



دراسة حول:

مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبتروول

سلسلة تقارير رقم 318

2025

AMAN
Transparency Palestine



دراسة حول:

مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبترول

2025

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان وهيئة مكافحة الفساد بالشكر الجزيل للباحث د. فادي حسني رابعة لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان، ولفريق ائتلاف أمان، ولفريق هيئة مكافحة الفساد لإشرافهم على الدراسة ومراجعتهم لها.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: ائتلاف أمان وهيئة مكافحة الفساد. 2024. مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبتروال. رام الله-فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) وهيئة مكافحة الفساد قد بذلا جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمّلان أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

فهرس المحتويات

4	1. توطئة
5	2. الضوابط المنهجية للدراسة
5	2.1 الخطوات المُتَبَعَة في إعداد الدراسة
5	2.2 المنهج العلمي والأدوات المُستخدمة في الدراسة
6	2.3 مُحددات الدراسة
7	3. الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع المحروقات
7	3.1 الإطار القانوني الناظم للهيئة العامة للبتترول
8	3.2 التنظيم الوظيفي والهيكل للهيئة العامة للبتترول
9	4. إدارة مخاطر الفساد لدى دائرة التراخيص لمحطات الوقود والصحاريح
9	4.1 خريطة تدفق العمل في منح التراخيص والتصاريح
9	4.1.1 الإجراءات الخاصة بمنح ترخيص لمحطات البترول والغاز
10	4.1.2 الإجراءات الخاصة بتجديد الرخصة
10	4.1.3 الإجراءات الخاصة بمنح الموافقة على ترخيص صهريح نقل للمحروقات والغاز
11	4.2 تقييم مخاطر الفساد لدى دائرة التراخيص
11	4.2.1 تقييم إجراءات منح الموافقة على ترخيص محطات بيع المحروقات والغاز
13	4.2.2 تقييم إجراءات منح الموافقة على "نقل رخصة" محطة محروقات أو غاز
14	4.2.3 تقييم إجراءات منح الموافقة على ترخيص صهريح لنقل المحروقات أو الغاز
14	4.3 مواجهة مخاطر الفساد في منح التراخيص لمحطات الوقود والغاز
16	5. إدارة مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية
16	5.1 خريطة تدفق العمل لدى الدائرة المالية
17	5.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية
17	5.2.1 الحسابات البنكية الخاصة بالهيئة العامة للبتترول
18	5.2.2 التعامل مع ما يُعرف بـ "كُرت الصيانة" لشراء المعدات وتغطية تكاليف الصيانة
19	5.3 مواجهة مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية
20	6. إدارة مخاطر الفساد لدى دائرة المبيعات
20	6.1 تقييم مخاطر الفساد لدى دائرة المبيعات
21	6.2 مواجهة مخاطر الفساد
22	مُلخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبتترول
23	7. الخاتمة
23	7.1 أهم النتائج المنبثقة عن الدراسة
24	7.2 أهم التوصيات والمقترحات
26	8. مُلحق رقم (1): جدول المقابلات الفردية
27	9. قائمة المصادر والمراجع

1. توطئة

تلعب العدالة في توزيع الموارد والأعباء في الدولة دوراً محورياً في تشكيل المشهد الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق الاستدامة في النمو والرفاهية. ولكن ضمان تحقيق هذه العدالة مسألة يكتنفها التعقيد وتباين النظريات واختلاف وجهات النظر؛ ما يتطلب من صُناع القرار التأنّي للوصول إلى نظرة شمولية وقرارات صائبة. ويمثل قطاع المحروقات في فلسطين تحدياً كبيراً للجهود الرامية إلى تحقيق هذه العدالة، لاسيما أنّ إدارة هذا القطاع تتطلب تحقيق التوازن مُتعدد الأوجه: (1) تحقيق النمو الاقتصادي المأمول. (2) توزيع عادل للموارد وتكافؤ الفرص. (3) التخفيف من الآثار البيئية المُضرة قدر المُستطاع.

وحتى يتسنى تحقيق التوازن في إدارة هذا القطاع بين الأوجه الثلاثة سابقة الذكر؛ فإن مفتاح النجاح في ذلك يكمن في إدارة سليمة خالية من الفساد. وإذا كان لقطاع المحروقات هذا القدر العظيم من الأهمية، فلا غرابة أن ينتزع موضوع مخاطر الفساد فيه مكانته المتميزة في اهتمامات كل من هيئة مكافحة الفساد، التي تسعى إلى تعزيز منظومة النزاهة والوقاية من الفساد، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، كونه إحدى مؤسسات المجتمع المدني الرائدة في محاربة الفساد. فالائتلاف يعتقد فكرة مفادها بأن التحصين الأمثل من الفساد يكون قبل حدوث الانحراف وليس بعد وقوعه، ما يجعل من تنفيذ هذه الدراسة منسجمة مع وجهة نظر الائتلاف وخطته الاستراتيجية 2025¹. تأتي هذه الدراسة في إطار التعاون المشترك بين هيئة مكافحة الفساد وائتلاف «أمان»، وتُعتبر جزءاً لا يتجزأ من سلسلة دراسات تدور، كافةً، حول إدارة مخاطر الفساد في فلسطين.

وجب تقديم جزيل الشكر والعرفان لهيئة مكافحة الفساد وطاقمها الكفاء على كل ما بذلوه في تذليل للعقبات بغية إعداد هذه الدراسة وتنفيذها، ومشاركتهم في مراجعتها وتقييمها. كما وجب شكر الهيئة العامة للبتترول ممثلةً بمديرها العام وطاقمها على ما أظهره من تعاون وانفتاح وصبر ليتسنى لمُعدِّ الدراسة إنجازها. فلم نجد أي امتناع أو تحفظ أو استياء من قبل الطاقم العامل عند سؤالهم وطلب إجابات عن أي استفسار وإجراء مقابلات ثنائية معهم. وتكمن أهمية هذه الدراسة في مساهمتها في الجهود المتراكمة المبذولة في تحقيق الحكم الرشيد. وتسعى، على وجه الخصوص، إلى كشف الانحراف في بعض قرارات الهيئة العامة للبتترول، والبحث عن مواطن النقص والقصور في التنظيم الإداري والقانوني للقطاع على حد سواء، بغية سدّ الثغرات التي يجري الاختراق منها، أو التي تساعد على نمو الفساد وانتشاره في القطاع مستقبلاً. تُعد دراسة مخاطر الفساد من الدراسات الاستشرافية التي تتنبأ بمخاطر الفساد، فتسعى إلى وأده قبل حدوثه، أو على الأقل التخفيف من آثاره إذا ما استحال تجنبه بوجه قاطع.

وتختص الهيئة العامة للبتترول بتوفير احتياجات الدولة من المشتقات البترولية، وإدارة القطاع عبر إبرام العقود والاتفاقيات الخاصة ببيع المشتقات البترولية وشرائها، ومنح التراخيص والتصاريح، والرقابة على محطات المحروقات، والمواصفات والمقاييس الخاصة بالمشتقات البترولية والغاز.

1 لمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة الخطة الاستراتيجية 2025 «شركاء من أجل نزاهة الحكم وتعزيز المساءلة»، أمان 2023: aman-2025-strategic-plan-arabic-final-1678185166.pdf/07/03/http://mail.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2023

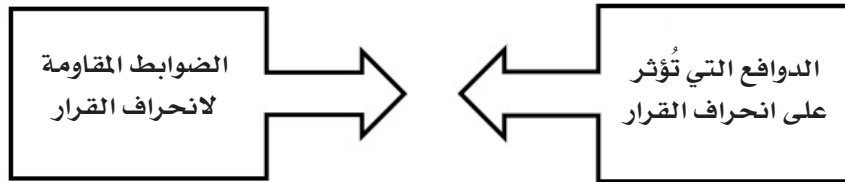
2. الضوابط المنهجية للدراسة

2.1 الخطوات المتبعة في إعداد الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى التعرف على مخاطر الفساد في الهيئة العامة للبترو، وتقييم هذه المخاطر، ومن ثم اقتراح الخطوات اللازمة لمواجهتها أو تحويلها إلى فرص لتنمية القطاع. وجب التنويه إلى أن هذا النوع من الدراسات ينطوي بطبيعته على درجة من عدم اليقين وغياب الجزم، فالتعرف على مخاطر الفساد لا يستلزم، بالضرورة، توافر أدلة يقينية على وقوع فساد، إنما يكون ذلك من خلال تقييم البيئة الناظمة للقطاع المستهدف، ومحاولة معرفة أوجه القصور في أنظمة العمل. وبناء على ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى خفض مستوى عدم اليقين ورفع درجة المصداقية، من خلال مراجعة آلية العمل في الهيئة العامة للبترو، باتباع الخطوات التالية:

أولاً. تقييم مخاطر الفساد: وذلك من خلال تتبع القرارات التي تؤثر على مسار سير العمل في الإدارات المستهدفة والتابعة للهيئة العامة، وتحديد الجهة المختصة بإصدار القرار، ومن ثم التعرف على أشكال أو صور انحراف القرار الإداري، وتحليل احتمالية حدوث ذلك، وتقييم الأثر المترتب على ذلك الانحراف حال وقوعه².

وتجدر الإشارة، هنا، إلى أن تحليل احتمالية وقوع القرار المنحرف يعتمد على تحليل الدوافع التي تزيد من احتمالية الوقوع، وبالمقابل تقييم الضوابط التي تجعل من حدوث الانحراف في القرار الإداري مستبعداً³.



أما بالنسبة لأثر الفساد في القرار الإداري حال وقوعه، فإن قيامه يكون من خلال معايير تتضمن -على سبيل المثال وليس الحصر- الأثر المالي السلبي على الدولة والمواطن على حد سواء، أو ما يتركه الفساد من ضرر على كفاءة المؤسسة وفعاليتها، وسمعتها وثقة الجمهور بها، أو ما يمكن أن يسببه الفساد في هدر لحقوق المواطنين من توزيع عادل للموارد وتكافؤ الفرص، أو الأثر السلبي على مستوى جودة الخدمة التي يتلقاها الأفراد أو الشركات، ناهيك عن أن الأثر السلبي للانحراف في القرار الإداري قد تكون له تداعياته على البيئة.

ثانياً. السيطرة على مخاطر الفساد: بعد الانتهاء من تقييم مخاطر الفساد، تأتي الخطوة الثانية لبحث ومناقشة خيارات الإصلاح المتاحة أمام الهيئة العامة؛ بغية تضييق ووقوع أفعال فساد أو التخفيف من آثارها السلبية. من المتوقع أن تقدم الدراسة مجموعة من التوصيات التي تدور حول فكرتين أساسيتين: الأولى تكمن في تحصين الموظف من الوقوع في شبهات الفساد، والثانية تعزيز النزاهة في بيئة العمل في المؤسسة.

2.2 المنهج العلمي والأدوات المستخدمة في الدراسة

في سبيل تحقيق أهدافها المنشودة، اتبعت هذه الدراسة باقياً من المناهج العلمية. فاستخدمت المنهج التحليلي المزدوج (المنهج الاستقرائي والمنهج الاستنباطي)، إضافة إلى الاعتماد على المنهج الوصفي في وصف مسارات العمل التي تتبعها الإدارات المستهدفة في الدراسة، والمنهج المقارن، لا سيما في بحثها عن الحلول والتدخلات واجبة الاتباع لتقليل فرص وقوع الانحراف المؤسسي، أو الأثر المترتب عليه حال وقوعه.

2 Andy McDevitt, 2011: Corruption Risk Assessment. Topic Guide. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf

3 CFPC, 2023: Conduct a Fraud and Corruption Risk Assessment. Commonwealth Fraud Prevention Center. <https://www.counterfraud.gov.au/access-tools-and-guidance/conduct-fraud-and-corruption-risk-assessment>

أما بالنسبة لعملية جمع المعلومات والبيانات ذات الصلة، فقد لجأت الدراسة إلى الأدوات العلمية الآتية:

- المقابلات المغلقة المفتوحة (Semi-structured Interviews): أجرت الباحث عدداً من المقابلات الفردية وجاهياً مع رؤساء أو موظفين عاملين في الإدارات المستهدفة. كما جرى عقد لقاءات مع العاملين في إدارات أخرى ذات صلة، ولا سيما الرقابة المالية لدى وزارة المالية، استمرت لنحو (45 دقيقة). وكان عدد المقابلات التي أجريت بمجمعتها (11) مقابلة: (8) مقابلات فردية مع عدد من الموظفين العموميين، وعقد لقائين (عدد 2) مع بعض مالكي محطات الوقود، عبر اتصال هاتفي لمدة (15-20) دقيقة، إضافة إلى مقابلة مع د. عزمي الشعبيبي لدى مؤسسة «أمان».
- الوثائق والمستندات الرسمية: جرى الاطلاع على الوثائق والمستندات الرسمية (سواء أكانت متاحة للجمهور أم غير متاحة لهم)، وذلك بعد الحصول على موافقة المؤسسة بشأن استخدامها لأغراض البحث العلمي حال كانت غير متاحة للجمهور، بما يتضمن ذلك بعض النماذج والشرائط اللازمة للتراخيص، ونموذج تمديد غاز مركزي.

