الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

تقرير الفساد ومكافحته

فلسطين ٢٠١٢

عامُ التحدي...

لا يحتَملُ إهدار المال العام

نيسان ٢٠١٣

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ٢٠١٣

جميع حقوق الطبع والنشر © محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

ص.ب ٦٩٦٤٧ القدس ٩٥٩٠٨

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المقر الرئيسي: رام الله، شارع الارسال، حي المصايف، عمارة الريماوي ط١

هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦ ٢ ٩٧٢+ / ٢٩٧٤٩٤٩ ٢ ٩٧٢+

فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ ٢ ٩٧٢+

مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام

هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ ٨ ٩٧٢+ / ٢٨٨٤٧٦٦ ٨ ٩٧٢+

فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ ٢ ٩٧٢+

البريد الالكتروني: info@aman-palestine.org

الصفحة الالكترونية: www.aman-palestine.org

التصميم والإشراف على الطباعة:

تمت طباعة هذا التقرير بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ

الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
أمان
aman
Transparency Palestine

تقرير الفساد ومكافحته

فلسطين ٢٠١٢

محاور تقرير الفساد ٢٠١٢

مقدمة ٧

أبرز الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطة عام ٢٠١٢ ..... ٩

- تقدم في مجال تشريع المشتريات الحكومية والعطاءات العامة ٩
- إجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية واستمرار تعطيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية ١١
- اعتماد مدوّنة السلوك في الوظيفة العامة ١٢
- تقديم واسع لإقرارت الذمة المالية خلال العام ٢٠١٢ ..... ١٢
- إدارة المنح الجامعية تقدم مستمر في مجال الشفافية ١٤

واقع الفساد في فلسطين ١٥

- أبرز أشكال الفساد للعام ٢٠١٢ ..... ١٥
- استمرار وجود ظاهرة الأغذية والأدوية الفاسدة خلال العام ٢٠١٢ ..... ١٧
- استمرار التهرب الضريبي يلحق ضررا بالايرادات العامة ١٩
- استمرار وجود ثغرات في تعيينات موظفي الفئات العليا بينما يوجد تحسن كبير في شفافية التعيينات في التعليم والصحة .. ٢٠
- الديون على شركات الكهرباء وبعض البلديات وبعض مصالح المياه.... مثال واضح على هدر المال العام..... ٢١
- عقود الامتياز.... بلا قانون ينظمها ٢٢
- استمرار اساءة استخدام المركبات الحكومية ٢٣
- مخالفات السير..... حان وقت ربطها بترخيص المركبات ٢٤

واقع النزاهة والشفافية في بعض القطاعات العامة ٢٥

- نظام النزاهة في المؤسسة الأمنية عام ٢٠١٢... جيد ولكنه ما زال مقلقاً ٢٥
- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.... بحاجة إلى جسم منظم وتعزيز للمنافسة ٣٠
- وزارة النقل والمواصلات... محاكمة عدد من المسؤولين بتهم الفساد ٣٢
- الجامعات الفلسطينية.... هل تعمل بشفافية وتخضع للمساءلة؟ ٣٣
- وزارة الصحة تحسن في الشفافية والمساءلة... وتراجع في مستوى خدماتها الصحية..... ٣٤
- سلطة المياه... ما زالت بلا مرجعية نظامية..... ٣٧

- سلطة الطاقة الفلسطينية..... تُقلع لتنفيذ قانونها ٣٩
- المحافظات الفلسطينية والمحافظون... ما زالوا بانتظار قانون خاص ٤١
- الادارة العامة للمعابر والحدود.... تقدم وقفزة كبيرة في إدارة الاستراحة ٤٢
- بكدار.... المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار..... ٤٣

واقع المساءلة والرقابة ٤٥

- استمرار الانقسام..... شلّ دور المجلس التشريعي الفلسطيني..... ٤٥
- ديوان الرقابة المالية والإدارية....تقاريره وجهوده الرقابية تتوقف على أبواب المجلس التشريعي المعطل بفعل الانقسام ٤٦
- هيئة مكافحة الفساد..... تنجز الاستراتيجية الوطنية وفي الطريق لاعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد ٤٨
- السلطة القضائية..... تراوح مكانها..... ٥٣
- استمرار النيابة العامة ... بلا تفتيش والحكومة تخسر معظم قضاياها في العدل العليا..... ٥٥
- المنظمات الأهلية..... تتردد في التقدم الحازم نحو الالتزام بمدونة السلوك ٥٦
- الإعلام والاعلاميون وحرية التعبير..... تبحث عن فضاءات أوسع ٥٧
- الحوكمة.... في معظم شركات القطاع الخاص تسير ببطء ٥٩
- الأحزاب السياسية والفصائل.... جهود غير جدية في مكافحة الفساد..... ٦٠

قضايا تحت الضوء ٦٢

- اعادة بناء صرح الرئيس... نموذج على إهدار المال العام ٦٢
- هيئة التنظيم والإدارة للأجهزة الأمنية ..... مؤسسة دون قانون..... ٦٥
- الخطوط الجوية الفلسطينية.... نموذج آخر على إهدار المال العام ٦٦
- المحاكم الشرعية.... ما زالت بدون مرجعية حقيقية ٦٨
- السفارات..... لا بد من الرقابة على العاملين فيها ٦٩
- ادارة الأنفاق....في قطاع غزة لا تخضع للمساءلة ٦٩

التوصيات ٧٠

مقدمة

إن إعداد تقرير الفساد السنوي ٢٠١٢ شكل استمراراً لالتزام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بملاحقة الفساد والفاسدين إدراكاً منه لدور جميع الأطراف المعنية الرسمية والشعبية، وفي مقدمتها مؤسسات المجتمع المدني، في بناء مجتمع خالٍ من الفساد تسوده العدالة والمساواة، وايمانا بأهمية بذل الجهود المستمرة في سبيل تعزيز قيم النزاهة ومبادىء الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع الفلسطيني.

شهد العام ٢٠١٢ تطوراً هاما على صعيد القضية الفلسطينية بنجاح منظمة التحرير الفلسطينية برفع مكانة فلسطين في الأمم المتحدة إلى دولة مراقب غير عضو، ما منحها القدرة على التوقيع على الاتفاقيات الدولية وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. واستمرت خلال هذا العام اللقاءات الوطنية لانهاء الانقسام والضغط الشعبي لتحقيق ذلك، إلاّ أن هذه اللقاءات لم تحقق نتائج عملية الأمر الذي أدى إلى استمرار حدوث بعض خروقات حقوق الإنسان والتضييق على الحريات العامة وفي مقدمتها حرية التعبير وحرية التجمع والعمل الحزبي.

شهد العام ٢٠١٢ بدء هيئة مكافحة الفساد إجراء تحقيقات مع بعض المسؤولين المشتبه بتورطهم بقضايا فساد واحالة بعضهم للمحاكم المختصة.

شنت سلطات الاحتلال الإسرائيلي عدواناً على قطاع غزة دام ثمانية أيام في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢ نتج عنه عقد اتفاق لوقف إطلاق النار. استمرت سلطات الاحتلال بإجراءات تقوّض إمكانية إقامة الدولة الفلسطينية، فقد كثفت من مصادرة الأراضي وتوسيع المستوطنات وبناء جدار الضم والتوسع على حساب الأراضي الفلسطينية المحتلة في العام ١٩٦٧، إضافة إلى حصارها الخانق لقطاع غزة واجتياحها للمدن والبلدات في الضفة الغربية، عدم تحويل الأموال الفلسطينية المستحقة بموجب نظام «المقاصة»، مما أثر على مستوى وقدرة السلطة الفلسطينية في تقديم خدماتها للمواطنين ودفع رواتب موظفيها بانتظام.

وعلى صعيد جهود مكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة في المجتمع الفلسطيني هناك توسع في دور مؤسسات المجتمع المدني في الانخراط والمساهمة في تشكيل رأي عام ضاغط لوقف هدر المال العام ولترشيد النفقات العامة، كما شهد المجتمع الفلسطيني حوارا واسعا حول تعديلات قانون ضريبة الدخل مطالبين بتحقيق عدالة اجتماعية في تحمل الأعباء لتغطية العجز في موازنة السلطة الناتج عن نقص كبير في المساعدات والمنح المقدمة للسلطة.

وفي الوقت الذي استمرت فيه استعصاءات عمل مؤسسة أمان في قطاع غزة مع السلطة المسؤولة (حكومة حماس) وذلك باستمرار صعوبة الحصول على المعلومات مثل المصادر الرسمية. فيما حققت أمان اختراقا هاما في العمل مع المؤسسات الرسمية للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، حيث شهد هذا العام بدء انخراط الائتلاف من أجل النزاهة «أمان» في تدريب كوادر من جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية على قضايا النزاهة ومقاومة الفساد.

يرصد هذا التقرير بين ثناياه التغيرات الإيجابية وتلك السلبية التي طرأت على حالة الفساد في القطاعات الفلسطينية المختلفة، من وجهة نظر ائتلاف أمان، بصفته الفرع الوطني الفلسطيني لمنظمة الشفافية الدولية، والذي أخذ على عاتقه مهمة إعداد تقرير سنوي عن الفساد في فلسطين. ويظهر التقرير جملة الإجراءات والتدابير التي اتخذتها بعض الإدارات والدوائر العامة التي تقدم

خدمات للمواطنين أو تدير شأناً عاماً وفقاً للقانون، كما يرصد واقع المؤسسات الرقابية الرسمية وفعاليتها وبيئة الشفافية والنزاهة في القطاعات المختلفة الرسمية والأهلية والقطاع الخاص من وجهة نظر مؤسسة أمان، ويعكس التقرير، في بعض أجزائه انطباعات المواطنين بشأن بعض الجوانب ذات العلاقة.

ويهدف هذا التقرير إلى مساعدة صنّاع القرار والساسة ومؤسسات المجتمع المدني على الاطّلاع على واقع الفساد ومكافحته خلال عام من الزمن. وتابعت مؤسسة أمان تكثيف نشاطها من أجل التأثير والتغيير والإصلاح وعملت على تعزيز الإرادة السياسية الوطنية لمكافحة الفساد لدى قادة المجتمع والمسؤولين في السلطات الثلاث(التشريعية، التنفيذية، القضائية) اضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني، لتصب هذه الإرادة في تطوير تشريعات وسياسات وإجراءات وتدابير لمكافحة الفساد، وعملت على رفع وعي الفلسطينيين بمخاطر الفساد بأشكاله المختلفة بما فيها الواسطة والمحسوبية والتكسب من الوظيفة العامة وإهدار المال العام، والتعاون مع وسائل الاعلام المستقل في إشاعة ثقافة الشفافية في عمل القطاع العام والخاص والأهلي.

منهجية إعداد التقرير

اعتمدت منهجية إعداد التقرير على وصف وتحليل التغيرات التي طرأت على واقع الفساد وأشكاله خلال العام، وقد اعتمد التقرير على مؤشر قياس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام الذي قامت أمان بإعداده، وتم جمع المعلومات ذات العلاقة بالتقرير من خلال:

١. البيانات الموضوعية: يستند هذا النوع من البيانات إلى وقائع عملية ومثبتة إما بالوثائق والقرائن المختلفة أو بالتجارب العملية والمحددة، وتتضمن:

- **خبرات أشخاص في مواقع مسؤولة**، حيث تم اشتقاق البيانات والمعلومات من خلال إجراء مقابلات شخصية مع مسؤولين في مواقع مختلفة بهدف جمع المعلومات من مصادرها المباشرة والدقيقة.
- **سجلات المؤسسات العامة والخاصة**، وشمل ذلك الاطلاع على التغيرات التي طرأت على التشريعات والقوانين والقرارات والسياسات العامة وبيانات سجلات الأداء الإداري والوظيفي والمالي للمؤسسات ذات العلاقة.

٢. **بيانات ومعطيات استطلاعات الرأي**، وذلك من خلال تحليل نتائج استطلاعات الرأي العام في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس التي حددت آراء الجمهور الفلسطيني واتجاهاته نحو الموضوع، وتضمن ذلك كلاً من:

- **مدركات الجمهور "العامة"**: وعكست انطباعات المواطنين بشكل عام حول وجود الفساد وطبيعته في المجتمع ومواقع تركيزه ومجالاته وانعكاساته.
- **مدركات النخبة**: وعكست انطباعات وآراء الخبراء والمطلعين على الحياة العامة، السياسية منها والاقتصادية والاعلامية وغيرها، والتي تستضيفها مؤسسة أمان خلال العام في ورشات عمل وحلقات نقاش لغرض إعداد هذا التقرير.

اعتمد التقرير على رصد المتغيرات التي أظهرتها البيانات والمعطيات الموضوعية وأبرز الاستخلاصات التي عكستها انطباعات العامة والنخب، إضافة إلى نتائج وتوصيات مجموعة من التقارير الخاصة التطبيقية التي قامت أمان بإعدادها، حيث شارك في نقاشها عدد من ذوي العلاقة بموضوع البحث إضافة إلى مجموعة من الخبراء في مجال مكافحة الفساد والحكم الصالح.

أبرز الاجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطة عام ٢٠١٢

تقدم في مجال تشريع المشتريات الحكومية والعطاءات العامة

تنفيذاً للقرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (١٥) لسنة ٢٠١١، أصدر مجلس الوزراء قراراً[١] بتشكيل مجلس الشراء العام بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥ من ممثلين لعدد من الوزارات (الأشغال العامة، والمالية، والتخطيط، والاقتصاد الوطني) إضافة إلى ثلاثة ممثلين عن القطاع الخاص وأستاذ جامعي.

أوضح رئيس المجلس المهندس فائق الديك[٢] أن قانون الشراء العام غطى كل عمليات الشراء التي قامت بها كافة وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية والبلديات التي تستخدم المال العام في عمليات الشراء العام من أشغال ولوازم وخدمات والتي تجري عن طريق المناقصات والعطاءات. على الرغم من أن المجلس بدأ في التحضير لاستكمال التشريعات «الأنظمة والتعليمات» المتعلقة بالنظام الجديد، وعلى رأسها النظام المتعلق بعمليات الشراء، إلاّ أنه لم يبدأ عملياً عمله مع المؤسسات الحكومية بهذا التشريع في العام ٢٠١٢.

مديرية اللوازم العامة[٣]:

أنشئت مديرية اللوازم العامة بقرار من مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٣، ويترأسها مدير عام استناداً لأحكام قانون اللوازم العامة رقم ٩ لسنة ١٩٩٨، وتهدف إلى توفير المستلزمات للمؤسسات العامة بتكلفة أقل وبأفضل المواصفات وإلى ضمان الجودة. وتتكون من ستة دوائر رئيسية هي: دائرة المشتريات، ودائرة لجنة العطاءات المركزية، ودائرة متابعة اللجان والدعم الفني، ودائرة دراسة وتحديد الاحتياجات، ودائرة المستودعات المركزية، ودائرة الإيجارات.

فيما تتشكل لجنة العطاءات حالياً من مديرية اللوازم العامة وممثل عن كل من وزارة الأشغال ووزارة الاقتصاد الوطني وديوان الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى الجهة "الوزارة" المستفيدة من العطاء. تم خلال العام ٢٠١٢ الإعلان عن ٢٠٨ عطاء (منها ١٩٤ عطاء مخصص تنفيذها في العام ٢٠١٢ و١٤ عطاء للعام ٢٠١٣) عبر الصحف المحلية والموقع الالكتروني لمديرية اللوازم. وتقسم العطاءات إلى نوعين: الأول منها عطاءات مركزية عامة يتم طرحها دورياً وعددها عشرة، (إثنان منها يتم طرحها سنوياً تتعلق بالسيارات والأختام، والباقي يتم طرحها كل ستة أشهر تتعلق بالحاسوب، والاجهزة الالكترونية، والمقاسم، ومواد التنظيف، والأثاث والقرطاسية والمطبوعات، والموكيت والبرادي، والمكيفات)، والثاني منها عطاءات خاصة تتعلق بعمل المؤسسة المستفيدة واستهدافاتها.

مطلوب استكمال انجاز التشريعات للتنفيذ بعد تشكيل مجلس الشراء العام كخطوة بالاتجاه الصحيح.

***

مطلوب من جميع المؤسسات العامة التي توقع اتفاقيات مع أطراف مانحة الالتزام باحترام قانون اللوازم العامة والعطاءات الحكومية.

١ قرار مجلس الوزراء رقم (٠٣/١٩/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ بشأن المصادقة على تسمية أعضاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥.

٢ شبكة معا الاخبارية بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٨. أنظر: http://www.maannews.net/Arb/ViewDetails.aspx?ID=524211

٣ مقابلة مع السيدة خولة شحرور مدير عام مدرية اللوازم العامة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٩.

مديرية اللوازم العامة...تجربة نجاح للشفافية

يعـد استخدام الإدارة العامة للوازم في وزارة المالية الموقع الالكتروني في عملها تجربة نجاح للشفافية في عمل القطاع العام للعام ٢٠١٢ حيث تم النشر المباشر للآتي:

- *نموذج طلبيه شراء للجهات المستفيدة.*
- *إعلانات طرح العطاءات.*
- *عرض كراسات العطاءات وإمكانية تنزيلها الكترونيا من قبل الموردين.*
- *نشر الإحالات الابتدائية والنهائية.*
- *نشر الاعتراضات والردود عليها.*
- *البـث المرئي المباشر لجلسات فتـح العروض بحيث يتمكن المشاركون بالعطـاء حضور الجلسة ليس فقـط في مقر الإدارة العامـة للوازم العامة بل أيضاً من خلال مكاتبهم في شركاتهم عبر الانترنت. كما يمكن حضورها مسجلة عبر خدمة أرشيف جلسات لجنة العطاءات المركزية.*

الموقع الالكتروني لمديرية اللوازم العامة

http://www.gs.pmof.ps/index.php?p=govtend

الجدول (٢): الاعتراضات المقدمة على قرارات لجنة العطاءات العامة خلال العام ٢٠١٢

نوع العطاء	عدد العطاءات	الاعتراضات			إجمالي الاعتراضات
		مقبولة	مقبولة جزئيا	مرفوضة	
عطاءات عامة	٦	٣	٣	٧	٣١
عطاءات خاصة	٥١	٤	٠	٣١	٧١
الإجمالي	١٢	٧	٣	٠٢	٠٣

من جهة أخرى، لم يتم تفعيل دائرة الإيجارات الموجودة وفقاً لهيكلية المديرية، وتم الإبقاء على لجنة الاستئجار في وزارة الماليـة، حيث لوحظ في العام ٢٠١٢ استمرار الحكومة في استئجار مقرات لوزارات وبيوت الضيافة، والتـي يجري أحياناً استخدامها لمصالـح أشخاص وليس للعمل، كما يتم استخدامهـا لأشخاص يتلقون بدل مواصلات.

تتمثل أهم المعيقات أمام تطوير عمل مديرية اللوازم العامة بما يلي:

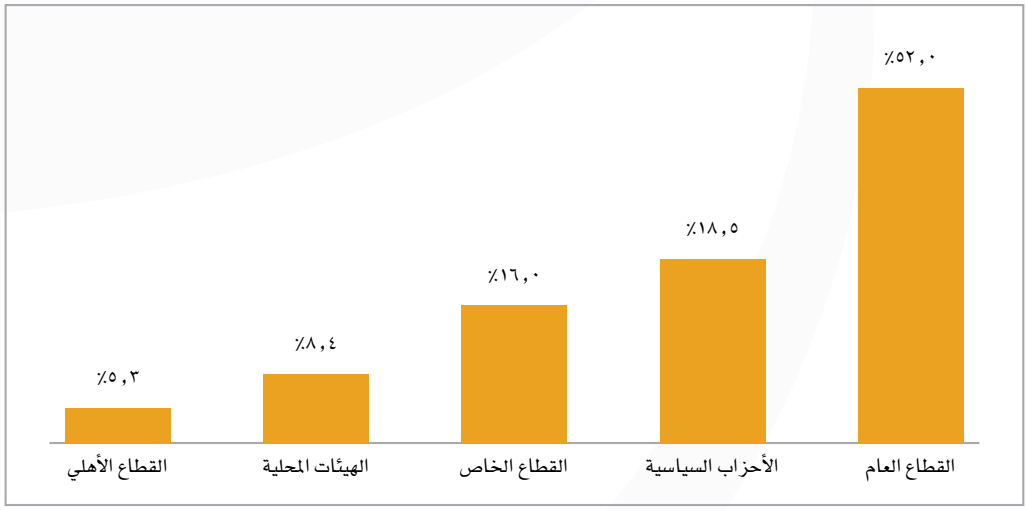
١. عـدم مراعاة المؤسسات العامة عند توقيع الاتفاقيات مع الدول والمؤسسات المانحة أحكام قانون اللوازم العامة والعطاءات الحكومية.
٢. عدم تعاون المؤسسات العامة فيما يتعلق بوضع المواصفات الخاصة بالمستلزمات.
٣. غيـاب الالتزام بالجـرد السنوي للمؤسسات العامة، وبشروط الإتـلاف المتعلقة بوجود تقرير لجنة فنية من المؤسسة.

٤. الصرف أحياناً للأجهزة الأمنية دون تثبيت عهدة،[٤] الأمر الذي ما زال يؤدي إلى إضعاف نظام النزاهة ويتيح فرصاً لا مبرر لها للفساد.

إجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية واستمرار تعطيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية

جرت الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، في العشرين من تشرين أول /أكتوبر، بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٤[٥]، وكان الرئيس الفلسطيني أصدر قانوناً بقرار لتعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، يتضمن هذا التعديل إمكانية إجراء انتخابات الهيئات المحلية على مراحل وفقاً لقرار يصدر عن مجلس الوزراء[٦]. كما جرت الانتخابات التكميلية في الهيئات التي لم تجرِ فيها في ٢٠١٢/١١/٢٤ بناء على قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥,[٧]

بالرجوع إلى القضايا والتوصيات ذات العلاقة المباشرة بالهيئات المحلية والبلديات والمجالس القروية، وبالرجوع إلى تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية وكذلك طبيعة القضايا ذات العلاقة بالفساد التي حققت فيها هيئة مكافحة الفساد، إضافة إلى طبيعة الشكاوى التي طالب المشتكون الحصول على الدعم والإرشاد القانوني حولها من مؤسسة أمان/ مركز المناصرة والإرشاد القانوني في العام ٢٠١٢، تبين وجود الواسطة والمحسوبية والمحاباة، سواء في التعيينات أو العطاءات أو تأجير الأملاك التابعة لبعض الهيئات المحلية، إضافة إلى حالات عكست إهداراً للمال العام واختلاس مال عام. أظهرت محكمة جرائم الفساد في العام ٢٠١٢ وجود حالات من تضارب المصالح في تنفيذ العطاءات في بعض المجالس المحليه إضافة إلى اختلاس من قبل بعض الموظفين.



الشكل (١): القطاعات الأكثر تعرضاً للفساد في فلسطين حسب استطلاع الرأي عام ٢٠١٢.

الهيئات المحلية من أكثر المواقع التي شهدت عام ٢٠١٢ تحقيقا في قضايا فساد.

***

غياب الانتخابات المحلية كان سببا رئيسا في ظهور حالات فساد في الهيئات المحلية وبالتالي لا بد من إجراء الانتخابات في جميع المؤسسات التمثيلية الفلسطينية بما فيها الاتحادات والأطر الجماهيرية والنقابية وفي المقدمة الرئاسية والتشريعية.

٤ مقابلة مع السيدة خولة شحرور مدير عام مدرية اللوازم العامة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٩.

٥ قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٢/١٠/٠٦/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢.

٦ قرار بقانون رقم( )لسنة ٢٠١٢ م بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم(١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم(١٢) لسنة ٢٠٠٥. أنظر موقع لجنة الانتخابات المركزية http://www.elections.ps/Portals/30/pdf/2012_Amendment_Local_Council_Elections_Law_2005.pdf

٧ قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٢/١٩/٠١/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢.

مطلوب محاكمة المسؤولين الذين يرفضون الالتزام بقرارات محكمة العدل العليا حيث يعتبر رفضهم جريمة فساد وفقا لقانون مكافحة الفساد.

***

اقرار واعتماد مدونة سلوك الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء أمر ايجابي، بالتالي مطلوب: آليات للتنفيذ والالتزام بأحكامه، وانجاز مدونات السلوك الخاصة لجميع مؤسسات القطاع العام، مدونات سلوك للعاملين في مؤسسات العمل الأهلي، تطوير آليات للرقابة الذاتية على الالتزام بأحكام مدونة السلوك.

***

مؤسسات العمل الأهلي مطالبة بتطوير آليات للرقابة الذاتية على الالتزام بأحكام مدونة السلوك.

- **وقف العمل بشهادة السلامة الأمنية في شغل الوظائف العامة:** قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٤ وقف اشتراط حصول موافقة جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة قبل تولي المواطنين الوظيفة العمومية. حيث استخدم شرط الحصول على السلامة الأمنية قبل العام ٢٠١٢ بشكل تعسفي تجاه الشخص المتقدم لشغل الوظائف أو الحصول على تراخيص العمل، كما استخدم ذلك كمبرر للفصل من الوظيفة العامة أو عدم التعيين فيها. حيث أكد حكم المحكمة العليا الفلسطينية "بهيئتها العامة" المنعقدة في جلستها في ٢٠١٢/٩/٤ بإلغاء قرار وزيرة التربية والتعليم المتعلق بفصل المعلمين لعدم موافقة الجهات الأمنية على تعيينهم، حيث اعتبرت المحكمة أن قرار تعيينهم قد تحصن بمرور فترة التجربة، وأنّ شرط السلامة الأمنية ليس من ضمن مسوغات التعيين في الوظيفة العمومية عملاً بأحكام القوانين ذات الصلة، وأن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني يعتبر من يرفض تنفيذ قرارات المحاكم مرتكبا لجريمة فساد، وعلى الرغم من تأكد أمان أن بعض المسؤولين رفضوا تنفيذ قرارات محاكم قاطعة إلا أنه لم يبادر أحد عام ٢٠١٢ للابلاغ عن هذه الجريمة لهيئة مكافحة الفساد.

اعتماد مدونة السلوك في الوظيفة العامة

توَج النشاط الذي قاده ديوان الموظفين العام بمسؤولية الأستاذ موسى أبو زيد، بالتعاون مع المؤسسات الأخرى، بما فيها مؤسسة أمان بإعداد مدونة السلوك بإصدار مجلس الوزراء في أكتوبر ٢٠١٢ مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة[٨]. ووفقاً للمدونة فإنها تهدف إلى إرساء قيم الخدمة المدنية الأمر الذي سيؤدي إلى تعزيز ثقة المواطن متلقي الخدمة العامة بالمؤسسات الحكومية.

لكن تحتاج هذه الخطوة للاستكمال من خلال نشر المدونة في الجريدة الرسمية، والبدء بتعميمها على الدوائر الحكومية والموظفين، والقيام بالتعريف بها ونشر القيم المتضمنة فيها، وتوقيع الموظفين على الإقرار المرفق بها. وقد تم توقيع مذكرة تعاون بين أمان وديوان الموظفين للعمل بشكل مشترك لرفع وعي العاملين بأحكام المدونة طيلة العام ٢٠١٣.

أما فيما يخص مدونة سلوك العمل الأهلي، فعلى الرغم من أن منظمات العمل الأهلي تظهر اهتمامها بالالتزام بمبادىء وأحكام المدونة وفكرة وجود شهادة الحكم الصالح للعمل الأهلي، إلاّ أنه قد لوحظ تردد في بعض هذه المنظمات في موضوع تفعيل وتطوير آلية الرقابة الذاتية على الالتزام بالمدونة، وأن هناك مماطلة وعدم التزام فعلي بها من قبل بعض هذه المؤسسات.

وقد تم بدء العمل بإعداد مدونات سلوك للعاملين في الأجهزة الأمنية، حيث تم إنجاز مدونة سلوك للعاملين في جهاز المخابرات في العام ٢٠١١، وفي العام ٢٠١٢ تم إصدار مدونة السلوك القضائي للقضاة وأعضاء النيابة العسكرية[٩]. وما زالت بعض الأجهزة الأمنية تفتقر إلى وجود مدونة سلوك للعاملين فيها بما في ذلك جهاز الشرطة.[١٠]

تقديم واسع لإقرارت الذمة المالية خلال العام ٢٠١٢

أخضع قانون مكافحة الفساد فئات عديدة لأحكامه تبدأ برئيس السلطة وأعضاء مجلس الوزراء والمجلس التشريعي والقضاة والمحافظين ورؤساء الهيئات المحلية ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة

٨ قرار مجلس الوزراء رقم (٠٤/ ١٤/٢٣/ م.و/ س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٣.

٩ قرار رئيس هيئة القضاء العسكري رقم (١) لسنة ٢٠١٢ بشأن مدونة السلوك القضائي وأعضاء النيابة العسكرية، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٩. أنظر الوقائع الفلسطينية، عدد ٩٧، ص ص ٩٣-٩٥.

١٠ تقرير تعزيز فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٢.

الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وشريحة واسعة ممن يشغلون وظائف عامة، بما يلزم هذه الفئات جميعها بتقديم إقرار الذمة المالية عند تولي مناصبهم العمومية وتحديث هذا الإقرار كل ٣ سنوات بهدف تفادي أي كسب غير مشروع. وخلال العام ٢٠١٢ بدأت هيئة مكافحة الفساد بجمع إقرارات الذمة المالية من فئات وظيفية وفق الخطة التي وضعتها خلال العام ٢٠١١ حيث جمعت في مرحلة أولى من موظفي الفئة الخاصة والعليا في الربع الأول من العام ٢٠١٢، وفي النصف الثاني من العام نفسه جمعت من موظفي الفئة الأولى (مدير A - C)، كما طلبت من جميع موظفي وزارة المالية تقديم الإقرار[١١]. كما تم توزيع إقرارات الذمة المالية على جميع قادة وضباط الأجهزة الأمنية من درجة ملازم فما فوق، وبلغ عدد الإقرارات الموزعة على هذه الفئة ٧٢٥٠ إقراراً. وفيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية الخاصة بالقضاة،[١٢] فقد التزم جميع قضاة المحاكم النظامية وأعضاء النيابة العامة في العام ٢٠١٢ بتقديم إقرار الذمة المالية باعتبار ذلك أحد متطلبات إشغال الوظيفة التي تنص على أن على كل مرشح تعبئة النموذج المعد لهذه الغاية قبل البدء بأعمال وظيفته.

وتبقى القضية المهمة التي لم يتم العمل بها حتى الآن هي اعتماد مبدأ "من أين لك هذا؟"، حيث أن الإقرارات لا يتم مراجعتها إلاّ في حال وجود قضية تحقيق أو الاشتباه بحالة فساد مبلغ عنها لدى هيئة مكافحة الفساد.

١١ مقابلة مع السيد باسل الرمحي الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية في وزارة المالية بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢.
١٢ مقابلة مع المستشار عزت الراميني أمين عام مجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٧.

الإفصاح عن الذمة المالية أهم من تقديمها مكتومة

على الرغم من قيام العديد من الفئات العليا بتقديم ذممهم المالية، كما هو الحال بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبعض أعضاء المجلس التشريعي ورئيس الوزراء والوزراء، لكن قانون مكافحة الفساد لم ينص على تقديم دوري لإقراراتهم المالية على اعتبار أن مدة الولاية لأعضاء المجلس والرئيس هي أربع سنوات. إن استمرار أعضاء المجلس التشريعي ورئيس السلطة لمدة أكثر من أربعة سنوات متواصلة دون إجراء انتخابات لهم نتيجة الظروف الاستثنائية يدعو إلى مطالبة هذه الأطراف بتحديث إقرار الذمة المالية. وفي كثير من الدول الديمقراطية فإن بعض الوظائف العامة مثل الرئيس والنواب والوزراء ومن في حكمهم تتطلب الإفصاح (الإعلان) عن الذمة المالية وليس تقديم إقرار سري بها (مغلق) كآلية للرقابة على أي إثراء غير مشروع، ولكن هذا يتطلب تعديلاً للتشريع الفلسطيني الخاص بذلك.

إدارة المنح الجامعية.....تقدم مستمر في مجال الشفافية[١٣]

أعلنت وزارة التعليم العالي خلال العام ٢٠١٢ عن المنح المتوفرة في إطار التعاون الدولي والمنح الداخلية على الموقع الالكتروني للوزارة وكذلك عبر الصحف المحلية. وقد شكل وزير التعليم العالي في تموز ٢٠١٢ لجنة المنح والبعثات الدراسية في وزارة التعليم العالي تتكون من ممثلين عن المؤسسات الحكومية وبمشاركة من القطاعين الأهلي والخاص، وقد عقدت أولى اجتماعاتها في ٢٠١٢/٨/١.

