AMAN
Transparency Palestine

عملية الإصلاح
للحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة

تقرير رصدي للربع الثاني

2024

AMAN
Transparency Palestine

تقرير رصدي للربع الثاني حول:

عملية الإصلاح للحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة

سبتمبر 2024

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث أحمد عليان لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان، ولفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. التقرير الرصدي. الربع الثاني. حول عملية الإصلاح للحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي	4
مقدمة	5
المحور الأول: الإغاثة وإعادة الإعمار، ومنظومة الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة	8
1.1 القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني	8
1.2 اللجان الحكومية	9
1.3 الخطط والاستراتيجيات الحكومية	9
1.4 الموازنات المالية المرصودة	10
المحور الثاني: المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي)	11
1.1 القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني	11
1.2 الخطط والاستراتيجيات الحكومية	12
1.3 الموازنة العامة	12
المحور الثالث: الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد)	15
1.1 القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني	15
1.2 اللجان الحكومية	16
1.3 الخطط والاستراتيجيات الحكومية	16
1.4 الموازنات المالية المرصودة	17
المحور الرابع: سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان)	18
1.1 القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني	18
1.2 الخطط والاستراتيجيات الحكومية	18
1.3 الموازنات المالية المرصودة	19
النتائج	21
المصادر والمراجع	23

الملخّص التّنفيذي

تشكل استراتيجية الإصلاح آلية ضرورية تلجأ إليها كل حكومة وإدارتها ومؤسساتها دورياً، تتويجاً لإنهاء مرحلة التخطيط لمرحلة قادمة؛ كون الإصلاح يستهدف تجاوز التحديات التي واجهت المرحلة السابقة، وتحديد متطلبات المرحلة القادمة في مجال السياسات، والإجراءات، والتدابير التشريعية والتنفيذية والمؤسساتية، إلى جانب واقع الموارد المالية والبشرية المتوفرة من أجل إصلاح بعض جوانب العمل الحكومي، بما فيها الجوانب المتعلقة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في إدارة المال والشأن العام، ونزاهة الحكم ومتطلبات التحول الديمقراطي، والتنمية المستدامة، المستجيبة لاحتياجات المواطنين وثقتهم بالنظام السياسي. وتحتاج أي عملية إصلاح إلى إرادة سياسية، باعتبارها شرطاً ضرورياً لتمامها، في ضوء وجود مصالح خاصة لبعض مراكز النفوذ في الحكم، التي ليس لها مصلحة في التغيير المطلوب.

عقدت الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة 13 جلسة عادية خلال الفترة الواقعة من 1 تموز30- أيلول من العام 2024، صدر عنها 108 قرارات، 12 قراراً منها جاء متعلقاً بالإغاثة وإعادة الإعمار والرعاية الاجتماعية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، وتمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عنه، فيما بلغ عدد تكليفات مجلس الوزراء الفلسطيني المتعلقة بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية تكليفاً واحداً فقط، وتَمثَّل في تكليف مؤسسات الدولة بتكثيف العمل لتلبية احتياجات المواطنين للإغاثة الطارئة في قطاع غزة في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتعزيز التنسيق مع المؤسسات الإغاثية العاملة في القطاع. وفيما يتعلق بمؤشر المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي) بلغ عدد القرارات المتعلقة بهذا الشأن 12 قراراً، وتمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بالمالية العامة، فيما صدر القرار بقانون معدل لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، ويتعلق القانون، سالف الذكر بشكل مباشر، بمؤشر المالية العامة، حيث تم بموجبه منح كبار الموظفين في السلطة الوطنية الفلسطينية (مَنْ عين بدرجة وزير ويترأس دائرة حكومية) الامتيازات التقاعدية المقررة للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، الأمر الذي يتنافى مع توجهات الحكومة نحو الإصلاح وترشيد النفقات التشغيلية، واتخاذ إجراءات للإصلاح المالي، الأمر الذي سيضاعف الأعباء التي تتكبدها الخزينة العامة.

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني عدداً من القرارات المتعلقة بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي)، وبلغ مجموعها 14 قراراً، وتمثل 11% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، فيما بلغ عدد التكليفات المتعلقة بالإصلاح تكليفاً واحداً وجاء كالتالي: -1 تكليف وزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد المدارس الحكومية بخدمات الإنترنت بجودة عالية، للتسهيل على الطلبة مواصلة مسيرتهم التعليمية، فيما جاء قراران يتعلقان بالإصلاح بشكل عام، وبالمصادقة على توصيات لجنة الإصلاح الوزارية الدائمة. وصدرت مجموعة من القرارات بقانون متعلقة، بشكل مباشر أو غير مباشر، بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي) وهي كالتالي:

أ- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2024 بشأن فصل قطاعي الصناعة والاقتصاد الوطني.
ب- قرار بقانون رقم (10) لسنة 2024 بتعديل قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن التعليم العالي وتعديلاته.
ت- قرار بقانون رقم (11) لسنة 2024 بشأن إلغاء الشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.

وفي الإطار المتعلق بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً منفرداً، ويمثل 1% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، وفي الإطار ذاته، لم تصدر أية تكليفات عن مجلس الوزراء الفلسطيني خلال فترة الرصد، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بمؤشر سيادة القانون، وفيما يتعلق بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً منفرداً يتعلق بهذا الشأن.

مقدمة

تشكل استراتيجية الإصلاح آلية ضرورية تلجأ إليها كل حكومة وإدارتها ومؤسساتها دورياً تتويجاً لإنهاء مرحلة التخطيط لمرحلة قادمة؛ كون الإصلاح يستهدف تجاوز التحديات التي واجهت المرحلة السابقة، وتحديد متطلبات المرحلة القادمة في مجال السياسات، والإجراءات، والتدابير التشريعية والتنفيذية والمؤسساتية، إلى جانب واقع الموارد المالية والبشرية المتوفرة من أجل إصلاح بعض جوانب العمل الحكومي، بما فيها الجوانب المتعلقة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في إدارة المال والشأن العام، ونزاهة الحكم ومتطلبات التحول الديمقراطي، والتنمية المستدامة، المستجيبة لاحتياجات المواطنين وثقتهم بالنظام السياسي. وتحتاج أي عملية إصلاح لإرادة سياسية باعتبارها شرطاً ضرورياً لتمامها، في ضوء وجود مصالح خاصة لبعض مراكز النفوذ في الحكم، التي ليس لها مصلحة في التغيير المطلوب.

الإصلاح الحكومي العنصر الأساسي في تطوير النظم السياسية والاقتصادية، فالإصلاح الحكومي يسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة داخل الحكومات، وبناء نظم إدارية فعالة، ومؤسسات قوية قادرة على تحسين الخدمات العامة، ودعم التنمية الاقتصادية، كما أنه يلعب دوراً حاسماً في تعزيز القدرة التنافسية وجذب الاستثمارات، ما يساهم في تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، فيما يأتي الإصلاح الحكومي كجزء أساسي في دعم وتعزيز التنمية المستدامة، من خلال إيجاد البيئة والأدوات اللازمة لتحقيقها، ولذلك فإن فهم أهمية الإصلاح الحكومي يعد خطوة أساسية لتحقيق التطور والاستقرار في المجتمعات.

تعاني السلطة الوطنية الفلسطينية من أزمة عجز الموازنة، والأزمة المالية الراهنة توصف بأنها الأشد عمقاً وتعقيداً، حيث إنها متشعبة، وتؤثر سلباً على مختلف مكونات المجتمع الفلسطيني، وجدير بالذكر أن الأزمة المالية الخانقة، ليست وليدة الحرب على غزة، بل تمتد أسبابها وتداعياتها على مدار العقود الثلاثة، وقد سبق أن أشار أكثر من تقرير صدر عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، إلى أن سياسات الحكومات الفلسطينية الثلاث الأخيرة، حاولت معالجة أزمة عجز الموازنة، وموضوع الديون المتراكمة، بزيادة الإيرادات وخفض النفقات، إلا أنها تعثرت وفقاً للتقارير الحديثة الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي[1].

واجهت السلطة الوطنية تحديات وصعوبات في إدارة الشأن العام بشقيه الإداري والمالي، أدّت معها إلى إطلاق مطالبات ومبادرات إصلاح داخلية، منادية ببناء مؤسسات فلسطينية فعّالة ومساءلة قبل أية مطالبات أو محاولات دولية خارجية لإصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي ظهرت قبيل انتهاء المرحلة الانتقالية في العام 1999، وبخاصة من قبل الولايات المتحدة الأمريكية الراعي الرسمي لعملية السلام، والاتحاد الأوروبي، باعتباره أبرز الممولين الدوليين للمساعدة في بناء قدرات مؤسسات السلطة الفلسطينية. ركزت مشاريع الإصلاح الفلسطينية الداخلية –التي تمت بلورة أولها في المجلس التشريعي الأول المنتخب في العام 1996 بوثيقته للإصلاح في العام 2002، وكذلك خطة المئة يوم للحكومة الفلسطينية، ووثيقة الإصلاح التي تبنتها مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص الفلسطيني في العام 2003، وخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية الحكومية (2008–2010)، وأجندة الإصلاح الوطني الحكومية (2017–2023)– على تبني سياسات وممارسات ملزمة باحترام سيادة القانون، وتعزيز الحوكمة، وتجنب مخاطر الفساد، كمدخل ضروري لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة والديمقراطية[2].

