



## خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني

سيادة القانون



مؤسسات فعّالة



ثقة المواطنين



2022



## خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني

**النزاهة:** تعزز سيادة القانون وتبني مؤسسات فعّالة وتزيد من ثقة المواطنين فيها

كانون ثاني 2021



جميع الحقوق محفوظة للمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. 2022. خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني. رام الله- فلسطين.

يأتي إعداد هذه الخطة في إطار مساهمة المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن في دعم جهود وزارة الداخلية لتضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في الاستراتيجيات والخطط الخاصة بقطاع الأمن.

## المحتويات

4	مقدمة
6	المنهجية
7	تقييم المخاطر في بيئة المؤسسة
9	الاستراتيجية
13	خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن
17	مصفوفة خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن 2022-2024
23	خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن 2022-2024
29	ملحق رقم (1) السياسة العامة للسلطة الوطنية

## السياسة العامة للسلطة الوطنية

أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

الحكومة منفتحة ومؤسساتها فعّالة مستجيبة لاحتياجات مواطنيها

- تعزيز وصول المواطنين للعدالة.
- احترام حقوق الإنسان.
- المساهمة في فعالية النظام القضائي وتعزيز تنفيذ الأحكام القضائية.
- الوصول العادل إلى خدمات العدالة والمساهمة في تقديمها لا سيما للنساء والأحداث.
- المساهمة في إزالة أشكال التمييز ضد النساء والفتيات والقضاء على العنف ضدهن.
- إزالة كافة العوائق التي تحول دون مشاركة النساء والفتيات في قطاع الأمن.

الأولوية الوطنية الرابعة: الحكومة المستجيبة للمواطن: تعني «الحكومة المستجيبة للمواطن» إقامة المؤسسات العامة التي تركز في تشكيلها وتنفيذها للسياسات العامة على المواطنين، وترتكز على تقديم أفضل الخدمات لهم.

الأولوية الوطنية الخامسة: الحكومة الفعّالة: الارتقاء بمستوى المساءلة والشفافية وتنفيذ الإجراءات الفعّالة والناجعة في إدارة المال العام.

السياسة الوطنية التاسعة: تعزيز المساءلة والشفافية وهي تعني:

- المساءلة: تعني وجوب خضوع السلطة التنفيذية لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، ووجوب خضوع المسؤولين العموميين للمساءلة أمام المواطنين عن عملهم على صعيد تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات التي تستجيب لاحتياجات المجتمع بعمومه.
- الشفافية: وتعني أن القرارات التي تتخذها الحكومة والإجراءات التي تنفذها لا تبقى خلف الأبواب المغلقة، كما تعني تيسير قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات والامتناع عن حرمانهم من الاطلاع عليها.
- النزاهة في عمل المسؤولين والعاملين: يجب على المسؤولين والعاملين ممارسة أعمالهم ضمن إطار أخلاقي في جميع الأوقات بالاستناد إلى مدونة قواعد السلوك المعتمدة والأخلاق المهنية التي تشكل القاعدة المؤسسية التي تركز عليها السلطة.

السياسة الوطنية العاشرة: الانتقال من التركيز على الجوانب الإدارية إلى التركيز في أعمالها على تطوير خدماتها وتقديمها للمواطنين بكفاءة وفعالية.



واصلت المؤسسة الأمنية جهودها لتطوير أعمالها على الصعيد الداخلي في السنوات الماضية، من ناحية هياكل عملها واستكمال بعض الأنظمة وطورت بعض الأدلة الإجرائية، وأعدت بعض أوراق السياسات لمراجعة الخطط التنفيذية وحسنت البنية التحتية، ومكنت جزءاً من الكادر مهنيًا ووظيفيًا، ومع ذلك ما زالت تحتاج إلى مزيد من المبادرات وتسريع الوتيرة استجابة للظروف المتغيرة باستمرار وبسرعة هائلة، ونتيجة استمرار صعوبة الأوضاع المالية والضغط الناجمة عن سياسات الاحتلال وممارساته تجاه المواطنين الفلسطينيين ومؤسساتهم.

ونتيجة لتزايد القلق من التحديات التي تواجه المجتمع الفلسطيني وقطاع الأمن، فإن هذا القلق يُلزم المسؤولين بالتأكد أولاً: من أكثر وعياً بأهمية الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن. وثانياً: أن الأموال المخصصة لقطاع الأمن يتم إنفاقها بشكل جيد، والتركيز بالحصول على أكبر قيمة مقابل المال المرصود، وثالثاً: تعزيز النزاهة في سلوك العاملين في قطاع الأمن لتعزيز ثقة الجمهور في القوى الأمنية. وضرورة ارتباطها بمعايير وأخلاقيات وممارسات تنتج عنها مسؤوليات اجتماعية وسياسية لتحقيق العدالة والمساواة وسيادة القانون.

تقلل تدابير مكافحة الفساد وما يتبعها من إجراءات وقائية من حوافز وفرص حدوث الفساد وغيره من السلوكيات، وبهدف درء هذه المخاطر فنحن بحاجة إلى تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المؤسسة، وبعد أن قام المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن على مدار السنوات السابقة بالعمل على جمع البيانات وتطوير المؤشرات ونشر التقارير، فإن المنتدى يقدم في إطار التعاون المشترك مع قطاع الأمن هذه الخطة للمساهمة في تعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.

ارتبطت منظومة مكافحة الفساد بالإضافة إلى تعزيز قيم النزاهة المتعلقة بجودة الاسترشاد بالقيم وهي عملية تشغيلية كاملة ومتفاعلة ومتسقة داخلياً في تطبيق المعايير المتفق عليها، ويتمتع الأفراد بالنزاهة إذا كانوا يؤدون عملهم بأمانة وكفاءة وحيادية بشكل كامل، وعلى المستوى التنظيمي تكون قيم النزاهة مُمأسَّسة من خلال وضع المعايير الأخلاقية، وسلوك العاملين في المؤسسات والأجهزة الأمنية، في وثيقة معتمدة (مدونة سلوك).

وكذلك ارتبطت تلك المنظومة بالالتزام بمبادئ الشفافية في إدارة شؤون أي قطاع، حيث تُعنى الشفافية بوضوح الإجراءات ومعايير العمل ومشاركة المواطنين في بلورة السياسات والتشريعات من خلال الانفتاح وإتاحة المعلومات العامة غير المصنفة كمعلومات خاصة أو سرية، واستثناء تلك المتعلقة بالمعلومات التي تكون فيها السرية ضرورية للأمن القومي أو التشغيلي. في حين تُعنى المساءلة بالاهتمام بأن المسؤولين والعاملين سيكونون مسؤولين عن أفعالهم وكيفية أدائهم لواجباتهم، وتتضمن المساءلة وجود أنظمة التحقق من قيام المسؤولين والعاملين بواجباتهم بتقديمهم تقارير عن أعمالهم والإجابة عن الاستفسارات وتفسير قراراتهم، حيث يجب أن يخضع جميع الموظفين للمساءلة بموجب القانون بغض النظر عن الرتبة والمكانة والوظيفة.

يمثل الفساد أيّ إساءة استخدام للمنصب (السلطة الممنوحة) للحصول على مكاسب خاصة. ومن ناحية قانونية هو السلوك الذي يخالف الواجبات الرسمية للوظيفة العمومية تطلعاً إلى مكاسب خاصة أو مكانة اعتبارية أو معنوية في البناء الاجتماعي.

إنّ وجود مبادرة (خطة النزاهة) سيساهم في التعبير عن وجود إرادة سياسية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال ما يلي:

- سوف يحفز المنتسبين والعاملين على دعم الإصلاحات الأخرى.
- يحد الفساد من ثقة الجمهور في قوى الأمن، ما سيقبل مرة أخرى من أهمية دعم الإنفاق العام.
- يؤدي الفساد إلى اقتناء واستخدام أدوات ذات جودة منخفضة أو رديئة، ما قد يعرض سلامة المنتسبين والمواطنين للخطر.
- يمكن للفساد أن يقلل من الفعالية العملية ويعرض حياة العناصر للخطر.
- يقوض الفساد الاستقرار على المدى الطويل.

- منع الفساد يمكن أن يزيد الأموال المتاحة للحكومة والقيادة وبتيح تخفيض الضرائب، وتحسين رواتب الأفراد العسكريين، وتوفير معدات أفضل أو أكثر، ومعاشات تقاعدية أعلى، إلخ.

