عضو مجلس النواب
36.	حمد الغريز	امين عام مجلس النواب

الخبراء والمستشارون

- د. عامر بني عامر
- أ. جهاد المنسي
- أ. راكز الخلايلة
- أ. سلامة الدرداوي
- أ. رداد القلاب
- أ. إياد أبو زيد
- أ. حمزة العكايلة

فريق البحث:

- أ. مي عليجات، مدير البحث
- أ. مصطفى ريلات، باحث رئيسي
- لدوين ويخرز، باحث رئيسي
- مارك رافري، باحث رئيسي
- بریت بيكوك، مساعد بحث

الملحق رقم (2): الالتزامات التي لم تظهر في نسخ اللغة العربية الاولى للخطة وظهرت فقط في نسخ اللغة الانجليزية

رقم المحور	عدد الالتزامات المفقودة	النص الكامل للالتزامات المفقودة
1	1	1.2.7. إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد في مكاتبها ومبانيها وتشجيع الموظفين والمواطنين على الإبلاغ عن الفساد ضمن أحكام القانون.
3	جزء من الاول	3.1 (4) تعزيز آليات الرقابة والتنظيم على عمل الشركات المالية غير المصرفية بالتعاون ما بين البنك المركزي ودائرة مراقبة الشركات مع معالجة الثغرات التشريعية في هذا المجال
12	2	12.8 : ان تعمل المؤسسات العامة على نشر تقاريرها غير السرية (حسب تعريف قانون حماية أسرار ووثائق الدولة) بشكل علني ومستمر 12.9: ايجاد آليات تضمن تعزيز النزاهة والشفافية في موضوع المساعدات والمنح الداخلية والخارجية والمعونات المالية.
14	3	14.6: ان تعمل النقابات والأحزاب والجمعيات ومراكز الدراسات غير الربحية على نشر موازناتها ومصادر تمويلها واستخداماته بشكل علني مع تدقيقها من قبل شركات التدقيق المعتمدة 14.7: وضع إطار تشريعي ينظم اوضاع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا، ويضمن الرقابة على التمويل وواجهه صرفه، والتأكد من عدم ممارستها لاية أنشطة ربحية على ارض الواقع، وأي مؤسسة تخالف ذلك تكون خاضعة للاحكام الضريبية، وان يتم التركيز على البعد الإرشادي والاعلامي والتوعوي للمجتمع حيال هذا الموضوع. 14.8: أن تخضع مؤسسات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلا أجنبيا لرقابة ديوان المحاسبة، وأن يكون أي تمويل أجنبي أو خارجي خاضعا لمعرفة وموافقة مجلس الوزراء.
15	1	15.4: تحديد الصلاحيات و المسؤوليات و الادوار المناطة بكل من المناطق التنموية و البلديات ضمن نفس المنطقة الجغرافية .
16	2	16.2: مراجعة وتطوير قانون هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي والتشريعات الناظمة لمهامها من اجل تعزيز استقلاليتها و دعم دورها . 16.3: وضع اسس وآليات تضمن حق الملكية الفكرية في مجال التعليم العالي وعدم الاعتداء عليها بالسرقة.
18	1	18.3: تخفيض عدد مقاعد مجلس النواب ليصبح ضمن المدى (60-120) مقعد، وإجراء دراسة لتحديد العدد الملائم ضمن هذه المدى.
19	2	19.7: إعادة العمل بخدمة العلم والجيش الشعبي . 19.8: إلزام ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد بتقديم دورات بشكل محاضرات او بشكل إلكتروني لموظفي المؤسسات الخاضعة لرقابتهما ومؤسسات المجتمع المدني على أن تكون دورية وإجبارية لبعض المواقع الوظيفية .
المجموع	12 بالكامل 1 جزئي	
		1.2.7 ، 12.8 ، 12.9 ، 14.6 ، 14.7 ، 14.8 ، 15.4 ، 18.3
		الالتزامات التي درسها مركز الحياة ضمن هذا التقرير (8 التزامات)