الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

التقرير السنوي السابع

واقع النزاهة ومكافحة الفساد

فلسطين- 2014

تقرير

واقع النزاهة ومكافحة الفساد

فلسطين 2014

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - امان

جميع الحقوق الطبع محفوظة من أجل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

ص. ب 69647 القدس 95908

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

المقر الرئيسي: رام الله/ شارع الارسال، حي المصايف، عمارة الريماوي ط 1

هاتف: 2989506 -02/ 2974949 02

فاكس: 2974948 02

مكتب غزة/ شارع الحلبي، عمارة الحشام

هاتف: 2884767- 08 فاكس: 2884967 -08

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org.

الصفحة الالكترونية: www.aman-palestine.org

تصميم وإخراج: أضواء للتصميم / رام الله
02 2980552

تمت طباعة هذا التقرير بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي 6

مقدمة 11

التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأثرها في تعزيز واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 13

- استمرار الاحتلال يعيق فرص الاستقرار والتنمية والحدّ من الفساد 13
- استمرار الانقسام بالرغم من تشكيل حكومة التوافق 13
- استمرار تعطل أعمال المجلس التشريعي.. عزز من التفرّد في السلطة 14

واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2014 16

التطورات الإيجابية في جهود مكافحة الفساد عام 2014 17

- التوقيع والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC 17
- صدور قانون خاص لتنظيم قطاع المياه 18
- العمل بمدونة سلوك الموظف العام لتعزيز قيم النزاهة في الوظيفة العامة 19
- الإدارة العامة للشكاوى.. تُراجع التجربة وتصدر تقريرها السنوي 20
- بعض الشركات المساهمة العامة بدأت بتطبيق أحكام مدوّنة الحوكمة في القطاع الخاص 21
- مراجعة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 21
- خطوات محدودة باتجاه الحكومة الإلكترونية 21

تحديات النظام الوطني للنزاهة 23

عدم استكمال التشريعات التي تُعزز الشفافية 23

- قانون حق الحصول على المعلومات 23
- قانون الشراء العام 23
- قانون الامتياز ومنع الاحتكار 23
- الأنظمة الخاصة بتجنب تضارب المصالح 23

تراجع سياسة الانفتاح على المجتمع المدني 24

غياب الشفافية في تحديد رواتب المسؤولين في الهيئات والمؤسسات الرسمية غير الوزارية 25

استمرار ضعف نظام المساءلة الرسمي 25

تحديات في مجال تطبيق مدوّنة السلوك في بعض المؤسسات العامة 26

استمرار الدور التقليدي المحافظ للمواقع الإلكترونية للمؤسسات الرسمية 27

واقع الفساد عام 2014 28

- طبيعة مراكز المتورطين في شبهات فساد 29
- الواسطة جريمة شكلية 30
- خطر انتشار الرشوة 30
- استمرار تراكم قضايا الفساد 31
- الجرائم الاقتصادية في تزايد والوسائل البيروقراطية لم تعد مُجدية 32
- استمرار تراكم ديون شركات توزيع الكهرباء والهيئات المحلية وعدم شفافية البيانات المالية الخاصة بالمقاصة التي تقدمها إسرائيل 35
- شركة كهرباء الشمال.. اختلاس من العيار الثقيل 36
- تسييس الوظيفة العامة مجالا للمحسوبية وهدر للمال العام 37

واقع منظومة المساءلة في عام 2014 39

- تعطل المجلس التشريعي عزز من سلطة الرئيس وأضعف من مساءلة الحكومة 39
- ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني.. تراجع في نشر تقاريره، وإضعاف لاستقلاليته 41
- التفتيش القضائي... تطورات إيجابية 44
- تطورات في دور الإعلام في مكافحة الفساد 45
- واقع منظمات المجتمع المدني في الفساد ومكافحته 46

قضايا تحت الضوء 49

- كلفة شراء الخدمة تهدد موازنة الصحة 49
- معايير توزيع المساعدات الإنسانية لدى المواطنين الغزيين 52
- تراجع شفافية الموازنة العامة عام 2014 54
- النزاهة والشفافية في الإدارات الخدماتية في وزارة النقل والمواصلات 56
- الحكومة لا تصادق على اتفاقية شراء الغاز بين شركة فلسطين لتوليد الكهرباء وشركة ديلك نوبل 59
- الهيئة العامة للشؤون المدنية 59
- النزاهة والشفافية في برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية 61
- التوصيات 62

الملخص التنفيذي

- ظهر في العام 2014 تحسّن في المنظومة الوطنية للنزاهة لبعض المؤسسات الحكومية وغير الحكومية (الإعلام والقطاع الخاص)، بفعل جهود مكافحة الفساد؛ فتحسّنت ثقة المواطنين بالإجراءات التي تمّت، لاسيّما المتعلقة برفع الوعي العام بأسباب الفساد وأشكاله، وطرق مكافحته، إضافة إلى نشر الثقافة والقيم ذات العلاقة بالنزاهة على مستوى الحكم المحلي، بعد إجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية. أظهرت هيئة مكافحة الفساد نشاطًا واضحًا في ملاحقة الفاسدين الفارين من وجه العدالة المتهمين بقضايا فساد، حيث تم تقديم طلبات استرجاع الأموال والموجودات، تنفيذًا لأحكام القضاء الفلسطيني.

- المنحى العام الذي أظهرته الدراسات التي قامت بها (أمان)، واستطلاعات الرأي المحلية والدولية أكدت أن ظاهرة الفساد ما زالت تشكل واحدة من أهم المشكلات والهموم والتحديات في الواقع الفلسطيني، إلى جانب تردّي الأوضاع الاقتصادية، والإشكالات المتعلقة بقضايا الحكم.

- استمر عاملا الاحتلال والانقسام والخلافات الداخلية في التأثير السلبي على النظام الوطني للنزاهة وجهود مكافحة الفساد، وكان أبرزها استمرار الجانب الإسرائيلي وإصراره على رفض تقديم البيانات المالية التي تقوم بجبايتها لصالح السلطة بشفافية (ضرائب وجمارك) . وكذلك برز في عام 2014 دور الاحتلال في حماية بعض المتهمين بقضايا فساد، وقد استمر أثر الانقسام السلبي، حيث صدرت بعض القرارات الرسمية التي تم اتخاذها في الضفة الغربية وقطاع غزة لأسباب فئوية، وكان لها أثر مالي على حساب المال العام.

- أضعف غياب المجلس التشريعي وعدم إجراء الانتخابات الرقابة على إدارة الشأن العام، حيث مارست حكومة الوفاق الوطني أعمالها في ظل غياب السلطة التشريعية الرقابية. كما أدى تعطل العملية التشريعية إلى عدم مواءمة التشريعات الفلسطينية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جرى التوقيع عليها.

- تحسنت الإرادة السياسية في مكافحة الفساد، إثر التوقيع على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد جرى تحسن ملحوظ على صعيد تطبيق قانون الخدمة المدنية، وتحسن في مجال تطوير معايير معلنة لإجراءات التعيينات، وفي مجال نشر المعلومات من قبل عدد من مراكز المسؤولية، واستعدادها للمساءلة المجتمعية. إلا أن الجهود الخاصة في مكافحة الفساد بقيت مبعثرة؛ بسبب عدم تبني خطة وطنية شاملة وتشاركية وملزمة لمكافحة الفساد. وأشارت نتائج مقياس النزاهة إلى أن التشريعات الفلسطينية ما زالت قاصرة في تحصين نظام النزاهة الوطني في فلسطين، مثل القواعد الناظمة لحالات تعارض المصالح، إذ حصل مقياس النزاهة للعام 2014 على علامة 538، بانخفاض 16 نقطةمقارنة بـ 554 في العام 2013؛ ما يشير الى أن نظام النزاهة في فلسطين ما زال غير مانع للفساد، وأنه يراوح مكانه.

- شهد العام 2014 بعض الخطوات البطيئة نسبيًا باتجاه الحكومة الإلكترونية، كإطلاق سلطة النقد نظام التقاص الآلي «Perago Clear»؛ من أجل أتمتة عمليات تقاص الشيكات وأدوات الدفع بالتجزئة، من خلال

توفير آليات ربط مباشرة للأعضاء فيه. وكذلك توقيع مذكرة تفاهم ما بين مجلس القضاء الأعلى وسلطة النقد، لتطوير الأنظمة الآلية في مجلس القضاء الأعلى وتجهيزها، وتقديم طلبات التوظيف في الخدمة العامة إلكترونيا، عبر البوابة الالكترونية لديوان الموظفين العام، وبدأت الحكومة بتطبيق نظام الربط الإلكتروني بين عدد من الوزارات.

- أصدرت هيئة مكافحة الفساد تقريرها السنوي المتضمن معلومات عن عملها ونشاطاتها، ونشرته على صفحة الهيئة الإلكترونية.

- على صعيد القطاع الخاص قامت الشركات المساهمة العامة في تطبيق بعض أحكام مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، حيث جرى تضمين التقارير السنوية لبعض الشركات المكافآت السنوية ونفقات أعضاء مجلس الإدارة عنها. كذلك تم الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال والبورصة عن المعلومات المؤثرة، أو التي قد تؤثر على نشاطات الشركات المساهمة العامة أو حقوق المساهمين، وتم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة والسوق المالي "البورصة".

- جرى تحسن في دور الإعلام في الرقابة، من خلال تطور مستوى نشر المؤسسات الإعلامية لتقارير استقصائية لملاحقة ظواهر فساد.

- باشر ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية والأهلية التي شاركت في إعداد المدونة، بعقد بعض ورش عمل تدريبية للموظفين العامين، حول مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في مقر الديوان، وفي بعض المؤسسات الحكومية، وبادرت السلطة القضائية في التفتيش على أعمال القضاة، بما فيها الرقابة على مدى الالتزام بأحكام مدونة سلوك القضاة، وتابعت الشرطة الفلسطينية إعدادها لمدونة السلوك.

- على صعيد المجتمع المدني حصل تطور واضح، من حيث اتساع دور الجامعات ومؤسسات الإعلام والمنظمات الأهلية، في جهود رفع الوعي وإشاعة مفاهيم الشفافية والمساءلة. وبشكل خاص قامت مؤسسة (أمان) وعدد من مؤسسات الإعلام بعدد من التدخلات في مجالات مختلفة تناولت مجالات تعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية في عدد من المؤسسات الرسمية، مثل قطاع الأمن، والهيئات المحلية، إضافة إلى العديد من النشاطات ذات العلاقة بالمساءلة المجتمعية وتحفيز المواطنين على مكافحة الفساد والإبلاغ عنه.

- قامت نيابة مكافحة الفساد بإحالة عدد من المسؤولين المتورطين في شبهة فساد إلى محكمة جرائم الفساد التي أصدرت أحكامًا خلال العام بإدانة ثلاثة منهم، وكان من بينهم بعض المدراء العامّين (مناصب عليا)، إضافة إلى موظفين عاديين في الوزارات أو المجالس البلدية، أو في هيئات أو منظمات أهلية. وتمحورت الجرائم حول أشكال الفساد التقليدية، مثل: الواسطة والمحسوبية، إساءة استخدام السلطة، المساس بالأموال العامة، الاستثمار الوظيفي، الكسب غير المشروع، الاختلاس، الرشوة، التهاون في أداء واجبات الوظيفة العامة. وأظهر استطلاع أعدته منظمة الشفافية الدولية بواسطة مؤسسة فلسطينية بحثية عام 2014 أن 6% من المواطنين في الضفة دفعوا رشوة للحصول على خدمة عامة، بينما في قطاع غزة أشار 19% من المواطنين المستطلعة آراؤهم أنهم دفعوا رشوة مالية.

- أصدرت محكمة جرائم الفساد أحكاما في 3 قضايا وردت إليها عام 2014، مع الإشارة إلى أن عدد القضايا المدورة عام 2014 بلغت 50 ملفًا، وتم الفصل في 20 ملفًا منها.

- الجرائم الاقتصادية مستمرة وفي ازدياد: إذ تم تحويل 34 قضية مخالفة لقانون حماية المستهلك إلى نيابة الجرائم الاقتصادية خلال العام 2014. لكن هذا لا يعكس الواقع على الأرض من حيث انتشار هذه الجريمة. ولضمان فعالية سياسة الردع، تطالب (أمان) بنشر أسماء الأشخاص أو الشركات التي قامت بهذه الجرائم، ونوع الجريمة والسلعة، حال إحالتها إلى المحكمة المختصة، أما فيما يتعلق بجريمة التهرب الضريبي فقد سجلت لدى النيابة الكلية في المحافظات خلال عامي 2013 و2014 ما مجموعه 97 قضية.

- الغياب المستمرّ للسلطة التشريعية بتعطل عمل المجلس التشريعي الموحد كان أبرز مظاهر الخلل خلال العام 2014؛ الأمر الذي أدى إلى تمركز السلطات بيد رئيس السلطة التنفيذية، مما أضعف مبدأ الرقابة المتبادلة، تولى السيد الرئيس كامل دور المجلس التشريعي، إضافة إلى تعيينه رئيس مجلس القضاء الأعلى دون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وإحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، ووقف بعض من كبار المسؤولين ونقلهم دون إعلان المسوّغات؛ مما أثر في توازن النظام السياسي بمجمله، وأدى إلى تفرّد السلطة التنفيذية وهيمنتها على بقية السلطات؛ الأمر الذي أضعف من تطور نظام وطني للنزاهة فعّال، كما أدى غياب المجلس التشريعي إلى عدم الرقابة على مدى الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إضافة إلى عدم صدور قانون المنافسة ومنع الاحتكارات، أو قانون منح الامتياز للقطاعات التي تخلت أو تشارك السلطة في إدارتها مع القطاع الخاص.

- استمر الإنفاق من الخزينة العامة خارج نطاق الرقابة البرلمانية، حيث لم يقدم مشروع الموازنة بشكله النهائي للمجلس التشريعي، ولم يطّلع المجلس أو ينظر في أوجه الإنفاق أثناء العام 2014؛ مما أبقى السلطة الفلسطينية تتحكم في أولويات الإنفاق، دون مراجعة أو تحقق من سلامة هذه الأولويات.

- على الرغم من التطورات الإيجابية في مجال التعيينات في الوظيفة العامة، إلا أن ديوان الموظفين لم ينجز بطاقة الوصف الوظيفي للوظائف العليا في السلطة؛ الأمر الذي غيّب المعايير الشفافة في تعيين بعض كبار الموظفين "الفئة الخاصة والعليا" لغياب مبدأ المنافسة؛ حيث لم يتم الإعلان عن الشواغر الوظيفية لهذه الوظائف، وأسهم في ذلك ضعف الرقابة على هذه التعيينات، بسبب عدم وجود هيئة أو لجنة ضامنة لجودة الحكم في التعيينات العليا مكلفة بمراجعة تعيينات المرشحين للوظائف العليا (المدنية منها والأمنية) في القطاع العام، قبل أن يصدر الرئيس مرسوم التعيين.

- تم خلال العام 2014 اتخاذ إجراءات رسمية استثنائية، فقد نُقل عدد من موظفي "الفئة العليا" إلى ديوان الموظفين العام أو إلى وزارت أخرى، أو تم إحالة بعضهم إلى التقاعد المبكر. وشملت تلك الإجراءات مواقع ودوائر مهمة، مثل الرئاسة ووزارة المالية ووزارة العدل وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي، دون إعلان وذكر الأسباب التي أدت إلى هذه الاجراءات الخاصة والاستثنائية.

- لقد تبين أن بعض المؤسسات الحكومية غير الوزارية ما زالت خارج المساءلة الرسمية عمليًا، وهدد هذا الوضع

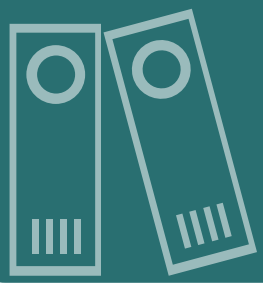
بإمكانية تحوّل بعض هذه المؤسسات إلى ممالك خاصة، يتحكم بقراراتها أشخاص محددون، حيث اتّضح أن بعضها تم فيه تخصيص رواتب وامتيازات للمسؤولين فيها، لا تنسجم مع الواقع المالي للسلطة، فقد تلقّى بعض المسؤولين فيها راتبًا تجاوز ال 10 آلاف دولار شهريًا، إضافة إلى امتيازات ومكافآت خاصة، الأمر الذي فسّر حالة التسابق غير المهني من قبل بعض كبار العاملين في وزارات السلطة للانتقال لهذه المواقع؛ الأمر الذي شجع الواسطة والمحسوبية في الدوائر المحيطة بمركز اتخاذ القرار بشأن التعيين.

- قطاع الطاقة ... استنزاف للمال العام: أظهر بند صافي الإقراض في الموازنة العامة ارتفاعًا في الإنفاق الفعلي بمقدار النصف عما هو مقدر في الموازنة (من 600 مليون إلى 956 مليونًا)؛ مما شكّل استنزافًا للموازنة العامة، حيث تم دفع أموال عامة، عِوَضَاً عن التزامات مالية عن بعض البلديات، لتسديد فواتير الكهرباء وخدمات أخرى من أموال المقاصّة، رغم قيام معظم البلديات بالجباية المسبقة من المواطنين، ولاسيّما لرسوم الكهرباء.

- تسييس الوظيفة العامة يهدد حسن إدارة المال العام: سياسة التعيين على خلفية سياسية أدت إلى تعيينات عشوائية دون الاحتياج؛ فزاد عدد الموظفين في المؤسسات المدنية والأمنية. مما يُثقل كاهل الموازنة العامة بدفع الرواتب، وتبلغ حاليا ما يقارب 60% من إجمالي الموازنة التشغيلية للسلطة الفلسطينية للعام 2014، وتبلغ في العديد من الوزارات 85% من مجموع النفقات التشغيلية، دون احتساب موظفي قطاع غزة الذين تلقّوا رواتبهم من حكومة حماس؛ الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة السلطة الفلسطينية على الإيفاء بالتزاماتها تجاه الخدمات العامة الأساسية، كالصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي.

- شفافية الموازنة: توقفت وزارة المالية عن إصدار موازنة المواطن للعام 2014. كما لم يستجيب وزير المالية لدعوة الفريق الأهلي وممثلي المجتمع المدني في حضور الجلسة الخاصة للاستماع إلى أهداف الموازنة وخطتها للعام 2014 ومسوّغاتها، و الاستماع إلى وجهة نظر المجتمع المدني في هذا المجال. وقد أظهر مسح قياس مدى شفافية الموازنة العامة الفلسطينية، ضعف شفافية الموازنة العامة الفلسطينية، حيث تبيّن خلال عشرة شهور من تنفيذ المسح والفحص بشكل شهري أنه تم في عام 2014 توفير ثلاثة وثائق مالية للعامّة من أصل ثمانٍ يجب توفيرها لهم.

- (أمان) تطالب الحكومة الفلسطينية ووزارة التخطيط وهيئة مكافحة الفساد بضرورة وضع خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تشارك في وضعها القطاعات المختلفة، وفقًا لجدول زمني مقرّ، وينخرط في تنفيذها جميع الأطراف الحكومية والأهلية والخاصة، وتقودها هيئة تمثيلية ومهنية، وتقدِّم تقاريرها عن سير التنفيذ بها بشكل دوري للنقاش وبحضور جميع الأطراف، ويتم تأمين موازنة خاصة لها من الخزينة العامة.



مقدمة

التزم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، على مدى الأعوام السابقة، بتسليط الضوء على واقع النزاهة والفساد ومكافحته في فلسطين، من خلال إصدار تقرير سنوي يرصد جهود الأطراف الرسمية والأهلية في بناء منظومة النزاهة، ويشير إلى أبرز النشاطات التي بذلت لمكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين، رصد التقرير في هذا العام أبرز التطورات والأشكال والحالات التي تم الكشف عنها، أو التي تم متابعتها في القضاء الفلسطيني. اعتاد التقرير على رصد مدى التطور في فعالية أجهزة الرقابة والمساءلة في إدارة الشأن العام واستقلالها، ودور الأطراف في الوقاية من الفساد، ومنع الإفلات من العقاب، وفي ملاحقة الفاسدين.

رصد التقرير بين ثناياه التغيرات الإيجابية وتلك السلبية التي طرأت على واقع منظومة النزاهة في بعض القطاعات أو المؤسسات الفلسطينية التي تمّ استهدافها في دراسات خاصة أو أوراق عمل أو تحقيقات استقصائية خلال العام، في القطاعات المختلفة الرسمية والأهلية والقطاع الخاص، بالإضافة إلى تطبيق على مقياس خاص طوّرته (أمان) لفحص المتغيرات التي طرأت على حالة النزاهة والفساد هذا العام.

هدف التقرير إلى مساعدة صنّاع القرار والساسة ومؤسسات المجتمع المدني على الاطّلاع على واقع الفساد ومكافحته، خلال عام من الزمن امتد من 2014/1/1 إلى 2014/12/31، وما طرأ عليه من تغييرات؛ لإتاحة الفرصة لجميع أطراف قادة المجتمع والمسؤولين في السلطات الثلاث(التشريعية، التنفيذية، القضائية) في تطوير خطط تدخّل لمكافحة الفساد، تشمل إصلاح تشريعات المؤسسات وهياكلها، وتبنّي سياسات وإجراءات وتدابير للوقاية من الفساد، إضافة إلى ما توفره هذه الوثيقة من توصيات محددة بشأن بعض المظاهر التي كشفت عنها أكثر الممارسات شيوعًا، وقد أسهمت هذه التقارير خلال السنوات الماضية في إشاعة ثقافة الشفافية وقيم النزاهة، والإبلاغ عن الفساد، والمحافظة على المال العام، في عمل القطاع العام والخاص والأهلي.

منهجية إعداد التقرير

اعتمدت منهجية إعداد التقرير على رصد التغييرات التي طرأت على واقع النزاهة ومكافحة الفساد خلال عام 2014، بالاعتماد على جمع البيانات والمعطيات الرسمية المعلنة، ونتائج الدراسات وأوراق العمل التي أنتجتها ورش العمل التي عقدتها (أمان) خلال العام، بالإضافة إلى استخدام (دليل) خاص لمؤشر قياس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام، بجوانبه النظرية والممارسة الفعلية الذي سبق أن قامت (أمان) بإعداده، واستخدامه للسنة الرابعة على التوالي، وتم جمع المعلومات ذات العلاقة من خلال التواصل المباشر مع مصادرها المباشرة، أو الاطلاع على ما تنشره هذه المصادر. وقد شملت البيانات والمعلومات مايأتي:

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

- **لقاء الأشخاص في مواقع مسؤولة**، حيث تم جمع البيانات والمعلومات من مصادرها المباشرة والدقيقة، من خلال إجراء مقابلات شخصية مع مسؤولين في مواقع مختلفة، بهدف الحصول عليها، مع ملاحظة عدم سهولة تعاون بعض المسؤولين مع الباحثين لتقديم المعلومات لهذا الغرض، وفي هذا السياق تم لقاء عشرات المسؤولين.
- **مراجعة المعلومات المتوفرة في السجلات العامة وقرارات المؤسسات الرسمية الصادرة وفق آليات النشر المتوفرة**، وشمل ذلك الاطلاع على المتغيرات التي طرأت على التشريعات والقرارات والسياسات العامة، وبيانات سجلات الأداء الإداري والوظيفي والمالي للمؤسسات ذات العلاقة، مع ملاحظة ضعف بعض المؤسسات الرسمية في أرشفة المعلومات ونشرها للعامة حتى الآن؛ الأمر الذي جعل الباحثين يستغرقون وقتًا طويلًا في العمل.
- **البيانات والمعطيات والمعلومات التي تم استقصاؤها من جلسات نقاش مع المسؤولين وذوي العلاقة لمراجعة المعطيات الموجودة في مسودات تقارير** خاصة أعدتها (أمان) خلال العام، وحرصت (أمان) على دعوة الجهات والأطراف الرسمية ذات العلاقة بالمجال للاطلاع على مسودات التقارير والخلاصات؛ لأخذ التغذية الراجعة منها قبل صياغة التقرير بشكله النهائي.

2. **البيانات والمعطيات التي تم بلورتها على ضوء استطلاعات الرأي:** لقد تم تحليل البيانات الصادرة عن استطلاعات الرأي، وذلك من خلال تحليل نتائج استطلاعات الرأي العام والتي أصدرها عدد من مراكز الأبحاث وقياس الرأي إضافة لاستطلاع رأي (أمان) حول الفساد ومكافحته في فلسطين، (في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس)، أو مؤسسات دولية مثل البنك الدولي، التي حددت انطباعات الجمهور الفلسطيني وآراءه واتجاهاته نحو الموضوع، وتضمن ذلك كلًا من:

- **مدركات الجمهور "العامة"**: أظهرت انطباعات المواطنين بشكل عام، حول وجود الفساد وطبيعته في المجتمع، ومواقع تركيزه، ومجالاته، وآثاره.

- **مدركات النخبة**: أظهرت الانطباعات والآراء لعدد من الخبراء، والمُطّلعين على الحياة العامة، السياسية منها والاقتصادية والإعلامية وغيرها، الذين تستضيفهم مؤسسة (أمان) خلال العام في ورشات عمل وحلقات نقاش، لغرض إعداد هذا التقرير.

شكر وتقدير

تتقدم «أمان» بالشكر لجميع من أسهم في إعداد هذا التقرير، من مسؤولي المؤسسات العامة الوزارية وغير الوزارية، وهيئات الرقابة، والسلطتين القضائية والتشريعية، والمنظمات الأهلية، والقطاع الخاص، والخبراء والباحثين المختصين، والمواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، الذين قدموا المعلومات لباحثي أمان او ساهموا في تعبئة الاستبانات.

التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأثرها في تعزيز واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين

استمرار الاحتلال يعيق فرص الاستقرار والتنمية والحد من الفساد

استمرت سياسة الطرف الإسرائيلي في إضعاف المجتمع الفلسطيني ومؤسساته الرسمية والأهلية والخاصة، ومضايقة المواطنين في جميع المواقع، حيث توسعت في عمليات الاستيطان في مدينة القدس والضفة الغربية بشكل كبير عام 2014 ومصادرة أراضي الضفة الغربية. ناهيك عن استمرار المحاولات الإسرائيلية المتكررة لإثارة صراع طائفي ديني من خلال محاولات السيطرة على المسجد الأقصى وساحاته؛ لتكريس أمر واقع بالتقسيم الزماني لدخول المسجد الأقصى مابين المسلمين والمتطرفين اليهود، وصولًا إلى التقسيم المكاني، وأوقفت عمليًا المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية في شهر نيسان/ إبريل؛ بهدف إفقاد الأمل لدى الفلسطينيين من إمكانية قيام دولة فلسطينية قادرة على الحياة.

استمرت عام 2014 معاناة الفلسطينيين اليومية في الضفة وقطاع غزة في مجالات الحياة المختلفة، بسبب استمرار الاعتداءات والحصار على قطاع غزة، إضافة إلى إعاقة ممارسة الأعمال التجارية والزراعية والتنموية وحرية الحركة، واستمرت سياسة إسرائيل بمنع الفلسطينيين من القدرة على التحكم بالموارد الطبيعية؛ الأمر الذي أثّر سلبًا في معدل دخل الفرد وفي الدخل القومي الفلسطيني، وحدَّ من فرص العمل الجديدة، الأمر الذي أدى إلى زيادة معدل البطالة. إستمرت اسرائيل في عدم التعامل بشفافية بشأن الحقوق المالية للفلسطينيين والإصرار على خصم بعضها دون كشوف معلنة ومتفق عليها مع السلطة الفلسطينية.

أدى العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة الذي دام واحدًا وخمسين يومًا عام 2014 ، إلى تدمير منازل الفلسطينيين والأبراج السكنية وأحياء بكاملها، كحي الشجاعية وشرق رفح وبيت حانون، وكذلك المدارس وبعض المستشفيات والمؤسسات العامة؛ أدى إلى خلط الأولويات والحياة اليومية للمواطن وللسلطة، وأعاد جدولة خطط استكمال البناء المؤسسي، وأدخل السلطة والمجتمع الفلسطيني في حالة من الاستنفار والطوارىء والاستثناءات في اتخاذ القرارات بدلًا من التخطيط والبناء ومتابعة الاصلاح الاداري والمالي.

أدى استمرار تحكم الاحتلال الإسرائيلي باقتصاد الفلسطينيين وحركتهم وحياتهم إلى إضعاف سيادة القانون، كما تجلى في حماية بعض الفاسدين أو الفارين من المتهمين بالجرائم الخاصة بالفساد، واستمرت إسرائيل بإغراق السوق الفلسطيني بالمواد التجارية الفاسدة.

استمرار الانقسام بالرغم من تشكيل حكومة التوافق.

بالرغم من بروز الخطاب الوحدوي للمسؤولين خلال العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، وتناغم الفعل السياسي الفلسطيني مع العمل الميداني بانطلاق تحرك جماهيري وسياسي واسع النطاق، محليًا وعربيًا ودوليًا، حيث عقدت جلسة لمجلس الأمن الدولي للنظر في العدوان الإسرائيلي، وطلب عقد جلسة لمجلس حقوق الإنسان، ودعوة الحكومة السويسرية لعقد

اجتماع للدول السامية المتعاقدة لتطبيق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة، وحدوث وحدة شعبية غير مسبوقة، مابين أبناء الشعب الفلسطيني في المواقع الجغرافية المختلفة، وانخراط الإعلام الفلسطيني الرسمي منه والحزبي والخاص في تغطية شاملة ومباشرة لمتابعة الأحداث، ونقلها وتحليل تطوراتها بشكل شبه موحد.

على ضوء هذه التطورات الإيجابية، فقد استمر الانقسام بوجود سلطتين عمليًا على الأرض، واستمر انشغال الأطراف الأساسية بالمناكفة وتحميل كل طرف الطرف الآخر مسؤولية استمرار الانقسام، وإعاقة المصالحة، وتوحيد المؤسسات، وإنهاء الانفصال بين الضفة وغزة، وإعادة الإعمار لقطاع غزة.

تم تشكيل حكومة الوفاق الوطني في حزيران 2014، كخطوة عملية على طريق إنهاء الانقسام بين الضفة وغزة، فقد جرى عقد اتفاق للبدء في تنفيذ اتفاق المصالحة ما بين وفد منظمة التحرير الفلسطينية وحركة حماس في بداية شهر نيسان 2014، عُرِفَ بإعلان الشاطئ، نص على تشكيل حكومة وفاق وطني مع تكليفها بإعادة الإعمار في قطاع غزة، وتوحيد مؤسسات الدولة والإعداد للانتخابات العامة، وتفعيل المجلس التشريعي، وقد تم تشكيل الحكومة بعد شهرين على الاتفاق، إلا أن الحكومة عجزت عن فرض سلطتها على قطاع غزة.

ساهم موضوع تسييس الوظيفة العامة في الضفة والقطاع، في احداث إضرابات طويلة للموظفين، وتغليب الأجندة الحزبية والمحسوبية في التعيينات والترقيات في الوظائف العليا، أو الإضرابات، أو قطع الرواتب لبعض الموظفين لأسباب تتعلق بتقييم مدى ولاء بعض الموظفين للنظام القائم أو معارضته، كل ذلك ساهم في تعقيد الامور.

استمرت حكومة الوفاق بالانشغال في اللهث وراء البحث عن حلول في الشهور الستة الأخيرة من عام 2014 بمعالجة قضايا رواتب الموظفين في الضفة والقطاع والتي عمقتها الحكومة الإسرائيلية بوقف تحويل مستحقات السلطة الوطنية المالية.

استمرار تعطل أعمال المجلس التشريعي... عزز من التفرد في السلطة

استمر عام 2014 تعطل العمل رسميا في المجلس التشريعي، بعد تشكيل حكومة الوفاق الوطني لم ينعقد المجلس لإعطاء الثقة لحكومة السيد رئيس الوزراء رامي الحمد الله. واستمر تراجع دور لجان المجلس التشريعي في الضفة الغربية؛ الأمر الذي أضعف الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأضعف المشاركة المجتمعية في صنع السياسات والقوانين التي كانت تتيحها إلى حد كبير آليات عمل المجلس المختلفة، وعزز من سلطة الرئيس كبديل لهذا الغياب.

وفي قطاع غزة علقت كتلة حماس (الاصلاح والتغيير) جلساتها، عند تشكيل حكومة الوفاق الوطني بتاريخ 2014/4/23.[1] ولم تقم الكتلة خلال العام 2014 بإقرار الحساب الختامي لمالية حكومة حماس لعام 2013، كما ولم يقم بإقرار موازنة عام 2014 وعقد لقاءات مع وزير المالية ووكيل الوزارة في القطاع، وبقي دور الكتلة مسانداً لسياسة السلطة المسيطرة في قطاع غزة.

استمر عام 2014 (في ظل تعطل المجلس التشريعي) لجوء الرئيس إلى استخدام المادة 43 من القانون الأساسي التي تتيح له، في حالات الضرورة القصوى، إصدار قرارات لها قوة القانون، لقد حلّت سلطة الرئيس محلّ سلطة المجلس التشريعي، حيث تولّى سلطة منح الثقة للحكومة خلافا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل الذي حدد أن منح الثقة للحكومة هو اختصاص أصيل للمجلس التشريعي الفلسطيني، ووفقًا لمادة 66 منه فإن منح الثقة يصدر بقرار من المجلس التشريعي وليس على شكل قانون. إن مدى انطباق المادة 43 من القانون الأساسي على منح الثقة للحكومة أثار أسئلة دستورية جدية. وشكّل موضوع إقالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية تحت ضغط وطلب الحكومة عاملًا إضافيًا لإضعاف المؤسسات الرسمية للرقابة، بعد غياب دور المجلس التشريعي.

أصدر الرئيس عدة قرارات بتعيينات مهمة لأشخاص في مواقع قضائية ونيابة عامة، ومسؤولي مؤسسات غير وزارية، وأقال وأحال إلى ديوان الموظفين عددًا آخر من المسؤولين، بما فيهم عاملين في المجلس التشريعي .

مغلــق حتى إشعــار آخر

1 مقابلة مع نافذ المدهون، امين عام المجلس التشريعي في قطاع غزة، بتاريخ 2014/12/3

واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2014

استمرت (أمان) خلال عام 2014 في رصد المعلومات ذات العلاقة بموضوع النزاهة والشفافية والمساءلة، وبواقع الفساد ومكافحته في المجتمع الفلسطيني، وجمعها بطرق متعددة، حيث قامت بما يأتي:

- إجراء دراسات لإعداد بعض التقارير الخاصة من قبل (أمان) خلال عام 2014، عن بعض المجالات، أو تحليل لبيئة النزاهة والشفافية لبعض المؤسسات العامة.
- رصد المتغيرات في مؤشرات مقياس النزاهة الفلسطيني.[2]
- إجراء استطلاع رأي للتعرف على انطباعات المواطنين الفلسطينيين عن واقع الفساد في فلسطين في المدة الواقعة 6 - 10 أيلول/2014 في الضفة الغربية و 30أيلول - 2 تشرين أول /2014 في قطاع غزة؛ بسبب العدوان الإسرائيلي على القطاع، وقد نفذه مركز قياس للاستطلاعات والدراسات المسحية لصالح (أمان).
- تحليل المعلومات الموضوعية المنشورة رسميا من قبل هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية.
- جمع وتحليل بيانات ومعطيات النيابة العامة الفلسطينية التي حددت أشكال الفساد في القضايا التي نظرت فيها عام 2014 ومحتواها وطبيعتها.
- جمع وتحليل البيانات التي نظرت فيها محكمة جرائم الفساد الفلسطينية خلال العام.
- جمع وتحليل المعلومات أو النتائج أو الخلاصات، مما ورد حول فلسطين في بعض الدراسات والتقارير الدولية ذات العلاقة، مثل مقياس الفساد العالمي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، فقد شاركت أمان في إعداد دراسة إقليمية خلال عام 2014، شملت ست دول عربية، بما فيها فلسطين، تناولت الدراسة واقع الفساد السياسي في العالم العربي وأشكاله وأسبابه، وخلصت إلى أهمية بناء إرادة سياسية فعالة، وصولًا لإستراتيجيات وخطط تطبق محليًا في كل دولة عربية؛ لمحاصرة الفساد والوقاية منه، ومن ثم بناء نظام وطني للنزاهة فعال في هذه الأقطار. وعلى الرغم من التحسن الحاصل على بعض هذه القضايا في فلسطين، إلا أن هناك قضايا مشتركة مع الأقطار العربية التي شملتها الدراسة، لا سيما ظاهرة السيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الثلاث، بدلًا من الفصل فيما بينها.

2. مقياس النزاهة الفلسطيني .2014. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): رام الله.

أظهرت النتائج الخاصة بفلسطين لمقياس الفساد العالمي (GCB 2014) أن:

- 35% من المواطنين الفلسطينيين رأوا أن الفساد يحتل المرتبة الثالثة من بين المشاكل التي يجب على الحكومة أن تعالجها بعد الاقتصاد والحكم.
- غالبية المواطنين الفلسطيين غير راضين عن أداء الحكومة في مكافحة الفساد؛ إذ رأى 61% من المستطلعة آراؤهم أن جهود الحكومة الفلسطينية في مكافحة الفساد سيئة جدًا أو سيئة نوعًا ما.
- 70% من المواطنين المستطلعة آراؤهم يعتقدون أن الفساد قد ازداد خلال العام 2014.
- 11% من المستطلعة آراؤهم أفادوا أنهم دفعوا رشوة هم أو أحد أفراد أسرهم، ولو لمرة واحدة؛ للحصول على خدمة عامة.
- 82% من المستطلعين في الضفة الغربية أفادوا أن الفساد ازداد ، في المقابل 51% من المستطلعين في قطاع غزة يرون أنه قد ازداد.
- 6% من المستطلعة آراؤهم في الضفة دفعوا رشوة مقابل الحصول على خدمة عامة، مقابل 19% من المستطلعين الغزيّين قد دفعوا رشوة مقابل الحصول على خدمة عامة.

أمان تطالب بنشر تقرير التعميم الذاتي لمدى التزام السلطة الوطنية بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعد من قبل لجنة فلسطينية شكلت بمرسوم رئاسي بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد

التطورات الإيجابية في جهود مكافحة الفساد عام 2014

أظهر تحليل المعطيات التي تم جمعها، والتي أشير إليها سابقًا، أن عام 2014 شهد تحسنًا في جهود مكافحة الفساد، وتحسنًا في ثقة المواطنين بالإجراءات الحكومية، لاسيّما المتعلقة بملاحقة الفاسدين الفارين من وجة العدالة، ورغم ذلك بَقي انطباع المواطنين وفقا لبعض استطلاعات الرأي التي تمت في هذا العام الذين يعتقدون بوجود بعض أشكال الفساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية، عالية خاصة في بعض المجالات مثل شغل الوظائف العليا، وجرى تحسن في دور الإعلام في الرقابة، من خلال تطور مستوى نشر المؤسسات الإعلامية لتقارير استقصائية لملاحقة ظواهر فساد، إضافة إلى تطور طفيف على الاجراءات المتخذة لمكافحة الفساد خلال العام 2014. ومن أبرز التطورات الإيجابية:

التوقيع والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفسادUNCAC

- وقعت السلطة الفلسطينية على اتفاقية هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في بداية شهر نيسان/ ابريل 2014. إضافة إلى عدد من الاتفاقات الدولية.
- تم تشكيل هيئة رسمية بمرسوم رئاسي لمراجعة مدى الالتزام الفلسطيني بأحكام الاتفاقية "التقييم الذاتي SELF ASSISMENT، وقامت بإعداد تقرير حول الواقع الموجود، ولكن للأسف لم يتم نشر هذا التقرير للعامة، وكما يبدو

لم يتم إطلاع الحكومة عليه ومناقشته في جلسة لتحديد المطلوب من الحكومة بشكل عام، والوزارات بشكل خاص اتخاذه من خطط وإجراءات وتدخلات، على ضوء هذا التقييم المهم لسد الفجوات التي أشار إليها تقرير التقييم.

- استرداد الموجودات وملاحقة الفارين من وجه العدالة: استمرت الأطراف الفلسطينية ذات العلاقة عام 2014 بملاحقة الفارين من وجه العدالة المتهمين بقضايا فساد، حيث تم تقديم طلبات استرجاع الأموال والموجودات، تنفيذًا لأحكام القضاء الفلسطيني من قبل هيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل ووزارة الخارجية والنيابة العامة، وحصل تقدم طفيف على الصعيد العربي، ولكن ما زال الموضوع بحاجة إلى إجراءات محلية ودولية عديدة، لتفعيل هذا الجانب، من حيث مواءمة التشريعات المحلية، وتوقيع اتفاقيات ثنائية مع الدول التي يلجأ إليها الفارّون من وجه العدالة.

صدور قانون خاص لتنظيم قطاع المياه

عملية اصلاح قطاع المياه بدأت بصدور قانون فلسطيني للمياه وانشاء مجلس المياه والبدء باعداد خطة شاملة

- صدر القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن تنظيم قطاع المياه بتاريخ 2014/6/12، الذي يُعتبر حجر الأساس لعملية إصلاح قطاع المياه، حيث حدد القانون مهام كل من الجهة التنظيمية والجهة الرقابية على مقدمي خدمات المياه، وقامت السلطة ومن خلال مرسوم رئاسي بتشكيل مجلس المياه الفلسطيني، واعتبر سلطة المياه الجهة المختصة بإدارة المصادر ووضع السياسات والإستراتجيات، كما نص على تأسيس شركة حكومية مسؤولة عن إنتاج وشراء وتحلية المياه بالجملة وبيعها إلى مقدمي الخدمات، ونص أيضًا على تشكيل مصالح مياه محلية[3].

3. لمزيد من المعلومات انظر القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه

أمان تطالب بنشر الاتفاقيات حول المياه التي وقعتها السلطة بشأن التعاون الاقليمي

- أصدر مجلس الوزراء قرارًا بإنشاء مجلس تنظيم المياه[4]، ونسب أسماء أعضاء مجلس تنظيم المياه[5]، وقد صدر قرار رقم 98 لسنة 2014 بشأن تشكيل مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه، ورغم ذلك ما زالت الجهات المختصة تتلمس طريقها، لأن مجلس التنظيم لم يمارس صلاحياته عام 2014، فهو في طور التأسيس حيث تم استئجار مبنى وعُين مدير تنفيذي له. لكن ما زالت الرقابة على مزودي الخدمات ومصالح مياه غير مُفعلة، ولم تصدر الأنظمة واللوائح الخاصة بتنفيذ القرار بقانون المياه؛ مما يتطلب العمل على إعدادها وإصدارها وفقًا للأصول.
- العمل جارٍ على إعداد خطة إستراتيجية لادارة هذا القطاع الهام، تمهيدا لهيكلة سلطة المياه، بما يتلاءم والاختصاصات والصلاحيات التي نص عليها قانون المياه[6]، وعليه يمكن القول إن سلطة المياه تمر في مرحلة انتقالية، ما بين قانون سنة 2002 والقانون الجديد الصادر 2014.

أمان تطالب بنشر اتفاقيات المياه تعزيزا للشفافية

طالبت (أمان) رئيس سلطة المياه السابق السيد شداد العتيلي نشر مذكرة التفاهم التي وقّعها بالنيابة عن السلطة الوطنية مع الجانبين الإسرائيلي والأردني في شهر ديسمبر 2013 في واشنطن، بشأن مشروع تمويل بناء محطة لتحلية المياه في العقبة؛ بحجة أن الحكومة لم تسمح له بنشر الاتفاق، و(أمان) تؤكد أن الاتفاقات ذات الطابع الدولي التي يترتب عليها التزامات مالية يجب عرضها على المجلس التشريعي، لاسيّما أن مصلحة فلسطين في هذا المشروع في العقبة غير واضحة في هذه الاتفاقية، ونطالب الحكومة بنشر الاتفاق للاطلاع عليه، لإبداء الرأي.

العمل بمدونة سلوك الموظف العام لتعزيز قيم الزاهة في الوظيفة العامة

- بعد أن تم إقرار مدونة سلوك الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء، بموجب قرار رقم (6) لسنة 2012، باشر ديوان الموظفين العام، بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية والأهلية التي شاركت في إعداد المدونة، بعقد بعض ورش العمل التدريبية للموظفين العامّين، حول مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة في مقر الديوان، وفي بعض المؤسسات الحكومية. وان كان ذلك يتم ببطء؛ بسبب عدم توفر إرادة جدية للمتابعة من قبل بعض المسؤولين عن الوزارات أو الهيئات الحكومية غير الوزارية، كما أظهرته العديد من التقارير الخاصة التي أعدتها مؤسسة أمان عام 2014، عن واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عدد من هذه المؤسسات.

4. قرار مجلس الوزراء رقم (17/06/04/م.و/ر.ح) لعام 2014م الصادر في 2014/7/8.
5. قرار مجلس الوزراء رقم (17/06/03/م.و/ر.ح) لعام 2014م الصادر في 2014/7/8.
6. مقابلات مع عادل ياسين القائم بأعمال مدير عام التخطيط في سلطة المياه ، وروان اسعيد مدير مشروع بناء القدرات الممول من البنك الدولي «جزء من مشروع الإصلاح» بتاريخ 2014/11/24

- صدرت تعليمات من النائب العام، في بداية شهر تشرين الثاني/ نوفمبر2014، بتفعيل سجل الهدايا في النيابة العامة؛ انسجامًا مع أحكام مدونة سلوك أعضاء النيابة العامة (أُعدت بالشراكة مع مؤسسة (أمان) في سنة 2012.

الإدارة العامة للشكاوى... تُراجع التجربة وتصدر تقريرها السنوي

تقرير الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء يشير الى عدم تعاون بعض الوزارات مثل المالية والتخطيط وبعض مجالس المحافظات ودار الافتاء وديوان الموظفين

صدر عام 2014 تقرير الإدارة العامة للشكاوى لعام 2013، وشكل تطورًا مهمًا في توفير بعض أشكال المساءلة وآلياتها من قبل المواطن، بشأن إدارة القطاع العام. ويشير التقرير إلى أن عددًا من الوزارات ما زالت بدون وحدات شكاوى، أو لم تتعاون في إعداد تقاريرها وتقديمه إلى الإدارة العامة للشكاوى، مثل: وزارة المالية، وبعض مجالس المحافظات، وديوان الموظفين، ووزارة شؤون القدس، ووزارة الدولة لشؤون التخطيط، وبعض المؤسسات الحكومية غير الوزارية التابعة لمجلس الوزراء، كسلطة البيئة ودار الإفتاء الفلسطينية.[7]

وسبق وأن أشارت (أمان) إلى وجود بعض مظاهر الخلل في معظم دوائر الشكاوى، من حيث ضعف تصنيف المعلومات وأرشفتها، وآليات الرجوع إليها، وكذلك عدم وضوح الجهة المسؤولة أمامها هذه الدوائر، وعلاقتها بالإدارة العامة للشكاوى الموجودة في مجلس الوزراء.

7. انظر التقرير السنوي الأول للشكاوى الخاصة بالمؤسسات الحكومية للعام 2013، الإدارة العامة للشكاوى، مجلس الوزراء.

بعض الشركات المساهمة العامة بدأت تطبيق أحكام مدونة الحوكمة في القطاع الخاص

بدأت بعض الشركات المساهمة العامة في تطبيق مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، حيث التزم بعضها في تضمين التقارير السنوية قيمة المكافآت والنفقات لأعضاء مجلس الإدارة ، وبدأت بعض الشركات بالالتزام في الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال والبورصة عن بعض المعلومات المؤثرة أو التي قد تؤثر على نشاطات الشركات المساهمة العامة أو حقوق المساهمين، ونشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة والسوق المالي «البورصة».

بعد أن أنهت اللجنة الوطنية للحوكمة إعداد مدونة حوكمة قواعد الشركات، جرى تعاون وثيق ما بين ائتلاف أمان وهيئة سوق رأس المال، في العمل على رفع وعي مسؤولي بعض الشركات بأحكام المدونة. وفي إطار تعزيز الرقابة على مدى الالتزام بتطبيق أحكام المدونة، وضمان تعزيز الممارسات الفضلى في الشركات؛ طورت الهيئة وبالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) وبدعم من (أمان)، نموذج قياس حوكمة الشركات SCORECARD، جرى تطبيقه على عدة شركات، كمرحلة تجريبية خلال عام 2014.

هيئة سوق رأس المال الفلسطيني طورت وبدأت تطبيق تجريبي لنموذج قياس حوكمة الشركات score card

مراجعة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- قامت هيئة مكافحة الفساد بمجموعة من نشاطات التوعية الواردة في خطتها التنفيذية، بالتعاون مع عدد من المؤسسات الحكومية والأهلية، ولاسيّما في مجال التعريف بقانون مكافحة الفساد ووسائل الوقاية منه.
- تابعت الهيئة تنفيذ جمع إقرارات الذمة المالية لعدد من المكلفين الجدد أو المتخلفين، حيث بادرت بالطلب من العاملين في القطاع الأهلي بتعبئة وتقديم نماذج الإقرار بالذمة المالية.
- قامت الهيئة وبالتعاون مع المؤسسات الرسمية الفلسطينية بملاحقة الفاسدين الفارّين، واسترجاع بعض الأموال المنهوبة.
- نفذت وزارة التخطيط بعض التدخلات في مجال تعزيز الشفافية، وفقًا لما ورد في الخطة الوطنية التنموية 2014-2016.
- أسهمت مؤسسة أمان بعدد من التدخلات في مجالات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، مثل مساءلة وتعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية في عدد من المؤسسات الرسمية، مثل قطاع الأمن والهيئات المحلية، إضافة إلى العديد من النشاطات؛ لرفع وعي المواطن بأهمية مكافحة الفساد والإبلاغ عنه.[8]

هيئة مكافحة الفساد وأمان تعملان على دعم جهود مكافحة الفساد ورفع الوعي الوطني بأشكال الفساد وطرق الوقاية منه والتعريف بقانون مكافحة الفساد وادماج مفاهيم النزاهة في العملية التعليمية والمؤسسات الدينية

خطوات محدودة باتجاه الحكومة الإلكترونية

- أطلقت سلطة النقد الفلسطينية نظام التقاصّ الآلي «Perago Clear» الذي هدف إلى أتمتة عمليات تقاصّ الشيكات وأدوات الدفع بالتجزئة، من خلال توفير آليات ربط مباشرة للأعضاء فيه، بما يمكّنها من استخدام بنية تحتية آمنة، ومراقبة عملياتها بشكل فوري.

8. للاطلاع على الصفحة الإلكترونية لأمان يرجى زيارة الرابط التالي: http://www.aman-palestine.org/

- كما أطلقت وزارة النقل والمواصلات الخدمة الإلكترونية للامتحان النظري لرخص السياقة في مديرياتها في الضفة الغربية، بحيث يحصل المواطنون على نتائج الامتحان مباشرة عبر الموقع الإلكتروني.
- تم توقيع مذكرة تفاهم ما بين مجلس القضاء الأعلى وسلطة النقد لتطوير وتجهيز الأنظمة الآلية في مجلس القضاء الأعلى؛ بهدف الاستخدام المشترك للمعلومات والإحصاءات القضائية، لجهة رسم السياسات العامة للقطاع المصرفي، وكيفية تفعيل دور القضاء في حل النزاعات الحقوقية ذات العلاقة بهذا القطاع، ولتعزيز القدرات والإمكانيات لقاعدة بيانات نظام المعلومات الائتماني؛ بهدف المساهمة في سلامة العمل المصرفي واستقراره، والرقابة عليه، والاستفادة من قرارات المحاكمة، والإفصاح عنها في التقرير الائتماني.
- قام ديوان الموظفين العام بتطبيق آلية جديدة للتنافس على الوظيفة العمومية عام 2014؛ وذلك لضمان تعزيز النزاهة والشفافية، ولإتاحة الفرصة للجميع للتقدم لأي وظيفة يتم الإعلان عنها في المؤسسات والدوائر الحكومية، وذلك من خلال تقديم الطلبات إلكترونيًا، عبر البوابة الإلكترونية لديوان الموظفين العام، بحيث تم عقد الامتحان للجميع في ذات الوقت والمكان.

المؤسسات الحكومية والأهلية تنجز خطوات لتعزيز الشفافية في ادارة الشأن العام ولكنها مبعثرة وليست في اطار خطة متكاملة لانجاز هدف الحكومة الالكترونية

تحديات النظام الوطني النزاهة 2014

مرَّ عام 2014 دون التغلب على التحدي العام الذي أشار إليه تقريرنا العام الماضي، والمتمحور حول عدم إقرار وطني رسمي لخطة وطنية تشاركية شاملة لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد عابرة للقطاعات، ودمجها في الخطة الوطنية للتنمية التي أشرفت على قيادتها وزارة التخطيط، حيث لم يتم العمل بموجب صيغة ممأسة ومعتمدة وطنيا تلزم جميع الأطراف بتنفيذ النشاطات وبتحقيق الأهداف التي جرى تحديدها، في إطار جدول زمني محدد، ومسؤوليات محددة لكل طرف، كما لم يتم تطوير آلية تقييم لمواكبة التنفيذ والمراجعة، حيث بقيت معظم الجهود مبعثرة وغير مكتملة؛ الأمر الذي ساهم في بقاء عدداً من التحديات والفجوات دون مراجعة أو تدخل، مثل:

عدم استكمال التشريعات التي تعزز الشفافية

قانون حق الحصول على المعلومات

على الرغم من ما تم من جهد عام 2014 على مشروع قانون حق الحصول إلى المعلومات، فقد استمر غياب القانون، وعدم وجود نظام خاص بالأرشفة وحفظ السجلات، وآليات ملزمة لكيفية الاطلاع على البيانات، والمعلومات العامة ما زالت تشكل نقطة سوداء في مساحة الشفافية المطلوبة، مع الإشارة إلى تقدم حصل بشكل طوعي في هذا المجال على صعيد بعض المؤسسات الرسمية والأهلية والهيئات المحلية.

قانون الشراء العام

لم تستطع الحكومة استكمال التحضيرات لتطبيق قانون الشراء العام الجديد، بشأن المشتريات والعطاءات العامة؛ مما استدعى الطلب من السيد الرئيس إصدار قرار بقانون لوقف العمل به، والعودة للعمل بموجب القانونين القديمين: قانون العطاءات العامة وقانون اللوازم العامة، رغم الجهود التي بذلت والتكاليف المالية التي استخدمت في التحضيرات بالتعاون مع البنك الدولي.

قانون الامتياز ومنع الاحتكار

أظهرت نتائج مقياس نظام النزاهة عام 2014 أن السلطة الفلسطينية لم تصدر قانون المنافسة ومنع الاحتكارات، أو قانون منح الامتياز لبعض القطاعات التي جرى أو يجري خصخصتها؛ الأمر الذي يضعف من شفافية العمل في هذه القطاعات، ويؤثر على مستوى الخدمة أو الكلفة، وكذلك على حقوق العاملين في القطاع الخدمي ذاته ومن مستثمرين أيضًا.

الأنظمة الخاصة بتجنب تضارب المصالح وحماية المبلغين

أشارت نتائج مقياس النزاهة الفلسطيني الذي أعدته (أمان) عام 2014 إلى أن التشريعات الفلسطينية ما زالت قاصرة، في تحصين نظام النزاهة الوطني في فلسطين، بخاصة تلك القواعد الناظمة لحالات تعارض المصالح وحماية المبلغين.

تراجع سياسة الانفتاح على المجتمع المدني

- اتّسم هذا العام فيما يخص الإدارة المالية للحكومة: ضعف شفافية المعلومات والبيانات والمعطيات المالية الصادرة عن وزارة المالية والخاصة بموازنة العام 2014.
- لم يستجب وزير المالية لدعوة الفريق الأهلي وممثلي المجتمع المدني في حضور الجلسة السنوية الخاصة التي اعتاد المجتمع المدني (الفريق الأهلي لشفافية الموازنة) على عقدها، بالتشارك والتعاون مع دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية حول تنفيذ موازنة 2013، والاستماع إلى أهداف وخطة الموازنة للعام 2014 ومبرراتها، بالإضافة إلى الاستماع إلى وجهة نظر ممثلي مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال.
- لم تقم وزارة المالية بتقديم الحساب الختامي للسنوات الأربع الماضية أو نشره الأمر الذي أضعف من القدرة والفعالية لديوان الرقابة المالية والإدارية في المساءلة.
- في عام 2014 لم تتح الفرصة للمجلس ولجانه لمراجعة التقارير المالية الربعية وتقييمها، التي يفترض أن تحيلها وزارة المالية من أجل الاطلاع وإبداء الرأي كأحد آليات الرقابة على تنفيذ الموازنة، مما أبقى السلطة التقديرية بيد وزير المالية، في تحديد أولويات تسديد المتأخرات.
- قامت لجنة الموازنة في المجلس التشريعي بقطاع غزة بالرقابة على التقارير المالية المتضمنة النفقات والإيرادات الحكومية، التي تصدرها وزارة المالية في غزة[9]، ولكن دون فعالية أو محاسبة.

9. مقابلة مع نافذ المدهون، أمين عام المجلس التشريعي في قطاع غزة، بتاريخ 2014/12/3

الاصلاح المالي يقتضي نشر البيانات والمعطيات المالية الرسمية في الوقت المحدد وبجودة عالي والمحتويات الكافية

واقع عام 2014 أظهر تراجع لوزارة المالية في سياسة الانفتاح على المجتمع المدني

- لم تنجح مؤسسات المجتمع المدني في إرغام الحكومة على نشر بعض الاتفاقيات الإقليمية أو المحلية التي وقعت السلطة أو بعض مسؤوليها عليها، مثل اتفاقية التفاهم الخاصة بتمويل مشروع محطة تحلية المياه (جزء من مشروع قناة البحرين) بالإضافة إلى اتفاقية الغاز الموقعة بين الشركة الفلسطينية لتوليد الكهرباء والشركة الأمريكية الإسرائيلية لاستخراج الغاز، إضافة إلى الاتفاقية الخاصة باستخراج الغاز من بحر غزة، أو الاتفاقية اللاحقة التي جرى تحديثها مع BPG.

نشر المعلومات المتعلقة بالاتفاقيات الاقليمية والدولية التي توقع عليها السلطة يعزز من الثقة بين المواطن والمسؤول

في اطار رصد (أمان) لنفقات الأجور والرواتب، ما زال يتم دفع رواتب عاملين في مؤسسات غير حكومية من قبل الخزينة العامة، استنادًا لقرارات استثنائية قديمة، مثل رواتب العاملين في المعاهد الأزهرية في قطاع غزة، حيث تبين أن رواتب العاملين في هذه المعاهد يُحمّل على موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية بديوان الموظفين العام، رغم أنها غير حكومية، وغير مدرجة ضمن هيكلية وزارة التربية والتعليم العالي.

غياب الشفافية في تحديد رواتب المسؤولين في الهيئات والمؤسسات الرسمية غير الوزارية في ارتفاع مستمر

ان الاستقلال المالي والاداري لعدد من مؤسسات السلطة غير الوزارية لا يعني حرية مسؤولي هذه المؤسسات في الحصول على امتيازات ورواتب خيالية

أغلب هذه المؤسسات، التي تعد بالعشرات، لا تقدم تقارير عن عملها للجهات المرجعية، سواء الحكومة أو الرئاسة، وسُمح لمسؤولي هذه المؤسسات تخصيص رواتب وامتيازات لمعظم المتنفذين فيها لا تنسجم مع الواقع المالي للسلطة، حيث تلقّى بعض المسؤولين فيها أحيانا أكثر من 10 آلاف دولار شهريًا، إضافة إلى امتيازات ومكافآت خاصة، الأمر الذي فسّر حالة التسابق غير المهني من قبل بعض كبار العاملين في وزارات السلطة، للحصول على هذه المناصب؛ الأمر الذي شجع الواسطة والمحسوبية في الدوائر المحيطة بمركز اتخاذ القرار بشأن التعيين.

استمرار ضعف نظام المساءلة الرسمي

أدى تعطل أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية، وضعف فعالية كتلة حماس في المجلس التشريعي في غزة إلى ضعف مجال الرقابة على أعمال الحكومة طيلة عام 2014. وظهرت نوازع واضحة لإضعاف دور ديوان الرقابة المالية والإدارية والنيل من استقلاله، وسيعالج هذا الموضوع لاحقًا في باب خاص.

تحديات في مجال تطبيق مدونة السلوك في بعض المؤسسات العامة

سبق وأن أصدر مجلس الوزراء مدونة السلوك في الوظيفة العامة، تم إقراراها العام الماضي، وشكلت خطوة إيجابية في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة. وفي دراسة أعدّتها (أمان)، خاصة بفحص مدى تطبيق أحكام المدونة في عدد من المؤسسات الحكومية؛ تبيّن عدم الالتزام من قبل بعض المؤسسات، في دمج المدونة وأحكامها في آليات العمل والرقابة والتقييم، فقد أظهرت استبانة لرأي الموظفين العاملين في عدد من هذه الوزارات أن ما يقارب الثلث ليس لديه علم بالأحكام المتعلقة بالإبلاغ عن تلقّي الهدايا، أو اطلاع على تعليمات صادرة حول الإفصاح عن حالات تضارب المصالح، أو ضرورة الإبلاغ عن حالات الفساد؛ الأمر الذي يشير إلى ضعف الإرادة الجدية لبعض المسؤولين في هذه المؤسسات، حيث لم يتم متابعة تنفيذ المدونة من خلال إصدار تعليمات أو تحديد إجراءات، أو إضافة مؤشرات في التقييم ذات علاقة بمدى احترام أحكام المدونة، وتشير الدراسة إلى عدم إنزال عقوبات تأديبية ذات علاقة بشكل مباشر عند مخالفة أحكام المدونة. مع العلم أن الموظفين الذين وافقوا على اعتبار أن المدونة عززت من آليات المحافظة على المال بلغت نسبتهم 61% من مجمل المستطلعة آراؤهم.

وأشار عدد من الموظفين أن الوزارة لم ترصد موازنات خاصة لبرامج ونشاطات ذات علاقة بتطبيق المدونة، ورفع الوعي بأحكامها، وتطوير قدرات المكلفين في الرقابة على تنفيذها.

عدم تبني الحكومة للمنهج العلمي في اعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وفق معايير اعداد الخطط العابرة للقطاعات كما حددته وزارة التخطيط الفلسطينية والذي يشترط مبدأ التشاركية في الاعداد والتنفيذ والتقييم من قبل جميع الاطراف الرسمية والأهلية

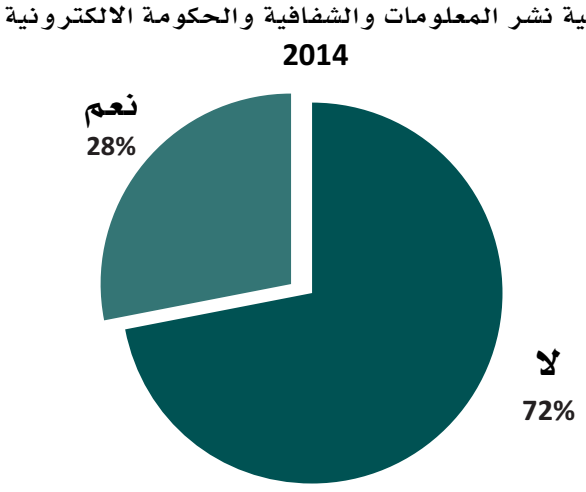
مطلوب استكمال سلة التشريعات التي تعزز من مناعة المؤسسات من الفساد مثل حق الوصول للمعلومات، قانون الشراء العام، قانون الامتياز ومنع الاحتكار، وقانون تنظيم قطاع المحروقات، وحماية المبلغين، ومنع تضارب المصالح

استمرار الدور التقليدي المحافظ للمواقع الإلكترونية للمؤسسات الرسمية

لم يلتزم حتى الآن عدد من المؤسسات الرسمية بتوجه الحكومة بالتحول نحو الحكومة الإلكترونية بالخطوات الضرورية اللازمة، ولوحظ ذلك بشكل واضح، من خلال فحص مضمون ما تم نشره على المواقع الرسمية لهذه المؤسسات، والمتعلق بنشر المعلومات وتبويب البيانات ذات العلاقة بالخدمات التي تقدمها للمواطنين، حيث استمر عدد منها بقصر النشر على نشاطات المسؤولين وتحركاتهم، ومعلومات قديمة لا يتم تحديثها بشكل دوري؛ الأمر الذي أظهر حتى الآن ضعف عملية الأرشفة وتصنيف المعلومات المتوفرة لدى هذه المؤسسات. مع الأخذ بالاعتبار بعض الاستثناءات التي تمت في هذا المجال، مثل صفحة ديوان الموظفين.

المواقع الالكترونية للمؤسسات العامة مطلوب تحديثها وتطويرها لتساعد المواطن في التواصل وليس اقتصارها على حركة المسؤولين ونشاطاتهم

72 % من المستطلعة آرائهم من المواطنين أكدوا عدم إمكانية الوصول للمعلومات في مؤسسات السلطة



امكانية الوصول للمعلومات العامة من وجهة نظر المستطلعة ارائهم 2014

نمية نشر المعلومات والشفافية والحكومة الالكترونية 2014

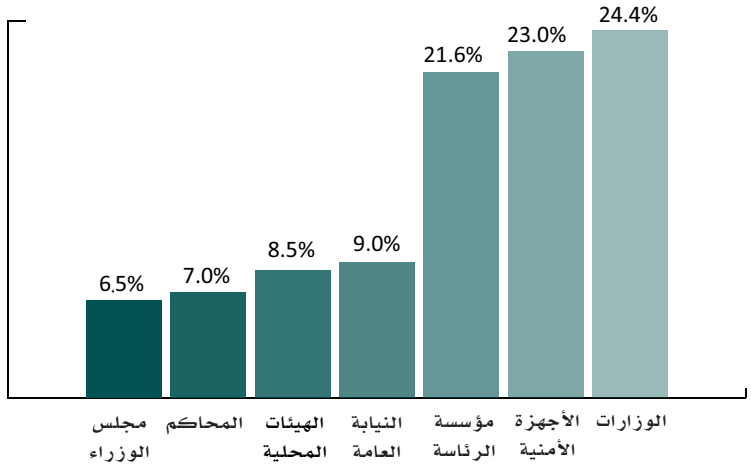
واقع الفساد عام 2014

اتسمت نماذج الفساد وأشكاله وجرائمه التي جرى الإبلاغ عنها في هذا العام في مؤسسات القطاع العام، والهيئات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، إضافة إلى جرائم الفساد الاقتصادي في القطاع الخاص، بالنماذج المعتادة في السنوات الثلاث الأخيرة، كما أبرزتها معطيات هيئة مكافحة الفساد في تقاريرها السنوية الرسمية. ويمكن تصنيف الأشكال بالاستناد إلى طبيعة الشكاوى أو الإبلاغ عن الحالات التي وصلت عمليا إلى هيئة مكافحة الفساد، باعتبارها الجهة الرسمية المكلفة باستلامها، وفقا لأحكام القانون، حيث بلغ عدد الشكاوى والبلاغات الواردة للهيئة 450 شكوى حتى تاريخ 2014/11/30، وقد تم استبعاد 152 شكوى بعد دراستها؛ لعدم الاختصاص. وجاءت الشكاوى كما صنفتها هيئة مكافحة الفساد كما يأتي:[10]

أكثر الأشكال انتشارًا وفقًا للبلاغات:

- الواسطة والمحسوبية 20%
- إساءة استخدام السلطة 17%
- المساس بالأموال العامة 13%
- إساءة الائتمان 12%

المؤسسات العامة الأكثر تعرضا للفساد في فلسطين من وجهة نظر المستطلعة ارائهم 2014 [10]



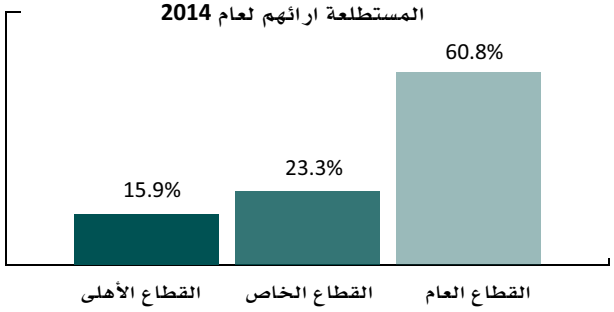
أقلّ الأشكال انتشارًا وفقًا للبلاغات:

- الرشوة 5%
- التهاون أحيانًا في أداء واجبات الوظيفة العامة 2%

الأشكال المتوسطة الانتشار وفقًا للبلاغات:

- الاستثمار الوظيفي 8%
- الكسب غير المشروع 6%
- الاختلاس 6%
- الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي 6%

القطاع الأكثر تعرضا للفساد في فلسطين من جهة نظر المستطلعة ارائهم لعام 2014



10.استطلاع رأي (أمان) «واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2014» نفذه مركز قياس لاستطلاعات الرأي

بالرغم أن جريمة الرشوة في فلسطين ليست منتشرة كما هو الوضع في عدد من واسع من الدول العربية إلا أن خطرها يزداد بسبب التزاحم على الحصول على الخدمات وتراجع شفافية العمل العام خاصة في قطاع غزة

طبيعة مراكز المتورطين في شبهات فساد

أشارت هيئة مكافحة الفساد، في تصنيفها لطبيعة القضايا التي وردتها، إلى أن بعض المتورطين هم من كبار الموظفين، ومن رؤساء دوائر حكومية أو محلية، إضافة إلى موظفين من مستويات وظيفية أقل مستوى، وتتعلق طبيعة الجرائم باستثمار الوظيفة والتكسب منها والاختلاس. وجدير بالذكر أن هذه المعطيات جاءت مشابهة لما ورد في تقرير عام 2013، حول طبيعة جرائم الفساد ومناصب مرتكبيها.

- تم خلال عام 2014 إحالة اثنين من أعضاء النيابة العامة (أحدهما برتبة رئيس نيابة) إلى محكمة جرائم الفساد، متهمين بارتكاب جرائم فساد. كما تمت إحالة وكيل نيابة إلى محكمة الصلح لاتّهامه بفعل مؤثم قانونًا.[11]
- جرى الإعلان عن حصول اختلاسات من صناديق بعض المحاكم، وقد قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق في جميع صناديق المحاكم، وتمت إحالة البعض إلى القضاء.

طبيعة التهم الواردة إلى محكمة جرائم الفساد لقضايا عام 2014	
نوع الجرم	العدد
التزوير	5
استثمار الوظيفة	3
الاختلاس	5
الكسب غير المشروع	6
الرشوة	5
التهاون في أداء المهام الوظيفية	1
الإخلال بواجبات الوظيفة	2
إساءة الائتمان	5
غسل الأموال	1
قبول الواسطة	1
المجموع	34[12]

11. مقابلة مع السيد عبد الغني العويوي النائب العام بتاريخ 2014/11/5.

لتسهيل تطبيق أحكام القانون بشأن جريمة الواسطة مطلوب تحويل جهة الاختصاص القضائي من دائرة الجنايات إلى دائر الجنح في محكمة البداية مع التشدد في العقوبة في حالة الشروع بالواسطة كوسيلة ردعية.

الواسطة جريمة شكلية

أشارت التهم التي وجهت لمسؤولين، وعرضت أمام محكمة جرائم الفساد خلال العام 2014، إلى جرائم اختلاس المال العام والرشوة والكسب غير المشروع واستثمار الوظيفة، في حين أن استطلاع الرأي الذي أعدته (أمان) حول رأي المواطن الفلسطيني في عدد من الجوانب المتعلقة بواقع الفساد في فلسطين 2014 أشار إلى استمرار اعتقاد المواطن الفلسطيني أن أكثر أشكال الفساد انتشارًا هو الواسطة والمحسوبية والمحاباة، لاسيّما في التوظيف بالقطاع العام، يليها الواسطة في تقديم الخدمات، ثم التعيينات والترقيات في القطاعات الثلاث (العام، الأهلي، الخاص).[13]

رغم إدراك المواطن بأن الواسطة مفهوم سلبي في المجمل، إلا أن 81% من المواطنين لا يرون خطأ في اللجوء إلى طلب الواسطة، في حال اقتضت الضرورة ذلك، تحت مسوّغ أن المواطن الفلسطيني لن يحصل على مبتغاه دون اللجوء للواسطة، في ظل فقدان الثقة بين المواطن والمؤسسات العامة.

في محكمة جرائم الفساد تم الحكم في حالة واحدة لجريمة الواسطة خلال عام 2014، رغم أن هيئة مكافحة الفساد أشارت في تقاريرها هذا العام، أنها استلمت بلاغات تتعلق بالواسطة والمحسوبية، بلغت 59 شكوى في العام نفسه، التي شكلت 20% من مجموع الشكاوى. وفي سياق متصل أعدت (أمان) تقريرًا خاصًا حول جريمة الواسطة في القانون الفلسطيني أظهرت ضرورة تعديل قانون مكافحة الفساد في هذا الجانب، واعادة النظر في العقوبة المقررة لجريمة الواسطة والمحسوبية ووضع عقوبة تتناسب مع طبيعة الجريمة واخراجها من دائرة الجنايات ومن النص العام الوارد في قانون مكافحة الفساد وادخالها في البداية في دائرة الجنح مع التشدد في العقوبة تدريجيا. على المشرع الفلسطيني أن يقوم بالغاء المواد القانونية المتعلقة بجريمة الواسطة والمحسوبية كما هي واردة في قانون مكافحة الفساد واستبدالها بالمادة 285 من مسودة قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 2011 وهي ذات المادة المنصوص عليها في القانون المصري والمطبقة في قطاع غزة، كذلك لا بد من النص على العقاب في حالة الشروع في جريمة الواسطة والمحسوبية حتى وان اصبحت الجريمة جنحة في التعديل الجديد وذلك للحد من انتشارها ومحاربتها بمساواتها في العقاب بين الشروع والجريمة التامة.

خطر انتشار الرشوة

شكلت تهمة الرشوة في القضايا التي عالجتها محكمة جرائم الفساد في عام 2014، ما يقارب 15% من مجموع القضايا، إلا أن نتائج استطلاعات رأي محلية أجرتها (أمان) عام 2014، إضافة إلى استطلاع رأي أخير أعدته منظمة الشفافية الدولية،

12. في العديد من القضايا التي نظرت المحكمة فيها يتوفر أكثر من جرم.
13. استطلاع رأي (أمان) «واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2014» نفذه مركز قياس لاستطلاعات الرأي.

بواسطة مؤسسة فلسطينية بحثية، أظهرت بشكل واضح أن شكل الفساد المتعلق بالرشوة المالية المباشرة، قد ظهر في الضفة والقطاع، وما زال في حدوده الدنيا، نسبة للدول الأخرى، ونسبة لأشكال الفساد الأخرى، حيث تبين في ذلك الاستطلاع بأنه لدى سؤال المواطن: هل قام بدفع رشوة للحصول على خدمة عامة؟ أن 6% من المواطنين في الضفة دفعوا رشوة للحصول على خدمة عامة، بينما في قطاع غزة أشار 19% من المواطنين المستطلعة آراؤهم أنهم دفعوا رشوة مالية.

على ضوء تكدس عشرات الآلاف من المواطنين أمام معبر رفح، بانتظار السماح لهم بالمرور، برزت بشكل كبير مظاهر طلب الواسطة والمحسوبية لتسجيل المسافرين، وبرزت شبهات حول الاستعداد لدفع رشاوى لتسهيل السفر، حيث ظهرت أسماء عائلات كاملة، من أطفال ونساء وشيوخ وشباب، أو سيدات مسنّات، أو رجال أعمال ضمن قوائم الطلبة[14].

استمرار تراكم قضايا الفساد

تشير المعلومات التي جمعتها (أمان) إلى أن محكمة جرائم الفساد قد أصدرت أحكامًا في 3 قضايا وردت إليها عام 2014، مع الإشارة إلى أن عدد القضايا المدوّرة عام 2014 بلغت 50 ملفًا، تم الفصل في 20 ملفًا منها. استمرت في عام 2014 ظاهرة طول مدة البت في القضايا المنظورة أمام محكمة جرائم الفساد، بسبب القدرة على الطعن أمام محكمة الاستئناف والنقض، في الكثير من القرارات التي تصدرها المحكمة أثناء النظر في الدعوى، حيث لا يتم إلزام الدفاع بتقديم جميع دفوعه مرة واحدة في المحكمة؛ الأمر الذي أطال أمد التقاضي في القضايا. وأعاد من جديد ضرورة مراجعة قانون الإجراءات الجزائية.

برز خلال العام 2014 نقل عدد محدود من كبار الموظفين "الفئة العليا"[15] إلى ديوان الموظفين العام أو إلى وزارت أخرى، أو إلى التقاعد المبكر، بعد قيام لجان رسمية بالتحقيق، أو بسبب خلافات غير معلنة بين أطراف رسمية، وشملت مواقع ودوائر مهمة، مثل: الرئاسة، ووزارة المالية، ووزارة العدل، وديوان الرقابة المالية والإدراية، والمجلس التشريعي، دون إعلان الأسباب التي أدت إلى هذه الإجراءات الخاصة؛ ما أحدث بعض الهمس والإشاعات، وأضعف من المصداقية والثقة بآليات المساءلة والمحاسبة الرسمية، إذ لم تُشر بشفافية إلى حيثيات القرارات ومسوّغاتها.

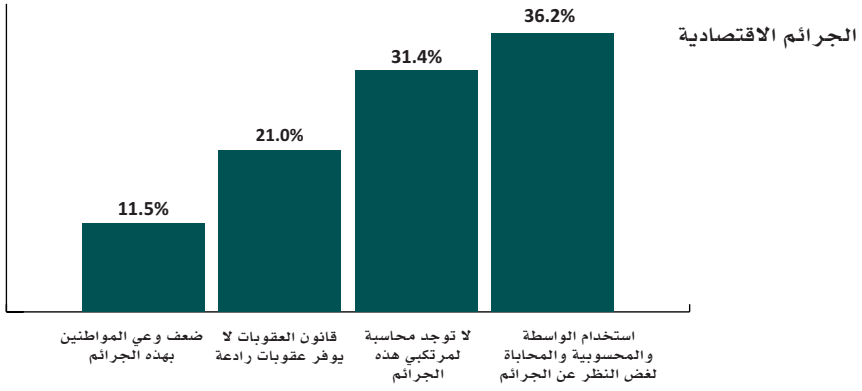
ان استمرار البطء في معالجة بلاغات المواطنين بشأن الفساد وطول اجراءات جمع البيانات والمماطلة في القضايا يؤدي إلى تأخير انجاز العدالة والافلات من العقاب.

14. حوار مسجل على لسان السيد ماهر أبو صبحة مدير المعابر في قطاع غزة، آب 2014
15. انظر القرارات الرئاسية: رقم 1 و27 و58 لسنة 2014. وكذلك رقم 7 و18 لسنة 2014

وفيما يخص قطاع غزة، أفاد رئيس محمكة بداية غزة السيد محمد مطر أن عدد قضايا الفساد التي وصلت إلى المحكمة عام 2014، وصدر فيها حكم؛ هي قضية واحدة فقط، وهي حول استغلال موظف وظيفته لمصالح شخصية، أما عن عدد قضايا التي لم يصدر فيها قرار فهي أيضًا قضية واحدة فقط وما زالت في مرحلة الاستماع وتنظر فيها هيئة المحكمة. وفيما يخص الأحكام الصادرة بحق أشخاص هاربين من قضايا فساد، فلا يوجد أي قضية خاصة بموظفي المحكمة، كذلك لم يتم تقديم أي طلب بخصوص استرجاع أموال نجمت عن قضايا فساد.[16] ولم يتسنَّ الحصول على معلومات بشأن إحالة قضايا الفساد المحالة من قبل النيابة العامة للمحكمة، واستمر عام 2014 عدم وجود محاكم خاصة بالفساد في قطاع غزة، واستمرت هيئة مكافحة الفساد غير قادرة على العمل في قطاع غزة.

الجرائم الاقتصادية في تزايد والوسائل البيروقراطية لم تعُد مُجدية

أسباب استمرار ظاهرة الأدوية الفاسدة خلال الأعوام السابقة حسب انطباع المبحوثين عام 2014



فساد الأغذية والأدوية والتهرب الضريبي وتهريب السولار أكثر الجرائم الاقتصادية انتشارًا خلال العام 2014...

تشترك الجرائم الاقتصادية وجرائم الفساد في كونهما أفعالًا تضرّ بحقوق المواطن وبالمال العام والاقتصاد الوطني بكل أشكاله، وتُرتكب لإحراز مكاسب خاصة بصورة غير شرعية. إن ما يميز جرائم الفساد من الناحية القانونية هو كون مرتكبيها موظفين عموميين غالبًا، بقصد إحراز مكاسب خاصة، فهي مرتبطة بالقطاع العام، بينما الجرائم الاقتصادية هي تلك الجرائم التي غالبا يكون مرتكبوها يعملون في القطاع الخاص.

استطلاعات الرأي التي أعدتها أمان والتي أعدّها البنك الدولي عام 2014 أشارت إلى ارتفاع نسبة الرشوة في قطاع غزة حيث أشار 15% من المستطلعة آرائهم بوجودها

جرائم فساد الأغذية والأدوية والتهرب الضريبي والغش وتهريب السولار كانت الجرائم الأكثر انتشارا عام 2014

16. تمت الإجابة عن الأسئلة بشكل كتابي من قبل رئيس محمكة بداية غزة، السيد محمد مطر، بتاريخ 2014/12/8

محاكم غزة حكمت على شخص واحد بجريمة استغلال الوظيفة مع العلم أن هيئة مكافحة الفساد لم تفعّل دورها في القطاع رغم وجود حكومة التوافق؟؟

من أهم الجرائم التي وصلت إلى دائرة النيابة الاقتصادية الرسمية في رام الله (دائرة مختصة داخل النيابة العامة) ما له علاقة بحالات اشتباه بجرائم غسل الأموال والتهرب الضريبي، وبعض الجرائم الواردة في قانون حماية المستهلك، والتي من أهمها ما له علاقة بالأدوية والأغذية الفاسدة. وقد أشارت نتائج استطلاع الرأي الذي أعدته (أمان) عام 2014 أن 31.4% من المواطنين الفلسطينيين لا يعتقدون بوجود محاسبة فعلية لمرتكبي هذه الجرائم، واعتقد 36.2% أن هناك استخدامًا للواسطة والمحسوبية، لغض النظر عن هذه الجرائم، وأن قانون العقوبات لا يوفر عقوبات رادعة لهذه الجرائم.

خلاصة القول: إنه وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل جمعيات حماية المستهلك دائرة حماية المستهلك في وزارة الاقتصاد ودائرة الصحة العامة في وزارة الصحة ونيابة الجرائم الاقتصادية والمحاكم في متابعة هذه القضايا عام 2014، إلا أن ذلك لم يحدّ من تلك الجرائم، بل لوحظ عام 2014 استمرار ارتكاب تلك الجرائم، مثل جرائم الأدوية والأغذية، واستمرار تدفق البضائع الفاسدة من الجانب الإسرائيلي، حيث أدى عدم السيطرة على المعابر العديدة إلى إغراق السوق الفلسطينية ببضائع غير صالحة، وتم ذلك بتعاون شريحة فاسدة من بعض التجار، وطمع الموزعين الذين حققوا أرباحًا طائلة، على حساب صحة المواطن الفلسطيني وأمنه، بما فيه أمنه الغذائي.

يظهر الجدول في عام 2014 أنه تم تحويل 34 قضية مخالفة لقانون حماية المستهلك إلى نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية في رام الله، مع العلم أن هذا لا يعكس الواقع على الأرض من حيث انتشار هذه الجريمة، حيث أن نيابة مكافحة الجرائم الاقتصادية قد فصلت في 142 قضية في عام 2014.

يُظهر الجدول الذي تم الحصول عليه من نيابة الجرائم الاقتصادية أن أكثر الجرائم التي وصلت للنيابة العام الماضي كانت مخالفة أحكام قانون حماية المستهلك، تليها التهرب الضريبي إضافة إلى جرائم تهريب منتجات المستوطنات، والتي تعتبر مخالفة لأحكام قانون خاص بهذا الصدد، أما باقي انواع الجرائم الاقتصادية فهي كما يظهرها الجدول المرفق.

ولضمان فعالية سياسة الردع، فإن (أمان) تطالب بنشر أسماء الأشخاص أو الشركات التي قامت بهذه الجرائم، ونوع الجريمة والسلعة، حال إحالتها إلى المحكمة المختصة.

ويُظهر الجدول أن عدد القضايا التي تم الفصل فيها للعام 2014 والبالغة 142 قضية، نصفها قضايا تتعلق بجرائم مخالفة أحكام قانون حماية المستهلك، في حين أن موضوع التهرب الضريبي التي بلغت قضاياه المدورة والمفصول فيها ما يقارب 12 قضية؛ مما يدلل على عدم جدية ملاحقة مرتكبي هذه الجريمة، مما يعني أيضا عدم الجدية في محاسبة المتعدّين على المال العام.

أما فيما يتعلق بجريمة التهرب الضريبي، فقد سجلت لدى النيابة الكلية في المحافظات، خلال عامي 2013 و2014 ما مجموعه 97 قضية، وقد حازت نيابة رام الله على 78% من مجمل الملفات أو القضايا.

كما سُجل خلال العام 2014 تنامي جريمة الغش في السولار أو تهريبه، حيث سُجلت عشر قضايا في نيابات الضفة، منها (4) لدى نيابة رام الله، و(3) في نيابة يطّا، وواحدة في كل من نيابات حلحول وبيت لحم وطوباس. ستة منها تم إحالتها إلى المحكمة، للنظر في التهم الموجهة لمحطات بيع الوقود، والأربع الأخرى ما زالت قيد التحقيق.

الملفات الواردة إلى نيابة رام الله المركزية لمكافحة الجرائم الاقتصادية خلال عام 2014[17]

الجريمة	المدور من السنوات السابقة	الوارد 2014	المفصول عام 2014	المدور
غسيل الأموال	5	4	1	8
منتجات المستوطنات	12	4	13	3
حماية المستهلك	31	34	61	4
التهرب الضريبي	13	12	12	13
ملكية فكرية	4	4	6	2
غير ذلك	9	42	49	2
المجموع	74	100	142	32

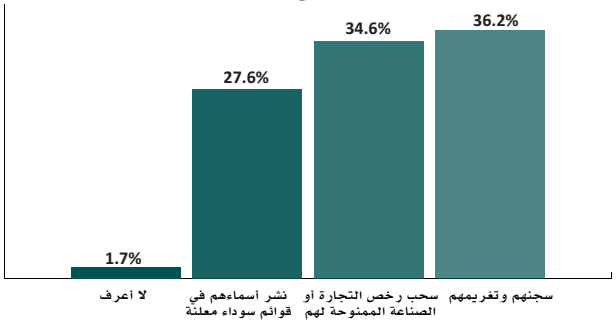
الواسطة والمحسوبية وضعف المحاسبة الرسمية والشعبية شجعت ظاهرة المنتجات الفاسدة وغير المطابقة للمواصفات وأغرق السوق الفلسطيني فيها عبر المستوطنات

أمان تطالب بنشر أسماء الجهات الفاسدة وتشديد العقوبة عليها وسحب رخص عملها

17. كما هو واضح فإن سجل النيابة المركزية لا يعكس كل القضايا في كل المحافظات الفلسطينية.

الملفات الخاصة بالتهرب الضريبي ٢٠١٣-٢٠١٤ حسب المحافظات:	
النيابة	العدد
طوباس	1
الخليل	3
جنين	2
أريحا	1
دورا	1
طولكرم	6
نابلس	1
بيت لحم	6
رام الله	76
المجموع	97

أهم إجراء ينبغي اتخاذه للذين يتاجرون بالأدوية والأغذية الفاسدة حسب انطباع المواطنين 2014



شركات توزيع الكهرباء وبعض الهيئات المحلية وشرائح واسعة من المواطنين المقتدرين لا يدفعون مستحقات الكهرباء الماء والصرف الصحي

إسرائيل تشجع على نهب الخزينة الفلسطينية من خلال خصم هذه المستحقات من أموال المقاصة

استمرار تراكم ديون شركات توزيع الكهرباء والهيئات المحلية وعدم شفافية البيانات المالية الخاصة بالمقاصة التي تقدمها إسرائيل

بلغت الديون المتراكمة على شركات توزيع الكهرباء قي قطاع غزة 42 % وشركة كهرباء القدس 26 % إضافة إلى ديون عدد من مجالس الهيئات المحلية، حيث بلغت مع نهاية شهر شباط/ فبراير 2014 حوالي 1.3 مليار شيكل، بزيادة حوالي 500 مليون شيكل، مقارنة بنهاية العام 2012، وفقًا لادعاء الحكومة الإسرائيلية أن الديون على الجانب الفلسطيني، بما فيها ديون شركة كهرباء القدس 1,8 مليار شيكل. وبلغت الديون على شركة كهرباء محافظة القدس نفسها 900 مليون شيكل، لصالح الشركة الإسرائيلية خلال العام 2014. وتظهر بيانات وزارة المالية تراجع إجمالي في معدلات فواتير الكهرباء المحصلة.

هددت شركة الكهرباء القُطرية الإسرائيلية بقطع التيار الكهربائي عن "مناطق السلطة الفلسطينية"، حيث طالبت وقامت بخصم المبالغ المستحقة على السلطة الفلسطينية وشركات توزيع الكهرباء وبعض الهيئات المحلية، من أموال السلطة التي تحتجزها الحكومة الإسرائيلية. مدير عام شركة كهرباء محافظة القدس اعلن ان السلطة الفلسطينية تتحمل جزء من ازمة الديون المتراكمة حيث أنها لم تسدد حتى بداية شهر اكتوبر الالتزامات المترتبة على استهلاك مؤسساتها للتيار الكهربائي والمقدر بـ 350 مليون شيكل.[18]

ظاهرة عدم تسديد ديون الهيئات المحلية وعدم الجدية في دفع فواتير الكهرباء من عدد واسع من الفئات دون وجه حق من المكلفين القادرين، وكذلك عدم دفع السلطة فواتير

18. انظر تصريحات هشام العمري/ مدير عام شركة كهرباء محافظة القدس، بتاريخ 2014/10/10 http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=732429

الكهرباء الخاصة بمؤسساتها، ناهيك عن سرقة التيار الكهربائي من قبل عدد لا باس به من المواطنين عمق ظاهرة الاعتداء على المال العام على حساب المواطن الملتزم بالدفع.

أدت هذه الظاهرة إلى ارتفاع كبير في مبلغ صافي الإقراض وتعميق الإشكالية بسبب رفض إسرائيل تقديم كشوفا مالية شفافة، كما أظهرته التقارير المالية والمعطيات التي أظهرها تنفيذ موازنة عام 2014 مقارنة بالمخطط، حيث بلغت قيمة صافي الإقراض (955.8) مليون شيكل، في حين كان المبلغ المخصص في موازنة 2014 (600) مليون شيكل لكامل العام، أي بانحراف قدره (355.8) مليون شيكل. لقد مثّل هذا البند استنزافًا للموازنة العامة، لاسيّما أنها تقوم بدفع أموال عِوَضًا عن البلديات، مقابل رسوم الكهرباء وخدمات أخرى من أموال المقاصّة. بعض البلديات تقوم بالجباية المسبقة لرسوم الكهرباء من المواطنين، ولا تقوم بتحويلها إلى حساب شركة الكهرباء الإسرائيلية.

إن استمرار الفشل في معالجة هذه الظاهرة، وإهدار المال العام بسببها، شرَع أحد أشكال الفساد الإداري المزمن وافسح المجال للحكومة الإسرائيلية بسرقة جزء من أموال السلطة.

شركة كهرباء الشمال... اختلاس من العيار الثقيل

قام موظف كبير عام 2014 يعمل في شركة كهرباء الشمال باختلاس ما يقارب 2.5 مليون شيقل من حسابات الشركة، تم اعتقال المشتبه به للتحقيق معه من قبل النيابة العامة، واستُدعي على خلفية القضية 14 شخصًا، معظمهم من خارج الشركة؛ للتحقيق معهم كشركاء. مصادر النيابة العامة وجّهت الاتهام للمدير المذكور، وتم تحويله والآخرين إلى القضاء.

- المعلومات المتوفرة لدى (أمان) تشير أن المسؤول عن الاختلاس في الشركة على علاقة مع أشخاص في الأجهزة الأمنية متورطين في القضية.
- جرت محاولات للضغط على جهات التحقيق الرسمية، من أجل التعامل مع الحالة باعتبارها قضية اختلاس عادية في القطاع الخاص لا جريمة فساد، بعد أن تم إحالة ملف التحقيق الرسمي إلى هيئة مكافحة الفساد. الاختلاس الذي تم على يد أحد كبار الموظفين في الشركة، بالتعاون مع الآخرين، تم فيه الاستيلاء على مال عام لشركة مملوكة بالكامل للهيئات المحلية، تُعامل أموالها كما تعامل الأموال العامة وفقًا للقانون. فقد نصت المادة (16) من القرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام «أن خدمة إنتاج وتوزيع الكهرباء يُدار من قبل شركات يتم ترخيصها لهذه الغاية على أن تكون الشركة المرخص لها شركة مساهمة»، كما نصت المادة (27) على «أن الطاقة الكهربائية توزع على المستهلكين من قبل شركات يتم ترخيصها لهذه الغاية وتلتزم الهيئات المحلية التي تدير مشاريع الكهرباء بالانضمام إلى هذه الشركات كأعضاء مساهمين».
- نظرًا لاعتبار هذه الجريمة في العام 2014 من القضايا التي جرى فيها اعتداء على المال العام، وتعزيزا لمبدأ الشفافية، وحرصًا على المساءلة الجدية للأطراف التي قامت

أمان تطلب معاملة أموال الشركات العامة التي تدير شأنا عاما وتمثل فيها الحكومة مثل شركة كهرباء الشمال باعتبارها أموال عامة واحالة مرتكبي ملف الاختلاس إلى محكمة جرائم الفساد

غياب قانون فلسطيني ينظم العمل النقابي في الوظيفة العامة اتاح فرصة اضرابات ألحقت خسائر في الخزينة العامة

بهذه الجريمة، ولمنعهم من الإفلات من العقاب؛ فإن السلطة الفلسطينية ممثلة بالحكومة بشكل عام، والنيابة العامة بشكل خاص، مطالبتان بإحالة الملف إلى نيابة مكافحة الفساد بذات القدر من الاهتمام الذي أبدته الحكومة إزاء تمثيلها في مجلس إدارة شركة كهرباء الشمال، بعد أن تم استبعادهم منذ عام 2012 من قبل مجلس الإدارة.

تسييس الوظيفة العامة مجال للمحسوبية وإهدار للمال العام

قامت السلطة في الضفة الغربية على إثر الانقسام عام 2007 بدعوة آلاف الموظفين في قطاع غزة للإضراب العام والاستنكاف عن الدوام، ودفعت لهم رواتب وهم في بيوتهم، وعاقبت من لم يلتزم بالإضراب بالفصل بحجة عدم الشرعية، واستمر هذا الإجراء طيلة السنوات السابقة؛ الأمر الذي شكّل تدخلًا مباشرًا في تسييس الوظيفة العامة، واستخدامها لأغراض فئوية، ألحقت أضرارًا هائلة بالخزينة العامة في السنوات الماضية، وستُلحق ضررًا إضافيًا عند معالجة الوضع لأكثر من 45 ألف موظف جديد، تم تعيينهم في غزة لاحقًا، وغالبا على أسس حزبية أيضًا، من قبل حكومة حماس، وبشكل خاص في الوظائف الإدارية والمهمة. إن صعوبة تأمين قيمة فاتورة رواتب جميع الموظفين اصبحت عائق امام انهاء الانقسام.

الإضرابات تُلحق الخسائر بالخزينة العامة

الإضراب من حيث المبدأ حق مشروع لا جدال فيه، وهو وسيلة مهمة في النضال الاجتماعي والمطلبي، وسلاح فعال للنقابات على اختلاف أنواعها بموجب أنظمة رسمية تعتمد وتصدر وفق الأصول، الأمر الذي لم يتم إنجازه منذ قيام السلطة، واستمر حتى

استمرار سياسة التعيينات في الوظائف العليا بدون وجود بطاقة وصف وظيفي وبدون تكافؤ الفرص والاعلان المسبق عن الشواغر وتجاهل أحكام القانون الأساسي بشأن المساواة والمنافسة عزز ظاهرة المحسوبية

خلافا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني وروحه ومبدأ الفصل بين السلطات التي نص عليها، أصبح الرئيس مرجع وحيد للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية

نهاية عام 2014، وكذلك الحال بشأن إنشاء نقابات الموظفين العامين. إن غياب القانون الخاص بالعمل النقابي في الوظيفة العامة أتاح فرصة إضرابات ألحقت خسائر في الخزينة العامة.

تم التعامل مع هذا الملف (الإضراب ونقابات الوظيفة العمومية) على أسس سياسية فصائلية، بديلًا عن سيادة القانون والمحافظة على المال العام.

بعض الإضرابات كانت تتم استجابة للمناكفات السياسية أو لحسابات حزبية أو شخصية، مورس ذلك من قبل بعض النقابات في كل من الضفة والقطاع.

أدت الخطوات الاحتجاجية التي اتخذتها بعض النقابات، من مثل قرار تقليص ساعات الدوام لمدة ساعة، طوال شهري أيلول وتشرين الأول من عام 2014 لموظفي المؤسسات العامة، إلى إهدار المال العام.

تمثلت خسائر الدولة جراء هذا الإضراب بعدم تقديم الخدمات للمواطنين، وإضعاف بيئة الاستثمار. أما الخسائر المباشرة لخزينة الدولة فبلغت 15 مليون شيكل، وهي تكلفة ساعة العمل للموظفين العامين المدفوعة من قبل الخزينة العامة، حيث يتقاضى الموظف راتبًا شهريًا عن ساعات العمل المحددة (7 ساعات× 22 يوم عمل في الشهر) أي 154 ساعة شهريًا، فيما عمليًا يقوم الموظف، خلال هذا الإضراب، بالعمل 132 ساعة، وقُدّر عدد الموظفين المضربين في المؤسسات الحكومية بحوالي 20 ألف موظف، فيما متوسط الرواتب للموظف العمومي 2500 شيكل، أي أن التكلفة الشهرية لساعة الإضراب تكون (123×22 ×20000) 7,141,200 مليون شيكل شهريا أي أن الخسائر المباشرة تقدر بـ 15.6 مليون شيكل خلال الشهرين.

الأمر الذي يتطلب معالجة إصلاحية شاملة للوظيفة العامة، تُخرج الوظيفة العامة من الاستخدام السياسي.

التعيينات في الوظائف العليا

استمرت عام 2014 سياسة عدم الإعلان عن الشواغر الوظيفية لهذه الوظائف، كرؤساء المؤسسات العامة والمحافظين، وعدم وجود جهة رسمية تراقب أو تنظر في تعيينات المرشحين للوظائف العليا (المدنية منها والأمنية) في القطاع العام؛ الأمر الذي أدى إلى استمرار استخدام الواسطة والمحسوبية، والضغط على مراكز اتخاذ القرار في التعيين أو الترقية، وبالتأكيد فإن عدم إتاحة الفرصة للمواطنين للتنافس الحر وتكافؤ الفرص عزز نفوذ الأشخاص المتنفذين.[19]

قامت حركة حماس بتعيينات واسعة في قطاع غزة، استباقًا لاتفاق الشاطئ وحكومة الوفاق الوطني، حيث تم تعيين كوادر من حركة حماس، وترقية آخرين في الجهاز المدني والعسكري، دون الإعلان عن أية شواغر وفقًا للقانون.

بلغ عدد الموظفين وفقا للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للعام 2014 حوالي 92 ألف موظف مدني، و75 ألف موظف في الأجهزة الأمنية. فيما بلغ عدد الموظفين الذين تم تعيينهم في حكومة حماس في قطاع غزة خلال الأعوام السبعة الماضية، حوالي 46 ألف موظف في القطاعين: المدني (24 ألفًا) والأمني (22 ألفًا) أي أن مجمل الموظفين في قطاع الخدمة العامة، كما تقترحه حماس وفقًا لاتفاق الشاطىء، حوالي 213 ألف موظف.

لقد أدى التعيين على خلفية سياسية إلى:

أولاً: زيادة في عدد الموظفين، في المؤسسات المدنية والأمنية.

ثانيًا: تبلغ نسبة الرواتب ما يقارب 60% من إجمالي الموازنة التشغيلية للسلطة الفلسطينية للعام هذا، دون احتساب موظفي قطاع غزة الذين تلقّوا رواتبهم من حكومة حماس؛ الامر الذي أضعف قدرة السلطة الفلسطينية على الإيفاء بالتزاماتها تجاه الخدمات العامة الأساسية، كالصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي.[20]

19. مقياس النزاهة الفلسطيني.2014. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءل (أمان): رام الله.

20. تقرير (أمان) حول «تعيينات وترقيات الفئتين العليا والخاصة قبل إعلان حكومة الوفاق الوطني في قطاع غزة.2014.

تعطيل المجلس التشريعي عزّز من سلطة الرئيس، وأضعف من مساءلة الحكومة

لم ينجح المجلس التشريعي في استعادة نشاطه وعودته عام 2014، بالرغم من النص على انعقاد المجلس التشريعي في اتفاق الشاطئ، فقد توقفت اجتماعات كتلة حماس في قطاع غزة، على ضوء هذا الاتفاق، بعد أن استمر في العمل وفق آلية الانقسام سابقًا، وكذلك تراجع أداء مجموعات العمل في الضفة في مجالات المساءلة، وفي مجالات مراجعة التشريعات التي أصدرها الرئيس عام 2014، وفقًا لنص المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني.

اتصف دور أعضاء المجلس (كتلة التغيير والإصلاح في غزة) في معظم الأحيان بأنه داعم لمواقف حكومة حماس التي حلّت نفسها شكليًا، وكانت في بداية العام قد أقرّت موازنة شكلية للحكومة في القطاع، وأقرّت بعض التشريعات التي أسهمت في بناء سلطة مستقلة وتكريسها في غزة، ونادرًا ما كانت جلسات المساءلة تنتهي بمحاسبة حقيقية للوزراء. وعادة كان يتم إقرار جميع القرارات بالإجماع.

أما في الضفة الغربية، وعلى ضوء تشكيل حكومة جديدة برئاسة الدكتور رامي الحمدالله «حكومة الوفاق الوطني»، فقد مارس الرئيس -نيابة عن المجلس- صلاحية منح الثقة للحكومة، وكذلك أقرّ - نيابة عن المجلس- موازنة عام 2014، واقتصر دور بعض أعضاء المجلس على استقبال الوفود البرلمانية القادمة التي زارت فلسطين في ذلك العام، أو بحضور بعض أعضاء المجلس لمؤتمرات دولية، كما لم يلاحظ في هذا العام صدور بيانات عن المجلس أو لجانه، بشأن القضايا المحلية ذات العلاقة بالسياسات، أو بالأداء، أو بالتقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية.

إن موافقة نواب حركة حماس ونواب حركة فتح على تمرير حكومة الوفاق الوطني، دون إعطاء الثقة لها من المجلس، أظهر تواطؤ الفصائل الفلسطينية على تكريس غياب دور المجلس التشريعي، غياب المساءلة الأساسية للحكومة من قبل المجلس التشريعي.

أصبح الرئيس عمليا رئيسًا للسلطات جميعها؛ حيث مارس جميع صلاحيات المجلس التشريعي المتنوعة، وأصدر قرارات إضافة إلى التشريعات نيابة عنه،مثل رفع الحصانة عن أحد أعضائه، وقام بإحالة أمين عام المجلس التشريعي إلى ديوان الموظفين العام، كما تولى منح الثقة للحكومة السابعة عشرة (حكومة الوفاق الوطني) نيابة عن المجلس، إضافة إلى قرار إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، قبل انتهاء مدته القانونية (وهي صلاحية خاصة بالمجلس التشريعي) بموجب قرار بقانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد.

استمر وتوسع سيادة الرئيس في إصدار قرارات بقوة القانون مقارنة بالعام الماضي، فقد زادت من أحد عشر قرارًا بقانون في العام 2013، إلى تسعة عشر في العام 2014. مع الأخذ بالاعتبار أن سيادة الرئيس أصبح عمليًا المرجع الرئيس للسلطة القضائية والنيابة العامة، بعد أن تولّى اختيار رئيس لمجلس القضاء الأعلى وتعيينه، دون انتظار تنسيب ذلك من مجلس القضاء نفسه، كما واصدر عام 2014 قرارات بإنشاء ثلاثة مراكز لمساعدة النائب العام، وحدد الأشخاص الذين تولوا هذه المناصب.

قانون الشراء العام يُقّر ثم يُعّدل ثم يُجّمد في نفس العام مما أربك لجان العطاءات الرسمية وزاد من قرارات الاستثناءات في المشتريات العامة

القرارات بقانون التي صدرت عام 2014

الرقم	عنوان القانون
1	قرار بقانون رقم (1) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م.
2	قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014م.
3	قرار بقانون رقم (3) لسنة 2014م بشأن المصادقة على النظام الأساسي للمجلس الدولي للتمور.
4	قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
5	قرار بقانون رقم (5) لسنة 2014م بشأن إعفاء مركبات الأسرى المحررين من الرسوم الجمركية والضرائب.
6	قرار بقانون رقم (6) لسنة 2014م بشأن التأجير التمويلي.
7	قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.
8	قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.
9	قرار بقانون رقم (9) لسنة 2014م بشأن إعفاء الطوائف المسيحية المعترف بها من الضرائب والرسوم.
10	قرار بقانون رقم (10) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م.
11	قرار بقانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن المصادقة على إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد.
12	قرار بقانون رقم (12) لسنة 2014م بشأن منح الثقة للحكومة السابعة عشر(حكومة الوفاق الوطني).
13	قرار بقانون رقم (13) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م.
14	قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م بشأن المياه.
15	قرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
16	قرار بقانون رقم (16) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م.
17	قرار بقانون رقم (17) لسنة 2014م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.
18	قرار بقانون رقم (18) لسنة 2014 م بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم(25) لسنة 1958 م.
19	قرار بقانون رقم (19) لسنة 2014م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (15) لسنة 2014 المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

إن استمرار صدور التشريعات بهذه الآلية، وتعطيل إجراء الانتخابات العامة، بالرغم من كونها أحد شروط المصالحة في اتفاق الشاطئ أضعف من النظام الديمقراطي الفلسطيني، كما أن الاستمرار في التفرد في تعيينات كبار المسؤولين في الدولة، ومصادرة دور المجلس التشريعي الإداري؛ اضعف من مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يُعَدّ أساس النظام الديمقراطي من الناحية الدستورية، وشجع ظاهرة المحسوبية، وهي أحد أشكال الفساد وفقًا للقانون الفلسطيني، كما شجع الأطراف التنفيذية في الحكومة وخارجها على الإفلات من المساءلة، وقد ثار جدلًا كبيرًا حول موضوع صرف مكافآت ومصاريف تشغيلية للمجلس، في الوقت الذي لا يقوم بواجباته وفقاً للقانون .

وقد جرى تعيين رئيس جديد للمحكمة العليا ورئيس مجلس القضاء الأعلى الأستاذ علي مهنا في 2014/6/10 بقرار رئاسي، دون وجود تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وفقًا لأحكام المادة 18 التي تشترط تنسيب مجلس القضاء الأعلى عند تعيين القضاة.[21]

ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني
تراجُع في نشر تقاريره وإضعاف لاستقلاليته

- قدم رئيس الديوان تقريره السنوي عن سنة 2013 كالمعتاد لجهات الاختصاص (الرئاسة ومجلس الوزراء وممثلي الكتل البرلمانية) في شهر نيسان/إبريل 2014. وأبدى رئيس الديوان ملاحظات على بعض التعيينات الخاصة بمديري مكاتب الوزراء.

استمرار غياب المجلس التشريعي يلغي دوره عمليًا، ويحافظ على الجوانب الشكلية دون فعالية، ويترك الحكومة بدون مصادقة، والموازنة بدون إقرار، والوزراء بدون مساءلة. مما يضعف من جهود مكافحة الفساد.

على رئيس الديوان نشر التقارير الدورية والسنوية للعامة للاطلاع

21. أنظر: قرار رقم 70 لسنة 2014م بشأن تعيين السيد/ علي مهنا رئيسا للمحكمة العاليا - رئيسا لمجلس القضاء الأعلى، المنشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد 108 الصادرة في 2014/7/15، ص 108.

الطريقة التي تم فيها عزل رئيس ديوان الرقابة المالية والادارية على إثر خلافاته مع الحكومة تخالف أحكام القانون وتضعف من هيبة الديوان واستقلاليته

- في منتصف عام 2014 ظهرت مناكفات وتداخلات بين رئيس الوزراء ورئيس الديوان، حول قرارات إدارية اتخذها رئيس الديوان، رئيس الوزراء طلب من رئيس الديوان وقف بعض الإجراءات المتخذة بحق أحد المسؤولين في الديوان، إلى حين انتهاء لجنة التحقيق الرسمية التي شكلها مجلس الوزراء مع هذا المسؤول، فرفض رئيس الديوان تنفيذ الأمر؛ باعتباره مستقلًا في إدارته.
- لاحقاً لذلك اعتبر مجلس الوزراء أنّ رئيس الديوان أساء استخدام سلطته، بارتكابه مخالفة إدارية جسيمة، حين وعد عددًا من المسؤولين في الديوان بترقيات على الهيكلية الجديدة للديوان، مقابل دعم قراره بشأن إعتماد الهيكلية الخاصة بالديوان. على إثر ذلك صدر قرار لمجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2014/5/13 بتنسيب إحالة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى التقاعد، تبع ذلك إحالة رئيس الديوان إلى التقاعد بموجب قرار رئاسي دون توضيح الأسباب.[22] خلافًا للمادة العاشرة من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية التي تمنح رئيس الديوان الحماية وضمانات الاستقلالية، إذ نصت على عدم القدرة على عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب، إلا بموافقة أغلبية خاصة في المجلس التشريعي (أغلبية مطلقة للمجلس 67 عضوًا) كما حدد القانون أن مدة رئاسة الديوان سبع سنوات لمدة واحدة غير قابلة للتجديد، وأشار القانون أن رئيس الديوان وموظفيه يتمتعون بالحصانة عن كل ما يقوم به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامه، بموجب أحكام المادة الحادية عشرة من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

اعتبرت (أمان) أن عزل رئيس ديوان الرقابة المالية دون تبيان اسباب هذا العزل، حسب القانون، دون أن تتم مناقشتها في جلسة للمجلس التشريعي، وتكون علنية، لإطلاع العامة على أسباب العزل. إضعافا جسيما لحصانة الديوان واستقلاليته؛ وإضعاف لمنظومة المساءلة الرسمية حيث يعتبر الديوان إحدى آلياتها الرئيسة، بعد المجلس التشريعي.

- قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بإعداد العديد من التقارير في العام 2014، بعضها يتعلق بمدى احترام بعض المؤسسات الرسمية لقواعد العمل الإداري والمالي السليم، وفقًا للقانون الفلسطيني، وكذلك

22. المادة 96 من القانون الأساسي نصت بأن «يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني».

بشـأن التزام بعض الهيئات المحلية ومنظمات العمل الأهلي بأحكام القانون، لكن لم يقم بنشـر أيّ من التقارير المنجزة من قبله، سـواء التقرير السنوي أو التقارير الربعية أو الخاصة؛ مما شـكل تراجعًا عن سياسـة الانفتاح التي حققها العام 2013 بنشر التقارير الربعية والخاصة، بالإضافة إلى التقرير السنوي على موقعه الإلكتروني.

- أعد ديوان الرقابة المالية والإدارية تقريرًا خاصًا عام 2014، حول المركبات الخاصة بالدوائر الحكومية، ولكن لم يتم نشر النتائج. (أمان) تؤكد أن التقرير حمّل المسؤولية لعدد من الوزراء بسوء استخدام المركبات أو استخدامها لغير احتياجات العمل، وقام بعضهم بالتغطية على سوء استخدام المركبات ومخالفة قرار مجلس الوزراء، في هذا الشأن.

الاستقلال المالي والاداري لا يعني الهروب من المساءلة الرسمية

أظهر تقرير اعدته امان وتم نشره عام 2014 حول مفهوم الاستقلال المالي والاداري[23]، أن مفهوم الاستقلال المالي والاداري غير واضح في الادارة العامة للسلطة ومؤسساتها وبعض مسؤوليها، في بعض المؤسسات تم استغلال هذا الالتباس لتعزيز السلطة المسؤولة عن هذه الهيئات باعتبارها مطلقه، تم بموجب هذا الفهم زيادة رواتب وصرف مكافآت لا تنسجم مع واقع السلطة المالي من حيث معدلات الاجور حيث تم تخصيص رواتب زادت في البعض منها عن 10.000 دولار امريكي. ازداد الامر سواءً في البعض الاخر عندما اعتبر ان هذا الاستقلال يعفي المؤسسة او الهيئة من الخضوع للرقابة والمساءلة العامة مثل رقابة ديوان الرقابة المالية والادارية، والتاكيد على ان مبدأي الاستقلال والمساءلة متكاملين ولا يتعارض احدهما مع الاخر، وان كانت اليات المساءلة تختلف احيانا.

واوصت امان في التقرير بمجموعة من التوصيات ابرزها:

- تبني مفهوم واضح من قبل الحكومة للاستقلال المالي والاداري وتنظيم احكامه في اطار القانون.
- اعداد ادلة اجراءات لتطبيق مبدأ الاستقلال المالي والاداري.
- ضرورة اعداد نظام مالي واداري خاص بكل مؤسسة تتمتع بهذا الاستقلال واقراره من قبل مجلس الوزراء، مع اعطاء الاولوية للاستقلال المالي والاداري لديوان الرقابة المالية والادارية.
- وضع قواعد مالية ملزمة بشأن مستوى الرواتب الممكن العمل بموجبها واخضاع عقود العمل للمسؤولين عن هذه المؤسسات لاقرار ورقابة مجلس الوزراء.

الاستقلال المالي والاداري للمؤسسات يتطلب اقرار نظامها الخاص بذلك من مجلس الوزراء وصدوره في الجريدة الرسمية حتى لا تتحول هذه المؤسسات إلى مكاتب واقطاعيات خاصة يعرض فيها صاحب الدكان امتيازات ورواتب غير منطقية بلغت في حالات أكثر من 10 آلاف دولار

23. تقرير أمان حول «الاستقلال المالي والاداري في المؤسسات العامة الفلسطينية - المفهوم والممارسة» سلسلة تقارير، 2014

النيابة العامة هي جزء من السلطة القضائية ويجب أن تكون مرجعيتها ودائرة التفتيش القضائي مكلفة بالرقابة على أعمال مسؤوليها

التفتيش القضائي... تطورات إيجابية

استقرت اختصاصات دائرة التفتيش القضائي في فلسطين بإجراء التفتيش الدوري والمفاجئ على أعمال القضاة، في كل المحاكم النظامية على اختلاف درجاتها، باستثناء قضاة المحكمة العليا، وكذلك التفتيش على أعمال كل الدوائر الموجودة في المحاكم النظامية. بلغ عدد الجولات التفتيشية من 2014/1/2 لغاية 2014/8/31 (56) زيارة دورية، وبلغ عدد الزيارات المفاجئة للمدة ذاتها 22 زيارة.

استلمت دائرة التفتيش القضائي (حتى نهاية أكتوبر 2014) 118 شكوى، فصلت الدائرة في 79 منها. تعلقت أغلب الشكاوى بالاحتجاج على **بطء إجراءات المحاكمة والتأجيلات**.

وقد أحالت الدائرة ما نسبته 3% ممن شملتهم الشكاوى إلى المجلس التأديبي. كما سطرت كتبًا إلى بعض القضاة تنبيهًا؛ لتلافي استمرار تعطيل القضايا، لضمان سرعة الفصل وتحقيق العدالة.

تم خلال عام 2014 إحالة اثنين من أعضاء النيابة إلى مجلس تأديبي، حسب قانون أحكام السلطة القضائية، على خلفية مخالفات انضباطية وإدارية، وكان المجلس التأديبي قد فصل في عدد من القضايا التي أحيلت إليه في العام 2013 بتوجيه عقوبة التنبيه.[24]

تحديات واجهت دائرة التفتيش القضائي:

- تابعت دائرة التفتيش القضائي الرقابة على مدى الالتزام بأحكام مدونة السلوك التي سبق صدورها من مجلس القضاء الأعلى «القرار رقم 3 لسنة 2006 بخصوص مدوّنة السلوك القضائي»، والتي اعتُبرت في حينه خطوة إيجابية ومهمة، باتجاه تعزيز النزاهة في عمل الجهاز القضائي. شملت مدونة السلوك القضائي أحكامًا لتعزيز الاستقلال القضائي، وتجنب «تضارب المصالح»، وضمانات التقاضي والسلوك القضائي ...إلخ. ولكن لم يتم تأهيل مستمر للقضاة على أحكامها[25].

أصدر رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، توجيهاته لمحكمتي الاستئناف والنقض باعتبار قضايا مكافحة الفساد من القضايا ذات الأولوية للنظر بها بالسرعة الممكنة، على اعتبار أن تأخير البتّ في القضايا يمسّ بالنتيجة بمصلحة المجتمع في ملاحقة الفساد، ومصلحة المتهمين، ومصلحة القضاء الفلسطيني في آن واحد.[26]

- لا تعتبر توصيات دائرة التفتيش القضائي ملزِمة لمجلس القضاء الأعلى الذي قد يأخذ بها، أو قد يقرر تجاهلها.

24. مقابلة مع السيد ياسر حماد رئيس وحدة التخطيط في النيابة العامة بتاريخ 2014/11/6.
25. مقابلة أجريت مع المستشار محمد سامح دويك، قاضي المحكمة العليا ، رئيس دائرة التفتيش 2014/10/28
26. رد مجلس القضاء الأعلى على مراسلات (أمان) بتاريخ 2014/10/28

القضاء الشرعي الفلسطيني والقضاء العسكري لا يزالان خارج نطاق مسؤولية واختصاصات دائرة التفتيش القضائي الأمر الذي أضعف إخضاعهم للمساءلة

- نقص الموارد البشرية واللوجستية المساندة المتوفرة لدائرة التفتيش القضائي.
- ظهرت عام 2014 مرةً أخرى الإشكالية المتعلقة بمدى خضوع السلطة القضائية ودوائرها الإدارية وقراراتها إلى المساءلة المجتمعية، مثل باقي المؤسسات والسلطات. وقد دار نقاش لم يتم حسم نتائجه، حول التمييز بين موضوع استقلال القاضي، فهو موضع احترام وإجماع، واستقلال السلطة القضائية وقرارتها، فهو موضع جدل وحوار.
- ما زالت مسألة تبعية النيابة العامة ومرجعيتها القانونية غير محسومة؛ أهي جزء من السلطة القضائية أم تتبع السلطة التنفيذية، في ظل وجود نصوص قانونية متناقضة، بعضها يشير إلى تبعية النيابة إلى السلطة القضائية، ومواد أخرى تشير إلى دور لوزارة العدل في الإشراف على النيابة. ولم تتخذ خطوات جدية باتجاه توضيح العلاقة والمرجعية خلال عام 2014؛ مع العلم أن رئيس النيابة يتبع سلطة السيد الرئيس، في الواقع العملي الممارس.

تطورات في دور الإعلام في مكافحة الفساد

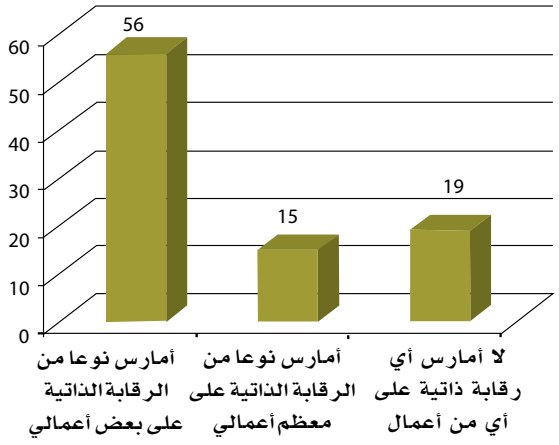
شهد معظم مؤسسات الإعلام في عام 2014 تقدمًا في مجال البرامج الإذاعية والتلفزيونية، ذات العلاقة بالفساد ومكافحته، وتطوير عدد من البرامج الخاصة بمكافحة الفساد أسهمت في تفعيل المساءلة المجتمعية، إضافة إلى تشجيع إعداد بعض التقارير الإعلامية الاستقصائية المتعلقة بإدارة الشأن العام ماليًا وإداريًا، أو بشأن جودة الخدمات المقدمة للمواطن من قبل دوائر الحكومة والهيئات المحلية وأجهزتهما، كما قامت نقابة الصحفيين بجهود ملموسة في الدفاع عن حرية التعبير، وحماية الصحفيين من التعسف في استخدام أحكام قانون العقوبات الأردني القديم منذ عام 1960 الذي سمح بوقف عدد من الإعلاميين بشبهة القدح والتشهير أو تعريض النظام العام للخطر عام 2014، وقد قامت مؤسسات أهلية عديدة، وعلى رأسها نقابة الصحفيين ومؤسسة (مدى) و(أمان) بالضغط لإصدار قانون حق الوصول للمعلومات الذي ما زال عالقًا في مجلس الوزراء. إضافة إلى جهودها للدفاع عن الاعلاميين المعتقلين على خلفية حرية الرأي والتعبير.

استمر الإعلام الاجتماعي ومواقع التواصل الاجتماعي في كشف الظواهر ذات العلاقة بإساءة استخدام الموقع وهدر المال العام.

- استمر في عام 2014 عائق الرقابة الذاتية كأبرز تحدّ في ملاحقة قضايا الفساد والتحقيق فيها، لاسيّما إذا ما كانت التحقيقات مُكلفة، أو تتعلق بأشخاص متنفذين في القطاع العام، أو أصحاب إعلانات مجزية للمؤسسة الإعلامية. لقد أشار 80% من الصحفيين الفلسطينيين، في استطلاع أجراه المركز الفلسطيني للتنمية والحريات العامة (مدى)، أن الصحفيّين الفلسطينيّين يمارسون نوعًا من الرقابة

لتعزيز جهود مكافحة الفساد مطلوب اصدار قانون حق الحصول على المعلومات وتشريع حديث للاعلام بأشكاله ومجالاته المختلفة لتعزيز الشفافية ووضع حد للتعسف في استخدام السلطة في ملاحقة الاعلاميين

على بعض أعمالهم، أو على معظم أعمالهم أو انتاجهم الإعلامي، حيث قال 56% إنهم يمارسون نوعًا من الرقابة الذاتية على بعض أعمالهم، فيما أشار 25% أنهم يمارسون نوعًا من الرقابة الذاتية على معظم أعمالهم. في حين قال 19% إنهم لا يمارسون أي رقابة ذاتية على أي من أعمالهم، وإنهم يكتبون وينشرون كل شيء بِحرّية.



كما أن استطلاع العينة لأعضاء شبكة الإعلاميين للنزاهة والشفافية الذي أجرته مؤسسة أمان لصالح مقياس نظام النزاهة الفلسطيني عام 2014 أظهر أن 26% من الإعلاميين المستطلعين يعتقدون بوجود الرقابة الذاتية إلى حدّ ما من أصحاب المؤسسات الإعلامية، فيما قال 73% أنه توجد رقابة ذاتية على نشر قضايا الفساد.

- استمر في عام 2014 غياب تشريع ينظم الإعلام الإلكتروني.
- ما زال واقع وزارة الإعلام مجهولًا؛ فقد تم إلغاء منصب الوزير ولكن الوزارة موجودة.

هيئة الإذاعة والتلفزيون ووكالة أنباء وفا وقعتا اتفاق تعاون مع (أمان) لتدريب وزيادة معرفة العاملين فيها على جهود مكافحة الفساد.

وقع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- (أمان) ونقابة الصحفيين الفلسطينيين، مذكرة تفاهم وتعاون في مقر مؤسسة أمان في رام الله، لاعتبار النقابة شريكًا مهما لـ (أمان) في تعزيز النظام الوطني للنزاهة.

واقع المنظمات الأهلية في الفساد ومكافحته

بلغ عدد المنظمات الأهلية المحلية عام 2014 المسجلة لدى وزارة الداخلية 2778 منظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة،[27] التي تعمل في مناحي الحياة المتعددة. ازدادات المؤسسات الأهلية المتخصصة في دمج بعض النشاطات ذات العلاقة بتعزيز قيم النزاهة أو مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في برامجها، لملاحقة الفساد والوقاية منه. نشطت (أمان) وبعض شركائها من المؤسسات الأهلية في مجال تعزيز النزاهة والشفافية، ودربت

27. انظر واقع المنظمات الأهلية في أرقام، مجلة أهليات، العدد صفر، خريف 2014، هيئة شؤون المنظمات الأهلية، ص 102.

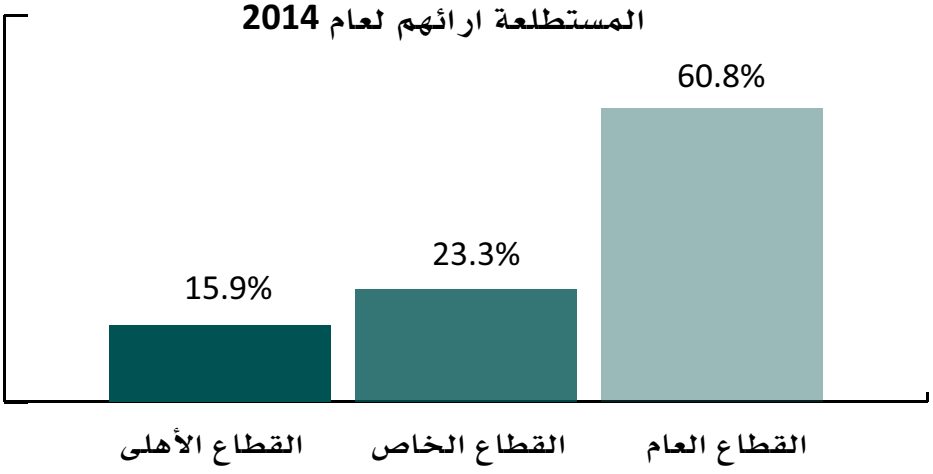
عددًا من العاملين في المؤسسات الأهلية، على آليات تضمين برامجها، في مجاليّ التوعية بمخاطره وأشكاله وطرق مكافحته، وقد أسهمت هيئة مكافحة الفساد في تمويل بعض النشاطات لعدد من المؤسسات الأهلية التي أقامت نشاطات في مجال التوعية، خاصة بقانون مكافحة الفساد، ودعمت الهيئة وأمان بعض المبادرات الطلابية في هذا المجال.

بادر عدد من المنظمات الأهلية في تشكيل ائتلافات، وتنسيق الجهود، في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من جهة، وتفعيل الرقابة المجتمعية في العمل العام من جهة أخرى.

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، أقام يوم عمل كاملًا، حول رأي المجتمع المدني في تنفيذ موازنة عام 2013، وأسهم في تحديد أولويات موازنة عام 2014، من وجهة نظر المجتمع المدني، وقدم توصيات بهذا الشأن.

تم الإعلان عن تأسيس المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن، الذي أُعلن عنه في احتفال الشفافية لعام 2014 الذي تعقده (أمان) سنويا، وامتاز عام 2014 بمبادرات شبابية في أكثر من مؤسسة، وأكثر من مجال؛ للانخراط في مكافحة الفساد في الضفة والقطاع والقدس، كما تم القيام بعدة نشاطات من قبل مؤسسات الحركة النسوية لمكافحة الفساد، و أسهم مركز تطوير المنظمات الأهلية NDC في بناء قدرات عدد من منظمات العمل الأهلي، في الجوانب الإدارية والمالية، لمساعدتها في تحسين بيئة الحوكمة الداخلية، وتعزيز آليات المساءلة الداخلية.

القطاع الأكثر تعرضا للفساد في فلسطين من جهة نظر المستطلعة ارائهم لعام 2014



دور الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة والمنتدى المدني لتعزيز الحكم في قطاع الأمن ومركز تطوير المنظمات الأهلية وعدد من الكليات الجامعية والأهلية لعبت دورا بارزا في تعزيز المساءلة المجتمعية

على العمل الأهلي لتعزيز دوره الرقابي على مؤسسات القطاع العام أن يعزز قيم النزاهة وأسس ومبادىء الشفافية في عمله

اخضاع جميع المنظمات الأهلية الدولية العاملة في فلسطين للقانون الفلسطيني وعليها نشر المعلومات عن أعمالها والأمـــوال الـتـي تـديـرها للمواطن الفلسطيني

وقد تعرض العمل الأهلي إلى ضغوطات ولتشويه صورته من قبل بعض المسؤولين، مستغلّين ضعف الحوكمة في عدد من المنظمات الأهلية، بشكل خاص بعد أن أصدر ديوان الرقابة المالية والإدارية تقريرًا بذلك، مدققًا على عدد من المنظمات الأهلية التي اشتبه بوجود خلل في أعمالها، بناء على شكاوى وبلاغات قُدمت للديوان بهذا الصدد، حيث تم الكشف عن بعض التجاوزات في سلوك بعض العاملين والمسؤولين في هذه المؤسسات، كما وكشف التقرير عن ضعف مساءلة المنظمات الأهلية من قبل وزارات الاختصاص.

وأشار التقرير إلى أن بعض الهيئات العامة ومجالس الإدارات تفتقر إلى دور فعال ورقابي من قبل الهيئات العامة ومجالس الإدارات، كما أشار إلى ضعف إجراءات الرقابة والضبط الداخلي لبعض الجمعيات، وعدم التزام بعضها بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، كعدم الالتزام بإجراءات الشراء، وإجراءات الرقابة الداخلية، حسب الأصول.

أشارت تقارير (أمان) السابقة إلى ضعف بيئة الشفافية والمساءلة في عمل بعض مؤسسات المجتمع المدني. كما أن استطلاعات الرأي التي أجرتها (أمان) أشارت إلى وجود انطباع لدى المواطنين بوجود فساد في بعض مؤسسات العمل الأهلي، وإن كان بشكل أقل كثيرًا من وجوده في القطاعات الرسمية الأخرى؛ حيث يعتقد 16% من المبحوثين (7% في الضفة الغربية، 31% في قطاع غزة) وجود فساد في القطاع الأهلي مقارنة بـ 61% في القطاع العام و 23% في القطاع الخاص.

ويمكن إرجاع هذه النتيجة إلى أن القطاع العام هو الأكثر حيوية في تقديم الخدمات للمواطنين، لا سيما التوظيف فيه، حيث أن 94% من المستطلعين اعتقدوا أن التوظيف في القطاع العام هو الأكثر عرضة لانتشار الفساد فيه. وفيما يتعلق بالقطاع الأهلي وارتفاع نسبة من يعتقدون بانتشار الفساد في غزة عنه في الضفة فيمكن إرجاعه إلى الظروف الصعبة التي عاشها ويعيشها سكان قطاع غزة في أعقاب العدوان الإسرائيلي الأخير عليهم، وما تقوم به المؤسسات الأهلية من توزيع مساعدات عينية ومالية، دفع المواطنين للاعتقاد أن المساعدات العينية والمالية يستشري فيها الفساد.

أظهرت نتائج مقياس نظام النزاهة عام 2014 أنه لم يتم إغلاق أية مؤسسة أهلية أو فرع لمؤسسة دولية على خلفية شبهات فساد، أو اعتقال نشطاء في مجال مكافحة الفساد، أو وضع عراقيل أمام نشاطات المؤسسات. كما لم يصدر أي قرار قضائي بإدانة مسؤولين في هيئات أهلية بقضايا فساد.

كما أشارت نتائج مقياس النزاهة إلى أن 90% من المنظمات الأجنبية قدمت تقاريرها السنوية للعام 2013 خلال العام 2014، علمًا أن المنظمات الأجنبية العاملة في فلسطين والمسجلة في وزارة الداخلية تبلغ 216 منظمة.

مازال واقع بعض المنظمات التمثيلية النقابية والقطاعية والشعبية يثير تساؤلات كبيرة من حيث دورية الإنتخابات لهيئاتها وكذلك لضعف دورها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

كلفة شراء الخدمة تهدد موازنة الصحة

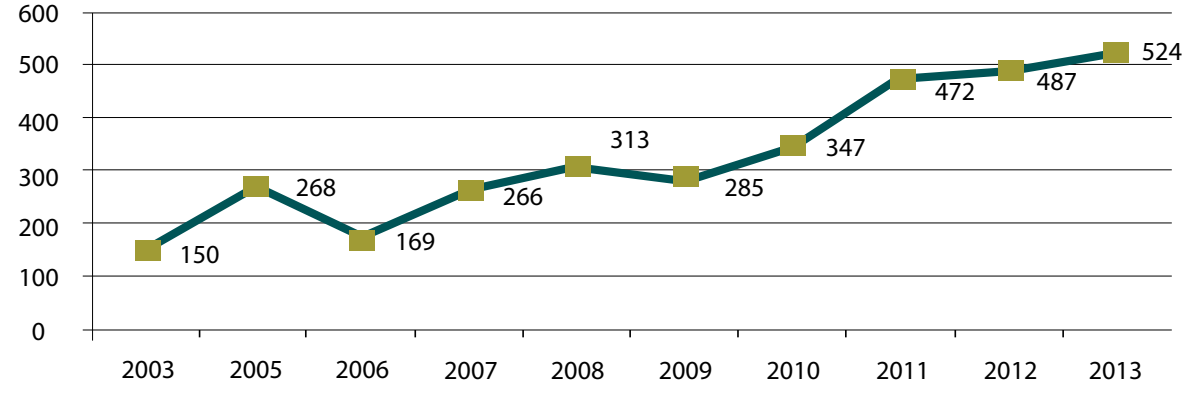
استحوذت كلفة التحويلات الطبية خارج المؤسسات الطبية الحكومية على جانب كبير من ميزانية وزارة الصحة الفلسطينية، طيلة سنوات السلطة العشرين. فعلى سبيل المثال؛ بلغت ثلث الإنفاق الفعلي لوزارة الصحة (31.3%)، خلال العام 2013، أي حولي 407 ملايين شيكل[28] (أي تم دفع هذه المبالغ من موازنة 2013)، فيما بلغت التكلفة الإجمالية للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة للعام 2013 حوالي 524 مليون شيكل،[29] وهي بذلك تشكل عبئًا ماليًّا يستنزف موازنة وزارة الصحة.[30]

بقيت الكلفة في هذا المجال في تزايد، ومحاولات الإصلاح لم تكن كافية؛ الضغوط من مراكز نفوذ من خارج الوزارة شجعت الاستثناءات. على الرغم من محاولات الإصلاح التي أشارت إليها تقارير وزارة الصحة وبياناتها، بشأن نظام التحويلات الطبية والخدمات الطبية في الخارج، وترشيد الإنفاق، ووقف هدر المال العام، ودعم المؤسسات الطبية المحلية.

وتظهر الأشكال المرفقة استمرار تزايد الإنفاق في هذا المجال، وزيادة عدد الحالات المحولة التي بلغت 64219 حالة عام 2014، حصلت المستشفيات الإسرائيلية على ما يقارب 26% من قيمة ما أنفقته، رغم أن عدد المحول لها فقط 10% من الحالات.

وفيما يخص قطاع غزة بقيت الخدمات الصحية من أكبر الخدمات التي تقدمها الحكومة في غزة، فما زال جميع سكان قطاع غزة، بما فيهم الأشخاص الميسورون، يتمتعون بخدمات التأمين الصحي المجاني المقدم من وزارة الصحة بتغطية كاملة 100%.

تكلفة شراء الخدمة الصحية «التحويلات للعلاج التخصصي خارج وزارة الصحة» (المبلغ بالمليون شيكل)



28. وزارة الصحة، مركز المعلومات الصحية الفلسطيني، التقرير السنوي - فلسطين 2013، حزيران 2014، ص 243.
29. وزارة الصحة، مركز المعلومات الصحية الفلسطيني، التقرير السنوي - فلسطين 2013، حزيران 2014، ص 96..
30. تم استخدام أرقام عام 2013 لغياب المعلومات المتعلقة بالعام 2014 ولعدم تعاون وزارة الصحة مع الباحثين بإعطاء المعلومات المتعلقة بتكلفة التحويلات الطبية للعام 2014، كما لم تنشر وزارة الصحة التقرير نصف السنوي للعام 2014 .

يجب وقف حالة المحاسبة الضبابية على تكاليف علاج المرضى الفلسطينيين المحولين للمستشفيات الاسرائيلية وذلك بالتدقيق على الفواتير وفقا لقوائم التكاليف المتفق عليها وبشكل شفاف

مقارنة عدد التحويلات ونسبة التحويلات للمستشفيات الإسرائيلية وقيمتها من مجمل الإنفاق على التحويات للعامين 2013/ 2014[31].

السنة	عدد التحويلات	نسبة التحويلات إلى إسرائيل	نسبة قيمة فاتورة التحويلات لإسرائيل من الإنفاق العام على التحويلات الطبية
2013	61636	%13	%33
2014	64219	%10.8	%25.8

فشل النظام الصحي القائم.... وتردد في إقرار نظام صحي شامل.

إن استمرار غياب نظام صحي شامل جديد، يتخلص من كل القرارات الاستثنائية التي اتخذها المستوى السياسي في السنوات السابقة، أدّى إلى إلحاق أضرار مادية أرهقت وأثقلت النظام، فقد أصبح مئات الآلاف من الأشخاص مشمولين في النظام، دون أن يلتزم أي طرف بتسديد قيمة رسوم التأمين عنهم؛ الأمر الذي أدى إلى انخفاض مستوى الخدمة الصحية المقدمة من قطاع الصحة الحكومي، وعطل قدرة الوزارة على تطوير برامج فعالة، لتحسين واقع المشافي المحلية.

إن تعزيز الخدمات الصحية في المؤسسات التابعة لوزارة الصحة وتطويرها، وتوفير الموارد المالية اللازمة لها، هي الطريق المباشر للتقليل من الاعتماد على التحويل للعلاج في الخارج.

استمرار الجانب الإسرائيلي في سرقة أموال الصحة مستغلّين غياب الشفافية في العلاقة والإجراءات بين الطرفين.

يشير التقرير السنوي لوزارة الصحة للعام 2013 إلى أن الحكومة الإسرائيلية قد اقتطعت 200 مليون شيكل من حساب المقاصة الخاص بالسلطة الفلسطينية. على الرغم من أن تكلفة العلاج للحالات المرضية المحولة إلى المستشفيات الإسرائيلية للعام ذاته لم تتجاوز الـ 105 ملايين شيكل.[32] ووفقًا لمدير عام شراء الخدمات السابق في وزارة الصحة، فإن «الوزارة تعاقدت مع محاسبين باللغة العبرية، واعتمدت برنامج تدقيق مالي للتدقيق في كل المبالغ التي قامت إسرائيل باقتطاعها من أموال المقاصة بأثر رجعي ومنذ إنشاء دائرة شراء الخدمة الطبية».

31. مقابلة مع د. أميرة الهندي مديرة دائرة شراء الخدمة في وزارة الصحة في جريدة القدس بتاريخ 2014/11/19.
32. وزارة الصحة، مركز المعلومات الصحية الفلسطيني، التقرير السنوي - فلسطين 2013، حزيران 2014، ص ص 238-243.

عدم شفافية قيمة الديون والمتأخرات للموردين من القطاع الخاص

استمرت مسألة تراكم الديون على وزارة الصحة، خلال العام 2014، لصالح القطاع الخاص، سواء الموردين للأدوية والمستلزمات الطبية أو المستشفيات التي تستقبل الحالات المحولة من دائرة الشراء في الخارج. يشير تقرير وزارة الصحة للعام 2013 أن إجمالي الديون المتراكمة حتى نهاية العام تبلغ حوالي 698 مليون شيكل.

ووفقًا لتصريحات الدكتور نظام نجيب رئيس اتحاد المستشفيات الخاصة والأهلية في فلسطين، فإن المبالغ المتراكمة على وزارة الصحة للمستشفيات تقدر بنحو 650 مليون شيكل، مع نهاية شهر تشرين الأول/ أكتوبر للعام 2014. في ذات الوقت نفى السيد وزير المالية ذلك في حين تظهر السجلات الرسمية لوزارة الصحة فواتير بقيمة 450 مليون شيكل للمستشفيات الخاصة والأهلية، تم تدقيقها من قبل الإدارات المختصة في الوزارة».[33] هذا التراكم للديون أضر بشكل واضح المؤسسات الطبية العاملة في فلسطين؛ جراء عدم قدراتها على الإيفاء بالالتزامات المالية المترتبة عليها للعاملين فيها من ناحية، وشركات التوريد الطبية والخدماتية والبنوك من ناحية ثانية. مما شكل عبئًا ثقيلًا على استمرار عمل العديد من المستشفيات الخاصة والأهلية في فلسطين. كما يفصح ذلك عن احتمال قيام خطر إضافي بأن لا تقوم الشركات الموردة أو المزودة للخدمات الطبية بتقديم خدماتها وفقًا للمعايير الطبية المتفق عليها في عقود التوريد.

نظام تامين صحي شامل ينتفع به جميع المرضى الفلسطينيين أصبح أمرا ملحا وضرورة لا تحتمل التأجيل

توزيع النفقات الفعلية لوزارة الصحة للعام 2013[34] (المبلغ مليون شيكل)

بنود الصرف	موازنة مقدرة	النسبة المئوية	الإنفاق الفعلي	النسبة المئوية من إجمال الإنفاق	الديون المدورة	النسبة المئوية من إجمال الديون
الرواتب	4.476	54	4.476	9.15	0	0
شراء الخدمة من خارج وزارة الصحة	6.704	72	8.604	3.13	3.703	44
أدوية ومستهلكات ومواد مخبرية	7.123	12	7.251	8.11	5.343	94
نفقات رأس مالية وتشغيلية أخرى	6.011	7	7.56	1.5	9.64	7
المجموع	3.415,1	001	6.992,1	001	7.796	001

33. http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=737155

34. وزارة الصحة، مركز المعلومات الصحية الفلسطيني، التقرير السنوي - فلسطين 2013، حزيران 2014، ص 243.

يشير الجدول أعلاه الخاص بالإنفاق الفعلي لموازنة وزارة الصحة إلى صعوبة تأمين الأموال اللازمة لتأمين كلفة الخدمات الصحية المباشرة، حيث تم صرف أقل من 50% من المبالغ المقدرة في الموازنة، فيما التزمت وزارة المالية بتحويل كامل المبالغ المقدرة للرواتب، والتحويلات الطبية للخارج؛ الأمر الذي أدى إلى عدم توفر بعض الأدوية المطلوبة. كما أدى هذا الأمر، إضافة لتراكم الديون على الوزارة، إلى تدني مستوى جودة ما يقدمه القطاع الخاص من هذه الاحتياجات.

حالة تضارب المصالح في القطاع الصحي ما زالت بدون حل

قرر وزير الصحة تطبيق تفرغ الأطباء الحكوميين وإغلاق عياداتهم الخاصة ووقف عملهم في المستشفيات غير الحكومية خارج أوقات العمل، وفقًا لقانون الخدمة المدنية.[35] القرار لم يدخل حيز النفاذ بسبب رفض الأطباء الالتزام بتعليمات السيد وزير الصحة؛ بالادعاء أن وزارة الصحة لم تقدم حلولًا، واضحة ومحددة لتعويض الأطباء «نظام الحوافز»، الأمر الذي على ضوئه تم تجميد التوجه والقرار. هذا التحدي ما زال يفتح المجال أمام بعض الأطباء المتنفذين في المستشفيات الحكومية استخدام المستشفى وموارده كساحة خلفية لعيادته أو محطة تحويل إلى المستشفى الخاص الذي يعمل به والنتيجة تراجع مستوى الخدمة الصحية للمواطن غير الواصل أو غير المقتدر على الدفع

بدون تأمين صحي شامل جديد يلغي القرارات الخاطئة في هذا القطاع والتي اتخذت في ظروف استثنائية سابقة لا يمكن وقف حالة التراجع في مستوى الخدمات الصحية

معايير توزيع المساعدات الإنسانية في غزة

الحروب والنزاعات المُسلحة تتيح المجال لفرص الفساد للظهور عند تنفيذ الحملات الطارئة وتوزيع المساعدات الإنسانية والإغاثية للمتضررين. تعتبر الواسطة والمحسوبية والمحاباة شكل الفساد الأكثر انتشارًا أثناء توزيع تلك المساعدات، خاصة في مجال عدم وضوح المعايير التي يتم على أساسها توزيع هذه المساعدات على مستحقيها؛ بعد العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة الذي استمر واحدًا وخمسين يومًا في صيف 2014، وألحق خسائر بشرية ومادية فادحة، تم الاتفاق على خطة وطنية متكاملة لإعادة الإعمار، تم عرضها في مؤتمر المانحين الذي عُقد في القاهرة، التي على ضوئها تم تشكيل لجنة وزارية لإعادة الإعمار، يترأسها نائب رئيس الوزراء ووزير الاقتصاد الدكتور محمد مصطفى، وتضم وزير الأشغال العامة والإسكان، وزير التخطيط ، وزير الشؤون الاجتماعية، رئيس سلطة الطاقة رئيس سلطة المياه، إضافة إلى تشكيل فريق وطني مهمته التنسيق والإشراف على تنفيذ كل النشاطات الهادفة لإعادة الإعمار.

أطلق مركز المناصرة والإرشاد القانوني في مؤسسة أمان حملة **الأيادي النظيفة**، بعد انتهاء العدوان الإسرائيلي، هدفت إلى نشر المعلومات الخاصة بجمع المساعدات

35. انظر: لقاء وزير الصحة في جريدة الحياة الجديدة، العدد 6519، الصفحة 10، الصادرة بتاريخ 2014/1/2.

الإنسانية وتوزيعها، وتم تخصيص هاتف مجاني واستقبال شكاوى المواطنين؛ وذلك لضمان وصول المساعدات لمستحقيها بنزاهة وشفافية وعدالة، وقد تم التواصل مع المئات من المواطنين عبر الخط المجاني للمركز في قطاع غزة، حيث تابع المركز التظلمات مع الجهات المختصة في القطاع، وعلى ضوء الحملة تبين أن المعلومات المنشورة للمواطنين بشأن المساعدات غير كافية أو شاملة؛ مما أوجد حالة من التشكيك في نزاهة الأطراف الأهلية والرسمية والدولية، وأشار المتظلمون إلى وجود واسطة ومحاباة والرشوة، وقد تم توجيه المشتكين إلى تقديم شكواهم إلى المسؤولين المباشرين في وزارات السلطة، مع العلم أن هيئة مكافحة الفساد غير موجودة في قطاع غزة.

قامت أمان وبالتعاون مع الإدارة العامة للحماية الاجتماعية، بنشر الآليات والمعايير التي يتم على أساسها توزيع المساعدات النقدية والعينية للمتضررين في قطاع غزة، وبالفعل فإن الوزارة قامت بإعداد نشرة تعريفية ببرامج الحماية الاجتماعية ونشرتها عبر وسائل الاعلام الفلسطينية كافة، كما قامت وزارة الاقتصاد الوطني بنشر إعلانات للمتضررين من العدوان، تشتمل على شروط الاستفادة من المنح، وسقف هذه المنح، وطرق تقديم الطلب للحصول على هذه المنح، كما قامت وزارة الاشغال العامة والإسكان بنشر قوائم بأسماء المستفيدين من كوبونات الإسمنت الذين تضررت منازلهم جزئيًا.

نشر المعلومات واتاحة وصول العامة اليها يمنع الاشاعات ويحد من فرص الواسطة والمحسوبية في توزيع المساعدات الانسانية

تراجع شفافية الموازنة العامة عام 2014

قامت (أمان) بتنفيذ مسح لقياس مدى شفافية الموازنة العامة الفلسطينية، من خلال رصد وقياس الحد الأدنى المطلوب لاعتبار الموازنة العامة تتمتع بالشفافية، حيث يركز المسح على ثماني مراحل أساسية في إعداد الموازنات وتنفيذها، ويبحث عن المعلومات التي تنشر حولها للمواطنين، والتي تعتبر حقًا للمواطن في المعرفة. **أكدت النتائج التي تم إجمالها في عام 2014 وبشكل مهني وموضوعي تراجع شفافية الموازنة العامة الفلسطينية**؛ حيث تبيَّن، خلال عشرة شهور من تنفيذ المسح والفحص بشكل شهري،

أن من أصل ثماني وثائق مالية التي من الضرورة توفرها للعامة، هناك ثلاثة فقط تم نشرها، وهي:

- **أولا: نشر الموازنة العامة** يجب نشر مشروع الموزانة العامة، وذلك قبل شهر على الأقل من بدء السنة المالية الجديدة، كما هو الحال في الموازنات العامة السابقة. وقد دأبت وزارة المالية على مخالفة أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة، لاسيما ما يتعلق بتقديم الموازنة العامة في موعدها القانوني، وهو الأول من شهر تشرين الثاني، حيث تعمل على تقديم الموازنة العامة في اللحظة الأخيرة؛ وبالتالي عدم ترك مجال للقطاعات المختلفة لإبداء الملاحظات ووجهات النظر. إضافة إلى ذلك فإن ما أُعلن عنه في الموازنة العامة 2014 لم يظهر سوى البيانات الرئيسة، دون أية كشوفات أو بيانات تفصيلية تتعلق بأي من بنود الإيرادات أو النفقات، أو البيانات المتعلقة بأي من مراكز المسؤولية.[36]

- **ثانيًا: نشر التقارير الشهرية والدورية:** هذه التقارير يجب أن تنشر بعد 15 يومًا من انتهاء الشهر، أو الربع، حيث التزمت الوزارة في إصدار هذه التقارير بمواعيدها، إلا أن موقع وزارة المالية كان يتوقف عن العمل لفترات؛ الأمر

36. قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم 21.

عام ٢٠١٤ شهد تراجع شفافية الموازنة العامة وغياب دور فعال لرقابة المجلس التشريعي وعدم تقديم الحساب الختامي لديوان الرقابة المالية وعدم اصدار موازنة المواطن

ووفق القياس مدى شفافية الموازنة من حيث توفير المعايير الضرورية في اعدادها وتنفيذها وقد شهد عام ٢٠١٤ تراجعا في تنفيذها

البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة من الضروري اضافة إلى نشرها أن تكون دقيقة وتنشر في الوقت المناسب

الذي أعاق الوصول إلى المعلومات. **وبالرغم من أن هذه التقارير تنشر إلا أن المعلومات المنشورة غير كافية، وقد لا تعطي المواطن الصورة الحقيقة للواقع؛ لأنها تخفي التفاصيل للبنود.**

- **ثالثًا: إعداد موازنة المواطن ونشرها:** وهي الموازنة التي تعدها وزارة المالية للمواطنين وتنشرها؛ ليتمكن المواطن من فهم السياسة المالية للحكومة وتوجهاتها للعام المالي الجديد، بطريقة سهلة وبسيطة، وقد شهد العام 2014 تراجعًا في إصدار هذه الموازنة، بعد أن كانت تعاونت وزارة المالية -وتحديدا دائرة الموازنة العامة- لمدة ثلاثة أعوام متتالية ونشرت موازنة المواطن، **بالشراكة مع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.** وهنا تجدر الإشارة إلى أن نشر موازنة المواطن هو إحدى وظائف وزارة المالية التي يجب أن تلتزم بها وبشكل سنوي.

أما الوثائق الخمس التي لم يتم نشرها فهي:

- **أولًا: بلاغ الموازنة 2014:** وهو تعميم الموازنة الصادر للوزارات والمؤسسات الرسمية ويوضح المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويجب أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية. **وتبين من خلال المسح أن هذا البلاغ لموازنة 2014 لم يتم نشره للمواطنين للاطلاع عليه.**

- **ثانيًا: ملخص مقترح الموازنة 2014:** وهو ملخص عن مقترح قانون الموازنة الذي يقدم للإقرار من قبل المجلس التشريعي، ويجب أن يُنشر للمواطنين مع موازنة المواطن قبل ثلاثة شهور من بداية السنة المالية الجديدة، **وهو ما لم يتم نشره، بل لم يستطع المواطن معرفة ما جاء في قانون الموازنة، حتى بعد إقرارها من الرئيس.**

- **ثالثا: التقارير المالية نصف السنوية:** لا تصدر وزارة المالية تقارير الصرف نصف السنوية التي من المفترض أن يتم نشرها بعد شهر إلى لثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة، والتي من المفترض أن تقيم الوضع المالي للنصف الأول؛ ليتم التعديل على عمليات الجباية والصرف خلال النصف الثاني.

- **رابعًا: الحساب الختامي:** وهو الحساب الذي يفترض من وزارة المالية تسليمه لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، بعد عام من انتهاء السنة المالية، **وتجدر الإشارة إلى أن آخر حساب ختامي تم إعداده ونشره كان للعام 2010، وتم نشره في الربع الرابع من عام 2013؛ مما يؤكد** غياب الرقابة على الموازنة وعلى الأداء الحكومي، لاسيّما في ظل غياب المجلس

التشريعي، وعدم حصول ديوان الموظفين على التقرير من وزارة المالية، بالرغم من قيامه بطلب هذه التقرير للسنوات 2011، 2012 و 2013، ولكن دون أن يلقى آذانًا صاغية في وزارة المالية.

- **خامسًا: تقرير نهاية العام:** وهو التقرير الواجب إصداره خلال 15 يومًا من بداية السنة المالية الجديدة، وقد التزمت وزارة المالية بإصداره، ولكن بتاريخ الثاني من شباط من العام 2014. وتتشابه هذه التقارير بعدم احتوائها على التفاصيل.

يتضح مما سبق، ومن خلال متابعة التقارير والمعلومات المتاحة عام 2014، أن الموازنة العامة تعاني من ضعف شديد بالشفافية، إضافة إلى غياب الرقابة والمساءلة عنها؛ مما يحتاج إلى وقفة حقيقة من قبل الحكومة لإعادة تقييم الوضع، وتصحيح المسار.[37]

النزاهة والشفافية في الإدارات الخدماتية في وزارة النقل والمواصلات[38]

تضطلع وزارة النقل والمواصلات الفلسطينية بمهمة إدارة العديد من القطاعات المتعلقة بقطاع النقل والمواصلات بكل أشكالها، إضافة إلى تقديم مجموعة من الخدمات، كمنح الرخص والتصاريح والأذونات للسائقين والمركبات، كما تتولى الإشراف على قطاع النقل الحكومي، وضمان السلامة على الطرقات. وبسبب طبيعة عمل وزارة النقل التي تقوم على الاحتكاك اليومي مع المواطنين في إطار تقديم الخدمات، فإن هناك ما يبرر الحاجة إلى الاهتمام بوجود نزاهة وشفافية وحكم رشيد بدرجة عالية، ووجود آليات ونظم للمساءلة، تضمن وصول الخدمات بأفضل طريقة للمواطن، دون تمييز أومحاباة.

من خلال فحص واقع النزاهة ومكافحة الفساد، في عمل إدارتي النقل الحكومي والتراخيص؛ كونهما تقدمان خدمات مباشرة وضرورية للجمهور الفلسطيني، اتّضح وجود ثغرات وتحدّيات، من شأنها أن تؤثر على مناعة هذه الدوائر وحصانتها، وتزيد فرص وقوع أفعال فساد. وقد أظهرت الدراسة التحديات التالية:

- **عدم إيلاء مدونة السلوك الاهتمام الكافي:** إن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة بقرار مجلس الوزراء في عام 2012 لم توضع موضع التطبيق في الادارة الإدارة العامة للنقل الحكومي والإدارة العامة للتراخيص، كما لم يجرِ إعداد برامج تدريبية توعوية لموظفيها، حول المدونة، وتعميمها عليهم.
- **التجاوزات في استخدام المركبات الحكومية:** على الرغم من قيام مجلس الوزراء بإعداد نظام جديد للنقل الحكومي، يتضمن آليات عمل المركبات الحكومية، والمصاريف المتعلقة بها، من الوقود والتأمين والصيانة، ويحدد

استمرار بعض مظاهر اساءة استخدام المركبات الحكومية من قبل بعض الاشخاص ويساهم في استمرار الظاهرة التواطؤ من قبل بعض المسؤولين والتغطية غير المسؤولة عن المخالفين

37. تقرير أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة، «نتائج مسح شفافية الموازنة العامة»، أيلول 2014
38. تقرير «أمان» حول بيئة النزاهة والشفافية في عمل الإدارات الخدماتية في وزارة النقل والمواصلات، سلسلة تقارير ، 2014.

العقوبات الواجبة التطبيق في حال وقوع التجاوزات، إلا أن مجلس الوزراء لم يقم بإصدار هذا النظام ونشره، ولم يتخذ إجراءات على الأرض لضبط التجاوزات القائمة في استخدام المركبات الحكومية.

- **استمرت بعض المركبات الحكومية المخصصة للحركة بالسير على** الطرقات، خارج أوقات الدوام الرسمي، وفي أيام العطل والأعياد الرسمية، من قبل من هي في عهدتهم، للتنقل بها من مكان السكن إلى مكان العمل وبالعكس، رغم تقاضيهم بدل المواصلات. بعضهم زوّد سيارات الحركة أذونات حركة موقّعة ومختومة مسبقًا لاستخدامها وقت الحاجة، وعلى الرغم من أن قرار مجلس الوزراء في عام 2012 بإنهاء عقود استئجار المركبات من قبل المؤسسات العامة، إلا أن ظاهرة استئجار مركبات لغايات الحركة وتسليمها لبعض الموظفين، لاسيّما ذوي الدرجات العليا، ما زالت قائمة في بعض الوزارات.

- **ضعف إجراءات الرقابة والمساءلة في الإدارة العامة للتراخيص:** ساعد عدم كفاية الطواقم الخاصة بالرقابة في وزارة النقل والمواصلات على إضعاف دورها في الرقابة، على مدى الالتزام بالقانون والإجراءات المتعلقة بالخدمات التي تقدمها، من تراخيص وتسجيل مركبات ...إلخ. إن نسبة كبيرة من المركبات المسجلة (38%) غير مرخصة، إضافة إلى تفشّي مظاهر الواسطة والمحسوبية والرشوة أحيانًا في هذا الجانب؛ مما نتج عنه ترخيص مركبات دون مرورها بالإجراءات الرسمية المقررة في بعض مراكز الفحص.

- خلال العام 2014 تم تحويل ملفّ فساد من وزارة الصحة لهيئة مكافحة الفساد، يتعلق بالإعفاءات الجمركية للمركبات الخاصة بذوي الاحتياجات الخاصة، إذ تم اكتشاف إعفاءات ممنوحة خلافًاللقانون، وسبق أن أشارت (أمان) وفي تقرير خاص إلى وجود هذه الحالات، بعد أن استقبلت وأكدت وجود خلل، يسمح باستغلال هذه الامتيازات من قبل بعض الأطراف؛ الأمر الذي يشكل انتهاكًا لحقوق ذوي الإعاقة من ناحية، وتبديد المال العام وإهداره دون مبرر من ناحية أخرى.

- بعض المركبات التي تم استلامها في قطاع غزة، خلال الأعوام السابقة وخلال عام 2014، كانت عبارة عن هبات وتبرعات، جاءت مع قوافل كسر الحصار المفروض على قطاع غزة، تم رصد قيام بعض الجمعيات التي تُعنى بشؤون ذوي الإعاقة ببيع تلك السيارات المؤهلة لجهات أخرى، مثل تجار النقل، أو التخلص من أجزائها وأدواتها المساعدة لذوي الإعاقة، بحجة عدم توافر ميزانية لتشغيلها.[39]

مطلوب اصدار نظام النقل الحكومي الذي يحدد آليات عمل المركبات الحكومية واحتياجاتها بشكل نظامي شفاف ويفرض العقوبة الرادعة على المخالفين أو المتسترين عليهم

39. مرفت عوف، تحقيق صحفي تم إعداده في قطاع غزة، بعنوان «في ظل غياب الرقابة .. متواطئون يحرمون ذوي الاحتياجات الخاصة من المواصلات المتخصصة!"، 2014.

الحكومة لا تصادق على اتفاقية شراء الغاز الموقعة ما بين شركة فلسطين لتوليد الكهرباء وشركة ‹ديلك - نوبل›

يعتبر الغاز الطبيعي أحد المصادر الرئيسة للطاقة، ومع تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية فقد سعت إلى تنظيم ما يتعلق بقطاع الطاقة عمومًا، ومن ضمنه الغاز الطبيعي، حيث عرف قانون رقم (12) لسنة 1995 بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية الطاقة بأنها: «**الطاقة بجميع صورها (الكهربائية، مشتقات النفط والغاز، عناصر الطاقة المتجددة ..إلخ)**". ولكن وبالجانب التطبيقي العملي، فقد تم تنحية العديد من نصوص القانون المذكور، لا سيما تلك المتعلقة منها بقطاع المحروقات، وغدت تعتبر تلك المواد بحكم الساقطة؛ نتيجة منح صلاحية إدارة كل ما يتعلق بقطاع المحروقات، ومن بينها الغاز، إلى الهيئة العامة للبترول، والتي كانت تتبع رئيس السلطة الوطنية مباشرة، حيث شغل المنصب المدير العام السيد حربي صرصور الذي لاحقته هيئة مكافحة الفساد وما زالت، في عدد من قضايا الفساد، وتواجه نيابة مكافحة الفساد صعوبة في تحصيل ما تم سرقته أو إهداره، بسبب عدم وجود سجلات مالية معتمدة وموثقة من للهيئة في حينه، تؤكد أو تنفي ادعاءات حربي صرصور في تحويل بعض الأموال من موارد هيئة البترول لشخصيات متنفذة في حينة.

وعلى الرغم من محاولة المجلس التشريعي الأول سن قانون ناظم لهذا القطاع، وإقراره لمشروع قانون الهيئة العامة للبترول في نهاية العام 1997، إلا أن عدم إصداره من قبل مؤسسة الرئاسة، وعدم نشره في الوقائع الرسمية حتى يومنا هذا؛ أبقى على حالة من الفراغ التشريعي فيما يتعلق بتنظيم قطاع المحروقات.

وبينما شهد قطاع الكهرباء تطورًا جوهريًا وملحوظًا بصدور القرار بقانون رقم (13) للعام 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، والذي قام بالفصل ما بين واضع السياسات، ممثلًا بسلطة الطاقة والموارد الطبيعية، والجسم المنفذ، ممثلًا بشركات توليد ونقل وتوزيع الكهرباء، والجسم المراقب، ممثلًا بمجلس تنظيم قطاع الكهرباء. **بقي قطاع المحروقات ومن ضمنه الغاز في حالة من عدم التنظيم قانونًا أو مؤسسيًا**، واتسم بعدم الوضوح فيما يتعلق بمنح الامتيازات. وقد سبق أن عالجت (أمان) هذا الموضوع في تقرير خاص إضافة إلى رسالة إلى السيد رئيس الوزراء، بشأن المطالبة بعدم اعتماد اتفاقية شراء الغاز الموقعة ما بين شركة فلسطين لتوليد الكهرباء، وشركة ديلك- نوبل، ولم يتم نشر هذه الاتفاقية لمعرفة تفاصيلها، وذلك إلى حين تنظيم هذا القطاع.

استكمال عملية تنظيم قطاع الطاقة تقتضي البدء الفوري بتنظيم قطاع المحروقات بما فيه البترول والغاز لتعزيز النزاهة واشاعة الشفافية والمساءلة ولاضفاء الشرعية على ممارسات الحكومة أو القطاع الخاص المعني في إدارة هذا القطاع

الهيئة العامة للشؤون المدنية

تم إنشاء هيئة الشؤون المدنية بتاريخ 1994/7/1، وذلك لتنسيق العلاقة في الشؤون المدنية بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها من جهة، والسلطات الإسرائيلية المختصة من جهة أخرى، بما يتلاءم مع الاتفاقيات الموقعة بين الجانبين،[40] باعتبارها الحلقة الرسميةالمدنية للتنسيق بشأن خدمات لمّ الشمل والتصاريح الخاصة بالمرور في إسرائيل أو المعابر، أو الحصول على بطاقة الشخصيات المهمة، أو الإعفاءات الجمركية. وعلى الرغم من ملاحظاتناعلى الواقع الدستوري لجهة تشكيلها، وجهة مرجعيتها؛ فقد لوحظ على الهيئة خلال عام 2014 ما يأتي:

واقع هيئة الشؤون المدنية يؤكد وجود تحديات تتعلق بشفافية العمل وضعف نظام المساءلة

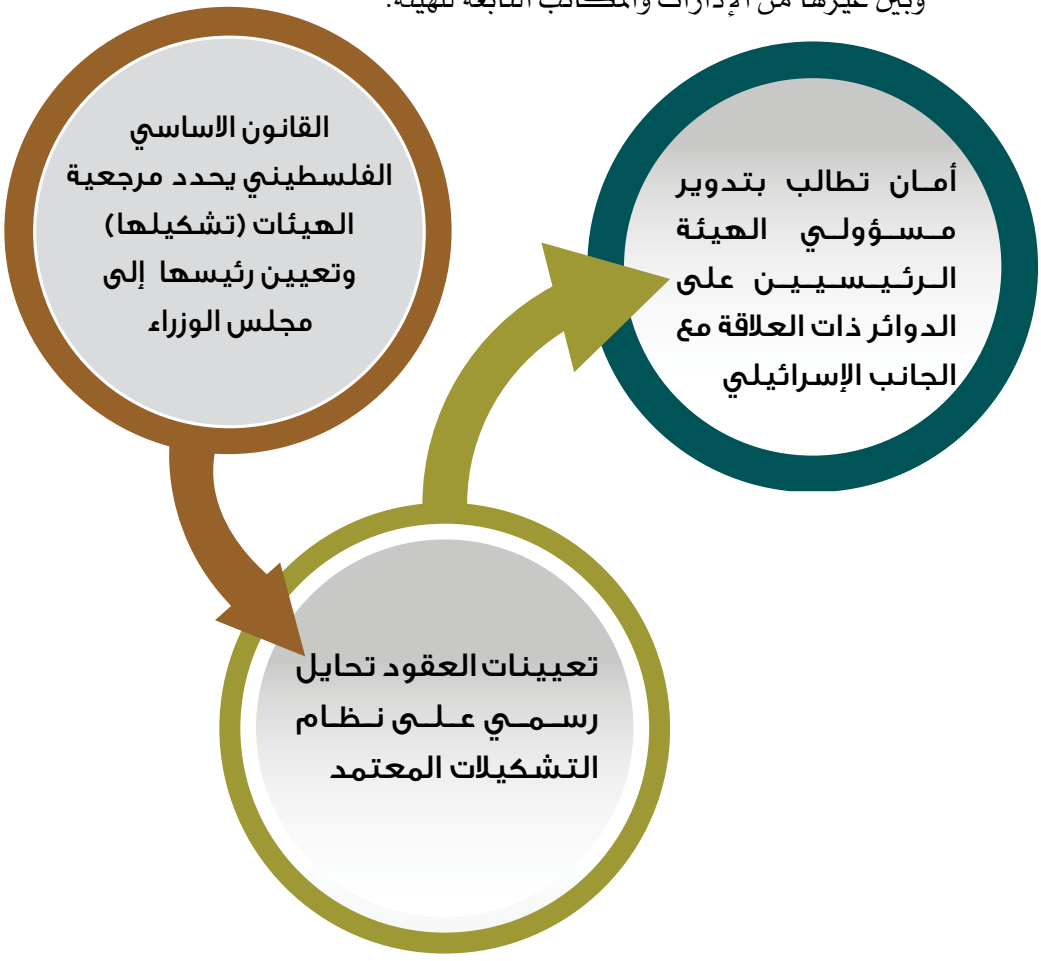
- **غياب مواصفات أو معايير واضحة تحكم عملية تعيين رئيس الهيئة**، حيث لا يوجد بطاقة وصف وظيفي معتمدة لرئيس الهيئة، وإنما يرجع القرار في تعيينه لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، باعتباره رئيسًا لمنظمة التحرير، وقد تمّ التعيين في الغالب لاعتبارات سياسية.
- **ضعف الإشراف الدائم من قبل مجلس الوزراء أو مكتب الرئيس على أعمال الهيئة**؛ ذلك أن مرجعية الهيئة الرسمية، وفقًا لمنطوق مرسوم تأسيسها، هي دائرة شؤون المفاوضات في منظمة التحرير الفلسطينية، بينما تكون تبعيتها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية/ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. في حين أن الهيئة استمرت في عملها تحت مظلة مجلس الوزراء من كل النواحي المالية والإدارية، وذلك عقب تحويلها من وزارة إلى هيئة عامة.
- **الهيئة تكشف حالات "استغلال الموقع الوظيفي" وتحيلهم إلى هيئة مكافحة الفساد**، رغم أن الهيئة لا تملك أي نظام أو تعليمات أو إجراءات، بشأن كيفية تعامل الموظفين مع عروض الهدايا التي يمكن أن تقدم لهم، كإجراء وقائي، إلا أن مصادر من داخل الهيئة أكدت اكتشاف بعض المخالفات من هذا القبيل، خلال عام 2014، وجرى التحقيق فيها من قبل الهيئة، واتخذت بحق المخالفين عقوبات تأديبية.[41] كما جرى إحالة بعض الحالات إلى هيئة مكافحة الفساد، بتهمة الرشوة، إلا أن المحكمة برّأت المتهمين.
- **بالاطلاع على واقع سياسة النشر والإفصاح عن الشروط والمعايير للحصول على الخدمات وأسماء المستفيدين؛ فهي لا تعلَن على الصفحة الإلكترونية للهيئة**، بالرغم من أن كل الخدمات التي تقدمها الهيئة، من حيث نوعية الخدمة ورسومها ووثائقها وإجراءاتها، معلن عنها من خلال الموقع الإلكتروني لمجلس

40. مقابلة مع السيد معروف زهران وكيل وزارة الشؤون المدنية بتاريخ 2014/8/26

41. مقابلة مع السيد محمود حماد مدير الشؤون الإدارية في الهيئة العامة للشؤون المدنية بتاريخ 2014/9/3

الوزراء الفلسطيني، عبر أيقونة « دليل الخدمات الحكومية».[42] إلا أن الموقع الإلكتروني للهيئة معطل بسبب وجود «السيرفر» الرئيس للموقع في قطاع غزة.

- تم ترقية بعض موظفي الهيئة بموجب قرارات استثنائية صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية و مجلس الوزراء في ظل غياب أية معايير واضحة ومحددة تحكم ذلك، وتم تعيين عدد آخر من الموظفين تحت مظلة العقود.
- على الرغم من وجود وحدة شكاوى على الهيكلية الوظيفية للهيئة، إلا أن هذه الوحدة تعاني على أرض الواقع من عدة إشكاليات، تحدّ بشكل كبير من قيامها بالمهام الملقاة على عاتقها، من ذلك عدم وضوح مرجعيتها، وضعف الإمكانيات اللوجستية المخصصة لها، وتضارب الصلاحيات بينها وبين غيرها من الإدارات والمكاتب التابعة للهيئة.[43]



ان عدد الاشكالات وتنوعها بما فيها مظاهر الفساد التي ترافق عملية توزيع مساعدات للمحتاجين بما فيها المساعدات النقدية يؤكد على أهمية الانتقال من البرامج المؤقتة إلى قانون شامل للضمان الاجتماعي

42. للاطلاع على المعلومات المتعلقة بهذه الخدمات كافة ، انظر الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني www.palestinecabinet.gov.ps/

43. مقابلة مع السيد معروف زهران وكيل وزارة الشؤون المدنية بتاريخ 2014/8/26

النزاهة والشفافية في برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية

تضطلع وزارة الشؤون الاجتماعية، بوصفها إحدى الوزارات الرئيسة في الحكومة الفلسطينية، بدور أساسي في تقديم المساعدات الاجتماعية، ومنها المساعدات النقدية، سواء تلك المنظمة من خلال برامج محددة في الوزارة، كبرنامج التحويلات النقدية ونظام المهمَّشين، أو المساعدات الطارئة. وتقود الوزارة قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين، وبعد إجراء تحسينات على منظومة المساعدة النقدية الحكومية للفئات الفقيرة، انحصرت هذه الخدمة في الوزارة، بعد أن كانت جهات حكومية عديدة تتنازع عليها. وبلغ أن عدد الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية حتى نهاية العام 2014 حوالي (115 ألف أسرة، تضم ما يقارب 550 ألف فرد) 30% منهم في الضفة الغربية و70% في قطاع غزة، وازدادت نسبة مساهمة الحكومة في العام 2014، لتصل إلى (52%) من النسبة الكلية للتغطية المالية للمساعدات النقدية، حيث بلغت ما يقارب (280 مليون شيقل) من أصل ما يقارب (500 مليون شيقل) خلال هذا العام، وهو ما يعني زيادة الاعتماد على تقديم المساعدات النقدية من خلال الموازنة العامة. ومن خلال تحليل واقع التحويلات النقدية عام 2014 فقد لوحظ ما يأتي:

- التشريعات المتوفرة قاصرة وقديمة، معظم أحكامها من المرحلة الأردنية في الضفة، والمبالغ المقرة وفقها زهيدة، إضافة لعدم انطباقها في غزة. بالتالي لا يوجد تشريع خاص بالمساعدات الاجتماعية سواء النقدية أو العينية (نظام أو قانون)، وهو ما يدل على أن الحكومة ما زالت تتعامل مع المساعدات على أنها منح طارئة، وليس في إطار حقوقي ملزم، من خلال نظام ضمان اجتماعي مقنّن، في إطار قانون فلسطيني.
- إن نظام (التعرفة) المعادلة التي يتقرر على أساسها منح المساعدة النقدية، في نظام التحويلات النقدية، لم تخضع، منذ وضعها قبل عدة سنوات، للمراجعة والتقييم والتحديث.
- على الرغم من أن قاعدة البيانات المتوفرة لدى الهيئة تقدم معلومات كافية عن المستفيدين، ومحدَّثة بشكل دوري، إلا أن هناك عدة إشكاليات تتعلق بمدى دقة بيانات القاعدة، وارتفاع نسبة الخطأ فيها؛ حيث تم أحيانا استمرار صرف المساعدات لأسر طرأ عليها تغييرات، من شأنها أن تحجب المساعدة عنها، أو تخفض مبلغ المساعدة.[44] ولوحظ إصدار تقارير رقابية، ولكنها ليست دورية أو منتظمة.

44. صدر خلال إعداد هذه الدراسة التعميم رقم (6) لسنة 2014 عن وزير الشؤون الاجتماعية بتاريخ 2014/10/20، بشأن إعادة تدقيق الحالات المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية ودراستها، وأشارت مقدمة التعميم (في إطار سعي الوزارة لتحسين جودة البيانات الخاصة ببرنامج التحويلات النقدية، وضمانًا للشفافية والنزاهة ولمصداقية البرنامج، وحفاظًا على المال العام .....) وقد شدد التعميم على حجب أي حالات غير مستحقة، ومطابقة الملفات الورقية مع الملفات على البرنامج المحوسب، واستكمال الملفات الناقصة، وتعزيز العمل مع شبكات الحماية الاجتماعية، والتركيز على الحالات المستفيدة والمسجلة باسم الزوجة، في حين أن الزوج موجود وقد يكون يعمل، وأن تتم الزيارات الميدانية في منزل الأسرة.

التـــوصيـــات

خطة وطنية تشاركية معتمدة لمكافحة الفساد الطريق المباشر لتطبيق إستراتيجية مكافحة الفساد

- إعداد خطة وطنية لمكافحة الفساد معتمدة، وتشارك فيها الأطراف الحكومية، والهيئات الأهلية ذات العلاقة، والهيئة الوطنية لحوكمة القطاع الخاص، وهيئة مكافحة الفساد باعتبارها منسقة لجهود هذه الأطراف الشريكة، على أن تجري مراجعة وتعميم أدوار كل الأطراف، كل في مجال عمله، في تنفيذ الخطة، على أن تشارك الأطراف في التقييم إضافة إلى التنفيذ ولاضفاء الجانب الالزامي على الأطراف الشريكة من الضروري اعدادها وفقا لدليل وزارة التخطيط في اعداد الخطط العابرة للقطاعات ودمجها لاحقا في الخطة الوطنية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وتأمين الأموال اللازمة لتنفيذها من موازنة السلطة.

- مطالبة السيد الرئيس الإيعاز إلى هيئة مكافحة الفساد نشر نتائج تقرير التقييم الذاتي، وإطلاع الحكومة عليه، وتحديد ما هو المطلوب من الحكومة بشكل عام، والوزارات بشكل خاص، واتخاذ ما هو مطلوب من خطط وإجراءات وتدخلات، على ضوء هذا التقييم المهم، ونشره للعامة.

التعيين والترقية في الوظائف الخاصة والعليا

- مطالبة ديوان الموظفين العام إعداد بطاقة وصف وظيفي، تحدَّد فيها شروط شغل وظيفة مسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية، وإجراءات التعيين، الالتزام بمبدأ التنافس وتكافؤ الفرص، وفقاً لاحكام القانون الأساسي وذلك للحدّ من تدخل العوامل السياسية والمحسوبيات في هذه التعيينات.

- تعديل قانون الخدمة المدنية، بما يضمن إنهاء الالتباس بين دور الرئيس ودور مجلس الوزراء، في تعيينات موظفي الفئة العليا. والنص صراحة على إجراءات التعيين والترقية لموظفي الفئة العليا، على قاعدة مسؤولية مجلس الوزراء عنها، وتأكيد مضمون الدور الرقابي للسيد الرئيس، من خلال المرسوم الصادر بالتعيين أو الترقية. مراجعة القوانين التي تتعارض مع المادة 69 من القانون الأساسي الخاصة بإدارة رؤساء المؤسسات العامة وتعيينهم، وتصويبها بما يتواءم مع القانون الأساسي.

- تطالب (أمان) كلًّا من ديوان الموظفين ووزارة المالية، بحصر قوائم الموظفين الذين يتلقّون رواتبهم من الخزينة العامة، وهم ليسوا موظفين رسميين تابعين لوزارة أو هيئات حكومية؛ وذلك لمراجعة جميع القرارات الخاصة، والاستثنائية التي سبق وأن اتُّخذت بتحميل رواتبهم على وزارة المالية، أو على خزينة السلطة الفلسطينية؛ لتصويب الأوضاع في إطار قانوني شفاف.

تفعيل قانون الشراء العام

- العمل الجاد والسريع لإعادة تفعيل قانون الشراء العام من قبل الحكومة.
- استعجال مجلس الوزراء بالمصادقة على أنظمة الشراء العام.
- تشغيل هيئة الشراء العام، ورفدها بالكوادر البشرية اللازمة للقيام بعملها ، بما في ذلك تعيين رئيس متفرغ للهيئة ، وفقًا لأحكام المادة 14 من القرار بقانون.
- إنجاز النماذج اللازمة لإدارة عملية الشراء العام بكل مراحلها ، وتشغيل موقع إلكتروني للشراء العام، ونشر كل العطاءات والمعلومات عليه.
- إصدار البيانات والمعطيات والتقارير المالية بشكل منظّم، وفي أوقاتها المقرة قانونًا ، وبشكل شفّاف وعادل.
- نشر المعلومات المتعلقة بالديون العامة في الموازنة بشكل شفاف
- الإفصاح عن عقود التوريدات العامة التي تبرمها السلطة الفلسطينية.

وحدات الشكاوى في الوزارات والمؤسسات العامة

- إلزام الوزارات والمؤسسات العامة التي لم تنشىء وحدات خاصة للشكاوى لديها بالعمل فوراً على الإنشاء والتفعيل ووضع وحدة الشكاوى على هيكلية المؤسسة.
- اعتماد تصنيف واضح للشكاوى معتمد من المؤسسات الحكومية ذات الاختصاصات المختلفة.
- إلزام وحدات شكاوى تسليم تقاريرها إلى الإدارة العامة للشكاوى، وفقًا لما نصّ عليه نظام وحدات الشكاوى في المؤسسات العامة لسنة 2005 وتعديلاته.

قطاع المياه (سلطة المياه)

- الإسراع في هيكلة سلطة المياه وفقًا للصلاحيات والمهام الواردة في القرار بقانون بشأن المياه؛ لمنع أية شبهات تتعلق بتضارب المصالح، لاسيّما في مسألة فصل العمل في المشاريع (التصميم والتنفيذ والإشراف والاستلام النهائي للمشاريع).
- إنشاء وحدة مختصة باستقبال الشكاوى حول قطاع المياه، وسجلّ خاص بالشكاوى في سلطة المياه.
- نشر مذكرة التفاهم التي وقّعها رئيس سلطة المياه السابق، بالنيابة عن السلطة الوطنية ، مع الجانبين الإسرائيلي والأردني، في شهر ديسمبر 2013 ، بشأن مشروع بناء محطة لتحلية المياه في العقبة.
- إلزام المسؤولين المحليين بتطبيق التعرفة المقترحة من سلطة المياه؛ من أجل التفاوت في أسعار المياه في داخل المناطق الفلسطينية ، ومنع سلطة التقدير لبعض المسؤولين في الهيئات المحلية ، بعيدًا عن العدالة والمساواة بين المواطنين.
- احالة الاشخاص على ضوء التحقيق حصلوا على مكاسب خاصة بحكم عملهم في سلطة المياه إلى هيئة مكافحة الفساد

تطالب (أمان) الحكومة بعدم المضيّ في سياسة الخصخصة للقطاعات الحيوية قبل الآتي:

- أولًا: إصدار قانون منح الامتياز والتنافس ومنع الاحتكار.
- ثانيًا: تحديد مبادئ عامة كدليل لسياسات الخصخصة .
- ثالثًا: عدم التسرع في خصخصة المصادر والموارد الطبيعية التي ما زال الجانب الفلسطيني غير قادر على التحكم الكامل بإدارتها وتحكم الجانب الإسرائيلي فيها.

قطاع الصحة

- مطالبة مجلس الوزراء إصدار نظام صحي شامل جديد ، لجميع المواطنين. وإلى حين إقرار نظام التأمين الصحي الشامل:
- تبنّي سياسات صحية تضمن إعطاء الأولوية لتعزيز الخدمات الصحية في المؤسسات التابعة لوزارة الصحة، وتطويرها ، وتوفير الموارد المالية اللازمة للنفقات الرأسمالية والتطويرية؛ للتقليل من الاعتماد على التحويل للعلاج في الخارج.
- وقف العمل بقرارات استثنائية لإدارة سلة التأمين الصحي الحكومي.
- تدقيق فواتير المشافي الإسرائيلية التي خصمت خلال السنوات السابقة، والاستمرار في المراجعة الشهرية للفواتير والأموال المخصومة من أموال المقاصة لمطابقتها مع التحويلات الصادرة من جهة، والخدمة المقدمة من المشافي الإسرائيلية من جهة ثانية.
- تطبيق وزير الصحة لقرار تفرغ الأطباء الحكوميين بإغلاق العيادات الخاصة للأطباء العاملين في وزارة الصحة، ووقف العمل في المستشفيات غير الحكومية خارج أوقات العمل، مع سياسة تحفيز أو إنصاف للعاملين في هذا القطاع، مثل «نظام الحوفز»؛ لتعويض الأطباء، ووضع آليات واضحة ومحددة لذلك.

هيئة الشؤون المدنية

- إلحاق هيئة الشؤون المدنية بمجلس الوزراء، واقرار نظام مالي وآخر إداري يتعلق بأعمال الهيئة، وتحديد مرجعيتها بشكل واضح لمجلس الوزراء، وضمان رفع تقاريرها الدورية لها.
- إصدار تعليمات أو إجراءات بشأن كيفية تعامل الموظفين مع عروض الهدايا والفضائل التي يمكن أن تقدم لهم كإجراء وقائي.
- إنشاء موقع إلكتروني للهيئة، ينشر الخدمات التي تقدمها الهيئة كافة، من حيث نوعية الخدمة ورسومها ووثائقها وإجراءاتها.
- تدوير موقع المسؤولين عن العلاقة بالجانب الإسرئيلي بشكل دوري، كل مدّة زمنية محددة؛ لإتاحة الفرصة

لتطوير الكادر البشري، والحيلولة دون تعرضهم للضغوط الاجتماعية أو الإسرائيلية.

- تفعيل وحدة الشكاوى في الهيئة، وتحديد مرجعيتها، ووضوح عملها، ووضع الإمكانيات اللوجستية اللازمة لها.

الضمان الاجتماعي.... التحويلات النقدية

- مطالبة مجلس الوزراء باستكمال الجهود الرسمية والأهلية التي تمت في السنوات الماضية، بشأن إصدار قانون للضمان الاجتماعي لمعالجة الجوانب الاجتماعية بأشكالها المختلفة، بما فيها المساعدات الاجتماعية، سواء النقدية أو العينية، تُحدد بموجبه الفئات بشكل واضح، والمبالغ التي لكل فئة، بما يوفر حياة كريمة للفئات الاجتماعية المستفيدة من القانون، وإلى حين إقرار ذلك نوصي مجلس الوزراء بما يأتي:

- مراجعة وزارة الشؤون الاجتماعية لنظام التحويلات النقدية وتقييمه، وتحديثه، بحيث يوضح آلية اتخاذ القرار لمنح المساعدة من عدمه، وإجراءات الوصول للمساعدة، وآليات التحقق من استمرار استحقاقها من عدمه.

- وضع آليات رقابة على عملية تحديث قاعدة البيانات المتعلقة بالمساعدات النقدية؛ للتحقق من صحة البيانات، من أجل تجنّب إمكانية استمرار صرف المساعدات لأسر طرأ عليها تغييرات، من شأنها أن تحجب المساعدة عنها، أو تخفض مبلغ المساعدة.

- نشر التقارير الرقابية حول التحويلات النقدية بشكل دوري.

ديوان الرقابة المالية والإدارية....

نطالب جميع الأطراف الفلسطينية ذات العلاقة بما يأتي:

- وقف تدخل السلطة التنفيذية في عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، باعتباره مؤسسة دولة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي واحترام استخلاصاته بشأن الادارة العامة لمؤسسات السلطة.

- إفصاح ديوان الرقابة المالية والمالية عن كل الإجراءات المتعلقة بالتعيين والترقية والتنقلات في الديوان.

- إصدار الديوان لتقاريره العامة ونشرها، لإطلاع العامة عليها؛ الأمر الذي عزز ويعزز من الرقابة والمساءلة المجتمعية.

القضاء والنيابة العامة

- تعديل قانون السلطة القضائية، لوضع آلية واضحة تحدد إجراءات تنسيب مجلس القضاء الأعلى لرئيس المحكمة العليا.

- إلزام مجلس القضاء الأعلى بنشر جميع القرارات التي يُصدرها، أو ملخص لقراراته التي يتخذها في الجلسات، على موقع المجلس الإلكتروني.

- إصدار مجلس القضاء الأعلى لائحة توضّح آليّة الرقابة والإشراف على عمل قضاة المحكمة العليا.
- تعديل لائحة التفتيش القضائي، بحيث تشمل النيابة العامة، وزيادة صلاحيات الدائرة في استدعاء القضاة، وأن تكون قراراتها المتعلقة بتقييم القضاة والتوصيات الخاصة بالشكاوي ملزمة.
- دعم دائرة التفتيش القضائي، وزيادة عمل العاملين فيها من قضاة وموظفين.
- ربط نتائج تقييم كفاية القضاة بالترقية.
- تبنّى آليّات واضحة للتفتيش على قضاة المحكمة العليا، وفق الممارسات الدولية الفضلى في هذا الشأن.
- الإسراع في تعديل لائحة التفتيش القضائي، بما يضمن خضوع أعضاء النيابة العامة لاختصاص دائرة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى.
- تعديل قانون السلطة القضائية، باتجاه توضيح مرجعية النيابة العامة، وحسم مسألة وضعها القانوني وتحديد صيغة وآلية شفافة لشروط شغل وظيفة النائب العام، والمنافسة وتكافؤ الفرص بشأن تعيينه.
- اتباع المحاكم الشرعية لرقابة السلطة القضائية.

الإعلام:

- إصدار قانون حديث للإعلام بأشكاله المختلفة.
- إصدار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وتمكين الصحفيين ووسائل الإعلام من حرية الوصول إلى المعلومات التي تتعلق بأداء المؤسسات العامة، والقضايا المتعلقة بالفساد.
- إقرار مدونة سلوك الصحفيين بشكلها النهائي، واعتبارها جزءًا من النظام الداخلي لنقابة الصحفيين.
- قيام المؤسسات الصحفية بتبنّي سياسات لدعم العمل الاستقصائي الصحفي، لاسيّما فيما يتعلق بكشف قضايا فساد أو سوء إدارة، في المؤسسات العامة والخاصة والأهلية.
- إلغاء مادة الحبس بشأن التشهير والقدح من قانون العقوبات.

الموازنة العامة

- نشر مشروع الموازنة قبل مدّة كافية من إقرارها؛ حتى تُتاح الفرصة للمجتمع المدني والمختصين وذوي المصالح لإعطاء ملاحظاتهم عليها.
- الزام وزارة المالية باصدار التقارير المالية الدورية في وقتها ونشرها على موقع وزارة المالية الإلكتروني؛ حتى يتمكن

المواطنون من الاطلاع عليها، وكذلك ينبغي أن توفر هذه التقارير المعلومات الكافية عن تفاصيل البنود المختلفة للموازنة.

- ضرورة نشر وزارة المالية لموازنة المواطن؛ ليتمكن المواطن من فهم السياسة المالية للحكومة، وتوجهاتها للعام المالي الجديد، بطريقة سهلة وبسيطة.
- نشر بلاغ الموازنة السنوي، أي تعميم الموازنة الصادر للوزارات والمؤسسات الرسمية الذي يوضح المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، في موعده المحدد في قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998، في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية، على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
- نشر التقارير نصف السنوية التي من المفترض أن تقيّم الوضع المالي للنصف الأول؛ ليتم التعديل على عمليات الجباية والصرف، خلال النصف الثاني.
- نشر الحساب الختامي للسنوات المالية 2011، و2012، و2013، حسب ما نصّ عليه قانون تنظيم الموازنة.

النقل والمواصلات

- مطالبة مجلس الوزراء بإصدار نظام خاص؛ لضبط استخدام المركبات الحكومية في القطاع المدني وفي الأجهزة الأمنية.
- **إيلاء الاهتمام بتطبيق مدونة السلوك** وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة بقرار مجلس الوزراء في الإدارة العامة للنقل الحكومي والإدارة العامة للتراخيص، وإعداد برامج تدريبية توعوية لموظفيها حول المدونة، وتعميمها عليهم.

منظمات المجتمع المدني

- ضرورة تعامل المنظمات الأهلية بجدية أكبر في إلزامية تطبيق مدونات السلوك الخاصة بها، وأن تعمل من تلقاء نفسها على إيجاد رقابة داخلية، تتولى التأكد من تطبيق أحكام المدونة.
- أن يتم تأسيس آليّة خاصة (رقابة داخلية) من قبل العمل الأهلي نفسه، تكون من مهماتها التأكد من تطبيق مدونة السلوك التي تم تبنيها.
- التأكد من الالتزام بتنفيذ تقديم إقرارات الذمة المالية من قبل الأشخاص الذين يتحملون مسؤوليات مباشرة من مسؤولي الهيئات الأهلية.

www.aman-palestine.org

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine