

النزاهة والشفافية و المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ (قطاع الحكم)

سلسلة تقارير (٤١)

المحتويات

٢	تمهيد:
٢	أولاً: نظام النزاهة الوطني ودوره في تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة
٣	ثانياً: خطط التنمية المقدمة من السلطة الوطنية
٣	ثالثاً: البرامج المستهدفة ذات العلاقة في خطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ والنتائج المتحققة في إطارها
٣	• برنامج هندسة الأنظمة والعمليات
٤	• برنامج بناء مؤسسات رقابية فاعلة
٦	• برنامج إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي للقطاع العام
٧	• برنامج إدارة الخدمة المدنية
٧	• برنامج تعزيز الحكم المحلي
٨	رابعاً: آليات المتابعة والتقييم لخطة التنمية
١٠	خامساً: الإشكاليات والتوصيات

مقدمة:

يهدف تنمية وإصلاح وتطوير الواقع المؤسساتي والتشريعي لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وتعزيز التنمية في المجتمع الفلسطيني تم إعداد خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى (٢٠٠٨-٢٠١٠) من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية.

وقد ارتكزت الخطة على مجموعة من الأهداف كان من أبرزها تعزيز الحكم الرشيد الذي يستند على وجود نظام من الحكم الديمقراطي الذي يقوم على سلطة سياسية شرعية وممثلة، وإدارة عامة كفؤة وفعالة وبنية مجتمع مدني حيوية ومستقلة عن الدولة، مما يشكل أداة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة والتي تشمل كافة مستويات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي والبيئي في إطار منهج متكامل يقوم على العدالة في التوزيع والمشاركة.

كما استندت الخطة في سبيل تحقيق الأولويات والأهداف الرئيسية والثانوية لها على مجموعة من الخطط والبرامج في كل من القطاعات المستهدفة. والذي كان من ضمنها قطاع الحكم، حيث شمل تنفيذ تسعة برامج تهدف بالأساس إلى إصلاح القطاع العام وإدارة الخدمة على أسس من النزاهة والشفافية وبناء مؤسسات رقابة فاعلة.

إن الحكم الرشيد يتميز بالفصل المتوازن بين السلطات وبمشاركة المواطنين فيه واحترامه لسيادة القانون ووجود سلطة قضائية نزيهة ومستقلة والقدرة على إدارة موارده الطبيعية وتقديم الخدمات للمواطنين بفعالية وكفاءة وبما يتناسب مع احتياجاتهم، ويؤازره في ذلك إطار قانوني مستقر وعملية تشريعية فعالة ومؤسسات تتمتع بالشفافية والمساءلة وطواقم عمل نزيهة تعمل على احترام الحريات وحماية حقوق جميع المواطنين".

سيتم في هذا التقرير التركيز على فحص ما تم تحقيقه على وجه الخصوص في مجالي تعزيز الشفافية في عمل مؤسسات السلطة وتفعيل أنظمة المساءلة فيها، بالإضافة إلى إشاعة ثقافة النزاهة في أوساط العاملين وصولاً إلى غاية أساسية وهي معرفة إلى أي مدى نجحت خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ في تعزيز نظام النزاهة الوطني؟ وسيتم التركيز في المراجعة على فحص عدد من البرامج الأساسية التي تضمنها هذا القطاع في الخطة، كما سيتطرق التقرير لآليات المتابعة و التقييم التي اتبعت أثناء تطبيق الخطة.

أهداف التقرير

الهدف العام

الهدف العام من إعداد هذا التقرير التعرف إلى أي مدى حققت خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١١ لأهدافها في تعزيز نظام النزاهة الوطني من خلال تعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في مؤسسات السلطة الوطنية.

الهدف الخاص

التعرف على الانجازات التي حققتها الخطة في إدماج مفاهيم ومبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في أعمدة نظام النزاهة الوطني وعلى مدى تحقيق الخطة لأهدافها الفرعية والثانوية في هذا المجال والتي تشمل: تقوية المؤسسات العامة (المأسسة والأطر القانونية)، وتعزيز كفاءة وفعالية الحكومة (إصلاح إدارة الإنفاق العام، والخدمة المدنية، وضمان النزاهة والمساءلة والشفافية) وتعزيز الحكم المحلي.

كما يهدف التقرير إلى التعرف على نقاط الضعف والفجوات التي رافقت تنفيذ الخطة في جوانب الشفافية والمساءلة، ورفع التوصيات والاستنتاجات لجهات الاختصاص.

تمهيد

أولاً: النزاهة والشفافية والمساءلة ودورها فيه

تعزيز نظام النزاهة الوطني

يعتبر إقامة نظام نزاهة وطني فعّال من أهم متطلبات قيام حكم صالح، ويهدف ذلك إلى تجاوز ما تنطوي عليه ممارسة الفساد من مخاطر على مختلف الأصعدة. يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة فيه مركّزة في يد سلطة واحدة أو فرد واحد، وبحيث يصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، وبذلك يقوم كل طرف في هذه الحلقة بدور الحارس والمحروس والمراقب والرقيب في آن واحد. ويعني نظام النزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد، إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية التي تحول دون إساءة استعمال السلطة، مثل البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة، ووسائل الإعلام الحرّة، والمحاكم، والمدققون العامّون، والنقابات المهنية. ويعبّر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لتعزيز مناعة جميع المرڪبّات المجتمعية لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر القانونية وسلوك العاملين. ويقوم هذا النظام على منهج تدريجي ويتم من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الدينية. والتي تتطلب مشاركتها درجة عالية من الشفافية ونشر المعلومات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة.

كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، والتي تشمل كلاً من: الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد، والسياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).^١

وملخص نظام النزاهة زيادة مناعة العمل العام ضد الفساد من خلال: زيادة شفافية عمل المؤسسات العامة المناط بها تقديم الخدمات، وتقوية فعالية واستقلال وحيادية مؤسسات الرقابة والمساءلة، وتعزيز نزاهة العاملين والمسؤولين في هذه المؤسسات.

ويتطلب تجسيد قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم الرقابة والمساءلة توفير مجموعة من الإجراءات والضمانات الضرورية التي تقوي في مجملها بناء نظام النزاهة الوطني.

فالنزاهة تعني مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل وضمان عدم وجود تضارب في المصالح في من يتولون المناصب العامة، وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام.

ويتطلب تعزيز النزاهة في العمل العام وضع واعتماد وتطبيق مدونات السلوك، كما يقتضي تطبيق نظام الذمة المالية.

وأما الشفافية فتعني ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة خاصة السياسات المالية والبيانات المالية للقطاع العام، والحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة، فالشفافية تعني باختصار الإفصاح عن الأفعال المتعلقة بالشأن العام ويشمل ذلك كافة المؤسسات التي تدير الشأن العام والعمليات الحكومية المتعلقة بعملية الموازنة ونظم المشتريات والتوظيف والإدارة العامة والسياسات الضريبية.

وتتطلب الشفافية تصنيف البيانات الخاصة بالعمليات الحكومية ونشرها وإتاحة

^[1] نظام النزاهة الوطني، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان، رام الله، ٢٠٠٩.

تقرير تقييمي

٢٠٠٨ - ٢٠١٠

٢٠٠٨ - ٢٠١٠

الفرص للاطلاع عليها عبر وسائل النشر المختلفة بما فيها إقامة الصفحات الالكترونية، وتعد الشفافية شرطاً أساسياً لسلامة السياسات وتحقيق الانضباط في العمليات الحكومية ومن ثم تعزيز ثقة المواطن بالحكومة، وإتاحة المجال أمامه للمشاركة.

إن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما ان يطلعوا مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح وتتناسب درجة الشفافية طردياً مع درجة سهولة الوصول إلى المعلومات.

وأما المساءلة فتعني واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواء كانوا منتخبين ام معينين وزراء أم موظفين تقديم تقارير دورية حول سير العمل في مؤسساتهم توضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ المهام.

وتفترض أنظمة المساءلة الفعالة وضوح الالتزامات والأطر وقنوات الاتصال وتحديد المسؤوليات، فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض بصلاحيات وأدوات عمل تتعلق بالشأن العام أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه.

كما تتطلب المساءلة متابعة تقارير الجهات الرقابية وتعزيز وحدات الرقابة الداخلية ودواوين شكوى الجمهور، وتعزيز ثقافة الإبلاغ عن جرائم الفساد وحماية المبلغين.

تعد المساءلة احد أهم أدوات الرقابة فهي معيار ضبط الأداء الحكومي وأداة تقييم للعاملين في مؤسسات الدولة المختلفة عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة رسمياً بذلك، ومن الأمثلة على تطبيقات هذه الآلية إلزام الحكومات بتقديم التقارير الدورية عن أعمالها ومساءلة الجمهور لممثليه، وتعتبر وسائل الرقابة التي تمارسها هيئات الرقابة المستقلة والبرلمانات أهم آليات الرقابة.^٢

ثانياً: خطط التنمية التي قدمتها السلطة الوطنية

قدمت السلطة الوطنية منذ قيامها مجموعة من خطط التنمية التي تضمنت العديد من البرامج التنموية والاقتصادية والاجتماعية فكانت أولى هذه الخطط البرنامج الاقتصادي الفلسطيني ١٩٩٤-٢٠٠٠ الذي وضع من قبل الدائرة الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية، تبعتها الخطة التي تقدمت بها السلطة الوطنية للمؤتمر الخاص بالمساعدات الاقتصادية المقدمة للشعب الفلسطيني في يناير ١٩٩٦ والتي تضمنت عرضاً لإستراتيجية التنمية الاقتصادية الفلسطينية، أما الخطة الثالثة فقد قدمت من السلطة الوطنية للدول المانحة في مؤتمر المجموعة الاستشارية لمساعدة الشعب الفلسطيني الذي عقد في تشرين اول ١٩٩٦ وتضمنت ذات المبادئ في الوثيقة السابقة.

اما الخطة الرابعة فهي خطة التنمية ١٩٩٨-٢٠٠٠ والتي وضعت برامجها على أسس وزارية وقطاعية، واتبعت السلطة الوطنية هذه الخطة بخطة تنمية جديدة للسنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٨ وجاءت في ظل ظروف وتقلبات عاشتها السلطة الوطنية سياسياً واقتصادياً في ظل الاحتلال الإسرائيلي، واجتياح الأراضي الفلسطينية ومحاصرة السلطة الوطنية، أما الخطة ما قبل الأخيرة التي سيتم التركيز عليها فهي خطة التنمية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ ، وأخيراً فقد تم الإعلان عن خطة التنمية ٢٠١١-٢٠١٣.

لقد بنيت الخطط السابقة من أجل تحقيق عدد كبير من الأهداف من قبيل التركيز على تقليل الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي وإقامة بنية تحتية ملائمة ومعالجة مشكلات الفقر والبطالة وتعزيز الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة وإسكان ... الخ.

ان الاحتلال الإسرائيلي وغياب السيادة السياسية والاقتصادية وفي مقدمتها عدم تحكم السلطة بالموارد والمعابر، وقيام هذه الخطط على افتراضات غير واقعة، وارتباطها

^[2] النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان، رام الله، ٢٠٠٧.ص٢٠٧-٢٠٨، ص٢٢-٢٩.

النزاهة والشفافية و المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠

٢٠٠٨ - ٢٠١٠

بالمساعدات الخارجية، وقيام إسرائيل بتدمير البنى والمؤسسات الفلسطينية المرة تلو الأخرى إضافة إلى بعض مظاهر الخلل الذاتي في الأداء الفلسطيني، كل ذلك حال دون أن تحقق هذه الخطط النتائج المرجوة.^٣

ثالثاً: البرامج المستهدفة فيه خطة التنمية والإصلاح

٢٠٠٨ – ٢٠١٠ والنتائج المتحققة فيه إطارها:

إن البرامج المستهدفة بالدراسة تتمثل ببرنامج هندسة الأنظمة والعمليات، وبرنامج بناء مؤسسات رقابية فاعلة، وبرنامج إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي للقطاع العام، وبرنامج إدارة الخدمة المدنية، وبرنامج تعزيز الحكم المحلي.^٤

وبالرغم من صعوبة تتبع البرامج المحددة في خطة التنمية والمشاريع المنبثقة عنها ومدى تنفيذها أو تحقيقها للأهداف المرجوة وذلك في كل البرامج دون استثناء، إلا أن هذا التقرير يحاول متابعة النتائج المتحققة في مجال تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في نظام النزاهة الوطني من خلال المؤسسات التي تم استهدافها والتي ذكرت سابقاً.

خصص لقطاع الحكم الذي يشمل قطاع الأمن وقطاع العدالة نحو ٤٥٣ مليون دولار خلال ثلاثة سنوات، أما البرامج الأساسية الثلاثة المستهدفة (الحكومة المفتحة والمسؤولة والحكومة الناجعة والفعالة، ومؤسسات الحكم المحلي المسؤولة وبما تتضمنه من البرامج الفرعية سابقة الذكر) فقد خصص لها ١٦٥ مليون دولار.^٥

وفيما يليه استعراضاً للنتائج المتحققة فيه هذه البرامج:

١ . برنامج إعادة هندسة الأنظمة والعمليات:

يتضمن هذا البرنامج بناء الإمكانيات في مجال رسم السياسات وتنفيذها والموازنات وعمليات المحاسبة، كما يشمل بناء قدرات مكتب المحاسب العام وتطبيق نظام وإدارة مالية على المستوى الحكومي وتعزيز وظائف الضبط المالي الداخلي.

وتشير تقارير وزارة التخطيط والتنمية الإدارية انه تم رصد مبلغ ١٣ مليون دولار لهذا البرنامج للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩ وتم تنفيذ برنامج واحد في هذا الإطار وهو برنامج تطوير القطاع العام بتكلفة ٧,١ مليون دولار صرف منها ٤,١ مليون دولار حتى نهاية عام ٢٠٠٩، ويشمل برنامج تطوير القطاع العام عدة مشاريع تشترك فيها عدة وزارات وتشمل تطوير إعداد الموازنات، والنظام المالي في وزارة المالية، التخطيط والسياسات. وعملياً تم تنفيذ مشروع واحد في هذا القطاع تحت برنامج دعم الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية وكانت نسبة ما صرف في هذا المشروع ٥٧% من ما رصد في خطة التنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠، وذلك حتى نهاية عام ٢٠٠٩.^٦

كما تشير المعلومات التي تم جمعها حول النتائج المتحققة

ففيه برنامج إعادة هندسة الأنظمة والعمليات ما يلي:

• النتائج المتحققة في إطار إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة

إن التطور الأبرز الذي شهدته عملية إعداد الموازنة تمثل في عملية التحول من موازنة

^[3] محمد نصار، خطط التنمية الفلسطينية بين الواقع والطموح، \http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2011/01/19/218540.html

^[4] وزارة التخطيط والتنمية الادارية، خطة الإصلاح والتقييم ٢٠٠٠ – ٢٠١٠ رام الله ٢٠١٠ ص ٥٩ - ٦٣

^[5] وزارة التخطيط والتنمية الادارية: الادارة العامة للمتابعة والتقييم، تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، رام الله نيسان ٢٠١٠ص ٨٤ – ٩٣.

^[6] وزارة التخطيط والتنمية الادارية: الادارة العامة للمتابعة والتقييم، تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٨٤ – ٩٣.

البنود إلى موازنة البرامج والأداء، وقد اتبع ذلك تغييرات شملت أسلوب إعداد الموازنة وفأذجها والياتها، فقد تم اعتماد برنامج محوسب لإعداد الموازنة وجرى تدريب الكوادر في مختلف مراكز المسؤولية على التعامل مع هذا البرنامج.

فالبرنامج يتضمن نماذج الكترونية حيث يستطيع كل صاحب حساب و مركز مسؤولة الاطلاع على نماذج إعداد الموازنة، كما يتضمن البرنامج نماذج تتعلق بالاستراتيجيات التي تتعلق بتحديد البرامج والمشاريع وذلك بشكل مسبق قبل تعبئة النماذج المتعلقة بالموازنة.

وتتم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في إعداد الموازونات عبر المشاركة القطاعية، في تحديد البرامج والمشاريع التي تتضمنها الخطة الوطنية والمكونة من ٣٢ قطاع، فدور المجتمع المدني مشاركة الوزارات في إعداد الخطط والبرامج الخاصة بها والتي تشكل أساسا لموازناتها.

كما يشارك المجتمع المدني في عملية اعتماد الموازنة من خلال اللقاءات التي تجريها وزارة المالية ومسؤوليها مع هذه المؤسسات لمناقشة مشروع قانون الموازنة معها.

وحول التطورات في تنفيذ الموازنة فسيتم تنفيذ الموازنة خلال عام ٢٠١١ على أساس البرامج والأنشطة وليس على أساس المخصصات، ووفق مؤشرات أداء قابلة للقياس.

من جهة أخرى تلتزم وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي وفقاً للقانون حيث يتم الانتهاء من إعداد الحساب الختامي الأولي بعد ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، وإصداره بعد سنه من انتهاء السنة المالية، ونشره على الصفحة الالكترونية للوزارة، إضافة إلى نشر قوانين الموازونات السنوية وبيانات الموازونات ودليل إعداد الموازنة^٧.

إن التطورات التي أدخلت على عملية إعداد الموازنة، وتطوير النماذج الالكترونية الخاصة بإعداد الموازنة ما زال في مراحل الأولى ويحتاج جهود كبيرة لتحقيقه.

• النتائج المتحققة في إطار بناء مكتب المحاسب العام

تم وفق المخطط له تعيين محاسب عام للسلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٢٤ كدائرة مركزية تأخذ بالإطار الكلي ويتولى من خلالها المحاسب العام القيام بعملية موائمة بين الإيرادات والنفقات، بحيث لا يتم صنع التزامات مالية للسلطة أكبر مما هو متوفر لديها من إيرادات فالمحاسب العام يقوم بدوره كأمر الخزينة.

ووفقاً للمادة ٣ من قرار بقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ فان مسؤولية المحاسب العام تتمثل بـ :التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية، وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية، وإدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها، وإجازة الحسابات المصرفية وإدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية الديون العامة والهبات والقروض، وتنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية والمحاسبة وإصدار التقارير.

كما تنص المادة ٧ من القانون المعدل بان إنفاق المخصصات المرصودة قي قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة يصدرها الوزير وينفذها المحاسب العام من خلال حوالات مالية.

وتوجب المادة ٨ على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد المحاسب العام ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وتقارير التدفقات النقدية والمصروفات المتوقعة للشهر التالي والموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من كل شهر.

ويشير السيد الزمر إلى وجود تضخم في عمل المحاسب العام بحيث تحال إليه العديد من القضايا التي لا تدخل في مجال اختصاصه سواء كانت تتعلق بالصحة أو التعليم أو الجانب النقابي، أو موضوع السيارات الحكومية.

ويعود ذلك لأسباب متعددة لعل أبرزها عدم استكمال الأنظمة التنفيذية وتناقض العديد من القوانين القائمة وغياب الالتزام بالنظام المالي من قبل العديد من شاغلي الوظائف العليا. ومع ذلك فقد تم الإيفاء بكافة الالتزامات المتعلقة بالسلطة الوطنية بما في ذلك من رواتب ومصروفات شهرية منذ عام ٢٠٠٧ وحتى تاريخه وهو ما لم يحدث منذ نشأة السلطة الوطنية عام ١٩٩٤.

ووفقاً للمحاسب العام السيد يوسف الزمر فان ما ورد في خطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ من أهداف تتعلق بتطوير وفعالية إدارة المال العام والتي تخص مكتب المحاسب العام تم تحقيقها بشكل كامل وان كان هناك بعض الأجزاء التي لها علاقة بدوائر و وزارات أخرى لا زالت في مرحلة الإجراء.

• نشر التقارير والبيانات المالية

وفي إطار تعزيز شفافية البيانات في وزارة المالية فقد أعلن رئيس الوزراء ووزير المالية د. سلام فياض في مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٨ إعادة تفعيل الصفحة الالكترونية لوزارة المالية من خلال نشر التقارير والبيانات المالية الخاصة بالمركز المالي للسلطة الوطنية.

وبمراجعة الصفحة الالكترونية لوزارة المالية يمكن ملاحظة نشر الوزارة للموازانات العامة للسلطة الوطنية خلال الأعوام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ كما أن الصفحة تتضمن التقارير الشهرية للمالية العامة وبيانات إحصائية مالية حول النفقات والإيرادات والحساب الختامي.

