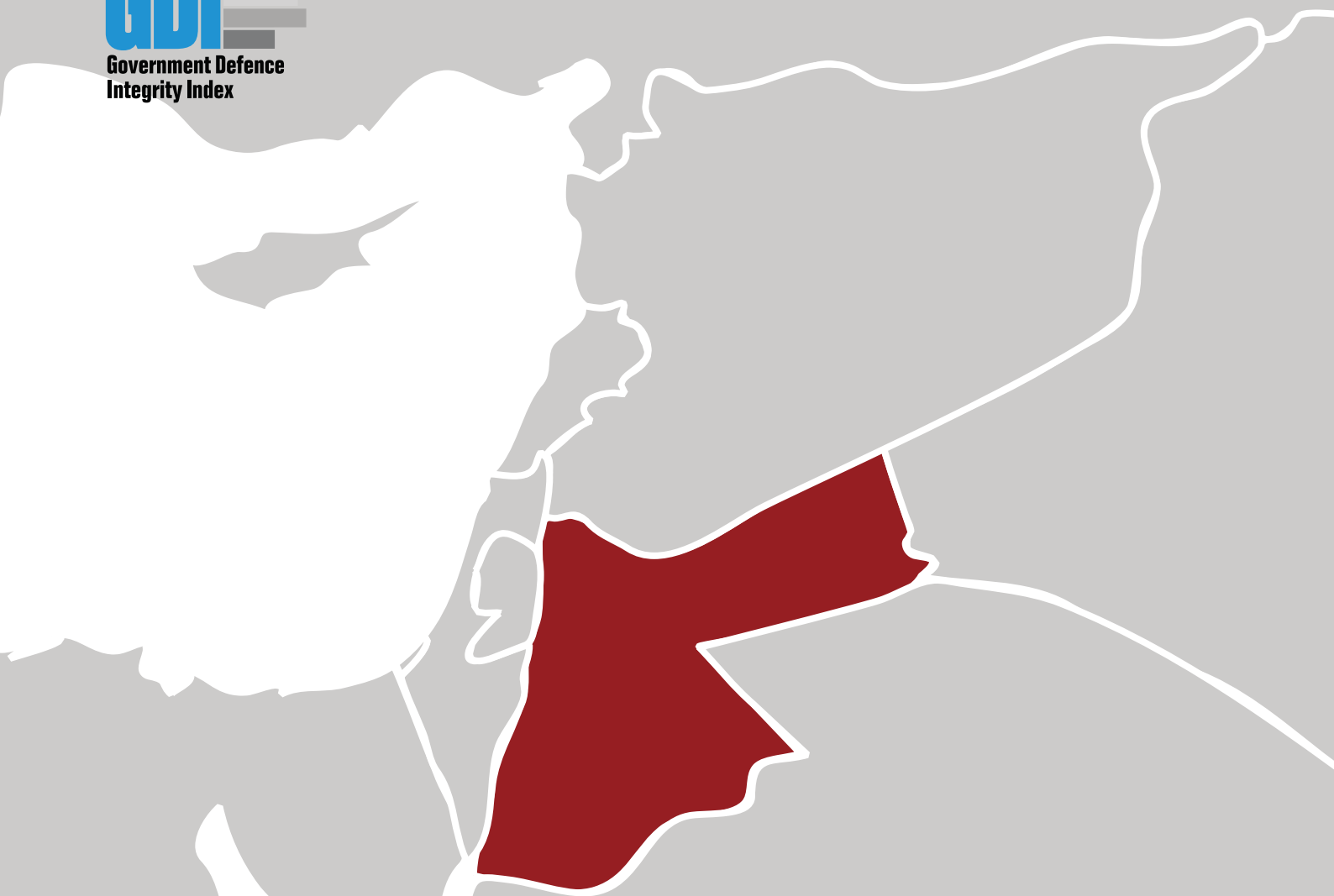
TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Defence & Security