1 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. مجالات خفض الإنفاق وزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمة المالية الراهنة. رام الله– فلسطين.

2 ورقة موقف، ائتلاف أمان: مطلب السلطة الفلسطينية المتجددة وسيلة لكسب الوقت في إطار إدارة الصراع وتأبيد الاحتلال، منشورة بتاريخ 2024/02/07، للمزيد، انظر: https://www.aman-palestine.org/activities/23125.html

وفي نهاية آذار/مارس الماضي، أدت الحكومة الفلسطينية الـ19، برئاسة د. محمد مصطفى، اليمين الدستورية أمام الرئيس محمود عباس، حيث قدم رئيس الحكومة، خلال فترة تكليفه بتشكيل الحكومة منذ شهر آذار/مارس من العام 2024، الرد على تكليفه، الذي يمثل البيان الوزاري الذي يعد الوثيقة الأساسية التي تعرض فيها الحكومة برنامجها وخططها؛ أي الالتزامات التي تضعها الحكومة على نفسها أمام المجلس التشريعي، بل، أيضاً، أمام المواطنين والمجتمع المدني، والذي على أساسه يتمكن المواطنون والمجتمع المدني، من متابعة تنفيذ تلك الالتزامات، في عملية مساءلة بشأن هذه الالتزامات في مختلف المجالات. وحيث إن المجلس التشريعي معطل، منذ العام 2007، لم تتمكن الحكومات الفلسطينية، بما فيها الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، من تقديم البيان الوزاري المنصوص عليه في القانون الأساسي[3]، ومع ذلك، فإن رد رئيس الحكومة على خطاب التكليف وما احتواه من التزامات، يشكل الوعود الحكومية في ظل غياب البيان الوزاري.

قدم رئيس الحكومة، مجموعة من الالتزامات لرئيس دولة فلسطين والمواطنين[4]، ويمكن تصنيف هذه الالتزامات إلى مجموعة من المحاور يمكن إجمالها كالتالي: رفع المعاناة عن أبناء شعبنا، وبخاصة في قطاع غزة، وتقديم كل أشكال الدعم والإغاثة، التحضير لعمليات الإنعاش الاقتصادي، رفع مستوى أداء المؤسسات الوطنية وتوحيدها ما بين المحافظات الشمالية والجنوبية، تعزيز البرامج الخاصة بالإصلاحات، محاربة الفساد، الشفافية والحكم الرشيد، المكاشفة والمساءلة، معالجة الأزمة المالية وإطلاق ورشة وطنية للخروج من حالة الأزمة إلى التنمية الاقتصادية، تمكين المواطنين في المناطق المهمّشة والمستهدفة لتعزيز صمودهم، ضمان الحريات العامة، حرية الصحافة، التشاركية مع مكونات المجتمع كافة.

هدف التقرير

رصد التطورات الحاصلة في عملية الإصلاح وفقاً لبرنامج الإصلاح المعلن عنه، مع تسليط الضوء على النقاط التي تعكس التقدم أو الانحراف في عملية الإصلاح.

حدود التقرير الزمنية

الفترة الزمنية الواقعة من تاريخ 1 تموز، وحتى 30 أيلول من العام 2024.

المنهج والأدوات المستخدمة لغايات إعداد التقرير

وصولاً إلى الهدف المرجو من التقرير، والمتمثل في رصد عملية الإصلاح للحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة للفترة الزمنية الممتدة من 1 تموز30- أيلول من العام 2024، فقد تم اتباع المنهج الوصفي في كتابة التقرير؛ بغية رصد أهم التطورات الحاصلة في عملية الإصلاح، وفقاً لبرنامج الحكومة المعلن عنه، مع تسليط الضوء على النقاط التي تعكس التقدم أو الانحراف في عملية الإصلاح، وذلك من خلال مراحل عدة جاءت على النحو التالي:

- **المرحلة الأولى: رصد المعلومات ذات العلاقة وجمعها**

تم في هذه المرحلة جمع المعلومات المتعلقة بمحاور التقرير، وذلك بالاعتماد على مصادر المعلومات، وهي كالتالي:

1. القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
2. الخطط الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
3. اللجان الحكومية المكلفة بتنفيذ القرارات.
4. مراجعة الموقع الرسمي لوزارة المالية.
5. القرارات والبيانات والمعطيات ذات العلاقة الصادرة عن سلطة النقد (قرارات، تعليمات، تعاميم، تقارير)، من خلال مراجعة الموقع الرسمي لسلطة النقد.

- **المرحلة الثانية: مرحلة تصنيف المعلومات ذات العلاقة، وفق مجموعة من المجالات**

بعد حصر المعلومات ذات العلاقة، تم تصنيف المعلومات الناتجة عن عملية الرصد ضمن عدد من المجالات المتعلقة بعملية الإصلاح، كما ورد في خطاب الرد على كتاب التكليف، وهي كالتالي:

---

3 القانون الأساسي، المادة (66) الفقرة (1): فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

4 رسالة قبول التكليف من رئيس الوزراء المكلف إلى سيادة الرئيس، منشورة على وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، للمزيد، انظر: https://www.wafa.ps/Pages/Details/91917

- **المرحلة الثالثة**: إعداد مسودة التقرير بناءً على جمع البيانات ذات العلاقة وتحليلها، والخروج بنتائج وتوصيات ذات صلة.

- **المرحلة الرابعة**: عرض مسودة التقرير في ورشة عمل، وذلك لمناقشة المسودة، وتضمين التوصيات والملاحظات في المسودة وصولاً إلى إعداد التقرير بصورته النهائية.

المحور الأول: الإغاثة وإعادة الإعمار، ومنظومة الرعاية الاجتماعية (الضفة الغربية وقطاع غزة)

تضمن برنامج الحكومة العمل على إيلاء الوضع الإنساني أولوية قصوى، بما يشمل وضع خطة شاملة للمساعدات الإنسانية والإغاثة الفورية لأهلنا في قطاع غزة، لغرض تلبية الاحتياجات الفورية الطارئة، التي تعاني من المعيقات والتقييدات الإسرائيلية التي تحد من دخولها بالكميات المطلوبة، وإيصالها إلى مستحقيها. ستشكل الحكومة فريق عمل على المستوى الوزاري للقيام بهذه المهمة، وتعيين منسق خاص للمساعدات والشؤون الإنسانية لقطاع غزة لقيادة فريق العمل وهذه الجهود، وبما يشمل وضع البرامج والخطط التنفيذية لإعادة الخدمات الأساسية من وقود، ومياه، وكهرباء، وخدمات صحية، وغيرها، وتنظيم مؤتمر تشاوري مع الجهات الدولية والإقليمية كافة، لتنظيم هذه القضية الطارئة، وفي الوقت ذاته تركيز وجذب الاهتمام الدولي لها، وإلزام المجتمع الدولي ببذل المزيد للضغط على الحكومة الإسرائيلية لإنهاء هذا الوضع المأساوي[5]. تم تقسيم هذا المحور إلى 4 فروع كالتالي:

الفرع الأول: القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
الفرع الثاني: اللجان الحكومية.
الفرع الثالث: الخطط والاستراتيجيات الحكومية.
الفرع الرابع: الموازنات المالية المرصودة.

1.1 القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني التي تعكس الإرادة السياسية في إصلاح المجال وتطويره

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني، خلال الفترة الممتدة من تاريخ 1 تموز وحتى تاريخ 30 أيلول 2024، مجموعة من القرارات المتعلقة بمجال الإغاثة وإعادة الإعمار، ومنظومة الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة، التي جاءت كما هو وارد في الجدول أدناه:

جدول 1: القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

القرار	رقم الاجتماع	تاريخ الانعقاد
رفع عدد المستفيدين من التأمين الصحي الحكومي المجاني للعمال داخل الخط الأخضر العاطلين عن العمل بواقع 5 آلاف بطاقة تأمين صحي جديدة، تضاف إلى 5 آلاف بطاقة تأمين سابقة.	اجتماع رقم (13)	2024/7/3
الموافقة على توصيات لجنة القدس الوزارية الدائمة بشأن حماية الأملاك الفلسطينية في القدس.	اجتماع رقم (13)	2024/7/3
تكليف مؤسسات الدولة بتكثيف العمل لتلبية احتياجات المواطنين للإغاثة الطارئة في قطاع غزة، في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتعزيز التنسيق مع المؤسسات الإغاثية العاملة في القطاع.	اجتماع رقم (15)	2024/7/16
الإيعاز لرؤساء الدوائر الحكومية بتكثيف الزيارات الميدانية لمختلف المحافظات للاطلاع والاستجابة لاحتياجات أبناء شعبنا، بما يساهم في التخفيف عنهم في ظل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة.	اجتماع رقم (15)	2024/7/16
تشكيل لجنة لدراسة "إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة".	اجتماع رقم (17)	2024/7/23
تمديد عمل لجنة دراسة "إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة".	اجتماع رقم (19)	2024/8/6
تفعيل وإعادة تشكيل اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة.	اجتماع رقم (20)	2024/8/13
إضافة وزارة الثقافة إلى عضوية اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة.	اجتماع رقم (21)	2024/8/20
الموافقة على الشراء لمعالجة الأضرار الناجمة عن اجتياحات قوات الاحتلال لمحافظات (جنين، طولكرم، طوباس).	اجتماع رقم (23)	2024/9/3
تشكيل لجنة وزارية للأعمال الطارئة.	اجتماع رقم (24)	2024/9/10
تجديد التعاقد مع موظفي المناطق المهمشة وخلف الجدار والتجمعات البدوية دعماً لصمود المناطق المستهدفة من الاحتلال والاستيطان.	اجتماع رقم (25)	2024/9/17
تقديم دعم حكومي لتعزيز صمود مربي الثروة الحيوانية.	اجتماع رقم (25)	2024/9/17

5 برنامج حكومة الدكتور محمد مصطفى، منشور بتاريخ 2024/3/23.

بلغ عدد القرارات المتعلقة بالإغاثة وإعادة الإعمار والرعاية الاجتماعية (الضفة الغربية وقطاع غزة) 12 قراراً، من إجمالي القرارات المتخذة والبالغ عددها (108) قرارات خلال الفترة الزمنية المحددة أعلاه، والمنشورة في القسم الخاص بالقرارات الصادرة عن المجلس، وتمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عنه.

وفي الإطار ذاته، بلغت تكليفات[6] مجلس الوزراء الفلسطيني المتعلقة بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية تكليفاً واحداً، وتَمثَّل في تكليف مؤسسات الدولة بتكثيف العمل لتلبية احتياجات المواطنين للإغاثة الطارئة في قطاع غزة، في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتعزيز التنسيق مع المؤسسات الإغاثية العاملة في القطاع، وبمراجعة تكليفات مجلس الوزراء الصادرة من تاريخ 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024، تبين أن التكليف غير محدد بزمن للتنفيذ.

1.2 اللجان الحكومية[7]

عملت الحكومة التاسعة عشرة على تشكيل اللجان الحكومية في مختلف المجالات بهدف مساندة مجلس الوزراء في دراسة المواضيع المحالة إليها بشكل مفصل ومستفيض، وتقديم التوصيات المناسبة إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة في المجالات التي تبحثها هذه اللجان. وخلال الفترة التي يغطيها التقرير والمتمددة من 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024، بلغ مجموع اللجان المشكلة لغايات مجال الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية لجنتين، جاءتا على النحو التالي:

أ. تشكيل لجنة لدراسة «إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة».
ب. تشكيل لجنة وزارية للأعمال الطارئة.

فيما صدرت قرارات عن مجلس الوزراء متعلقة بإعادة تشكيل اللجان وتفعيلها، وجاءت هذه القرارات كالتالي: -1 تفعيل وإعادة تشكيل اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة. -2 إضافة وزارة الثقافة إلى عضوية اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة.

وفي المقام ذاته، صدر قرار منفرد عن مجلس الوزراء، يتعلق بتمديد عمل لجنة دراسة «إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة».

1.3: الخطط والاستراتيجيات الحكومية[8]

جاءت خطة الطوارئ الحكومية للعام 2024، لإعادة ترتيب الأولويات واستجابة لاحتياجات الشارع الفلسطيني، وتضمنت الخطة مجموعة من التدخلات الطارئة.

وتهدف خطة الطوارئ الحكومية بشكل عام، إلى تنسيق وتقديم المساعدات الإغاثة الطارئة لقطاع غزة، لمواجهة الأزمة الإنسانية الناتجة عن الحرب والعدوان على القطاع، مع التركيز على القضايا الأكثر إلحاحاً، وتوفير مأوى للمهجرين والمنكوبين، وتعزيز تقديم المساعدات الإنسانية والخدمات الصحية والاجتماعية الطارئة للمناطق التي تتعرض للاجتياح من الاحتلال في مدن الضفة الغربية ومخيماتها، وضمان استمرار تقديم الخدمات الحكومية الاعتيادية، كافة، للمواطنين في المناطق الجغرافية كافة، بما فيها الاجتماعية، والصحية، والتعليمية، والأمنية، والاقتصادية.

---

6 التكليفات: إصدار أمر إلى لجنة أو شخص معين للقيام بمهمة في إطار محدد، بموجب قرار يصدر عن الجهة المختصة «مجلس الوزراء الفلسطيني»، ويمكن تعريف التكليف بأنه: تفويض الشخص، أو مجموعة من الأشخاص، أو لجنة، بأمر معين لتحقيق أهداف معينة.
ويمكن تعريفه بأنه: تفويض الموظف العام بالقيام بعمل ما، فعلاً أو حكماً، أو القيام بمهمة رسمية أو غير رسمية، سواء إضافة إلى وظيفته الأصلية، أو بصفة (متفرغ).

7 المادة (1) من نظام اللجان الحكومية والفرق الوطنية رقم (10) لسنة 2023، مجلس الوزراء، تعريف اللجنة: اللجنة المشكلة بقرار من الرئيس أو المجلس وفق أحكام هذا النظام. اللجنة الدائمة: اللجنة المشكلة بقرار من المجلس، وتختص بمعالجة أولويات استراتيجية وذات حساسية أو أهمية عامة عالية، تخدم رؤية الحكومة على المدى البعيد، ويكون عملها جزءاً مهماً من الأهداف الاستراتيجية للحكومة طيلة مدة ولايتها القانونية. اللجنة المؤقتة: اللجنة المشكلة لبحث مواضيع لا تدخل ضمن اختصاصات اللجان الدائمة، أو مواضيع مرتبطة بعمل اللجنة الدائمة، لكنها بحاجة إلى خبرات فنية متخصصة لدراستها بشكل مستفيض، وتختص بمعالجة أولويات حكومية على مدى قصير ونطاق عمل محدود، للمزيد، انظر: http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=18806

8 ورد في كتاب استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، د. فيصل آل سمير، الرياض، 2007، ص31، تعريف الاستراتيجية، وتحليل الموقف وتغيره إذا تطلب الأمر، ويدخل في ذلك تحديد ماهية الموارد ومقدارها، ويقصد بها: الرؤى والتطلعات والتصورات المستقبلية التي تستحضرها القيادات العليا في المنظمات المدنية لاستشراف المستقبل واستحضاره ومواجهته، والتعامل مع تحدياته، وتهيئة مستلزماته، وقد توضع في شكل أهداف أو خطط أو سياسات عامة، تترجم عن طريق الآليات والتقنيات والممارسات.

وفيما يتعلق بمجال الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية، ورد في الخطة الأهداف التالية: 1. حصر الأضرار في قطاع غزة. 2. إعادة إعمار المناطق التي تتعرض للاجتياح واعتداءات الاحتلال في الضفة الغربية. 3. تقديم الخدمات الأساسية. 4. الرعاية الاجتماعية. 5. تعزيز الحضور دولياً. 6. التواصل المجتمعي والزيارات الميدانية.

وتستخدم الحكومة خطة الطوارئ لتحقيق غايات معينة، وليس وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي في الباب السابع الذي حدد أحكام حالة الطوارئ ومبادئها، وإعلانها بمرسوم من سيادة الرئيس يتضمن بوضوح الهدف والمنطقة التي يشملها، والفترة الزمنية[9].

1.4 الموازنات المالية المرصودة

بمراجعة موازنة المواطن للعام 2024 – هيكل النفقات العامة وتوزيع الموازنة حسب التصنيف الحكومي، تبين أن الحكومة الفلسطينية الـ19، لم تقر بنداً منفصلاً، وكحالة طارئه ضمن هيكل النفقات، يتعلق بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة[10]، فيما ورد في خطة الطوارئ الحكومية للعام 2024، التكلفة المالية المرتبطة بكل مجال خلال العام 2024 على النحو التالي:

جدول 2: التكلفة التقديرية لمجالات التدخل للعام 2024

مجالات التدخل	الموازنة/التكلفة التقديرية للعام 2024 (مليون دولار)
ضمان استمرار تقديم الخدمات الأساسية	493
مساعدات إنسانية طارئة	955
مساعدات اجتماعية	16
خلق فرص عمل	31
المجموع	**1,441**

9 للمزيد، انظر: أحكام حالة الطوارئ، القانون الأساسي:
مادة (110)
1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب، أو غزو، أو عصيان مسلح، أو حدوث كارثة طبيعية، يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ، بوضوح، على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد، أيهما أسبق، وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.
مادة (111)
لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ.
مادة (112)
يجب أن يخضع أيّ اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية: 1- أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام، أو المحكمة المختصة، خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف. 2- يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره.
مادة (113)
لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، أو تعليق أحكام هذا الباب.

10 موازنة المواطن العامة للموازنة العامة 2024، منشور بتاريخ 2024/8/26، منشورة على المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- «مفتاح»، للمزيد، انظر: http://www.miftah.org/arabic/PublicationDetails2020.cfm?id=346

المحور الثاني: المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي)

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 وفق نصوص اتفاقية أوسلو التي وقعت مع الحكومة الإسرائيلية وجدلية العلاقة بين السياسة والاقتصاد حاضرة بقوة في المشهد الفلسطيني. فعلى الرغم من أن هذه الاتفاقية منحت السلطة الفلسطينية الوليدة صالحيات مدنية كاملة في المناطق المصنفة (أ وب)، وإدارة الموارد الاقتصادية في تلك المناطق بما ينسجم مع الأهداف والأولويات الفلسطينية، فإنها سلبت منها قدراً كبيراً من السيادة من خلال حرمانها من السيطرة على المعابر الحدودية، وعلى الأراضي واستخداماتها في المنطقة المصنفة (ج) التي تشكل 61% من إجمالي مساحة الضفة، وعلى معظم الموارد الطبيعية (المياه والفضاء). وفي مقابل هذه الصلاحيات والإمكانات المحدودة، أصبحت السلطة مسؤولة مسؤولية مطلقة عن تلبية الاحتياجات الحياتية وتأمين الحقوق الأساسية (العمل، والمسكن، والرعاية الصحية، والتعليم، والغذاء، ومرافق البنية التحتية، ... وغيرها) لجميع المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة. فكان على السلطة، منذ نشأتها، أن تعمل وفق هذه المعادلة الصعبة للغاية. ولسد أي عجز أو فجوة محتملة بين الموارد المالية المتاحة والاحتياجات الجارية والتطويرية، تم إحداث آليات دولية لتقديم وإدارة المساعدات استمرت حتى اليوم، وإن كانت تتغير في هياكلها ووظائفها من وقت إلى آخر حسب ما تقتضيه الظروف السياسية المحلية والإقليمية والدولية، بجانب الحالة الاقتصادية الفلسطينية. تم تقسيم هذا المحور إلى 4 فروع كالتالي:

الفرع الأول: القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
الفرع الثاني: الخطط والاستراتيجيات الحكومية.
الفرع الثالث: الموازنة العامة.

1.1 القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني خلال الفترة الممتدة من تاريخ 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024، فيما يتعلق بمجال المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي)، القرارات المبيّنة في الجدول التالي:

جدول 3: القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

القرار	رقم الاجتماع	تاريخ الانعقاد
إحالة مشروع قرار بقانون التجارة الإلكترونية لرؤساء الدوائر الحكومية لاتخاذ المقتضى.	اجتماع رقم (13)	2004/7/3
تكليف جهات الاختصاص بإعداد دراسة شاملة حول واقع الأراضي الوقفية في إطار السعي لحوكمة إدارتها والاستثمار الأمثل لمواردها.	اجتماع رقم (15)	2024/7/16
اعتماد مذكرة تفاهم مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية بشأن التعاون الإداري والفني المتبادل في الشؤون الجمركية.	اجتماع رقم (16)	2024/7/16
توفير مشاريع لدعم النساء، وبخاصة في قطاع غزة.	اجتماع رقم (17)	2024/7/23
الموافقة على عمليات الشراء للاحتياجات اللازمة لتنفيذ مشاريع الصندوق الفلسطيني.	اجتماع رقم (18)	2024/7/30
المصادقة على مذكرة التفاهم بين وزارة الصناعة في دولة فلسطين ووزارة الصناعة والتجارة في المملكة المغربية في مجال التعاون الصناعي.	اجتماع رقم (18)	2024/7/30
المصادقة على توصيات اللجنة الفنية لإدارة أملاك الدولة في اجتماعيها رقم (19، 29).	اجتماع رقم (20)	2024/8/13
الموافقة على التوصيات المقدمة من الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بشأن عقد امتياز مدينة جنين الصناعية الحرة.	اجتماع رقم (22)	2024/8/27
منح عدد من الهيئات المحلية صلاحية تحصيل ضريبة الأملاك وغرامات التخلف عنها.	اجتماع رقم (23)	2024/9/3
اعتماد الخطة التنفيذية لتنفيذ توصيات منع عمليات التهريب عبر معبر الكرامة.	اجتماع رقم (24)	2024/9/10
المصادقة على الآلية الموحدة لعمل لجنة الكوتا والقوائم السلعية (A1، A2).	اجتماع رقم (24)	2024/9/10
مشاريع البنك الإسلامي للتنمية في المحافظات الجنوبية.	اجتماع رقم (25)	2024/9/17

بلغ عدد القرارات المتعلقة بمؤشر المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي) 12 قراراً من إجمالي 108 قرارات صدرت عن مجلس الوزراء الفلسطيني، وتمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.

وفي الإطار ذاته، لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بمجال المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي) خلال الفترة التي يغطيها التقرير، والمتمددة من 1 تموز 2024 وحتى تاريخ 30 أيلول 2024، كما لم يصدر أي قرار بتشكيل لجان متعلقة بمؤشر المالية العامة والاستدامة المالية.

1.2 الخطط والاستراتيجيات الحكومية

بخلاف الحكومة الفلسطينية الـ18، التي أقرت عدداً من الاستراتيجيات المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤشر المالية العامة[11]، لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة على الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الوزراء الفلسطيني، أية خطط أو استراتيجيات عامة أو خاصة، متعلقة بمؤشر المالية العامة، حتى تاريخ 30 أيلول 2024.

إن وجود استراتيجيات مالية واقتصادية فعالة، أمر ضروري لضمان توفير الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي على المدى الطويل، بما في ذلك توفير فرص العمل، ومحاولة تجاوز التحديات الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال، والعقوبات المالية التي يفرضها على السلطة الفلسطينية، والتحديات الاقتصادية الناجمة بعد 7 تشرين الأول/أكتوبر 2023.

1.3: الموازنة العامة

صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2024 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2024، والمنشور في العدد (217) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/8/26. وجاء نشر القرار بشكل يخالف القانون؛ إذ جاء إصدار هذا القرار بقانون بسبب عدم تيسّر تقديم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2024 ضمن الآجال القانونية المحددة، بحيث يسمح القرار بقانون للحكومة بتقديمها بما لا يتجاوز 2024/06/30، مع منح وزارة المالية سلطة تحصيل الإيرادات واستمرار الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة (1/12)[12]، ومن موازنة 2023.

بلغت الموازنة العامة في العام 2024 (19.4) مليار شيكل، في حين بلغت الموازنة العامة 2023 (21) مليار شيكل، وبلغ الإنفاق الفعلي في العام 2023 (19.7) مليار شيكل[13]، وترتكز موازنة العام 2024 على ضرورة اتخاذ إجراءات تقشفية، منها: تقليص نفقات الرواتب والأجور، والنفقات التشغيلية والرأسمالية، والحفاظ على الحد الأدنى من النفقات التطويرية. وفيما يتعلق بالنفقات، قُدِّرت النفقات الإجمالية في موازنة 2024 بحوالي 19.4 مليار شيكل، بانخفاض نسبته 7.6% عن موازنة العام 2023، وانخفاض نسبته 1.4% عن الإنفاق الفعلي 2023.

وبلغ مخصص المشاريع التطويرية 1,512 مليون شيكل ضمن الموازنة، وشكّل هذا المخصص انخفاضاً عن موازنة العام 2023 بنسبة 29%[14].

---

11 الاستراتيجية القطاعية للاقتصاد (2021–2023)، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2021–2025، الاستراتيجية القطاعية للعمل 2021–2023.

12 الرئيس يصدر قراراً بقانون بشأن تقديم موازنة 2024، للمزيد، انظر: https://www.bnews.ps/ar/node/23112

13 موازنة المواطن العامة للموازنة العامة 2024، منشور بتاريخ 2024/8/26، منشورة على المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- «مفتاح»، للمزيد، انظر: http://www.miftah.org/arabic/PublicationDetails2020.cfm?id=346

14 اعتماد موازنة الطوارئ للعام 2024 بنفقات متوقعة 19 مليار شيكل وإيرادات بحوالي 14 مليار شيكل، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية «وفا»: https://www.wafa.ps/pages/details/100005

جدول 4: أهم معالم الموازنة العامة 2024[15]

معالم الموازنة	مليون شيكل
إجمالي الإيرادات	14.042 مليون شيكل
صافي الإيرادات	13.952 مليون شيكل
النفقات العامة وصافي الإقراض	19.410 مليون شيكل
المنح والمساعدات الخارجية (دعم الموازنة العامة والتطويرية)	2.510 مليون شيكل
الفجوة التمويلية (العجز)	2.948 مليون شيكل
الاقتطاعات الإسرائيلية غير القانونية	3.860 مليون شيكل
العجز الكلي بعد الاقتطاعات الإسرائيلية غير القانونية	6.808 مليون شيكل

ومن الناحية العملية، لا يقوم صانعو السياسات في فلسطين غالباً باستشارة مؤسسات المجتمع المدني في القضايا بشكل عام، والقضايا المتعلقة بالموازنة العامة على وجه الخصوص، إذ حصلت في هذا الموضوع وفق مؤشر أنواع الديمقراطية (Dem Indicator 3.10.0.5-V) العام 2022 على درجة م 0.53 من 1، وتم في بعض الأحيان إشراك مؤسسات المجتمع المدني في مواضيع محددة، مثل مشاركة بعض المؤسسات محلياً في نقاش تعديلات قانون الخدمة المدنية، والخطط الاستراتيجية لمكافحة الفساد[16].

لا تستخدم وزارة المالية آلية تشاركية محددة يمكن للمواطنين من خلالها المشاركة في مختلف المراحل المتعلقة بالموازنة العامة، إذ لا توجد دائرة أو وحدة مخصصة بالعملية التشاركية في وزارة المالية، ولم تحدد الوزارة نطاقاً أو هدفاً معيناً للتشاركية.

وفي محاولة الباحث لتتبع مدى الالتزام بالمعايير الدولية لتحقيق أدنى مستوى من شفافية الموازنة العامة التي حددتها شراكة الموازنة الدولية، والمتمثلة في 8 وثائق أساسية[17]، تبين أن الوزارة التزمت كما يظهر في الجدول أدناه:

جدول 5: مؤشرات الموازنة العامة

الوثيقة	تم النشر	لم تنشر
بيان ما قبل الموازنة		--
ملخص مقترح الموازنة		--
الموازنة العامة المقرة والمعتمدة		--
موازنة المواطن[18]	تم النشر	
التقارير (الشهرية والربعية)[19]	تم النشر	
التقرير نصف السنوي		--
تقرير نهاية السنة "الحساب الختامي" للعام 2023		--
التقرير المدقق للعام 2023		--

15 موازنة المواطن العامة للموازنة العامة 2024، منشور بتاريخ 2024/8/26، مصدر سبق ذكره.
16 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. تقييم مستوى المشاركة في الموازنة العامة الفلسطينية للعام 2022، رام الله- فلسطين.
17 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، (أمان). 2023. تقرير أداء الموازنة العامة 2022. رام الله-فلسطين.
18 للمزيد، انظر: https://www.pmof.ps/internal.php?var=10
19 التقارير المالية الشهرية للعام 2024، العمليات المالية – الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، منشورة على الموقع الرسمي لوزارة المالية، للمزيد، انظر: https://www.pmof.ps/internal.php?var=11&tab=01

عمل الباحث، وفي الإطار المالي، على مراجعة الموقع الإلكتروني الرسمي لسلطة النقد (https://www.pma.ps/ar/) بصفتها الجهة المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسات النقدية والمصرفية لضمان سلامة القطاع المصرفي ونمو الاقتصاد المحلي بشكل متوازن، وهدفها الأساسي المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي، وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام. وخلال للفترة الزمنية الممتدة من 1 تموز- 30 أيلول من العام 2024، تبين أنَّ سلطة النقد لم تتخذ أية تدابير وإجراءات لمواجهة الظروف الاقتصادية الكارثية في قطاع غزة والضفة الغربية.

صدر سابقاً عن سلطة النقد مجموعة من التعليمات، التي تتمثل في التعليمات رقم (1) لسنة 2024 بشأن استمرارية الدورة المالية للاقتصاد الوطني متعلقة بتأجيل خصم أقساط القروض للمقترضين المقيمين في قطاع غزة حتى تاريخ 2024/4/30، دون تحميل المقترض أي فوائد أو عوائد أو رسوم خلال هذه الفترة. والجدير بالذكر صدور تعليمات رقم (2024/5)[20]، التي تمدد العمل بالتعليمات رقم (2024/1) حتى تاريخ 2024/8/31، فيما لم تصدر أية تعليمات تمدد العمل بالتعليمات رقم (2024/5).

نشر في العدد رقم (217) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/08/26، قرار بقانون معدل لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والمحافظين[21]. ويتعلق القانون، سالف الذكر، بشكل مباشر، بمجال المالية العامة، حيث تم بموجبه منح كبار الموظفين في السلطة الوطنية الفلسطينية (من عُيِّن بدرجة وزير ويترأس دائرة حكومية) الامتيازات التقاعدية المقررة للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، بما يعني حصولهم على الرواتب التقاعدية المقررة للوزراء من دون أن يدفعوا مساهمات إلى صندوق التقاعد العام، بل إن الصندوق يكون ملزماً في هذه الحالة بأن يعيد إليهم المساهمات التي دفعوها منذ تعيينهم في مؤسسات السلطة الوطنية[22]، يأتي تعديل القانون في إطار استمرار سياسة السلطة الحاكمة الاسترضائية لفئات معينة، وتحديداً في المناصب العليا[23]، ولم يتم صدور قرار بقانون يلغي هذا القانون، حتى إعداد هذا التقرير.

إن تعديل القانون المذكور يتناقض مع توجهات الحكومة نحو الإصلاح وترشيد النفقات التشغيلية، واتّخاذ إجراءات للإصلاح المالي، الأمر الذي سيضاعف الأعباء التي تتكبدها الخزينة العامة.

20 تعليمات رقم (5) لسنة 2024، بشأن تعديل تعليمات استمرارية لدورة المالية للاقتصاد الوطني، منشورة على الموقع الرسمي لسلطة النقد الفلسطينية، للمزيد، انظر: https://www.pma.ps/ar/Legislation//Circulars

21 قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، للمزيد، انظر: https://maqam.najah.edu/legislation/1737/

22 الهيئة المستقلة تدعو إلى إلغاء تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، منشور بتاريخ 2024/9/29، للمزيد، انظر: https://www.ichr.ps/statements/11131.html

23 موقف الفريق الأهلي من «قرار بقانون رقم (8) لسنة 2024 بتعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين»، منشور بتاريخ 2024/9/7، للمزيد، انظر: https://www.aman-palestine.org/activities/26449.html

• المحور الثالث: الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي)

إن أي عملية إصلاح في أي بلد يجب أن تتّسم بالشمول وتعدد الجوانب، وهناك ثلاثة جوانب لهذه العملية هي: الإصلاح السياسي، الذي يستهدف توسيع دائرة المشاركة العامة والسياسية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، واختيار الحكام والرقابة على ممارسة اختصاصاتهم، والإصلاح الاقتصادي الذي يهدف إلى رفع معدل النمو وتحسين الخدمات العامة للمواطنين، ورفع مُستوى معيشتهم، والإصلاح الاجتماعي.

إن عملية الإصلاح تبدأ من تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها، واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة، الأمر الذي يساعد على بناء وترسيخ مبدأ نزاهة الحكم، لأنه يقوم على توسيع قاعدة المشاركة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود فيه القوة متركزة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، كما يقوم برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم[24]. تم تقسيم هذا المحور إلى 4 فروع كالتالي:

الفرع الأول: القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
الفرع الثاني: اللجان الحكومية.
الفرع الثالث: الخطط والاستراتيجيات الحكومية.
الفرع الرابع: الموازنات المالية المرصودة.

1.1 القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني خلال الفترة الممتدة من تاريخ 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024 مجموعة من القرارات جاء منها ما هو متعلق بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي)، كما هو وارد في الجدول أدناه:

جدول 6: القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

القرار	رقم الاجتماع	تاريخ الانعقاد
تكليف وزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد المدارس الحكومية بخدمات الإنترنت بجودة عالية، للتسهيل على الطلبة مواصلة مسيرتهم التعليمية.	اجتماع رقم (13)	2004/7/3
تشكيل لجنة وزارية للتحول الرقمي ضمن مبادرة الحكومة نحو تطوير الإجراءات الإدارية والفنية والتشريعية للتحول الرقمي.	اجتماع رقم (14)	2024/7/9
تشكيل لجنة لدراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية، وشركات خدمات البث الفضائي، ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي.	اجتماع رقم (14)	2024/7/9
المصادقة على توصيات اللجنة الخاصة بدراسة مآل اختصاصات وزارة الإعلام، ونقل الإدارة العامة للمطبوعات وشؤون وسائل الإعلام من وزارة الإعلام الملغاة إلى وزارة الثقافة، على أن تباشر مهامها فور تعديل التشريعات ذات العلاقة.	اجتماع رقم (14)	2024/7/9
المصادقة على توصيات مقدمة من اللجنة الفنية لإدارة أملاك الدولة.	اجتماع رقم (14)	2024/7/9
الموافقة على تجديد عقد صيانة نظام المعلومات الصحية المحوسب في إطار تعزيز جودة الخدمات المقدمة في المؤسسات الصحية.	اجتماع رقم (16)	2024/7/16
المصادقة على توصية اللجنة الوزارية للإصلاح الخاصة بتنفيذ سياسة الحكومة بتحسين جودة الخدمات المقدمة.	اجتماع رقم (17)	2024/7/23
اعتماد التقرير السنوي للشكاوى في المؤسسات الحكومية للعام 2023.	اجتماع رقم (18)	2024/7/30

24 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. واقع مساءلة المؤسسات العامة غير الوزارية التابعة لمجلس الوزراء. رام الله- فلسطين.

الموافقة على تمديد عمل لجنة دراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية وشركات البث الفضائي ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي رقم (81) لسنة 2018.	اجتماع رقم (20)	2024/8/13
تشكيل لجنة خاصة لدراسة معايير منح أذونات شراء قطع أراضٍ لفلسطينيين غير حاملي الهوية الفلسطينية من مناطق 1948.	اجتماع رقم (22)	2024/8/27
المصادقة على توصيات الفريق الفني لتنفيذ السياسات والإجراءات الخاصة بترشيد الإنفاق بشأن المركبات الحكومية.	اجتماع رقم (22)	2024/8/27
المصادقة على اختصاصات ومهام وزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي.	اجتماع رقم (25)	2024/9/17
المصادقة على توصيات لجنة الإصلاح الوزارية الدائمة.	اجتماع رقم (24)	2024/9/10
المصادقة على توصيات لجنة الإصلاح الوزارية الدائمة في اجتماعها رقم (11) بتاريخ 2024/08/05.	اجتماع رقم (20)	2024/8/13

بلغ عدد القرارات المتعلقة بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي) 14 قراراً، تمثل 11% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، والبالغ عددها 108 قرارات خلال فترة الرصد، منها قراران جاءا بشكل عام وتعلقا بالمصادقة على توصيات لجنة الإصلاح الوزارية الدائمة.
وفي الإطار ذاته، صدر عن مجلس الوزراء تكليف واحد متعلق بهذا المحور، جاء على النحو التالي: تكليف وزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد المدارس الحكومية بخدمات الإنترنت بجودة عالية، للتسهيل على الطلبة مواصلة مسيرتهم التعليمية.

1.2: اللجان الحكومية

عملت الحكومة التاسعة عشرة على تشكيل اللجان الحكومية في مختلف المجالات بهدف مساندة مجلس الوزراء في دراسة المواضيع المحالة إليها بشكل مفصل ومستفيض وتقديم التوصيات المناسبة إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة في المجالات التي تبحثها هذه اللجان[25]. وخلال الفترة التي يغطيها التقرير، والمتمددة من 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024، بلغ مجموع اللجان المشكلة لغايات مؤشر الإصلاح المؤسسي 3 لجان، جاءت على النحو التالي:

أ- تشكيل لجنة وزارية للتحول الرقمي ضمن مبادرة الحكومة نحو تطوير الإجراءات الإدارية والفنية والتشريعية للتحول الرقمي.
ب- تشكيل لجنة لدراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية وشركات خدمات البث الفضائي ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي.
ت- تشكيل لجنة خاصة لدراسة معايير منح أذونات شراء قطع أراضٍ لفلسطينيين غير حاملي الهوية الفلسطينية من مناطق 1948.

فيما صدر قرار منفرد عن مجلس الوزراء، متعلق بتمديد عمل لجنة دراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية وشركات البث الفضائي ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي رقم (18) لسنة 2018.

1.3: الخطط والاستراتيجيات الحكومية

بخلاف الحكومة الفلسطينية الـ18،[26] التي أقرت عدداً من الاستراتيجيات المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي)، لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، على الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الوزراء الفلسطيني، أية خطط أو استراتيجيات عامة أو خاصة، متعلقة بمؤشر المالية العامة، حتى تاريخ 30 أيلول 2024.
صدرت مجموعة من القرارات بقانون متعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي) وهي كالتالي:

25 المادة (1) من نظام اللجان الحكومية والفرق الوطنية رقم (10) لسنة 2023، مجلس الوزراء، تعريف اللجنة: اللجنة المشكلة بقرار من الرئيس أو المجلس وفق أحكام هذا النظام. اللجنة الدائمة: اللجنة المشكلة بقرار من المجلس وتختص بمعالجة أولويات استراتيجية وذات حساسية أو أهمية عامة عالية، تخدم رؤية الحكومة على المدى البعيد، ويكون عملها جزءاً مهماً من الأهداف الاستراتيجية للحكومة طيلة مدة ولايتها القانونية. اللجنة المؤقتة: اللجنة المشكلة لبحث مواضيع لا تدخل ضمن اختصاصات اللجان الدائمة، أو مواضيع مرتبطة بعمل اللجنة الدائمة، لكنها بحاجة إلى خبرات فنية متخصصة لدراستها بشكل مستفيض، وتختص بمعالجة أولويات حكومية على مدى قصير ونطاق عمل محدود، للمزيد، انظر: http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=18806.
26 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.

أ- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2024 بشأن فصل قطاعي الصناعة والاقتصاد الوطني
نشر هذا القرار بقانون في العدد رقم (216) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/07/22، بشأن فصل قطاعي الصناعة والاقتصاد الوطني. وجاء في طيات المادة الأولى منه التالي: «تلغى المادة (3) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2021 بشأن حوكمة عدد من هيئات ومؤسسات وسلطات الدولة وتعديلاته».

وبالاطلاع على القرار بقانون رقم (10) لسنة 2021، تبين أن المادة الثالثة جاءت بالتالي: «1. يتم دمج هيئة المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة مع هيئة تشجيع الاستثمار، لتصبحا مؤسسة واحدة تسمى «هيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية». 2. يشرف على إدارة الهيئة مجلس إدارة برئاسة وزير الاقتصاد الوطني وعضوية باقي أعضاء مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار، مضافاً إليهم ممثل سلطة جودة البيئة وممثلو المطورين من مجلس إدارة هيئة المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، لحين تعيين مجلس إدارة جديد للهيئة وفقاً للقانون. 3. يناط بمجلس إدارة الهيئة المحدد في الفقرة (2) من هذه المادة القيام بالإجراءات اللازمة لتوحيد الجهاز الإداري ومقرات الهيئة. 4. تبقى التشريعات الناظمة لعمل هيئة المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة وهيئة تشجيع الاستثمار نافذة بالقدر الذي لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون لحين إجراء التعديلات اللازمة عليها وفقاً للقانون»، وبذلك يكون القرار بقانون قد أعاد الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة لهيئة المدن الصناعية والمناطق الحرة.

ب- قرار بقانون رقم (10) لسنة 2024 بتعديل قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن التعليم العالي وتعديلاته.
نشر هذا القرار بقانون في العدد رقم (217) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/08/26، وأشار في المادة (2) إلى أنه تعدل الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: يعاد تشكيل مجلس الأمناء كل ثلاث سنوات». وبمراجعة المادة (30) من القرار بقانون رقم (6) للعام 2018، تبين أنها جاءت بالنص التالي: «تحدد مدة مجلس الأمناء ثلاث سنوات، تجدد لمرة واحدة فقط». وبذلك تكون النصوص القانونية المعدلة حددت الفترة الزمنية لإشغال مجلس الأمناء مع الأحقية بالتجديد لأكثر من مرة، وبموجب هذه المادة يشغل مجلس الأمناء المنصب بقرار يصدر من الجامعة بناء على نظام داخلي يصدر عنها، مع الحق بالتجديد أكثر من مرة.

ت- قرار بقانون رقم (11) لسنة 2024 بشأن إلغاء الشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
نشر هذا القرار بقانون في العدد رقم (217) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/08/26، ويقضي بإلغاء الشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. ووفق ما جاء في القرار، فإن وزارة الزراعة هي الخلف القانوني والوقعي لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وتتحمل الالتزامات المترتبة عليه كافة، وتؤول إليها مهامه ومخصصاته وممتلكاته وموجوداته وأمواله وحقوقه وموظفوه.

إن حوكمة المؤسسات الحكومية غير الوزارية وتصويب أوضاعها، يعتبر دعماً لمساعي الحكومة الفلسطينية، بغية ترشيد الإنفاق العام، والحدّ من عجز الموازنة العامة، إلا أن التخبط في إلغاء الشخصية القانونية تارة، وإعادة شخصيتها تارة أخرى، يعمل على عدم استقرار هذه المؤسسات.

ولذلك، يتوجب إصدار قرار من مجلس الوزراء يقضي بتشكيل لجنة وطنية عليا تتولى عملية إعادة الهيكلة للمؤسسات العامة غير الوزارية؛ بهدف وضع دليل إرشادي لإعادة هيكلة المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية، بحيث يغطي الدليل محاور رئيسية تشكل الإطار العام لعمليات إعادة الهيكلة، ويضع ورقة مفاهيمية توضح تعريف المؤسسة العامة، ومفهوم الاستقلال المالي والإداري، والحالات التي نلجأ فيها إلى أسلوب المؤسسة العامة لإدارة المرفق العام، ومعنى كل من الإلغاء أو الضم أو الدمج، والآثار القانونية والمالية والإدارية المترتبة عليها

1.4 الموازنات المالية المرصودة

بمراجعة موازنة المواطن للعام 2024، هيكل النفقات العامة وتوزيع الموازنة حسب التصنيف الحكومي، تبين أن الحكومة الفلسطينية الـ19، لم تخصص بنداً ضمن هيكل النفقات، يتعلق بمؤشر الإصلاح المؤسسي كبند خاص[27].

27 موازنة المواطن العامة للموازنة العامة 2024، منشور بتاريخ 2024/8/26، منشورة على المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- «مفتاح»، للمزيد، انظر: http://www.miftah.org/arabic/PublicationDetails2020.cfm?id=346.

• المحور الرابع: سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)

واجه النظام السياسي الفلسطيني منذ العام 2010 ضعفاً في الشرعية الدستورية والشعبية، حيث كان من المقرر إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية في ذلك العام، لكن تعذر تنظيمها على مدار السنوات اللاحقة بسبب الانقسام الداخلي من جهة، واحتلال الأراضي الفلسطينية من جهة أخرى، الذي يعد عقبة رئيسية أمام إجراء الانتخابات، كما أن عدم جدية صناع القرار في تنظيم هذه الانتخابات ساهم في تفاقم أزمة النظام السياسي الفلسطيني.

في ظل هذه التحديات والمعوقات، بدأت الحكومة التاسعة عشرة عملها في ظروف سياسية معقدة للغاية، نتيجة لتزايد انتهاكات الاحتلال الإسرائيلي وحرب الإبادة المستمرة على قطاع غزة، إضافة إلى العدوان الذي طال جميع مناطق الضفة الغربية، كما تواجه الحكومة حصاراً مالياً يتمثل في تراجع موارد التمويل والمساعدات الخارجية، وقرصنة أموال المقاصة التي قامت حكومة الاحتلال بحجزها منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2023 وحتى حزيران/يونيو 2024، فضلاً عن سلسلة الاقتطاعات المتزايدة منها، وصولاً إلى وقف تحويلها بالكامل خلال الأشهر الثلاثة الأولى من تشكيل الحكومة، كل هذه العوامل وضعت الحكومة أمام تحديات كبيرة وصعوبات جمة في الحفاظ على تقديم الخدمات الأساسية وتطويرها.

إن سيادة القانون تفرض أن يكون القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته على الجميع بدون استثناء. تم تقسيم هذا المحور إلى 4 فروع كالتالي:

الفرع الأول: القرارات والتكليفات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، واللجان الحكومية.
الفرع الثاني: الخطط والاستراتيجيات الحكومية.
الفرع الثالث: موازنات المالية المرصودة.

1.1 القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني خلال الفترة الممتدة من تاريخ 2 نيسان وحتى تاريخ 30 حزيران مجموعة من القرارات، جاء منها ما هو متعلق بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)، كما هو وارد في الجدول أدناه:

جدول 7: القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني

القرار	رقم الاجتماع	تاريخ الانعقاد
تشكيل لجنة لمراجعة الخطة الوطنية الطارئة للوقاية من المخدرات.	اجتماع رقم (17)	2004/7/23

عدد القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء لا يعكس أولوية اهتمام على جدول أعمال الحكومة، حيث خلال فترة الرصد الممتدة من تاريخ 1 تموز وحتى تاريخ 30 أيلول 2024، والمتعلقة بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان) لم يصدر سوى قرار واحد فقط يتعلق بتشكيل لجنة لمراجعة الخطة الوطنية الطارئة للوقاية من المخدرات. وفي الإطار ذاته، لم تصدر أية تكليفات عن مجلس الوزراء الفلسطيني خلال فترة الرصد. وعليه، لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات تتعلق بمؤشر سيادة القانون[28].

1.2: الخطط والاستراتيجيات الحكومية

بخلاف الحكومة الفلسطينية الـ18، [29] التي أقرت عدداً من الاستراتيجيات المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)، لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، على الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الوزراء الفلسطيني، أية خطط أو استراتيجيات عامة أو خاصة، متعلقة بمؤشر سيادة القانون، حتى تاريخ 30 أيلول 2024.

28 صدر في الاجتماع رقم (17)، المنعقد بتاريخ 2024/7/23.
29 الاستراتيجية القطاعية للأمن 2021-2023، والاستراتيجية القطاعية للعدل 2021-2023.

1.3: الموازنات المالية المرصودة

بمراجعة موازنة المواطن للعام 2024 – هيكل النفقات العامة وتوزيع الموازنة حسب التصنيف الحكومي، تبين أن الحكومة الفلسطينية الـ19، لم تخصص بنداً ضمن هيكل النفقات يتعلق بمؤشر سيادة القانون[30] (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان).

إن المؤشرات الإدارية والقانونية الصادرة عن الجهات ذات الاختصاص تعطي فكرة عامة عن وجود معايير قياسية يمكن من خلالها قياس المخرجات الإدارية القانونية.

وقد جاء صدور قرار بقانون متعلق بمجال سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)، على النحو التالي:

أ. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2024 بشأن تعديل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته، نشر في العدد (216) من الجريدة الرسمية «الوقائع» الصادرة بتاريخ 2024/7/22

تضمن القرار بقانون مجموعة من التعديلات، بعضها شمل تعديل مرجعية وتبعية قوى الأمن الفلسطيني، من خلال إعادة توزيع الصلاحيات الأمنية، وإضافة مرجعية جديدة لقوى الأمن، وذلك من خلال تعديل المادة الأولى من القانون بإضافة: الوزير المختص: وزير الداخلية، أو القائد العام، أو رئيس المخابرات العامة، أو قائد الحرس الرئاسي.

هذا إضافة إلى تعديلات في الحقوق والواجبات لمنتسبي قوى الأمن الفلسطيني، وإنشاء لجنة ضباط فرعية تشكل بقرار من الوزير المختص، تؤدي دوراً مساندا لعمل لجنة الضباط، وترفع لها المقترحات والتوصيات لغايات اتخاذ القرار المناسب بشأنها[31].

إن التغيرات الواردة في القانون، لا تعكس رؤيا إصلاحية واضحة ذات علاقة بسيادة القانون، وإنما تعكس رغبة رأس السلطة في إحكام السيطرة المباشرة على الأجهزة والهيئات والمؤسسات الأمنية.

- الديمقراطية وحقوق الإنسان

سعت الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان إلى الاستفادة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان لتعزيز فهم مشترك لمبادئ الديمقراطية وقيمها، ونتيجة لذلك أوصت اللجنة، في العام 2000، بمجموعة من التدابير التشريعية والمؤسسية والعملية المهمة من أجل دعم الديمقراطية. وفي العام 2002، أعلنت اللجنة المبادئ التالية بوصفها من العناصر الأساسية للديمقراطية، والتي جاءت كالتالي: احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، حرية الانضمام للجمعيات، حرية التعبير والرأي، إمكانية الوصول إلى السلطة وممارستها في إطار سيادة القانون، تنظيم انتخابات دورية حرة نزيهة على أساس الاقتراع العام.

والديمقراطية والتنمية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية أمور مترابطة ومتداعمة، تهدف إلى الحفاظ على كرامة الفرد وحقوقه الأساسية، وتعزيزها، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وتعزيز تماسك المجتمع، وتوطيد الأمان الوطني

وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطينية والقانون الأساسي الفلسطيني اعتمدا المبادئ والقيم الأساسية للديمقراطية، والحكومة الفلسطينية الـ19، أكدت في برنامجها على عدد من الأسس ذات العلاقة بالديمقراطية، فيما لم تصدر أية قرارات متعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان عن الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، ولم تنشر الحكومة الخطط والاستراتيجيات المتعلقة بهذا الشأن على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء.

---

30 موازنة المواطن العامة للموازنة العامة 2024، منشور بتاريخ 2024/8/26، منشورة على المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- «مفتاح»، للمزيد، انظر: http://www.miftah.org/arabic/PublicationDetails2020.cfm?id=346

31 المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن يطالب بإلغاء القرار بقانون بشأن تعديل قانون الخدمة في قوى الأمن، للمزيد أنظر: https://www.aman-palestine.org/activities/26220.html

- المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني

تعد مؤسسات المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي، وتضطلع بجزء كبير من العمل الاجتماعي الذي يهدف إلى حماية حقوق الأفراد والجماعات. وتساهم هذه المنظمات في دعم جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ناهيك عن مساهمتها في بلورة السياسات العامة وتنفيذها، إضافة إلى دورها في المساءلة المجتمعية للجهات التي تدير شأناً عاماً.

إضافة إلى ذلك، تساهم مؤسسات المجتمع المدني في الدفاع عن حقوق الأفراد، وبناء القدرات المؤسسية، وإدارة برامج التنمية، ونشر المعلومات، ومكافحة الفساد، وتأمين وسائل الدعم المعيشي، والنهوض بالمرأة وتعزيز مكانتها ومشاركتها، ودعم الفئات المهمَّشة.

تواجه مؤسسات المجتمع المدني في الآونة الأخيرة تحديات خطيرة بفعل طائفة من العوامل، يتمثل أكثرها إلحاحاً في تصاعد وتيرة العنف الذي يمارسه الاستعمار الإسرائيلي بحق أبناء الشعب الفلسطيني ومؤسسات مجتمعه المدني. ويأخذ هذا العدوان أشكالاً شتى: اعتقال الناشطين، إغلاق المؤسسات القائمة في القدس عنوة، اقتحام مقرات المؤسسات ومصادرة ممتلكاتها، فرض الرقابة، ناهيك عن نزع الصفة الشرعية عنها من خلال المزاعم المتصلة بالإرهاب.

ويكمن تحد آخر في السلطة الفلسطينية وممارساتها التسلطية وغير الديمقراطية، من قبيل ما تقوم به من فرض القيود على حرية التعبير عن الرأي، وتهميش أصوات المنظمات القاعدية التي تنبثق من عامة الشعب في إجراءات اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية، ووضع الاستراتيجيات والسياسات[32].

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني، خلال الفترة الممتدة من تاريخ 1 تموز وحتى 30 أيلول 2024، قراراً منفرداً يتعلق بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني بشكل غير مباشر. وتمثل القرار في الموافقة على عقد المؤتمر الدولي للطفل تحت عنوان «دور المجتمع الدولي ومنظمات المجتمع المدني في تعزيز واحترام ودعم حقوق الطفل الفلسطيني» بتاريخ 20-2024/11/21. ويشكل هذا القرار 1% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء خلال فترة الرصد. وفي الإطار ذاته، لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات أو تشكيل لجان، ولم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، على الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الوزراء الفلسطيني، أية خطط أو استراتيجيات عامة أو خاصة تتعلق بالمكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني.

الحكومة وعدت بإعادة النظر في قانون الجرائم الإلكترونية، الذي كان يُساء استخدامه من قبل بعض المسؤولين الرسميين في الرقابة على الأشخاص أو ابتزازهم أو ملاحقتهم على آرائهم ومواقفهم السياسية، ولكنها لم تقم، حتى تاريخه، بأي إجراء لإعادة النظر في معالجة وتصويب بعض أحكام القانون.

32 د. أيلين كتاب. «كيف تتجاوب مؤسسات المجتمع المدني مع الأوضاع الراهنة»، منشور على بديل المركز الفلسطيني، للمزيد، انظر: https://www.badil.org/ar/publications/haq-al-awda/issues/items/3485.html

النتائج:

1. عقدت الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة 13 جلسة عادية خلال الفترة الواقعة من 1 تموز–30 أيلول من العام 2024، صدر عنها 108 قرارات.
2. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني عدداً من القرارات المتعلقة بالإغاثة وإعادة الإعمار والرعاية الاجتماعية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، وبلغ مجموعها 12 قراراً، تمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عنه، فيما بلغ عدد تكليفات مجلس الوزراء الفلسطيني المتعلقة بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية تكليفاً واحداً، تَمثَّل في تكليف مؤسسات الدولة بتكثيف العمل لتلبية احتياجات المواطنين للإغاثة الطارئة في قطاع غزة في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتعزيز التنسيق مع المؤسسات الإغاثية العاملة في القطاع.
3. بلغ مجموع اللجان المشكلة لغايات مؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية لجنتين اثنتين، جاءتا على النحو التالي: 1- تشكيل لجنة لدراسة «إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة». 2- تشكيل لجنة وزارية للأعمال الطارئة.
4. صدرت قرارات عن مجلس الوزراء تتعلق بإعادة تشكيل اللجان وتفعيلها، وجاءت هذه القرارات على النحو التالي: 1- تفعيل وإعادة تشكيل اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة. 2- إضافة وزارة الثقافة إلى عضوية اللجنة الفنية المنبثقة عن اللجنة الاجتماعية الوزارية الدائمة.
5. صدر قرار منفرد عن مجلس الوزراء يتعلق بتمديد عمل لجنة دراسة «إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة».
6. لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، أية خطط أو استراتيجيات خاصة تتعلق بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية.
7. خصصت الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، موازنة مالية تتعلق بمؤشر الإغاثة وإعادة الإعمار ومنظومة الرعاية الاجتماعية، تمت الإشارة إليها في خطة الطوارئ الحكومية للعام 2024.
8. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني 12 قراراً تتعلق بمؤشر المالية العامة والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي)، وتُمثل 10% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بالمالية العامة.
9. لم يصدر أي قرار بتشكيل لجان متعلقة بمؤشر المالية العامة والاستدامة المالية.
10. لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة أية خطط أو استراتيجيات خاصة تتعلق بمؤشر المالية العامة، والاستدامة المالية (الاستقرار الاقتصادي، الإنعاش الاقتصادي، نزاهة القطاع المالي).
11. صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2024 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2024، والمنشور في العدد 217 من الجريدة الرسمية بتاريخ 2024/8/26، وجاء إصدار هذا القرار بقانون بسبب عدم تيسّر تقديم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2024 في الآجال القانونية المحددة.
12. لم يشارك المواطنون ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد الموازنة العامة للعام 2024، حيث إن صانعي السياسات في فلسطين لا يقومون، غالباً، باستشارة مؤسسات المجتمع المدني في القضايا بشكل عام، والقضايا المتعلقة بالموازنة العامة على وجه الخصوص.
13. لم يصدر، حتى تاريخه، قانون الحق في الحصول على المعلومات على الرغم من إدراج مشروع للقانون على جدول أعمال المجلس التشريعي منذ العام 2005، وكذلك لم تتم إعادة النظر في قانون الجرائم الإلكترونية.
14. لم تصدر أية تعليمات تمدد العمل بتعليمات سلطة النقد رقم (2024/5)، والمتعلقة بتأجيل خصم أقساط القروض للمقترضين المقيمين في قطاع غزة حتى تاريخ 2024/8/31.
15. صدر القرار بقانون معدل لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والمحافظين. ويتعلق القانون، سالف الذكر بشكل مباشر، بمؤشر المالية العامة، حيث تم بموجبه منح كبار الموظفين في السلطة الوطنية الفلسطينية (مَنْ عُيِّن بدرجة وزير ويترأس دائرة حكومية) الامتيازات التقاعدية المقررة للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، الأمر الذي يتنافى مع توجهات الحكومة نحو الإصلاح وترشيد النفقات التشغيلية، واتخاذ إجراءات للإصلاح المالي، ما سيضاعف الأعباء التي تتكبدها الخزينة العامة.
16. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني عدداً من القرارات المتعلقة بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي)، وبلغ مجموعها 14 قراراً، وتمثل 11% من إجمالي

القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، فيما بلغ عدد التكليفات المتعلقة بالإصلاح تكليفاً واحداً وجاء كالتالي: 1- تكليف وزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتزويد المدارس الحكومية بخدمات الإنترنت بجودة عالية، للتسهيل على الطلبة مواصلة مسيرتهم التعليمية، فيما جاء قراران يتعلقان بالإصلاح بشكل عام، وبالمصادقة على توصيات لجنة الإصلاح الوزارية الدائمة.

17. بلغ مجموع اللجان المشكلة لغايات مؤشر الإصلاح المؤسسي 3 لجان، جاءت على النحو التالي:

أ. تشكيل لجنة وزارية للتحول الرقمي ضمن مبادرة الحكومة نحو تطوير الإجراءات الإدارية والفنية والتشريعية للتحول الرقمي.

ب. تشكيل لجنة لدراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية وشركات خدمات البث الفضائي ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي.

ت. تشكيل لجنة خاصة لدراسة معايير منح أذونات شراء قطع أراضٍ لفلسطينيين غير حاملي الهوية الفلسطينية من مناطق 1948.

18. صدر قرار منفرد عن مجلس الوزراء يتعلق بتمديد عمل لجنة دراسة تعديل نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية الأرضية والفضائية، وشركات البث الفضائي، ومكاتب المحطات الفضائية والإنتاج الإعلامي رقم (18) لسنة 2018.

19. لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة أية خطط أو استراتيجيات خاصة تتعلق بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي).

20. صدرت مجموعة من القرارات بقانون متعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي) وهي كالتالي:

أ- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2024 بشأن فصل قطاعي الصناعة والاقتصاد الوطني.

ب- قرار بقانون رقم (10) لسنة 2024 بتعديل قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن التعليم العالي وتعديلاته.

ت- قرار بقانون رقم (11) لسنة 2024 بشأن إلغاء الشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.

21. لم تخصص الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة أية موازنة مالية تتعلق بمؤشر الإصلاح المؤسسي (إعادة الهيكلة وتوحيد المؤسسات، محاربة الفساد، رفع مستوى الخدمات والتحول الرقمي).

22. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً منفرداً يتعلق بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان)، ويمثل 1% من إجمالي القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني. وفي الإطار ذاته، لم تصدر أية تكليفات عن مجلس الوزراء الفلسطيني خلال فترة الرصد، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بمؤشر سيادة القانون.

23. لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، أية خطط أو استراتيجيات خاصة تتعلق بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان).

24. لم تخصص الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة أية موازنة مالية تتعلق بمؤشر سيادة القانون (عدالة، أمن، حريات، تعزيز الديمقراطية، حقوق الإنسان).

25. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً منفرداً يتعلق بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني بشكل غير مباشر، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء أية تكليفات متعلقة بالمكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني.

26. لم يشكل مجلس الوزراء الفلسطيني أية لجان متعلقة بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني.

27. لم تنشر الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، أية خطط أو استراتيجيات خاصة تتعلق بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني.

28. لم تخصص الحكومة الفلسطينية التاسعة عشرة، أية موازنة مالية تتعلق بمؤشر المكاشفة على الإعلام والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني.

المصادر والمراجع:

أ) الدراسات والتقارير:

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. مجالات خفض الإنفاق وزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمة المالية الراهنة. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. تقرير أداء الموازنة العامة 2022. رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). مؤتمر أمان السنوي 2022، النزاهة السياسية، إلى أي مدى يعيق ضعف وهشاشة نزاهة الحكم سياسات الإصلاح الحكومي. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. التقرير السنوي الخامس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين. رام الله-فلسطين.
- دخل أساسي طارئ لفلسطين - ملخص سياساتي العدد (2)، منشور على معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
- تقرير تحليل القرارات الحكومية 2022، 01 كانون الثاني31- كانون الأول 2022.
- تقرير أعمال اللجان الحكومية، 01 كانون الثاني31- كانون الأول 2022.
- مؤيد عفانة يكتب: واقع الموازنة العامة في فلسطين، بتاريخ 2024/6/24.
- تقرير التضخم للربع الأول 2024، العدد 20، دائرة الأبحاث والسياسية النقدية، أيار 2024، سلطة النقد الفلسطينية.

ب) المواقع الإلكترونية:

- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا): https://www.wafa.ps/Pages/Details/98342.
- الجريدة الرسمية «الوقائع»: https://ogb.gov.ps/ar.
- الموقع الرسمي لمجلس الوزراء: http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal.
- خطة الطوارئ الحكومية للعام 2024، منشورة على الموقع الرسمي لمجلس الوزراء الفلسطيني، https://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/publication/9/1.
- وزارة المالية الفلسطينية: https://www.pmof.ps/internal.php?var=10.
- الموقع الإلكتروني الرسمي لسلطة النقد: https://www.pma.ps/ar/.
- الموقع الإلكتروني الرسمي لهيئة سوق راس المال الفلسطينية: https://www.pcma.ps/about/.

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP