الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

التقرير السنوي التاسع

واقع النزاهة ومكافحة الفساد

فلسطين 2016

آذار 2017
منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
© جميع حقوق الطبع محفوظة لـ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
ص.ب: 69647، الرمز البريدي 95908 القدس، 339 رام الله

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
المقر الرئيسي: رام الله، شارع الإرسال، حي المصايف، عمارة الريماوي ط 1
هاتف: 2974949 2 972+ / 2989506 2 972+، فاكس: 2974948 2 972+

مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام
هاتف: 2884767 8 972+، فاكس: 2884766 8 972+
البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org
الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org
/AmanCoalition

يتقدم مجلس إدارة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل لكل من أسهم وتعاون وقدّم معلومات لأغراض إعداد هذا التقرير من داخل أمان وخارجها، ويخص بالشكر فريق العمل الخاص بالتقرير:

د. عزمي الشعيبي،
صمود البرغوثي، محمود كراجة، مجدي أبوزيد، عصام حج حسين، هامة زيدان، لانا طواشة، وائل بعلوشة، رامي موسى، بلال البرغوثي

تصميم: ظافر العلاونه (Sketch Productions)

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ

إذا صُلح القضاء صُلح البلد ...
من يُصلح البلد إذا القضاءُ فسَد

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي 6

مقدمة: المسيرة متواصلة 14

المنهجية 15

استمرار الاحتلال والانقسام وغياب التشريعي وتراجع القضاء أضعف نظام النزاهة الوطني في العام 2016 17

واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016 20

التطورات الإيجابية على النظام الوطني للنزاهة في العام 2016 20

في مجال تعزيز نظم المساءلة 21

- حوسبة نظام الشكاوى الحكومي 21
- تفعيل الرقابة الرسمية على الدوائر الحكومية 22
- اتساع نطاق ومجال المساءلة المجتمعية خلال العام 2016 23
- المساءلة المجتمعية تنجح في تعديل وإقرار نظام ضمان اجتماعي 24
- مبادرات واسعة لتعزيز المساءلة المجتمعية على عمل الهيئات المحلية 25
- بروز دور وسائل الإعلام الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي في المساءلة 25

مبادرات في مجال تعزيز قيم النزاهة 26

- التوسع في التعريف بمدونات السلوك في مؤسسات ودوائر القطاع العام 26
- خطوات مهمة في تعزيز نزاهة شغل الوظائف العامة 26

مبادرات لتحسين الشفافية عام 2016 28

- تطورات إيجابية في مجال الشفافية المتعلقة بالمشتريات والعطاءات الحكومية 28
- خطوات حكومية باتجاه الانفتاح على المجتمع المدني 29
- تطورات الشفافية في الهيئات المحلية 29
- مبادرات القطاع الخاص لتعزيز الشفافية 31

تحديات نظام النزاهة الوطني للعام 2016 33

الصراع على الصلاحيات يعيق استكمال مواءمة التشريعات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) ... 34

تحديات منظومة المساءلة وأسباب تعثرها: 37

- استمرار تعطيل المجلس التشريعي تغييب للمساءلة والمحاسبة 37
- هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ما زالت تعاني من تحديات هيكلية 37
- استمرار محاولات تقييد دور الإعلام في المساءلة 39
- عام 2016 يكشف مدى هشاشة السلطة القضائية وتراجع دورها في منظومة المساءلة 39

الاستقلال المالي والإداري في بعض المؤسسات العامة دون رقابة ومساءلة 41
استمرار تعطيل انتخابات الهيئات المحلية 42
تواصل العمل بآلية التعيينات والترقيات في المناصب الخاصة والعليا دون شفافية 43
تحديات تواجه السلطة الفلسطينية في فاتورة الرواتب 46
مدونة السلوك في العمل الأهلي بانتظار تطوير آليات للرقابة على مدى الالتزام بأحكامها 48
استمرار الجدل حول شفافية الدين العام 49
أموال هيئة التقاعد في خطر 49
اتفاقيات عامة في فلسطين بشأن الطاقة والمياه والاتصالات ممنوع الاطلاع عليها 49
ضعف الشفافية من قبل المؤسسات التي تقدم المساعدات في قطاع غزة 51

أبرز أشكال الفساد في العام 2016 52
- الشكاوى والبلاغات الواردة لهيئة مكافحة الفساد خلال العام 2016 52
- الملفات المحالة للنيابة العامة خلال 2016 54
- أحكام محكمة جرائم الفساد خلال العام 2016 55
- جمع إقرارات الذمة المالية بالطريقة الحالية دون جدوى 65
- قضايا الجرائم الاقتصادية لدى نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية خلال 2016 57

قضايا تحت الضوء 58
- نظام التأمين الصحي الفلسطيني استمر في استنزاف موازنة وزارة الصحة عام 2016 58
- وزارة الصحة ونقابة الأطباء لا تساعدان في اعتماد نظام للمساءلة عن الأخطاء الطبية 59
- مراكز التجميل في ظل الفوضى وغياب نظام للرقابة والمساءلة؛ مجال لتضارب المصالح 60
- الكشف عن حالات رشوة للحصول على فرصة في السفر لإسرائيل والضفة ومصر ضحاياها مرضى السرطان 61
- أزمة مكب نفايات زهرة الفنجان في جنين 61
- مكب رمون متعثر... ووزارة الحكم المحلي عاجزة... وتهديدات بسحب التمويل 62
- عدم إجراء الانتخابات في الهيئات المحلية: بلدية غزة نموذجًا 62
- قطاع غزة ضرائب محلية لتمويل السلطة القائمة وتأخير في عملية استكمال الإعمار 63
- بيئة النزاهة في وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينين -الأونروا في قطاع غزة 64
- شفافية الموازنة العامة وإدارة المال العام 2016 65
- نزاهة واستقلالية مؤسسات التعليم العالي في قطاع غزة ضحية الفساد السياسي الناجم عن الصراع على السلطة 73
- الانقسام يضيع حقوق أسر الشهداء والجرحى في قطاع غزة 74
- استمرار إدارة خدمات الحج دون نظام معتمد 74

توصيات العام 2016 75

الملخص التنفيذي

يصدر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» تقريرًا سنويًّا يرصد التطورات الإيجابية والسلبية في الجهود المتعلقة بمكافحة الفساد وأبرز أشكال الفساد على مدار عام، وبلورة توصيات تساعد صناع القرار في تبني إجراءات وتدابير لمكافحة الفساد. ويستند التقرير الى منهجية علمية تعتمد على: (1) جمع البيانات والمعطيات من مصادرها، إضافة إلى نتائج استطلاعات رأي تتصل بالفساد ومكافحته، (2) تحليل البيانات المرصودة والوصول لنتائج، (3) بلورة توصيات للأطراف ذات العلاقة.

البيئة العامة للفساد في فلسطين عام 2016

أولى التقرير اهتمامًا بالسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي في دولة فلسطين، إضافة إلى الأبعاد المحيطة، داخليًّا وخارجيًّا. وكان من أهم عناصر هذه البيئة السلبية؛ استمرار الاحتلال الإسرائيلي وتكريس الانقسام بين شطري الوطن واستمرار غياب المجلس التشريعي الموحد وتراجع ثقة المواطنين في السلطة القضائية، وزيادة تأثير دور الأجهزة الأمنية وبعض المتنفذين على بعض القرارات المتعلقة بالشأن العام، إضافة إلى استمرار تراجع الأمور الاقتصادية والخدمات العامة في قطاع غزة، بشكل خاص، بسبب الحصار وإغلاق معبر رفح لفترات طويلة، مما ادى الى تراجع الاهتمام بالحيز العام لصالح منح الاولوية الى الحيز والمصالح الخاصة، وانتشرت ظاهرة التنافس غير المبدئي بين بعض الاشخاص في الوصول إلى بعض المواقع الوظيفية المهمة من أجل الحصول على امتيازات خاصة وتعززت ظاهرة الشللية والتحالفات المؤقتة.

واقع نظام النزاهة ومكافحة الفساد عام 2016:

التطورات الإيجابية وأهم الإنجازات

شهد عام 2016 بعض التطورات الإيجابية في ادارة مجال الوظيفة العامة وبعض جوانب الإدارة المالية في فلسطين.

- **تطور باتجاه الحوسبة في نظام الشكاوى الحكومي:** شكل صدور قرار من مجلس الوزراء باعتماد نظام الشكاوى المحوسب بتاريخ 2016/9/22 تطورًا لافتًا نحو مأسسة العمل بنظام الشكاوى في القطاع العام لتفعيل نظام الشكاوى المحلي والمركزي.
- معظم مؤسسات القطاع العام في غزة عملت ايجابيا في التعاطي مع الشكاوى بشكل مباشر من قبل المسؤولين عن الدوائر الحكومية.
- **تفعيل الرقابة الرسمية على بعض الدوائر العامة:** نشط ديوان الرقابة المالية والإدارية في أداء دوره الرقابي على المؤسسات الخاضعة للرقابة وفقًا للقانون، إذ يقوم بالرقابة على إدارة المال العام والمحافظة عليه، وتعزيز حسن الإدارة العامة، وتقليل فرص الفساد من خلال إعداده سلسلة من التقارير المتعلقة بأعمال الحكومة والوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات الأهلية والهيئات المحلية.
- نتج عن أداء الديوان لدوره الرقابي تحويل 27 ملفًا إلى هيئة مكافحة الفساد، ومساعدة الحكومة في اتخاذ بعض القرارت الإصلاحية التي تحدّ من فرص هدر المال العام.
- وفي غزة، أعلن ديوان الرقابة الإدارية والمالية عن إعداده لتقارير رقابية فرعية، وقدم تقريره السنوي لعام 2015 إلى المجلس التشريعي في أيار 2016 دون نشره على موقعه الإلكتروني.
- **اتساع نطاق ومجال المساءلة المجتمعية:** شهد عام 2016 توسعًا ملموسًا في مؤسسات المجتمع المدني في مساءلة مؤسسات ومسؤولي القطاع العام في مجالات مختلفة، من أبرزها:

- فعاليات نفذها «الائتلاف الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة»، وفعاليات «الائتلاف الأهلي للرقابة على التشريعات».
- نجاح المنظمات الجماهيرية في «الحملة الوطنية لقانون الضمان الاجتماعي» بتعديل عدد من بنود قانون الضمان الاجتماعي وإعادة إصداره.
- إطلاق «الحملة الشعبية للمحاسبة على الأخطاء الطبية» تبعه مبادرة «ائتلاف أمان» تقديم مشروع لنظام المساءلة حول الأخطاء الطبية والتأمين عليها.
- بعد اتساع المبادرات المجتمعية الخاصة بمساءلة الهيئات المحلية، قامت وزارة الحكم المحلي بإعداد دليل للمساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية في أيار 2016، واوصت الحكومة باجراء انتخابات الهيئات المحلية.
- **تنامي نشاط وسائل التواصل الاجتماعي كأداة ووسيلة للرقابة المجتمعية:** استمر بروز دور وسائل الإعلام الالكتروني والإذاعات المحلية ووسائل التواصل الاجتماعي في متابعة إدارة الشأن العام والمال العام ومراقبة الانتهاكات التي تقع في الأراضي الفلسطينية، ونشر المعلومات ذات العلاقة بالفساد وطرح هموم العامة على جدول أعمال الحكومة. يمكن القول إن وسائل التواصل الاجتماعي أضحت من أهم أدوات الرقابة المجتمعية.
- **التوسع في التعريف بأحكام مدونات السلوك في مؤسسات ودوائر القطاع العام:** نشط ديوان الموظفين العام في الضفة في تدريب وتأهيل عدد كبير من المتدربين في تطبيق أحكام مدونة السلوك، كذلك أطلق ديوان الموظفين الموجود في قطاع غزة بتاريخ 2016/7/21 مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- **تعزيز النزاهة في شغل الوظائف العامة العادية:** جرى تحسن مقبول في إدارة ملف التعيينات في الدوائر الحكومية بعد إنجاز نظام التشكيلات الوظيفية وحوسبة تقديم الطلبات واعتماد الامتحانات الإلكترونية للوظائف العادية، خاصة للمعلمين وفي وزارة الصحة برغم استمرار الإشكالية في عدم شفافية تعيينات الوظائف العليا. واستُحدث تطبيق نظام «وظيفتي» على الهاتف المحمول، وهو نظام تقييم تجريبي للمتنافسين على الوظائف الحكومية، ترافق ذلك مع إعداد ديوان الموظفين العام «بطاقات الوصف الوظيفي» لعدد كبير من الوظائف، واتخاذ مجموعة إجراءات إصلاحية بشأن موظفي العقود و «التعاقد المؤقت في القطاع الحكومي»، كما اعتمدت وزارة العمل «برنامجًا محوسبًا لاختيار المتقدمين لبرنامج التشغيل المؤقت»، وباشر الديوان بتأسيس مدرسة اعداد القادة.
- **تفعيل قانون الشراء العام:** أسهم قرار مجلس الوزراء الفلسطيني الصادر بتاريخ 2016/6/28 بشأن تفعيل العمل بموجب قانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014؛ في تحسن واقع الشفافية في المشتريات وترسية العطاءات وتلزيم الخدمات تنفيذًا لمبدأ المنافسة العادلة.
- رصد تقدم بسيط في طريقة اعداد الموازنة وتقديمها في مواعيد افضل من السنوات الماضية وتم اعداد موازنة المواطن شكليا.
- جرى تحسن على ادارة ملف «التحويلات الطبية خارج مؤسسات وزارة الصحة»، و «التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية» شمل ذلك تبني سياسة تأهيل بعض العائلات الفقيرة للاعتماد على الذات بمشاريع صغيرة.
- بدأت الحكومة باعداد استراتيجية خاصة بالاجندة المتعلقة بالسياسات الوطنية، وتم تبني فكرة الاصلاح والانفتاح، ودعم قيم الشفافية ومبادىء النزاهة ونظم المساءلة ومواءمة التشريعات والاجراءات وفقا لاحكام اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقعت عليها فلسطين.

تحديات نظام النزاهة الوطني في عام 2016

واجه نظام النزاهة الوطني جملة من التحديات في إدارة الشأن والمال العام، كان أبرزها:

- **تراجع فعالية أجهزة الدولة الرقابية الرسمية**
- **استمرار تعطيل المجلس التشريعي الموحد:** أدى إلى تغييب المساءلة والمحاسبة للحكومة والوزراء والمسؤولين.
- **تراجع دور السلطة القضائية في منظومة المساءلة عام 2016:** أدى انكشاف حجم تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة القضائية والمحكمة الدستورية إلى إضعاف استقلال السلطة القضائية وضياع هيبتها. وقد تعرضت السلطة القضائية لهزة كبيرة في العام 2016 نتيجة الصراع بين القضاة على شغل المراكز القيادية في مؤسسات السلطة القضائية؛ ما عرض البعض منهم للابتزاز وفقدان الاستقلالية وفتح الباب للتدخلات في شؤون القضاء من مراكز النفوذ في السلطة التنفيذية.
- **هيئة مكافحة الفساد:** واجهت الهيئة خلال العام 2016 تحديات تتعلق بالاستقلالية والفعالية. اثر حجم الطاقم المؤهل غير الكاف على أداء الهيئة لدورها بفاعلية، وساهم في بطء الإجراءات المتعلقة بجمع البيانات والمعززات المتعلقة بقضايا الفساد التي يتم الإبلاغ عنها الامر الذي نتج عنه تراكم القضايا. وازداد التوتر في علاقة الهيئة مع بعض مراكز وإدارات أجهزة الرقابة الأخرى مثل النيابة العامة وديوان الرقابة المالية والادارية في قطاع غزة، استمر تجميد دور هيئة مكافحة الفساد .
- لم تنجح الحكومة في بلورة وإعداد خطة وطنية شاملة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بمشاركة جميع الأطراف؛ بحيث تتحمل الحكومة مسؤولية تأمين الأموال اللازمة لتنفيذها وتشكيل آلية عمل ومتابعة لتنفيذ بنودها من الأطراف المكلفة بذلك. واستمرت في اعتبار هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المكلفة بمتابعة هذا الملف.
- استمر الخلاف على الصلاحيات بين الأجسام المنظمة لقطاعي الكهرباء والماء مع السلطات ذات العلاقة، فقد استمرت هيمنة سلطة الطاقة وسلطة المياه على مجلسي تنظيم قطاعي الكهرباء والماء، الامر الذي اضعف من شفافية العمل في هذه القطاعات وخاصة في مجال الرقابة على جودة الخدمات واسعارها وضمان وصولها الى جميع المواطنين بعدالة.
- استمرت محاولات بعض المتنفذين والمسؤولين في تقييد دور الإعلام والمجتمع المدني في المساءلة والمحاسبة حيث استمر التشويش على دور الإعلاميين في تناول قضايا الشأن العام والرقابة عليها، وتم اعتقال عدد من الإعلاميين والصحفيين والمدونين والناشطين عام 2016، واستمر التحريض على بعض مؤسسات المجتمع المدني ورموزه.
- استمرت التعيينات والترقيات في معظم الوظائف الحكومية العليا والسلك الدبلوماسي دون مسابقات معلنة وشفافة، حيث تم خلال العام 2016 تعيين وترقية 22 موظفًا من فئات عليا بمراسيم وقرارات رئاسية، الأمر الذي أتاح تدخل الشخوص ومراكز النفوذ لترشيح المقربين والمحاسيب بالاعتماد على الولاء الشخصي.
- أفشلت بعض مراكز النفوذ مبادرة الحكومة إعادة النظر في الرواتب الخيالية لبعض المسؤولين العاملين في هيئات ومؤسسات رسمية غير وزارية، واستمر تمتعهم بامتيازات مالية والتهرب من آليات المساءلة في أعمال تلك المؤسسات بحجة الاستقلالية، ولم تُحسم هذه الإشكالات على الرغم من إصدار ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال العام 2016 تقارير رقابية، وتقديمه توصيات لمعالجة بعض الانحرافات.

- **استمرار تعطيل انتخابات الهيئات المحلية ساهم في بيئة أضعفت منظومة النزاهة في أعمال الهيئات:** استمر فشل وزارة الحكم المحلي عام 2016 في إجراء انتخابات الهيئات المحلية التي استُبدلت بتعيين لجان في العديد منها.
- **مدونة السلوك في العمل الاهلي:** لم تحصل تطورات جذرية في عمل مؤسسات العمل الأهلي والجمعيات الخيرية بشأن آليات الرقابة وتنفيذ أحكام مدونة السلوك نظرًا لعدم استكمال الإجراءات الملزمة بتنفيذ أحكام مدونة السلوك في العديد من مؤسسات العمل الأهلي، وكذلك لعدم متابعة مدى التزام المؤسسات بنظام القياس الخاص بمدونة السلوك. فتحت هذه البيئة المجال لإمكانية سوء استخدام عدد من المسؤولين للموقع في بعض منظمات العمل الأهلي.
- **شفافية الموازنة العامة وإدارة المال العام 2016 ما زالت تعاني من تحديات كبيرة**
- افتقر مشروع الموازنة لعام 2016 إلى وضوح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ستحققها الموازنة.
- لم تلتزم وزارة المالية بالمواعيد القانونية لمراحل إعداد وتقديم مشروع الموازنة ونشرها في الجريدة الرسمية.
- بخصوص التزام الحكومة بمؤشرات الموازنة الشفافة، لم تصدر الحكومة سوى ثلاث وثائق من أصل ثمان في العام 2016.
- استمرار العمل بموجب موازنة البنود المجملة وليس موازنة البرامج.
- استمر في العام 2016 الجدل حول حقيقة مجموع الدين العام، وخاصة ما يتعلق بشقي مستحقات هيئة التقاعد العام ومجموع المتأخرات للقطاع الخاص، بالإضافة إلى الدين الحكومي من قطاع البنوك، مع استمرار الغموض وعدم الشفافية في قيمة ومجموع ديون والتزامات وزارة المالية وفقًا للقانون إلى هيئة التقاعد.
- زادت إيرادات سلطة حماس في غزة من 30 مليون شيقل في العام 2015 إلى 60 مليون شيقل بعد فرضها لضرائب ورسوم لتمويل إدارتها للقطاع؛ ما جعل قطاع غزة يعاني من سياسة «الازدواج الضريبي» والمطبق على السيارات المستوردة، وبعض البضائع والسلع المستوردة الأخرى. ومن أبرز الضرائب المستحدثة إقرار كتلة حماس البرلمانية لقانون التكافل الاجتماعي.
- **التقدم البطيء في شفافية وتنظيم المساعدات النقدية للفقراء:** فقد خُفضت مخصصات لمساعدة الفقراء في موازنة 2017.
- حقوق أسر شهداء وجرحى قطاع غزة: نتيجة للانقسام، لا زالت المستحقات المالية لأكثر من 6000 جريح و 1934 شهيدًا من جرحى وشهداء قطاع غزة غير محولة لهم.
- أموال هيئة التقاعد في خطر: استمرت وزارة المالية خلال العام 2016 في عدم تحويل المستحقات التقاعدية إلى صندوق التقاعد العام، ولكنها التزمت فقط بتحويل جزء من تلك المستحقات ابتداء من العام 2016، الأمر الذي جعل الهيئة غير قادرة على الإيفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين ما يشكل خطورة مستقبلية على استمرار عمل صندوق التقاعد. و لوحظ وجود قصور في شفافية استثمارات أموال هيئة التقاعد، وعدم نشر تقارير دقيقة تتعلق بها، سواء من حيث قيمتها ومجالاتها وأرباحها أو خسائرها المتحققة، ما يضعف الرقابة المجتمعية والرسمية على تلك الاستثمارات.
- إهدار المال العام، وترشيد النفقات والتقشف: بلغ إجمالي النفقات المتحقق عام 2016 (108%) عن المخطط، ولم يتم ضبطه ولا ترشيده رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات وردم الفجوة التمويلية وعجز الموازنة وإطلاقها خطة لذلك في العام 2016. وقد أوصى الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة بضبط النفقات وشدد على ذلك، وأصدر خطة للترشيد والتقشف.

- إن الإخفاق في تنفيذ خطة الترشيد والتقشف الحكومية منذ 2014 يرجع إلى عدم اعتماد خطة واقعية تشاركية قابلة للتطبيق محددة الأهداف والجهات والمجالات المطلوب إنجازها.
- تبديد المال العام وصافي الإقراض استمر في استنزاف الموازنة العامة وارتفاع كلفته، وقد فاق صافي الإقراض في العام 2016 مليار شيقل دون قيام الحكومة أو وزارة المالية بنشر أسماء الجهات الفلسطينية (هيئات محلية وغيرها) وقيمة ما يترتب عليها من التزامات ومساءلتها عن ذلك، مع أن السيطرة على هذه الأموال أحد شروط إنجاح خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.
- فاتورة الرواتب ما زالت تشكل التحدي الأكبر للنفقات مع استمرار ضعف الإنجاز في تنقية ومعالجة فاتورة الرواتب:
  - تقضم فاتورة رواتب موظفي القطاع العام البالغ عددهم 156,062 موظفًا أكثر من نصف نفقات الموازنة.
  - قطاع الأمن: تمويل فاتورة رواتب المسجلين على حساب الأجهزة الأمنية في الضفة والقطاع ما زال يشكل عبئًا لا يتناسب وحجم ومستوى الخدمة الأمنية التي يحصل عليها المواطن مقارنة بالأعداد الواسعة للعاملين في الأجهزة الأمنية دون مبرر باستثناء جهاز الشرطة.
  - تستمر السلطة الفلسطينية بدفع رواتب 33,550 عنصرًا أمنيًّا في قطاع غزة مضربين عن العمل بأوامر من السلطة، فيتغيبون عن أداء مهامهم ووظائفهم (رواتب بدون عمل)، وتبلغ تكلفة هذه الفاتورة وحدها ٤٠ مليون دولار شهريًّا من موارد السلطة الفلسطينية. وقد كلفت هذه الرواتب مبلغًا يقدر بنحو 4.8 مليار دولار في السنوات العشر الأخيرة.
  - إن الوضع في غزة أصعب لأن حماس أضافت ما يقارب ثمانية عشر ألف موظف أمني.
- تردد الحكومة في إتاحة المعلومات للعامة: رغم الجهود والوعودات المتكررة؛ لم تصدر الحكومة الفلسطينية قانون الحق في الحصول على المعلومات. أكد استطلاع رأي المواطنين الذي أجرته «أمان» أن 68% من المواطنين المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن هناك صعوبة الوصول إلى السجلات العامة[1].
- الطابع «السري» لاتفاقيات الطاقة والمياه والاتصالات: غابت مبادىء الشفافية رسميًّا عن بعض الاتفاقيات العامة المهمة التي وُقّعت من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية مؤخرًا، سواء الاتفاقيات التي أُبرمت مع دول أو مع أطراف فلسطينية، وبقيت محاطة بالغموض وشح المعلومات ما يثير تساؤلات حول أسباب ودوافع ذلك التعتيم.
- لم يتم عرض الاتفاقيات للعلن أو نشرها وتعميمها برغم أهميتها السياسية والاقتصادية والخدماتية للشعب الفلسطيني.
- ومن النماذج على ذلك اتفاقية شركة الاتصالات، والكهرباء، ومشروع قناة البحرين، واتفاقية المياه مع الجانب الاسرائيلي.
- ويفتقر قطاع الهيدروكربون والغاز والمحروقات إلى وجود القوانين والتشريعات الناظمة لها.
- التعدد في المرجعيات يشكل خطرًا على مقدرات الشعب الفلسطيني من ناحية، ويعزز من البيئة المواتية لوقوع جرائم الفساد في هذه القطاعات والاعتداء على المال العام من ناحية أخرى.
- عدم انشاء الاجسام المنظمة لقطاعات الاتصالات والنقل العام وعدم تفعيل الجسم المنظم لقطاعي الكهرباء والماء.
- وزارات الحكم المحلي، والنقل والمواصلات، والعمل، والشؤون الاجتماعية، والزراعة، لم تقم بإنشاء وحدات الشكاوى.

1 استطلاع الرأي العام حول واقع الفساد في فلسطين للعام 2016، ائتلاف أمان، 2016.

أشكال الفساد في عام 2016

- لم يظهر العام 2016 تغييرًا جوهريًّا فيما يخص أشكال الفساد التي تكررت عمليًّا مع تغيرات بسيطة في ترتيب أحجامها وأولوياتها كما أظهرتها معطيات وبيانات هيئة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد ومقياس النزاهة ومكافحة الفساد واستطلاع رأي المواطنين ٢٠١٦. فقد ظهر أن اكثر أشكال الفساد خلال العام 2016 كانت: (1) إساءة استخدام السلطة (2) المساس بالأموال العامة (3) إساءة الائتمان (4) الرشوة (5) اختلاس المال العام (6) الواسطة والمحسوبية (7) غسيل الأموال (8) الامتناع عن تنفيذ قرارات قضائية.
- نيابة مكافحة الفساد أحالت 31 ملفًّا إلى نيابة مكافحة الفساد.
- بلغ مجموع الأحكام الصادرة عن القضاء الفلسطيني 22 حكمًا قضائيًّا خلال العام 2016، من بينها حكمان لهاربين في قضايا فساد خارج البلاد.
- قضايا الجرائم الاقتصادية: تزايدت أعداد قضايا الجرائم الاقتصادية المقيدة لدى نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية للأعوام الأربعة الأخيرة.
- توزعت قضايا الجرائم الاقتصادية عام 2016، طبقًا لبيانات نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية، إلى 545 جريمة في مجال حماية المستهلك، تبعها 32 جريمة بخصوص منتجات المستوطنات، و 22 جريمة ملكية فكرية، و١٧ جريمة تهرب ضريبي وجمركي، وأخيرًا 8 جرائم تتصل بغسيل الأموال.

قضايا تحت الضوء

- استمرار استنزاف المال العام بسبب فشل نظام التأمين الصحي: في عام 2016، ركّز «ائتلاف أمان» على قطاع الصحة، والذي اتضح من خلاله استمرار استنزاف نظام التأمين الصحي الفلسطيني لموازنة وزارة الصحة، فقد استنزفت فاتورة التحويلات الطبية إلى خارج مؤسسات وزارة الصحة ما يقدر بنحو 561 مليون دولار، لم تبادر وزارة الصحة إلى إعداد نظام صحي شامل بدلاً عن النظام الفاشل المعمول به، والذي مزقته العيوب بسبب تراكم الأخطاء والقرارات ومشاكل التحويلات، إضافة إلى أن وزارة الصحة لم تنجح بإعداد واعتماد نظام للمساءلة عن الأخطاء الطبية وإقرار نظام تأمين عن الأخطاء يغطي العاملين في قطاع الصحة والمتضررين.
- استمرار فوضى ترخيص مراكز التجميل بسبب غياب نظام للرقابة والمساءلة: استمر وجود أكثر من 148 مركزًا للتجميل في الضفة الغربية غالبيتها تستخدم أشعة الليزر والموجات الصوتية والصادمة، غالبيتها تعمل بدون ترخيص وبدون نظام وإطار قانوني يمنع نشوب تضارب المصالح في منح التراخيص لهذا النوع من المراكز، خصوصًا مع وجود علاقة لعدد من العاملين في وزارة الصحة مع هذه المراكز.
- استمرار عناء مرضى السرطان في غزة ضحايا الابتزاز المالي نظير الحصول على تصاريح مغادرة للعلاج.
- قطاع البيئة ووزارة الحكم المحلي. استمرت أزمة الفساد في إدارة ملفي النفايات الصلبة والمياه العادمة في عدد من المواقع المهمة في فلسطين، كان من أبرزها عام 2016: أزمة مكب نفايات زهرة الفنجان في جنين: حيث فشلت لجان التحقيق الرسمية في تحديد المسؤولين عن إدخال نفايات إسرائيلية إلى المكب خلال شهري نيسان وأيار عام 2016. فشلت وزارة الحكم المحلي في إدارة وإنجاز تمويل مشروع مكب رمون لمحافظة رام الله والبيرة حتى الآن بما هدد ضياع ما خصص من اموال مانحين للمشروع.

التوصيات العامة

تضمن التقرير عددا من التوصيات العامة والتفصيلية المحددة حول كل قضية اثيرت فيه كان أبرزها:

1. مطالبة السيد الرئيس والحكومة الفلسطينية بالإسراع في إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية والمحلية.
2. مطالبة مجلس الوزراء بالمبادرة الفورية لدعوة جميع الأطراف الرسمية، بمن فيهم هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية وديوان الموظفين العام ومجلس الشراء العام إضافة الى وزراء الحكومة وممثلي المجتمع المدني العاملين في مجال النزاهة ومكافحة الفساد، للعمل بالشراكة على إعداد خطة وطنية فلسطينية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ويتم بموجبها تحديد أولويات العمل ومسؤولية كل طرف وآلية متابعة التنفيذ مع رصد الموازنة الضرورية واللازمة لتنفيذها.
3. مطالبة مجلس الوزراء بإقرار خطة عمل شاملة بشأن ترشيد النفقات العامة تحدد فيها الأهداف المنوي تحقيقها خلال العام في كل مجال من المجالات، وفي مقدمة ذلك مجال تنقية فاتورة الرواتب وأشباه الرواتب، ومجال النفقات الأمنية، وإلغاء صافي الإقراض، ووقف بناء العمارات وشراء السيارات للحكومة لعدة سنوات، وترشيد استهلاك السيارات الحكومية للنفط، ومعالجة مشكلة وجود أكثر من ٢٠٠٠ سيارة مع الأجهزة الأمنية يستخدم عدد كبير منها لأغراض خاصة.
4. مطالبة السيد الرئيس بالمبادرة بتشكيل لجنة إصلاح وطنية خاصة بالقضاء يشارك فيها قضاة موضع ثقة جميع الأطراف وخبراء قانونيون وحقوقيون وعدد من ممثلي نقابة المحامين، تكلف بإعداد خطة إصلاح شاملة للقضاء.
5. المطالبة بتعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية من حيث استقلاليته وفعالية دوره والالتزام بالمهنية والحيادية وفقًا لأحكام القانون؛ وذلك درءًا لأية محاولات تستهدف إخضاع الديوان لهيمنة السلطة التنفيذية.
6. التزام الحكومة ووزارة المالية بتعزيز شفافية الموازنة العامة من خلال نشر الوثائق المالية كاملة في موعدها.
7. مطالبة السيد الرئيس ورئيس الوزراء ووزير الداخلية بالمباشرة في إعداد خطة إصلاح شاملة بشأن إعادة النظر بأعداد الأجهزة الأمنية ومجموع عناصرها وموازناتها ومجال اختصاصها، وتبني مبدأ تدوير عدد كبير منهم للعمل في جهاز الشرطة نظرًا للحاجة الماسة لحماية القانون وحسن تنفيذه ولخدمة المواطنين، واصدار قانون للشرطة.
8. مطالبة السيد الرئيس ورئيس الوزراء بإلغاء جميع القرارات السابقة المتعلقة بإعفاءات شاملة للضرائب أو من دفع فواتير الكهرباء والمياه، وإعداد خطة واضحة لمساعدة العائلات المحتاجة في دفع فواتيرهم وجباية الأموال المستحقة على الآخرين، خاصة الأغنياء وبما يضمن توزيع الاعباء بعدالة.
9. مطالبة رئيس ديوان الموظفين العام باستكمال اعداد بطاقات الوصف الوظيفي لجميع الوظائف العليا غير المتوفرة، وإقرارها.
10. مطالبة السيد الرئيس لضمان النزاهة وتكافؤ فرص المنافسة في تقلد المناصب العليا بتشكيل هيئة وطنية رسمية للإشراف والرقابة على التعيينات والترقيات في المناصب العليا وتنظيم عملها قانونيًّا واحترام بطاقة الوصف الوظيفي التي يعدها ديوان الموظفين العام، على أن يعلن للجميع عن شغور تلك الوظائف وموعد تقديم طلبات الترشح من قبل جميع الكفاءات الفلسطينية.
11. مطالبة السيد رئيس الوزراء بالإيفاء بتعهده بإصدار مشروع قانون حق الحصول على المعلومات وتنظيم الأرشيف الوطني والحفاظ على السجلات العامة وإتاحة المعلومات للجميع، ومطالبة الحكومة بنشر جميع الاتفاقات التي توقعها نيابة عن الفلسطينيين، وبشكل خاص الاتفاقيات المتعلقة بمنح امتيازات مثل الاتصالات أو الاتفاقات مع أطراف خارجية يترتب عليها

التزامات مالية، مثل اتفاق المبادئ الخاص بالكهرباء والمياه وقناة البحرين، وأية ملاحق ذات علاقة، ومطالبة وزارة المالية بنشر الاتفاق الخاص بديون شركة كهرباء محافظة القدس وآلية السداد.

12. المباشرة في تفعيل الأجسام المنظمة لقطاعي الكهرباء والمياه التي استمرت عام 2016 تعاني من حالة ضعف بسبب الصراع على الصلاحيات بين سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاه المياه وعدم تفعيل دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء على أرض الواقع في الرقابة والإشراف على شركات الكهرباء، وانشاء الجسم المنظم لقطاع الاتصالات.
13. مطالبة وزير المالية بعدم إدراج موازنات لا تتعلق بالمساعدات النقدية للفقراء في موازنة برنامج وزراة الشؤون الاجتماعية، والمطالبة بزيادة تخصيص ما ترصده وزارة المالية لبرنامج مساعدة الفقراء وعدم تضمين موازنتها اي نفقات أخرى لا تتعلق بوزارة التنمية الاجتماعية.
14. إقرار قانون جديد للتأمين الصحي يكون شاملاً وعادلاً بحيث يلغي الثغرات الهائلة التي تجمعت في النظام القائم بسبب القرارات المتعددة البائسة التي أنهكته، إضافة إلى المسارعة في إعداد وإقرار نظام للمساءلة عن الأخطاء الطبية، وإقرار نظام تأمين عن الأخطاء الطبية يغطي كلاً من العاملين في قطاع الصحة والمتضررين.
15. مطالبة وزير الحكم المحلي بوضع خطة عمل لتسوية ديون البلديات وعمل تسويات مالية معلنة بالتنسيق مع سلطة الطاقة ووزارة المالية بما يحافظ على حق الخزينة العامة، ووقف هذا النزيف قبل أن تباشر شركة النقل الحكومي مسؤولية سداد جميع هذه الأموال لاحقًا إلى شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية من الخزينة العامة.
16. مطالبة الحكومة بتشكيل لجنة فنية من خبراء ومسؤولي وزراة المالية وممثلي مجلس إدارة هيئة التقاعد وبحضور ممثلين عن الموظفين العامين المتقاعدين والعاملين، للعمل على إنهاء ملف ديون هيئة التقاعد العام ووضع جدول زمني ملزم بسدادها وفقًا لأحكام قانون هيئة التقاعد الفلسطيني والبدء فورًا بتسديد اشتراكات الموظفين التي تُخصم من رواتبهم، إضافة لمساهمة السلطة في صندوق هيئة التقاعد بانتظام كما حددها القانون.

مقدمة

المسيرة متواصلة

بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني، وأصدقاء ناشطين، وأعداد واسعة من الخبراء العاملين في المؤسسات الرسمية، وبالاستناد إلى الدعم الواسع من أبناء الشعب الفلسطيني الذي منح الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» شرعيته ومشروعية ما يقوم به؛ استمر «ائتلاف أمان» في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني، وتمكّن الائتلاف من مواصلة دوره الحيوي بمهنية وحيادية وفعالية باعتباره بيت الخبرة الفلسطيني في هذا المجال، في ظل استمرار غياب المؤسسة التشريعية الفلسطينية في العام 2016 وتعذر تأدية وظائفها بهذا الشأن.

التقرير السنوي «واقع النزاهة ومكافحة الفساد» تقرير متخصص يصدره «ائتلاف أمان» منذ العام 2008، لرصد واقع منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام الفلسطيني، ويحظى التقرير دائمًا بالاهتمام والمتابعة من الأطراف الفلسطينية والدولية المختلفة.

التقرير يسلط الضوء على أبرز التدابير والإجراءات التي اتخذت خلال العام ٢٠١٦ وساهمت في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد إضافة الى تحديد أبرز المواقع ومجالات التقدم والتراجع في إدارة الشأن والمال العام. ويرصد التطورات المتعلقة بجرائم الفساد التي حدثت خلال العام ٢٠١٦، المنظور والمفصول منها في محكمة جرائم الفساد، إضافة إلى تحليله بعض المظاهر والأشكال التي كانت الأكثر انتشارًا هذا العام.

يتضمن التقرير بعض الاستخلاصات التي تُجمل التقارير الخاصة التي أعدها «ائتلاف أمان» خلال العام 2016، إلى جانب إظهاره لانطباعات المواطنين الفلسطينيين إزاء هذه المجالات؛ بالاستناد إلى نتائج استطلاع رأي المواطنين حول انطباعاتهم بشأن واقع الفساد وجهود مكافحته، ووجهة نظرهم في أسباب انتشاره.

يهدف هذا التقرير «واقع النزاهة ومكافحة الفساد» إلى بلورة جملة من التوصيات لصنّاع القرار الفلسطيني والأطراف ذات العلاقة من أجل مساعدتهم في اتخاذ إجراءات وتدابير إصلاحية متصلة بمجال السياسات والتشريعات وبنية المؤسسات العامة وهيكليتها وسلوك العاملين والمسؤولين الوظيفي، وتحصين نظام المناعة ضد الفساد فيها، ومحاسبة الفاسدين، ومنعهم من الإفلات من العقاب.

كما ويهدف التقرير إلى تسليط الضوء وحشد المناصرين من مؤسسات المجتمع المدني والمخلصين من جميع الأحزاب والفصائل السياسية لممارسة الضغط الضروري لمكافحة الفساد وتجفيف منابعه، وذلك انسجامًا مع إستراتيجية «ائتلاف أمان» للأعوام القادمة التي ركزت على أهمية العمل مع أوسع قطاع من المواطنين والمؤسسات وإشراكهم في مكافحة الفساد.

منهجية إعداد التقرير

- **أولاً: جمع المعلومات**

تعتمد «أمان» في إعدادها للتقرير على جمع المعلومات والمعطيات وتحليلها من مصادر محلية متنوعة ومن أهمها:

1. ما جُمع ووُثّق مباشرة خلال العام في مرصد « تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد» التابع لـ «أمان» من قضايا تتعلق بالنظام الوطني للنزاهة وجهود وتدابير مكافحة الفساد، والتي أُعلن عنها من مصادرها خلال العام في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى بعض المعطيات التي ضمنتها التقارير الرسمية الصادرة عن الهيئات والمؤسسات العامة والرقابية المحلية والدولية كالجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، والقرارات الصادرة عن محكمة جرائم الفساد، وقرارات مجلس الوزراء، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وتقارير البنك الدولي الخاصة بفلسطين، ومنظمة الشفافية الدولية، إضافة إلى ما يُجمع من المعلومات الخاصة بالتقرير والتي يحصل عليها فريق التقرير بإجراء المقابلات المباشرة مع صناع القرار في الوزارات والمؤسسات العامة لأغراض بعض القضايا الواردة في التقرير.
2. المعطيات التي تم التوصل إليها من نتائج واستخلاصات في «مقياس النزاهة الفلسطيني السنوي» الذي يعده «ائتلاف أمان» قبل إعداد التقرير السنوي لقياس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام باستخدام عدد من المؤشرات.
3. المعطيات والاستخلاصات الناتجة عن تحليل نتائج استطلاع الرأي العام الفلسطيني الخاص بواقع الفساد ومكافحته الذي يعدّه «ائتلاف أمان» سنويًّا، إضافة إلى تحليل نتائج استطلاعات الرأي العام ذات العلاقة بالفساد ومكافحته الصادرة عن مراكز البحوث والدراسات الفلسطينية المهتمة بهذا الشأن.
4. استخلاصات وتوصيات التقارير الخاصة وأوراق العمل التقييمية لواقع النزاهة والشفافية والمساءلة لبعض مؤسسات القطاع العام.

- **ثانيًا: تحليل المعلومات وإقرار النتائج**

يسبق إعدادَ التقرير تحليل كيفي وكمي للمعلومات التي جُمعت خلال العام 2016 ضمن مجالات النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني والمتعلقة بمؤسسات الدولة والخروج باستخلاصات ونتائج وتوصيات بشأنها.

- تجري عملية تحليل المعلومات الخاصة بالتقرير وصياغة التوصيات من قبل فريق العمل الداخلي وبمساهمة أصدقاء «أمان» من الخبراء الفلسطينيين.
- تُنسق نتائج تحليل المعلومات المختلفة وتُصاغ من قبل الباحث الرئيسي، بإشراف مستشار «أمان» لشؤون مكافحة الفساد لإعداد التقرير بشكل نهائي.
- يُعرض التقرير على مجلس الإدارة ويُقرُّ ويصدر بشكله النهائي.

• ثالثًا: أجزاء التقرير

يقسم التقرير إلى عدة أجزاء:

الجزء الأول: واقع النزاهة في فلسطين: وهو يتناول التطورات الإيجابية بهدف تسليط الضوء على التدخلات الإيجابية التي تعزز نظام النزاهة الوطني وتحد من أفعال الفساد، كذلك يتناول التحديات التي تواجه نظام النزاهة الوطني؛ سواء تلك التي نشأت خلال العام 2016 نفسه، أو التحديات المستمرة من أعوام سابقة وما زالت قائمة.

الجزء الثاني: الإجراءات والتدابير التي تُتّخذُ من كل الأطراف المخولة قانونًا بملاحقة جرائم الفساد ومعاقبة المسؤولين عنها، وهذا القسم يعتمد على أربعة مصادر أساسية للمعلومات هي: هيئة مكافحة الفساد، ونيابة مكافحة جرائم الفساد، ونيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية ومحكمة جرائم الفساد، ومن ثم تحليل المعلومات واستخلاص أبرز أشكال الفساد خلال العام وأسبابها وكيفية التصدي لها.

الجزء الثالث: قضايا تحت الضوء: يثير «ائتلاف أمان»، من خلال عمله السنوي وتقاريره، موضوعات تهم المجتمع ذات علاقة بالفساد وإهدار المال العام، فيجري التركيز عليها بوصفها قضايا تحتاج لمعالجة خاصة.

الجزء الرابع: تقديم أبرز الاستخلاصات والتوصيات العامة.

تمهيد

استمرار الاحتلال والانقسام وغياب التشريعي وتراجع القضاء أضعف نظام النزاهة الوطني في العام 2016

استمر الجمود في العام 2016 في «العملية السلمية» بين الجانب الإسرائيلي والجانب الفلسطيني، وتراجعت فرص الحل السياسي القائم على إنهاء الاحتلال وحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني بحل «الدولتين»، وأمعنت الحكومة الإسرائيلية، وبشكل ملحوظ في العمل على حرف مسارات السياسات الفلسطينية عن أهدافها الإصلاحية والتنموية والانشغال في نشاطات ردود الأفعال بالتركيز في العمل الإغاثي والطارئ والإنساني، وتعميق تبعية الاقتصاد الفلسطيني، وتوسيع مصادرة الأراضي الواقعة في الأراضي المصنفة «ج» لصالح توسيع المستوطنات ومواصلة استهدافها المكثف لأريحا والأغوار «سلة فلسطين الغذائية» إضافة إلى استمرار تهويد مدينة القدس.

لقد تواصل الحصار المفروض على قطاع غزة للعام العاشر على التوالي، ما أدى إلى ارتفاع نسبة الأسر المحتاجة إلى مساعدات، إلى جانب ذلك؛ صعدت الحكومة الإسرائيلية من سياسة التضييق على الشعب الفلسطيني في الحصول على الخدمات الرئيسة كالمياه والكهرباء، ومن سياسة تحجيم عمليات النمو والتطور الحضري والعمراني، ما ساهم في خلق ضغط على المستوى الداخلي الفلسطيني سياسيًّا واقتصاديًّا وخدماتيًّا.

وفي إطار نهب أموال الفلسطينيين، واصلت إسرائيل احتجاز جزء من أموال الضرائب والجمارك الفلسطينية والحقوق المالية؛ دون التزامها بدفع أي فوائد مترتبة على تأخيرها، بالإضافة إلى حجب بيانات الضرائب والرسوم التي تجنيها نيابة عن السلطة الفلسطينية أو تحصل عليها من حقوق العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل أو التي يدفعها الفلسطينيون على المعابر.

استمرت عمليات إغراق الأسواق الفلسطينية بالمواد الغذائية الفاسدة والمهربة من الأسواق الإسرائيلية والمستوطنات بعد إعادة تغليفها وبيعها في الأسواق الفلسطينية.

لقد ساهم الاحتلال الإسرائيلي بسياساته وممارساته في نهب الخيرات والموارد والأموال الفلسطينية من جهة، وفي إعاقة جهود استكمال عمليات الإصلاح والحوكمة والتنمية الفلسطينية من جهة أخرى.

إضافة إلى العوامل السابقة فإن استيلاء إسرائيل على الموارد الطبيعية العامة الموجودة في مناطق السواحل و 62٪ من مساحة الضفة الغربية؛ منع الجانب الفلسطيني من الاستثمار الحر فيها، ومنع الفلسطينيين من الاستفادة من البترول أو الغاز الموجود فيها؛ ما عزز وجود عجز في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

وللعام الثاني على التوالي من عمر حكومة التوافق الوطني التي تشكلت في العام 2014 برئاسة د. رامي الحمد لله، ما زالت هذه الحكومة غير قادرة على ممارسة مهامها في قطاع غزة باستمرار الانقسام السياسي الفلسطيني، إذ ما زالت هناك سلطتان عمليًّا: واحدة في الضفة والأخرى في غزة، حيث تشكلت

اللجنة الإدارية في غزة بموجب قانون رقم (4) لسنة 2016 الصادر عن كتلة حماس في المجلس التشريعي.

استمر في العام 2016 تعطيل المجلس التشريعي الموحد، وتعطلت الحياة الديمقراطية بسبب عدم إجراء الانتخابات العامة الرئاسية والمحلية، واستمر تهميش دور مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، فقد اتسم دورها بالضعف وعدم التأثير الفعّال على السلطة التنفيذية.

بالرغم من بعض المبادرات الحكومية والأهلية إلا أن معدل البطالة خلال العام 2016 في فلسطين قد واصل ارتفاعه مسجلاً نسبة 29٪، بينما وصلت النسبة في غزة لوحدها إلى 45٪، واستمرت القيود على حركة البضائع والأفراد في كل من الضفة وغزة بسبب القيود الإسرائيلية والانقسام وسوء الإدارة العامة؛ ما أسهم في الحد من الاستثمارات الأجنبية داخل فلسطين، وانعكس ذلك سلبًا على تدني فرص العمل في القطاع الخاص.

المشكلة	المجموع
الأزمات الاقتصادية	%29.1
مكافحة الفساد	%25.2
مواجهة سياسات الاحتلال الإسرائيلي	%19.7
انهاء الانقسام	%15.6
استكمال البنية القانونية والمؤسساتية	%6.3
تطوير البنية التحتية	%4.1
المجموع	%100.0

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول المشكلة الأساسية التي يجب أن تحظى بأولوية لحلها، إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته إئتلاف أمان 2016.

شهد العام 2016 تراجعًا في ثقة المواطنين الفلسطينيين بالسلطة القضائية بعد الكشف عن حالات فاقمت من إضعاف استقلاليتها، وظهور مشاكل واسعة بين القضاة أنفسهم، وتهافتهم على المواقع الأساسية في القضاء، مما أدى إلى سهولة ابتزاز عدد منهم.

لوحظ خلال العام 2016 أن التمويل المخصص لدعم الموازنة العامة الفلسطينية من قبل المانحين الدوليين قد واصل تراجعه، وبالإضافة لتراجع المساعدات الدولية المخصصة لدعم موزانة السلطة، تراجعت أيضًا المساعدات المخصصة لدعم القطاعين الأهلي والخاص، وقد أثر ذلك على دورهما في تنفيذ البرامج والمشاريع المختلفة في الأراضي الفلسطينية، والبرامج التطويرية والإصلاحية، ومن الجدير ذكره أن حكومة نتنياهو استمرت في الضغط دوليًّا لتقليل المساعدات الدولية للفلسطينيين.

إن استمرار تراجع حجم التمويل الدولي خلال الأربع سنوات الأخيرة ألحق الضرر بنوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، وقلل من فرص التوظيف والعمل في القطاعات المختلفة، الأمر الذي نتج عنه قيام

الخزينة العامة بتخصيص جزء من الأموال للمساعدات الإنسانية والطارئة ضمن البرامج المختلفة التي تقودها الوزارات والمؤسسات المختلفة، حيث كان ذلك على حساب الأجندة الوطنية المتعلقة باستكمال عمليات الإصلاح والتنمية الوطنية والحوكمة وفقًا للخطط الوطنية والقطاعية.

أدى استمرار الاحتلال وممارساته والانقسام السياسي ومفاعيله وغياب الحياة الديمقراطية -بتعطيل الانتخابات- إلى إضعاف أجهزة الرقابة، بما فيها القضائية، وإلى زيادة تأثير دور الأجهزة الأمنية ومكتب رئيس الوزراء ومكتب السيد الرئيس على القرارات المتعلقة بالشأن العام في الضفة، كما استمرت الأمور الاقتصادية والخدمات العامة في التراجع في قطاع غزة -بشكل خاص- بسبب إغلاق معبر رفح لفترات طويلة، وأدى إغلاق معظم الأنفاق التجارية إلى إضعاف كبير لمصالح سلطة حماس في قطاع غزة.

لقد ساهمت هذه البيئة الداخلية المتراجعة والسياسة الإسرائيلية المعادية وتراجع الدعم الدولي وتوتر العلاقة الفلسطينية مع بعض المسؤولين العرب في إشاعة حالة من عدم اليقين لدى العديد من المواطنين والمسؤولين؛ فقد انتعشت ظاهرة البحث عن الخلاص الفردي لبعض المسؤولين في الحصول على مواقع وظيفية تتيح فرصة الحصول على امتيازات مالية أو تأمين تقاعد مضمون.

وفي إطار الصراع بين الأشخاص المقربين من مكتب الرئيس أو مكتب رئيس الوزراء أو مسؤولي الأجهزة الأمنية أو مسؤولين حزبيين؛ تعززت ظاهرة الشللية والالتفافات المؤقتة غير القائمة على أسس مبدئية، كل ذلك عزز حالات يمكن وصفها بالفساد السياسي.

واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016

يعتبر نظام النزاهة الوطني من أهم متطلبات قيام حكم صالح في الدولة، ويهدف ذلك إلى توفير مناعة أوحصانة ضد الفساد والوقاية من مخاطره على مختلف الأصعدة، ويعني النظام الوطني للنزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد؛ إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية، مثل: البرلمانات، والمحاكم ومؤسسات الرقابة العامة، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام والنقابات المهنية، لتحول دون إساءة استعمال السلطة.

ويقوم هذا النظام على منهج تكامل دور الأطراف جميعها في الوقاية من الفساد على صعيد الإدارة العامة أو حماية المال العام وإدارته، بشكل شفاف لا يتيح لأحد أن يتحكم منفردًا في إداراته، ويتم ذلك من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كل ما له صلة بنظام الحكم، الذي يشمل الأجهزة والإدارات الحكومية، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد.

بعض التطورات الإيجابية على النظام الوطني للنزاهة في العام 2016

عمل «ائتلاف أمان» على رصد الجهود الوطنية التي بذلت لتعزيز النظام الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد خلال عام 2016 من قبل الأطراف الرسمية والأهلية والدولية، وبالاستناد إلى تحليل نتائج مقياس النزاهة الفلسطيني الذي يعده «ائتلاف أمان» في نهاية كل عام ومراجعة وتحليل تقارير هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية التي نُشرت على صفحتيهما الإلكترونية، وجهود ديوان الرقابة المالية والإدارية من خلال تقديم تقارير خاصة إلى مجلس الوزراء ساهمت في إصلاح الوظيفة العامة أو بعض جوانب الإدارة المالية للسلطة والتي عالجت جوانب عديدة سبق أن أثارتها «أمان» في تقاريرها العام الماضي.

شهد عام 2016 تحسنًا ملحوظًا في نسبة معالجة الشكاوى المقدمة إلى دوائر الشكاوى في عدد كبير من مؤسسات القطاع العام، وتم تبني توصية «أمان» المتعلقة بمنع الشركات الخاصة المدانة في انتهاكات لوائح لجنة العطاءات واللوازم العامة من المشاركة في العطاءات المستقبلية، إضافة إلى جهود هيئة سوق رأس المال في تضمين التقارير السنوية للشركات لمكافآت ونفقات أعضاء مجلس الإدارة، والتزمت معظم الشركات المدرجة في السوق المالي بتقديم بياناتها المالية في المواعيد المحددة.

وفيما يلي أمثلة على التدخلات التي جرت في العام 2016 في عدة مجالات:

في مجال تعزيز نظم المساءلة:

يُعرّف «ائتلاف أمان» المساءلة على أنها واجب من يتولى إدارة شأن عام في تقديم تقارير عن أعماله وسيرها، والاستعداد للإجابة عن الاستفسارات، وإتاحة المعلومات، وتبرير قراراته وتحمل مسؤولياته عنها.

- **حوسبة نظام الشكاوى الحكومي**

ضمن مواصلة الجهود الرامية إلى تطوير فعالية نظام الشكاوى الحكومي، صدر القرار بتاريخ 2016/9/22 باعتماد نظام الشكاوى المحوسب والذي يعد تطورًا نحو مأسسة العمل بنظام الشكاوى في القطاع العام، ويقوم النظام المحوسب على التعاون والتنسيق بين إدارات وحدات الشكاوى في الوزارات والمؤسسات والأجهزة الأمنية، وبالتنسيق مع المؤسسات الأهلية والحقوقية، إلا أنه ما زال يواجه عددًا من التحديات والمعيقات، بالإضافة إلى افتقار العديد من الهيئات الرسمية والمحلية لوجود نظام شكاوى فعال.

إعلان صادر عن سلطة النقد الفلسطينية لتلقي الشكاوى

ومن الوزرات والمؤسسات التي فعلت دائرة الشكاوى فيها كل من: وزارة التربية والتعليم، ووزارة المرأة، وسلطة المياه، وسلطة البيئة، ووزارة الاتصالات، وسلطة الأراضي، ووزارة الاقتصاد، ووزارة الصحة حيث تقوم «الإدارة العامة للرقابة الداخلية» بالمتابعة والرقابة على تقديم الخدمات الصحية، وقد خصصت رقمًا مجانيًّا لاستقبال الشكاوى، وفي وزارة الداخلية والأمن الوطني تستقبل «دائرة الشكاوى المركزية» الشكاوى التي تصلها من المواطنين حول التجاوزات الإدارية أو المالية من قبل الأجهزة الأمنية. أما وزارات الحكم المحلي والنقل والمواصلات والعمل والشؤون الاجتماعية والزراعة فلا يوجد فيها وحدات شكاوى[1].

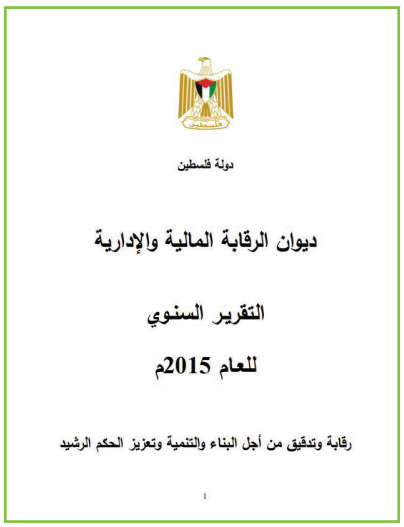
من الملاحظ أن معظم مؤسسات القطاع العام في قطاع غزة ما زالت تعمل وفق الطريقة التقليدية في التعاطي مع الشكاوى والمتمثلة بصندوق الشكاوى، ولم تلتزم بقرار الحكومة بإنشاء وحدات شكاوى لديها، كما لا يجري العمل وفقًا لنظام شكاوى محوسب أو منسق مركزيًّا.

تفعيل الحكومة لنظام الشكاوى المحوسب اتاح لها معرفة مباشرة بمدى رضى المواطنين عن خدمات دوائرها ويؤشر إلى مكامن وفرص الفساد. وعلى الحكومة مساءلة وزارات الحكم المحلي والنقل والمواصلات والعمل والشؤون الاجتماعية والزراعة عن عدم إنشائها وحدات للشكاوى.
"ائتلاف أمان" يطالب تغيير اسم وحدات الشكاوى إلى وحدات الشكاوى والاعتراضات والاستفسارات.

1 التقرير السنوي الثالث للشكاوى الحكومي 2015 الصادر في ديسمبر 2016.

أما الهيئات المحلية في الضفة والقطاع فما زال العديد منها يعتمد الطريقة التقليدية في تلقي الشكاوى ومتابعتها والرد عليها، كما أنها لم تعتمد دليل إجراءات الشكاوى، وتوعية المجتمع المحلي بأهمية نظام الشكاوى. هذا الواقع أضعف من بيئة المساءلة في الهيئات المحلية [2].

- **تفعيل الرقابة الرسمية على الدوائر الحكومية**


دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية

التقرير السنوي

للعام 2015م

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الرشيد

استمر «الديوان» في أداء دوره الرقابي على المؤسسات الخاضعة للرقابة وفقًا للقانون، إذ يقوم بالرقابة على إدارة المال العام والمحافظة عليه، وتعزيز حسن الإدارة العامة، وتقليل فرص الفساد. فقد أعد سلسلة من التقارير المتعلقة بأعمال الحكومة الفلسطينية والوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات الأهلية والهيئات المحلية، كما نشر «الديوان» تقريره السنوي للعام 2015 على موقعه الإلكتروني، والذي احتوى في طياته على الملاحظات والتجاوزات والمخالفات المالية والإدارية التي وقعت بها الجهات الخاضعة لرقابته، فقد أجريت عمليات الرقابة والتدقيق على 121 جهة خاضعة له، كما أصدر «الديوان» تقرير «الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية»، وتقرير «تنظيم وإدارة التأمين الصحي في فلسطين»، وتقرير «الحساب الختامي». وتم تحويل 27 ملفًا إلى هيئة مكافحة الفساد[3].

تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية سلّطت الضوء على عدد من المواقع والمجالات التي يُستغلُّ فيها المنصب للحصول على امتيازات على حساب المال العام، وساعد ذلك الحكومة في اتخاذ بعض القرارت الإصلاحية.

تقارير «الديوان» للعام 2016 ساعدت صانع القرار الفلسطيني، لاسيما مجلس الوزراء، على العمل على اتخاذ بعض الإجراءات والتدابير اللازمة؛ والتي يمكن من خلالها أن تحد من فرص هدر المال العام، وتزيد من فعالية وكفاءة الأداء، كما أن تلك النتائج توجب تعزيز المساءلة والمحاسبة للأطراف المختلفة، فقد أعدت توصيات مهمة بشأن شغل الوظيفة العامة، وفاتورة الرواتب، والعقود والمواصلات الخاصة بالعاملين في السلطة.

وقد انضم ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال العام 2016 للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة «الإنتوساي»، وأصبح عضوًا كامل العضوية فيها، وأصبحت فلسطين العضو رقم 194 في المنظمة انسجامًا مع تعزيز السيادة وتحقيق المزيد من الاعتراف الدولي بدولة فلسطين وحقوق شعبنا، وتعزيز الثقة بالتقارير الصادرة عن الديوان، وتحقيق أهداف تتمثل في بناء وتعزيز قدرات موظفي الديوان وتطوير الخبرات الفنية والعلمية، والاستخدام الأمثل لأدلة الإجراءات الرقابية ومعايير التدقيق الدولية الصادرة عن المنظمة، وتبادل الخبرات والمعارف مع الأجهزة الدولية النظيرة والاطلاع على تجاربها.

