



دراسة حول:

إدارة مخاطر الفساد في إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية

سلسلة تقارير رقم 325



2026

AMAN
Transparency Palestine



دراسة حول:

إدارة مخاطر الفساد في إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية

2026

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث د. فادي حسني ربايعة لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي مستشار مجلس إدارة ائتلاف (أمان)، ولفريق ائتلاف (أمان) لإشرافهم على الدراسة ومراجعتها.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، إدارة مخاطر الفساد في إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية. 2026. رام الله-فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

فهرس المحتويات

4	1. توطئة
6	2. الضوابط المنهجية للدراسة:
6	2.1 الخطوات واجبة الاتباع في إعداد الدراسة
6	2.2 المنهج العلمي والأدوات المُستخدمة في الدراسة
7	2.3 مُحددات الدراسة
8	3. المرتكزات النظرية للدراسة
8	3.1 الإطار القانوني الناظم لوزارة التنمية الاجتماعية
8	3.2 تعريف الفساد وتصنيفاته الشائعة
10	4. آليات تقييم وتوجيه مخاطر الفساد في المستودعات الحكومية التابعة لوزارة
10	4.1 واقع المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية
11	4.2 خريطة تدفق إجراءات إدخال البضائع وتخزينها داخل المستودعات والتصرف فيها
12	4.3 تقييم مخاطر الفساد لدى إدارة المستودعات التابعة لوزارة
13	4.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية
16	5. الخاتمة
16	5.1 أهم النتائج المنبثقة عن الدراسة
16	5.2 أهم التوصيات والمقترحات
17	6. المصادر والمراجع

يُمثل المال العام -بما في ذلك الممتلكات والأصول العامة بأنواعها المختلفة- ركيزة أساسية لمؤسسات الدولة للقيام بالوظائف المنوطة بها على النحو المنشود. وقد تكفلت الأحكام القانونية -ولاسيما التشريعات الإدارية والجزائية- بتقديم حماية خاصة لهذه الموارد لضمان استخدامها وإنفاقها لما أعدت له تحقيقاً للنفع العام، وحمايتها من أوجه الاختلاس أو الهدر والتبديد.

أما فيما يتعلق بإدارة المال العام، فتتنوع أوجه الرقابة عليه بحسب التخصصات الإدارية، ونوع المال، والمؤسسة موضوع الرقابة. والمال العام هو «المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور، والمال المخصص للمرفق العام؛ سواء أكان عقاراً أم منقولاً، بصرف النظر عن نوعيته وطبيعته أو قيمته أو دوام استعماله»¹. وبتخصيص الحديث عن وزارة التنمية الاجتماعية في فلسطين، تتنوع الأموال العائدة لها ما بين أموال نقدية وأخرى عينية. وتعتبر المستودعات لدى الوزارة مسألة بالغة الأهمية، لما تُشكله من ذراعٍ أساسية في إدارة الموارد العينية، وضمان حفظ توظيفها لخدمة الفئات المستفيدة.

ومن مجالات الرقابة المؤسسية المعتمدة في الوزارة ما يُعرف بالرقابة المستودعية، وهي الرقابة التي تُعنى بالمال العيني من بضائع ومعدات وأجهزة وأثاث وغيرها من أموال منقولة؛ سواء كانت مما يطول بقاء صلاحيتها أو يقصر، بما يُسهم بحفظ المال العام، وترشيد إنفاقه وصرفه بوجه مشروع².

وتتملك الوزارة في محافظات الضفة الغربية حالياً ثمانية مستودعات موزعة على ثماني مديريات للتنمية الاجتماعية، لتغطي بذلك احتياجات إحدى عشرة محافظة في الضفة الغربية. ومع تصاعد حدة وشراسة العدوان الإسرائيلي على المؤسسات الوطنية والسكان المحليين، ولاسيما قطاع غزة، فقدت الوزارة قدرتها على الاحتفاظ بمستودعات فاعلة لإدارة الموارد العينية في مديريات القطاع. ويجدر التنويه، هنا، إلى أن مديريات التنمية الاجتماعية في القطاع لا تزال تقدم خدمات الإغاثة وتوزيع المساعدات عبر أماكن تخزين مؤقتة، بتسيق مستمر مع الوزارة، وتحت إشراف مباشر من وزيرة التنمية الاجتماعية، بما يتيح مرونة وسرعة في إنجاز العمل وتوزيع المساعدات على مستحقيها.

أما في محافظات الضفة الغربية، فلم تسلم الوزارة وطواقمها من الاعتداءات الإسرائيلية المستمرة أيضاً. وفي محاولة لتجاوز العقبات والتحديات الاستثنائية الراهنة، عكفت الوزارة على تأمين احتياجات غذائية ومعونات للفئات الأكثر تضرراً وحاجة. وانعكس ذلك على إدارة المستودعات التابعة للوزارة. فقد واجهت بعض المستودعات تزايداً مفاجئاً لحجم المخزون في بعض الأحيان، كما وجدت الوزارة نفسها مضطرة -في أحيانٍ أخرى- إلى تنفيذ إجراءات صرف عاجلة لإغاثة السكان على وجه السرعة، وبكميات تفوق قدرتها الإغاثية، كما حدث في مديريات التنمية الاجتماعية في جنين وطولكرم على سبيل المثال. كل هذه العوامل والظروف زادت من تفاقم المشهد تعقيداً، وألقت بثقلٍ إضافي على منظومة الرقابة المستودعية وإجراءاتها.

لذلك، تزداد أهمية دور الرقابة المستودعية على الكم الكبير والحيوي من الموارد العينية المخصصة للحماية الاجتماعية، وهو ما يستدعي من كل من وزارة التنمية الاجتماعية، والاتئلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) تسليط الضوء على إدارة مخاطر الفساد في المستودعات التابعة للوزارة.

تأتي هذه الدراسة انعكاساً لسلسلة من الأنشطة المشتركة التي تسعى المؤسساتان من خلالها إلى تحقيق شراكة متينة نحو تعزيز أنظمة الرقابة وتحسين كفاءة إدارة الموارد المتاحة تحقيقاً للنفع العام.

1 ياسر قذو. 2018: الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل المكافحة والعلاج. مصر: المركز العربي. ص 19.
2 بشير العلاق، محمد الصريفي. 2020: إدارة المخازن. سلسلة الإدارة المخزنية. الأردن: دار المناهج.

وتهدف الدراسة في المقام الأول إلى البحث والتحري عن مخاطر الفساد في إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية في فلسطين، والتعرف على درجة خطورة تلك المخاطر حال وقوعها، وقياس إمكانية وقوعها في المستقبل، ودرجة الأثر المترتب في حال وقوعها، ومن ثم تقديم النصح والمشورة حول تفادي تلك المخاطر قبل وقوعها، أو، على الأقل، التقليل من أثارها إذا ما استحال تجنبها.