أصدرت وزارة التعليم العالي الدليل الإجرائي للمنح والمقاعد الدراسية ليوضح الإجراءات والشروط الخاصة بالمنح الجامعية الخارجية والداخلية.

وضعت الوزارة على الموقع الالكتروني النماذج الخاصة بالمنح الجامعية الخارجية والداخلية وطلبات المساعدة التي تقدم من قبل السلطة.

١٣ أنظر الموقع الالكتروني لوزارة التعليم العالي http://www.mohe.pna.ps/ScholarshipsForms.htm

واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢

قامت مؤسسة أمان بجمع المعلومات المختلفة من مصادر متعددة حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢ من مصادر مختلفة. والتي أظهرت أن استمرار الاحتلال الإسرائيلي ما زال يشكل عنصراً أساسياً في إضعاف نظام النزاهة الوطني الفلسطيني، وذلك من خلال المساهمة المباشرة في إرباك إدارة السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها، مثل استمرار اعتقال العديد من أعضاء المجلس التشريعي والمساهمة في تعطيل أعماله ووقف تحويل الأموال المستحقة للسلطة والمتحصلة من الضرائب والجمارك في مواعيدها وسرقة بعضها مثل عدم تحويل المستحقات وخاصة فواتير المقاصة الخاصة بقطاع غزة.

كذلك اتضح استمرار الخلل الهيكلي الذي تراكم في بنية مؤسسات السلطة والنمو الكبير في أعداد شاغلي الوظيفة العامة دون حاجة موضوعية لذلك، إذ أدى التغاضي المستمر عن ذلك إلى حالة من الترهل والتوسع غير المدروس عبر السنوات الماضية، مما شكّل معيقاً للاستخدام الأمثل للموارد وأدى إلى جعل استسهال الإنفاق العام سمة غالبة في عملية معالجة الإشكاليات التي تواجه السلطة الفلسطينية.

وقد أدى هذا الاستسهال لهدر المال العام لوجود العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية الفائضة عن الحاجة – التي تستنزف المال العام ولا مبرر لاستمرارها-، والترقيات في المناصب العليا، والمبالغة في شراء مركبات لا تتناسب من حيث سعرها ونوعيتها مع احتياجات الوزارات، ودفع فاتورة الكهرباء والماء عن أعداد واسعة من الاشخاص دون وجه حق، وضعف إجراءات تحصيل الأموال العامة، والتهرب الضريبي، وعدم تسليم سلطة حماس في قطاع غزة فواتير المقاصة لتحصيلها من الجانب الإسرائيلي، ودفع رواتب لآلاف الأشخاص دون مبرر لاستمرار التعامل معهم كموظفين على رأس عملهم وهم في حالة عدم الدوام منذ أكثر من ٦ سنوات.

هذه الأمور كلها أضعفت الارادة السياسية الجادة لوقف الاستمرار في طريقة الإنفاق الحالية التي استنزفت أموال الخزينة العامة بشكل ملحوظ يزداد خطورة مع الوقت، إلى جانب عدم الجدية الكاملة في تحصيل كافة الحقوق المالية من إيرادات مباشرة وغير مباشرة لصالح الخزينة العامة.

أبرز أشكال الفساد للعام ٢٠١٢

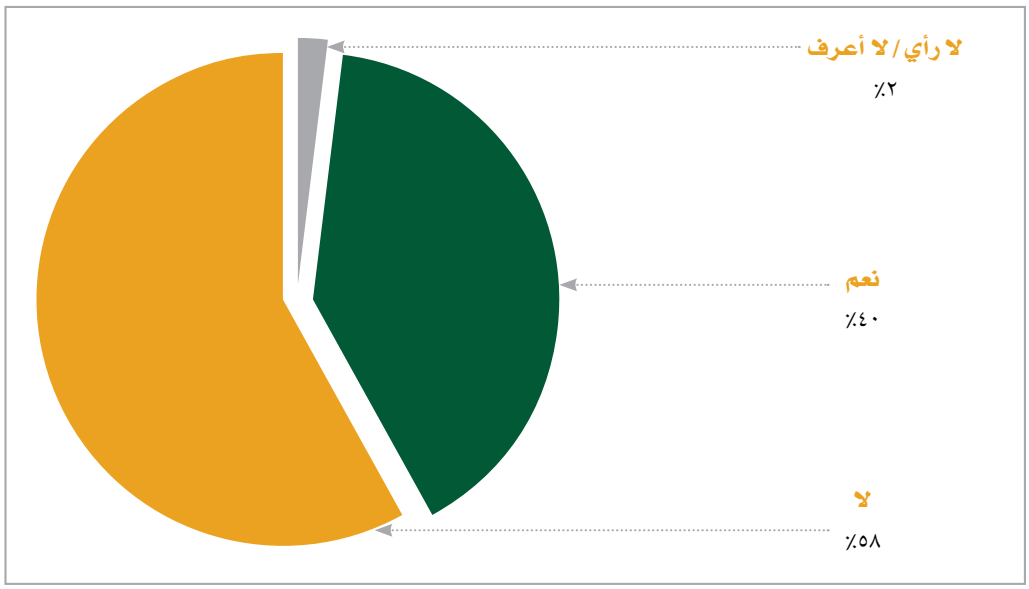
أبرزت قضايا الفساد التي عرضت أمام محكمة جرائم الفساد، منذ بدء عملها وحتى تاريخ ٢٠١٢/٩/٢٤، والبالغة٤١ قضية فساد، وجود جرائم اختلاس مال عام، وغسل أموال، وتزوير، وإساءة ائتمان، واستغلال الوظيفة لأغراض خاصة، واعتبرت هيئة مكافحة الفساد أن بعض المتورطين فيها من كبار الموظفين كرؤساء دوائر حكومية وذلك بالاشتراك مع موظفين آخرين من مستويات وظيفية متوسطة ومتدنية. وتشير المعلومات إلى أن المحكمة قد أصدرت أحكاماً في إثنتي عشرة قضية فساد خلال العام ٢٠١٢.

وبالرجوع إلى استطلاع الرأي الذي أعدته أمان حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢ يتضح أن أكثر أشكال الفساد المنتشرة في المجتمع الفلسطيني، حسب رأي المواطن الفلسطيني، هي الواسطة والمحسوبية والمحاباة في تقديم الخدمات العامة والتعيينات إضافة إلى سوء استخدام الموارد والممتلكات العامة واستعمالها لأغراض شخصية، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع الأهلي.

أكثر أشكال الفساد المنتشرة في المجتمع الفلسطيني، حسب رأي المواطن الفلسطيني، هي الواسطة والمحسوبية والمحاباة في تقديم الخدمات العامة والتعيينات إضافة إلى سوء استخدام الموارد والممتلكات العامة واستعمالها لأغراض شخصية، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع الأهلي.

الأهلي. واذا ما قارنا هذا الاعتقاد بطبيعة القضايا المنظورة أمام هيئة مكافحة الفساد نجد أن الهيئة استلمت ١٠ بلاغات تتعلق بالواسطة والمحسوبية والمحاباة خلال العام ٢٠١٢، وبالرغم من أن هذا يعكس بداية إدراك المواطنين للتوجه للهيئة عن قضايا الواسطة، إلا أن هذه الجريمة (الواسطة) ما زالت تعكس ممارسة سائدة حيث يؤكد المواطنون المستطلعة آرائهم وبنسبة ٤٠٪ أنهم استخدموا الواسطة أو المحسوبية أو الرشوة للحصول على واحدة من الخدمات العامة خلال العام ٢٠١٢.

الشكل (٢): نسبة استخدام أشكال الفساد للحصول على الخدمات العامة عام ٢٠١٢



وفي القضايا المنظورة أمام محكمة جرائم الفساد ظهرت جريمة التكسب الوظيفي أو استغلال الموقع الوظيفي، بمعنى أن هناك بعض الأشخاص الذين لهم وظائفهم الحكومية وقاموا باستغلال مناصبهم لمصالح خاصة.

استمرار غياب نظام رسمي يحدد حالات تضارب المصالح وآليات الحد منها في إدارة الشأن العام سبب فعلي لوجود جريمة التكسب الوظيفي باعتباره جريمة الفساد الاكثر اتساعا.

إن غياب سياسة حازمة تحدّ من تضارب المصالح وإجراءات تجنّبها يفتح المجال لظهور فرص فساد واستغلال للوظيفة، وذلك بالحصول على امتيازات أو تراخيص أو حتى الاستفادة من العطاءات العامة. إن عدم وجود نظام أو تعليمات صارمة بشأن الامتناع عن الانتقال المباشر من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وعدم الالتزام بمبدأ الإفصاح عن وجود تضارب مصالح، قد ساهم في إعطاء فرصة لبعض الفاسدين لاستغلال مواقعهم والتكسب من الوظيفة العامة شخصياً على حساب المصلحة العامة، وأبرز مثال على ذلك القضية الخاصة ببعض المسؤولين في وزارة المواصلات الذين حوكموا في محكمة جرائم الفساد في العام ٢٠١٢.

وفي اطار المؤسسات التنفيذية الأكثر تعرضا للفساد يركز مواطنوا قطاع غزة على مؤسسة الرئاسة ٢٧٪ مقارنة برأي مواطني الضفة ١١،٢٪ في حين أن المواطنين في الضفة يعتقدون أن تعرض الوزارات للفساد ٤٣٪ في حين تتراجع النسبة في رأي مواطني القطاع الى ٢٥،٨٪، وهذا يعكس أثر الانقسام والاستقطاب الفئوي والجهوي حيث يوجد وزارات في القطاع مسؤول عنها حكومة حماس في حين أن مؤسسة الرئاسة موجودة في السلطة في الضفة فقط.

المؤسسات العامة الأكثر تعرضا للفساد في فلسطين

المؤسسة العامة	الضفة الغربية	قطاع غزة	المجموع
الوزارات	٪٤٣,٠	٪٢٥,٨	٪٣٦,١
الأجهزة الأمنية	٪٢٩,٠	٪٣١,٦	٪٣٠,٠
مؤسسة الرئاسة	٪١١,٢	٪٢٧,١	٪١٧,٥
المجلس التشريعي	٪٦,٨	٪٧,١	٪٦,٩
المحاكم	٪٧,٠	٪٤,٥	٪٦,٠
النيابة العامة	٪٣,١	٪٣,٩	٪٣,٥
المجموع	٪١٠٠,٢	٪١٠٠,٠	٪١٠٠,١

استمرار وجود ظاهرة الأغذية والأدوية الفاسدة خلال العام ٢٠١٢

مطلوب نشر اسماء الشركات والموزعين الذين يساهمون في توزيع الأغذية والأدوية الفاسدة باعتبارهم مشتبهين وإتاحة المجال للمعاقبة المجتمعية.

شهد العام ٢٠١٢ استمرار ملاحقة دوائر التفتيش في وزارة الاقتصاد والصحة لظاهرة اغراق السوق الفلسطيني بالمواد الغذائية والأدوية غير الصالحة للاستهلاك والتي تعرف قانونا بالجرائم الاقتصادية رغم عدم التعامل معها في الأغلب باعتبارها جرائم وانما جنح مما يعكس سياسة غير فعالة في مكافحة هذه الجرائم على الرغم من أن تقرير الفساد للعام ٢٠١١ أشار إلى تعثر الجهود المبذولة من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة بمتابعة قضايا الجرائم الاقتصادية (دوائر التفتيش في الوزارات النيابة العامة، والمحاكم، وطواقم حماية المستهلك) حيث لم تنعكس جهودها على مستوى تراجع هذه الجرائم خلال العام ٢٠١٢ حيث برزت بشكل كبير وملفت للنظر القضايا المتعلقة بالمواد الفاسدة (كالأدوية، والأغذية المحفوظة، وسكاكر الاطفال، واللحوم... وغيرها) ويعتقد أن ذلك يعود لعدة أسباب، منها عدم وجود عقوبات رادعة، وصعوبة الإثبات والملاحقة، واستمرار تدفق البضائع من الجانب الإسرائيلي والمستوطنات بسبب عدم السيطرة على المعابر العديدة. وقد سمحت هذه العوامل المختلفة لمجموعة من التجار الجشعين وضعيفي النفوس بتسويق البضائع غير الصالحة للاستعمال البشري في ظل غياب أحكام رادعة تجاه مثل هؤلاء الأشخاص.

ويعكس الجدول أدناه والذي يجمع في بوتقة واحدة جميع أنواع الجرائم الاقتصادية مما يجعل من موضوع مكافحة فساد الأغذية والأدوية مختلطا مع موضوع الفساد بشكل عام، حيث شكلت هذه الجرائم ما مقداره ٢٠٪ من مجموع الجرائم الاقتصادية.

الجدول (١): قضايا الجرائم الاقتصادية المعروضة على النيابة العامة خلال العام ٢٠١٢

الجرم	الخليل	نابلس	قلقيلية	طوباس	طوكرم	جنين	سلفيت	رام الله	أريحا	المجموع
تلاعب بعلامة تجارية	٦							٥		١١
تهرب جمركي/ ضريبي	١		٢		٢		١	٣٨		٤٤
سلع فاسدة/ غير مطابقة للمواصفات	٢	١١			٤		١	١٧	٥	٤٠
عقاقير غير مسجلة	١									١
رشوة							١			١
مخالفة إشهار	١	١١			٤		١٥	٤٠	٥	٧٦
مزاولة الصرافة دون ترخيص					٢			١		٣
بضائع مستوطنات	٣	١			٢		٧	٤	٣	٢٠
مخالفة شروط السلامة		٢								٢
غسيل أموال	٣				١٤		١	٤		٢٢
سلع مخالفة للقانون							٢	١		٣
إساءة ائتمان								١		١
تزوير								١		١
تداول غير مشروع بالبورصة								١		١
أخرى	٢	٩				٤				١٥
المجموع	١٩	٣٤	٢	٠	٢٨	٤	٢٨	١١٠	١٦	٢٤١

وعبر المواطنون الفلسطينيون عن رأيهم عن هذا الواقع في نتائج استطلاع الرأي الذي أعدته وأجرته مؤسسة أمان حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢، حيث رأى المواطنون أن العقوبات المفروضة لا تشكل رادعاً حقيقياً لمن يقوم بهذه الجرائم، كذلك رأى معظم المواطنين (٨٧٪ من المستطلعة آراءهم) أن هذه الجرائم، كالتلاعب بالأغذية والأدوية، هي جرائم فساد ويجب أن تتم معاقبة مرتكبيها بالسجن. وتعتبر هذه الآراء رسالة إلى صناع القرار تؤكد على ضرورة العمل على جعل هذه الجرائم جرائم فساد وبالتالي ضرورة أن توقع عليهم عقوبات قانون مكافحة الفساد أو العقوبات الواردة في قانون حماية المستهلك، إذ لا يعقل أن يخرج معظم أصحاب حالات فساد الاغذية والأدوية بكفالة ويقتصر العقاب على غرامة لا تتجاوز ٢٠٠ دينار أردني كما ينص قانون العقوبات المطبق لعام ١٩٦٠.

وقد تم العمل خلال العام ٢٠١٢ على مشروع قانون العقوبات الفلسطيني من خلال ملاحظات وتوصيات تم توجيهها لوزارة العدل، وتضمنت التوصية الحاجة الماسة لتعديل قانون العقوبات من حيث تحديد الجرائم الاقتصادية وتقديم تصنيف لها ولعقوباتها، وإذا تعذر ذلك في المدى المنظور فلا ضير من إصدار قانون

خاص بالجرائم الاقتصادية يفصّل كل ما يتعلق بهذه الجرائم باعتبارها جرائم تضر بالاقتصاد الوطني، مع تشديد العقوبات على مرتكبيها. كذلك فإن من الممكن والمتاح في المدى المنظور العمل على إضافة بعض المواد إلى قوانين العقوبات السارية لمعالجة جرائم الانترنت، خاصة تلك المرتبطة بالجرائم الاقتصادية.

استمرار التهرب الضريبي يلحق ضررا بالايرادات العامة

استمر في العام ٢٠١٢ غياب بنك معلومات المكلفين ضريبياً الكترونياً، ويحدّ غياب الربط الالكتروني بين دوائر وزارة المالية ومؤسسات السلطة الفلسطينية من قدرة موظفي الضرائب على الحد من التهرب الضريبي، حيث استهلك العمل اليدوي جهداً ووقتاً كبيرين من الموظفين.

أشار تقرير الفساد للعام ٢٠١١ إلى أن حجم التهرب الضريبي في فلسطين سنويا يعادل نحو ٤٠٪ من مجموع الإيرادات الضريبية المستحقة وفقاً لتقديرات المحاسب العام الفلسطيني، وحدد التقرير أسباب التهرب الضريبي بالاحتلال وسيطرته على المعابر الحدودية لأغلبية الأراضي الفلسطينية، وإجحاف بروتوكول باريس الذي رهن تحديد قيمة وحقوق حصة السلطة بمقدار قيمة فواتير المقاصة التي تقدمها. وما زال بعض التجار الفلسطينيين يتحايلون على هذا الموضوع، وما زال بعض المكلفين الفلسطينيين لا يلتزمون بتسديد ما يستحق عليهم من ضرائب لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة بما يتعلق بفواتير المقاصة التي يمتنع معظم تجار قطاع غزة عن تسليمها للسلطة الفلسطينية بأوامر من سلطة حماس في قطاع غزة. يضاف إلى تلك الأسباب أداء بعض العاملين في الدوائر الحكومية التي تقوم على تحصيل الضرائب بناء على اجتهادات شخصية وليس وفق بيانات ومعلومات محدثة باستمرار، إضافة إلى غياب التعاون بين الدوائر نفسها التي تعمل على تحصيل الضرائب. وقد استمرت جهود السلطة الفلسطينية لتخفيف حجم التهرب الضريبي من خلال تعزيز دور محكمة الجمارك والضابطة الجمركية التابعة لوزارة المالية.

على الرغم من استمرار أسباب التهرب الضريبي واستمرار حرمان الخزينة العامة من تحصيل الضرائب، إلاّ أن وزارة المالية قامت بعدد من الإجراءات لتحسين التحصيلات الضريبية ومنع التهرب الضريبي خلال العام ٢٠١٢، كان أبرزها:

١. زيادة عدد موظفي دائرة التدقيق على الفواتير من موظف واحد إلى ستة موظفين في العام ٢٠١٢.[١٤]

٢. البدء بإجراء مباحثات مع الجانب الإسرائيلي لتجاوز الإجحاف المتعلق بفواتير المقاصة لاقامة نظام الكتروني للحد من التهرب الضريبي، وتشير المعطيات في حال تم تطبيق هذا الإجراء فإنه سيحد بنسبة ٩٥٪ من

١٤ مقابلة مع السيد أحمد الحلو مدير عام ضريبة القيمة المضافة بتاريخ ٢٠١٢/١١/١١.

لمكافحة فساد الغذاء والدواء مطلوب: التعامل معها باعتبارها جريمة فساد، تبني سياسة رسمية لتطبيق أحكام قانون حماية المستهلك على مرتكبي جرائم فساد الأغذية والأدوية، انشاء مديرية خاصة في وزارة الصحة تتولى مهمة الرقابة عليها.

***

العدالة والمساواة بين المواطنين تتطلبان إخضاع الجميع للقانون الضريبي دون استثناء خاصة أصحاب الدخل غير المحدود من المهن الحرة والاصرار على تحصيل حصة السلطة من المقاصة على أساس الشاشة الموحدة للمعلومات أو من خلال التحصيل المباشر.

التهرب الضريبي الأوسع ما زال في فواتير المقاصة لقطاع غزة إضافة إلى تهرب عشرات آلاف العاملين في المهن الحرة والحرفيين والتجار.

التهرب الضريبي[١٥] .

٣. تكثيف عمل الإدارة العامة لضريبة الدخل في متابعة المكلفين، خاصة أصحاب المهن الحرة.[١٦]

إن بناء بنك معلومات المكلفين الالكتروني وربط دوائر وزارة المالية والمؤسسات الحكومية الكترونياً وفقاً لبرنامج موحد خاص بالمكلفين يساعد في خفض التهرب الضريبي وتحديد تقديرات الأعمال للمكلفين ودخولهم، خاصة المهنيين، أي التوسع الأفقي في الجباية.

استمرار وجود ثغرات في تعيينات موظفي الفئات العليا بينما يوجد تحسن كبير في شفافية التعيينات في التعليم والصحة

رصدت أمان التطورات ذات العلاقة في قطاع الخدمة المدنية وبشكل خاص مجال التعيينات والترقيات وإعداد الهيكليات الإدارية والتسكين عليها خلال العام ٢٠١٢.

- تراجع مظاهر الخلل والتجاوزات مثل الواسطة والمحسوبية والاعتبارات السياسية والعائلية كأساس للتعيينات، وبشكل خاص في مجالي التعليم والصحة حيث تمت التعيينات الأساسية. وبموجب القانون أصبحت الكثير من الجهات الرسمية تلتزم بالإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة، وقد تم العمل والالتزام بشكل عام في الإعلان عن الوظائف في الصحف اليومية وعلى الموقع الالكتروني لديوان الموظفين العام والموقع الالكتروني للوزارة المعنية، وإجراء المسابقات الكتابية والمقابلات ومراعاة مبدأ التنافس وتكافؤ الفرص. فيما منح قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/٧/٣ الأولوية في التعيين على إحداثيات العام ٢٠١٢ لموظفي العقود[١٧]. لكن الرئيس الفلسطيني محمود عباس أصدر قراراً بتاريخ ٢٠١٢/٨/٢٤ يقضي بوقف التعيينات. وتشير معلومات ديوان الموظفين إلى أنه تم فقط، خلال العام ٢٠١٢، تعيين ٣٥١ موظفاً جديداً في وزارتي الصحة (٨٨ موظفا) والتربية والتعليم (٢٦٣ موظفا).[١٨]

تراجع مظاهر الخلل والتجاوزات مثل الواسطة والمحسوبية والاعتبارات السياسية والعائلية كأساس للتعيينات، وبشكل خاص في مجالي التعليم والصحة حيث تمت التعيينات الأساسية، وبموجب القانون أصبحت الكثير من الجهات الرسمية تلتزم بالإجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة.

وبالرجوع إلى استطلاع الرأي الذي أعدته أمان في العام ٢٠١٢ فقد لوحظ أن رأي المواطن الفلسطيني ما زال يشكك بنزاهة الإجراءات المتعلقة بضمان نزاهة التعيينات، والتي يدعي بعض المواطنين استمرار الواسطة والمحاباة في التعيين وكما يبدو أن هذا الشعور ناجم عن عدم مراعاة الوزارات والمؤسسات الرسمية لمبدأ استمرار نشر المعلومات حتى نهاية إجراءات التعيين وذلك بنشر نتائج الامتحانات والمسابقات على الملأ.

بعض تعيينات الفئة العليا في الرئاسة الفلسطينية لا تخضع أحياناً لإجراءات وشروط التعيين فيها وفقاً للشروط المحددة في قانون الخدمة المدنية، حيث تم رصد بعض قرارات بالترقية الاستثنائية إلى الفئة العليا لخمسة موظفين في الرئاسة الفلسطينية "مكتب الرئيس" خلال العام ٢٠١٢.[١٩]

١٥ المصدر السابق.

١٦ مقابلة مع السيد حمزة زلوم مدير عام ضريبة الدخل بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٨.

١٧ قرار مجلس الوزراء رقم (٠١/٠٧/١٤/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٣.

١٨ مقابلة مع وجدي زياد مدير عام وحدة مجلس الوزراء في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/١١/١.

١٩ القرار الرئاسي رقم (٥) لسنة ٢٠١٢ المنشور في الوقائع الفلسطينية عدد ٩٣، والقرار الرئاسي رقم ١٤ لسنة ٢٠١٢ المنشور في الوقائع

التحايل على قانون الخدمة المدنية: تعيين خبراء بعقود مجال للفساد

إن المبدأ في تعيين الخبراء هو ألّا يتم ذلك على شغل وظائف دائمة موجودة على الهيكلية، وبشرط أن يكون التعيين لفترة محدودة وغير ذلك من الشروط المطلوب تحديدها واعتمادها والعمل بموجبها، وأهمها سقف قيمة العقد.

- وقف الترقيات في الفئات العليا وفقاً لقرار صدر عن رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠١٢/٨/٢٥ نتيجة للأوضاع المالية للسلطة الوطنية، وتم وقف التعيينات فيما عدا في وزارتي التربية والتعليم والصحة.
- لم يستكمل ديوان الموظفين العام[٢٠] خلال العام ٢٠١٢ وضع جدول التشكيلات الوظيفية بالتعاون مع وزارة المالية والمؤسسات الحكومية الأخرى لتصبح عملية التعيين أكثر مهنية وعملية مدروسة بشكل أدق ومرتبطة بالهيكل التنظيمي للمؤسسات والأوصاف الوظيفية لضمان أسس النزاهة والشفافية والترشيد الواعي في إنفاق المال العام.
- صادق مجلس الوزراء على آليات تعيين الخبراء بموجب قراره الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٤[٢١] والذي أوجب مصادقة مجلس الوزراء على أي تعيين في حال تجاوز قيمة العقد أربعة آلاف دولار أمريكي، وأوجب موافقة رئيس الوزراء على أي تعيين قيمة العقد فيه بين ١٥٠١ إلى ٤٠٠٠ دولار، وأوجب قرار الوزير في حال كان قيمة العقد ١٥٠٠ دولار أو أقل. على الرغم من ذلك لم يتم تحديد مبررات تعين الخبراء والرقابة عليها.

الديون علي شركات الكهرباء وبعض البلديات وبعض مصالح المياه مثال واضح علي استمرار نزيف هدر المال العام

استمرار عدم معالجة ظاهرة الديون الخاصة باستهلاك المياه والكهرباء على البلديات وشركات توزيع الكهرباء مثال واضح على استمرار نزيف وإهدار المال العام.

بلغت الديون المتراكمة لخزينة السلطة الفلسطينية على البلديات ومصالح المياه حوالي مليار شيكل ما بين الفترة ١٩٩٦ – ٢٠١٢، حيث تقوم السلطة الفلسطينية بشراء المياه من الجانب الإسرائيلي وتقوم ببيعه للمزودين «البلديات ومصالح المياه» بسعر التكلفة. فيما لا تقوم هذه الجهات بتسديد المبالغ المستحقة. ويرجع البعض هذه المشكلة إلى (١) عدم التزام المواطنين بدفع المستحقات "الفاتورة"، و(٢) قيام بعض البلديات بتحصيل الأموال فيما لا تسدد ثمن المياه المجبى لسلطة المياه، و(٣) غياب الرقابة على البلديات بسبب أسس المحاسبة المستخدمة "الأساس النقدي وليس الاستحقاق في إعداد موازناتها" التي لا تظهر الوضع المالي بشكل صحيح للبلدية، و(٤) غياب الإجراءات الحكومية في عملية التحصيل بما فيها وضع سياسات دعم للعائلات الفقيرة بما يشمل ضمان عملية التحصيل.

مثال آخر على استمرار إهدار المال العام مشكلة ديون شركات الكهرباء والبلديات وبعض المخيمات التي لم تحل حتى نهاية العام ٢٠١٢، على الرغم من وجود مفاوضات بين مجلس الوزراء وسلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء واللجان الشعبية في المخيمات إضافة إلى شركات التوزيع. وبداية العام ٢٠١٣ أعلن عن توقيع الحكومة اتفاقية مع اللجان الشعبية في المخيمات لإعفاء سكانها من الديون

الفلسطينية عدد ٩٤.

٢٠ مقابلة مع وجدي زياد مدير عام وحدة مجلس الوزراء في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/١١/١.

٢١ قرار مجلس الوزراء رقم (٠٣/١٠/١٤/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢.

مطلوب قرار حازم لوقف دفع فواتير الكهرباء والماء عن الأفراد القادرين من الخزينة العامة والتي يتحمل أعباءها المواطنون الذين يسددون ما عليهم.

السابقة مقابل الالتزام بتركيب عدادات مسبقة الدفع. وما زالت المفاوضات مع شركات التوزيع والبلديات لتحديد الإجراءات والآليات لتنفيذ الاتفاق مستمرة حتى نهاية عام ٢٠١٢,[٢٢]

بلغت الديون على قطاع الكهرباء ٨١٣ مليون شيقل لصالح الشركة الإسرائيلية بداية شهر أيلول ٢٠١٢، منها ٥٦٠ مليون شيقل على شركة كهرباء القدس منها ٢٥٠ مليون شيقل فواتير، و١٠٠ مليون شيقل سرقات، و١٠٠ مليون شيقل ديون على السلطة الوطنية و٦٠ مليون فاتورة الدين.

فيما تبلغ الديون الإسرائيلية على السلطة ٢٦٠ مليون شيقل وهي ثمن التيار الكهربائي للهيئات المحلية التي تحصل على التيار الكهربائي من الشركة القطرية الإسرائيلية.

لقاء م. هشام العمري مدير عام شركة كهرباء محافظة القدس مع أعضاء المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣.

عقود الامتياز.... بلا قانون ينظمها[٢٣]

- لم تصدر السلطة الوطنية الفلسطينية حتى الآن قانوناً ناظماً لمنح عقود الامتياز حيث بقيت عقود الامتياز تُبرَم في ظل فراغ قانوني ناظم لاتفاقيات الامتياز. كما لا توجد لوائح عامة أو تعليمات تنظم اتفاقيات الامتياز.
- تخلو القوانين الخاصة التي تضم أحكاماً تسمح للوزارة المعنية بمنح عقود الامتياز من أية أحكام تلزم المؤسسات بمصادقة المجلس التشريعي على الاتفاقيات، مما يجعل هذه الاتفاقيات بعيدة عن رقابة المجلس التشريعي.
- غياب جسم تنفيذي في مجلس الوزراء يتولى متابعة الإشراف على إبرام اتفاقيات الامتياز من قبل المؤسسات المختصة.
- على الرغم من تبني السلطة الوطنية سياسة السوق المفتوحة وتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، إلاّ أن غالبية الامتيازات الممنوحة أبرمت عن طريق التفاوض الفردي ودون الإعلان عنها لفتح باب التنافس، وأبرمت بعض الاتفاقيات بشكل حصري للشركة التي تدير الامتياز لعدد معين من السنوات، حيث أدت هذه السياسات إلى تضخم رؤوس أموال بعض الشركات، مما أثر على فرص نمو شركات أخرى منافسة.
- أدى غياب الإدارة السليمة وعدم تنظيم العلاقة بين الأطراف المعنية في بعض قطاعات الامتياز إلى إهدار المال العام كما هو الحال في قطاع الكهرباء وعلاقتها بالمجالس المحلية.

على الرغم من أن المشرّع الفلسطيني قد وضع في القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ الأساس الدستوري لعقود الامتياز إلاّ أن مشروع القانون لم يطرأ عليه أي جديد في العام ٢٠١٢، الأمر الذي أبقى القرارات الحكومية في مجال الامتياز مشوبة بعدم القانونية لعدم إصدار قانون لتنظيم العمل في مجال منح الامتيازات انسجاماً مع ما ورد في القانون الأساسي.

٢٢ تصريح رئيس الوزراء د. سلام فياض في برنامج على المكشوف الذي تبثه فضائية «الفلسطينية» بتاريخ ٢٠١٣/١/١١.

٢٣ تقرير عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢.

استمرار إساءة استخدام المركبات الحكومية[٢٤]:

على الرغم من العديد من الإيجابيات التي حققها قرار مجلس الوزراء رقم (٦٣/١٣/م.و/س.و) للعام ٢٠١٠ بوقف استخدام المركبات الحكومية لأغراض خاصة، إلاّ أنه ما زالت هناك العديد من العقبات التي تعترض تطبيق هذا القرار، حيث استمر بعض الموظفين في بعض الوزارات في استخدام مركبات الحركة لأغراض شخصية وبمحروقات تدفع ثمنها الحكومة، رغم أن بدل المواصلات قد أعيد صرفه لهم، وتشير محاضر الضبط في وزارة الاتصالات أن من بين المخالفين لاستخدام المركبات الحكومية بعض الموظفين ممن ابتاعوا مركبات كانت بحوزتهم وعادوا يستخدمون مركبات تعود لمراكزهم الحكومية.