2 تقرير حول فعالية وحدات الشكاوى في خمس هيئات محلية، ائتلاف أمان، 2016.

3 للاطلاع على كامل التقارير يرجى زيارة الصفحة الالكترونية لديوان الرقابة المالية والإدارية: http://www.saacb.ps/Reports_MNG.aspx?Events_tawil=1

في قطاع غزة وفقًا لما أعلنه ديوان الرقابة الإدارية والمالية في غزة في تقريره السنوي للعام 2015، وقدمه إلى المجلس التشريعي في أيار 2016، بالرغم من احتواء التقرير على الشكاوى والتجاوزات الإدارية والمالية التي كانت قد وقعت، إلا أن «الديوان» لم ينشره على موقعه الإلكتروني. كما أعد «الديوان» نحو مائة تقرير رقابي فرعي، وفقًا لخطة عمله السنوي، وقام بالرقابة على مؤسسات حكومية ونقابية ودولية وأهلية وبلديات واستثمارات حكومية. وتابع «الديوان» الشكاوى المقدمة إليه من المواطنين بشأن المؤسسات، بالإضافة الى إجراء عمليات رقابية على المؤسسات الخاضعة لرقابته، وقام بتحويل قضايا فيها فساد مالي إلى النيابة العامة. إلى جانب ذلك، تابع مدى صحة الإجراءات القانونية المعمول بها ومن ثم تصويب الأخطاء، لاسيما في النقابات والبلديات والمؤسسات الخاصة والمؤسسات غير الربحية وبعض الإجراءات في المؤسسات الحكومية.

لم ينشر ديوان الرقابة الإدارية والمالية في قطاع غزة تقريره السنوي وتقاريره الفرعية على موقعه الإلكتروني، ما يضعف من بيئة الشفافية والمساءلة للمؤسسات الخاضعة للرقابة وفقًا للقانون.

• اتساع نطاق ومجال المساءلة المجتمعية خلال العام 2016

استمرت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في ممارسة دورها في مساءلة مؤسسات ومسؤولي القطاع العام في مجالات مختلفة، فقد عقدت جلسات استماع ومساءلة حول عدد من القضايا العامة والمستجدة بمشاركة بعض المسؤولين، بالإضافة الى تعزيز عملها الجماعي رغم محاولات بعض الأطراف الرسمية من التهرب من المشاركة.

توسع هام في المساءلة المجتمعية من قبل مؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام على أعمال المؤسسات الحكومية والهيئات المحلية. تساعد المساءلة المجتمعية المسؤولين على مراجعة قرارات وسياسات غير عادلة.

ومن أبرز المبادرات التي استمرت عام 2016 «الائتلاف الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة» والذي عمل في مجال تعزيز الشفافية والمحافظة على المال العام، كما رافق الحركة الجماهيرية لتعديل تشريع الضمان الاجتماعي، وساهم في جهود الائتلاف الأهلي للرقابة على التشريعات في إطار تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة المجتمعية على الحياة التشريعية في الضفة الغربية وقطاع غزة والذي يأتي في ظل استمرار سلطتي الضفة وغزة في إصدار القوانين والتشريعات المنفردة في ظل غياب المجلس التشريعي، وجدير بالذكر أن إطلاق الائتلاف الأهلي للرقابة على التشريعات جاء بهدف خلق آلية منظمة للرقابة على العملية التشريعية؛ كون الرئيس يستخدم صلاحياته في إصدار القوانين بديلاً عن ممثلي الشعب، وهذا الائتلاف يلعب دورًا رقابيًّا على التشريعات من ناحية إصدارها بشكل قانوني صحيح؛ ومن ناحية منع توظيف التشريعات لتحقيق مصالح أشخاص ومتنفذين في ظل غياب المجلس التشريعي.

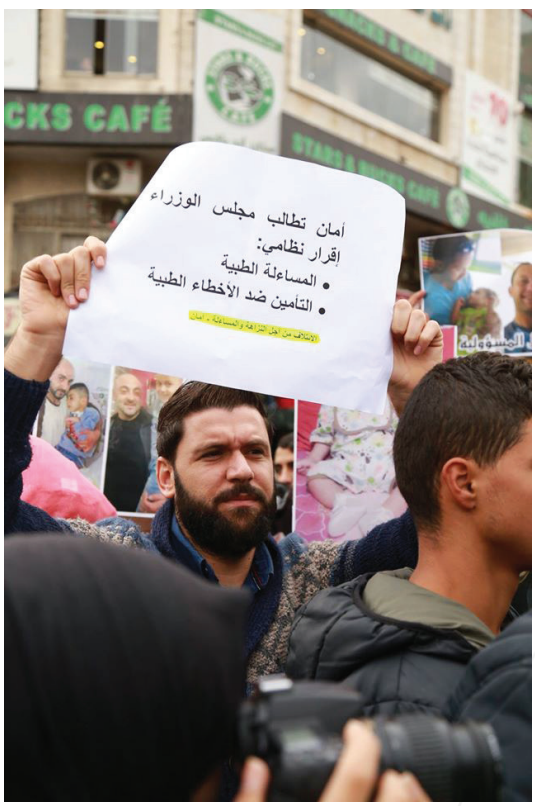
استمرت مؤسسات المجتمع المدني في العام 2016 في جهودها الهادفة إلى تعزيز المساءلة المجتمعية، وبالرغم من محاولات تهميشها وإقصائها من التأثير في بعض المسائل العامة؛ فإنها استمرت في جهودها التي تبذلها في تعزيز بيئة الشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، ودورها في تمثيل وإشراك المواطن في إدارة الشأن العام والرقابة عليه، ومحاولاتها للتأثير على صانع القرار الفلسطيني.

• المساءلة المجتمعية تنجح في تعديل وإقرار نظام ضمان اجتماعي

مظاهرة لتعديل مشروع قانون الضمان الإجتماعي في مدينة رام الله 2016

لعب المجتمع المدني الفلسطيني خلال العام 2016 دورًا مهمًّا في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، واتضح ذلك جليًّا في الضغط والمناصرة لتعديل مشروع قانون الضمان الاجتماعي من أجل توفير بيئة نزيهة وشفافة في تنظيم حقوق الفئات التي ينطبق عليها القانون، وخاصة العاملين في قطاع المؤسسات الأهلية، والقطاع الخاص، والعمال، وذلك لأهميته في سد فجوة قانونية بشأن السياسات الاجتماعية والحقوقية، وتوفير شبكة حماية اجتماعية للمواطن الفلسطيني، في ظل الدور الضامن للدولة، وتمثيل الفئات المختلفة في مجلس الإدارة، ونسب المساهمة المالية المترتبة على الفئات الاجتماعية وأصحاب العمل، والحقوق المتبادلة. وشكلت الحركة الجماهيرية بقيادة الحملة الوطنية لقانون الضمان الاجتماعي، والتي استهدفت تعديل عدد من بنود قانون الضمان الاجتماعي وإعادة إصداره؛ أبرز الظواهر الاجتماعية المتعلقة بدور المجتمع المدني في المساءلة والمشاركة المجتمعية.

• الحملة الشعبية للمحاسبة على الأخطاء الطبية تضع مشروع النظام الصحي للمساءلة على الأخطاء الطبية على أجندة وزارة الصحة



مشاركة أمان في مظاهرة ضد الأخطاء الطبية

في إطار مبادرة مجتمعية لتسليط الضوء على قضية المساءلة عن الأخطاء الطبية في فلسطين، أُطلقت حملة شعبية للمحاسبة على الأخطاء الطبية والهادفة إلى محاسبة المسؤولين عن الأخطاء الطبية، والضغط على وزارة الصحة للقيام بدورها، وذلك بعد وقوع عدد من الأخطاء الطبية أدت إلى وقوع حالات وفاة ومضاعفات أخرى لبعض المرضى بسبب الإهمال أو الخطأ الطبي، وقامت الحملة بتشكيل لجنة مساندة من قبل المؤسسات المدنية والحقوقية. وطالبت الحملة بضرورة العمل على إقرار نظام للمساءلة حول الأخطاء الطبية، وإقرار تأمين صحي للتعويض ضد الأخطاء الطبية رغم الوعد من قبل وزارة الصحة باستعدادها لإعداد التشريع؛ حيث قدم «ائتلاف أمان» مشروعًا للنظام بناء على طلب الوزارة.

خاطب «ائتلاف أمان» من خلال وحدة المناصرة والمساءلة الاجتماعية عددًا من المؤسسات العامة خلال العام 2016:

مؤسسات متجاوبة مع المساءلة المجتمعية: ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الصحة، وزارة الأوقاف، النيابة العامة، جهاز الشرطة الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية.

أمّا المؤسسات التي كان تجاوبها ضعيفًا نوعًا ما هي:
وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الحكم المحلي، هيئة مكافحة الفساد، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

- **مبادرات واسعة لتعزيز المساءلة المجتمعية على عمل الهيئات المحلية**

اتسعت المبادرات المجتمعية الخاصة بمساءلة الهيئات المحلية، وساهمت فيها جهود رسمية من وزارة الحكم المحلي ومؤسسات دولية مثل GIZ ومبادرات من منظمات أهلية مثل مبادرة مركز تعاون لحل الصراع مع ١٠ مؤسسات قاعدية؛ بهدف تطوير خطة مساءلة في الهيئات المحلية أطلق عليها اسم «شركاء من أجل المساءلة المجتمعية».

أصدرت وزارة الحكم المحلي في أيار 2016 «دليل المساءلة المجتمعية في الهيئات المحلية» والذي تضمن مجموعة من الآليات والأدوات التي يمكن استخدامها في مساءلة الهيئات المحلية عن أدائها وخدماتها. كما أعدت وزارة الحكم المحلي «نظام مكافآت رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية» بدل حضورهم الجلسات، وتطرق النظام إلى تنظيم الهدايا الشخصية المقدمة إلى رؤساء الهيئات المحلية.

اتسع التفاعل الجماهيري مع أولوية إصلاح القطاع الصحي مطالبين بنظام تأمين صحي جديد يتسم بالشمولية والشفافية وتعزيز المساءلة على الأخطاء الطبية.

- **بروز دور وسائل الإعلام الإلكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي في المساءلة**

في العام 2016 استمر دور وسائل الإعلام الإلكتروني والإذاعات المحلية ووسائل التواصل الاجتماعي في متابعة ومراقبة الانتهاكات التي تقع في الأراضي الفلسطينية، ونشر المعلومات المتعلقة بالفساد والواسطة والمحسوبية، وإثارة القضايا العامة من خلال البرامج الإذاعية المتخصصة. ومن اللافت للنظر أن وسائل التواصل الاجتماعي بأشكالها المختلفة، أصبحت من أهم أدوات الرقابة المجتمعية الممارسة على إدارة الشأن والمال العام، وكما استمرت بعض المؤسسات في عقد دورات تدريبية استقصائية استهدفت فيها تمكين الإعلاميين من أداء دورهم الرقابي على الشأن العام.

جرى توسع واضح في دور وسائل التواصل الإجتماعي والإعلام المرئي في المساءلة المجتمعية وخاصة من قبل فئة الشباب

أكثر وسائل الإعلام فعالية	المجموع
وسائل التواصل الاجتماعي	%46.5
الاعلام المرئي	%25.3
المسموع	%15.4
المقروء	%8.3
لا أعرف	%4.4
المجموع	%100.0

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول أكثر وسائل الإعلام فعالية، إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

مبادرات في مجال تعزيز قيم النزاهة:

• التوسع في التعريف بمدونات السلوك في مؤسسات ودوائر القطاع العام

مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

استمرت خلال العام 2016 جهود ديوان الموظفين العام إزاء نشر وتعميم مدونة السلوك والتي بوشر العمل بها منذ مطلع العام 2015، إذ أعلن الديوان نهاية العام 2016 وبالشراكة والتعاون مع المؤسسات الرسمية والأهلية عن انطلاق برنامج تدريبي حول أعمال مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الذي يستهدف كافة الموظفين في وزارة التربية والتعليم بالمدارس ليشمل أكثر من 36 ألف موظف، كما أنهت هيئة مكافحة الفساد «برنامجًا تدريبيًّا حول مدونة السلوك» في المحافظات الشمالية وذلك ضمن استكمال المرحلة الثالثة من البرنامج الذي انطلق في أيار من العام 2016 مستهدفة فيه أكثر من 1800 موظف[4].

مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة تُعد واحدة من أهم الوسائل المعززة لقيم النزاهة في القطاع العام، وإدارة وتقديم الخدمات العامة للمواطن بنزاهة وشفافية.

وتجدر الإشارة إلى أن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الفلسطينية بُنيت خلال السنوات 2011-2012 بالتعاون والشراكة مع منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OECD و «ائتلاف أمان».

وفي إطار تعزيز أخلاقيات المهنة في القطاع العام، أطلق ديوان الموظفين العام في قطاع غزة بتاريخ 2016/7/21 «مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة»[5] التي تضمنت مُلخصًا حول الأحكام العامة، والعلاقات الوظيفية، والنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، والحفاظ على الموارد الحكومية.

خطة ديوان الموظفين للتعريف بأحكام مدونة السلوك في الوظيفة العامة يحتاج إلى دعم ومواصلة الرقابة على مدى الالتزام بها من قبل جميع المسؤولين.

• خطوات مهمة في تعزيز نزاهة شغل الوظائف العامة

رحب «ائتلاف أمان» بجهود ديوان الموظفين العام المستمرة إزاء تحقيق النزاهة والشفافية في شغل الوظيفة العامة، لاسيما بدء العمل بنظام الامتحانات الإلكترونية في إشغال الوظيفة العامة للمرة الأولى في فلسطين أواخر العام 2016 ترسيخًا لمبدأ الشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص.

وقد سبق لـ «ائتلاف أمان» أن أشار في تقاريره الأخيرة أنه لم تعد هناك إشكالية جدية في التنافس على الوظائف العادية، لاسيما وظائف المعلمين والمنح الدراسية التي تشرف عليها وزارة التربية والتعليم العالي، لكنه أكد في التقارير تلك أن الإشكالية التي ما زالت قائمة تتمثل في عدم الشفافية في تعيينات الوظائف العليا التي في معظمها حتى الآن تفتقر إلى التنافس وتكافؤ الفرص في إشغالها، ويرى الائتلاف أن دور ديوان الموظفين في الإشراف عليها مازال ضعيفًا كون العديد منها يتم من قبل مكتب الرئيس مباشرة ودون إعلانات وظيفية عنها. كما أن معظم الوظائف العليا لم تُستكمل بطاقة وصف وظيفي لها

4 موقع ديوان الموظفين العام 28/12/2016.

5 ديوان الموظفين العام في غزة، مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة http://diwan.ps/ar/res/news_images/1468994960.pdf

نظام الإمتحانات الإلكترونية في إشغال الوظيفة العامة

باستثناء التعيينات للوظائف العليا؛ جرى تحسن مقبول في إدارة ملف التعيينات بعد إنجاز نظام التشكيلات الوظيفية وحوسبة تقديم الطلبات والامتحانات الإلكترونية للوظائف العادية ما قلل الاحتكاك المباشر بين الموظف ومقدم الطلب وقلل السلطة التقديرية للمسؤولين عن التعيينات.

ما يضعف آلية الرقابة على نزاهة التعيينات فيها.

استُحدث تطبيق «وظيفتي» على الهاتف المحمول ليكون نظامًا تقييميًّا تجريبيًّا للمتنافسين على الوظائف الحكومية، حيث إن حوسبة نظام التقييم تقلل من الواسطة والمحسوبية، وتعزز من قيم النزاهة والشفافية في الحق في المنافسة على الوظيفة العامة. وأعد ديوان الموظفين العام مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في تعيينات العقود المؤقتة في الوظيفة العامة، ومُنع التعيين على بند العقود لمن يوجد لهم أقرباء من الدرجة الأولى في ذات الدائرة الحكومية للحد من الواسطة والمحسوبية في تلك العملية[6].

أنجز ديوان الموظفين العام «بطاقات الوصف الوظيفي» لبعض الوظائف العليا والخاصة، وذلك في إطار استكمال عملية التوصيف الوظيفي الهادفة إلى الارتقاء بأداء موظفي القطاع العام، والاستغلال الأمثل للموارد البشرية وفق التخصصية.

وفي إطار إعداد القادة لتولي المناصب العليا في القطاع العام، والسعي إلى زيادة وتحسين أداء وكفاءة الموظفين، تمت المباشرة في إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة «إعداد القادة» في مطلع العام 2016، والتي تهدف إلى تهيئتهم لشغل المناصب العليا، وتطوير قدراتهم على إدارة طواقم العمل المختلفة في مؤسساتهم. ومن جانبها اعتمدت وزارة العمل «برنامجًا محوسبًا لاختيار المتقدمين لبرنامج التشغيل المؤقت» لتعزيز النزاهة والشفافية في عملية اختيار المتقدمين للوظائف المؤقتة.

6 تقرير الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطة الفلسطينية لمكافحة الفساد بعد التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. صمود البرغوثي.2016. مركز شمس: رام الله.

مبادرات لتحسين الشفافية عام 2016:

- **تطورات إيجابية في مجال الشفافية المتعلقة بالمشتريات والعطاءات الحكومية:**
- مما لا شك فيه أن العديد من فرص الفساد ترتبط بشكل وثيق بالمشتريات والعطاءات الحكومية، وقد ساهم قرار مجلس الوزراء الفلسطيني الصادر بتاريخ 2016/6/28[7] بشأن تفعيل العمل بموجب قانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 في تحسين واقع الشفافية في المشتريات والعطاءات والخدمات الحكومية، وتحسين فرص العمل بمبدأ المنافسة العادلة، الأمر الذي يتوقع معه تقليل آليات الشراء المباشر. إن تفعيل العمل بموجب هذا القانون، يستدعي العمل على استكمال بناء منظومة المشتريات العامة على أساس القانون ولائحته التنفيذية، وبما يشتمل على تطوير وثائق العطاءات، وإنهاء الترتيبات المؤسساتية المطلوبة، وتطوير وإطلاق بوابة إلكترونية موحدة لمنظومة المشتريات العامة، بالإضافة إلى بناء قدرات الجهات والمؤسسات ذات العلاقة بالقانون، وبما فيها المؤسسات الحكومية الخاضعة له، وشركات القطاع الخاص التي تدير خدمة عامة، وخاصة الصغيرة ومتوسطة الحجم.
- **صادقت الحكومة الفلسطينية على نظام المكافآت والحقوق المالية لأعضاء مجالس الإدارة التي تساهم الحكومة في إداراتها.**
- **فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة للعام 2016 جرى تقدم بسيط حيث أُعدت موازنة المواطن شكليًا دون توزيعها، وأُصدرت بعض التقارير المتعلقة بإيرادات ونفقات الحكومة الفلسطينية، وحصل تحسن بسيط على جوانب «التحويلات الطبية خارج مؤسسات وزارة الصحة»، و«التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية»، و«التعاقد المؤقت في القطاع الحكومي».**
- **نُظّمت خلال العام 2016 نفقات سفر الوزراء ومن في حكمهم إلى خارج دولة فلسطين، وجرى ترشيد الاتصالات الخلوية، وتنظيم الشأن المالي للجامعات الحكومية.**

بدء تفعيل العمل بموجب قانون الشراء العام و استكمال متطلبات عمله بشكل كامل لإتاحة الفرصة للتنافس العادل على المشتريات أو العطاءات أو شراء الخدمات، سيساهم في تقليل فرص الفساد في العطاءات العامة الحكومية.

7 قرار مجلس الوزراء الخاص بالشراء العام http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/Upload/Decree/GOV_17/11072016114118.pdf

- **خطوات حكومية باتجاه الانفتاح على المجتمع المدني**
- شُكلت لجنة حكومية للتواصل والشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني برئاسة وزير العدل علي أبو دياك وعضوية ممثلي عدد من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها «أمان».
- الحوار الحكومي حول أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 مع ممثلي مؤسسات المجتمع المدني.

دعوة الحكومة للمجتمع المدني للمشاركة في إطلاق أجندة السياسات الوطنية

قرار الحكومة تشكيل لجنة التواصل مع المجتمع المدني

أبدت الحكومة الفلسطينية مؤشرات أولية لرغبتها بالانفتاح والتعاون مع بعض مؤسسات المجتمع المدني.

- دعوة جميع الأطراف المجتمعية بما فيها المنظمات الأهلية و«أمان» ممثلة بالفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة للمشاركة في مناقشة عرض مشروع الموازنة العامة للعام 2017 من قبل وزير المالية.

- **تطورات الشفافية في الهيئات المحلية**

أظهرت نتائج فحص بيئة الشفافية في الهيئات المحلية الفلسطينية [8] وفقًا لمؤشر الشفافية الخاص بالهيئات المحلية للعام 2016، والذي قام «ائتلاف أمان» بتنفيذه، إحرازها تطورًا بسيطًا ومتواضعًا على صعيد الشفافية والإفصاح عن بعض أعمالها. فقد تم اختيار عينة قصدية عددها 21 هيئة محلية في الضفة الغربية وقطاع غزة (سعير، ترقوميا، صوريف، بيت أمر، بيت أولا، بني نعيم، دورا، بيت ساحور، طوباس، طمون، جنين، عناتا، بني سهيلا، المغراقة، البريج، عبسان الكبيرة، عبسان الجديدة، الزوايدة، القرارة) وذلك لفحص مدى التزامها بمبادىء الشفافية والإفصاح عن أعمالها ذات العلاقة بالإدارة العامة، والإدارة المالية، والتوظيف والعطاءات، والتخطيط الحضري، والتواصل مع المجتمع المحلي، وذلك

8 تقرير حول الشفافية في الهيئات المحلية، ائتلاف أمان، 2016.

وفقًا لمعايير محددة تم فحصها، وإعطائها علامة تتراوح من 0- 4[9]:

حسب التوزيع الجغرافي	تخطيط حضري	توظيف وعطاءات	الإدارة المالية	الإدارة العامة	العلاقة مع المجتمع المحلي	النتيجة الكلية
الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة	2.22	1.87	1.84	2.03	2.78	2.15
الهيئات المحلية في الضفة الغربية	2.31	1.91	2.17	2.32	3.01	2.34
الهيئات المحلية في قطاع غزة	2.06	1.80	1.21	1.48	2.36	1.78

جدول تقييم مستوى الشفافية في الهيئات المحلية 2016

يبين الجدول أعلاه النتائج الرئيسة، فقد بلغت النتيجة الرئيسة لواقع تقييم مستوى الشفافية والإفصاح 2.15 من 4 على مستوى الهيئات المحلية المستهدفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي تقع في المستوى المتوسط، حيث إنها في الضفة قد بلغت 2.34، في حين بلغت في قطاع غزة 1.78. ويلاحظ أيضًا أن محور العلاقة بين الهيئة المحلية ومجتمعها المحلي أفضل المحاور، فقد حصل على 2.78، بينما الإدارة المالية حصلت على أدنى مستوى 1.84.

الشفافية في أعمال الهيئات المحلية تظهر تقدمًا بسيطًا وتؤكد أهمية إجراء الانتخابات والتزامها بالانفتاح على المجتمع المحلي بحسب نتائج الدراسات التي تمت خلال العام 2016.

أسهم إصدار قانون صندوق تطوير وإقراض البلديات بتاريخ 2016/11/14 في تعزيز جهود إصلاح وتطوير قطاع الحكم المحلي؛ من خلال إرساء منظومة قانونية وتشريعية تعزز من منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في بيئة عمله من جهة، وتزيد من استقلاليته وفعاليته وكفاءته من أجل تأدية رسالته وتحقيق أهدافه التنموية من جهة أخرى، لما يشكله هذا القانون من سد ثغرة رافقت مسيرة وتجربة «الصندوق» منذ تأسيسه في العام 2005. إذ يعتبر صندوق تطوير وإقراض البلديات واحدًا من مؤسسات قطاع الحكم المحلي التي تلعب دورًا رياديًّا في تطوير وحدات الحكم المحلي من خلال اشتراط تمويل المشاريع والبرامج التطويرية والتنموية وبناء قدرات الهيئات المحلية في مجال بناء منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة فيها، وقد كان «ائتلاف أمان» قد أوصى بضرورة إصدار قانون وفقًا للأصول التشريعية المعمول بها يحكم عمل الصندوق في العام 2016.

- **إشهار ميثاق الشرف حول تمويل الحملات الانتخابية للهيئات المحلية**[10]

في إطار توفير مبادىء إرشادية تقوم على النزاهة والشفافية لتمويل االحملات الانتخابية في فلسطين، وقعت عدد من القوى والفصائل الفلسطينية على الميثاق، وبما يضمن مشروعية تمويل الحملات الانتخابية، وعدم استخدام المصادر العامة، وشفافية الكشف عن مصادر التمويل وأوجه الإنفاق، ورفع السرية عن الحساب البنكي الخاص بالحملات الانتخابية، إلى جانب التوافق على سقف تمويل الحملات

9 دراسة مؤشر الشفافية الدولي في الهيئات المحلية 2016.

10 لمزيد من المعلومات حول ميثاق الشرف أنظر الصفحة الإلكترونية https://www.palestine-aman.org/ar/activ-ities/6079.html

الانتخابية وبما يحقق العدالة. من الجدير ذكره أن هذه المبادرة جاءت في إطار جهود «ائتلاف أمان» بالشراكة مع لجنة الانتخابات المركزية ومؤسسات المجتمع المدني الممول من الاتحاد الأوروبي، في خطوة أساسية على طريق البدء بإصلاحات مؤثرة في البنية القانونية والمؤسساتية.

- **مبادرات القطاع الخاص لتعزيز الشفافية**

أطلقت هيئة سوق رأس المال[11] نظامًا ملزمًا «الإفصاح الإلكتروني» للإفصاح عن البيانات المالية وغير المالية للشركات المدرجة فيها، وقد قامت أغلبية الشركات المساهمة بالإفصاح عن قيمة المكافآت والنفقات لأعضاء مجالس إداراتها، وإفصاح الشركات لدى هيئة سوق رأس المال عن بعض المعلومات المتعلقة بنشاطاتها ونشرها على مواقعها الإلكترونية.

أمان وبالتعاون مع لجنة الإنتخابات المركزية ومعظم القوى والأحزاب باستثناء حركتي فتح وحماس وقعت ميثاق شرف حول شفافية تمويل الحملات الإنتخابية للهيئات المحلية.

11 التقرير السنوي 2015، هيئة سوق رأس المال الفلسطينية.

مشروع قانون الشركات

قام «ائتلاف أمان» بإرسال كتاب لوزيرة الاقتصاد الوطني بتاريخ 20/10/2016 حول مشروع قانون الشركات وذلك لاحقًا للإعلان الذي نشر في جريدة القدس بتاريخ 10/10/2016 حول تمديد مدة طرح عطاء خدمات استشارية قانونية في مجال الشركات والمتعلق بمشروع قانون الشركات، حيث تريد وزارة الاقتصاد الاستعانة بخدمات بيت خبرة مختص في مجال قانون الشركات وذو خبرة محلية ودولية للقيام بمهمة مراجعة مسودة قانون الشركات؛ واستفسر الائتلاف عن سبب إعادة طرح المشروع للمراجعة خاصة وأنه كان قد وصل لمراحل متقدمة من النقاش والمراجعة والتعديل خلال الفترات السابقة بمشاركة مختلف الأطراف ذات العلاقة، وكان مجلس الوزراء قد رفع مشروع القانون لمكتب الرئيس للإقرار، لكن وزيرة الاقتصاد لم تجيب على الاستفسار.

دائرة التمويل الصغير التابعة لـ «الأونروا» تفوز بجائزة الشفافية في مؤتمر سنابل

فازت دائرة التمويل الصغير بوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا) بجائزة «الشفافية» في مؤتمر سنابل السنوي الثاني عشر الذي عقد في الدار البيضاء بالمملكة المغربية في الفترة ما بين 1-2 تشرين الثاني 2016. وقد مُنحت الجائزة اعترافًا بتحقيق أعلى معايير الإفصاح عن البيانات والمعلومات، والتي تشتمل على الأداء المالي والأداء الاجتماعي و/أو الإدارة والحاكمية علاوة على التزام الأونروا بممارسات التسعير المسؤولة التي تشجع نزاهة التمويل الصغير بوصفه ممارسة لاجتثاث الفقر.

من الجدير ذكره أن «ائتلاف أمان» كان قد أعد تقريرًا بعنوان «بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الأونروا» في أواخر العام 2016.

أسهمت النشاطات التي قامت بها هيئة سوق رأس المال الفلسطينية في تشجيع شركات القطاع الخاص على إصدار تقاريرها المالية لإطلاع العامة، وتابعت الزلم مجالس الإدارة بنشر قيمة المكافآت والنفقات لأعضاء مجالس الإدارة.

تحديات نظام النزاهة الوطني للعام 2016

رغم بعض التحسنات التي طرأت على جوانب في النظام الوطني للنزاهة وجهود مكافحة الفساد المبذولة خلال العام 2016؛ إلا أن نتائج مقياس النزاهة الوطني 2016 [12] أظهرت أن موضوع التعيينات في الوظائف العليا ما زال يشكل تحديًا في مجال نزاهة وشفافية التعيينات، واستمرت الثغرة بسبب عدم إنجاز بطاقة الوصف الوظيفي الخاصة بها واعتمادها رسميًّا مما فتح المجال لـ:

- استمرار تعيينات الوظائف العليا والخاصة بدون شفافية؛ في غياب نظام معتمد يتيح الفرص المتساوية في المنافسة على شغل تلك المراكز والوظائف، ما فتح الباب بشكل أوسع لتدخل الشخوص ومراكز النفوذ لترشيح وتعيين المقربين منها.

- تصاعد الصراع على الصلاحيات والاختصاصات وإشغال الوظائف العليا بين الشخوص والأطراف ذات العلاقة في القطاع العام، في ظل ضعف إنفاذ القانون، وزيادة تأثير وتحكم السلطة التنفيذية في جميع القرارات دون الإلتزام بأحكام قانونية ملزمة.

استمرار ضعف شفافية ونزاهة التعيينات في الوظائف العليا، شكل أبرز التحديات المتعلقة بإحترام سيادة القانون وضمان وصول الكفاءات إلى هذه المواقع الهامة.

تردد الحكومة في إتاحة المعلومات العامة للعامة!!

وذلك رغم تداول مسودة مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات بالقراءة الأولى والثانية في المجلس التشريعي منذ العام 2005، وبعد بذل مزيد من الجهود حول مشروع القانون مع الأطراف المختلفة وتقديمه مرة أخرى من قبل هيئة مكافحة الفساد إلى مجلس الوزراء الفلسطيني في العام 2013، والوعودات المتكررة من الحكومة الفلسطينية لإصداره وفق الأصول المتبعة قبل نهاية عام 2016 والتي كان آخرها وعد وزير العدل علي أبو دياك عندما التقى وفدًا من تحالف «خبرني» -الذي يضم في عضويته مؤسسات حكومية وأهلية وصحفيين وقانونيين وهيئة مكافحة الفساد و«ائتلاف أمان» ومؤسسة مدى الإعلامية- والذي يعمل باتجاه إقرار القانون المذكور منذ أربعة أعوام مضت، حيث قال الوزير إن إقرار القانون ضرورة يجب إنجازها انسجامًا مع التزامات دولة فلسطين تجاه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعملاً بمبادئ الشفافية في إدارة الشأن والمال العام، ووعد أن يتم ذلك قبل نهاية العام.

- تسييس بعض القرارات المتعلقة بتعيين مسؤولين في الجامعات الحكومية ولعب الانقسام دورًا مهمًّا في ذلك كما حصل في جامعة الأقصى في غزة مما أدى إلى المساس بنزاهة مؤسسات التعليم العالي.

- استمرار عدد من كبار المسؤولين الذين يشغلون وظائف عليا في تلقي رواتب عالية لا تنسجم مع معدل الرواتب في جميع القطاعات، فمازال بعضهم يتلقى رواتب تزيد عن العشرة آلاف دولار.

- استمر عام 2016 دون تطوير سياسات وإجراءات وتشريعات تحد من تضارب المصالح، مثل إجراءات تنظم عمل الوزراء وكبار موظفي الدولة وأعضاء المجلس التشريعي وعلاقتهم مع القطاع الخاص.

12 مقياس النزاهة الفلسطيني 2016، ائتلاف أمان.

- عدم دورية تقديم إقرارات الذمة المالية وعدم تبني سياسة الإفصاح لأصحاب المناصب السياسية والقضاة، وعدم فحص هذه الإقرارات.

- استمرار موقف الحكومة في عدم إصدار مشروع قانون حق الوصول إلى معلومات والسجلات العامة، وشكل ذلك قيدًا كبيرًا على مشاركة الأطراف المجتمعية في بلورة السياسات والقرارات، وحد من حرية الإعلام ودوره في الرقابة والنقد. ولقد بقيت آليات الوصول إلى المعلومات والاطلاع عليها غير فعالة، إذ إن السماح وحق الاطلاع على المعلومات والبيانات العامة والسجلات العامة والأرشيف الوطني بقي محصورًا في ممارسات غير منظمة، ومرتهنة للموافقات بقرارات شخصية من مسؤولي الجهات المطلوب منها الإفصاح عن المعلومات، الأمر الذي أضعف المشاركة المجتمعية ودورها الرقابي، فضلاً عن دور الصحفيين والإعلاميين في إعداد التقارير الاستقصائية حول القضايا العامة والمساءلة بشكل فعال.

استمرار تجاهل إصدار تشريعات حق الحصول على المعلومات وتجنب تضارب المصالح وحماية المبلغين.
كما فشلت الأجهزة الأمنية في استكمال التشريعات الخاصة بعملها وبشكل خاص عدم إنجاز قانون الشرطة، إضافة إلى أن المحافظين وبرغم أهمية المهام التي يقومون بها لا يوجد قانون خاص بهم، حيث يتم تعيينهم دون وصف وظيفي ودون وضوح صلاحياتهم، وينطبق ذلك أيضًا على إدارة المعابر والحدود حيث ما زالت تعمل بدون قانون.

الصراع على الصلاحيات يعيق استكمال مواءمة التشريعات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)

رغم مرور ثلاثة أعوام على قيام فلسطين بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نيسان من العام 2014، وما يتطلبه ذلك من العمل على مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقية، إلا أنه لم يُعمل على إجراء تلك المواءمة المطلوبة عام 2016. وفشلت جهود مواءمة التشريعات بسبب الخلافات والصراع على الصلاحيات بين مؤسسة هيئة مكافحة الفساد ورئاسة مجلس الوزراء ومكتب النائب العام ومكتب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة العدل، إضافة إلى بعض مراكز النفوذ في مكتب الرئيس، حيث أُصدرت تعديلات على قانون مكافحة الفساد، ولكنها أُلغيت مباشرة بسبب الصراع على الصلاحيات بين مراكز النفوذ.

نموذج للتشريعات الضرورية التي تم وقفها بسبب صراع المراكز على الصلاحيات:

1. رغم تجريم التشريعات السارية أغلب الجرائم التي جرمتها «الاتفاقية»، إلا أن هناك عدم تناسب بين العقوبات المقرة لهذه الأفعال مع خطورة جرائم الفساد، بحيث أدرجت بعض التشريعات السارية أغلب هذه الجرائم ضمن نطاق الجنح؛ الأمر الذي يقتضي رفع عقوبة كلٍّ من جريمة الرشوة واختلاس المال العامّ، واستثمار الوظيفة العامّة، من عقوبة جنحية إلى عقوبة جنائية.
2. عدم إصدار اللائحة التنفيذية للقانون بشأن حماية المبلغين والشهود، حيث إن التشريعات الإجرائية السارية لم تعالج طرق حماية الشهود والخبراء وإجراءاتها، وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء؛ من أي انتقام أو ترهيب محتمل، قد يتعرضون له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال فساد المجرّم.
3. عدم إدراج نص صريح بمتن قانون العقوبات، يستثني جرائم الفساد من العفو الخاصّ، وذلك من خلال النص على حظر العفو الخاصّ عن مرتكبي هذه الجرائم، أو إعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها.
4. الحاجة لإعادة صياغة موضوع تقادم جرائم الفساد انسجامًا مع ما أقرته الاتفاقية الدولية

لمكافحة الفساد، على الوجه والطريقة التي تتناسب مع أحكامها، خصوصًا وأن الكثير من الجرائم التي تضمنتها الاتفاقية لم تزل، استنادًا للتشريعات العقابية السارية، تندرج ضمن نطاق الجنح؛ مما يعني قصر المدد المقرة لها في التقادم.

5. على الرغم من أن التشريعات السارية تتبنى مبدأ مصادرة الأموال الناتجة عن جرائم بالعموم، إلا أنه لا بدّ للمواءمة مع الاتفاقية في هذا الجانب، من تعديل التشريعات العقابية، على الوجه الذي يضمن وجوب أن تمتد المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد، لتشمل مصادرة الإيرادات أو المنافع المتأتية من العائدات الإجرامية، أو من الممتلكات التي حُوّلت تلك العائدات إليها أو بُدّلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها تلك العائدات.
6. عدم وجود تشريع موحد لتجنب تضارب المصالح في القطاعات كافة. على الرغم من النصّ في العديد من التشريعات الفلسطينية على بعض الإجراءات والتدابير[13].

أُقرّت التعديلات المقترحة على قانون مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2016 [14]، إلا أنه وبعد مضي فترة وجيزة على ذلك، أوقف العمل به بموجب قرار بقانون رقم (24) لسنة 2016 [15]، وذلك نتيجة للصراع على الصلاحيات بين الأطراف ذات العلاقة.

إقرار بعض التعديلات على قانون مكافحة الفساد وإلغاؤها، تعبير عن اتساع مساحة الصراع على الصلاحيات والاختصاصات بين المؤسسات ذات العلاقة، وخاصة بين هيئة مكافحة الفساد باعتبارها مؤسسة تتمتع بصلاحية الضابطة القضائية، ودور النيابة العامة الدستوري في التصرف في الدعاوى باسم الشعب الفلسطيني.

استمرار ظاهرة الصراع على الصلاحيات في ظل غياب المساءلة على المسؤوليات عزز من ظاهرة الشللية والمحسوبية من شريحة من الراغبين والمتسابقين للحصول على المواقع والتي يمكن الحصول على الإمتيازات والصلاحيات من خلالها.

ومن أهم التعديلات المتفق عليها، ما يتعلق بتشديد العقوبات على جريمة الرشوة والاختلاس والتربح من الوظيفة العامة، وتخفيف عقوبة الواسطة، وتجريم عدم الإفصاح عن حالات تضارب المصالح، وإعاقة سير العدالة في قضايا الفساد، وحماية الشهود والمبلغين، وتجريم عدم الإبلاغ عن الفساد، وتضييق نطاق المكلفين بإقرارات الذمة المالية، وإخضاع جميع الجهات التي تتلقى دعمًا من موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للقانون.

في حين تركزت التعديلات غير المتفق عليها في إشكالية حصر حماية المبلغين عن الفساد بمن يبلغ هيئة مكافحة الفساد، الأمر الذي يتعارض مع مفهوم تشجيع الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عنه، واعتبار جريمة التزوير جريمة فساد وجريمة المتاجرة بالنفوذ أحد أشكال الفساد دون توضيح الفرق بينها وبين جريمة استثمار الوظيفة وفق تعريفها في قوانين العقوبات السارية، وتخفيض عقوبة استغلال النفوذ الوظيفي والتربح من الوظيفة وإساءة استعمال السلطة خلافًا للقانون إلى عقوبة جنحية، إضافة إلى حصر الإبلاغ بـ «الهيئة» الأمر الذي يعني إمكانية إيقاع العقوبة على من يقوم بالإبلاغ لجهات أخرى حتى وإن كانت رسمية، ما يمثل تحجيمًا خطيرًا للإبلاغ عن الفساد ومساسًا بالصلاحيات القانونية لبعض الجهات الرسمية كوحدات الشكاوى في الوزارات وديوان الرقابة المالية والإدارية ووحدات الرقابة المالية والإدارية الداخلية.

13 تقرير التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، بلال البرغوثي. 2016. مركز شمس.
14 جريدة الوقائع الفلسطينية، ديوان القتوى والتشريع، العدد 125، 2016، ص 13.
15 جريدة الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع، العدد 621، 6102، ص 41.

جلسة حول إستقلالية وفعالية هيئة مكافحة الفساد عقدها إئتلاف أمان بتاريخ 2016/12/27

ومن الملاحظ أن تلك التعديلات قد أغفلت أهمية التمييز ما بين جريمة الواسطة والرشوة، والنص على عدم جواز العفو الخاص بجرائم الفساد، وأهمية تسريع تحريك ملفات الفساد في علاقة هيئة مكافحة الفساد بالنيابة المُنتدبة لمكافحة الفساد، والنص صراحة على عدم شمول التقادم لقضايا الفساد بأثر رجعي، وإخضاع الشركات الخاصة التي تدير مرفقًا عامًّا (كشركات الكهرباء والاتصالات والمياه) لقانون مكافحة الفساد، واعتبار إقرارات الذمة المالية لكبار الخاضعين للقانون (الرئيس والوزراء وأعضاء التشريعي ورؤساء المؤسسات العامة والمحافظون ورؤساء الأحزاب والنقابات) إقرارات معلنة يمكن للجمهور الاطلاع عليها، وضرورة تبني مبدأ الانفتاح والمكاشفة في ملاحقة قضايا الفساد التي تثير الرأي العام.

إقرار بعض التعديلات على قانون مكافحة الفساد وإلغاؤها، تعبيراً عن اتساع مساحة الصراع على الصلاحيات والاختصاصات بين المؤسسات ذات العلاقة، وخاصة بين هيئة مكافحة الفساد باعتبارها مؤسسة تتمتع بصلاحية الضابطة القضائية، ودور النيابة العامة الدستوري في التصرف في الدعاوى باسم الشعب الفلسطيني.

حماية المبلغين عن الفساد شبه غائبة

لا تزال الطلبات التي تقدم إلى وحدة المناصرة والمساءلة المجتمعية في «ائتلاف أمان» تؤكد على ضعف وشبه غياب لمنظومة حماية المبلغين عن الفساد، بل ومعاقبة المبلغين عن الفساد وتمكين الجهات المبلغ عنها من الانتقام منهم. حيث عادة ما يلاحظ قيام الجهة التي تحقق في الشكاوى بتزويد الشخص المشتكى عليه في القضية باسم المبلغ أو المشتكي؛ على الرغم من أن قانون مكافحة الفساد للعام 2010 أكد على سرية الإجراءات ومن ضمنها هوية المبلغ وهذا ما يتفق مع الممارسات الفضلى التي تعتبر إخفاء هوية المبلغ صورة من صور حمايته. حيث إن إعلام المشتكى عليه بهوية المبلغ عنه يعرض المبلغين للانتقام وللإجراءات التأديبية بحقهم.

تحديات منظومة المساءلة وأسباب تعثرها

• استمرار تعطيل المجلس التشريعي تغييب للمساءلة والمحاسبة

لقد بقيت الحياة البرلمانية في الضفة الغربية معطلة خلال العام 2016، جراء استمرار غياب المجلس التشريعي الموحد الأداة الأبرز في منظومة الرقابة والمساءلة والمحاسبة، الأمر الذي أضعف الرقابة الدستورية والقانونية على أعمال السلطة التنفيذية، وأضعف أيضًا دور الهيئات الرقابية المساندة؛ الأمر الذي انعكس سلبًا على المساءلة والمحاسبة.

لقد اقتصرت الحياة البرلمانية في الضفة الغربية عام 2016 على ممارسة ممثلي الكتل البرلمانية دورًا هشًّا وشكليًّا والقيام بعقد لقاءات مع الوفود الزائرة، ووظفت السلطة التنفيذية حالة الفراغ الناتجة عن ذلك، بتركيز السلطات في يدها وبشكل خاص بيد مكتب الرئيس ومسؤولي الأجهزة الأمنية، وفي قطاع غزة وبرغم وجود حكومة التوافق استمرت كتلة حماس بعقد جلسات المجلس التشريعي في قطاع غزة داعمة تشكيل حكومة ظل حمساوية.

الحكومة والوزراء يتصرفون دون مساءلة أو محاسبة بسبب استمرار تعطل الحياة الديمقراطية لغياب مجلس تشريعي موحد ومفعّل.

شكل قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية بتاريخ 2016/11/6 منح الرئيس الفلسطيني محمود عباس الصلاحية لرفع الحصانة عن أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاده، انعطافة جديدة في استمرار تعطيل المجلس التشريعي، بل وفتح باب الشكوك على مصراعيه أمام فرص حله بقرار من المحكمة الدستورية، خاصة لما أحاط بالقرار، ومن قبله تشكيل المحكمة نفسها، من تساؤلات كثيرة، والنظر إليها كأداة سياسية بحكم تركيبتها.

الكتل البرلمانية تمرر مشروع الموازنة العامة رغم تحفظ البعض منهم.

• هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ما زالت تعاني من تحديات هيكلية[16]

إن البيئة المعقدة والمتشابكة التي عملت فيها الهيئة خلال العام 2016 تلقي بآثارها السلبية على مجالات الاستقلالية والفعالية لدى هيئة مكافحة الفساد في تحقيق أهدافها، فرغم ما تتمتع به هيئة مكافحة الفساد من استقلالية مالية وإدارية في إعداد موازنتها السنوية، وتعيين طاقمها الوظيفي، والأحكام القانونية الداعمة والمتوفرة لها، والحصانة التي يتمتع بها رئيسها والطاقم الوظيفي، إلا أنها ما زالت تعاني من تحديات تتمثل بعدم كفاية عدد الطاقم الوظيفي للقيام بالمهام الملقاة على عاتقها، ووجود جوانب من التدخلات والضغوطات الخارجية التي تمس باستقلاليتها وعملها، ولوحظ أن حصر مهمة إحالة القضايا للتحقيق الرسمي إلى رئيس هيئة مكافحة الفساد فقط قد شكل تحديًا لدور النيابة العامة في مسؤوليتها عن مباشرة التحقيق دون انتظار إذن من أحد، وأن إدارة الملفات الخاصة بشبهات الفساد في الهيئة لا تتيح إحالة الملفات جميعها إلى النيابة للتقرير بشأنها، وإنما تحتفظ إدارة أخرى في الهيئة بتلك الملفات.

مازالت هيئة مكافحة الفساد تعاني من تحديات داخلية تتعلق بالفعالية والاستقلالية، وفي عام 2016 ازدادت التحديات بسبب توتر علاقة الهيئة مع الأطراف الأخرى بسبب الصراع على الصلاحيات.

تواجه الهيئة تحديات تتعلق، بسرعة الإجراءات المتعلقة بجمع البيانات والمعطيات والمعززات الضرورية المتعلقة بقضايا الفساد، كما وتواجه «الهيئة» صعوبة في استدعاء الشهود أو المجرمين من خارج دولة فلسطين لعدم تعاون الدول بهذا الشأن.

16 . تقرير «استقلالية وحيادية وشمولية وفعالية هيئة مكافحة الفساد»، ائتلاف أمان، 2016.

قدمت هيئة مكافحة الفساد تقريرها السنوي للعام 2015 إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس الوزاء وهيئة الكتل البرلمانية خلال العام 2016، كما نشرته على صفحتها الإلكترونية، وقد احتوى التقرير على إنجازات الهيئة، والإنجازات والإحصاءات المتعلقة بإنفاذ القانون سواء حول عدد الشكاوى والبلاغات التي استلمتها الهيئة، أو تلك المحولة إلى النيابة العامة، وما تم تحويله من النيابة العامة إلى محكمة مكافحة الفساد.

كما أن هيئة مكافحة الفساد لا تمارس دورها في قطاع غزة، إضافة إلى أن قانون مكافحة الفساد الفلسطيني غير معمول به في القطاع.

وبحسب رأي المواطنين الفلسطينيين المستطلعة آراؤهم في استطلاع العام 2016 فيما يتعلق باستقلالية هيئة مكافحة الفساد، أظهرت النتائج أن 28٪ من المستطلعين يعتقدون بأن الهيئة تمارس دورها باستقلالية دون تدخل أي جهة في قراراتها، مقابل 67٪ منهم يرون أنها غير مستقلة. وظهرت النسبة مرتفعة بشكل كبير في هذا الاستطلاع بالمقارنه مع نتائج استطلاعي 2014 و 2015 فيما يتعلق بعدم استقلالية عمل هيئة مكافحة الفساد.

إستقلالية هيئة مكافحة الفساد	2016
نعم	27.8%
لا	66.7%
لا أعرف	5.5%

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول إستقلالية هيئة مكافحة الفساد، إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته 2016، إئتلاف أمان

قرار رئاسي بتمديد فترة رئاسة هيئة مكافحة الفساد لمدة سنة

قرار بقانون بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠١٥

رد مستشار الرئيس على رسالة أمان حول تمديد فترة رئاسة هيئة مكافحة الفساد.

نشرت هيئة مكافحة الفساد تقريرها السنوي للعام 2015 على موقعها الالكتروني. وقد احتوى التقرير على إنجازات الهيئة، والإحصاءات المتعلقة بإنفاذ القانون سواء حول عدد الشكاوى والبلاغات التي استلمتها الهيئة، أو تلك المحولة الى النيابة العامة، وما تم تحويله من النيابة العامة الى محكمة جرائم الفساد..

قرار الرئيس بتعديل قانون مكافحة الفساد لتمديد سنتين لرئيس هيئة مكافحة الفساد، يكشف مدى هشاشة سيادة القانون وعدم قناعة الرئيس بأهلية المرشحين من المحيطين بمراكز النفوذ لشغل المنصب بسبب عدم الإلتزام بمبدأ الإعلان عن الوظيفة للمنافسة الشفافة أمام الكفاءات التي يزخر بها المجتمع الفلسطيني.

- **استمرار محاولات تقييد دور الإعلام في المساءلة**

اعتُقل عدد من الإعلاميين والصحفيين والمدونين والناشطين على شبكات التواصل الاجتماعي عام 2016 [17]. الأمر الذي أدى إلى تشويش دور الإعلام في تناول قضايا الشأن العام والرقابة عليها، وأكثر من تداول الإشاعة.

- **عام 2016 يكشف مدى هشاشة السلطة القضائية وتراجع دورها في منظومة المساءلة**

سقوط هيبة السلطة القضائية بسبب هيمنة الرئاسة وبعض الأجهزة الأمنية على مسؤوليها؛ بسبب تعمق الصراعات الشخصية بين عدد من القضاة.

ينظم قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 عمل جهاز القضاء الفلسطيني، ويحدد إجراءات شغل الوظائف القضائية والعزل والاستقالة، ووفقًا للمادة (18) من القانون، يُعين رئيس مجلس القضاء الأعلى بمرسوم رئاسي، بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، ويشترط القانون توفر عدد من الشروط لشغل وظيفة رئيس المجلس، وتنص المادة (27) على أن «القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون»، كما نصت المادة (33) حول الاستقالة على أن استقالة القاضي تُعتبر «مقبولة بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها لرئيس مجلس القضاء الأعلى، ويصدر بقبولها قرار من وزير العدل اعتبارًا من ذلك التاريخ».

رغم ما تشكله أحكام القانون الأساس وقانون السلطة القضائية من إطار يُعزز بيئة واستقلالية القضاء في ممارسة دوره القضائي ويحدُّ من تدخلات السلطات التنفيذية فيه، إلا أن القضاء تعرض لهزة كبيرة في العام 2016، حيث إن الصراع بين الأشخاص على شغل المراكز القيادية في مؤسسات السلطة شمل بعض كبار القضاة في السلطة القضائية الذين تنافسوا لشغل مناصب عليا، الأمر الذي عرّض السلطة القضائية للابتزاز وفقدان استقلاليتها، وسمح لمراكز النفوذ –على مستوى الحكومة ومسؤولي الأجهزة الأمنية وكبار المسؤولين والمستشارين في مكتب الرئيس– بالتدخل في شؤونها، فقد تبين أنه يُطلب من

17 تقرير لمركز مدى، جريدة القدس، 25/8/2016.

المرشحين لمنصب رئيس مجلس القضاء الأعلى تسليم استقالة مسبقة لتعيينهم وذلك للضغط عليهم لاحقًا أو ابتزازهم؛ كما ظهر في قضية رئيس مجلس القضاء الأعلى المستشار سامي صرصور، عندما أقيل، أو قبلت استقالته، من منصبه بتاريخ 2016/10/13. فقد كشف الرئيس السابق لمجلس القضاء الأعلى سامي صرصور، أنه وقع كتاب استقالته قبيل أدائه القسم القانوني بتاريخ 2016/1/20 وذلك بطلب من رئيس جهاز المخابرات والمستشار القانوني للرئيس في مخالفة للقانون الأساس وأصول التعيينات، ويشكل ذلك مسًّا خطيرًا بهيبة واستقلال القضاء.[18]

وكُشف عن عدد آخر من الإجراءات المخالفة للقانون؛ مثل:

1. سبق أن عُيّن السيد علي مهنا رئيسًا لمجلس القضاء الأعلى دون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ودون اعتراض من المجلس، ومن ثم جرى إبطال هذا التعيين من قبل «المحكمة العليا» بصفتها الدستورية في فلسطين بتاريخ ٧ كانون أول (ديسمبر) 2015، بناءً على طعن قدمه قضاة آخرون ضد هذا القرار.

2. عدم اتفاق مجلس القضاء الأعلى على تنسيب رئيس للمجلس، وترشيح أربعة قضاة لسيادة الرئيس الفسطيني، ما فتح المجال للمساومات والتوافقات لتقسيم المناصب (منصب رئيس المجلس ومنصب نائب الرئيس). لم تقتصر نتائج ذلك على تراجع هيبة القضاء، بل تعدت إلى إضعاف دوره كآلية أساسية ومهمة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبشكل خاص قراراتها الإدارية. وقد لوحظ تطور سلبي آخر على ضوء صدور قرارات من المحكمة العليا أو الدستورية كانت موضع جدل كبير أضعف من هيبة القضاء والثقة به.

الصراع بين القضاة أنفسهم لشغل الوظائف العليا ساهم في السماح لإطراف خارجيين وبشكل خاص التدخل من السلطة التنفيذية مما أضعف من إستقلالية السلطة القضائية والقضاة وقلل من هيبة القضاء أمام العامة.

وبحسب استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين خلال العام 2016 تبين أن 71٪ من المستطلعين يعتقدون بوجود فساد في السلطة القضائية، وجاءت النسبة متساوية تقريبًا بين الضفة والقطاع، مقابل 23٪ منهم لا يعتقدون ذلك.

الفساد في السلطة القضائية	المجموع
نعم	%70.7
لا	%22.9
لا أعرف	%6.5
المجموع	%100.0

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول وجود فساد في السلطة القضائية،
إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

18 تقرير «التعيينات العليا في فلسطين: رؤساء المؤسسات غير الوزارية ورئاسة السلطة القضائية والنائب العام والسفراء والمحافظين»، ائتلاف أمان، 2016.

إن الإشكالية التي ظهرت جلية خلال العام 2016 فيما يخص القضاء الفلسطيني هي اهتمام الحكومة الفلسطينية بالمحكمة العليا وقراراتها أكثر من اهتمامها بمحكمة الصلح والاستئناف؛ لأن المحكمة العليا هي المختصة باتخاذ قرارات ضد الرئيس والحكومة، بالتالي عالجت الحكومة ذلك بتأثيرها على العليا بطريقتين؛ إما من خلال الأجهزة الأمنية أو بطرق قانونية عن طريق المحكمة الدستورية، مما أضعف الدور الرقابي للقضاء، وفتح مجالاً لأصحاب مراكز النفوذ للاستفادة شخصيًّا من خلال التأثير على قرارات القضاء لمصالحهم أضعف مبدأ سيادة القانون الذي تجلت صوره في العام 2016 بوقوع حالات تمرد على سلطة القانون وفلتان أمني ووقوع قتلى جراء استخدام السلاح من قبل عدة مجموعات في بعض المحافظات الفلسطينية كنابلس وجنين وطولكرم.

في قطاع غزة الوضع الخاص بالقضاء لم يكن أفضل حالاً، فقد أصدرت كتلة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة حماس في المجلس التشريعي بتاريخ 21 حزيران «قانون اللجنة الإدارية الحكومية في قطاع غزة رقم 4 لسنة 2016» وهي حكومة ظل أناطت بها أيضًا تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم. نصوص هذا القانون تمنح هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على السلطة القضائية وتشكل بالتالي مساسًا باستقلالية السلطة القضائية.

عام 2016 شهد تراجعاً في سيادة القانون ومنظومة العدالة وترافق ذلك مع إنكشاف مدى تأثير السلطة التنفيذية على قرارات تعيين مسؤولي شُعب القضاء والنيابة فيها.

لقد أظهرت استقالة النائب العام السابق وشغور موقعه وبروز الصراعات والتجاذبات، حيث جاءت استقالة النائب العام محمد العويوي على خلفية موقفه من بعض الملفات التي مورست فيها الضغوطات على النيابة العامة، وهو ما فتح بابًا واسعًا من التجاذبات والصراعات على تعيين خليفته.

شكوك وجدل حول تعيين معاوني نيابة من أبناء مسؤولين

ونظرًا للشكوك التي أثارها الرأي العام حول تعيين أربعة معاوني نيابة من أقارب مسؤولين في الحكومة؛ أوضح الدكتور أحمد براك النائب العام في بيان صحفي أن جميع الأشخاص الذين صدر باسمهم مرسوم من قبل الرئيس محمود عباس قد اجتازوا جميع المعايير المطلوبة للتعيين والمنافسة بطريقة شفافة، واللبس الذي أثاره البعض حول قائمة الأربعين شخصًا مرده إلى أن القائمة التي أصدرها الرئيس تعتمد على نتائج امتحانين تم على أساسهما التعيين، الامتحان الأول فاز بموجبه أربعة أشخاص، ثم امتحان آخر فاز بموجبه أربعون شخصًا، وصدر مرسوم واحد بالفائزين من الجانبين، في حين أصدرت نقابة المحامين رأياً ادعت فيه أن التعيينات لم تكن شفافة وفقاً للقانون.

الاستقلال المالي والإداري في بعض المؤسسات العامة دون رقابة ومساءلة مع تمتع مسؤوليها برواتب خيالية:

إنشاء الوكالة الفلسطينية للتعاون الدولي وتعيين رئيسها دون مسابقة

أنشئت الوكالة الفلسطينية للتعاون الدولي وفقا للمرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2016 الصادر بتاريخ 13/1/2016-2، كما عُيّن مدير عام لـ «الوكالة» بدرجة سفير للقيام بعدد من المهام المحددة وفقًا للمرسوم. وعُيّن مديرها دون الالتزام بمبادىء الشفافية والفرص المتساوية في التنافس على الوظائف العامة!

فشلت محاولات الحكومة في إخضاع رواتب عدد من مسؤولي المؤسسات العامة لقاعدة «موضوعية» تتناسب والوضع المالي للسلطة. وكذلك برزت عدة إشكاليات متعلقة بمدى خضوعها للرقابة والمساءلة على أعمالها مما ترتب على ذلك استمرار ضياع وتشتت مرجعيات المساءلة وخضوعها لرقابة ديوان

الرقابة المالية والإدارية وقانون الخدمة المدنية، الأمر الذي أدى إلى التباين الواضح في سلم الرواتب والامتيازات مقارنة مع القطاع الحكومي.[19]

استمر في عام 2016 هذا الواقع في العديد من المؤسسات العامة، وخاصة في مفهوم الاستقلال المالي والإداري، واستمر استغلال ذلك للحصول على امتيازات مالية وهروب من آليات المساءلة في أعمال تلك المؤسسات.

ورغم بعض التوصيات من الديوان والبحث من مجلس الوزراء إلا أن هذه الإشكالات لم تحسم على الرغم من إصدار ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال العام 2016 تقارير رقابية في مجالات محددة وتقديمه توصيات لمعالجة الانحرافات الواردة، إلا أنه لا يوجد التزام من قبل المؤسسات بوضع تلك التوصيات موضع التطبيق، بل إن بعض المؤسسات والجهات شنت حملات ضد الديوان بسبب تقاريره. ولقد سبق أن أعدت «أمان» تقريرًا تفصيليًّا حول ذلك.[20]

تحت غطاء الاستقلال المالي والإداري؛ مراكز نفوذ تعطل وتفشل مبادرة الحكومة بإعادة النظر في الرواتب الخيالية لبعض المسؤولين العاملين في هيئات ومؤسسات رسمية غير وزارية.

استمرار تعطيل انتخابات الهيئات المحلية ساهم في بيئة أضعفت منظومة النزاهة في أعمال الهيئات

استمر في عام 2016 فشل وزارة الحكم المحلي في إجراء انتخابات الهيئات المحلية، واستبدلت بتعيين لجان في العديد منها؛ الأمر الذي أعاق المساءلة المجتمعية التي كان من المتوقع أن تنشط قبل وأثناء العملية الانتخابية، ولقد استمرت معظم مظاهر ضعف نظام النزاهة الوطني في أعمال العديد من هذه الهيئات في الضفة والقطاع؛ كان أبرزها ما أشار إليه تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني من حيث:

أ. قصور في النظام المحاسبي، وضعف التزام العديد من الهيئات المحلية بالقوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة للعطاءات، أو مخالفتها لها، وصرف بعض الهيئات المحلية مبالغ مالية خارج صلاحياتها، وصرف الأموال المحصلة من بعض المجالس المحلية من المواطنين خاصة من المياه والكهرباء في غير المجال المخصصة له؛ الأمر الذي أدى إلى دفعها من الخزينة العامة للجانب الإسرائيلي.

ب. ضعف التنظيم الإداري لبعض الهيئات المحلية، ووجود تداخل في الصلاحيات والمسؤوليات، وضعف إدارة وتنظيم المخازن والمستودعات؛ ما يتيح المجال لفرص الفساد وغياب وسائل الأمن والحماية اللازمة على الأنظمة المحاسبية وأجهزة التخزين المركزية لقواعد البيانات.

الانقسام و المصالح الحزبية الضيقة على حساب الصالح العام تحول دون إجراء انتخابات محلية في الضفة وقطاع غزة عام 2016.

هذه البيئة أدت إلى وجود شبهات تلاعب وتزوير في بيانات وسجلات بعض الهيئات المحلية بهدف إخفاء عجز مالي أو استغلال فروقات مالية لمصالح شخصية، ووجود شبهات إساءة ائتمان لأموال بعض الهيئات وسوء استخدامها من بعض الرؤساء والأعضاء، بالإضافة إلى افتقار بعض الهيئات المحلية إلى معايير الشفافية والنزاهة في عمليات التوظيف والترقية ومنح العلاوات. كما تقتصر علاقة مجالس

19 . جريدة الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع، العدد 2016، ص 15.

20 منشورات ائتلاف أمان، تقرير الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية، https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/caf596652a8a3c78ecbaa3ce08642faa.pdf

الخدمات بالمجتمع المحلي على تنفيذ برامج التوعية، بينما لا تعقد مجالس الخدمات اجتماعات عامة كما لا تعتمد أيًا من أدوات المساءلة المجتمعية في علاقتها مع المجتمع المحلي، مثل جلسات الاستماع والمساءلة. كما تفتقد مجالس الهيئات المحلية ومجالس الخدمات المشتركة إلى وجود آلية واضحة تكفل حق المواطن ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بالحصول على المعلومات المطلوبة والاطلاع على السجلات والوثائق الرسمية الخاصة بها.

أزمة الانتخابات المحلية التي شهدتها الأراضي الفلسطينية كانت نتيجة استمرار الانقسام بين الضفة وغزة، بالإضافة إلى صراع القوى على تحقيق مكاسب تتعلق في أحد جوانبها بالصراع على الشرعية وتجديدها، وكذلك تفصيل الشأن العام بما يتناسب مع مصالحها ولو على حساب المصلحة العامة.

ضعف الدور الرقابي لأعضاء مجالس الهيئات المحلية على أعمال الهيئة المحلية ورئيسها

تشير طلبات المساعدة القانونية التي استقبلتها وحدة المناصرة والمساءلة المجتمعية في «ائتلاف أمان» والمقدمة من أعضاء مجالس هيئات محلية بخصوص عدم قدرتهم على إعمال دورهم الرقابي والمحاسبي على الأعمال التي تقوم بها هيئاتهم المحلية أو رئيسها، وكذلك عدم اطلاعهم على التقارير المعدة من الجهات الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الحكم المحلي أو لجان التحقيق المشكلة من وزير الحكم المحلي، على هيمنة بعض رؤساء المجالس المحلية على الهيئة المحلية وتفردهم في إدارة الهيئة المحلية، خصوصًا في ظل عدم تعزيز دورهم المطلوب من قبل جهات الاختصاص لاسيما وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية والذين يحصرون تعاملهم مع رئيس الهيئة المحلية دون الأعضاء، ويمتنعون عن تزويد الأعضاء بالتقارير والوثائق الرسمية التي يطلبونها لممارسة دورهم الإشرافي والرقابي على أعمال الهيئة المحلية.

تواصل العمل بآلية التعيينات والترقيات في المناصب الخاصة والعليا دون شفافية وبلا مسابقات معلنة عزز ظاهرة الشللية والولاء الشخصي

تلقت الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء 271 شكوى حول الحق في تقلد الوظائف العامة خلال العام 2015.

تم خلال العام 2016 تعيين وترقية 22 موظفًا من فئات عليا بمراسيم وقرارات رئاسية دون التقيد بإجراءات معلنة، ودون توفير فرص المنافسة العادلة والنزيهة لاختيار الكفاءات. جاءت تلك التعيينات في المؤسسات الحكومية والعامة والسلك الدبلوماسي والمحافظين، وبدرجات وظيفية مختلفة من درجة وزير إلى مدير A1، بسبب الصراع للحصول على مستحقات مالية وامتيازات أخرى، ما أبقى الباب مفتوحًا لظاهرة المحسوبية والشللية والولاءات الشخصية وهو ما نتج عنه احتدام الصراع بين عدد واسع من الأشخاص ومراكز النفوذ للوصول إلى تلك المناصب، وأوجد فرصًا مواتية لإخضاع المرشحين للابتزاز، كما عزز من دور الأجهزة الأمنية في عمليات التعيين والإقالة من تلك المناصب العليا.

مظاهر لنشوء الشللية المستندة للعلاقات والمصالح الشخصية يضعف مناعة النظام السياسي.

إن مراجعة عملية التعيينات والترقيات للمناصب العليا خلال السنوات 2014-2016 كشفت المعطيات التالية[21]:

1. إصدار 28 مرسومًا رئاسيًّا لتعيينات وترقيات –والتكليف في أكثر من منصب– في المناصب العليا للمؤسسات غير الوزارية في الفترة الواقعة بين 2014-2016، ومن تلك المراسيم ما لم يحدد الدرجة وبالتالي الامتيازات المالية، ومنها غير متوفر على أي وصف وظيفي، وبعضها منح درجة وزير لبعض التعيينات دون أي تغيير في الموقع الوظيفي أو الوصف الوظيفي، بالإضافة إلى تعيين أعضاء مجلس تشريعي بدرجة وزير لبعض المؤسسات غير الوزارية.

2. إصدار 8 مراسيم تعيين وترقية في مناصب عليا في السلطة القضائية، والتي كانت قد شهدت صراعات على تولي المناصب العليا فيها، ما فتح الباب أمام السلطة التنفيذية للتدخل في شؤونها.

3. إصدار 14 مرسومًا وقرارًا حول التعيينات والترقيات بمسمى محافظ، وبدرجات متباينة في الفترة 2014-2016، كما يلاحظ بشأن المحافظين أن عددهم 24 محافظًا، 16 منهم على رأسه عمله، و 8 منهم مسجلون في مكتب الرئيس ولا يشغلون عمليًّا مواقع في أي من المحافظات، ولم يصدر قانون ينظم أعمال المحافظين حتى الأن.

4. إصدار 30 مرسوم وقرار تعيين وترقية في السلك الدبلوماسي.

وفيما يخص التعيينات في السلك الدبلوماسي فهي في حالة تغير مستمرة، حيث شهدت التعيينات وحركة السفراء أكثر من 30 تغييرًا خلال الفترة (2014-2016) ويلاحظ مايلي:

1. العديد من التعيينات والترقيات في السلك الدبلوماسي تمت لأقارب بعض المسؤولين الرسميين، كما حملت بعض هذه الترقيات مخالفة صريحة لقانون السلك الدبلوماسي، فعلى سبيل المثال نص القانون على أن يكون قد مضى على وجود المستشار الأول في درجته أربع سنوات قبل ترقيته إلى سفير، وقد تم في بعض الحالات خرق هذا المتطلب القانوني.

2. بعض قرارات الترقية إلى درجة سفير ذُكرت فيها الدرجة السابقة، بينما خلت قرارات أخرى من توضيح الدرجة السابقة، ما يشير إلى احتمالية وجود قفزات في هذه الدرجات.

3. اتخاذ إجراءات تحمل تعارضًا واضحًا مع قانون السلك الدبلوماسي، ففي بعض الحالات نقل موظفون من الخدمة المدنية مباشرة إلى السلك الدبلوماسي دون المرور بالإجراءات الواردة في قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية.

4. وجود العديد من التعيينات بدرجة سفير خارج قطاع وزارة الخارجية مع تطبيق قانون السلك الدبلوماسي على هذه الحالات كما هو الحال في التعيينات لبعض الموالين (محسوبية واسترضاء) برتبة سفير في مكتب الرئيس.

استمرت في العام 2016 ظاهرة الزبائنية في شغل الوظائف والمناصب العليا باتجاه تعزيز مصالح الأفراد، وليس بالضرورة مصلحة النظام، وإن كانت مراسيم الرئيس تصدر بشأنهم باعتبارهم من أهل الثقة، كما شهد العام 2016 صراعات بين أهل الثقة أنفسهم للحصول على مكاسب تتعلق بمصالحهم، وانتعشت الشللية غير المستندة لقضايا مبدئية في الاصطفاف، ما يعكس ضعف النظام السياسي، وتعاظم دور الأجهزة الأمنية، برغم ظهور الفلتان الأمني وضعف سيادة القانون.

21 تقرير «التعيينات العليا في فلسطين: رؤساء المؤسسات غير الوزارية ورئاسة السلطة القضائية والنائب العام والسفراء والمحافظون»، ائتلاف أمان، 2016.

5. وجود قرارات تعيين لرئاسة بعثات دبلوماسية قبل إتمام الإجراءات المتعلقة بالتعيين، بمعنى إصدار قرار التعيين دون التأكد من مطابقة شروط المعين وأوراقه لأحكام القانون.

مبنى جديد لوزارة الخارجية

وفي ظل عدم اكتمال بطاقات الوصف الوظيفي للغالبية العظمى من هذه التعيينات برزت إشكاليات إدارية ومالية؛ كان أبرزها ظاهرة الإحالة المبكرة على التقاعد والحصول على راتب تقاعدي ثم التعيين في وظائف رسمية أخرى برواتب عقود، فقد أسندت أكثر من وظيفة -أو منصب- إلى شخص واحد، بما ترتب عليها من امتيازات وحقوق مالية على حساب الخزينة العامة، بالإضافة إلى عدم الوضوح في المسؤوليات والمهام الخاصة بهذه الوظائف.

إن آلية التعيين المتبعة في الوظائف العليا، وعلى ضوء مراجعة المراسيم والقرارات الرئاسية بهذا الخصوص، وما يعتريها من إشكاليات مختلفة، تقتضي أن يُعمل على تشكيل هيئة للرقابة على نزاهة التعيينات في الوظاائف العليا، للحد من السلطة التقديرية من جهة، وضمان الفرص المتساوية بين المرشحين من الكفاءات لشغل تلك الوظائف من جهة أخرى.

رغم الإعلان عن سياسة التقشف مازالت بعض الوزارات والهيئات العامة تتوسع في بناء أو شراء مقرات فخمة وأثاث جديد وسيارات جديدة رغم وجود أزمة مالية.

تعيين لبعض أقارب المسؤولين في السلك الدبلوماسي

أرسل «ائتلاف أمان» بتاريخ 2016/6/9 رسالة إلى وزير الخارجية الفلسطيني د. رياض المالكي، عبر فيها عن قلقه الشديد من المعلومات المتداولة حول تعيين بعض أقارب المسؤولين الفلسطينيين في السلك الدبلوماسي، وذلك في إطار حرص «ائتلاف أمان» على متابعة ما توصل إليه تقرير التعيينات والترقيات في الوظائف الدبلوماسية في الفترة الواقعة بين 2010-2015، الصادرعن «ائتلاف أمان» في العام 2015، والذي توصل إلى أن بعض تلك التعيينات والترقيات تمت لأقارب بعض المتنفذين الرسميين، ومنها ما يحمل مخالفات قانونية.

تصفية حسابات أم مكافحة فساد

اتضح خلال العام 2016 جليًّا توظيف الخلافات الشخصية وتصفية الحسابات مع بعض المسؤولين والمتنفذين في الحكومة، فقد تكرر حدوث إقالة أو استقالة مسؤولين في مناصب عليا حساسة والإعلان غير الرسمي بوجود شبهات فساد. وعلى ما يبدو فإن المعلومات تكون متوفرة مسبقًا، ولكن لا يتم فتحها وإظهارها أو توظيفها إلا عند بروز خلاف شخصي مع بعض كبار المسؤولين!!!

تحديات تواجه السلطة الفلسطينية في فاتورة الرواتب:

- **عقود الخبراء فرصة للثراء ولضمان الحصول على الوظيفة الدائمة**[22]

خطة التقشف والترشيد التي أعلنها مجلس الوزراء الفلسطيني أشارت إلى تبني سياسة حازمة في ترشيد وتصويب أوضاع وظائف العقود، وحصرها وفقًا لأحكام القانون بالوظائف المؤقتة (في مجال الزراعة مثلاً) أو لغياب مؤقت لموظف عام (إجازة ولادة مثلاً).

«ائتلاف أمان» يؤكد استمرار تحايل بعض المسؤولين في تعيينات لأشخاص ذوي علاقة بهم لتنفيعهم ماليًّا أو حجز وظيفة لاحقًا. حيث إن آلية التعاقد مع بعض الخبراء والمستشارين بقي معمولاً بها في القطاع العام خلال العام 2016.

إن الأصل في التعاقد مع الخبراء؛ ان تكون الوظيفة محددة زمنيًّا، وضمن وصف وظيفي واضح وألا تكون الوظيفة مدرجة على الهيكل الوظيفي. إذ تشير بيانات ديوان الموظفين العام أن عقود الخبراء والمستشارين بلغت 77 عقدًا عام 2016، منها 18 عقدًا ممولة من الخزينة العامة، وبسقف يتراوح من 1501-4000 للعقد، و 5 عقود ممولة خارجيًّا؛ منها عقدان براتب يزيد عن ٤ آلاف دولار شهريًّا، وهو ما يعني ارتفاع هذه العقود مجددًا من 42 عقدًا عام 2013 إلى 77 عام 2016. أما العقود المؤقتة، ووفقًا لبيانات ديوان الموظفين؛ فإنها تشير إلى حالة من الثبات تقريبًا في عددها خلال الفترة من عام 2013-2015 كما في الجدول أدناه:

السنة	عقود جديدة	تجديد عقود	إنهاء عقود	المجمل
2013	509	1481	-	1990
2014	606	1582	404	1748
2015	208	1748		1956

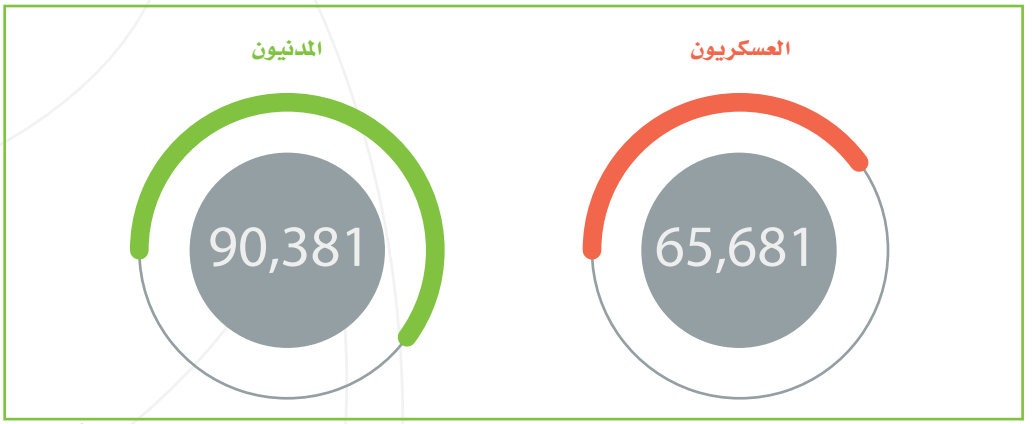
ووفقًا لجدول تشكيلات وظائف الدوائر الحكومية للأعوام 2016-2018؛ فقد حددت الدوائر الحكومية احتياجاتها من العقود بنحو 1515 عقدًا توزع على السنوات الثلاث القادمة، إضافة إلى 376 عقد مياومة خلال الفترة ذاتها. إن استمرار العمل بموجب آلية التعاقد يساهم في التضخم في فاتورة الرواتب العامة، واستمرار حجز الوظيفة العامة لموظفي القطاع العام الذين تعاقدوا وفق آلية العقود مع الخبراء، كما استمرت آلية التعاقد مع موظفين متقاعدين كحالات استثنائية، واستمر عدم الالتزام بنظام تعيين الخبراء والمستشارين وخاصة الممولين خارجيًّا من جهات ومؤسسات تمويلية.

فاتورة الرواتب مازالت تعاني من إشكالات هيكلية؛ أبرزها عدد العاملين في الأجهزة الأمنية، وتوزيعهم غير الموضوعي وإشكالية الموظفين المضربين في غزة وإمتيازات ومكافأت بعض المسؤولين بما فيهم خبراء بعقود.

22 . تقرير حول العقود الخاصة في القطاع العام، ائتلاف أمان، 2016.

- **توزيع الموظفين في القطاع العام**[23]

في قطاع غزة بلغ عدد العسكريين 53 ألف موظف عسكري؛ 20 ألفًا منهم يتبعون لحكومة حماس، في حين يتبع نحو 33 ألف موظف لحكومة السلطة الوطنية الفلسطينية ولكنهم مضربون عن العمل بأوامر من السلطة، أما عدد الموظفين المدنيين في قطاع غزة فبلغ نحو 48 ألف موظف مدني (يتلقون رواتبهم من حماس ومن وزارة المالية)، أما قيمة رواتب الموظفين العسكريين في قطاع غزة من حكومة حماس فتبلغ: 182.5 مليون دولار لعام 2015، وقيمة رواتب الموظفين العسكريين في قطاع غزة من حكومة السلطة الوطنية الفلسطينية فبلغت: 1,753 مليون شيقل لعام 2016.[24]



فاتورة رواتب موظفي القطاع العام (مسؤولية وزارة المالية وديوان الموظفين العام) والتي تشكل أكثر من نصف نفقات الموازنة، والبالغ عددهم 156,062 موظفًا، موزعين على القطاعين المدني والعسكري في الضفة وغزة، كما يوضح الرسم التوضيحي أعلاه

ما زالت فاتورة الرواتب لحكومة الوفاق الوطني والسلطة في قطاع غزة والتي تديرها حماس يشكل الضغط المباشر من حيث توفيرها بداية كل شهر وذلك على حساب الخدمات العامة المطلوب تطويرها بما فيها مجالات التعليم والصحة والرعاية والتنمية الإجتماعية.

23 . موزانة المواطن، وزارة المالية، 2016.

24 الأرقام المتعلقة بحكومة حماس، تم الحصول عليها من الحساب الختامي، في حين الأرقام المتعلقة بحكومة السلطة الوطنية الفلسطينية تم أخذها من وزارة المالية والتخطيط.

تمويل فاتورة رواتب المسجلين على حساب الأجهزة الأمنية في الضفة والقطاع، والمضربين عن العمل، ما زال يشكل عبئًا لا يتناسب وحجم ومستوى الخدمة الأمنية التي يحصل عليها المواطن. إن الوضع في غزة أصعب لأن حماس أضافت ما يقارب ثمانية عشر ألف موظف أمني.

مدونة السلوك في العمل الأهلي بانتظار تطوير آليات للرقابة على مدى الالتزام بأحكامها

على الرغم من جهود مركز تطوير المؤسسات الأهلية (NDC) المتواصلة عام 2016 وقيامه بمنح (23) مؤسسة أهلية شهادة التزام بمبادئ مدونة سلوك المؤسسات الأهلية الفلسطينية موزعة على (21) مؤسسة في الضفة الغربية واثنتين من قطاع غزة.[25] إلا أنه لم تحصل تطورات ذات مغزى جذري في بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسات العمل الأهلي والجمعيات الخيرية، فلم تستكمل الإجراءات الملزمة لتنفيذ أحكام مدونة السلوك في العديد من مؤسسات العمل الأهلي، ولم تفعل متابعة مدى التزام المؤسسات بنظام القياس الخاص بمدونة السلوك، إلى جانب ذلك فتحت هذه البيئة المجال لسوء استخدام الموقع لعدد من المسؤولين في بعض منظمات العمل الأهلي وفقًا لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي صدر عام 2016. وطُوّرت الأنظمة المالية والإدارية الناظمة للمؤسسات بما يضمن تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة وتقديم الخدمات والقيام بدورها التنموي على أسس تضمن العدالة والمساواة، ومنع تضارب المصالح، وحسن إدارة المال العام، والإدارة الرشيدة.

25 مقابلة مع د. غسان كسابرة. مركز تطوير المؤسسات الأهلية NDC.

استمرار الجدل حول شفافية الدين العام

استمر في العام 2016 الجدل حول حقيقة مجموع الدين العام، وخاصة ما يتعلق بشقي مستحقات هيئة التقاعد العام ومجموع المتأخرات للقطاع الخاص، بالإضافة إلى الدين الحكومي من قطاع البنوك، إذ استمر انعدام الشفافية في قيمة ومجموع ديون والتزامات وزارة المالية التي تستحق لهيئة التقاعد وفقًا للقانون والتي وصلت مبلغًا فاق (1.6-2) مليار دولار وفقًا لبعض التقديرات و وفقًا لرأي رئيس الحكومة الفلسطينية، وما تم إعلانه فقط هو أن وزارة المالية قامت إلى حد ما بتحويل ما قيمته 20 مليون شيقل شهريًّا من أصل ما يقارب 100 مليون شيقل شهريًّا الأمر الذي أدى إلى زيادة الدين العام نهاية العام [26].

أموال هيئة التقاعد في خطر

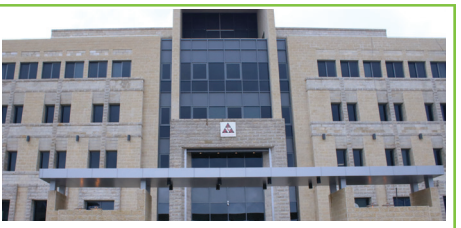
استمر خلال العام 2016 عدم قيام وزارة المالية بتحويل كافة المستحقات التقاعدية إلى صندوق التقاعد العام، بل الالتزام فقط بتحويل جزء من تلك المستحقات ابتداء من العام 2016، الأمر الذي من شأنه أن يجعل الهيئة غير قادرة على الإيفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين، ويشكل خطورة مستقبلية على استمرار عمل صندوق التقاعد، كما أن ذلك قد فوت الفرصة على الهيئة في استثمار تلك الأموال وتعظيم القيمة الاقتصادية لها.

كما اتضح قصور جانب الشفافية في موضوع استثمارات أموال هيئة التقاعد وعدم نشر تقارير دقيقة تتعلق بها، سواء من حيث قيمتها ومجالاتها وأرباحها أو خسائرها المتحققة، الأمر الذي من شأنه إضعاف الرقابة المجتمعية والرسمية على تلك الاستثمارات.

لوحظ أن نفقات سلطة النقد في بعض المجالات، ومنها المباني والأثاث والسيارات المشتراة والمستأجرة، لا تتلاءم وواقع السلطة والشعب الفلسطيني المالي الضعيف.
ما يدلل على تبديد المال العام والتبذير، ومن الأجدر أن تحال الأموال الناجمة عن التوفير للخزينة العامة وليس للتبذير.

سيارة رئيس سلطة النقد في عام 2016

سيارة رئيس سلطة النقد في عام 2015


المبنى الجديد لسلطة النقد الفلسطينية

اتفاقيات عامة في فلسطين بشأن الطاقة والمياه والاتصالات ممنوع الاطلاع عليها

مبادىء الشفافية غابت رسميًّا عن بعضٍ الاتفاقيات العامة المهمة التي وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية مؤخرًا سواء الاتفاقيات التي أبرمت مع دول أو مع أطراف فلسطينية، وبقيت محاطة

26 . تقرير حول الواقع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة، البنك الدولي، أيلول 2016.

بالغموض وشح المعلومات ما أثار تساؤلات حول أسباب ودوافع ذلك التعتيم. وما تم تداوله من معلومات وحقائق في الوسائل الإعلامية حول تلك الاتفاقيات الموقعة؛ مجرد معلومات شحيحة، لا ترتقي إلى مستوى وأهمية الاتفاقيات الموقعة أو مضمون الملاحق المرتبطة بها. حيث لم يتم عرض تلك الاتفاقيات للعلن أو نشرها وتعميمها، وذلك بالرغم من أهميتها السياسية والاقتصادية والخدماتية للشعب الفلسطيني. ومن أمثلة ذلك:

- **عدم نشر اتفاقية الكهرباء**

لم تنشر السلطة الوطنية الفلسطينية اتفاقية الكهرباء الموقعة مع الجانب الإسرائيلي بتاريخ 2016/9/13، حيث لم تشرك المواطن الفلسطيني ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها المؤسسات الإعلامية بالاطلاع عليها، واكتفت باعتبار الاتفاقية إنجازًا تاريخيًّا للفلسطينيين في مجال إدارة الطاقة الكهربائية، دون أن توضح جوهر هذا الإنجاز التاريخي الذي يتعلق بتكلفة تيار الكهرباء والتي تصل ما يقارب المليار دولار سنويًّا لصالح الشركة القطرية الإسرائيلية، وكما أنها لم تفصح عن الآليات والترتيبات المتعلقة بكيفية التعامل مع أحياء القدس الغربية أو المستوطنات أو مناطق ج، وبما يضمن في نهاية الأمر السيادة الفلسطينية على قطاع الطاقة الكهربائية، ويضبط فاتورة الكهرباء، ويخفف من من هدر المال العام.

- **مشروع قناة البحرين** [27]

رغم مرور ٣ سنوات على توقيع مذكرة التفاهم بشأن المياه بين الأردن وإسرائيل وممثل السلطة الوطنية الفلسطينية شداد العتيلي رئيس سلطة المياه في حينه؛ لا تزال مذكرة التفاهم تلك غير منشورة رسميًّا وفي طي الكتمان، وذلك لعدم إعطاء مجلس الوزراء الإذن بنشرها رغم أن الاتفاقيات يجب أن تعرض على المجلس التشريعي.

وفي هذا السياق، يذكر أن الأردن وإسرائيل قد وقعتا على الاتفاقية النهائية بتاريخ 2015/2/26، وفي مرحلة لاحقة تم التوقيع بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية. ومن الجدير ذكره، أن مشروع قناة البحرين عبارة عن إقامة خط ناقل للمياه بين البحر الأحمر والبحر الميت، حيث يتضمن العمل في المرحلة الأولى –أو التجريبية– إقامة محطة تحلية في العقبة، وفيما يتعلق بالحصص المائية سيحصل الأردن على 60 مليون $م^3$ من المياه من بحيرة طبريا، بينما الأراضي الفلسطينية ستحصل على 20- 30 مليون $م^3$ تشتريها من شركة ميكورت الإسرائيلية. في حين تحصل إسرائيل على 40-50 مليون $م^3$ تضخ لها عبر إيلات إلى النقب.

- **صفقة امتياز جديدة لشركة الاتصالات الفلسطينية بنودها سرية**

ما زالت بيئة قطاع الاتصالات في فلسطين ينقصها تحديث الإطار القانوني والمؤسساتي الناظم لها. فرغم أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، ينص في المادة رقم (94) على إصدار قانون حول الحق في الامتياز ومنع الاحتكار إلا أن مشروع القانون المعد منذ العام 2005 لم يصدر حتى الآن، كما أن صدور قرار بقانون رقم 15 لسنة 2009 بشأن تشكيل الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات ونتيجة

فشلت الحكومة عام 2016 في تأسيس الجسم المنظم لقطاع الاتصالات والذي نص على وجوده قانون الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والمناط به الاشراف على تنظيم اعمال شركات الاتصالات المتنوعة وضمان جودة الخدمات المقدمة والتزام هذه الشركات بالأسعار الموضوعية التي يتم إقرارها إضافة الى ضمان وصول كافة الخدمات ذات العلاقة بالاتصالات الى جميع المناطق والتجمعات السكانية.
اما في إطار الاجسام المنظمة للكهرباء والمياه استمرت عام 2016 حالة ضعف تفعيل هذه الاجسام بسبب الصراع على الصلاحيات بين سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاه المياه وعدم تفعيل دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء على ارض الواقع في الرقابة والاشراف على شركات الكهرباء.

27 جلسة مساءلة حول قناة البحرين، ائتلاف أمان، 13/6/2016.

لإشكاليات عديدة تتعلق بالصراع بين الأشخاص على المواقع بقي معطلاً.

في غياب هذا الإطار القانوني وُقّعت اتفاقية تجديد ترخيص شركة الاتصالات الفلسطينية مع الحكومة الفلسطينية في بيئة شبه سرية من حيث إعلان الحقوق والواجبات المترتبة على الشركة خلال العشرين عامًا.

تنظيم قطاع الهيدروكربون الهام والحيوي قانونيًا ومؤسساتيًا، يقتضي أن يتضمن أيضًا، ضرورة توفير الشفافية في الاتفاقيات، وضمان مشاركة وتشاور حقيقي ما بين الجهات الرسمية وجميع الجهات ذات العلاقة من قطاع خاص وأهلي.

نحو قانون ناظم لقطاع الهيدروكربون

ما زال قطاع الهيدروكربون والغاز والمحروقات في فلسطين، يفتقد إلى وجود القوانين والتشريعات الناظمة له، حيث إن غياب القانون وتعدد المرجعيات، يشكل خطرًا على مقدرات الشعب الفلسطيني من ناحية، ويعزز من البيئة المواتية لوقوع جرائم الفساد فيه والاعتداء على المال العام من ناحية أخرى.

لعل بدء الحكومة الفلسطينية بالعمل على إعداد مسودة مشروع قانون الهيدروكربون، يشكل خطوة تعكس تزايد اهتمامها تجاه تنظيم هذا القطاع الهام والإستراتيجي، فمن الضرورة بمكان التزام أحكام مشروع القانون مبادئ الحوكمة في إدارة هذا القطاع، وضمان الفصل بين السلطات، وأن تنأى سلطة الطاقة بنفسها -كجسم سياساتي ورقابي- عن الدخول في الأجسام التنفيذية (الشركات الحكومية).

بالإضافة الى ذلك، هناك ضرورة لوضع ضمانات من شأنها المساهمة في تعزيز بيئة الشفافية في عقود الامتياز وحماية الموارد الوطنية، واستثمار الأموال العامة من الإهدار أو التبديد، فضلاً عن أهمية تحديد سقوف النسب المساهمة والأرباح التي تجنيها الدولة.

ضعف الشفافية من قبل المؤسسات التي تقدم المساعدات في قطاع غزة

يستنتج من عدد المتوجهين في العام 2016 إلى وحدة المناصرة والمساءلة المجتمعية في «ائتلاف أمان» بخصوص الاستفسار عن المعايير التي يتم بناء عليها توزيع المساعدات الإنسانية إلى المستفيدين منها، أن هنالك عدم إلتزام من بعض المؤسسات الدولية والأهلية في قطاع غزة بنشر معايير الاستفادة من مساعداتها الإنسانية المختلفة، الزراعية أو الإغاثية أو المتعلقة بإعادة الإعمار، كما أنها لا تلتزم بالإعلان عن توفر المنح أو المساعدات لاستقبال طلبات المواطنين بهذا الخصوص، الأمر الذي يثير التذمرات ويسمح للإشاعات حول نزاهة توزيع تلك المساعدات على المستفيدين.

أبرز أشكال الفساد في العام 2016

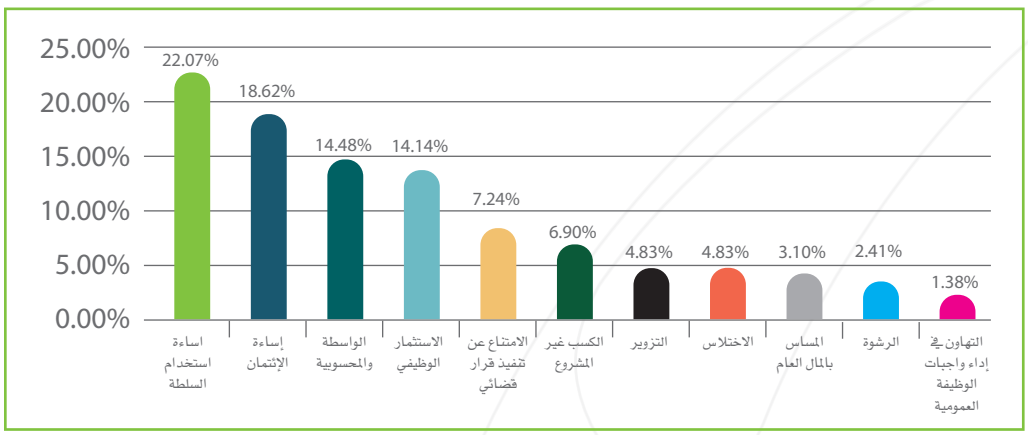
لم يظهر العام 2016 تغييرًا جوهريًّا أو ذا مغزى فيما يخص أشكال الفساد، فقد تكررت عمليًّا نفس الأشكال من الجرائم بتغيرات بسيطة كما أظهرتها معطيات هيئة مكافحة الفساد.

أظهرت شكاوى جرائم الفساد والبالغ عددها 290 شكوى وبلاغًا، والواقعة من ضمن الاختصاص القانوني لهيئة مكافحة الفساد، معظم جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد، وقد توزعت طبيعة الشكاوى والبلاغات المقدمة حول جرائم الفساد التي رُتّبت وفقًا لحجم كل شكل كما أظهرته البلاغات والشكاوى خلال العام 2016 كما هو في الجدول أدناه:

موضوع البلاغ أو الشكوى	إساءة استخدام السلطة	إساءة الائتمان	الواسطة والمحسوبية	الاستثمار الوظيفي	الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي	الكسب غير المشروع	التزوير	الاختلاس	المساس بالمال العام	الرشوة	التهاون في أداء واجبات الوظيفة العمومية
العدد	64	54	42	41	21	20	14	14	9	7	4

جدول يظهر الشكاوى والبلاغات المقدمة لهيئة مكافحة الفساد حول جرائم الفساد للعام 2016

ومن الملاحظ أن طبيعة الشكاوى والبلاغات للعام 2016 التي استلمتها هيئة مكافحة الفساد، قد طرأ عليها تغيير نسبي بسيط من حيث نوع الشكوى أو البلاغ أو عددها مقارنة مع أعوام سابقة. وظهر أن أكثر أشكال شبهات الفساد انتشارًا خلال العام 2016 كانت: إساءة استخدام السلطة بنسبة 22.7٪، في حين كان قد احتلت إساءة الائتمان الترتيب الأول في العام 2015، حيث بلغت آنذاك 23٪ من بين جرائم الفساد الأخرى، كما احتل التهاون في أداء واجبات الوظيفة العمومية أقلها خلال العام 2016 بنسبة 1.38٪، بينما كانت قد احتلت الرشوة أقل أشكال الفساد وبلغت 2.3٪ في العام 2015.



شكل يظهر النسب المئوية للشكاوى والبلاغات المقدمة لهيئة مكافحة الفساد حول جرائم الفساد للعام 2016

وتبعًا لآراء المواطنين الفلسطينيين المستطلعة آراؤهم في استطلاع الرأي عام 2016 والذي تجريه «أمان» سنويًّا لمعرفة انطباع المواطنين حول واقع الفساد، كانت أكثر أشكال الفساد انتشارًا في فلسطين في العام 2016 من وجهة نظر المواطنين المستطلعة آراؤهم كما يلي:

اختلاس المال العام	24.7%
استخدام السلطة	22.9%
الرشوة مقابل تقديم الخدمة العامة أو الحصول على منفعة بدون وجه حق	17.9%
المساس بالأموال العامة	12.4%
غسل الأموال	11.4%
إساءة الائتمان	10.8%

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول أكثر أشكال الفساد إنتشاراً في فلسطين للعام 2016.
إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

452 شكوى وبلاغًا حول شبهات وقضايا الفساد منها 116 ضد كبار الموظفين في العام 2016 بحسب معطيات هيئة مكافحة الفساد.

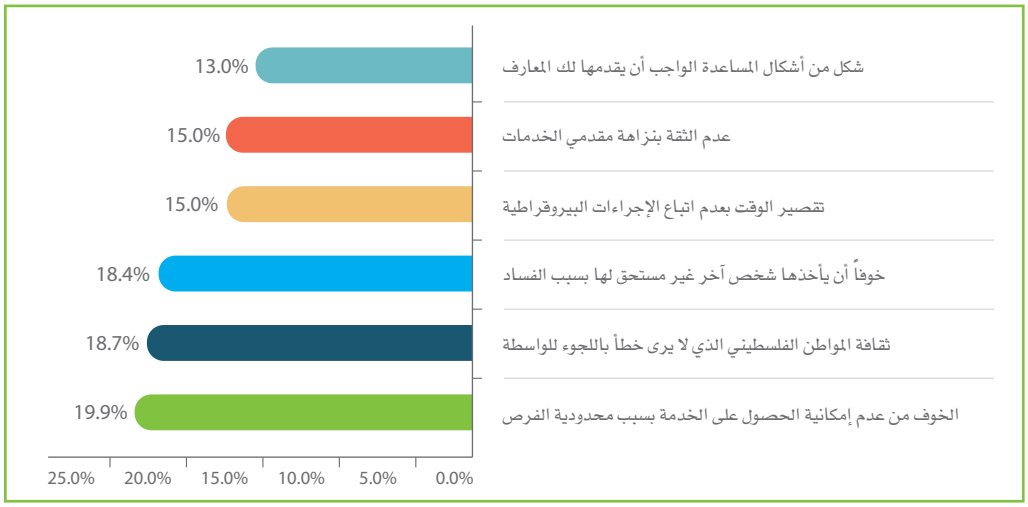
كما أظهرت نتائج الاستطلاع أن 75٪ من المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن الواسطة تساعدهم في الحصول على الخدمة، مقابل 25٪ لا يعتقدون ذلك، كما يظهر الجدول أدناه.

الواسطة تساعد في الحصول على الخدمة	المجموع
نعم	%75.0
لا	%25.0
نسبة طالبي الواسطة	%39

الواسطة والمحسوبية بحاجة إلى برنامج ثقافي واسع ومستمر تشارك فيها جميع الأطراف الرسمية والأهلية.

كما أظهرت نتائج الاستطلاع أن 39٪ من المستطلعين طلبوا الواسطة في الحصول على خدمات عامة خلال العام 2016، مقابل 61٪ من المستطلعين لم يطلبوها.

وعن أسباب اللجوء إلى الواسطة، أجاب 20٪ من المستطلعين الذين استخدموا الواسطة، أن السبب الأهم هو الخوف من عدم إمكانية الحصول على الخدمة بسبب محدودية الفرص، بينما 19٪ ممن استخدموا الواسطة أرجعوها إلى ثقافة المواطن الفلسطيني الذي لا يرى خطأً في اللجوء إلى الواسطة، أما 18٪ ممن استخدموا الواسطة قالوا إنهم فعلوا ذلك خوفًا من أن يأخذ الفرصة شخص آخر غير مستحق لها بسبب الفساد، وأفاد 15٪ ممن استخدموها أنهم فعلوا ذلك لتقصير الوقت بعدم اتباع الإجراءات البيروقراطية، ونسبة مساوية قالت إنها لجأت للواسطة لعدم الثقة بنزاهة مقدمي الخدمات.



الشكل يظهر أسباب لجوء المستطلعة آراؤهم إلى الواسطة للحصول على الخدمات خلال العام 2016.
إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

استمرار الانطباع السلبي للمواطن إزاء الجهود الرسمية لمكافحة الفساد.

اختلال الثقة والمصداقية بين المواطن والجهات الرسمية وعدم قناعة المواطن بالجهود المبذولة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

شعور المواطنين بعدم محاسبة كبار الفاسدين بشكل خاص وعدم نشر أسماء من تُحال ملفاتهم للنيابة العامة وعدم نشر الإعلام لمحاضر محاكم الفساد.

إحالة 31 ملفًا من هيئة مكافحة الفساد إلى نيابة مكافحة الفساد خلال العام 2016

بلغ عدد الملفات التي أحالتها هيئة مكافحة الفساد إلى نيابة مكافحة الفساد 31 ملفًا، وهو ما يشكل نسبة بسيطة من مجمل الشكاوى والبلاغات التي تلقتها الهيئة خلال العام 2016، وهذا يشير إلى تراكم الملفات المدورة من الأعوام السابقة لدى» الهيئة»، الأمر الذي قد ينتج عنه إفلات المشتبه بهم أو الفاسدين من العقاب من جهة، وتعزيز انطباع المواطن الفلسطيني السلبي حول فعالية وحيادية هيئة مكافحة الفساد من جهة أخرى.

في استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين حول واقع الفساد للعام 2016 اعتبر 67% من المستطلعة آراؤهم أن هيئة مكافحة الفساد غير مستقلة، مقابل 28٪ اعتبروها مستقلة. كما اعتبر 64٪ أن دور هيئة مكافحة الفساد غير فعّال، مقابل 29٪ اعتبروا أنها تتصف بالفعالية في أداء دروها ومهامها[28]. من اللافت للانتباه، أن هناك تراجعًا واضحًا في نسبة من يرى أن هيئة مكافحة الفساد مستقلة في عملها، مقابل ارتفاع نسبة من يعتقدون بعدم استقلالية عملها. كما يظهر الجدولين أدناه.

استقلالية هيئة مكافحة الفساد	2016
نعم	%27.8
لا	%66.7
لا أعرف	%5.5
المجموع	%100.0

28 . استطلاع الرأي العام حول الفساد في فلسطين، ائتلاف أمان، 2016.

فاعلية هيئة مكافحة الفساد	المجموع
نعم	%29,2
لا	%63,7
لا أعرف	%7,1
المجموع	%100.0

أكثر جرائم الفساد انتشارًا خلال العام 2016 بحسب معطيات محكمة جرائم الفساد وهيئة مكافحة الفساد كانت إساءة استخدام السلطة، إساءة ائتمان، استثمار وظيفي، الكسب غير المشروع، واسطة ومحسوبية

19 ملفًا أنجزتها نيابة مكافحة الفساد خلال العام 2016

في العام 2016 ورد إلى نيابة مكافحة الفساد (31) ملفًا، أحيل منها إلى محكمة جرائم الفساد (19) دعوى تحقيقية من مجمل الملفات المنظورة، وتم حفظ (16) ملفًا تحقيقيًّا مدورًا من العام 2016 ومن أعوام سابقة لأسباب قانونية. من الملاحظ أن عدد الملفات المحالة خلال العام 2016 والبالغة 19 ملفًا تساوي عدد الملفات التي أحالتها إلى محكمة جرائم الفساد خلال العام، وهو عدد كبير من القضايا إذا ما قورن بثلاث قضايا فقط أحيلت خلال عام 2014.

22 حكمًا في جرائم فساد خلال العام 2016

أفادت بيانات الأمانة العامة لمجلس القضاء الأعلى، أن محكمة جرائم الفساد قد ورد إليها 18 ملفًا خلال العام 2016، فصلت منها أربعة ملفات حتى 2016/12/14. فيما بلغ مجموع الأحكام الصادرة عن القضاء الفلسطيني وفقًا لبيانات هيئة مكافحة الفساد حتى 2016/12/27، (22) حكمًا قضائيًّا خلال العام 2016، منها حكمان لهاربين في قضايا فساد خارج البلاد.

إن عدد الجرائم التي حكمت بها محكمة جرائم الفساد لا يتناسب وعدد البلاغات والشبهات التي وصلت إلى هيئة مكافحة الفساد، الأمر الذي يفتح سؤالاً كبيرًا حول ظاهرة الإفلات من العقاب في فلسطين. الإشكالية تكمن في تراكم البلاغات والشكاوى لدى هيئة مكافحة الفساد وبطء البتّ لدى هيئة مكافحة الفساد.

الهاربين من وجه العدالة

أن الأحكام الصادرة عن القضاء الفلسطيني وفقًا لبيانات الأمانة العامة لمجلس القضاء الأعلى لقضايا فساد لهاربين خارج البلاد، قد بلغت تسعة أحكام، وذلك منذ إنشاء محكمة جرائم الفساد حتى 2016/12/14. وقد توزعت تهم الفساد التي صدرت أحكام فيها ما بين إساءة ائتمان، وتزوير، وطلب وقبول الرشوة، والاختلاس، وعرض ودفع الرشوة، والكسب غير المشروع، واستثمار الوظيفة، واستعمال أوراق رسمية مزورة، والتهاون في القيام بالواجبات الوظيفية.

شهد العام 2016 فتح تحقيق مع ضابط إسرائيلي يعمل في الإدارة المدنية، حول تلقيه رشاوى من عمال فلسطينيين مقابل حصولهم على تصاريح عمل. وبذلك انتعشت ظاهرة سماسرة التصاريح، والتي باتت تجارة مربحة لأصحاب العمل الإسرائيليين.

شكل يظهر إتجاهات الرأي العام الفلسطيني نحو مدى إنتشار الفساد المالي والإداري في فلسطين وفق المؤشر العربي ٢٠١٦، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

أحكام صدرت خلال العام 2016 بحق هاربين خارج فلسطين كما أظهرته سجلات محكمة جرائم الفساد:

المحكوم عليه الفار من وجه العدالة سامي محمد الشيخ عبد الهادي الرملاوي والذي حكم بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة 15 سنة، وبغرامة قدرها مائة ألف دينار أردني (100,000 دينار أردني)، وبالحبس مدة ثلاث سنوات وغرامة قدرها 200 دينار أردني، وغرامة أخرى قدرها أربعة ملايين وخمسمائة وثمانية وأربعون ألفًا وثمانمائة وستة وثمانون دولارًا أمريكيًّا وسبعون سنتًا (4,548,886 دولار أمريكي) وهو مقدار الضرر الذي لحق بالخزينة، وقد صدر الحكم بتاريخ 2016/01/31.

كما أصدرت محكمة جرائم الفساد في 2016/12/14 حكمًا بالسجن لمدة ثلاث سنوات وغرامة مالية «قيمة المختلسات» ستة عشر مليون دولار، ومئة دينار غرامة تأخير، وألف دينار أتعاب ونفقات محاكمة، بحق النائب المفصول من حركة فتح محمد دحلان، وذلك عندما كان يعمل منسقًا للشؤون الأمنية في الرئاسة الفلسطينية عام 2007 - 2008.

يجب إعادة النظر في تقديم إقرارات الذمة المالية للاساسين المعرضين للفساد في الوظيفة العامة مع ضرورة تقديمها دورياً والسماح بنشرها لفئات كبار المسؤولين كالوزراء والرئيس وأعضاء المجلس التشريعي ومن في حكمهم.

جمع إقرارات الذمة المالية بالطريقة الحالية دون جدوى

أفادت بيانات هيئة مكافحة الفساد بشأن إقرارات الذمة المالية للمكلفين للعام 2016 أنها استملت 6050 إقرارًا، وبذلك يصبح مجموع الإقرارات المستلمة من بداية استهداف المكلفين قد بلغ (35,080) إقرارًا من مجموع المكلفين التراكمي والبالغ (39,470) مكلفًا حتى تاريخ 2016/12/27، فيما بلغ عدد الإقرارات التي تم الاطلاع على بياناتها ومستنداتها بموجب طلب أصولي من المحكمة المختصة أربعة إقرارات ذمة مالية فقط[29].

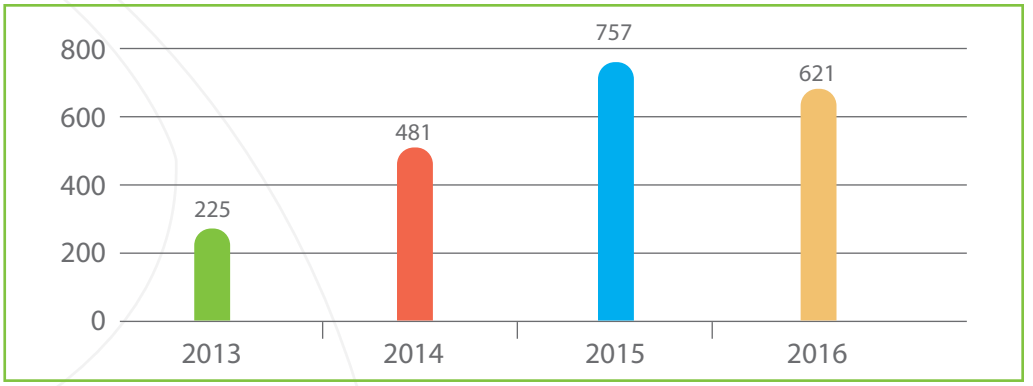
من الملاحظ أن تراكم إقرارات الذمة المالية المقدمة لهيئة مكافحة الفساد من قبل الخاضعين له وفقًا للمادة رقم (2)، ما زال يثير التساؤل حول أهمية تقديم إقرارات من جميع العاملين في الوظيفة العمومية وفي العمل الأهلي وضرورتها كإجراء وقائي ضد الكسب غير المشروع.

إذ رغم إلزام قانون مكافحة الفساد الفئات الخاضعة له وفقًا للمادة رقم (2) بتقديم إقرارات الذمة المالية، إلا أنه في الوقت نفسه يشترط المحافظة على سريتها ويحظر فحصها إلا بحق المشتبه بهم في ارتكاب جرائم فساد بعد حصول هيئة مكافحة الفساد على قرار من المحكمة المختصة لفحصها. كما أن القانون لا يتضمن نصًّا بشأن دورية تقديم إقرارات الذمة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي والسلطة القضائية، بالإضافة الى عدم النص الصريح على تقديم إقرار الذمة المالية عند استلام المناصب وإنهاء الخدمة، كما لا ينص القانون على نشر إقرارات الذمة المالية لتلك الفئات المذكورة.

شكل يظهر إتجاهات الرأي العام الفلسطيني نحو جدية الحكومة في محاربة الفساد المالي والإداري في فلسطين وفق المؤشر العربي ٢٠١٦، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

29 . رد هيئة مكافحة الفساد على كتاب ائتلاف أمان، 27/12/2016.

جرائم فساد الأغذية والأدوية 2016



قضايا الجرائم الإقتصادية خلال الأربعة أعوام بحسب إحصائيات نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية

إعلان لجمهور مستهلكي عبوات
(جلنات) - يوغورت تنوفا

22.02.2017

تود شركة خميس التجارية - الوكيل الوحيد لمنتجات تنوفا في مناطق الضفة الغربية والقدس الشرقية - تنويه جمهور المستهلكين أن هناك مخاوف من وجود تفاوت لاستيكية في عدد قليل من عبوات (جلنات) اليوغورت 3 لتر، 3%، 4% و6.5% دسم. والتي ينتهي تاريخ صلاحيتها بين 25.2.2017 ولغاية 2.4.2017 مع أرقام الباركود التالية: 7290000045771، 7290014759237، 7290004132286.

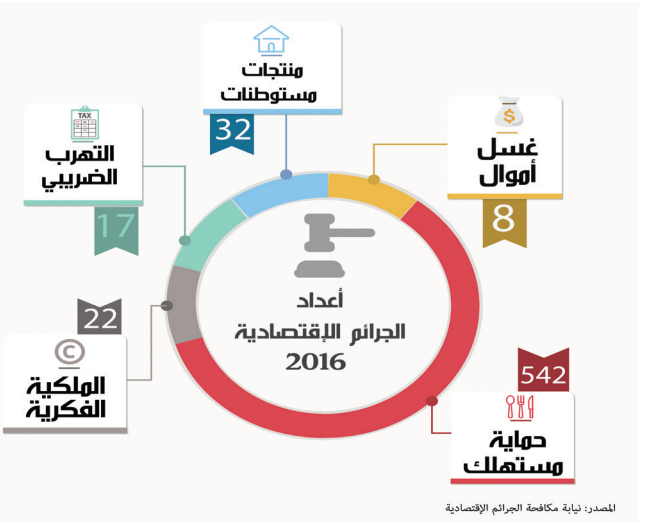
هذا خلل موضعي تم اكتشافه من قبل تنوفا ومصدره من مزوّد العبوات وتمت معالجة المشكلة على الفور.

لغت تنوفا عن الحادثة الى وزارة الصحة وتعمل حسب تعليماتها.

وأيضا، تعمل على جمع المنتجات من نقاط البيع. نطلب من جميع الذين اشتروا المنتجات أعلاه تجنب استهلاكها والتوجه مباشرة الى خدمة المستهلكين في تنوفا عبر هاتف رقم: 1-800-666-244.

وصرحت بما يلي:

"تلتزم تنوفا صحة الجمهور، جودة ونوعية منتجاتها وتعمل شفافية تامة أمام المستهلكين. نحن نتخذ الحذر الشديد، ونجمع المنتجات من نقاط البيع ونعلم المستهلكين عبر وسائل الاعلام. نعتذر للمستهلكين وسنستمر في العمل لضمان جودة وسلامة منتجاتنا".



المصدر: نيابة مكافحة الجرائم الإقتصادية

ظاهرة إنتشار الأغذية الفاسدة	المجموع
زادت	%73.6
قلت	%26.4
المجموع	%100.0

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول ظاهرة انتشار الأغذية الفاسدة في العام 2016، إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

العقوبات الأكثر فاعلية	المجموع
سحب رخص التجارة أو الصناعة الممنوحة لهم	%28.6
سجنهم وتغريمهم	%24.9
اعداد قائمة سوداء معلنة	%14.9
جميع ما سبق	%31.6
المجموع	%100.0

جدول يظهر رأي المواطنين الفلسطينيين حول العقوبات الأكثر فاعلية لملاحقة مرتكبي جرائم فساد الغذاء والدواء، إستطلاع الرأي حول واقع الفساد ومكافحته، إئتلاف أمان 2016.

لا تنسيق فعّال بين الأطراف الرسمية حتى الآن لمكافحة جرائم فساد الغذاء والدواء بسبب عدم إنشاء هيئة واحدة لمتابعة صحة وسلامة الغذاء والدواء.

منذ العام 2007 تراجع دور حماية المستهلك في قطاع غزة الى ان تلاشى تقريباً حيث اقتصر موضوع حماية المستهلك على الدور التي تقوم به وزارة الاقتصاد الوطني الأمر الذي أضعف دور المجتمع المدني في المساءلة المجتمعية على الرغم من دعوة أمان السابقة لضرورة إعادة الاعتبار لجمعية حماية المستهلك للرقابة على جودة البضائع المتدفقة لقطاع غزة.

قضايا تحت الضوء

قطاع الصحة

• نظام التأمين الصحي الفلسطيني استمر في استنزاف موازنة وزارة الصحة عام 2016

استنزفت فاتورة التحويلات الطبية إلى خارج مؤسسات وزارة الصحة الفلسطينية 561 مليون دولار خلال العام 2016 ولم تبادر الحكومة ووزارة الصحة بشكل خاص في إعداد مشروع نظام تأمين صحي شامل بديل عن النظام الذي أصبح فاشلاً وعاجزًا بسبب تراكم الأخطاء والقرارات الإدارية التي أنهكت موازنة صندوق التأمين الصحي بشكل عام ووجود ثغرات وفجوات في نظام التحويلات الطبية خارج مؤسسات الوزارة، وممارسة المستشفيات الإسرائيلية «السرقة المفوترة» الناتجة عن تكاليف العلاج فيها، والتكاليف الباهظة التي تتكبدها الوزارة لعدم وجود شفافية لمستحقي الخدمة نتيجة تسرب أعداد هائلة من غير المؤمّنين للاستفادة من الخدمة. فرغم نجاح وزارة الصحة الفلسطينية في رفع نسبة توطين الخدمة من 82٪ في العام 2014 إلى 84٪ في العام 2015، وانخفاض فاتورة العلاج في الخارج نحو 9 مليون شيقل عن العام الماضي، إلا أنه لم يتم إقرار قانون التأمين صحي، إذ بلغت رسوم التأمين الصحي التي تمت جبايتها في العام 2015 حوالي 165 مليون شيقل، أي ما نسبته 30٪ من الإنفاق على التحويلات الطبية (561 مليون)، ونحو 10٪ من نفقات الوزارة لنفس العام[30].

لتوفير خدمات الرعاية الصحية الشاملة للجميع وبمساواة، وتعزيز الاستدامة المالية مطلوب نظام صحي شامل ينهي الثغرات والثقوب في النظام الحالي.

لا يزال يعتري نظام التأمين الصحي الذي تشرف عليه وزارة الصحة فجوات وثغرات قد أضعفت من مناعته ضد الفساد، والمتمثلة بـ:

- إدخال مئات آلاف المؤمّنين دون أن يتكفل أحد بتسديد اشتراكاتهم بانتظام.
- سهولة دخول مؤمّنين مباشرة عند الحاجة ثم الانسحاب بعد الاستفادة من التأمين الصحي.
- عدم شمولية جميع المواطنين بحيث يساهم الأصحاء والشباب في عملية تضامنية تكاملية مع كبار السن والأطفال.
- عدم وجود تحديد واضح لرزمة الخدمات الصحية المقدمة بشكل شفاف، الأمر الذي يغيب أحيانًا المساءلة عن الخروقات بسبب المحسوبية أو الواسطة أو الاستثناءات إضافة إلى هدر المال العام.
- التعاقد مع أكثر من 79 مزودًا للخدمة الطبية يوجد الفرصة للمحسوبية وتضارب المصالح، وعدم القدرة على متابعة جودة الخدمات المقدمة من طرفهم وفق العقود الموقعة:
- غياب معايير محدثة لبعض الأمراض «إكلينيكيًّا» ما يضعف شفافية إجراءات التحويلات.
- عدم وجود إرشادات ودليل معلن لتحديد أولويات التعامل مع الطلبات المالية، يتيح المجال للتدخل الشخصي ووقوع فرص فساد ما يؤدي إلى إهدار المال العام.

30 . تقرير استقصائي حول التحويلات الطبية خارج مؤسسات وزارة الصحة الفلسطينية، ائتلاف أمان، 2016.

- عدم اعتماد الأتمتة الشاملة في المعاملات يقلل من إمكانيات وفرص إجراء الرقابة الفعالة عليها، ويغيب تحديد مسؤولية كل طرف في مراحل إتمام المعاملات، وتعدي الأشخاص عليها، ما يتيح فرص للواسطة والمحسوبية والرشوة وإهدار المال العام.
- ضعف في نظام الشكاوى يسهم في عدم فعالية المساءلة، ويزعزع الثقة بالنظام الصحي الفلسطيني وأداء وزارة الصحة وبخاصة دائرة شراء الخدمة «التحويلات في الخارج».
- عدم وجود إستراتيجية قطاعية ملزمة وممولة لدى وزارة الصحة تبين الأدوار المتوقعة من القطاعين العام والخاص والمنظمات الأهلية يحدد خطط تطوير المراكز الصحية الحكومية في إنتاج خدمات الرعاية الصحية والتخطيط وإدارة الاستثمار على المدى البعيد.

مقارنة إنفاق وزارة الصحة على العلاج خارج الوزارة حسب جهة العلاج سنويًّا للفترة 2013-2015

السنة	تكلفة التحويلات إلى إسرائيل وفق وزارة الصحة	قيمة المقاصة الإسرائيلية على بند العلاج بالخارج	الفرق (مليون شيقل)
2015	124,810,574	219,177,979	94,367,405
2014	138,641,969	300,000,000	161,358.031
2013	171,662,256	200,000,000	28,337,744
المجموع	435,114,799	719,177,979	284,063,180

وزير الصحة تأخر كثيرًا وفشل في أن ينجز في عام 2016 نظامًا للتأمين عن الأخطاء الطبية والتأمين على العاملين في المجال الطبي لتعويض المتضررين

الفرق بين تكلفة التحويلات للعلاج في إسرائيل وفقًا لحسابات وزارة الصحة والمبالغ التي تخصمها إسرائيل عبر المقاصة عن نفس الحالات.

- **وزارة الصحة ونقابة الأطباء لا تساعدان في اعتماد نظام للمساءلة عن الأخطاء الطبية وإقرار نظام تأمين عن الأخطاء يشمل العاملين في قطاع الصحة**

وقوع أخطاء طبية مجددًا عام 2016، سواء الناتجة عن خطأ طبي أو إهمال طبي في معالجة المرضى، ووفاة عدد منهم في المستشفيات الحكومية، إلى جانب وقوع عدد من الأخطاء الطبية الأخرى والتي لا يتم الكشف عنها وتوثيقها، يؤكد على أهمية اعتماد نظام المساءلة في الأخطاء الطبية، وفقًا لما ينص عليه قانون الصحة الفلسطينية من جهة، وأهمية العودة للعمل بموجب نظام التأمين الصحي ضد الأخطاء الطبية من أجل حماية حقوق المرضى والأطباء على حد سواء.

إن توصل وزارة الصحة الفلسطينية ونقابة الأطباء إلى اتفاق بشأن تشكيل لجنة مشتركة للنظر في الأخطاء الطبية، قد ينشأ عنه تضارب مصالح ويخل بنزاهة وشفافية نتائج التحقيق حول الأخطاء الطبية. حيث لا يُعد تشكيل اللجنة المشتركة بديلاً عن قيام الحكومة الفلسطينية ووزارة الصحة باعتماد نظام للمساءلة حول الأخطاء الطبية، واعتماد نظام التأمين ضد الأخطاء الطبية، الأمر الذي يضمن

حماية حقوق المواطنين من جهة، والأطباء من جهة أخرى. كما يوفر مبالغ طائلة تتحمل الخزينة العامة مسؤولياتها نتيجة تلك الأخطاء، ويعفي المجتمع من مشاكل كثيرة قد تلحق به.

