

الفساد في الأردن:

ظاهرة مؤسسية أم فردية؟

تحقيق: هنادى سقف الحيط مديرة المكتب الصحفي - مركز القدس للدراسات السياسية

رئيس منتدى منظمة الشفافية الدولية في الأردن "باسم سَكْجها": المنظومة الأردنية الخاصة بمكافحة الفساد من تشريعات وهيئات جاء تشكيلها بشكل متسرع، ولم يراع المهنية في اختيار أعضائها، كما أن عمل هذه الدوائر أيضاً لا يراعي المهنية في مسألة مكافحة الفساد.



مدير دائرة مكافحة الفساد "عيد الشخانية": منذ بداية عام ٢٠٠٨ تم الكشف عن ٥٠ قضية فساد أحيل منها للمحاكم ٢١ قضية، تنوعت بين جرائم الاحتيال واستغلال الوظيفة العامة والتزوير والرشوة والسرقه ومخالفة قانون المواصفات والمقاييس، ومخالفة قانون الرقابة على الغذاء وقضايا تتعلق بالجمعيات التعاونية والتداول على المال العام وغيرها.

رئيس دائرة إشهار الذمة المالية "القاضي ناظم عارف": دائرة إشهار الذمة المالية أحالت ١٥٠ مسؤلاً حكومياً إلى القضاء لتخلفهم عن إشهار ذمهم المالية في مايو/أيار الماضي وذلك من أصل ٦٣٠٠ مكلف ينطبق عليهم قانون إشهار الذمة المالية.

وزير العدل السابق "محمد الحموري": الهيئات المكلفة بمتابعة الفساد في الأردن غير فاعلة، وبعض قوانين هذه الهيئات تشوبها شوائب دستورية، مثل قانون هيئة مكافحة الفساد، كما أن هناك انتقائية في عمل هذه الهيئات.



نقيب المحامين الأردنيين "صالح العرموطي": لا توجد إرادة سياسية حقيقية لمحاربة الفساد، وبغياب هذه الإرادة فإن التشريعات، ومهما كانت قوية، لا تجدى نفعاً في التصدي لظاهرة الفساد.. والفساد في الأردن مؤسسي وليس فردياً.

قطع الأردن شوطاً مهماً في إقرار قوانين تتعلق بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، وأقر تشريعات وأنشأ العديد من الهيئات، ليشكل منظومة متكاملة تعنى بمحاربة الفساد المالي والإداري بأشكاله المختلفة، من رشوة وانتفاع بالمال العام واستغلال المنصب والمحاباة والواسطة والاختلاس والتهرب الضريبي والإثراء غير المشروع وغسيل الأموال غيرها من أشكال الفساد. ووضع الأردن استراتيجية لمكافحة الفساد تهدف إلى تقليل الفرص المتاحة لممارسته من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفعال للقطاعين العام والخاص، وزيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، واحتواء الفساد بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر والحوكمة الرشيدة. ورغم هذا فإن ترتيب الأردن على سلم الشفافية الدولية، تراجع من المركز ٤٠ على مستوى العالم عام ٢٠٠٦ إلى المركز ٥٣ عام ٢٠٠٧ من بين ٨٠ دولة اشتمل عليها السلم، وهذا مؤشر يظهر أن هناك خللاً ما في عملية مكافحة الفساد، تعود مسؤوليته لعدة عوامل قد يكون من بينها التشريعات والخطوات التنفيذية التي اتخذت لمكافحة الفساد. إضافة لعدم وجود إرادة حقيقية سواء من قبل الدولة أو المجتمع لمكافحة الفساد بحسب بعض المختصين. وقد يكون السبب أن معظم القوانين والهيئات الأردنية المختصة بمكافحة الفساد حديثة نسبياً، مثل ديوان المظالم، وهيئة مكافحة الفساد، وهيئة إشهار الذمة المالية، وأقدم هذه الهيئات هو ديوان المحاسبة.

ديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة أقدم الهيئات

الأردنية المعنية بمكافحة الفساد والرقابة على أموال الدولة، تأسس بموجب قانون صدر عام ١٩٥٢ بهدف مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، إضافة للرقابة على مشاريع الدولة ومستودعاتها، ولا تقتصر أعمال الديوان على الرقابة المحاسبية بل تشمل أيضاً الرقابة القانونية والفنية والإدارية. ويصدر الديوان تقريراً سنوياً عن أعماله يتم رفعه لرئاسة الوزراء ومجلس الأمة. ويتميز ديوان المحاسبة عن غيره من هيئات مكافحة الفساد في الأردن بأنه تأسس بناء على نص دستوري، كما أنه يعمل بشكل مستقل عن كافة هيئات ومؤسسات الدولة.

أصدر الديوان منذ تأسيسه ٥٦ تقريراً، تحدثت بالتفصيل عن حجم المال المهدور نتيجة الفساد في مؤسسات الدولة، وعن حجم الأموال التي قام الديوان بتوفيرها نتيجة عمليات الضبط في إنفاق موارد الدولة المالية، وبحسب المختصين أثبت الديوان خلال سنوات عمله أنه يتمتع بمصداقية عالية بسبب استقلالته العالية نسبياً.

هيئة مكافحة الفساد

أقر مجلس الأمة "قانون هيئة مكافحة الفساد" عام ٢٠٠٦ وبموجب القانون تأسست هيئة مكافحة الفساد التي ترتبط برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس و٦ أعضاء يتم تعيينهم بإرادة ملكية بناء على تنسيب من رئيس الوزراء. وللمجلس المهام والصلاحيات التالية: رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد ووضع الخطط والبرامج الفعالة اللازمة لتنفيذها؛ الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد

المالي والإداري؛ التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة وتقديم المفسدين إلى الجهات القضائية المختصة؛ توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. يتعاون المجلس وينسق جهوده مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها. يصدر المجلس التقرير السنوي عن أعمال هيئة مكافحة الفساد ويرفعه إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة. وحلت الهيئة مكان مكافحة الفساد وهي فرع من فروع جهاز المخابرات العامة وتأسست عام ١٩٩٦.

دائرة إشهار الذمة المالية

وتعد دائرة إشهار الذمة المالية من أحدث وأبرز الدوائر المعنية بمكافحة الفساد، تشكلت هذه الهيئة بموجب قانون صدر عام ٢٠٠٧، وبموجب القانون يفرض على كبار المسؤولين وضباط الجيش والأمن والمخابرات وأعضاء البرلمان والقضاة تقديم بيانات ملكياتهم وعائلاتهم فور إشغالهم للمنصب أو الوظيفة.

ديوان المظالم

تأسس ديوان المظالم بموجب قانون أقره مجلس الأمة في نيسان / إبريل عام ٢٠٠٨. يمارس ديوان المظالم رقابة توجيهية غير إلزامية على الممارسات الإدارية العامة للإدارة، ويشمل ذلك القرارات التي لا تخضع لرقابة محكمة العدل العليا وتتعدى ذلك لتتطرق في مدى مراعاة القرار لمبادئ العدالة والإنصاف والشفافية، وسرعة اتخاذ القرار أو الإجراء، والإهمال والخطأ، والتعسف والتمييز، وعدم وجود معايير واضحة

لاتخاذ القرار الإداري. هذا ويكون قرار الديوان عبارة عن اقتراح أو توصية أو نقد للإدارة حال ثبوت تقصيرها، وقبل إصداره لقراره يقوم بالتداول مع هذه الإدارة لإقناعها، وسبيله في ذلك الاعتماد على آليات تحقيق فعالة وتحليل عميق للمشكلة وقدرات عالية على الإقناع وعلى رفع تقارير للجهة الحكومية موضوع الشكوى وإلا لجأ للسلطة التشريعية بل ولوسائل الإعلام أحياناً.

الملاحظ على الدوائر المعنية بمتابعة قضايا الفساد في الأردن أنها حديثه نسبياً، وبالتالي فإن هناك صعوبة في الحكم على أدائها، كما أن وظائفها ومهامها متشابهة إلى حد كبير، وجاء تأسيس بعضها استجابة لمتطلبات دولية ناجمة عن ارتباط الأردن باتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وتوقيع خطة العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبية.

في تصريحات خاصة بـ"الإصلاح الاقتصادي" يقول رئيس منتدى منظمة الشفافية الدولية في الأردن باسم سكجها "من الناحية النظرية فإن المنظومة الأردنية الخاصة بمكافحة الفساد من تشريعات وهيئات كافية لاجتثاث ظاهرة الفساد ولكن المشكلة الحقيقية تتمثل في قوانين وآليات عمل هذه الهيئات". وبحسب سكجها فإن تشكيل هذه الدوائر جاء بشكل متسرع ولم يراع المهنية في اختيار أعضائها كما أن عمل هذه الدوائر أيضاً لا يراعي المهنية في مسألة مكافحة الفساد.

ويؤكد القاضي ناظم عارف رئيس دائرة إشهار الذمة المالية بوجود خلل في بعض تشريعات مكافحة الفساد بقوله: "إن تفسير قانون إشهار الذمة المالية لا يحتوى على نص يلزم المكلف الذى أحيل للمحاكمة تقديم إقرار بذمته المالية إلا أن حكمة التشريع

تقتضى أنه طالما بقي المكلف في موقع المسؤولية فإنه ملتزم بأحكام القانون وعليه تقديم إقرار بإشهار ذمته المالية طالما بقي في هذا الموقع حتى بعد إحالته للمحاكمة" مؤكداً أن هذا التفسير يشكل "رجوعاً عن أى تفسير سابق بهذا الخصوص"

وفى تصريح خاص بـ"الإصلاح الاقتصادي"، كشف عارف عن أن دائرة إشهار الذمة المالية أحالت ١٥٠ مسؤلاً حكومياً إلى القضاء لتخلفهم عن إشهار ذمهم المالية في مايو / أيار الماضى وذلك من أصل ٦٣٠٠ مكلف يطبق عليهم قانون إشهار الذمة المالية.

آلية عمل الدائرة تقوم على توزيع نماذج على المكلفين يترتب على المكلف تعبئتها فى مدة أقصاها ثلاثة أشهر يمنح على أثرها شهراً آخر حال تخلفه بعد أن تقوم الدائرة بتبليغه من خلال المحضرين، ويلزم القانون دائرة إشهار الذمة المالية بعد انقضاء المدة القانونية بمتابعة تبليغ المكلفين الذين تخلفوا عن تقديم إقرارات إشهار الذمة المالية عن طريق المحاكم حسب الإجراء المنصوص عليه فى قانون أصول المحاكمات المدنية. ويعاقب القانون بالحبس لمدة تتراوح من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من خالف أحكام القانون وامتنع عن تقديم إقرار بذمته المالية على الرغم من تبليغه وفق أحكام القانون.

ووفقاً لسكجها فإن من المشاكل التي تواجه المتابعين لعمل هذه الهيئات، إضافة إلى حداقتها هو تأخر بعضها فى ممارسة مهامها لغاية الآن مثل ديوان المظالم.

ويعترف مدير دائرة مكافحة الفساد عيد الشخانة "للإصلاح الاقتصادي" بذلك بقوله: "مضى وقت حتى استكملت الهيئة أخيراً مقومات العمل فى الجانبين التشريعي والكوارر المطلوبة ولا عذر لعدم ظهور

نتائج فى القريب". إلا أنه ووفقاً للشخانة فقد تم منذ بداية عام ٢٠٠٨ الكشف عن ٥٠ قضية فساد أحيل منها للمحاكم ٢١ قضية، تنوعت بين جرائم الاحتيال واستغلال الوظيفة العامة والتزوير والرشوة والسرقة ومخالفة قانون المواصفات والمقاييس، والمصدقات الكاذبة، ومخالفة قانون الرقابة على الغذاء وقضايا تتعلق بالجمعيات التعاونية والتداول على المال العام وغيرها. وتعمل الهيئة بنظام الدوائر المختصة مثل دائرة المعلومات ودائرة التحقيقات التي تتسق مع مختلف دوائر الدولة للوصول إلى قضايا الفساد. وتحيل دائرة التحقيقات ملفات الفساد التي تابعتها للمدعى العام للتحقيق بها.