## المنهجية

تتبع خطة عمل تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد<sup>2</sup> نهجاً شاملاً ومنظماً، بتصميم تدابير محددة تقلل من المخاطر، وإضفاء الطابع المؤسسي على المعايير الأخلاقية العالية ومبادئ الحوكمة الرشيدة<sup>3</sup>، لتلبية حاجات مجتمعية متعلقة بالوقاية من الفساد، واستثمار الموارد المتاحة بشكل فعال، وتحسين ورفع مستوى الأداء للمؤسسات الأمنية.

وفي إعداد خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن تم اعتماد منهجية متدرجة على عدة مراحل هي:

1. مرحلة تقييم المخاطر: حيث تم اعتماد تقييم لمخاطر الفساد داخل قطاع الأمن. التقييم هو تحليل شامل يحدد نقاط القوة والضعف في نظام النزاهة، وجمع البيانات وتوصيفها وتصنيفها من خلال مراجعة مقياس النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني<sup>4</sup> -التقرير الثاني 2020، والاسترشاد بخطة هيئة مكافحة الفساد، والتقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية وبعض الوثائق ذات الصلة المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، وتم تحليل المعطيات وتحديد الاستخلاصات وتحديد الأولويات.
2. مرحلة تطوير الاستراتيجية: مراجعة الأدبيات والنظريات التي عالجت الموضوع، ونتائج التقييم من خلال ورشة عمل مع فريق النزاهة في قطاع الأمن بما فيه «الشركاء من القطاع العام وتحديد هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية» واستخلاص النتائج المستفادة لتكون مدخلات للخطة في المرحلة الأولى في عملية تحليل لأهمية العوامل المؤثرة على عمل المؤسسة والسياسات التي تساعد أو تحبط تحقيق الغاية، وترتيب الأولويات وفق الاستراتيجيات الحالية الأخرى وتحديد أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 والخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن الفلسطيني 2017-2022، والخطة الاستراتيجية لقطاع الامن 2021-2023 وتحديد الغاية من تعزيز نظام النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني.
3. مرحلة التخطيط: مرحلة تحديد الأولويات والطريقة التي تحقق الوصول للأهداف المرصودة في استراتيجية القطاع وهيكل عمله وتخصيص الموارد والمسؤوليات ووضع الجداول الزمنية وإنشاء المجموعة التوجيهية والتشاور مع منظمات المجتمع المدني. وتحليل مخرجات المرحلة الأولى/البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية، وتحليل/ نقاط القوة والضعف والمحددات والمعوقات، وذلك بعقد لقاءات مع الشركاء من المجتمع المدني، والاعتماد على ما يتوفر من وثائق ومعلومات.
4. مرحلة التنفيذ: وهي مسؤولية المؤسسة الأمنية بالكامل. وتشمل وضع الإصلاحات والأنشطة المختلفة المحددة في خطة عمل النزاهة قيد التنفيذ، وسيتمد الإطار الزمني لهذه المرحلة على مدى تعقيد خطة عمل النزاهة، ولكن في واقع المؤسسة الحالي فهي بحاجة إلى خطة تستمر قرابة 3 سنوات.
5. مرحلة التقييم: إن مراقبة الأنشطة وتقييم النتائج ضروريان لمعرفة ما إذا كانت الخطة قد نجحت وتم تحقيق الأهداف، ويسمح لنا التقييم الدوري بتقييم درجة نجاح وتأثير الإصلاحات والإجراءات على الفئات المستهدفة. ويمكن القيام بذلك من خلال المتابعة المباشرة للتنفيذ وفق منظومة العمل القائمة في المؤسسة، أو من خلال إجراء تقييم شامل كل فترة زمنية لتحديد التقدم. (التوصية: وضع آلية للمتابعة والتقييم من خلال دمجها بخطة العمل في وزارة الداخلية ومعاونة ديوان الرقابة المالية والإدارية، ووحدات الرقابة الداخلية في المؤسسة، والاستعانة بمنظمات المجتمع المدني ممثلة بالمنتدى المدني لمتابعة رصد النتائج وتعزيز التغذية الراجعة).

2 هي أداة لتصميم وتنفيذ تدابير محددة لتصبح مخاطر الفساد المحددة وأوجه القصور الأخرى في نظام النزاهة.

3 معايير النزاهة من خلال تدابير الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.

4 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. مقياس النزاهة في قطاع الأمن العام: التقرير الثاني. رام الله- فلسطين.

تظهر نتائج مقياس النزاهة<sup>5</sup> في قطاع الأمن (مدى مناعة نظام النزاهة في قطاع الأمن، أي حالة الوقاية من مخاطر الفساد، بما يشمل مجموعة القيم التي يلتزم بها المسؤولون لمكافحة الفساد والحفاظ على المال العام، ومدى احترام أسس ومبادئ الشفافية في أعمالهم، بالإضافة إلى مدى فعالية أنظمة المساءلة عن أعمالهم) وجود العديد من الفجوات التي تحد من توفير مناعة لقطاع الأمن في مواجهة الفساد.

سنستخدم تصنيفات سبق انتهاجها بالتقارير تساعد على التركيز مثل (تشريعات وممارسات)، و(أركان النزاهة من المساءلة والشفافية والنزاهة)، بالإضافة إلى المحاور الرئيسية للتدخل أو مجالات التدخل، وهو ما يساعد على إمكانية النجاح حيث إن مزيجاً من البيئة الداخلية والممارسات هي تحت سيطرة المؤسسة وبالتالي فإن إمكانية تحقيق تقدم فيها تكون قابلة للتحقق، على عكس البيئة الخارجية والتشريعات التي هي خارج نطاق سيطرة المؤسسة، وبالتالي يمكننا التركيز في التخطيط لإعداد الخطة على الممكن القابل للتحقق.

### تحليل البيئة الخارجية

(السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية)

كثيراً ما يتصرف الناس بشكل فاسد لأن الأنظمة التي تهدف إلى منعهم إما ضعيفة أو غير موجودة، كما أنها أيضاً مسألة قيادة ومدى قوة تضمين قواعد السلوك الأخلاقية التي قد تمنع الفساد مؤسسياً، ويشمل الفساد أيضاً سلوك الأفراد بإساءة استخدام المنصب والرتبة، بما في ذلك إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب سياسية.

تحيط ببيئة العمل في قطاع الأمن عوامل يمكن أن تؤدي إلى فرص الفساد ومنها:

- استمرار تعطيل عمل المجلس التشريعي، وتحديدًا شل الرقابة البرلمانية بما فيها الرقابة على أجهزة الأمن ومناقشة السياسات الأمنية، والمصادقة على الموازنة العامة بما فيها موازنة قطاع الأمن والرقابة على صرف المال العام.
- التهديدات الإسرائيلية المستمرة بضم مناطق من الأراضي الفلسطينية التي تساهم في تعقيد مهمة قوى الأمن في إنفاذ سيادة القانون.
- ضعف المنظومة القانونية التي تعمل من خلالها قوى الأمن، والتداخل بين القوانين الناظمة لعمل المؤسسة الأمنية، وتداخل الصلاحيات والأدوار والمسؤوليات. ومن ناحية أخرى إنجاز المسودة الأولية لمشروع قانون العقوبات العسكرية، ومشروع قانون الإجراءات العسكرية، ومشروع قانون الأمن الوطني، ومشروع قانون الاستخبارات العسكري، ومشروع قانون الاتجار بالبشر، ومشروع قانون كاميرات المراقبة، وقام جهاز الشرطة بإنجاز اللوائح التنفيذية الخاصة بقانون الشرطة كما عمل الجهاز على تطبيق مشروع هيكلية الإدارات والمديرية.
- عدم وجود لجنة مستقلة متخصصة للرقابة على سياسات الأجهزة الاستخباراتية وإدارتها وميزانيتها (برلمانية أو حكومية).
- الانقسام السياسي والجغرافي وعدم إجراء انتخابات تشريعية منذ أكثر من أحد عشر عاماً، واستمرار التحديات الأمنية المرتبطة بالانقسام.
- عدم وجود نظام لتصنيف المعلومات ينسجم مع القانون لضمان حماية المعلومات.
- نسبة فاتورة رواتب القطاع العام المرتفعة نسبياً من إجمالي الموازنة العامة.
- التسارع الهائل في التطور في مجالات تكنولوجيا المعلومات والذكاء الصناعي وإنترنت الأشياء الذي جعل



- الطلب يتغير بسرعة على الوظائف في السوق العالمي وفي قطاع الأمن، إضافة إلى التهديدات العالمية باستخدام الأمن السيبراني، التي غيرت قواعد اللعبة سياسياً.
- تدني مستويات العلاقة مع الجمهور ومنظمات المجتمع المدني.
- زيادة الاعتماد على وسائل التواصل الاجتماعي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- تغيير الأجندات السياسية للدول الراعية في المنطقة بسبب الثورات والتغيرات في الدول المحيطة من جهة، والتوجه نحو حل مشكلة التغيير المناخي عالمياً من جهة أخرى. إلى جانب ارتفاع مستويات البطالة في السنوات الثلاث الأخيرة إلى مستوى لم يسبق الوصول له. وكذلك ارتفاع الأسعار الناتج عن أزمة منظومة الإمداد العالمية.
- الضبابية في المنظومة العالمية لعهد ما بعد جائحة كورونا «كوفيد-19»، والتغيير في مراكز المال والسلطة.

