



## الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني

كانون ثاني/يناير 2020

(47)



هيئة مكافحة الفساد



الأكاديمية الفلسطينية  
لتعزيز النزاهة «نزاهة»

## الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني

كانون ثاني/يناير 2020

للتواصل مع الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة  
«نزاهة»  
رام الله / المصايف / شارع إيميل توما / عمارة القصر  
الهاتف: 022961333 ، الفاكس: 022956931  
الموبايل: 0599998842  
الصفحة الإلكترونية: www.nazaha.ps

للتواصل مع هيئة مكافحة الفساد  
البيرة / البالوع / شارع مكة  
الهاتف: 022424018-022424017-022424016  
الفاكس: 022424015  
البريد الإلكتروني: info@pacc.pna.ps  
الصفحة الإلكترونية: www.pacc.ps

الطبعة الأولى

2020

حقوق الطبع محفوظة

هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة "نزاهة"

تم إعداد هذا الدليل بدعم مشكور من مؤسسة كونراد أديناور ستيفتافغ الألمانية KAS



تنويه: يعتمد هذا الدليل بشكل واسع، للندرة الملحوظة في أدبيات إدارة المخاطر التي تعالج مخاطر الفساد على وجه التحديد في القطاع العام، على دليل أساسيات مخاطر الفساد (The basics of corruption risk management: A framework for decision-making and integration into the project cycles) الصادر عن مركز مصادر مكافحة الفساد في الترويج في العام 2015، ودليل تقييم مخاطر الفساد (A Guide for Anti-Corruption risk Assessment) الصادر عن الأمم المتحدة عام 2013. الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام «الأردني» الصادر عن وزارة تطوير القطاع العام عام 2015.

## الفهرس

4	كلمة هيئة مكافحة الفساد
5	كلمة الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة «نزاهة»
6	مقدمة
7	أهداف الدليل
7	نطاق الدليل
7	المصطلحات والمفاهيم
9	أشكال الفساد
10	العلاقة بين إدارة المخاطر وعمليات الحوكمة
11	ماهية إدارة مخاطر الفساد
12	خطوات إدارة مخاطر الفساد
13	الخطوة الأولى: تشكيل فريق خطة إدارة المخاطر
13	بنية فريق إدارة مخاطر الفساد في المؤسسة
13	المهام الرئيسية لفريق إدارة مخاطر الفساد
14	الخطوة الثانية: تحديد مخاطر الفساد
15	طرق ووسائل تحديد مخاطر الفساد
17	قائمة «سجل» المخاطر المتوقع حدوثها
18	الخطوة الثالثة: تقييم مستوى المخاطر
19	تقدير الخطر
20	التقدير الكمي
22	التقدير النوعي
23	مؤشرات التقييم/ التقدير
25	آلية إجراء حسابات المخاطر
28	الخطوة الرابعة: تحديد عناصر التحكم والإجراءات المخفضة
29	الخطوة الخامسة: خطة الاستجابة لمعالجة الخطر
29	مقارنة المخاطر الفعلية بالمخاطر المسموح بها
30	خيارات خطة الاستجابة
31	محتوى خطة الاستجابة
32	بناء خطة الاستجابة للمخاطر
33	إعداد تقرير ملخص
34	الخطوة السادسة: المراقبة والمتابعة الدورية
35	الخلاصة
36	نموذج مقترح لإعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني

## كلمة هيئة مكافحة الفساد

أكدت العديد من الدراسات والإحصاءات على أهمية العمل على تحسين وتمكين مؤسسات القطاع العام بمبادئ الحوكمة ومكافحة الفساد، لما للفساد من تكلفة اقتصادية واجتماعية مرتفعة. كما وأن الفساد يقوض فرص التنمية ويحد من الثقة العامة بنظام الحكم في الدولة.

لم تتوان هيئة مكافحة الفساد، ومعها العديد من المؤسسات الشريكة، لتبني الفرص التي تهدف إلى الحد من الفساد واجتثاثه، ولهذا السبب تعمل الهيئة وشركائها على تعزيز التدابير الوقائية في داخل المؤسسات. من هنا أقدمت الهيئة وبالشراكة مع الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة على إعداد هذا الدليل ليكون بمثابة البذرة الأولى التي تفرس في جميع المؤسسات العامة في فلسطين للحد من الفساد والوقاية منه.

عمد هذا الدليل إلى عرض تجارب خارجية لإدارة وتقييم مخاطر الفساد في المؤسسات، وصولاً إلى بيئة طاردة للفساد، كما أنه يحتوي على استراتيجيات تعتمد على العمل التشاركي بين جميع دوائر وأقسام المؤسسة، وصولاً إلى منظومة مؤسسية قادرة على ضبط أشكال الفساد والتحكم بها. نشكر كل من ساهم في تحضير هذا الدليل وكل من شارك في مناقشته، ونأمل أن يشكل انطلاقة نحو بناء منظومة فلسطينية في إدارة مخاطر الفساد من خلال تشكيل مجموعات عمل في المؤسسة هدفها وضع الملاحظات على إجراءات العمل، واقتراح توصيات بشأنها للوصول إلى مجتمع فلسطيني خال من الفساد. وسنعمل على إتاحة هذا الدليل لكافة المؤسسات، وتدريب مندوبيها على استخدامه.

رئيس الهيئة

المستشار د. أحمد براك

## كلمة الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة «نزاهة»

تفخر الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة «نزاهة» أن تقدم في باكورة أعمالها «الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني» في إطار تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد في القطاع العام. وهي تنظر بعناية بالغة للتعاون بشكل واسع مع هيئة مكافحة الفساد، بهدف اعتماده كأحد وسائل الوقاية من الفساد.

يقدم هذا الدليل مفاهيم وإرشادات وتوجيهات ونماذج لكيفية إعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام، بغية أعمال العناية الواجبة الهادفة لتعزيز نظام النزاهة الوطني. حيث تمثل إدارة مخاطر الفساد للوقاية من الفساد منهجاً يساعد على تحديد نقاط الضعف الهيكلي التي قد تتيح فرصاً للفساد، ويوفر إطاراً لجميع الموظفين للمشاركة في تحديد عوامل الخطر والعلاج.

وفي الوقت الذي يقدم الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني مبادئ عامة، فإن تصميم النظام الخاص بالمؤسسة سيكون محددًا بسياقاتها. هذا النموذج يقدم خارطة طريق لاتخاذ القرارات، ومبادئ أساسية لاتباعها من قبل المؤسسات، مع اختيار الأدوات التي ستكون أكثر فعالية في سياق عمل وطبيعة المؤسسة.

يأتي إصدار هذا الدليل انطلاقاً من الإيمان العميق بحاجة مؤسسات القطاع العام إلى إدارة مخاطر الفساد فيها، لدمج أنظمة التحكم في مخاطر الفساد في الأنظمة القائمة الأخرى. ويأتي أيضاً انسجاماً مع ما تضمنته الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018 في المحور المتعلق بمنع الفساد والوقاية منه، واستجابة لأجندة السياسات الوطنية 2017-2022 في شقها الخاص بتعزيز المساءلة والشفافية والالتزام بمكافحة الفساد بكل أشكاله.

كما نود أن نتقدم بالشكر لشركائنا في هيئة مكافحة الفساد على التعاون البناء الذي أثمر عنه إنجاز هذا الدليل، وكذلك الشكر الكبير لمؤسسة كونراد أديناور على شراكتهم المستمرة معنا، وتقديم العون والتمويل اللازم لإعداد الدليل وطباعته. كما نشكر جميع من ساهم في نقاش وتطوير هذا الدليل من ممثلين لمؤسسات عامة ومنظمات المجتمع المدني وخبراء وأكاديميين.

عبير مصلح

المديرة التنفيذية

أصبحت سياسات عدم التسامح مع الفساد، في السنوات الأخيرة، أكثر تشدداً. كما أن صانعي السياسات أصبحوا يدركون بشكل متزايد أنه من غير المتوقع القضاء على جميع أشكال الفساد وأنواعه في القطاع العام، وكذلك في القطاع الخاص. فيما تزايد الإدراك بأن المواطنين لديهم درجات مختلفة من مقاومة الفساد وعدم القبول به. كما بات العمل على إجراء درجة معينة من تقييم المخاطر وإدارتها ضرورياً باعتباره منهجاً قادراً على تطوير أدوات مانعة للفساد. بالإضافة إلى أنه يقع على مؤسسات القطاع العام واجب الحد من الفساد كبقية المخاطر الأخرى التي تعترض عملها.

يبدو «الفساد» و«الخطر» كأنهما مفاهيم مرتبطة مع بعضهما البعض. لكن تخصصات إدارة المخاطر ومكافحة الفساد مجالان مختلفان؛ فإدارة المخاطر لا تهدف إلى التخلص من المخاطر أو تجنبها، ولكنها بدلاً من ذلك تتخذ منهجاً محسوباً للاعتراف بالمخاطر الرئيسية وإدارتها بفعالية؛ فجميع مؤسسات القطاع العام معرضة لمخاطر الفساد؛ حيث يمكن أن توجد هذه المخاطر على مستوى المؤسسة ككل، أو في إحدى الإدارات أو الخدمات التي تقدمها المؤسسة أو في قطاع منها، كما يمكن أن تشارك فيها جهات داخلية أو خارجية.<sup>1</sup>

عادة يتم التعامل مع مخاطر الفساد بشكل مختلف عن المخاطر الأخرى؛ حيث يوجد بعد أخلاقي يتعلق بالسمعة بالنسبة إلى مؤسسات القطاع العام. ففي حالة حدوث فساد كاختلاس أو محاباة في تقديم خدمة، أو منح رخصة تقدمها مؤسسة عامة، تشمل هذه العواقب القصيرة والطويلة المدى للمؤسسة:

- فقدان السمعة.
- فقدان الثقة العامة.
- خسائر مالية مباشرة.
- هدر للمال العام.
- التأثير على معنويات الموظفين العاملين في المؤسسة.<sup>2</sup>

تعتبر خطة إدارة مخاطر الفساد في القطاع العام جزءاً أساسياً في الإدارة الاستراتيجية لأي مؤسسة، وهي تتضمن الإجراءات التي تتبعها المؤسسة بشكل منظم لمواجهة الأخطار المصاحبة لأنشطتها بهدف التنبؤ بمخاطر الفساد أولاً، وتقليل حجم الخسائر المرتبطة بتكاليف الفساد ثانياً، وتقديم الخدمات بجودة عالية.

لا يوجد لدى مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، حالياً، طريقة منهجية لاتخاذ القرار فيما يتعلق بشأن آليات التعامل أو المستوى المناسب للاستثمار في الحد من المخاطر بالنسبة لأنواع مختلفة من الفساد ومقداره في ظروف مختلفة. في الوقت الذي تعتبر إدارة المخاطر جزءاً مقبولاً للحكومة.

يأتي إصدار هذا الدليل من قبل الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة «نزاهة» وهيئة مكافحة الفساد، انسجاماً مع المحور الأول من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018 المتعلقة بمنع الفساد والوقاية منه، وتطبيقاً للهدف الأول لهذا المحور، الذي ينص على تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها؛ حيث أشار الهدف الفرعي الثالث منه إلى تطوير برامج وقاية من الفساد خاصة بالجهات الخاضعة لأحكام

1. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. U4 Issue 2015:18. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.p1.

2. Johnson, Jesper, Ibid .p1.

قانون مكافحة الفساد، لتأخذ بعين الاعتبار مخاطر الفساد في كل منها.<sup>3</sup> كما يأتي انسجاماً مع أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 خاصة بالسياسة الوطنية التاسعة المتعلقة بتعزيز المساءلة والشفافية والالتزام بمكافحة الفساد بكل أشكاله.<sup>4</sup> يوفر المعيار العالمي لإدارة المخاطر (ISO 31000: 2009) مبادئ وإرشادات ومعلومات عامة حول إدارة المخاطر التي تساعد المؤسسات على تحليل المخاطر وتقييمها. كما يمكن اعتماد هذا المعيار من جميع المؤسسات سواء الحكومية أو الخاصة، وذلك لإمكانية تطبيقه على مختلف الوظائف كالتخطيط والإدارة وتقليل فرص الفساد.

## أهداف الدليل

يسعى هذا الدليل الاسترشادي «لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني» إلى شرح كيفية تحديد هذه المخاطر وتقييمها؛ بهدف تقليل فرص حدوثها باستخدام نموذج إدارة المخاطر. يوفر هذا الدليل إطاراً يمكن استخدامه لبناء إطار فعال لإدارة مخاطر الفساد، أو يشكل نموذجاً للحد من فرص الفساد. كما يقترح الدليل إجراءات وآليات واجبة عند اتخاذ قرار العمل في إدارة مخاطر الفساد.

يهدف هذا الدليل إلى تحقيق ما يلي:

- مأسسة إدارة مخاطر الفساد في عمل مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.
- مساعدة مؤسسات القطاع العام في بناء خططها لإدارة مخاطر الفساد.
- توفير وثيقة مرجعية إرشادية، يمكن الاستفادة منها في بناء خطط إدارة مخاطر الفساد في القطاع العام.
- تعزيز كفاءة وفاعلية مؤسسات القطاع العام الفلسطيني في مكافحة الفساد.
- نشر الوعي في المؤسسات العامة بأهمية إدارة مخاطر الفساد.

## نطاق الدليل

يقدم هذا الدليل مفاهيم وإرشادات وتوجيهات ونماذج لكيفية إعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام، الذي يشمل مجمل مؤسسات الدولة بما فيها الوزارات والمؤسسات العامة التابعة للحكومة و/أو الرئاسة، وكذلك السلطتين التشريعية والقضائية.