بالنسبة لديوان المظالم، فقد تأخر فى ممارسته لمهامه، بسبب التأخير فى إقرار قانونه من قبل مجلس الأمة حتى العام الحالى إضافة إلى عدم تعيين الكادر الوظيفى للديوان لغاية الآن، باستثناء تعيين مدير عام له هو الوزير السابق سالم الخزاعلة. وحتى الآن لا يوجد مقر للدائرة كما لا يوجد لها موظفين.

وزير العدل السابق محمد الحمورى يرى أن الهيئات المكلفة بمتابعة الفساد فى الأردن غير فاعلة، مشيراً فى حديث "للإصلاح الاقتصادي" إلى أن بعض قوانين هذه الهيئات تشوبها شوائب دستورية مثل قانون هيئة مكافحة الفساد، كما يرى الحمورى أن هناك انتقائية فى عمل هذه الهيئات.

الحمورى وهو مرجع قانونى ودستورى مختص فى الأردن يطرح قضية الكازينو مثلاً على موضوع الانتقائية فى ملاحقة قضايا الفساد فيقول إن هذه الاتفاقية مخالفة لمبادئ الدستور وباستبعاد الحكم القانونى للدولة الأردنية من عقد الاتفاقية

مشيراً إلى أن الاتفاقية كتبت ووقعت بناءً على قوانين ويلز وبريطانيا وإلى أن حكومة الأردن التزمت في أحد البنود بعدم إصدار تشريعات يمكن أن تلغى بنود الاتفاق طوال خمسين عاماً، واعتبر أن الاتفاقية إجمالاً تمس بالنظام القانوني للدولة الأردنية وبأحكام الدستور، وتابع رغم كل هذه المخالفات للقوانين والدستور التي تضمنتها الاتفاقية فإن الحكومة أكتفت بإلغائها دون محاسبة المسؤولين عنها.

يذكر أن القضية التي باتت تعرف بقضية الكازينو في الأردن، تتلخص في منح الحكومة الأردنية السابقة إذناً بإنشاء كازينو على الشاطئ الشرقي للبحر الميت لمستثمر عربي، بخلاف أحكام القانون الأردني التي تحظر أمراً كهذا، وقد تم التوقيع على الاتفاقية من دون إعلان، إلى أن كشفت في عهد الحكومة الحالية وتم إلغاؤها، ودفعت التعويضات المناسبة للمستثمر بموجب الاتفاقية المبرمة.

يقول سكرها: "تحتاج هيئات مكافحة الفساد إلى سنوات حتى تثبت مصداقيتها في العمل على مكافحة الفساد، وعدم التعامل معه بشكل انتقائي، هناك قضايا كبرى أثرت مؤخراً ولم تتحرك أي من هذه الهيئات لمتابعتها مثل قضية الكازينو على سبيل المثال".

تشير نتائج استطلاع للرأي العام الأردني لمركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، أجرى عام 2007، حول مدى نجاعة مؤسسات مكافحة الفساد في الأردن بالقيام بمهامها إلى أن 72,9% من الأردنيين يعتقدون بأن دائرة مكافحة الفساد (كانت تتبع دائرة المخابرات العامة قبل حلها ودمجها في هيئة مكافحة الفساد) كان لها دور فعال وبدرجات متباينة في محاربة الفساد، تلتها وسائل الإعلام

المطية 3,55%، ثم ديوان المحاسبة 7,52%، فمجلس النواب 5,38%، وأخيراً المؤسسات الأهلية 2,36%.

أشكال الفساد في الأردن والفئات التي ينتشر بينها:

وتظهر نتائج الاستطلاع ذاته أن أكثر أشكال الفساد انتشاراً في الأردن (في القطاعين العام والخاص) هو الرشوة التي تحل في المرتبة الأولى 3,19% من بين مختلف أشكال الفساد، تليها المحسوبية والواسطة 4,18%، فالاختلاس 6,12%، ثم التزوير 6,10%، واستغلال المنصب الوظيفي 5,10%، وأخيراً الابتزاز 4,4%.

وبالنسبة للقطاع الحكومي أظهر الاستطلاع أن الرأي العام في الأردن يعتبر أن المحسوبية والواسطة هما أكثر مظاهر الفساد انتشاراً في القطاع الحكومي، حيث أفاد بذلك 7,26% ممن شاركوا في الاستطلاع، يليهما الرشوة 7,19%، فاستغلال المنصب الوظيفي 0,11% ثم الاختلاس 3,9% والتزوير 3,9% وأخيراً الابتزاز 4,2%، فيما أفاد 4,9% منهم بأن جميع مظاهر الفساد منتشرة بالتساوي في القطاع الحكومي.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فقد أظهر الاستطلاع أن الرشوة هي أكثر الأنواع انتشاراً تلتها المحسوبية والواسطة 2,62%، فالاختلاس 3,59%، ثم استغلال المنصب الوظيفي 3,58%، والتزوير 0,57%، والابتزاز 7,46%.

وبحسب استطلاع مركز الدراسات الإستراتيجية فإن كبار موظفي القطاع العام هم أكثر الفئات مساهمة في نشر الفساد، تلاحم السياسيون 8,21% و13,7% لفئة صغار الموظفين في القطاع

العام، و8,10% لرجال الأعمال. أما فيما يتعلق بالفئات الأكثر إسهاماً في نشر الفساد في القطاع الخاص، فقد أفاد 2,31% ممن شاركوا في الاستطلاع الذين قالوا إن الفساد موجود في القطاع الخاص، بأن كبار الموظفين في هذا القطاع هم الأكثر إسهاماً في نشر الفساد تلاحم رجال الأعمال 9,29%، فصغار الموظفين 3,13%.

غير أن مدير هيئة مكافحة الفساد الشخانية يرى أن الفساد في الأردن إداري بالدرجة الأولى ويقول: إن أكثر أنواع الفساد انتشاراً في الأردن هو الفساد الإداري مؤكداً عدم وجود فساد مؤسسي، وإن الحالات التي يتم الكشف عنها عادة ما تكون فردية ونتيجة ثغرات في التشريع وتعقيدات إدارية، وأشار إلى أن الفساد الإداري في المملكة يتمثل بالواسطة والمحسوبية، وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة، واللامبالاة والإهمال وإضاعة الوقت، وعدم تقديم الخدمة بعدالة ومساواة.

نقيب المحامين الأردنيين صالح العرموطي يرى في حديث "للإصلاح الاقتصادي" أنه لا توجد إرادة سياسية حقيقية لمحاربة الفساد، وبغياب هذه الإرادة فإن التشريعات ومهما كانت قوية لا تجدي نفعاً في التصدي لظاهرة الفساد التي يرى العرموطي وبخلاف الشخانية، أنها مؤسسية ولا تمارس بشكل فردي، كما يعتقد العرموطي أن تشريعات مكافحة الفساد ليست مفعلة وأن الهيئات المنبثقة عنها لا تمارس عملها بحيادية نظراً لكونها خاضعة للسلطة التنفيذية، موضحاً أنه إذا ما أريد لهذه الهيئات أن تمارس دوراً حقيقياً في مكافحة الفساد فينبغي فصلها عن أية جهة تنفيذية في الدولة ومنحها الاستقلال الكامل.