طرق التحايل على قرار ضبط مركبات الحركة واستخدامها:

- *أمر حركة مختوم بحجة أن الحركة بعمل رسمي وهو عملياً مزوّر*
- *التذرع بوجود تكليف أو مهمة رسمية*
- *سماح وزراء لمرافقيهم بإبقاء المركبات لديهم بعد الدوام.*
- *سماح مدراء لموظفيهم باصطحاب المركبات معهم.*

وتشير المعطيات المستقاة من محاضر الضبط وحيثيات المراقبة للعام ٢٠١٢ إلى حدوث تواطؤ أحياناً في الجهة المسؤولة في الوزارة نفسها، على الرغم من الارادة والجدية لمنع سير هذه المركبات بعد انتهاء الدوام الرسمي أو مبيتها خلافاً لقرار مجلس الوزراء خارج الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة العامة، كما أنه عثر خلال عمليات الضبط والتفتيش في بعض الأحيان على أوامر حركة فارغة مجهزة بالتوقيع وختم الوزارة، وأوامر حركة مسبقة لليوم التالي، وذلك خلافاً للتعليمات التي تشير أن تعبئة النماذج تكون عند الحاجة.

وتشير المعطيات التي قامت أمان بجمعها من عدد من الوزارات إلى استمرار استئجار مركبات في العام ٢٠١٢ تم استخدامها في أوقات بعد الدوام الرسمي على الرغم من أن قرارات استئجار المركبات هو مخالف لأحكام المادة ٣ من قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠١٢ القاضي بإنهاء عقود الاستئجار.

- **وقف الرقابة:** تم توقيف الرقابة على حركة المركبات الحكومية من قبل وزارة النقل والمواصلات خلال العام ٢٠١٢، وذلك نتيجة للإحباط لدى العاملين في الإدارة العامة للنقل الحكومي لغياب الدعم الكافي من قبل الوزارات والمسؤولين لتنفيذ القرار المتعلق بسحب المركبات الحكومية، إضافة إلى غياب آلية واضحة ومحددة لردع التجاوزات في استخدام النقل الحكومي، وعدم وجود نظام عقوبات رادع للمخالفين وعدم وجود رقابة جدية من قبل المسؤولين في الوزارات اتجاه الاشخاص المتجاوزين للقانون.
- **استخدام ممتلكات الأجهزة الأمنية:** أصدر عدد من الأجهزة الأمنية خلال السنوات الماضية قرارات هدفت إلى تنظيم استخدام الحاسوب والإنترنت، إضافة إلى تعليمات لتقنين استخدام الهاتف وترشيد استهلاك الكهرباء والمركبات. كما يوجد لدى بعض

مطلوب وقف شراء المركبات الحكومية ووقف استئجارها وبيع فائض المركبات في الأجهزة الأمنية.

٢٤ اعتماداً على مقابلة مع محمد الحلاق مدير عام النقل الحكومي في وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣٠.

لتقنين استخدام المركبات الحكومية مطلوب: تطبيق نظام ادارة المركبات الحكومية على المركبات العاملة في المؤسسات الأمنية والمؤسسات العامة غير الوزارية، ووقف شراء المركبات الحكومية أو استئجارها والاشتراط على المانحين الالتزام بذلك.

***

لتحقيق اهداف غرامات نظام السير مطلوب: ربط مخالفات السير بترخيص المركبات، إلغاء دور النيابة العامة في متابعة تقديمها للمحاكم، سياسة حازمة في تطبيق الأحكام الخاصة بغرامات ومخالفات السير في القضاء.

الأجهزة الأمنية سجل خاص بحركة المركبات، ويتوفر لدى جهاز الدفاع المدني نظام الكتروني خاص بتتبع المركبات. كما يوجد سجل عهدة للإدارات أو المديريات في غالبية الأجهزة الأمنية[٢٥]، وفي بعض الأجهزة يوجد سجل عهدة شخصية وعهدة قتالية. لكن ما زالت هناك حاجة إلى تنظيم استخدام السيارات، إذ لا توجد مرجعية قانونية واضحة تحدد المعايير التي تصرف بموجبها السيارات الحكومية للعاملين في الأجهزة الأمنية. وحتى الآن لم يطبق نظام وتعليمات استخدام السيارات الحكومية الصادر عن مجلس الوزراء على السيارات المستعملة في الاجهزة الأمنية والبالغ عددها ما يقارب ٤٥٠٠ مركبة ويجري تأمينها وترخيصها وتزويدها بوقود من قبل الخزينة العامة.

مخالفات السير.... حان وقت ربطها بترخيص المركبات

- **المخالفات المرورية وضبط المخالفين:** بعد صدور تقرير أمان للعام ٢٠١١ والكشف عن إهدار المال العام فيما يتعلق بالمخالفات المرورية، تم تشكيل لجنة بقرار من وزير النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١٢/٤/١٣. وفي ٢٠١٢/٦/٢٠ تم تشكيل لجنة وزارية من قبل السيد رئيس الوزراء تساندها لجنة فنية لدراسة المشكلة حيث تشكلت من وزارة الداخلية والمواصلات والشرطة ومجلس القضاء الأعلى[٢٦]. وتظهر المعطيات بعد التحقق من المخالفات المسجلة لدى الشرطة أن ٤٧ ألف مخالفة لم يتم تسديد قيمة المبالغ المدرجة فيها وهي تقدر بحوالي ٦ مليون شيقل، وتبين التحقيقات أن نحو ٣٩،٦٠٠ مخالفة مفقودة (يرجع السبب إما إلى أنها قد سجلت على النظام ولم تدفع أو لم يصدر في المخالفة حكم، حيث أن جزءاً كبيراً من المخالفات موجودة على النظام الالكتروني لبرنامج المخالفات المرورية (ولكنها لم تسدد)، أي أنها لم تدفع في المحكمة أو لم يصدر بها حكم من قبل القضاء، في حين ما يقارب ٩٠٠ مخالفة قد تم إلغاؤها من قبل النائب العام ورؤساء النيابة في المحافظات كافة.

تشير وزارة المواصلات إلى أنه يوجد نظام الكتروني مربوط مع شرطة المرور ووزارة الداخلية والمحاكم ووزارة النقل والمواصلات بمجرد تحرير المخالفة وإدخالها على النظام. لكن نظام الترخيص غير مربوط مع نظام المخالفات، وبالتالي عند قيام الشخص بالترخيص لا يتبين لدى دائرة الترخيص إذا كان هذا الشخص لديه مخالفة أم لا.

لم يتم هذا الربط في العام ٢٠١٢ مما أدى إلى استمرار حالة الغموض التي أدت وما زالت تؤدي إلى ضياع المال العام الذي من المفروض أن يحصل من مخالفات السير، وإن تفعيل هذا الربط بحاجة إلى قرار من مجلس الوزراء، وقد رصدت أمان عام ٢٠١٢ استمرار سياسة القضاء بالتساهل في اصدار أحكام مخففة بدون مبرر لجميع المخالفين الأمر الذي شجع المخالفين لعدم الدفع المباشر في البنوك مما أثر سلبا على هدف النظام الجديد وزاد بشكل غير مقبول لعدد قضايا مخالفات السير في المحاكم وساهم في هدر المال العام.

٢٥ التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام . ص١٢٧

٢٦ مقابلة مع ماجد عواد مدير عام الإدارة العامة للحاسوب وتكنولوجيا المعلومات في وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١.

واقع النزاهة والشفافية في بعض القطاعات العامة

نظام النزاهة في المؤسسة الأمنية في العام ٢٠١٢[٢٧] جيد ولكنه ما زال مقلقاً

- استمرت في العام ٢٠١٢ تبعية الأجهزة الأمنية شكلياً وبصفة غير دائمة لوزير الداخلية باستثناء جهاز المخابرات العامة الذي يتبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. إلا أن المرجعية المؤسسية القيادية للأجهزة الأمنية لا زالت حتى العام ٢٠١٢ غير موجودة، حيث لم يتم تشكيل مجلس موحد ذي صلاحيات تخطيطية أو سياساتية أو مرجعية. واستمرت في العام ٢٠١٢ حالة ازدواجية المرجعية بين مكتب الرئيس ومجلس الوزراء ووزير الداخلية ، فمنذ أن تم حل مجلس الأمن القومي بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٣ لم تتم إعادة تشكيله أو إحالة الصلاحيات المخولة له لأية جهة أخرى، ولم يصدر حتى الآن قانون ينظم مجلس الأمن القومي، رغم أهميته. يعتبر هذا المجلس الإطار الناظم للمؤسسة الأمنية وعمودها الفقري، إذ يشكّل الجسم أو الهيكل التنظيمي لهذه المؤسسة ويكون بمثابة مرجعية للأجهزة الأمنية ويتولى رسم السياسات ووضع الخطط والاستراتيجيات لهذه الأجهزة ويراقب على تنفيذها، وترفع إليه كافة تقاريرها ليعمل على مراقبة ما ورد فيها. ومن هنا فمن الضروري أن يعاد تشكيل مجلس للأمن القومي وذلك بموجب قانون يحدد كيفية تشكيله وصلاحياته وغير ذلك من الأمور التفصيلية المرتبطة به.
- لم يعتمد القانون أو الأنظمة الصادرة حتى الآن الشروط الواجب توافرها في رؤساء الأجهزة الأمنية وشاغلي المناصب المختلفة في قطاع الأمن، والأسس التي يتم بناء عليها الاختيار أو التنسيب، كما لم يحدد القانون والأنظمة السارية الرتبة العسكرية لرؤساء الأجهزة ونوابهم (باستثناء رئيس المخابرات) والظروف والأحوال والاعتبارات التي تجيز تمديد مدة ولاية قادة الأجهزة الأمنية لسنة إضافية.
- ما زالت مشكلة حوالي أكثر من ٣٤ ألف

إجراءات «تضمين الكنتين» في مواقع قوى الأمن

يوجد في عدد من المعسكرات والمقار الأمنية «كنتين» يعمل به أحياناً أفراد من قوى الأمن، ويتم تضمينه في أحيان أخرى لأحد أفراد قوى الأمن أو المتقاعدين العسكريين من خلال لجنة تشكل لهذا الغرض، دون القيام بنشر إعلان في الصحف وفقاً للأصول، ولا تورد عائدات الكنتين لوزارة المالية بل تصرف على الجهاز الأمني نفسه «مالك الكنتين» على بنود مختلفة لا تغطيها الأنظمة المالية، والتي من المفترض أن دائرة الرقابة في الجهاز تقوم بمراقبة عمليات الصرف والتدقيق فيها.

٢٧ تقرير تعزيز فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢.

مطلـوب أنظمــة لتطبيــق قانــون الخدمة في الأجهزة الأمنية تحدد شروط ومتطلبــات شغل الوظائف الأمنية العليا.

شخص يتلقون رواتبهم كعاملين في الأجهزة الأمنية في قطاع غزة دون حل (وهم لا يعملون حالياً بسبب سيطرة حركة حماس على السلطة في قطاع غزة من جهة، وبسبب الاضراب عن العمل منذ العام ٢٠٠٧ من جهة أخرى) الأمر الذي يلحق الضرر بمستواهم المهني والذي يتطلب مساعدتهم بشكل جدي للعودة إلى العمل أو تدويرهم في وظائف منتجة للمجتمع.

- مــا زالت بعض الأجهزة الأمنيــة حتى العام ٢٠١٢، مثل الأمن الوطنــي والاستخبارات والشرطة، تفتقر إلــى قوانين تنظــم أعمالها وتحدد اختصاصاتها مما أعاق ويعيق آليــات المساءلة على أعمالها ويضعف من منظومة النزاهة فيها.
- ساهم استمرار شغور منصبي مدير عام الأمن الداخلي والقائد العام للأمن الوطني في ضعف المساءلة والرقابة السياسية على الأجهزة الأمنية.
- أثّر استمرار غياب دور المجلس التشريعي في التشريع والرقابة سلباً على فعالية رقابة المستوى السياسي على المؤسسة الأمنية، وأعاق استكمال الأطر القانونية للمؤسسة الأمنية.
- يتعارض استمــرار عضوية بعض رؤســاء الأجهزة الأمنية في مواقع تنظيميــة في الأحزاب السياسية مع القانون من حيث اشتراط حيادية مسؤولي هذه الأجهزة.

مطلوب تكليف أعداد ليست قليلة من الموظفين الذين يقبضون رواتبهم من الأجهزة الأمنية بمهام خدمات مباشرة للمواطنين مثل دعم ومساندة المزارعين وإنشاء الطرق وبناء سدود المياه في الوديان ومساندة جهاز الضابطة الجمركية، خاصة الذين يقيمون في مناطق C قرب معابر ونقاط تهريب البضائع الإسرائيلية.

إجراءات توريد الخدمات والمشتريات:

- لا يوجد لدى معظم الأجهزة الأمنية، باستثناء جهاز الشرطة، أدلة إجراءات مكتوبة ومعتمدة لتوريد المشتريات والخدمات في المؤسسة الأمنية، فيما يوجد في جميع الأجهزة لجان استلام ومشتريات، تتغير كل ستة شهور، وتعيّن بقرار من مسئول الجهاز وبمصادقة وزير الداخلية.
- تقوم الأجهزة الأمنية بتحديد الاحتياجات المختلفة من خدمات ومشتريات، وتورد إما عبر الأجهزة الأمنية مباشرة أو عبر هيئة الإمداد والتزويد أو دائرة العطاءات في وزارة المالية.
- يتم الإعلان في الصحف عن كافة المشتريات التي تتم بواسطة دائرة العطاءات المركزية في وزارة المالية وفقًا لقانون اللوازم العامة.
- تعتبر الأقدمية معياراً أساسياً للترقية إلى رتبة دون رتبة عقيد. أما بخصوص معيار الترقية من رتبة عقيد وحتى لواء فهي بالاختيار من بين الضباط مستوفي الشروط، وتكون مدة خدمة اللواء ثلاث سنوات يجوز تمديدها لمدة سنة أخرى لمدة أقصاها أربع سنوات ما لم يبلغ اللواء سن إنهاء الخدمة قبل ذلك[٢٨].

وتكون الترقية من رتبة لواء إلى رتبة فريق بالاختيار المطلق[٢٩]. وفي ظل عدم إصدار اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة في قوى الأمن تبقى الشروط والمعايير والأسس للتعيين والترقية غير شفافة. خاصة إذا ترافق ذلك مع غياب جهة رقابية تراجع التعيينات والترقيات في المؤسسة الأمنية الأمر الذي أدى إلى ازدياد الطلب على الواسطة وفتح المجال للمحسوبية وسياسة الترضية، وسابقا وعبر المراحل المختلفة أدى نظام الترقية التلقائي المتبع إلى تضخم عدد الرتب المتوسطة والعليا.

- لا توجد سياسة توظيف معلنة وشفافة بشكل كاف في قطاع الأمن، حيث لا تمنح طريقة الإعلان عن الوظائف في الأجهزة الأمنية المواطنين فرصاً متكافئة للتقدم لشغل الوظائف في الأجهزة الأمنية، فغالبيتها لا تقوم بنشر إعلانات في وسائل الإعلام باستثناء أجهزة الدفاع المدني والشرطة والأمن الوطني. لكن لا يوجد دليل إجراءات في غالبية الأجهزة الأمنية يوضح آليات التوظيف أو تحديد الاحتياجات من الكوادر البشرية، فلم تصدر الجهات المختصة الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة في قوى الأمن.

صحيح أن ظاهرة الراتب المزدوج (على الكادر المدني وآخر على الأمني) قد انتهت عملياً إلّا أن موضوع الفرز أو الانتداب لبعض الكوادر على جهات أخرى يشكل مدخلاً لعدم الالتزام ولظهور موظفين وهميين ليسوا على رأس أعمالهم.

٢٨ المادة (٤٢) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

٢٩ المواد (٣٣،٣٤) من قانون الخدمة في قوى الأمن

- هنـاك عدد مـن أصحاب رتبة لـواء تم تمديد فترة الخدمة لهم.
- يتوفـر لـدى غالبيـة الأجهـزة الأمنيـة هيكل تنظيمـي يوضح تـدرج المسئولية يكـون كل من يشغـل درجـة أدنـى مسئـولا عـن سـير عمله أمـام الدرجـة الأعلى ومطبق بشـكل مرن، إلا أن غالبيـة الهيـاكل غـير معتمـدة مـن جهات الاختصاص باستثناء مديرية الدفاع المدني.
- ترفـع الأجهـزة الأمنيـة تقارير داخليـة مالية وإدارية (تقارير الـدوام والتقييم) ومعلوماتية لقيـادة الجهاز، وترفع تقاريـر أخرى خارجية للمستـوى السياسـي والإدارة المالية العسكرية المركزيـة وهيئـة التنظيـم والإدارة، إلا أن الالتـزام بدوريـة التقارير غير واضـح، فعدم وجـود نظام مالي محاسبـي في بعض الأجهزة لن يمكن من إعـداد تقارير مالية دورية بشكل دقيق ومستمر.
- آليـات وإجـراءات لضبـط الـدوام: تستخدم بعـض الأجهـزة الأمنيـة أنظمـة الكترونيـة، وتقـوم أجهـزة أخرى بتسجيل الحضـور يومياً بشكل يـدوي. ويحدد البعض الآخـر المناوبات والعاملـين فيها في بداية كل شهـر ويثبت ذلك في التنظيـم والإدارة بالجهاز. كما تقوم دائرة التفتيش بالتأكد من الحضور عند زيارة المواقع والمديريات.
- نظـام للمساعـدات والنثريـات: مُنـح رؤسـاء الأجهـزة الأمنيـة بموجـب اللائحـة الماليـة الاستثنائيـة صلاحيـة صـرف مساعـدات لمنتسبـي كل جهـاز أمنـي بمبلـغ لا يزيـد عن ١٥٠٠٠ شيقـل شهريـاً كمساعـدات إنسانية. وأعطت اللائحة رئيس الجهاز صلاحية صرف نثريات ومهمات للأفراد وضباط الجهاز، على أن لا تتجـاوز المهمـات المصروفـة عـن ٤٠٠٠ شيقل لـكل شخص، علـى أن يتم ذكـر الرتبة والاسـم الرباعـي للمستفيـد وتحديـد الشهر الـذي تخصه، ولا يجوز صـرف أكثر من مهمة أو نثريـة في الشهـر الواحـد، وتصـرف بشكل مقطـوع دون معـززات صـرف. فيمـا يقتصر صـرف النثريات على فئة محددة من الضباط التنفيذيين مثـل مساعدي رئيس الجهاز وقادة المناطـق والمحافظات. لكـن لا يوجد نظام لدى الأجهـزة الأمنية يوضح الأسـس والمعايير التي يتـم بناء عليها صرف المساعـدات والنثريات، ولا تُذكَـر المهمـة التـي تقاضى الضابـط بناء عليها مبلغًـا مالياً في التقريـر المرسل للإدارة المالية.

بالرغم مـن حداثة عمل الديـوان في مجال الرقابة علـى الأجهزة الأمنية إلاّ أن ثقافـة السرية السائدة في الأجهـزة الأمنيـة، وعـدم معرفـة الكثـير مـن العاملـين في الأجهزة الأمنية بـدور ومهام الديوان، وعدم انتشار ثقافة المساءلة، ما زال ذلك كله يجعل من رقابة الديوان غير كاملة وغير فعّالة.

إدارة الشكاوى: بالرغم من وجود أكثر من دائرة في الأجهـزة الأمنية تختص بتلقـي الشكاوى مثل إدارة أمن الجهاز، ودائرة المفتش العام أو مراقب الجهاز، وديـوان المظـالم في الشرطة، وبعضها يقـوم بتوثيق الشكـوى وفقاً للنموذج الخاص بهـا، إلا أنه لا يوجد حتـى الآن نظام رسمي لكيفية التعامل مع الشكاوى. وبنـاء على الشكاوى التـي وردت للمؤسسـة الأمنية في اللعـام ٢٠١٢ (كمـا هو مبين في الجـدول أدناه) اتضـح أن هناك مساءلة داخلية لدى الأجهزة لا يتم الإعـلان عنها للجمهور على الرغـم من أهمية نشر مثل هذه المعلومات التي تعكس فاعلية نظام المساءلة لدى المؤسسة الأمنية والعسكرية.

الجدول (٣): المحاسبة الداخلية في الأجهزة الأمنية والعسكرية كما تظهرها سجلات الاستخبارات للفترة ٢٠٠٩ – ٢٠١٢.

البيان	العام ٢٠٠٩	العام ٢٠١٠	العام ٢٠١١	العام ٢٠١٢
الشكاوى	١٥٠٩	٢٠٨٢	٢١٠٦	١٨٤٦
المستدعون العسكريون	١٣٢٩	١٤٣٧	١٧٤٣	٢١٤٠
العسكريون المحولون للادعاء العام	٧١٦	٦٣٤	١١٥٦	١٣١١
تجاوز العسكريين	٧٤١١	٩٥٤	١١٦	٦٦٣
الموقوفون العسكريون (الحاليون)	٧١١	٤٧	٨٧	١٩

موازنة الأجهزة الأمنية بحاجة إلى شفافية ووضوح في بنودها

- تشكل موازنة الأجهزة الأمنية في السلطة الفلسطينية تقريباً حوالي ثلث الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولا زالت هذه الموازنات حتى العام ٢٠١٢ تظهر على شكل رقم واحد في الموازنة العامة دون تفاصيل تحدد طبيعة وأنواع حجم الإيرادات والنفقات، إذ لم تظهر ميزانيات رسمية معلنة أو معتمدة وفق الأصول كما ينص على ذلك قانون الموازنة العامة والنظام المالي الرسمي المعتمد في وزارة المالية، سواء لدى المؤسسة الأمنية بشكل عام أو لكل جهاز بشكل خاص في العام ٢٠١٢. كما لم يتم نشر تقارير تفصيلية عن هذه الموازنات من قبل الجهات المختصة في السلطة الوطنية. وعلى الرغم من التطور الذي حصل على هذا الصعيد بإنشاء المالية العامة العسكرية، ووضع آلية لتنظيم مشتريات الأجهزة الأمنية من خلال وزارة المالية، إلاّ أنه لا يتم إعداد تقارير تفصيلية ومنشورة عن كل ما يحصل في هذا الإطار، الأمر الذي يخشى معه وقوع أعمال فساد عند التنفيذ، خاصة أن رقابة وزارة المالية اعتمدت أسلوب انتداب أحد موظفيها داخل الإدارة المالية العسكرية منذ عدة سنوات وليس من خلال التفتيش الدوري وبأشخاص يجري تغييرهم بشكل دوري.

لاحظت أمان أن الإدارة المالية المركزية تحصل مثل الأجهزة الأمنية الكبيرة على موازنات خاصة "نثريات" على الرغم من كونها مؤسسة مساندة ولا يترتب عليها مسئوليات أسوة بالأجهزة الأمنية الأخرى.

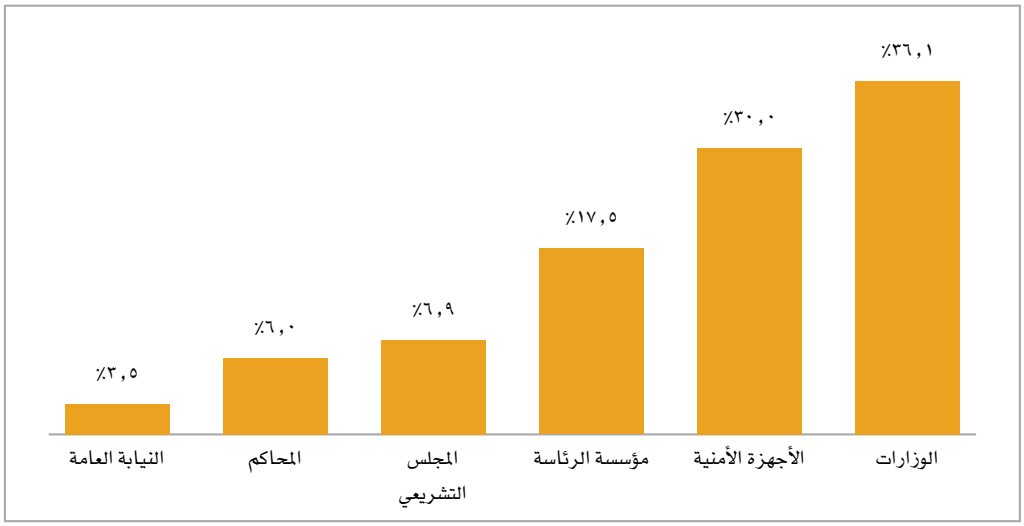
في جميع الأحوال فإن موضوع المصاريف النثرية المخصصة للأجهزة توضع تحت تصرف مسؤولي الأجهزة في غياب نظام خاص معلن وجهة رقابية للتأكد من الالتزام بتطبيقه مما يفتح المجال ويوفر فرص لغياب النزاهة.

مطلوب إيراد موازنة الأمن في الموازنة العامة بشكل شفاف يعزز من قدرة الجهات الرقابية على ممارسة دورها.

***

انفتاح المؤسسة الأمنية بأنواعها المختلفة على المجتمع ومؤسساته سوف تحسن من صورة وواقع هذه المؤسسة ويعزز من ثقة المواطنين بها.

الشكل (٣): انطباع المواطنين حول المؤسسات العامة الأكثر تعرضاً للفساد بحسب استطلاع الرأي حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢



قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات[٣٠]... بحاجة الى جسم منظم وتعزيز للمنافسة

استمرت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات خلال العام ٢٠١٢ ببلورة السياسات الخاصة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد إضافة الى استمرار دورها التنظيمي والرقابي على برامج المنافسة في قطاع الاتصالات. واستمر عجز الوزارة عن السيطرة على الترددات الفلسطينية بسبب السيطرة الإسرائيلية على الفضاء "الطيف الكهرومغناطيسي" الفلسطيني وتحكمها أيضاً في المعابر الحدودية لمناطق السلطة الوطنية، إضافة إلى استمرار سيطرتها على المناطق المصنفة بمنطقة "ج" مما حدَّ من القدرة الفلسطينية على التوسع في خدمات الاتصال، الثابت منه والمحمول، وكذلك على خدمات تكنولوجيا المعلومات خلال العام ٢٠١٢.

أبقت الإجراءات الإسرائيلية خلال العام ٢٠١٢ عملية المنافسة في مجال الاتصالات في فلسطين محدودة، حيث أعاقت منح الترددات للتحول إلى الجيل الثالث (G٣) والجيل الرابع (G٤) للأجهزة النقالة لما له من أثر على تطور استخدام تكنولوجيا المعلومات، كما حالت دون إدخال مشغّل ثالث للاتصالات المتنقلة في العام ٢٠١٢، وحدَّت من توسعة الشبكة من خلال منع إدخال الأجهزة المطلوبة لتقوية عمل شبكات الاتصال، حيث رفضت الحكومة الإسرائيلية إدخال أجهزة للوطنية موبايل إلى قطاع غزة لبدء تشغيلها في القطاع، وأبقت المقاسم الخاصة بالشركات الفلسطينية خارج البلاد مما أبقى تكلفة الاتصالات على الشركات الفلسطينية مرتفعة على المشتركين ومع ذلك فقد جرى تراجع كبير في استخدام الشركات الإسرائيلية في السوق الفلسطينية بفضل وعي المواطن وتدخل السلطة والمنافسة بين الشركتين الفلسطينيتين العاملتين في مجال الاتصالات.

٣٠ مقابلة مع سليمان الزهيري وكيل وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٩.

- يوجد لدى الوزارة دليل إجراءات ونماذج للخدمات التي تقدمها الوزارة موزعة على مختلف دوائر الوزارة. (هذه النماذج غير منشوره على الموقع الالكتروني للوزارة).
- بالرغم من صدور قرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات في العام ٢٠٠٩ في إطار الفصل ما بين جهة الإشراف والمنظم والمقدم للخدمة، إلاّ أنه لم يتم حتى العام ٢٠١٢ تشكيل الهيئة، ما يعيق إمكانية الفصل ما بين جهة الإشراف وجهة المنظم في قطاع الاتصالات، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب مصالح أحياناً وكذلك يضعف من دور الوزارة الرقابي.
- لا يوجد لدى الوزارة آليات وإجراءات مكتوبة للحد من تضارب المصالح للموظفين العاملين لديها. على الرغم من وجود بعض النصوص المتعلقة بواجبات الموظف المتضمنة في دليل الموظف الجديد المعد من قبل الوزارة. تبقى القواعد المنظمة لقيم النزاهة محدودة في ظل غياب آليات وإجراءات مكتوبة لقبول الهدايا والحد من تضارب المصالح للموظفين العاملين في الوزارة.
- مستوى الشفافية في الخدمات التي تقدمها الوزارة تعزّز من خلال أدلة الإجراءات التي تعمل بموجبها الوزارة، ولكن وبالرغم من وجود هذه الإجراءات لدى مختلف إدارات الوزارة المختصة إلاّ أنها غير منشورة للجمهور، كما أن الوصول للمعلومات من خلال الموقع الالكتروني للوزارة ما زال ضعيفاً، وبالنتيجة فإن من شأن استمرار ذلك إضعاف حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالوزارة.
- يوجد لدى الوزارة وحدة مختصة لاستقبال شكاوى الجمهور ومعالجتها انسجاماً مع نظام عمل وحدات ودوائر الشكاوى المعمول به الصادر عن مجلس الوزراء، ويتم تلقي الشكاوى من خلال الموقع الالكتروني للوزارة عبر نافذة خاصة بذلك وعبر الرقم المجاني ١٣١ الذي يعمل على مدار ال ٢٤ ساعة بحيث

جرى تراجع كبير في استخدام الشركات الإسرائيلية في السوق الفلسطينية بفضل وعي المواطن وتدخل السلطة والمنافسة بين الشركتين الفلسطينيتين العاملتين في مجال الاتصالات.

***

مطلوب مزود إضافي للاتصالات السلكية وتشكيل هيئة تنظيم للقطاع.

هل نشر عقود الامتياز

بقطاع الاتصالات ضروري؟!

- *لم يتم نشر عقود الامتياز و/أو أية تفاصيل حول المبالغ المستحقة مقابل الامتياز الممنوح للشركتين لإدارة وتشغيل الاتصالات وآلية تسديدها على الموقع الالكتروني لكل من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وشركتي الاتصالات الفلسطينية والوطنية موبايل على مواقعهم الالكترونية.*
- *حصلت شركة الاتصالات الفلسطينية على الامتياز (الثابت والمحمول) مقابل دفع مبلغ ٢٥ مليون دولار امريكي لمرة واحدة بالاضافة إلى رسوم سنوية بنسبة ٧٪ من الإيرادات التشغيلية السنوية للشركة.*
- *فيما حصلت الوطنية موبايل على الامتياز مقابل دفع ٣٥٠ مليون دولار تدفع على ثلاثة مراحل لمدة ١٥ سنة بحيث يتم دفع ١٤٠ مليون عند توقيع العقد في المرحلة الأولى و٨٠ مليون دولار في المرحلة الثانية عند وصول الشركة إلى ٨٠٠ ألف خط والمبلغ المتبقي ١٣٠ مليون عند وصول الشركة الى المشترك مليون. إضافة إلى ٧٪ من الأرباح التشغيلية.*

أصدرت وزارة الاتصالات في السنوات الأخيرة اللوائح والتعليمات الخاصة بتحديد أسعار الربط البيني وحماية المنافسة في قطاع الاتصالات والفصل المحاسبي خاصة ما بين الخدمات التي يقدمها المزود، بالتالي مطلوب اقرار نظام خاص بالتعرفة وتعليمات واضحة بشأن معايير واجراءات متطلبات الخدمة.

***

- يتم استقبال الشكاوى من قبل موظف ويتم تسجيلها.
- تقوم الوزارة في إطار عملها بإعداد تقارير نصف سنوية وسنوية عن أعمالها ويجري تقديم هذه التقارير إلى مجلس الوزراء للاطلاع عليها.

خطت وزارة الاتصالات في السنوات الأخيرة خطوات مهمة نحو تعزيز الإطار القانوني للمنافسة والاستثمار في سوق الاتصالات بإصدار اللوائح والتعليمات الخاصة بالربط البيني وحماية المنافسة في قطاع الاتصالات، وتعزيز المنافسة في مجال تكنولوجيا المعلومات من خلال تحديد أسعار الربط البيني والفصل المحاسبي خاصة ما بين الخدمات التي يقدمها المزود، إلاّ أنها بالرغم من ذلك كله لم تنجز طيلة العام ٢٠١٢ إقرار نظام خاص بالتعرفة لاحتساب التكلفة للخدمات ذات الصلة، كما أنها لم تصدر تعليمات واضحة أو نطاقاً خاصاً بشأن معايير وإجراءات ومتطلبات الخدمة التي تقوم بموجبها شركات خاصة بالتعاون مع أطراف خارجية لإجراء مسابقات باستخدام أرقام الهاتف أو الرسائل القصيرة.[٣١]

وزارة النقل والمواصلات... محاكمة عدد من المسؤولين بتهم الفساد

وزارة النقل والمواصلات بحاجة إلى رقابة داخلية فعّالة وهيئة أو مجلس لتنظيم عمل النقل العام للفصل بين واضعي السياسات والمشرفين من جهة والمشغلين من جهة ثانية.