2.3 مُحددات الدراسة

- لا تحاول هذه الدراسة -بأي حالٍ من الأحوال- أن تغطي نقاط القرارات الإدارية، كافة، التي تُتخذ في صميم عمل الإدارات الثلاث المستهدفة وهي: دائرة التراخيص لمحطات الوقود والصهاريج، والدائرة المالية، ودائرة المبيعات. فالقرارات الإدارية ليست جميعها على درجة واحدة من الأهمية. فيكون من الحكمة عدم الخوض في القرارات الإدارية ذات الطبيعة «الكاشفة»، والاكتفاء بالقرارات الإدارية «المنشئة» للمراكز القانونية.
- على الرغم من الإقرار بأهمية الإدارات والأقسام الفنية والإدارية المنطوية تحت عباءة الهيئة العامة للبتروول، واحتمالية وجود مخاطر الفساد فيها؛ فإن محددات الدراسة وضيق نطاقها الزمني لا يسمحان بأن تستهدف الدراسة الإدارات التابعة للهيئة كافة، فلا مفر هنا سوى حصر حدود الدراسة بإدارات ثلاث فقط، وهي على النحو التالي: دائرة التراخيص والتصاريح، الدائرة المالية، دائرة المبيعات.
- تقتصر هذه الدراسة على عمل الإدارات الثلاث في الضفة الغربية وقضاء القدس المحتل. لذلك، فإن الإجراءات التي من المفترض لهذه الإدارات اتباعها في قطاع غزة حال وقف العدوان الإسرائيلي، وإعادة لحمة جسد الوطن، لا تشملها هذه الدراسة.

3. الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع المحروقات

3.1 الإطار القانوني الناظم للهيئة العامة للبترول

الهيئة العامة للبترول هي الجهة المشرفة على قطاع المحروقات، وممثل السلطة الوطنية فيما يتعلق بجميع الشؤون الخاصة بهذا القطاع، فقد أنشئت هذه الهيئة بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ 1994/10/6 كهيئة عامة مستقلة تتبع مكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل مباشر. وتولت الهيئة، بموجب قرار إنشائها، مهمة الإدارة والإشراف على قطاع المحروقات بتفويضاته، كافة، في الأراضي الفلسطينية. وبدأت الهيئة ممارسة مهامها وأنشطتها في منطقتي غزة وأريحا. وقد حصر القرار حق استيراد وتصدير النفط ومشتقاته بالهيئة نفسها. كما تولت الهيئة عملها في كل الأراضي الفلسطينية بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1994/11/12، بعد إعادة الانتشار للسلطة في باقي مناطق الضفة الغربية.

الجدير بالذكر أنه في العام 2003، أصدر مجلس الوزراء قراراً يقضي بتولي وزارة المالية مسؤولية الإشراف على الهيئة، فباتت تتبع وزير المالية بشكل مباشر منذ ذلك الحين. وعلى الرغم من بذل محاولات عدة سابقاً لإصدار قانون يُنظم أعمال الهيئة، فقد استمرت الهيئة في مباشرة أنشطتها دون إطار قانوني مُحكم حتى صدور قرار بقانون في العام 2023⁴.

ولعل من أبرز الأحكام التي جاء بها القرار بقانون⁵ رقم (5) لسنة 2023 مقارنة بالتشريع القديم أنه منح الهيئة شخصية اعتبارية واستقلالاً مالياً وإدارياً، على نحو يعطيها مساحة واسعة من الإستقلالية عن وزارة المالية. كما وسع القرار من صلاحيات الهيئة لتشمل تنظيم السوق، ومنح التراخيص، وضبط المخالفات، كما أصبحت الهيئة ملزمة بإعداد تقارير دورية تعزز من الشفافية والمساءلة. كما يتضمن القانون آليات حوكمة مهمة لمكافحة الفساد، أبرزها: منع تضارب المصالح (المادتين 11 و13)، حيث يُشترط عدم وجود منافع مادية للمدير أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة في قطاع البترول، مع إلزام الجميع بتقديم إقرارات الذمة المالية والإفصاح عن المصالح. كما يعزز القانون الشفافية المالية (المادتين 4 و20) عبر إدراج الموازنة كبنود مستقل وإخضاع الهيئة لمدقق حسابات خارجي وجهات الرقابة الرسمية. ويحدد القانون معايير تاهيل واضحة للمدير تتطلب خبرة تخصصية ونزاهة قضائية، مع مأسسة العمل عبر هياكل تنظيمية وإجراءات مقننة.

إضافة إلى ذلك تم إصدار باقية من الأنظمة والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بشأن إدارة القطاع. فبُعيد صدور القانون بفترة وجيزة، أصدر مجلس الوزراء قراراً يحمل رقم (6) لسنة 2023 بشأن نظام ترخيص بيع المحروقات، ليحل بذلك مقام قرار مجلس الوزراء رقم (17) للعام 2008 بشأن نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول، فيلغي بذلك النظام الجديد العمل بأحكام النظام السابق. إلا أنه بعد مرور (3) أشهر فقط من نفاذ النظام الجديد، عاود مجلس الوزراء إلغاء العمل به في جلسته رقم (219) المنعقدة بتاريخ 2023/8/28، تاركاً بذلك فراغاً تشريعياً إلى ان قام مجلس الوزراء في شهر كانون الأول من العام 2024، بإصدار نظام التراخيص والتصاريح الصادرة عن الهيئة العامة للبترول رقم (7) لسنة 2024 .

ومن الجدير ذكره هنا ان مجلس الوزراء لم يُفصح عن موجبات إلغاء النظام سابق الذكر. ولكن يعتقد البعض بأن ذلك مردّه اعتراض القطاع الخاص، وتحديدًا أصحاب محطات الوقود، وذلك لخشيتهم من أن يؤدي النظام الى فتح باب التراخيص للعوام دون قيود أو ضوابط، مما يهدد مصالح المحطات القائمة ويؤثر على أرباحهم وقدرتهم التنافسية في هذا القطاع⁶.

4 إبراهيم أبو هنطش. 2009. الهيئة العامة للبترول بين التقييم والتقييم. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان». سلسلة تقارير (23)، ص 6.
5 ديوان الفتوى والتشريع (2023). قرار بقانون رقم (5) لسنة 2023 بشأن الهيئة العامة للبترول. الوقائع الفلسطينية. العدد 200، منشور بتاريخ 2023/3/28.
6 قناة شاهد، 2023، حكومة إشتية تسمح بترخيص محطات الوقود مقابل 1.5 مليون شيكل. <https://shahed.cc/news/13647>

كما تعرض قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2023 بشأن اعتماد جداول الرسوم التي تتقاضاها الهيئة العامة للبتروك للإلغاء أيضاً، حيث صدر القرار بقانون رقم (6) لسنة 2025 بشأن الحاق جداول الرسوم التي تتقاضاها الهيئة العامة للبتروك بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2023 بشأن الهيئة العامة للبتروك.

خلاصة القول إن بيئة العمل لدى الهيئة العامة للبتروك كانت طويلة مدة تأسيسها وحتى العام 2023، تفتقر إلى قانون ناظم لعملها؛ ما يعني أن إجراءات العمل غالباً ما كانت تخضع لقرارات أو تعميمات يُصدرها المدراء العامون المتعاقبون على رئاستها، فغلب فيها الاجتهادات الفردية وعدم الاستقرار والثبات.

3.2 التنظيم الوظيفي والهيكل للهيئة العامة للبتروك

تتمتع الهيئة العامة للبتروك بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية، وهي الجهة المختصة حصرياً بتوفير المشتقات البتروكية في السوق الفلسطيني، ولها في سبيل تنفيذ مهامها فتح حسابات بنكية وإبرام العقود وتملك العقارات والأموال المنقولة. وتتبع الهيئة الحكومة من خلال وزير المالية الذي يتراًس مجلس إدارتها، التي تكون مخولة بالإشراف عليها وإدارة أعمالها. وتكون للهيئة موازنة خاصة، تدرج تحت بند مستقل ضمن الموازنة العامة. وتعد أموالها كافة من قبيل أموال الدولة (تدرج تحت تعريف الأموال العامة)، وتكون ديونها من الديون الممتازة.

ويكون للهيئة العامة للبتروك مجلس إدارة، وقد أسند القانون إليه عدداً من المهام المفصلة بموجب المادة (9) من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2023 بشأن الهيئة العامة للبتروك؛ أهمها وضع السياسة العامة والخطط الاستراتيجية لتنظيم القطاع، والمصادقة الدورية على أنشطة الهيئة، واقتراح موازنتها السنوية وإحالتها إلى مجلس الوزراء، وقبول المنح والمساعدات المحلية والخارجية، وإقرار قواعد الأداء المناسبة في عمل الهيئة ومعايير السلامة والأمان لقطاع المحروقات والغاز.

ويتراًس مجلس إدارة الهيئة وزير المالية، ويضم في عضويته (6) من الأعضاء، وهم: وزير الاقتصاد الوطني، ووزير الحكم المحلي، ووزير النقل والمواصلات، ووزير العمل، ورئيس سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، والأمين العام لمجلس الوزراء.

ولا تجد هذه الدراسة من مفر سوى الإقرار بالجهد الدؤوب الذي يبذله طاقم الهيئة من موظفين ورؤساء، والموجه لتطوير العمل وزيادة جودة الخدمة. بالرجوع للعام 2003 وتقييم موجز لوضع الهيئة آنذاك، كانت تعاني من مشكلات جمة تعصف بسمعتها وتطال نزاهة أنشطتها⁷؛ إلا أن خطوات الإصلاح التي طالت الهيئة في السنوات الأخيرة، ساهمت، على نحو ملحوظ، في طي صفحات أليمة من التجاوزات التي عصفت بسمعة الهيئة ونزاهتها، ناهيك عما بذلته الهيئة، منذ العام 2019، من جهد في تعزيز أنظمة الرقابة على العمل، والمتابعة الصارمة لأنظمة السلامة العامة في محطات بيع المحروقات، إضافة إلى ضبط إجراءات توزيع المحروقات على المحطات⁸. وباتت اجتماعات المجلس الخاصة بالهيئة وقراراته ومتابعتها يحكمها تشريع خاص يوضع للعمل أسسه وتنظيمه.

7 أبو هنطش. الهيئة العامة للبتروك بين التقييم والتقويم، مصدر سبق ذكره، ص 10.
8 مقابلة مع موظف لدى الهيئة العامة للبتروك، جرت في العام 2024.

4. إدارة مخاطر الفساد لدى دائرة التراخيص لمحطات الوقود والصهاريج

حددت المادة (2) من نظام رقم 7 لسنة 2024 المسؤوليات والصلاحيات الآتية لدائرة التراخيص:

1. إعداد الدراسات اللازمة لغايات ترخيص المحطات والوكالات، وفقاً للدراسات والتقارير الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول عدد السكان، واستهلاك الفرد، وعدد المركبات والمنشآت الصناعية في المناطق الجغرافية المختلفة، وأي عوامل أخرى.
2. استلام طلبات الرخص وتجديد الرخص، والتأكد من استيفائها كامل المستندات والشروط والمتطلبات.
3. التنسيق مع اللجان المشكلة وفق أحكام هذا النظام، لدراسة طلبات التراخيص المقدمة للحصول على الرخص اللازمة لعمل المحطات والوكالات وتجديدها.
4. دراسة الطلبات المقدمة لمواقع الخزانات وتمديداتها.
5. دراسة الطلبات المقدمة للحصول على ترخيص الصهرج وتجديده.
6. إحالة طلبات الرخص المطابقة للشروط والدراسات إلى لجنة الكشف، وتبليغ مقدم الطلب غير المطابق بقرار الرفض وذلك خلال (21) يوماً من تاريخ تقديمه.
7. استقبال طلبات نقل موقع المحطة والتأكد من استيفاء كامل المستندات اللازمة، وتقديم التوصية للمدير العام.
8. استقبال طلبات إنشاء خزانات للمنشآت بما فيها الكسارات والمصانع.
9. المتابعة والتنسيق مع الجهات المختصة لإتمام إجراءات الترخيص أو التجديد.