## المصطلحات والمفاهيم

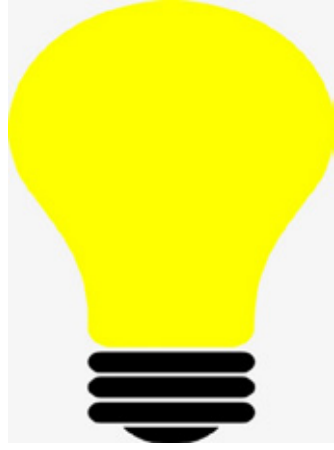
الخطر: يمكن تعريف الخطر بأنه مزيج مركب من احتمال تحقق الحدث ونتائجه. ويتم الإشارة إلى إدارة الخطر على أساس ارتباطها بالجوانب الإيجابية والسلبية للخطر. ولذلك يأخذ بعين الاعتبار الخطر من حيث الجانبين السلبي والإيجابي.<sup>5</sup> ويمكن أن يكون الخطر؛ (1) حدث غير محتمل ولكن عند حدوثه يترتب عليه أثر واضح، أو (2) احتمال فقدان شيء ذو قيمة، أو (3) تأثير على تحقيق الهدف.

3. هيئة مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018، رام الله، ص 25.

4. انظر: دولة فلسطين، أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، رام الله، 2016، ص 32.

5. انظر: معيار إدارة المخاطر، الجمعية المصرية لإدارة المخاطر [https://www.theirm.org/media/886358/RMStandard\\_Arabic\\_Final.pdf](https://www.theirm.org/media/886358/RMStandard_Arabic_Final.pdf)



الخطر	الخطر	الخطر
		
حدث غير محتمل ولكن عند حدوثه يترتب عليه أثر واضح	هو احتمال فقد شيء ذو قيمة	تأثير (الشك/ عدم اليقين/ غير المؤكد) على تحقيق الهدف

المصدر: أمجد خليفة، الإدارة الفاعلة لمخاطر الأعمال، ص7. <https://www.sqc.org.sa/sqcdocs/edarah.pdf>

**إدارة الخطر:** هي العملية التي يتم بموجبها اتخاذ الإجراءات المناسبة لتخفيف وقع الخطر، والتقليل من آثاره على النتائج المنتظرة، وذلك في ضوء تحليل التكلفة والعائد، والسعي لتحقيق التوازن بين درجة المخاطرة الممكن تحملها.

يفترض أن تكون أنشطة إدارة الخطر مستمرة ودائمة التطور وترتبط باستراتيجية المؤسسة وكيفية تطبيق تلك الاستراتيجية وذلك من خلال:

- التعامل بطريقة منهجية مع جميع الأخطار التي تحيط بأنشطة المؤسسة في الماضي والحاضر وفي المستقبل على وجه الخصوص.
- دمج إدارة الخطر مع ثقافة المؤسسة عن طريق سياسة فعالة وبرنامج يتم إدارته بواسطة أكثر المدراء خبرة.
- ترجمة الاستراتيجية إلى أهداف تكتيكية وعملية.
- تحديد المسؤوليات داخل المؤسسة لكل مدير وموظف مسؤول عن إدارة الخطر كجزء من الوصف الوظيفي لعملهم.
- تحمل المسؤولية وتقييم الأداء والمكافآت ستعزز فاعلية العمل بين جميع المستويات.

ومستوى الفائدة العائدة من تحقق المراد، كما أنها تشمل عملية تصحيح للسياسات والإجراءات التي سمحت بوقوع تلك المخاطر. ببساطة، فإن تقييم المخاطر وإدارتها هي عملية من خطوتين؛ الأولى: تحديد ما يوجد من مخاطر. والثانية: التعامل مع هذه المخاطر. وتعتبر خطة إدارة المخاطر لأي عمل بمثابة مؤشر القياس للتعامل مع هذه المخاطر، يمكن من خلاله التنبؤ المسبق بنسبة تحقيق الأهداف المرجوة من هذا العمل، وهي توفر مؤشر قياس أيضاً مسبقاً لنسب الإنجاز الكلية<sup>6</sup>.

**الفساد:** وفقاً لتعريف البنك الدولي فإن «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص». أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 فقد اختارت تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى الأفعال والممارسات<sup>7</sup> التي اعتبرتها شكلاً من أشكال الفساد. وطالبت الدول بتجريم هذه الممارسات. وقد أخذ القانون الفلسطيني بما جاء بالاتفاقية. حيث يُعتبر فساداً لغايات تطبيق قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته<sup>8</sup>.

- الرشوة: وتشمل طلب الرشوة، وعرضها، وقبولها، سواء لنفسه أم لغيره، ولا تقتصر الرشوة على البديل المادي، وإنما تشمل الهدية، أو الوعد، أو أي منفعة أخرى، ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته، أو ليعمل عملاً غير حق، أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته.
- الاختلاس: كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة، أمر إدارته، أو جبايته، أو حفظه، من نقود وأشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس، عوقب بالحبس من ست أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة من عشرين ديناراً إلى مائة دينار.
- استثمار الوظيفة: من وكل إليه بيع، أو شراء، أو إدارة أموال منقولة، أو غير منقولة لحساب الدولة، أو لحساب إدارة عامة، فاقترب غشياً في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها، إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق، أو إضرار بالفريق الآخر، أو إضرار بالإدارة العامة.
- إساءة الائتمان: كل من سلم إليه على سبيل الأمانة، أو الوكالة، ولأجل الإبراز والإعادة، أو لأجل الاستعمال على صورة معينة، أو لأجل الحفظ، أو لإجراء عمل بأجر أو دون أجر، ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء، وأي سند يتضمن تعهداً أو إبراء بالجملة كل من وجد في يده شيئاً من هذا القبيل فكتمه، أو بدله، أو تصرف به تصرف المالك، أو استهلكه، أو أقدم على أي فعل يعد تعدياً أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه.
- التزوير: تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك، أو مخطوط، يحتج بهما، نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي، ويجب حتى تكتمل هذه الجريمة استخدام هذا المستند أو الوثيقة المزورة.

6. انظر: الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام، 2015، ص 3

7. للتعرف على المزيد حول مفهوم الفساد وأنواعه وأشكاله وأسباب انتشاره كإطار نظري مساعد لهذا الدليل. انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، النزاهة والشفافية، النزاهة والشفافية والمساءلة في

مواجهة الفساد، ط4، رام الله، 2016، ص 46-11.

8. انظر: <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=181>

- جريمة الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي أو قرار صادر عن سلطة متخصصة: ويقصد بها قيام أي شخص من الخاضعين لأحكام القانون بالامتناع عن تنفيذ قرار قضائي، أو قرار صادر عن سلطة متخصصة.
- الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال وتعديلاته:
- غسل الأموال هو تشغيل الأموال بما هو مشروع، بقصد إخفاء أو تغيير هوية الأموال المتحصلة من إحدى الجرائم الأصلية، وذلك تمويهاً لمصادرها الحقيقية، لتبدو في ظاهرها متأتية من مصادر مشروعة.
- والجريمة الأصلية (هي الفعل غير القانوني الذي يقوم به الجاني والذي من خلاله تتحصل الأموال قبل أن يتم تبريرها بفعل قانوني، ويجب أن تكون الجريمة الأصلية إحدى جرائم الفساد المنصوص عليها بالقانون) ومثال ذلك: أن تكون الجريمة الأصلية رشوة، وغسل الأموال المتحصلة منها عن طريق وضعها في البورصة، على أساس أنه عمل مشروع).
- الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحق باطلاً: اتخاذ الموظف قراراً، أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها، لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي، للحصول على منفعة مادية أو معنوية.
- الكسب غير المشروع: كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة، أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني، أو للآداب العامة، أو بأي طريقة غير مشروعة، وإن لم تشكل جرماً، ويعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة، أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون، أو على زوجته، أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع واردتهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. ويدخل في حكم الكسب غير المشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي، أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.
- إساءة استعمال السلطة: قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين.

## العلاقة بين إدارة المخاطر والحوكمة<sup>9</sup>

- إدارة المخاطر والخطة الاستراتيجية؛ ترتبط إدارة المخاطر بالأهداف الاستراتيجية للمؤسسة، وتشتمل الخطة الاستراتيجية للمؤسسة تقييماً مفصلاً للمخاطر. وتتطلب إدارة المخاطر إدراك العقبات التي تحول دون تحقيق أهداف المؤسسة، واتخاذ إجراءات لتجنب تلك العقبات أو التخفيف منها، وبالتالي فهي متصلة بتحديد الأهداف والنتائج المقررة التي تصب في تخطيط المؤسسة.
- إدارة المخاطر وإدارة الأداء؛ تشكل إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من الإدارة الفعالة للأداء. وتهدف عمليات إدارة المخاطر إلى تحقيق أهداف المؤسسة عن طريق تحقيق نتائج قابلة للقياس. وإدارة الأداء هي التي تحدد وتنفذ الأنشطة اللازمة لتحقيق النتائج المقررة المتمثلة في المخرجات والحصائل والآثار. وترتبط إدارة المخاطر بأهداف الأداء المتمثلة في تحديد طريقة إدارة المخاطر المتصلة بتحقيق الأهداف وقياسها وترتيب أولوياتها والبت فيها.
- إدارة المخاطر والرقابة الداخلية. تشمل إدارة المخاطر المؤسسية مبادئ الرقابة الداخلية التي تشمل تقبل المخاطر وتحديد وتقييمها وتحملها والتصدي لها. ومن شأن دمج نظم وضوابط فعالة في إطار الرقابة الداخلية، أن يدعم إدارة المخاطر وييسر تحقيق أهداف المؤسسة. وتوفر الضوابط الداخلية في كل العمليات/الخدمات ضمانات معقولة بشأن ما يلي: (1) فعالية العمليات وكفاءتها؛ (2) موثوقية التقارير المالية؛ (3) الامتثال للقانون والأنظمة والتعليمات.

9. انظر: برنامج الأغذية العالمي، سياسة البرنامج بشأن إدارة المخاطر المؤسسية، مشاورات غير رسمية، روما، 2015، ص 11. <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp272286.pdf>

## ماهية إدارة مخاطر الفساد

تمثل إدارة المخاطر للوقاية من الفساد منهجاً مناسباً يساعد على تحديد نقاط الضعف الهيكلي التي قد تتيح فرصاً للفساد، ويوفر إطاراً لجميع الموظفين للمشاركة في تحديد عوامل الخطر والعلاج، ويأتي منع الفساد في إطار حوكمة مؤسسات القطاع العام؛ فجميع مؤسسات القطاع العام معرضة لمخاطر الفساد، حيث تنطوي بعض الوظائف (مثل الترخيص) على مخاطر كبيرة لا يمكن نقلها أو إلغاؤها، كما تحمل العلاقات العامة بين القطاعين العام والخاص مجموعة من المخاطر الخاصة بالفساد، ويمكن أن تتسبب إحدى المؤسسات التي تخفق في الحد من مخاطر الفساد في حدوث مشكلات لمؤسسات أخرى أو التأثير على عمل القطاع العام ككل.<sup>10</sup>

تعد إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من أدوات الإدارة. ومع ذلك، هناك بعض الممارسات الخاطئة، أو سوء الفهم، في كيفية التعامل مع مخاطر الفساد بشكل تقليدي؛ حيث تميل الأساليب إلى التأكيد على تحديد المخاطر وإيلاء اهتمام أقل لتقييم المخاطر. وذلك بسبب عدم وجود منهجيات لتقييم المخاطر أو نقص البيانات. ويترتب على ذلك أن تدابير الحد من المخاطر غالباً ما يتم اختيارها دون الكثير من المعلومات ذات الصلة.<sup>11</sup>

إن النظر إلى الفساد على أنه خطر كالمخاطر الأخرى التي تحيق بالمؤسسة، يتطلب اهتماماً بتحديد أنواع الفساد الأكثر ضرراً للمؤسسة وفقاً للتصورات العامة للفساد على المستوى الوطني. في المقابل لا يسعى نظام إدارة المخاطر إلى القضاء على المخاطر بل يسعى إلى تحديد درجة تحمل المخاطر بالنسبة لنشاط معين. أي تطبيق التدابير، فقط تلك التي تعتبر ضرورية لتقليل المخاطر.<sup>12</sup>

عناصر على المؤسسة أخذها بعين الاعتبار عند وضع خطة لإدارة مخاطر الفساد.

- تحديد الفجوات في جوانب الإدارة المختلفة لدى المؤسسة والتي تشكل بيئة خطرة أو تهديد لوجود فساد.
- تحديد المخاطر والتحديات ذات العلاقة بالفساد التي تواجهها المؤسسة حالياً.
- تحديد المخاطر والتحديات ذات العلاقة بالفساد والتي تتوقع المؤسسة مواجهتها مستقبلاً.
- شرح أو توضيح كيف سيخدم وجود خطة لإدارة مخاطر الفساد داخل المؤسسة في تعزيز استراتيجية المؤسسة.
- توضيح نقاط القوة والضعف لدى المؤسسة في مواجهة الفساد.
- تحديد الموارد التي تحتاجها المؤسسة لتحقيق ذلك.
- تحديد المسؤولية.
- تحديد كيف ستتم الرقابة على تطبيق إدارة مخاطر الفساد في داخل المؤسسة.
- متى ستصل المؤسسة للهدف أو متى تحقق النتائج.