## تحليل البيئة الداخلية

### (نقاط القوة والضعف والمحددات والمعوقات)

الفساد هو أحد أعراض عدم فعالية المؤسسات أو ثغرات النظام أو الفشل، ويلزم إجراء بحث تشخيصي سليم لتحديد وفهم انتشار أو تركيز الفساد داخل منظومة (سواء مؤسسة واحدة أو قطاع من المؤسسات)، والنماذج المحددة التي تتطلبها هذه المنظومة، ومدى تعرض النظم والعمليات للفساد. وهنا تكمن أهمية مراجعة ودراسة بيئة التحديات والمخاطر التي تتيح الفساد في قطاع الأمن، وإجراء التقييمات لمخاطر الفساد بشكل دوري.

### نقاط القوة

- توفر مادة تعليمية للتوعية بأركان النزاهة ومكافحة الفساد للمنتسبين للمؤسسة.
- إجراء العديد من الورشات للتدريب على قيم النزاهة في السنوات الأخيرة.
- التوجه العالمي نحو التكنولوجيا الذي زاد الحاجة للتوجه نحو الأمن السيبراني.
- متابعة وجود مدونة قواعد السلوك المنشورة وتعميمها على أفراد الأمن وهي متاحة للجميع.
- تضمين الاستراتيجية القطاعية للأمن 2021-2023 «النتيجة 7» نصوصاً واضحة لحوكمة قطاع الأمن وتعزيز النزاهة تتمثل بـ «التأكيد على أهمية تطوير قدرات قوى الأمن في مجال حماية قوى الأمن من أي من أشكال الفساد، والذي يتطلب التعاون الكامل مع هيئة مكافحة الفساد، التي تعمل من خلال جهاز الاستخبارات العسكرية على توفير الإطار اللازم لمتابعة هذه القضايا، ومن المهم الاستمرار في توعية منتسبي قوى الأمن بالمخاطر المتعلقة بـ الفساد، وتطوير الأنظمة والإجراءات التي من شأنها أن تحد من مخاطر الفساد في قوى الأمن».

### نقاط الضعف

- ارتفاع نسبة فاتورة الرواتب للقطاع الأمني من إجمالي الموازنة العامة لقطاع الأمن.
- ضعف توفر المعلومات التي يطلبها المواطنون ووسائل الإعلام والمجتمع المدني عن ميزانية قطاع الأمن في الوقت المناسب وأثناء تنفيذها.
- ضعف انعكاس سياسة دائمة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في خطة عمل قطاع الأمن.
- قلة التفاصيل والمعلومات عن مراحل إعداد موازنة قطاع الأمن وعدم ارتباطها بالخطط: (ضعف ارتباط الموازنات بخطط العمل والبرامج، وعدم وجود آليات عمل واضحة في مجال إعداد السياسات اللازمة لعمل قوى الأمن، لعدم وجود موازنات محددة لمكونات قوى الأمن الذي أدى إلى إضعاف دور

هذه المكونات في إدارة خطط عملها اللازمة لتنفيذ أهدافها وأهداف الخطة القطاعية، وأضعف من أهمية أنظمة المتابعة والتقييم للخطط والبرامج لعدم ارتباط الموازنات بتنفيذ الخطط وتحقيق النتائج المرغوبة<sup>6</sup>.

بين التشريع والممارسة: بقراءة نتائج تقرير مقياس النزاهة في قطاع الأمن، انخفضت علامة ركن الشفافية بمقدار 12 نقطة، فيما ارتفعت علامة ركن المساءلة في القراءة الثانية بمقدار أربع نقاط مقارنة بالقراءة السابقة، كذلك ارتفعت علامة ركن النزاهة بمقدار 3 نقاط، وهذا دليل على أن المؤسسة في حالة تفاعل وليست ساكنة عن التطوير أو التحديث، لذا من المهم البناء على المحاولات الإيجابية ومعالجة مواطن الضعف، لتصويب المسارات والجهود.

وقر تقرير مقياس النزاهة في قطاع الأمن مادة تحليلية بمساهمة شركاء المؤسسة وبتكلفة معقولة، وكذلك ساهم في توفير الإمكانيات لدوائر ووحدات الامتثال كالموارد المالية والبشرية اللازمة لتقوم بدورها في عمليات ووظائف المؤسسة وبحيث تكون لها الاستقلالية لتقوم بدورها المهني ورفع التقارير لقيادة المؤسسة، وقيام المؤسسة بنشر خططها الاستراتيجية والسنوية، وكذلك نشر خطة النزاهة في حال إقرارها.

## الإرادة السياسية

الإرادة السياسية هي المدخل العريض والأساسي والاستراتيجي الذي تنبثق عنه الممارسات الاجتماعية والثقافية والإعلامية والاقتصادية كافة، لأهمية النظام السياسي في ترسية وتمكين منظومة الحكم الرشيد في الدولة ودوره النافذ في الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية بما يشمل المؤسسات والأجهزة الأمنية.

الأساس هو وجود التشريعات الملائمة التي تقوي قواعد الحكم الرشيد وسيادة القانون. إن السلطات التشريعية هي مصدر المساءلة الأول في الدول وتكون ممثلة لمصادر السلطات جميعها -بقوة الشعب- وهي في الحالة الفلسطينية معطلة منذ أكثر من خمسة عشر عاماً ما شكّل فراغاً أدى إلى تراجع في الثقة بين الجمهور والسلطة التنفيذية.

لذا من المهم التركيز على الجوانب الإيجابية في تحديات النزاهة في مجال الإرادة السياسية ومنها الاستفادة من نتائج تقييم النزاهة في تطوير السياسات الجديدة والتخطيط. ومن ناحية نقاط الضعف، فمن المهم التعامل مع موضوع غياب المجلس التشريعي، وذلك بزيادة هامش المشاركة المدنية والمؤسسات الأهلية والمستوى السياسي، والأهم من ذلك العمل على مراجعة بيئة التحديات والمخاطر التي تتيح فرص الفساد وإجراء التقييمات لمخاطر الفساد بشكل دوري (يمكن لهيئة مكافحة الفساد المساعدة بذلك).

## موازنة قطاع الأمن

في جانب الموازنة، فإن الأمر يمتاز بوجود الآليات والتشريعات الملائمة لتحضير الموازنة وأدوات العمل والتدريب المتاح، والمطلوب فقط قيام القائمين على إعداد الموازنة في المؤسسة بتعزيز قدراتهم الفنية وتنفيذها وفقاً لقرارات الحكومة، أي الالتزام بالممارسة الجيدة، وعند التطرق لتنظيم الموازنة أن يتم تنفيذها كما تنفذ في الوزارات ووفق التعليمات مع الحق بوجود الاستثناءات في بعض التفاصيل مثل الموازنة المكتومة كما سمح بها القانون، وبذلك لا يكون هناك مبرر لعدم إتاحة الموازنة للمناقشة قبل الإقرار وتوضيح تفاصيل النفقات والرواتب ونشرها من قبل وزارة المالية كباقي الموازنات. فضلاً عن أهمية قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بنشر التقارير الخاصة لمؤسسات قطاع الأمن.

## المشتريات والعطاءات

إن جانب تنظيم إدارة العطاءات والشراء لها حساسية عالية في الحد من فرص الفساد والتحايل المحتملة من جهة، وتعظيم الاستفادة من الموارد المالية المحدودة بالحصول على المواد والأدوات بجودة عالية من جهة أخرى، لذا من الأهمية التركيز على الجوانب الواردة في تقرير ديوان الرقابة للعام 2020، الخاص بهيئة الإمداد والتجهيز ومديرية

6 الاستراتيجية القطاعية للأمن 2021-2023: أهم التحديات التي تواجه قوى الأمن في تطوير الأدوات اللازمة لتنفيذ الخطة القطاعية.