وتقوم وزارة المالية بإصدار التقارير المالية الشهرية ونشرها على موقعها الالكتروني في اليوم الخامس عشر من كل شهر، وأصبحت هذه التقارير تورد التفاصيل المتعلقة بالدين العام^٨.

ومن الملاحظ أن هناك العديد من الانجازات التي تحققت في إطار عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية والتقدم الذي شهده بناء مكتب المحاسب العام والشفافية من خلال نشر التقارير والبيانات.

٢.٢ بناء مؤسسات رقابة فعالة

ويتضمن هذا البرنامج تعزيز إمكانيات الرقابة المالية المستقلة وتطوير مناهج واليات الرقابة والتدقيق في وزارة المالية وديوان الرقابة العامة:

تم رصد مبلغ ٢١ مليون دولار للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩ ويتضمن هذا البرنامج مشاريع تتعلق بإصلاح تشريعات إدارة الأموال العامة وشفافية الموازنة العامة وبناء قدرات ديوان الرقابة المالية والإدارية وبناء قدرات المجلس التشريعي وإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية حرة ونزيهة. أما عملياً فان ما تم تطبيقه اقتصر على مشروع دعم لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية بمبلغ ١,٧ مليون دولار في إطار ٦ مشاريع فرعية، ومن ثم بلغ حجم الإنفاق على هذا البرنامج ٥% فقط مما حدد له في خطة التنمية وذلك حتى نهاية عام ٢٠٠٩^٩.

أما أهم النتائج المتحققة فيه إطار هذا البرنامج فهي علم:

النحو التالي:

• ديوان الرقابة المالية والإدارية:

وفي مجال التطورات التي شهدها ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ وهي الفترة التي تغطها خطة التنمية والإصلاح، فقد تم مؤخرًا اعتماد معايير التدقيق الحكومية الفلسطينية وصدرت عن ديوان الرقابة المالية والإدارية في شهر تشرين أول ٢٠١٠^{١٠}.

^[1] الصفحة الالكترونية WWW.PMOE.PS لوزارة المالية

^[2] وزارة التخطيط والتنمية الادارية: الادارة العامة للمتابعة والتقييم، تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ص ٨٤ – ٨٣.

^[3] قرار رقم ١ لسنة ٢٠١٠ بشأن اعتماد معايير التدقيق الحكومي الفلسطيني، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام

تقرير تقييمي

شعار ديوان الرقابة المالية والإدارية

شعار ديوان الرقابة المالية والإدارية

شعار ديوان الرقابة المالية والإدارية

شعار ديوان الرقابة المالية والإدارية

وقد تم إعداد هذه المعايير بناء على الممارسات والتجارب الدولية في التدقيق الحكومي وعلى خبرات الشركة الاستشارية (ديلويت اندتوش) وكذلك على معايير "الانتوساي" للتدقيق الحكومي وأخلاقيات المهنة، ومعايير التدقيق الدولية الصادرة عن اتحاد المحاسبين الدوليين مع الأخذ بالاعتبار الواقع الفلسطيني والانسجام مع القوانين والأنظمة السارية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

من جهة أخرى قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بوضع خطة عمل إستراتيجية في عام ٢٠٠٨ وبدأ وفقا لها إعداد خطط سنوية حيث تتضمن هذه الخطط تحديداً للمؤسسات التي تخضع للرقابة في كل سنة، وجدولا زمنيا للتنفيذ.^{١١}

وتم خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ تعيين عدد كبير من الموظفين الذين كان الديوان يحتاجهم فقد زاد عدد موظفي الديوان خلال هذه الفترة من نحو ٢٤ موظفا إلى نحو ١٥٠ موظفا. كما تم استئجار مقر جديد ومناسب للديوان وتزويده بكافة الاحتياجات المكتبية.

وفي الجانب الإداري تم وضع هيكلية جديدة للديوان وأقرت بقرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية نظرا لغياب المجلس التشريعي الفلسطيني صاحب الاختصاص في هذا المجال.

كما أن غياب المجلس التشريعي الفلسطيني منذ عام ٢٠٠٧ الذي يعتبر مرجعية لعمل الديوان أدى إلى وجود فجوة فيما يتعلق بمتابعة التقارير الرقابية التي يعدها الديوان وإجراء المساءلة والمحاسبة بناء عليها، مما يفقد هذه التقارير جزءاً كبيراً من فعاليتها.

وبالرغم من التقدم الذي شهدته العلاقة بين ديوان الرقابة المالية والإدارية والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابة الديوان إلا أن مشكلة عدم التزام هذه الجهات بمتابعة التوصيات والتوجيهات التي يقدمها لها الديوان لا زالت قائمة، خاصة مع عدم وجود جهة تتولى التأكد من قيام المؤسسات العامة بإصلاح أماكن الخلل التي يشير لها الديوان في عملها أو محاسبتها خاصة بعد تعطل عمل المجلس التشريعي، فلا يوجد آليات محددة لمتابعة ملاحظات الديوان وتوصياته من قبل الجهات الخاضعة.

كما أن الانقسام الداخلي الفلسطيني بين قطاع غزة والضفة الغربية افقد الديوان القدرة على ممارسة مهامه في كل الأراضي الفلسطينية.

وحول علاقة المحاسب العام بديوان الرقابة المالية والإدارية وتعزيز هذه العلاقة أشار السيد يوسف الزمر أن العلاقة بين الجانبين هي علاقة تكاملية، فالمحاسب العام يعد البيانات المالية والديوان يقوم بعملية التدقيق عليها، كما أن المدققين الماليين يقومون بإحالة أي خلل يظهر في البيانات المالية إلى الديوان، فالديوان يتولى التدقيق على كافة مؤسسات السلطة الوطنية بما فيها بيانات وزارة المالية والحساب الختامي للسلطة الوطنية.

إلا أن المشكلة تكمن من وجهة نظر المحاسب العام في حجم الصلاحيات الواسعة التي يتضمنها قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والتي تحد من قدرة الديوان على الانجاز، وعليه لا بد من العمل على تعديل قانون الديوان بحيث يصبح ديوان محاسبه وتدقيق مالي^{١٢}.

• تطوير نظام إدارة العمليات المالية

تم في مجال تعزيز وفعالية إدارة المال العام اعتماد نظام مالي محاسبي موحد لكل الوزارات طبق ابتداءً من شهر أيار ٢٠٠٩ وهو نظام يسجل بدقة الإيرادات والنفقات كما تم معالجة موضوع تعدد الحسابات للوزارات والهيئات العامة بإغلاق أكثر من ٤٠٠ حساب والإبقاء على حساب واحد لكل وزارة، فتعدد الحسابات كان يحول دون خضوعها للتدقيق من قبل وزارة المالية مما يفتح المجال لسوء إدارة المال العام.

من جهة أخرى تم إعادة بناء سجل الدين العام بنسبة ٩٠% بشقيه المحلي والخارجي في

^[1] الله، ٢٠١٠.

^[2] جمال جفال، تطبيق مبادئ استقلالية الأجهزة الرقابية العليا على ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ٢٠٠٨، ص ص ١٦ ، ٢٤.

^[3] مقابلة مع السيد يوسف الزمر، المحاسب العام، وزارة المالية رام الله ، الاربعا ٢٠١١/٣/٩.

النزاهة والشفافية و المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠

إطار دائرة تتابع كافة الإجراءات المتعلقة بالحصول على القروض منذ مرحلة التفاوض وحتى إصدار التقارير المالية الختامية.^{١٣}

كما تم انجاز الخطط التي تهدف إلى إعادة هيكلة إدارة الجمارك بما فيها متابعة إجراءات التدقيق والرقابة، وجرى العمل على أتمته وإصلاح آليات تحصيل الضرائب الأخرى ويجري توجيه جميع الإيرادات إلى حساب الخزينة الموحد.

وتقوم وزارة المالية بتحديث أنظمة تحضير الموازونات والإجراءات المحاسبية ورفع التقارير بشأنها.

كما عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية على التدقيق على البيانات المالية (الحساب الختامي للسنة المالية ٢٠٠٨)^{١٤}.

وتم تطوير نظام ضريبة الأملاك المحوسب، وبناء نظام محوسب لعملية تفرغ بيانات فواتير المقاصة من سلع وخدمات لصالح جهاز الإحصاء المركزي لتسريع إعداد الحسابات القومية الفلسطينية، والعمل على إدخال تعديلات على نظام بيع المحروقات بإضافة مزيد من الضوابط على هذا النظام.

وجاري العمل بإصدار تقرير شهري بالقروض وارصدها والاقساط والفوائد المدفوعة والمستحقة شهرياً وسنوياً وتفصيلها، وتقدير يومي بارصدة وحسابات الوزارة واصدار الحساب الختامي للعام ٢٠٠٨ واعداد الحساب الختامي للعام ٢٠٠٩^{١٥}.

وأدخلت الحكومة تطورات على صعيد إدارة الإنفاق فقد صادق مجلس الوزراء على العديد من القرارات في هذا المجال مثل قصر استخدام المركبات الحكومية على ساعات الدوام الرسمي، وتعليق شراء سيارات جديدة للحكومة. وتم سحب معظم المركبات الحكومية من موظفي القطاع العام وإخضاعها لنظام إشراف مركزي تطبقه الدائرة الحكومية ذات الصلة.

من جهة أخرى قامت وزارة المالية مع بداية عام ٢٠٠٨ بتطبيق "نظام بيسان انترابرايز اديشن" وذلك لإدخال كافة المعاملات والسندات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل محوسب و يمكن ذلك وزارة المالية من استخراج مجموعة كبيرة من التقارير الإدارية والمالية التي تظهر المركز المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية والالتزامات المطلوبة، وهو ما يساعد متخذي القرار على وضع الخطط المستقبلية بفاعلية، كما أن النظام يمكن وزارة المالية من تطبيق نظام رقابة مالي يمنح كل مستخدم الصلاحيات والسندات والتقارير المخولة له الاطلاع والعمل عليها، وكذلك الموافقة الالكترونية على السندات المالية قبل صرفها من قبل المسؤول المخول بذلك.

و يقوم النظام بضبط الموازونات بكافة وزارات السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها وهو ما من شأنه ضبط كافة المعاملات والمصاريف المالية بناءً على هذه الموازونات بحيث لا يتم تجاوزها.

و يوفر النظام تقارير مالية وإدارية فورية ونظام رقابة متطور ورقابة للموازونات والمصاريف كما انه يربط كافة الإدارات المالية بالوزارات والمؤسسات التابعة للسلطة الوطنية بوزارة المالية وهو ما يساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والتدقيق المالي^{١٦}.

• تعزيز اجراءات الرقابة والتدقيق

تم في مجال تعزيز الرقابة المالية تشكيل لجنة التدقيق في السلطة الوطنية واصدار العديد من تقارير التدقيق النهائية ومسودات تقارير وتقييم مخاطر العديد من مراكز المسؤولية والالتناء من تطويرالرقابة والتدقيق الداخلي بهدف التحول الى الالامركزية في التدقيق الداخلي.

^[1] مقابلة مع السيدة مي زياد القانم بأعمال دائرة التدقية والدين العام ، وزارة المالية، رام الله، الأربعاء ٢٠١١/٣/٩.

^[2] وزارة التخطيط والتنمية الادارية، اقامة دولة فلسطين الانجازات والتحديات، تقرير السلطة الوطنية للجنة تنسيق المساعدات الدولية للفلسطينيين، رام الله ، اليلول ٢٠١٠.

^[3] مجلس الوزراء، التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة ١٩ ايار ٢٠٠٩ ، ١٩ ايار ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ٤٠

^[4] نظام بيسان انترابرايز اديشن يطبق في وزارة المالية الفلسطينية www.ameinfo.com

^[1] مقابلة مع السيد فريد غنام، مدير عام الموازنة، وزارة المالية رام الله، الأحد ٢٠١١/٣/٢٧.

كما تم فرز مراقبين على مراكز المسؤولية لتنفيذ الاجراء الرقابي قبل الصرف وتدريب الموظفين على النظام المالي الجديد، واصدار تقرير تدقيق فاتورة الرواتب بشكل دوري وتدقيق جميع المعاملات المالية قبل صرفها، وتدقيق واعتماد عقود العمل وعقود الاجارات .

وتم وضع خطة تطوير للبنية التحتية لشبكة الامان المحوسب والبدء بتنفيذها، وارشفة العطاءات من خلال الانترنت وتوفير كافة المعلومات والوثائق ومراحل العمل من خلال صفحة اللوازم الالكترونية^{١٧}.

• الهيكل التنظيمي لوزارة المالية:

قامت وزارة المالية بإعادة تنظيم هيكلية للوزارة، وذلك بعد استحداث منصب المحاسب العام، ضمن خمسة قطاعات رئيسية ومنها القطاع المتعلق بالإيرادات، يشمل: الإدارة العامة للمبارك والمكوس والتبغ، والإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة والإدارة العامة للمنح والأرباح والإيرادات الأخرى، والإدارة العامة للبترول.

والقطاع المتعلق بالنفقات وتشمل الإدارة العامة للخزينة والإدارة العامة للحسابات والإدارة العامة للرواتب والإدارة العامة للتقاعد والإدارة العامة للوازم العامة والإدارة العامة للأموال الحكومية.

اما القطاع الثالث فيتعلق بالهيئات الرقابية مثل الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي والإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية.

ويشمل القطاع الرابع إدارات الخدمات المساندة وهي الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية، الإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات، والإدارة العامة للحاسوب الضريبي والإدارة العامة للشؤون القانونية والإدارة العامة للعلاقات الدولية والمشاريع.

اما القطاع الخامس فيشمل الوحدات المتخصصة وتضم وحدة متابعة شؤون هيئة سوق رأس المال، وحدة متابعة شؤون مجلس الوزراء، وحدة شؤون المجلس التشريعي ووحدة شؤون صندوق تشجيع الاستثمار ووحدة العلاقات العامة ووحدة الأرشفة ووحدة التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات^{١٨}.

وقد انعكست التطورات التي شهدها القطاع المالي ونظام الرقابة إيجابا على الوضع المالي للسلطة الوطنية فقد ساهم في خفض عجز الموازنة الجارية على أساس الالتزام في العام ٢٠١٠ إلى ١,١٥ مليار دولار مقارنة بـ ١,٦ مليار دولار عام ٢٠٠٩، وحققت الإيرادات ارتفاعا بنسبة ٢١% عام ٢٠١٠ مقارنة بالعام ٢٠٠٩، حيث وصلت إلى ٢ مليار دولار للمرة الأولى منذ قيام السلطة الوطنية، وحققت إيرادات الضرائب ارتفاعا بنسبة ٥٧% مقارنة بالعام ٢٠٠٩، كنتيجة لإصلاح النظام الضريبي وتعزيز النظام الجمركي. كما انخفض إجمالي النفقات وصافي الإقرض بنسبة ٤% في العام ٢٠١٠ مقارنة بالعام ٢٠٠٩، وتفعيل آليات تحصيل فواتير المياه والكهرباء، وسحب السيارات الحكومية من معظم الموظفين، وضبط فاتورة رواتب العسكريين ونفقات المحروقات^{١٩}.

إن التطورات السابقة الذكر التي تمت في إطار إدارة المال العام وبناء مؤسسات رقابية فعالة على درجة عالية من الأهمية إلا أن الفجوة في نظام الرقابة والمساءلة تبقى قائما في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني المسؤول عن إقرار الموازنات والتشريعات المنظمة للشأن المالي، الأمر الذي يستدعي معالجة الإشكاليات الناتجة عن غياب احد أهم الأعمدة في نظام النزاهة الوطني.

٣.٣ إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي للقطاع العام

يتضمن هذا البرنامج ٣ برامج فرعية وهي: برنامج إصلاح الإطار التشريعي الذي ينظم القطاع العام، والتطوير التنظيمي والمؤسساني (يتضمن إجراء مراجعة تفصيلية للوظائف، يشمل صياغة القوانين والأنظمة، تنظيم مجالات الاختصاص والبنى التحتية والإجراءات الداخلية للحكومة القائمة، ومراجعة الإمكانيات الإستراتيجية الخاصة بالوزارات والهيئات وإعادة هيكلية القطاع العام ورفع المستوى التكنولوجي للحكومة).

تم تخصيص مبلغ ٢٧ مليون دولار لهذا القطاع في خطة التنمية ونفذ فيه ٣٤ مشروع تتعلق بتحديث مرافق مؤسسات القطاع العام و٥ مشاريع تتعلق بالحكومة الالكترونية، و٧ مشاريع تتعلق بتحسين مكاتب البريد.

وعملياً بلغ نسبة ما انفق على هذه المشاريع ١٠٠% مما رصد في خطة التنمية لهذا القطاع حتى نهاية عام ٢٠٠٩^{٢٠}.

أما أهم النتائج المتحققة في هذا البرنامج فهي على النحو التالي:

• الإطار التشريعي

ومن خلال مراجعة التشريعات الصادرة خلال الفترة من عام ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ وهي الفترة التي تغطيها خطة التنمية والإصلاح تبين ما يلي:

صدور مجموعة كبيرة من القرارات بقوانين أعدت من مجلس الوزراء وقام رئيس السلطة الوطنية بإصدارها، وهي تشمل مجالات عديدة ففي مجال تنظيم إدارة المال العام والرقابة عليه، صدر قرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن ضريبة الدخل، والقرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لتصبح هيئة مكافحة الفساد، وقرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٩ بشأن مكافحة غسل الأموال.

كما صدر قرار بقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ .

وصدر القرار بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموازنة العامة لسنة المالية ٢٠٠٨، وقرار بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الموازنة العامة لسنة المالية ٢٠١٠.

• وصدر عدد آخر من القرارات بقوانين المتعلقة بتنظيم مجالات الاختصاص والبنى التنظيمية هي:

قرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، والقرار بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٠ بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام، وقرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي. والقرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، قرار بقانون ٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، وقرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧.

من جهة أخرى اقر مجلس الوزراء خلال الفترة ٢٠٠٨ -٢٠١٠ نحو ١٣ مشروع قانون ورفعها لرئيس السلطة الوطنية ولم يصدرها حتى تاريخه، ومن أهمها: مشروع قانون الأرشفة الوطني، ومشروع قانون ضمان الحقوق في المال المنقول، ومشروع قانون الجمعيات التعاونية، ومشروع قانون معدل لقانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩ لسنة

٢٠٠٧، ومشروع قانون معدل لقانون التقاعد^{٢١}.

أما فيما يتعلق بالأنظمة التنفيذية فقد صدر نحو ٣٣ نظام خلال الفترة ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ التي تتعلق بتنظيم الاختصاصات والإجراءات داخل المؤسسات الحكومية ومنها: قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، ونظام معدل رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ لنظام تراخيص المحطات الإذاعية والتلفزيون والقضائية والاسلكية لسنة ٢٠٠٤، ونظام بيع وتخليك رخص تشغيل الأرقام العمومي رقم ١ لسنة ٢٠١٠.

ونظام عمل وحدات شؤون مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠، واللائحة التنفيذية بشأن تنظيم انتفاع العاملين في القطاع غير الحكومي بإحكام قانون التقاعد رقم ١٩ لسنة ٢٠١٠، ونظام بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية والدورات التدريبية للكادر المدني والعسكري رقم ٢١/٢٠ لسنة ٢٠١٠، واللائحة التنفيذية المعدلة لقانون مزاولة تدقيق الحسابات رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠^{٢٢}.

٤. إدارة الموارد البشرية والخدمة المدنية

وضمن برنامج تعزيز الموارد البشرية والخدمة المدنية الذي تضمنته خطة الإصلاح والتنمية جرى الانتهاء من إعداد الإستراتيجية الوطنية للتنمية الإدارية واستحداث وحدة متخصصة للعمل على مهام التنمية الإدارية، كما تم إعداد معايير مرجعية لمراجعة الهيكليات التنظيمية للمؤسسات الحكومية واعداد تصور حول الهيكل التنظيمي العام للحكومة.

وتم الانتهاء من مراجعة عدد كبير من الهيكليات الإدارية لوزارات ومؤسسات حكومية والمصادقة عليها.

وصادق مجلس الوزراء على تشكيل لجنة فنية لتعديل قانون الخدمة المدنية، كما جرى تكليف كافة الوزارات والمؤسسات بدراسة ملفات الموظفين التي يتم عرضها على اللجنة الإدارية لمعرفة مدى استيفائها للشروط القانونية وتوفر الشواغر بناءً على الهيكليات المعتمدة والمصادق عليها من مجلس الوزراء وذلك من قبل الموافقة على الترقيات.

وصادق مجلس الوزراء على تفعيل الدور الرقابي لديوان الموظفين العام خاصة فيما يتعلق بالمعاملات والقرارات ذات الطابع الإداري في المؤسسات الحكومية، وفي هذا المجال تم تعزيز رقابة الديوان على ضبط الجهاز الإداري حيث تم وقف الرواتب والعلاوات للعديد من الموظفين المخالفين ،كما تم فرز مدقق إداري لكل وزارة أو مؤسسة للتأكد من تطبيق القوانين وضبط العملية الإدارية. وتمت المصادقة على توصيات اللجنة الفنية لربط الخدمات الإدارية بالتحديث على سجل السكان.

وقد شكلت لجنة فنية قانونية لإعداد قاعدة بيانات شاملة ومحدثة حول كافة المؤسسات الحكومية غير الوزارية تتضمن أهدافها والمهام الموكلة إليها والهيكلية والكادر الوظيفي فيها، وسياساتها العامة والقطاع المستهدف من إنشائها بهدف تقييم أداء تلك المؤسسات وتطويره^{٢٣}.

ولم يجر حتى تاريخه نشر أي نتائج تتعلق بإجراء المراجعة الشاملة لأهداف ومهام ووظائف الهيئات غير الوزارية ولا زال الكثير من هذه الهيئات تفتقر إلى الأطر القانونية والتنظيمية، واليات المتابعة المطلوبة لعملها، وكذلك لم يتم إعداد وإصدار نظام مالي أو نظام إداري خاص لكل منها يعكس الخصوصية من ناحية ويحدد الالتزام بالقواعد العامة الواردة في النظام المالي للسلطة الوطنية وقانون الخدمة المدنية أخذاً بالاعتبار المسميات والصلاحيات والمهام الخاصة بكل مؤسسة غير وزارية

النزاهة والشفافية و المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠

تقرير تقييمي

من جهة أخرى لا زالت التعيينات في الفئة العليا لا تخضع لمعايير محددة ومعتمدة فليس هناك اطر قانونية أو اطر مؤسسية تشكل مرجعية لمدى صحة هذه التعيينات وملائمة شاغلها.

٥. برنامج تعزيز الحكم المحلي

يتضمن هذا البرنامج أهداف تقوم على تطوير العلاقة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية، وإعداد إطار سياسي لتدعيم الاستقلال الذاتي والمالي وتشجيع الانضباط على المستوى المحلي وبناء القدرات الإدارية والفنية والمالية لهذه الهيئات.

تم رصد مبلغ ٣٠ مليون دولار لهذا البرنامج وتم تنفيذ ٧ مشاريع تتعلق ببناء قدرات الحكم المحلي بمبلغ ١٣,٧٥ مليون دولار وبلغ نسبة الإنفاق مقارنة بما خطط له ٤٦% وذلك حتى نهاية ٢٠٠٩^{٢٤}.

ومن أهم النتائج التي تحققت فيه هذا المجال فيه الفترة من ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ يتبين ما يلي:

- في مجال تمكين الهيئات المحلية وبناء قدراتها المؤسسية تم انجاز العديد من المشاريع أهمها: إعداد الهياكل الموحدة لجميع الهيئات المحلية، فقد تم الانتهاء من إعداد واعتماد الهياكل الإدارية للبلديات حسب تصنيفاتها، وتم الانتهاء من وضع الوصف الوظيفي للوظائف والية تسكين موظفي الهيئات المحلية على تلك الهياكل، وتم تطبيق نظام موظفي الهيئات المحلية. وضمن استراتيجية الحكومة لتقليل عدد الهيئات المحلية بما يتناسب وعدد السكان والمساحة الجغرافية ولزيادة قدرتها على استغلال الموارد وتقديم الخدمات فقد تم دمج عدد كبير من لجان المشاريع والمجالس المحلية ليصبح عدد الهيئات المحلية ٤١٣ هيئة في نهاية عام ٢٠١٠ بعد ان كانت ٤٨٣ هيئة في عام ٢٠٠٩^{٢٥}.
- تطبيق النظام المحاسبي المحوسب والموحد في ما يزيد عن ٤٣ بلدية، وسيمكن هذا النظام البلديات من تبادل البيانات بشأن الموازنات والبيانات المالية مع وزارة الحكم المحلي كما سيوفر المعلومات للمسؤولين التي تساعدهم على اتخاذ القرارات الإدارية وإعداد الخطط ومتابعة النتائج وتقييمها.

- وفي إطار تعزيز البناء المؤسسي وقدرات قطاع الحكم المحلي تم تشكيل اللجنة التوجيهية العليا للمشاريع وبرامج الحكم المحلي لتعزيز مستوى تنسيق المشاريع والبرامج في قطاع الحكم المحلي، كما تم إنشاء وحدة متخصصة في التخطيط الاستراتيجي في وزارة الحكم المحلي، وضع ورقة السياسات والدليل الخاص بمفهوم التخطيط التنموي الاستراتيجي للمدن والبلديات الفلسطينية^{٢٦}. ويشمل هذا المشروع ٤١ بلدية من خلال وجود وحدة التخطيط الاستراتيجي في هذه البلديات وتأهيل موظفيها في هذا المجال، وتم إعداد دليل التخطيط التنموي الاستراتيجي واعتماده من وزارة الحكم المحلي وهو ملزم لكل من البلديات والمناحين^{٢٧}، ويجري الربط بين الحصول على بعض المشاريع ووجود خطة إستراتيجية لدى البلدية، من جهة أخرى فقد جرى اعتماد ورقة سياسات جديدة من قبل وزارة الحكم المحلي تتعلق بالمساءلة الاجتماعية وقائمة على ثلاثة أسس:

- مشاركة في المعلومات: حيث تلتزم الهيئات بنشر موازاناتها لاطلاع الجمهور على لوحة خاصة أو عبر الصفحة الالكترونية للهيئة.

^[1] ٢٤. وزارة التخطيط والتنمية الادارية: الادارة العامة للمتابعة والتقييم، تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للعامين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٨٤ – ٨٢.

^[2] ٢٥. وزارة التخطيط والتنمية الادارية: بناء فلسطين، رام الله، ٢٠١١، ص ١٣

^[3] ٢٦. المصدر نفسه، ص ٥.

^[4] ٢٧. وزارة الحكم المحلي، التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي ١٩ ايار ٢٠٠٩ – ١٩ ايار ٢٠١٠.

^[5] ١٧. مجلس الوزراء، التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة، مصدر سابق ، ص ٤١.

^[6] ١٨. الصفحة الالكترونية لوزارة المالية WWW.PMOE.PS

^[7] ١٩. وزارة التخطيط والتنمية الادارية، بناء فلسطين الانجازات والتحديات، ٢٠١١، ص ٥-١٤.

^[8] ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٨٤ – ٩٢.

- الإفصاح والإعلان عن المشاريع والعطاءات

- مشاركة المجتمع المحلي في تحديد أولويات المشاريع^{٢٨}.

٤. تم العمل على تطوير البيئة القانونية الخاصة بقطاع الحكم المحلي من خلال إعداد مشاريع القوانين وأنظمة ولوائح تنفيذية بلغ عددها ٢٥ تشريع تتعلق بعمل هيئات الحكم المحلي ومن أهمها نظام موظفي الهيئات المحلية، نظام رؤساء الهيئات المحلية، النظام المالي للهيئات المحلية، وإعداد مشاريع لأنظمة تنفيذية بواجبات وصلاحيات الهيئات المحلية^{٢٩}.

٥. متابعة أعمال المجالس المحلية والتدقيق والمراقبة على الأداء من خلال تكثيف الزيارات لكافة الهيئات المحلية للتدقيق على أعمالها، وتفعيل العمل بوثيقة النزاهة والشفافية الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتفعيل بعض ملفات الهيئات المحلية لدى النيابة العامة فقد تم متابعة ٦ قضايا تتعلق بسوء الائتمان في عدد من الهيئات المحلية تم إحالتها للنيابة العامة، ومتابعة إجراءات طرح العطاءات للمشاريع في الصحف المحلية وإعداد معايير تقييم أعمال البلديات من النواحي المالية والإدارية والفنية والقانونية^{٣٠}.

٦. وفي مجال أنظمة المعلومات تم بناء قاعدة بيانات وحدة تنسيق المشاريع، و توفير الدعم لنظام الأرشفة الالكتروني في مقر الوزارة، والمشاركة في نشاطات الفريق الوطني للحكومة الالكترونية.

٧. وفي مجال تعزيز مفهوم المشاركة المجتمعية في عمل الهيئات المحلية تم عقد مجموعة من ورش العمل شملت مديريات الحكم المحلي ورؤساء الهيئات المحلية وموظفيها ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص عالجت دور الهيئات المحلية وأهميتها للمواطن وحقوق وواجبات المواطنين ومشاركتهم المجتمعية.

وفي هذا المجال يتم تخصيص موازنات لمشاريع يجري تنفيذها عبر مشاورات ونقاش يجري بين الهيئة المحلية والمواطنين كوسيلة لتشجيع مشاركة المجتمع المحلي في تحديد الأولويات والاحتياجات في إطار الهيئة المحلية^{٣١}.

ويعتبر برنامج تطوير البلديات من ابرز الأسس التي يقوم عليها صندوق تطوير البلديات ويربط الصندوق تقديم الدعم للبلديات بعدد من المعايير وهي ٤٠% خاصة بالأداء و ٤٠% خاصة بعدد السكان و ٢٠% بالاحتياج.

أما معايير قياس الأداء فهي تشمل على مدى توفر الأنظمة والهيكليات والموازنات والعلاقة مع الحكم المحلي ومن ثم يتم ربط دعم المشاريع بمدى توفر القدرات.

وخلال عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ قدم صندوق البلديات في مجال بناء القدرات تأهيل لنحو ٤١ بلدية في مجال التخطيط الاستراتيجي التنموي ولنحو ٧١ هيئة في مجال الإدارة المالية، ولنحو ٣٣ بلدية في مجال نظام المحاسبة الموحد^{٣٢}.

٨. وفيما يتعلق بإجراء الانتخابات المحلية وفي ضوء انتهاء ولاية مجالس الهيئات المحلية المنتخبة عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ ووجود ٦٢ هيئة محلية دون انتخابات، صدر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٢/٨ لإجراء الانتخابات المحلية بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٧.

وصدر قرار عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢٥ يقضي بتأجيل الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة بسبب عدم تمكن لجنة الانتخابات المركزية

من استكمال الإجراءات اللازمة لمعارضة الحكومة المقالة في غزة لإجراء الانتخابات، ومن ثم تم تعطيل وتأخير إجراء الانتخابات^{٣٣}.

إن الملاحظة الأساسية التي يمكن استنتاجها من تتبع مجمل هذه البرامج التي نفذت ورغم إشارتها إلى استهداف تعزيز قيم النزاهة والشفافية في قطاع الحكم إلا أنها لا تقوم على أساس شمولي أو خطة محددة أو برامج واضحة تستهدف بشكل مباشر تعزيز نظام النزاهة الوطني بمفهومه الشامل الذي يعالج جميع مجالات العمل العام من حيث، شفافية عمل المؤسسات التي تقدم الخدمات، وفعالية المؤسسات التي تقوم بدور رقابي، وتعزيز قيم النزاهة لدى العاملين والمسؤولين .

من جهة أخرى إن المؤشرات المتعلقة بالمشاريع المنفذة وحجم الإنفاق عليها ونسبة الإنفاق لما خطط له لا تعطي صورة واضحة عن طبيعة المشاريع ولا عن حجم التقدم الذي أحدثته أو الأهداف المتحققة منها.

وفي هذا المجال (مجال التقييم) تقرر وزارة التخطيط بوجود إشكالية فعلية واجهتها في متابعة وتقييم ما أنجز من خطة التنمية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠. حيث لا تقوم بعض المؤسسات التي تتولى تنفيذ هذا المشاريع بتزويد وزارة التخطيط بالمعلومات التفصيلية حولها باستثناء الميزانية الكلية للمشروع وما صرف عليه، ويزداد الأمر صعوبة إذا ما كانت هذه المشاريع منفذة مباشرة من المانحين بحيث لا يكون للوزارة أو المؤسسة ذات العلاقة دور فعال كما هو الحال في بعض المشاريع الخاصة بتعزيز الحكم المحلي.

وإذا كان الأمر على هذا النحو من الصعوبة بالنسبة لبرامج ومشاريع محددة فإن البحث عن مدى تحقيق هذه البرامج لأهداف تتعلق بتعزيز قيم النزاهة والشفافية يبدو أكثر صعوبة خاصة إذا لم يجر تعبئة ورفع وعي الأشخاص المنفذين بقيمة ومفهوم هذه المؤشرات التي هي جديدة في ثقافة العمل العام عموماً.

رابعاً: آليات المتابعة والتقييم وإعداد التقارير

تعتبر عمليتي المتابعة والتقييم من العناصر الهامة في دورة التخطيط حيث إنها تمكن المؤسسات من تقييم جودة وتأثير البرامج والمشاريع التنموية المبنية على الخطط والسياسات الإستراتيجية بالإضافة للتأكيد على قضية المساءلة فيما يتعلق باستخدام المصادر والنتائج التي يتم تحقيقها، فعلمية المتابعة تمكن المؤسسات المنفذة من معرفة فيما إذا كانت تحقق نجاحات أو إنجازات خلال تطبيقها وتنفيذها للخطط والسياسات، وتساعد على توفير الأسس اللازمة وفي الوقت المحدد من أجل صالح عملية اتخاذ القرار المتعلق بدعم أو حتى تصميم عملية التنفيذ، بالإضافة إلى توفير المعلومات العامة الناجعة التي تساعد على تيسير معرفة ومشاركة الجهات ذات العلاقة.

أما عملية التقييم فهي تتيح الفرصة للقيام بعمل تدقيق مستقل وفعال للأداء ومعرفة فيما إذا كان حجم الانجازات يستحق ما يُنفق عليه من أموال، فهي عملية جمع منظم وتحليل للمعلومات التي يتم جمعها خلال تقدم العمل في مشروع ما أو برنامج ما^{٣٤}.

وفي مجال المتابعة والتقييم برزت مجموعة من التحديات تمثلت في عدم القدرة على المتابعة والتقييم لما أنجز من أهداف على أسس واضحة ومعتمدة، في خطة التنمية (٢٠٠٨ – ٢٠١٠) إن غياب المؤشرات القابلة للقياس ونقص المعلومات حول بعض البرامج والمشاريع المنفذة من خلال الهيئات والمؤسسات الحكومية أدى إلى صعوبة في القيام بهذه العملية.

وكتيجة لذلك برزت صعوبة في إعداد التقارير المتعلقة بالمتابعة والتقييم في الوقت

٣٣. مجلس الوزراء، التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة ١٩ أيار ٢٠٠٩ – ١٩ أيار ٢٠١٠، انظر أيضاً قرار مجلس الوزراء رقم (١٢/٤٧/١٢)م/و.س.ف) لعام ٢٠١٠.

٣٤ . وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، نبذة عن المتابعة والتقييم، رام الله ٢٠١١.

تقرير تقييمي

والشكل المناسبين، واقتصر الأمر على ما درجت على تقديمه الوزارات المختلفة في إطار تقارير الانجازات التي تصدر بشكل دوري عن مجلس الوزراء أو التقارير المتعلقة بالانجازات المقدمة من السلطة الوطنية لجنة تنسيق المساعدات الدولية.

كذلك فقد برزت مشكلة الجهة الإدارية التي تتولى عملية المتابعة والتقييم سواء على المستوى المركزي في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية على مستوى كل وزارة أو مؤسسة حكومية، أدى إلى الافتقار إلى نظام متكامل للمتابعة والتقييم بدءاً من تضمين الخطة لمؤشرات قابلة للقياس، ومُغاذج موحدة لجمع المعلومات وأدوات قياس وعملية تحليل. ومن ثم عدم القدرة على رصد تفصيلي لما أنجز من جميع البرامج والمشاريع في الخطط التنموية وبالتالي عدم الفاعلية في التدخل في الوقت المناسب لمعالجة الإشكاليات والعقبات التي تواجهها.

وعليه فقد تم لاحقاً تشكيل الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية للمساهمة في بناء نظام وطني للمتابعة والتقييم، كما تم تشكيل وحدات للمتابعة التقييم في دوائر التخطيط في العديد من الوزارات.

• الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، بدايتها وتطورها:

تم تشكيل الإدارة العامة للمتابعة والتقييم بناء على قرار مجلس الوزراء في مطلع العام ٢٠٠٩ باعتماد الهيكل التنظيمي لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية، وتمثلت مسؤولية هذه الإدارة في توفير الإطار والآليات العملية لنشاطات المتابعة والتقييم للخطط التنموية الوطنية والسياسات الحكومية، بالإضافة إلى الرصد السنوي حول مدى الانجاز والتقدم في الخطة مقارنة بالأهداف والسياسات وكذلك تحديث مؤشرات قياس الأداء، بيانات الخطوط المرجعية والاستهدافات المحددة لكل غاية والهدف من الغايات والأهداف الوطنية، بالإضافة لجمع معلومات الأداء من الوزارات والمؤسسات ومن أي مصادر محتملة أخرى وإدخالها في قواعد بيانات المتابعة والتقييم، وإعداد التقارير الربعية والسنوية حول الانجاز والتي تحلل الأداء في المجال التنموي وتقوم بتزويد النصائح ومقترحات الحلول لتعزيز الأداء.

كما يندرج تحت عمل الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، المساهمة في توفير المساعدة الفنية للمؤسسات والوزارات ذات العلاقة في مجال إنشاء وتطبيق آليات عملية المتابعة والتقييم، بالإضافة إلى توفير الدعم اللازم في مجال بناء القدرات، وتحديد أدوات القياس، وجمع وتحليل المعلومات ذات العلاقة بالمتابعة والتقييم.

• بناء نظام المتابعة والتقييم

لقد تم التركيز على بناء نظام للمتابعة والتقييم قائم على أساس النتائج مما يسمح لوزارة التخطيط بقياس أداء الخطط التنموية، حيث أن الأهمية تعطى للتركيز على "ما يتم إنجازه" لا "ما يتم القيام به" وتأثير ذلك على تحقيق أهداف معينة و يستند نظام المتابعة والتقييم الذي تم تطويره على الافتراض بأن السياسات والاستراتيجيات التي وضعت في خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠ ينبغي أن تنعكس في عملية تنفيذ السياسات من خلال البرامج والنشاطات الواردة في خطة التنفيذ وبالتالي يجب أن تؤدي النتائج المتوقعة لأداء الأنشطة المحددة في البرامج والمشاريع إلى تحقيق أولويات خطة الإصلاح والتنمية التي تساهم في تنفيذ أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية ككل .

بدأ العمل على تطوير نظام المتابعة والتقييم والذي يشمل (وضع مؤشرات قياس الأداء والكفاءة والفعالية والتأثير، وضع نظام جمع المعلومات الخاص بالمؤشرات، تحديد خط البيانات المرجعية، تحديد الاستهداف، جمع وحفظ المعلومات، تحليل واستخدام البيانات، اعداد تقارير المتابعة الدورية، بناء القدرات وتطوير المعرفة والمهارات للكادر العامل في مجال المتابعة والتقييم)، كمرحلة أولى، مع مجموعة من الوزارات والمؤسسات الشريكة من خلال "مجموعة العمل الفنية" والتي تضم كل من وزارات

النزاهة والشفافية و المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ – ٢٠١٠

التخطيط، المالية، الاتصالات، الزراعة، التعليم، الصحة، بالإضافة إلى سلطة الطاقة والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. تمثل هذه المجموعة عينة تجريبية لتطوير النظام حيث تم إشراك الأعضاء في عمليات التطوير المختلفة المتعلقة بنظام المتابعة والتقييم من خلال لقاءات دورية يتم أثناءها مناقشة سير العمل وتطبيق المخرجات على هذه الوزارات والمؤسسات.

ومن خلال العمل لاستكمال بناء نظام المتابعة والتقييم الوطني، قامت الإدارة العامة للمتابعة والتقييم بعقد برنامج تدريبي من اجل رفع قدرات الطواقم الفنية وزيادة المعرفة وتطوير المهارات في مجال المتابعة والتقييم لمجموعة من الوزارات والمؤسسات الحكومية. وسيتم تقديم التدريب اللازم لباقي الوزارات والمؤسسات الحكومية خلال هذا العام، كما سيتم العمل على إقرار إنشاء دوائر أو وحدات متخصصة بالمتابعة والتقييم لدى الوزارات والمؤسسات الحكومية بقرار من مجلس الوزراء.

لقد قامت الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بإنتاج أول تقرير لمتابعة سير عمل خطة - الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ حيث يعتبر التقرير خطوة أولى في ترسخ مفهوم المتابعة والتقييم لدى مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. ونظراً لغياب آليات وأنظمة للمتابعة والتقييم في خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠ وعدم توفر أدوات القياس المختلفة، فقد تم التركيز في التقرير على أداء الحكومة من خلال مقارنة المشاريع المنفذة مع البرامج والأولويات التي وردت في خطة الإصلاح والتنمية، وتم التطرق بشكل أولي لمخرجات بعض المشاريع دون الخوض بالتحليل المعمق لمؤشرات قياس الأداء على مستوى المشاريع والبرامج ومدى التغير الفعلي الذي طرأ على هذه المؤشرات بسبب غياب إطار المتابعة والتقييم في خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠.

وقامت الإدارة العامة بإعداد إطار شامل للمتابعة والتقييم للخطة الوطنية القادمة (٢٠١١-٢٠١٣ NDP) ويحدد هذا الإطار أدوات القياس المختلفة، فقد تم تحديد مؤشرات قياس أداء على مستوى الأهداف الوطنية والقطاعية وكذلك تحديد خطوط المرجعية والاستهدافات المحددة سنوياً^{٣٥}.

إن بناء نظام المتابعة والتقييم لخطط التنمية جاء في بعض أهدافه للتغلب على الإشكاليات التي برزت أثناء متابعة وتقييم خطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨ – ٢٠١٠، ومن غير الواضح الى أي مدى يتضمن هذا النظام مؤشرات واضحة ومحددة لقياس مدى تعزيز قيم النزاهة والشفافية ونظم الرقابة والمساءلة في خطط التنمية وما إذا تم الأخذ بالاعتبار برامج وأهداف محددة في هذا المجال، حيث يتم التعامل مع هذه القيم بعمومية وليس في إطار رؤية شمولية أو برامج محددة.

من جهة أخرى برزت إشكالية غياب السيطرة الكاملة للسلطة الوطنية على كافة البرامج والمشاريع التي تتضمنها الخطط التنموية، حيث اقتصرت سيطرة الحكومة على المشاريع التي تفتح لها حسابات في وزارة المالية، ووجود العديد من المشاريع المنفذة خارج إطار الخطط التنموية وذلك بين المانح والمؤسسات مباشرة.

وان كان هناك قراراً صادراً عن مجلس الوزراء يلزم كل وزارة أو هيئة عامة بإبلاغ وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية في حالة التوقيع على اتفاق تمويل لمشروعات مع المانح مباشرة ومن ثم فان السعي لإغلاق الحسابات الخارجية للوزارات والهيئات العامة لا يشمل إغلاق حسابات المنح من الدول المانحة^{٣٦}.

كما تم الانتهاء من بناء نظام لقاعدة بيانات (DARP) في وزارة التخطيط وتشغيله بتاريخ ٢٠١٠/٧/٦. ويهدف النظام إلى حصر المعلومات المتعلقة بالدعم الدولي للسلطة الوطنية وتحليلها وهو ما سيساهم في عملية التخطيط التنموي وتحديد الأولويات

٣٥ وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، الإدارة العامة للمتابعة والتقييم مصدر سابق.

٣٦ .مقابلة مع السيدة ليلى صبيح مدير دائرة المشاريع الممولة من المانحين في وزارة المالية، رام الله ، الأربعم ٢٠١٠/٣/٢.

ورصد الموازنات وإدارة المساعدات الدولية وتنسيقها، كما يساهم في تعزيز الشفافية المتعلقة بهذه المشاريع.

ووفقاً لقاعدة البيانات (DARP) ستتولى الجهات المانحة إدخال المعلومات عن المساعدات المقدمة من قبلهم والمشاريع المستهدفة منها، حيث يتولى فريق متخصص في وزارة التخطيط مراجعة البيانات والتنسيق مع المؤسسات الوطنية ذات العلاقة لمقارنة المعلومات المدخلة من قبل المانحين مع المعلومات المتوفرة لديهم، حيث تم إدخال نحو ألف مشروع منذ تشغيله ويتضمن النظام ثلاثة مراحل: المرحلة الأولى تستهدف جمع المعلومات، والمرحلة الثانية المتابعة والتقييم للمشاريع، وإما المرحلة الأخيرة ربط النظام مع وزارة المالية^{٣٧}.

ويضمن النظام معلومات حول المشاريع والبرامج من حيث اسم المشروع وملخص عنه، وحدة التنفيذ وحجم التمويل والجهة الممولة وحجم الصرف والمنطقة الجغرافية التي يغطيها المشروع والشركاء في المشروع، والجهة التي تدير التمويل والجهة المنفذة والجهة الوطنية الشريكة والجهة المستفيدة^{٣٨}.

إن النظام الخاص ببناء قاعدة البيانات المتعلقة بالمشاريع الممولة من الدول المانحة على درجة كبيرة من الأهمية فهو سيوفر المعلومات حول المشاريع التنموية لمساعدة متخذي القرار في السلطة الوطنية في مجال المالية وكذلك في التخطيط والمتابعة والتقييم، كما ستوظف هذه القاعدة من البيانات لإعداد التقارير حول المساعدات والتي يمكن من خلالها تحديد القطاعات التي حصلت على التمويل وتلك التي ما زالت بحاجة لذلك مما يتيح توزيع الموارد المالية المتاحة وفقا للاحتياجات والأولويات، كما ستساعد قاعدة البيانات ووزارة المالية في تحضير الموازنات وإعداد التقارير المالية وتنفيذ إجراءات التدقيق المالي^{٣٩}.

إلا أن قاعدة البيانات لا تشمل في الوقت الحاضر كل ما يتعلق بالمشاريع المنفذة فقد بدأ العمل بها في شهر ٢٠١٠/٧ ومن ثم فهي لا تغطي كافة المشاريع خاصة في الفترة السابقة (١٩٩٤ - ٢٠٠٩).

كما أنها تعتمد على إرادة ومبادرة الجهات المانحة ومدى تجاوبها ومن ثم من غير الواضح إلى أي مدى ستكون شاملاً لكافة المشاريع الممولة من المانحين.

خامساً: الإشكاليات والتوصيات

تعد عملية المتابعة والتقييم والتعرف على مدى تحقيق الأهداف والبرامج التي تتضمنها أية خطة تنموية عامة عملية غاية في الصعوبة وتتطلب منهجيات وأدوات وإمكانيات كبيرة، ولا يقل صعوبة عن ذلك متابعة موضوع النزاهة والشفافية ونظم المساءلة ضمن هذه الخطط، وعليه فقد تم الاقتصار على تناول برامج محددة في قطاع الحكم لمتابعة هذا الموضوع، وفيما يلي أهم الإشكاليات التي تم ملاحظتها:

١. إن الإشكالية الأساسية التي يمكن ملاحظتها فيما يتعلق بمتابعة موضوع النزاهة والشفافية ونظم المساءلة في البرامج المستهدفة في خطة التنمية هو عدم تناول هذه المبادئ والقيم على أساس رؤية شمولية أو برامج محددة تستهدف تعزيز نظام النزاهة الوطني كإجراء وقائي ضد الفساد وبكل ما يتضمنه من أعمدة مؤسسية واطر قانونية وإجراءات رقابية، وهو ما يجعل من الصعوبة تحقيق نتائج واضحة ومحددة في هذا المجال، خاصة إذا تفاق ذلك مع عدم وضوح هذا التوجه لدى بعض الجهات ذات العلاقة بتنفيذ البرامج والمشاريع ومندوبي الجهات الممولة لها.

٢. في مجال برنامج هندسة الأنظمة والعمليات:

• ليس هناك ما يدل أن كانت كافة التطورات التي شهدتها عملية إعداد وتنفيذ الموازنة، أو تلك المتعلقة ببناء مكتب المحاسب العام قد جاءت في إطار برامج ومشاريع خطة التنمية أم نفذت في إطار خطط تطويرية خاصة بوزارة المالية خاصة مع عدم القدرة على الربط بين الموازنات التي صرفت في هذا المجال والمرصود في خطة التنمية وهو ما ينطبق بشكل عام على المؤسسات والقطاعات الأخرى.

• إن التطور الأبرز المتعلق بتحول الموازنة من موازنة بنود إلى موازنة برامج وأداء هي في مرحلته الأولى وتتطلب جهود كبيرة من كافة مؤسسات السلطة الوطنية لإنجاح هذا التوجه.

٣. في مجال بناء مؤسسات رقابة فعالة:

• وجود عراقيل وتحديات ذاتية وموضوعية لا زالت أمام ديوان الرقابة المالية والإدارية، فالديوان لا يتسلم التقارير والوثائق التي يتطلبها قيامه بأعماله من جهات الاختصاص رغم النص القانوني على ذلك، كما لا يتلقى الديوان البلاغات بخصوص المخالفات المالية من الجهات الخاضعة ولا يتلقى كذلك نسخاً من العقود والاتفاقيات.

• توسع وشمولية مهام الديوان وصلحياته حالت دون قيامه بممارسة الكثير منها مثل إجراء الرقابة على تكاليف وفعالية العمليات الحكومية وإجراء الرقابة على تنفيذ السياسات الحكومية والرقابة على جودة الإدارة المالية.

• عدم التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بمتابعة التوصيات والتوجيهات التي يقدمها، خاصة مع عدم وجود جهة تتولى التأكد من قيام المؤسسات العامة بذلك وعدم وجود آليات محددة لمتابعة ملاحظات الديوان وتوصياته من قبل الجهات الخاضعة.

• إن التطورات التي تمت في إطار بناء مؤسسات رقابية فعالة ورغم أهميتها لا يمكن أن تعالج الفجوة القائمة في نظام الرقابة والمساءلة والمتمثلة في غياب المجلس التشريعي الفلسطيني المسؤول عن إقرار الموازنات والتشريعات المنظمة للشأن المالي، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدوى الكثير من الإجراءات المتخذة في ظل غياب احد أهم الأعمدة في نظام النزاهة الوطني.

٤. في مجال إصلاح الإطار التشريعي والمؤسسي: رغم وجود خطة تشريعية للحكومة إلا انه من غير الواضح كيفية تحديد الأولويات التشريعية ومدى الضرورة التي تقتضي إصدار هذه القرارات بقوانين.

٥. في مجال إدارة الموارد البشرية والخدمة المدنية:

• رغم تشكيل لجنة وزارية لإجراء مراجعة شاملة لأهداف ومهام ووظائف الهيئات غير الوزارية إلا انه لم يحدث الكثير من التغيير في هذا المجال، فالكثير من هذه الهيئات لا زالت تفتقر إلى الأطر القانونية والتنظيمية (نظم مالية وإدارية)، واليات المتابعة المطلوبة لعملها و.

• لا زالت التعيينات في الفئة العليا لا تخضع لمعايير محددة ومعتمدة فليس هناك اطر قانونية أو اطر مؤسسية تشكل مرجعية لمدى صحة هذه التعيينات وملائمة شاغليها.

٦. في مجال الحكم المحلي: إن العمل في هذه الهيئات وبالرغم مما تم انجازه لا زال يعاني من إشكاليات كثيرة خاصة في إطار إدارتها للمال العام وتعاملها مع الجمهور، ويبرز ذلك بوضوح في حجم المخالفات المالية والإدارية في إطار عمل هذه الهيئات. فالاستراتيجيات التي يجري وضعها في هذا المجال لا زالت في مراحلها الأولى.

٧. في مجال المتابعة والتقييم لخطة التنمية:

تقرير تقييمي

• بالرغم من بناء نظام متابعة وتقييم لخطط التنمية إلا أن هناك صعوبة في تطبيقه في تقييم خطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨ - ٢٠١٠. بسبب عدم وجود مؤشرات محددة لقياس مدى تعزيز قيم النزاهة والشفافية ونظم الرقابة والمساءلة في ظل غياب برامج وأهداف محددة في هذا المجال، حيث يتم التعامل مع هذه القيم بعمومية وليس في إطار رؤية أو برامج محددة.

• إن النظام الخاص ببناء قاعدة البيانات المتعلقة بالمشاريع الممولة من الدول المانحة (DARP) لا يشمل كل ما يتعلق بالمشاريع المنفذة سابقاً فهو بدأ في شهر ٢٠١٠/٧. كما انه يعتمد على إرادة ومبادرة الجهات المانحة ومدى تجاوبها.

التوصيات

١. إن التوصية الأساسية التي يقدمها هذا التقرير تتمثل في ضرورة التعامل مع تعزيز قيم النزاهة والشفافية ومبادئ الرقابة والمساءلة برؤية شمولية لتعزيز نظام النزاهة الوطني، الذي يقوم على تصويب واقع الأعمدة التي يلعب كل منها دوراً مهماً في هذا النظام، ويشمل كافة القطاعات الخدمتية الحكومية والأهلية والخاص، إضافة إلى مؤسسات الرقابة الأقفية (المجلس التشريعي، السلطة القضائية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، هيئة مكافحة الفساد، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني). وإذا كان من غير الممكن أن يستوعب إطار خطة التنمية لهذا الجانب الهام على شكل برامج محددة ومشاريع واضحة فمن الأفضل المباشرة في إعداد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، يتبعها إعداد خطة وطنية يشارك في إعدادها وتنفيذها جميع الأطراف الرسمية والأهلية. يتم على ضوءها تبني عدد من النشاطات او البرامج والمشاريع وإلحاقها بخطة التنمية ٢٠١١-٢٠١٣. كإجراء مراجعة لنظام النزاهة الوطني، ومراجعة مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC، ويمكن في هذا المجال الاستفادة من المراجعة التي قامت بها أمان لهذه الموضوعات.

٢. ضرورة اعتماد مؤشرات واضحة لقيم النزاهة والشفافية ونظم المساءلة وتعريف العاملين والمسؤولين بها في إطار عملية التطوير الإداري، ومنها على سبيل المثال:

- النزاهة: تبني قرارات وتعليمات واضحة باعتماد مدونات السلوك في كافة المؤسسات العامة والتدريب عليها ومتابعة تطبيقها.

- الشفافية: قرارات وتعليمات بتبني سياسة الانفتاح ونشر المعلومات (أو إصدار مشروع قانون أو نظام لحرية الوصول للمعلومات) يتضمن تحديد المعايير والشروط والأسس للحصول على المعلومات وما هو المقيد منها على سبيل الحصر، وإنشاء صفحات الكترونية في كافة المؤسسات العامة.

المساءلة: إعداد تقارير شهرية أو ربعية عن أعمال المؤسسات العامة، ومتابعة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ودواوين الشكاوى في المؤسسات العامة، وتفعيل المحاسبة وفقاً للقانون (الخدمة المدنية، والخدمة في قوى الأمن، قانون العقوبات، قانون مكافحة الفساد). وتفعيل وحدات الرقابة الداخلية.

٣. تشكيل لجنة متابعة وطنية تشمل القطاعات الثلاثة (حكومي، أهلي قطاع خاص) تتولى متابعة وتقييم الخطة الإستراتيجية والخطة الوطنية المنبثقة عنها، بما تتضمنه من أهداف وبرامج محددة لضمان الالتزام وتحقيق النجاحات المطلوبة.

٤. ضرورة التأكيد على التوجه الجديد المتعلق بإعداد الموازنة العامة للسلطة على أساس البرامج والربط بين خطة التنمية والموازنة العامة للسلطة الوطنية.

٥. تعزيز دور واستقلالية ديوان الرقابة المالية والإدارية وتركيز مهامه في إطار الرقابة والتدقيق المالي، وإيجاد آليات متابعة لمدى الالتزام بتوصياته في معالجة مواطن الخلل.

٣٧. مقابلة مع مسؤول في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، رام الله، الأحد ٢٠١١/٢/٢٠.

٣٨. جريدة القدس، الأربعاء ٢٠١١/٢/٩

٣٩. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، بناء فلسطين، مصدر سابق، ص ٨-٩

قائمة المصادر والمراجع

١. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية ٢٠١٠ - ٢٠١٠. رام الله ٢٠١٠.
٢. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للعامين ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، رام الله نيسان ٢٠١٠.
٣. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، نبذة عن المتابعة والتقييم، رام الله، ٢٠١١.
٤. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، اقامة دولة فلسطين الانجازات والتحديات، تقرير السلطة الوطنية للجنة تنسيق المساعدات الدولية للفلسطينيين، رام الله ، ايلول ٢٠١٠.
٥. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، بناء فلسطين الانجازات والتحديات، نيسان ٢٠١١.
٦. نظام النزاهة الوطني، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان، رام الله، ٢٠٠٩.
٧. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان، رام الله، ٢٠٠٧.
٨. مجلس الوزراء، الدائرة القانونية، تقرير حول القوانين والانظمة المقررة في مجلس الوزراء خلال فترة الحكومة الثالثة عشرة، رام الله، ٢٠١١.
٩. الامانة العامة لمجلس الوزراء، تقرير الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة ٢٠٠٧/٦ - ٢٠٠٨/١٦، رام الله، ٢٠٠٨.

١٠. وزارة الحكم المحلي، التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي ١٩ ايار ٢٠٠٩ - ١٩ ايار ٢٠١٠، رام الله.
١١. الامانة العامة لمجلس الوزراء، تقرير حول انجازات الحكومة الثالثة عشر للاعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٠، رام الله.
١٢. وزارة الحكم المحلي، تقرير حول الربع الاول من العام الثاني من عمل الحكومة الثالثة عشرة، ٩/١١/٢٠١١/٣٩/١ رام الله ٢٠١١.
١٣. مجلس الوزراء، التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة ١٩ ايار ٢٠٠٩ - ١٩ ايار ٢٠١٠، رام الله.
١٤. قرارات مجلس الوزراء رقم ١٣/٤٦/١٣/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٠.
١٥. قرار رقم ١ لسنة ٢٠١٠ بشأن اعتماد معايير التدقيق الحكومي الفلسطيني، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ٢٠١٠.
١٦. جفال جفال، تطبيق مبادئ استقلالية الأجهزة الرقابية العليا على ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ٢٠٠٨.
١٧. مقابلة مع السيد معتمد عوض قائم أعمال مدير عام التخطيط لقطاع الحكم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، رام الله، الثلاثاء، ٢٠١١/٣/١.
١٨. مقابلة مع السيدة ليلى صبيح مدير دائرة المشاريع الممولة من المانحين في وزارة المالية، رام الله ، الأربعاء ٢٠١٠/٣/٣.
١٩. مقابلة مع السيد عبد الكريم سدر الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، رام الله، الأحد ٢٠١١/٣/٢٠.
٢٠. مقابلة مع السيد عبد الغني نوفل، مدير عام صندوق تطوير وإقراض البلديات رام الله، الثلاثاء ٢٠١١/٣/٨.

٢١. مقابلة مع السيد يوسف الزمر، المحاسب العام، وزارة المالية رام الله ، الأربعاء ٢٠١١/٣/٩.
٢٢. مقابلة مع السيدة مي زياد القائم بأعمال دائرة التقديرة والدين العام ، وزارة المالية، رام الله، الأربعاء ٢٠١١/٣/٩.
٢٣. مقابلة مع مسؤول في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، رام الله، الأحد ٢٠١١/٣/٢٠
٢٤. مقابلة مع السيد فريد غنام، مدير عام الموازنة، وزارة المالية رام الله، الأحد ٢٠١١/٣/٢٧.
٢٥. الصفحة الالكترونية لوزارة المالية WWW.PMOF.PS
٢٦. نظام بيسان انتربرايز اديشن يطبق في وزارة المالية الفلسطينية. www.ameinfo.com
٢٧. صفحة منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقنفي). muqtafi.birzeit.edu
٢٨. محمد نصار، خطط التنمية الفلسطينية بين الواقع والطموح.
٢٩. جريدة القدس، الأربعاء ٢٠١١/٣/٩



إعداد: الدكتور أحمد أبو دية

إشراف: الدكتور عزمي الشعبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريموي ط ١، شارع الإرسال - رام الله،
هاتف: 02 2989506 / 02 2974949، فاكس: 02 2974948
ص.ب. 69647، القدس: 95908

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبى - متفرع من شارع ديقول
هاتف: 08 2884767، فاكس: 08 2884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

برنامج أمان لتمويل مشكور من حكومتى النرويج وهولندا