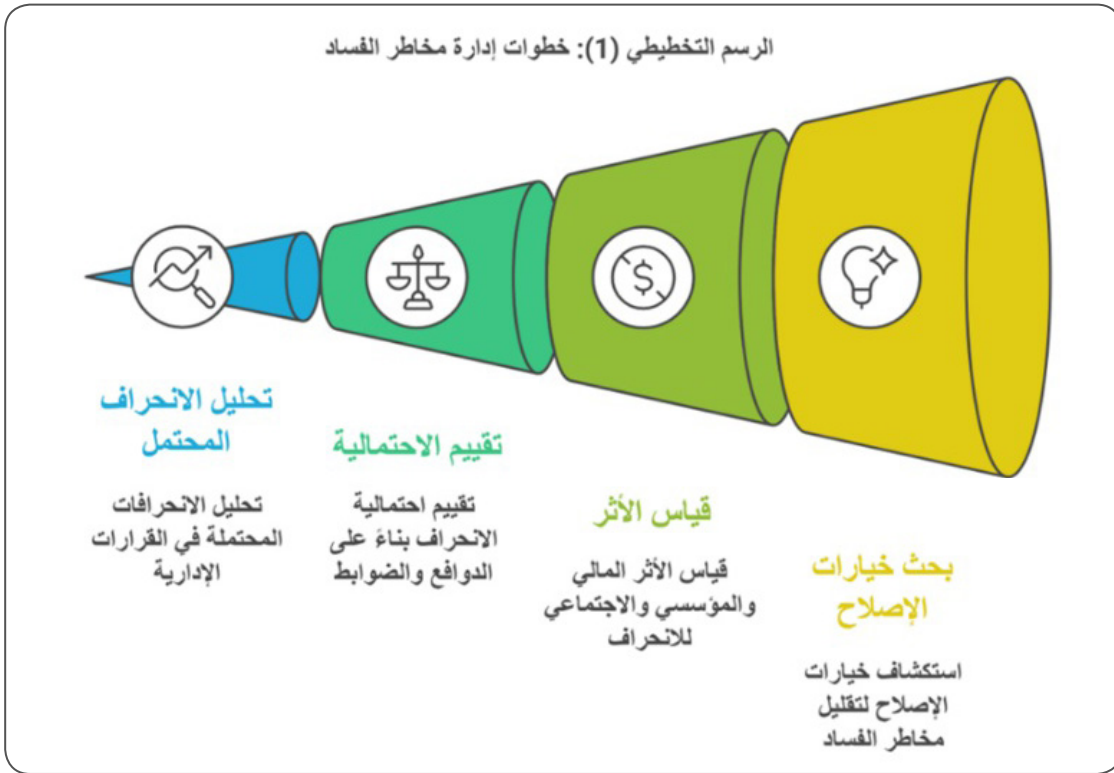
ويجدر التأكيد على أنّ هذه الدراسة لا تدّعي وجود حالات فساد في الوزارة مُطلقاً، ولا تفترض حتمية وقوعه مُستقبلاً، كما أنها لا تنسب إلى إدارة الوزارة أي خلل جوهري، ولا تحاول تتبع أو استقصاء وقائع بعينها، إنما تُعنى فقط بتحليل مخاطر الفساد، وتقييم احتمالاته، بغرض تعزيز التدابير الوقائية، وتقليل فرص تحققه.

2. الضوابط المنهجية للدراسة

2.1 الخطوات واجبة الاتباع في إعداد الدراسة

تتمثل الخطوة الأولى في تقييم مخاطر الفساد في إدارة المستودعات التابعة للوزارة، في تحديد شجرة القرارات المؤثرة في مسار القرارات المتخذة والمتعلقة بإجراءات دخول الموارد العينية وتصنيفها، وطرائق الصرف والإتلاف والنقل، وتبيان الجهة المختصة بإصدارها، ثم التعرف على صور الانحراف المحتملة في القرار الإداري، وتحليل احتمالية وقوعها، وأثرها. ويرتكز تقدير الاحتمالية على دراسة الدوافع المولدة (المشجعة) للانحراف، مقابل الضوابط الكفيلة بردعه (الكوابح)، فيما يمكن قياس أثر الانحراف بالنظر إلى انعكاساته المالية والمؤسسية والاجتماعية، بما يشمل ضرراً في سمعة المؤسسة، وثقة الجمهور، وجودة الخدمات.

أما الخطوة الثانية، فتتناول السيطرة على مخاطر الفساد عبر بحث خيارات الإصلاح المتاحة لدى الوزارة، من خلال توصيات تركز على تقليص المغانم المحتملة للفساد، ورفع مستوى المخاطرة التي قد تترتب على ارتكابه أفعال الفساد. يُحدد الرسم التخطيطي (1) الخطوات المتبعة في هذه الدراسة لتقييم مخاطر الفساد:



2.2 المنهج العلمي والأدوات المستخدمة في الدراسة

في سبيل تحقيق أهدافها المنشودة، تعتنق هذه الدراسة مجموعة من المناهج العلمية: المنهج التحليلي المزدوج (المنهج الاستقرائي والمنهج الاستنباطي) في الدراسة، إضافة إلى الاعتماد على المنهج الوصفي في وصف مسارات العمل التي تتبعها كل من مديريات التنمية الاجتماعية وأقسام المستودعات التابعة لها. ولجأت هذه الدراسة، أيضاً، إلى استخدام المنهج المقارن، ولاسيما عند البحث عن الحلول والتدخلات واجبة الاتباع لتقليل فرص وقوع الانحراف المؤسسي، أو الأثر المترتب عليه حال وقوعه.

أما بالنسبة لعملية جمع المعلومات والبيانات ذات الصلة، فأثرت هذه الدراسة إجراء مقابلات شبه منظمة (Semi-structured Interviews) مع رؤساء وموظفين منخرطين في عملية الإشراف أو إدارة الموارد العينية في المستودعات التابعة للوزارة، وذلك على النحو المبين في الجدول أدناه:

الأشخاص المستهدفون	الجهة/المسمى الوظيفي المستهدف
معالي الدكتورة/ سماح حمد	وزيرة التنمية الاجتماعية، ووزيرة الإغاثة بالإنابة
عطوفة السيد/ طه الإيراني	وكيل وزارة التنمية الاجتماعية
السيد/ أشرف البرغوثي	الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية في وزارة التنمية الاجتماعية
السيد/ خيري البرغوثي	مدير عام الشؤون الإدارية والمالية في الوزارة
السيد/ محمد قاسم	مدير دائرة المستودعات في الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية في الوزارة
السيدة/ لينا البدوي	مدقق حسابات لدى وزارة التنمية الاجتماعية

كما جرى الاطلاع على الوثائق والمستندات الرسمية (غير المتاحة للجمهور)، بعد الحصول على موافقة الوزارة، بُغية استخدامها لفرض إعداد هذه الدراسة على وجه التحديد.

2.3 مُحددات الدراسة

- نظراً لاستحالة الوصول إلى قطاع غزة، وفقدان الوزارة القدرة على المحافظة على مستودعاتها في هناك نتيجة استمرار القصف والدمار الإسرائيلي، ينحصر نطاق هذه الدراسة في محافظات الضفة الغربية، بما في ذلك محافظة القدس الشريف.
- لا تستهدف هذه الدراسة الموارد العينية المخصصة للحماية الاجتماعية التي تديرها مؤسسات المجتمع المدني، أو المؤسسات الدولية العاملة في فلسطين؛ إذ يقتصر الرصد والتقييم على الموارد العينية التي تديرها الوزارة بشكل مباشر، وتدخل في حيازتها الفعلية.
- لا تحاول هذه الدراسة أن تغطي نقاط القرارات الإدارية كافة، التي تُتخذ في صميم عمل إدارة المستودعات أو مديريات التنمية الاجتماعية. فانطلاقاً من حقيقة أن القرارات الإدارية ليست جميعها على درجة واحدة من الأهمية، كان من الحكمة بمكان عدم الخوض في القرارات الإدارية ذات الطبيعة «الكاشفة»، والتركيز على القرارات الإدارية «المنشئة» للمراكز القانونية. كما أن القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنظيمية لكيفية إدارة المستودعات لدى وزارة التنمية الاجتماعية، تقع خارج نطاق هذه الدراسة أيضاً.
- لا تحاول هذه الدراسة تقييم كفاءة التخزين وإدارة الموارد العينية للمستودعات من المنظور الفني/التقني، من حيث مستوى القدرة على الاستيعاب، وجودة التخزين، وإجراءات السلامة العامة، بل جل تركيز الدراسة ينصب على مخاطر الفساد في إدارة المستودعات لغاية ضمان ترشيد أمثل للمال العام، وعدم تعرضه للنهب أو الضياع.