التسليح المركزي والضابطة الجمركية، وتحديدًا ما يتعلق بالمضبوطات والمستودعات واللوازم ووحدات الرقابة الداخلية، والتسويات البنكية، وإعداد الموازنات، وتجهيز المؤسسة بأدوات العمل المناسبة من أدلة إجرائية وسياسات واضحة، وتدريب الكادر وتأهيله للاضطلاع بالمهام المهنية وتحسينه من الفساد. ومن الأهمية مواءمة ما يقوم به المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام من تطوير لمنظومة الشراء رغم البطء.

وللحد من مخاطر الفساد في مجال المشتريات، من الممكن أن تتضمن الخيارات إعداد ورشات تدريبية، والتركيز على تحسين القواعد واللوائح التنظيمية المالية وتطبيق برامج أخلاقيات بناء النزاهة واستخدام نظام المشتريات الإلكتروني لزيادة المنافسة وتعزيز المساءلة.

## التعيينات وسلوك العاملين

في هذا الجانب هناك جهود حثيثة لم تهدأ منذ عام 2015، وخاصة في قضايا سياساتية وفيما يخص تطوير الأدلة الإجرائية، ومحاولات تحسين القوانين والأنظمة بشكل دائم ومستمر طالت جوانب التجنيد، وإنهاء الخدمة وضبط الدوام ونشر مدونة السلوك، وتعزيز معايير آليات اتخاذ القرار وتشكيل اللجان الفنية، وهو ما ساعد في دفع الكثير من الجوانب الوظيفية الأخرى باتجاه تحسين الأداء. وهنا تبرز أهمية لفت النظر إلى أن منهج التغيير والتحديث تشوبه الضبابية إلى حد ما، ويحمل إيجابيات ينبغي تعزيزها وسلبات ينبغي وضع آلية لاحتوائها، وهنا تكمن أهمية مراجعة بيئة التحديات والمخاطر للفساد وعمل التقييمات التي تساعد في إدارة عجلة التطوير في المؤسسة وتحسينها. ومن التقارير السابقة يمكن إلقاء الضوء على أهمية إنجاز اللائحة الداخلية لقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لعام 2005، والعمل على مراجعة منظومة التجنيد وتحديد التجنيد التطوعي لما له من أثر على الموازنة العامة، ودراسته قبل التنفيذ اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً وفي جوانب حقوق الإنسان والنوع الاجتماعي، وعمل الاختبارات الكافية لما لها من تأثير على هوية سوق العمل في فلسطين لاحقاً.

وفي جانب منظومة الترقيات في المؤسسة فهي بحاجة لمراجعة استراتيجية، لما لها من تأثير على حقوق العاملين من جهة وعلى الموازنة العامة من جهة أخرى. ومن الأهمية كذلك نشر معايير التعيين في الوظائف القيادية، والعمل على نشر إجمالي رواتب العاملين في المؤسسة سنوياً، وإظهارها على بنود الموازنة العامة المنشورة وبنود المكافآت والبدلات، وكذلك نشر نتائج محاكمة العسكريين للعامة، واستكمال الهيكل القيادي لقوى الأمن الذي يعتبر عاملاً مهماً في تحديد المسؤوليات عن تنفيذ تدخلات الخطة<sup>7</sup>.

## الرقابة على أجهزة جمع المعلومات

من الأهمية العمل على تطوير نظام تصنيف المعلومات وحمايتها، وتوضيح نسبة الموازنة المكتومة من الموازنة الكلية للمؤسسة الأمنية ذات العلاقة، والبحث عن آلية ليكون هناك إشراف مدني على عمل المؤسسة الأمنية ليس تعويضاً عن غياب المجلس التشريعي ولكن للتخفيف من الآثار السلبية لغيابه في محاول للتعامل مع بيئة مليئة بالتحديات تزيد من فرص الفساد.

## التحديات

هناك عدد كبير من التحديات التي تعيق أو تؤثر على قرار قيادة المؤسسة ومنها:

الأساس العقلاني للخطة: من المهم فهم الالتزام قصير وطويل الأجل للتغيير، ويجب أن تنتهز المؤسسات الفرصة للبناء على إرادة سياسية عالية وإضفاء الطابع المؤسسي على الإصلاحات الضرورية قبل اختفاء الإرادة السياسية لإحداث تغيير حقيقي. وذلك بالتحقق مما إذا كان التغيير بناءً على أجندة مدفوعة داخلياً، أو تغيير شكلي يتم استخدامه لإظهار التغيير للمجتمع الدولي، أم أن هناك أسباباً أخرى.

المجتمع المدني: بالإضافة إلى استخدام المعايير التقنية المنصوص عليها في المؤشرات مثل مؤشر مكافحة الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية، يمكن أيضاً الانخراط مع منظمات المجتمع المدني لفهم مستوى ثقة الجمهور، ومع المنظمات الحكومية الأخرى للتأكد من الثقة والعلاقات داخل الحكومة. حيث إن الدعم العام لجهود بناء النزاهة هو المفتاح للحفاظ على الزخم وتطوير أشكال مستدامة للمساءلة.

الأبعاد السياسية المحلية: إلى أي مدى يعتبر الفساد والنزاهة موضوع نقاش وقابلاً للنقاش في الشارع؟ هل يمكن الاستيلاء على جهود مكافحة الفساد لأغراض سياسية واستخدامها كوسيلة لعزل أشخاص معينين أو مجموعات سياسية أو منظمات مجتمع مدني؟ وكيف ترتبط السياسة بالمصالح التجارية؟

الأبعاد الدولية<sup>8</sup>: قد ترتبط الأنشطة الفاسدة بالعلاقات مع الحكومات الأخرى أو الفاعلين السياسيين أو المصالح الخاصة أو العناصر الإجرامية أو الملاذات الآمنة، وقد يكون للفساد في بلد ما أو داخل قطاع معين روابط بشبكات إجرامية دولية.

## الاستراتيجية

### النظرية

نظراً لأنّ تطبيق القانون يُعدّ أمراً مكلفاً، فالاحتمال الأمثل لعملية التطبيق أن تؤدي إلى تقليل الفساد وليس القضاء عليه كلياً، لذا نحن بحاجة إلى نهج استراتيجي لتعزيز النزاهة، والمقترح في هذه الحالة، العمل على محورين:

« يُعدّ الجمع بين السلطة التقديرية العالية (فوائد هامشية كبيرة للفساد) وانخفاض مستوى المساءلة (انخفاض الثمن المتوقع) من بين الأسباب الأكثر شيوعاً، والتي تزداد على إثرها مخاطر الفساد بشكل كبير للغاية في ظل غياب الشفافية.

الثمن المتوقع = العبء الأخلاقي + العقاب المتوقع.

« النهج هو زيادة العبء الأخلاقي الناشئ عن السلوك الفاسد، وتقليل المكاسب المتوقعة منه، ما ينتج عنه زيادة التكلفة أو العقاب الذي يُتوقع التعرض له حال القيام بسلوك فاسد.

1. تقليل المكاسب المحققة من السلوك الفاسد (تقليل الفوائد الهامشية).

2. زيادة الثمن المتوقع (التكاليف الهامشية المتوقعة).

« أنّ التهديد بالعقاب وليس العقاب هو الأكثر أهمية و«لإيجاد العقاب الصحيح الذي سيكون بمثابة الرادع الأمثل، يمكن لصناع القرار السياسي زيادة التهديد بالعقاب من خلال ثلاث طرق:

1. زيادة احتمالية الكشف عن التجاوزات.

2. زيادة احتمالية الإدانة حال الكشف عن التجاوزات.

3. زيادة شدة العقوبة.

وهنا نقدم إطاراً للعمل كنهج للحكم الرشيد مع التركيز بشكل خاص على النزاهة والشفافية والمساءلة:

- مع قيم النزاهة يزيد العبء الأخلاقي للسلوك الفاسد من خلال قواعد السلوك المهني والتهذيب الأخلاقي والتعليم والتبادل الثقالي وما إلى ذلك، كما أنّ هذا يسهم أيضاً في تقليل أية فوائد محققة من أيّ نشاط فاسد.

- مع مبادئ الشفافية يزيد احتمال اكتشاف التجاوزات. وهذا من شأنه أن يزيد التكاليف المتوقعة للعمل الفاسد. علاوة على ذلك، فالشفافية في عملية اتخاذ القرار الخاص بمؤسسة أمنية -جنباً إلى جنب مع المنافسة المفتوحة والعدالة في التعيينات والتقدم الوظيفي وشراء السلع والخدمات وما إلى ذلك- من شأنها أن تحد من السلطة التقديرية وبالتالي تقلل الفوائد المحتملة للفساد.