10. انظر: Independent Commission Against Corruption in New South Wales <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management>

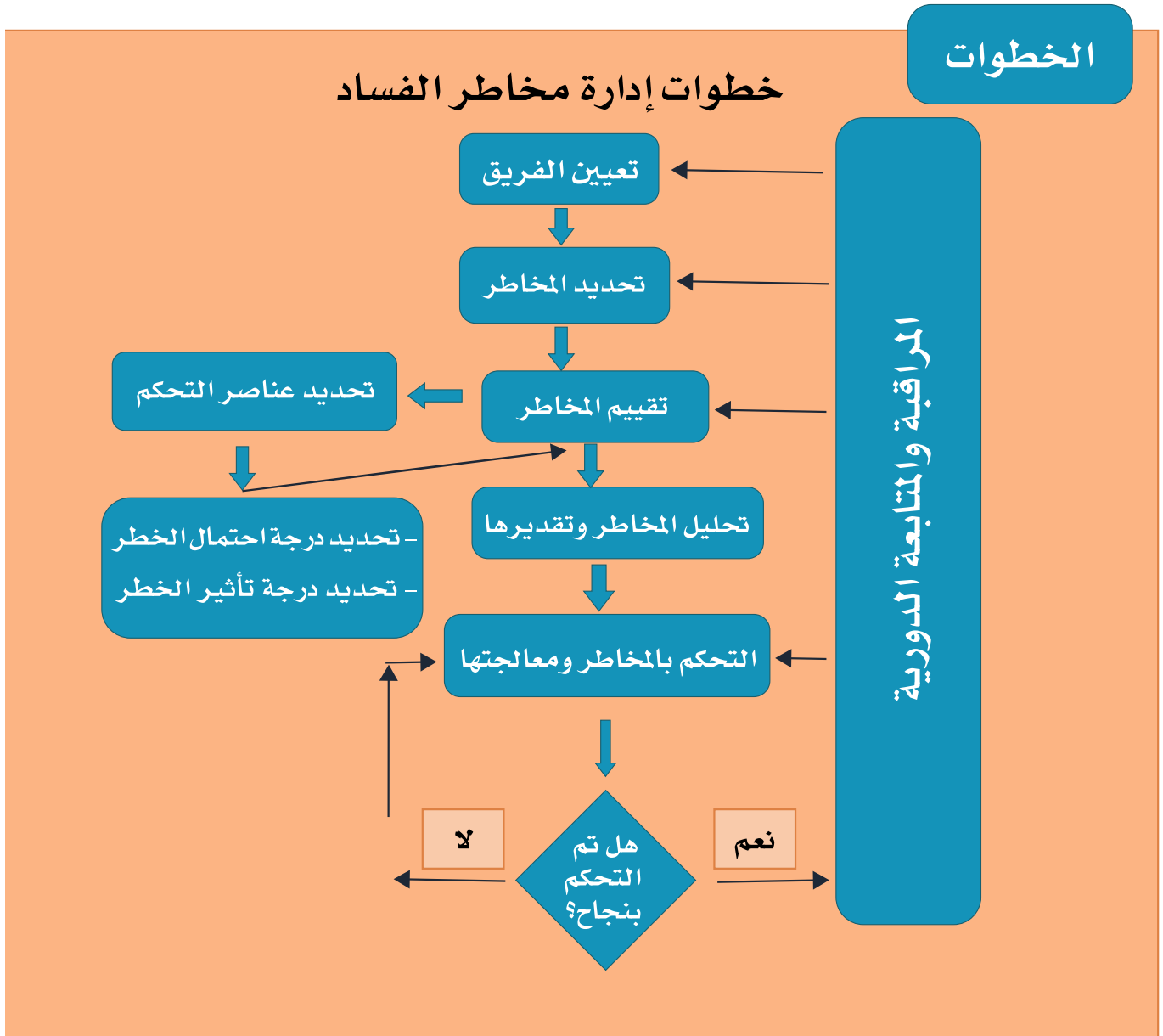
11. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p3.

12. Johnson, Jesper, Ibid .p3.

## خطوات إدارة مخاطر الفساد

تتطلب إدارة المخاطر عمليات مترابطة ومستقلة من الناحية النظرية لتحديد المخاطر وتقييمها والحد منها، أي تشتمل العملية الأساسية لإدارة المخاطر على خمسة مراحل متتالية:

- تشكيل فريق إدارة المخاطر في المؤسسة.
- تحديد المخاطر؛ أي وضع سجل للمخاطر المحتملة.
- تقييم مستوى المخاطر: تقدير حجم كل نوع من المخاطر (الاحتمال × الأثر).
- تحديد عناصر التحكم والإجراءات المخففة.
- خطة الاستجابة لمعالجة الخطر أي الحد من المخاطر بوضع التدابير اللازمة للحد من المخاطر.
- المراقبة والمتابعة الدورية.



## الخطوة الأولى: تشكيل فريق خطة إدارة المخاطر

قبل الشروع في تقييم مخاطر الفساد، من المهم تحديد المجالات الوظيفية التي ستشارك في تقييم المخاطر، وتحديد أدوارها. إن تقييم واضح لمخاطر الفساد يعتمد بشكل أساسي على التخطيط القائم على وضوح الأدوار والمسؤوليات التي يتم توصيفها وفهمها بشكل جيد. فيما الإشكالية في فعالية تقييم مخاطر الفساد تتمثل عادة في الدعم الظاهر لكبار التنفيذيين في المؤسسة، مثل الإدارة العليا، فيما يتعلق بأدوار ومسؤوليات مختلف أصحاب المصلحة في العملية.<sup>13</sup>

### • بنية فريق إدارة مخاطر الفساد

هناك طرق متعددة لبناء فريق إدارة مخاطر الفساد لكن الاختيار أياً من الطرق ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار التنوع في الاختصاصات وفي المستويات الوظيفية.

يُعد تشكيل الفريق، الخطوة العملية الأولى لبناء خطة إدارة المخاطر، ويراعى عند تشكيل هذا الفريق أن يكون قدر الإمكان ممثلاً لجميع المستويات الإدارية والوظيفية في المؤسسة. ينبغي أن تكون الإدارة مسؤولة عمومًا عن إجراء تقييم المخاطر، وتقديم التقارير بشكل دوري إلى المسؤولين بشأن حالة ونتائج تقييم مخاطر الفساد، وتنفيذ أي خطط عمل للحد من المخاطر.

تتوفر طرق متعددة لبناء فريق إدارة مخاطر الفساد منها: (1) تشمل الوظائف التي قد تكون مسؤولة بشكل مناسب عن قيادة تقييم مخاطر الفساد، القانونية، أو الأخلاقيات، أو إدارة المخاطر. (2) وقد تكون الاستراتيجية الفعالة الأخرى هي وجود لجنة من الوظائف/ الأفراد يتقاسمون مسؤوليات القيادة، تحت إشراف لجنة قيادة المؤسسة. يمكن أن تتألف هذه اللجنة من فرد (أفراد) من فريق الإدارة العليا، مثل المسؤولين عن الامتثال، أو الأخلاقيات، أو إدارة المخاطر، أو تكنولوجيا المعلومات، أو الموارد البشرية أو القانونية. وفي كل الأحوال فإن وظيفة الرقابة الداخلية غير مسؤولة عن هذه العملية وذلك للحفاظ على استقلاليتها وموضوعيتها لاختبار هذه العملية وتدقيقها.<sup>14</sup>

يشمل التقييم الفعال لمخاطر مكافحة الفساد مساهمات ومدخلات من الموظفين ذوي المعرفة بوظائف وخدمات المؤسسة، بالإضافة إلى أعضاء الإدارة العليا، قد يشمل العاملين في وظائف مثل الرقابة الداخلية والأخلاقيات والقانونية وإدارة المخاطر والمالية والموارد البشرية. كما أنه من المفيد إشراك أفراد على مستويات مختلفة داخل المنظمة، مثل الإدارة العليا، والموظفين الجدد. وكثيراً ما يعرف كبار العاملين في الإدارة العليا كيف ينبغي أن تعمل الوظائف، فيما يعرف الموظفون الجدد كيف يختلفون في الممارسة. كما يوصى بإشراك موظفين من مواقع مختلفة ووحدات وإدارات مختلفة كلما أمكن.<sup>15</sup>

### • المهام الرئيسية لفريق إدارة مخاطر الفساد:<sup>16</sup>

تتمثل المهام الرئيسية لفريق خطة إدارة مخاطر الفساد بما يلي:

- بناء قائمة تحدد المخاطر المتوقع حدوثها، بحيث تكون موزعة على جميع الخدمات والوظائف التي تقوم بها المؤسسة.
- ترتيب المخاطر حسب الأولوية وفق احتمالية الحدوث والأثر المحتمل.

13. Mohammed Ahmed, Robert Biskup, Anti-Corruption Risk Assessment: The Necessary Steps Companies Need To Take In Conducting Anti-Corruption Risk Assessments. انظر: <https://insights.ethisphere.com/anti-corruption-risk-assessment>

14. Johnsen, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p5.

15. The United Nations Global Compact, A Guide for Anti-Corruption risk Assessment, 2013,p 16.

16. لدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص 6.

- دراسة وتحليل قائمة المخاطر التي تواجه المؤسسة والتعديل عليها.
- عمل تقرير تقييم المخاطر ومن ثم خطة إدارة المخاطر للتحكم بالمخاطر ومعالجتها.
- قياس كفاءة وفاعلية خطة إدارة المخاطر عن طريق التغذية الراجعة ومن خلال نسب الإنجاز المتحققة وفق مؤشرات الأداء.

## الخطوة الثانية: تحديد مخاطر الفساد

لماذا نحتاج إلى الانخراط في تحديد مخاطر الفساد إذا كان لدينا معايير الرقابة في المؤسسة؟

كل مؤسسة لها بيئة تشغيلية مختلفة وبالتالي قد يكون لديها بعض مخاطر الفساد المختلفة عن المؤسسات الأخرى المشاركة في نفس النوع من العمل على سبيل المثال. الأنظمة واللوائح والإجراءات. تحتاج كل مؤسسة إلى فهم سياقها الخاص ومخاطرها الخاصة للتأكد من أن استراتيجيات إدارة المخاطر (أو الرقابة) الموجودة لديها مناسبة وفعالة.

جميع المنظمات ديناميكية وتعمل في سياقات تتغير باستمرار - أحياناً بطرق خفية. قد لا تكون عناصر الرقابة التي تعمل في وقت معين دائماً فعالة جداً بمرور الوقت.

المصدر: <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/identifying-corruption-risks/4876>

تتولى الحكومات والمؤسسات العامة إدارة مخاطر الفساد لأسباب عديدة؛ حيث توجد ثلاثة أنواع من المخاطر هي:

- مخاطر التنمية على المستوى الشمولي «عام»
- المخاطر الائتمانية «مباشرة»
- مخاطر السمعة «غير مباشرة».

يشكل الفساد خطراً تنموياً عند فقدان الموارد المخصصة للخدمات العامة الأمر الذي يؤدي إلى خسارة الإيرادات العامة، وبنى تحتية متهالكة، وإهدار الموارد التي تنفق على المؤسسات العامة، وخلق بيئة غير جاذبة للاستثمار، وتآكل ثقة الجمهور في الحكومة، وتغذية الصراعات. كما يشكل الفساد خطراً ائتمانياً مباشراً (فقدان أو عدم القدرة على تقديم خدمات ذات جودة عالية) على المؤسسات العامة التي يقع على عاتقها ضمان إنفاق الأموال بكفاءة وفعالية ودون إساءة استخدام. يمكن أن يشكل الفساد خطراً على سمعة المؤسسات العامة حيث أن إساءة استخدام وإهدار الأموال العامة يدمر سمعة المؤسسة العامة الأمر الذي يفضي إلى نزع الشرعية عن الحكومة أو المؤسسة وتقويضها.<sup>17</sup>

على الرغم من وجود خطوط واضحة بين مخاطر التنمية والمخاطر الائتمانية ومخاطر السمعة. إلا أن التحليل الذي يركز على المخاطر الائتمانية فقط ليس سوى تحليل جزئي؛ فغالباً ما تكون مخاطر السمعة غير ملموسة، ولكن مع ذلك ستكون مصدر قلق رئيس لصناع القرار. ومع ذلك، فإن المخاطر التي تشكلها أنواع الفساد المختلفة بالنسبة لنتائج التنمية المستدامة يجب أن تكون نقطة الانطلاق الأساسية لتحليل مخاطر الفساد، أو في عملية إدارة المخاطر سواء كان التحليل على مستوى النظام ككل، أو على مستوى إدارة عامة أو خدمة تقدمها بعينها. كما أن حجم الفساد في البلاد قد يؤثر في مخاطر الفساد على مستوى البرنامج أو الخدمة، الأمر الذي يتطلب استهداف جميع البيانات للجهة أو الخدمة المراد إدارة مخاطر الفساد فيها عند النظر للاحتمالية والتقييم.<sup>18</sup>

تضم مخاطر الفساد فئة واسعة من الأخطار «أشكال الفساد»، تماماً كما أن الفساد مفهوم واسع يشمل العديد من السلوكيات المختلفة. إن تعريف الفساد على أنه «إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب خاصة» ليس من السهل دائماً تفعيله؛ إذا تم تفكيك المفهوم الواسع للفساد، فعندئذ يمكن للمرء تحديد مخاطر الفساد الحقيقية التي تحتاج إلى الحد منه. تميل المؤسسات العامة إلى التركيز على الاختلاس والرشوة، وغالباً ما تستخدم هذه المفاهيم كمرادفات للفساد.

17. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p7

18. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Ibid.p8

ومع ذلك، فإن حالات الاختلاس والرشوة قد لا تشكل دائماً الخطر الأكبر على تقديم الخدمات. يجب تحديد جميع أنواع الفساد ذات الصلة بعمل المؤسسة وتقييم المخاطر المحتملة، حتى لو كان من الأسهل قياس بعض الأنواع من الأنواع الأخرى. تتطلب إدارة المخاطر الفعالة قائمة كاملة بالمخاطر المحتملة التي يمكن مواجهتها (تسمى نموذج المخاطر).<sup>19</sup> لذا ينطلق السؤال الأساسي عند تحديد مخاطر الفساد إذا ما كان لدى المؤسسة نظام دوري لتقييم خطر وجود الفساد داخل المؤسسة؛ يشمل تأثير وتقييم المخاطر، ودور وواجبات قيادة المؤسسة. أي بمعنى آخر وجود بيئة مساندة تتحمل مسؤولية كتابة تقرير عن مخاطر الفساد الموجودة في المؤسسة، وتضع تقيماً له ومشاركته مع الجهات العليا في المؤسسة ودائرة الرقابة الداخلية للتأكد من أن هذا الخطر تتم ادارته ومتابعته بشكل سليم.

مؤشر	نعم يوجد	يتم إعداده	لا يوجد	لا أعرف
تحديد واضح للمسؤوليات في المؤسسة				
الخطوات المتبعة في تحديد المسؤوليات				
وجود سياسات وإجراءات لمكافحة الفساد				
وجود مدونة سلوك في المؤسسة				
جرى توعية وتدريب الموظفين على مدونة السلوك بشكل منتظم				
وجود إدارة أو شخص لتنظيم سجل الهدايا والضيافات				
سجل ينظم الإفصاح عن تضارب المصالح				
وضوح آلية الإبلاغ عن الفساد في المؤسسة				
وجود نظام لحماية المبلغين عن الفساد في المؤسسة				

باختصار، مخاطر الفساد موجودة على مستوى البلدان، والقطاعات، والمؤسسات، والبرامج، والمشروعات، والأفراد ومستويات العمليات الداخلية. لذلك تعتمد الإدارة الفعالة للمخاطر على المعلومات لجميع المستويات بهدف تفكيك المفهوم الواسع للفساد في أنواع محددة من السلوك الفاسد.

#### • طرق ووسائل تحديد مخاطر الفساد

يوجد قدر كبير من الأدبيات المتعلقة بإدارة المخاطر، بما في ذلك مواد إرشادية قيمة كـمعيار إدارة المخاطر (ISO 31000) الذي يستخدم على نطاق واسع. ويمكن استخدام هذه المواد بشكل فعال لتحديد وإدارة مخاطر الفساد. ينبغي أن تكون مرحلة تحديد عملية إدارة المخاطر شاملة قدر الإمكان. إذا لم يتم تحديد أي من المخاطر في هذه المرحلة، فقد لا يتم تحليلها بشكل إضافي وتبقى غير مُدارة.

لكي تكون فعالة في تحديد مخاطر الفساد، يجب على المدراء فهم ما يشكل الفساد في القطاع العام وكيفية تحديد مخاطر الفساد. وهنا نضع أمثلة على طرق تحديد مخاطر الفساد وهي تتمثل<sup>20</sup>؛

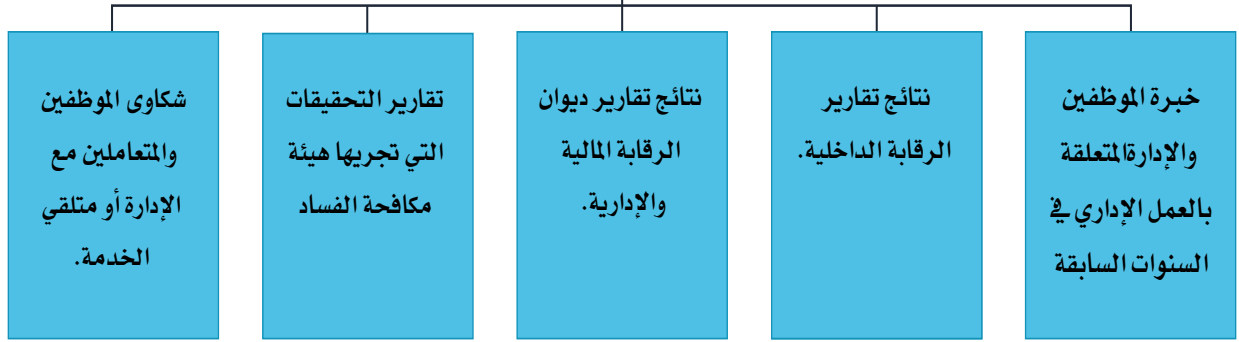
1. استخدام المعلومات المتوفرة في الإدارة
2. استخدام خبرة ومهارات الموظفين العاملين في المؤسسة / الإدارة
3. استخدام تجارب خارجية

19. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p8

20. انظر: Independent Commission Against Corruption in New South Wales, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management>



## 1. استخدام المعلومات المتوفرة في الإدارة



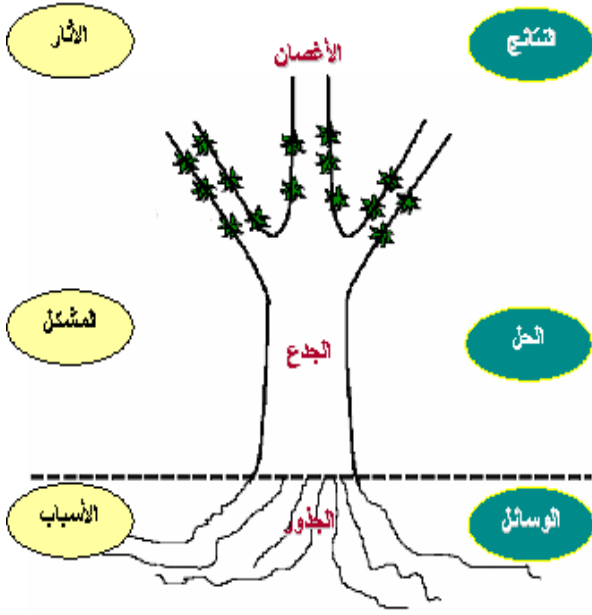
## 2. استخدام خبرة ومهارات الموظفين العاملين في المؤسسة / الإدارة



## 3. استخدام تجارب خارجية



## شجرة الأهداف



كما أن هناك أساليب عديدة يمكن استخدامها في تحديد المخاطر في القطاع العام، وفي أي مؤسسة من مؤسساته أو في قطاع من القطاعات؛ على سبيل المثال تطبيق الاستبصار من خلال العصف الذهني المنظم «ماذا لو» للتحليل، ودراسات الأخطار والتشغيل المستخدم بشكل واسع في عمل البنوك، ووضع الفشل وتحليل التأثير (منهج لتحديد مدى خطورة الفشل المحتملة وتحديد مصادر كل فشل محتمل)، تخطيط العمليات في المجالات الصناعية وتشغيل المنشأة، كذلك استخدام أساليب الاستدلال الاستقرائي، الرسوم البيانية المنطقية مثل تحليل شجرة المشاكل، وشجرة الأهداف.

### • قائمة «سجل» المخاطر المتوقع حدوثها:

في نهاية هذه الخطوة، يجب أن يكون لدى المؤسسة بشكل عام قائمة بمخاطر الفساد المحتملة (أشكال الفساد المحتملة) ذات الصلة بأعمالها وخدماتها، ومن أمثلة مجالات مخاطر الفساد المحددة التي يجب أخذها في الاعتبار في هذه الخطوة، الرشاوى والعمولات؛ كالمحسوبية، وهدر المال العام، واستغلال المنصب، وتزوير عروض الأسعار وتثبيت الأسعار، والهدايا الفاخرة والسفر والترفيه.

خلال مرحلة التخطيط لتقييم مخاطر الفساد، من المهم تحديد كيفية توثيق تقييم المخاطر. يتمثل النهج المشترك والعملي في تحديد وتوثيق كل عامل خطر أو مخاطر الفساد واحتمال بشكل فردي وإدراجه في جدول بيانات أو وثيقة «سجل المخاطر». (انظر الجدول أدناه)

كما سيتم استخدام سجل المخاطر هذا لتوثيق التصنيفات لكل المخاطر، بالإضافة إلى البرامج والإجراءات التي تخفف من كل الأخطار. خلال مرحلة تحديد المخاطر في تقييم مخاطر الفساد، هناك فوائد لتحديد المعلومات التفصيلية؛ مثل الأطراف المحتملة التي قد ترتكب الفساد (سواء من داخل المؤسسة أو من قبل أطراف ثالثة). بالإضافة إلى ذلك، إذا كان هناك أكثر من برنامج / مراقبة واحد يخفف من مخطط ما، فإن سجل المخاطر سيجمع البرامج والإجراءات المختلفة التي تخفف من الفساد.<sup>21</sup>

تعريف المخاطر باختصار، مثل ذكر اسم الخطر «الشيء الذي تشعر حياله بالقلق»، بحيث يتم تحديد وذكر جميع المخاطر المتوقع حدوثها في الجدول التالي، وتعطى أرقاماً تسلسلية تابعة لأرقام الخطة الاستراتيجية للمؤسسة أو خطة العمل والوظائف (إن وجدت)، ويراعى ذكر وصف ولو بسيط للخطر، ويتم وضع خيارات التعامل (العلاج) لكل خطر.

## قائمة «سجل» المخاطر المتوقعة

الرقم التسلسلي للخطر	الموضوع الواقع عليه الخطر	الخطر	وصف الخطر	الاستجابات «خيارات التعامل»
1				
2				
3				

### الخطوة الثالثة: تقييم مستوى المخاطر

تتطلب الإدارة الفعالة للمخاطر إجراء تحليلاً معمقاً لاحتمال حدوث خطر فساد، ومدى الضرر الذي يحدثه هذا الحدث. أي الانتقال من تحديد أو إدراك حالة الخطر، إلى فهم كيفية تأثيرها وتقدير آثار المخاطر على المؤسسة أو الخدمة المقدمة؛ من المفيد النظر للمخاطرة كحدث يكون احتمالها الدقيق ونتائجه غير مؤكدين لكن يمكن تقديرهما. بشكل عام يعتمد مقدار الخطر في النهاية على أمرين أولاً: احتمال وقوع الحدث، وثانياً: الأثر المتوقع للحدث.<sup>22</sup>

يعتمد الانتقال من عدم اليقين إلى نهج محسوب للمخاطر على جدوى تحديد نوع معين من مخاطر الفساد (على سبيل المثال، من المحتمل أن يكون هدر المال العام أسهل من الرشوة). إذا كان يعتقد أن هدر المال العام يمثل خطراً مهماً يهدد تحقيق الهدف الإنمائي العام للمؤسسة أو الخدمة، فيمكن عندئذ إجراء تقديرات قوية لاحتمالية وتأثير هذا الخطر.

على سبيل المثال، إذا كان هناك قلق من أن الإنفاق في أحد خدمات القطاع الصحي يفوق نوعية الخدمة الطبية المطلوبة أو تزيد من التكلفة الواقعية. عندئذ يمكن قياس احتمال وتأثير هذه المخاطر من خلال تتبع الإنفاق العام وتحديد مقدار التسرب في التدفق المالي، فالتباين بين الصرف من وزارة المالية والمبلغ الذي أنفقته بالفعل وزارة الصحة بشكل عام أو على خدمة محددة قد يكون نموذجاً نافعا للتحليل.

يمكن للبيانات النوعية أن تقلل من عدم اليقين، وتساعد في جعل تقييمات المخاطر أكثر منهجية. توفر قابلية التأثير بتقييمات مخاطر الفساد، وأنواع أخرى من تحليلات سلسلة القيمة (Value-Chain Analysis)، معلومات مفيدة عن احتمال وقوع الفساد في المؤسسات / الخدمات المختلفة وأثره المحتمل، حتى وإن لم تكن قابلة للقياس الكمي.

توفر بعض البيانات على مستوى الدولة والقطاعات؛ فعلى سبيل المثال، مقياس الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية، ومقياس النزاهة الفلسطيني، والتقارير السنوي لهيئة مكافحة الفساد، والتقارير السنوي لللائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، نقطة بداية مفيدة، ولكنها لا توفر نوع المعلومات الدقيقة التي تقدمها المسوحات والتحقيقات على مستوى المؤسسة أو الإدارة. فإذا كان صانع القرار لديه تقدير قوي لمستوى الخطر على مستوى المؤسسة، يصبح من الممكن اتخاذ خيارات سليمة ومتعددة من خلال إجراءات فعالية لإدارة المخاطر تحد من التكلفة أو هدر المال.<sup>23</sup>

لا يتطلب تقدير الاحتمالية استخدام نماذج إحصائية مركبة ومعقدة؛ فقط تحتاج إلى توقع أو إحساس بالأمر. في المقابل

22. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles Op.cit.p9

23. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Ibid.p10

ينبغي توفير بيانات موثوقة لعمل التقديرات. في نفس الوقت لا ينبغي الخلط بين الاحتمال وقرب الحدوث: أي لا يعكس الاحتمال التوقيت المحتمل للحدث، إنما الفرصة من حدوثه. لتحديد أولويات أدوات إدارة المخاطر.<sup>24</sup>

#### • تقدير الخطر

بعض العوامل لتقدير احتمال مخاطر الفساد:

- طبيعة العملية التي تتعلق بها الخدمة (ما إذا كان هناك أي تفاعل مع مستثمرين أو مواطنين).
- حوادث الفساد التي وقت في المؤسسة سابقا.
- حوادث الفساد في نفس الخدمة أو الخدمات المشابهة.
- ثقافة الفساد لدى العاملين في المؤسسة.
- عدد المعاملات الفردية المتعلقة بالخدمة.
- تعقيد الخدمة ومستوى المعرفة والمهارة المطلوبين للتنفيذ.
- عدد الأفراد اللازمين لتنفيذ الخدمة.
- عدد الأفراد المشاركين في الموافقة أو مراجعة المعاملة المتعلقة بالخدمة.