تضطلع وزارة النقل والمواصلات بمهام عديدة، منها تقديم خدمات مباشرة للجمهور وأخرى للرقابة على استخدام المركبات الحكومية، والإشراف على قطاع النقل العام وتطويره من حيث الخدمات التي يقدمها النقل العام وملاءمته وتلبيته لاحتياجات السوق من ناحية واحترام تطبيق القانون من ناحية أخرى، وتقوم بمنح عدد كبير من الرخص وتصاريح العمل في مجال النقل.

- إعادة تنظيم قطاع النقل العام بحاجة إلى شفافية تامة حتى لا يصبح عرضة للفساد[٣٢]: بدأت الوزارة التحضيرات لإطلاق «أسطول النقل الجماعي» والمتوقع بدء عمله خلال العام ٢٠١٣، وذلك لسفر وتنقل المواطنين في جميع المحافظات، وتحسين الجودة. بموجب الخطة سيتم إنشاء ثلاثة كيانات «اتحادات» إقليمية، شمال الضفة الغربية ووسطها وجنوبها، لتنظيم عمل ٨٤ شركة نقل مرخصة وعاملة في قطاع النقل بالحافلات في الضفة. لكن ما زالت المفاوضات من قبل السلطة الفلسطينية جارية مع صندوق دعم الصادرات الهولندي "ORTO" لتوفير الدعم المطلوب، حيث سيتم دعم ما بين ٦٠-٨٠٪ للخطة الاستراتيجية، ومن المهم أن تتم هذه العملية بالرقابة الفعّالة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية ومراقب عام الشركات وبإشراف حكومي، كل ذلك وفق خطة معلنة تعدّ من قبل جميع الأطراف، بحيث يتم تقديم تقارير دورية عن سير تنفيذ العملية.
- استمرار الوزارة في إطلاع المواطنين من خلال الصفحة الالكترونية الخاصة بها على ما هو جديد فيما يتعلق بقطاع النقل والمواصلات، حيث تنشر الوزارة من خلال موقعها العديد من المعلومات، من ذلك دليل خدمات الجمهور، وتعرفة المواصلات، وقرارات الوزارة وتعميماتها وإنجازاتها، والإعلان عن الوظائف الشاغرة والعطاءات، والتشريعات والإحصائيات المتعلقة بقطاع النقل والمواصلات، ومعلومات أخرى ذات علاقة.

٣١ على ضوء ورشة العمل التي عقدتها أمان بهذا الخصوص أصدرت وزارة الاتصالات التعليمات الضرورية بشأنها في بداية عام ٢٠١٣.

٣٢ مقابلة مع السيد محمد حمدان مراقب السير على الطرق بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٩.

الجامعات الفلسطينية: هل تعمل بشفافية وتخضع للمساءلة[١]

وبالرجوع إلى تقرير خاص أعدته أمان في العام ٢٠١٢ حول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الجامعات الفلسطينية.

تحميل

١ واقع بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في الجامعات الفلسطينية (الجامعات العامة والحكومية)، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢. وتقرير بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع التعليم العالي الفلسطيني «دراسة تحليلية لواقع الجامعات في قطاع غزة»، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان، ٢٠١٢.

وزارة الصحة... تحسن في الشفافية والمساءلة وتراجع في مستوى خدماتها الصحية

بإلقاء الضوء على واقع قطاع الصحة للعام ٢٠١٢ مقارنة عما كان الوضع عليه خلال العام ٢٠١١ من حيث الالتزام بمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة اتضح ما يلي:

- استمر العمل على تطوير الموقع الالكتروني لوزارة الصحة كآلية نشر: حيث تم نشر التقارير الربعية ونصف السنوية، والإعلان عن الوظائف الشاغرة، إضافة الى نشر العطاءات والمناقصات وكافة التفاصيل المتعلقة بها، والخطط الإستراتيجية للوزارة في الأعوام المقبلة، والتقارير الموضحة للواقع الصحي في فلسطين، واستقبال الشكاوى من خلال الموقع الالكتروني.
- أما فيما يتعلق بمدونة سلوك العاملين في القطاع الصحي، فإنه على الرغم من أن مؤسسة أمان عملت بالتعاون مع وزارة الصحة على إعداد مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية للعاملين في القطاع الصحي الحكومي، إلاّ أن المدونة لم توزع على الموظفين أو تنشر على موقع الوزارة حتى نهاية العام ٢٠١٢.
- يجري العمل في وزارة الصحة على إعداد نظام لمنع تضارب المصالح خاص بالأطباء[٣٤].

واقع بعض الخدمات التي تقدمها أو تشرف عليها وزارة الصحة

أ. خدمة العلاج في الخارج[٣٥]:

استمرت الوزارة بالعمل بالإجراءات التصحيحية التي اتخذتها خلال العام ٢٠١١ والتي اعتبر تقرير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» أنها تعزز النزاهة والشفافية في تقديم هذه الخدمة، سواء من خلال وقف التعامل مع المندوبين التابعين للوزارات والأجهزة الأمنية المختلفة وتجاوز قائمة الانتظار من جهة، وتبسيط الإجراءات الإدارية مما حد من ظاهرة الواسطة والمحسوبية من جهة ثانية، والتوفير على الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية بوقف استخدام التقارير من خارج القطاع الصحي الحكومي وتعزيز رقابة الوزارة على التحويلات الطبية في الخارج من جهة ثالثة.

مطلوب تشديد العقوبة

العقوبات التي تقع على المخالفين لنظام مزاولة مهنة الصيدلة وقانون الصحة العامة تعتبر من مصاف الجنح، فأقصى عقوبة يمكن أن توقع على من يخالف أحكام القانون والنظام لا تتجاوز غرامة ٢٠٠٠ دينار، وهي عقوبة مخففة للذين يقومون بعمليات التزوير والتهريب في قطاع الأدوية.

خلال العام ٢٠١٢ استمرت اللجان الطبية التي تم تشكيلها في دراسة الملفات الطبية المحولة لخارج مؤسسات وزارة الصحة، سواء الداخلية منها أو الخارجية، وبالنسبة للتحويلات إلى الخارج فإن الوزير شخصياً يشرف على هذه التحويلات، وتم تركيز التحويلات إلى القطاع الصحي الفلسطيني (الخاص والأهلي) لدعم

٣٤ مقابلة مع د. هاني عابدين وزير الصحة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦.

٣٥ مقابلة مع د. هاني عابدين وزير الصحة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦.

التحويلات الصادرة للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة ... تراوح مكانها

بلغ عدد تحويلات وزارة الصحة للعلاج في المرافق الصحية خارج وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام ٢٠١٢ (٣٠,٠٤٦) تحويلة مقارنة بـ (٢٩,٦٦٥) في العام ٢٠١١.

بلغت نسبة تحويلات وزارة الصحة إلى المؤسسات الصحية الفلسطينية داخل الوطن ٨١٪ من مجموع التحويلات (مقابل ٧٦,٢٪ في العام السابق)، موزعة كالتالي: ٤٣,٤٪ لمستشفيات العاصمة –القدس الشرقية، و١,٣٢٪ لمستشفيات الضفة الغربية، و٦,٥٪ لمستشفيات قطاع غزة، وشكلت التحويلات إلى خارج فلسطين ما نسبته ١٩٪ من مجموع التحويلات، موزعة كالتالي: ٩,٨٪ داخل إسرائيل، ٣,٤٪ إلى المملكة الأردنية الهاشمية، و٨,٥٪ إلى جمهورية مصر العربية.

بلغت تكلفة العلاج في الخارج خلال النصف الأول من العام ٢٠١٢ ٦,٢٥٦ مليون شيكل مقابل ٢١٥ مليون شيكل عن الفترة نفسها في العام ٢٠١١.

هذا القطاع.[٣٦]

ب. سوق الأدوية والمكملات الغذائية ومستحضرات التجميل... ما زالت مجالا مفتوحا للتهرب والفساد

استمرت الإشكاليات التي ذكرها تقرير العام الماضي، والمتعلقة بالرقابة على الأدوية والمكملات الغذائية ومستحضرات التجميل، ومشكلة التهرب من الرقابة على الجودة، والتهرب الضريبي بالرغم مما أفاد به وزير الصحة بوجود مراقبة على مستودعات الأدوية الموجودة في المناطق الخاضعة للسلطة الوطنية، كما لم ترد للوزير خلال العام ٢٠١٢ أية شكوى أو تقرير حول وجود مخالفات، إلاّ أن هذا لا يعني عدم وجود الإشكاليات التي تم ذكرها.[٣٧]

١. لم تصدر وزارة الصحة التعليمات التي نص عليها نظام مهنة مزاولة الصيدلة، مثل التعليمات الخاصة بمواصفات العينات التي توزع مجاناً وشروط توزيعها، وتنظيم الإعلام، والتعليمات الخاصة بإنشاء المكاتب العلمية للإعلام الدوائي للأدوية المسجلة العائدة للشركة أو المصنع.

٢. تشير الإحصائيات الواردة في تقارير وزارة الصحة (الإدارة العامة للصيدلة) إلى وجود إشكالية واضحة فيما يتعلق بالمكملات الغذائية، حيث لم يتم تسجيل عدد كبير منها.

٣. ضعف الرقابة على مستحضرات التجميل المعروضة في السوق الفلسطينية بسبب عدم سيطرة السلطة الفلسطينية على المعابر الحدودية من جهة، وتهريب هذه المنتجات من المستوطنات الإسرائيلية للسوق الفلسطينية من جهة أخرى.

٤. استمرار ظاهرة وجود أدوية مهربة للسوق الفلسطينية نتيجة لعدم سيطرة السلطة الفلسطينية على المعابر الحدودية. ووجود تواطؤ من بعض مستودعات الأدوية الفلسطينية مع المستوردين الإسرائيليين ومستودعات فلسطينية؛ بحيث يقوم المستوردون الإسرائيليون باستيراد أدوية تكون مدة صلاحياتها قد شارفت على الانتهاء و/أو غير مستخدمة في بلد المنشأ و/أو لا تصلح للاستخدام والتي يتم شراؤها بأسعار رخيصة. ويتم تسليمها إلى مستودعات محلية، خاصة تلك المستودعات غير الخاضعة للسلطة الفلسطينية، بحيث تتم إعادة تشكيلها وتغليفها وإعادة طرحها في السوق الفلسطينية.

٣٦ مقابلة مع د. هاني عابدين وزير الصحة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦.

٣٧ المصدر السابق.

ج. الأغذية غير الصالحة ما زالت مصدر قلق للرأي العام:

١. في تقرير خاص أعدته أمان أشار إلى وجود عدد من التحديات في هذا المجال منها استمرار عدم فحص العديد من المواد الغذائية الموجودة في السوق من قبل وزارة الصحة لغياب السيطرة على المعابر وعدم وجود مفتشي وزارة الصحة على هذه المعابر، هذا من جهة وعدم تقديم مستوردي الأغذية طلب للحصول على شهادة تسويق في الأراضي الفلسطينية من جهة أخرى.

٢. تشير الفحوصات[٣٨] التي أجرتها وزارة الصحة خلال العام ٢٠١٢ إلى أن ١٣٪ من عينات الأغذية المفحوصة في وزارة الصحة ملوثة، فيما لم يذكر التقرير نصف السنوي للعام ٢٠١٢ الفحوصات التي سحبت من المطاعم حيث بلغت نسبتها في العام الماضي ٣٥٪ وفقاً للفحوص الميكروبيولوجية. مما يشير إلى ضعف الرقابة من قبل الجهات المختصة على تلك الأماكن.

د. غياب التأمين الصحي الشامل والأزمة المالية ألحقت الضرر بمستوى الخدمات الصحية [٣٩]

لم تتم المصادقة حتى الآن على قانون (نظام) التأمين الصحي الجديد المعدّ منذ العام الماضي بسبب الخلافات التي عطلت الموافقة عليه. وقد جرى خلال العام ٢٠١٢ إجراء تعديلات على النظام المقترح بحيث تم العمل على وجود موارد لوزارة الصحة من المؤمنين لتستطيع خدمة المواطنين، بحيث يتحمل المواطنون نسبة من تكلفة العلاج أي مشاركة كل من المواطن والحكومة في الفحوصات والأدوية. فيما تتكفل السلطة الوطنية – كما هو معمول به اليوم- في علاج الأمراض الخطرة والأمراض المكلفة مثل السرطان وأمراض الكلى. يؤدي استمرار تغطية نسبة واسعة بالتأمين الصحي الحكومي الحالي مع مستوى متدن من المساهمة الفعلية للمستفيدين إلى استمرار تراكم العجز في ميزانية الخدمات دون الحصول على مخرجات حقيقية تتعلق بالجودة والسلامة والتوزيع العادل للخدمات المقدمة جغرافياً واجتماعياً.

استمرار تدني مستوى خدمات التأمين الصحي

المشمولون في التأمين الصحي الحكومي: يتمتع جميع سكان قطاع غزة بخدمات التأمين الصحي المجاني المقدم من وزارة الصحة وذلك بموجب القرار الرئاسي الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٦. كما بلغ عدد الأسر المؤمنة في الضفة الغربية خلال العام ٢٠١٢، وفقاً للتقرير نصف السنوي لوزارة الصحة، ١٥٢ ألف أسرة؛ منها حوالي ٦٠ ألف الزامي، و٤٠ الف أسرة شؤون اجتماعية، و١٠ آلاف تأمين مجاني، و١٥ ألف من العمال داخل الخط الأخضر، إضافة إلى ٢٧ ألف حالة تأمين اختياري.

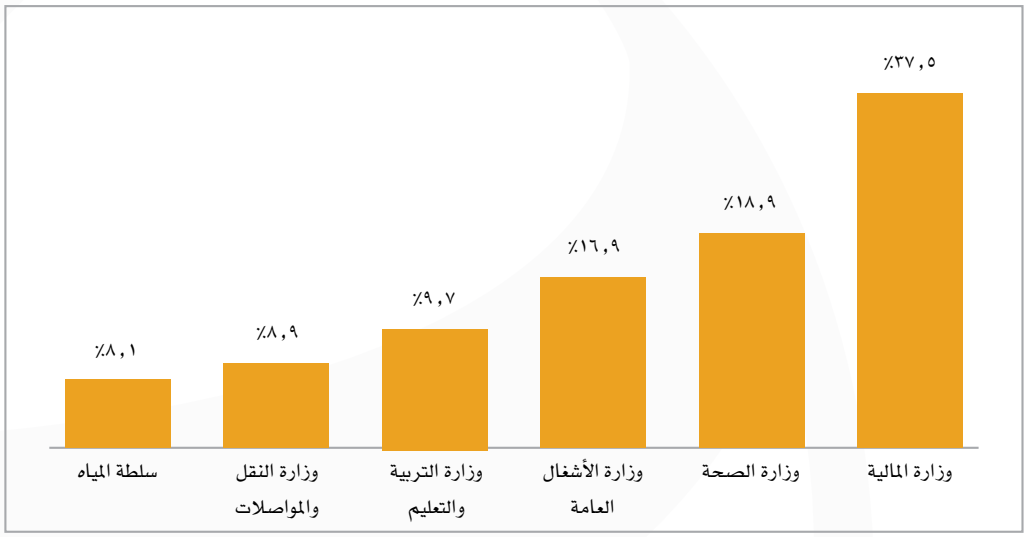
أدى ارتفاع تكلفة المعيشة الناجم عن ارتفاع الأسعار والخدمات الرئيسية إلى زيادة الضغط على طلب الخدمة الطبية من المستشفيات والعيادات الحكومية، ولم تترافق مع ذلك زيادة عدد العاملين أو المختبرات أو الأقسام المكملة بسبب عدم الزيادة في موازنة وزارة الصحة بشكل عام أو إيرادات صندوق التأمين الصحي، وبسبب استمرار التأمين المجاني لعدد كبير من المواطنين، وخاصة في قطاع غزة، مما قد يؤدي إلى زيادة فرص الواسطة والمحسوبية من ناحية واستغلال الموقع من قبل بعض الأطباء من ناحية أخرى.

٣٨ التقرير نصف السنوي لوزارة الصحة الفلسطينية ٢٠١٢، ص.٩٤. http://www.moh.ps

٣٩ مقابلة مع د. هاني عابدين وزير الصحة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦.

يبيّن استطلاع الرأي الذي أجرته أمان حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٢ أن وزارة الصحة قد احتلت المرتبة الثانية من حيث أكثر الوزارات تعرضاً للفساد (بنسبة ١٩٪ من آراء المواطنين)، وأنه لا توجد جدية في المساءلة عن الأخطاء الطبية التي ترتكب في مؤسسات وزارة الصحة.

الشكل (٤): الوزارات الأكثر تعرضاً للفساد في فلسطين وتظهر فيها وزارة الصحة خلال العام ٢٠١٢



مطلوب انشاء وحدة مختصة في وزارة الصحة للغذاء والدواء توفر الامكانات الوطنية والطواقم الضرورية.

***

عدم تسديد التزامات وزارة الصحة للموردين أدى إلى تدني مستوى الخدمات الصحية.

سلطة المياه[٤٠]... ما زالت بلا مرجعية نظامية

بإلقاء الضوء على واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في سلطة المياه خلال العام ٢٠١٢ مقارنة بما كان عليه الحال في العام ٢٠١١ لوحظ ما يلي:

- لم يجتمع مجلس المياه الفلسطيني خلال العام ٢٠١٢ لمباشرة الاختصاصات المناطة به وفقاً لقانون المياه الفلسطيني، الأمر الذي يؤكد استمرار ظاهرة غياب المرجعية الفعلية والمساءلة الفاعلة.
- على الرغم من إعداد خطة الإصلاح لقطاع المياه[٤١] خلال العام ٢٠١١، إلا أنه خلال العام ٢٠١٢ لم يتم بدء العمل وفقها، باستثناء ما تم إنجازه بخصوص مسودة مشروع قانون المياه المعدل دون إقرار، ويعود السبب إلى عدم اجتماع مجلس المياه، الجهة المسؤولة عن السلطة والتي يرأسها سيادة الرئيس.
- وبالرغم من قيام سلطة المياه بالإعلان عن العطاءات الخاصة بقطاع المياه في الصحف المحلية وكذلك على الموقع الالكتروني للسلطة، وخضوع عطاءات سلطة المياه كافة لقانون العطاءات للأشغال الحكومية من خلال لجنة العطاءات المركزية بحضور المراقب المالي لسلطة المياه، إلاّ أن السلطة ما زالت تقوم بالجوانب الإدارية والرقابية والتنظيمية وإقرار السياسات وأحيانا التنفيذية منها، مما أشاع في السابق حالات من تضارب المصالح وأضعف من نظام النزاهة فيها، الأمر الذي يبقي فرص الفساد قائمة، والأمر الذي يهدد العلاقة مع المانحين ويضعف ثقة المواطنين بالسلطة. وقد تمت إحالة بعض حالات استغلال

٤٠ مقابلة مع محمد الشعيبي القائم بأعمال مدير عام الشؤون الإدارية والمالية، وأحمد الهندي مدير عام وحدة مجلس المياه الوطني بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٦

٤١ مقابلة مع معتز العبادي مستشار رئيس سلطة المياه بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٩.

مطلوب اجتماع مجلس المياه فورا لأن واقع سلطة المياه بحاجة إلى تدخل فوري من قبل السيد الرئيس ورئيس الحكومة لاقرار خطة الاصلاح للقطاع.

من المسؤول عن واقع الحال في سلطة المياه؟

نداء إلى السيد الرئيس باعتباره رئيساً لمجلس المياه

مطلوب دعوة المجلس للانعقاد فوراً واعتباره منعقدا لحين استكمال جميع القضايا المتراكمة عبر السنوات على جدول أعماله لضمان وجود مرجعية لهذا القطاع المهم.

حان وقت اقرار التعرفة ووقف نزيف تكاليف مياه لا يتم جبايتها ومنع أية ظواهر للفساد سيدفع ثمنها المواطن والسلطة.

الوظيفة للتحقيق خلال العام الماضي، واستمر موضوع استدعاء رئيس السلطة السابق لهيئة مكافحة الفساد دون تقدم.

- ما زال التباين في أسعار المياه قائماً خلال العام ٢٠١٢، حيث لم يتم حتى تاريخه إقرار نظام تعرفة موحد لجميع التجمعات السكانية على الرغم من رفع سلطة المياه لنظام التعرفة لمجلس المياه منذ العام ٢٠١٠.
- ما زال إنشاء مصالح مياه إقليمية غير مفعلاً بسبب عدم إقرار نظام مرافق المياه الإقليمية.
- ما زالت التعديات[٤٢] على المياه، كحفر الآبار واستخراج كميات مياه من الآبار الجوفية وسرقة المياه، من المشاكل التي تواجه سلطة المياه وذلك على الرغم من الإجراءات التي اتخذتها السلطة بالتعاون مع الشرطة والمحافظين، حيث تم خلال العام ٢٠١٢ تحويل ٥ أشخاص تعدوا على خطوط المياه إلى المحكمة، كما تم توجيه ١٦ إنذاراً لاستخراج كميات زيادة عن المحدد لها في الترخيص، وخمسة إنذارات لعدم تركيب العدادات وفقاً للنظام المحدد على الآبار المرخصة، فيما تم ضبط ٧ حالات حفر دون ترخيص.
- لم يتم إنشاء وحدة أو دائرة لاستقبال شكاوى الجمهور حول قطاع المياه في سلطة المياه، فيما تقوم دائرة شؤون المستهلك بمتابعة قضايا المستهلكين، وتتم معالجة الشكاوى من خلال مكتب رئيس السلطة الذي يعالج الشكوى بنفسه أو يحيلها للدائرة المختصة في السلطة، وذلك على خلاف نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ المعمول به في السلطة الوطنية والذي يوجب على كل وزارة أو مؤسسة حكومية إنشاء وحدة أو قسم لمعالجة شكاوى الجمهور.

خلاصة القول: فيما يتعلق بقطاع المياه في فلسطين، لم يحصل تطور جوهري في العام ٢٠١٢ عما كان عليه الحال في العام ٢٠١١، فما زالت اجتماعات مجلس المياه معطلة على الرغم من حساسية المهام التي يقوم بها، كما لا زال التباين في أسعار المياه قائماً بين الوحدات والتجمعات السكانية، وما زال الاعتداء على خطوط المياه ماثلاً على الرغم من الإجراءات التي اتخذت للحد من ذلك، إضافة الى افتقار سلطة المياه لوحدة شكاوى على غرار ما هو معمول به في العديد من الوزارات والمؤسسات العامة. في المقابل توجد خطة للإصلاح في قطاع المياه على أصعدة مختلفة، وهناك شفافية في تزويد المعلومات وطرح العطاءات على الموقع الالكتروني لسلطة المياه.

سلطة الطاقة الفلسطينية تقلع لتنفيذ قانونها

شهدت السنوات الثلاث الأخيرة تطورات قانونية ومؤسسية لسلطة الطاقة الفلسطينية. فقد تم إصدار قانون الكهرباء لسنة ٢٠٠٩، وفي العام ٢٠١٢

٤٢ مقابلة مع عماد الصيفي سلطة المياه بتاريخ ٢٠١٢/١١/٤

تم تعديل القانون لتشديد العقوبات على سارقي التيار الكهرباء. فيما أقر القانون سياسة توزيع منح الامتياز فيما يتعلق بخدمات التوليد والنقل والتوزيع، وفصل بين الجهة المشرفة وجهة وضع السياسات.

بإلقاء الضوء على واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في سلطة الطاقة في العام ٢٠١٢ لوحظ ما يلي[٤٣]:

- تم فصل الإطار المنظم "مجلس تنظيم قطاع الكهرباء" عن الإطار السياساتي المتمثل بسلطة الطاقة. لكن بموجب أحكام قانون الكهرباء رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ يتولى رئيس سلطة الطاقة مؤقتاً رئاسة مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء قابلة للتجديد لمرة واحدة.
- تم تعديل نظام التعرفة الكهربائية في آب ٢٠١٢ لإعادة النظر في مسألة ارتفاع أسعار المحروقات وانخفاضها من جهة وتوسيع شريحة المستفيدين من التخفيضات لصالح الطبقات الاجتماعية الفقيرة.
- تم تطبيق نظام رسوم الربط من بداية حزيران ٢٠١٢، ويقوم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بمتابعته. لكن ما زالت هيئات الحكم المحلي غير المنضمة لشركات التوزيع والتي تقوم بتقديم خدمة ربط الكهرباء للمشتركين غير ملتزمة بنظام رسوم الربط مما أدى إلى استمرار تفاوت ملحوظ في قيمة الرسوم ما بين المناطق الجغرافية المختلفة.
- أصدر مجلس الوزراء قراراً[٤٤] بشأن تنظيم استغلال الطاقة المتجددة محدداً الأسس الرئيسية لتنظيم استغلال الطاقة المتجددة تشجيعاً للبحث عن مصادر الطاقة البديلة.
- ما تزال إشكالية الفرق في الأسعار وجودة تقديم الخدمة نتيجة لاستمرار الهيئات المحلية في إدارة قطاع الكهرباء في مناطقها وعدم اندماجها في شركات التوزيع وفقاً لما نص عليه قانون الكهرباء العام. هذا الأمر ناجم عن ضعف الإرادة السياسية لدى الجهات ذات العلاقة في إنفاذ القانون على الهيئات المحلية التي بدورها تعتبر إيرادات الكهرباء أحد مواردها المالية الأساسية للنفقات التشغيلية للهيئة المحلية.
- ما زال الفاقد الأسود "أثمان التيار الكهربائي المسروق" يتم تحميل جزء منه على فاتورة المشتركين من خلال التعرفة، فيما تعوض الحكومة الجزء الآخر بحيث يتم تقديم الجزء الثاني من التكلفة كدعم لشركات توزيع الكهرباء.
- لم يتم إنشاء موقع الكتروني لسلطة الطاقة تنشر من خلاله تقاريرها والخدمات والتشريعات والسياسيات المضطلعة بعمل سلطة الطاقة.
- لم يتم نشر عقود الامتياز لشركات توزيع الكهرباء على الموقع الالكتروني للشركات فيما عدا شركة كهرباء محافظة القدس.
- لم يتم إنشاء وحدة أو دائرة لاستقبال شكاوى الجمهور في سلطة الطاقة، وتتم معالجة الشكاوى من خلال مكتب رئيس السلطة الذي يعالج الشكوى بنفسه أو يحيلها للمختصين في السلطة والمستشار القانوني، على خلاف نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ المعمول به في السلطة الوطنية والذي يوجب على كل وزارة أو مؤسسة حكومية إنشاء وحدة أو قسم لمعالجة شكاوى الجمهور. فيما تم خلال العام ٢٠١٢ إنشاء دائرة للشكاوى في مجلس تنظيم

بدء العمل لمجلس تنظيم الكهرباء شكل رافعة وأساساً للفصل بين السلطات.

مطلوب إدارة حاسمة تضم مجالس الهيئات المحلية إلى شركات توزيع الكهرباء لاستكمال بنية الطاقة الكهربائية وتحسينها.

***

تنظيم استغلال الطاقة الشمسية خطوة في الاتجاه الصحيح إذا تم الالتزام بالعمل بشفافية من قبل سلطة الطاقة.

٤٣ مقابلة مع بلال البرغوثي المستشار القانوني لسلطة الطاقة بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٨.

٤٤ قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١٢/١٣/١٢٧/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٤.

مطلوب التأكيد على: التوجه الذي يقضي بأن يكون مجلس الإدارة القادم لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء مستقلاً عن الجهات الحكومية وأن يكون فيه تمثيل أوسع لحماية المستهلك والقطاع الأهلي والقطاع الخاص.

قطاع الكهرباء.

خلاصة القول: على الرغم من إعادة توزيع الوظائف ما بين سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء في العام ٢٠١٢ إلاّ أن الإرادة السياسية في إنفاذ أحكام القانون بإلزام الهيئات المحلية التي لم تنضم لشركات التوزيع ما زال ضعيفاً. وينبغي أن تقوم سلطة الطاقة ومجلس تنظيم الكهرباء بإلزام كافة الجهات الموزعة للتيار الكهربائي بالتعرفة الجديدة المقررة من مجلس الوزراء. ومن الضروري كذلك أن يقوم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بالإسراع في تطبيق نظام وآلية الشكاوي وتعميمه على الجمهور الفلسطيني لضمان الرقابة على التعرفة وجودة الخدمات الكهربائية المقدمة. التأكيد على التوجه الذي يقضي بأن يكون مجلس الإدارة القادم لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء مستقلاً عن الجهات الحكومية وأن يكون فيه أوسع تمثيل لحماية المستهلك والقطاع الأهلي والقطاع الخاص.

كما ينبغي العمل على إنشاء الموقع الالكتروني لسلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء لتعزيز الشفافية وتوفير المعلومات والسياسات للجمهور. وكذلك إنشاء وحدة أو دائرة الشكاوى في سلطة الطاقة لتعزيز مبدأ المساءلة الشعبية.

للعام الثاني على التوالي تطرح مؤسسة أمان الإشكاليات التي تتعلق بضعف أو غياب مساءلة معظم المؤسسات غير الوزارية وكذلك الى استمرار عدم استقرار مفهوم شفاف لمعنى الاستقلال المالي والإداري لهذه المؤسسات مما يتطلب من الحكومة عقد لقاء عمل قانوني بحضور جميع ذوي العلاقة لمناقشة توصيات أمان بهذا الشأن، وقد سبق لأمان وأن أشارت إليها عام ٢٠١٢ وجرى تجاهلها الأمر الذي أضعف من الشفافية في عمل بعض هذه المؤسسات وأضعف من سبل خضوعها والعاملين فيها للمساءلة والمحاسبة، مما ولَد بيئة سمحت بتوفر فرص غير محصورة في هدر المال العام والتكسب الوظيفي.

المحافظات الفلسطينية والمحافظون ما زالوا بانتظار قانون خاص[٤٥]

١. ما زالت المرجعيات القانونية الناظمة لعمل المحافظات ضبابية بسبب غياب التشريعات الخاصة أو بسبب تعارض التشريعات الخاصة بالمؤسسات الأخرى من حيث المهام، مما يؤدي إلى تكرار أو تعارض فيما تقوم به من مهام مع مؤسسات عامة أخرى، حيث أن بعض القوانين والأنظمة تعطي مؤسسات أخرى نفس الصلاحيات والاختصاص في أكثر من جانب، وذلك كون بعض القوانين الخاصة بالتشكيلات الإدارية قديمة ولم تواكب التطور التشريعي والمؤسسي الحاصل، بسبب عدم مصادقة رئيس السلطة الوطنية على قانون التشكيلات الإدارية المقر من المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٠.

٢. استمرار غياب تشريع ينظم ويحدد الشروط والمتطلبات الواجب توفرها في الشخص الذي سيشغل موقع المحافظ، إضافة إلى عدم وضوح آليات تعيينه، والأسس والمعايير التي يتم بناءً عليها تحديد درجات المحافظين الوظيفية، الأمر الذي أدى إلى ضعف حالة الشفافية في اختيار المحافظين ونوابهم. كما أدى إلى منح بعض المحافظين ممن يحملون درجات وظيفية أقل من درجة وزير راتباً مساوياً لراتب الوزير خلافاً لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤.

٣. لا توجد حتى العام ٢٠١٢ أنظمة داخلية لدى المحافظات تنظم أعمالها ونشاطاتها، وتقوم وحدة شؤون المحافظات في ديوان الرئاسة بدور كبير ومهم في هذا المجال. ولكن لم يتم إصدار هذه الأنظمة حتى نهاية العام ٢٠١٢.

٤. يعمل في إدارة بعض المحافظات، إضافة إلى موظفي الخدمة المدنية، عدد من الموظفين العسكرين المنتدبين (غير المرافقين) منذ فترة طويلة خلافاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الذي حدد مدة الانتداب بثلاث سنوات.

٥. لا توجد سياسات وإجراءات وآليات وتعليمات مكتوبة ومعلنة لدى المحافظات بشأن تضارب المصالح والإبلاغ عن ممارسات الفساد في المحافظات، كما لا يوجد نظام لاستقبال الهدايا.

٦. استمرت معاناة بعض المحافظات من عدم وجود وحدة وظيفية واحدة تعمل على حفظ الوثائق والسجلات مما أثر على إمكانية الحصول على هذه الوثائق خاصة في ظل عدم توفر آليات للإعلان عن المعلومات المتوفرة للمواطنين وتنظيم الحصول عليها. من جانب آخر لم تلتزم بعض المحافظات بشكل كامل بالإجراءات الخاصة بحفظ السندات والسجلات المالية وفقاً للنظام المالي للسلطة الوطنية

٧. عدم توفر إجراءات واضحة ومعلنة خاصة بتوريد الخدمات والمشتريات ولوائح تنظم استخدام الممتلكات في غالبية المحافظات.

ضرورة اعتماد نظام خاص بالهدايا وآخر لتنظيم استخدام ممتلكات المحافظة، وضرورة إقرار تعليمات واضحة ومعلنة بشأن منع حالات تضارب المصالح وإلزام الموظفين والمحافظين بالإفصاح عن أية مصلحة خاصة قد تتعارض مع مهامهم الوظيفية. وضرورة إعداد مدونة سلوك خاصة بالمحافظين وتعميمها، ووضع الإجراءات الكفيلة بتطبيقها، أما فيما يتعلق بالموظفين فينبغي العمل على تعميم مدونة السلوك للموظفين العامين المقرة

ما زال مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة حتى العام ٢٠١٢ غير واضح، وذلك لاستمرار عدم إقرار وصدور الأنظمة المالية والإدارية لمعظم هذه المؤسسات، مما شجع بعض القائمين عليها على التفرد المطلق في إدارتها دون رقيب.

٤٥ تقرير فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة المحافظات الفلسطينية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة –أمان، ٢٠١٢.

حدث تطور على عمل المحافظات في الضفة الغربية، خاصة في مجال التزام المحافظين والموظفين بتقديم اقرارات الذمة المالية. لكن ينبغي إصدار قانون التشكيلات الإدارية. فالقانون الأساسي يحدد جهة مرجعية المحافظين ويحدد صلاحياتهم بشكل لا يتداخل مع صلاحيات الأطراف الأخرى مثل المجالس المحلية والدفاع المدني والسلطة القضائية وأجهزة الأمن. ووضع نظام يحدد الأسس والمعايير التي بناء عليها يتم تنسيب واختيار المحافظين وتحديد درجاتهم ومؤهلاتهم وحقوقهم الوظيفية.

من مجلس الوزراء العام ٢٠١٢. وإعداد ونشر التقارير الخاصة بأعمال المحافظات وقراراتها بشكل دوري. وإعداد إجراءات واضحة ومعلنة لكل ما يتعلق بتوريد الخدمات والمشتريات. والتزام المحافظات بالنظام المالي للسلطة الوطنية وخاصة فيما يتعلق بحفظ السندات والسجلات المالية. وتفعيل الصفحة الالكترونية لكل محافظة لتشكل مصدراً مهماً للمعلومات ونشر التقارير الإدارية والمالية والإجراءات المختلفة عليها. واعتماد نظام شكاوى يضمن تسجيل كافة الشكاوى في سجل خاص لضمان متابعتها بلا استثناء.

الإدارة العامة للمعابر والحدود تقدم وقفزة كبيرة في إدارة الاستراحة في أريحا [٤٦]

أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية الإدارة العامة للمعابر والحدود منذ قيامها ومرت هذه الإدارة بمراحل مختلفة من حيث إدارتها وتبعيتها، كما تعددت الجهات التي لها علاقة بهذه الإدارة (وزارة الداخلية، وزارة المالية، وزارة الاقتصاد الوطني، هيئة الشؤون المدنية، الأجهزة الأمنية، مؤسسة الرئاسة) إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، فأصبحت هذه الإدارة مستقلة مالياً وإدارياً ومسؤولة عن خدمات الحدود وتابعة مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

إن الترتيبات الجديدة التي اكتمل الجزء الرئيسي منها في العام ٢٠١٢ على الاستراحة في أريحا وتنظيم الإجراءات فيها وقيام دائرة المعابر والحدود بالتعاون مع الأجهزة الأمنية العاملة على الحدود قد أحدثت نقلة نوعية في عمل الاستراحة وحدّت بدرجة كبيرة من المعاناة التي كان يواجهها المسافرون، والتي كانت تشكل بيئة ملائمة لتفشي بعض ظواهر الفساد، وعلى وجه التحديد الواسطة والمحسوبية والرشاوى الصغيرة خاصة في أوقات الأزمات الخانقة، الأمر الذي انعكس بتراجع حاد في شكاوى المواطنين في هذا الصدد خلال العام ٢٠١٢.

- تتضمن الإدارة العامة للمعابر والحدود مشاركة العديد من العاملين لدى الوزارات والأجهزة المستقلة التي تعمل على المعابر، وبالرغم من التنسيق فيما بينها في العمل

٤٧. تقرير فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الإدارة العامة للمعابر والحدود، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، ٢٠١٢.

على الاستراحة إلا أنه ما زال هناك تداخلاً في المهام والصلاحيات بين البعض منها، واستمرت تبعية العاملين على المعابر بشكل عام ليس للإدارة العامة للمعابر وإنما كل لمؤسسته أو جهازه.

- ما زالت الهيكلية التنظيمية غير معتمدة حسب الأصول للإدارة العامة للمعابر والحدود، إضافة إلى غياب وصف وظيفي معتمد للعاملين في إطار هذه الإدارة.
- استمرت سرقة المستحقات الفعلية للجانب الفلسطيني لدى الجانب الإسرائيلي من ضريبة المغادرة الأمر الذي أدى إلى ضياع ملايين الشواكل على خزينة السلطة الوطنية.
- هناك غياب للأدلة وإجراءات العمل الموحدة التي يجب العمل بها على كافة المعابر رغم ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ من ضرورة وجود هذه الأدلة.
- لا يتضمن المرسوم الرئاسي أية أحكام تتضمن آليات وإجراءات تعيين المدير العام للإدارة العامة للمعابر والحدود أو حقوقه وامتيازاته المالية والوظيفية.
- لم يتم حتى تاريخ إصدار هذا التقرير إطلاق الصفحة الالكترونية للإدارة العامة للمعابر والحدود رغم أهميتها كمصدر للمعلومات للمواطنين حول حركة المعابر، ومن غير الواضح إن كان لدى الإدارة العامة للمعابر والحدود آلية لنشر التقارير المتعلقة بنشاطاتها وشؤونها المالية للجمهور.

حدث تطور كبير على عمل الإدارة العامة للمعابر إثر الترتيبات الجديدة على الاستراحة وتنظيم الإجراءات فيها وقيام دائرة المعابر والحدود بالتعاون مع الأجهزة الأمنية العاملة على الحدود. كما أن أغلب الإشكاليات المتعلقة بالمعابر ناجمة عن عدم التزام الطرف الإسرائيلي باحترام الاتفاقيات الموقعة بشأن المعابر بما يضمن التواجد الفلسطيني عليها.

حتى العام ٢٠١٢ لا زال هناك غياب للأنظمة والتعليمات المعتمدة التي من شأنها تعزيز نظام النزاهة الوطني مثل نظام تضارب المصالح، أو نظام خاص للتعامل مع الهدايا والتبرعات أو تعليمات الإبلاغ عن حالات الفساد أو مدونات السلوك للعاملين على المعابر أو نظام خاص للتعامل مع شكاوى الجمهور. وعلى الرغم من كون الإدارة العامة للمعابر والحدود تتبع لمؤسسة الرئاسة بموجب المرسوم الرئاسي إلاّ أنه لا يوجد وضوح حول آليات المتابعة والرقابة من قبل مؤسسة الرئاسة على هذه الإدارة وكيفية التعامل مع التقارير المرفوعة من قبلها.

"بكدار" المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار

أنشئت بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية كمؤسسة مستقلة في العام ١٩٩٣ إثر توقيع اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وذلك بالتعاون والتنسيق الكاملين مع الجهات المانحة لفلسطين في دعم عملية السلام قبل إنشاء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وعملت بموجب نظام أساسي صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية المرحوم ياسر عرفات وذلك بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٤، قبل نشوء مؤسسات السلطة ذات العلاقة مع المانحين أو التي تشرف على تنفيذ مشاريع ممولة من المانحين، الأمر الذي تغير جذريا بعد نشوء السلطة ومؤسساتها التي تولّت هذه المهمة.

اتضح من خلال فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المؤسسة خلال العام ٢٠١٢ ما يلي:

مطلوب التنسيق مع الجانب الاردني والاسرائيلي لوقف الظواهر السلبية لدى بعض العاملين من جانبيهم، اذ لوحظ تراجع كبير في استخدام الواسطة والمحسوبية من قبل المواطنين على معبر الكرامة (الاستراحة) في الجانب الفلسطيني، مقابل استمرارها مع ظهور الرشوة الصغيرة لدى العاملين على ادخال الحقائب في الجانب الاسرائيلي خاصة في الحالات التي يحصل فيها اكتظاظ في أعداد القادمين.

المؤسسات العامة التي تتبع منظمة التحرير الفلسطينية او دوائرها شكليا لا تخضع لمساءلة حقيقية، مطلوب من أجهزة السلطة الوطنية الرقابية مساءلتها كون السلطة مساهمة في تمويلها ودفع رواتب العاملين فيها.

- ضعف الرقابة والمساءلة الفعالة على أعمالها من قبل مؤسسات المنظمة والسلطة، وتعمل عملياً بلا رقابة حقيقية وعلاقاتها شكلية مع السيد الرئيس.
- على الرغم من قيام بكدار برفع تقاريرها السنوية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باعتباره رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، إلاّ أن المنظمة لا تقوم بأية مهام واضحة إزاء عمل المؤسسة، كذلك فإن دور مؤسسة الرئاسة يقتصر على الدور المراسيمي، ومن غير المؤكد فيما إذا كان يقوم بمراجعة وفحص هذه التقارير والمساءلة عما يرد فيها من مواضيع وأعمال.
- ضعف رقابة المجلس التشريعي على أعمال مؤسسة بكدار، إضافة إلى غياب رقابة ديوان الرقابة المالية والادارية على أعمالها، ناهيك عن عدم اجتماع مجلسها (المرجعية) منذ اكثر من ١٥ سنة.
- عدم التزام بكدار بقانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة المعمول بهما في مؤسسات السلطة الوطنية على المشتريات والعطاءات الخاصة بها، وإنما تطبق أنظمة خاصة بها في هذا المجال.
- خلت الأنظمة والإجراءات المتعلقة بالعطاءات والمشتريات في مؤسسة بكدار من أية قواعد خاصة تمنع تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء اللجان الخاصة بالعطاءات والمشتريات، وذلك بالرغم من أن جميع العاملين في بكدار يتلقون رواتبهم من خزينة السلطة، ومخصص لها مركز مالي خاص في موازنة السلطة وبعض العاملين فيها تصرف لهم إضافات شهرية على الراتب من أموال المشاريع تسمى مكافآت رغم أنها تدفع شهرياً وبانتظام.
- عدم التزام بكدار بتطبيق نظام الشكاوى المعمول به في مجلس الوزراء والمؤسسات العامة.

واقع المساءلة والرقابة

استمرار الانقسام شل دور المجلس التشريعي الفلسطيني

استمر شلل المجلس التشريعي عن القيام بدوره الرقابي بسبب استمرار حالة الانقسام الفلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة مما أثر بشكل سلبي على دوره الرقابي، ناهيك عن الشكوك التي تحيط بمدى مشروعية المجلس بعد انتهاء المدة النيابية الدستورية للمجلس منذ أكثر من ثلاث سنوات.

ان استمرار غياب دور المجلس التشريعي عن الساحة الفلسطينية خلال العام ٢٠١٢ أدى إلى إصدار عدد من القرارات بقوانين عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والتي شكّك البعض في مدى انسجامها مع الشروط الدستورية اللازمة لإصدارها، وسمح للسلطة التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة التحكم في مجال الموازنة العامة إقراراً وتنفيذاً دون رقابة.

وعلى الرغم من عدم إلزامية القرارات والتوصيات الصادرة عن اجتماعات المجلس في غزة أو عن مجموعات العمل البرلمانية التي جرى تشكيلها في الضفة الغربية، إلا أنها عقدت عدداً من جلسات الاستماع ومناقشة قضايا عامة كالخطة الاستراتيجية لمكافحة الفساد مع رئيس هيئة مكافحة الفساد وبعض التشريعات المقترحة أو بعض السياسات، وأخرى مع القطاع الخاص.

استمرار شلل دور المجلس التشريعي في إقرار الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها ألغى المساءلة النظامية عليها ومنع إقرار السياسات المالية وفق الأصول

أشار قانون الموازنة لعام ٢٠١٢ إلى الاستمرار في العجز المالي بمقدار زاد عن مليار دولار مما أبقى السلطة الفلسطينية رهينة لمدى التزام الدول المانحة بالمساعدات والمنح المباشرة للخزينة، الأمر الذي حصل فيه تراجع كبير مما أرغم السلطة على اللجوء للاقتراض من البنوك المحلية وترحيل الديون الخاصة بالقطاع الخاص وارتباك في دفع الرواتب في مواعيدها.

شلل المجلس التشريعي الفلسطيني أفقد السلطة أداتها الرئيسية للمساءلة وأفقد المجلس دوره في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وأضعف من دور المجلس في اقرار ورقابة الموازنة ووسع من دور السيد الرئيس في اصدار تشريعات ومراسيم كانت موضع نقاش وجدل حول دستوريتها.

دور المجلس التشريعي في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤

يضطلع المجلس التشريعي بمجموعة من المهام الأساسية التي تدعم جهود مكافحة الفساد وتمكّن من تنفيذ الاستراتيجية، وتتلخص هذه المهام فيما يلي:

- *استكمال وإقرار التشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد*
- *تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي من خلال مراقبة أداء السلطة التنفيذية، وتنفيذها لبرنامجها وتقييدها فيما يتعلق بالميزانية العامة من إيرادات ونفقات.*
- *تكريس جلسات الاستماع في المجلس التشريعي للمسؤولين الحكوميين*
- *تقديم المثال والنموذج من خلال تطوير دليل قواعد السلوك البرلماني وتطبيقها.*
- *الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤.*

استمرت سياسة وزارة المالية بإظهار شفافية الموازنة العامة، وذلك من خلال نشر البيانات المتعلقة بالموازنة العامة على الموقع الالكتروني للوزارة.[٤٧] إضافة كذلك إلى نشر التقارير الشهرية والربعية المتعلقة بكيفية السير في الموازنة العامة، والموافقة على الشراكة مع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة التي تكرست من خلال حضور وزير المالية د. سلام فياض جلسة الاستماع التي جرت في ٢٠١٢/٤/١٨، وكذلك البدء بتطوير موازنة المواطن في الإدارة العامة للموازنة في وزارة المالية.

تبقى الرقابة والمساءلة الحقيقية والفعالة والنظامية على الموازنة العامة غائبة بسبب غياب المجلس التشريعي وعجزه عن ممارسة الدور المناط به في مجال الموازنة العامة من حيث إقرار الموازنة السنوية والمتابعة أثناء التنفيذ والرقابة اللاحقة على تنفيذها، فقد استمر انفراد السلطة التنفيذية خلال العام ٢٠١٢ في إعداد الموازنة العامة وإقرارها من قبل السيد الرئيس دون وجود للرقابة البرلمانية على تنفيذها، الأمر الذي عزز من تفرد السلطة التنفيذية في إدارة المال العام دون رقابة نظامية، الأمر الذي أضعف المصداقية لقرارات الحكومة بشأن الأزمة المالية الناشئة عن وجود عجز مالي وعدم وضوح مبررات السياسات ذات العلاقة بالمال العام والرضى عنها.

ديوان الرقابة المالية والإدارية....تقاريره وجهوده الرقابية تتوقف على أبواب المجلس التشريعي المعطل بفعل الانقسام

صدر التقرير السنوي لديوان الرقابة عن أعماله للعام ٢٠١١ متأخراً بسبب التأخر في تعيين رئيسه الجديد إلى ما بعد منتصف العام ٢٠١٢، حيث وصف هذا التقرير واقع حال المؤسسات التي تخضع لرقابته مشيراً للعقبات والمخالفات التي اعترضت عمل هذه المؤسسات وأثرت على أدائها، معطياً مؤشرات ساعدت صناع القرار على معرفة مكامن الخلل والتقدم الحاصل في تلك المؤسسات، وترفع هذه التقارير بشكل دوري لرئاسة السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء. التقرير السنوي المعني بالعام ٢٠١١ تم نشر ملخص عنه فقط على الموقع الالكتروني للديوان ولم يتم نشره كاملاً، ويبدو أن عدم تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية آنذاك قد أثر في آلية النشر.

وقد أعد ديوان الرقابة المالية والادارية ١٢٣ تقريرا رقابيا خلال العام ٢٠١٢ (وفقا لتقرير ديوان الرقابة المالية والادارية)، فيما أحال ٤٣ تقريرا مشتبه بوجود فساد فيها إلى هيئة مكافحة الفساد (من غير الواضح لنا كم هي هذه الحالات التي تم تأكيد الفساد فيها من قبل هيئة مكافحة الفساد)، وحسب التصنيف المحدد في الجدول أدناه نالت هيئات الحكم المحلي العدد الأكبر من القضايا والتقارير المحالة لهيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٢ والسنوات السابقة، وهذا يعود في بعض جوانبه إلى ازدياد الابلاغ عن الفساد في هذه القطاعات نسبيا وزيادة فعالية ديوان الرقابة على هذه القطاعات، وبالتأكيد هذا يعكس وجود بيئة وفرص لاستغلال هذه المواقع لمصالح خاصة من قبل بعض المسؤولين المتنفذين فيها، فيما لم يحيل ديوان الرقابة تقارير أو قضايا إلى هيئة مكافحة الفساد تتعلق بالقطاع العام المدني والأمني، مما يشير إلى عدم وجود حالات ابلاغ في القطاع العام، أي أن الموظفين العامين لا يقومون بعملية الابلاغ أو أن فعالية الديوان ما زالت ضعيفة خاصة أن نسبة هامة من القضايا المعروضة أمام محكمة قضايا الفساد تتعلق بموظفين ومسؤولين في القطاع العام، وقد يكون السبب انعكاس للتحسن في مجال النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام.

ديوان الرقابة المالية والادارية يوسع من عمليات النشر لتقاريره الدورية ويبلغ الأطراف المعنية بنتائج أعماله ويحيل عدد من حالات الاشتباه بالفساد لهيئة مكافحة الفساد.

ان تعزيز دور ديوان الرقابة المالية والادارية ليشرف على رقابة جميع المؤسسات العامة التي تتلقى مساعدات من السلطة بغض النظر عن مرجعيتها المؤسساتية بحاجة الى صدور قرار من السيد الرئيس والسيد رئيس الوزراء بحكم مسؤوليتهما، وبناء قدرات الديوان الاحترافية يساهم في منع الفساد والكشف المبكر عن ظواهر هدر المال العام.

٤٧ أنظر موقع وزارة المالية http://www.pmof.ps/index.php?pagess=balance_5

جدول تصنيف التقارير المحولة لهيئة مكافحة الفساد حسب القطاعات الرقابية

القطاع	٢٠١٢	سنوات سابقة
الحكم المحلي	١٧	٥
المنظمات غير الحكومية	٨	٤
الخدمات الاجتماعية والثقافية	٣	٢
الحكم (مدني وأمن)	–	١
الاقتصاد	١	١
البنية التحتية	–	١
المجموع	٢٩	١٤
المجموع الكلي	٣٤	

كما تأخر الديوان في تسليم التقرير الربع سنوي الأول للعام ٢٠١٢ للمجلس التشريعي (سلم في ٢٠١٢/٩/٣) وسلّم تقرير الربع الثاني سلم بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧.

في العام ٢٠١٢، أحال ديوان الرقابة المالية والإدارية ٣٠ ملفاً لهيئة مكافحة الفساد لوجود شبهات فساد.[٤٨]

شهد العام ٢٠١٢ تطوراً بقيام الديوان بالتدقيق على شركة دار الحياة للطباعة والنشر (جريدة الحياة الجديدة) باعتبارها من استثمارات السلطة الفلسطينية تابعة لصندوق الاستثمار الفلسطيني، وعلى شركات مساهمة عامة (شركة كهرباء الجنوب وشركة كهرباء الشمال). وأشار مدير عام الديوان إلى تطور تعامل الوزارات والمؤسسات الحكومية مع ديوان الرقابة.

واجه ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال العام ٢٠١٢ العديد من المعوقات- والتي سبقت الإشارة إليها في تقرير الفساد في العامين ٢٠١١ و ٢٠١٠ - وهي:

ما زال كثير من التقارير التي يعدها ديوان الرقابة لا يجد طريقاً للأخذ بالتوصيات الواردة فيها، ولا يبدو حتى الآن أن فعاليته قد طالت جميع المؤسسات العامة.

- استمرار شلل المجلس التشريعي خلال العام ٢٠١٢، حال دون تفعيل أدوات المساءلة تجاه الأشخاص المسؤولين عن المؤسسات الواردة في تلك التقارير التي تعاني من خلل في الأداء، خاصة أن الديوان ليس جهة تنفيذية تتابع الالتزام بتوصياتها.
- استمرار عدم تعاون بعض الجهات (المؤسسات العامة والعاملين فيها) الخاضعة لرقابة الديوان في الإبلاغ عن المخالفات الإدارية أو المالية التي تقع فيها كما يتطلب ذلك قانون الديوان، إضافة إلى عدم استجابة بعض المؤسسات التي قام الديوان بأعمال التدقيق والرقابة عليها لتوصيات الديوان. إن عدم وضع توصيات الديوان موضع التطبيق العملي يفقد هذه التقارير مصداقيتها وفعاليتها في المساءلة والمحاسبة على أساس ما ورد فيها.

٤٨ لقاء مع السيد جمال أبو بكر مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٤.

الشفافيـة والوضوح والتعاون بين ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد يساهم في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤

يهـدف عمـل الديـوان إلى ضمـان سلامة العمل المـالي والإداري وكشـف أوجه الانحـراف فيهما، فهو بذلـك يشارك في عملية الوقاية من الفساد وتعزيـز النزاهة والشفافية، كما يساعد في اكتشاف حالات الانحراف التي تشكل جريمة من جرائم الفساد، وبالتالي على ديوان الرقابة:

- *تحويـل كافة الحالات المكتشفة من قبل الديوان أثناء عمليات التدقيق والرقابة، والتي تندرج تحت تعريف جرائم الفساد الوارد في قانون مكافحة الفساد لهيئة مكافحة الفساد، إلى التحقيق واتخاذ المقتضى القانوني المناسب.*
- *تزويد الهيئة بكافة التقارير التي تصدر عن الديوان.*
- *إعداد التقارير الرقابية التي تطلبها الهيئة في سبيل التحقق من شبهات الفساد.*

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤

هيئة مكافحة الفساد.. تنجز الاستراتيجية الوطنية وفي الطريق لاعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد

استمـرت الهيئة خلال العام ٢٠١٢ في القيام بالدور المنـاط بها في مجال مكافحة الفساد، وفقاً للصلاحيات الممنوحـة للهيئة بموجب قانـون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) لسنـة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠، ومن خلال تسليط الضوء على ما تم في هذا المجال يمكن رصد ما يلي:

- شكل الرئيس الفلسطيني، بمرسوم رئاسي صادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/١٥، اللجنة الوزارية لإعداد التقييم الذاتـي لتنفيذ اتفاقيـة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد برئاسة رئيس هيئـة مكافحة الفساد وعضوية كل مـن أمين عام مجلس الـوزراء ووزير المالية ووزير العدل ووزير الداخليـة ووزير الخارجية، وفي المرسوم نفسـه تشكلت اللجنة الفنية لمعاونة اللجنة الوزارية من ثلاثة عشر عضواً ممثلين للقطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المـدني وعضوية شخصية أكاديمية مـن أساتذة القانون. عقـدت اللجنة الفنية عدة اجتماعات في مقر هيئة مكافحة الفساد لإعداد تقرير التقييم الذاتي.
- تم خـلال العـام ٢٠١٢ تفعيل دائرة متابعة إقـرارات الذمة المالية وتم توزيع إقـرارات الذمة المالية على بعض الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد (الفئـة الخاصة والفئة العليا والفئة الأولى من موظفي الخدمة المدنية وضباط الأجهزة الأمنية).
- أصـدرت الهيئة خـلال العـام ٢٠١٢ الاستراتيجية الوطنية لمكافحـة الفساد للأعـوام ٢٠١٢-٢٠١٤[٤٩]، وتم نشرهـا علـى الموقـع الالكتروني للهيئـة، كما قامت الهيئـة بعقد العديـد من الاجتماعـات الثنائية مـع الأطـراف الشريكـة في إعـداد الاستراتيجية لإطلاعهـم عليها وبحـث مجال مشاركتهـم في نفيذ الاستراتيجيـة الوطنيـة. واشتملت الاستراتيجيـة على ستة محاور تتمثل في: منع وقـوع الفساد والوقاية منـه، إنفاذ القانون والملاحقـة القضائية، رفع مستوى الوعي والتثقيـف والتدريب والمشاركة المجتمعية،

٤٩ أنظـر الموقـع الالكـتروني للائتلاف من أجـل النزاهة والمساءلـة «أمان» بخصوص حفـل إطلاق الاستراتيجيـة الوطنية لمكافحة الفسـاد. http://www.aman-palestine.org/arabic/News/2012/13062012.htm

اساءة استخدام السلطة والتكسب والاستثمار الوظيفي والمساس بالأموال العامة والاختلاس أبرز اشكال الفساد التي كشفت عنها تحقيقات هيئة مكافحة الفساد.

مطلوب تنسيق الجهود لتنفيذ الاستراتيجة الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤

إذا كانت الهيئة مخولة قانونياً بإعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فإن تنفيذ مكوناتها وبرامجها تعد مسؤولية مشتركة ما بين الهيئة وبقية عناصر منظومة النزاهة الوطنية الشريكة مع الهيئة في جهود مكافحة الفساد.

الاستراتيجية الوطنية

لمكافحة الفساد ٢٠١٢ - ٢٠١٤

تنسيق الجهود لمكافحة الفساد، التعاون الدولي، وتعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد. كما تم البدء بتنفيذ المحور الخاص بالتوعية والتدريب خلال الربع الأول من العام ٢٠١٢.[٥٠]

- أوضحت البيانات التي زودتنا بها هيئة مكافحة الفساد أن القضايا التي تم التحقيق فيها تتنوع بين إساءة استخدام السلطة والاستثمار الوظيفي، وإهدار المال العام، والاختلاس، والتزوير، والواسطة والمحسوبية والمحاباة.

الجدول (٤): المواضيع الواردة لهيئة مكافحة الفساد وأنواعها

الرقم	الموضوع	العدد
١	إساءة استخدام السلطة والاستثمار الوظيفي	٤٤
٢	إهدار المال العام والمساس بالأموال العامة	١٧
٣	التزوير	١١
٤	الاختلاس	١١
٥	الواسطة والمحسوبية والمحاباة	١٠
٦	الرشوة	٥
٧	التهاون في أداء الواجبات الوظيفية	٢
٨	أخرى (من غير الاختصاص)	٨٦

بمراجعة ملف القضايا التي تم الفصل فيها في محكمة جرائم الفساد يتبين ما يلي:

١. من أصل ٢٣ قضية تم رد ٨ قضايا لعدم الاختصاص.

٢. عدد من القضايا التي تم الحكم فيها كقضايا فساد تم إعطاء أصحابها تخفيف حكم (الرحمة) وعددها خمس قضايا من أصل ١٥ قضية، وقد يخلق هذا التوجه لدى المواطنين شعوراً بالاستخفاف بتهم الفساد ولن يخلق رادعاً حقيقياً للمواطن يمنعه من ارتكاب مثل هذه الجرائم.

٥٠ أنظر موقع هيئة مكافحة الفساد http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=media_1

احالة بعض كبار المسؤولين للقضاء بتهمة الفساد واقرار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أبرز انجازات الهيئة لعام ٢٠١٢ والسلطة ما زالت عاجزة عن ملاحقة الهاربين واستمرار الأموال المنهوبة والمهربة للخارج.

٣. استمرار عمل محكمة الفساد بتقليد عدم نشر أسماء الأشخاص المدانين بقضايا فساد بشكل عام، الأمر الذي لا يساعد في رفع الوعي بعمل هيئة مكافحة الفساد والمحكمة الخاصة بذلك.

٤. هناك قضيتان فقط من أصل ١٥ حكم فيها على المتهمين بالحبس لمدة ١٥ سنة. وهما حكمان غيابيان، منها القضية الخاصة بخالد سلام، مما يعني أنه وبمجرد حضورهم للمحكمة واستعدادهم للمثول أمامها سيلغى الحكم السابق.

٥. تم العفو عن متهمين من قضيتين من أصل القضايا المنظور فيها، وفقاً لما نص عليه القانون بشأن من يقوم بالتبليغ عن الجريمة قبل كشفها، كأحد معززات الإبلاغ عن الفساد.

الجدول (٥): توزيع التهم في القضايا التي تم الفصل فيها

التهمة	التهم التي ظهرت في القضايا المفصولة (الـ٢٣ قضية)
الاستثمار الوظيفي والغش في إدارة المال العام	١٠
طلب، عرض، قبول رشوة	٩
إساءة الائتمان	٨
الاختلاس واستثمار الوظيفة	٦
التزوير في أوراق خاصة	٤
تزوير أوراق رسمية	٤
الإهمال الوظيفي والتهاون في أداء مهام وظيفية	٤
جرائم كسب غير مشروع	١
إعاقة تنفيذ أمر قضائي	١

- على صعيد تمويل الهيئة، فقد التزمت الحكومة الفلسطينية خلال العام ٢٠١٢ بتخصيص الموازنات الكافية لعمل الهيئة.
- عملت هيئة مكافحة الفساد خلال العام ٢٠١٢ على عقد عدة دورات تدريبية بالتعاون مع مختلف المؤسسات والوزارات من أجل رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية في موضوع مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة ومبادىء الشفافية ونظم المساءلة.
- عملت الهيئة خلال العام ٢٠١٢ على إجراء العديد من الاتصالات مع بعض الدول العربية لملاحقة بعض الهاربين والمتهمين في قضايا فساد لاسترداد الممتلكات من الأراضي والأموال والأسهم التي تعود ملكيتها لمنظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية والتي جرى التصرف بها من بعض الأشخاص الذين كلفوا باستثمار هذه الأموال لصالح منظمة التحرير أو استولوا بطريقة غير شرعية على أموال للسلطة أو تصرفوا بها بشكل مخالف للقانون، كما استرجعت الهيئة، خلال عام ٢٠١٢، أربعمائة دونم من الأراضي التابعة لمنظمة التحرير والتي كانت مسجلة بأسماء عدد من الكوادر

الفلسطينية منذ فترة طويلة في عدة مناطق في الأراضي الفلسطينية.[٥١]

- ما زال العديد من القضايا المشتبه بوجود فساد فيها قيد التحقيق، وفي بعض الأحيان يستغرق التحقيق فترة طويلة بسبب الإحالات غير مكتملة المعلومات من الأطراف الأخرى التي تقوم بالإبلاغ، وما زالت قضية قلة الكوادر الفنية المتخصصة في مجالات البحث الجنائي والمختبرات الضرورية تؤثر على عدد القضايا المحولة للمحكمة.
- على الرغم من وجود موقع الكتروني للهيئة، إلا أن هذا الموقع بسيط وهو بحاجة إلى تطوير باعتباره أحد الوسائل المهمة للانفتاح على الجمهور وإيصال ونشر المعلومات العامة والخاصة بعمل الهيئة.
- تم نشر الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام ٢٠١١ على الموقع الالكتروني للهيئة[٥٢].

استمرار نفس المعيقات التي واجهت الهيئة في عملها خلال العام ٢٠١١ أيضاً في العام ٢٠١٢ ، والتي تتمثل فيما يلي:

- عدم تسليم بعض الدول للمتهمين بقضايا الفساد الفارين من وجه العدالة للخارج.
- صعوبة استرداد الأموال الموجودة خارج الأراضي الفلسطينية والعائدة ملكيتها لمنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية والتي كانت محط أعمال فساد مورست بحقها.
- التأخر في إقرار نظام حماية الشهود، وغياب آلية لحماية ومكافأة المبلغين عن أعمال فساد وتشجيعهم.
- انشغال الهيئة في التحقيق في قضايا غير مكتملة المعلومات مما يطيل التحقيق أو يستدعي التحقيق مع أعداد من المسؤولين قد يتضح عدم وجود أدلة على فسادهم.