ومن أجل تعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالأخطاء الطبية لا بد من:

١. نظام مساءلة يضمن مأسسة عمل لجان التحقيق وآلية تشكيلها وإجراءات عملها وتحديد تبعيتها وتأهيلها بما يضمن حياديتها وتخصصها وفاعليتها.

٢. وجوب التأمين الإلزامي على الأخطاء الطبية، وإنشاء صندوق لتعويض المتضررين من الأخطاء التي لا تنتج عن خطأ أو تقصير أو إهمال، على أن يتم تحديد تبعية الصندوق ومدى استقلاليته وكيفية إدارته وتمويله وأوجه الصرف فيه بما يضمن النزاهة والمساءلة والشفافية في عمله.

٣. اعتماد نظام متكامل لتوثيق الأخطاء الطبية لدى الجهات الصحية سواء لدى وزارة الصحة أو لدى نقابة الأطباء، وانتهاءً بالتدخلات التشريعية التي تضمن تحديث التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة؛ بما يضمن تعريف الخطأ الطبي وتحديد قنوات ولجان المساءلة وآليات عملها وإجراءاتها وفرض التأمين الإلزامي على الأخطاء الطبية.

٤. تطبيق مدونات السلوك وأخلاقيات العمل الخاصة بالمهن الطبية كإحدى الضمانات الوقائية لمعالجة هذه الإشكالية.

غياب نظام أو قانون لمعالجة وتنظيم المراكز الخاصة بإستخدام أشعة الليزر للتجميل فتح المجال لوجود ظاهرة تضارب المصالح دون عقاب على حساب المواطن.

- **مراكز التجميل في ظل الفوضى وغياب نظام للرقابة والمساءلة؛ مجال لتضارب المصالح**

رغم وجود أكثر من 148 مركز تجميل في الضفة الغربية غالبيتها تقوم باستخدام أشعة الليزر والموجات الصوتية والصادمة، فإن المرخص منها ٣ مراكز فقط. كما أنه لا يوجد إطار قانوني ناظم لها، ولم تصدر وزارة الصحة سياسات وإجراءات تمنع نشوء تضارب المصالح في منح التراخيص لها، خاصة وأن عددًا من العاملين في الوزارة لهم علاقة ببعض هذه المراكز، وبعض هذه المراكز يستخدم أشعة الليزر في عمليات العلاج رغم عدم اختصاصها والتزامها بشروط الترخيص، الأمر الذي حد من

مساءلتها عن أي أخطاء طبية. إن قانون الصحة العامة يفرض عقوبات لا تتعدى غرامة مالية بما لا تزيد عن 2000 دينار أردني، ومدة حبس لا تزيد عن السنتين.

هذا الوضع العام لمراكز التجميل يتطلب تشكيل لجنة وطنية لمنح التراخيص لها وفقًا لشروط ومعايير محددة، ووجود جهة مختصة ومخولة لاعتماد الأجهزة الطبية وشروط استخدامها وصيانتها في تلك المراكز حتى تكون آمنة، بالإضافة إلى تلقي العاملين في الصالونات والمهنيين تدريبًا على كيفية استخدام أجهزة الليزر والموجات الصوتية والصادمة، وتحت إشراف طبي، بالإضافة الى تطوير آليات للرقابة على المخالفين وإنفاذ القانون عليهم.

- **الكشف عن حالات رشوة للحصول على فرصة في السفر لإسرائيل والضفة ومصر ضحاياها مرضى السرطان**

بعض الشكاوى التي وصلت «أمان» في قطاع غزة ادّعت وقوع حالات ابتزاز مالي لمرضى السرطان مقابل حصولهم على تصاريح المغادرة للعلاج وتلقي البعض من جهات متنفذة رشاوى مالية مقابل تسهيل حصولهم على التصاريح، خاصة في ظل الإجراءات الإسرائيلية المتعلقة بسياسة منح تصاريح العلاج تحت حجة الرفض الأمني، إلى جانب محدودية التصاريح المخصصة لذلك، الأمر الذي ينعش بيئة خصبة لانتعاش الرشاوى، واستغلال الحالات المرضية.

- **أزمة مكب نفايات زهرة الفنجان في جنين ولجان التحقيق الرسمية فشلت في تحديد المسؤولين عن إدخال نفايات إسرائيلية إلى المكب**

غابت الشفافية والمساءلة لما آلت إليه الضجة الإعلامية التي تفجرت خلال شهري نيسان وأيار العام 2016 بشأن السماح لأطراف متعاقد معها بإدخال نفايات من إسرائيل إلى مكب نفايات زهرة الفنجان في جنين؛ تحت ضغط مورس من قبل بعض الأشخاص في أجهزة رسمية على إدارة المكب حسب تعبيرها. فقد فتحت أزمة مكب زهرة الفنجان باب الاتهامات المتبادلة بين الوزارات الحكومية والأجهزة الرسمية والمؤسسات العامة في تحميل مسؤولية القصور وعدم القيام بالمهام والاختصاصات المتعلقة بالجوانب الإشرافية والرقابية على أعمال شؤون المكب التنظيمية والإدارية والمالية والفنية والصحة والسلامة العامة.

- **مكب رمون متعثر... ووزارة الحكم المحلي عاجزة... وتهديدات بسحب التمويل**

على ضوء تعثر إنشاء مكب رمون للنفايات لمحافظة رام الله والبيرة المنوي إقامته منذ سنوات، نتيجة الرفض من المواطنين القاطنين في تلك المنطقة، بدأت الجهة الممولة بالتهديد بسحب التمويل المخصص لهذا المشروع والمقدر بملايين الدولارات. علما بأنه ولأغراض إنشاء المكب تم تخصيص مساحة أرض تبلغ 208 دونمات، منها 42 دونمًا أراض حكومية، فيما تم شراء ما تبقى من الأراضي التي تعود ملكيتها من المواطنين، إلا أن هذا المشروع بقي معطلاً حتى اللحظة. إن السبب الرئيس لتعطل إنشاء هذا المشروع، الذي سينهي وجود عشرات مكبات النفايات العشوائية في المحافظة، ويوفر ملايين الشواقل على الهيئات المحلية، ويفتح فرصًا اقتصادية تشغيلية وتنموية، يتطلب فتح حوار ونقاش مسؤول مع الأهالي في المنطقة التي سيقام فيها المكب، للوصول إلى حلول تنقذ المشروع، لما يمثله من مصلحة وطنية وبيئية وصحية واقتصادية على المستوى الوطني.

وقد طالبت وزارة الحكم المحلي هيئة الشؤون المدنية باستملاك 170 دونمًا من أراضي القرية لإقامة مكب النفايات لصالح مجلس الخدمات المشترك، ولكن الإدارة المدنية وزعت إخطارات على الأهالي بمصادرة 2680 دونمًا من أراضي القرية لصالح هذا المكب؛ وتعود ملكياتها لأهالي رمون ودير دبوان بالرغم من وجودها ضمن رمون، وجاء طلب السلطة من سلطات الاحتلال استملاكها بعد أن رفض أصحاب الأرض وأهالي القرية بيع الأراضي أو إقامة المطمر على أرض بلدتهم. [31] وبدأ مجلس الخدمات فعليًّا بشراء بعض الأراضي بعد الحصول على الموافقة الرسمية من قبل الاحتلال الإسرائيلي لإنشاء المكب حيث تم شراء 18 دونمًا بسعر 10 آلاف دولار للدونم. وأشار المدير التنفيذي لمجلس الخدمات أن المدة المفترضة لهذا المشروع تمتد إلى 25 سنة، حيث سيتم تحويله بعد انقضاء هذه المدة إلى متنزه عام يخدم المنطقة الشرقية للمحافظة، وعليه إن ما قد نخسره نحن الفلسطينيين في حال سحبت مؤسسة GIZ الألمانية تمويلها سيعكس إهدارًا للمال العام.

«ائتلاف أمان» يحمل وزارة الحكم المحلي المسؤولية عن إهدار هذا التمويل وعدم الحسم في إطار القانون لتنفيذ المشروع. هذه المسألة يجب أن تأخذ الاهتمام من قبل الحكومة ووزارة الحكم المحلي بشكل خاص، ويقترح أيضًا أن تبحث مع كافة المؤسسات والأطراف المعنية بما فيها الجهة الممولة سُبل تفادي ضياع هذه الفرصة وتأجيل سحب التمويل لمدة أخرى، لما للمشروع من مصلحة عامة واستجابة لاحتياجات المجتمع بتوفير خدمة لإدارة النفايات الصلبة على مستوى منطقة وسط الضفة.

تعطيل إجراء الانتخابات المحلية في قطاع غزة يضعف المساءلة الرسمية والمجتمعية لمسؤولي الهيئات المحلية.

عدم إجراء الانتخابات في الهيئات المحلية : بلدية غزة نموذجًا [32]

ما زالت بيئة نظام النزاهة في بلدية غزة، رغم التقدم الحاصل في بعض مجالاته، يواجه تحديات قانونية ومؤسساتية ووظائفية.

فعلى صعيد البيئة المعززة لنظام النزاهة في بلدية غزة، تم تطوير خطة إستراتيجية تنموية برؤية ورسالة وأهداف محددة، بالإضافة إلى قيام المجلس البلدي بتشكيل لجان أحياء في مدينة غزة، وإنشاء

31 https://www.maannews.net/Content.aspx?id=860993

32 . تقرير حول نظام النزاهة في بلدية غزة، ائتلاف أمان، 2016.

وحدة للشكاوى وقلم للجمهور تسمح بتلقي الشكاوى (كتابيًّا، وإلكترونيًّا)، وتقدم الوحدة تقاريرها الدورية للمجلس البلدي. كما أنشأت البلدية نقطة خدمة للجمهور تعمل وفق دليل الحصول على الخدمات. وعلى مستوى الرقابة الداخلية والخارجية، يوجد في البلدية وحدة للرقابة الداخلية، بالإضافة إلى خضوع البلدية للرقابة والتوجيه من وزارة الحكم المحلي، والتدقيق والرقابة الخارجية سواء من هيئة الرقابة المالية والإدارية أو من مدقق حسابات خارجي، كما يخضع الجهاز التنفيذي للمساءلة من قبل المجلس البلدي المعين وخاصة الرئيس، سواء بواسطة تقديم التقارير الداخلية أو الاجتماعات التقييمية.

ورغم وجود هيكل تنظيمي واضح في بلدية غزة، إلا أن الهيكل التنظيمي لم يوضع موضع التنفيذ، حيث يغلب على طبيعة الإدارة الصبغة المركزية، وتتم عملية التوظيف بشكل عشوائي، ودون وجود وصوف وظيفية، وقد ترتب على ذلك إرهاق موزانة البلدية في ظل ضعف موارد البلدية المالية، حيث لا يتوفر دليل للتوظيف والتعاقد. ولم يقم المجلس البلدي باعتماد مدونة السلوك الخاص برؤساء وأعضاء الهيئات المحلية، كما لم يتم تطوير أنظمة تتعلق بتلقي الهدايا وسياسات الإفصاح وتمنع نشوء تضارب المصالح، كما لا تقوم بلدية غزة بنشر تقاريرها المالية والإدارية أو عرضها للمناقشة على مستوى المجتمع المحلي، أو نشر وتعميم قرارات المجلس البلدي.

المواطن الفلسطيني في القطاع يتحمل عبء الإنقسام من قوته وحياته والخدمات الضرورية.

من أبرز التحديات الماثلة في بيئة نظام النزاهة في بلدية غزة اعتماد مبدأ التعيين لمجلسها البلدي، فبلدية غزة واحدة من الهيئات المحلية التي لم تُعقد الانتخابات المحلية فيها في الدورتين الانتخابيتن (2004 و 2012)، وقد ترتب على ذلك عدم إشراك المواطنين في اختيار ممثليهم في المجلس البلدي، الأمر الذي أضعف مبدأ المساءلة الذي تقوم عليه، وأعطى وزارة الحكم في قطاع غزة مزيدًا من التحكم في استقلالية المجلس المعين.

قطاع غزة ضرائب محلية لتمويل السلطة القائمة وتأخير في عملية استكمال الإعمار

واصلت سلطة حماس في قطاع غزة نتيجة لانخفاض مواردها المالية، جراء استمرار الحصار الإسرائيلي، وإغلاق عدد كبير من الأنفاق مع مصر، وتراجع تمويلها الخارجي، واصلت تعظيم حياتها من المواطنين عبر ضرائب ورسوم محلية، فقد زادت الإيرادات من 30 مليون شيقل في العام 2015 إلى 60 مليون شيقل الآن[33]، تسخر في مجال النفقات التشغيلية لوزاراتها وتسديد فاتورة رواتب الموظفين على حساب أي مساهمات لتطوير الخدمات الأساسية في محافظات قطاع غزة، مما جعل قطاع غزة يعاني مما يسمى بسياسة «الازدواج الضريبي» والمطبق على السيارات المستوردة، وبعض البضائع والسلع المستوردة الأخرى.

كما واصلت سلطة حماس استخدام آلية منحها أراضي عامة للمواطنين تعويضًا عن مستحقاتهم المالية

33 يوسف الكيالي، وكيل وزارة المالية في قطاع، دنيا الوطن، مقابلة بتاريخ 4/5/2016.

والبالغة نحو 460 مليون دولار حتى نهاية العام الماضي. ومن أبرز الضرائب المستحدثة إقرار كتلتها البرلمانية في المجلس التشريعي قانون التكافل الاجتماعي.

بيئة النزاهة في وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينين - الأونروا في قطاع غزة:

تتبع الوكالة لهيئة الأمم المتحدة، ولها قوانينها وأنظمتها الخاصة فيما يتعلق بالامتيازات والحصانات لموظفيها وعدم خضوعهم للقضاء الوطني في البلد المضيف، بالإضافة إلى الالتزامات المترتبة على الاتفاقية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية/ السلطة الوطنية الفلسطينية والأونروا في العام 1996، والمذكرة التفسيرية الخاصة بحصانات وامتيازات موظفي الأونروا، ما أضعف المشاركة والتشاور بين الأطراف الفلسطينية -بما فيها الرسمية- وأدوارها في رسم سياسة العمل والخطط والتقييم.

أظهرت نتائج المراجعة للعام 2016 حول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل «الأونروا» بعض أوجه التقدم والتراجع التي شهدتها خلال العام، وذلك من خلال متابعة التوصيات التي توصل إليها التقرير الصادر عن «ائتلاف أمان» في العام 2013، وقد جاءت أبرز نتائج المراجعة للتطورات والتحديات المتعلقة ببيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل «الأونروا» في عدد من المجالات كما يلي[34]:

1. مكتب الأخلاقيات التابع للأونروا: بهدف تعزيز ثقافة أخلاقيات المهنة، قام المكتب بإصدار بعض منشورات التوعية والتثقيف، والحماية من الانتقام المتعلقة بأخلاقيات المهنة، وتنفيذ بعض البرامج التدريبية، حول دليل أخلاقيات العمل ومعايير السلوك التي تطبق على موظفي الأنروا.

2. نظام الشكاوى: استمر العمل في نظام الشكاوى في الأونروا ضمن مستويين، المستوى الأول وهو الخاص بشكاوى الموظفين، حيث أصدرت الأونروا دليلاً بهذا الشأن، يوضح مراحل الشكوى (التقديم، آلية البحث والمعالجة، الرد على الشكوى)، كما يوفر نظام الشكاوى المعمول به الحماية لمقدمي الشكاوى والمبلغين. والنوع الثاني من الشكاوى الخاص بالمستفيدين من خدمات «الأونروا»، حيث يوجد صندوق للشكاوى في كل مخيم من مخيمات قطاع غزة، تُجمع فيه الشكاوى وتحول بعد ذلك إلى مكتب الرقابة والمتابعة في عمان لدراستها.

3. شفافية التعيينات والترقيات في الأونروا بقطاع غزة: تعمل «الأونروا» ضمن سياسات تتسم بالشفافية في عملية التوظيف من خلال الإجراءات وأدلة التوظيف المعمول بها، إلا أن الإشكالية الرئيسة التي ما زالت قائمة تتمثل بصلاحية المفوض العام للأونروا بالتعيينات الخاصة بالفئة 18 ضمن الدرجات الوظيفية المعمول بها داخليًّا. ضمن نظام الترقيات الداخلية تتبع إدارة الوكالة الحق في المنافسة على الوظائف بين الموظفين، من خلال الإعلانات الوظيفية الداخلية، حيث تعمل الأونروا اليوم على إطلاق مشروع بوابة الموظف لجميع عامليها لتسهيل الوصول لكافة الوثائق والإعلانات والأدلة والقرارات وتفاصيل الاستثمارات وحالة صندوق الادخار والتعيينات.

34 تقرير استقصائي حول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين/ الأونروا، ائتلاف أمان، 2016.

4. الرقابة الداخلية على أداء عمل موظفي الأونروا ومقدمي الخدمات: يوجد مكتب خاص بالرقابة يتابع مهامه وعمله بشكل مستمر ودائم من مقر الرئاسة في عمان.

5. رغم النقص الملاحظ في نشر الأنظمة واللوائح الداخلية الخاصة بـ «الأونروا» والمعلومات الكافية على موقعها الإلكتروني، إلا أن «الأونروا» قامت بنشر تقريرها المالي للعام 2015 والذي تضمن تفاصيل كثيرة حول البيانات المالية للتدفقات النقدية والمصروفات وأوجه الصرف والدلالات، رغم بعض التطورات التي شهدتها بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل «الأونروا» إلا أن هناك تحديات قانونية ومؤسساتية تحد من من مبادئ الشفافية والمساءلة في عمل وأداء مثل منظمة دولية كهذه.

شفافية الموازنة العامة وإدارة المال العام 2016:

- لم تلتزم وزارة المالية الفلسطينية بالمواعيد القانونية لمراحل إعداد مشروع الموازنة وتقديمها إلى المجلس التشريعي واقرارها ونشرها في الجريدة الرسمية.

- افتقر مشروع الموازنة عام 2016 إلى ربطها مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ستعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تحقيقها كليًّا أو جزئيًّا خلال العام، كما لم يتم تحديد أولويات الإنفاق وحجومها، علمًا بأنه تم إصدار ذلك في «كتاب الموازنة العامة» والذي صدر عن وزارة المالية في 2016/6/22، ولم يكن متزامنًا مع إقرار القرار بقانون.

وزارة المالية أعدت ونشرت 3 وثائق مالية من أصل 8 وثائق كان يفترض أن تنشرها تماشيًا مع شروط شفافية الموازنة.

الإنفاق على الأمن في الموازنة العامة 2016

- عدد الموظفين الحكوميين العسكريين = 65.427

42% من مجمل الموظفين

- الإنفاق على الأمن

= 4 مليار شيقل

28%
من مجمل النفقات العامة

- كيف توزع

10%
مصاريف تشغيلية وأخرى

90%
رواتب*

* الرواتب تشمل الرواتب والأجور والمساهمات الإجتماعية

- توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقًا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، أو في نهج الشفافية والمشاركة المجتمعية في دورة إعداد الموازنة العامة، أو في توفّر البيانات الخاصة بالحسابات الختامية للموازنات السابقة أو التقرير المدقق.
- لم يتم إشراك المجتمع المدني والمواطن (أكبر مصدر إيرادات للموازنة العامة) في الاطلاع عليها قبل إقرارها.

لم تنشر وزارة المالية ثلاث وثائق للموازنة العامة للعام 2016 هي:

- التقرير نصف السنوي: «حيث إن ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي لنصف العام، وهذا لا يلبي شروط ومعايير التقرير نصف السنوي، والذي يجب أن يشمل تحليلاً للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام الإنفاق».
- تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي»: تبعًا للقانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، يجب أن تصدر وزارة المالية والتخطيط الحساب الختامي لموازنة العامة 2015 في نهاية العام 2016، وهذا لم يتم.
- التقرير المدقق: آخر تقرير مدقق صدر في العام 2016، هو تقرير العام 2011، في حين أنه وتبعًا للأحكام القانونية- يجب أن يصدر تقرير العام 2014، وهذا لم يتم.

من خلال تتبع ما نشرته وزارة «المالية والتخطيط» لوثائق الموازنة العامة للعام 2016، ومدى التزامها بنشر تلك الوثائق في الوقت المخصص لها، استنادًا إلى الأحكام القانونية ذات الصلة «القانون الأساسي الفلسطيني، قانون الموازنة العامة» واسترشادًا بمعايير الموازنات الدولية، فإن نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة الذي نفذه الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين أظهرت أن وزارة «المالية والتخطيط» الفلسطينية نشرت ثلاث وثائق بشكل كامل ووفق المطلوب من أصل ثماني وثائق في العام 2016 من المفترض نشرها، وهي: بيان ما قبل الموازنة، والموازنة العامة المقرّة والمعتمدة، والتقارير الدورية (الشهرية والربعية)، (علمًا بأنه تم نشر البيانات الأساسية للموازنة المقرة في الموعد المحدد، وتم نشر كتاب الموازنة العامة بتفصيلاته في منتصف العام، أي بعد انقضاء الزمن المحدد للنشر)

ما أعلن عنه من مشروع الموازنة العامة 2016 لم يظهر سوى البيانات الرئيسة، دون الكشوفات أو البيانات التفصيلية، والتي تم إصدرها في وقت متأخر جدًّا، بعد مضي نصف عام من عمر الموازنة.

- **هيكل الموازنة العامة:**

على الرغم من اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لموازنة البرامج، إلا أن هيكل الموازنة العامة، ما زال ضمن إطار موازنة البنود، خاصة التقارير المالية الصادرة عن وزارة «المالية والتخطيط»، وهي بنود مجملة مقسمة إلى (رواتب وأجور، مساهمات اجتماعية، استخدام السلع والخدمات، النفقات التحويلية،

بالرغم من التحسن النسبي على الإيرادات خاصة الدفعات غير المتوقعة من عقد الاتصالات (الدفعة الأولى من العقد) والتحويلات الإسرائيلية الخاصة (رسوم صحة، معابر) إلا أن النفقات قد ازدادت خلافًا لسياسة الحكومة المعلنة ورغبتها في ترشيد النفقات بما في ذلك قيمة الزيادة في تكلفة فاتورة الرواتب.

النفقات الرأسمالية، النفقات التطويرية) وهي بنود تحمل أرقامًا صمّاء دون تفصيلات أو دون الربط بالبرامج أو مدى تحقيق الأهداف، وهذا الأمر يؤدي إلى تغييب مبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة، وهنا توجد ضرورة ملحة لأن تشمل التقارير المالية تفاصيل مرتبطة بالبرامج. من أجل شفافية أكبر، ستوفر مدخلاً لترشيد النفقات، وتطبيق خطة التقشف بشكل فعّال.

البند	ما تحقق في 2016
الجمارك	3,167.0
ضريبة القيمة المضافة	2,686.2
ضريبة الشراء	9.9-
ضريبة المحروقات	2,970.9
ضريبة الدخل	36.0
أخرى	80.0
المجموع	8,930.20

جدول يوضح مبنى إيرادات المقاصّة المتحققة فعليًّا في موازنة العام 2016 «مليون شيقل»[35]

البند	ما تحقق في 2016
ضريبة الدخل	646.5
ضريبة القيمة المضافة	924.5
الجمارك	622.3
مكوس المشروبات	4.2
مكوس السجائر	172.7
ضريبة الأملاك	21.6
المجموع	2,391.80

جدول يوضح مبنى إيرادات الضرائب المحلية المتحققة فعليًّا في موازنة العام 2016 «مليون شيقل»[36]

35 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017.
http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf

36 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017.
http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf

يوجد ارتفاع في إجمالي صافي الإيرادات في العام 2016، وذلك مقارنة بالمقدّر في موازنة العام 2016، أو مقارنة بالمتحقق فعليًّا في موازنة العامة 2015، وهذه مؤشرات جيدة، وإن كان جزء من تلك الإيرادات هو لمرة واحدة، بسبب تحويل إسرائيل لمبلغ (600) مليون شيقل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، كمستحقات سابقة، تبعًا للمخالصات المالية «بدل التأمين الصحي للعاملين الفلسطينيين داخل أراضي الـ48»، ورفد الخزينة العامة بمبلغ (558,1) مليون شيقل، كدفعة أولى من رسوم تجديد ترخيص شركة الاتصالات الفلسطينية وجوال، وزيادة اعتماد قطاع غزة على البضائع والسلع عبر إسرائيل والخاضعة للضرائب المختلفة، والتي تدخل ضمن إيرادات المقاصّة.

البند	موازنة العام 2016 المقدّرة	ما تحقق في العام 2016	نسبة المتحقق ٪
التمويل لدعم الموازنة	2,925	2,317.5	%79.23
التمويل لدعم النفقات التطويرية	956	588.1	%61.52

جدول يظهر مقارنة التمويل الخارجي لدعم الموازنة والنفقات التطويرية المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في موازنة العام 2016 (مليون شيقل)[37] [38]

رغم التقديرات المنخفضة للتمويل الخارجي، إلا أن المتحقق فعليًّا ما زال أيضًا أقل بكثير من المقدّر، وهذا الأمر يخلق مشكلتين، الأولى تتمثل بزيادة العجز في الموازنة العامة، والثانية تتمثل في مصير الخطط والبرامج، وخاصة التطويرية والتي لم يصل التمويل التطويري الخاص بها.

البند	ما تحقق في العام 2016	الموازنة المقدّرة 2016	نسبة المتحقق في العام 2016
	مليون شيقل	مليون شيقل	٪
إجمالي النفقات	16,459.9	15,212.0	%108.20
الرواتب والأجور	7,837.4	7,662.0	%102.29
المساهمات الاجتماعية	748.1	723.0	%103.47
النفقات التشغيلية	2,547.2	2,056.0	%123.89
نفقات تحويلية	3,626.5	3,599.0	%100.76

37 قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 8/1/2016.

38 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017. http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf

نفقات رأسمالية	52.4	54.0	%97.04
فائدة	296.2	269.0	%110.11
صافي الإقراض	1,029.1	850.0	%121.07
مدفوعات مخصصة	323.0		

جدول يظهر مقارنة إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة العام 2016 مقارنة مع ما تحقق فعليًا في العام 2016 على أساس الالتزام (مليون شيقل)[39]

- المدفوعات المخصصة هي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية 90٪ من ضريبة الأملاك، و 50٪ من ضرائب النقل والمواصلات، تجبيها الحكومة، ثم تقوم بدفع النسبة المحددة من تلك الإيرادات لهيئات الحكم المحلي.

يلاحظ أن إجمالي النفقات المتحقق في ارتفاع، وارتفع عن نسبة الـ (108٪) عن المخطط، رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات وإطلاقها خطة لذلك في العام 2016، علمًا بأن إجمالي النفقات وبما فيها النفقات التشغيلية «السلع والخدمات» لم تنخفض بل على العكس ارتفعت، كل ذلك في ظل عجز الموازنة العامة ووجود فجوة تمويلية تحدثت الحكومة عن ردمها بترشيد النفقات، علمًا بأن الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة أوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات، وأصدر خطة للترشيد والتقشف.

وكما هو واضح فإن عدم النجاح في تنفيذ خطة للترشيد والتقشف في سنوات 2014 و 2015 و 2016، ناتج عن عدم اعتماد خطة واقعية تشاركية قابلة للتطبيق محددة الأهداف والجهات والمجالات المطلوب إنجازها.

استمرت ظاهرة تبديد المال العام تحت البند الذي يعرف بـ «بند صافي الإقراض»، فلم تقم الحكومة أو وزارة المالية بنشر أسماء الجهات الفلسطينية (هيئات محلية وغيرها) التي تترتب عليها التزامات تجاه هذا البند، كما لم تنشر قيمة ما يترتب عليها من التزامات، ولا آليات مساءلتها وخطة مساءلتها عن ذلك، حيث إن استمرار ارتفاع هذه النفقات غير الموضوعية وغير المقبولة وغير القانونية يفرض مساءلة عن الجهات المسؤولة عن ذلك، ويظهر الجدول التالي حقيقة هذا البند الذي مازال يشكل تبديدًا للمال العام.

استمرار إنفاق الأموال العامة تحت بند صافي الإقراض يعكس غياب الشفافية والمساءلة والنزاهة في إدارة المال العام، ويبدد جزءًا مهمًا من الإيرادات لحساب أطراف غير مسؤولة وعلى حساب الخدمات الأساسية للمواطنين.

39 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017.
http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf

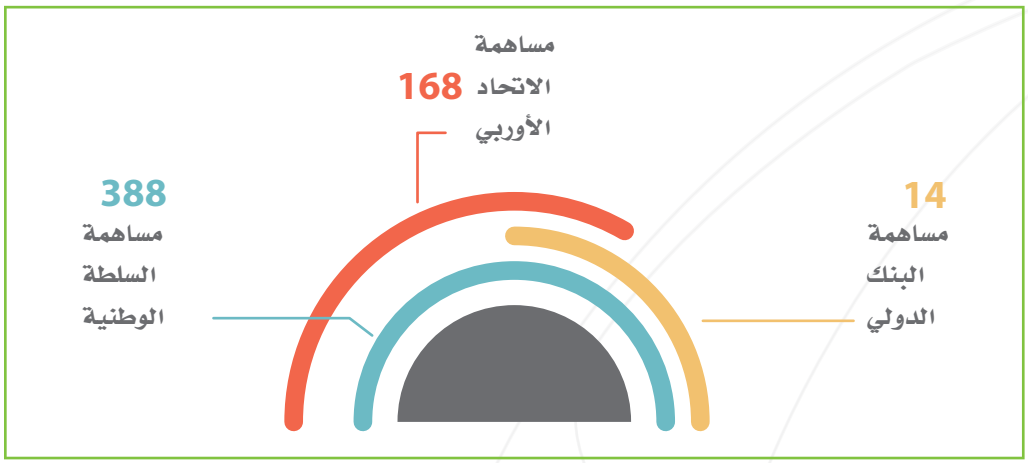
البند	المقدّر في موازنة 2014	المقدّر في موازنة 2015	المقدّر في موازنة العام 2016	المتحقق فعليًّا في موازنة 2016
صافي الإقراض	600.00	800.00	850.00	1,029.10

مقارنة (صافي الإقراض) المقدّر خلال الأعوام 2014-2016 «مليون شيقل»

توجد ضرورة لمعرفة أين تذهب هذه الملايين والتي فاقت في العام 2016 المليار شيقل، وهو بند يستنزف الموازنة العامة، وارتفاع تقديراته مؤشر على ضعف المساءلة والمحاسبة للمتسببين في تبذير المال العام في هذا الملف المهم، وترشيده أمر مهم جدًّا في خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.

- **تقدم بطيء في شفافية وتنظيم المساعدات النقدية للفقراء**

جراء استمرار محدودية فرص العمل لعمال الضفة الغربية وقطاع غزة، اتسعت دائرة الأسر المحتاجة والفقيرة في فلسطين، ما زاد الطلب من الحكومة الفلسطينية على توفير المساعدات الاجتماعية المختلفة. حيث تقود وزارة التنمية الاجتماعية برنامج مساعدات «التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية» منذ العام 2010 في ظل استمرار تعدد الأطراف التي تقوم بتقديم مساعدات للعائلات الفقيرة (مكتب الرئيس، المحافظون، وزارات، مؤسسات أهلية محلية ودلية، لجان الزكاة)، وذلك في ظل غياب إطار ناظم للمساعدات الاجتماعية، والذي يستهدف 120.834 أسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة. لقد بلغت قيمة المساعدات النقدية خلال العام 2016، 520 مليون شيقل، منها 388 مليون شيقل مساهمة الخزينة العامة الفلسطينية، و 168 مليون شيقل مساهمة الاتحاد الأوروبي، و 14 مليون شيقل مقدمة من البنك الدولي. يضاف إلى ذلك ملايين الشواقل التي تقدم من مؤسسات وهيئات وجمعيات خيرية أخرى.



شكل يظهر قيمة المساعدات النقدية بالمليون شيكل خلال العام 2016.

زيادة المصاريف الإدارية وتخفيض نفقات برامج مكافحة الفقر في وزارة التنمية الاجتماعية سياسة خاطئة لإدارة مخصصات الوزارة وتوزيعها بشكل عادل ونزيه. وترشي المسؤولين في الوزارة على حساب المستفيدين من خدماتها.

أما أبرز التحديات التي استمرت عام 2016 في نظام التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية ارتباطًا ببيئة منظومة الشفافية فتتمثل بما يلي[40]:

1. عدم وجود إطار قانوني ناظم للمساعدات النقدية.
2. عدم وجود رابط حاسوبي للمساعدات النقدية من خلال إنشاء بوابة إلكترونية موحدة تشرف عليها وزارة التنمية الاجتماعية في ظل تعدد الجهات التي تقدّم المساعدات النقدية.
3. عدم اعتماد مسودة دليل المساعدات الاجتماعية من قبل وزارة التنمية الاجتماعية، كما أنه لم يتم حتى الآن اعتماد الدليل الوطني لمنع الفساد في المساعدات الإنسانية بشكل كامل وشمولي في المؤسسات التي تقدم المساعدات النقدية.

رحب الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة على لسان «ائتلاف أمان» (سكرتاريا الفريق) بالقرار الذي اتخذه مجلس الوزراء خلال جلسته الأسبوعية رقم (136) حول اعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية. حيث نص القرار على «اعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، وتشكيل لجنة توجيهية تضم في عضويتها عددًا من الوزارات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وذلك بهدف الوصول إلى أكبر تغطية ممكنة للأسر المحتاجة والفقيرة، ومنع الازدواجية في تقديم المساعدات، وتحقيق العدالة في التوزيع وتكافؤ الفرص، وتخطيط المساعدات وتنسيقها على المستوى الوطني من خلال التنسيق الشامل بين كافة الشركاء من مزودي الخدمات والمساعدات الاجتماعية»

4. ضعف الشفافية في نشر إعداد المستفيدين من المساعدات النقدية، وتفعيل المواقع الإلكترونية وتحديثها باستمرار.

لا زالت برامج التحويلات الاجتماعية تتحمل منذ 10 سنوات نفقات باهظة لصالح تفريغات/ تعيينات العام 2005 والبالغة تكلفتها السنوية 34 مليون شيقل، ولا تمتلك وزارة التنمية الاجتماعية قواعد بيانات حولها.

عرّفت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها «النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرف ثالث، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة التنمية الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات أسر الشهداء والجرحى ومخصصات الأسرى»[41]. ومن خلال تحليل النفقات العامة المتحققة في العام 2016، فقد بلغت النفقات التحويلية المتحققة (3,626.5)[42] مليون شيقل، أي ما نسبته (24٪) من إجمالي النفقات الجارية.

وبالتالي فإن النفقات التحويلية تشكل ثاني أكبر بند للنفقات بعد الرواتب والأجور، وهي موجودة عمليًّا في معظم مراكز التكلفة وليس فقط في مراكز التكلفة التابعة للقطاع الاجتماعي، وتبعًا لموازنة العام 2016، فإن بند النفقات التحويلية، موجود ومعتمد في (15) مركز مسؤولية من أصل (50) هي مجمل عدد مراكز المسؤولية، الواردة في مصفوفة أبعاد الموازنة العامة 2016.

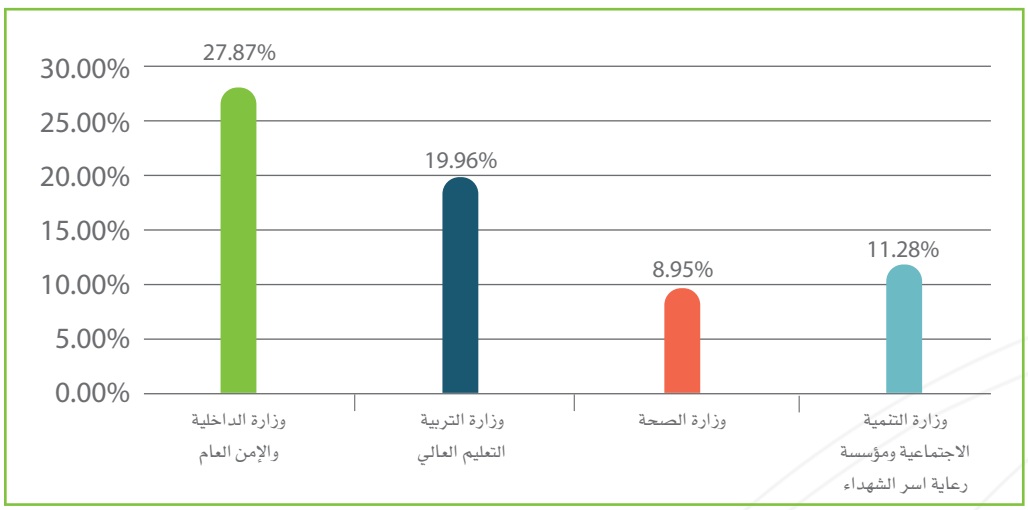
40 . تقرير استقصائي حول التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية، ائتلاف أمان، 2016.

41 موازنة المواطن، 2013- من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»

42 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017.
http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf

البند	إجمالي النفقات المخصصة	الرواتب والأجور المخصصة	نسبة النفقات من مجموع النفقات العامة
	ألف شيقل	ألف شيقل	٪
وزارة الداخلية والأمن العام	4,008,936	3,314,165	%27.87
وزارة التربية والتعليم العالي	2,871,138	2,280,862	%19.96
وزارة الصحة	1,287,579	757,034	%8.95
وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء	1,623,152	29,765	%11.28

جدول يظهر مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال العام 2016- ألف شيقل[43]



شكل يظهر مقارنة للنفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال العام 2016- نسبة مئوية

ما زالت مخصصات الأمن تستحوذ على حصة الأسد من الموازنة العامة، واستحوذت خلال العام 2016 على نفقات تقارب مجموع كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة الفلسطينية، و ما يزال بند الرواتب والأجور فيها يستهلك ويستنزف الحصة الأكبر من نفقات الأمن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» الصحة والتنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء معًا.

43 التقرير المالي الشهري التراكمي لشهر كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 25/1/2017. http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/decrep+2016+arab.pdf.

ولا توجد تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والأمن سوى بنود رئيسة عامة عن مبنى النفقات.

نزاهة واستقلالية مؤسسات التعليم العالي في قطاع غزة ضحية الفساد السياسي الناجم عن الصراع على السلطة

ما زالت مؤسسات التعليم العالي في قطاع غزة تمر بأزمة تسييس بين سطلتي الضفة وغزة، وألقت هذه الأزمة بظلالها على ثقة المواطن بمنظومة النزاهة والاستقلالية في بيئة مؤسسات التعليم العالي لاسيما بعد قرار الحكومة الفلسطينية بحجب الاعتراف بشهادة جامعة الأقصى في غزة، واستمرار إدارة الجامعة باتخاذ خطوات أحادية حول رئيس الجامعة ومجلس الإدارة وتعيين ونقل الأكاديميين منها وإليها.

إن جهود إصلاح وتعزيز مهنية الأجهزة الرسمية المدنية كمؤسسات التعليم العالي يجب أن تُبنى على قاعدة عدم تسييس الوظيفة العامة بالمحاصصة التي أفرزتها ظاهرة الانقسام، وأثرت بالدرجة الأولى على جودة الخدمة العامة وأضعفت جهود تلبية المصالح العامة لصالح الأهداف الحزبية الفئوية.

الأصل أن يتم العمل على تحصين منظومة التعليم بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة من خلال تفعيل دور مجالس الأمناء في حماية رسالة التعليم العالي، وتفعيل دور النقابات وتعزيزه في الرقابة على إدارة العملية التعليمية وتنظيم حقوق العاملين في الجامعات، فضلاً عن ضرورة بناء وتفعيل دور مجالس الطلبة ودعم تأسيسها لخدمة الطلاب وحماية النظام الأكاديمي وليس فقط لخدمة أهداف الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى أهمية دعم تأسيس نوادي الطلبة وخلق مساحات ثقافية وتوعوية حاضنة للطلاب داخل الجامعات.

لا بد أن تلتزم مؤسسات التعليم العالي بالإفصاح عن سياساتها وتقاريرها الإدارية والمالية، وتوحيد جهود مؤسسات المجتمع المدني والإعلام في الرقابة على خدمة التعليم وتسليط الضوء على أداء مؤسسات

التعليم العالي، وتفعيل قانون التعليم العالي بحيث يكون مرجعية قانونية تحمي استمرار عمل جامعة الأقصى وكافة مؤسسات التعليم العالي.

الانقسام يضيع حقوق أسر الشهداء والجرحى في قطاع غزة

أثارت أزمة استمرار عدم دفع مستحقات عدد من أسر شهداء وجرحى قطاع غزة منذ انتهاء الحرب الإسرائيلية في العام 2014، تساؤلات حول مدى نزاهة وشفافية وعدالة اعتماد أسر الشهداء والجرحى، في حين تم حرمان الآخرين من حصولهم على مستحقاتهم.

وفقًا لبيانات مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى في قطاع غزة، فإنه ونتيجة للأزمة المالية التي تمر بها منظمة التحرير الفلسطينية، لا زالت مستحقات أكثر من 6000 جريح و 1934 شهيدًا من جرحى وشهداء قطاع غزة غير محولة لهم، فما تم اعتماده من المؤسسة 170 أسرة شهيد منذ انتهاء الحرب على قطاع غزة وفقًا لقرار اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والذي تضمن معايير اعتماد وصرف مستحقات تلك الأسر، وخاصة تلك التي فقدت الأب والأم أو أكثر من فرد من أفراد العائلة، كما تم اعتماد مستحقات 6000 آلاف جريح من أصل 12000 جريح فقط.

إن استمرار أزمة عدم اعتماد وتحويل مستحقات أسر الشهداء والجرحى، يتطلب معالجته من خلال تحييد هذا الملف عن المناكفات السياسية والتجاذبات الناتجة عن استمرار الانقسام، من خلال اعتماد آليات ومعايير تضمن نزاهة وشفافية وعدالة اعتماد مستحقات أسر الشهداء والجرحى وبما يضمن عدم التمييز على أساس الانتماء الحزبي.

استمرار إدارة خدمات الحج دون نظام معتمد[44]

رغم التحسينات التي شهدتها إدارة وتقديم خدمة الحج خلال السنوات الأخيرة الماضية، إلا أنه لم يقم مجلس الوزراء الفلسطيني بتطوير واعتماد دليل لإدارة خدمات الحج بما يعزز من نزاهة وشفافية إدارة خدمة الحج، وخاصة فيما يتعلق بإدارة وتوزيع المكرمة لـ 1000 مقعد من مقاعد الحج الكلية المخصصة لفلسطين، والتي تشكل ما نسبته 20-25٪. توزع المقاعد المخصصة بالمنحة بالتساوي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بالإضافة الى تخفيض أعداد الذين يتم اختيارهم من خارج القرعة لحساب مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والأجهزة الأمنية والقدس والحالات الخاصة.

تكمن أهمية وجود نظام لإدارة خدمات الحج من أجل تعزيز النزاهة والشفافية في إدارة هذه العملية، وتقليل نسبة الشكاوى والتذمرات من الذين لم يحصلوا على المكرمة والمنح خاصة، أو المتقدمين بطلبات الحج عامة.

44 جلسة استماع حول إدارة خدمة الحج، ائتلاف أمان، 13/7/2016.

توصيات العام 2016

- مطالبة السيد الرئيس والحكومة الفلسطينية بالإسراع في إجراء الانتخابات التشريعية لانتخاب مجلس تشريعي يمارس أعماله الرقابية والتشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وبما يشمل الرقابة على مدى التزام الحكومة ووزارة المالية بتنفيذ الموازنة، ومحاسبة أي جهة تستخدم المال العام في غير المجال الذي حدد له.

- مطالبة مجلس الوزراء بالمبادرة الفورية لدعوة جميع الأطراف الرسمية بمن فيهم هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية وديوان الموظفين العام ومجلس الشراء العام إضافة إلى وزراء الحكومة وممثلي المجتمع المدني العاملين في مجال النزاهة ومكافحة الفساد؛ للعمل –بالشراكة- على إعداد خطة وطنية فلسطينية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد؛ يتم بموجبها تحديد أولويات العمل ومسؤولية كل طرف وآلية متابعة التنفيذ مع رصد الموازنة الضرورية واللازمة لتنفيذها.

- التزام الحكومة ووزارة المالية بتعزيز شفافية الموازنة العامة من خلال نشر ثماني وثائق مالية على الأقل وفقًا لمسح تتبع الموازنة الدولي والتي يمثل نشرها الحد الأدنى لاعتبار الموازنة شفافة.

- المطالبة بتعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية من حيث استقلاليته وفعالية دوره، ومنع المناكفات التي ظهرت طيلة العام الماضي بينه وبين مسؤولي أجهزة السلطة الآخرين على ضوء تقارير أعدها ذات علاقة بالمؤسسات التي يديرونها، في الوقت الذي نطالب فيه المسؤولين في ديوان الرقابة الاستمرار في الالتزام بالمهنية والحيادية في جميع أعمالهم وفقًا لأحكام القانون وذلك درءًا لأية محاولات تستهدف إخضاع الديوان لهيمنة السلطة التنفيذية.

- مطالبة السيد الرئيس ورئيس الوزراء ووزير الداخلية بالمباشرة في إعداد خطة إصلاح شاملة بشأن إعادة النظر في أعداد الأجهزة الأمنية ومجموع عناصرها وموازناتها ومجال اختصاصها، وتبني مبدأ تدوير عدد كبير منهم للعمل في جهاز الشرطة نظرًا للحاجة الماسة لحماية القانون وحسن تنفيذه وخدمة المواطنين.

- مطالبة السيد الرئيس بالمبادرة إلى تشكيل لجنة إصلاح وطنية خاصة بالقضاء يشارك فيها قضاة موضع ثقة جميع الأطراف وخبراء قانونيون وحقوقيون وعدد من ممثلي نقابة المحامين؛ تكلف بإعداد خطة إصلاح شاملة للقضاء.

- مطالبة السيد الرئيس ورئيس الوزراء بإلغاء جميع القرارات السابقة المتعلقة بإعفاءات شاملة للضرائب أو من دفع فواتير الكهرباء والمياه، وإعداد خطة واضحة لمساعدة العائلات المحتاجة في دفع فواتيرها وجباية الأموال المستحقة على الآخرين خاصة الأغنياء.

- مطالبة رئيس ديوان الموظفين العام باستكمال إعداد وإقرار بطاقات الوصف الوظيفي لجميع الوظائف العليا غير المتوفرة، ومطالبة رئيس الوزراء بإعداد تشريع تشكيل لجنة للرقابة على نزاهة شغل الوظائف العامة.

- مطالبة السيد الرئيس، لضمان النزاهة وتكافؤ فرص المنافسة في تقلد المناصب العليا، بتشكيل هيئة وطنية رسمية للإشراف والرقابة على التعيينات والترقيات في المناصب العليا وتنظيم عملها قانونيًا، واحترام بطاقة الوصف الوظيفي التي يعدها ديوان الموظفين العام، على أن يعلن للجميع عن شغور تلك الوظائف وموعد تقديم طلبات الترشح من قبل جميع الكفاءات الفلسطينية.

- مطالبة مجلس الوزراء بإقرار خطة عمل شاملة بشأن ترشيد النفقات العامة تحدد فيها الأهداف المنوي تحقيقها خلال العام في كل مجال من المجالات، وفي مقدمة ذلك مجال تنقية فاتورة الرواتب وأشباه الرواتب، ومجال النفقات الأمنية، وإلغاء صافي الإقراض، ووقف بناء العمارات وشراء السيارات للحكومة لعدة سنوات، وترشيد استهلاك السيارات الحكومية للنفط، ومعالجة مشكلة وجود أكثر من 2000 سيارة مع الأجهزة الأمنية يستخدم عدد كبير منها لأغراض خاصة، فضلاً عن موازنة المواصلات.

- مطالبة السيد رئيس الوزراء بالإيفاء بتعهده بإصدار مشروع قانون حق الحصول على المعلومات وتنظيم الأرشيف الوطني والحفاظ على السجلات العامة وإتاحة المعلومات للجميع.

- مطالبة الحكومة بنشر جميع الاتفاقات التي توقعها نيابة عن الفلسطينيين، وبشكل خاص الاتفاقيات المتعلقة بمنح امتيازات مثل الاتصالات أو الاتفاقات مع أطراف خارجية يترتب عليها التزامات مالية، مثل اتفاق المبادئ الخاص بالكهرباء والمياه وقناة البحرين وأية ملاحق ذات علاقة، ومطالبة وزارة المالية نشر الاتفاق الخاص بديون شركة كهرباء محافظة القدس وآلية السداد؛ حتى لا تكون على حساب المواطن الذي يدفع ما عليه من فواتير في حين يتهرب العديد من دفع ما عليهم من مستحقات.

- ضرورة المباشرة في تنظيم أعمال شركات الاتصالات المتنوعة وضمان جودة الخدمات المقدمة، والتزام هذه الشركات بالأسعار الموضوعية التي يتم إقرارها، إضافة الى ضمان وصول كافة الخدمات ذات العلاقة بالاتصالات إلى جميع المناطق والتجمعات السكانية.

- المباشرة بتفعيل الأجسام المنظمة لقطاعي الكهرباء والمياه؛ التي استمرت عام 2016 تعاني من حالة ضعف بسبب الصراع على الصلاحيات بين سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه؛ وعدم تفعيل دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء على أرض الواقع في الرقابة والإشراف على شركات الكهرباء.

- مطالبة وزير المالية بعدم إدراج موازنات لا تتعلق بالمساعدات النقدية للفقراء في موازنة برنامج وزارة التنمية الاجتماعية، الأمر الذي يضلل طبيعة سياسة الحكومة بشأن مساعدة الفقراء ويفتح بابًا واسعًا للاستغلال بسبب غياب الشفافية، ولذلك نطالب الحكومة بزيادة تخصيص ما ترصده وزارة المالية لبرنامج مساعدة الفقراء وفصل أي مراكز مسؤولية مدمجة معها، لأنها «تضخم» موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بشكل مضلل، وضرورة إخراج نفقات «تعويضات/ تفريغات عام 2005» من بند التحويلات الاجتماعية على مركز مسؤولية وزارة التنمية الاجتماعية، وأي نفقات أخرى لا تتعلق بوزارة التنمية الاجتماعية، كون وزارة التنمية الاجتماعية لا تملك معلومات عنهم في قواعد بياناتها، وكونه يضخم موازنة الوزارة شكليًا.

- **توفير إطار قانوني ناظم للتحويلات النقدية والمساعدات الاجتماعية، وذلك من خلال إقرار قانون شامل وناظم لتلك المساعدات، أو إعداد واعتماد «نظام للمساعدات النقدية والاجتماعية» وزيادة مخصصاتها يصدر عن مجلس الوزراء، وإطلاق وتفعيل العمل بالبوابة الإلكترونية للمساعدات الاجتماعية بين وزارة التنمية الاجتماعية والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة، وتمكين وزارة التنمية الاجتماعية من أداء دورها الرقابي لنزاهة وشفافية إدارة المساعدات الاجتماعية.**

- **نطالب الحكومة بزيادة الموازنة المرصودة للعائلات الفقيرة حيث تم تخفيضها في مشروع موازنة 2017.**

- **إقرار قانون جديد للتأمين الصحي يكون شاملاً وعادلاً، يساعد على ترتيب الأولويات وخدمة المواطنين والحفاظ على المال، ويلغي الثغرات الهائلة التي تجمعت في النظام القائم، والذي يثبت عدم القدرة على الاستمرارية بسبب القرارات المتعددة البائسة التي أنهكته، إضافة إلى المسارعة في إعداد وإقرار نظام للمساءلة عن الأخطاء الطبية وإقرار نظام تأمين عن الأخطاء الطبية يغطي كلاً من العاملين في قطاع الصحة والمتضررين.**

- **مطالبة وزير الحكم المحلي بوضع خطة عمل لتسوية ديون البلديات، وعمل تسويات مالية معلنة بالتنسيق مع سلطة الطاقة ووزارة المالية بما يحافظ على حق الخزينة العامة ووقف هذا النزيف قبل أن تباشر شركة النقل الحكومي مسؤولية سداد جميع هذه الأموال لاحقًا إلى شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية من الخزينة العامة.**

- **«ائتلاف أمان» يطالب الحكومة بتشكيل لجنة فنية من خبراء ومسؤولي وزارة المالية وممثلي مجلس إدارة هيئة التقاعد وبحضور ممثلين عن الموظفين العامين المتقاعدين والعاملين؛ للعمل على إنهاء ملف ديون هيئة التقاعد العام ووضع جدول زمني ملزم بسدادها وفقًا لأحكام قانون هيئة التقاعد الفلسطيني، والبدء فورًا بتسديد اشتراكات الموظفين التي تُخصم من رواتبهم، إضافة لمساهمة السلطة في صندوق هيئة التقاعد بانتظام كما حددها القانون.**

ملحق: علامات مؤشرات مقياس النزاهة الفلسطيني للعامين 2015 - 2016

رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016	رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016
1	وجود خطة حكومية معتمدة ومعلنة لمكافحة الفساد	500	500	2	وجود هيئة مكافحة الفساد	500	500
3	مؤسسة مكافحة الفساد تصدر تقريرًا سنويًا	1000	1000	4	الاعتقاد بالقدرة على إبلاغ هيئة مكافحة الفساد عن حالات اشتباه بوجود فساد	0	0
5	النص على مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية	1000	1000	6	تتم جميع التعيينات في الوظيفة العامة بإشراف جهة مركزية	500	500
7	الإعلان عن الشواغر الوظيفية للفئات الخاصة والفئة العليا في الخدمة المدنية	0	0	8	وجود لجنة إدارية دائمة مستقلة للرقابة على نزاهة التعيينات في الوظائف العليا (الفئات الخاصة والفئة العليا)	0	0
9	وجود مدونة سلوك لدى المسؤولين الرسميين والموظفين العموميين في السلطة الفلسطينية مقرة ومعتمدة	600	600	10	وجود قواعد تحدد حالات تعارض المصالح لشاغلي المناصب السياسية والعامة ووجود عقوبات لتعارض المصالح	575	575
11	وجود إجراءات تنظم عمل الوزراء وكبار موظفي الدولة وأعضاء المجلس التشريعي في القطاع الخاص بعد مغادرتهم القطاع العام	0	0	12	ضبط انتقال مأموري الضرائب وموظفي الجمارك للعمل في القطاع الخاص	0	0
13	وجود الإجراءات التي تضبط عرض الهدايا والضيافة على الموظفين العموميين	200	200	14	أعضاء التشريعي والوزراء وكبار الموظفين بما فيهم المسؤولون عن الأجهزة الأمنية والقضاة وأعضاء لجنة العطاءات واللوازم العامة وموظفو الضرائب وموظفو مراقبة الشركات المساهمة العامة ومسؤلو الهيئات المحلية مطالبون بتوثيق ممتلكاتهم بإقرار الذمة المالية	1000	1000
15	التزام المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية	758	889	16	التدقيق الدوري على عينات عشوائية من اقرارات الذمة المالية	0	0
17	دورية تقديم إقرارات الذمة المالية المطلوبة من شاغلي المناصب والوظائف العامة وعند استلام المناصب وانتهائها. إلزامية نشر اقرار الذمة المالية لرئيس السلطة الفلسطنية والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي في الجريدة الرسمية	310	310	18	تشريع حق المواطنين في الوصول إلى معلومات السجلات العامة «وتشمل البيانات الإدارية والمالية والفنية للمؤسسات العامة والخاصة» بما لا يتجاوز سرية البيانات الفردية والمحافظة على الخصوصية التجارية والأمن والنظام العام.	300	300

رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016	رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016
19	يتمكن المواطنون من الوصول إلى معلومات السجلات العامة	120	220	20	فعالية نظام الشكاوى في الوزارات والمؤسسات العامة	710	913
21	وجود أحكام لحماية المبلغين عن الفساد وحمايتهم من الادعاء المضاد	500	500	22	الدعاوى المرفوعة ضد الوزراء والمحافظين وكبار موظفي السلطة على جرائم فساد	488	512
23	يتم طرح عطاءات الأشغال العامة والمشتريات	1000	1000	24	يتمكن المواطنون من الاطلاع على نتائج قرارات العطاءات واللوازم العامة	1000	1000
25	الشركات المدانه في انتهاكات لوائح لجنة العطاءات واللوازم العامة تمنع من المشاركة في العطاءات المستقبلية	250	1000	26	منع الشركات المدانه بانتهاكات لوائح لجنة العطاءات واللوازم العامة من المشاركة في العطاءات المستقبلية	1000	1000
27	اعتقاد الناس بوجود فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية	79	132	28	اعتقاد الناس بوجود فساد في تقديم الخدمات (بناء على تجربة خاصة)	320	220
29	كل أشكال الفساد جريمة يعاقب عليها القانون	750	750	30	وجود عقوبات رادعة للمدانين بجرائم فساد	1000	1000
31	وجود فترة تقادم محددة لسقوط عقاب من يدانون بأفعال فساد	1000	1000	32	يوجد آليات واضحة لتعويض المتضررين من الفساد	0	0
33	لا توجد حصانة لكبار المسؤولين المتهمين بقضايا فساد	1000	1000	34	عدم رفع الحصانة عن كبار المسؤولين للبدء بإجراءات التحقيق	1000	1000
35	وجود قانون خاص بالامتياز ومنع الاحتكار	0	0	36	وجود مجالس تنظيمية للقطاعات العامة (الطاقة، النقل، المياه، الاتصالات) التي يشارك في إدارتها القطاع الخاص.	500	500
37	اعتماد النظام المالي والإداري للمؤسسات (العامة) الحكومية غير الوزارية	278	306	38	تتم الانتخابات في الهيئات المحلية التي يتم حلها في الآجال القانونية المخصصة لذلك.	0	0
39	تخضع كافة مؤسسات ومسؤولي السلطة لرقابة ومساءلة المجلس التشريعي	750	750	40	تقديم الحكومة الموازنة للاعتماد من المجلس التشريعي قبل وقت كاف من بداية السنة المالية	0	0
41	يتم الحصول على موافقة المجلس التشريعي لإجراء تعديلات جوهرية على الموازنة	800	800	42	تتم مساءلة الحكومة على كيفية صرف الموازنة	0	0
43	الرقابة على الاستثمارات المالية للسلطة الفلسطينية	400	400	44	الأجهزة الأمنية خاضعة للمساءلة	800	600
45	استجابة الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة لطلباته	723	708	46	اعتقاد الناس بوجود فساد في التوظيف	63	63
47	المؤسسات العامة غير الوزارية تقدم تقاريرها إلى الجهات المرجعية حسب قانونها	83	139	48	وجود هيئة التفتيش القضائي	1000	1000

رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016	رقم المؤشر	المؤشرات الخاصة	نتائج القراءة الخامسة 2015	نتائج القراءة السادسة 2016
49	قضاء مستقل وفاعل	732	611	50	عدد القضايا التي تمت إحالتها من النيابة العامة إلى القضاء مقارنة بعدد القضايا المعروضة على النيابة العامة	549	481
51	اعتقاد الناس بوجود فساد في الجهاز القضائي	180	230	52	توجد لجنة محايدة مستقلة للإشراف على الانتخابات العامة	1000	1000
53	وجود تشريع ينظم تمويل الانتخابات العامة	1000	1000	54	فعالية آليات التدقيق المستقل على المرشحين أو مالية الحملات الانتخابية	0	0
55	وجود المنظمات المحلية والدولية لمكافحة الفساد	600	600	56	قدرة المؤسسات الأهلية لمكافحة الفساد على العمل	1000	1000
57	المنظمات الأجنبية تقدم تقارير عن أعمالها لجهات الاختصاص المحلية أو تقوم بنشرها	900	950	58	إغلاق مؤسسة أهلية بسبب وجود فساد فيها	1000	1000
59	تقوم الحكومة بتسهيل وصول المؤسسات الأهلية لمكافحة الفساد للمعلومات والسجلات الحكومية ذات العلاقة	675	650	60	الإعلام حر ومحمي	1000	1000
61	يخضع الإعلام لرقابة ذاتية من أصحاب المؤسسات الإعلامية	290	170	62	يخضع الإعلام لرقابة مسبقة من الحكومة. وجود قيود حكومية مسبقة على نشر مواضيع الفساد	728	668
63	وجود قيود على الصحفيين الذين يقومون بنشر أخبار وتحقيقات تتعلق بالفساد	1000	1000	64	اعتقاد الناس بأن المؤسسات الإعلامية لا تقوم بنشر قضايا فساد	380	333
65	تطبيق مدونة حوكمة الشركات في فلسطين	490	490	66	إفصاح الشركات المساهمة العامة عن بياناتها المالية	1000	1000
67	تضمين التقارير السنوية للشركات السنوية لمكافآت ونفقات أعضاء مجلس الإدارة	1000	1000	68	الرقابة على شبكات الإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي، وشبكات الهواتف النقالة	1000	1000
69	التوقيع على الاتفاقيات الدولية والإقليمية الخاصة بالعالم العربي لمكافحة الفساد	1000	1000	70	الملاءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة	1000	1000
71	جدية السلطة في ملاحقة الأشخاص الهاربين ومتهمين بقضايا فساد	1000	1000	72	طلبات استرجاع الأموال والموجودات تنفيذًا لأحكام القضاء الفلسطيني	1000	1000