GDI
Government Defence Integrity Index

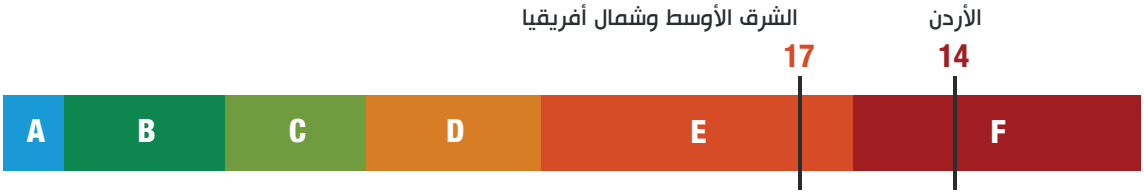


نظرة عامة على الدولة: الأردن

المؤشر الحكومي للنزاهة في قطاع الدفاع لعام 2020

نظرة عامة على: الأردن

تواجه الأردن مخاطر فساد حرجة في قطاع الدفاع. يحظى قطاع الدفاع في الأردن بمستوى عالٍ من السرية ومستويات منخفضة من الرقابة، ويندرج ذلك إلى حد كبير تحت مُسمى الأمن القومي. ومع ذلك، فإن هذه المستويات المحدودة من الشفافية تهدد بتعريض قطاع الدفاع الأردني لمخاطر فساد حرجة فضلاً عن مخاطر تزايد الشكوى العامة من قطاع الدفاع، ما قد يؤدي إلى مزيد من التجنيد من قبل الجماعات المسلحة غير الحكومية. وبالنظر إلى المستوى العالي والمتزايد من التهديدات الإقليمية والدولية للأمن القومي الأردني، ومستويات التجنيد المرتفعة بالفعل من قبل الجماعات المسلحة، فلا يمكن للمملكة أن تُبقي على هذه المستويات العالية من السرية.



حقائق سريعة عن الأردن

تصنيف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كدولة هشة	لا
مُصدر مهم في قطاع الدفاع *	لا
مُستورد مهم في قطاع الدفاع *	نعم
حجم تجارة الأسلحة للفترة من 2015-2018 (مليون دولار أمريكي)*	113، الترتيب: 29 من 65
ميزانية الدفاع (مليون دولار أمريكي) *	1958
ميزانية الدفاع٪ كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي*	4.7٪
إجمالي عدد أفراد القوات المسلحة	116,000
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	تم التصديق عليها في 2005
معاهدة تجارة الأسلحة	لم يتم التوقيع عليها

* معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، #البنك الدولي

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:
القضايا الإقليمية المتعلقة بالنزاهة في قطاع الدفاع

تونس	لبنان	فلسطين
السعودية	الكويت	المغرب
مصر	الجزائر	قطر
الأردن	الإمارات	عمان

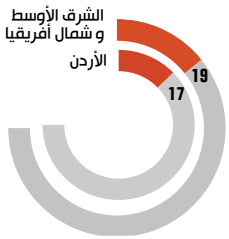
A منخفضة جدًا	B منخفضة	C متوسطة	D عالية	E عالية جدًا	F خطيرة

تستمر قطاعات الدفاع في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) في مواجهة الخطر الكبير المتمثل في الفساد. وفي الوقت نفسه، تستمر النزاعات المسلحة طويلة الأجل في سوريا وليبيا واليمن، بينما تستمر الاحتجاجات العامة ضد الفساد والانفراد بالسلطة في عددٍ من البلدان - وهو ما يعكس السياق العام لانعدام الأمن والهشاشة. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات قد التزمت علنًا بتعزيز جهود مكافحة الفساد، فلا تزال هناك فجوة بين التشريعات القائمة والتنفيذ العملي لها. ذلك وتتسم المؤسسات العسكرية في المنطقة بأنها على درجة عالية من الاستثناء الدفاعي، ما يؤدي إلى غياب الشفافية التي تمنع الجهات الرقابية من التدقيق بفعالية في ميزانيات وسياسات الدفاع في الوقت الذي يستمر فيه الإنفاق في قطاع الدفاع وواردات الأسلحة في الارتفاع. وتتفاقم هذه المخاوف من خلال أنظمة الحكم الاستبدادية التي شوهدت في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما تُثبت الاحتجاجات والانتفاضات التي اندلعت في المنطقة بعد ثورات الربيع العربي في عام 2011 أن الفساد يمثل شكوى عامة مركزية ومستمرة. إن الاستمرار في التعامل مع قطاع الدفاع على أنه استثنائي والإخفاق في تلبية توقعات المواطنين بالشفافية والمساءلة قد يزيد من انعدام ثقة المواطنين، ويؤدي إلى فقدان شرعية مؤسسات الدفاع، وتسهيل جهود التجنيد التي تقوم بها الجماعات المسلحة غير الحكومية. لذلك فمن الأهمية بمكان أن تكشف الحكومات في المنطقة عن مزيد من المعلومات حول معدلات الإنفاق والإستراتيجية المتبعة في قطاع الدفاع، وأن تتخذ قرارات تخدم المصلحة العامة، وتسد الثغرات التي من شأنها أن تسمح بتفشي الفساد، وهذا بدوره يعزز الأمن والاستقرار الوطنيين.