وبالرجوع إلى استطلاع الرأي والذي أجرته أمان في العام ٢٠١٢، أظهر الاستطلاع وجود الهيئة كعنوان واضح للإبلاغ عن الفساد إلاّ أنه عدداً لا بأس به من المستطلعة آرائهم ما زالوا لا يعرفون بوجود الهيئة بالرغم من الجهود والإعلانات التي صدرت على لسان رئيس الهيئة ورئيس السلطة في أكثر من مناسبة عن استقلال الهيئة وخضوع الجميع للقانون الخاص بمكافحة الفساد، وبالرغم من عدم وجود حصانات تمنع الهيئة من التحقيق مع أي مسؤول، حيث مارست الهيئة ذلك عملياً في العام ٢٠١٢ بإرسال عدد من كبار المسؤولين للقضاء، إلاّ أن المواطنين الفلسطينيين المستطلعة آرائهم قد حددوا عدداً من الأطراف بصفتها الأكثر تدخلاً في عمل الهيئة (كما هو واضح في الرسم البياني أدناه) وهو أن التدخل في عمل الهيئة من قبل مكتب الرئيس ما زال يحتل المرتبة الأولى (بنسبة ٣٢٪) كأكثر الجهات تدخلاً في عمل الهيئة. وبالمقارنة بالعام ٢٠١١ فقد حصل تطور إيجابي في انطباعات المواطنين عن الهيئة ودورها واستقلاليتها، ولكن هذا لم يمنع من وجود بعض الأشخاص الذين راجعوا مركز المناصرة والإرشاد القانوني في أمان مبدين انزعاجهم من عدم رد الهيئة على ادعاءاتهم حول معلومات أدلوا بها ذات علاقة بشبهة فساد مطالبين

٥١ تصريح منشور لرئيس هيئة مكافحة الفساد على الموقع الالكتروني لشبكة معاً» الإخبارية بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٠. أنظر -http://www.maan news.net/Arb/ViewDetails.aspx?ID=527940

٥٢ أنظر الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد .http://www.pacc pna.ps/ar/index.php?p=main&id=72

بإعلامهم بمصير ونتائج ادعاءاتهم.

الشكل (٥): الجهات الأكثر تدخلاً في عمل هيئة مكافحة الفساد حسب رأي المبحوثين في استطلاع الرأي حول واقع الفساد ٢٠١٢

محكمة قضايا الفساد

- خلال العام ٢٠١٢ تم تفريغ أربعة قضاة للعمل في محكمة جرائم الفساد كهيئة دائمة. تسلمت محكمة جرائم الفساد تسعة ملفات من النيابة العامة تنوعت بين قضايا اختلاس جنائي، وتزوير في أوراق رسمية، واستعمال مستند مزور، ورشوة، وإساءة الائتمان، إضافة للكسب غير المشروع، وإعطاء مصدقات كاذبة، واحتيال، واستثمار وظيفة، والتهاون في القيام بالواجبات الوظيفية، وذلك وفقاً لتصريحات رئيس محكمة الفساد[٥٣].

مطلوب من مجلس القضاء تبني سياسة حازمة ازاء احترام ارادة المشرع بشأن ضرورة تسريع اجراءات التقاضي واحترام ضمانات المحاكمة العادلة.

لكن ما زالت بعض المعوقات تؤثر على عمل المحكمة للفصل في المزيد من قضايا الفساد منها:

- طول مدة القضايا في المحاكم الاستئنافية والتي تعمل بموجب قانون الإجراءات الجزائية، والذي إذا استمر العمل فيه بالطريقة نفسها فإن القضايا ستبقى في المحاكم لسنوات. مما يخلق انطباعاً غير دقيق لدى المواطنين أن القضايا قد جرى تواطؤ رسمي لطيها.
- استمر عام ٢٠١٢ عدم وجود مقر مناسب للمحكمة وذلك لضيق المقر الحالي وعدم وجود قاعات تتسع لعقد المحاكمات، خاصة وأن جلسات المحكمة تشهد حضوراً مكثفاً من قبل الجمهور وذلك لأهمية وحساسية المواضيع المنظورة.
- قصر الآجال الزمنية الواردة في قانون مكافحة الفساد بشأن اجتماعات المحكمة، وهذه الآجال وإن كان يمكن التغلب عليها في الوقت الحاضر من خلال سماح القانون بتأجيل انعقاد الجلسات مع تبرير وتسبيب هذا التأجيل، إلاّ أن هذه الآجال الزمنية ستشكل عقبة حقيقية في المستقبل خاصة عندما تزداد

٥٣ تصريح القاضي حسين عبيات رئيس محكمة جرائم الفساد بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠ على موقع وطن للأنباء -http://www.wattan.tv/new_index_hp_details.cfm?id=a4862423a3862371&c_id=11

قضية محمد رشيد أبرز قضية تصدت لها محكمة جرائم الفساد في العام ٢٠١٢

أصدرت محكمة جرائم الفساد حكمها في قضية محمد رشيد بتاريخ ٧ حزيران ٢٠١٢ غيابياً باعتبار المتهمين فيها فارين من وجهة العدالة، حيث أخذت المحكمة بالعقوبة الأشد على جميع المتهمين.

فحكمت بالحبس مع الأشغال الشاقة المؤقتة ١٥ سنة بحق المتهم محمد رشيد وتغريمه ١٥ مليون دولار أميركي، والحبس ١٥ عاما وغرامة مالية مقدارها ثمانية ملايين دولار على المتهم الثاني وليد عبد الرحمن.

كما أصدرت حكمها بحبس المتهم خالد فرا ١٥ سنة وغرامة مالية مقدارها خمسة ملايين دولار، وحل شركة الاستشارات المدانة وتغريمها مبلغ خمسة ملايين دولار، وإلزام جميع المدانين متكافلين برد المبالغ المختلسة ونفقات المحكمة.

وقررت المحكمة أيضاً مصادرة جميع الأموال المحجوزة وهي عبارة عن ثلاث سيارات لمحمد رشيد ومبالغ مالية يصل مجموعها إلى ١٢٧٠٠ دولار أميركي، إضافة إلى خمس قطع أراض، وأسهم في شركة للأدوية للمتهم الثاني وليد نجاب، ومصادرة جميع المبالغ للشركة المتهمة المحجوزة في البنوك وأسهمها لدى شركة فلسطين للتنمية والاستثمار والاتصالات والزيوت النباتية.

قضايا الفساد المنظورة أمام المحكمة، الأمر الذي يتطلب حينئذٍ إجراء تعديل قانوني لها.

السلطة القضائية... تراوح مكانها

تشكل السلطة القضائية إحدى السلطات الثلاث، وتمارس السلطة مهامها عبر المحاكم النظامية بدرجاتها[٥٤] وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ وقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١. ويقع على عاتقها الفصل في قضايا الخلاف على الحقوق والحكم في الجرائم والرقابة على القرارات الإدارية. وبإلقاء الضوء على واقع السلطة القضائية للعام ٢٠١٢ من حيث الالتزام بمبادئ النزاهة والشفافية، يمكن رصد ما يلي:[٥٥]

- أجرى قضاة التفتيش ٩٩ جولة تفتيشية خلال الشهور العشرة الأولى من العام ٢٠١٢ منها ٣٥ جولة مفاجئة.
- استمرار التزام القضاة بتقديم إقرارات بذممهم المالية، حيث يقوم كل قاضٍ عند تعيينه بتعبئة إقرار الذمة المالية الخاصة به ويتم حفظ هذا الإقرار لدى رئاسة مجلس القضاء الأعلى، لكن هذه الإقرارات لا تخضع للفحص الدوري.
- لم يصدر مجلس القضاء الأعلى نظاماً خاصاً للشؤون المالية أو الإدارية، كذلك لم يحدد المعايير الخاصة بالتدريب والابتعاث.
- استمرار النقص في عدد قضاة التفتيش، (خمسة قضاة)، وهو عدد غير كافٍ مقارنة بعدد المحاكم والقضاة.
- استمرار العمل بموجب الترفيع لأسباب تحسين الراتب ولد إشكالات هيكلية في بنية القضاء حيث تمت ترقية ٣٣ قاضياً لرئيس محكمة خلال العام ٢٠١٢، فقد ارتبط الراتب بالمسمى الوظيفي (صلح/ بداية/ استئناف/ عليا)، وقد أدت سياسة الترقيات الواسعة

٥٤ تتكون المحاكم النظامية من ١. المحكمة العليا (محكمة النقض ومحكمة العدل العليا). ٢. محاكم الاستئناف. ٣. محاكم البداية. ٤. محاكم الصلح.

٥٥ مقابلة مع المستشار عزت الراميني أمين عام مجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٧.

دور القضاء في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤

- *تعزيز قدرات القضاة المختصين بالنظر في جرائم الفساد.*
- *تفريغ القضاة المنتدبين للعمل في محكمة جرائم الفساد بحيث لا ينظرون إلا في هذا النوع من الجرائم، مما يراكم من خبراتهم في هذا المجال.*
- *الحرص على السرعة في اجراءات التقاضي لدى محكمة جرائم الفساد، وكذلك في محاكم الاستئناف.*
- *تبني مدونات سلوك للقضاة وتطبيقها.*

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٢-٢٠١٤.

أكثر من نصف القضايا التي نظرتها المحاكم الفلسطينية خلال الشهور التسعة الأولى من العام ٢٠١٢، تتعلق بمخالفات السير، الأمر الذي يستنفذ جهد القضاة ووقتهم على حساب القضايا الأخرى.

مطلوب من مجلس القضاء إعادة النظر في السياسة القائمة على اصدار احكام متساهلة بتخفيض قيمة الغرامة الخاصة بمخالفات السير دون مبرر حقيقي.

بهدف تحسين الراتب إلى خلل هيكلي حيث تجمع القضاة في المواقع العليا وبقي نقص دائم في محاكم الصلح والبداية وأدى إلى استمرار التعيينات الجديدة وغياب الخبرات اللازمة في محاكم الصلح والبداية (محكمة الموضوع)، ناهيك عن أن ذلك عزز سياسة الاسترضاء أو المحسوبية من أجل الحصول على الترقيات من قبل القضاة.

تؤكد زيادة عدد قضايا السير التي تستنزف جهد القضاة أكثر من غيرهاوهذا يؤكد أهمية توصية أمان من أن سياسة التساهل والتخفيض لقيمة المخالفات، والتي استمر عدد كبير من القضاة في العام ٢٠١٢ بممارستها. أدت هذه الممارسة إلى نتائج سلبية تمثلت في اكتظاظ القضايا أمام القضاء، حيث شجعت المواطنين على عدم دفع المخالفات في البنك طمعاً في الحصول على التخفيض الكبير الذي يقره القاضي، وهو حق للخزينة يجري التهاون فيه، وعليه نأمل وقف هذه السياسة. ووفقاً لاحصاءات المحاكم الفلسطينية فأن عدد قضايا السير تشكل أكثر من نصف القضايا التي نظرتها المحاكم الفلسطينية خلال الشهور التسعة الأولى من العام ٢٠١٢، وهي قضايا في أغلبها تتعلق بمخالفات السير. وعليه لا بد من التأكيد على أن ذلك يستنفذ جهد القضاة ووقتهم على حساب القضايا الأخرى، وتطالب مؤسسة أمان مجلس القضاء بإعادة النظر في السياسة القائمة على تخفيض قيمة الغرامة الخاصة بمخالفات السير.

رغم الجهود التي بذلت من الأطراف ذات العلاقة لعمل القضاء من رسميين ومجتمع مدني ومانحين لإجراء اصلاح حقيقي داخل السلطة القضائية والمساهمة في تعزيز قطاع العدالة، إلا أن معظم هذه الجهود استمرت تراوح مكانها، ولم تقتصر الاشكالات فقط على عدم استقرار العلاقة بين السلطة القضائية مع الاطراف الأخرى وتعدتها إلى بعض مظاهر ذات علاقة بالنزاهة والمساءلة الفعالة في القضاء، الأمر الذي أدى إلى عقد سلسلة من الاجتماعات من قبل مؤسسات المجتمع المدني والتي توصلت إلى خلاصة محددة تعكس رؤية المجتمع المدني التي أساسها لا إمكانية لاصلاح القضاء من تلقاء نفسه، ولا بد من التدخل على أعلى المستويات وبشكل محدد من قبل السيد الرئيس شخصياً ورئيس وزرائه، وتم صياغة رؤية مؤسسات المجتمع المدني بتقرير خاص ورسالة إلى السيد الرئيس.

استمرار النيابة العامة ... بلا تفتيش والحكومة تخسر معظم قضاياها في العدل العليا

تقوم النيابة العامة بعملها وفقاً للاختصاصات التي يمنحها إياها قانون الإجراءات الجزائية لسنة ٢٠٠١. بحيث تقوم بوظيفة استقصاء الجرائم المرتكبة والتحقيق فيها وملاحقة المجرمين قانونياً وإحالتهم للمحاكم من خلال إقامة دعوى الحق العام. إضافة إلى القيام بتمثيل السلطة التنفيذية والدفاع عنها لدى المحاكم والدوائر القضائية في الدعاوى التي ترفع عليها.

ومن خلال تسليط الضوء على ما تم في هذا المجال خلال العام ٢٠١٢ يمكن رصد ما يلي:

- تم تعيين نائب عام جديد بعد استقالة النائب العام السابق الأستاذ أحمد المغني، حيث تم تعيين الأستاذ عبد الغني العويوي في ٢٠١٢/١١/٢٢.
- ما زالت تبعية النيابة العامة غير محسومة بعد من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية، مما أثر على طبيعة عملها من حيث مرجعيتها واستقلاليتها[٥٦]. وبالرغم من أن مبادرة السيد وزير العدل حول دمج النيابة بوزارة العدل قد أثارت زوبعة واستنفرت أطراف عدة لأسباب متنوعة، بعضها بحسن نية وبعضها الآخر، بسوء نية، مما أدى إلى وقف النقاش الجدي والمراجعة الضرورية لواقع النيابة العامة ودورها ومرجعيتها وموقعها في النظام السياسي الفلسطيني.
- ما زال التفتيش على أعضاء النيابة العامة غير مُفعل[٥٧] على الرغم من أن قانون السلطة القضائية، وفقا لأحكام المادة ٤٢، ينص على أن دائرة التفتيش في مجلس القضاء الأعلى تتكون من قضاة وأعضاء نيابة. لكن اللائحة التنفيذية للتفتيش القضائي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ حصرت تشكيل الدائرة بالقضاة وكذلك حصرت اختصاصها بالتفتيش على القضاة، مما أدى إلى عدم وجود قواعد حاكمة في عملية الرقابة على أعضاء النيابة ومحددة لرسم السياسات، الأمر الذي عطل مبدأ المساءلة لأعضاء النيابة[٥٨].
- خلال العام ٢٠١٢ تم حجز صحفيين ومدونيين نتيجة لمقالات نشرت في الصحف و/أو في المواقع الالكترونية وتعليقات على صفحات التواصل الاجتماعي من قبل النيابة العامة مما حمل النيابة العامة أعباء إضافية على عملها وخلق حالة بلبلة في الشارع الفلسطيني على آلية اتخاذ النيابة العامة قراراتها.
- استمرار حالة تبادل الاتهامات بين النيابة العامة والحكومة فيما يتعلق بأسباب خسارة لقضايا الحكومة أمام المحاكم، حيث أكّد بعض ممثلي النيابة لمؤسسة أمان أن جزءاً من هذه القضايا تكون قناعة أعضاء النيابة بأن القضية المحركة من قبل الحكومة "الوزارات والمؤسسات العامة" غير مقنعة وستتم خسارتها في المحكمة ومع ذلك يستمرون فيها.[٥٩]

على الحكومة أن تقرر ما هو دور مستشاريها القانونيين خاصة الذين تم تعيينهم في كل وزارة ولا يقومون بالدفاع عن القضايا في المحاكم الخاصة بوزارتهم، أو على الحكومة تحديد محام لها إلى حين البت بموضوع تبعية ودور النيابة العامة في إطار إصلاح السلطة القضائية.

إشكالات السلطة القضائية بما فيها النيابة العامة أصبحت بحاجة إلى مبادرة جريئة من السيد الرئيس والسيد رئيس الوزراء لا تأخذ بالاعتبار الزوبعات التي أثارها، وسوف يثيرها، عدد من الأفراد لهم مصلحة في بقاء الوضع على ما هو عليه.

***

النيابة العامة ما زالت تخسر العديد من قضايا الحكومة أمام المحاكم بسبب خلل في اتخاذ القرار او الاجراء لدى العديد من المسؤولين رغم وجود فئات المستشارين القانونيين لدى الوزارات.

٥٦ مقابلة مع الأستاذ عبد الغني العويوي مسيّر النيابة العامة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١.

٥٧ المصدر السابق.

٥٨ أنظر قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بلائحة التفتيش القضائي
http://www.courts.gov.ps/user-files/20111212141312.pdf

٥٩ مقابلة مع الأستاذ عبد الغني العويوي، مصدر سابق.

المنظمات الأهلية... تتردد في التقدم الحازم نحو الالتزام بمدونة السلوك[٦٠]

شهد العام ٢٠١٢ إحالة ملفات بعض مسؤولي الجمعيات إلى هيئة مكافحة الفساد في شبهات فساد.

- استمرت بعض المنظمات الأهلية خلال العام ٢٠١٢ ببذل جهود لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها، لكن هذه الجهود مازالت متواضعة، فقد قام بعضها بعقد التدريبات وتنظيم ورشات العمل التي تعالج في كثير من جوانبها مواضيع مرتبطة بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد والتوعية بمخاطره.
- في إطار تعزيز الحكم الصالح في عمل منظمات المجتمع المدني، عملت كل من مؤسسة أمان خلال العام ٢٠١٢ ومركز تطوير المنظمات الأهلية الفلسطينية (NDC) على تطوير البنى المؤسسية الإدارية والمالية والرقابة والتدقيق الداخلي لعدد لا بأس به من المنظمات الأهلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في إطار السعي لتبني قدرات الإدارة الفعالة وإدارة موارد المؤسسة الأهلية بطريقة منفتحة وشفافة وخاضعة للمساءلة ومستجيبة لاحتياجات المواطنين.
- ما زال الضعف في الرقابة الذاتية "مراجعة تطبيق المدونة" على تطبيق أحكام المدونة يشكل نقطة ضعف في مجال المنظمة القدوة.
- شهد العام ٢٠١٢ إحالة ملفات بعض مسؤولي الجمعيات إلى هيئة مكافحة الفساد في شبهات فساد، فيما تم إجراء تحقيق داخلي في وزارة الداخلية حول شبهات فساد مالي وإداري لعدد محدود من المنظمات، لكن تم إغلاق معظمها دون الوصول إلى تأكيدات بوجود حالات فساد وإن أظهرت التقارير الرقابية الرسمية وجود ضعف في الرقابة الداخلية لدى بعض الجمعيات الأهلية مما ساهم في توفير بيئة غير صحية استغلها البعض لتعويم قضية مكافحة الفساد باشاعة اجواء ان الفساد موجود في كل مكان وفي بعض الاحيان لاضعاف جهود مكافحة الفساد وبشكل خاص دور العمل الاهلي وخاصة ما تقوم به مؤسسة أمان.
- استمرار عدم التزام بعض المؤسسات الأهلية في تقديم تقاريرها المالية والإدارية لوزارة الداخلية ولوزارات الاختصاص المشرفة عليها وعدم نشرها للرأي العام، أضعف من الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات الأهلية وفي بعض الأحيان فتح المجال لوجود مبالغة في رواتب بعض القائمين على عدد من هذه

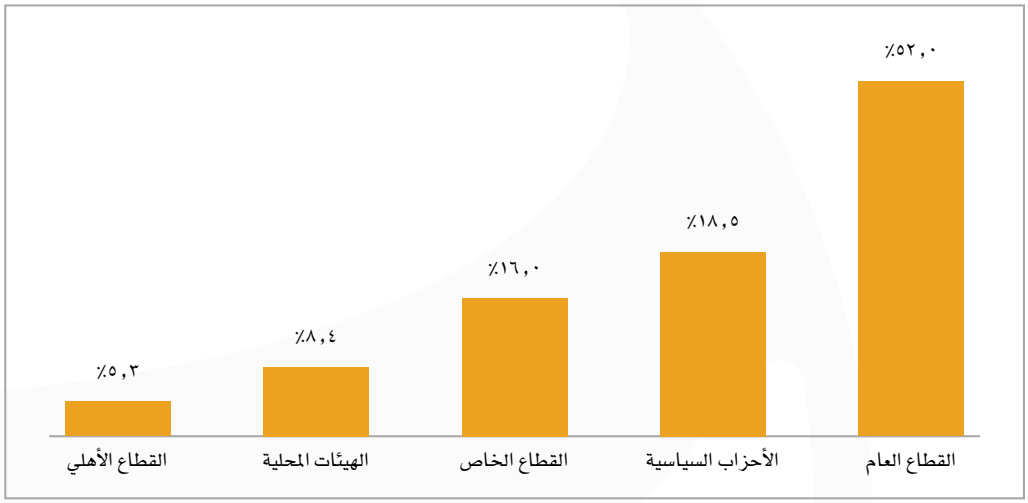
المنظمات الأهلية...مبادرات أهلية للرقابة على ادارة الشأن العام

من المبادرات الجديرة بالذكر في هذا المجال أنه تم خلال العام ٢٠١٢ عقد أول جلسة مساءلة للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة بحضور وزير المالية بتاريخ ٢٠١٢/٤/١٤ يتعلق بالموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢. كما بادر الفريق الأهلي بوضع مؤشرات محددة لموازنة المواطن بالتعاون مع مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية هدفت الى اطلاع المواطنين على حقيقة ما تتضمنه الموازنة العامة من نفقات وإيرادات بطريقة مبسطة يستطيع المواطن العادي فهم مضامينها. كما استمرت بعض المؤسسات الأهلية الناشئة مثل جمعيات حماية المستهلك بجهود ومبادرات في مجال الرقابة والمساءلة على سلامة وصحة الغذاء والدواء.

٦٠ مقابلة مع د. علام جرار رئيس شبكة المنظمات الأهلية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٩.

المؤسسات، الأمر الذي أضعف من مصداقية وعمل المؤسسات الأهلية.

استمر تردد عدد من مسؤولي بعض المنظمات الأهلية المتنفذة في بلورة صيغة فعّالة للرقابة الذاتية الجماعية، بفحص مدى التزام هذه الإدارات بأحكام مدونة السلوك الخاصة بالعمل الأهلي (شهادة الحكم الصالح في العمل الأهلي) ، حيث استمرت الحوارات طيلة العام ٢٠١٢ لبلورة الصيغ العملية لإنضاج هذه المبادرة دون الوصول لنتائج متفق عليها.



الشكل (٦): القطاع العام من أكثر القطاعات تعرضاً للفساد في فلسطين من وجهة نظر المواطنين المستطلعة آرائهم في العام ٢٠١٢.

الإعلام والإعلاميون وحرية التعبير... تبحث عن فضاءات أوسع

لا مجال للحديث عن محاربة الفساد دون وجود إعلام حر، فإن تمتع وسائل الإعلام بحرية التعبير يمكّنها من المشاركة بفاعلية في عملية المحاسبة والمساءلة ونشر الشفافية وتمثيل مصالح المواطنين والدفاع عنها، إضافة إلى فضح حالات الفساد التي تهدد مصير المواطنين ومستقبل التنمية.

وبإلقاء الضوء على واقع قطاع الإعلام الفلسطيني للعام ٢٠١٢ لوحظ ما يلي[٦١]:

- تم تفعيل لجنة أخلاقيات المهنة في نقابة الصحفيين وقد استقبلت عدد من الشكاوى خلال العام ٢٠١٢ تمت معالجتها جميعها.
- استمر مركز الإعلام الحكومي في عقد جلسات لكثير من المسؤولين في مواقع وظيفية مختلفة، وتتم دعوة جميع وسائل الإعلام لهذه الجلسات بهدف إثارة قضايا وطرح أسئلة تتعلق بالمؤسسة التي يرتبط بها المسؤول المستضاف.

٦١ مقابلة هاتفية مع الصحفي حسام عز الدين عضو مجلس نقابة الصحفيين الفلسطينيين بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٧.

خلال العام ٢٠١٢ لم تنجح نقابة الصحفيين في استكمال المبادرة بصدور مشروع قانون حق الوصول للمعلومات ومشروع قانون الإعلام ومدونات سلوك خاصة بالمدونين كما كان متوقعاً منها خلال العام ٢٠١٢.

استمرار الانقسام والصراع بين مكتب السيد الرئيس ومحمد دحلان كان السبب الرئيس للملاحقة واستجواب عدد من الاعلاميين واغلاق لبعض المواقع الاعلامية.

- استمرار السماح لتلفزيون فلسطين بالعمل في قطاع غزة والسماح لقناة الأقصى التابعة لحماس بالعمل في الضفة الغربية. لكن وتيرة استضافة المؤسسات الإعلامية لمسؤولين سياسيين من تيارات مختلفة ارتبطت بأجواء المصالحة والأوضاع السياسية العامة، فقد زاد هذا الظهور أثناء فترة العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في تشرين الثاني ٢٠١٢. لكن ما زالت الصحف المطبوعة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ممنوعة من التوزيع في الطرف الآخر.

- لوحظ وجود تحسن في زيادة البرامج الإذاعية والتلفزية المحلية في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين للمساءلة في مواضيع مختلفة.

- لوحظ خلال العام ٢٠١٢ زيادة واتساع الملاحقة للصحفيين والكتاب والمدونين الذين لاحقوا قضايا فساد واستجوابهم من قبل النيابة العامة وتقديم بعضهم أمام المحاكم الفلسطينية. كذلك استمرار استجواب الصحفيين أو احتجازهم لفترات معينة في الضفة الغربية أو قطاع غزة.

- في العام ٢٠١٢ تم إغلاق ٨ مواقع إخبارية الكترونية وصفحات ومجموعات على الفيس بوك، وكما يبدو فإن ازدياد موضوع التدخل في الشبكات والتواصل الاجتماعي جاء بسبب ملاحقة وسائل الإعلام التي كانت على علاقة بمحمد دحلان ومحمد رشيد التي شنت حملات إعلامية ضد الرئيس محمود عباس. إن الخلافات السياسية وتصفية الحسابات

على ضوئها ألحق الأذى بالإعلام باعتباره وسيلة للتعبير الحر.

- **لم يشهد العام ٢٠١٢ تقدماً في مجال حق الوصول للمعلومات**[٦٢]: لا يتوفر حتى الآن دليل إجراءات يحدد الأسس التي يتم الاستناد إليها في عملية تصنيف الوثائق تصنيفًا مدنياً أو أمنياً. كما لا توجد أي تعليمات أو إجراءات مكتوبة لتنظيم السجلات، وتداولها لتكفل حق الجمهور في الحصول على المعلومات، ولا تحديد مدة قانونية للاحتفاظ بالوثائق والسجلات. وتتفاوت ثقافة الحق في الحصول على المعلومات من وزارة أو جهاز إلى آخر ومن دائرة إلى أخرى. ويتوفر لدى بعض المؤسسات أحيانا آلية غير مكتوبة وغير معتمدة رسمياً للحصول على المعلومات، تتلخص بتقديم طلب وتوضيح الغرض لرئيس المؤسسة الذي يقرر ما

٦٢ تقرير تعزيز فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٢.

يراه مناسباً. ولا يوجد جهة في السلطة الوطنية تمكّن طالب المعلومات من التقدم بطعن على رفض طلب المعلومات أو المماطله بتقديمها.

- استمرار ضعف التقارير الاستقصائية فيما يخص تناول قضايا فساد، إما بسبب عدم توفر المعلومات اللازمة لذلك أو خوفاً من العواقب الناجمة عن ذلك.

الحوكمة... في معظم شركات القطاع الخاص تسير ببطء

- لاحظت أمان أن الشركات الفلسطينية الحاصلة على امتياز لإدارة مرفق عام أو تقديم خدمة عامة نيابة عن الحكومة في مجالات أساسية، مثل قطاع الاتصالات والكهرباء والمياه والمواصلات، استمرت خلال العام ٢٠١٢ بتقديم هذه الخدمات بدرجة مساءلة ما في برامج عملها.[٦٣]
- لم تعتمد مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة نظاماً يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء إدارتها، والابتعاد عن ممارسة أي عمل من الممكن أن يحمل في طياته إحدى حالات تضارب المصالح.[٦٤] ووفقاً لهيئة سوق رأس المال فإن مدونة سلوك العاملين، ونظام منع تضارب المصالح ستكون موجودة على خطة العام القادم ٢٠١٣، بحيث يتم توسيع نطاق تعليمات الإفصاح.
- عدم وجود مدونات سلوك للعاملين في العديد من الشركات المساهمة العامة، بل اكتفت تلك الشركات بما هو وارد في النظام الداخلي للشركة الذي يحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه.
- عند مراجعة المواقع الالكترونية الخاصة بالشركات الحاصلة على امتياز خلال العام ٢٠١٢، تبين أن بعض الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة بموجب عقد امتياز لا تنشر نص اتفاقية الامتياز الممنوحة لها وأية إجراءات تطرأ على مثل تلك الاتفاقيات، مثل شركة الاتصالات الفلسطينية والوطنية موبايل

عدم دفع مستحقات القطاع الخاص المورد الرئيسي للمواد والخدمات العامة أدى إلى تفشي ظاهرة الغش والتحايل في تقديم الالتزامات وشجع الواسطة والمحسوبية لتحصيل الديون.

يعتبر العام ٢٠١٢ عام عدم التزام السلطة بدفع مستحقات القطاع الخاص الذي قام بتنفيذ عطاءات خلال العام ٢٠١١ مما ولد علاقة غير صحية بين الموردين والجهات الحكومية التي تتسلم هذه الخدمات، وبشكل خاص القطاع الصحي الأمر الذي يشيع مظاهر خطرة ليس أقلها اللجوء إلى الواسطة والمحسوبية للحصول على المستحقات أو قبول مستوى خدمة أقل من حيث الجودة (الغش والتحايل).

زالت ضعيفة، إما بسبب عدم اكتمال الأجسام الإشرافية الرسمية أو المنظمة للقطاع المعني مثل (هيئة تنظيم قطاع الاتصالات)، وعدم إقرار الجهات الرسمية للتعرفة التي يتم بموجبها تحديد الأسعار في العام ٢٠١٢ لعدد منها مثل المياه.

- على الرغم من تبني مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، إلاّ أن الملاحظ أن الكثير من الشركات المساهمة العامة ما زالت تتردد في تطبيق وإدماج العديد من بنود المدونة

٦٣ مقابلة مع د. بشار أبو زعرور مدير عام الإدارة العامة للدراسات والتطوير في هيئة سوق رأس المال الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٧.

٦٤ المصدر السابق.

حان الوقت لمساءلة شركات القطاع الخاص عن إدارتها لخدمات عامة وإلزامها بالشفافية

يعتبر تطبيق مدونة الحوكمة للقطاع الخاص الفلسطيني على جميع الشركات المساهمة العامة أمراً واجب التنفيذ إذا أردنا النهوض بمستوى النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها، إضافة إلى إصدار قانون ينظم منح الامتيازات للشركات الخاصة التي تدير خدمة عامة نيابة عن الحكومة. وضرورة تجريم قضايا الفساد في القطاع الخاص.

في قطاع الاتصالات، وشركة كهرباء الجنوب.

- استمرار بعض الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً بعدم نشر النظام المالي سواء في نشرة خاصة أو على المواقع الالكترونية الخاصة بها، مثل شركة الاتصالات الفلسطينية والوطنية موبايل في قطاع الاتصالات، وشركة كهرباء الجنوب، وشركة توزيع كهرباء الشمال. كما لا تقوم بعض هذه الشركات بنشر حساباتها المالية الختامية والتقرير السنوي على موقعها الالكتروني.[٦٥]
- ما زالت بعض الشركات المساهمة العامة غير مدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية، كما استمر البعض الآخر من هذه الشركات في عدم نشر البيانات المالية الاولية وبعض البيانات الجوهرية بشكل منتظم، على الرغم من إفصاحها عنها لدى سوق فلسطين للأوراق المالية. حيث يوجد في فلسطين ٨٧ شركة مساهمة عامة مسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني منها٦٧ شركة فعالة و٢٢ غير فعالة، كما أن هناك ٤٢ شركة مدرجة في السوق المالي الفلسطيني "بورصة فلسطين".[٦٦]

الأحزاب السياسية والفصائل.... جهود غير جدية في مكافحة الفساد

للسنة الثالثة على التوالي، رصد التقرير السنوي لمؤسسة أمان إشكاليات عديدة ذات علاقة بدور الأحزاب والفصائل في مكافحة الفساد، وبشأن ضعف المساءلة والشفافية في أعمالها والتي كان أبرزها ضعف الرقابة الداخلية والخارجية على أعمالها.

لم يطرأ أي تغيير يذكر خلال العام ٢٠١٢، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، إذ ما زالت الأحزاب غير خاضعة لإطار قانوني أو صيغة توافق وطني تنظم عملها وعلاقتها بالآخرين، وتحدد شكل الرقابة على تمويلها الانتخابي وتحدد آليات ضمان تجديدها للأطر القيادية فيها وضعف المساءلة على أعمالها.

وعلى الرغم من توقيع الحركات والفصائل الفلسطينية على وثيقة مبادئ سلوكية للفصائل والقوى والأحزاب السياسية الفلسطينية خلال العام ٢٠١١، إلا أنه لم يتم تكريس هذه الوثيقة لدى الأحزاب والفصائل الفلسطينية وتفعيلها داخلها، الأمر الذي أبقى الاحزاب السياسية في المرتبة الثانية بحسب انطباع المواطنين بعد القطاع العام عام ٢٠١٢.

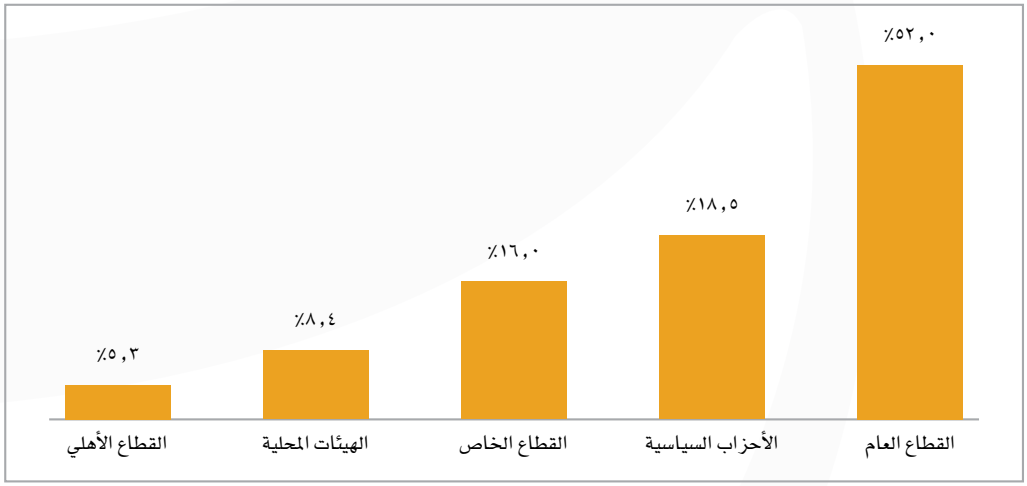
٦٥ المصدر السابق.

٦٦ مقابلة مع السيد نظام أيوب مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣٠.

غالبية الفصائل الفلسطينية ما زالت تستسهل تقاليد العمل بموجب المحاصصة خاصة عندما عندما يتعلق الأمر باقتسام الكعكة في المناصب العليا أو مجالس ادارة الهيئات التمثيلية أو السفارات في الخارج.

لم يلحظ وجود نشاطات أو مبادرات ذات مضمون لمكافحة الفساد في برامج الفصائل والاحزاب، ولم يلحظ مشاركة جادة من قادة الأحزاب والفصائل في بلورة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، الأمر الذي زاد في إضعاف الإرادة السياسية لمنع الفساد، والتي يفترض أن تلعب الأحزاب والفصائل الدور المهم في بلورتها من خلال ممثليها في المجلس التشريعي أو في مواقع صنع السياسات أو نماذج القدوة في سلوك رموزها، حيث ما زالت غالبيتها تقبل وتكرس مبدأ المحاصصة الكوتة في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية ومنظماتها الجماهيرية على حساب المصلحة العامة، خاصة عندما يتعلق الأمر بشغل أو تعيين المناصب العليا أو رئاسة المؤسسات غير الوزارية أو السفارات في الخارج.

أظهرت استطلاعات الرأي العام وجود انطباع سلبي لدى المواطنين بشأن الفساد في الأحزاب ودورها في مكافحة الفساد. فللسنة الثانية على التوالي تأتي في المرتبة الثانية بعد القطاع العام بنسبة ١٨٪. فعلى الرغم من انخفاض النسبة مقارنة بما كانت عليه في العام الماضي (٢٤٪) إلاّ أنها بقيت في المرتبة الثانية كأكثر القطاعات تعرضاً للفساد في فلسطين. ويبدو أن ثقة الجمهور الفلسطيني بالأحزاب السياسية والفصائل لا زالت ضعيفة، وأن الجمهور استمر في الاعتقاد خلال العام ٢٠١٢ بضعف الإرادة السياسية الفعلية لدى الأحزاب السياسية لمكافحة الفساد.



الشكل (٧): الأحزاب السياسية من أكثر القطاعات تعرضاً للفساد في فلسطين حسب استطلاع الرأي عام ٢٠١٢.

قضايا تحت الضوء

اعادة بناء صرح الرئيس...نموذج على هدر المال العام

عكفت القيادة الفلسطينية بعد رحيل الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات على إنشاء صرح يحتضن الضريح المؤقت الذي وضع فيه جثمانه إلى حين التمكن من مواراته الثرى في مدينة القدس كما كان يتمنى، وذلك نظراً لما يتمتع به الرئيس الراحل من مكانة تاريخية بالنسبة للشعب الفلسطيني ودوره في النضال الوطني الفلسطيني، وكونه قائداً شعبياً وشخصية حظيت بمكانة وطنية ودولية مرموقة.

وإضافة إلى الضريح تم بناء مسجد ومتحف خاص وفناء وساحة فسيحة وجدارية للشاعر الكبير محمود درويش، وقد أعدت المخططات المعمارية من قبل المهندس الفلسطيني الدولي جعفر طوقان. حيث وضع مكتبه الفني المواصفات الفنية والشروط الفنية الضرورية المطلوب الالتزام بها بتكلفة (١،٤٨٠،٠٠$). وقد اختار الفنان جعفر طوقان الحجر الفلسطيني الممتاز والمصنف وفقاً لمعايير دولية من درجة A ممتاز، وذلك لضمان ديمومة الصرح كأحد المواقع الرمزية المهمة للفلسطينيين. كما أضاف متطلبات ضرورية يجب الالتزام بها في آلية تثبيت الحجر واستخدامه.

لكن بعد مضي أقل من ٤ سنوات على الانتهاء من بناء المشروع بدأت العيوب والمشاكل بالظهور في أركان المبنى مثل: تكسر بعض الأحجار، وظهور بقع داكنة على الحجر في الجدران. ليس اهتمامنا ومجال عملنا في مؤسسة أمان تقديم تقرير أو إعطاء رأي عن الجوانب الفنية، ونترك ذلك لذوي الاختصاص.

تقرير اللجنة الفنية المكلفة من مؤسسة ياسر عرفات يشير إلى عيوب خطيرة في التنفيذ

تناول تقرير فني أعدته مؤسسة ياسر عرفات المسؤولة عن الضريح عيوباً أساسية في مواصفات الحجر، وفي نوعية ومواصفات التثبيت، وفي جودة التنفيذ.

١. مواصفات الحجر المطلوب:

أوضح التقرير فيما يتعلق بإجراء الفحوصات على الحجر التي تم إجراؤها من قبل اللجنة الفنية المكلفة من قبل مؤسسة ياسر عرفات، بعد أخذ عينات عشوائية من جدران المصلى والسور الداخلي لمنطقة الضريح وأخضعت للفحوصات المكتملة بما فيها فحص كسر الحجر، فكانت النتيجة أن نسبة امتصاص الحجر للماء عالية وأن كثافته منخفضة، وأن درجة احتكاكه ضعيفة بحيث يتم تصنيفه (B).

الفحوص العادية التي كانت تقوم بها مؤسسة بكدار للحجر، والتي لم تكن تستند إلى فحص جميع عناصر مؤشرات تصنيف الحجر، كانت تعطي نتائج A ، أما الفحص النهائي والذي أجري بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٩ من قبل بكدار وهو الفحص الكامل فقد أثبت أن الحجر هو من النوع B، وعلى الرغم من ذلك فقد تم اعتماده في حينه، إضافة إلى أنه لا يوجد فحوصات للحجر المورد من المصادر الأخرى غير حجر نصار.

٢. مواصفات نظام التثبيت المطلوب:

نظام التثبيت المستخدم في جدران الضريح والمصلى هو نظام التلبيس الجاف (Dry Joint Mechanical Fixation)، وهو التثبيت بواسطة البراغي وإبقاء فراغ خلف الحجر. وقد حدد المصمم المواصفات الفنية لنظام التثبيت الذي يجب استخدامه في المشروع وهو (Z Anchor System) الذي يستخدم معه قطعة بلاستيكية يتم وضعها في الثقب الذي يتم فتحه في الحجر لمنع تسرب الرطوبة، وتحمل هذه القطعة رموزاً تدل على العلامة التجارية لها للتأكد من أنها أصلية. (لكن تبين للجنة الفنية أن نظام التثبيت المعدني المستخدم تبين من مصدر مجهول ولم يخضع لأية فحوصات للتأكد من مطابقته للمواصفات المحددة من المصمم ولا يلبي المواصفة العالمية من حيث الجودة والدقة والمتانة، كما أنه ليس من النوع المطلوب (Z Anchor) بل إنه من النوع المصنف (L Anchor). كما إنه يفتقر للقطعة البلاستيكية التي تأتي مع النظام المعتمد عالمياً وهي قطعة أساسية في نظام التثبيت. ولوحظ أنه تم استخدام مادة مثل السليكون كبديل للقطعة البلاستيكية الأمر الذي يعتبر منافياً للاصول الهندسية والمواصفات المطلوبة، إضافة إلى فتح أخدود طويل على حافة الحجر مما سمح للرطوبة والمواد الزيتية اللاصقة المستخدمة باختراق الحجر وأدى إلى ظهور البقع الزيتية السوداء في بعض الأماكن وبقع صدأ في أماكن أخرى، ناهيك عن أنه لا يوجد ما يشير إلى أن نظام التثبيت المستخدم هو من شركة عالمية معتمدة عالميا، أي أنه لا يحمل أي رقم متسلسل أو علامة تجارية، كل ذلك وفقاً لوصف التقرير الفني.

٣. جودة تنفيذ المشروع:

في بعض الأماكن تم استخدام زوايا المنيوم بدل المعدن، كما أن الباطون لم يكن مستقيماً في العديد من الأماكن، بالإضافة إلى صعوبة تصريف مياه

تبديد المال العام الناتج عن إعادة العمل «كسوة الحجر» في ضريح الرئيس الراحل عرفات والذي دفع من الخزينة العامة يظهر مدى ضعف الرقابة الرسمية على المؤسسات العامة غير الوزارية وعدم المحاسبة ناتج عن عدم اعتماد تشكيل لجان تحقيق رسمية.

شكل غياب دور المؤسسات الرقابية الرسمية المتخصصة طمس العديد من الحقائق ومن غير الواضح أيضاً إذا ما اتخذت الحكومة أي إجراء رسمي بخصوص التأكد من عدم وجود شبهات او تواطؤ مع المقاول في تنفيذ بناء الضريح.

الأمطـار التي تتراكم أمام بـاب المصلى والضريح، إلى جانـب الانهيـار المتواصل للواجهـات الحجرية على جوانب الساحات الخارجيـة، وسوء التنفيذ في نظام تلبيس الواجهات الحجرية، وبشكل عام هناك عـدم التـزام بمواصفـات المشـروع المعـدة من قبل المصمم والمدونة في كراسة العطاء.

آليات الرقابة على تنفيذ المشروع

بـرز أثناء التنفيذ عـدد من الإشكاليـات في تطبيق وتنفيذ الإجراءات الفنية والتنفيذية في مشروع بناء الضريح وترميمه باعتباره شكلاً من أشكال الأشغال العامـة، والسؤال الذي يطـرح نفسه: من هي الجهة الرقابيـة علـى العمـل إذا مـا تحـول دور بكدار من طرف مشرف إلى شريك أو طرف في التنفيذ؟

لا يوجـد في وثائق المشروع دلائل لوجـود رسمي لأية مؤسسـة رقابة رسميـة أثناء تنفيـذ الضريح، حيث لم يشـترك ديوان الرقابة الماليـة والإدارية أو وزارة الماليـة في فتح العطـاء الخاص بالضريـح، والتأكد مـن مواصفاته باستثنـاء بكدار المؤسسـة المشرفة، ناهيك عن طريقة طرح العطاء الذي يبلغ ما يقارب المليون ونصف المليـون دولار، حيث لم يلتزم بقانون العطـاءات الـذي ينص علـى أن أي عطاء يزيد عن ١٥٠ الف دولار يجب أن يطرح بشكل مركزي.

أثبت تقريـر اللجنة الفنية المكلفة مـن قبل مؤسسة الشهيـد ياسـر عرفـات وقـوع تلاعـب وتغيـير في مواصفات مواد المشروع ممـا أدى إلى عدم صموده ما يقـارب خمس سنـوات، وعلى الرغـم من تمويل ترميـم الضريح من أمـوال الخزينـة، إلاّ أن هناك حالـة من الضبابيـة في الإجـراءات الرسمية بشأن التعاطـي مـع ملـف إعـادة ترميـم الضريـح، فمن ناحيـة لا توجد قرارات صادرة ومنشورة عن مجلس الـوزراء تشير إلى إجـراء الحكومة تحقيقـاً رسمياً بالمعطيـات السابقة، على الرغم من وجود مؤشرات علـى حالة من إهدار المال العام في هذا المشروع. لم يتـم الحصول على قرارات إعـادة الترميم من قبل مجلـس الوزراء أو وزارة الماليـة التي لم تتعاون معنا في الحصـول على المعطيات بذلـك. على الرغم من أن التكلفة الناتجة عن إعـادة البناء كلفت أكثر من

٦٥٠ ألف دولار أميركي على أقل تقدير.

بمراجعة مجلس الوزراء لم نجد أي قرار صادر عن مجلس الوزراء يتعلق بعملية الترميم وما سبقها من حيث تقييم المشروع أو التحقيق مع الجهات ذات العلاقة للتأكد من سلامة الإجراءات القانونية والفنية المعمول بها أثناء تنفيذ المشروع وذلك على الرغم من وجود مؤشرات عديدة على حالة من إهدار المال العام، بعد أن أعلنت مؤسسة ياسر عرفات عن وجود خلل في التنفيذ وعدم التزام من قبل بكدار بالمواصفات التي حددها المهندس المصمم.

اصرتّ مؤسسة بكدار على أنها ليست ملزمة بالتقيد بأحكام قانون العطاءات للأشغال الحكومية الفلسطيني، رغم أن عملية التمويل تمت من الأموال العامة ووضوح تأكيد القانون على إخضاع كافة المؤسسات العامة التي تتلقى دعماً من الخزينة العامة إلى قانون العطاءات الفلسطيني وإلى ضرورة تقديمها تقاريرها وإخضاعها للرقابة الرسمية، حيث تظهر مؤسسة بكدار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠١٠ والموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١.

هيئة التنظيم والإدارة للأجهزة الأمنية... مؤسسة دون قانون

تعتبر هيئة التنظيم والإدارة "ديوان الخدمة العسكرية" احدى المؤسسات المساندة التي تقدم الدعم للأجهزة الأمنية في مجال التوظيف والترقية وإنهاء الخدمة سواء كان ذلك للتقاعد أو الفصل "ترقين القيود" في الأجهزة الأمنية، وهي بذلك تؤدي دورا محوريا في الخدمة داخل الاجهزة الأمنية. لكن لا يوجد أي نص تشريعي في السلطة الفلسطينية ينشأ هذه المؤسسة ويحدد مهامها ومرجعيتها وقواعد المساءلة، فيما نصت عدة تشريعات على بعض مهامها وصلاحياتها دون أن ترقى لعملية التنظيم لهذه المؤسسة.

الاطار القانون الناظم لصلاحيات هيئة التنظيم والإدارة:

تشير التشريعات الفلسطينية المتوفرة إلى بعض مهام هيئة التنظيم والإدارة في مجال الخدمة في قوى الأمن فيما تغيب أية نصوص تتعلق بإنشاء هيئة التنظيم والإدارة ومرجعيتها وآليات الرقابة والمساءلة عليها.

وبمراجعة التشريعات المختلفة الناظمة للخدمة في قوى الأمن والصادرة عن السلطة الفلسطينية لوحظ أنها تمنح هيئة التنظيم والإدارة اختصاصات تتعلق في تنظيم الخدمة في قوى الأمن وهي على النحو التالي:

- يمنح القرار الرئاسي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٤ الهيئة سلطة إصدار الأوامر الإدارية لتنظيم جداول الرواتب، وتولي إجراءات بدء الخدمة والإعادة للخدمة وإنهاء الخدمة لضباط الصف والجنود بالطرق القانونية. كما يشترط القرار موافقة هيئة التنظيم والإدارة على تنقلات ضباط الصف والجنود بعد موافقة الجهة المنقول إليها والجهة المنقول منها.

إن غياب قواعد قانونية ناظمة لمؤسسة "هيئة التنظيم والإدارة" تحدد اختصاصاتها وصلاحياتها من جهة، وقواعد عملها وعلاقتها مع الأجهزة الأمنية من جهة ثانية، ومرجعيتها المؤسساتية وحدود مسؤوليتها وطريقة تعيين رئيسها من جهة ثالثة، كل ذلك يجعل هيئة التنظيم والإدارة خارج المساءلة والرقابة على أعمالها ما قد يتيح فرص مواتية للفساد خاصة في مجال التعسف باستخدام الصلاحيات غير الواضحة تشريعياً.

«الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفا عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية الفلسطينية تعويضاً كاملاً له».

نص المادة ٨٢ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢

- يختصر قانون الخدمة في قوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات هيئة التنظيم والإدارة بوضع القواعد والإجراءات المتعلقة بحصول الضباط وضباط الصف والأفراد على الإجازة المرضية وفقاً لأحكام المادتين ٨٤ و١٦٥ منه، وعرض طلبات منح الأنواط والميداليات العسكرية عليها بالنسبة لضباط الصف والأفراد وفقاً لأحكام المادة (١٧٨)، والموافقة على تجديد خدمة ضابط الصف والفرد التطوعية.
- ينص قانون التأمين والمعاشات لسنة ٢٠٠٤ على عضوية هيئة التنظيم والإدارة اللجنة الطبية العسكرية العليا المشكلة بقرار من القائد العام، وعلى استيفائها المستند الرسمي المثبت لسن المنتفع من التأمين، والتوصية لمدير عام الأمن العام بالإحالة للتقاعد لأي ضابط صف أو جندي أكمل سن التقاعد وفق أحكام المادة ٢٢.
- النظام الذي تعمل بموجبه هيئة التنظيم والادارة غير واضح، وهي الجهة التي تقوم بمهام ديوان الموظفين «ديوان خدمة عسكرية»، مما عزز من الإدارة الفردية وغيّب الرقابة المؤسسية وجعل العملية الإدارية غير شفافة.
- هيئة التنظيم والإدارة تصرّ على أن مرجعيتها الرئيس وليس أي قانون.

الخطوط الجوية الفلسطينية... نموذج آخر على هدر المال العام [٦٧]

أنشئت شركة الخطوط الجوية الفلسطينية بموجب قرار رئاسي صدر في ١٩٩٤/١٢/٢٠، وهي تتبع وزارة النقل والمواصلات باعتبار وزير المواصلات رئيس المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية،[٦٨] وبرأس مال قدره ٥٠ مليون دولار أمريكي. وقد تم تسجيل شركة الخطوط الجوية لدى مراقب الشركات في مدينة غزة، لكن الشركة غير مستوفية الأوراق والمستندات الخاصة بتسجيلها حيث يوجد نقص في الوثائق؛ مثل عقد التأسيس ونظام التسجيل وسند التسجيل وهي متطلبات ضرورية للتسجيل من أجل استكمال تسجيلها كشركة مساهمة عامة، خاصة أن قرار الإنشاء أجاز للمؤسسة طرح جزء من رأسمالها للاكتتاب العام.

وأشار القرار الرئاسي إلى أن الغاية من إنشاء هذه المؤسسة هو إنشاء خطوط جوية فلسطينية ونقل الركاب وشحن البضائع من وإلى الأراضي الفلسطينية والخارج برحلات طيران منتظمة وغير منتظمة، والاستثمار في مجال السياحة والأسواق الحرة وغيرها من الأعمال التجارية ذات الصلة بالطيران.

بدأت شركة الخطوط الفلسطينية عملها في العام ١٩٩٧ في مطار بور سعيد في جمهورية مصر العربية، ومع تشغيل مطار غزة الدولي في العام ١٩٩٨ أصبح مركز عملها في قطاع غزة حيث بدأت رحلاتها الجوية، لكن في العام ٢٠٠١ فرضت سلطات الاحتلال الإسرائيلي حظراً للطيران على قطاع غزة، وفي العام التالي قامت بتدمير المطار. استخدمت الخطوط الجوية الفلسطينية مطار العريش كبديل مؤقت لاستئناف عملها في العام ٢٠٠٢، لكن الإغلاق المستمر لمعبر رفح حال دون استمرار عملها. وفي الأعوام التالية تم استخدام الخطوط الجوية لنقل الحجاج من مطار العريش إلى مطار جدة السعودي. وقد تم في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٢ تأجير الطائرتين اللتين تملكهما الخطوط الجوية الفلسطينية للحفاظ على بقائهما في نطاق الخدمة وفقاً لقواعد الاتحاد الدولي للطيران من ناحية، ولتغطية نفقات الطواقم

٦٧ مقابلة مع السيد رمضان البرغوثي مدير عام وحدة مجلس الوزراء في وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١٢/١/٢٧.

٦٨ قرار رقم ١٠٠ لسنة ٢٠٠٣ بخصوص تشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية الصادر في ٢٠٠٣/٦/٢٨.

العامة فيهما من ناحية ثانية.

تم إعادة تشغيل الخطوط الجوية الفلسطينية في العام ٢٠١٢ من مطار العريش، حيث سمحت السلطات المصرية للخطوط الفلسطينية استخدامه، باتجاه كل من مطار جدة السعودي لنقل الحجاج والمعتمرين الذين قدر عددهم بـ٥٨٠٠ (٢٨٠٠ حاجاً، و٣٠٠٠ معتمراً)، ومطار ماركا في العاصمة الأردنية بواقع رحلتين اسبوعياً، لكن هذه الرحلات غير منتظمة فيما تسير الخطوط تحت وصاية سلطة الطيران المصري لعدم عضوية فلسطين في المنظمات الدولية.

مجلس الإدارة غائب منذ تسع سنوات

تشكل مجلس الإدارة الأول بموجب القرار الرئاسي رقم ١٧٣ لسنة ١٩٩٦ ليتولى إعداد الترتيبات والإجراءات اللازمة لإنشاء الخطوط الجوية الفلسطينية وإعداد النظام الأساسي للمؤسسة. وتم إعادة تشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية بموجب قرار رئاسي في العام ٢٠٠٣[٦٩] لكن هذا المجلس لم يعقد أي اجتماع منذ تشكيله في ٢٠٠٣/٦/٢٨.

غياب الأنظمة «اللوائح»: تفتقر شركة الخطوط الجوية الفلسطينية إلى الأنظمة والتعليمات الداخلية سواء كانت مالية أو إدارية بما فيها اللوازم والمشتريات، مما وفر فرصاً لشبهات فساد مالي وإداري تناولتها وسائل الإعلام.[٧٠] جرى خلال العام ٢٠١٢ طرح عطاءات، وفقاً لقانون العطاءات العامة، لافتتاح مكاتب للخطوط الفلسطينية في كل من مصر والسعودية والأردن.

عدم تقديم تقارير سنوية: لم تقدم شركة الخطوط الجوية الفلسطينية أية تقارير سنوية حول أعمالها ونفقاتها. فيما تشير المعلومات إلى أن بدل تأجير الطائرتين المملوكتين للشركة كان يغطي النفقات الخاصة بصيانتهما ورواتب طواقمها.

موظفوا شركة الخطوط الجوية الفلسطينية: حتى العام ٢٠١٢، بلغ عدد موظفي الخطوط الجوية ٢٢٠ موظفاً إضافة إلى ١٥٠ موظفاً على العقود لكنهم ليسوا على رأس عملهم وهم في قطاع غزة، بعد أن تمت إعادة جميع الموظفين العسكريين المفروزين عليها إلى قوات الأمن الوطني.[٧١]

٦٩ قرار رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٣م بخصوص تشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية /http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14484

٧٠ البدا يكشف عن فساد في الهيئة السابقة للخطوط الجوية ومنصور ينفي http://it.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=364186

٧١ قرار رئاسي رقم ٦٦ لسنة ٢٠٠٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣.

بدل أن تكون مجال للاستثمار للسلطة شركة الطيران الفلسطيني تساهم في اهدار المال العام بسبب دفع رواتب لاكثر من ٣٧٠ موظف معظمهم ليسوا على رأس عملهم.

***

القضاء الشرعي ما زال بدون مرجعية فعلية مطلوب أن يتبع القضاء النظامي باعتباره جزءا منه وتبعيته لمكتب الرئيس شكلية.

بدأت الخطوط الفلسطينية بطائرتين من طراز « فوكر ٥٠» منحة مقدمة من الحكومة الهولندية بسعة ٤٨ راكباً إضافة إلي طائرة "بوينج ٧٢٧ ـ ٢٠" هدية من الأمير السعودي الوليد بن طلال بسعة ١٤٦ راكباً درجة سياحية و١٢ راكباً درجة رجال أعمال، إلّا أن تلك الطائرة عرضت للبيع كقطع غيار.

الموقع الالكتروني للشركة : لم يتم إنشاء موقع الكتروني لشركة الخطوط الجوية الفلسطينية تنشر من خلاله تقاريرها والخدمات والتشريعات والسياسيات المتعلقة بعمل الشركة.

تفتقر شركة الخطوط الجوية الفلسطينية إلى قواعد قانونية ناظمة لعملها، سواء أكان ذلك مالياً أو إدارياً، إضافة إضافة إلى عدم وجود هيكلية للشركة. مما يتطلب من مجلس الوزراء اتخاذ قرار واضح بشأن هذه المؤسسة إما بإصدار التشريعات لتنظيم عملها وتشكيل مجلس إدارة يأخذ على عاتقه تسيير العمل وإنجاز الأنظمة والتعليمات والإشراف عليها واستكمال إجراءات تسجيلها كشركة مساهمة عامة تتيح الاستثمار بها باعتبارها رمزا سيادياً، أو اتخاذ قرار بتصفيتها.

كشف مدير عام شركة الخطوط الجوية الفلسطينية، في مقابلة لشبكة معاً الإخبارية بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٨ أن طائرتي (الفوكر) تم تأجيرهما لشركة الطيران المصرية، وأنه يتم تأجير كل طائرة وفق الأعراف ب٨٥٠ دولار في ساعة الطيران بحد أدنى ٥٠ ساعة شهرياً، لكن في المعدل تطير كل منهما ١٠٢ ساعة شهرياً.

المحاكم الشرعية.... ما زالت بدون مرجعية حقيقية

على ضوء عدد من الشكاوى التي وصلت مؤسسة أمان بخصوص القضاء الشرعي، وبالنظر إلى التقرير الذي أعدته المؤسسة في العام ٢٠١٢ بهدف تعزيز بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل القضاء الشرعي في فلسطين، وشارك في مناقشته العديد من الجهات ذات العلاقة كوزارة العدل والأمانة العامة لمجلس الوزراء ومجلس القضاء الشرعي، والذي تبين من خلاله وجود عدد من الإشكالات كان من أبرزها وجود ضعف يتعلق بمسألة تعيينات القضاة والموظفين وترقيتهم ووجود الواسطة والمحسوبية أحياناً في هذا الجانب، كما تبين وجود بعض الخروقات فيما يتعلق بتطبيق الأنظمة المالية والإدارية النافذة وكذلك فيما يتعلق بمشتريات مجلس القضاء الشرعي، وما يتعلق باستخدام السيارات الحكومية والمحروقات. إضافة الى عدم وجود تعليمات واضحة تمنع الوقوع في حالات تضارب المصالح ووجود بعض هذه الحالات فعلاً في هذا القضاء، وكذلك غياب مدونات للسلوك في القضاء الشرعي.

كما تبين أن هناك ضعفاً يتعلق بعدم نشر التقارير الدورية. وكذلك فيما يتعلق بعدم إتاحة الفرصة للمواطنين للاطلاع على المعلومات، وفيما يتعلق بعدم وجود ونشر أدلة إجرائية تسهل على المراجعين التعامل مع القضاء الشرعي، مما يزيد من فرص الفساد.

وتبين أيضاً أن هناك ضعفاً يتعلق بمساءلة القضاة والموظفين تأديبياً، وكذلك عدم تقديم التقارير الدورية لجهات الاختصاص، إضافة إلى عدم وضع نظام محدد لتنظيم عمل التفتيش القضائي الشرعي، وكذلك حداثة إنشاء وحدة للشكاوى، وأخيراً عدم تفعيل وحدة الرقابة الداخلية على الرغم من وجودها على الهيكل التنظيمي.

السفارات..... لا بد من الرقابة على العاملين فيها

اناط المشرع الفلسطيني بالسفارات والقنصليات العامة العديد من الاختصاصات والصلاحيات المهمة التي تندرج تحت مفهوم مساعدة المواطنين الفلسطينيين الموجودين في نطاق اختصاصهم، والعمل على حماية مصالحهم ورعايتها، والمحافظة على المصالح الوطنية ضمن حدود الدولة التي يعملون في أرضها.

وعلى الرغم من أن قانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ أكد في مقدمته على أن ما ورد فيه من أحكام لا تشكل مساساً أو انتقاصاً من منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، إلا أنه وفيما يتعلق بالاشراف المالي والاداري والسياسي أكد على خضوع البعثات الفلسطينية لوزارة الخارجية الفلسطينية[٧٢].

وقد حرص القانون الفلسطيني ولائحته التنفيذية على ضمانات النزاهة في موظف السلك الدبلوماسي، فنصت المادة (١٨) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧٤) لسنة ٢٠٠٥ باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ على الاعمال المحظورة على موظف السلك الدبلوماسي وحددها بمجموعة من الممارسات كان أهمها من وجهة نظر أمان النقاط الأربعة التالية:

١. استغلال الوظيفة لخدمة أهداف خاصة أو مصالح شخصية له أو لأقاربه ومعارفه.
٢. الاحتفاظ بأصول أو صور لوثائق وتقارير أو مواد تعود ملكيتها للوزارة وذات طبيعة سرية.
٣. قبول هدايا ثمينة أو هبات أو منح من أي جهة ذات علاقة بعمل الوزارة أو على ارتباط معها، من دون علم الوزارة.
٤. ممارسة أي نشاط تجاري، او اي عمل آخر غير رسمي، او القيام باعمال يتناقض القيام بها مع مصلحة الوزارة.

كما حرص القانون على تحديد جهات المساءلة الرسمية، عندما أكد على خضوع السفارات للاشراف المالي والاداري والسياسي لوزارة الخارجية، وكذلك نص على تشكيل مجلس للتأديب يتولى مهمة مساءلة موظفي السلك الدبلوماسي.

وبالرغم من النصوص القانونية المذكورة أعلاه، الا أن بعض التحديات في الرقابة على عمل السفارات من قبل جهات الرقابة الرسمية (ديوان الرقابة المالية والادارية، وزارة الخارجية، ديوان الموظفين العام، وزارة المالية، هيئة مكافحة الفساد) يعود الى صعوبة السفر للتدقيق والرقابة على السفارات في الخارج من ناحية وادعاء البعض أن تبعية السفارات والسفراء لدى مكتب الرئيس، تعفي العاملين فيها من رقابة الاطراف الاخرى باعتبارهم مساءلين أمام مكتب الرئيس. وعليه لا بد من البحث عن طرق وآليات ممكنة لمعالجة تلك الاشكالات بما يضمن تعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل تلك المؤسسات.

ادارة الأنفاق..... في قطاع غزة لا تخضع للمساءلة

تعتبر الأنفاق الواقعة على الشريط الحدودي بين قطاع غزة والأراضي المصرية هي نتاج واقع سيء فرضه الحصار الإسرائيلي المستمر منذ منتصف العام ٢٠٠٧، حيث أصبحت هذه الأنفاق بمثابة بديل اقتصادي لجأ إليه سكان قطاع غزة للهروب من شبح الحصار ومحاولة تغطية احتياجات القطاع الضرورية.

يقدر عدد الأنفاق العاملة في قطاع غزة ١٢٠٠ نفقاً

٧٢ نصت الفقرة ٣ من المادة ٣ من قانون السلك الدبلوماسي على ان من مهام وزارة الخارجية:
«٣. الإشراف على جميع البعثات سياسياً وإدارياً ومالياً، بما في ذلك التعيينات والتنقلات وفقاً للقانون».

خلال العام ٢٠١٢، وهي بازديـاد مقارنة بالسنوات الفائتـة، علمـاً أنه لا توجـد إحصائيـة توضح عدد الأنفاق بشكل دقيق .

وتبلغ تكلفة إنشاء النفق بين عشرين ألف دولار ومئة ألـف دولار حسـب طول النفـق (بحيث تبلـغ تكلفة المـتر الواحـد حـوالي ١٠٠$) وكلمـا زادت التكلفة زاد ارتفـاع أسعار السلـع والبضائع المهربة من ذلك النفـق، بحيث تضـاف تكلفة حفر وبنـاء النفق إلى أسعار السلع والبضائع.

ويقـدر الاستيراد الشهري عـبر الأنفاق ما بين ٣٥-٤٠ مليون دولار. وتقدر الأربـاح التي يجنيها التجار وأصحاب الأنفاق والعاملـون بها سنوياً بنحو ٢٠٠-٣٠٠ مليون دولار.

الجهات الرسمية المسؤولة عن متابعة الانفاق في قطاع غزة

١. **بلدية رفح:** تقوم بلدية رفح بحصر وتسجيل الأنفـاق بسجلات خاصة بهـا، حيث تقوم هذه البلدية بأخذ مساهمة مالية من صاحب النفق جـراء الخدمات التـي تقدمها لـه، حيث يوقع صاحـب النفـق على إقـرار يتضمـن دفع كافة الالتزامات المالية أو غيرها لصالح البلدية وفق المدة التي تحددها البلدية.

٢. **هيئـة الحـدود العليا:** قامـت الحكومة في غـزة بتشكيلها منذ بداية انتشار الأنفاق وذلك لمراقبـة الأنفاق ومتابعتها، حيـث تقوم بحماية الحـدود وعـدم المساس بالسيـادة الداخليـة والخارجيـة لقطاع غـزة، مراقبـة السلع التي تدخـل عـن طريـق الأنفـاق لضمـان عـدم استخدامها بطرق غير مشروعة .

٣. **وزارة الداخليـة:** تقـوم وزارة الداخليـة بمراقبـة ما يدخـل الأنفاق من سلـع وبضائع، وتقوم بمنع دخول الأسلحة والمخدرات، علماً أن كثيرًا من الواردات التـي تدخل إلى قطاع غزة عـبر الأنفاق بكميات كبيرة أصبحت في متناول الجميـع دون مراعـاة للضوابـط التي تحد من انتشارها للأضـرار المترتبة عليها، والتي منها علـى سبيل المثال الدراجـات النارية وماتورات الكهربـاء التـي دخلـت إلـى قطـاع غـزة عبر الأنفـاق دون توافر متطلبـات مواصفات الأمن والسلامة الشخصية.

وبالنظـر لـكل ما سبق مـا تزال مساحة الغموض كبـيرة، بالنظر إلى ما يتعلـق بالأموال التي تجنيهـا الحكومـة في غـزة، من العمـل بالأنفـاق، سواء أربـاح الشـركات المتحصلة مـن العمل والمملوكـة لحكومـة حماس أو الرسـوم التي تتلقاها جـراء نقل السلع والبضائـع التي تدخل عـن طريـق الانفـاق، أو الرسوم التي تجبيها علـى وجه الخصوص بلدية رفـح، المتعلقة ببناء وحفـر الأنفـاق، والخدمات التي تقدمهـا البلدية لأجل ذلك، وهل هـذه الرسوم تدخل ضمن أمـوال الخزينـة العامـة للحكومة، فـإن كان كذلـك فلماذا لا يتـم الاعلان عن تلـك الأموال كأحد موارد الموازنة العامة، التي يتم من خلال الاعلان عنها معرفة أوجه صرفها ضمن إطار الموازنـة العامـة. وإن لم يتـم الاعلان عنها (وهذا ما هو واقع) فأيـن تذهب هذه الأموال وما هي الخدمات التي تقدمها الحكومة نتيجة حصولها على تلك الأموال ؟!....

التوصيات

توصيات عامة:

- إعادة النظر في الهيكلية العامة لمؤسسات السلطة الفلسطينية باتجاه تقليص عدد المؤسسات العامة غير الوزارية ودمجها وفقاً للدور الوظيفي الذي تقوم به، مما يتيح الاستخدام الأمثل للموارد.
- تغيير السياسات المالية الفلسطينية باتجاه وقف استنزاف أموال الخزينة العامة، ومن ذلك على سبيل المثال إعادة النظر في شراء المركبات التي لا تتناسب في سعرها ونوعيتها مع احتياجات الوزارات.
- إصدار نظام يحدد حالات تضارب المصالح وآليات الإفصاح عند وجودها في القطاع العام وعند انتقال الموظفين من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- ضرورة تعديل طبيعة الجرائم الاقتصادية المتعلقة بالأغذية والأدوية إلى جرائم فساد تندرج ضمن قانون مكافحة الفساد وتنظر بها محاكم جرائم الفساد.
- ضرورة نشر أسماء الشركات والموزعين الذين يساهمون في توزيع الأغذية والأدوية الفاسدة باعتبارهم مشتبهين وإتاحة المجال للمعاقبة المجتمعية..
- ينبغي وقف شراء المركبات الحكومية ووقف استئجارها وبيع فائض المركبات في الأجهزة الأمنية.
- ضرورة ربط مخالفات السير بترخيص المركبات وفقاً للإمكانات التقنية المتوفرة في وزارة النقل والمواصلات ولوقف هدر المال العام بعدم دفع المخالفين للمخالفات المرورية.
- التوسع الأفقي في أعمال الضريبة من خلال تغطية كافة الشرائح المهنية «أصحاب المهن الحرة» مما يتطلب إعادة بناء جهاز الضريبة وتأهيل واسع للعاملين فيه من جهة وتفعيل العمل الميداني وعدم الاقتصار على العمل المكتبي للموظفين من جهة ثانية.
- ينبغي التفاهم ما بين الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة على آلية لتسليم التجار في قطاع غزة فواتير المقاصة للحكومة في الضفة الغربية لتتمكن من تحصيلها للخزينة العامة بدلاً من فقدانها وتحويلها إلى موازنة جيش الاحتلال الإسرائيلي.
- ضرورة إخضاع الترقيات والتعيينات في المواقع العليا للقواعد العامة للتعيين من خلال إجراءات واضحة وشفافية تتيح فرص متكافئة للموظفين دون وجود للاعتبارات الحزبية. ووقف الاستثناءات في عملية الترقية خاصة في الفئة العليا.
- ضرورة وضع ديوان الموظفين جدولاً للتشكيلات الوظيفية بالتعاون مع وزارة المالية والمؤسسات الحكومية الأخرى لتصبح عملية التعيين أكثر مهنية وعملية مدروسة بشكل أدق ومرتبطة بالهيكل التنظيمي للمؤسسات والأوصاف الوظيفية لضمان أسس النزاهة والشفافية والترشيد الواعي في إنفاق المال العام.
- اتخاذ قرار حازم لوقف دفع فواتير الكهرباء والماء عن الأفراد القادرين من الخزينة العامة والتي يتحمل عبأها المواطنون الذين يسددون ما عليهم.
- شكل إجراء الانتخابات المحلية فرصة لمساءلة

المواطنين للأطراف التي مثلتهم في الهيئات المحلية. لكن مطلوب إجراء الانتخابات في جميع المؤسسات التمثيلية الفلسطينية بما فيها الاتحادات والأطر الجماهيرية والنقابية وفي المقدمة الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

- ضرورة تجديد الرئاسة وأعضاء المجلس التشريعي لإقراراتهم المالية خاصة أنهم تجاوزوا المدد القانونية المحددة لهم في مناصبهم بسبب حالة الانقسام السياسي.
- ضرورة محاسبة المسؤولين الذين يرفضون الالتزام بتنفيذ قرارات محكمة العدل العليا أو الذين يصرون على طلب شهادة السلامة الأمنية.
- ضرورة نشر مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في الجريدة الرسمية، والبدء بتعميمها على الدوائر الحكومية والموظفين، والقيام بالتعريف بها ونشر القيم المتضمنة فيها، وبتوقيع الموظفين على الإقرار المرفق بها.
- تفعيل دائرة الإيجارات الموجودة وفقاً لهيكلية المديرية، ووقف عمل لجنة الاستئجار في وزارة المالية.

التوصيات الخاصة:

المؤسسة الأمنية

- مطلوب أنظمة لتطبيق قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية يحدد شروط ومتطلبات شغل الوظائف الأمنية العليا.
- ضرورة إعداد موازنة المؤسسة الأمنية الفلسطينية وفق الأصول المحددة في قانون الموازنة العامة وتعديلاته، وكذلك ضرورة إخضاع موازنة المؤسسة الأمنية أثناء التنفيذ للرقابة وفق الأصول القانونية المتبعة.
- تحديد مرجعية كل المؤسسة الأمنية بشكل واضح وجلي، وذلك بإعداد قانون منظم لعمل المؤسسة الأمنية، وتوحيد المرجعية القانونية لجميع المؤسسة العسكرية بحيث تكون تحت تنظيم قانوني واحد لتلافي التعارض الحاصل على أرض الواقع.
- يكون المستوى السياسي الخاضع لرقابة ومساءلة المجلس التشريعي هو المسؤول عن جميع الأجهزة الأمنية ومراقبة عملها بما يشمل قادة المؤسسة العسكرية.
- إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في قوى الأمن الساري، سيما اللوائح الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات.
- مراجعة أسس التعيينات في قوى الأمن بشكل جدي، وضبط التوسع غير المبرر في أعداد قوى الأمن الفلسطينية المتزايدة، مما سيخفف العبء المالي والإداري عن كاهل الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية المرهقة أصلاً، وإقرار هيكليات ووصف وظيفي للأجهزة الأمنية جميعها، وفي حال وجود أعداد غير ضرورية يتم تحويلها للمؤسسة المدنية.
- مراجعة أسس الترقيات، وضرورة إصدار اللوائح التنفيذية في هذا الشأن بأسرع وقت ممكن بحيث يتم وقف ظاهرة الترقية التلقائية.
- تفعيل نظام للشكاوى فعّال وجاد، وفتحه أمام الجمهور، ومتابعة الشكاوى بشكل فعّال، وربط دائرة الشكاوى بمكتب وزير الداخلية ومكتب الرئاسة ورئاسة الوزراء.
- إعداد نظام فعال للرقابة بما يشمل أسس التعيين في الأجهزة الأمنية جميعها، وتفعيل نظام للمساءلة بما يشمل أيضاً قادة الأجهزة الأمنية.

قطاع الاتصالات

- يبقى تحرير قطاع الاتصالات منقوصاً دون وجود شركة «اتصالات» ثانية تعمل على تعزيز المنافسة في مجال تكنولوجيا المعلومات، خاصة أن شركات الكهرباء الفلسطينية قد تكون مؤهلة لتقديم الخط الناقل للانترنت بموازاة شركة الاتصالات الثابتة. مما ينبغي على وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات القيام ب:
- الإسراع في وضع النماذج الخاصة بالرخص التي تمنحها الوزارة و/ أو الإسراع فيإنجاز برنامج إطار التبادل البيني الفلسطيني "زنار".
- إصدار تعليمات واضحة أو نطاق خاص بشأن معايير وإجراءات ومتطلبات الخدمة التي تقوم بموجبها شركات خاصة بالتعاون مع أطراف خارجية لإجراء مسابقات مستخدمين أرقام الهاتف أو الرسائل القصيرة.
- مطلوب مزود اضافي للاتصالات السلكية وجسم منظم للقطاع

النقل والمواصلات

- ضرورة إنشاء هيئة أو مجلس لتنظيم عمل النقل العام من أجل الفصل بين واضعي السياسات والمشرفين من جهة والمشغلين لقطاع النقل العام من جهة أخرى.

الجامعات

- بات الأمر ضرورياً لتعديل تصنيف الجامعات الفسطينية في قانون التعليم العالي وفق ضوابط واضحة ومحددة.
- ضرورة وضع مدونة سلوك للعاملين في الجامعات وبضرورة النص على دورية انتخاب أعضاء مجالس الأمناء ومجالس الإدارة في الجامعات ووضع مدد زمنية معينة لدورة انتخابهم.

وزارة الصحة

- إصدار نظام تأمين صحي شامل.
- تشديد الرقابة من قبل كافة الجهات ذات العلاقة على ظاهرة الأغذية والأدوية منتهية الصلاحية و/أو المهربة و/أو غير المطابقة للمواصفات والمقاييس التي أصبحت تشكل هاجساً للمواطن بشكل ملحوظ ومتزايد.
- الإسراع في إنجاز نظام للحد من ظاهرة تضارب المصالح المتعلقة بالعيادات الخاصة للأطباء العاملين في القطاع الحكومي.

سلطة المياه

- ضرورة عقد جلسة لمجلس المياه الفلسطيني لمباشرة الاختصاصات المناطة به وفقاً لقانون المياه الفلسطيني لتعزيز المرجعية الفعلية والمساءلة الفاعلة في سلطة المياه.
- الإسراع في تنفيذ خطة إصلاح قطاع المياه وتطوير الجهود لإزالة التباين في أسعار المياه المقدمة للمواطنين في المناطق المختلفة.
- ضرورة إنشاء وحدة شكاوى في سلطة المياه لمتابعة الشكاوى بشكل مؤسساتي وفقاً لنظام الشكاوى في السلطة الوطنية الفلسطينية.

الطاقة الفلسطينية

- مطلوب إرادة سياسية حاسمة بضم جميع مجالس الهيئات المحلية إلى شركات توزيع الكهرباء.
- ضرورة توسيع تمثيل جمعيات حماية المستهلك في مجلس تنظيم الكهرباء.
- ضرورة قيام سلطة الطاقة ومجلس تنظيم الكهرباء بإلزام كافة الجهات الموزعة للتيار

الكهربائي بالتعرفة الجديدة المقررة من مجلس الوزراء.

- الإسراع في تطبيق نظام وآلية الشكاوي وتعميمه على الجمهور الفلسطيني لضمان الرقابة على التعرفة وجودة الخدمات الكهربائية المقدمة.
- إنشاء الموقع الالكتروني لسلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء لتعزيز الشفافية وتقديم المعلومات والسياسات للجمهور.

المؤسسات العامة غير الوزارية

- ضرورة توضيح مفهومي الاستقلال المالي والإداري لهذه المؤسسات وتفعيل الرقابة والمساءلة عليها وتوضيح المرجعية لهذه المؤسسات.

المحافظات

- إصدار قانون التشكيلات الإدارية القانون الأساسي الذي يحدد مرجعية المحافظين ويحدد صلاحياتهم بشكل لا يتداخل مع صلاحيات الأطراف الأخرى العاملة في المحافظة.
- وضع نظام يحدد الأسس والمعايير التي يتم بناء عليها تنسيب واختيار المحافظين وتحديد درجاتهم ومؤهلاتهم وحقوقهم الوظيفية.
- ضرورة اعتماد نظام لتنظيم استخدام ممتلكات المحافظة.
- ضرورة إقرار تعليمات واضحة ومعلنة بشأن منع حالات تضارب المصالح وإلزام الموظفين والمحافظين بالإفصاح عن أية مصلحة خاصة قد تتعارض مع مهامهم الوظيفية.
- ضرورة إعداد مدونة سلوك خاصة بالمحافظين وتعميمها، ووضع الإجراءات الكفيلة بتطبيقها.
- حصر تقديم المساعدات المادية الإنسانية بوزارة الشؤون الاجتماعية.
- ضرورة عقد المحافظين اجتماعات مفتوحه مع المواطنين ولمجلسي المحافظة (التنفيذي والاستشاري) وإعداد ونشر التقارير الخاصة بأعمال المحافظات ومداولات مجالسها وقراراتها بشكل دوري.
- إعداد إجراءات واضحة ومعلنة لكل ما يتعلق بتوريد الخدمات والمشتريات.
- التزام المحافظات بالنظام المالي للسلطة الوطنية، خاصة فيما يتعلق بحفظ السندات والسجلات المالية.
- تفعيل الصفحة الكترونية لكل محافظة لتشكل مصدراً مهماً للمعلومات ونشر التقارير الإدارية والمالية والإجراءات المختلفة عليها.
- إعداد نظام يحدد طريقة اختيار أعضاء لجان المقابلات الخاصة بالتوظيف والترقية والآليات وشروط التنسيب للمشاركات الخارجية والدورات التدريبية.
- إصدار دليل لتنظيم عملية التحكيم المستخدمة في حل قضايا المواطنين.

الإدارة العامة للحدود والمعابر:

- وضع إطار قانوني مفصل لمهام ودور الإدارة العامة للمعابر والحدود ودور مختلف الجهات العامة على المعابر وتنظيم العلاقة فيما بينهما، وإتباع هذه الإدارة لمجلس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني. والإسراع في إعداد واعتماد الأنظمة الإدارية والمالية الخاصة بالإدارة العامة للمعابر والحدود بما فيها نظام المكافآت الخاص بالعاملين على المعابر.
- وضع نظام خاص بالشكاوى في الإدارة العامة للمعابر والحدود.
- اعتماد نظام خاص بتضارب المصالح في

الإدارة العامة للمعابر والحدود، وإصدار تعليمات واضحة لكيفية الإبلاغ عن حالات الفساد من قبل العاملين فيها، واعتماد نظام خاص بالهدايا والتبرعات الخاصة بالإدارة.

- الإسراع في وضع الهيكلية التنظيمية للإدارة العامة للمعابر والحدود بما يشمل المعابر في قطاع غزة، حتى ولو بقيت المواقع في معابر القطاع شاغرة لحين تحقيق المصالحة. وتوضيح آليات تنسيب شخص المدير العام للإدارة العامة للمعابر والحدود والجهة التي تتولى عملية التنسيب قبل مصادقة الرئيس على قرار التعيين.
- إيجاد آلية لربط الإدارة العامة للمعابر والحدود بوزارة المالية فيما يخص الأعداد الدقيقة للمسافرين والرسوم المتأتية من بيع طوابع المغادرة الخاصة لهم وكذلك بالرسوم والضرائب الجمركية وتلك المتأتية من بيع المواد المصادرة.
- تفعيل رقابة مجلس الوزراء على الإدارة العامة للمعابر والحدود بعد العمل على اتباعها له.
- نشر التقارير الخاصة بعمل الإدارة العامة للمعابر والحدود وتسهيل اطلاع الجمهور عليها. الإسراع في إطلاق الصفحة الالكترونية الخاصة بالإدارة العامة للمعابر والحدود باعتبارها المصدر الأساسي للمعلومات للجمهور، خاصة في القضايا المتعلقة بحركة المعابر والتعليمات التي تهم المسافرين.

مؤسسة بكدار

- تحديد تبعية مؤسسة بكدار بشكل واضح لا لبس ولا غموض فيه باعتبارها إحدى مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك تفادياً لازدواجية التبعية القائمة لها في الوقت الحاضر، مع تحديد مرجعيتها المباشرة بشكل واضح خاصة وأن مجلس محافظي المؤسسة لم يجتمع منذ سنوات عديدة.
- تفعيل رقابة المجلس التشريعي حال انعقاده على أعمال المؤسسة، إضافة إلى تمكين ديوان الرقابة المالية والإدارية على المؤسسة باعتبارها مؤسسة عامة تدير شأناً عاماً وتتلقى مخصصات من الموازنة العامة للسلطة.
- تحويل كافة الإيرادات والمنح والمساعدات التي تحصل عليها المؤسسة إلى صندوق موحد يتم إنشاؤه لهذا الغرض، بحيث يتم الصرف على كافة المشاريع التي تنفذها من خلال هذا الصندوق وذلك وفق خطة التنمية المعمول بها وبالتنسيق مع وزارة الأشغال العامة وكافة الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، مع خضوع هذا الصندوق لكافة أعمال الرقابة والتدقيق المعمول بها في السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ضرورة التزام المؤسسة بتطبيق قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامة على كافة العطاءات والمشتريات التي تحصل عليها.
- ضرورة تطبيق المؤسسة لنظام الشكاوى المعمول به في الأمانة العامة لمجلس الوزراء وباقي الوزارات والمؤسسات العامة وذلك باعتبارها مؤسسة عامة ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسات العامة من قواعد وأحكام.
- وضع نظام أو إجراءات للحد من تضارب المصالح لكافة الموظفين العاملين في المؤسسة، خاصة لأعضاء لجان العطاءات والمشتريات وأعضاء لجان التوظيف.

المجلس التشريعي

- تجديد شرعية المجلس التشريعي وذلك عبر إجراء انتخابات له في أسرع وقت ممكن، وذلك حتى يمارس الدور المناط به في التشريع

والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، خاصة في موضوع الموازنة العامة ومناقشة تقارير الجهات الرقابية التي ترفع إليه.

ديوان الرقابة المالية والإدارية

- ضرورة توسيع رقابة الديوان على أعمال الأجهزة الأمنية.
- التشديد على ضرورة استجابة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان لطلباته وتوصياته، وتفعيل الرقابة والمساءلة على ما يخلص إليه الديوان في تقاريره عن الجهات الخاضعة لرقابته.
- النظر في إمكانية فصل المهام المالية عن الإدارية وتحويل ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى ديوان محاسبة.

هيئة مكافحة الفساد

- مطلوب الاسراع في استصدار قانون أو لائحة تنفيذية لحماية المبلغين عن الفساد
- مطلوب تفعيل مسألة فحص اقرارات الذمة المالية وفق آليات محددة لاعمال مبدأ " من أين لك هذا"

القضاء

- مطلوب من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير العدل ومجلس القضاء التقدم بمبادرة واسعة لإعادة بناء القضاء (النيابة والمحاكم)، بالتالي لا بد من وجود تدخل هيكلي في السلطة القضائية لإعادة الاعتبار لهيبة القضاء وتبديد الاعتقاد السائد لدى الشعب بفساد القضاء.
- ضرورة تطبيق إجراءات محكمة جرائم الفساد على قضايا الفساد المنظورة أمام محاكم الاستئناف لقصر طول مدة المحاكمات، وضرورة نشر أسماء من يتم ادانتهم بقضايا فساد.
- إعادة النظر في سياسة تخفيض قيمة الغرامة المالية الخاصة بمخالفات السير.

النيابة العامة

- ضرورة توسيع عمل دائرة التفتيش في السلطة القضائية لتشمل أعضاء النيابة العامة وفقاً لأحكام المادة ٤٢ من قانون السلطة القضائية.
- ضرورة حسم موضوع تبعية النيابة العامة بشكل واضح لتعزيز المساءلة لأعضاء النيابة العامة.
- مطلوب من الحكومة أن تقرر ما هو دور مستشاريها القانونيين، خاصة الذين تم تعيينهم في كل وزارة ولا يقوموا بالدفاع عن القضايا في المحاكم الخاصة بوزارتهم، أو على الحكومة تحديد محامٍ للحكومة.
- توقف النيابة العامة عن احتجاز الصحفيين والمدونين الناشطين في مكافحة الفساد.

منظمات المجتمع المدني

- على المنظمات الأهلية إعداد خطط عملية جماعية وفردية لتطبيق مدونات السلوك الخاصة بها، وتطوير آلية ذاتية للرقابة على احترام أحكامها.
- على المنظمات الأهلية الالتزام بتقديم تقاريرها المالية والإدارية لوزارة الداخلية ولوزارات الاختصاص المشرفة عليها ونشرها للرأي العام، وتشديد الرقابة والمساءلة على شفافية الموازنات وآليات إنفاق الأموال لدى المنظمات الأهلية من قبل هيئاتها العامة والوزارات المختصة.
- ضرورة وضع رقابة داخلية على الأطراف التنفيذية للحد من تضارب المصالح لدى العاملين في المنظمات الأهلية وذلك تلافياً لأعمال الفساد التي قد ترتكب في ظل غياب هذه الأنظمة.

الإعلام

- تمكين الإعلام من حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد وذلك حتى يتمكن من القيام بالدور المناط به في مجال مكافحة الفساد.
- على إدارات المؤسسات الإعلامية ورؤساء تحريرها تشجيع الصحفيين على القيام بإجراء التقارير الاستقصائية لكشف قضايا فساد.
- على نقابة الصحفيين والإعلاميين الإسراع في تطوير مدونات سلوك خاصة بالمدونين.

القطاع الخاص وهيئة سوق رأس المال

- مطلوب من الهيئة تدريب مدراء امتثال وبرامج توعوية حول مضمون ومبررات الالتزام بأحكام مدونات السلوك للقطاع العام والأهلي والخاص.
- على الشركات المساهمة العامة نشر النظام الداخلي وعقد التأسيس للشركة على الموقع الالكتروني الخاص بها.
- ينبغي أن تعتمد مجالس الإدارة في العديد من الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق عامة نظاماً يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء إدارتها، والابتعاد عن ممارسة أي عمل من الممكن أن يحمل في طياته إحدى حالات تضارب المصالح.
- على الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً نشر اتفاقية الامتياز ونشر الشق المالي للاتفاقية.
- على الشركات المساهمة العامة، خاصة الشركات التي تدير مرفقاً عاماً، الإسراع في تسوية أوضاعها بموجب قانون الأوراق المالية لسنة ٢٠٠٤ وذلك لتعزيز الشفافية في أدائها المالي.
- ضرورة أن تنشر الشركات المساهمة العامة، خاصة الشركات التي تدير مرفقاً عاماً، بشكل منتظم البيانات المالية الأولية على صفحتها الالكترونية وفقا للآجال القانونية المحددة في نظام الإفصاح الصادر عن سوق فلسطين للأوراق المالية، سواء أكانت هذه الشركات مدرجة في السوق أم غير مدرجة. كما أن نظام الإفصاح يتيح للشركات غير المدرجة أن تفصح عن بياناتها أيضا وفقا لآليات السوق المالي.
- ضرورة نشر شركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً النظام المالي المعتمد من قبل مجالس إدارتها في نشرة خاصة أو على الموقع الالكتروني.

الأحزاب السياسية

- ترجمة مدونة السلوك التي وقعت من قبل كافة الفصائل والأحزاب السياسية إلى واقع عملي وملموس في أنشطتها وبرامجها.
- ضرورة إيلاء مكافحة الفساد أهمية خاصة لدى الأحزاب السياسية وجعله يحتل موقعاً متقدماً على أجندة هذه الأحزاب.

ضريح الرئيس

- الطلب إلى الحكومة تشكيل لجنة رسمية لدراسة وتقييم تنفيذ مشروع ضريح الرئيس ياسر عرفات، والتحقيق في الإشكاليات التي وقعت أثناء التنفيذ كما حددها التقرير الفني للجنة الفنية المشكلة من قبل مؤسسة الشهيد ياسر عرفات للتأكد من عدم وجود تواطؤ مع المقاول والمورد للمواد المستخدمة، وتحديد جهات المسؤولية عن ذلك ومحاسبتها قانونياً. وكذلك وقف صرف أية مبالغ خارج إطار الموازنة العامة بقرارات استثنائية من قبل وزارة المالية.

- على الجهات المختصة تحديد ملابسات وقائع هذا الملف وكلفة إعادة التشييد، وهل هو قضية فساد وتواطؤ مع المقاول، أم سوء إدارة وإشراف أدى إهدار للمال العام.

هيئة التنظيم والإدارة

- ينبغي وضع تشريع ينظم عمل «هيئة التنظيم والإدارة» ويحدد اختصاصاتها وصلاحياتها من جهة، وعلاقتها مع الأجهزة الأمنية من جهة ثانية، ومرجعيتها المؤسساتية وحدود مسؤوليتها وطريقة تعيين رئيسها من جهة ثالثة.

عقود الامتياز

- العمل على إقرار قانون خاص ينظم الامتيازات في فلسطين، على أن يتضمن المبادئ التي تنظم العلاقات والحقوق والواجبات وضمان تحقيق أهداف منح الامتياز، وأن يضمن أيضاً موافقة مجلس الوزراء عليها ومصادقة المجلس التشريعي أيضاً.
- على مجلس الوزراء تكليف فريق مهني من جسم تنفيذي يقوم بمتابعة كافة جوانب الامتياز قبل منحه وبعد ذلك، وأن يعمل على توحيد شكل وإدارة الامتيازات في القطاعات المختلفة من أجل تقديم خدمات بصورة عادلة وبدون تمييز لكافة المواطنين.
- ضرورة تحديد السياسة العامة للسلطة فيما يتعلق باتفاقيات الامتيازات والمجالات التي يتم العمل فيها وتحديد دور السلطة منها، وإعادة تقييم الخدمات المنوطة بها وتحديد أولوياتها في القطاعات التي ترى أن تدار بامتياز من قبل القطاع الخاص أو أن تدار من قبلها، على أن تبني هذه السياسة بشكل متوازن للعلاقة مع القطاع الخاص بما يحقق المصلحة العامة.

الخطوط الجوية الفلسطينية

- ينبغي على الحكومة الفلسطينية تصويب وضع شركة الخطوط الفلسطينية ووضع التشريعات اللازمة لتنظم عملها.
- تشكيل مجلس إدارة جديد يتولى إعداد وإقرار الأنظمة و/أو التعليمات المالية والإدارية ووضع هيكلية واضحة لتنظيم عمل الشركة.
- العمل على استكمال إجراءات تسجيل شركة الخطوط الجوية الفلسطينية كشركة مساهمة عامة تتيح الاستثمار بها باعتبارها رمزاً سيادياً.

القضاء الشرعي:

- اتباع القضاء الشرعي للقضاء النظامي، بحيث تتبع المحاكم الشرعية لمجلس القضاء الأعلى، وهذا يتطلب إجراء تعديلات تشريعية لغالبية التشريعات ذات العلاقة بالسلطة القضائية. وإلى حين استكمال الاجراءات المطلوبة لهذه العملية نرى ضرورة إشراف مجلس الوزراء من خلال وزارة العدل على القضاء الشرعي.
- تعديل شروط تعيين القضاة الشرعيين بحيث تشترط الفقرة (ت) من المادة الثالثة من قانون تشكيل المحاكم الشرعية ضرورة أن يكون القاضي الشرعي حاصلاً على شهادة في القانون بالإضافة إلى تدريبه وتأهيله في الجانب الشرعي، أو أن يخضع من يكون حاصلاً على شهادة من كلية الشريعة الإسلامية إلى فترة تدريب طويلة في معهد للتدريب القضائي، أو أن يتدرب القضاة الحاصلون على شهادة في القانون على الجوانب الفقهية الشرعية. ذلك أن المهمة الرئيسية للقاضي الشرعي هي الفصل بمنازعات، ويتطلب ذلك أن يتمتع القاضي الشرعي للفصل بها بمهارات قانونية عالية.

- تعزيز بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل القضاء الشرعي وذلك من خلال تبني مدونة سلوك للقضاة الشرعيين تتضمن الأحكام المتعلقة باستقلاليتهم وحياديتهم ونزاهتهم. وكذلك مدونة سلوك خاصة بموظفي القضاء الشرعي، والالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية للقضاة الشرعيين وموظفي القضاء الشرعي استناداً لقانون مكافحة الفساد، وتفعيل دور وحدة الرقابة الداخلية بشقيها المالي والإداري ودورها في التحقق من صحة التعيينات والترقيات وكل ما يتعلق بالامتيازات الوظيفية للموظفين في القضاء الشرعي، وكذلك التحقق من صحة الإجراءات المالية ومنع اقتراف الخروقات المالية.
- إصدار تعليمات أو تعاميم تتضمن أحكاماً تضمن عدم الوقوع في حالات تضارب المصالح كمسألة الإفصاح عن المصالح عند بدء التعيين أو في أية حالة تنشأ عنها حالة من حالات تضارب المصالح لدى الموظفين في المجلس.
- تفعيل دور وحدة الشكاوى في القضاء الشرعي.
- نشر التقارير المالية والإدارية لديوان قاضي القضاة ونشر والقرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الشرعي.
- تطوير الجوانب الإدارية والمالية في عمل القضاء الشرعي وذلك من خلال وضع آلية واضحة في عملية صرف المبالغ المحصلة من عقود الزواج. بحيث تورد جميعها للخزينة العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الموازنة العامة، وعدم صرف تلك الرسوم كمكافآت لموظفي القضاء الشرعي الذين يتقاضون بالأصل راتباً عن عملهم.
- ضرورة الالتزام بالأحكام الواردة في قانون العطاءات العامة وقانون اللوازم العامة تطبق على المشتريات العامة التي يجريها ديوان قاضي القضاة. والالتزام بالنظام المالي فيما يتعلق باستخدام المركبات الحكومية والمحروقات.
- وضع أدلة إجرائية توضح إجراءات العمل في القضاء الشرعي.

السفارات

- لا بد من قيام ديوان الرقابة، وزارة المالية، ديوان الموظفين بوضع نظام رقابة فعال يتم على أساسه المساءلة.

لا للغربان
لاهدار المال العام