- مع نظم المساءلة من خلال الإصلاحات التشريعية والقضائية يزيد العقاب المتوقع للسلوك الفاسد وذلك عن طريق زيادة احتمال الإدانة حال اكتشاف التجاوزات وزيادة احتمال العقوبة حال الإدانة. وهذا يزيد الثمن المتوقع للسلوك الفاسد ويقلل صافي الفوائد المحققة جراء العمل الفاسد.

وهناك عدة طرق لتنفيذ الاستراتيجية في المؤسسات، ومنها: التركيز الضيق/المحدد أو الواسع، الخارجي أو الداخلي، أو بطريقة بناء النزاهة من خلال التدريب أو باستخدام نهج العقاب/النهج التأديبي أو الرقابة الخارجية.

## خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن

### الإطار العام والأولويات

لتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة ومكافحة الفساد، وتوفير تدابير وإجراءات وقائية تقلل من حوافز وفرص الفساد، وتبني معايير قواعد سلوك مهني ينسجم مع أخلاقيات الوظيفة العامة، فإن السياسة الوطنية العاشرة

تشمل المجالات التي تم اعتمادها في قطاع الأمن وهي: الإرادة السياسية، والمشتريات والعطاءات، والتعيين وسلوك العاملين، وموازنة قطاع الأمن، والرقابة على أجهزة جمع المعلومات.

الهدف الاستراتيجي للخطة: بناء برنامج النزاهة في المؤسسة الأمنية، لتكون مؤسسة منفتحة ومستجيبة لاحتياجات المواطنين في إرساء سيادة القانون وتنفيذ أحكامه وتأمين الحماية للوطن والمواطنين وقادرة على الصمود وخاضعة للمساءلة.

### تعزيز مستوى الحكومة الرشيدة:

1. الإرادة السياسية: تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.
2. المشتريات والعطاءات: تعزيز نظام الشراء العام بما يضمن الشفافية والمساءلة.
3. التعيين وسلوك العاملين: التشجيع على تبني الممارسات والعمليات والمنهجيات الجيدة.
4. موازنة قطاع الأمن: ضمان تحقيق القيمة الاقتصادية من إنفاق الأموال العامة.
5. الرقابة على أجهزة جمع المعلومات: تعزيز مستوى الحوكمة الرشيدة.

الاستراتيجية: استجابة لمتطلبات الحكم الرشيد، يتم التركيز بشكل خاص على الأبعاد الوطنية للتحديات التي يفرضها الفساد، من خلال توفير الأدوات لمساعدة المؤسسة على تقييم مدى تعرضها لمخاطر الفساد وتشجيع تبني الممارسات والمنهجيات الجيدة.

### الأولويات

1. التطوير للأدوات اللازمة لتنفيذ الخطة القطاعية:
  - الحاجة لتحديث الخطط وإعداد الموازنات لمكونات قوى الأمن جميعها وآليات اعتماد الموازنة في قطاع الأمن الفلسطيني، وربطهما معاً.
  - الحاجة لنظام للمتابعة والتقييم لقطاع الأمن.
  - الحاجة إلى تطوير العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني المهتمة بعمل قطاع الأمن، لتساند قوى الأمن في تحقيق أهداف القطاع من خلال اشتراكها في برامج تخدم الأمن في فلسطين وتعزز علاقة المواطن بالقطاع.
2. الهدف الاستراتيجي الثاني - حوكمة المؤسسة الأمنية:
  - الحاجة لتعزيز المنظومة القانونية والأنظمة والإجراءات التي تضمن الالتزام بقواعد المهنية في تنفيذ الواجبات وتحديث تلك المنظومة لمواكبة التغيرات الداخلية والخارجية.

- الفجوة في قدرات قوى الأمن لحماية تلك القوى من أشكال الفساد .
- الحاجة لتوعية منتسبي قوى الأمن بمنظومة النزاهة والمخاطر المتعلقة بالفساد .
- بناء قدرات وحدات الامتثال في المؤسسة، وتحديد الرقابة الداخلية، ودوائر الشكاوى، والأنظمة والإجراءات التي من شأنها أن تحد من مخاطر الفساد في قوى الأمن.
- 3. الهدف الاستراتيجي الثالث - تعزيز القدرات وضمان الاستخدام الأمثل للموارد:
  - منظومة موارد بشرية متكاملة قادرة على تلبية احتياجات المؤسسة الأمنية وتلبية احتياجات مواكبة المستقبل، ومنها تحديداً نظام الترقيات.
  - تنمية القدرات المشتركة لقوى الأمن في استدامة الموارد وتوفير الاحتياجات اللوجستية بشكل يضمن استخدامها بكفاية وتحسين أنظمة الرقابة على استخدام الموارد.
  - مؤسسات أمنية أكثر خضوعاً للمساءلة وأكثر فاعلية وشفافية مع الشركاء، يلتزم المسؤولون فيها بجميع أحكام مدونة السلوك الخاصة بهم.

## المخاطر

- هناك بعض المخاطر أو الأحداث التي يمكن أن تؤثر على مسار أو وتيرة تنفيذ الخطة، والتي من الأهمية التحضر لإدارتها ومنها على سبيل المثال لا الحصر:
- إجراء انتخابات تشريعية أو عامة.
  - تغيير الحكومة، سواء بالتعديل أو كلياً.
  - تغييرات في الأولويات داخل القيادة العليا للأمن.
  - استهلاك الوقت في التركيز على أحد الأهداف أو البرامج على حساب هدف آخر.
  - عدم كفاية الموارد أو تخفيض الموازنات.
  - الاحتكاك في عمليات اتخاذ القرار.
  - يعتمد التنفيذ على مجالات خارجة عن سيطرة قطاع الأمن مثل التشريعات، وقدرات القضاء وغيرها.
  - أحداث أخرى غير متوقعة (مثل نتائج الجائحة).

## المكونات الرئيسية

يدور الجزء الأكبر من خطة تعزيز النزاهة حول بعض التدابير الوقائية، يمكن أن تشمل أيضاً الإنفاذ الاستباقي للقواعد، وتشمل الرقابة والإشراف والتحقيق في الأنشطة المشتبه بها، فضلاً عن الملاحقة القضائية من قبل سلطة قانونية، ومن المهم الانتباه إلى أنّ إنفاذ القانون يعتمد على نظام قانوني فعال وسلطة قضائية مستقلة ويرتبط بهما بطبيعته.

عناصر داخلية: وتتمثل في القدرات المؤسسية سواء الأفراد أو العمليات والأنظمة والبنية الأساسية اللازمة لتطوير القدرات وإدارتها والمحافظة عليها وتوظيفها لتحقيق أهداف الأمن.

عناصر خارجية: وهي إطار قوي خارجي لضمان سيادة القانون وتحقيق الشفافية والمساءلة، من المؤسسات المهنية الشريكة ومؤسسات الرأي المعنية بحشد الدعم كمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

تغطي مرتكزات الخطة جوانب تتقاطع ما بين المجالات الوظيفية وأركان النزاهة وعناصر الاستراتيجية لتنفيذ طريقة أكثر واقعية بالتركيز على العناصر الداخلية أي الممارسات، وعلى بناء القدرات وتحسين الأدوات المساعدة



في تطوير العمليات والمنهجيات لبناء النزاهة. عملياً، ستكون هناك مشاريع وأنشطة منفصلة تدوم على مدار زمن تنفيذ الخطة المقترح بثلاث سنوات، وتحتوي الخطة على المحورين التاليين:

أولاً: محور حوكمة قطاع الأمن: وهو ليس برنامجاً مستقلاً عما يتم تنفيذه وفق الخطط الاستراتيجية والقطاعية لمكونات المؤسسة الأمنية بل يتقاطع معها، وذلك لإحداث مبرر وأثر حقيقي على برامج التمكين في المؤسسة ودعمها للاستمرار.

#### A. الهدف الاستراتيجي الأول: تعزيز قيم النزاهة للعاملين في قطاع الامن

النتيجة الأولى: آليات متابعة قيم السلوك الأخلاقي للعاملين في قطاع الأمن معززة

1. برنامج تنفيذ إدماج منهاج النزاهة لقطاع الأمن في البرامج التعليمية والتدريبية في قطاع الأمن بتوفر المادة التدريبية/التعليمية (منهاج النزاهة لقطاع الأمن) لدى المؤسسة، ومن الأهمية البناء على قصة النجاح والاستمرار بتنفيذ البرنامج خلال الأعوام الثلاثة التالية ليطال جميع العاملين في المؤسسة.
1. برنامج تدريب لمتابعة تنفيذ تعميم مدونة السلوك ونظام تضارب المصالح والهدايا.
2. مأسسة «آليات» متابعة تنفيذ مدونة قواعد السلوك، وسجل الإفصاح عن تضارب المصالح، وسجل الهدايا.
3. تفعيل دراسة إدارة المخاطر في مجال مكافحة الفساد في قطاع الأمن.