المصدر: The United Nations Global Compact, A Guide for Anti-Corruption risk Assessment, 2013, p 30

يمكن تقدير الخطر بأسلوب كمي أو شبه كمي أو نوعي من حيث احتمال التحقق والنتائج المحتملة،<sup>25</sup> وهنا يمكن الملاحظة أن الأساس في ذلك اتباع نهج منظم لتقدير المخاطر. إحدى الطرق الأكثر شيوعا لفهم مخاطر الفساد في المؤسسة العامة هي تحديد مستويات المخاطر الكامنة؛ وذلك من أجل تخصيص موارد للحد من مخاطر الفساد التي حددتها المؤسسة بكفاءة وفعالية. كما تتمثل إحدى الممارسات الجيدة في تقييم كل احتمال لكل خطر والتأثير المحتمل المقابل له. والهدف من ذلك هو إعطاء الأولوية للاستجابات لمخاطر الفساد. وهذه الطريقة قائمة على الربط بين احتمال حدوث الخطر وتأثيره المحتمل في حالة حدوثه.<sup>26</sup> على الرغم من أن هذا النوع من التقييم يعتبره بعض الذاتية «التدخل الشخصي»، إلا أن التقييم يتأثر بخبرة وخلفيات فريق تقييم المخاطر. أي أنه كلما أحسن اختيار الفريق العامل على تقييم مخاطر الفساد وتعدد الخلفيات والخبرات، كلما قلت الذاتية وتحسنت نوعية التقييم.

وقد يعكس التقييم وجهة نظر مهيمنة أو مستوى من التحيز، واعية أو غير واعية، مما يجعل النتائج دون مصداقية. قد يساعد تدخل طرف ثالث موضوعي أو متخصص في مكافحة الفساد «ميسر موضوعي»، في تجنب إضاعة وقت وجهد كبيران في عملية التقييم دون تحقيق نتائج دقيقة.<sup>27</sup>

24. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p10

25. انظر: معيار إدارة المخاطر، الجمعية المصرية لإدارة المخاطر، مصدر سابق.

26. Mohammed Ahmed, Robert Biskup, Op.cit.

27. The United Nations Global Compact, Op.cit., p 30.

• التقدير الكمي:

الاحتمال هو فرصة حدوث حدث. ويمكن تمثيله من حيث النسبة المئوية. على سبيل المثال، إذا قال مدير برنامج صحي كبير أن هناك احتمالية بنسبة 10% أن يحدث فساد في برنامج ما، فهذا يعني أنه استناداً إلى البيانات السابقة و/أو الخبرة و/أو الرأي، فإنه يعتقد أن عشرة من كل 100 برنامج أو خدمة قابل للمقارنة شهدت الفساد الداخلي.

أما التأثير فهو الجزء الثاني الهام من معادلة الخطر. لا يكفي تقدير احتمالية خضوع الخدمة إلى احتيال داخلي: نحتاج أيضاً إلى معرفة حجم الفساد. إذا كان متوسط الخسارة الناتجة عن الاحتيال الداخلي 1000 دولار أمريكي في كل حالة سابقة، فيمكن حينئذٍ تعيين قيمة للتأثير. احتمال الحدث  $\times$  تأثير = خطر (0.10  $\times$  1000 دولار = 100 دولاراً)<sup>28</sup> قد يصلح الإطار أدناه للنظر في حجم هدر المال العام.

### الفرق بين خصم المقاصة والتكلفة حسب وزارة الصحة

تظهر تقارير وزارة الصحة للسنوات الثلاث الأخيرة أن إسرائيل تقوم بتحصيل من أموال المقاصة مباشرة أكثر من المبلغ المقرر في فواتير التحويلات أو إنفاق وزارة الصحة في بند التحويلات إلى داخل الخط الأخضر كما يوضحه الجدول التالي:

الفرق	قيمة المقاصة الإسرائيلية على بند العلاج بالخارج	تكلفة التحويلات إلى إسرائيل وفق وزارة الصحة	السنة
94,367,405	219,177,979	124,810,574	2015
161,358,031	300,000,000	138,641,969	2014
28,337,744	200,000,000	171,662,256	2013
284,063,180	719,177,979	114,799	المجموع

المصدر: تقرير النزاهة والشفافية في التحويلات الطبية خارج مؤسسات وزارة الصحة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2016، ص 20-21.

يمكن النظر في نوع مختلف من مخاطر الفساد في برنامج آخر: في العام 2011، بلغت قيمة المخالفات المرورية 50 مليون شيكل. ألغى منها حوالي 15 ألف مخالفة أي 30%، وقد دفع منها للبنك حوالي 25 ألف مخالفة وجرى تخفيض قيمة عدد منها بقرار من بعض القضاة، وبقيت حوالي 10 آلاف مخالفة غير مدفوعة ولم تتم متابعتها من قبل الجهات الرسمية المختصة، الأمر الذي نتج عنه هدر للمال العام بحوالي 6 ملايين شيكل بين مخالفات ملغاة ومخالفات أخرى عالقة وغير مدفوعة ولم تتابع رسمياً خلال عام 2011. احتساب مخاطر الفساد (6/50) = 12% تفقد الخزينة سنوياً من قيمة المخالفات المرورية.<sup>29</sup>

28. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles Op.cit.p 10.

29. تجدر الملاحظة أنه جرى تبسيط هذه الحسابات عن قصد لتوضيح المنطق الأساسي وراء تقييم المخاطر الكمية.

هدر مال عام بما يقارب 6 مليون شيكل في مخالفات السير... فمن المسؤول؟ ٩٩ :

عند ارتكاب السائق لإحدى مخالفات السير المنصوص عليها في قانون المرور تقوم الشرطة بإعطاء المخالفة بالمبلغ المحدد وفقاً للائحة الصادرة بذلك، وفي هذه الحالة يتم تحويل ملف المخالفات المرتكبة من الشرطة إلى النيابة، وهنا تقوم النيابة بإحالة ملف المخالفات إلى المحكمة أو تقوم النيابة بإلغاء بعض تلك المخالفات وعدم إرسالها للمحكمة وفي هذه الحالة يجب أن يكون قرار النيابة بإلغاء المخالفة مسبباً وفقاً للقواعد القانونية الناعمة. وبخلاف ذلك تكون النيابة قد تعسفت في استخدام صلاحياتها وأضاعت على الخزينة العامة فرصة الحصول على مبالغ المخالفات الملغاة دون مبرر قانوني؛ حيث بلغت عدد المخالفات الملغاة من قبل النيابة خلال العام 2011 حوالي 15 ألف مخالفة من أصل حوالي 50 ألف مخالفة تم ارتكابها موزعة على مختلف المحافظات.

في موعد المحاكمة وبحضور الشخص المخالف أو غيابيه بارتكابه المخالفة يصدر القاضي حكمه، وهذا الحكم الصادر عن القاضي بقيمة الغرامة المالية، إما أن يكون مطابقاً في قيمته لمبلغ المخالفة التي حررها الشرطي، وإما أن يستخدم القاضي سلطته التقديرية ويقوم بتخفيض قيمة المخالفة أو الغائها كلية، وفي هذه الحالة يتعين على القاضي أن يبرر القرار الذي اتخذه بالإلغاء أو التخفيض في إطار سلطته التقديرية، دون وضع مبررات تستدعي ذلك، فإن القاضي بقراره هذا يفوت على الخزينة العامة فرصة الحصول على إيرادات هامة من قيمة هذه المخالفات.

إذا لم يحضر مرتكب المخالفة للمحكمة في موعد محاكمته فيقوم القاضي بحكمه غيابياً، وهنا إما أن يدفع المخالف بعد ذلك قيمة المخالفة في البنك وينتهي الأمر، أو يتخلف عن ذلك، وهنا تكمن المشكلة حيث لا يوجد آلية واضحة للحصول على قيمة كل المخالفات التي صدرت بشأنها أحكام قضائية. ومن المفترض بعد ذلك، أن يتم تحويل كافة المخالفات غير المدفوعة إلى وزارة النقل والمواصلات لكي تقوم بربط هذه المخالفات إلكترونياً بموضوع تجديد رخص المركبات، بحيث لا يتم ترخيص أي مركبة إلا بعد دفع قيمة المخالفات المترتبة. عليها إضافة إلى غرامات التأخير الناتجة عن ذلك، ولكن هذا النظام المتعلق بربط شبكة المعلومات بين كافة الدوائر الرسمية المختصة في شأن مخالفات السير غير مكتمل؛ الأمر الذي أدى إلى ضياع وتهرب كثير من مرتكبي المخالفات عن دفعها، مما فوت الفرصة على الخزينة العامة للحصول على قيمة هذه المخالفات وغرامات التأخير الناتجة عنها.

وبمراجعة حسابية لمخالفات السير التي ارتكبت في مختلف محافظات الضفة الغربية لعام 2011، وفقاً للمعلومات التي تم تزويدنا بها من قبل وزارة النقل والمواصلات ومجلس القضاء الأعلى ووزارة المالية، فقد اتضح أن هذه المخالفات بلغت حوالي 50 ألف مخالفة، ألغيت منها من قبل النيابة العامة حوالي 15 ألف مخالفة، وقد دفع منها للبنك حوالي 25 ألف مخالفة وجرى تخفيض قيمة عدد منها بقرار من بعض القضاة، وبقيت حوالي 10 آلاف مخالفة غير مدفوعة، ولم تتم متابعتها من قبل الجهات الرسمية المختصة، الأمر الذي نتج عنه هدر للمال العام بحوالي 6 ملايين شيكل بين مخالفات ملغاة ومخالفات أخرى عالقة وغير مدفوعة ولم تتابع رسمياً خلال العام 2011، وذلك بسبب التعسف في استخدام السلطة من قبل بعض وكلاء النيابة، أو بسبب تصرف بعض القضاة المخالف للقانون، أو بسبب عدم ربط سجلات وزارة المواصلات بالنظام.

المصدر: تقرير الفساد ومكافحته فلسطين 2011، التقرير السنوي الرابع للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2012 ص 44-45

• التقدير النوعي:

يتم اللجوء إلى إجراء تقييم نوعي في حال عدم توفر بيانات كمية ذات مصداقية لمخاطر فساد محددة. يمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال تعيين قيمة الخطر «عالية أو متوسطة أو منخفضة»، أو باستخدام نظام إشارات مرور (الأحمر والأصفر والأخضر). عادة، تعين قيمة واحدة للمخاطر (على سبيل المثال، «منخفض» أو «أخضر»). ومع ذلك، من أجل عملية تقييم منتظمة، لا بد من التمييز بين الاحتمالية والتأثير، حتى عندما تكون التقديرات النوعية ممكنة فقط.

الاحتمال: يجب أن يجيب التقييم على السؤال التالي: ما مدى احتمال أن تؤثر مخاطر الفساد على المؤسسة أو الخدمة؟ عند تعذر تقدير الاحتمال إحصائياً، من المهم التأكد من أن التقييمات النوعية مدعومة بأكثر قدر ممكن من الأدلة. ويمكن الاستفادة من التقارير التشخيصية المختلفة للحكم والفساد، على سبيل المثال، تقارير البنك الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية، ومؤسسات حكومية ومؤسسات المجتمع المدني المحلية، إلى جانب تقديرات الخبراء للوصول إلى التقييم والتقدير الأقرب للدقة.

الأثر: تتمثل الخطوة التالية في تقييم أثر الفساد في حال حدوثه. من الضروري أن نكون واضحين ومحددين عند تحديد مخاطر الفساد لكي نتمكن من تحديد تأثيرها. فعلى سبيل المثال؛ يمكن أن تشمل الرشوة كل من المدفوعات غير الرسمية البسيطة والمدفوعات الضخمة التي تهدف إلى تسيير عمليات الشراء، ولكن من المرجح أن يكون للأخير تأثير أكبر من الأول. يجب أن يجيب التقييم على السؤال التالي: إذا حدث نوع معين من الفساد، فما هي النتيجة المحتملة؟ ولإجراء مثل هذا التنبؤ يمكن استخدام نموذج المخاطر، يقدم الجدول أدناه مثالاً لنموذج المخاطر الذي يمكن استخدامه في التقييمات النوعية.

مخاطر الفساد	الاحتمالية	التأثير	تقييم المخاطر
الاحتمال في المشتريات	منخفض	عالي	متوسط
المدفوعات غير الرسمية	متوسط	منخفض	منخفض

يعتمد تقييم المخاطر النهائي، كما هو موضح في العمود الأخير، على الوزن الذي يتم وضعه على الاحتمال مقابل التأثير. يعتمد هذا التقييم على المصفوفة أدناه، ولكن يمكن تكيف هذا ليكون أكثر أو أقل تجنباً للمخاطرة. والنقطة الأساسية هي أنها توفر نهجاً موحداً ومنتظماً لتحليل المخاطر حتى بالنسبة للتقييمات النوعية.

الفساد مرتفع	الفساد مرتفع	الفساد متوسط
الفساد منخفض	الفساد متوسط	الفساد منخفض
الفساد متوسط	الفساد منخفض	الفساد مرتفع

### مؤشرات التقييم / التقدير<sup>30</sup>

تجد العديد من المؤسسات أن تقييم النتائج والاحتمالات كمستوى مرتفع أو متوسط أو منخفض كاف تماماً لاحتياجاتها، ويمكن تمثيلها كمصفوفة 3x3. بينما قد تجد مؤسسات أخرى أن تقييم النتائج والاحتمالات باستخدام مصفوفة 5x5 (مرتفع جداً أو مرتفع أو متوسط أو منخفض جداً) ليعطيهم تقييم أفضل. تقدم الجداول التالية آلية موحدة عند تحديد التقييم، وهي مؤشر لعملية التقييم النوعي لأعضاء فريق خطة إدارة مخاطر الفساد في المؤسسة.