3.1 الإطار القانوني الناظم لوزارة التنمية الاجتماعية

تخضع وزارة التنمية الاجتماعية لمنظومة متنوعة من التشريعات التي تجمع بين الجانبين الإداري والتقني، وتشكل بمجموعها الإطار القانوني الذي يحدد اختصاصاتها وينظم آليات عملها. ويعد قانون الشؤون الاجتماعية رقم (14) لسنة 1956 الركيزة التشريعية الأساسية والمرجع الرئيس الذي تستند إليه الوزارة في ممارسة مهامها. وعلى الرغم من وجود مسودة قانون جديد يهدف إلى تحديث البنية القانونية للوزارة وتطوير دورها في الحماية الاجتماعية، فإن هذه المسودة ما تزال قيد النقاش، ولم تُقرّ حتى الآن.

وتعمل الوزارة، كذلك، ضمن إطار من التشريعات القطاعية المتخصصة، من أبرزها: قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999، قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004، القرار بقانون بشأن حماية الأحداث رقم (4) لسنة 2016، قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998 وتعديلاته، إضافة إلى عدد من التشريعات الثانوية (لوائح تنفيذية وأنظمة) وقرارات وزارية تضبط عمل البرامج والخدمات وتحدد آليات تقديمها.

وفي سياق الرقابة على الجهاز الإداري للدولة، تخضع الوزارة لأحكام تشريعات ناظمة للرقابة والمساءلة، منها: قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته الذي يتولى التدقيق على سلامة الإجراءات الإدارية والمالية وتقييم الأداء المؤسسي بوجه عام، قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته الذي يشكل الإطار القانوني لمعالجة أشكال الفساد ومكافحتها والوقاية منها ضمن مؤسسات الدولة، إضافة إلى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، ناهيك عن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام واللوائح التنفيذية المنبثقة عنه، التي تُشكل بمجموعها الإطار الرئيس للتنظيم المالي المعمول به في الوزارة.

وجب التنويه إلى أنه في العام 2017، أصدر مجلس الوزراء قراراً باعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، التي تضم المساعدات النقدية والعينية على حدٍ سواء. ويقتضي القرار تشكيل لجنة توجيهية لتنظيم توزيع المساعدات الاجتماعية، تضم في تشكيلها: مكتب الرئاسة، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وزارة الداخلية، وزارة الحكم المحلي، وزارة المالية والتخطيط، وزارة العمل، وزارة الصحة، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين، إضافة إلى ممثلين عن القطاع الخاص واتحاد الجمعيات الخيرية³.

بتكامل هذه المنظومة التشريعية بما تضم من تشريعات أساسية وثانوية، لتشكل بمجموعها الإطار القانوني الذي تعمل بمقتضاه وزارة التنمية الاجتماعية، فترسم بذلك حدود مسؤولياتها ومجالات الرقابة على أنشطتها، بما في ذلك إدارة المستودعات والمواد العينية التابعة لها.

3.2 تعريف الفساد وتصنيفاته الشائعة

على الرغم من كثافة الدراسات والجهود الفكرية المبذولة عالمياً لفهم ظاهرة الفساد وسبل مكافحته، فإنه لا يوجد حتى اليوم تعريف أممي موحد لمفهوم الفساد. فبينما أحجمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) عن وضع تعريف محدد للفساد، خوّل الدول الأطراف في الاتفاقية استحداث النصوص التجريبية المتعلقة بأشكال الفساد وفقاً لخصوصية تشريعاتها الوطنية. وظهر انعكاس ذلك بالتباين الجليّ على السياسات التشريعية للدول المختلفة، فبينما اتجهت بعض التشريعات إلى وضع تعريف مباشر للفساد، آثرت دولٌ أخرى تعداد الأفعال الجرمية التي تُعدّ من قبيل الفساد دون تبني تعريف جامع له⁴.

3 قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2010 باعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية.

4 Kiswani, J & Fadi Rabia, 2020: The Palestinian civil police: between force and legitimacy. International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies (LCJS). https://www.academia.edu/89587146/The_Palestinian_civil_police_between_force_and_legitimacy

وقد سار المشرّع الفلسطيني على النهج الثاني في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، حيث عدّ القانون ثلاث عشرة صورة للفساد، وهي: الرشوة، الاختلاس، التزوير والتزييف، استثمار الوظيفة، إساءة الائتمان، التهاون في القيام بواجبات الوظيفة، غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، الكسب غير المشروع، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استعمال السلطة، قبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح، إعاقة سير العدالة.

وللفقه القانوني والاجتماعي إسهاماته المتنوعة في تعريف الفساد، إذ تختلف التعريفات باختلاف السياق والقطاع المستهدف. ومن أبرز التعريفات الشائعة ما قدّمته منظمة الشفافية الدولية التي اعتبرت الفساد «إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق مصلحة خاصة». غير أن عدداً من الباحثين ذهبوا إلى توسيع نطاق التعريف ليشمل الفساد في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

وفي هذه الدراسة، جرى اعتماد تعريف عملي للفساد يقوم على اعتباره «إساءة استخدام السلطة العامة الموكلة لتحقيق منفعة شخصية»⁵ وهو تعريف ينسجم مع توجهات منظمة الشفافية الدولية، ويتوافق مع الجوهر المشترك الذي يجمع مختلف صور الفساد الواردة في التشريع الوطني، والمتمثل في عنصرين رئيسين: (1) إساءة استخدام السلطة أو مخالفة أحكام القانون؛ (2) تحقيق منفعة شخصية مادية أو معنوية.

وبناءً عليه، ستقتصر الدراسة على تحليل القرارات والممارسات الإدارية التي تقع ضمن هذا المفهوم المحدد للفساد، واستبعاد ما يدخل في نطاق سوء الإدارة أو الأخطاء الإجرائية التي لا تستهدف تحقيق مصلحة شخصية. فعلى الرغم من الأثر السلبي لسوء الإدارة على كفاءة العمل، فإن هدف هذه الدراسة ينحصر في تتبع مخاطر الفساد في إدارة المستودعات الحكومية التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية، بما يستلزم تحديد الأفعال المدروسة بدقة، ووفق التعريف المذكور.

5 Jeff Lovitt, 20024: The Information Challenge: Transparency International and Combating Corruption. The 4th Training Seminar of the OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN): Deterring Fraud by Informing the Public\, https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/202107-/lovitt_en.pdf

4. آليات تقييم وتوجيه مخاطر الفساد في المستودعات الحكومية التابعة للوزارة

يتناول هذا الجزء من الدراسة تقييم مخاطر الفساد في المستودعات التابعة للوزارة، من حيث التنبؤ باحتمالية وقوع الانحراف في القرارات الإدارية ذات الصلة، والأثر المترتب على الانحراف في حال وقوعه، للانتقال بعد ذلك لمرحلة درء المخاطر والوقاية من الوقوع فيها. غير أنه لا تجد هذه الدراسة من مفر سوى منح القارئ نظرة موجزة عن واقع المستودعات التابعة للوزارة في محافظات الضفة الغربية، لتشكل قاعدة انطلاق في عملية تحليل مخاطر الفساد.

4.1 واقع المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية

تمثل المستودعات التابعة لمديريات التنمية الاجتماعية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة مكوناً أساسياً في منظومة الخدمات الإغاثية والاجتماعية للوزارة. ولإعطاء القارئ لمحة موجزة عن أهمية إدارة المستودعات، فقد أعلنت الوزارة إبان جائحة فيروس كورونا أنها قامت بتوزيع مساعدات عينية وطرود غذائية بقيمة مالية بلغت ستة وعشرين مليون شيكل (26.000.000 ILS⁶). وتأتي المساعدات العينية من جهات متنوعة، منها دولية وأخرى محلية. وعلى الرغم من أهمية هذه المساعدات وقيمتها المالية العالية في بعض الأحيان، فإن التركيز الحكومي ومحطات الإعلام المرئية والمسموعة، غالباً ما كانت تركز جُل اهتمامها على المساعدات النقدية المخصصة لفئة الفقراء والمناطق المهمشة.

إلا أنه منذ العام 2024، أظهرت وزارة التنمية الاجتماعية اهتماماً أكبر في عمليات تخزين المساعدات العينية وتوزيعها، فقد شهدت الوزارة تطوراً ملحوظاً في تعزيز قدرات المستودعات التابعة لها، وتنظيم عملها، وتحسين إجراءات الإشراف والرقابة عليها. فمنذ بدء العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة ومحافظات الضفة الغربية، حظيت إدارة المستودعات باهتمام بالغ من قبل وزيرة التنمية الاجتماعية، التي أصدرت توجيهاتها لوكيل الوزارة بتكثيف الرقابة والإشراف على المديريات، بما في ذلك المستودعات، ما عزز معه آليات الرقابة والمتابعة مقارنة بالسنوات السابقة⁷.

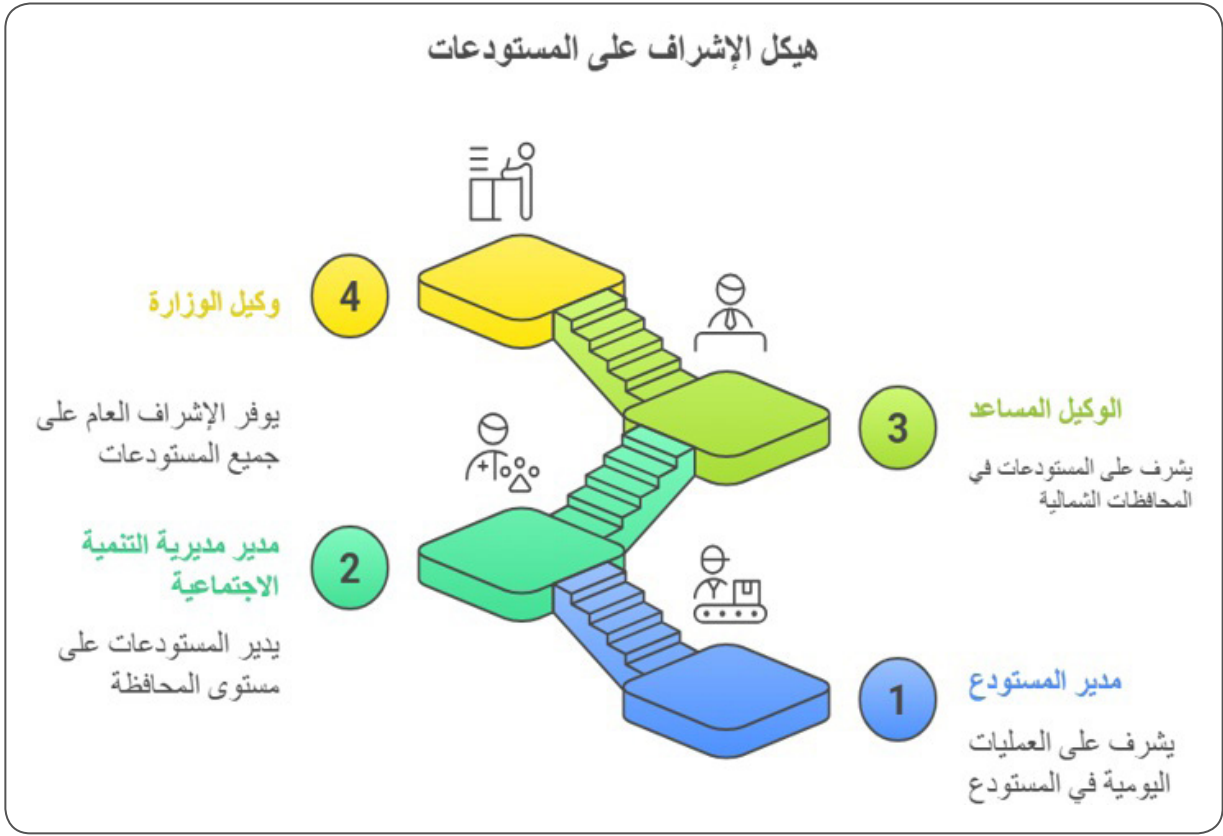
وتتوزع المستودعات التابعة للوزارة على المحافظات كافة، غير أن فعاليتها تتباين من محافظة إلى أخرى تبعاً لطبيعة المحافظة، والإمكانيات اللوجستية المتوفرة في كل مستودع. فعلى سبيل المثال، تعد المستودعات في كل من نابلس، والخليل (مركز المدينة)، ويطا، وقلقيلية، وسلفيت، وجنين، وطولكرم من قبيل المستودعات الفاعلة التي تستقبل البضائع والمساعدات بصورة منتظمة. وتختص بوجه عام بتخزين وتصنيف وتوزيع المواد الإغاثية التي تُقدمها العديد من المؤسسات المانحة الدولية أو المحلية. ولكن على صعيد آخر - وحتى تاريخ إعداد هذه الدراسة - فقد رُصدت مستودعات أخرى غير فاعلة في محافظات عدة، منها المستودع التابع لمديرية التنمية الاجتماعية في محافظة رام الله. ويُعزى ذلك لأسباب عدة تتأرجح بين: (1) عدم توفر الاحتياجات التشغيلية الكافية، أو (2) تركيز الوزارة على تعزيز المستودعات في محافظات الجنوب أو الشمال لتتجاوب مع حدة الاعتداءات الوحشية غير المسبوقة من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي في الأونة الأخيرة على السكان الفلسطينيين، ناهيك عن (3) تباين الطرائق التي تتبناها الجهات المانحة في توزيع المساعدات والطرود الغذائية بالتعاون مع الوزارة، الأمر الذي استتبع توجيه الوزارة أولوياتها نحو تطوير مستودعات في محافظات مُحددة دون غيرها⁸.

وجب القول أن أكثر المستودعات فعالية هي تلك المتوفرة في كل من محافظتي نابلس والخليل. فكل من هذه المستودعات يختص بإدارتها والعمل فيها مديرٌ للمستودع وأمينٌ مستودع وموظفٌ تنفيذي، بما يجعل مجموع العاملين في كل مستودع ما بين (2 إلى 3) من الموظفين العموميين.

أما فيما يتعلق بالتبعية الإدارية والإشرافية للمستودعات، فكلٌ منها يتبع مباشرة لمدير مديرية التنمية الاجتماعية في كل محافظة، وهو بدوره يتبع لإشراف الوكيل المساعد لشؤون المحافظات الشمالية، ويعلوه في التسلسل القيادي وكييل الوزارة. وجب التنويه، أيضاً، إلى أن قراراً تنظيمياً قد صدر مؤخراً يمنح بموجبه الإشراف العام على المستودعات لوكيل الوزارة بشكل مباشر، بهدف رفع كفاءة إدارة الموارد المتاحة.

6 عزيز كايد، 2020. «سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا»، مجلة نزاهة، العدد الأول، فلسطين، ص 19.
7 مقابلة مع السيد/ أشرف البرغوثي - الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية في وزارة التنمية الاجتماعية، بتاريخ: 2025/10/12.
8 مقابلة مع السيدة/ ليلى البدوي- مدقق حسابات لدى وزارة التنمية الاجتماعية، بتاريخ: 2025/11/12.

هيكل الإشراف على المستودعات



وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الهيكلية التنظيمية للإدارة العامة للشؤون الإدارية تتضمن دائرة المستودعات ويترأسها مديرٌ مختص، إلا أن هذه الدائرة لا تملك في الوقت الحالي أية صلاحية إدارية أو إشرافية على المستودعات التي تُدار من قبل المديرية،⁹ والتي بدورها تتبع وفق التسلسل القيادي لإشراف وكيل الوزارة، كما ذكر آنفاً.

4.2 خريطة تدفق إجراءات إدخال البضائع وتخزينها داخل المستودعات والتصرف فيها

- يُصدر مدير مديرية المحافظة في الوزارة قراراً إلى مدير المستودع بإدخال البضائع أو المنتجات الغذائية الواردة إلى المستودع
- يعتمد مدير المستودع -بالتعاون مع أمين المستودع والموظف التنفيذي إن وُجد- بفحص الكميات والمواصفات وتوثيق أي ملاحظات في محضر فحص مختصر، والتوقيع على سند الاستلام من الجهة الموردة.
- يعتمد أمين المستودع إلى تسجيل الكميات في سجلات رسمية مخصصة لذلك تسمى «ملف المستودع».
- يكون إخراج البضائع أو توزيعها على الجهات أو الأشخاص المختصين من قبل مدير المستودع أو أمين المستودع، بناء على قرار يصدره مدير مديرية وزارة التنمية في المحافظة، ويجري تثبيت عملية إخراج البضائع إلى الجهة المستلمة بسندات إخراج ورقية.

أما فيما يتعلق بإجراءات إتلاف البضائع المنتهية الصلاحية في المستودع، فتكون على النحو التالي:

- تُشكل لجنة وزارية بقرار من وزيرة التنمية الاجتماعية للبدء بإجراءات الإتلاف.
- بعد إتمام اللجنة أعمالها بحصر المواد المستهدفة بالإتلاف، تتخذ اللجنة قراراً؛ إما بحرقها في موقع مناسب بالقرب من المستودع (حال كان حجم البضاعة ونوعها مناسباً لذلك)، وإما بتسليمها إلى مكب النفايات لإتلافها.
- يتم توثيق عملية الإتلاف بمحضر رسمي يبين نوع المواد المتلفة وكميتها، وطريقة التنفيذ، وتاريخ ذلك¹⁰.

9 مقابلة مع السيد/ أشرف البرغوثي، مصدر سابق.

10 مقابلة مع السيد/ محمد قاسم- مدير دائرة المستودعات لدى الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية في الوزارة، بتاريخ: 2025/10/06.

4.3.1 تقييم مخاطر الفساد لدى إدارة المستودعات التابعة للوزارة

لوصول إلى تقييم دقيق لمخاطر الفساد في عمل الإدارة، يستدعي ذلك التعرف على صور أو أشكال الانحراف في القرار الإداري استناداً إلى خريطة تدفق العمل الواردة آنفاً، يستتبعه تحليل لاحتمالية حدوث الانحراف المتصور من ناحية، والأثر السلبي الذي قد يُنتج ذلك حال حدوثه.

4.3.1.1 القرارات الإدارية ذات الصلة بإدخال البضائع وتخزينها داخل المستودعات التابعة للوزارة

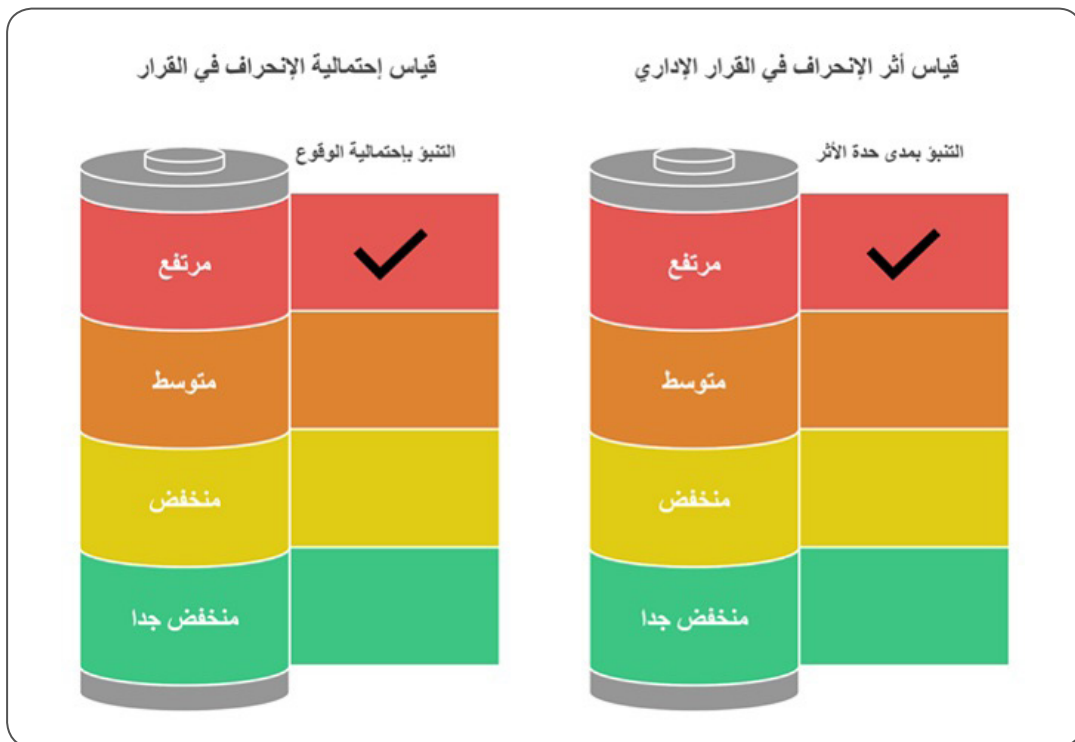
4.3.1.1.1 نقطة قرار الموافقة على استلام البضائع وإدخالها إلى المستودعات

يمكن تصور الانحراف في القرار الإداري المتعلق بإدخال البضائع أو الطرود الغذائية إلى المستودعات من خلال الموافقة على إدخال مواد لا تتطابق مع المواصفات الواردة في سندات الاستلام؛ سواء كانت من أنواع تختلف عن الأصل، أو كانت منتهية الصلاحية في حالة الطرود الغذائية. كما يمكن أن يتحقق الانحراف عبر استلام كميات أقل مما هو مثبت في الوثائق الرسمية، أو إدخال كميات تزيد على ما ورد في سندات الاستلام، وهو ما يمثل انحرافاً جلياً في صحة عملية الإدخال ودقتها.

تعتقد هذه الدراسة أن احتمالية وقوع الانحراف تكون عالية نسبياً لأسباب عدة، أبرزها أن سندات الاستلام تكون ورقية، وتُكتب بصيغة مختصرة وعامة دون تفاصيل دقيقة، في ظل غياب نظام إدخال منهجي ومنظم، وعدم توفر نظام محوسب يضبط عمليات التوريد والتخزين. يضاف إلى ذلك أن إجراءات الإدخال عادة ما تُنفذ من قبل مدير المستودع أو أمين المستودع بمفردهما، دون وجود مستوى رقابي إضافي يقوم بعملية التدقيق والمراجعة. وجب التنويه، هنا، إلى أن الوزارة تعكف حالياً على إنشاء نظام محوسب للتوريد والتخزين، غير أنه حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، لم يكتمل العمل بصورة شمولية وواضحة.

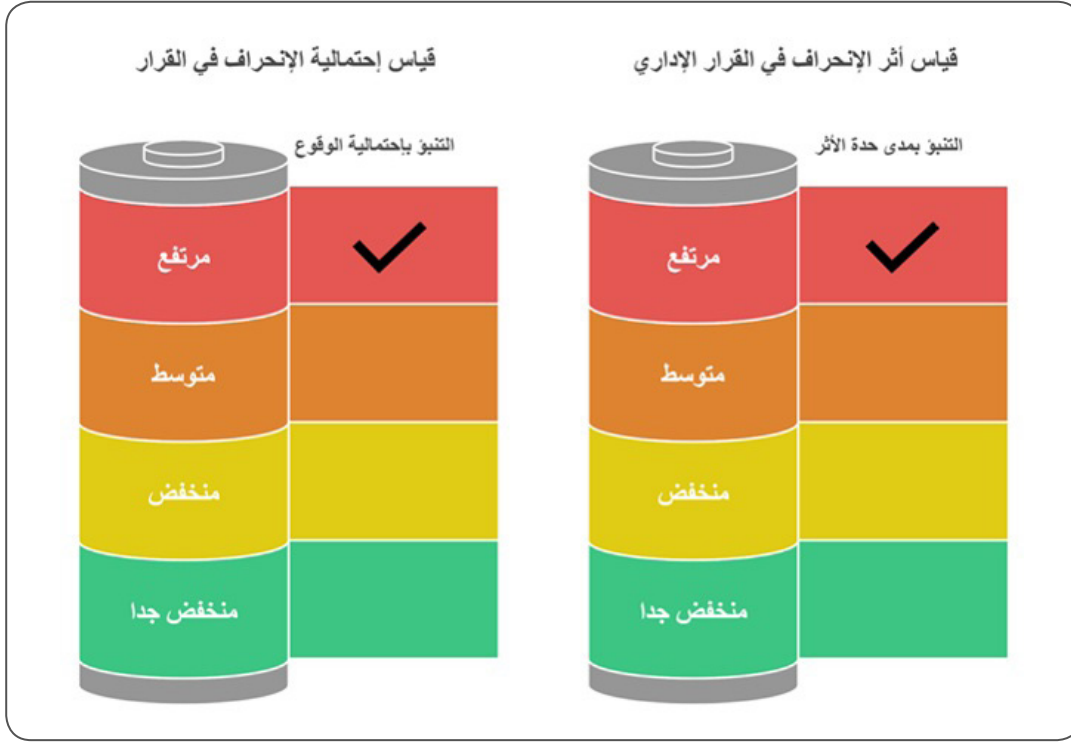
كما يمكن لقرار الإدخال أن يجري أحياناً عبر بريد إلكتروني أو ورقة رسمية موجهة من مدير المديرية، تتضمن معلومات أو أرقاماً عامة لا تفصل طبيعة المواد أو محتوى الطرود الغذائية، ما يجعل عملية الإدخال غير منضبطة، ويرفع احتمالية وقوع الانحراف إلى مستوى عالٍ.

أما أثر هذا الانحراف فهو مرتفع، أيضاً، إذ قد يتسبب في هدر مقصود أو متعمد للمال العام، ويزيد من احتمالات خسارة مواد غذائية بكميات ليست قليلة، فيشكل بذلك ضرراً مالياً على الوزارة، ويقلل من أعداد المستفيدين على حد سواء، ويكون الأثر أكثر عظماً في حالات الطوارئ التي تزيد من أعداد المنكوبين المحتاجين للمعونات المادية بأسرع وقت ممكن.



4.3.1.2 نقطة قرار تتعلق بحفظ البضائع وتخزينها وفق معايير السلامة والاستدامة

يُمكن تصور الانحراف في هذا القرار الإداري عبر استبدال البضائع بأخرى أقل جودة أو بضائع منتهية الصلاحية، أو عبر الإهمال المتعمد في التخزين بما يؤدي إلى تلف المواد أو انتهاء صلاحيتها. وترتفع احتمالية هذا الانحراف بسبب غياب نظام محوسب للإدخال والإخراج، وعدم توفر كاميرات مراقبة في بعض المستودعات، وغياب نظام إلكتروني للتبئية بقرب انتهاء الصلاحية. وجب التنويه إلى أن بعض المستودعات تعاني من سوء التنظيم، حيث تُخزن الطرود والهبات مع عهد الوزارة دون فرز أو تصنيف، وفي أحيان أخرى، توضع البضائع مباشرة على الأرض. أما أثر هذا الانحراف، فهو مرتفع، لما يسببه من تلف للمواد، وهدر متعمد للمال العام، وحرمان المستفيدين من حقوقهم.



4.3.2 القرارات الإدارية ذات الصلة بإخراج البضائع داخل المستودعات التابعة للوزارة

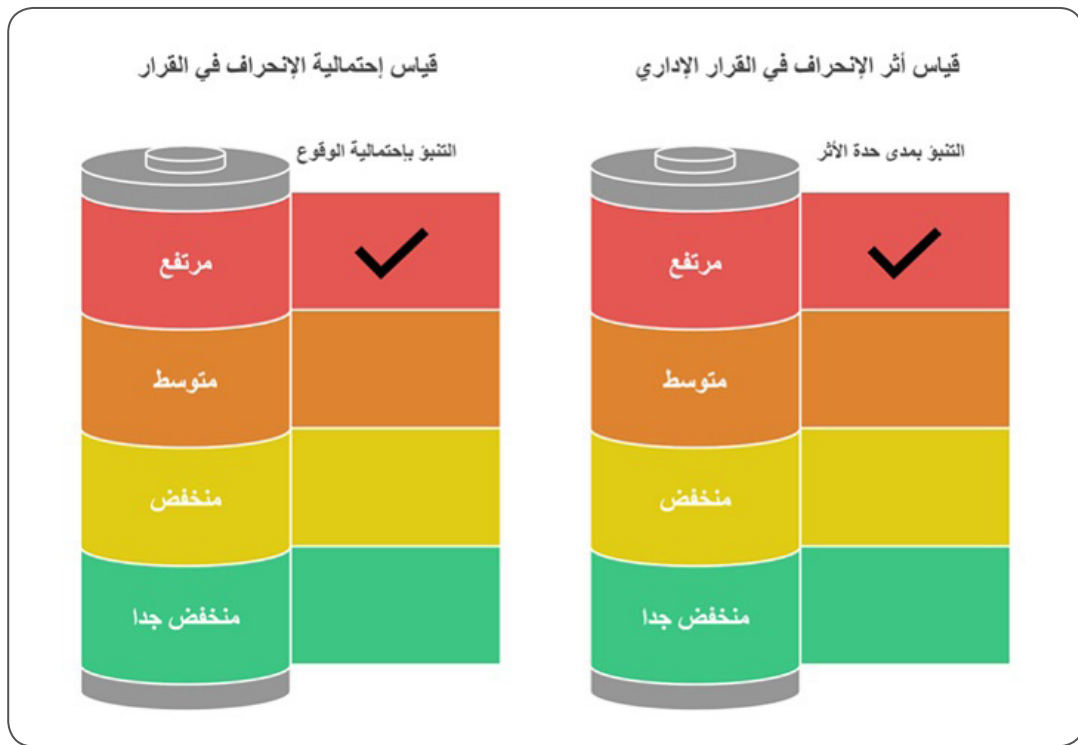
4.3.2.1 نقطة قرار إخراج البضائع من المستودعات التابعة للوزارة

يُمكن تصور الانحراف في قرار إخراج البضائع من المستودعات من خلال صرف مواد تزيد على الكميات المحددة في القرار الصادر عن مدير مديرية التنمية الاجتماعية، أو صرف أصناف تختلف عن تلك الواردة في القرار، سواء كانت أقل أو أعلى جودة أو مغايرة تماماً للمواد المقررة. كما يمكن أن يقع الانحراف على شكل صرف مواد من المستودعات لغير الأغيات المخصصة لها، كأن تُصرف بضائع من أجل تحقيق مغنم أو مصلحة خاصة.

ترتفع احتمالية وقوع الانحراف في هذه المرحلة لأسباب عدة، أبرزها أن سندات الإخراج تُعد بصيغة عامة ولا تتضمن التفاصيل اللازمة لضبط العملية، إضافة إلى غياب نظام محوسب لتنظيم عمليات الإدخال والإخراج، وعدم وجود نظام تصنيف وفرز دقيق للأصناف، ما يجعل الإجراءات تتم بصورة بدائية تعتمد على التقدير الفردي. كما تجدر الإشارة إلى عدم وجود نظام محدد لعمليات الجرد داخل المستودعات، فهي تتم في فترات متباعدة جداً وغير منتظمة¹¹.

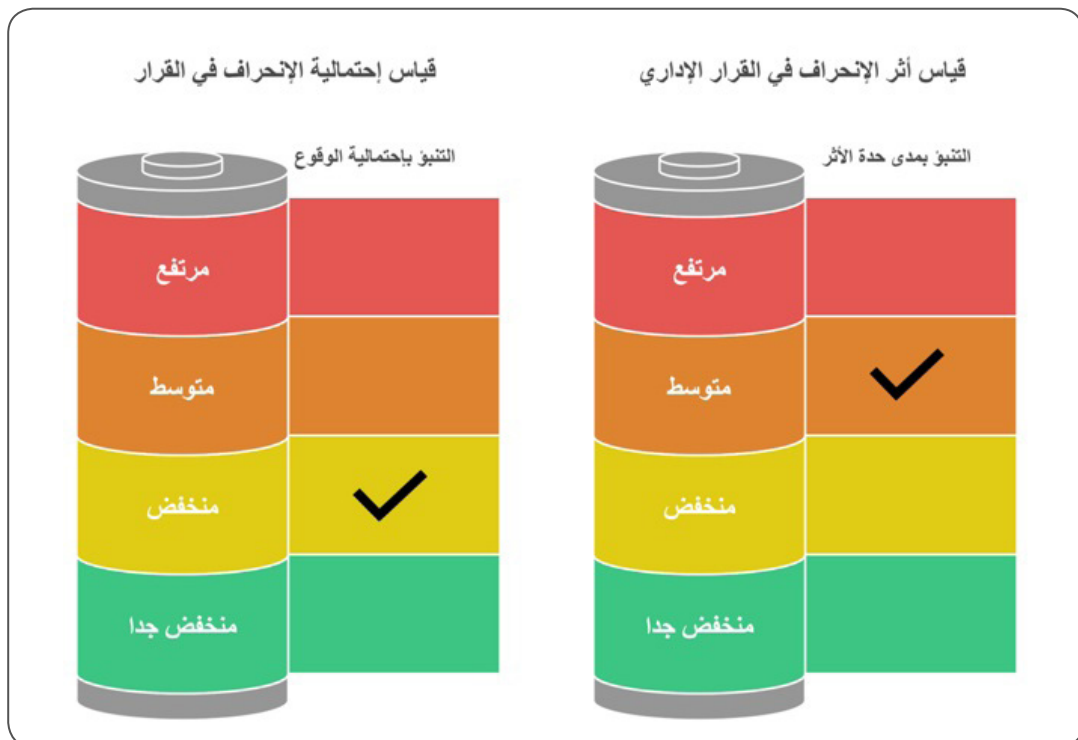
أما الأثر المترتب على هذا الانحراف -إن وقع- فهو عال نسبياً، نظراً لما قد ينتج عنه من صرف غير مشروع للمواد، أو فقدان أصناف ذات قيمة، أو حرمان مستفيدين من حقوقهم.

11 في العام 2024، أُجري جردٌ لمستودعات الوزارة في محافظة نابلس، وذلك بعد سنوات طويلة لم تُنفذ خلالها أي عمليات جرد سابقة. ولم ترصد هذه الدراسة إجراء عمليات جرد في المستودعات المتواجدة في بقية المحافظات خلال السنوات الخمس المنصرمة. هذه المعلومات وردت في المقابلة التي أجريت مع السيد/ محمد قاسم- مدير دائرة المستودعات لدى الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية في الوزارة، بتاريخ: 2025/10/06.



4.3.2.2 نقطة قرار إتلاف المواد منتهية الصلاحية

يمكن تصور الانحراف في القرار الإداري عبر الإيعاز بإتلاف مواد غذائية لا تزال صالحة، بحجة أنها منتهية الصلاحية، بهدف التصرف فيها بالبيع أو الاستيلاء عليها. كما يمكن أن يقع الانحراف بصورة معاكسة؛ إذ قد تكون المواد منتهية الصلاحية فعلياً، ولكن لا يتم إتلافها، بل يعمد موظف المستودع إلى بيعها في السوق المحلية. ويُعد احتمال هذا النوع من الانحراف ضئيلاً لأن عملية الإتلاف تتم عادة بموجب قرار لجنة مختصة يُشكلها الوزير، تضم ممثلين عن الرقابة ومديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة والإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.



وتجري عملية الإتلاف إما عن طريق حرق المواد في موقع مخصص قرب المستودع، وإما عبر تسليمها لمكب النفايات لإتلافها كما سبق الإشارة إلى ذلك أعلاه. إلا أنه يُمكن تصور انحراف آخر يتمثل في عدم قيام مكب النفايات بإتلاف المواد فعلياً وبيعها داخل السوق المحلية، وهو انحراف يصعب تقدير احتماليته في هذه الدراسة، لعدم توفر معلومات حول مستوى الحوكمة الرقابية داخل المكبات.

أما الأثر المترتب على هذه الانحرافات، فيُعد مُتوسطاً بالمجمل، لما قد يؤدي إليه من تسرب مواد غير سليمة إلى السوق، وإلحاق ضرر بسمعة الوزارة، والاستيلاء على كمية من البضائع والطرود الغذائية المخصصة للعائلات الفقيرة والمهمشة.

4.4 مواجهة مخاطر الفساد لدى إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية

إن تحقيق مبدأ «توفير مخزون كاف في الوقت المناسب»، يظل رهين نزاهة الإدارة في التنفيذ، إذ لا تحقق الإدارة الرشيدة والكفاءة غايتها إذا ما وجد الفساد طريقاً له في منظومة العمل. وعليه، فإن إدارة مخاطر الفساد تتطلب تقديم مجموعة من التدخلات والتوصيات الرامية للتقليل من احتمالية ظهور الفساد، جنباً إلى جنب، مع العمل على تقليل حدة الآثار السلبية الناجمة عنه، وهو ما سوف يجري العمل عليه في هذه الزاوية من الدراسة.

4.4.1 التدخل الأول: إنشاء نظام محوسب لإدارة المخزون

- اعتماد نظام إلكتروني مركزي لتسجيل عمليات الإدخال والإخراج كافة، يتيح تتبع المواد بشكل لحظي ودقيق.
- تضمين النظام آلية للتبويب باقترب انتهاء صلاحية الطرود الغذائية، لضمان إتلافها أو صرفها وفق الأصول، ومنع أي استخدام أو توزيع غير مشروع لها.

4.4.2 التدخل الثاني: تعزيز الحماية المادية للمواد المخزنة

- تركيب أبواب تفتح بواسطة بطاقات إلكترونية أو بصمة، لضمان الدخول المصرح به فقط.
- تركيب كاميرات مراقبة داخل المستودعات لتغطية المناطق الحيوية كافة.
- توفير رفوف ونظام تخزين منظم يتيح تمييز البضائع عن العهد الخاصة بالوزارة، ويسهل عمليات الجرد الدوري، ويحد من تلف المواد والهدر العام.

4.4.3 التدخل الثالث: تعزيز الرقابة الداخلية وإمكانية التدخل الوقائي

- تفعيل دور إدارة المستودعات التابعة للإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية، ومنحها صلاحية الوصول إلى جميع بيانات المخزون ومطابقتها، واتخاذ ما يلزم من إجراءات رقابية، دون المساس -بأي حالٍ من الأحوال- بصلاحيات مدير المديرية في اتخاذ القرارات الميدانية المتعلقة بالإدخال والإخراج.
- إجراء جرد دوري ومنتظم لجميع المخازن لضمان مطابقة السجلات مع الموجود فعلياً، والكشف المبكر عن أي انحراف أو فقدان محتمل.

تتكامل هذه الإجراءات المادية والإلكترونية والرقابية للحد من فرص الانحراف وضمان نزاهة وشفافية إدارة المستودعات، وحماية الموارد العامة من الهدر العام أو الاستيلاء، مع تعزيز قدرة الوزارة على الحفاظ على المخزون، وضمان وصوله إلى المستفيدين المستحقين له بكفاءة وأمان.

استهدفت هذه الدراسة تقييم مخاطر الفساد المحتملة في إدارة المستودعات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية، وذلك من خلال التعرف على نقاط القرار المؤثرة في عمليات إدخال البضائع وتخزينها والتصرف فيها، ومحاولة التنبؤ بالانحرافات التي قد تطال هذه القرارات، وقياس احتمالية وقوعها مستقبلاً، والآثار السلبية الناجمة عنها.

وفي سبيل تحقيق أهدافها المرجوة، استخدمت هذه الدراسة المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي (بشقيه الاستقرائي والاستنباطي)، إضافة استخدام أداة منهجية نوعية تتمثل بأداة المقابلة شبه المنظمة، التي استهدفت عدداً من الموظفين العاملين في وزارة التنمية الاجتماعية الذين يشغلون مواقع قيادية متوسطة وعليا على حدٍ سواء.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوجز أهمها على النحو التالي:

5.1 أهم النتائج المنبثقة عن الدراسة

1. تتم إجراءات إدخال المخزون وإخراجه من المستودعات بأسلوب تقليدي يفتقر إلى الضوابط اللازمة لإدارة المخاطر، إذ يُسند إلى الموظف ذاته استقبال المواد والبضائع، واستلامها وتخزينها، ناهيك عن مسؤوليته عن صرفها وإخراجها، بما يشكل إخلالاً بمبدأ الفصل بين المهام، ويزيد معه احتمالات الخطأ والانحراف الإداري.

2. لا يتوفر نظام موحد لإدارة المستودعات كافة، فما يجري تطبيقه في مستودعات نابلس والخليل مثلاً قد يكون مغايراً لإجراءات العمل في محافظات أخرى، وترصد الدراسة تداخلاً وظيفياً بين كل من موظف أمين المستودع ورئيس القسم.

3. لا يتوفر في المستودعات التابعة للوزارة نظام إلكتروني محوسب يمكن من خلاله إجراء تسجيل دقيق لكميات المواد والبضائع المستلمة أو المخرجة، فالسجلات كافة هي سجلات ورقية لا تراعي الدقة في تسجيل المخزون وأوصافه، أما السجلات المخزنة حاسوبياً، فهي تجري على نحو بدائي جداً وغير منظم.

4. وجود مظاهر إهمال في أساليب التخزين، وعدم الالتزام بالمعايير الفنية المطلوبة.

5. ترصد هذه الدراسة قصوراً بارزاً في الرقابة الدورية والفحص المنتظم للمستودعات (جرد دوري للمستودعات).

6. لا تتمتع الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية في الوزارة بصلاحيات فعلية على الرقابة ومتابعة شؤون المستودعات. فعلى الرغم من بعض الإجراءات التصحيحية التي قامت بها الوزارة مؤخراً، والإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية على وجه الخصوص، فإن الدور الإشرافي للإدارة العامة لا يزال محدوداً جداً على المستودعات التابعة لمديريات التنمية الاجتماعية في المحافظات.

5.2 أهم التوصيات والمقترحات

1. توصي هذه الدراسة بضرورة اعتماد نظام إلكتروني محوسب متكامل لإدارة المخزون يضمن التتبع الآني والدقيق لعمليات الإدخال والإخراج، ويشمل آليات إنذار مبكر للمواد منتهية الصلاحية، أو تلك التي قاربت على الانتهاء.

2. تعزيز الحماية المادية والتنظيمية للمستودعات، من خلال ضبط الدخول، وتركيب أنظمة مراقبة، واعتماد أساليب تخزين منظمة تقلل الهدر العام أو تلف المخزون.

3. تفعيل آليات رقابة داخلية، وإقرار نظام دوري لعمليات الجرد، بما يضمن مطابقة السجلات مع الموجود الفعلي للمخزون، وبما يُسهّم في الكشف المبكر عن أي انحرافات أو فقدان محتمل للبضائع.

6.1 المصادر

- قانون الشؤون الاجتماعية رقم (14) لسنة 1956 .
- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته.
- قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998 وتعديلاته.
- قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999.
- قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2004 .
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته.
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.
- القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام.
- القرار بقانون بشأن حماية الأحداث رقم (4) لسنة 2016.
- قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2010 باعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية.

6.2 المراجع

6.2.1 المراجع العربية

- بشير العلاق، محمد الصريفي. 2020. إدارة المخازن. سلسلة الإدارة المخزنية. الأردن: دار المناهج.
- زيز كايد. 2020. «سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا». مجلة نزاهة، العدد الأول، فلسطين.
- ياسر قدو. 2018. الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل مكافحة والعلاج. مصر: المركز العربي.

6.2.2 المراجع الأجنبية

- Jeff Lovitt, 2024: The Information Challenge: Transparency International and Combating Corruption. The 4th Training Seminar of the OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN): Detering Fraud by Informing the Public\ . https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/202107/lovitt_en.pdf
- Kiswani, J & Fadi Rabia, 2020: The Palestinian civil police: between force and legitimacy. International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies (LCJS). https://www.academia.edu/89587146/The_Palestinian_civil_police_between_force_and_legitimacy

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