#### B. الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز نظم المساءلة في قطاع الأمن

النتيجة الثانية: مؤسسات ووحدات الامتثال والرقابة فعّالة

1. برنامج تمكين وحدات الامتثال.
2. تطوير دليل إجراءات وحدات الرقابة الداخلية.
3. زيادة فعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة الخارجية الخاصة بقطاع الأمن.

#### C. الهدف الاستراتيجي الثالث: تعزيز الانفتاح على المجتمع المدني وإعمال مبادئ الشفافية

النتيجة الثالثة: أجهزة ومؤسسات قطاع الأمن منفتحة ومستجيبة

1. مأسسة العلاقة مع المجتمع المدني من خلال التشاور في تطوير أوراق سياساتية وعقد لقاءات دورية مع المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.
2. تطوير ورقة سياسات لتصنيف البيانات والمعلومات.
3. تقديم المعلومات والأخبار المتعلقة بقطاع الأمن وإعلان نتائج لجان التحقيق ومحاكمات العسكريين والتقارير السنوية للأجهزة والمؤسسات وغيرها.
4. تعزيز قدرة المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجهات الفاعلة في القطاع الخاص على اكتشاف الفساد وكشفه بأمان وزيادة الوعي العام والمساءلة.



### D. الهدف الاستراتيجي الرابع: تعزيز آليات مكافحة الفساد في قطاع الأمن

#### النتيجة الرابعة: العاملون في قطاع الأمن أكثر وعياً بآليات مكافحة الفساد

1. برنامج المبلغين عن المخالفات وتعزيز التزامات الكشف عن معلومات المالك المستفيد.
2. رفع الأولوية لدى الاستخبارات لجمع وتحليل البيانات بشأن الفساد والجهات الفاعلة وشبكاتهما (أو إنشاء وحدة متخصصة).
3. التنسيق والتواصل بين وحدات ومؤسسات جميع الأجسام المعنية بمكافحة الفساد.
4. مأسسة آليات تبادل المعلومات بين المؤسسة الأمنية ومؤسسة إنفاذ القانون.

ثانياً: محور تنظيم وتجنيد الموارد، لتحقيق هدف تمكين قطاع الأمن في تعزيز موارده البشرية والفنية

### E. الهدف الاستراتيجي الخامس: تعزيز إدارة الموازنة العامة في قطاع الأمن

#### النتيجة الخامسة: عملية إعداد الموازنة في قطاع الأمن شمولية منفتحة

1. إعداد وتنفيذ موازنة البرامج.

2. إعلان مراحل إعداد الموازنة ونشر الموازنة المعتمدة للعام.

3. تخصيص موازنة خطة النزاهة.

### F. الهدف الاستراتيجي السادس: تطوير إدارة الموارد العامة والموارد البشرية

#### النتيجة السادسة: إجراءات التعيين وآليات المحافظة على الموارد العامة في قطاع الأمن أكثر كفاءة

1. تطوير نظام المتابعة والتقييم للخطط كافة.

2. برنامج تدريب «تحديد الاحتياجات من الموارد والمواد والأدوات».

3. وضع معايير للتعيينات في الوظائف القيادية.

4. تطوير الأنظمة المرتبطة بتجنيد وتعيين وترقية وتقييم الكادر العامل في قوى الأمن.

5. دراسة الاحتياجات المستقبلية لإدارة الموارد البشرية في المؤسسة.

6. تنفيذ الأنظمة والسياسات والإجراءات المقررة من «المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام».

7. حوسبة إدارة عمليات الشراء والتخزين وإدارة المستودعات، بمواصفات أمنية عالية.

### التقييم والرصد

تكاملاً للوصول لقيم النزاهة وتحقيقاً لمبدأ المساءلة، يجب أن تلحق عملية الرصد بمهام المتابعة والتقييم التابعة لوحدات التخطيط في المؤسسة، حيث سيكون لفريق النزاهة في وزارة الداخلية الوقت الكافي للتركيز على متابعة التنفيذ وخيارات وبدائل آليات اتخاذ القرار، لمساندة الفرق والوحدات المسؤولة عن تنفيذ الأنشطة.

حيث تتم عملية رصد النتائج من خلال ثلاثة عناصر وهي قيمة مؤشر الأداء للنشاط المرصود بالخطة، وعنصر الوقت أي بداية ونهاية تحقيق النتيجة، وعنصر المساءلة وإدارة الموارد داخل فريق التنفيذ.

وهي ببساطة أن تدمج مهام متابعة تقييم مؤشرات خطة النزاهة بالخطة الاستراتيجية والتنفيذية للمؤسسة، بهدف الحفاظ على نسيج ولغة واحدة للتخطيط والمتابعة في المؤسسة.

## مصنوفة خطة تعزيز النزاهة في قطاع الأمن 2022-2024

### الغاية من الخطة: بناء مؤسسات أمنية فعالة ومساءلة تزيد من ثقة المواطنين فيها

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	الشريك الداخلي/ المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الغاية المستهدفة	مشاريع وأنشطة
الهدف الاستراتيجي الأول: تعزيز قيم النزاهة للعاملين في قطاع الأمن.								
النتيجة الأولى: آليات متابعة قيم السلوك الأخلاقي في قطاع الأمن معززة.								
كانون الأول 2024	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	كانون الثاني 2022	الموازنة العامة.	٣٠٪ من منتسبي المؤسسة التحقوا بالبرنامج، واجتازوا الاختبار بنجاح.	هيئة مكافحة الفساد، والمنتدى المدني.	مسؤول فريق النزاهة.	جميع منتسبي المؤسسة وطلبة جامعة الاستقلال.	1. برنامج تنفيذ إدماج مناهج النزاهة لقطاع الأمن في البرامج التعليمية والتدريبية في قطاع الأمن.
آذار 2320	مسؤول المتابعة والتقييم في هيئة التنظيم والإدارة.	شباط 2220	الموازنة العامة.	التحاق جميع العاملين في وحدات الموارد البشرية والأمن الداخلي في البرنامج.	هيئة التدريب، والمنتدى المدني.	المستشار القانوني في هيئة التنظيم والإدارة.	وحدات الأمن الداخلي والتنظيم والإدارة.	2. برنامج تدريب متابعة تنفيذ تعميم مدونة السلوك ونظام تضارب المصالح والهدايا.
كانون الثاني 2024	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	كانون الثاني 2023	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	آلية معتمدة لمتابعة تنفيذ مدونة السلوك في المؤسسة مع جداول عقوبات محدثة.	وحدات الموارد البشرية والقانونية في المؤسسة، والمنتدى المدني.	مسؤول فريق النزاهة، وهيئة التنظيم والإدارة.	المؤسسة.	3. مؤسسة "آليات" متابعة تنفيذ مدونة قواعد السلوك، وسجل الإفصاح عن تضارب المصالح، وسجل الهدايا.
كانون الأول 2024	المساعد الأمني/ وزارة الداخلية.	حزيران 2220	الموازنة العامة/ موازنة الهيئة/ مؤسسات شريكة.	مذكرة تفاهم وإعداد دراسة من فريق الهيئة يتم تحديثه كل أربع سنوات.	هيئة مكافحة الفساد، والمنتدى المدني.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	المؤسسة.	4. تفعيل دراسة إدارة المخاطر في مجال مكافحة الفساد في قطاع الأمن.
الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز نظم المساءلة في قطاع الأمن.								
النتيجة الثانية: مؤسسات ووحدات الامتثال والرقابة فعالة.								

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	المشارك المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الفئة المستهدفة	مشاريع وأنشطة
تموز 2020	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	آب 2020	الاستعانة بالداعم الفني والخبراء من المؤسسات الصديقة.	جميع العاملين في وحدات الرقابة الداخلية قد التحقوا بالبرنامج واجتازوا الاختبارات، وهناك أدلة دامغة على استخدام الإجراءات في العمل.	وزارة المالية، ديوان الرقابة المالية والائتماني، والائتماني المدني.	مسؤول فريق النزاهة- مسؤول وحدة الرقابة الداخلية في المالية العسكرية.	جميع العاملين في وحدات الرقابة الداخلية والائتماني، العاملين في الوحدات المالية الأخرى.	5. برنامج تمكين وحدات الامتثال.
تموز 2020	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	آذار 2020	الموازنة العامة أو الاستعانة بدعم مالي من المؤسسات الصديقة.	دليل إجراءات وحدات الرقابة معتمد لدى المؤسسة مع منتصف عام ٢٠٢٢.	وزارة المالية وديوان الرقابة المالية والإدارية، والائتماني المدني.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	جميع العاملين في وحدات الرقابة الداخلية.	6. تطوير دليل إجراءات وحدات الرقابة الداخلية.
كانون الأول 2024	المساعد الأمني/ وزارة الداخلية.	كانون الثاني - شباط 2022	الموازنة العامة.	رفع عدد التقارير إلى خمسة تقارير سنويا.	ديوان الرقابة المالية والإدارية.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	المؤسسة	7. زيادة فعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة الخارجية الخاصة بقطاع الأمن.
<b>الهدف الاستراتيجي الثالث: تعزيز الانفتاح على المجتمع المدني واعمال مبادئ الشفافية.</b>								
<b>النتيجة الثالثة: أجهزة ومؤسسات قطاع الأمن منفتحة ومستجيبة.</b>								
نيسان 2020	المساعد الأمني/ وزارة الداخلية.	آذار 2020	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	اجتماع ربعي بين فريق النزاهة في وزارة الداخلية والائتماني المدني، وبرنامج مشترك للنقاش.	الائتماني المدني.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	الائتماني المدني.	8. مأسسة العلاقة مع المجتمع المدني من خلال التشاور في تطوير أوراق سياساتية وعقد لقاءات دورية مع الائتماني المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن.
	المساعد الأمني/ وزارة الداخلية.		الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	ورقة سياسات مقدمة لمجلس الوزراء.	مجلس الوزراء، وهيئة مكافحة الفساد، والائتماني المدني.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	المؤسسة.	9. تطوير ورقة سياسات لتصنيف البيانات والمعلومات.
	مسؤول متابعة في هيئة التنظيم والإدارة.	نيسان 2020		تفعيل مواقع المؤسسات الأمنية.	الأجهزة الأمنية والمؤسسات الأمنية والقضاء العسكري.	الإناطق الإعلامي.	المؤسسة.	10. تقديم المعلومات والأخبار المتعلقة بقطاع الأمن وإعلان نتائج لجان التحقيق ومحاكمات العسكريين والتقارير السنوية للأجهزة والمؤسسات.

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	الشريك الداخلي / المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الفئة المستهدفة	مشاريع وأنشطة
أيلول 2020	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	حزيران 2020	الموازنة العامة.	المجتمع المدني يصدر تقاريره الدورية في مواعيدها العلنية عن أداء المؤسسة الأمنية تجاه تنفيذ منظومة النزاهة.	مجلس الوزراء.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	الجمهور والمجتمع المدني.	11. تعزيز قدرة المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجهات الفاعلة في القطاع الخاص على اكتشاف الفساد وكشفه بأمان وزيادة الوعي العام والمساءلة.
<b>الهدف الاستراتيجي الرابع: تعزيز آليات مكافحة الفساد في قطاع الأمن.</b>								
<b>النتيجة الرابعة: العاملون في قطاع الأمن أكثر وعياً بآليات مكافحة الفساد.</b>								
آذار 2020	مسؤول المتابعة والتقييم في الاستخبارات.	أيلول 2020	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	وجود آلية معمول بها في المؤسسة.	هيئة مكافحة الفساد.	مسؤول فريق النزاهة.	جميع منتسبي المؤسسة.	12. برنامج المبلغين عن المخالفات وتعزيز التزامات الكشفي عن معلومات المالك المستفيد.
حزيران 2020	رئيس هيئة التنظيم والإدارة.	آذار 2020	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	وحدة متخصصة في الاستخبارات لمكافحة الفساد.	وزارة الداخلية.	مدير عام الاستخبارات.	المؤسسة.	13. رفع الأولوية لدى الاستخبارات لجمع وتحليل البيانات بشأن الفساد والجهات الفاعلة وشبكتها (أو إنشاء وحدة متخصصة).
	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	نيسان 2020	الموازنة العامة.	لجنة مشتركة مع قطاع العدالة ووزارة المالية وهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة والمنتدى المدني.	وزارة المالية/ هيئة مكافحة الفساد/ ديوان الرقابة المالية والإدارية.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	المؤسسة.	14. التنسيق والتواصل بين وحدات ومؤسسات جميع الأجسام المعنية بمكافحة الفساد.
آذار 2020	مسؤول فريق النزاهة.	كانون الثاني 2022	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	لجنة مشتركة مع مؤسسات قطاع العدالة.	وزارة الداخلية.	مدير عام الاستخبارات.	المؤسسة.	15. مأسسة آليات تبادل المعلومات بين المؤسسة الأمنية ومؤسسة إنفاذ القانون.
<b>الهدف الاستراتيجي الخامس: تعزيز إدارة الموازنة العامة في قطاع الأمن.</b>								

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	الشريك الداخلي/ المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الغزة المستهدفة	مشاريع وأنشطة
النتيجة الخامسة: عملية إعداد الموازنة في قطاع الأمن شمولية منفتحة.								
أيلول 2020	مسؤول فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	حزيران-تموز 2022	الموازنة العامة.	موازنة ٢٠٢٣ تم إعدادها بناءً على النماذج المستخدمة، وفي جميع مكونات المؤسسة الأمنية كل له موازنته الخاصة.	وزارة المالية والتخطيط.	مسؤول وحدة التخطيط في وزارة الداخلية+ مسؤول وحدة التخطيط في المالية العسكرية.	العاملون في وحدات المالية وبعض العاملين في وحدات التخطيط إذا أمكن.	16. إعداد وتنفيذ موازنة البرامج.
	مسؤول فريق النزاهة.	بداية التنفيذ لموازنة 2023		التزام بقواعد تحضير الموازنة من وزارة المالية، وتضمين الموازنة في موقع وزارة المالية.	وزارة المالية.	مسؤول وحدة التخطيط في وزارة الداخلية + مسؤول الموازنة في المالية العسكرية.	المؤسسة.	17. إعلان مراحل إعداد الموازنة ونشر الموازنة المعتمدة للعامه.
	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.		الموازنة العامة.	بند على الموازنة السنوية الخاصة بوزارة الداخلية مخصص لرصيد فريق النزاهة وأنشطته.	وزارة المالية.	فريق النزاهة في وزارة الداخلية.	المؤسسة.	18. تخصيص موازنة خطة النزاهة.
الهدف الاستراتيجي السادس: تطوير إدارة الموارد العامة والموارد البشرية.								
النتيجة السادسة: إجراءات التعيين وآليات المحافظة على الموارد العامة في قطاع الأمن أكثر كفاءة.								

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	الشريك الداخلي/ المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الفئة المستهدفة	مشاريع وأنشطة
أيلول 2020	مسؤول فريق النزاهة في وزارة الداخلية	حزيران-تموز 2022	الاستعانة بالداعم الفني والخبراء من المؤسسات الصديقة.	اعتماد نظام المتابعة والتقييم والعمل به قبل نهاية العام ٢٠٢٢.	وزارة المالية.	مسؤول وحدة التخطيط في وزارة الداخلية.	مدراء وعاملون في وحدات التخطيط.	19. تطوير نظام المتابعة والتقييم للخطط كافة.
نهاية شهر آب 2022.	مسؤول المتابعة والتقييم في هيئة التدريب العسكري.	الربع الثاني من عام 2022.	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	نماذج العمل والتقارير المستخدمة تم البدء باستخدامها في تحضير موازنة ٢٠٢٢.	وزارة المالية والتخطيط.	مسؤولو وحدات التخطيط في هيئة الإمداد والتجهيز المالية والعسكرية.	العاملون في وحدات الإمداد والتجهيز والمستودعات والمنشآت.	20. برنامج تدريب "تحديد الاحتياجات من الموارد والمواد والأدوات".
كانون الأول 2022	وزير الداخلية.	كانون الثاني 2022	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	نظام تعيين المواقع القيادية حديث ومعتمد من القائد الأعلى.	وزارة الداخلية.	رئيس هيئة التنظيم والإدارة + المساعد الأمني.	المؤسسة.	21. وضع معايير للتعيينات في الوظائف القيادية.
آذار 2020	رئيس هيئة التنظيم والإدارة.	كانون الثاني 2022	الاستعانة بالداعم الفني والخبراء من المؤسسات الصديقة.	نظام تجديد حديث/ نظام ترقية حديث/ نظام تعيينات حديث.	خبراء فنيون.	فريق التطوير/ التنظيم والإدارة.	مدراء وحدات الموارد البشرية في المؤسسة.	22. تطوير الأنظمة المرتبطة بتجديد وتعيين وترقية وتقييم الكادر العامل في قوى الأمن.
تشرين أول 2024	وزير الداخلية أو من يكلفه المتابعة الدراسة.	تشرين أول 2022	الاستعانة بالداعم الفني من المؤسسات الصديقة.	دراسة تقييم وظائف الموارد البشرية في المؤسسة.	وزارة الداخلية.	رئيس هيئة التنظيم والإدارة.	المؤسسة/ الحكومة.	23. دراسة احتياج إدارة الموارد البشرية في المؤسسة مستقبلاً.

نهاية التنفيذ	الرصد والتقييم	بداية التنفيذ	الموارد	مؤشر الأداء	الشريك الداخلي/ المحلي	المسؤول عن التنفيذ	الفئة المستهدفة	مشاريع وأنشطة
شباط 2320	مسؤول فريق النزاهة في وزارة الداخلية،	تشرين أول 2022	الموازنة العامة.	السياسات والمعايير المقررة من المجلس معتمدة ويعمل بها لدى هيئة الإمداد والتجهيز.	المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام.	مدير عام هيئة الإمداد والتجهيز.	هيئة الإمداد والتجهيز	24. تنفيذ الأنظمة والسياسات والإجراءات المقررة من "المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام".
تشرين أول 2022	مسؤول وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الداخلية.	شباط 2220	الموازنة العامة أو الاستعانة بدعم مالي من المؤسسات الصديقة.	نظام ERP لتظومة الشراء والتخزين في المؤسسة يُعمل به ابتداءً من عام 2023.	وزارة المالية.	مدير عام هيئة الإمداد والتجهيز.	هيئة الإمداد والتجهيز.	25. حوسبة إدارة عمليات الشراء والتخزين وإدارة المستودعات، بمواصفات أمنية عالية.















## ملحق رقم (1) السياسة العامة للسلطة الوطنية

باستعراض ما ورد في الوثائق المرجعية لهذه الخطة:

### أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

الحكومة منفتحة ومؤسساتها فعّالة مستجيبة لاحتياجات مواطنيها

- تعزيز وصول المواطنين للعدالة.
- احترام حقوق الإنسان.
- المساهمة في فعالية النظام القضائي وتعزيز تنفيذ الأحكام القضائية.
- الوصول العادل إلى خدمات العدالة والمساهمة في تقديمها لا سيما للنساء والأحداث.
- المساهمة في إزالة أشكال التمييز ضد النساء والفتيات والقضاء على العنف ضدهن.
- إزالة كافة العوائق التي تحول دون مشاركة النساء والفتيات في قطاع الأمن.

الأولوية الوطنية الرابعة: الحكومة المستجيبة للمواطن: تعني «الحكومة المستجيبة للمواطن» إقامة المؤسسات العامة التي تركز في تشكيلها وتنفيذها للسياسات العامة على المواطنين، وتركز على تقديم أفضل الخدمات لهم.

الأولوية الوطنية الخامسة: الحكومة الفعّالة: الارتقاء بمستوى المساءلة والشفافية وتنفيذ الإجراءات الفعّالة والناجعة في إدارة المال العام.

السياسة الوطنية التاسعة: تعزيز المساءلة والشفافية وتعني:

المساءلة: وجوب خضوع السلطة التنفيذية لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، ووجوب خضوع المسؤولين العموميين للمساءلة أمام المواطنين عن عملهم على صعيد تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات التي تستجيب لاحتياجات المجتمع بعمومه.

الشفافية: أنّ القرارات التي تتخذها الحكومة والإجراءات التي تنفذها لا تبقى خلف الأبواب المغلقة، كما تعني تيسير قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات والامتثال عن حرمانهم من الاطلاع عليها.

النزاهة في عمل المسؤولين والعاملين: يجب على المسؤولين والعاملين ممارسة أعمالهم ضمن إطار أخلاقي في جميع الأوقات بالاستناد إلى مدونة قواعد السلوك المعتمدة والأخلاق المهنية التي تشكل القاعدة المؤسسية التي تركز عليها السلطة.

السياسة الوطنية العاشرة: الانتقال من التركيز على الجوانب الإدارية إلى التركيز في أعمالها على تطوير خدماتها وتقديمها للمواطنين بكفاءة وفعالية.

### السياسات العامة 2021-2023:

- السياسة العامة (10): تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد.
- تعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات.
- تعزيز دور المؤسسات الرقابية المالية والإدارية.
- السياسة العامة (11): مأسسة التزام المؤسسات الحكومية بمدونة السلوك الوظيفي.
- السياسة العامة (12): تعزيز نظام الشراء العام بما يضمن الشفافية والمساءلة.

## الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن 2017-2023:

- «تخضع قوى الأمن للرقابة الحكومية والبرلمانية والمجتمعية وضمن أحكام القانون وتعمل على تعزيز علاقاتها مع مؤسسات المجتمع المدني وتشاركها في كافة خططها وبرامجها ومشاريعها التطويرية». وتعزيزها بما ورد في منظومة قيم المؤسسة وهي: سيادة القانون والشفافية والمساءلة.
- الهدف الاستراتيجي الثاني: حوكمة قوى الأمن، وسياسة تعزيز الانضباط في قوى الأمن، وذلك بتطوير أنظمة الرقابة والتفتيش والمساءلة، وهنا يبدو أن هناك خلافاً في مؤشرات الخطة الاستراتيجية ولا نعرف عدد أو نسبة (إجراءات الإصلاحات الداخلية في مكافحة الفساد في قوى الأمن) وتم إسناد المسؤولية للإعلام الحكومي والتي هي ليست من مسؤولياته وصلحياته.

## الاستراتيجية القطاعية للأمن 2021-2023:

- سيتم العمل على تحقيق الهدف الاستراتيجي الثاني بالاستجابة لمتطلبات الحكم الرشيد من خلال العمل على خمس نتائج وهي: النهج الاستراتيجي في قوى الأمن قد تعزز، ومستوى الانضباط في قوى الأمن قد تعزز، وتعزيز المساءلة والشفافية، ونوع اجتماعي معزز، ومبادئ حقوق الإنسان معززة، مع وجود خلل في المؤشر.
- في فقرة نبذة عن القطاع ورد (تخضع قوات الأمن للرقابة الحكومية والبرلمانية والمجتمعية وضمن أحكام القانون وتعمل على تعزيز علاقاتها مع مؤسسات المجتمع الأهلي وتشاركها في كافة خططها وبرامجها ومشاريعها التطويرية. إضافة إلى العديد من الجهات والمنظمات الدولية الشقيقة والصديقة الداعمة للمؤسسة).
- في فقرة التحديات التي تواجه قوى الأمن ورد (الحاجة إلى تطوير العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني المهمة بعمل قطاع الأمن، بحيث تساند قوى الأمن في تحقيق أهداف القطاع من خلال اشتراكها في برامج تخدم الأمن في فلسطين وتعزز علاقة المواطن بالقطاع).
- الحاجة إلى تطوير الآليات اللازمة لتعزيز آليات مبادئ الشفافية والمساءلة في عمل المؤسسة الأمنية والجانب الإعلامي من أجل مشاركة العامة في الإنجازات، الأمر الذي سيساهم فعلاً في تشكيل انطباعات إيجابية لدى العامة وسيعكس تراكمها أثراً إيجابياً على عمل المؤسسة الأمنية والوزارة.

## الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022: هيئة مكافحة

### الفساد

إنّ ضعف التشريعات الناظمة لعمل بعض المؤسسات التي تدير شأننا عاماً هو عدم وجودها من الأساس، وخاصة التشريعات التي تتعلق بالحوكمة والرقابة والإدارة، الأمر الذي يضعف حصانة تلك المؤسسات من الفساد، ويضعف من إمكانية الرقابة عليها، ومن الأمثلة على ذلك قطاع الأمن. إنّ عدم صدور اللوائح والأنظمة التنفيذية الخاصة بالقوانين الناظمة لقطاع الأمن مثل: قانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون المخابرات العامة، والقرار بقانون الأمن الوقائي، والقرار بقانون الشرطة، والقرار بقانون الهيئة القضائية في قوى الأمن، يضعف من حصانة المؤسسة الأمنية من الفساد<sup>9</sup>.