#### جدول احتمالات الحدوث-التهديدات

المؤشرات	الوصف	التقدير
توقع حدوثها عدة مرات خلال فترة معينة (10 سنوات مثلاً). تحققت حديثاً.	متوقع الحدوث كل سنة أو أن فرصة حدوثه أكثر من 25%.	مرتفعة (محتمل)
قد تحدث أكثر من مرة خلال فترة معينة (10 سنوات مثلاً). قد يصعب التحكم فيها بسبب تأثيرات خارجية. هل يوجد خبرة لحدوثها من قبل؟	متوقع الحدوث خلال فترة 10 سنوات أو أن فرصة حدوثه أقل من 25%.	متوسطة (ممكن)
لم تحدث من قبل. ليس محتمل حدوثها.	من غير المتوقع حدوثه خلال فترة 10 سنوات أو أن فرصة حدوثه أقل من 2%.	منخفضة (بعيد)

#### جدول النتائج-التهديدات والفرص معاً

التأثير المالي على المؤسسة قد يتعدى مبلغ معين	مرتفعة
التأثير البالغ على استراتيجية المؤسسة ونشاطاتها التشغيلية	
القلق البالغ لأصحاب المصلحة	
التأثير المالي على المؤسسة يتوقع أن يقع في مدي مبالغ معينة	متوسطة
التأثير المعتدل على استراتيجية المؤسسة ونشاطاتها التشغيلية	
القلق المعتدل لأصحاب المصلحة	
التأثير المالي على المؤسسة يتوقع أن يقل عن مبلغ معين	منخفضة
التأثير المنخفض على استراتيجية المؤسسة والنشاطات التشغيلية	
القلق المنخفض لأصحاب المصلحة	

30. انظر: معيار إدارة المخاطر، الجمعية المصرية لإدارة المخاطر، مصدر سابق.



## احتمالات الحدوث - الفرض

المؤشرات	الوصف	
فرصه واضحة يمكن الاعتماد عليها مع التأكد المعقول لتحقيقها في المدى القصير معتمداً على ممارسات الإدارة الحالية.	النتيجة المفضلة قد تتحقق في سنة أو أن فرصة حدوثها أكثر من 75%.	مرتفعه (محتمل)
فرص يمكن تحقيقها ولكنها تتطلب إدارة حذرة. الفرض التي تظهر مع الخطة أو خارجها.	توقعات معقولة للنتائج المرغوبة التي قد تتحقق في سنة مع فرصة حدوث بين 25% و 75%.	متوسطة (ممكن)
الفرص الممكنة التي لم يتم بحثها بعد من قبل الإدارة بشكل كامل. الفرض التي قد يكون احتمال نجاحها منخفض اعتماداً على مورد الإدارة المستخدمة حالياً.	احتمال وجود بعض الفرض لنتائج مرغوبة في المدى المتوسط أو أن فرصة حدوثها أقل من 25%.	منخفض (بعيد)

### الخطة الاستراتيجية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

استعرضت الخطة الاستراتيجية للهيئة أنواع متعددة للمخاطر التي قد تعيق عمل المؤسسة، ومنها مخاطر الفساد حيث جاء على النحو التالي: المخاطرة الخامسة: فساد داخل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. نسبة احتمال تحقق هذا الافتراض منخفضة، وأثر المخاطرة المتوقعة متوسط؛ رغم ضعف احتمالية تحقق هذه المخاطرة، تبقى تستحوذ على اهتمام الاستراتيجية الحالية لضمان شفافية، وتدقيق العمليات للإجراءات الإدارية والمالية الخاصة فيها، والقوانين الفلسطينية ذات الصلة الداخلية في جميع برامج وأنشطة الهيئة. الحد من أثر المخاطرة: صيانة وتطوير وظيفة المدقق الداخلي للهيئة، واستمرار إشراف لجنة التدقيق من مجلس المفوضين؛ كي تضم تقديم التقارير بشأن العمليات المالية والإدارية للهيئة، وانسجامها مع الإجراءات المالية والإدارية النافذة فيها، إضافة إلى ضمان استمرار الإشراف عليها. ستعمل الهيئة في هذا الإطار على صيانة نظام تدقيق داخلي شفاف؛ ونظام عطاءات واضح وشفاف وموثق؛ وعملية تدقيق داخلية لنظام الهيئة المالي؛ إضافة إلى سياسات نفقات واضحة، وشفافة لضمان الفصل بين المسؤوليات والمهام، كما ستعمل على صيانة نظام رقابة مستمر لمتابعة عملياتها الداخلية. وستضمن الهيئة تنفيذ جميع المعاملات المالية عن طريق التحويل والشيكات الرسمية، إضافة إلى الحفاظ على سياساتها، وإجراءاتها الواضحة والشفافة في عملية تعيين موظفين جدد دون محاباة.

المصدر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الخطة الاستراتيجية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للأعوام 2014 - 2018، رام الله- فلسطين ص 44.

يتم ترتيب المخاطر حسب احتمالية حدوثها؛ يستخدم لتحديد احتمالية وقوع الخطر منخفضة (1) إلى مرتفعة (5)، من خلال الجدول التالي:<sup>31</sup>

رقم الخطر	اسم الخطر	احتمالية حدوث الخطر من 1-5
1		
2		
3		

يتم تصنيف الأثر المحتمل من الخطر حسب شدته؛ يستخدم لتحديد احتمالية وقوع الخطر منخفضة (1) إلى مرتفعة (5) من خلال الجدول التالي:

رقم الخطر	اسم الخطر	شدة أثر حدوث الخطر من 1-5
1		
2		
3		
4		

#### • آلية إجراء حسابات المخاطر<sup>32</sup>

إن أحد مفاتيح عملية تقييم المخاطر الفعالة، هو جعل الأفراد المناسبين يسجلون الاحتمالية والأثر المحتمل لكل خطر فساد. من المهم إشراك الأفراد الذين على دراية بالمعاملة أو العملية المتأثرة بكل خطر، وفي الحالات التي يتم فيها طلب وجهات نظر أكثر من فرد واحد، يمكن اتخاذ متوسط النتيجة. يمكن أن يساعد إشراك العديد من الأشخاص (كل منهم مسؤول عن المجالات ذات الصلة بهم) في الحد من تأثير التحيزات الفردية التي قد تؤدي إلى تحريف النتائج.

يفضل أن يتم تحديد بروتوكولات لتقدير التصنيفات، كجزء من سياسة وإجراءات تقييم مخاطر الفساد، مما يساعد على تجنب تجاوز فرد أو أكثر من الأفراد بشكل غير منطقي أحكام الأشخاص الأقرب إلى الخطر، في محاولة لإنتاج نتيجة مريحة بدلاً من دقيقة. كما يمكن تحديد مستوى المخاطر في نفس وقت تحديد المخاطر التي تمت مناقشتها في القسم السابق، أو كخطوة منفصلة. وبغض النظر عن ذلك، يجب مناقشة تصنيفات المخاطر بعد تحديد جميع المخاطر.

31. الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص 10-9.

32. The United Nations Global Compact, Op.cit, p 32.

### طرق تقييم المخاطر

الخيار الأول: عقد ورش عمل أو اجتماعات جماعية، إما للوظائف ذات الصلة أو للأفراد الذين سيكونون مسؤولين عن التصنيفات الأولية للاحتماالية والأثر المحتمل. خلال هذه الجلسات، يمكن أن يُطلب من المشاركين تقييم كل خطر من أخطار الفساد إما بشكل سري أو بشكل علني. ويمكن إجراء ذلك بمناقشة كل خطر للوصول إلى تقييم متفق عليه، أو عن طريق تقييم كل مشارك على حدة لكل خطر (سواء بشكل علني أو سري) ثم حساب متوسط نقاط المجموعة لكل نظام.

الخيار الثاني: هو استخدام الاستطلاعات عبر الإنترنت، حيث يُطلب من المشاركين تقديم تقييم لكل خطر عبر البريد الإلكتروني. بالنسبة لهذا الخيار، يجب تعيين شخص لتنسيق المسح ومقارنة النتائج.

الخيار الثالث: قيام الشخص المسؤول عن تنسيق تقييم المخاطر بالاجتماع مع كل مشارك، والحصول على علاماته، ثم حساب متوسط درجة المخاطر في كل خطر.

الخيار الرابع هو أن يقوم الشخص المسؤول عن تقييم المخاطر بإجراء تقييم أولي للمخاطر بنفسه، ثم تقديمه، إلى العاملين ذوي الصلة لمراجعتها وتعديلها إذا لزم الأمر. يتمثل أحد عيوب هذا الخيار أو النهج في أن النتائج الأولية المقدمة، قد تحيز ردود المشاركين وتؤدي إلى نتيجة تعكس وجهة نظر شخص واحد.

المصدر: The United Nations Global Compact, A Guide for Anti-Corruption risk Assessment, 2013, p 32

تم تحديد أولوية الاستجابة للمخاطر بضرب قيمة الأثر المحتمل بقيمة تصنيف المخاطر (احتمالية وقوع الخطر)، وكلما ازداد العدد، كلما ارتفعت أولوية الاستجابة.<sup>33</sup>

نموذج إدارة المخاطر		احتمالية وقوع الخطر				
		1 منخفض جداً	2 منخفض	3 متوسط	4 عالي	5 عالي جداً
الأثر	5 عظيم الضرر	5	10	15	20	25
	4 حرج / شديد	4	8	12	16	20
	3 حرج	3	6	9	12	15
	2 معتدل	2	4	6	8	10
	1 محدود / مراقب	1	2	3	4	5
عالية للغاية بشكل غير مقبول يجب ألا يتواصل النشاط في ظل الظروف السائدة					مخاطر بليغة	15-25
عالية بشكل غير مقبول يجب تعديل النشاط ليتضمن خطراً وإجراءات علاجية وأن يكون خاضعاً للتقييم					مخاطر كبيرة	8-12
ضمن درجة التحمل لكن يجب ادارتها بحيث تبقى في أدنى مستوى عملي منطقي يمكن البدء في النشاط / الخدمة بشرط الإدارة أو التعديل.					مخاطر متوسطة	4-6
ضمن درجة التحمل دون الحاجة لاتخاذ إجراء آخر لا يطلب اتخاذ إجراء ما لم يكن تصعيد المخاطر ممكناً					مخاطر منخفضة	1-3

33. انظر: الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص10.

## الخطوة الرابعة: تحديد عناصر التحكم والإجراءات المخففة

بمجرد تحديد وتقييم مخاطر الفساد، يجب على فريق تقييم المخاطر أن يفكر في إجراء عملية وضع خارطة للضوابط الموجودة على كل نوع من المخاطر. ففي الوقت الذي تعمل بعض الأنظمة والإجراءات على نطاق المنظمة كجزء من بيئة الرقابة الشاملة، فإن تحديد إجراءات الحد من الفساد قد تنطوي على عدد من الأفراد داخل المؤسسة.

يمكن الحصول على معلومات حول الإجراءات ذات الصلة من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات؛

أولاً: مراجعة أنظمة الرقابة التي تعد خطوة أساسية

ثانياً: إجراء المقابلات والدراسات الاستقصائية مع أصحاب المصلحة للمساعدة في تحديد الضوابط المناسبة.

ثالثاً: تقييم المتعاملين «المواطنين ورجال الأعمال» مع المؤسسة إذا ما كانت إجراءات وبرامج الحد من الفساد تعمل وفقاً للسياسات المعدة لمكافحة الفساد.<sup>34</sup>

تجدر الإشارة، أثناء تحديد إجراءات الحد من المخاطر، أنه من المفيد مراعاة الهدف من عناصر التحكم هذه؛ فليس كل سوء سلوك مقصود، يمكن أن يكون نتيجة إهمال أو قلة وعي. في مثل هذه الحالات، تلعب الإجراءات والضوابط الوقائية، مثل السياسات الواضحة والتدريب والتوعية، دوراً رئيساً للتخفيف الفعال من مخاطر الفساد. في المقابل فقد صُمم سوء السلوك المتعمد أصلاً لتجنب الكشف.

في نهاية هذه الخطوة، من المرجح أن تكون

المؤسسة قد حددت إجراءات الحد من الفساد ذات الصلة، إن وجدت، لكل المخاطر المحددة في الخطوة الثانية. وتشمل أمثلة إجراءات وعمليات التخفيف، بما في ذلك الإجراءات المحددة في الدليل، سياسة مكافحة الفساد، التدريب على مكافحة الفساد، الخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات، ممارسات العناية الواجبة لطرف ثالث وما قبل الشراء، مراقبة الهدايا ونفقات الترفيه والضيافات، بالإضافة إلى سياسات وإجراءات محددة تحكم التفاعلات مع المواطنين والمستثمرين في جميع المجالات ذات الصلة.

تعتبر الضوابط الوقائية هامة وفعالة بشكل عام في منع بعض أعمال الرشوة المحتملة، خاصة تلك التي تكون صغيرة الحجم نسبياً أو ناتجة عن نقص الوعي، مثل تلك التي تقع في المنطقة الرمادية للضيافة المفرطة دون نية فاسدة صريحة. ومع ذلك، قد لا تكون الضوابط الوقائية كافية لمنع أو ردع الجاني المتعمد المحتمل.<sup>35</sup> تظهر التجربة أن وجود مجموعة قوية من الضوابط الوقائية؛ بما في ذلك ثقافة أخلاقية وبيئة مانعة للفساد في المؤسسة، قادرة على منع الجناة عن المحاولة أحياناً. لكن يوجد من سيحاولون التهرب من النظام والإجراءات الوقائية المعمول بها في المؤسسة، الأمر الذي يدفع باتجاه نظام فعال للكشف عن الخطر في مرحلة مبكرة، من خلال العمل بالاستدلال الاستراتيجي، أي من خلال التفكير لتوقع سلوك الجاني المحتمل مما يتطلب عقلية تشككية «بوليسية» بطرح أسئلة مثل:<sup>36</sup>

- كيف يمكن للمرتكب استغلال نقاط الضعف في نظام الرقابة؟
- كيف يمكن للمرتكب تجاوز الضوابط أو التحايل عليها؟
- ما هي الطرق التي يمكن أن يفعلها مرتكب الجريمة لإخفاء فعل فاسد؟

34. Mohammed Ahmed, Robert Biskup, Op.cit.

35. The United Nations Global Compact, Op.cit, p 35.

36. The United Nations Global Compact, Ibid, p 35.

## الخطوة الخامسة: خطة الاستجابة لمعالجة الخطر

تعتبر معالجة الخطر بمثابة عملية اختيار وتطبيق إجراءات بهدف التغيير في الخطر، في نفس الوقت البحث عن الأدوات الأكثر فعالية، لاستهداف هذا النوع من الفساد والأقل تكلفة على المؤسسة.

### • مقارنة المخاطر الفعلية بالمخاطر المسموح بها

تتمثل الخطوة الأولى في تقييم مخاطر الفساد بشكل واقعي وتقييم حجم المخاطر التي يمكن تحملها، فيما تتمثل الخطوة الثانية بتطوير اتفاق أو مؤشرات واضحة حول النتائج، لضمان أنه لا يتم تجاوز مستوى المخاطر؛ حيث تقدم عملية تحليل الخطر المساعدة على تحقيق فاعلية وكفاءة عمليات المؤسسة، عن طريق تعريف الأخطار التي تتطلب اهتمام من المؤسسة. وهنا تحتاج المؤسسة إلى ترتيب إجراءات التحكم في الخطر حسب أهميتها من حيث المزايا المتوقعة للمؤسسة.

#### أساليب التعامل مع الخطر

تجنب الخطر: يتم تجنب المخاطر إذا كانت تكاليف الاستجابة لها أقل من مستوى الفائدة العائدة من تحقق المراد.

تقليل الخطر: التقليل من المخاطر يكون في حالة أن تكاليف تجنب الخطر أعلى من مستوى الفائدة العائدة من تحقق المراد، وأن هناك إمكانية للتقليل من الخطر بتكاليف أقل من مستوى الفائدة العائدة. قبول الخطر: في حال تعذر تجنب أو تقليل الخطر يتم القبول به، ويعتبر هذا الأمر مقبولاً، لكن مع جاهزية المخطط (المؤسسة/ الإدارة) للتعامل معه ومعرفتها بالتأثير الذي سيتركه.

المصدر: الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص 8-9.

أما الخطوة الثالثة فتتمثل بالتقرير ما إذا كان الحد مطلوباً أم لا، أي يقرر ما إذا كان من الضروري الحد من مخاطر نوع معين من الفساد أم لا. هذا لا يعني بكل تأكيد أن يكون خياراً حول ما إذا كان يجب معالجة الفساد بشكل عام أم لا، ولكن حول أنواع الفساد التي ينبغي استهداف القطاعات بها.

لكل نوع من أنواع الفساد، كالواسطة والمحسوبية والمحابة والرشوة في المشتريات والاختلاس من قبل الموظفين العاميين، مخاطر فتتم مقارنة مستويات المخاطر «المسموح بها» المحددة مسبقاً بالمستويات الفعلية أو المقدرة؛ فعلى سبيل المثال من المتوقع حدوث أشكال من الواسطة في تقديم خدمة أو محسوبية في تعيين، لكن بصورة فردية ولا تشمل حالات محددة، الأمر الذي تعتبر مخاطرة يمكن تحملها في هذه الحالة، لن يتم تعبئة أي تدخلات محددة لمعالجة هذا النوع الخاص من الفساد.<sup>37</sup>

لوصول إلى هذه الحالة يتم ذكر استجابة أو أكثر لكل خطر، مع بيان التكلفة المالية لكل حل على حدة، وهناك عدة أساليب للتعامل مع الخطر حتى يتسنى اختيار العلاج المناسب للخطر، وبنفس الوقت ملائم من منظور تحليل التكلفة والعائد، ويكون إما بتقليل احتمالية حدوث الخطر، أو بتقليل قوة تأثيره السلبي معاً، أو تحمل الخطر.<sup>38</sup>

37. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles Op.cit.p12.

38. الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص 8.

## • خيارات خطة الاستجابة

تعد خطة الاستجابة لمخاطر الفساد أداة هامة لتحديد ما إذا كان هناك حاجة إلى أي استثمار للموارد للتخفيف من مخاطر الفساد، بمعنى آخر ما هي المجالات التي يجب تخصيص الموارد لها، قد ترغب بعض المؤسسات في التعامل مع الخدمات والأنظمة والتعليمات لما تعتبره مناطق التعرض الأكثر أهمية (الأكثر خطراً). في المقابل قد يرغب بعضها الآخر في معالجة المزيد من الاهتمام بوضع برنامج للامتثال لمكافحة الفساد. على الرغم من أنه يجب تقييم الحاجة لاستجابة استناداً إلى قيود تحمل المخاطر التي تواجهها المؤسسة والإمكانيات، وكلاهما يختلفان من مؤسسة إلى أخرى، فإنه غالباً ما تتم ملاحظة بعض الأساليب:

- عادة ما تتجاوز الخطط التي تنطوي على مخاطر «مرتفعة» قدرة المؤسسة على تحمل المخاطر، ومن المرجح أن يتم تخصيصها للاهتمام، حيث يشير هذا التصنيف إلى مستوى من المخاطر قد يشكل تهديداً خطيراً أو محتملاً للمؤسسة أو الخدمات التي تقدمها.
- قد تتجاوز الخطط التي تنطوي على مخاطر «متوسطة» مدى تحمل المؤسسة للمخاطرة، لذلك قد يكون الإجراء مطلوباً أو غير مطلوب. يمكن أن تقوم الإدارة بتحليل تصنيف المخاطر وتقييم المخاطر لتقييم مصادر المخاطر والنظر في إمكانية إجراء المزيد من التخفيف من المخاطر لتحديد ما إذا كان سيتم اتخاذ المزيد من الإجراءات.
- بالنسبة للخطط التي تنطوي على مخاطر «منخفضة»، لن تتخذ المؤسسة عادة أي إجراء آخر.

تعرف فعالية التحكم في الخطر داخلياً بأنها؛ درجة التخلص من الخطر، أو تخفيضه باستخدام إجراءات التحكم المقترحة. وترتبط إجراءات التحكم في الخطر بتكلفة تطبيق تلك الإجراءات مقارنة بالمزايا المتوقعة من تخفيض الخطر.

يجب أن يقدم أي نظام لمعالجة الخطر، كحد أدنى ما يلي:

- التشغيل الفعال والكفاء للمؤسسة
- الرقابة الداخلية الفعالة
- تحسن سمعة المؤسسة أو القطاع
- الالتزام بالقوانين والتشريعات

فيما تحتاج إجراءات التحكم إلى قياسها من حيث التأثير الاقتصادي المتوقع في حالة عدم اتخاذ أي إجراء بالمقارنة بتكلفة الإجراءات المقترحة، بالمقابل من غير الواقعي إجراء تحليل كامل للفعالية من حيث التكلفة (CEA) أو تحليل للتكلفة والعائد (CBA) في كل مرة، ولكن من المفيد وضع المبادئ الكامنة وراء هذه التحليلات في الاعتبار عند اتخاذ القرار.<sup>39</sup> أي يجب تحديد تكاليف التطبيق. ويجب حسابها بدقة معقولة، لأنها ستصبح الأساس الذي ستقاس على أساسه فعالية التكاليف. كما يجب تقدير التكلفة المتوقعة في حالة عدم اتخاذ أي إجراء، وبمقارنة النتائج يمكن للإدارة أن تقرر تطبيق أو عدم تطبيق إجراءات التحكم في الخطر.

#### • محتوى خطة الاستجابة<sup>40</sup>

ينبغي أن تأتي المدخلات على البنود المقترحة لإدراجها في خطة الاستجابة لمخاطر الفساد من جميع إدارات المؤسسة، بما في ذلك آراء تلك الوظائف والأفراد المسؤولين عن تنفيذ بنود الإجراءات، وتلك التي تتأثر بينود الإجراءات المحتملة. كما ينبغي أن تكون خطة الاستجابة لمخاطر الفساد ذات بُعد عملي وتنتقي الوسائل والأدوات؛ حيث توجد ضوابط داخلية لا نهاية لها يمكن وضعها في كل مؤسسة. أي أن خطة الاستجابة الجيدة لمخاطر الفساد يكون انتقائية وموجهة بناءً على نهج

عملي منظم يقلل بفعالية وكفاءة من المخاطر في المؤسسة. عادة يتم اعتماد خطة الاستجابة للمخاطر من قبل الإدارة المسؤولة عن تقييم مخاطر مكافحة الفساد، مع إشراف الجهات المكلفة بالحوكمة. قد تتضمن خطة الاستجابة ما يلي:

- وصف لكل عنصر عمل.
- مسؤولية التنفيذ لكل بند عمل.
- الجدول الزمني للتنفيذ. وبينما يتم التعامل مع كل بند عادة خلال فترة اثني عشر شهرًا (وبعضها سريعًا)، فقد تكون هناك حالات

تختار فيها المؤسسة تنفيذ بنود معينة لخطة استجابة مخاطر الفساد في السنة الأولى مع استكمال الجزء المتبقي لاحقًا استنادًا إلى جدول أولويات. بالنسبة للمخططات الزمنية المتوسطة والبعيدة، يمكن تضمين المعالم الرئيسية في خطة الاستجابة لمخاطر الفساد.

- يحتاج تقدير الموارد إلى معالجة كل بند من عناصر العمل، مثل عدد الأفراد وساعات العمل والميزانية. يشكل دعم القيادة «الوزير وكبار الموظفين المشرفين على الإدارة» مسألة حاسمة للنجاح في تنفيذ خطة الاستجابة لمخاطر الفساد؛ وبدون هذا الدعم قد يتعثر تنفيذ خطة الاستجابة بسبب عدم الاهتمام اللازم بالبنود الواردة من قبل بعض الأفراد أو الموظفين.

بالإضافة إلى ذلك، من المفيد أن يوضح القائم بعملية تقييم مخاطر الفساد لأصحاب المصلحة المختلفين أن تنفيذ الخطوات في خطة الاستجابة بأنها مفيدة على المستويين الفردي والجماعي، لذلك قد يتم تبني ربط التقدم المحرز في استكمال بنود خطة الاستجابة بأهداف الأفراد والوظائف وتقييم الأداء. فيما تتمثل استراتيجية أخرى في إشراك مختلف أصحاب المصلحة في وقت مبكر من عملية تقييم مخاطر الفساد، وعدم الانتظار حتى يتم تنفيذ خطة الاستجابة لضمان الملكية العامة للخطة من قبل الموظفين.



## • بناء خطة الاستجابة للمخاطر

تفرض بعض القطاعات والمؤسسات مخاطر فساد أكبر من غيرها، على سبيل المثال، قطاع المشتريات معرض بشدة للفساد، فعندئذ سيكون من المفيد أن يستثمر بشكل كبير في إدارة مخاطر الفساد. مسألة الالتزام بالقوانين والتشريعات في كثير من الأحيان، يتطلب الحد الفعال من المخاطر إعادة تصميم سياسة أو برنامج لإدراج مقاييس الأداء، وتصاميم المشتريات وضوابط الإنفاق وخيارات إعداد التقارير. وفي أحيان أخرى يحتاج إلى تبسيط الأنظمة والإجراءات، ونشر المعلومات، وتوحيد إجراءات العمل، وإدخال أنظمة إلكترونية للتطبيق أو الإدارة المالية. كما تعد عمليات التدقيق المفاجئ والزيارات الميدانية والرقابة المجتمعية أدوات أساسية للحد من المخاطر. إن إدارة المخاطر الفعالة لا تقدم حلاً واحداً، بل مجموعة من الحلول التي تتعامل مع المخاطر المحددة بفعالية.<sup>41</sup>

يشكل النموذج أدناه جدولاً مختصراً للخطة التنفيذية لخطة الاستجابة لمخاطر الفساد ويتم تحديد الجهات المسؤولة عن اتخاذ القرار لكل خطر بهدف تحديد مسؤولية التنفيذ

الخطة التنفيذية لإدارة المخاطر								
الرقم المتسلسل	النشاط	المخاطر	الاحتمالية	الأثر	أولوية التعامل مع الخطر «التقييم»	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار	الفترة الزمنية
1	خطة تنفيذية رقم .....	---	5	5	25	--	--	الشهور الثلاثة الأولى من السنة
2								

تشمل خيارات العلاج لمخاطر الفساد:

1. تعديل الضوابط الموجودة (القوانين والأنظمة والسياسات والإجراءات)
  2. إدخال ضوابط جديدة
  3. إدخال أساليب جديدة للكشف عن السلوك الفاسد الذي يمكن أن ينتج عن خطر معين.
- يمكن أن يكون العلاج المختار لأي خطر عبارة عن مجموعة من الخيارات المذكورة أعلاه. قد يكون أفضل علاج لمخاطر فساد معينة هو تعديل الرقابة القائمة (على سبيل المثال، تحسين السياسة الحالية)، وإدخال طريقة جديدة للكشف (على سبيل المثال، تحسين عمليات الرقابة والتفتيش). أي أن المؤسسات تحتاج إلى النظر في أفضل خيار من حيث التكلفة والفعالية والجدوى.

41. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p13

## • إعداد تقرير ملخص

تنطوي عملية تقييم مخاطر مكافحة الفساد على مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة في مستويات مختلفة من المشاركة لإنتاج التقييم النهائي. وبالمثل، فإن مستخدمي التقييم النهائي لديهم مخاطر مختلفة للسيطرة على المخاطر عالية الخطر واحتياجات النتائج. في حين قد يكون بعض الموظفين مهتمين للغاية بالتفاصيل الدقيقة للتقييم، قد يستفيد كبار المسؤولين للحكم على خطة الاستجابة أو إدارة مخاطر الفساد في المؤسسة من تقرير موجز. وسيحدد التقرير الموجز الإجراءات المتبعة بإيجاز، والمخاطر الرئيسية التي تم تحديدها، وإجراءات التخفيف الرئيسية، وتحديد الضغوط في الرقابة، والردود المخططة لمعالجة المخاطر المتبقية بطريقة مرتبة حسب الأولويات. يجب أن يكون هذا التقرير الموجز قائماً بذاته، ولكنه قد يساعد القارئ أيضاً في الانتقال إلى مزيد من المعلومات الدقيقة في الوثائق الأخرى.<sup>42</sup>

لتحقيق هذه الأهداف، سيشمل التقرير الموجز الأقسام التالية:

- ملخص تنفيذي؛
- بيان الغرض والغايات؛
- موجز لنطاق التقييم ومستوى تحمل المخاطر؛
- ملخص النهج وخطوات العمل.
- قائمة مختصرة لأصحاب المصلحة والمشاركين؛
- تحديد مجالات مخاطر الفساد الرئيسية؛ يمكن أن يشتمل على مجالات المخاطر الرئيسية والضوابط والبنود الرئيسية من خطة الاستجابة. بالإضافة إلى ذلك، النظر في تضمين الإحصائيات الرئيسية (على سبيل المثال، النسبة المئوية الإجمالية للمخاطر عالية ومتوسطة مقابل المخاطر المتبقية)، والملاحظات الشاملة، والمواقع ووحدات العمل التي يغطيها التقييم. كما يمكن تضمين التقرير رسوم بيانية وملخصات مختصرة محددة يمكن استخلاصها من تقييم مخاطر الفساد المفصل، مثل: أعلى مناطق المخاطر، وملخص الضوابط التي تخفف من المناطق عالية المخاطر، والنتائج المتوخاة.

42. The United Nations Global Compact, Op.cit.p 49.

## الخطوة السادسة: المراقبة والمتابعة الدورية

تتم متابعة تنفيذ النشاطات الواردة في خطة إدارة المخاطر بشكل دوري وبما يتناسب مع الأطر الزمنية للإجراءات المحددة فيها، وتقوم الجهة المعنية بالمتابعة في المؤسسة بإصدار تقارير متابعة الى الإدارة العليا؛ بحيث يتضمن تقرير المتابعة مقارنة الإجراءات المنفذة على أرض الواقع مع تلك المخطط لها من ناحية والأجال الزمنية الفعلية والمخطط لها، وفي ضوء التغذية الراجعة والمقارنة بمؤشرات الأداء يتم تعديل واختيار إجراءات تدخل أخرى للاستجابة للمخاطر<sup>43</sup>. انظر الجدول التالي:

الرقم التسلسلي للخطر	اسم الخطر	النشاط/ الخدمة	الإجراءات المتخذة	الشخص المسؤول	مؤشرات الأداء للإجراءات على مستوى المخرج	الفجوة بين المؤشرات المطلوبة ومؤشرات العلاج	تاريخ الإنجاز المتوقع	تاريخ الإنجاز الفعلي
1								

ولتتمكن الإدارة من اكتشاف أي مصدر خطر جديد أو فشل التحكم في المخاطر السابقة، يتم تعبئة نموذج تحديد المخاطر من قبل الإدارات والمديريات لتحديث قائمة المخاطر (سجل المخاطر) التي تعد ركيزة أساسية لاستراتيجية إدارة المخاطر، حيث يتم اعتمادها لمراقبة الأداء والتي يتم مراجعتها بشكل دوري. ويمكن تحديد التطور في إدارة مخاطر الفساد بطرق مختلفة:<sup>44</sup>

1. تكرار حدوث الخطر.
2. مدى التغيير في قائمة المخاطر.
3. مدى فاعلية الإجراءات الوقائية المتبعة ونجاحها في الحد من الخطر.
4. مدى مشاركة الموظفين في تحديد قائمة المخاطر.
5. مدى تحديث قائمة المخاطر من حيث ظهور مخاطر جديدة، وانتهاء مخاطر سابقة.
6. مدى التوجه في تقييم المخاطر من حيث حجمها وتأثيرها مرتفع، متوسط، منخفض.

43. الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، مصدر سابق، ص 12.

44. المركز الجغرافي الملكي الأردني، استراتيجية إدارة المخاطر 2015-2017، ص 19.

## الخلاصة

تحتاج مؤسسات القطاع العام إلى إدارة مخاطر الفساد فيها؛ فكل مؤسسة والإدارات المختلفة التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين أو مستثمرين سوف تستفيد من وجوده، بحيث يتطلب دمج أنظمة التحكم في مخاطر الفساد في الأنظمة القائمة الأخرى. كما ينبغي أن تكون مرنة لتتناسب مع السياقات المختلفة وأنماط الفساد. إن جودة خطة إدارة مخاطر الفساد تكون بنفس جودة البيانات المتاحة. فالمؤسسات التي لا تحتوي على بيانات مخاطر مفيدة عادة ما تعطي الأولوية للامثال للضوابط، وعندما يتم استثمار القليل من الموارد في تحليل مخاطر الفساد، فهذا يعني أنه لا يتم اختيار أدوات تخفيف المخاطر بناء على تشخيص جاد للمشكلة وبالتالي قد تكون أقل فاعلية.<sup>45</sup>

يشجع منهج إدارة مخاطر الفساد على إجراء تقييم أفضل لتكاليف الفساد والاختيارات الأكثر قدرة على منع الفساد، كون الفساد خطراً ثابتاً -رغم اختلافه -ملازماً لتقديم الخدمات، وفي العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص. يسعى هذا المنهج إلى التقليل من الآثار السلبية للفساد؛ حيث يتم تقييم المخاطر على أساس بعدين: الاحتمالية والأثر المتوقع، ومن ثم تحدد اعتبارات نسبة الفائدة مقارنة بالتكاليف، أي مخاطر الفساد التي يجب معالجتها، وكيف ينبغي معالجتها، وكم ينبغي الاستثمار في علاجها.

يقدم دليل إدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني مبادئ عامة، ولكن تصميم النظام الخاص بالمؤسسة سيكون محددًا بسياقاتها. هذا النموذج يقدم خارطة طريق لاتخاذ القرارات، ومبادئ أساسية لاتباعها من قبل المؤسسات مع اختيار الأدوات التي ستكون أكثر فعالية في سياق عمل وطبيعة المؤسسة.

من منظور السياسات، ينبغي أن تحصل المخاطر ذات المستويات العالية من الفساد على المزيد من الاستثمارات في الحد من مخاطر الفساد. تعتمد كمية الاستثمارات المحددة على تكاليف الفساد على المجتمع والفعالية المتوقعة لتدابير تخفيف المخاطر التي يضعها صانعو السياسات. وعلاوة على ذلك، يوضح منهج إدارة مخاطر الفساد لماذا تحتاج المؤسسات العامة إلى تجاوز القلق بشأن المخاطر الائتمانية والحماية الداخلية للأموال إلى نظرة أوسع نطاقاً تتناول تأثير الفساد على الأهداف الإنمائية العامة؛ فالفساد جريمة، غير أخلاقية، ويجب عدم التسامح معه. ومع ذلك، فإذا تم التعامل مع الفساد على أنه خطر آخر على التنمية أنه يؤدي إلى المزيد من الاستثمارات في مكافحة الفساد.<sup>46</sup>

45. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Op.cit.p19.

46. Johnson, Jesper, The basics of corruption risk management A framework for decision-making and integration into the project cycles. Ibid.p19

# نموذج مقترح لإعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في القطاع العام الفلسطيني

## تمهيد

- عند البدء بدراسة أي عمل ووضع خطة إدارة مخاطر له، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار الآتي<sup>47</sup>:
- الهدف الرئيسي من إدارة المخاطر هو الوصول إلى أبعد ما يمكن من التقليل من فرص الفساد في القطاع العام ومن تأثيره.
  - الهدف الرئيسي من تقييم المخاطر هو تحديد إلى أين يمكن الوصول في الاستجابة لهذه المخاطر.

## يحكم هذين الهدفين:

- الإجراءات المتخذة في علاج المخاطر يجب أن تكون خاضعة إلى تحليل التكلفة والعائد، والسعي لتحقيق التوازن بين درجة المخاطرة التي يمكن تحملها ومستوى الفائدة العائدة من تحقق المراد.
- كما أنه يوجد إدارة لمخاطر القرارات المتخذة من قبل أصحاب القرار وهي أيضاً تخضع إلى تحليل التكلفة والعائد، وهي أيضاً تستخدم في إطار ممارسات الحكومة.
- عند البدء بعمل خطة إدارة المخاطر يراعى ذكر وظائف المؤسسة والخدمات التي تقدمها وذلك للتأكد من أن الأهداف الاستراتيجية وتحليل البيئة جميعها تصب في هذه المهام.

47. اعتمد هذا النموذج على الدليل الإرشادي لإدارة المخاطر في القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام، 2015.

# النموذج

## المقدمة

شرح مبسط عن طبيعة المؤسسة / الدائرة والعوامل الخارجية والداخلية التي تؤثر فيها ومسوغات إعداد الخطة وأبرز ملامحها.

## منهجية إعداد الخطة

يتم تقديم شرح عن المنهجية التي تم اتباعها في إعداد الخطة والتي تفترض أن تكون ضمن الإطار التالي:  
يقوم الفريق بتحديد الأخطار المتوقعة حدوثها لكل بند من بنود الاستراتيجية من هدف استراتيجي أو برنامج أو مشروع إلى أن يصل إلى الخطوات التنفيذية للخدمات حيث يتم أيضاً حصر الأخطار المتوقعة على كل خطوة تنفيذية ويتم وضع خيارات التعامل (العلاج) لكل خطر. (جدول 1)  
يتم تحديد احتمالية حدوث مخاطر الفساد بحسب جدول المخاطر (جدول 2)، ثم يتم تحديد درجة تأثير الخطر (جدول 3).

ويتم ترتيب المخاطر حسب احتمال قبولها والتعامل معها (أولوياتها) الجدول (4) ثم يتم اختيار استراتيجيات التعامل (التدخل) مع الخطر بحسب الجدول (1) ومن ثم يتم جمع الخطة التنفيذية في الجدول (6) وتنفيذها بحسب هذا الجدول وتكون متابعة التنفيذ أيضاً من خلال جدول الخطة التنفيذية ويجري قياس نتائج التنفيذ من خلال التأكد من تحقيق مؤشرات الأداء الموضوعة في الخطة الاستراتيجية (وليس خطة إدارة المخاطر) وفي حل وجود أي إنحراف في النتائج المتوقعة التعديل على العلاج المختار في جدول الخطة التنفيذية من خلال جدول المخاطر رقم (1).

الرقم التسلسلي للخطر	الموضوع الواقع عليه الخطر	الخطر	وصف الخطر	الاستجابات «خيارات التعامل»
1				
2				
3				

### جدول احتمالية وقوع الخطر

رقم الخطر	اسم الخطر	احتمالية حدوث الخطر من 1-5
1		
2		
3		

### جدول تصنيف الأثر المحتمل من الخطر حسب شدته

رقم الخطر	اسم الخطر	شدة أثر حدوث الخطر من 1-5
1		
2		
3		
4		

### جدول أولويات مع الخطر

نموذج إدارة المخاطر		احتمالية وقوع الخطر				
		1 منخفض جداً	2 منخفض	3 متوسط	4 عالي	5 عالي جداً
الأثر	5 عظيم الضرر	5	10	15	20	25
	4 حرج/ شديد	4	8	12	16	20
	3 حرج	3	6	9	12	15
	2 معتدل	2	4	6	8	10
	1 محدود/ مراقب	1	2	3	4	5

جدول الخطة التنفيذية لإدارة المخاطر

الخطة التنفيذية لإدارة المخاطر								
الرقم المتسلسل	النشاط	المخاطر	الاحتمالية	الأثر	أولوية التعامل مع الخطر «التقييم»	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار	الفترة الزمنية
1	خطة تنفيذية رقم .....	---	5	5	25	--	--	الشهور الثلاثة الأولى من السنة
2								

جدول المتابعة والتقييم

الرقم التسلسلي للخطر	اسم الخطر	النشاط/ الخدمة	الإجراءات المتخذة	الشخص المسؤول	مؤشرات الأداء للإجراءات على مستوى المخرج	الفجوة بين المؤشرات المطلوبة ومؤشرات العلاج	تاريخ الإنجاز المتوقع	تاريخ الإنجاز الفعلي
1								



التصميم والإخراج الفني:

turquoise

شركة تركواز للدعاية والإعلان  
Turquoise for Adv & PR Co.

[www.turquoise.ps](http://www.turquoise.ps)

للتواصل مع الأكاديمية الفلسطينية  
لتعزيز النزاهة «نزاهة»  
المصايف/ شارع إيميل توما/عمارة القصر  
الهاتف: 022961333  
المبايل: 0599998842  
الفاكس: 022956931  
البريد الإلكتروني: [www.nazaha.ps](http://www.nazaha.ps)

للتواصل مع هيئة مكافحة الفساد  
البيرة - البالوع - شارع مكة  
الهاتف: 022424018 / 022424017 / 022424016  
الفاكس: 022424015  
البريد الإلكتروني: [info@pacc.pna.ps](mailto:info@pacc.pna.ps)  
الصفحة الإلكترونية: [www.pacc.ps](http://www.pacc.ps)