تواجه الأردن مخاطر فساد حرجة في قطاع الدفاع، في الوقت الذي تواجه فيه البلاد مخاوف متزايدة فيما يتعلق بالأمن القومي. وقد شهدت الأردن على وجه الخصوص زيادة في الدعم للمجموعات الخارجة عن الدولة مثل ما يُسمى بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام، كما واجهت العديد من الهجمات الإرهابية من مؤيدي الإيديولوجيات المتطرفة داخل أراضيها. بالإضافة إلى ذلك، تزايدت الشكوى العامة ضد فساد الحكومة، ما أثار احتجاجات واسعة النطاق ودعوات لإصلاح الحكومة.

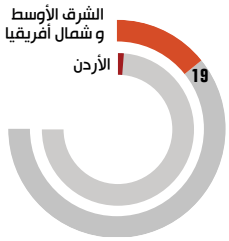
مجالات المخاطر

المخاطر السياسية



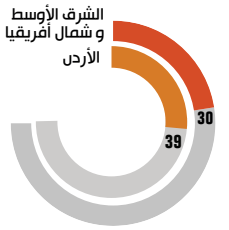
لا يزال لدى المواطنين الأردنيين مستوى عالٍ من الثقة في قواتهم المسلحة. ولكن من وجهة النظر السياسية، هناك رقابة وشفافية محدودة بقطاع الدفاع، حيث يترك البرلمان والشعب قطاع الدفاع تحت سيطرة الملك منفردًا. وفي حين يتم نشر ميزانية الدفاع الرسمية، فإن بنود الإنفاق الرئيسية لا يتم ذكرها، كما أن البرلمان لا يمارس سوى مستوى محدود من الرقابة على قطاع الدفاع: فلا توجد لجان تقوم بمحاسبة قوات الدفاع على وجه التحديد، كما أنها لا تخضع للنقاش. كما يجب أن تخضع المصالح المالية والتجارية لمؤسسات الدفاع إلى مستويات أعلى من الرقابة والشفافية، على سبيل المثال من خلال إنشاء لجنة برلمانية معنية بقطاع الدفاع.

المخاطر المالية



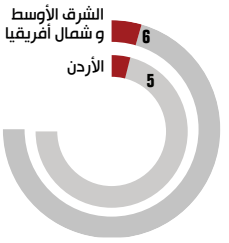
تُعد من أعلى مجالات المخاطر في الأردن. حيث يخضع قطاع الدفاع الأردني لرقابة مالية محدودة، ويرجع ذلك بشكل كبير إلى غياب هيئات الرقابة والتدقيق البرلمانية المتخصصة. وفي الواقع، لا يوجد دليل على أن ديوان المحاسبة قد أجرى تدقيقًا لقطاع الدفاع في السنوات الثلاث الماضية، أو أن أي لجنة في البرلمان لديها السلطة لتدقيق ميزانيات الدفاع. كما أن هناك أدلة قوية على مشاركة موظفي قطاع الدفاع في مؤسسات خاصة متعلقة بمجال الدفاع، ذلك فضلاً عن مزاعم الفساد. لا تحظر الأردن الشركات المملوكة لأفراد الجيش، وهناك العديد من أفراد العائلة المالكة يمتلكون أو يرأسون شركات خاصة كبيرة للخدمات العسكرية في البلاد.

مخاطر فساد الموظفين



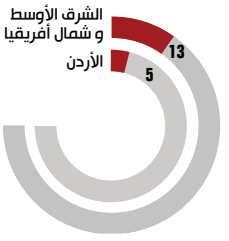
يُعد الموظفون من أقل المجالات عرضة لمخاطر الفساد في الأردن. وقد أعربت البلاد علنًا عن التزامها بمكافحة الفساد، واعتمدت تشريعات بشأن الإبلاغ عن المخالفات والإبلاغ عن الفساد، كما أن لديها قواعد صارمة فيما يتعلق بالرشوة والفساد - يأتي ذلك كله إلى جانب تمسكها بالاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي حين أن أنظمة دفع الأجور الخاصة بالموظفين تتسم بالوضوح، فإن نظام التعيينات يفتقر إلى الشفافية، ولا توجد معلومات متاحة حول دورات تدريبية منظمة لمكافحة الفساد، أو تنفيذ لسياسات فيما يتعلق بمكافحة الرشوة، أو الترقيات، أو وجود مدونة لقواعد سلوك الموظفين المدنيين داخل قطاع الدفاع. وهذه العناصر بطبيعتها تُضعف من تشكيل ثقافة مكافحة الفساد بين صفوف الموظفين.

المخاطر العملياتية



تُعد العمليات من بين مجالات المخاطر الحرجة في الأردن. لا يتعامل قطاع الدفاع الأردني مع الفساد باعتباره مسألة إستراتيجية ضمن المنهجية العسكرية أو في تخطيط العمليات، ولا ترسل القوات المسلحة الأردنية موظفي مراقبة بصفة منتظمة لتقييم المهمات أو للرقابة على الفساد. إن عدم التعامل مع الفساد باعتباره جريمة عسكرية، وعدم وجود تدقيق خارجي لتحديد القضايا المتعلقة بالفساد والتعامل معها، يدل على وضع استثنائي آخر لقطاع الدفاع. في الواقع، نجد أن الأردن قد تبنت عددًا من أدوات مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة، ذلك فضلاً عن تطبيقها للاتفاقيات الدولية؛ إلا أن قطاع الدفاع يظل مستثنى من ذلك التطبيق.

مخاطر المشتريات



على الرغم من الأدلة على الجهود المبذولة لجعل بعض جوانب المشتريات الحكومية علنية، فإنه لا يبدو أن الحكومة تكشف عن معلومات شاملة فيما يتعلق بمشتريات قطاع الدفاع. وفي حين أن الأردن لديها إطار قانوني يتناول مشتريات قطاع الدفاع والأمن القومي، فإنه لا يتناول مخاطر الفساد، كما أظهر التقييم عدم وجود رقابة على المشتريات. فلا تحظر قوانين المشتريات في الأردن الاستعانة بالوسطاء أو الوكلاء، كما تسمح بالاستعانة "باستشاريين" أو "خبراء" دون اشتراط مؤهلات أو فرض قيود واضحة على الاستعانة بهم؛ ومع ذلك، قد يؤدي انتشار الوسطاء إلى إبرام عقود مشتريات دون اعتبار للاحتياجات الإستراتيجية والعسكرية، ما يؤدي، من ثمّ، إلى تقويض فعالية المشتريات الموردة.

التركيز الموضوعي

يقدم القسم التالي مناقشةً للتحديات المهمة التي تواجه الأردن، ويقترح مجالات الإصلاح الممكنة، بناءً على نتائج المؤشر الحكومي للنزاهة في قطاع الدفاع.

الميزانية والشؤون المالية

تُعد الإدارة السليمة للأصول، مع وجود أنظمة محاسبية فعالة في الوقت المناسب، أحد أقوى الآليات للحفاظ على النزاهة المؤسسية. وذلك يعتمد اعتمادًا كبيرًا على توفر المعلومات لإجراء التدقيق الكافي. فالإدارة المالية تربط بين الموارد المتاحة والعمليات العسكرية وأهداف السياسة الوطنية عبر مختلف النظم والمؤسسات. كما أنها تضمن استخدام الدخل على نحو مناسب ومستدام، وتتيح إجراء عمليات تدقيق للكشف عن سوء الإدارة وسوء التصرف.

وتُشير الأدلة إلى حقيقة أنه بدلاً من أن تعمل اللجان المالية في الأردن على تدقيق ميزانية الدفاع، فإنها توافق على جميع أوجه الإنفاق وتدعم زيادة نفقات الدفاع دون الإشراف على ضرورة ذلك. لذا ينبغي للحكومة الأردنية التركيز على تعزيز دور ديوان المحاسبة والسماح بالإشراف المالي على قطاع الدفاع، لضمان اتخاذ جميع القرارات المالية وفقًا للضرورة العسكرية ومواءمتها لسياسات وأهداف الأمن القومي.

الرقابة

توجد مهام الرقابة في شكل هيئات لمكافحة الفساد، ووظائف تدقيق و/أو لجان برلمانية، لكن مؤسسات الدفاع لا تزال معفاة تاريخيًا من هذه الدرجة من التدقيق. إن آليات الرقابة تُرسي دعائم الثقة في أن الأنظمة قادرة على مواجهة التأثير غير المُبرر وأن لديها الكفاءة لمواجهة تحديات الموارد. كما تضمن آليات الرقابة الفعالة أن تكون قرارات الدفاع الوطني المتعلقة بالعمليات والميزانيات وإدارة شؤون الأفراد وعمليات شراء الأسلحة قوية ومتسقة مع الاحتياجات الإستراتيجية، كما يمكنها ملاحظة المشاكل في مرحلة مبكرة، قبل أن تهدد كيان مؤسسات الدفاع والأمن.

كما يتعين على الحكومة الأردنية أن تنظر في إنشاء لجنة برلمانية ذات إشراف واضح على قطاع الدفاع لمنع التأثير غير المُبرر على قوات الدفاع وضمان اتخاذ القرارات وإدارة الموارد بما يتوافق مع أولويات الأمن القومي الأردني. وهذا من شأنه أن يساعد في تعزيز فعالية القوات المسلحة، وذلك من خلال ضمان اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بها وفقًا لأولويات الأمن القومي والاحتياجات الإستراتيجية.

الشفافية

إن الشفافية تجعل الحكومة أكثر فاعلية، ليس فقط من خلال السماح لآليات الرقابة بالعمل بفعالية، ولكن أيضًا عن طريق خلق فرص لتسهيل العمليات لتحقيق تأثير وكفاءة أكبر. في حين يؤدي غيابها إلى عدم الثقة في الحكومة وانعدام الأمان للسلطة السياسية. كما قد يؤدي الافتقار إلى الشفافية بشأن القدرة العسكرية وميزانيات الدفاع وعمليات الشراء إلى زيادة خطر انتشار الأسلحة، ما يؤدي بدوره إلى احتمال عدم الاستقرار والضغط لزيادة الإنفاق على قطاع الدفاع. وعلى الرغم من أن بعض الأمور قد تحتاج إلى أن تظل طي السرية، فإن عدم الشفافية يجب أن يكون استثناءً يُعتد به وليس قاعدة.

تمثل الشفافية حجر الزاوية لضمان ثقة المواطنين على المدى الطويل. لذا ينبغي للحكومة الأردنية أن تنظر في إتاحة المعلومات الأساسية لهم فيما يتعلق بقواعد الحوكمة للقوات المسلحة، وذلك ضمن حدود التزامات الأمن القومي، وكذلك تعزيز التعاون الناشئ مع أعضاء المجتمع المدني الأردني، لإتاحة الفرصة لإجراء حوار فعال بين أعضاء الحكومة المدنيين والمواطنين الأردنيين.

المشتريات

إن مشتريات قطاع الدفاع غير الفعالة أو التي تنطوي على فساد تؤدي إلى إهدار كبير لموارد الدولة، وليس فقط لكون هذا القطاع يُشكل أحد أكبر مجالات الإنفاق الحكومي. فالاستثناءات التي ينص عليها القانون بشأن مشتريات قطاع الدفاع، إلى جانب ضعف القواعد و/أو التدقيق، قد تؤدي إلى عمليات شراء لأسلحة أو ذخائر دون المستوى بأسعار مبالغ فيها؛ مما يهدد سلامة العسكريين في القتال. فمن الضروري أن تتوافق مشتريات قطاع الدفاع مع الاحتياجات العسكرية، وتخضع للرقابة، وتتم من خلال منافسة مفتوحة قدر الإمكان، وذلك دون تأثير غير مُبرر من الوسطاء أو الوكلاء.

يتعين على الحكومة أن تعزز السياسات والإجراءات المتعلقة بالمشتريات، وأن تضمن الإشراف والتنظيم الكافيين لقرارات المشتريات. وهذا من شأنه أن يضمن إجراء عمليات المشتريات وفقًا لمصالح الأمن القومي الأردني، وعدم خضوعها لتأثير خارجي غير مُبرر. كما سيضمن أن تتوافق المشتريات مع الاحتياجات الإستراتيجية للأردن.

بطاقة أداء الدولة: الأردن

النتيجة العامة للدولة	F	14	مخاطر حرجة

Q37	الوظائف عالية المخاطر	F	0
Q49	الملاحقة القضائية لجرائم الفساد	F	0
Q43	الرشوة لتجنب التجنيد		NA

	المخاطر العملياتية	F	5
Q52	التدريب العملياتي	E	25
Q51	العقيدة العسكرية	F	0
Q53	التخطيط المسبق	F	0
Q54	الرقابة على الفساد في العمليات	F	0
Q55	الضوابط في التعاقد	F	0
Q56	المتعهدين العسكريين بالقطاع الخاص		NS

	مخاطر المشتريات	F	5
Q58	دورة المشتريات	E	75
Q67	منح/تقديم العقد	E	50
Q70	عقود التعويض	E	42
Q60	المشتريات التي يُحتمل الكشف عنها	F	38
Q57	التشريعات الخاصة بالمشتريات	F	38
Q59	آليات الرقابة على المشتريات	F	33
Q61	المشتريات التي تم الكشف عنها فعليًا	F	25
Q62	الالتزام بالمعايير التجارية	F	25
Q63	متطلبات الشراءات	F	17
Q64	المنافسة في علميات المشتريات	F	6
Q65	ضوابط لجنة المناقصات	F	0
Q66	ضوابط مكافحة التواطؤ التجاري	F	0
Q68	آليات تقديم الشكاوى	F	0
Q69	فرض العقوبات على المورد	F	0
Q71	الرقابة على عقود التعويض	F	0
Q72	منافسات عقود التعويض	F	0
Q73	الوكلاء والوسطاء	F	0
Q74	باقات التمويل	F	0
Q75	الضغط السياسي في علميات المشتريات		NS

مخاطر الفساد	نطاق الدرجات	مفتاح الرموز
منخفضة جدًا	83 - 100	A
منخفضة	67 - 82	B
متوسطة	50 - 66	C
عالية	33 - 49	D
عالية جدًا	17 - 32	E
خطيرة	0 - 16	F

بيان المصطلحات

NEI - لا تتوفر معلومات كافية للتوصل لنتيجة المؤشر.

NS - لا توجد نتيجة للمؤشر بأي بلد.

NA - لا ينطبق.

منظمة الشفافية الدولية لقطاعي الدفاع والأمن

www.ti-defence.org/gdi

twitter.com/ti-defence

	المخاطر السياسية	E	17
Q12	شفافية الميزانية وتفصيلها	B	75
Q5	الاتفاقيات الدولية (الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد) (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)	B	75
Q8	وحدات الأخلاقيات والامتثال	D	42
Q1	اتدقيق السلطة التشريعية	E	25
Q14	توفر الميزانية	E	25
Q19	الارتباطات بالجريمة المنظمة	E	25
Q22	الانتدابات في أجهزة المخابرات	E	25
Q6	النقاش العام	E	25
Q18	الموارد الطبيعية	E	20
Q16	التدقيق الداخلي	E	17
Q4	مشاركة منظمات المجتمع المدني	E	17
Q3	مناقشة سياسة الدفاع	F	8
Q10	تقييمات المخاط	F	0
Q11	تخطيط الشراء	F	0
Q13	تدقيق الميزانية	F	0
Q15	مدخول قطاع الدفاع	F	0
Q17	التدقيق الخارجي	F	0
Q2	لجنة الدفاع	F	0
Q20	أنشطة الشرطة المتعلقة بالجرائم المنظمة	F	0
Q21	الاشراف على أجهزة المخابرات	F	0
Q23	ضوابط التصدي (اتفاقية التجارة بالاسلحة)	F	0
Q76	مجموعات الضغط	F	0
Q9	ثقة المواطنون في المؤسسات		NS
Q7	سياسة مكافحة الفساد		NE

	المخاطر المالية	F	2
Q31	الملكية النفعية	E	25
Q24	ضوابط التصرف في الأصول	F	0
Q25	تدقيق التصرف في الأصول	F	0
Q26	الإنفاق السري	F	0
Q27	حق السلطة التشريعية في الوصول للمعلومات	F	0
Q28	تدقيق البرنامج السري	F	0
Q29	الإنفاق خارج الميزانية	F	0
Q30	الوصول إلى المعلومات	F	0
Q32	تدقيق المشاريع التجارية المملوكة للجيش	F	0
Q33	المؤسسات الخاصة غير المُصرح لها	F	0
Q77	إنفاق قطاع الدفاع	F	0

	المخاطر المتعلقة بفساد الموظفين	D	39
Q44	الرشوة للتعيين في الوظائف ذات الأفضلية	A	83
Q40	نظام الدفع	B	67
Q50	مدفوعات التيسير	B	67
Q35	الإجراءات التأديبية للأفراد	C	63
Q38	عدد الأفراد	C	50
Q42	الموضوعية في الترقيات	C	50
Q45	تسلسل القيادة والمدفوعات	C	50
Q47	مدونة قواعد السلوك للمدنيين	D	44
Q34	الالتزام العام بالنزاهة	D	42
Q46	مدونة قواعد السلوك العسكري	D	42
Q39	معدلات الأجور والبدلات	D	38
Q36	الإبلاغ عن المخالفات	E	17
Q48	التدريب على مكافحة الفساد	F	8
Q41	الموضوعية في التعيينات	F	8