والجدير بالذكر أنه بتاريخ 2022/10/17، جرى اعتماد الهياكل التنظيمية الجديدة للهيئة بما في ذلك دائرة التراخيص. ويقع على عاتق مجلس الوزراء تسكين الموظفين وفق الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للبترول. وحتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، لم يجر تسكين الموظفين بسبب الضائقة المالية التي تعصف بالحكومة، ما يشكل تقريظاً بحقوق بعض الموظفين ورؤساء الأقسام العاملين في المؤسسة، ويضعف الروح المعنوية في نفوسهم.

4.1 خريطة تدفق العمل في منح التراخيص والتصاريح

4.1.1 الإجراءات الخاصة بمنح ترخيص لمحطات البترول والغاز

لعله من الأهمية الإشارة إلى أن نشأة بعض محطات المحروقات في مناطق الضفة الغربية، بما في ذلك ضواحي القدس الشريف، كانت سابقة لنشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994. بمعنى آخر، حصلت هذه المحطات على التراخيص اللازمة من الإدارة التابعة للاحتلال الإسرائيلي في ذلك الوقت، بل إن عدداً من محطات الوقود كانت حاصلة على ترخيص للتأسيس والعمل خلال حقبة النظام الأردني قبل العام 1967⁹.

ومنذ العام 1994 وحتى العام 2023، باشرت السلطة الوطنية الفلسطينية بمنح تراخيص إنشاء وعمل للمحطات «الجديدة» دون إصدار قانون فلسطيني بهذا الشأن. فاكتفت الحكومة بقرارات تصدرها من طرفها بهذا الشأن، وذلك حتى صدور القرار بقانون رقم (5) بشأن الهيئة العامة للبترول، والصادر في العام 2023.

كما وجب التنويه، أيضاً، إلى أنه في العام 2015، أصدرت الحكومة قراراً يقضي بوقف منح أي تراخيص جديدة لمحطات الوقود والغاز والاكتفاء بما سبق إصداره من تراخيص سابقة. وهذا لا يعني -بأي حال من الأحوال- أنه قد تمّ فعلاً وقف منح تراخيص جديدة، فالمعطيات على أرض الواقع تفيد بأن عدداً من المحطات قد أنشئت فعلاً بعد العام 2015¹⁰. وهذه المسألة خلقت تضارباً في الآراء، بحيث يسود الاعتقاد لدى بعض ذوي العلاقة، بأن مجلس الوزراء قد عاود إصدار قرارٍ مُحدثٍ يُلغي بموجبه القرار السابق القاضي بوقف منح التراخيص¹¹.

9 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة التراخيص لدى الهيئة العامة للبترول.

10 مقابلة مع أحد المالكين لمحطات المحروقات في منطقة الضفة الغربية، تمت في العام 2024.

11 مقابلة مع موظف سابق كان يعمل في الشؤون القانونية، جرت في العام 2024.

4.1.2 الإجراءات الخاصة بتجديد الرخصة

- حدد القرار بقانون رقم (5) لسنة 2023، لا سيما أحكام المادة (15) منه، على وجوب العمل بتجديد الرخص، ثم تبع تفصيل ذلك في المادة (19) من نظام رقم (7) لسنة 2024 بما يلي:
1. يلتزم الشخص عند تجديد الرخصة بتقديم طلب لدائرة الترخيص مرفقاً بالوثائق الآتية:
 - أ. طلب خطي على النموذج المعتمد لهذه الغاية لدى دائرة الترخيص.
 - ب. بشهادة السلامة وعدم ممانعة صادرة عن المديرية العامة للدفاع المدني.
 - ج. براءة ذمة صادرة عن ضريبة الدخل.
 - د. براءة ذمة صادرة عن الجمارك وضريبة القيمة المضافة.
 - هـ. شهادة رخصة المهن أو براءة ذمة من رخص المهن صادرة عن ضريبة الأملاك.
 - و. دفع رسوم التجديد وفق الأصول.
 2. لتجديد رخصة الصهرنج يتم تقديم كافة الوثائق الآتية:
 - أ. الطلب الخطي المحدد في الفقرة (1/أ) من هذه المادة.
 - ب. بالوثائق المحددة في الفقرات (1، 2، 3) من المادة (5) من هذا النظام.
 - ج. ختم الشهادة السابقة المنصوص عليها في أحكام المادة (4/5) من هذا النظام، أو كتاب عدم ممانعة من مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.
 - د. دفع رسوم تجديد الرخص وفق الأصول.
 3. يتم إصدار الموافقة على تجديد الرخص بتوقيع المدير العام عند استيفاء كافة المتطلبات وفق الفقرتين (1) أو (2) الواردتين في هذه المادة على الترتيب.

أما في حال رغب صاحب المحطة في بيعها أو نقل ملكيتها إلى شخص آخر، كأن يكون شريكاً أو وريثاً، فلا تُسعف أحكام القانون ذلك، باعتبار أن الرخصة ممنوحة للشركة وصاحبها معاً. فتغير مالك الشركة يُلغي -من الناحية النظرية- الرخصة القديمة، فيُضطر المالك الجديد إلى تقديم رخصة جديدة ضمن الشروط المنصوص عليها في أحكام القانون والوارد ذكرها آنفاً.

وقد يثير ذلك إشكالية حين تكون الشركة مُلكاً لأشخاص عدة؛ كأن تكون شركة مساهمة خصوصية، أو شركة مساهمة عامة على سبيل المثال، ما يجعل تغير مالكي المحطة والقائمين على إدارتها مسألة متوقعة فعلياً. فليس بالضرورة أن تُمنح الرخصة لشركة، إنما، في بعض الأحيان، تُمنح لشخص باسمه، وهو ما يزيد المسألة تعقيداً.

4.1.3 الإجراءات الخاصة بمنح الموافقة على ترخيص صهرنج نقل للمحروقات والغاز

- حددت المادة (5) من نظام رقم (7) لسنة 2024 الشروط الفنية للصهرنج بما يلي:
1. توفير رخصة تسجيل الصهرنج لدى سلطة الترخيص.
 2. تقديم تأمين الصهرنج تأمين شامل وتأمين البضاعة التي يحملها، وتأمين الإصابات الموحدة (الطرف الثالث).
 3. توفير رخصة قيادة للسائق تجيز له قيادة مركبة نقل مواد خطرة.
 4. تقديم شهادة مطابقة للصهرنج صادرة عن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية تفيد بمطابقة الصهرنج.
 5. تقديم شهادة فحص صادرة عن المديرية العامة للدفاع المدني لغايات السلامة العامة.
 6. تقديم شهادة فحص للصهرنج صادرة عن مركز هندسي معتمد.
 7. تقديم براءات الذمة المالية اللازمة.

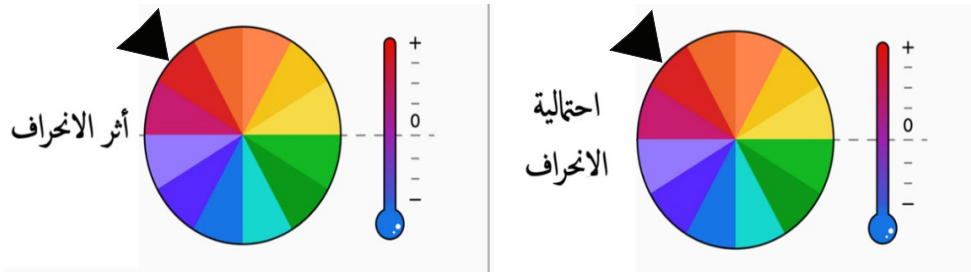
بموجب المادة (9/ج) تقوم لجنة الكشف بإجراء الكشف الفني على الصهرنج، والخزانات ومواقعها وتمديداتها، للتأكد من استيفائها للشروط والمواصفات المنصوص عليها في أحكام المادة (5) سالف الذكر وغيرها من الشروط المعتمدة بموجب تعليمات صادرة عن الهيئة.

4.2 تقييم مخاطر الفساد لدى دائرة التراخيص

4.2.1 تقييم إجراءات منح الموافقة على ترخيص محطات بيع المحروقات والغاز

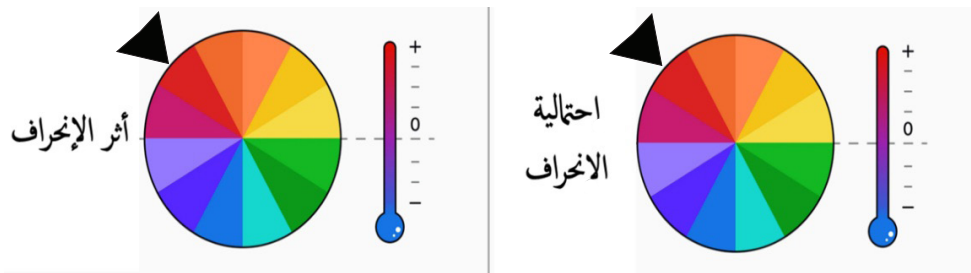
قرار رقم (1): سبق الإشارة أعلاه إلى إنه في العام 2015، أصدر مجلس الوزراء قراراً يقضي بعدم منح تراخيص جديدة لمحطات المحروقات. وتأسيساً على ذلك، يُمكن تصور الانحراف بقيام دائرة التراخيص بالموافقة على رفع توصية لمجلس الهيئة، الذي، بدوره، يحيلها إلى مجلس الوزراء بشأن منح تراخيص جديدة خلافاً للقيود الصادر عن مجلس الوزراء بهذا الشأن. وقد أفرز الواقع حالات منح بموجبها مجلس الوزراء تراخيص جديدة ما بعد العام 2015¹² (أي خلافاً للقيود الصادر عن مجلس الوزراء).

وتعتقد هذه الدراسة أن الانحراف في القرار الإداري يحمل أثراً سلبياً جسيماً لأنه يعصف بحقوق المواطنين في أن يُمنحوا فرصاً مُتساوية في الاستثمار، ويُضعف ثقة المواطن بحكومته. أما بالنسبة لاحتمالية وقوع الانحراف، فيُمكن وصفه بالمرتفع، أيضاً، لأنه عادة ما يكون غير معلن، بما يمنح الشعور بأن وتأثر وقوعه في المستقبل عالية.



قرار رقم (2): يُقرر الواقع العملي قيام الهيئة العامة للبتروكول بمنح ما يُعرف «بأذونات تشغيل» لبعض المحطات التي تقدمت بطلبات ترخيص بالإنشاء ما بعد العام 2015¹³. تعتقد هذه الدراسة أن منح هذه الأذونات هو نوعٌ من «الالتفاف» على قرار وقف منح التراخيص. فالأذونات تكاد تمنح حاملها امتيازات مشابهة، إلى حد كبير، لرخص الإنشاء. تسمح الأذونات لمحطات الوقود الحاصلة عليها بشراء المحروقات من الهيئة وتشغيل المحطة وبيع الوقود للعوام¹⁴، ما يجعل من منح أذونات تشغيل انحرافاً متصوراً بحد ذاته عن القرار الإداري القويم.

ولا يختلف الانحراف في قياس أثره واحتمالية وقوعه عن سابقه المذكورة أعلاه، فأثر وقوع الانحراف يكون مرتفعاً، وكذلك الحال بالنسبة لاحتمالية وقوعه.



قرار رقم (3): تشير الدراسة في الجزء المتعلق بإجراءات ترخيص محطات الوقود إلى أن قرار مجلس الوزراء بوقف منح التراخيص لمحطات جديدة لم يُحسم بشكل نهائي. بل يبدو أن هناك احتمالاً أن المجلس قد تراجع عن قرار المنع دون إعلان رسمي أو توضيح للجمهور. وبناءً على هذه المعطيات، سوف يجري تقييم مخاطر الفساد بهذا الشأن.

12 مقابلة مع أحد المالكين لمحطات المحروقات في منطقة الضفة الغربية. تمت المقابلة في العام 2024.

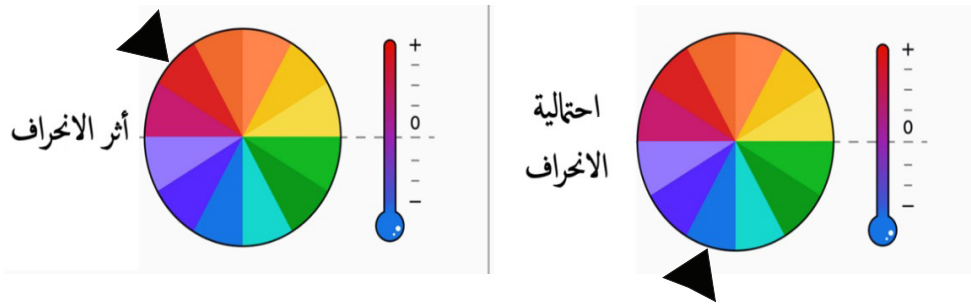
13 مقابلة مع أحد المالكين لمحطات المحروقات في منطقة الضفة الغربية. تمت المقابلة في العام 2024.

14 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة التراخيص لدى الهيئة العامة للبتروكول. عقدت المقابلة في العام 2024.

في حالة ثبوت قيام مجلس الوزراء بإلغاء القيد والسماح للهيئة العامة للبتروك بمتابعة إجراءات تراخيص جديدة لمحطات محروقات. يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بقيام الموظف أو المدير بمنح توصية للجهة الإشرافية المختصة تقضي بالموافقة على رخصة جديدة، رغم عدم توافر شروط الترخيص السليمة، أو حجب الموافقة عن طالبها رغم استيفائه المتطلبات كافة.

وعلى الرغم من أن أثر وقوع الانحراف -حال وقوعه- عال جداً لتعلقه بشروط السلامة العامة، وتأثير ذلك على حياة المواطنين وسلامتهم، تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف ضئيلة جداً، فقد جاء نظام ترخيص بيع المحروقات رقم (7) لسنة 2024 بنصوص محكمة؛ فالمادة (9) منه تنص على تشكيل لجنة «كشف» تضم في عضويتها عدداً 3 من موظفي الهيئة، وممثل عن وزارة الحكم المحلي، وممثل عن سلطة الأراضي. تقوم بإجراء الكشف الفني على موقع المحطة المقترح للتأكد من استيفاء الموقع للشروط؛ ما يجعل من الرقابة على مدى توافر شروط الأمان عالية. وكذلك الأمر بالنسبة للجنة «التشغيل»، التي يتم تشكيلها بموجب المادة (17) من النظام بقرار من المجلس وبناءً على توصية المدير العام تشكل لجنة التشغيل، برئاسة مدير دائرة الترخيص وعضوية كل من الآتي: ممثل عن وزارة الحكم المحلي، وممثل عن وزارة النقل والمواصلات، وممثل عن المديرية العامة للدفاع المدني، وممثل عن سلطة جودة البيئة، وممثل عن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية. التي تضم في عضويتها المؤسسات الحكومية الشريكة. إذ تقوم لجنة التشغيل برفع التوصية إلى المدير العام لإصدار واعتماد إذن التشغيل وفق الأصول. فمن المرجح ألا يصدر مدير عام الهيئة قرار توصية يخالف توصيات لجنة التراخيص، ولا سيما أنه لم تُرصد، خلال السنوات العشر المنصرمة، أية حالة خالف فيها مدير عام الهيئة توصية اللجان السابقة الذكر، الأمر الذي يبرر ما ذهب له هذه الدراسة من تقييم احتمالية وقوع الانحراف بالمستبعدة.

ويؤخذ على دائرة التراخيص أنها تتبع في مسألة أرشفة البيانات الخاصة بشركات المحروقات وكافة التفاصيل الخاصة بالطلبات والوثائق المقدمة، نظام أرشيف «بدائياً»، حيث يجري حفظ البيانات بملفات ورقية توضع في خزانة المكتب¹⁵. وغالباً ما يعتمد الموظف في الدائرة إلى تخزين البيانات على جهازه الحاسوب باجتهاد شخصي، بمعنى آخر، لا يوجد نظام محوسب مُحكم يسمح بإشراك البيانات بين مدير الدائرة والمدير العام للهيئة بشكل إلكتروني، على نحو يمكن من خلاله أن يتعرف الحاسوب على أي تغيير أو شطب أو إضافة للبيانات على «السيرفر» الرئيسي، من خلال إعطاء بورتالات خاصة بكل موظف ترتبط بالمستوى الإشرافي.

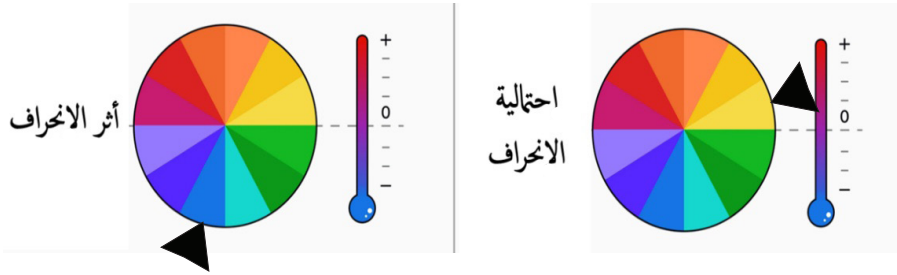


قرار رقم (4): في حال وجود عدد من الطلبات لترخيص جديد لإنشاء محطة في ذات الموقع وفي نفس الإطار الزمني يتم منح إذن الإنشاء باتباع إحدى الطرق الآتية: القرعة، أو المزايدة وذلك بموجب المادة (7/13) من نظام رقم (7) لسنة 2024. ويُمكن تصور الانحراف -من الناحية النظرية- بأن يتم التلاعب بأي من الإجراءين، أو أن يعتمد المجلس إلى اتخاذ قرار المزايدة لصالح أحد المتقدمين الميسورين مادياً بغية حجب فرصة على المنافسين الذين قد تكون لهم فرصة أكبر لو جرى اختيار القرعة، أو أن يجري تقيض ذلك بسوء نية.

تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف متوسطة نسبياً. فمن ناحية، تزداد فرصة الانحراف لخلو النظام من ضوابط إجرائية تحدد طرائق إجراء المزايدة أو القرعة. أما على صعيد آخر، فإن اتخاذ القرار يكون بيد المجلس الذي يترأسه وزير المالية وعضوية عدد من الوزراء ذوي الصلة¹⁶، ما يُشكل عائقاً يكبح من فرصة الانحراف في القرار الإداري.

15 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة التراخيص لدى الهيئة العامة للبتروك، أجريت في العام 2024.
16 وفق أحكام المادة (7) من القرار بقانون بشأن الهيئة العامة للبتروك، يترأس الهيئة وزير المالية، وعضوية كل من: وزير الاقتصاد الوطني، وزير الحكم المحلي، وزير النقل والمواصلات، وزير العمل، رئيس سلطة الطاقة، أمين عام مجلس الوزراء.

وتمتد هذه الدراسة أن الأثر الذي قد يشكله الانحراف -حال وقوعه- يقبع بمستوى ضئيل. فلو افترضنا جدلاً أن المزايدة جرت لتخدم مصلحة مقدم الطلب الأكثر يسراً وفق ما سبق شرحه، فهذا الإجراء وجهٌ آخرٌ حسنٌ؛ إذ سوف يُضطر مقدم الطلب الموسر أن يدفع رسوماً أعلى لنيل الرخصة، فيكون ذلك لصالح حزينة الدولة.



4.2.2 تقييم إجراءات منح الموافقة على «نقل رخصة» محطة محروقات أو غاز

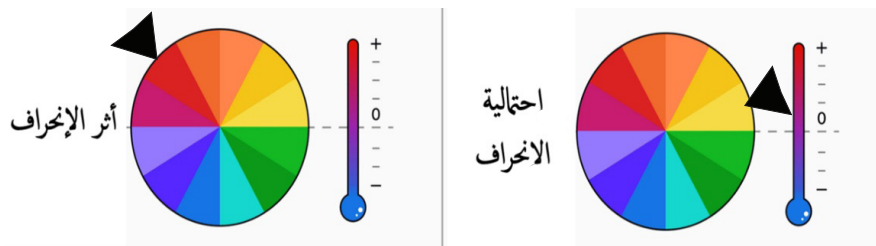
قرار رقم (5): يُمكن تصور الانحراف -من الناحية النظرية- بقيام الموظف أو المدير برفع توصية إيجابية لمجلس الهيئة العامة للبترو، مفادها «نقل الرخصة» رغم عدم توافر الشروط اللازمة لذلك. وقد سبق الإشارة آنفاً إلى أن القانون لم يُجز نقل الرخصة، إنما إلغاؤها، وإعادة إصدار رخصة جديدة.

يُفرز الواقع العملي حالات عمدت فيها الهيئة إلى الموافقة على «نقل رخصة» محطة محروقات. وتشير المعطيات المتوفرة من خلال المقابلات التي أُجريت مع عدد من الموظفين العاملين في الهيئة، إلى أن الباعث لذلك كان تحقيق الصالح العام، وليس التحصل على مكسب شخصي أو انحراف فردي. لقد كان لتعثر بعض محطات الوقود عن سداد دينها المالي للهيئة مقابل المحروقات التي سبق أن وُردت لها، هو الباعث في موافقة الهيئة على «نقل الرخصة». كان الدين المتراكم على المحطة لسنوات طويلة طائلاً، فلم تجد الهيئة من مفر سوى الموافقة على «نقل الرخصة» لمشتري جديد تضمن فيها الصفقة أن تحصل الهيئة على الدين القديم¹⁷.

ونظراً لوجود قرار من مجلس الوزراء يقضي بتجميد منح رخص جديدة منذ العام 2015، فقد كان «نقل الرخصة» هو ملاذ الهيئة لتحصيل دينها. مع وجوب التتويه إلى أن «نقل الرخصة» أو منح رخصة «جديدة» كان بموافقة مجلس الوزراء أيضاً. وقد يكون مُبرر نقل الرخصة هو وفاة صاحب الرخصة، فتعتمد الهيئة -من خلال مجلسها- إلى الموافقة على نقل الرخصة إلى ورثة المتوفى أو الشركاء الآخرين في حال كان نظامها الأساسي الموافق عليه في وزارة الاقتصاد ومُسجل الشركات يسمح بذلك.

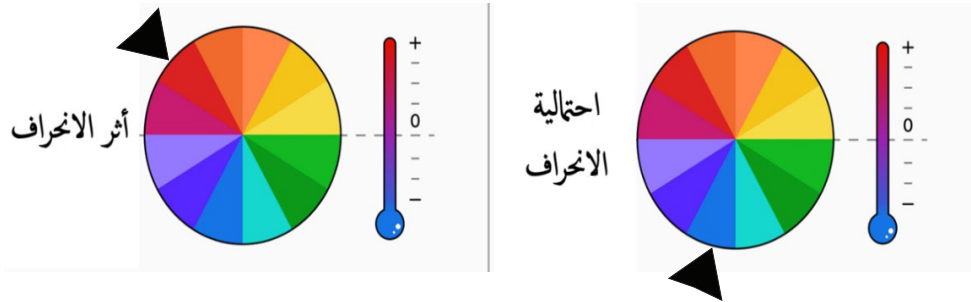
لا يتضمن القانون في أحكامه أية إجراءات تُتيح ما يُعرف ب«نقل الرخصة»، ما يجعله مخالفاً لأحكام القانون. بناءً على ما تقدم، تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف متوسطة نسبياً. فمن ناحية، تزداد فرصة اتخاذ القرار لكون مُصدر القرار مُؤمناً بالغاية النبيلة التي يسعى إلى تحقيقها، فلا يجد فيها استحياءً أو نقيصة. أما من ناحية أخرى، فلا يجري النقل إلا من خلال موافقة مجلس إدارة الهيئة بعد الحصول على تأييد الدائرة القانونية لوزارة المالية¹⁸.

أما بالنسبة لأثر القرار -حال وقوعه- فيمكن تصنيفه بالمتوسط. فالقرار من شأنه أن يفتح نافذة للشبهة والريبة، وبخاصة في عيون أولئك الذين يجهلون الباعث أو الدافع من وراء قرار «نقل الرخصة». فالانحراف في القرار من شأنه أن يؤثر على الثقة بالهيئة، والإنصاف بين المستثمرين، والتنافسية، والجودة.



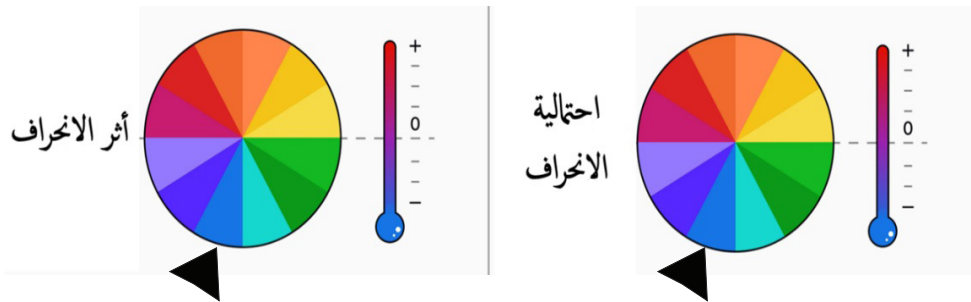
4.2.3 تقييم إجراءات منح الموافقة على ترخيص صهرنج لنقل المحروقات أو الغاز

قرار رقم (6): يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري من خلال قيام الموظف العامل في دائرة الترخيص أو مدير الدائرة بمنح موافقته ليُصار إلى ترخيص صهرنج نقل غير مُطابق لشرائط السلامة العامة ومعايير منح الترخيص حسب نظام 7 لسنة 2024، تحيُّزاً لشركة أو بغية الحصول على مكسب شخصي. وعلى الرغم من أن أثر وقوع الانحراف -إن حدث- يكون ذا تأثير عظيم جداً، إلا أن احتمالية وقوعه يُمكن وصفها بالمستبعدة جداً لأسباب عدّة، منها أن قرار منح الرخصة مرتبطٌ بجهات شريكة كالدفاع المدني، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، ناهيك عن أنّ إجراءات منح الموافقة تمرُّ بمستويات عدة على الصعيد الإداري (كما سبق إيرادها آنفاً) تجعل من فرصة الانحراف ضئيلة جداً. فلا يمنح مدير الهيئة موافقته إلا بعد تأكده من أن صهرنج النقل قد فُحص من الجهات ذات العلاقة كافة. وقد وجب التتويه إلى أنه لم يسبق للهيئة العامة أن منحت رخصة لصهرنج نقل وقود أو غاز مركبة لا تحمل شرائط السلامة العامة مُسبقاً.



وجب التتويه، أيضاً، إلى أنه لا بد لشروط السلامة العامة الواجب توافرها في صهارنج نقل المحروقات أن يجري تضمينها بنظام أو لائحة مُنبثقة عن القانون. فمن غير الجائز أن تترك هذه المسألة دون إطار قانوني مُحكم يُنظمها.

قرار رقم (7): على صعيد آخر، يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري من خلال حجب التوصية للجهات المختصة بشأن الحصول على رخصة صهرنج نقل لشركة لديها أكثر من (3) مركبات، أو منح شركة توصية إيجابية للجهات المختصة رغم ملكيتها لما يزيد على (3) صهارنج نقل. فقد تلجأ الشركة إلى شراء صهارنج نقل إضافية بغية تأجيرها لشركات أخرى. ويوصف أثر الانحراف في القرار الإداري بأنه ضئيل نسبياً، ولا سيّما حال كان مُطابقاً لشرائط السلامة العامة. أما احتمالية وقوع الانحراف، فهي، أيضاً مُستبعدة للأسباب سابقة الذكر.



4.3 مواجهة مخاطر الفساد في منح التراخيص لمحطات الوقود والغاز

أشار قرار رقم (1) إلى أن الانحراف في القرار الإداري يُمكن تصوره بقيام دائرة التراخيص بالتوصية إيجاباً للجهة الإشرافية (مجلس الإدارة عبر مدير عام الهيئة) مفادها منح تراخيص جديدة خلافاً للقيد الصادر عن مجلس الوزراء بهذا الشأن. تعتقد هذه الدراسة أن ذلك الانحراف يُشكل تهديداً لسمعة الهيئة ونزاهتها على وجه التحديد، وللحكومة الفلسطينية بوجه عام. ومن المستبعد جداً -كما جرت الإشارة إلى ذلك سابقاً- أن تأخذ الهيئة على عاتقها هذه المسألة، فالاستثناء لا يُعطى من قبل مدير عام الهيئة، لكون الرخصة تكون بقرار من مجلس الوزراء بناء على موافقة مجلس إدارة الهيئة.

بناء على ما تقدم، توصي الدراسة مجلس الوزراء بالوقف التام لأي استثناء بهذا الشأن؛ فإما أن يسقط مجلس الوزراء القيد ويمنح الكافة فرصة متكافئة بالتقدم لترخيص جديد لمحطات الوقود، وإما أن يستمر العمل في إصدار الرخص دون استثناء أو محاباة لشخص أو شركة تحت أية ذريعة أو حجة.

أشار قرار رقم (2) إلى أن الانحراف في القرار الإداري يُتصور حال قيام دائرة التراخيص بتقديم توصية للمدير العام بمنح «أذونات تشغيل» تحل مقام الترخيص. وقد سبق الإشارة إلى أن اتباع هذا النهج يمثل تحايلاً على التشريع لا يستقيم معه أي تبرير. وتأسيساً على ذلك، تهيئ هذه الدراسة بدائرة التراخيص والهيئة العامة للبتروك، وقف هذه الإجراءات وإعادة تصويب المراكز القانونية المتأثرة جراء منح «أذونات التشغيل» دون استكمال إجراءات التراخيص المعتمدة أصولاً.

أشار قرار رقم (3)، وقرار رقم (6) إلى أن الانحراف يمكن تصوره بقيام الموظف أو المدير بالتوصية إيجاباً للجهة الإشرافية (مجلس الإدارة عبر مدير عام الهيئة) مفادها منح موافقة للتراخيص رغم عدم توافر شروط الترخيص السليمة لمحطات الوقود أو صهاريج النقل، أو حجب الموافقة عن طالبيها رغم استيفائه المتطلبات كافة. وتعتقد هذه الدراسة أن خفض احتمالية وقوع الانحراف يكون من خلال خلق برنامج إلكتروني محوسب ومحكم لدائرة التراخيص على نحو يجري من خلاله أتمتة الملفات وربط أجهزة الحاسوب للموظفين العاملين في الدائرة معاً، بحيث يجري إدخال الوثائق الورقية كافة، فتصبح بذلك الموافقات الإلكترونية بديلة عن التوقيع بخط اليد، ما تسهل معه الرقابة والسيطرة.

أشار قرار رقم (5) إلى تصور الانحراف بقيام الموظف أو المدير بمنح موافقة على «نقل الرخصة» على الرغم من عدم توافر الشروط اللازمة لذلك. وقد سبق الإشارة، آنفاً، إلى أن القانون لم يُجز نقل الرخصة، إنما إلغاؤها وإعادة إصدار رخصة جديدة. وعلى الرغم من أن النقل عادة ما يتم بموافقة الدائرة القانونية لوزارة المالية، فإن هذه الدراسة تعتقد أن قيام الهيئة بنقل الرخصة مسألة مخالفة لأحكام القانون تماماً لغياب سند قانوني يؤسس لذلك، ولا نعتقد أنه من الحكمة اتخاذ عمل لم تأت أحكام القانون على ذكره بتاتا، فلا يُعذر المرء اتباعه وسيلة مخافة للقانون وإن كانت غايته نبيلة.

5. إدارة مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية

تعتمد الهيئة العامة للبتروول إلى إجراء الحوالات المالية للبنوك الإسرائيلية مقابل المحروقات والغاز الذي تشتريه من شركتين إسرائيليتين¹⁹. كما تجري تغطية تكاليف الصيانة السنوية لمستودعاتها، إضافة إلى دفع تكاليف التأمين لشركات التأمين المعتمدة لديها²⁰. وقد تضطر الهيئة إلى شراء بعض الأثاث وغيرها من المشتريات التي تدخل في بند المصاريف التشغيلية. كما تحيل الهيئة العامة للبتروول -عبر وزارة المالية- مبلغ (15 ألف شيكل) شهريا لجهاز الأمن الوقائي لتغطية المصاريف المالية التي تتفق في سبيل تنفيذ القانون، على أن المبلغ يُحوّل تحت بند «إيراد مخصص»، ويدخل في حساب جهاز الأمن الوقائي.

وجب التنويه إلى أن إيجار المستودعات التي تستخدمها الهيئة العامة للبتروول تُدفع من قبل وزارة المالية، كما أن تكاليف بدل النقل (بما في ذلك الديون السابقة المستحقة للمحطات) تُدفع، أيضا، من قبل وزارة المالية، وليس الهيئة العامة للبتروول. فلا تتمتع الهيئة العامة للبتروول باستقلالية تامة عن وزارة المالية كما سبق الإشارة إلى ذلك في الدراسة أعلاه.

وتتبع الدائرة المالية لدى الهيئة سلسلة من الإجراءات التي تمثل ضوابط إجرائية صارمة للمحافظة على المال. كما تتبع الدائرة في تنفيذ معاملاتها المالية نظاما إلكترونياً مُحوسباً (نظام بيسان) يرتبط بالرقابة المالية، ويمكن تتبع الحوالات المالية كافة من خلاله. وتعتبر هذه الإجراءات، كافة، بمثابة قفزة نوعية مهمة باتجاه حسن الأداء وشفافية العمل لدى الهيئة العامة للبتروول مقارنة بما كان معمولاً به في السابق. غير أنه وجب التنويه، أيضاً، إلى أن الإجراءات المتبعة لدى الدائرة المالية وغيرها من الدوائر، لم تجر صياغتها حتى إعداد هذه الدراسة بوثيقة قانونية على شكل نظام أو لائحة، أو تعليمات معتمدة من قبل مجلس الهيئة العامة للبتروول.

5.1 خريطة تدفق العمل لدى الدائرة المالية

- يُمكن تلخيص أهم الخطوات المتبعة بهذا الشأن في ما يلي²¹:
- تعتمد دائرة المشتريات إلى تحديد الاحتياجات اللازمة للشراء، وتُرسلها إلى الدائرة المالية.
 - تقوم الدائرة المالية بتجهير ما يُعرف بـ «المطالبة المالية» وفق الإمكانيات المتاحة للهيئة، ويجري اعتمادها من قبل مدير الدائرة المالية باعتباره المستوى الأول للاعتماد.
 - تُحال المطالبة المالية إلى مدير عام الهيئة، ليقوم بدوره -إذا ما قرر اعتمادها- بإحالتها إلى المراقب المالي (الذي يتبع وزارة المالية) للتدقيق والاعتماد. يعتمد موظف الرقابة المالية الحوالة بعد إجراء التدقيق عليها عبر الموافقة الإلكترونية المتاحة في النظام المحوسب، إضافة إلى توقيع الوثائق، أيضاً، بخط اليد (نسخة ورقية).
 - بعد إجراء التدقيق واعتماد المراقب المالي، تعود المطالبة المالية لمدير الدائرة المالية، ليُصار إلى إصدار سند الحوالة.
 - تقوم الدائرة المالية بطباعة «سند صرف الحوالة»، الصادر وفق نظام بيسان المحوسب، ويحتاج السند إلى توقيع ثلاثة مُفوضين معاً (مدير عام الهيئة، مدير الدائرة المالية، مفوض ثالث معتمد لدى البنك).
 - يصدر سند الحوالة على ورقة (ذات فلقتين)، بحيث يقوم البنك المختص بأخذ الجزء العلوي من الورقة، في حين يقوم موظف البنك بالتوقيع على الجزء الثاني وختمه، ويعيد تسليمه لموظف الهيئة (الدائرة المالية) من أجل أرشفته ورقياً في ملف المعاملات المالية.

19 وجب الإشارة هنا إلى تعامل الهيئة العامة للبتروول الفلسطينية مع الشركتين الإسرائيلييتين فقط، لأنهما هما الجهتان الوحيدة اللتان تقدمان خدماتها للفلسطينيين في هذا المجال. ولا توجد شركات إسرائيلية أخرى يمكن طرح العطاءات عليها
20 يتم إختيار شركات التأمين وفق قانون الشراء العام عبر المناضلة بين العطاءات، ويكون قرار إرساء العطاء لوزارة المالية وفق الأصول القانونية المتبعة بهذا الشأن.
21 مقابلة مع مدير الدائرة المالية لدى الهيئة العامة للبتروول.

5.2 تقييم مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية

تنتهج الدراسة في تقييمها لمخاطر الفساد لدى الدائرة المالية المنهج نفسه المستخدم في هذه الدراسة أعلاه؛ بمعنى أن يجري تحديد نقاط القرارات الإدارية المنشئة للمراكز القانونية، ومن ثم تقييم الانحراف فيها، ومحاولة قياس الأثر واحتمالية الوقوع وفق ما يعرف بنظام «الكوابح والدوافع» الذي من شأنه أن يقلل الخطر أو يزيده.

5.2.1 الحسابات البنكية الخاصة بالهيئة العامة للبتترول

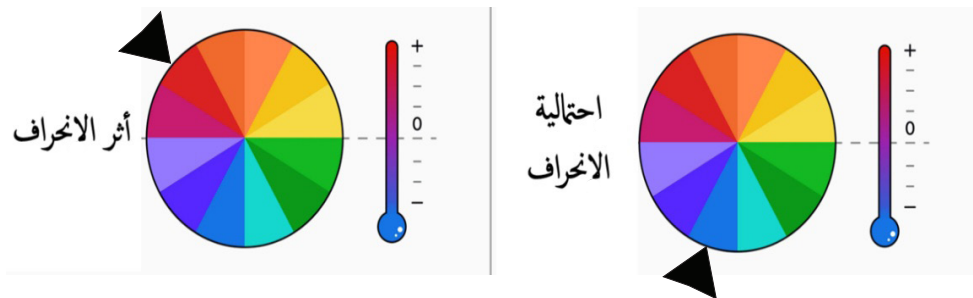
تمتلك الهيئة العامة للبتترول حسابات بنكية متعددة في مختلف البنوك الفلسطينية (8 حسابات بنكية في الغالب)²²، حيث تقوم محطات الوقود والغاز المتنوعة بدفع المبالغ المستحقة عليها لقاء شرائها المحروقات والغاز من خلال هذه الحسابات²³. أما بالنسبة للطريقة التي تدفع الهيئة من خلالها للشركات الإسرائيلية، فيكون ذلك بحوالات تتم عبر كل من بنك فلسطين والبنك العربي فقط²⁴.

وبسؤال الدائرة المالية حول الغرض من وجود حسابات بنكية متنوعة، كان مُبرر ذلك أن وزارة المالية اقترضت أموالاً طائلة لصالح الهيئة العامة للبتترول من بنوك فلسطينية مختلفة، ما يضطر الهيئة للإبقاء على حساباتها البنكية، وإجراء إيداعات في هذه الحسابات، ولا سيما أنه، في كثير من الأحوال، قد تُضطر الوزارة إلى الإقتراض المفاجئ، أو أن تعتمد الهيئة على تحويل الأموال (دون تغطية في الحساب) من أحد هذه البنوك لتغطية العجز المالي والدفعات المستحقة عليها للشركات الإسرائيلية²⁵.

وعلى صعيد آخر، يعتقد بعض المشاركين في المقابلات أن قيام الهيئة بفتح حسابات لدى مختلف البنوك مسألة صائبة، لأن ذلك من شأنه منح تكافؤ للفرص بين البنوك، فهي -كما يراها بعض المبحوثون - أولى بالرعاية وأقرب للعدالة من أن ينفرد بنك أو اثنين بالمدخرات المالية للهيئة العامة للبتترول.

قرار رقم (8): يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بأن يقوم الموظف بإجراء تحويل مالي من أحد الحسابات البنكية الخاصة بالهيئة لحسابه الشخصي أو للغير؛ بغية الاستيلاء على المال العام.

ويمكن تقييم أثر وقوع الانحراف بالخطير جداً، لأن نجاح ذلك يعني خسارة أموال طائلة من حسابات الهيئة البنكية. غير أن احتمالية وقوع الانحراف لدى الهيئة غالباً ما تكون بمستوى ضئيل جداً، ولا سيما أن الهيئة في السنوات المنصرمة شيّدت أنظمة مالية محوسبة فاعلة، وأتاحت لدوائر الرقابة المالية مساحة واسعة من التدقيق على المعاملات وسنات الحوالة كافة، كما سبق الإشارة إلى ذلك أعلاه.



وعلى الرغم من أن احتمالية الانحراف مُستبعدة، فإن توافر حسابات متعددة (8 حسابات) للهيئة العامة للبتترول قد يخلق فرصاً مُستقبلية للفساد، وذلك بخلق مزيد من التعقيد في التحويلات والمتابعة والسيطرة عليها، ولا سيما أن الدائرة المالية تُجري بشكل مُتكرر ومنتظم تحويلات مالية بين حساباتها البنكية (جياً وذهاباً)، ناهيك عن أنه لا يوجد نمط مُحدد لمعرفة القدر الذي يجري من خلاله توزيع المدخرات المالية للهيئة على حساباتها البنكية المختلفة.

22 مقابلة مع موظف يعمل في الرقابة المالية لدى وزارة المالية، أُجريت في العام 2024.

23 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة المبيعات لدى الهيئة العامة للبتترول، أُجريت في العام 2024.

24 في بعض الحالات الاستثنائية، كانت الحوالات المالية للشركات الإسرائيلية تتم من خلال البنك الإسلامي العربي، ولكن الحوالات تحتاج إلى أكثر من (24) ساعة للوصول، ما قد يتسبب في فرض «فوائد» أو غرامات إضافية على الجانب الفلسطيني.

25 مقابلة مع مدير الدائرة المالية لدى الهيئة، أُجريت في العام 2024.

لعله يصعب على المراقب أن يعي الأسباب التي تدفع الهيئة إلى تركيز مواردها المالية في مصرف معين دون غيره، ما لم يكن هذا المصرف من بين المصارف المعتمدة لدى الهيئة في تحويل الأموال إلى الشركات الإسرائيلية، إذ إن تركيز المدخرات فيه يكون حينها مبرراً وظيفياً.

5.2.2 التعامل مع ما يُعرف بـ «كرت الصيانة» لشراء المعدات وتغطية تكاليف الصيانة

تتضمن الاتفاقيات الموقعة بين كل من وزارة المالية والشركات الإسرائيلية بنداً يلزم فيه الشركات الإسرائيلية بإنفاق ما لا يزيد على مبلغ «2.5 مليون شيكل» سنوياً لأغراض الصيانة وشراء معدات جديدة لاستبدالها بالقديمة المعطوبة. وتعتمد الهيئة على شراء المعدات اللازمة والتعاقد مع الموردين، على أن تدفع الشركات الإسرائيلية للهيئة قيمة الشراء في حساب فرعي لها²⁶.

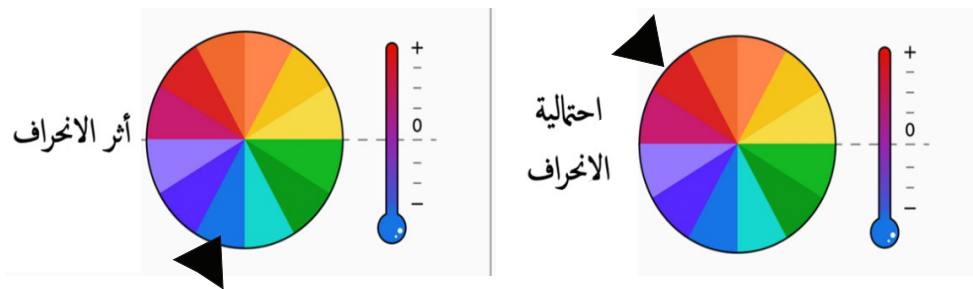
وجب التنويه إلى أنه قبل العام 2018، لم يجر استغلال هذه المبالغ من قبل الهيئة، ما تسبب بخسارة فادحة لفلسطين، وتربح غير شرعي لصالح الشركات الإسرائيلية²⁷. وحسناً فعلت الهيئة منذ نحو السنوات الست المنصرمة، بأن طالبت الشركات الإسرائيلية بتفعيل بند «كرت الصيانة»، فبات متاحاً للهيئة الاستفادة منه.

وقد تُضطر الهيئة العامة للبترول إلى اللجوء إلى نظام الشراء المباشر دون التقيد بالقرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام، حال كان الوقت لا يسمح بإجراء مناقصات على بعض المضخات، التي قد لا تكون متوفرة في السوق المحلية. فلجان العطاءات ونظام اللوازم العامة يستنزفان الكثير من الوقت الذي قد لا يكون متاحاً لدى مستودعات الهيئة العامة للبترول، فتستعيز الهيئة بتشكيل لجان شراء لضبط عملية الشراء، والتأكد من حسن سير الإجراءات²⁸.

قرار رقم (9): يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري عبر قيام الجهة أو الشخص المسؤول عن الشراء باستثمار وظيفته لغايات التربح الشخصي؛ بأن يقوم، مثلاً، بأخذ رشوة مقابل عقد صفقة شراء غير عادلة للهيئة. تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف مرتفعة جداً لكون التعاقد يجري بشكل مباشر دون التقيد بالضوابط التي رسمها القرار بقانون بشأن الشراء العام. وتقرّ الدراسة بأن تشكيل لجان شراء داخلية تزيد من مقاومة الهيئة لمخاطر الفساد²⁹، ولكنها ليست، بالضرورة، أن تمنع بالمطلق وقوع انحراف في القرار. فلجان الشراء الداخلية، لا تتمتع بالمناعة التي تحققها الإجراءات المنبثقة عن أحكام قانون الشراء العام.

ولعل ما رصدته هذه الدراسة من خلال المقابلات التي أجريت مع العاملين في الهيئة العامة للبترول، ومساحة الانفتاح والشفافية التي أظهرها في تقديم المعلومات والإجابة عن الأسئلة كافة، تمنح كاتبها شعوراً عاماً بنزاهة إجراءات الشراء وصرامة الرقابة والتدقيق عليها. غير أن ثبات الحال غير مُحقق لتغير الأشخاص، فقد يعتلي الوظيفية العمومية من هم ليسوا بأهل لها، فيكون التعامل مع «كرت الصيانة» نافذة متاحة لتسلل الانحراف وفساد العمل. لهذه الأسباب، تُرجح الدراسة أن احتمالية المخاطر بشأن القرار رقم (8) لا تزال مرتفعة.

أما بالنسبة لأثر الانحراف، فالغالب أن يكون محدوداً، لأن المبالغ المرصودة للصيانة في يد الشركات الإسرائيلية، وما يزيد منها، لا يرجع إلى حسابات الهيئة، ولا يُرصد لها لسنوات لاحقة.



26 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة المشتريات لدى الهيئة العامة للبترول، أجريت في العام 2024.

27 مقابلة مع مدير عام الهيئة العامة للبترول، أجريت في العام 2024.

28 مقابلة مع موظف يعمل في دائرة المشتريات لدى الهيئة العامة للبترول، مصدر سابق.

29 المصدر السابق.

5.3 مواجهة مخاطر الفساد لدى الدائرة المالية

أشار قرار رقم (8) إلى إمكانية تصور الانحراف في القرار الإداري بإجراء تحويل مالي من أحد الحسابات البنكية الخاصة بالهيئة لحسابه الشخصي أو للغير؛ بغية الاستيلاء على المال العام. ورغم الإقرار بأن احتمالية الوقوع في الانحراف مستبعدة جداً، فإن وجود حسابات بنكية متعددة (8 حسابات) للهيئة قد يفتح نافذة مستقبلية للانحراف، أو قد يزيد من احتمالية وقوع «الخطأ غير الواعي» من قبل الدائرة المالية. بناء على ما تقدم، تنصح الدراسة الجهات المختصة (وزارة المالية، والهيئة العامة للبتروك) باتخاذ ما يلزم بغية تخفيض عدد حساباتها البنكية. فلا يُعاب على الهيئة أن تكون لها أكثر من حساب بنكي، ولكن الإسراف في ذلك يزيد من خطر الانحراف أو وقوع الخطأ كما سبق شرحه آنفاً.

أشار قرار رقم (9) إلى إمكانية وقوع الانحراف في القرار الإداري عبر عقد صفقات تجارية غير عادلة لشراء معدات أو صيانة تكون لتخذ القرار فيها مصلحة أو مكسب شخصي. تدرك الدراسة خصوصية عمل الهيئة والحاجة الملحة لسرعة إجراءات الشراء في بعض الأحيان، فلا يسعف قانون الشراء العام ما تتطلبه الهيئة من مرونة عالية في العمل، وخصوصية المعدات أو المضخات التي تحتاجها، ولا سيما أن تأخر توريد المحروقات للمحطات من المستودعات ليست مسألة يسيرة على المواطن والقطاعات المختلفة في الوطن. ولكن على صعيد آخر، لا بد من إقرار ضوابط للشراء تحقق التوازن بين سرعة الإنجاز مع ضمان الشفافية. ولعل تصميم هذه الضوابط في نظام أو لائحة تنبثق عن القانون، يزيد من فرص الاستقامة، ويقلل من احتمالية الانحراف في العمل. وقد يكون تبني عقود صيانة سنوية وفق أحكام قانون الشراء العام تأخذ بالحسبان حالات الصيانة المستعجلة حلاً منطقياً يجفف من فرص الانحراف في القرار الإداري.

أشارت الدراسة إلى قيام وزارة المالية بتحويل مبلغ (15 ألف شيكل) شهرياً إلى جهاز الأمن الوقائي، تُصرف باعتبارها واحدة من المدفوعات التي تلتزم بها الهيئة، وذلك لقاء ما يبذله الجهاز من جهد في متابعة تهريب المحروقات ونقاط البيع غير القانونية في الضفة الغربية، ولاسيما مناطق (ج). ولا تُعيب هذه الدراسة أن يجري دفع «نثرات مالية» وتغطية بعض التكاليف والمصاريف التشغيلية التي يتكبدها الجهاز وطاقمه في تنفيذ القانون والتحري عن الجرائم. غير أن النظام المالي القويم، وشفافية الإجراءات، يتطلبان أن تكون مدخلات الجهاز المالية من مورد واحد ومحدد (الهيئة المالية العسكرية) وليس عبر «إيرادات مالية مخصصة»³⁰ تُصدرها وزارة المالية. بمعنى آخر، كلما زادت قرارات «إيرادات الصرف المخصصة» التي تصدرها وزارة المالية للوحدات والأجهزة الحكومية، فإن ذلك من شأنه أن يزيد من مخاطر الفساد، وذلك لصعوبة الاطلاع، في كثير من الأحيان، على قرار «الإيراد المخصص»، أو فهم موجبات إصداره. فمن السهولة إيجاد «مبررات» واهية تحمل طابعاً فنياً لا يستطيع المدقق أو المراقب المالي فهم مدى واقعيته، فيزداد خطر وقوع فساد، مع العلم أن ما يقوم به جهاز الأمن الوقائي من تتبع وتحري عن جرائم متصلة بقطاع المحروقات، هو من المهام الرسمية الموكلة له وفق الأصول.

30 لم يتسنَّ معدُّ الدراسة الاطلاع على قرار «الإيراد المخصص» بشأن الأمن الوقائي. بمعنى آخر، لا معلومات متاحة حول الجهة المستفيدة من «الإيراد المخصص»، فليس معلوماً ما إذا كانت الجهة المستهدفة بالصرف هي وحدة في الجهاز (مصرفات تشغيلية) أو أن الحوالة تُصرف لأشخاص عاملين في الجهاز (نثرات) والمناطق بهم التحري والاستقصاء عن الجرائم الماسة بقطاع المحروقات في فلسطين.

6. إدارة مخاطر الفساد لدى دائرة المبيعات

بينما تشرف دائرة الشراء على إجراءات شراء المحروقات (بنزين، سولار، كاز، غاز، مادة زفتة، Fuel)، التي يجري توريدها إلى المستودعات من قبل الشركات الإسرائيلية، تختص دائرة المبيعات بإدارة إجراءات بيع المحروقات لمحطات الوقود والغاز المنتشرة في أرجاء الضفة الغربية، بما في ذلك ضواحي القدس الشريف.

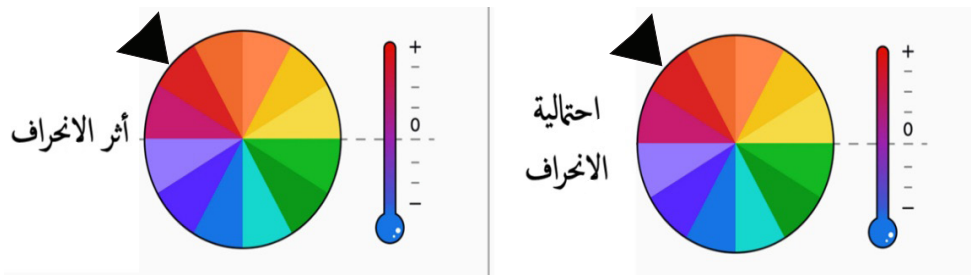
وتعتمد شركات المحروقات على إصدار شيكات لقاء الوقود المُورد لها من مُستودعات الهيئة. ويجري تحصيل الشيك بين 25-27 يوماً من تاريخ إصداره، وذلك وفق تعليمات داخلية تنظيم آلية السداد بين الهيئة ومحطات الوقود المختلفة.

6.1 تقييم مخاطر الفساد لدى دائرة المبيعات

قرار رقم (10): يُمكن تصور الانحراف في القرار الإداري بموافقة دائرة المبيعات على توريد محروقات لمحطة ما على الرغم من ارتفاع قيمة ديونها المالية المستحقة للهيئة، على أن يكون ذلك مردّه مكسب شخصي يعود بالفائدة على مُتخذ القرار.

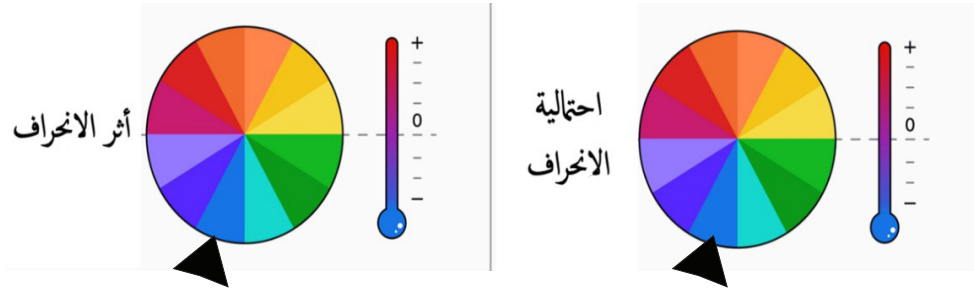
من المفترض -من الناحية النظرية- أن تعتمد الهيئة على التوقف عن إمداد المحطات بالمحروقات حتى تدفع ديونها المستحقة للهيئة، أو يدخل في حسابات الهيئة قيمة توريدها للمحطات من وقود بتواتر ودون إرجاء أو تأخير. فلا يتعرض المال العام للهدر أو الضياع. غير أن دائرة المبيعات -وبعد حصولها على موافقة المدير العام- قد تُضطر إلى الاستمرار في توريد المحروقات لبعض المحطات التي قد تتأخر عن دفع مقابل الوقود الذي تتلقاه من الهيئة بسبب الأوضاع السياسية المعقدة التي يعيشها الشعب الفلسطيني، وبذلك قد يكون مُحرك القرار وغايته هو المصلحة العامة وليس لكسب شخصي أو منفعة خاصة. فلا يتصور، مثلاً، أن يجري إيقاف توريد المحروقات عن محافظة جنين أو طولكرم خلال تعرضها للاجتياح الإسرائيلي، وما خلفه ذلك من دمار وتخريب. وعادة ما يُترك مدير عام الهيئة سلطة تقدير هذه المسألة.

وعلى الرغم من «شرعية» القرار المُتخذ من قبل الهيئة بهذا الشأن، فإن هذه المسألة تسمح، أيضاً، بانحراف حاد في القرار الإداري. تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية الانحراف مرتفعة نسبياً، أما الأثر المترتب على الانحراف -إن وجد له سبيلاً- فيكون باهظاً مالياً ومرهقاً على خزينة الدولة.



قرار رقم (11): يُمكن، أيضاً، تصور الانحراف في القرار الإداري بأن تعتمد دائرة المبيعات على توزيع كمية المحروقات بين المحطات المستفيدة على نحو غير عادل، حال كانت الكمية الواردة من الشركات الإسرائيلية شحيحة.

وتعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف محدودة جداً (ضئيلة) بسبب سياسة الشفافية التي انتهجتها الهيئة في السنوات الأخيرة المنصرمة، كما أن تنظيم أدوار توزيع المحروقات عند المستودعات تجري من قبل المحطات المستفيدة نفسها دون أن تتدخل بها الهيئة طالما أنه لا يوجد سبب جدي يدفع دائرة المشتريات لاستبعاد محطة ما من قائمة المحطات التي يجري التوريد لها. أما بالنسبة لأثر الانحراف فهو، أيضاً، محدود، لكونه لا يؤثر بشكل مباشر على المواطنين، وليس من شأنه أن يقلل من المورد المالي المستحق لصالح الهيئة.



6.2 مواجهة مخاطر الفساد

أشار قرار رقم (10) إلى إمكانية تصور الانحراف من خلال قيام دائرة المبيعات بتوريد محروقات لمحطة ما على الرغم من ارتفاع قيمة ديونها المالية المستحقة للهيئة. ونظراً للظروف الاستثنائية التي تعصف بالشعب الفلسطيني نتاج عدوان المحتل الإسرائيلي، يبقى من الحكمة منح سلطة تقديرية للهيئة العامة للبتروول في تعاملها مع محطات البتروول المتعثرة في الدفع، شريطة أن يمارس هذه الصلاحية رئيسها، مع الحصول على مصادقة المجلس، وقد يكون من المفيد رسم أسقف مالية للديون المستحقة لصالح الهيئة (خطوط حمراء وخطوط صفراء) بحيث لا يجوز تجاوزها في حدها الأقصى حفاظاً على المال العام من التفريط أو الضياع.

ملخص لتقييم مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبتترول

من خلال استعراض صور الانحراف وأشكاله المحتملة في القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئة العامة للبتترول وإجراء تقييم لاحتوائية وقوع ذلك الانحراف، وأثره السلبي على إيقاع العمل، فإن نتائج تقييم مخاطر الفساد تُظهر بأن الأثر السلبي المترتب على وقوع الفساد يتراوح بين المتوسط والقوي جدا (إنظر الرسم البياني أدناه). وهو ما يجعل من أنشطة الهيئة العامة للبتترول في غاية الأهمية على خزينة الدولة نظرا لخطورة الأثر وشدته إذا ما ارتفعت احتمالية وقوع الفساد. الرسم البياني رقم (1) يوضح تقييم مخاطر الفساد في الهيئة العامة للبتترول:

الاحتمالية	قرار رقم (9)		قرار رقم (1)، (2)، (10)
	قرار رقم (4)	قرار رقم (10)	قرار رقم (5)
	قرار رقم (7)، (11)		قرار رقم (3)، (6)، (8)
	الأثر		

كما تُشير الدراسة إلى احتمالية وقوع الانحراف بالنسبة لنصف القرارات الإدارية في مقياس المعتدل أو الضئيل ... ولعل الإجراءات الإصلاحية التي تبنتها الهيئة في السنوات العشر المنصرمة، ساهمت، على نحو ملحوظ، في خفض احتمالية الوقوع في خطر الفساد، كما أن أنظمة الرقابة والتدقيق والشفافية في العمل، أسهمت في كبح جماح الفساد وانتشاره لدى الهيئة العامة للبتترول.

تحاول هذه الدراسة أن تتطرق من فكرة مفادها أن تحديد الفساد يجب ألا يجري التعامل معه عبر من يمارسه فحسب، بل عبر مُسبباته ومنابعه والنتائج المترتبة عليه. فكلما كان للفساد أثر عظيم على الدولة ومؤسساتها ومواطنيها، كان لزاماً على الدولة أن تعطي خطط محاربتة أولوية التنفيذ. ولعل قطاع المحروقات في فلسطين يُشكل أحد أهم القطاعات الحيوية التي ترسم المعالم الأساسية للاقتصاد والصناعة، وهو محل اهتمام ومتابعة من قبل الغالبية العظمى من المواطنين؛ لكونهم يتأثرون به بشكل مباشر وفوري. تمثل الهيئة العامة للبتترول قوام القطاع وموجهه، ناهيك عن أن إيرادات الدولة من بيع المحروقات تعتبر أحد أهم واردات الخزينة العامة.

بناء على ما تقدم، كان لزاماً على المؤسسات الرسمية الرقابية، ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، التركيز على مخاطر الفساد لدى الهيئة العامة للبتترول في فلسطين. فقد هدفت هذه الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد في قطاع المحروقات، وتقييم احتمالية وأثر وقوع الفساد عبر تحليل الفرص المشجعة على ظهوره، والكوابح المانعة لانتشاره. وهدفت هذه الدراسة، أيضاً، إلى تقديم باقة من التوصيات والمقترحات لصنّاع القرار والمفكرين والخبراء في هذا المجال، لعلها تُسهم في تحقيق النزاهة والشفافية في هذا القطاع الحيوي في فلسطين.

7.1 أهم النتائج المنبثقة عن الدراسة

1. تعتقد الدراسة بتمتع الهيئة العامة للبتترول بنظام رقابي كفاء وفعال، وبخاصة فيما يتعلق بإصدار سندات الحوالات المالية، والمقارنة بين المداخل والمخرجات المالية. كما تعتمد الهيئة في التدقيق على موظفي رقابة يتبعون وزارة المالية وبياشرون أعمالهم من خلال نظام إلكتروني محوسب، لا يجيز الموافقات المالية على الصرف إلا بعد تخطيها مستويات إقرار إلكترونية من جهات عدة.

2. رغم مضي سنواتٍ طويلة على ممارسة الهيئة العامة للبتترول أنشطتها دون إقرار قانون ناظم لها، أصدر الرئيس الفلسطيني قراراً بقانون رقم (5) لسنة 2023 بشأن الهيئة العامة للبتترول. وتبع ذلك إصدار أنظمة خاصة بتراخيص محطات الوقود والغاز، وإصدار نظام يحدد الرسوم المستحقة لذلك.

3. رغم اتخاذ مجلس الوزراء في العام 2015 قراراً يقضي بوقف مؤقت لمنح تراخيص محطات الوقود، فإن مجلس إدارة الهيئة العامة للبتترول، منح بعض المحطات الجديدة قراراً يقضي بالموافقة على «التشغيل»، فيكون ذلك بمثابة «ترخيص جديد»، لكون الموافقة على التشغيل تُتيح للمحطة أن تباشر أعمالها بحرية كغيرها من المحطات المرخصة قبل اتخاذ قرار التجميد سابق الذكر.

4. إن غياب نظام إلكتروني محوسب حديث لدى دائرة التراخيص يسمح بإدخال البيانات، كافة، وتخزينها والاطلاع عليها (ضمن مستويات إشرافية متنوعة)، يزيد معها من احتمالية وقوع الانحراف؛ لكون معززات طلبات التراخيص -التي يجري تخزينها بشكل يدوي أو إلكتروني بطريقة فردية (بدائية) تصبح عرضة للتفريط أو الضياع.

5. يُتاح للهيئة العامة للبتترول الاستفادة مما يُعرف بـ «كرت الصيانة» الذي يقدر بنحو (2.5000.000 شيكل) سنوياً وفق الاتفاقيات المبرمة بين وزارة المالية والشركات الإسرائيلية، وتستخدمه الهيئة العامة للبتترول من أجل تنفيذ عقود صيانة أو شراء معدات أو مضخات جديدة بدل المعدات القديمة التالفة. غير أن الإجراءات المنصوص عليها في قانون الشراء العام، لا تتيح المرونة المطلوبة في التعامل السريع والاضطراري لصيانة المعدات لدى مستودعات البترول التابعة للهيئة، ما يضطر الهيئة للشراء المباشر خلافاً للطرائق التقليدية في الشراء.

7.2 أهم التوصيات والمقترحات

1. استناداً إلى ما توصلت له هذه الدراسة من نتائج وخلاصة، نورد في ما يلي مجموعة من التوصيات المحددة:
 - 1.1. توصي هذه الدراسة أن تعتمد دائرة التراخيص إلى خلق برنامج إلكتروني محوسب ومحكم على نحو يجري من خلاله أتمتة الملفات وربط أجهزة الحاسوب للموظفين العاملين في الدائرة معاً، بحيث يجري إدخال الوثائق الورقية كافة، فتصبح بذلك الموافقات الإلكترونية بديلة عن التوقيع بخط اليد، ما يسهل معه الرقابة والسيطرة.
 2. تقدم هذه الدراسة توصية بعدم منح تراخيص جديدة لأية محطة استثناءً وخروجاً عن الشروط المعتمدة في النظام. فمن الواجب منح كافة فرصة متكافئة بالتقدم لترخيص جديد لمحطات الوقود، أو أن يستمر العمل في القيد دون استثناء أو محاباة لشخص أو شركة تحت أية ذريعة أو حجة. كما تأمل هذه الدراسة الحل السريع والحاسم في هذه المسألة، ولا سيما أن الاستثناءات التي يمكن لها أن تحصل في هذا الشأن جليّة للعوام على نحو لا يمكن التغافل عنها أو تجاهلها. فيسهل بذلك حصرها والتحري عن مصدرها واتخاذ ما يلزم من عمل لتفادي الوقوع بها.
 3. توصي الدراسة الهيئة العامة للبترول ممثلة برئيس مجلس إدارتها بالوقف الفوري عن منح «أذونات تشغيل» والتعامل معها باعتبارها بديلاً «مؤقتاً» عن استكمال إجراءات التراخيص الجديدة. فلا بد من استظهار الرؤية على نحو جلي وحاسم للعوام؛ إما أن تجمد إجراءات منح رخص جديدة، وإما تفتح للعموم ممن تنطبق عليهم الشروط انطلاقاً من مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.
 4. تتصح الدراسة الجهات المتخصصة (وزارة المالية والهيئة العامة للبترول) باتخاذ ما يلزم بغية تخفيض عدد حسابات الهيئة البنكية. فلا يُعاب على الهيئة أن يكون لها حسابات بنكية عدة، ولكن الإسراف في ذلك يزيد من خطر الانحراف أو وقوع الخطأ كما سبق الإشارة إلى ذلك.
 5. توصي الدراسة بإصدار لائحة أو نظام يسمح بالشراء المباشر لمعدات أو مضخات أو ما يلزم لأغراض الصيانة من خلال ما يُعرف بـ «كارت الصيانة» المنصوص عليه في العقود المبرمة بين وزارة المالية والشركات الإسرائيلية الموردة للمحروقات. مع وجوب إقرار ضوابط للشراء تحقق التوازن بين سرعة الإنجاز من جهة، وضمان الشفافية والاستقامة من جهة أخرى.
 6. توصي الدراسة بالإبقاء على السلطة التقديرية الممنوحة للهيئة العامة للبترول في تعاملها مع محطات البترول المتعثرة في الدفع وقرارها القاضي باستمرار التوريد لها من عدمه، شريطة أن يمارس هذه الصلاحية رئيسها مع الحصول على مصادقة المجلس، وإقرار سياسة أسقف مالية محددة للديون لا يجري تجاوزها تحت طائلة المسؤولية.
 7. أشارت الدراسة إلى قيام الهيئة بتحويل مبلغ (15,000 شيكل) شهرياً إلى جهاز الأمن الوقائي لقاء ما يبذله الجهاز من جهد في متابعة تهريب المحروقات ونقاط البيع غير القانونية في الضفة الغربية، ولا سيما مناطق (ج). ولا تُعيب هذه الدراسة أن تعتمد الحكومة إلى زيادة موازنة الجهاز لقاء تغطية بعض التكاليف والمصاريف التشغيلية التي يتكبدها الجهاز وطاقمه في تنفيذ القانون والتحري عن الجرائم. غير أن النظام المالي القويم وشفافية الإجراء يتطلبان الابتعاد -قدر المستطاع- عن إصدار ما يُعرف بقرار «إيراد مخصص» لجهة حكومية. فمن المستحسن أن يُضاف المبلغ -إن لزم الأمر- إلى موازنة جهاز الأمن الوقائي السنوية التي تُصرف له عبر الهيئة المالية العسكرية وفق القناة المالية الرئيسية المتاحة لقوى الأمن في الموازنة العامة للحكومة، دون الحاجة إلى «إيراد مخصص» سنوي يُحول من إيرادات هيئة البترول، إلى وزارة المالية، ومنه إلى جهاز الأمن الوقائي.

وتؤثر هذه الدراسة أن تتقدم لصناع القرار والمفكرين والخبراء في قطاع المحروقات في فلسطين، بمقترح يتعلق بإعادة البنية التنظيمية للهيئة العامة للبتروول، بهدف تقليل مخاطر الفساد وتطوير هذا القطاع الحيوي:

فلعل الوقت قد حان لبدء البحث بشكل مُستفيض حول خيار منح الهيئة العامة للبتروول مساحة واسعة من الاستقلالية في إدارة أعمالها. فالعامل الحاسم في القوة والنجاح لتنظيم قطاع المحروقات هو استقلالها التشغيلي والمالي عن وزارة المالية. وقد تبنى المشرع الفلسطيني، صراحةً، استحداث السلطات الإدارية المستقلة في إدارة العمل العام في الدولة، مثل سلطة النقد الفلسطينية، وهيئة سوق رأس المال. وقد يحتج البعض بأن القرار بقانون بشأن تنظيم عمل الهيئة منحها شخصية معنوية مستقلة، وصمم لها مجلساً يدير أعمالها. ولكن على الرغم من الإقرار بذلك، فإن استقلالها عن وزارة المالية لا يزال محدوداً من الناحيتين العضوية والمالية. فالهيئة لا تزال تعتمد على وزارة المالية في القيام بوظائفها وتمويل نفقاتها. إن الاستقلالية التامة المأمولة في هذا المضمار هي أن تكون للهيئة أهلية التقاضي وتمثيل نفسها وتحمل مسؤولياتها عن سياساتها والأخطاء التي تقع من طرفها، وتكون لها أهلية التعاقد المباشر وتنظيم الموارد البشرية لموظفيها بنظام داخلي مستقل عن الوظيفة العمومية، وتحقيق الفائض المالي والربح المجدي في العلاقة الإيجابية بين الصادرات والواردات.

8. ملحق رقم (1): جدول المقابلات الفردية

تاريخ المقابلة وموعدها	المُستهدفون من المقابلات	
2024/7/7	مقابلة مع موظف يعمل لدى دائرة التراخيص / الهيئة العامة للبتروول	1
2024/7/21	مقابلة مع موظف يعمل في دائرة التراخيص / الهيئة العامة للبتروول	2
2024/7/2	مقابلة مع موظف يعمل لدى الرقابة المالية التابعة لوزارة المالية	3
2024/8/8	مقابلة مع موظف يعمل لدى دائرة المبيعات / الهيئة العامة للبتروول	4
2024/8/12	مقابلة مع مدير دائرة المشتريات لدى الهيئة العامة للبتروول	5
2024/8/13	مقابلة مع مدير الدائرة المالية / الهيئة العامة للبتروول	6
2024/8/20	مقابلة مع موظف سابق في الشؤون القانونية لمجلس الوزراء	7
2024/8/11	مقابلة مع أحد مالكي محطة وقود في قضاء محافظة القدس	8
2024/8/16	مقابلة مع أحد مالكي محطة وقود في شمال الضفة الغربية	9
2024/8/22	مقابلة مع مدير عام الهيئة العامة للبتروول	10
2024/12/27	مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي - مؤسسة أمان	11

9. قائمة المصادر والمراجع

9.1 المصادر

9.1.1 القوانين:

- القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام.
- ديوان الفتوى والتشريع (2023). قرار بقانون رقم (5) لسنة 2023 بشأن الهيئة العامة للبتروول. الوقائع الفلسطينية. العدد 200، منشور بتاريخ 2023/3/28.

9.1.2 الأنظمة والقرارات:

- قرار مجلس الوزراء بشأن إنشاء الهيئة العامة للبتروول والصادر بتاريخ 1994/10/6.
- قرار مجلس الوزراء بتولي وزارة المالية مسؤولية الإشراف على الهيئة والصادر العام 2003.
- ديوان الفتوى والتشريع (2023). نظام التراخيص والتصاريح الصادرة عن الهيئة العامة للبتروول رقم (7) لسنة 2024م. الوقائع الفلسطينية. العدد 221، منشور بتاريخ 2024/12/26.

9.1.3 المقابلات

- (11) مقابلة فردية تمت وفق التفاصيل الواردة في الملحق رقم (1) المذكور أعلاه.

9.2 المراجع

9.2.1 المراجع العربية:

- أبو هنطش، إبراهيم. 2009. الهيئة العامة للبتروول بين التقييم والتقويم. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. سلسلة تقارير (23).
- الخطة الإستراتيجية 2025 «شركاء من أجل نزاهة الحكم وتعزيز المساءلة»، أمان 2023: http://mail.aman-aman-2025-strategic-plan-arabic-/07/03/palestine.org/cached_uploads/download/2023-final-1678185166.pdf
- قناة شاهد، 2023: حكومة إشتيه تسمح بترخيص محطات الوقود مقابل 1.5 مليون شيكل. <https://shahed.cc/news/13647>

9.2.2 المراجع الأجنبية:

- Andy McDevitt, 2011: Corruption Risk Assessment. Topic Guide. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf
- CFPC, 2023: Conduct a Fraud and Corruption Risk Assessment. Commonwealth Fraud Prevention Center. <https://www.counterfraud.gov.au/access-tools-and-guidance/conduct-fraud-and-corruption-risk-assessment>

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 حالياً 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 تليفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

     /AmanCoalition

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