

# نظام النزاهة الوطني

فلسطين ٢٠١٩



منظمة  
التنمافية الدولية

# نظام النزاهة الوطني:

تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية ٢٠٠٩

تم إعداد هذه الدراسة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، بالتعاون مع  
منظمة الشفافية الدولية

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

© حقوق الطبع محفوظة

ISBN: 978-9950-356-07-7

قامت الشفافية الدولية بنشر هذه الدراسة بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية  
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان قد بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة  
المعلومات الواردة في هذا التقرير. أي يفترض أن المعلومات الواردة في الدراسة هي  
صحيحة حتى أيلول ٢٠٠٩ ومع ذلك، لا يمكن للئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان  
والشفافية الدولية أن تتحمل مسؤولية العواقب المترتبة على استخدامها لأغراض  
أخرى أو في سياقات أخرى.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ص.ب. ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨

رام الله

هاتف: ٠٢-٢٩٨٩٥٠٦ أو ٠٢-٢٩٧٤٩٤٩

فاكس: ٠٢-٢٩٧٤٩٤٨

البريد الإلكتروني: [aman@aman-palestine.org](mailto:aman@aman-palestine.org)

الصفحة الإلكترونية: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

أضواء للتصميم، ٢٩٨٠٥٥٢

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

# نظام النزاهة الوطني:

تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية ٢٠٠٩

# فهرس المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع   |
|------------|---|
| ٧          | الباحثون الرئيسيون والمشاركون                               |
| ٥          | ١. تمهيد  |
| ٩          | الشكر   |
| ١٠         | مقدمة   |
| ١٢         | ٢. ملخص تنفيذي  |
| ١٤         | الأولويات والتوصيات   |
| ١٧         | ٣. خلفية تاريخية عن فلسطين                                  |
| ١٩         | ٤. لمحة عامة عن السلطة الوطنية الفلسطينية                   |
| ٢٣         | ٥. لمحة عامة عن الفساد                                      |
| ٢٤         | الثقافة العامة  |
| ٢٤         | نظام النزاهة في المناهج المدرسية والجامعية                  |
| ٢٤         | ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد                       |
| ٢٥         | نشاطات مكافحة الفساد  |
| ٢٩         | ٦. أعمدة نظام النزاهة الوطني                                |
| ٣٠         | السلطة التنفيذية  |
| ٣١         | مؤسسة الرئاسة   |
| ٣٣         | مجلس الوزراء  |
| ٤٢         | السلطة التشريعية  |
| ٤٨         | الأحزاب السياسية  |
| ٥١         | لجنة الانتخابات المركزية                                    |
| ٥٨         | المحاسب العام   |
| ٦١         | ديوان الرقابة المالية والإدارية                             |
| ٦٦         | السلطة القضائية   |
| ٧٣         | مؤسسات الدولة غير الوزارية                                  |
| ٧٥         | ديوان الموظفين العام  |
| ٧٨         | هيئة التقاعد الفلسطينية                                     |
| ٨٤         | المؤسسة الأمنية الفلسطينية                                  |
| ٨٨         | نظام التعاقد  |
| ٩٦         | الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)    |
| ١٠٠        | مؤسسات مكافحة الفساد الرسمية: هيئة مكافحة الكسب غير المشروع |
| ١٠٣        | وسائل الإعلام   |
| ١٠٨        | المنظمات الأهلية الفلسطينية                                 |
| ١١٥        | القطاع الخاص  |
| ١٢٠        | هيئات الحكم المحلي  |
| ١٢٤        | الاطراف الدولية   |
| ١٢٧        | ٧. قائمة المراجع والمصادر                                   |



## ١ تمهيد

### فريق البحث

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| الدكتور أحمد أبودية        | باحث      |
| الدكتور عبد الرحمن التميمي | باحث      |
| الدكتور محمد أبو زايد      | باحث      |
| رائدة قنديل                | مساعد بحث |

### إشراف الدكتور عزمي الشعيبي

## الإشراف العام والتحرير

د. عزمي الشعبي

خبير في مجال الحكم الصالح ومكافحة الفساد، يشغل حالياً منصب مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد، عضو مجلس إدارة برلمانين عرب ضد الفساد، نائب مفوض عام الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. عضو مجلس تشريعي سابق ووزير الشباب والرياضة في الحكومة الفلسطينية الأولى.

## الباحثون الرئيسيون

د. عبد الرحمن التميمي

دكتوراه والمجستير في السياسات، مدير عام جمعية الهيدرولوجيين الفلسطينيين لتطوير مصادر المياه والبيئة ومحاضر غير متفرغ في جامعة القدس.

د. محمد أبو زيد

رئيس قسم الإدارة العامة بجامعة بيرزيت ومدرساً فيها. لديه العديد من المشاركات البحثية المحلية والدولية وأصدر العديد من الدراسات المنشورة حول الإدارة العامة، الشفافية والمساءلة، إدارة الجودة، التنمية بالمشاركة، كما ساهم في تطوير مساق الشفافية والنزاهة والمساءلة في مواجهة الفساد.

د. احمد أبو دية

أستاذ في جامعة بيرزيت وباحث في الشؤون البرلمانية والنظم السياسية، دكتوراه في العلوم السياسية، أعد الكثير من الدراسات المتعلقة بمكافحة الفساد والحكم الصالح المشاركة في كتاب الشفافية العربية، ونظام النزاهة في ظل إعادة الاعمار.

### مساعدة باحث

رائدة قنديل

مدير عام شؤون الجلسات في المجلس التشريعي الفلسطيني حاصلة على ماجستير دراسات دولية.

المحامي عمار الدويك

المدير التنفيذي السابق للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية. ساهم في وأصدر العديد من الدراسات المنشورة في مجال حقوق الإنسان. والدويك حاصل على ماجستير في القانون والإدارة من الجامعة الأمريكية في واشنطن ويقوم حالياً بالتحضير لنيل لدرجة الدكتوراه في السياسات العامة من جامعة براندايس في الولايات المتحدة.

## أسماء المشاركون في حلقات النقاش دون تمييز

الياس الجلدة

المنسق الوطني في الاتحاد الدولي للخدمات العامة، نائب رئيس نقابة العاملين في الخدمات الصحية

بلال البرغوثي

مستشار قانوني – ائتلاف أمان

تيسير محيسن

باحث وخبير تنموي، مدير دائرة بناء القدرات في اتحاد لجان الإغاثة الزراعية

جفال جفال

مستشار قانوني بديوان الرقابة الإدارية والمالية

جورج حزبون

مدير عام المشاريع بشركة هوب



## ١ تمهيد

|  |                   |
|--|-------------------|
| ق. أ. نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، محاضر غير متفرغ بجامعة القدس المفتوحة | سعيد يوسف كلاب    |
| الرئيس التنفيذي لمجموعة باديكو   | سمير حليلة        |
| مساعد قانوني أول بوزارة العدل  | سهى عليان         |
| خبير بقضايا التنمية والإصلاح   | عبد الرحمن العسوي |
| مدير عام ديوان الشكاوى بالمجلس التشريعي الفلسطيني                                      | عبد الرحيم طه     |
| عضو المجلس التشريعي – رئيس اللجنة السياسية   | عبد الله عبد الله |
| مدير البرامج بالإغاثة الطبية، عضو اللجنة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية              | علام جرار         |
| رئيس مجلس القضاء الأعلى  | عيسى أبو شرار     |
| نائب رئيس جامعة بيرزيت لشؤون المجتمعية   | غسان الخطيب       |
| عضو المجلس التشريعي  | قيس ابو ليلي      |
| مدير المركز العربي للتطوير الزراعي في فرع غزة، عضو مجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية.   | محسن أبو رمضان    |
| عضو مجلس إدارة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان                                | محمد عبد الحق     |
| رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية   | محمود أبو الرب    |
| مستشار وزير العمل لشؤون المحافظات الجنوبية   | مصطفى شحادة       |
| المدير التنفيذي ليورتلاند ترست   | نسرين شاهين       |
| المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية  | هشام كحيل         |
| مدير دراسات الاحتياجات بوزارة المالية  | ياسر العالم       |

## شكر وتقدير

نتقدم في الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) وفريق العمل في هذه الدراسة بالشكر والتقدير إلى المؤسسات التي شملتها الدراسة، ممثلة بالأشخاص القائمين عليها، على تعاونهم وتوفيرهم المعلومات اللازمة لإنجاز هذا العمل. كما نتقدم بالشكر إلى الأفراد والمؤسسات الذين أثروا الدراسة باقتراحاتهم وتوصياتهم في ورشات العمل التي عقدت لمناقشة الدراسة، ونخص بالشكر المؤسسات التي تعاونت في إجراء مقابلات مع ممثلين عنها، وهي: مجلس الوزراء، ووزارة العدل، ولجنة الانتخابات المركزية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

كما نخص بالشكر مجموعات العمل التي ناقشت التقرير، والتي شملت كلاً من ممثلي الفئات التالية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، المؤسسات غير الحكومية، مؤسسات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى شخصيات أكاديمية ومتقنين مستقلين.

كما نتقدم بالشكر إلى المحامي عمار الدويك على ملاحظاته على المسودة الأولى وعلى تفضله بتحرير النسخة ما قبل النهائية. وأخيراً وليس آخراً نتقدم بالشكر الخاص إلى الدكتور عزمي الشعبي، مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد، على تعاونه الحثيث وتقديمه الاستشارات لفريق البحث، إضافة إلى الإشراف العام على الدراسة، وتزويد الفريق بمعلومات وإرشادات قيّمة خلال إعداد الدراسة.

تعتبر إقامة نظام نزاهة وطني فعّال من أهم متطلبات قيام حكم صالح، ويهدف ذلك إلى تجاوز ما تنطوي عليه ممارسة الفساد من مخاطر على مختلف الأصعدة. يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة فيه مركزة في يد سلطة واحدة أو فرد واحد، وبحيث يصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، وبذلك يقوم كل طرف في هذه الحلقة بدور الحارس والمحروس والمراقب والرقيب في آن واحد. ويعني نظام النزاهة الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية، التي يحكمها حزب أو فرد واحد، إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية التي تحول دون إساءة استعمال السلطة، مثل البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة، ووسائل الإعلام الحرة، والمحاكم، والمدققون العامون، والنقابات المهنية. ويعبّر نظام النزاهة الوطني عن رؤية شاملة لتعزيز مناعة جميع المُرَكِّبات المجتمعية لمواجهة الفساد من خلال إصلاح الأطر القانونية وسلوك العاملين. ويقوم هذا النظام على منهج تدريجي ويتم من خلال مشاركة مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الدينية. كما يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، والتي تشمل كلاً من: الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد، والسياسات العامة (استراتيجيات تنمية تأخذ بالحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته).

يعتبر تطبيق نظام النزاهة الوطني من التحديات الكبرى في البلدان حديثة النشأة. ومع أن كيان السلطة الوطنية الفلسطينية لا يحمل كل مقومات الدولة، إلا أنها تعتبر من الأنظمة حديثة النشأة. فالسلطة الوطنية الفلسطينية، كغيرها من البلدان ذات الظروف المشابهة، تعاني من نقص في المؤسسات الملائمة وضعف التجربة والخبرات اللازمة لتدعيم نظام النزاهة. يضاف إلى ذلك أن السلطة الفلسطينية ما زالت تعمل في ظل احتلال عسكري إسرائيلي لأغلب المناطق الفلسطينية، وسيطرة إسرائيلية كاملة على المعابر والحدود والكثير من المصادر والأراضي.

تهدف هذه الدراسة إلى عرض نظام النزاهة الوطني في المؤسسات الفلسطينية العامة والخاصة والأهلية. وتأتي في سياق دراسة عدد من التجارب القطرية ترعاها منظمة الشفافية الدولية، وتشمل عدداً من الدول العربية، وذلك بهدف الخروج بتقييم لهذه التجارب يقدم فكرة عامة عن واقع نظام النزاهة على المستوى العربي.

واعتمدت الدراسة منهجية موحدة معدة سلفاً لاتباعها في جميع الدراسات القطرية المشاركة، وتغطي أعمدة نظام النزاهة الرئيسية، والتي تشمل السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، وما يتبعها من المؤسسات التنفيذية وزارية وغير وزارية، إضافة إلى قطاع الأمن، والأحزاب السياسية، ولجان الانتخابات، والمؤسسات العليا للرقابة والتدقيق، والمؤسسات المكلفة بإنفاذ القانون، ونظام التعاقد، ونظام الخدمة المدنية، ومؤسسات مكافحة الفساد، ومؤسسات المجتمع المدني من إعلام ومنظمات أهلية، والقطاع الخاص، والحكم المحلي، والأطراف الدولية.

وفي كل قطاع من القطاعات سابقة الذكر تناولت الدراسة عدداً من القضايا المحددة، هي: الموارد والهيكلية والأدوار في نظام النزاهة، وقضايا المساءلة وآليات النزاهة والشفافية وآليات تقديم الشكاوى، وعلاقة كل قطاع بالقطاعات الأخرى.

## ١ تمهيد

وفي تناولها لكل من القطاعات وفي بحثها كل قضية من القضايا المتعلقة به تجيب الدراسة على عدد من الأسئلة المعدّة بشكل يتيح فحص القطاع من الجوانب القانونية والمؤسسية والسياساتية والتطبيقية ذات العلاقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة.

ولتنفيذ هذه الدراسة، قامت مؤسسة أمان، باعتبارها الجهة القائمة على تنفيذ الدراسة في فلسطين، بتشكيل فريق عمل متخصص تكوّن من الدكتور أحمد أبو دية والدكتور محمد أبو زايد والدكتور عبد الرحمن التميمي كباحثين، ورائدة فتديل كمساعد بحث، وجميلة عبد كمنسقة للدراسة، والدكتور عزمي الشعبي (مفوض عام أمان) كمشرف على الدراسة. وقد اعتمد هذا الفريق على مجموع الوثائق والدراسات السابقة والمحدّثة التي أعدت من قبل أمان، إضافة إلى إجراء المقابلات الموثقة مع مسؤولين في المؤسسات المستهدفة، وذلك باستخدام منهجية معتمدة للتحقق من واقع نظام النزاهة في المؤسسات المستهدفة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدراسة تأتي بعد العديد من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع مكافحة الفساد وآلياته في فلسطين، منها: دراسة مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني التي تمت بإشراف مؤسسة تيري وبتنسيق أمان في العام ٢٠٠٧، وكتاب النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد الصادر عن أمان في العام ٢٠٠٧، ودراسات أخرى (أصدرتها أمان) تناولت بعضاً من أعمدة نظام النزاهة الوطني، مثل: واقع التقاعد في فلسطين (٢٠٠٧)، و الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية/ العطاءات الحكومية (٢٠٠٨)، وإشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني- السلطة التنفيذية: مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء (٢٠٠٧).

٢

# الملخص التنفيذي

يشكل الوضع الفلسطيني حالة خاصة. فالسلطة الفلسطينية، ورغم التوقيع على العديد من الاتفاقيات مع إسرائيل، لا تتمتع بسيادة أو سلطة كاملة على الأراضي التي تتولى إدارتها في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن ثم فإن عملية البناء المؤسسي ووضع الأطر القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية تواجه تحديات كبيرة. كذلك فإن الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية لم تضع حداً للصراع الدائر منذ عقود، الأمر الذي يخلق حالة من عدم الاستقرار السياسي اللازم لوضع خطط وأولويات واستراتيجيات وطنية. وزاد الصراع الفلسطيني الداخلي من حدة المشكلة، خاصة بعد أن أدى إلى حدوث انقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة الأمر الذي انعكس سلباً على مجمل البناء المؤسسي والإطار القانوني في الأراضي الفلسطينية، وأدى إلى تراجع مسألة الاهتمام بمكافحة الفساد على الأجندة الوطنية، بعد أن باتت مسألة الانقسام تسيطر على هذه الأجندة.

تعتبر الإرادة السياسية لدى المسؤولين في السلطة الوطنية وممثلي الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية أمراً مهماً لإقامة نظام النزاهة. وقد كان لانتخاب الرئيس الفلسطيني محمود عباس في العام ٢٠٠٥ دور مهم في رفع الحماية عن بعض المسؤولين المتهمين بالفساد، كذلك خلق نجاح حركة حماس في الانتخابات التشريعية العام ٢٠٠٦، وكانت قد ركزت في برنامجها الانتخابي على الإصلاح ومكافحة الفساد، فرصة قوية لمحاربة الفساد، لكن الصراعات السياسية بين حركتي حماس وفتح، وموقف المجتمع الدولي الذي رفض التعامل مع الحكومة التي أفرزتها تلك الانتخابات، قد عزز من حالة الاستقطاب الداخلية، وأدى إلى نتائج وخيمة على مسيرة الإصلاح التي كانت قد بدأت في العام ٢٠٠٢ وعلى مجمل النظام السياسي الفلسطيني.

ورغم ذلك، يمكن رصد بعد التحسن في الإدارة العامة للسلطة الوطنية في الضفة الغربية في بعض الجوانب منذ تشكيل حكومة تسيير الأعمال التي شكلها الرئيس الفلسطيني برئاسة الدكتور سلام فياض بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة. فقد أدخلت هذه الحكومة جملة من الإصلاحات، وتبنت بعض الخطط والاستراتيجيات الإصلاحية، ودعمت جهاز القضاء، وأدخلت إصلاحات على الأجهزة الأمنية. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى التزام الحكومة في العام ٢٠٠٨، ومعها ممثلي الأحزاب والقوى السياسية إضافة إلى ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بالمشاركة في صياغة وتنفيذ خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في العمل العام.

هناك حاجة لإدخال إصلاحات جوهرية على العديد من القطاعات والمؤسسات العامة، المسؤولة عن تقديم الخدمات أو عن إدارة المال العام، من أجل الوصول إلى نظام نزاهة وطني. يجب أن تشمل هذه الإصلاحات الإطار القانوني والإطار المؤسسي والسياسات، ويشمل ذلك تطوير أنظمة وآليات لتنظيم العلاقة بين السلطات الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وإصلاح نظام الخدمة المدنية، ونظام التقاعد العام وإدارة موجودات صندوق التقاعد بحيث يصبح أكثر شفافية، وتفعيل آليات الرقابة المعتمدة في إطار السلطة الوطنية، وآليات التعامل مع المساعدات والمنح الخارجية، والإسراع في تنظيم الهيئات الرسمية غير الوزارية وضمان خضوعها لآليات الرقابة والمساءلة، والاستمرار في إصلاح أجهزة الأمن وإخضاعها لسلطة الحكومة ورقابة المجلس التشريعي.

ويمثل الالتزام الحكومي بدورية تقديم الموازنة العامة للسلطة الوطنية والتقارير الدورية الخاصة بتنفيذها وكذلك الحساب الختامي السنوي إلى المجلس التشريعي شرطاً أساسياً

## ٢ الملخص التنفيذي

لدعم نظام النزاهة الوطني وتعزيز الرقابة العمودية والأفقية.

يشكل الاستمرار في التأكيد على شفافية ونزاهة لجنة الانتخابات المركزية، والتي برزت خلال الدورات الانتخابية التي نظمتها اللجنة، أهمية كبيرة خلال المرحلة المقبلة، خاصة وأن الحديث يدور حول تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية للخروج من حالة الانقسام الفلسطيني القائمة.

وأخيراً يجب الأخذ بعين الاعتبار تعزيز دور الإعلام الاستقصائي وتطوير الكادر الإعلامي للقيام بهذه المهمة، كما يجب وضع نظام الحوكمة الخاص بالقطاع الخاص موضع التنفيذ، ويجب تعزيز الشفافية والنزاهة في عمل الحكم المحلي، خاصة فيما يتعلق بالتعيينات في هذه الهيئات والخدمات التي تقدمها، والإجراءات المتعلقة بالعطاءات والمشتريات فيها.

## الأولويات والتوصيات

خلصت الدراسة إلى وجود عدد من الأولويات التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار لبناء نظام النزاهة الوطني في فلسطين، ويأتي في مقدمتها **كأولوية أولى** تحفيز الإرادة السياسية لدى القائمين على السلطة الوطنية وقادة القوى والأحزاب الفلسطينية لاعتماد مبادئ الشفافية والنزاهة ومكافحة العديد من مظاهر الفساد التي تسود العمل العام. وفي هذا المجال ينبغي استغلال ما أبدته العديد من هذه الأطراف، وخاصة مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء وممثلي الأحزاب والقوى السياسية، من استعداد لتبني خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد في السلطة الوطنية.

أما **الأولوية الثانية** فتتمثل في استكمال وتعزيز مؤسسات الرقابة الداخلية والخارجية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي مقدمتها إقامة هيئة مكافحة الكسب غير المشروع وهيئة مكافحة الفساد وتعزيز استقلالية وفعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية، وإعادة الحياة للمجلس التشريعي باعتباره المؤسسة الأولى في الرقابة والمساءلة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك بعد أن تم تغييب هذه المؤسسة منذ ما يزيد عن العامين حتى الآن.

وتبرز **كأولوية ثالثة** أهمية تعزيز استقلالية الجهاز القضائي الفلسطيني، ودعم الخطوات التي بدأت في هذا المجال بدءاً من الحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاة، واستكمال الأنظمة واللوائح التنفيذية المنظمة لهذه السلطة، ودعم الجهاز القضائي بكل ما يتطلبه من بنى تحتية وكوادر مهنية، وتعزيز ثقة الجمهور الفلسطيني بالقضاء الفلسطيني باعتباره الجهة الأساسية في تحقيق العدالة، وذلك باحترام قرارات القضاء والعمل على تنفيذها من قبل جميع الأطراف. وإعطاء اهتمام خاص بتعزيز عمل النيابة العامة. وبالتوازي مع إصلاح الجهاز القضائي تبرز أولوية مواصلة بناء الأجهزة الأمنية الفلسطينية، خاصة الجهاز الشرطي كذراع منفذ للقانون، وتفعيل كفاءة الوحدات الخاصة بالتحقيق في قضايا الفساد.

أما **الأولوية الرابعة** فتتمثل في استكمال بناء النظام الإداري والمالي للسلطة الوطنية على أسس من النزاهة والشفافية من خلال ضبط نظام التعيينات والترقيات في الخدمة المدنية، خاصة في وظائف الفئة العليا والخاصة ووقف التعيينات على أساس الانتماء الحزبي والواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستكمال إجراءات إصلاح النظام المالي بطريقة تنهي

## ٢ الملخص التنفيذي

ظاهرة الاستهتار في استخدام المال العام وهدره، وعدم التعامل معه كامتياز أو كملكية خاصة من قبل المسؤولين الحكوميين.

**وكأولوية خامسة** فإن هناك حاجة للعمل على بناء منظومة قيم تنبذ الوساطة والمحسوبية وترفع درجة وعي المواطنين في الحفاظ على المال العام.

وأخيراً، **وكأولوية سادسة**، فإن هناك حاجة للعمل على استكمال تعديل التشريعات لتتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

## التوصيات

وفي ضوء الأولويات التي خلصت إليها الدراسة، فإنها توصي بما يلي كمتطلبات لتعزيز نظام نزاهة وطني فلسطيني وجعله أكثر فعالية:

١. الحفاظ على مستوى الاستعداد الذي أبدته مختلف الأطراف الفلسطينية، وفي مقدمتها مجلس الوزراء الفلسطيني، والتمسك به كأساس مهم للعمل، ضمن خطة وطنية شاملة، لمكافحة مظاهر الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية في العمل العام، وتقديم الدعم لجهود فريق العمل الوطني الذي يعمل على وضع الخطة والإشراف على تنفيذها.

٢. قيام المشرع الفلسطيني بمواءمة كافة التشريعات الفلسطينية بما يتفق مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سواء من حيث تجريم جميع مظاهر الفساد أو تشديد العقوبات المفروضة على هذه الجرائم، وإصدار التشريعات والأنظمة الخاصة بتجنب تضارب المصالح، وحق الحصول على المعلومات، ومنح الامتيازات، وهيئة مكافحة الفساد.

٣. استكمال بناء المؤسسات الخاصة بمكافحة الفساد في إطار السلطة الوطنية، وفي مقدمتها هيئة الكسب غير المشروع، والتي مضى على وضع القانون الخاص بها ما يزيد عن ثلاث سنوات، وكذلك هيئة مكافحة الفساد. وإعادة الحياة للمجلس التشريعي الفلسطيني باعتباره أبرز مؤسسات الرقابة والمساءلة وركناً أساسياً في نظام النزاهة الوطني.

٤. تطوير النظام المالي الخاص بالسلطة الوطنية وتفعيل دور المحاسب العام واستقلاله، وربط جميع مراكز المسؤولية المالية في نظام موحد بشكل يحول دون التحايل على بنود الموازنة العامة من قبل المراكز المالية، ويمنع هدر المال العام أو التعامل معه باعتباره امتيازاً للمسؤولين في المراكز الوظيفية العليا، والالتزام بنصوص قانون الموازنة العامة، من حيث مواعيد تقديم مشاريع الموازنات والحساب السنوي الختامي إلى السلطة التشريعية لإقرارها حسب القانون.

٥. عرض خطط التنمية واتفاقيات القروض على المجلس التشريعي للمصادقة عليها وفق الأصول القانونية.

٦. معالجة الثغرات المتعلقة بأليات طرح العطاءات العامة وتنفيذها، وكذلك المشتريات الحكومية، سواء من حيث توحيد التشريعات ذات العلاقة أو منع تضارب المصالح بين



## ٢ الملخص التنفيذي

- أعضاء لجان العطاءات العامة، وحماية المبلّغين عن أية تجاوزات في عملها.
٧. إخضاع المؤسسة الأمنية لرقابة ومساءلة السلطة التشريعية والمستوى السياسي، وإعداد موازنتها وفقاً للأصول المحددة في قانون الموازنة العامة، وتوحيد الإطار القانوني الناظم لعمل هذه الأجهزة، وتوضيح مسؤوليات كل منها.
٨. احترام جهاز القضاء وضمان استقلاليته ووقف كافة مظاهر التدخل فيه من قبل السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية، واستمرار تقديم الدعم المادي له لإعادة بنائه.
٩. المحافظة على الصورة المشرفة التي ظهرت بها لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية ودورها كأداة نزيهة في إجراء الانتخابات العامة. والحرص على عدم التأثير عليها من قبل أعضاء السلطة التنفيذية، على اعتبار أن ذلك يشكل ضماناً لثقة الجمهور والقوى السياسية المختلفة بدورها وبنزاهة النتائج المترتبة على أية عملية انتخابية تشرف عليها.
١٠. تعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية، وضمان استقلاليته ودعمه بالموارد والكوادر المهنية الضرورية لأداء مهامه.
١١. تعزيز دور منظمات المجتمع المدني التي تلعب دوراً مهماً في عملية التنمية في دعم قيم النزاهة والمساءلة والشفافية في المجتمع الفلسطيني ومساعدة المؤسسات القاعدية للقيام بدور مباشر في خلق الوعي بأهمية هذه القيم وبالمخاطر المترتبة على مظاهر الفساد، وتطوير وتنفيذ مدونات السلوك والعمل بموجبها من قبل العاملين في هذه المنظمات.
١٢. قيام هيئات الحكم المحلي بزيادة الشفافية في أعمالها من خلال الالتزام بوضع الموازنات والحسابات السنوية الختامية المدققة، واتباع نظم وإجراءات العطاءات والمشتريات المعتمدة، وتطبيق مدونات السلوك الخاصة بمجالس إدارتها والعاملين فيها.

# خلفية تاريخية عن فلسطين

### ٣ خلفية تاريخية عن فلسطين

يعتبر الإعلان عن إقامة دولة إسرائيل على الأراضي الفلسطينية في العام ١٩٤٨ فاصلاً مهماً في تحول الصراع الفلسطيني الإسرائيلي ليتخذ شكلاً جديداً. قامت الدولة الإسرائيلية على ما يقارب من ٧٨٪ من أراضي فلسطين. وقد كانت نتيجة الحرب التي اندلعت آنذاك تقسيم فلسطين إلى ثلاثة أقسام، أعلنت دولة إسرائيل على أكبرها، وألحق ثانيها بالملكة الأردنية الهاشمية وهو ما صار يعرف باسم الضفة الغربية، أما ثالثها فقد وضع تحت إدارة عسكرية مصرية وهو ما صار يعرف بقطاع غزة. وفي العام ١٩٦٧ احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة وأخضعتهما لإدارة عسكرية إسرائيلية.

وقد استمرت المقاومة الفلسطينية ممثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) التي أنشئت في العام ١٩٦٤ في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي وعدم الاعتراف بالدولة الإسرائيلية، إلى أن تم توقيع إعلان المبادئ المعروف باتفاق أوسلو في العام ١٩٩٣، والذي تضمن اعترافاً بالدولة الإسرائيلية والاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها ممثلاً للشعب الفلسطيني، وبتبني النهج السلمي والتفاوضي في استعادة الأراضي الفلسطينية، وتحديد مدة خمس سنوات كفترة انتقالية من المفروض أن يتم خلالها التوصل إلى حل نهائي للصراع. تبع توقيع إعلان المبادئ مجموعة من الاتفاقات الأخرى التي نظمت انتقال بعض السلطات والصلاحيات من يد الحكومة العسكرية الإسرائيلية، التي كانت تتولى إدارة المناطق الفلسطينية المحتلة، إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وعليه دخلت (م.ت.ف) أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة في العام ١٩٩٤ لإقامة سلطة انتقالية.

٤

# لمحة عامة عن السلطة الوطنية الفلسطينية

## أولاً: الأوضاع السياسية

بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إثر توقيع اتفاقية أوسلو، بدأت السلطة الجديدة في إعادة هيكلة المؤسسات التي كانت قائمة، وإنشاء مؤسسات وهيئات وأجهزة جديدة. وقد جرى تشكيل أول حكومة فلسطينية في العام ١٩٩٤، سميت في حينه مجلس السلطة، استناداً إلى اتفاق إعلان المبادئ وما تبعه من اتفاقات، دون وجود برلمان أو سلطة تشريعية.

حملت السلطة الناشئة العديد من مظاهر الخلل التي ترافق عادة مرحلة التحول من الثورة، حيث الشرعية الثورية، إلى الدولة حيث الشرعية الدستورية، إضافة إلى ما ورثته من مؤثرات سلبية كبيرة من الاحتلال الإسرائيلي الذي سيطر منذ العام ١٩٦٧ على مناحي الحياة الفلسطينية كافة. وقد جرت في كانون الثاني ١٩٩٦ أول انتخابات تشريعية وأفرزت أول مجلس تشريعي فلسطيني. أقرّ المجلس المنتخب العديد من التشريعات، كان أهمها القانون الأساسي الفلسطيني، وهو بمثابة دستور مؤقت ينظم عمل السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد اندلعت الانتفاضة الفلسطينية الثانية (انتفاضة الأقصى) في ٢٨ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠ وذلك بعد فشل مفاوضات التسوية السلمية في مؤتمر كامب ديفيد ٢٠٠٠، وذلك بعد دخول رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق ارئيل شارون إلى باحة المسجد الأقصى في القدس، الأمر الذي دفع جموع المصلين إلى التصدي له مما أدى إلى وقوع العديد من الضحايا وتصاعد وتيرة الأحداث إلى أن بلغ عدد ضحايا الانتفاضة ما يزيد عن ٤ آلاف شهيد و ٤٨ ألف جريح، وبلغت ذروة القمع الإسرائيلي باجتياح الضفة الغربية في العام ٢٠٠٢.

توفي الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات في تشرين الثاني ٢٠٠٤، وبعد سنتين يوماً من وفاته تم تنظيم انتخابات رئاسية في كانون الثاني ٢٠٠٥، وفقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون الانتخابات. كما جرى في كانون الثاني ٢٠٠٦ تنظيم الانتخابات التشريعية الثانية بعد تعديل نظام الانتخابات ليصبح نظاماً مختلطاً (٥٠٪ من المقاعد تمثل الدوائر و٥٠٪ من المقاعد تمثيلاً نسبياً للقوائم الانتخابية). وكانت الانتخابات الرئاسية قد أفرزت رئيساً جديداً من حركة فتح، السيد محمود عباس، بينما أدت الانتخابات التشريعية إلى فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وهو ما أدى إلى مزيد من التعقيد في النظام السياسي الفلسطيني. فقد تحوّل الصراع ما بين التنظيمين الفلسطينيين الكبارين، حركتي فتح وحماس، إلى حالة من الصراع على السلطة ومؤسساتها. وازداد الأمر تعقيداً بإقدام إسرائيل على اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٦، معظمهم من كتلة حماس، الأمر الذي أفقد حركة حماس أغليبتها البرلمانية المطلقة، وأصيب المجلس التشريعي بحالة شلل تام وأصبحت الحياة التشريعية معطلة.

وقد كان لردة فعل المجتمع الدولي على الانتخابات الفلسطينية أثر سلبي كبير على النظام السياسي الفلسطيني بمجمله، بما في ذلك مسيرة الإصلاح التي كانت قد بدأت، وإن ببطء، منذ العام ٢٠٠٢. فقد رفضت القوى الدولية الرئيسية، ممثلة باللجنة الرباعية (الولايات المتحدة، روسيا، الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي) التعامل مع الحكومة التي شكلتها حركة حماس عقب فوزها في الانتخابات. وقد ترتب على هذه المقاطعة وقف المساعدات وفرض حصار مالي على الحكومة المشكلة من حركة حماس، وقد نشأ صراع عنيف ومسلح على السلطة في قطاع غزة نتج عنه سيطرة حركة حماس عسكرياً على السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها في قطاع غزة.

## ٤ لمحة عامة عن السلطة الوطنية الفلسطينية

انعكست حالة الاستقطاب السياسي، وما تبعه من انقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بشكل سلبي على المؤسسات الوطنية كافة، وأدى ذلك إلى بروز ازدواجية في البناء المؤسسي والأطر القانونية بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قامت حماس بتوسيع الحكومة التي أقالها رئيس السلطة الوطنية في أعقاب السيطرة العسكرية للحركة على قطاع غزة في حزيران ٢٠٠٧، ولم تعترف بالحكومة التي عينها الرئيس برئاسة الدكتور سلام فياض والتي انحصرت عملها من الناحية العملية في الضفة الغربية. كما وجدت ما يسمى بمجلس عدل أعلى كبديل عن مجلس القضاء الأعلى الذي يشكل جهة الإشراف على القضاء في الضفة الغربية، إضافة إلى تعيين آلاف الموظفين في الإدارات الحكومية والأجهزة الأمنية.

أدت سياسة الاحتلال الإسرائيلي، من استمرار الأنشطة الاستيطانية واستمرار اجتياح مناطق السلطة الفلسطينية، إلى توتر دائم ومصادمات وعنف وعدم استقرار سياسي. وقد توجت هذه السياسات بشن حرب شاملة على قطاع غزة في أواخر العام ٢٠٠٨ ألحقت أذى كبيراً بالبنية التحتية ودمرت أغلب مباني السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى ما خلفته من إصابات وضحايا بين المدنيين الفلسطينيين.

## ثانياً: الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية

تأثرت الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بالأوضاع السياسية بشكل عام. فقد كان لحالة عدم الاستقرار السياسي واستمرار الصراع والمواجهات مع سلطات الاحتلال، ومن ثم الانقسام الداخلي الفلسطيني، وما رافق ذلك من حصار دولي على الحكومة الفلسطينية المنتخبة، ومن ثم الحصار المحكم الذي ما زال مفروضاً على قطاع غزة، الأثر الكبير على مؤشرات الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

ونتيجة لحالة الفشل الذريع التي منيت بها العملية السلمية وتراجع المسار السياسي، وتراجع مؤشرات أداء السلطة، وتزايد الاحتكارات وتمركز رأس المال، واعتماد شغل الوظيفة الحكومية وفقاً لمبدأ الانتماء الحزبي والفصائلي، ارتفعت حالة الشعور بالظلم لدى المواطنين الفلسطينيين بدرجة كبيرة. وقد جاء ذلك في ظل السيطرة الإسرائيلية وعدم تغيير عقلية المحتل في التعامل مع الشعب والسلطة الفلسطينية الجديدة، الأمر الذي أدى إلى انهيار هيبة السلطة في ذهن المواطن وتعزز شعوره أن الاحتلال ما زال موجوداً وأن شيئاً لم يتغير، ما أدى إلى اندلاع انتفاضة الأقصى في أيلول ٢٠٠٠ وما ترتب عليها من اجتياح إسرائيلي شامل لكافة مناطق السلطة الفلسطينية في العام ٢٠٠٢، وتدمير كافة مؤسسات الأمن والسجون ومعظم المؤسسات الرسمية، وتدمير جزء مهم من البنية التحتية، وتعطيل المطار الوحيد ومشروع الميناء في غزة، ما أدى إلى بدء حالة من التراجع الكبير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. وبشكل خاص، فقد أدى الإغلاق المتكرر للمعابر، والتي تخضع للسيطرة الحصرية الإسرائيلية، ونصب مئات الحواجز العسكرية داخل المناطق الفلسطينية، واستمرار البناء في جدار الفصل العنصري، إلى خنق الاقتصاد الفلسطيني وإعاقة إمكانيات نموه، حيث تمثل ذلك في تراجع كبير في مؤشرات الأداء الاقتصادي.

بعد سيطرة حماس العسكرية على قطاع غزة وتشكيل حكومة فلسطينية جديدة في الضفة الغربية لا تضم حركة حماس، تراجع المجتمع الدولي عن مقاطعته للحكومة الفلسطينية وأعاد صرف وتقديم المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية، الأمر الذي أدى إلى بعض التحسن في مؤشرات الاقتصاد في الضفة الغربية. لكن من جهة أخرى تم أحكام الحصار الإسرائيلي

## ٤ لمحة عامة عن السلطة الوطنية الفلسطينية

والدولي على قطاع غزة، بحيث أصبح من الصعب وصول معظم الاحتياجات الأساسية للسكان، وهو ما أدى إلى إغلاق المصالح الاقتصادية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة إلى مستويات غير مسبوقة، واعتماد أكثر من ٨٠٪ من سكان القطاع على المساعدات الإنسانية المقدمة من المنظمات الدولية.

## لمحة عن الفساد



## ٥ لمحّة عن الفساد

سيطر إرث منظمة التحرير الفلسطينية كحركة مقاومة سرية في الإدارة والحكم على عمل السلطة وأجهزتها، وذلك في سياق التحوّل من الثورة إلى السلطة المدنية، حيث بقيت تقاليد وأنماط عمل الثورة ذات الطابع السري المقترن بغياب الشفافية في العمل وتداول المعلومات، وأنماط ضعف المساءلة، هي المسيطرة بشكل كبير. كما تميز عمل السلطة بوجود سيطرة كبيرة لرئاسة السلطة التنفيذية وأجهزتها على السلطات الأخرى. ومما فاقم الوضع ضعف دور المعارضة في عملية التحول الديمقراطي، حيث تواطأت الفصائل الفلسطينية في تكريس ممارسات الوساطة والفئوية في شغل الوظائف وتوزيع المساعدات والمنح.

واتسمت مؤسسات السلطة الفلسطينية بالضعف، خاصة مؤسسات الرقابة بشقيها الداخلية والخارجية، في الوقت الذي كانت الحاجة ماسة لوجود مؤسسات قوية من هذا النوع مع تدفق أموال كثيرة من المانحين الدوليين الأمر الذي خلق فرصاً عديدة ملائمة للفساد.

أدى الخلل في موضوع فصل السلطات في النظام السياسي إلى ضعف سيادة القانون. كما سادت ثقافة سياسية، على الأقل خلال فترة الرئيس الراحل ياسر عرفات، تتسامح مع الفاسدين ولا تحاسبهم. وزاد من حدة المشكلة في هذا المجال قدم المنظومة التشريعية، فهي لا تتضمن نصوصاً كافية تغطي جميع مجالات الفساد وصوره المختلفة، إضافة إلى ضعف العقوبات المنصوص عليها في القوانين التي تعالج بعض مظاهر الفساد.

وحتى المجتمع المدني، الذي كان من الممكن أن يشكل صمام الأمان ضد الفساد في السلطة الوطنية، أصابه التسييس وتأثر بأفة المحسوبية. وافتقدت أجهزة الإعلام الرسمية إلى الاستقلالية والمهنية. أما وسائل الإعلام غير الرسمية، خاصة الصحافة، فقد افتقدت للكفاءات المهنية المستقلة اللازمة للعمل الصحفي الاستقصائي، ناهيك عن سيطرة عقلية الرقابة الذاتية لأصحاب الصحف، والخوف من إجراءات السلطة وأجهزتها الأمنية.

## أولاً: الثقافة العامة ومكافحة الفساد

لعل البيئة الاجتماعية والاقتصادية والموروث الثقافي تتماهى بشكل عام وإلى حد كبير مع بعض القيم الموجودة في ثقافة المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام، حيث تُضعف الوساطة والمحسوبية من نظام النزاهة الوطني نتيجة وجود ثقافة اجتماعية سائدة لا تميز بين المساعدة من جهة والوساطة والمحسوبية كنوع من الفساد من الجهة الأخرى. وفي ظل التركيبة الاجتماعية والسياسية السائدة في فلسطين، حيث تشكل العائلة والقبيلة أو الفصيل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن بحيث يقدم انتماءه إليها، في كثير من الحالات، على انتمائه للمجتمع ككل أو للدولة، يجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه لهذه القبيلة أو لفصيله السياسي من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك على حساب الصالح العام أو على حساب القوانين والأنظمة.

## ثانياً: نظام النزاهة في المناهج المدرسية والجامعية

يحتاج تعزيز قيم النزاهة إلى تكافل جهود جميع الأطراف من المدرسة إلى البيت إلى المجتمع، من أجل مساعدة فئة الشباب على تعلم قيم النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد. وبالرجوع إلى المناهج المدرسية المعتمدة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك المساقات الجامعية في الجامعات الفلسطينية، خاصة مناهج التربية الوطنية في المدارس وتخصصات الإدارة العامة والقانون والعلوم السياسية في الجامعات، نجد أنها لا تخصّص مساحات

كافية لتعريف الطلبة بمنظومة النزاهة ومنظومة الفساد من حيث أشكاله، ومظاهره، وأسبابه، ونتائجه وسبل مكافحته والحد منه. ولا تتضمّن الكثير من الإشارة إلى خطورة بعض الممارسات السلبية كالتواسطة والمحسوبية. كما أنها لا تؤكد بشكل كاف على قدسية المال العام باعتباره ملكاً لكل المواطنين ولا تقل أهميته وحرمة عن المال الخاص. ولا تلعب المؤسسات الدينية، والتي لها تأثيرها في المجتمع، دوراً مباشراً في هذا المجال.

### ثالثاً: ضعف الإرادة السياسية في مكافحة الفساد

نظراً لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني الذي نشأ وتبلور خارج الوطن وتأثرت رموزه وقياداته بالأنظمة العربية الشمولية أو التسلطية، إضافة إلى ظروف نشوء السلطة الفلسطينية التي تشكلت كسلطة انتقالية مكبلّة بكثير من الالتزامات السياسية على أرض لم يتم استكمال تحريرها من المحتل، نجد في كثير من الأحيان أن القيادة السياسية الفلسطينية لم تعط الأولوية اللازمة لبناء مؤسسات دولة تقوم على المهنية وتحقيق سيادة القانون، وإنما أعطت في أغلب الأحيان الأولوية للمسيرة السياسية وتثبيت سلطة الحزب الحاكم. وقد تميز عهد الرئيس ياسر عرفات بالهيمنة شبه الكاملة للرئيس على أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية وعلى السلطات الأخرى، واستخدام عملية التوظيف وموارد السلطة في تعزيز وتثبيت مكانة الرئيس. أما في عهد الرئيس محمود عباس، وإن تميز بعدم توفير الغطاء السياسي للفساديين، فقد أدت الأحداث السياسية التي تخللتها، وخصوصاً الانقسام والحصار المالي على السلطة، إلى عدم منح مسألة الإصلاح ومحاربة الفساد الأولوية اللازمة لدى الرئيس، وأدت هذه الأحداث إلى انشغال الرئيس وانشغال النظام السياسي الفلسطيني بمجمله بمسائل أخرى تصدرت الأجندة الوطنية.

ويمكن التمييز بين مستويين للفساد في المجتمع الفلسطيني. يتعلق الأول منها بانتشار مجموعة من القيم الاجتماعية مثل الوساطة والمحسوبية والمحاباة، وتنتشر هذه المظاهر في مجالات متعددة من العمل العام وعلى وجه التحديد في التعيينات للوظائف العامة، وفي تقديم الخدمات، وفي النظرة إلى المال العام نظرة متساهلة وهو ما ينعكس على شكل أنماط من السلوك تتجراً على هذا المال، وفي توزيع المساعدات العينية والمالية، وتنتشر هذه المظاهر في القطاع الحكومي والأهلي على السواء. ويتعلق الثاني منها بانتشار بعض مظاهر الفساد التي تتعلق بإساءة استخدام المال العام، والرشوة، وتضارب المصالح.

### رابعاً: نشاطات مكافحة الفساد

بدأ الاهتمام الوطني في موضوع الفساد في فلسطين منذ العام ١٩٩٧ إثر نشر تقرير هيئة الرقابة للعام ١٩٩٦ والذي أثير جدل واسع حول مدى مصداقيته ودقة المعلومات الواردة فيه. وقد دعا المجلس التشريعي الفلسطيني، إلى إحالة التقرير إلى لجنة خاصة في المجلس التشريعي، ونتيجة لتقرير تلك اللجنة تم تقديم استقالة الحكومة في منتصف العام ١٩٩٨ وتشكيل حكومة جديدة. وبعد العام ٢٠٠٢، زاد الاهتمام الرسمي في قضايا الإصلاح ومكافحة الفساد وأصبح الإصلاح مطلباً فلسطينياً ودولياً في آن واحد، حيث قام الرئيس الراحل ياسر عرفات بالخطاب أمام المجلس التشريعي طالباً مساعدة المجلس التشريعي بشأن قضايا الإصلاح. وبعد الخطاب تسارعت الخطوات، حيث تم تقديم خطة للإصلاح في اليوم التالي للخطاب، وتم إقرار القانون الأساسي خلال شهر، وتم إقرار خطة للإصلاح سميت بخطة

## ٥ لمحّة عن الفساد

المائة يوم خلال الشهر التالي والتي جاء في مقدمتها إنها جاءت استجابة لخطاب الرئيس في المجلس التشريعي حول الإصلاح. وتضمنت خطة المائة يوم مجموعة من الالتزامات والبرامج التي تلزم الحكومة. وقد شملت الخطة في الجانب الإصلاحي ما يلي:

١. ضرورة إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية ومحلية في غضون ٦-٨ شهور، والإعداد لإجراء انتخابات في النقابات ومؤسسات المجتمع المدني التي لم تجر فيها انتخابات وفقاً للقانون وترسيخاً لمبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة.
٢. ضرورة ترسيخ نهج الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وسيادة القانون وإعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة.
٣. إعادة هيكلة وتفعيل دور وزارة الداخلية وإتباع أجهزة الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني لوزارة الداخلية.
٤. مبدأ وحدة الخزينة، وتأسيس صندوق للاستثمار تعهد إليه إدارة العمليات التجارية والاستثمارية لمصالح السلطة الفلسطينية وتخضع أعماله للمساءلة والتدقيق.
٥. تفعيل مجال القضاء وتوفير عدد كاف من القضاة ومن مباني المحاكم والنيابة العامة وبناء السجون الحديثة ومتابعة تنفيذ قانون السلطة القضائية الذي دخل حيز التنفيذ في منتصف العام ٢٠٠٢، وإنشاء دائرة التفتيش القضائي وتطوير المحاكم وإعداد مشروعات القوانين والمراسيم والقرارات التي تحتاج إليها المرحلة بعد سريان القانون الأساسي. وإنشاء إدارة قضايا الحكومة لتتولى متابعة قضايا الحكومة التي تكون السلطة الوطنية طرفاً فيها.
٦. إنهاء دور الأجهزة الأمنية في الأمور المدنية التي تقع ضمن اختصاص الوزارات.

وقد اتخذت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة خطوات إصلاحية عديدة من شأنها الوقاية من الفساد والحد منه، حيث تم إقرار برنامج الإصلاح الفلسطيني الذي يعتبر الأول من حيث شموليته وذلك للعام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بقرار الحكومة في الجلسة رقم (٤٣) بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٤، حيث تناول البرنامج موضوع الإصلاح في المجال المالي (حيث تركزت معظم النجاحات)، والاقتصادي، والقضاء وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والحكم المحلي، والأمن، والانتخابات العامة والمحلية، وأخيراً في مجال التعليم. وتم إصدار قانون هيئة الكسب غير المشروع والتي أنيط بها ضبط الذمة المالية لكبار المسؤولين في السلطة.

قامت حكومة تسيير الأعمال التي شكلت في العام ٢٠٠٧، بمجموعة من الأنشطة ذات العلاقة بالإصلاح التنظيمي والمالي وكان أهم هذه الأنشطة خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى ٢٠٠٨-٢٠١٠. وقد بنيت هذه الخطة على سياسات وطنية معتمدة من مجلس الوزراء ومرتبطة مع أهداف السلطة الوطنية الرئيسية والمتوسطة، حيث تم في هذه الخطة ربط البرامج والأنشطة والموازنات في وثيقة واحدة. كما عمل الرئيس على إصدار قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠٠٧ الذي يتجاوب مع جزء كبير من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم تشكيل اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال وفقاً للقانون الذي يحدد مهامها واختصاصاتها وعلاقاتها في إطار مهمتها الأساسية في مكافحة غسل الأموال.

بالرغم من أن موضوع الفساد شكل إحدى القضايا المجتمعية الرئيسية المتعلقة بأداء السلطة، كما ظهر ذلك في العديد من استطلاعات الرأي المحلية، إلا أن السلطة الفلسطينية

## ٥ لمحّة عن الفساد

لم تتخذ عملياً خطوات جديّة لمحاسبة الفاسدين من الشخصيات المتنفذة في السلطة. فلم تسجّل حتى العام ٢٠٠٥ سوى حالات محدودة جداً للنائب العام في هذا المجال، باستثناء بعض المحاولات والمبادرات الرسمية الذي أخذها المجلس التشريعي الأول على عاتقه بصفته الرقابية، حيث استهدف بعض قضايا الفساد التي كان من أبرزها:

١. التحقيق وكشف قضية فساد اتهم فيها وكيل وزارة الاقتصاد وشركة أنابيب الشرق الأوسط: وهي شركة شبه حكومية دفع لإنشائها ما لا يقل عن سبعة ملايين دولار.

٢. التحقيق في قضية الإسمنت: وهي الاشتباه بشراء بعض شركات فلسطينية ملك مسؤولين رسميين لإسمنت مصري وبيعه لشركات إسرائيلية بهدف التحايل على نظام الضرائب.

٣. التحقيق في قضية اتحاد شركات الباصات: وهي صفقة شراء باصات من قبل الاتحاد العام لأصحاب الباصات بتمويل جزئي هولندي. وتركزت القضية حول استغلال بعض المسؤولين لمناصبهم للحصول على مكاسب خاصة ودفع رشوة لمسؤول رسمي.

٤. قضية بنك فلسطين الدولي: ومضمونها إساءة استخدام أموال البنك، وهو شركة مساهمة عامة، من قبل إدارة البنك نفسه.

وقد أعلن النائب العام في شباط ٢٠٠٦ أن النيابة العامة الفلسطينية تحقق في ٤٠ قضية فساد تورط أصحابها، ومعظمهم من المسؤولين في السلطة، في اختلاس ما يقارب ٧٠٠ مليون دولار، وأن التحقيقات ستطال العديد من الشخصيات العامة ومسؤولين سابقين في قطاعات متعددة داخل السلطة الفلسطينية ١.

ومن أحدث وأهم القضايا التي تناولها القضاء الفلسطيني في مجال الفساد القضية التي حكم فيها رئيس هيئة البترول السابق، حيث أصدرت المحكمة الفلسطينية في العام ٢٠٠٨ حكماً ضده بالسجن.

وقد قام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) وبالتعاون مع مؤسسات أخرى من المجتمع المدني بإعداد مسودة إطار عام لخطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تم عرضها على الحكومة حيث أقر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٨ تشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، يضم الفريق في عضويته وزير التخطيط وممثلين عن كل من وزارات المالية والداخلية والتربية والتعليم والصحة والعدل، والنيابة العامة، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمنسق العام للخطة التشريعية، وهيئة سوق رأس المال، إضافة إلى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان كممثل عن مؤسسات المجتمع المدني. وقد تم الانتهاء من وضع الخطة التفصيلية والاستراتيجية الوطنية لتنفيذها من قبل الفريق تمهيداً لاعتمادها بالشكل النهائي من قبل الحكومة. كما كلف الفريق الوطني أيضاً بتطبيق استمارة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢.

### وتسعى الخطة الوطنية لمكافحة الفساد إلى تحقيق الأهداف التالية:

- أولاً - استكمال تشريعات مكافحة الفساد سواء المباشرة منها أو غير المباشرة.
- ثانياً - استكمال بناء وتفعيل مؤسسات ووحدات وأجهزة الرقابة العامة.
- ثالثاً - اعتماد مجموعة من السياسات العامة التي تحدّ من فرص الفساد، خاصة في

## ٥ لمحّة عن الفساد

القطاعات المتعلقة بخدمات الجمهور.

رابعاً- تدعيم سلطة القضاء المستقل وتعزيز قدراته لفرض سيادة القانون بما فيها النيابة العامة.

خامساً- رفع درجة الوعي العام للجمهور الفلسطيني بجميع مظاهر الفساد، بما فيها ممارسات الوساطة والمحسوبية والبيئّة الداعمة لها وآثارها المدمرة.

### أما الأطراف الشريكة في الخطة فتتمثل في:

#### أولاً- الأطراف الحكومية:

- الرئاسة: ديوان الرئاسة
- مجلس الوزراء
- وزارة المالية، ووزارة العدل، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وديوان الموظفين العام، وسلطة النقد، وهيئة سوق رأس المال.
- المجلس التشريعي: مجموعة برلمانيون فلسطينيون ضد الفساد.
- السلطة القضائية: مجلس القضاء الأعلى، والنيابة العامة.

#### ثانياً- المجتمع المدني:

- المنظمات الأهلية.
- القطاع الخاص.
- الأحزاب السياسية.
- الإعلام.

#### ثالثاً- هيئات الحكم المحلي<sup>٣</sup>.

# أعمدة نظام النزاهة الوطني

أولاً:

السلطة التنفيذية

مرت السلطة التنفيذية في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية في مرحلتين:

الأولى: من قيام السلطة الوطنية في العام ١٩٩٤ وحتى العام ٢٠٠٣، حيث كان رئيس السلطة الوطنية المنتخب مباشرة من الشعب هو رئيس مجلس الوزراء وهو غير خاضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي.

الثانية: بدأت في العام ٢٠٠٣ حيث جرى إدخال تعديل على القانون الأساسي باستحداث منصب رئيس الوزراء بحيث يخضع لمساءلة المجلس التشريعي. وقسمت الصلاحيات بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة في إطار القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣، وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية ممثلة برئيسين أو بمؤسستين هما مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء. بناءً على ذلك، ستقوم الدراسة بتقديم توصيف وتفصيل لحالة كل من مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء، ومن ثم تطبيق منهجية الدراسة كحالة واحدة تمثل السلطة التنفيذية.

## تتكون السلطة التنفيذية من المؤسسات الرئيسية التالية :

١. مؤسسة الرئاسة.

٢. مجلس الوزراء والذي يتشكل من الوزارات التالية: وزارة الداخلية والأمن الوطني، وزارة العدل، وزارة الحكم المحلي، وزارة المالية، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الطاقة والموارد الطبيعية، وزارة التخطيط، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة الزراعة، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة شؤون المرأة، وزارة شؤون الأسرى والمحررين، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة العمل، وزارة الإعلام، وزارة السياحة والآثار، وزارة الشباب والرياضة، وزارة الثقافة، وزارة النقل والمواصلات، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة الشؤون الخارجية.

يضاف إلى ما سبق من وزارات، العشرات من الهيئات والسلطات العامة التي تم اتخاذ العديد من القرارات من مجلس الوزراء بإلحاقها بالوزارات أو بمجلس الوزراء، مثل هيئة تشجيع الاستثمار، الجهاز المركزي للإحصاء، هيئة الإذاعة والتلفزيون، إلا أن بعضها لا زال غير خاضع لأية رقابة أو مساءلة جديدة.

## ١. مؤسسة الرئاسة: واقع البنية المؤسسية

### الموارد والهيكلية

بلغت موازنة مكتب الرئيس، والتي تعتبر جزءاً من الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ٤٢,٥ مليون دولار من الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٨ التي بلغت ثلاثة مليارات دولار (وتتشكل من الإيرادات العامة إضافة إلى المنح والمساعدات). تخضع الموازنة لقانون الموازنة العامة والإقرار من المجلس التشريعي، كما تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

يتكوّن مكتب رئيس السلطة من أمين عام الرئاسة، وممثل شخصي للرئيس، ومستشار الأمن القومي، ورئيس ديوان الرئاسة، وعدد من الدوائر كالبروتوكول والعلاقات العامة ودائرة منسّق المحافظات. ويتبع للرئاسة بعض الأجهزة الأمنية هي الأمن الرئاسي والمخابرات العامة. كما يعمل في المكتب عشرات المستشارين في الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعسكرية، وشؤون المخيمات، وشؤون الزراعة، والصحة، والتربية



والتعليم، والشؤون المالية، ومستشار نقابي، ومستشار إعلامي، ومستشار في الشؤون الدينية. وفي العام ٢٠٠٥ تم تعيين مستشار قانوني للرئيس. وتقوم الدائرة القانونية، حديثة التأسيس، بمراجعة مشاريع القوانين المحالة من المجلس التشريعي لرئيس السلطة وإعداد المراسيم الرئاسية. وفي العام ٢٠٠٨ تم إخضاع هيكلية مؤسسة الرئاسة وطرق عملها لمراجعة شاملة بهدف الخروج بنظام أو لائحة تنظّم عملها، واتخاذ التوصيات والقرارات المختلفة بشأن قواعد العمل وعلاقات التعاون مع المؤسسات الدستورية الأخرى.

### الإشكاليات

#### ١- الإشكاليات الناتجة عن البنية المؤسساتية لمكتب ديوان الرئاسة:

هناك تضخم في عدد الموظفين التابعين لمكتب الرئيس. كما أن هناك عدداً من الأجهزة والمؤسسات التابعة لرئيس السلطة دون مبرر مفهوم، وذلك بسبب عدم استقرار الهيكلية والمهام. لا توجد أنظمة وآليات عمل ملزمة ومعلومة سلفاً تضمن شفافية إجراءات العمل في الرئاسة. كما أن نظام وإجراءات المساءلة على المؤسسات التابعة للرئيس أو مكتبه غير واضحة. رغم أن القانون الأساسي قد حدّد صلاحيات الرئيس وصلاحيات مجلس الوزراء، إلا أن التجربة أثبتت أن هذه الصلاحيات يشوبها الكثير من عدم الوضوح والتداخل. ولا توجد، كذلك، آليات معلنة وواضحة توضح علاقة الرئاسة مع السلطتين التشريعية والقضائية والهيئات المرتبطة بمكتب الرئيس.

#### ويمكن توضيح هذه الإشكاليات من خلال الأمثلة التالية:

##### ١- العلاقة بين رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء

لا توجد أحكام قانونية كافية أو لوائح تحدّد كيفية اختيار رئيس الوزراء من قبل الرئيس، ومدى إلزام رئيس الوزراء المكلف بقضايا ومواقف يحددها الرئيس مسبقاً في خطاب التكليف. فمثلاً لا يلزم القانون الأساسي رئيس السلطة بإجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية لاستمزاز رأيها في اختيار رئيس الوزراء قبل تكليفه بتشكيل الحكومة، ولا يحدّد مدى التزام رئيس الوزراء بتوجيهات رئيس السلطة.

##### ٢- طبيعة دور الرئيس في الإشراف على قطاع الأمن

إن عدم وضوح دور الرئيس بشأن الإشراف على بعض مؤسسات قوات الأمن، باعتباره القائد الأعلى للقوات، أضعف من نظام المساءلة لمسؤولي الأجهزة الأمنية الذين اعتبروا أنه بسبب كونهم مسؤولين أمام الرئيس، الذي بدوره لا يخضع لمساءلة المجلس التشريعي، فإنهم لا يخضعون لرقابة المجلس. لكن جرى تجاوز هذه الإشكاليات بسبب استعداد الرئيس محمود عباس للتنازل عن بعض صلاحياته لصالح مجلس الوزراء.

##### ٣- دور الرئيس في تعيين القضاة

إن الدور الممنوح لرئيس السلطة بإصدار قرارات تعيين القضاة غير واضح من حيث مدى حق الرئيس في التدخل في اختيار القضاة، حيث يتم في بعض الحالات التدخل في التعيين من قبل بعض المحيطين بالرئيس ما يخلق ضغطاً على استقلالية السلطة القضائية. وقد يضعف من سلطتها في مراجعة القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية.

## ٤- دور الرئيس في تعيين كبار الموظفين في السلطة الوطنية

يمنح القانون الأساسي رئيس السلطة صلاحية إصدار قرارات تعيين بعض رؤساء الهيئات العامة وبمصادقة المجلس التشريعي، كرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، ومحافظ سلطة النقد دون موافقة المجلس التشريعي، وفي تعيين كبار موظفي السلطة. لكن لا توجد آلية محددة وواضحة ومعلنة تحكم تنصيب مجلس الوزراء للرئيس، الأمر الذي أدى إلى غياب الشفافية في هذه التعيينات، وبات يغلب عليها المحاباة والواسطة.

لم يحدد قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته آلية تعيين موظفي الفئة الخاصة المنصوص عليها في المادة ٩ منه، والتي تشمل المستشارين بدرجة وزير، في حين اشترط في تعيين موظفي الفئة العليا A1-A4 صدور قرار التعيين من رئيس السلطة بناء على تنصيب من مجلس الوزراء. وفي إطار الصراع على السلطات والصلاحيات الذي طغى على علاقة الرئيس برئيس الوزراء في العديد من الحكومات، فإن المادة ٩ من قانون الخدمة المدنية المذكور فتحت المجال لتعيين مستشارين بدرجة وزير دون ضوابط، مما خلق مناصب عامة غير مساءلة من قبل المجلس التشريعي، فضلاً عن ما ينتج عنها من إهدار المال العام.

يتبع المحافظون النظام الإداري حيث يتم تقسيم الوطن إلى ١٦ محافظة يرأس كل منها محافظ يمثل سلطة الرئيس في المحافظة وله صلاحيات تنفيذية واضحة ويتبع مباشرة مكتب الرئيس وليس لوزارة الداخلية، الأمر الذي يضعف مساءلة المجلس التشريعي لهم، وفي الوقت ذاته يسلب وزير الداخلية (الحكومة) صلاحيات مهمة يتمتع بها المحافظون، ويجعل من المحافظين مؤسسات موازية للأجهزة التابعة للحكومة ومرجعيات لها في المحافظات المختلفة، فضلاً عن غياب الشفافية في اختيار المحافظين الذين يتم في العادة تعيينهم لاعتبارات سياسية وفضائية.

## ٢. مجلس الوزراء (الحكومة)

## الموارد والهيكلية

تعتبر ميزانية مؤسسة مجلس الوزراء جزءاً من الموازنة العامة للسلطة، وقد بلغت ميزانية (٦,٦) مليون دولار في العام ٢٠٠٨. تم إنشاء مجلس الوزراء كمؤسسة منفصلة عن مؤسسة الرئاسة في العام ٢٠٠٢ بناء على تعديل على القانون الأساسي. ومنذ ذلك الوقت أصبح مجلس الوزراء يعقد جلساته بصورة دورية، وبجدول أعمال محدد مسبقاً، وتم وضع نظام داخلي لعمله، وتم تشكيل الوحدات الإدارية المساندة له، كذلك تم ضم العديد من المؤسسات العامة إلى الوزارات ذات العلاقة في محاولة لإخضاع المؤسسات والهيئات الحكومية للمساءلة أمام المجلس التشريعي من خلال مجلس الوزراء.

كما أصبح مجلس الوزراء مسؤولاً عن وضع وتنفيذ السياسات العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وعن إعداد مشروع الموازنة العامة، وضمان متابعة القوانين والالتزام بأحكامها، والإشراف على أداء الوزارات المختلفة. كما يؤدي مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام الرئيس. ورئيس الوزراء مساءل أمام المجلس التشريعي وأمام الرئيس عن أدائه وأداء حكومته. والوزراء مساءلون أمام رئيس الوزراء. ويتشكل مجلس الوزراء إضافة إلى رئيس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء من ٢٤ وزيراً يديرون معظم شؤون السلطة التنفيذية.

## الإشكاليات:

## أ- الإشكاليات المتعلقة بغياب المشاركة في إقرار السياسات العامة

لقد أدى غياب سياسات واستراتيجيات وطنية عامة واضحة إلى تعزيز الدور الفردي للوزراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة، وإلى عدم اتساق العمل الحكومي بشكل عام. وقد برز ذلك جلياً في السياسات الصحية، وفي إدارة أراضي الدولة، وإدارة والإشراف على قطاعات الطاقة والمياه والموارد الطبيعية والمساعدات الإنسانية. وقد أدى ذلك كله إلى بروز بيئة مشجعة للفساد مع بداية نشوء السلطة، مثل منح الاحتكارات والامتيازات لجهات محددة في القطاع الخاص في العام ١٩٩٤، ولفترات طويلة، مثل قطاع الاتصالات، في ظل غياب أو نقص التشريعات والأنظمة والسياسات العامة التي من المفروض أن تنظّم آلية منح الاحتكارات والرقابة عليها، بما يضمن الشفافية والفاعلية وحماية المستهلكين والمال العام.

## ب- الإشكاليات المتعلقة بالبناء المؤسسي

- بالرغم من وجود بعض الوحدات التنسيقية مع السلطات الأخرى ضمن هيكلية مجلس الوزراء، إلا أن الواقع العملي يشير إلى وجود صعوبات كثيرة في تنظيم العلاقة بين مؤسسة مجلس الوزراء وهذه السلطات. ويعود ذلك إلى عدة أسباب منها: حداثة البناء المؤسسي لمجلس الوزراء، ونقص الخبرات والكادر الوظيفي المدرب، وعدم وجود وحدات تنسيقية مقابلة في مؤسسات السلطة الأخرى (مكتب الرئيس، المجلس التشريعي، السلطة القضائية)، وغياب الإرادة لتنسيق الجهود والمواقف تجاه بعض القضايا المشتركة. وقد نتج عن ضعف التنسيق صعوبة تبادل المعلومات بين مجلس الوزراء وهذه السلطات.
- عدم وضوح مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة غير الوزارية نتيجة لغياب الأنظمة الواضحة المعتمدة لهذه الهيئات، مما يضعف الشفافية في عملها وفي خضوعها والعاملين فيها للمساءلة والمحاسبة، ومن أبرز هذه المؤسسات: هيئة البترول، وصندوق الاستثمار الفلسطيني، وسلطة النقد، وهيئة الاستثمار، وهيئة المواصفات والمقاييس، والجهاز المركزي للإحصاء، والطيران المدني، وسلطة المياه، وسلطة الطاقة، وهيئة الإذاعة والتلفزيون، والمجلس الفلسطيني للإعمار (بكدار).
- استمرار الحكومة في تشكيل هيئات عامة دون وضع قوانين تحدّد تشكيلها وأهدافها والصلاحيات المناطة بها.

## دور السلطة التنفيذية كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

نصّ القانون الأساسي في مادته رقم (٢) على أن «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات...». فالسلطة التنفيذية تمارس دورها بواسطة الرئيس ويساعده مجلس وزراء وعدد من الأجهزة الأخرى. وتعتبر مستقلة من حيث إعداد الموازنة العامة وتحصيل الإيرادات والإشراف على صرف النفقات وإعداد السياسات وتنفيذها، وإدارة الخدمات العامة والإشراف على تقديمها. والسلطة التنفيذية مسؤولة عن الحفاظ على النظام العام، وتشرف على قوات الأمن بأجهزتها المختلفة. ولكن على أرض الواقع يوجد العديد من التداخل بين صلاحيات الرئيس ورئيس مجلس الوزراء كما تم توضيحه سابقاً، وتداخل وتناقض صلاحيات أخرى

بين السلطة التنفيذية والتشريعية. فبالرغم من أن السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) لا تستطيع مباشرة أعمالها دون الحصول على ثقة المجلس التشريعي<sup>٦</sup>، إلا أن هذا المبدأ قد خرق أكثر من مرة. وعموماً يميل ميزان القوة لصالح السلطة التنفيذية مقابل السلطتين التشريعية والقضائية، حيث لا يخضع الرئيس لمساءلة السلطة التشريعية. كما أن قوات الأمن الوطني والمخابرات العامة تتبع للرئيس مباشرة، بالإضافة إلى الإعلام الرسمي والعلاقات الدبلوماسية، الأمر الذي يفتح المجال لتحسينها من المساءلة البرلمانية.

### إدارة المال العام:<sup>٧</sup>

شكّلت وزارة المالية الأداة الرئيسية الخاصة بالتعامل مع الشأن المالي، وذلك فيما يتعلق بجباية الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، وإنفاقها، والمحاسبة عليها، وإعداد الموازنات، وإصدار اللوائح والتعليمات التي تنظم العمل المالي. تتكون هيكلية وزارة المالية من خمسة إدارات رئيسية، هي: إدارة الإيرادات، وإدارة النفقات، وإدارة الخدمات المساندة، والهيئات الرقابية، والوحدات المتخصصة.

### الموازنة العامة للسلطة الوطنية: إجراءات إعداد الموازنة العامة وإقرارها وتنفيذها

هناك العديد من التشريعات التي تنظم إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وإقرارها وتنفيذها، أهمها القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، وقانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية، والنظام المالي لمؤسسات السلطة الوطنية، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ووفقاً لقانون الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية، الذي بدوره يعقد جلسة خاصة لمناقشته وإقراره كما هو أو بالتعديلات. وإذا أقر القانون بالتعديلات فعلى مجلس الوزراء إجراء التعديلات وإعادةه للمجلس لإقراره خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الإحالة. غير أنه تمكن الإشارة إلى أن هناك نقاط ضعف في المراحل المختلفة من إدارة الموازنة العامة، ويتجلى ذلك من خلال النواحي الآتية:<sup>٨</sup>

١. ضعف الشفافية في الإيرادات والنفقات نتيجة عدم الالتزام بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية في موعدها وعدم الالتزام بأصول إعداد الموازنة بالمشاركة.

فالحكومات التي تعاقبت على السلطة الوطنية من الحكومة العاشرة وحتى الحكومة الثانية عشرة، تولت إدارة الشؤون المالية للسلطة دون موازنة مقررة وفق الأصول، ناهيك عن أن السلطة ومنذ نشأتها لم تقدم، باستثناء حالات نادرة، مشروع قانون الموازنة العامة في موعده المحدد.

٢. عدم تقديم تقارير مالية دورية

لم تلتزم الحكومة بأحكام المادة ٥٢ من قانون تنظيم الموازنة<sup>٩</sup>، إذ لم تقم بتقديم تقارير دورية ربعية ونصف سنوية. وتجدر الإشارة إلى أنه حصل بعض التحسن في العام ٢٠٠٨ حيث تمت الإصلاحات المالية بشأن رصد الإيرادات والنفقات والإعلان عنها بشكل شهري.

٣. الحساب الختامي: لم يقدم الحساب الختامي إلا مرة واحدة، وهو الحساب الختامي للموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ١٩٩٧، لكنه قدم في العام ٢٠٠٠.

### صندوق الاستثمار الفلسطيني

نشأ صندوق الاستثمار الفلسطيني بمرسوم رئاسي في العام ٢٠٠٠ وجدد بمرسوم رئاسي ثانٍ في العام ٢٠٠٢ بهدف إدارة ونشر كل البيانات والتقارير المالية التي تغطي جميع أنشطة السلطة الوطنية الاستثمارية المالية، ولا زال الصندوق حتى تاريخه بلا قانون ينظم عمله. ما زال جزء من المساعدات الدولية المقدمة من المانحين، خاصة تلك المتعلقة بالمساعدات العينية، دون إشراف عليها بشكل شفاف وكامل.

### الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية:

إضافة إلى الانحرافات القانونية سابقة الذكر، يمكن إجمال الإشكاليات التي برزت في الأداء المالي للسلطة الوطنية في الإشكاليات التالية:

١. غياب المعلومات المؤكدة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية خلال الفترة من العام ٢٠٠٦ وحتى أواخر العام ٢٠٠٧، ما أدى إلى حدوث التضارب والتناقض في المعلومات المالية المتداولة وشكل عائقاً مهماً أمام المساءلة الحقيقية للحكومة من الجهات ذات العلاقة. كما تراجع دور المجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية بشكل ملحوظ خلال الفترة ذاتها نتيجة لغياب المعلومات الموثقة، ولعدم ممارسة المجلس لدوره في إقرار مشروع قانون موازنة العام ٢٠٠٦، ومشروع قانون موازنة العام ٢٠٠٧، وعدم تقديم الحكومة للتقارير المالية الربعية كاملة، وفي المواعيد المحددة، عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة وفقاً لأحكام القانون، وتعطل هذا الدور تماماً منذ منتصف العام ٢٠٠٧ بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي. وبالرغم من أن وزارة المالية بدأت بنشر بعض البيانات المالية في العام ٢٠٠٨ على الصفحة الإلكترونية للوزارة، إلا أن غياب وتعطل دور المجلس التشريعي يحول دون مراجعة مضمونها أو المساءلة عنه.

٢. تعطيل حساب الخزينة الموحد نتيجة المس بالنظام المالي للسلطة الوطنية:

أدت المقاطعة والحصار الاقتصادي الذي فرض على الحكومة الفلسطينية خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وتقديم المنح والمساعدات عبر آليات جديدة بهدف تجاوز وزارة المالية، إلى تعطيل القدرة على التأكد من صحة وشمولية العمليات المالية التي تمت، باستثناء حصر الدفعات التي تم التبليغ عنها رسمياً. كما حالت إجراءات وآليات المانحين الجديدة دون وجود حسابات نهائية لعمليات الإنفاق، وذلك نظراً لتعدد جهات الصرف (الحكومة، ومكتب الرئيس، والآلية الدولية الموحدة، والبنك الدولي، وبنك التنمية الإسلامي)، وأدت إلى المس بقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها. كذلك حالت الآليات الجديدة دون إخضاع المساعدات المقدمة وفقها لأي نوع من الرقابة الفلسطينية. فمعظم هذه المساعدات تخضع لإدارة خارجية، سواء من البنك الدولي أم الإدارة الموحدة للآلية الدولية المؤقتة للمساعدات. وقد تم تجاوز ذلك في العام ٢٠٠٨ بالرغم أن الواقع المالي للسلطة (سلطة الأمر الواقع) في غزة غير معروف وغير متابع من قبل أية جهة رقابية<sup>١</sup>.

ورغم حصول بعض التطور على المستوى الكلي من تزايد الاهتمام بضرورة تقديم تقارير حول النشاطات المالية، ووضع تفاصيل الإيرادات والنفقات في متناول المجتمع من خلال الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية، إلا أن الانفصال الذي حصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة وما ترتب عليه بشكل عائقاً يحد من كفاءة نظام نزاهة فاعل وأدى

إلى صعوبة متابعة عمل الوزارات في قطاع غزة.

٣. عدم وضوح فيما يتعلق بالأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل (أموال المقاصّة): وذلك نظراً لقيام إسرائيل بتحصيل الضرائب والجمارك والرسوم على البضائع الفلسطينية على الحدود والمعابر، والتي تسيطر عليها إسرائيل كقوة احتلال. فليس هناك آلية لتحديد المبالغ ونشر قيمتها للاطلاع عليها من قبل الجهات المعنية في الوقت المناسب، نتيجة لتحكّم إسرائيل بمعظم المعلومات المتعلقة بهذه الأموال. كما تسعى إسرائيل من جانب واحد إلى اقتطاع المبالغ التي تقرّر أنها مستحقة لها، لقاء خدمات صحية وأثمان المياه والكهرباء، وأحياناً تعويضات غير معترف بها من قبل السلطة الفلسطينية، الأمر الذي يضعف دور الجانب الفلسطيني في الرقابة والتدقيق على هذه الأموال. كذلك هناك عدم وضوح في موضوع الإيرادات وتحديدها بشكل دقيق في بعض الأعوام، بسبب الصراع مع الاحتلال وتعطيل عمل المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالجباية، أو بسبب رفض الحكومة الإسرائيلية تحويل قيمة إيرادات السلطة التي تقوم هي بجبايتها، كما حصل في أعقاب تشكيل حكومة السيد إسماعيل هنية في آذار ٢٠٠٦.

### مسألة السلطة التنفيذية

يعتبر القانون الأساسي القانون الرئيس الذي ينظم عمل السلطة التنفيذية بشقيها الرئيس ومجلس الوزراء. ولكن حتى تاريخه لا يوجد قانون خاص بمجلس الوزراء، بل هناك نظام داخلي أقره المجلس لتنظيم عمله. وكذلك لا يوجد قانون أو حتى نظام ينظم العمل في مؤسسة الرئاسة أو علاقتها بمجلس الوزراء والمؤسسات الأخرى، باستثناء ما ورد في القانون الأساسي.

لا يوجد نصوص واضحة في القوانين تلزم السلطة التنفيذية، سواء مجلس الوزراء أم الرئيس، برفع تقارير دورية ومنظمة إلى جهة معينة. ولكن توجد بعض التشريعات التي ألزمت بعض المؤسسات برفع تقارير دورية. فمثلاً وزارة المالية ملزمة برفع تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. كما أنها ملزمة بإعداد مسودة الحساب الختامي في نهاية كل سنة مالية، وتقديمه إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي لإقراره، فضلاً عن أنها ملزمة برفع تقارير في حال طلب منها المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء. يضاف إلى ذلك أن الوزراء يمثلون أمام لجان المجلس التشريعي، ويقدمون تقارير عن أعمال وزاراتهم، وكذلك يمثلون أمام المجلس التشريعي للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بعملهم ومسؤولياتهم وصلحيات وزاراتهم.

وفي حالات محدودة اضطر مجلس الوزراء إلى تقديم استقالته بسبب ضغوط مورست عليه من قبل السلطة التشريعية نتيجة لفشله في أداء أعماله، أو بسبب تفشي الفساد.

وفي بعض الأحيان يقوم مجلس الوزراء، وكذلك بعض الوزارات أو المؤسسات والهيئات العامة، بنشر تقارير عن أعمالها. لكن يغلب على هذه التقارير طابع العلاقات العامة.

وعلى مستوى المجتمع المدني نجحت بعض المؤسسات، مثل ائتلاف أمان والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، في دعوة عدد من المسؤولين والوزراء لحضور جلسات استماع عامة يقومون خلالها بشرح سياسة السلطة وأعمالها.

وفيما يتعلق بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر الحكومية، فإنها تعد إحدى قواعد المساءلة الدستورية المعتمدة في القانون الأساسي. فوفقاً للقانون، يجب أن تكون

القرارات الإدارية المتخذة من قبل السلطات الحكومية معللة أو مستندة إلى سلطة قانونية ممنوحة للشخص الذي اتخذ القرار. وبإمكان الأفراد أو الجهات المتضررة من قرار إداري الطعن فيه أمام المحكمة العليا. وهذا مطبق وممارس بشكل كبير على أرض الواقع. لكن يلاحظ أن المواطنين يحجمون عن التوجه إلى المحاكم لطلب تعويض عن الضرر، وهو ما يعزى بشكل أساسي إلى قلة الوعي لدى المواطن الفلسطيني بهذه الإجراءات<sup>١١</sup>.

نص القانون الأساسي أن الشعب هو مصدر السلطات، ولكنه لم يشر بشكل صريح إلى كيفية استشارة الشعب في عمل السلطة التنفيذية أو غيرها من السلطات، ولم يقر المجلس التشريعي قوانين منظمة لهذا الحق، كما لم يجر على مدار سنوات السلطة التنفيذية إجراء استشارة للشعب في أعمال السلطة التنفيذية أو حتى إجراء استفتاء.

### النزاهة: واقع مدونات السلوك في الوظيفة العامة

أعد ائتلاف أمان مدونة سلوك للعاملين في الوظيفة العامة، وتم التوقيع عليها من قبل نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، ونقابة المعلمين، ونقابة العاملين في الخدمات الصحية، وذلك في المؤتمر السنوي لأمان للعام ٢٠٠٦. لكن لم يتم تعميم المدونة أو اعتمادها رسمياً من قبل الحكومة أو تدريب المكلفين بالإشراف عليها. كذلك لا توجد مدونات سلوك مكتوبة لأعضاء مجلس الوزراء أو كبار المسؤولين في السلطة التنفيذية.

### تجنب تضارب المصالح

بالرغم مما ورد في المادة ٨٠ من القانون الأساسي بخصوص تضارب المصالح، والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة في عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية. كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أية شركة، أو أن يمارس التجارة أو أية مهنة من المهن، أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أية مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأية صفة كانت غير الراتب المحدد للوزير ومخصصاته". إلا أنه لم يتم إعداد نظام خاص أو تعليمات تفصيلية لتطبيق ذلك، أو لتحديد جهة للإشراف والرقابة على هذا الموضوع، أو إيقاع العقوبة في حالة حدوث مخالفة. ويكرّر قانون الكسب غير المشروع الحكم الوارد نفسه في المادة ٨٠ من القانون الأساسي في المادة ٢/١١.

كذلك تنص المادة ٦٧ من قانون الخدمة المدنية<sup>١٢</sup>، أن من ضمن التزامات الموظف العام "عدم استخدام المنصب العام من أجل تحقيق مكاسب خاصة، أو قبول أية هدية أو عمولة مقابل أدائه لواجبه". لكن لم يتم وضع أنظمة أو تنظيم سجلات أو قيود تتعلق بالهدايا، ولا يوجد جهة أو دائرة خاصة أو وكالة تتعامل مع تسجيل الهدايا.

ولا ينطبق قانون الخدمة المدنية في هذا الشأن على الوزراء أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء). باعتبار أن تعيينهم يعتبر سياسياً، ولكن بعض القضايا المتعلقة بواجباتهم والقيود عليهم مغطاة في القانون الأساسي، خاصة القيود حول تضارب المصالح، والاستثمار في الأموال العامة وإقرار الذمة المالية. وباستثناء أحكام المادة ٨٢ من القانون الأساسي، والمادة ١١ من قانون الكسب غير المشروع، والمادة ٦٧ من قانون الخدمة المدنية، لا توجد قيود مفصلة أو مجموعة من الإجراءات التي تتعامل مباشرة وبشمولية مع قضية تضارب المصالح وقبول الهدايا.

**الشفافية :****الذمة المالية للعاملين في الوظيفة الحكومية**

ينص القانون الأساسي في مادته ١/٨٠ على أن «على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجيه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها لدى المحكمة العليا، وتبقى سريته ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء». كما ينظم قانون الكسب غير المشروع<sup>١٣</sup> موضوع الإقرار بالذمة المالية - على مستوى مسؤولي السلطة التنفيذية، بمن فيهم الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وموظفو الدرجات العليا، وأي مسؤولين آخرين يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام القانون. لكن لا ينص القانون على آلية لمراقبة أصول المسؤولين، أو لمراقبة التغير في نمط الحياة لديهم. ومن الجدير بالذكر أنه على الرغم من أن قانون الكسب غير المشروع ساري المفعول إلا أن هيئة الكسب غير المشروع التي ينص القانون على تشكيلها ما زالت غير مفعلة.

وبشكل عام نلاحظ أن هناك قوانين ضابطة للذمة المالية موجودة ومنصوص عليها، ورغم أنه قد يكون هناك حاجة إلى بعض التوضيحات الإجرائية، إلا أن العامل الرئيس هنا هو الالتزام من قبل الجهات المشمولة بهذه القوانين والتطبيق الفاعل والمساءلة. ومن المهم أيضاً التزام الهيئات المختصة بالمتابعة والتأكد من أن الملفات مكتملة ومحدثة بشكل منظم.

على الرغم من أن تشكيل هيئات ومؤسسات مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة الكسب غير المشروع، يعتبر تقدماً في أجندة السلطة الوطنية فيما يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، إلا أن السلطة التنفيذية ما زالت تعاني من ضعف في تنظيم نفسها للالتزام بأجندات النزاهة من حيث تفعيل هذه المؤسسات على أرض الواقع، خاصة هيئة الكسب غير المشروع. كما أن تطبيق القانون على أرض الواقع، خاصة أنه يطال الشخصيات الرسمية في السلطة من أعلى الهرم وحتى أسفله، يشكل تحدياً كبيراً. إن افتقار السلطة التنفيذية إلى اللوائح والأحكام التفسيرية لبعض القوانين يزيد من فرص الفساد ويخلق إشكالات إدارية كبيرة.<sup>١٤</sup>

وبالرغم من هذا الواقع، هناك بعض المبادرات الجدية للسلطة التنفيذية في مجال مكافحة الفساد وترسيخ الحكم الصالح. فقد ورد في برنامج حكومة ٢٠٠٨ التي شكّلها الدكتور سلام فياض أن الحكومة تلتزم بأسس الحكم الصالح ومواصلة الإصلاح نهجاً وطريقاً لبناء دولة القانون والمؤسسات، وستهدف الحكومة إلى تحقيق مكافحة الفساد والواسطة والمحسوبية والالتزام بمنح فرص متكافئة لاختيار الكفاءات في التعيينات الحكومية بعيداً عن الفئوية الحزبية<sup>١٥</sup>. من ناحية أخرى التزمت الحكومة بنشر تقاريرها الربعية على الصفحة الخاصة بمجلس الوزراء، كما عملت وزارة المالية على تأسيس الصفحة الإلكترونية الخاصة بها، ونشر الموازنة والتقارير الربعية عليها لتكون في متناول الجميع<sup>١٦</sup>.

إلا أنه، ومن جهة أخرى، لم يتم حتى تاريخه تحديد مفهوم وطبيعة الملفات التي تصنّف كملفات عامة (Public Records)، ولم يتم إعداد تشريعات تنظم آلية الحصول عليها، بالرغم من إنشاء هيئة رسمية للتوثيق، لكنها غير مفعلة. ولم يتم إصدار قانون ينظم حق المواطنين في الحصول على المعلومات، رغم أن مشروع قانون بهذا الخصوص قد قُدّم للمجلس التشريعي قبل عدة سنوات.



### الشكاوى وآليات التطبيق

لم يتم حتى نهاية العام ٢٠٠٨ العمل بموجب نظام رسمي<sup>١٧</sup> لديوان الشكاوى في كل مؤسسة عامة، رغم صدور قرارات في مناسبات متفرقة حول ذلك. ولم يتم الانتقال من مفهوم اعتبار ديوان الشكاوى وسيلة للتذمر أو لطلب الخدمة إلى آلية للمساءلة للمسؤولين عن مبررات قراراتهم أو طبيعتها أو تفسيرها.

لم ينص القانون الأساسي أو أي من القوانين الأخرى على حصانة الوزراء، أو أي من أعضاء السلطة التنفيذية. وقد حدّد القانون الأساسي في مادتيه ٧٥ و٧٦ الإجراءات الخاصة بإحالة أعضاء السلطة التنفيذية ممن يتهمون بقضايا فساد إلى القضاء على النحو التالي: لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها، وذلك وفقاً لأحكام القانون. ولرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة السابقة. ويوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام. ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة.

لكن على أرض الواقع لم يحصل حتى الآن، منذ قيام السلطة، أن تمت إحالة أي وزير أو وكيل وزارة إلى التحقيق أو المحاكمة بتهمة تتعلق بالفساد.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

تعتبر السلطة التنفيذية، ممثلة بالرئيس ومجلس الوزراء، من أهم ركائز تحقيق النزاهة وتطبيقها بإجراءات واضحة ومعلنة وبعيدة على الجميع دون تمييز. تقع على عاتق الحكومة مسؤولية وضع السياسات الفعّالة لمكافحة الفساد وتنفيذها، وتعزيز المشاركة المجتمعية وتجسيد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة. كما تقع على عاتقها مسؤولية رفع الغطاء عن الموظفين المتهمين بقضايا فساد، وعدم تقديم أية حماية سياسية لهم، والمساهمة في تفعيل الأطر القانونية لمحاسبتهم وتنفيذ قرارات المحاكم<sup>١٨</sup>.

وفي مجال العلاقة بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني وقّعت حكومة تسيير الأعمال برئاسة الدكتور سلام فياض مع مؤسسة أمان مذكرة تعاون في آب ٢٠٠٧ شدد فيها رئيس الوزراء على التزام الحكومة بتبني سياسات مكافحة الفساد، من خلال تنفيذ مجموعة من النشاطات المدرجة في إطار خطة وطنية فلسطينية بمشاركة المجتمع المدني. كما عبر رئيس الوزراء عن رغبة حكومته بالالتزام بالأحكام الأساسية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>١٩</sup>.

وكذلك التزمت الحكومة بتوفير الإمكانيات لديوان الرقابة المالية ودعمت موازنة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن لأول مرة. كما حسّنت من علاقاتها مع القطاع الخاص من خلال الشراكة في إعداد الكود الفلسطيني للحوكمة للشركات العامة.

تجدر الإشارة إلى أن حكومة الدكتور سلام فياض لا تمارس دوراً فعالاً في العلاقة مع المؤسسات العامة في قطاع غزة الذي تسيطر عليه الحكومة المقالة، باستثناء ما تدفعه حكومة الدكتور فياض من رواتب للعاملين في القطاع العام في قطاع غزة. أما المؤسسة الأساسية التي يجب على السلطة التنفيذية تفعيل علاقتها بها من أجل تحقيق مكافحة أفضل للفساد فهي مؤسسة المجلس التشريعي، الذي ظل مهمشاً على مدار السنوات المنصرمة من قبل السلطة التنفيذية.

### التوصيات الخاصة بالسلطة التنفيذية

- الحاجة لتوضيح أكبر لصلاحيات رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء وعلاقتها بالسلطات الأخرى، الأمر الذي قد يتطلب إجراء تعديلات على القانون الأساسي ذاته.
- ضرورة التزام الحكومة بشكل دوري أو سنوياً بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس التشريعي على اعتبار أن ذلك مطلباً قانونياً، وذلك يشكل الأساس لأي عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على إدارة وجباية وتخصيص المال العام.
- ضرورة التزام وزارة المالية بتقديم المعلومات والتقارير الموثقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية وعرضها على المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ونشرها للجمهور في الوقت المناسب.
- إصدار قانون ينظم إشغال الوظائف العليا ووظائف الفئة الخاصة يتضمن معايير شفافة ومعلنة ومعتمدة ويحدد دور كل من مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء في هذا المجال.
- إعادة النظر في وجود بعض المؤسسات العامة القائمة غير الضرورية، وتصويب الوضع القانوني للمتبقين منها، وضرورة أن تعالج التشريعات المنشئة والمنظمة لعمل المؤسسات العامة كافة الأحكام المتعلقة بإنشائها مع التركيز على تعزيز مفاهيم المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة في إنشاء وإدارة هذه المؤسسات.
- تفعيل وتطبيق النصوص القانونية المتعلقة بتجنب تضارب المصالح والذمة المالية ونزاهة العاملين في الوظائف العامة وإصدار دليل للموظف العام حول كيفية تجنب تضارب المصالح وتطبيق النزاهة.
- الإسراع في إنجاز قانون حق الحصول على المعلومات.
- إعداد مدونات سلوك للوزراء وكبار المسؤولين وتدريب وتأهيل العاملين في المؤسسات العامة على كيفية تطبيق مدونات السلوك الخاصة بهم.

ثانياً:

السلطة التشريعية

يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني الذي انتخب في العام ١٩٩٦ أول مجلس تشريعي فلسطيني منتخب، وقد تم تنظيم تلك الانتخابات بناء على اتفاقيات السلام الفلسطينية - الإسرائيلية (اتفاقيات أوسلو)، ومن المفترض أن يعمل المجلس كسلطة تشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال مرحلة انتقالية مدتها خمس سنوات تنتهي في العام ١٩٩٩ باتفاقية سلام نهائية. ولم يتحقق الوصول إلى اتفاق حتى الآن، وقد مددت هذه المرحلة الانتقالية كأمر واقع.

جرى انتخاب أعضاء المجلس التشريعي الأول والبالغ عددهم ٨٨ عضواً على أساس قانون الانتخابات رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥، ووفقاً لنظام الأغلبية ضمن دوائر متعددة (١٦ دائرة، ١١ في الضفة الغربية و٥ في قطاع غزة). وقد جرت الانتخابات للمجلس التشريعي الثاني في كانون الثاني ٢٠٠٦ بناء على قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، والذي رفع عدد أعضاء المجلس إلى ١٢٢ عضواً واعتمد النظام الانتخابي المختلط الذي بموجبه يتم انتخاب ٥٠٪ من مقاعد المجلس وفق نظام الأغلبية ضمن الدوائر المتعددة، و٥٠٪ من المقاعد وفق نظام التمثيل النسبي للقوائم الانتخابية المغلقة.

### الموارد والهيكلية

يتشكل المجلس التشريعي الحالي من ١٢٢ نائباً موزعين على كتل وقوائم انتخابية هي: كتلة حماس «التغيير والإصلاح»، وكتلة فتح، وقائمة الشهيد أبو علي مصطفى، وقائمة الطريق الثالث، وقائمة البديل، وقائمة فلسطين المستقلة، وعدد من الأعضاء المستقلين.

وللمجلس هيئة رئاسة تتألف من رئيس المجلس ونائبين وأمين سر. يمارس المجلس عمله من خلال جلسات عامة و١٤ لجنة دائمة متخصصة تضم أعضاء المجلس من غير هيئة المكتب والوزراء. وللمجلس الحق في تشكيل لجان تحقيق خاصة.

يدعم المجلس التشريعي في عمله طاقم إداري مكون من حوالي ٥٠٠ موظف/ة موزعين على أربعة إدارات أساسية: دائرة شؤون المجلس واللجان، دائرة الشؤون القانونية والبحوث، دائرة الشؤون الإدارية والمالية، دائرة شؤون المعلومات والعلاقات العامة.

يعتبر المجلس التشريعي كباقي مؤسسات السلطة الوطنية فيما يتعلق بالموازنة الخاصة به، إذ يعد مقترح موازنته الخاصة به، ويقدمها لوزارة المالية، ويتم إقرارها في إطار الموازنة العامة في جلسة خاصة يعقدها المجلس التشريعي لهذا الغرض.

وعلى الرغم من أن المجلس يخضع لإجراءات الموازنة كباقي وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية، إلا أن القانون الأساسي أعطى المجلس صلاحيات رئيسية في عملية إقرار موازنة السلطة<sup>٢٠</sup>. بلغت الموازنة العامة المخصصة للمجلس التشريعي للعام ٢٠٠٨ ما قيمته ٧,١٥ مليون دولار<sup>٢١</sup>، وهي علنية ومدرجة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية التي يمكن الحصول عليها من الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية.

وفي نظام المجلس المالي لا توجد موازنات محددة مرصودة للجان المجلس، بما فيها لجنة الموازنة. فهي كغيرها من اللجان تقع موازنتها في إطار الموازنة العامة للمجلس، ولا تزيد مواردها البشرية عن موظف دائم واحد، وقد يصل عدد موظفيها إلى موظفين اثنين أو ثلاثة خلال فترة دراسة وإقرار اللجنة للموازنة العامة.

### دور المجلس التشريعي كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

كما ورد آنفاً، فإن الحكومة ملزمة بمصادقة المجلس على الموازنة العامة للسلطة. وهذا يعطي المجلس دوراً رقابياً مهماً. وقد تم العمل بهذا المبدأ منذ انتخاب المجلس التشريعي حتى العام ٢٠٠٦. فقد صادق المجلس التشريعي على معظم موازنات السلطة الوطنية في جلسات خاصة عقدها لهذا الشأن، وإن كانت تتم بعد انتهاء المدة القانونية المقررة. وتضم موازنة السلطة الوطنية موازنات جميع المؤسسات والهيئات في السلطة الوطنية، ما يعني أن كل مؤسسات الدولة ملزمة بموافقة المجلس على ميزانيتها ضمن نطاق قانون الموازنة، الأمر الذي يضمن رقابة المجلس على جميع هذه المؤسسات العامة بما فيها موازنة الأمن. لكن من الناحية العملية، كانت ممارسة المجلس لهذا الدور الرقابي محدودة جداً. فعلى الرغم من التزام الحكومة بمصادقة المجلس التشريعي على الموازنة، إلا أن الحكومة لم تقم، باستثناء حالات محدودة، بعرض الحساب الختامي للموازنة أمام المجلس كما يفترض وفقاً للمادة ٦٢ من القانون الأساسي، والتي تنص على إلزام الحكومة بعرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية. وهذا يعطي مؤشراً على ضعف سلطة المجلس التشريعي، أو على ضعف إرادة الحكومة في تحقيق جانب مهم من نظام النزاهة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

وعلى الصعيد الداخلي حاول المجلس التشريعي ترسيخ أسس النزاهة في عمل أعضائه من خلال تناوله العديد من القضايا التي ارتكب فيها الأعضاء مخالفات قانونية، مثل موضوع إشغال بعض أعضاء المجلس لمناصب في السلطة التنفيذية<sup>٣٣</sup> كمستشارين للرئيس أو رؤساء هيئات في السلطة. لكن المجلس لم ينجح في إحداث أي تغيير في هذه المخالفة بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كما لم يعتمد دليل أو مدونة سلوك خاصة بالنواب.

أما على المستوى الرقابي، فقد قام المجلس بمتابعة العديد من قضايا الفساد من خلال لجان تقصي حقائق وكان أشهرها تقريره للعام ١٩٩٨، الذي عرف بتقرير الفساد، والذي تضمن إشارة للعديد من المخالفات والتجاوزات للقانون واستغلال المنصب العام لأغراض خاصة من قبل العديد من المسؤولين. وعلى الرغم من أن لجان المجلس الدائمة كافة تعتبر لجاناً رقابية من مهمتها الكشف عن مكامن الفساد ومعالجته، إلا أن لجنة الرقابة العامة ولجنة الموازنة واللجنة الاقتصادية أخذت الصدارة في إعداد تقارير الكشف عن قضايا الفساد في السلطة. وفي المجمل فإن المجلس لم ينجح كثيراً في معالجة القضايا المطروحة أمامه من اللجان بسبب ضعف استخدامه لصلاحياته في محاسبة الحكومة، مثل حجب الثقة أو الاستجواب، إضافة إلى عدم امتلاكه لأية سلطة تجبر النائب العام على تحريك العديد من ملفات الفساد التي أحالها المجلس إليه، لأن النائب العام غير مساءل أمام المجلس التشريعي وإنما أمام رئيس السلطة الوطنية.

وقد شهد أداء المجلس التشريعي الثاني الذي انتخب بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦ تراجعاً حاداً في دوره الرقابي نتيجة لعدة عوامل، أهمها: المناكفات بين الكتلتين الكبيرتين في المجلس؛ كتلة الإصلاح والتغيير التي تمثل حركة حماس صاحبة الأغلبية وكتلة حركة فتح، وذلك منذ الجلسة الأولى للمجلس الثاني، وإقدام السلطات الإسرائيلية على اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس (وصل في بعض الأوقات إلى أكثر من ٤٠ نائباً) أغلبهم من كتلة التغيير والإصلاح. وقد توقف المجلس نهائياً عن العمل كجهة شرعية تسائل الحكومة بعد السيطرة

العسكرية لحماس على قطاع غزة في حزيران ٢٠٠٧. لكن استمر نواب كتلة التغيير والإصلاح في عقد جلسات في غزة ومناقشة بعض مشاريع القوانين وتوجيه بعض الاستفسارات ومناقشة بعض وزراء حكومة الأمر الواقع في غزة، في حين تجتمع لجنة برلمانية خاصة من ممثلي الكتل الأخرى في الضفة لتمارس رقابة ومساءلة موسمية على السلطة التنفيذية.

### المساءلة

يعتبر القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وقانون واجبات وحقوق الأعضاء الإطار القانوني الناظم لعمل المجلس. ولا يعتبر المجلس التشريعي قانونياً مساءلاً أمام أية سلطة أخرى، لكنه مساءل أخلاقياً أمام الشعب الذي انتخبه. فلا يوجد أي قانون يلزم المجلس التشريعي برفع تقارير إلى أية جهة أو سلطة أخرى، لكن جرت العادة أن تقوم هيئة مكتب رئاسة المجلس بتقديم تقرير عن إنجازات المجلس في الدورة المنصرمة للمجلس نفسه. كما أن المادة ١٥ من قانون الكسب غير المشروع تعطي الصلاحية للنائب العام، في حالة وجود شبهات بكسب غير مشروع، الطلب من المجلس رفع الحصانة عن العضو المشتبه به، وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي للمجلس. وكذلك أعطت المادة ٩٦ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي صلاحية طلب رفع الحصانة للنائب العام، حيث يقدم الطلب إلى رئيس المجلس مرفقاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية.

### آليات النزاهة

لا توجد مدونات سلوك مكتوبة لأعضاء المجلس التشريعي، ولا توجد قواعد ولوائح خاصة تعنى بالهدايا والضيافة. لكن نص النظام الداخلي للمجلس على موضوع تضارب المصالح، إذ لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية اللجان. وفيما عدا منصب الوزير، لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية. أما قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي فقد نظم موضوع تضارب المصالح بنصوص أوضح من النظام الداخلي، وذلك على النحو التالي: لا يجوز للعضو وفقاً للمادة ٢ استخدام أية معلومات سرية مما حصل عليها بصفته نائباً في غير عمله البرلماني. ولا يجوز للعضو وفقاً للمادة ٤ أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها أو يبرم عقداً معها بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً، إلا إذا تم التعاقد طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة، وفي جميع الأحوال عليه ألا يستغل صفته في الحصول على مزايا خاصة بغير وجه حق. والمادة ٥ لا تجيز للعضو أن يمثل الحكومة أو أن يتفاوض عنها مقابل أجر. والمادة ٦ لا تجيز للعضو أن يكون وكيلاً في قضية تكون السلطة الوطنية خصماً فيها. ولا تجيز المادة ٧ للعضو تولى أية أعمال وظيفية أو استشارية لدى أية جهة كانت مقابل أجر. والمادة ٨ لا تجيز للعضو أن يكون عضواً في أي مجلس استشاري أو إشرافي أو إداري لأي من المؤسسات التابعة للدولة. وحسب المادة ٩، فيما عدا منصب الوزير، لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية بما فيها وظيفة مستشار أو ما في حكمها. أما المادة ١٠ فلا تجيز للعضو أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو<sup>٢٣</sup>.

وعلى الرغم من أن النظام السياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن المجلس التشريعي لم ينجح على أرض الواقع في تقديم نفسه كسلطة رقابية فعّالة<sup>٢٤</sup>.

### الشفافية

وفقاً لنصوص القانون الأساسي والنظام الداخلي وقانون حقوق وواجبات الأعضاء، على كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من ثروة، عقاراً ومنقولاً، في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون. ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي يسمح بها القانون.

من جهة أخرى، لا يقوم المجلس التشريعي بإصدار تقارير دورية عن عمله للجمهور. وليست لديه صحيفة أو مجلة تصدر بشكل دائم أو محطة إذاعية أو تلفزيونية. لكن جلسات المجلس علنية ومفتوحة للجمهور، في حين أن جلسات اللجان سرية.

### الشكاوى وآليات التطبيق

نظم المجلس التشريعي موضوع تلقي الشكاوى في نظامه الداخلي في المواد ١٠٠ إلى ١٠٤، حيث يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى بأي شيء له صلة بالشؤون العامة، تكون موقعة من مقدمها ذكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل. وإذا كانت العريضة باسم مجموعة فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو شخصيات اعتبارية، على أن لا تشمل العريضة الفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة.

أما على مستوى التطبيق العملي، فقد فعل المجلس التعامل مع الشكاوى عبر اللجان. فهناك المئات من الشكاوى التي كانت تقدم في كل دورة برلمانية وتتم معالجتها كل حسب مستواها. فمنها ما عولج بشكل مباشر بمخاطبة الوزارات، ومنها ما تمت معالجته عبر تقارير وتوصيات اللجان للمجلس. وعموماً، لم يكن لدى المجلس سياسة واضحة بخصوص الشكاوى، ولم يتم تأسيس ديوان للشكاوى، إلا في نهاية العام ٢٠٠٨، وفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي للمجلس.

حصّن القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس النواب من العقوبات الجزائية بشكل صارم. فالعقوبات الجزائية المتوفرة التي تستخدم ضد الممارسات الخاطئة ضمن نطاق العمل البرلماني هي على النحو التالي: أولاً- لا تجوز مساءلة الأعضاء جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها، أو الآراء التي يبدونها، أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية وفي أعمال اللجان، أو أي عمل يقومون به خارج المجلس من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية. يتمتع الأعضاء بالحصانة طيلة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة التلبس بجناية اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو، على أن يبلغ المجلس فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً. وتتولى هيئة المكتب هذه المهمة إذا لم يكن المجلس منعقداً<sup>٢٥</sup>. ومن الناحية العملية، لم يسجل المجلس الأول ولا الثاني أية حالة رفع حصانة عن أي نائب.

وقد وضع القانون العديد من الإجراءات للتمكّن من رفع الحصانة. وبالرغم من أن موضوع الحصانة يعتبر من المتطلبات الأساسية لحماية الأعضاء، وتمكينهم من التعبير عن آرائهم والتعاطي مع قضايا الفساد، إلا أنه كان عائقاً في حالات عديدة أمام المجلس في اتخاذ إجراءات قانونية بحق بعض الأعضاء الذين اشتبه بارتكابهم مخالفات للقانون.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

يقوم المجلس التشريعي بسن التشريعات ومراقبة أعمال الحكومة. وفي هذا المجال سن المجلس التشريعي العديد من القوانين التي تكافح الفساد وتؤسس لنظام إداري يتمتع بالنزاهة، مثل قانون الكسب غير المشروع وقانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

ومع أن دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي يعتبر مكملاً لدور المجلس التشريعي، إلا أن المؤسستين لم تسجلا تعاوناً جدياً. فقد تميّزت علاقتهما بالتنافس والتنافر في كثير من المجالات بدلاً من التعاون. فالمرقب لأعمال المجلس والحكومة يرى أن الموازنات أقرت دون مساءلة كثيرة للسلطة التنفيذية من حيث حجمها، وتوزيعها القطاعي أو أولوياتها.

وعلى الرغم من أن المجلس يقوم، حسب القانون، بدور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من أن القانون قد منح المجلس التشريعي العديد من آليات المراقبة والمساءلة، بما في ذلك حقّه في حجب الثقة عن الحكومة، إلا أن المجلس لم يستغل هذه الآليات كما يجب لأحكام مراقبته ومحاسبته للسلطة التنفيذية<sup>٢٦</sup>.

وعلى مستوى العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني، كان هناك تواصل مستمر بين المجلس التشريعي وهذه المؤسسات. وقد تم فتح المجال أمامها في إطار جلسات الاستماع لتقدّم ملاحظاتها أثناء نقاش لجان المجلس لمشاريع القوانين.

### التوصيات المتعلقة بالسلطة التشريعية

يتطلب مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، خاصة في إطار عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، مطالبة المجلس العمل بما يلي:

- إقرار نظام يحدد أحكام ملزمة وآليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إجراءات وإعداد وإقرار التشريعات.
- مواءمة التشريعات المحلية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتأكد من تجريم جميع أفعال الفساد.
- الالتزام بالإجراءات والأحكام القانونية التي يتطلبها وضع هذه الأدوات الرقابية موضع التنفيذ.
- إدخال تعديلات على القانون الأساسي بما يضمن وضع آليات لمساءلة رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وأعمال الهيئات والمؤسسات التابعة له، والتي لا تأتي في إطار مسؤولية مجلس الوزراء أمام المجلس التشريعي.
- إعداد مدونات سلوك خاصة بعمل أعضاء المجلس والعمل على تبنيها وتطبيقها.
- تعزيز عمل ديوان الشكاوى الذي تم تأسيسه حديثاً في المجلس وتأهيل الكادر العامل فيه.
- نشر قرارات المجلس للجمهور.



ثالثاً:

الأحزاب السياسية

يمكن تقسيم التنظيمات السياسية الفلسطينية إلى قسمين رئيسيين:

١. فصائل منظمة التحرير وهي عبارة عن تنظيمات سياسية لها هياكل شبه حزبية يحكمها نظامها الداخلي الذي يحكم برامجها ورؤيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإطارها الفكري، مثل: حركة التحرير الوطني الفلسطيني (فتح)، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، وجبهة النضال الشعبي، والاتحاد الديمقراطي الفلسطيني (فدا)، وحزب الشعب الفلسطيني.
٢. منظمات إسلامية، مثل حركة المقاومة الإسلامية (حماس)، وحركة الجهاد الإسلامي، وحزب التحرير، وهي أيضاً محكومة برؤيتها الفكرية والسياسية.

٣. أحزاب علمانية حديثة التكوين، مثل المبادرة الوطنية الفلسطينية.

اعتبر القانون الأساسي الفلسطيني تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها حقاً من الحقوق السياسية. فقد نصت المادة ٢٦ من القانون المذكور على أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية، أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

ورغم أن القانون الأساسي يحيل مسألة تنظيم تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها إلى قانون خاص يصدر بهذا الخصوص، إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني لم ينظم هذه المسألة، ولم يصدر أي قانون خاص بالأحزاب السياسية. وقد كانت هناك محاولة من قبل حكومة الدكتور فياض بوضع مسودة لمثل هذا القانون، إلا أن هذه المسودة قد لاقت معارضة شديدة من قبل أطراف عديدة في الفصائل الفلسطينية وفي المجتمع المدني. ومن أهم الأسباب التي دفعت الفصائل وقوى المجتمع المدني إلى معارضة إصدار قانون أحزاب سياسية ما يلي:

أ. غياب السيادة الفلسطينية على الأرض واستمرار الاحتلال الإسرائيلي بما يمثله من إجراءات قمعية تقيد حرية العمل السياسي وتعرض سلامة النشطاء السياسيين الفلسطينيين للخطر.

ب. وجود منظمة التحرير الفلسطينية كإطار وطني أشمل وأوسع من السلطة الفلسطينية، وبما تحويه من مبادئ وأنظمة تحكم عمل العديد من الفصائل الفلسطينية المنضوية ضمن إطارها وتضع قواعد العمل السياسي الوطني بشكل عام.

ت. الامتداد التنظيمي، سواء على مستوى القواعد أو القيادات، لأغلب الفصائل الفلسطينية داخل فلسطين وخارجها. ونظراً لانحصار سريان القوانين الفلسطينية في قطاع غزة وبعض مناطق الضفة الغربية، فإن وجود قانون للأحزاب قد يعقد الوضع القانوني للفصائل الفلسطينية القائمة.

لكن أغلب الفصائل الفلسطينية تمارس أعمالها كأحزاب، سواء بحكم شرعية منظمة التحرير أو بحكم الأمر الواقع والميراث السياسي في حالة الأحزاب الدينية والأحزاب المشكلة حديثاً. وقد شاركت هذه الفصائل والتنظيمات، ما عدا الجهاد الإسلامي وحزب التحرير، في انتخابات العام ٢٠٠٦ حيث تم التعامل معها على أساس أنها كتل سياسية وتم تسجيلها رسمياً لدى لجنة الانتخابات المركزية.

### الشفافية

أدت خصوصية الوضع في الأراضي الفلسطينية، كونها ما زالت تحت الاحتلال، إلى توفير مبرر لغياب الشفافية في عمل غالبية الأحزاب والفصائل الفلسطينية وموازاناتها، إضافة إلى وجود تنافس فصائلي كبير، وعدم الثقة من قبل بعض هذه الأحزاب والفصائل في النظام السياسي بشكل عام، ووجود بعض عناصر العمل السري في العمل الحزبي. وبالتالي فإن هذه الأحزاب لا تشر عن مصادر تمويلها أو ميزانياتها، ويساعدها في ذلك عدم وجود قانون يلزمها بهذا الأمر، إضافة إلى عدم وجود وعي لدى الجمهور بضرورة الاطلاع على مصادر تمويل الأحزاب والتنظيمات السياسية. كذلك فإن الديمقراطية الداخلية ضمن بعض هذه الأحزاب ذاتها معطلة في أغلب الأحيان، فلا يتم تنظيم انتخابات دورية فيها لاختيار الهيئات القيادية في الحزب.

### المشاركة في آليات مكافحة الفساد

تشارك الأحزاب والتنظيمات السياسية باقي مكونات المجتمع في إثارة قضايا الفساد، خاصة كمادة تحريضية ضد الخصوم السياسيين. وتطالب القوى السياسية في كافة نشراتها وبياناتها بمكافحة الفساد، غير أن هذا الموضوع لا يشكل أولوية في أجندة عملها اليومية، وإن كان بعض الأفراد النشطاء في بعض هذه الأحزاب يهتمون بقضايا الفساد ويلاحقونها، سواء من خلال التنظيمات الشعبية والمؤسسات التابعة لهذه الأحزاب أو من خلال الكتابة والمشاركة في الندوات. ويشكك الجمهور بمصداقية قيادة الأحزاب والتنظيمات والفصائل في مكافحة الفساد، بل إن معظم استطلاعات الرأي قد أشارت إلى أن الجمهور يهتم الفصائل نفسها بالفساد ويشكك في رغبة قياداتها في مكافحته.

### التوصيات الخاصة بالأحزاب السياسية

أولاً: على الأحزاب المساهمة في بناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني وعلى مستوى كوادرات الفصائل والأحزاب الوطنية الفلسطينية، للدفع باتجاه القيام بالإصلاح ومكافحة الفساد على المستويات المختلفة من قبل الأحزاب المشاركة في السلطة أو المعارضة.

ثانياً: على الأحزاب والفصائل تبني مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في أعمالها وفي أساليب وآليات عملها بما في ذلك تعزيز الانتخابات الداخلية.

ثالثاً: على الأحزاب الطلب من ممثليها في البرلمان التصرف كأفراد بشكل يساهم في مكافحة الفساد والمشاركة في الرقابة الفعالة تعبيراً عن رغبتهم في مكافحته.

رابعاً: بسبب غياب قانون الأحزاب، يجب أن تبادر الفصائل والأحزاب من تلقاء ذاتها إلى تبني وثيقة شرف تضمن الحد الأدنى من الديمقراطية والشفافية في عملها، تمهيداً لتبني قانون خاص بعمل الأحزاب السياسية لاحقاً عندما تسنح الظروف.

رابعاً:

لجنة الانتخابات المركزية

تعتبر لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة تتولى مسؤولية الإدارة والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية في فلسطين. تتكوّن اللجنة من تسعة أعضاء يتم اختيارهم من بين كبار القضاة والمحامين والأكاديميين الفلسطينيين الذين يتم تعيينهم من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال المراسيم الرئاسية التي تصدر بهذا الشأن. ويقوم رئيس السلطة بتعيين رئيس وأمين عام للجنة من بين أعضائها. ويراعى في تركيبة اللجنة قدر من التنوع والاستقلال وبما يوفر لها القدرات الكافية وبما يتلاءم مع الدعم الخارجي لموازنتها. ولقد رعت هذه اللجنة أكثر من دورة انتخابية بطريقة شفافة ونزيهة وأعدت تقارير حول ذلك وقامت بنشرها. كما أن لقراراتها قدر كاف من المصداقية، وهي خاضعة للاستئناف أمام محكمة قضايا الانتخابات. وكل هذه العوامل تعزز من مساهمة هذه اللجنة في تعزيز نظام النزاهة الوطني.

بتاريخ ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، واستناداً إلى المادة ٤٢ من القانون الأساسي التي تتيح للرئيس إصدار قوانين في حالة الضرورة، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً بقانون بشأن الانتخابات. ألغى القانون الجديد قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ الذي جرت الانتخابات التشريعية السابقة بموجبه، بعد أن أدخل عليه مجموعة من التعديلات الجوهرية، وقد مس بعض هذه التعديلات عمل لجنة الانتخابات.

ورغم أن تقارير هيئات الرقابة الدولية والمحلية عن الانتخابات توصي بضرورة تعزيز استقلال لجنة الانتخابات وتبني الترتيبات التشريعية التي تضمن ذلك، إلا أن القانون الجديد جاء بأحكام من شأنها الانتقاص من استقلال اللجنة. فالمادة ٢/٩ من القانون الجديد تتيح للرئيس استبدال أي من أعضاء اللجنة متى أراد. وهذا البند مستحدث ولم يكن موجوداً في القانون السابق، وهو بند خطير ومن شأنه الانتقاص من استقلال اللجنة بشكل كبير.

لكن في المقابل، عزز القانون الجديد من استقلال اللجنة في المادة ١١٨ منه، والتي أصبح بموجبها باستطاعة لجنة الانتخابات إصدار الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء. وهذا من شأنه زيادة استقلال اللجنة في مواجهة مجلس الوزراء. لكن هذا البند يعتبر سيفاً ذا حدين، حيث أنه يصب في اتجاه إضعاف مجلس الوزراء أكثر منه في اتجاه تقوية اللجنة التي يبدو أنها يراد لها أن تكون مستقلة عن مجلس الوزراء ولكن غير مستقلة عن الرئيس.

كذلك فإن القيود الواردة على أعضاء لجنة الانتخابات مبالغ فيها. فلا يحق لهم أن يكونوا أعضاء في جمعية خيرية أو منظمة أهلية (المادة ٧/١٠)، بينما في المقابل لا يوجد نص يحظر على أعضاء اللجنة أن يكونوا أعضاء في حزب سياسي.

## الإشكاليات

إضافة إلى ما ورد أعلاه، هناك بعض التحديات واجهت ولا تزال عمل لجنة الانتخابات وتشكل عقبة في طريقها، ومن هذه الإشكاليات يمكن ذكر الإشكاليات التالية:

١. رغم أن لجنة الانتخابات قد أظهرت مستوى عالياً من المهنية والاستقلال، إلا أن ذلك لم يكن مستنداً إلى أساس قانوني قوي ومتمين، بل كان نابعاً بدرجة أكبر من أشخاص القائمين عليها والدعم الدولي والمحلي لهم والإرادة السياسية. فاللجنة تعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ولا يوجد ضمن الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة أن يكونوا مستقلين أو غير منتمين إلى حزب سياسي أو غير نشطاء سياسياً.

٢. لا يقدم قانون الانتخابات الحالي، مثله مثل سابقه، أحكاماً كافية بحيث تتيح لشركاء العملية الانتخابية (مرشحين، ناخبين، مؤسسات مجتمع مدني، مؤسسات إعلامية، قطاع خاص، وغير ذلك) تقديم الشكاوى خلال العملية الانتخابية وضمان متابعة هذه الشكاوى واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها في الوقت المناسب وإنفاذ هذه القرارات. فلم يعط القانون صلاحيات واضحة للجنة في التحقيق في مثل هذه الشكاوى، أو تحديد جداول زمنية لمتابعتها، واتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بإنفاذ القانون وقرارات اللجنة ذات العلاقة.

٣. لا يقدم القانون أحكاماً تضمن أن يكون عمل لجنة الانتخابات يتسم بالشفافية. فلا يوجد نص يجبر اللجنة على نشر محاضر اجتماعاتها أو قراراتها. ففي بعض الأنظمة المقارنة يكون هناك نص إلزامي بأن تكون جلسات اللجنة مفتوحة للمراقبين وممثلي الأحزاب.

٤. يضع القانون قيدين رئيسيين على تمويل الدعاية الانتخابية للمرشحين، أولهما عدم جواز الحصول على تمويل أجنبي أو خارجي، وثانيهما منع تجاوز إنفاق المرشحين مبلغاً معيناً حدده القانون (الرئيس مليون، القائمة مليون، مرشح الدائرة ٥٠ ألف دولار). لكن لم يضع القانون آليات واضحة تضمن قيام اللجنة بأداء الرقابة اللازمة التي تضمن تطبيق أحكام القانون في هذا الصدد.

٥. هناك العديد من القيود الواردة على الدعاية الانتخابية، مثل عدم جواز عقد المهرجانات في المساجد أو الكنائس، وعدم استخدام مؤسسات السلطة في الدعاية، وغير ذلك. لكن لا توجد آليات تضمن تنفيذ هذه القيود ومحاسبة المخالفين.

### الموارد والهيكلية

تبلغ ميزانية اللجنة مليونين ونصف دولار، وعدد موظفيها ٨٠ موظفاً وموظفة<sup>٢٧</sup>. تقوم لجنة الانتخابات المركزية بإعداد موازنتها السنوية العادية والموازنات الخاصة بالعمليات الانتخابية وتقديمها للجهات المختصة (وزارة المالية) لإدراجها في الميزانية العامة<sup>٢٨</sup>. وقد نص القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة<sup>٢٩</sup> الصادر عن الرئيس على تخصيص موازنة للجنة ترد كمرکز مالي مستقل في الموازنة العامة. وتعتبر سنة ٢٠٠٨ هي السنة الأولى التي يتم فيها إدراج ميزانية لجنة الانتخابات عليها حسب القانون<sup>٣٠</sup>.

تقدم العديد من الدول والمنظمات المانحة الدعم المالي الذي يغطي نفقات العمليات الانتخابية. وفي جميع الحالات يتم تحويل هذا الدعم من خلال وزارة المالية. وتقدم لجنة الانتخابات المركزية تقارير حول وضعها المالي لوزارة المالية من أجل إتمام إجراءات التدقيق القانوني لتلك التقارير<sup>٣١</sup>.

حدد قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات سقفاً أعلى للنفقات المالية على الحملات الانتخابية، سواء كانت الحملة لمرشح مستقل أم لقائمة انتخابية، وذلك في سبيل شرح وتوضيح برامجهم الانتخابية، وقد ميز القانون بين المرشح لمنصب الرئيس والقائمة الانتخابية من جهة وبين المرشح لعضوية المجلس التشريعي في الدائرة الانتخابية من حيث سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية. فقد حدّد سقف الإنفاق للمرشح لمنصب الرئيس و/أو للقائمة الانتخابية بمليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أما المرشح لعضوية المجلس التشريعي في الدائرة الانتخابية فقد حدّد سقف إنفاقه خمسين

ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. ووضع القانون عدة ضوابط لمصادر تمويل هذه الحملات، ملزماً المرشحين والقوائم الانتخابية المشاركة في الانتخابات بتقديم بيانات تفصيلية عن جميع مصادر التمويل التي حصلوا عليها والمبالغ التي أنفقوها أثناء حملاتهم الانتخابية. إلا أن ما حصل على أرض الواقع فقد كان مختلفاً، إذ سجّل تقرير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان حول الانتخابات الفلسطينية الرئاسية بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩ عدداً من التجاوزات في بعض الحملات الانتخابية لبعض المرشحين، وذلك مثل ظاهرة استخدام السيارات والهواتف الحكومية والمصادر البشرية العامة في الحملة الانتخابية<sup>٣٢</sup>.

### دور لجنة الانتخابات المركزية كركيزة لنظام النزاهة الوطني

تتمتع لجنة الانتخابات بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري تامين ولا تكون خاضعة في عملها لأية سلطة حكومية أو إدارية أخرى<sup>٣٣</sup>. وتنبع استقلالية لجنة الانتخابات المركزية من قانون الانتخابات الذي ينص على أنها هيئة ذات شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري<sup>٣٤</sup>.

وتعتمد لجنة الانتخابات المركزية حالياً القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة الصادر عن رئيس السلطة الوطنية<sup>٣٥</sup>، إضافة إلى المعايير الدولية كأساس لنظامها الداخلي الذي يحكم عملها، وكانت الاستقلالية والحيادية والمهنية والشفافية هي المحاور الأساسية للمبادئ والسياسات التي اتبعتها اللجنة في تسيير عملها وإدارتها للعملية الانتخابية.

يوقع كل موظف يتم تعيينه في اللجنة على تعهد يلتزم بموجبه "بالعمل بحيادية ونزاهة وأمانة وعدم محاباة أي مرشح أو حزب سياسي على حساب الآخر. وعدم القيام بأي تصرف من شأنه الإساءة إلى نزاهة العملية الانتخابية و/أو حياد لجنة الانتخابات واستقلالها". كذلك تحرص اللجنة على توكي الشفافية في كل ممارساتها ومراحل عملها، ابتداءً بالسياسة المالية ومروراً بإجراءات التوظيف والعطاءات، وانتهاءً بتنظيم عملية سجلات مفتوحة لمراقبة الهيئات المحلية والدولية والهيئات الحزبية ووسائل الإعلام. كذلك حرصت اللجنة على نشر نتائج تسجيل الناخبين وإطلاع كافة الأطراف المعنية على أي تعديل في إجراءاتها أو أي إجراء جديد تقوم به. كما تقوم اللجنة بنشر اجتماعاتها على صفحتها الإلكترونية، ومن باب الالتزام بمبدأ الشفافية، دأبت اللجنة على خلق إطار تبادل المعلومات مع الأحزاب والفصائل لإطلاعهم على عمل اللجنة وتوجهاتها<sup>٣٦</sup>.

### استهداف الفساد من قبل اللجنة كمسألة داخلية وكمسألة خارجية

سجلت لجنة الانتخابات في تقريرها حول عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في العام ٢٠٠٦ أن العديد من الخروقات للقانون وقعت أثناء الدعاية الانتخابية، وأن إحدى القوائم الانتخابية احتجت على ذلك بطعن إلى لجنة الانتخابات المركزية، غير أنه لم يعلن عن أي إجراء اتخذ بهذا الخصوص من قبل اللجنة واستمرت ظاهرة الخروقات المسجلة. كذلك لم تقم لجنة الانتخابات بإزالة المظاهر الانتخابية في المدن والقرى على الرغم من احتفاظها بالمبالغ التي دفعها المرشحين للانتخابات ممن لم يفوزوا.

وقد أكد المدير التنفيذي أن كافة الشكاوى التي وصلت للجنة تمت معالجتها إما في موقعها أو في اللجنة نفسها<sup>٣٧</sup>.

### المساءلة

ينظم عمل لجنة الانتخابات بالقانون الأساسي وقانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ الذي كان معمولاً به حتى تاريخ إصدار قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة الصادر عن رئيس السلطة الوطنية، والذي أبطل العمل بهذا القانون، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ (الانتخابات المحلية) وهي سارية المفعول ومعمول بها في السلطة.

وتقدم لجنة الانتخابات تقاريرها المالية والإدارية حسب القانون إلى الرئيس والمجلس التشريعي بعد صدور نتائج الانتخابات الفلسطينية بثلاثة شهور<sup>٣٨</sup>.

وقد شهدت الانتخابات الفلسطينية التشريعية والرئاسية عملية مراقبة من عدد كبير من المراقبين المحليين والدوليين، وكانت العملية الانتخابية مفتوحة بكافة مراحلها للمراقبة ابتداءً من عملية تسجيل الناخبين ومروراً بيوم الاقتراع حتى عملية الفرز وإعلان النتائج النهائية. فقد بلغ عدد المراقبين المحليين المعتمدين للمراقبة على الانتخابات التشريعية الثانية (١٧,٣٠٩) موزعين على (٢٥٧) هيئة رقابة محلية معتمدة، كما بلغ عدد المراقبين الدوليين (١,٠٤٢) موزعين على (٧٥) هيئة رقابة دولية، وكذلك اعتمدت اللجنة (١٥٨) ضيفاً من دول عدة، بالإضافة إلى (٥٠,٦٨١) مراقباً من وكلاء الأحزاب السياسية<sup>٣٩</sup>.

### آليات النزاهة

لا توجد مدونات سلوك مكتوبة لأعضاء لجنة الانتخابات، لكن توجد مدونات سلوك مكتوبة لموظفي لجنة الانتخابات حيث يقوم الموظفون بالتوقيع على الالتزام بها قبل توظيفهم<sup>٤٠</sup>.

ولكن هناك بنود في قانون الانتخابات حول تجنب تضارب المصالح، وهي إحدى الشروط التي يجب توفرها في رئيس وأعضاء اللجنة بـ "أن لا يكون موظفاً أو عضواً في إدارة أية جمعية خيرية أو هيئة أهلية، وأن لا يرشح نفسه في أية انتخابات عامة أو محلية، وأن لا يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة"<sup>٤١</sup>. وعلى سبيل المثال، شغل أحد المناصب في عضوية اللجنة فقام رئيس السلطة بترشيح عضو لجنة كان مرشحاً سابقاً للانتخابات التشريعية، وبعد أن رفضت اللجنة هذا التعيين لتضارب المصالح واحتمالية عدم حيادية هذا المرشح، تراجع الرئيس عن ترشيحه<sup>٤٢</sup>.

وفيما يتعلق بموضوع الضيافة والهدايا، فلا يوجد تشريع ينظم هذا الوضع، والالتزام من قبل اللجنة وموظفيها في هذا المجال هو التزام أخلاقي لا نصوص فيه<sup>٤٣</sup>.

### الشفافية

لم يقدم قانون الانتخابات ضمانات كافية لشفافية عمل لجنة الانتخابات المركزية. لكن اللجنة من تلقاء ذاتها تقوم بنشر تقاريرها المالية الخاصة بها وبالمرشحين على صفحتها الإلكترونية<sup>٤٤</sup>، كما تقوم اللجنة بنشر محاضر اجتماعاتها على الصفحة الإلكترونية. وقد أثارت بعض هيئات الرقابة الدولية أثناء الانتخابات التشريعية الأخيرة مسألة حضور ممثلين عن المراقبين والكتل السياسية لاجتماعات اللجنة، على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول، إلا أن لجنة الانتخابات رفضت حضور أي شخص من خارج اللجنة لاجتماعاتها، واستعاضت عن ذلك بنشر محاضر الجلسات.



ووفقاً لقانون الانتخابات فإن على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكل مرشح شارك فيها تقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية إلى لجنة الانتخابات، خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب النهائية. ويلزم القانون أيضاً كل مرشح أو قائمة بتقديم البرنامج الانتخابي ضمن طلب الترشح، لكن لم يرد أي نص قانوني يلزم لجنة الانتخابات بالإفصاح عن هاتين المعلومتين، علماً بأن اللجنة نشرت على صفحتها تقارير مالية مفصلة عن الحملات الانتخابية للمرشحين الفائزين في الانتخابات التشريعية والرئاسية.

### نزاهة نشاطات السلطة التنفيذية في الانتخابات

نص قانون الانتخابات على أن على الإعلام الرسمي والسلطة التنفيذية التزام الحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية. فعلى مستوى عمل اللجنة، نجحت اللجنة في منع تدخل أو تأثير السلطة التنفيذية (الحكومة ومكتب الرئيس ومسؤولي الأجهزة الأمنية ومسؤولي الكتل الانتخابية) في عمل اللجنة أو التأثير على قراراتها<sup>٤٥</sup>. أما على صعيد العملية الانتخابية، فقد رصد تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والصادر بعد انتخابات ٢٠٠٦ قيام عدد من الموظفين الحكوميين بالمشاركة في الدعاية الانتخابية، وعدم وقوفهم موقف الحياد بحسب ما نص عليه قانون الانتخابات العامة. فمثلاً لوحظ أن العديد من موظفي السلطة شاركوا في الحملة الانتخابية لبعض المرشحين في داخل المقرات الانتخابية<sup>٤٦</sup>.

### الشكاوى وآليات التطبيق

يتم التعاطي مع اعتراضات الجمهور على أعمال وقرارات اللجنة عن طريق محكمة قضايا الانتخابات. تتشكل هذه المحكمة وفقاً لأحكام القانون وتختص في النظر بالطعون المقدمة لإلغاء القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات.

أما على مستوى اللجنة فهناك دائرة تسمى دائرة الشؤون الانتخابية مهمتها استقبال الشكاوى والطعون وتتعاطي اللجنة مع هذا الموضوع على عدة مستويات، فهناك بعض الشكاوى التي يتم معالجتها في مكاتب الدوائر التابعة للجنة المركزية، وهناك أنواع أخرى تتم معالجتها في اللجنة المركزية، علماً أن بعض هذه الشكاوى يحل على مستوى اللجنة والبعض الآخر تتم إحالته إلى النائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني بشأنه، ونوع آخر تتم إحالته إلى محكمة قضايا الانتخابات. ويحق للمواطنين تقديم شكاوى خاصة بالانتخابات وأخرى ذات علاقة بمخالفة موظفي الانتخابات للإجراءات العامة، كما تعمل اللجنة في بعض الأحيان على أخذ المبادرة بالتحقيق في مخالفات تكشفها من خلال عملها ويمكن إحالتها إلى النائب العام عند ثبوت المخالفة إذا اقتضى الأمر ذلك<sup>٤٧</sup>.

كما أعطى القانون اللجنة الصلاحية فرض عقوبات في بعض الحالات كاحتفاظها بمبالغ التأمين للحملة الانتخابية إذا لم يلتزم المرشح بإزالة المظاهر الانتخابية<sup>٤٨</sup>، إلا أن هذه العقوبات غير كافية وغير رادعة، ولم تمكن اللجنة من فرض القانون على المرشحين.

### علاقة لجنة الانتخابات المركزية مع الركائز الأخرى

هناك علاقة بين لجنة الانتخابات والرئيس باعتباره هو الذي يعين أعضاءها. وهناك علاقة بين اللجنة والسلطتين القضائية والتشريعية، فهناك محكمة قضائية للانتخابات يستند في

الأساس إلى أطر شرعية وقانونية. وأخيراً فإن لها علاقة مع المجتمع المدني ومؤسساته، من خلال برامج ونشاطات التوعية التي تقوم بها وحق هذه المؤسسات في الرقابة على العمليات الانتخابية.

وختاماً ينبغي القول أن الانقسام بين قطاع غزة والضفة الغربية يضع عمل اللجنة ونزاهتها تحت التهديد وخطر التدخل إلى درجة يمكن معها تقويض هذه الركيزة الأساسية، نتيجة لحالة الاستقطاب السياسي الكبيرة التي لم تعد تتقبل وجود جهات رسمية مستقلة ومحايدة مثل لجنة الانتخابات.

### التوصيات الخاصة بلجنة الانتخابات المركزية

١. وضع أحكام تعزز من استقلال اللجنة مثل النص على أن يتم تعيين أعضاء اللجنة بقرار مشترك بين الرئيس والمجلس التشريعي. فمثلاً يمكن للرئيس أن يعين أعضاء اللجنة وأن يقوم المجلس التشريعي بالمصادقة على التعيين، أو أن يقترح المجلس مجموعة أسماء يقوم الرئيس بالاختيار من بينها. كذلك في حال تعيين أي عضو في اللجنة فإنه لا يجوز عزله طوال فترة ولايته إلا في حال عدم الأهلية وبناء على قرار قضائي. والنص على أن لا يكون عضو اللجنة منتم إلى حزب سياسي.

٢. على اللجنة أن تستفيد من الصلاحية التي منحها إياها المرسوم بقانون من حيث إصدار الأنظمة دون الحاجة لمصادقة مجلس الوزراء، كما كان عليه الحال في قانون سنة ٢٠٠٥، وإصدار الأنظمة اللازمة لتطبيق القانون في عدة مجالات، منها: نظام أو لائحة لمراقبة تمويل الحملة الانتخابية، ونظام أو لائحة بشأن الدعاية الانتخابية.

٣. توسيع صلاحيات اللجنة في الرقابة على إنفاذ القانون، ومنحها الرقابية تحقيقاً لمبدأ استقلاليتها وعدم تعرضها للضغوط من أية جهة مثل: رقابة ومتابعة بعض الشروط الموجودة في قانون الانتخابات كالمطبوعات والملصقات، والرقابة على موازنات الدعاية الانتخابية.

خامساً:

## المحاسب العام'

بالنظر إلى استحداث موقع المحاسب العام في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية منذ فترة وجيزة، ووضعه تحت مظلة وزارة المالية وعدم استكمال البناء القانوني والمؤسسي الخاص بهذا الموقع كأحد أركان أعمدة نظام النزاهة الوطني، فإن هناك صعوبة في تطبيق المنهجية الخاصة بالدراسة عليه، كما أن إتباعه لوزير المالية يفقده استقلاليته في الرقابة على المال العام كما هو الحال في مثل هذا الموقع في النظم الأخرى.

في إطار استراتيجية وزارة المالية لإصلاح الإدارة المالية للسلطة الوطنية وفي إطار بناء نظام محاسبي حكومي موحد يغطي دور تنفيذ الموازنة من لحظة إقرار الموازنة لغاية إصدار البيانات المالية، استحدثت في وزارة المالية موقع المحاسب العام الذي يشرف على البرنامج المحاسبي الموحد الذي تتم من خلاله كافة العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ الموازنة من إدخال الموازنة للنظام لغاية إصدار البيانات الختامية. ويشمل ذلك الأوامر المالية والتنبؤات النقدية وتنفيذ المناقشات والصرف والقبض والقيود المحاسبية والالتزامات. كما يشمل إجراءات رقابية داخل النظام وحوله وإصدار كافة التقارير والبيانات المالية المطلوبة، وكذلك تسجيل الموجودات. وهو يهدف إلى تحسين إدارة ورقابة وشفافية إدارة المال العام.

وقد تم الانتهاء من إعادة هيكلة الدوائر المناط بها تنفيذ الموازنة في المحاسب العام حيث ألحقت الإدارات التالية بالمحاسب العام وهي: (١) المدفوعات (٢) الرواتب (٣) الحاسبات العامة (٤) حسابات الأملاك الحكومية (٥) الدين العام والنقدية (مستحدثة) (٦) الرقابة الداخلية بعد تعديل عملها ومسامها حيث أصبحت الرقابة المالية المدنية (٧) الرقابة المالية العسكرية.

### مهام المحاسب العام

١. التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية.
٢. الإدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
٣. إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
٤. إدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية.
٥. إدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية بشقيها المالية والثابتة.
٦. إدارة الديون العامة.
٧. إدارة الهبات والقروض.
٨. تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
٩. الرقابة على أداء النظام المالي وكافة الإجراءات اللازمة لإتمام هذه المعاملات.
١٠. المحاسبة وإصدار التقارير.

من جهة أخرى تم تحديث النظام المالي والمحاسبي ليتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية والأصول إلى الإدارة المثلى لحسابات الخزينة العامة من خلال تطبيق خطة شهرية للتدفقات النقد إضافة إلى تطبيق مفهوم حساب الخزينة الموحد والحسابات المصرفية التابعة له وذلك من أجل الوقوف على الوضع المالي الآني والمستقبلي للخزينة بهدف تدير السيولة اللازمة في الوقت المناسب، الأمر الذي من شأنه تعزيز كفاءة إدارة الدين العام. وتم تطوير مفهوم الرقابة المالية عبر الانتقال من الرقابة التقليدية إلى الرقابة الشاملة المعتمدة على الحاجة الفعلية لإنفاق المخصصات ومدى ارتباطها بالنتائج المستهدفة.

### ومن أهم ماتم إنجازه ما يلي:

١. إجراء توقعات شهرية للتدفقات النقدية للخزينة من إيرادات ونفقات.
٢. مراجعة كافة الحسابات الحكومية للجهازين المدني والعسكري المفتوحة لدى البنوك

- التجارية وإغلاقها واستبدالها بالحسابات الصفرية.
٢. تحديد الفجوة المتوقعة بين الإيرادات والنفقات على أساس شهري.
٤. إقفال الحسابات غير الضرورية منها حصر الباقي في حساب واحد يدار من قبل وزارة المالية والحصول على خدمة الانترنت بحيث تتم متابعة جميع حسابات الحكومة يومياً.
٥. تحسين الربط بين تخصصات الإنفاق الشهرية من خلال التنسيق المسبق بين دائرة الموازنة العامة والمحاسب العام.
٦. ومن أهم الخطط الموضوعة للتنفيذ قريباً:
٧. تدريب المراقبين الماليين لتطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة.
٨. رفع كفاءة مستوى تخطيط وإعداد الموازنة العامة وتنفيذها.
٩. الانتهاء من توحيد كافة الحسابات الحكومية للجهازين المدني والعسكري في حساب رئيسي موحد، فيما تبقى الحسابات الفرعية تعمل على أساس الحساب الصفري.
١٠. الانتقال من الأساس النقدي إلى أساس الالتزامات في العام ٢٠١٠ ثم إلى أساس الاستحقاق في العام ٢٠١٢.

سادساً:

ديوان الرقابة الإدارية والمالية

### المقدمة<sup>٤٩</sup> :

نص القانون الأساسي في المادة ٩٦ منه على «ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة» وحسب الفقرة ٢ من المادة نفسها "يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته".

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام ٢٠٠٤، ويجعل القانون من الهيئة جهازاً مستقلاً له صلاحية نشر تقاريره. وينص القانون على أن الديوان يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية (المادة ٢).

يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تسيب من مجلس الوزراء، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه (المادة ٤). وفي حال رفض المجلس التشريعي المصادقة على الشخص المرشح، يقدم رئيس السلطة الوطنية شخصاً بديلاً خلال أسبوعين من تاريخ الرفض (المادة ٥). يشترط في رئيس الديوان أن يكون فلسطينياً وأن لا يقل عمره عن ٤٠ سنة، وأن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة وأن يكون حسن السمعة (المادة ٦). يتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير العام للديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم (المادة ١١).

لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام في كل ما يطلبه الديوان منها (المادة ١٢). ولا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس (المادة ١٠).

## الموارد والهيكلية

### الهيكلية

يتشكل الديوان من رئيس الديوان، نائب الرئيس، المدير العام، عدد من الوحدات الإدارية، والإدارات العامة الرقابية. وعلى السلطة توفير الإمكانيات والموازنات للديوان ليتمكن من القيام بعمله بمهنية وفعالية واستقلالية.

### الميزانية

بلغت ميزانية ديوان الرقابة المالية والإدارية للسنة المالية ٢٠٠٨ (١,٩٧٣,٠٠٠) مليون دولار. وحسب المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية يكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية<sup>٥٠</sup>.

ووفق القانون، يتم إعداد ميزانية الديوان من قبل الديوان نفسه، ويرفع الديوان مقترح الميزانية الخاصة به إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بتحويلها إلى وزارة المالية ليتم إقرارها بشكل مفصل، كما يتم في باقي الوزارات<sup>٥١</sup>.

أما فيما يتعلق بحق الديوان في الاطلاع والوصول إلى الأموال التي لا تظهر في السجلات، فقد كفل القانون الحق في هذا المجال في النواحي التالية:

- يتولى الديوان مسؤولية مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات وفقاً لأحكام القانون (٢٣/٦). كذلك يكون الديوان مسؤولاً عن التدقيق في النفقات العامة وفقاً لقانون الموازنة (٢٣/١٣/د)

- في مادته رقم (٢٩) التي تنص على

"وفقاً لأحكام القانون، للديوان، في سبيل مباشرة اختصاصاته، حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على صور منها وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم."<sup>٢٣</sup>

وعليه فإن التشريع الفلسطيني قد منح الديوان الصلاحيات الأساسية ليكون فعالاً في دوره الرقابي، وعلى جميع الأفراد والمؤسسات دون تمييز، إلا أنه ومن جهة أخرى جعل من الديوان جهازاً منقوصاً في مجال مكافحة الفساد، حيث لم يزود الديوان بالأدوات والآليات التي تمكنه من القيام بهذا الدور.

### استقلالية الديوان

لم تنص أية مادة في القوانين ذات العلاقة بديوان الرقابة على استقلاليتها. فقد نص قانون ديوان الرقابة على إقرار هيكلية الديوان من المجلس التشريعي، كما أكد في بعض مواد على أن أحكام القانون الساري على موظفي الديوان هو قانون الخدمة المدنية، ما يعني أن أعضاء وموظفي ومدققي الديوان خاضعين إدارياً ومالياً إلى ديوان الموظفين العام ووزارة المالية. إن هذا التشتت في التبعية لعدة مرجعيات يضعف مقدرة الديوان على أن يكون جهازاً مستقلاً قادراً على القيام بعمله بشكل مستقل وبدون خوف من تبعات قراراته التي ربما تتعلق بعمل الوزارات المختلفة.

### دور ديوان الرقابة كركيزة لنظام النزاهة الوطني

عمل الديوان كركيزة معززة لنظام النزاهة من خلال:

أ. أخضع قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية جميع المؤسسات والهيئات العامة لرقابة الديوان.

ب. يصادق المجلس التشريعي على تعيين رئيس الديوان، وهو مساءل أمام القانون والمجلس فقط.

ج. نص القانون على ضرورة نشر الديوان لتقاريره الدورية.

### الإشكاليات

هناك بعض الإشكاليات التي قد تعيق عمل الديوان كركيزة معززة لنظام النزاهة ومنها:

- أ. ضعف الخبرات وقلة الكادر المؤهل.
- ب. غياب الإرث والتقاليد والخبرات في مجال الرقابة على المال العام الممكن أن يبني عليه.
- ج. ضعف الإمكانيات من موازنات ضرورية. فالديوان لا يستطيع بقدراته متابعة تدقيق جميع المؤسسات العامة والإشراف والرقابة على الأداء الإداري لهذه المؤسسات.
- د. عدم وضوح دور الديوان بشأن إحالة قضايا الاشتباه بالفساد إلى النائب العام.
- هـ. عدم تطوير آلية ونظام لتحديد علاقة الديوان بالمجلس التشريعي.



و. لم يقم المجلس التشريعي حتى الآن بالمصادقة على تعيين رئيس الديوان الحالي، الأمر الذي يضعف من دوره وشرعيته.

### آليات النزاهة

أورد قانون ديوان الرقابة نصاً في المادة ١٧ حول تجنب تضارب المصالح وهي: لا يجوز لرئيس الديوان ونائبه والمدير العام أثناء تولي المنصب أن:

- يتولى أية وظيفة أخرى أو يشتري أو يستأجر مالا من أموال السلطة الوطنية أو إحدى الشخصيات المعنوية العامة ولو بطريقة غير مباشرة أو بطريقة المزاed العلني ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.
- يشارك في التزامات تعقدها السلطة الوطنية أو المؤسسات أو الهيئات العامة.
- يجمع بين الوظيفة في الديوان وعضوية مجلس إدارة أية شركة أو مؤسسة أو هيئة حكومية أو غير حكومية.

لا يوجد نص واضح في قانون ديوان الرقابة حول الهدايا أو الضيافة. لكن يتم الأخذ بما ورد في البند ٢ من المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على أنه يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته<sup>٥</sup>.

كما لا توجد تقييدات على حق الديوان في إدراج معلومات تتعلق بوظائف معينة في الوزارات بل له حق الحصول والاطلاع على أية ملفات أو بيانات، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم بحسب قانون ديوان الرقابة.

### الشفافية

عمل ديوان الرقابة على تحديث الصفحة الإلكترونية الخاصة به، وقام بنشر تقاريره العامة والموجزة عليها بحيث يصبح حق الوصول إليها متاحاً أمام المواطنين<sup>٥</sup>. لكن لا يوجد دليل على أن الديوان يقوم بنشر كل ما يتوفر لديه من معلومات عامة، أو يقوم بإحالة كل من يخالف جنائياً إلى النائب العام.

### الشكاوى / آليات التطبيق

كفل القانون حق الجمهور في تقديم الشكاوى عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال. وقد باشر الديوان باستقبال ودراسة الشكاوى حسب تقريره العام لسنة ٢٠٠٦ حيث قام بحفظ بعض هذه الشكاوى لأسباب قانونية وإحالة بعضها لجهات الاختصاص وأخرى تم إحالتها للنائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني بشأنها.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

يشكل ديوان الرقابة سلطة رقابية، فقد عمل الديوان على تفعيل دوره الرقابي الإداري والمالي وقام ببناء علاقات عامة مع دوائر الرقابة الداخلية في الوزارات وخاصة وزارة المالية، وكذلك مؤسسات المجتمع المدني.

وبالرغم من أن علاقة الديوان مع السلطة التشريعية، حيث أن اختيار رئيس الديوان يتم من قبل الرئيس ويصادق عليه من قبل المجلس التشريعي، كما يقوم الديوان برفع تقاريره لرئيس السلطة وللمجلس التشريعي وتقارير استثنائية عند الطلب منه، إلا أن تعطل أعمال المجلس قد أضعف دور الديوان باعتبار أن حلقة المساءلة والمحاسبة المكتملة لعمله قد انقطعت. وقد أشار تقرير ديوان الرقابة لسنة ٢٠٠٦ إلى بعض المخالفات المالية والإدارية في بعض مؤسسات السلطة، وخاصة فيما يتعلق بمخالفات في موضوع إدارة الموازنة العامة للسلطة الوطنية (التقارير الربعية والتقارير الختامية)°. وأخيراً تعتبر مؤسسات المجتمع المدني خاضعة لسلطة الديوان.

### التوصيات الخاصة بديوان الرقابة المالية والإدارية

١. يتطلب قيام الديوان بعمله بشكل فاعل وجود كادر يملك المهارات اللازمة لتمكينه من أداء عمله بشكل فعال، وعليه فإن هناك حاجة لبناء قدرات طاقم العمل من خلال تدريب وتأهيل كادر الديوان خاصة في مجال الرقابة على الشأن المالي، وزيادة عدد الطاقم المؤهل لتمكينه من تغطية كافة القطاعات المنصوص عليها قانوناً.
٢. لا زال عمل الديوان مقتصرًا على بعض المؤسسات أو النشاطات المالية والإدارية، ولكن من المهم تفعيل رقابة الديوان على الأداء المالي على كافة المؤسسات العامة الخاضعة له حسب القانون، وإعطائه صلاحية إحالة المشتبه بهم للنيابة العامة.
٣. التأكيد على ضرورة استقلالية الديوان، والحد من تدخل السلطة التنفيذية في أدائه لمهامه وخاصة ما يتعلق بمراقبة الجانب المالي للسلطة التنفيذية، وذلك بتوفير الموازنات الضرورية لعمله، ومن الضروري تأكيد الاستقلالية المالية والإدارية للديوان لتعزيز قدرته وتمكينه من أداء عمله بفاعلية.
٤. مراجعة قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية بحيث يتم التركيز على دوره كجهاز للتدقيق المالي والإداري، وإنشاء هيئة خاصة تتولى مهام مكافحة الفساد.
٥. تطوير لائحة أو نظام حول علاقة الديوان بالمجلس التشريعي مما سيوضح الضوابط والصلاحيات المحددة لعمل الديوان وآليات التقارير المقدمة ولن تقدم، وكذلك في حالة وجود خلاف ما بين الديوان والسلطة التنفيذية.
٦. تطوير آلية للنشر والإعلان عن أعمال الديوان للجمهور، وهذا مطلب مهم لتعزيز روح المساءلة وتعزيز حرية الوصول إلى المعلومات من قبل المواطن بتوفيرها من خلال الطرق الملائمة.
٧. وضع مدونات سلوك للعاملين في الديوان بما يكفل توضيح السلوك المطلوب ويعزز التزامهم بقواعد الشفافية والنزاهة والاستقلالية في أداء العمل، كما ويعزز مصداقية الديوان أمام الجهات المختلفة والرأي العام على وجه الخصوص.
٨. الإعلان عن آلية واضحة للتعامل مع شكاوى الجمهور. ورغم أن الديوان قد استقبل وتعامل مع بعض الشكاوى، إلا أن المعلومات التي توفرت تدل على أنها ربما كانت قضايا عامة أثرت من وسائل الإعلام أو أنه تلقى شكاوى بخصوصها. غير أنه من المهم توضيح آليات الشكاوى للمعنيين لكي يتمكنوا من التقدم بأية معلومات بهذا الخصوص.

سابعاً:

السلطة القضائية

واجهت السلطة القضائية الانقسام، شأنها شأن بقية مؤسسات السلطة، وذلك بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة. فقد أقامت حركة حماس مجلس عدل أعلى مقابل مجلس القضاء الأعلى في السلطة الوطنية، الأمر الذي أدى إلى وجود مرجعيتين لجهاز القضاء على أرض الواقع. ونتيجة لعدم تعامل أغلب القضاة الفلسطينيين في غزة مع مجلس العدل الأعلى، قامت حكومة حماس في غزة بتعيين عدد كبير من القضاة وترفع عدد آخر لسد الفراغ الناتج عن عدم دوام القضاة في المحاكم بعد سيطرة حماس العسكرية على غزة.

### الموارد والهيكلية

يمثل مجلس القضاء الأعلى الإطار المؤسسي لعمل جهاز القضاء والإشراف عليه<sup>٥٦</sup>. ويملك مجلس القضاء الأعلى صلاحية مراجعة السياسات المتعلقة بهيكلية وأداء القضاء، والتعيينات والترقيات ونقل القضاة.

إضافة إلى المحاكم المدنية العادية، هناك محاكم عسكرية ومحاكم شرعية إسلامية، ولكليهما أنظمة ومرجعيات منفصلة عن المحاكم العادية. أنشئت المحاكم العسكرية في العام ١٩٩٥ وتختص بالشرطة وأفراد قوى الأمن وكذلك الجرائم التي يرتكبها مدنيون ضد قوى الأمن. لكن منذ العام ٢٠٠٧، أصدر الرئيس الفلسطيني مجموعة من المراسيم وسّع فيها من صلاحيات المحاكم العسكرية لتشمل بعض القضايا المدنية ذات الطابع السياسي والأمني. أما المحاكم الشرعية فتختص بقضايا الأحوال الشخصية للمسلمين<sup>٥٧</sup>.

تمارس السلطة القضائية مهامها بالفصل في قضايا الخلاف على الحقوق والحكم في الجرائم عبر المحاكم النظامية بدرجاتها (المحكمة العليا<sup>٥٨</sup> محكمة النقض ومحكمة العدل العليا<sup>٥٩</sup>، محاكم الاستئناف، محاكم البداية ومحاكم الصلح) وفقاً لأحكام المادة ١٤ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ والمادة ٢ من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١. لكن تأثير هذه المحاكم على تعدد اختصاصاتها في نظام العدالة كان محدوداً بسبب بطء النظر في القضايا المنظورة أمام المحاكم الناجم عن عدم اكتمال الهيئات القضائية (النقص في عدد القضاة)، خاصة محاكم الصلح والبداية والاستئناف مما شجع القضاء البديل وعزز دور لجان الإصلاح والقضاء العريفي والعشائري وأضعف ثقة المواطنين بالسلطة القضائية.

ومنذ استلام حكومة الدكتور فياض (حكومة تسيير الأعمال) طرأ تحسن على موارد الجهاز القضائي، وتمت زيادة عدد القضاة، وتحسين البنية التحتية للمحاكم، وبناء مقرات محاكم جديدة. وقد خفّف هذا كله من العبء الملقى على المحاكم وزادت نسبة الفصل في القضايا، وخفّف من مشكلة تراكم وبطء السير في القضايا، وإن لم يقدم حلاً جذرياً لها بعد. وبالرغم من الدعم الكبير الذي قدمته حكومة تسيير الأعمال لتأمين احتياجات السلطة القضائية، إلا أنها ما زالت تواجه نقصاً في الخبرات والتدريب لدى القضاة والموظفين<sup>٥٨</sup>.

### موازنة الجهاز القضائي

وفقاً للمادة (٩٦) من قانون السلطة القضائية<sup>٥٩</sup> يكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية. تعد وزارة العدل هذه الموازنة بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى، وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، ثم يتولى الوزير، بالتنسيق مع مجلس القضاء الأعلى، تنفيذ الموازنة

المقررة للسلطة القضائية، وتسري على موازنة السلطة القضائية أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية. وقد بلغت ميزانية الوحدات القضائية للعام ٢٠٠٨ ١١,٨ مليون دولار<sup>٦١</sup>، كما بلغ عدد القضاة (١٤١) حتى نهاية العام ٢٠٠٧، و (٥١١) موظفاً. ولتدعيم القضاة في أداء عملهم يعقد مجلس القضاء الأعلى دورات تدريبية للقضاة في مواضيع تطوي بمضمونها على مكافحة الفساد.

### المساءلة

تستمد السلطة القضائية صلاحياتها بشكل مباشر من مجموعة من القوانين، هي: القانون الأساسي، قانون السلطة القضائية، قانون تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، قانون الإجراءات الجزائية، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وتعديلاته، قانون تشكيل المحاكم النظامية، قانون رسوم المحاكم النظامية، قانون التنفيذ. ويشرف على تنفيذ هذه القوانين وعمل السلك القضائي بشكل عام مجلس القضاء الأعلى.

ترفع السلطة القضائية تقاريرها السنوية إلى الرئيس<sup>٦٢</sup>، وهي متاحة لاطلاع المواطنين عليها على الصفحة الإلكترونية الخاصة بمجلس القضاء الأعلى<sup>٦٣</sup>.

### الشفافية

جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم جعلها سرية مراعاة للأداب أو للمحافظة على النظام العام. ويكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسته علنية<sup>٦٤</sup>. وعلى القضاة تبرير قراراتهم عملاً بالمادة (٧) من قانون السلطة القضائية التي تنص على «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، ويجب أن تشمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها».

ليس باستطاعة المحاكم الفلسطينية مراقبة أداء السلطة التنفيذية إلا إذا كانت هناك قضية محددة ترفع أمامها. وتختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة التنفيذية، بما في ذلك قرارات الرئيس. وتنص المادة ٣٠ من القانون الأساسي صراحة على أنه ”يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء“.

### آليات النزاهة

كفل القانون الأساسي الاستقلال للقضاء في المادة ٩٧ التي تنص على «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون». وتنص المادة ٩٨ من القانون الأساسي على «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون أثناء ممارستهم لواجباتهم، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة».

كذلك نص قانون السلطة القضائية على الآتي<sup>٦٥</sup>:

”السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وفقاً لأحكام القانون. تأمين استقلال القضاء وكرامة القضاة ونزاهتهم وكفاءتهم واجب على الدولة، وضمان لحماية الحريات والحقوق وسيادة القانون. القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.“

أعطى قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ القضاء الفلسطيني درجة من الاستقلال والصلاحية، لكن تطبيق القانون كان بطيئاً بسبب ضعف الإرادة السياسية في تحقيق استقلال القضاء والصراعات المستمرة بين مجلس القضاء والمؤسسات الأخرى مثل وزارة العدل. وتركزت الخلافات حول توزيع المسؤوليات والمهام، إضافة إلى مشاكل أخرى مشابهة تتعلق بالموازنة والمسؤولية عن إدارة المحاكم والتدريب للقضاة والتخطيط للعدالة بشكل عام<sup>٦٥</sup>. ومع أن أغلب هذه الخلافات قد حسمت لصالح مجلس القضاء الأعلى، إلا أن هذا الحسم لم تتم مأسسته من خلال القوانين، ويبقى الخلاف مرشحاً للظهور في أية لحظة.

كذلك فإن تبعية النائب العام غير واضحة. فهو ليس مسؤولاً أمام مجلس القضاء الأعلى، بالرغم من كونه جزءاً من السلطة القضائية، كما أنه ليس مسؤولاً أمام مجلس الوزراء، الأمر الذي يخلق إشكاليات تتعلق بعمله، خاصة في مجال إعداد وتقديم ملفات الفساد إلى القضاء. وتؤكد الإشكالية السابقة أيضاً من خلال عدم وضوح آلية الإشراف على أعضاء النيابة العامة الذين يتبعون أيضاً للسلطة القضائية، وفي الوقت نفسه يمنح قانون السلطة القضائية لوزير العدل صلاحيات الإشراف الإداري عليهم.

ووفقاً للتقرير السنوي للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، فإن السلطة التنفيذية في بعض الحالات لا تحترم قرارات المحاكم، خصوصاً في الحالات التي تتعلق بالتوقيف السياسي أو الفصل من الخدمة لاعتبارات سياسية. كما أن هناك العديد من الضغوطات التي تمارس على السلطة القضائية والقضاة من قبل بعض مراكز النفوذ في السلطة التنفيذية للتأثير عليهم عند البت في القضايا المرفوعة أمامهم لإغلاق ملفاتها أو لبت فيها لصالح طرف معين<sup>٦٦</sup>.

وفيما يتعلق بتضارب المصالح، فقد حظر قانون السلطة القضائية على القضاة في المادة ٢٩ منه: (أ) القيام بأي عمل تجاري أو بأي عمل آخر مقابل أجر أو بأي عمل آخر لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته. (ب) إفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم. (ج) ممارسة العمل السياسي.

كما حوّل القانون مجلس القضاء الأعلى وضع نظام يحدد الأعمال التي لا يجوز للقاضي مباشرتها لتعارضها مع واجبات الوظيفة القضائية وحسن أدائها. أما المادة (٢٠) من القانون ذاته فقد حظرت أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية، وأن لا يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثالثة مع عضو النيابة العامة أو ممثل الخصوم أو أحد طريقي الخصومة. لكن في المقابل لا يوجد في قانون السلطة القضائية ما ينظم مسألة الهدايا.

من جهة أخرى أقر مجلس القضاء الأعلى مدونة السلوك القضائي الخاصة به بقرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، وهي سارية المفعول ومعمول بها ضمن الجهاز القضائي<sup>٦٧</sup>. وقام مجلس القضاء الأعلى بنشر القرار رقم ٤ بشأن لائحة التفتيش القضائي في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٦، كما تم مؤخراً تفعيل دائرة التفتيش القضائي التي أنشئت في العام ٢٠٠٣.

وبالرغم من التقدم الذي شهده الجهاز القضائي الفلسطيني في العام ٢٠٠٨ والذي يظهر في زيادة ثقة الجمهور الفلسطيني به من خلال ارتفاع عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم بنسب كبيرة، وزيادة البت في هذه القضايا وتراجع دور القضاء الموازي ولجان الإصلاح المحليّة، إلا أن الاختناق القضائي ما زال قائماً حيث يوجد كم هائل من القضايا غير المنظورة

رغم مرور سنوات على رفعها، وذلك لأسباب متعدّدة منها ضعف الإطار القانوني الذي يتيح سرعة التعامل مع مثل هذه القضايا، وضعف جهاز الشرطة المساعد للقضاء، والذي يقع على عاتقه جلب المتهمين والشهود وتنفيذ الأحكام.

### الشفافية وفعالية واستقلالية القاضي

تنص المادة ٩٩ من القانون الأساسي المعدّل على أنه لا يجوز عزل القضاة إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية، ولا يجوز عزل القضاة من مناصبهم إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى، وبمصادقة الرئيس. كما تنص المادة ٢٧ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ على أنه "لا يجوز عزل القضاة من مناصبهم إلا في الحالات التي ينص عليها القانون". ومن الناحية العملية، لم يتم عزل أي قاضٍ من منصبه منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية.

يعتبر قانون السلطة القضائية هو الإطار الناظم لعملية توظيف القضاة. ويتم شغل وظيفة قاضٍ بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بناءً على تسيب من مجلس القضاء الأعلى بأغلبية ثلثي عدد أعضائه على الأقل، بطريق التعيين وفق معايير حددها القانون. وحسب قانون السلطة القضائية، لا يجوز تعيين أي مرشح للعمل كقاضٍ قبل أن يتم التأكد من اختصاص المرشح لهذا المنصب وأهليته وحسن سيرته.

حدّد قانون السلطة القضائية شروطاً فيمن يعين قاضياً تنضوي على توفّر الخبرة والكفاءة للتطوّر المهني. كما ألزم القضاة الذين يستقدمون من الدول الأخرى بالشروط نفسها. كما ألزم مجلس القضاء الأعلى بوضع نظام لإعداد وتدريب القضاة<sup>٦٨</sup>. ولكن جرت العديد من الترقيات، أغلبها قبل العام ٢٠٠٦، لعدد من القضاة في السلك القضائي بمختلف درجاته دون الأخذ بعين الاعتبار قاعدتي الأقدمية والكفاءة، ما يضعف قواعد النزاهة في الترقيات داخل الجهاز القضائي<sup>٦٩</sup>. كما كان التعيين والترقية في جهاز القضاء حتى العام ٢٠٠٦ يتأثران بالمحابة والانتماء السياسي و"الواسطة"<sup>٧٠</sup>. وفي كانون الثاني ٢٠٠٦ بدأ مجلس القضاء الأعلى بنشر إعلانات في الصحف عن وظائف في الجهاز القضائي.

حسب المادة (٢٨) من قانون السلطة القضائية يقدم القاضي، عند تعيينه وكل ثلاث سنوات، إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. وهذا معمول به فعلياً، لكن لا يوجد ما ينص على مراقبة نمط حياة القضاة بعد تولّيهم المناصب القضائية، لكن عند وجود أية شكوى أو ادعاء عن وجود تغير أو دلائل حول تغير في نمط الحياة تباشر النيابة العامة بإجرائها حيال ذلك. وعلى مدى خمس سنوات، لم تكن هناك أية حادثة تقديم قضاة إلى المحكمة أو مقاضاتهم بسبب جرائم تتعلق بالفساد.<sup>٧١</sup>

وحول علنية السجلات، فإنه يحق لكل مواطن الحصول على نسخة من ملف قضائه من سجلات المحكمة، وكذلك على موازنة السلطة القضائية من خلال موازنة السلطة الوطنية المنشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية.

### الشكاوى وآليات التطبيق

نص قانون السلطة القضائية على أن من ضمن مهام السلطة القضائية تلقي شكاوى الجمهور. وقد عالج قانون السلطة القضائية موضوع العقوبات الخاصة بمكافحة الممارسات الخاطئة في مجال عمل السلطة القضائية على النحو التالي:

**الفصل في تظلمات القضاة:** حسب المادة ٤٥ من قانون السلطة القضائية يفصل مجلس القضاء الأعلى في تظلمات القضاة الخاصة بتقارير الكفاية قبل إجراء الحركة القضائية بوقت كافٍ.

**تنفيذ القرارات التأديبية:** ينفذ مجلس القضاء الأعلى القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب وإن كان القرار الصادر يقضي بعقوبة العزل اعتبر القاضي في إجازة حتمية من تاريخ صدور القرار حتى صيرورته نهائياً وفقاً لأحكام المادة ٥٥ من قانون السلطة القضائية.

**توقيف القاضي:** وفقاً لأحكام المادة ٥٧ من قانون السلطة القضائية يختص مجلس القضاء الأعلى بالنظر في توقيف القاضي، وفي تجديد حبسه ما لم يكن الأمر منظوراً أمام المحاكم الجزائية المختصة.

**عزل القضاة:** يعزل القضاة، وفقاً لأحكام المادة ٥٥ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، بمرسوم يصدر من رئيس السلطة الوطنية لتنفيذ قرار عزل القاضي الصادر عن مجلس التأديب (متى صار نهائياً) ويعتبر العزل نافذاً من تاريخ صدور القرار<sup>٧١</sup>.

وقد كفل قانون السلطة القضائية حق المواطن في الحصول على العدالة، وحدد الآليات اللازمة لذلك، ويذكر ذلك تحت المادة رقم ٩٠ المتعلقة بمهام وزارة العدل على النحو التالي: تيسير وصول كل مواطن إلى القضاء بصفته مرفقاً عاماً، من حيث تجسيد حق المواطن في إمكانية التقاضي دون عناء، وفي تلقي معونة قضائية إن لزم الأمر، وفي الحصول على فصل للقضايا في مهلة معقولة، وعلى تنفيذ للأحكام الصادرة، وذلك دون تمييز في العرق أو الجنس أو السن أو الدين أو الثروة أو مكان الإقامة.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

نظم القانون الأساسي علاقة السلطة التنفيذية بالقضاء، فقد منحت المادتان ٧٥ و٧٦ القضاء، من خلال النائب العام، صلاحيات إجراء التحقيق والادعاء بحق أعضاء السلطة التنفيذية، على أن تتم محاكمتهم أمام المحاكم المختصة. وتسري الأحكام والقواعد المقررة في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية على أعضاء السلطة التنفيذية، بما في ذلك الوزراء ونواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم.

وفي إطار العلاقة مع السلطة التشريعية تتولى السلطة القضائية مراجعة القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي من خلال المحكمة الدستورية التي تنظر في دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص التشريعات.

كما أن للسلطة القضائية الحق في إبداء الرأي في مشاريع القوانين ذات العلاقة بالسلطة القضائية والنيابة العامة التي ينظر المجلس التشريعي فيها.



**ويمكن إجمال أبرز الإشكاليات في إطار جهاز القضاء على النحو الآتي:**

- الاختناق الكبير في الجهاز القضائي، فهناك عشرات آلاف القضايا منظورة أمام المحاكم منذ سنوات، وذلك بسبب قلة عدد القضاة، وعدم التزام جزء كبير من القضاة بالدوام الكامل، إضافة إلى بعض إشكاليات تتعلق بالنصوص القانونية التي تشترط في بعض أنواع القضايا وجود هيئة قضائية من ثلاثة قضاة، في حين يمكن النظر في جزء منها من قبل قاض واحد. ورغم زيادة عدد القضاة خلال السنتين الأخيرتين، إلا أن هذا العدد ما زال غير كاف لحل إشكالية الاختناق بشكل جذري.
- التباطؤ في تنفيذ قرارات المحاكم، خاصة إذا كانت متعارضة مع توجهات ورغبات بعض الجهات المتنفذة أو متناقضة مع اعتبارات السلطة التنفيذية السياسية أو الاجتماعية.
- تعيين عدد كبير من شاغلي الوظائف القضائية على أسس الواسطة والمحسوبية.
- ترقية عدد من قضاة السلك القضائي بمختلف درجاته بالاستناد إلى الأقدمية فقط دون الأخذ بعين الاعتبار قاعدتي الأقدمية والكفاءة.
- ضعف العقوبات المتعلقة بقضايا الفساد حيث تشكل في معظمها جناحاً وليست جرائم تقتضي عقوبات مشددة.
- هناك ضبابية وعدم وضوح بالنسبة لجهة التبعية للنيابة العامة وعلى رأسها النائب العام، حيث عملياً تتداخل فيما يتعلق بعمل النيابة صلاحيات كل من وزارة العدل والرئيس.
- وجود خلافات شخصية بين عدد من القضاة.

**التوصيات المتعلقة بالسلطة القضائية:**

١. ضرورة توفر الإرادة السياسية لدى الرئاسة والحكومة لإلزام الجهات التنفيذية باحترام أحكام القضاء وتنفيذها، ووضع حد لتدخل بعض أعضاء السلطة التنفيذية في شؤون جهاز القضاء ومحاولة التأثير على القضاة.
٢. وقف تدخل القضاء العسكري في القضايا المدنية، وإعادة الصلاحيات التي منحت له إلى القضاء النظامي.
٣. إدخال التعديلات الضرورية على أحكام القوانين المتعلقة بالشأن القضائي، خاصة تلك التي تسهل الإجراءات وتحد من الاختناق القضائي، وتحد من دور وزير العدل في موازنة السلطة القضائية ودوره في ندب القضاة وفي الإشراف الإداري على المحاكم.
٤. تحديد تبعية النائب العام وعلاقته بمجلس القضاء الأعلى وإزالة الغموض القائم في تبعية أعضاء النيابة العامة وصلاحيات النائب العام.
٥. قيام مجلس القضاء الأعلى بتبني آليات مكتوبة ومعلنة لشاغلي الوظائف القضائية وأعضاء النيابة العامة تحترم معايير الكفاءة والخبرة.
٦. تفعيل آلية عمل مجلس القضاء الأعلى (اللائحة المتعلقة بقواعد عمله واختصاصاته).
٧. قيام مجلس القضاء الأعلى بتبني آليات واضحة لتنظيم علاقة السلطة القضائية بالسلطات الأخرى، وإنشاء دوائر وظيفية في هيكلته لضمان التواصل والتنسيق مع هذه السلطات.

ثامناً:

مؤسسات الدولة غير الوزارية<sup>٧٢</sup>

أنشأت السلطة الفلسطينية منذ قيامها عشرات المؤسسات العامة، ولم تتبع في ذلك أسلوباً واحداً. فبعضها نشأ بالاستناد إلى قوانين خاصة بها، وبعضها نشأ بموجب أعمال قانونية أخرى (مراسيم رئاسية أو قرارات مجلس وزراء). وقد خلق هذا التنوع تضارباً وتناقضاً واضحين فيما يتعلق بالمرجعية القانونية للمؤسسات العامة، وما ترتب عليها من فوضى. فقد فقدت بعض المؤسسات العامة الشروط والسمات التي تتصف بها المؤسسات العامة التقليدية. وعلى الرغم من المزايا التي تحققت إدارة المرفق العام كالتحرر من القيود والتعقيدات البيروقراطية الإدارية الحكومية باتخاذ أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق، فقد نتجت مساوئ معينة عن إنشاء المؤسسات العامة في بعض الحالات. وترجع هذه المساوئ في الغالب إلى غياب الشفافية وضعف النزاهة في استغلال الاستقلال الذي تتمتع به من قبل المتنفذين فيها، وضعف أنظمة المساءلة والرقابة عليها، خاصة مع كثرة عدد هذه المؤسسات وإنشائها دون دراسة دقيقة ومعقدة لمدى الحاجة إليها، ما ساهم في إهدار المال العام. ويمكننا إجمال الإشكاليات التي تواجه هذه المؤسسات بما يلي:

### غياب المرجعية القانونية الواضحة

ويتمثل ذلك بالآتي:

تتعارض المرجعية القانونية للكثير من المؤسسات العامة مع القانون الأساسي. فغالبيتها هذه المؤسسات لا تتوافق من حيث النشأة أو التبعية أو التنظيم مع المادة ٦٩ من القانون الأساسي التي تجعل من تبعية المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء، بينما تتبع بعض المؤسسات العامة حالياً إلى رئيس السلطة الوطنية، مثل هيئة الإذاعة والتلفزيون. ومن جانب آخر، فإن بعض المؤسسات العامة غير الوزارية تنظم بموجب تشريعات ثانوية (مراسيم رئاسية أو لوائح أو أنظمة أو قرارات حكومية) دون وجود قانون صادر عن المجلس التشريعي ينظم عملها، على الرغم من أن نص القانون الأساسي جاء واضحاً في هذا الخصوص عندما نصت المادة ٩/٦٩ على أن تنظيم المؤسسات العامة يجب أن يكون بموجب قانون وليس تشريعاً من درجة أخرى. كما أن هناك عدداً من المؤسسات العامة التي لم يتم نشر القرار المتعلق بإنشائها، على الرغم من تخصيص موازنات مستقلة لها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما أن هناك مؤسسات أنشئت بقرار رئاسي دون أن يتضمن هذا القرار أو المرسوم أية أحكام متعلقة بتنظيم أعمال هذه المؤسسات.

إضافة إلى ذلك، هناك عدم وضوح في المرجعية القانونية والإدارية بالنسبة للكادر البشري العامل في بعض المؤسسات العامة. فمثلاً بعض العاملين في هذه المؤسسات يتبع أحكام الوظيفة العامة وينطبق عليه قانون الخدمة المدنية، بينما يتبع البعض الآخر القطاع الخاص وينطبق عليه قانون العمل أو أنظمة خاصة، والبعض الآخر يتبع نظاماً مشتركاً بحيث أن قسماً من الموظفين يتبع الخدمة المدنية والآخر يتبع القطاع الخاص. ويندرج ضمن هذه الإشكالية مسألة تعيين رؤساء تلك المؤسسات وموظفي الفئات العليا فيها، والذي غالباً ما يكون بموجب مراسيم رئاسية، وهذا مخالف للقانون الأساسي الذي يقتضي بموجب المادة ٩/٦٩ أن يكون تعيين هذه الفئة من الموظفين من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء وليس الرئيس.

## غياب الفهم الصحيح لمفهوم الاستقلال المالي والإداري

من أهم العوامل التي أثرت سلباً على حسن أداء المؤسسات العامة غير الوزارية الفهم الخاطئ للاستقلال المالي والإداري من حيث مداه ومضمونه. فقد فهم بعض القائمين على هذه المؤسسات أن الاستقلال يعني التفرد المطلق في إدارة هذه المؤسسة دون أي رقيب، وأن مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة هما مفهومان متناقضان متعارضان ينفي أحدهما الآخر.

ولا يعني الاستقلال المالي والإداري الخروج عن القوانين والأنظمة واللوائح المالية والإدارية العامة الناظمة لعمل المؤسسات العامة بشكل عام. بل على العكس فالمقصود بالاستقلال هو الحصول على المرونة الكافية في تنفيذ مهام وواجبات تلك المؤسسات من جهة، وعدم إتاحة الفرص لأطراف أخرى التدخل في التأثير على قراراتها لمصالح خارج إطار المصلحة العامة، على أن يصدر ذلك في تشريع خاص بكل مؤسسة. ولكن يجب أن يفهم أن هدف منح المؤسسات العامة الاستقلال المالي والإداري لا يعني أنها أصبحت مستقلة ومحصنة من الرقابة عليها من الجهات المخولة في ذلك قانونياً، حيث ينبغي أن تخضع هذه المؤسسات للرقابة بشكل دوري وشفاف لضمان حسن أدائها.

### ١. ديوان الموظفين العام<sup>٧٣</sup>

يحكم التعيينات في السلطة التنفيذية قانون الخدمة المدنية بشكل رئيسي، وهو متبع بشكل عام لكن يتم تجاوزه في العديد من الأحيان لجهة اعتماد الوساطة أو لخدمة مصالح فئوية. وهذا ما تعكسه مجموعة من التقارير الصادرة عن هيئات الرقابة الرسمية والأهلية، وكذلك معظم نتائج استطلاعات الرأي، مثل استطلاعات الرأي التي قامت بها مؤسسة أمان في العام ٢٠٠٧، والاستطلاع الذي أجراه المركز الفلسطيني للسياسات والبحوث المسحية في العام ٢٠٠٨، حيث رأى ٧٧٪ من العينة أن الوظائف في السلطة الوطنية يمكن، إلى حد كبير، الحصول عليها عن طريق الوساطة، باستخدام العلاقات السياسية أو العائلية أو الشخصية<sup>٧٤</sup>.

ومن أهم الإشكاليات في هذا المجال تضخم عدد الموظفين دون مبرر، ما أدى إلى إهدار المال العام واستمرار عملية تسييس التعيينات والترقيات. وقد أدى ذلك إلى ترهل مجالات إدارة الموارد البشرية، ويتمثل ذلك في الأمور التالية: فشل ديوان الموظفين العام في تنظيم عملية التوظيف في القطاع العام والتحكم بها وفقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، وعدم توفر مهارات الموارد البشرية الضرورية لدى ديوان الموظفين العام للقيام بمسؤولياته، إضافة إلى الخلافات والتضارب في الصلاحيات بين وزارة المالية وديوان الموظفين العام، وعدم وجود آلية معيارية لتقييم الموظفين أو لجنة مستقلة لتعيين كبار الموظفين أو للرقابة على هذا الموضوع<sup>٧٥</sup>.

كما تعتبر المعلومات الخاصة بالتعيينات والترقيات سرية في بعض الحالات، بالرغم من أن قانون الخدمة المدنية ينص على أن من مسؤوليات ديوان الموظفين: مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها. أما على مستوى تعيين الخبراء، فينص القانون على: يضع مجلس الوزراء بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام نظاماً لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية. ومع ذلك فقد شكّل تعيين كبار الموظفين والعقود

مع المستشارين مجالاً واسعاً للفساد، حيث غالباً ما يتم ذلك وفق اعتبارات فئوية وسياسية وليس على أساس الكفاءة وتكافؤ الفرص<sup>٧٦</sup>.

### الموارد والهيكلية

بلغت ميزانية ديوان الموظفين العام للسنة المالية ٢٠٠٨ (٢٠,٥٧٧,٠٠٠) مليون دولار.

### الوضع القانوني:

نصت المادة ٨٧ من القانون الأساسي على مبادئ تأسيس ديوان الموظفين العام كما يلي "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأي الديوان في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها"

أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥ فهو ينطوي على التأسيس القانوني للديوان، خاصة في المواد ٦ و٧ و٨ منه والتي تحدد الغرض من وجود الديوان وتعرف دوره وهيكلته وأهدافه.

ولا يقتصر ذكر الخدمة المدنية والإدارة العامة على قانون الخدمة المدنية فقط، فهناك تشريعات فلسطينية أخرى ذات علاقة أيضاً في الإدارة العامة مثل قانون العمل، وقانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون التقاعد، وقانون التأمينات والمعاشات في قوى الأمن، وقانون الخدمة في السلك الدبلوماسي.

### دور ديوان الموظفين العام كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

تعتبر السلطة الفلسطينية أكبر مشغل في المناطق الفلسطينية. كان عدد موظفي الخدمة المدنية في السلطة الفلسطينية بداية العام ٢٠٠٤ (١٢٢) ألف موظف، ومع نهاية العام ٢٠٠٥ بلغ عدد الموظفين حوالي ١٤٠ ألف موظف وأصبح العدد ١٥٠ ألف موظف في العام ٢٠٠٨، يكلفون الموازنة العامة أكثر من مليار دولار سنوياً.

تعرّضت الخدمة المدنية الفلسطينية إلى الكثير من النقد بسبب المحاباة والواسطة في التعيين ونقص الشفافية في الإعلان عن الوظائف، ويكون ذلك عادة على حساب المؤهلات المطلوبة للوظيفة. كما أن هناك أعداداً غير محصورة من الموظفين يتقاضون رواتبهم دون التواجد في أماكن عملهم. ومن نتائج سيطرة حركة حماس على قطاع غزة أن جزءاً كبيراً من موظفي السلطة، باستثناء موظفي التربية والتعليم والصحة وبعض الوظائف الخدماتية الأساسية، لا يذهبون للدوام في أعمالهم بناء على طلب من الحكومة الفلسطينية في الضفة الغربية. وقد قامت حكومة الأمر الواقع في غزة بملء هذه الفراغات بأعداد كبيرة من الموظفين في كافة القطاعات الحكومية، وهناك بعض التقديرات تشير إلى أن عدد من قامت حكومة حماس بتعيينهم يصل إلى ٤٠ ألف موظف.

### نزاهة العاملين في الوظيفة العمومية ومساءلتهم<sup>٧٧</sup>

يحدد قانون الخدمة المدنية الأمور التي يحظر على الموظف العام القيام بها، والعقوبات المترتبة على خرق القوانين واللوائح<sup>٧٨</sup>، فقد نصت المادة ٦٨ من القانون على أنه إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة

المدنية، أو في تطبيقها، توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

١. التوبيخ أو لفت النظر.
٢. الإنذار.
٣. الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
٤. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
٥. الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
٦. الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
٧. تخفيض الدرجة.
٨. الإنذار بالفصل.
٩. الإحالة إلى المعاش.
١٠. الفصل من الخدمة.

ولا يحتوي قانون الخدمة المدنية على أية أحكام تتطلب الحياد السياسي للموظف العمومي. وتمكن الإشارة إلى أنه ليس هناك قانون عقوبات فلسطيني موحد. ففي الضفة الغربية يطبق قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، بينما يطبق في قطاع غزة قانون العقوبات رقم ٧٢ لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته. ويتضمن كل من القانونين أحكاماً تحظر الرشوة. يعطي التعريف في قانون العقوبات معنى أوسع للموظف العام ليضم أشخاصاً لا يعتبرون كذلك حسب قانون الخدمة المدنية. فالمادة ١٦٩ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ تعرّف الموظف العام على أنه كل شخص، سواء أكان منتخباً أم معيناً أم منتدباً أم موكلاً لأداء خدمة عامة. ويعاقب القانون ذاته أي موظف عام يقبل رشوة بالحبس مدة تتراوح بين ستة شهور إلى سنتين وبدفع غرامة من ١٠ إلى ٢٠٠ دينار (المادة ١٧٠).

كما وتنص المادة ١٧١ من القانون نفسه على معاقبة الموظف العمومي الذي يطلب رشوة أو هدية من أجل القيام بعمل غير قانوني أو التهرب من أداء أحد واجباته مدة تتراوح من سنة إلى سنتين وبغرامة مالية من ٢٠ إلى ٢٠٠ دينار. وتنص المادة ١٠٦ من قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة على معاقبة أي موظف عمومي يقبل رشوة بالحبس لمدة تصل إلى ثلاث سنوات. بينما تنص المادة ١٠٩ من القانون نفسه على معاقبة الموظف العمومي الذي يقبل هبة أو هدية (مالية أو عينية) على سبيل تقديم خدمة للشخص الذي يقدم المال أو الهدية بالحبس لمدة سنتين.

### الذمة المالية

يطال قانون الكسب غير المشروع لسنة ٢٠٠٥ بعض الموظفين المدنيين من الدرجات العليا، مثل المحافظين، والمدراء، ووكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين، إضافة إلى الفئات الخاصة الأولى والثانية، ورؤساء الهيئات والمؤسسات الحكومية بدرجة وزراء. يتطلب القانون من جميع كبار المسؤولين تقديم بيان بممتلكاتهم والمعاليين من قبلهم، لكن ما زال هذا الإجراء دون تطبيق حتى الآن وهناك ضرورة لوضع الإطار المؤسسي اللازم لتطبيقه، وتفعيل دور هيئة مكافحة الكسب غير المشروع.

### الشكاوى وآليات التطبيق:

بالرغم من أن قانون الخدمة المدنية يتيح تقديم شكاوى ضد الموظف العام، إلا أنه لا يقدم أحكاماً خاصة لحماية الموظف في حال تقديمه بلاغاً عن وجود فساد. ولا توجد في القوانين الأخرى أحكام تنظم مسألة حماية مقدم البلاغ. والأحكام الوحيدة هي في قانون الكسب غير المشروع الذي يجبر كل موظف مدني على الإبلاغ عن أية حالات كسب غير مشروع إذا علم بها (المادة ١٩/١). وينص القانون على أنه لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدّم به الموظف عن كسب غير مشروع سبباً في اتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه بسبب تقديمه البلاغ. وتتص المادة ٣٠ من قانون الكسب غير المشروع على أن كل من بلغ كذباً عن كسب غير مشروع يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن ٦ أشهر وبغرامة لا تقل عن ١٠٠ دينار أردني. كما ينص قانون الخدمة المدنية على أنه إذا قدمت بحق موظف مدني شكاوى رسمية، لا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

من الملاحظ أن ديوان الموظفين لا زال يخضع لتأثير السلطة التنفيذية في شغل الوظائف العامة، بغض النظر عما نص عليه القانون من استقلالية مهنية للديوان. فإجراءات عمل الديوان لا تتسم بالشفافية الكافية، وتخضع للتأثيرات السياسية، بالرغم من إخضاع تعيين رئيس الديوان لمصادقة المجلس التشريعي، إلا أن الديوان لا يقدم تقريره إلى مجلس الوزراء أو إلى المجلس التشريعي بشكل دوري.

### نظرة ختامية:

يلاحظ أنه رغم بعض التقدم الحاصل في مجال الشفافية بشأن شغل الوظيفة العامة إلا أنه لا تزال هناك نقاط ضعف وقصور على المستوى العملي والإداري والرقابي فيما يتعلق بالخدمة المدنية في فلسطين. وإذا أردنا أن نعزز نظم النزاهة والشفافية والمساءلة في شغل الوظيفة العامة يجب أن تكون هناك لوائح ومعايير واضحة ومعلنة تحكم عمل هذه المؤسسة وتطبق بالتساوي على الجميع.

## ٢. هيئة التقاعد الفلسطينية<sup>٧٩</sup>

بلغت الميزانية المخصصة لهيئة التقاعد الفلسطينية لسنة ٢٠٠٨ (١٣٩.٠٠٠, ٠٠٠) دولار.

### التركيبة المؤسسية لهيئة التقاعد الفلسطينية

تتكوّن إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية من رئيس الهيئة ومجلس إدارة إضافة إلى العاملين والمتعاقدين مع الهيئة للقيام بمهامها وتنفيذ أهدافها.

### رئيس هيئة التقاعد

وفقاً لأحكام المادة ٥٦ من قانون التقاعد العام لسنة ٢٠٠٥ يعيّن رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

يعتبر رئيس الهيئة المسؤول التنفيذي الأعلى للهيئة، ويتولى إدارتها ويقوم بالأعمال الإدارية طبقاً للقانون والأنظمة والتعليمات وقرارات وتوجيهات مجلس الإدارة. كما أنه بحكم منصبه يكون سكرتيراً لمجلس إدارة الهيئة.

### مجلس إدارة هيئة التقاعد

يتم تعيين مجلس إدارة هيئة التقاعد العام بمرسوم رئاسي وفقاً لأحكام المادة ٤٤ من قانون التقاعد العام لسنة ٢٠٠٥، وتكون مدة عضوية مجلس الإدارة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة كحد أقصى وبتنسيب من الجهة التمثيلية ذات العلاقة، وفقاً لأحكام المادة ٣٩ من القانون نفسه<sup>٨٠</sup>.

### دور هيئة التقاعد كركيزة من نظام النزاهة الوطني<sup>٨١</sup>

أنشأ قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥ هيئة التقاعد الفلسطينية (لتجمع كافة أنظمة التقاعد في إطار الهيئة المستحدثة ومسؤوليتها) وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق أغراضها.

تسعى هيئة التقاعد الفلسطينية إلى تحقيق الأهداف الآتية:

١. تنظيم نظام التقاعد لموظفي السلطة الفلسطينية والمشاركين بنظام التقاعد من مؤسسات المجتمع المدني وإدارته والإشراف عليه، وتتلخص فيما يلي:
  - أ. توفير مستحقات الموظفين عند انتهاء مدة خدماتهم وتفاوت، هذه المستحقات من مبلغ مكافأة يدفع مرة واحدة إلى تقديم راتب شهري يصل إلى ٧٠٪ من آخر راتب للموظف.
  - ب. استبدال جزء من المعاش بمبلغ يدفع مرة واحدة وفقاً لأحكام منصوص عليها في القانون.
  - ت. توفير مستحقات للورثة بعد وفاة المشترك وفقاً للقانون.
  - ث. توفير تأمين لحالات إصابات العمل حسب نوع الإصابة.
  - ج. تقديم القروض للموظفين المشتركين وفقاً لأحكام القانون.
٢. استثمار موجودات هيئة التقاعد المكوّنة من مساهمات جميع موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية (المدنيين والعسكريين، وموظفي منظمة التحرير الذين لديهم مسؤوليات في الخارج وتدفع رواتبهم من موازنة السلطة الوطنية)، ومساهمة الحكومة، وممتلكات صندوق التأمين والمعاشات، واستثمارات الصندوق التي يفترض فيها أن تضمن رأس المال وتضمن تحقيق أعلى عائد ممكن، مع مراعاة العوامل التي يمكن أن تؤثر على تمويل الهيئة وإمكاناتها وقدرتها على تلبية الاحتياجات والمتطلبات المالية من خلال:
  - أ. تحديد سياسة استثمارية لأموال هيئة التقاعد الفلسطينية، بما في ذلك وضع الأهداف الاستثمارية وفئات الموجودات المسموح بامتلاكها، وتوزيع الملكية والعائدات المتوقعة وأنواع المخاطر والأدوات المالية.
  - ب. تحديد معايير وآليات لاستثمارات الهيئة.
  - ت. تعيين حافظ<sup>٨٢</sup> لإدارة أموال وممتلكات هيئة التقاعد مع تحديد مدة العمل.
  - ث. تعيين مدير الاستثمار<sup>٨٣</sup> لإدارة استثمار أموال الهيئة مع تحديد مدة العمل.



### المساءلة

يقدم مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية، وفقاً لأحكام المادة ٧٩ من قانون التقاعد العام لسنة ٢٠٠٥، تقريراً سنوياً لرئيس مجلس الوزراء لنشره والإفصاح عنه للمشاركين في نظام التقاعد. ويتضمن التقرير البيانات المالية والحسابات عن السنة المنصرمة، والنتائج الأساسية المتعلقة بأداء الاستثمار، وبيان سياسة الاستثمارات للسنة القادمة، وبيان السياسات الاستثمارية والمعايير والإجراءات، ومعلومات حول حجم التعويضات والمنافع التي صرفت لجميع أعضاء مجلس الإدارة. كما أن مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية، وفقاً لأحكام المادة ٣٩ من قانون التقاعد العام لسنة ٢٠٠٥، يكون مسؤولاً أمام مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ومن الإشكاليات في هذا الموضوع ضعف رقابة مجلس الوزراء ومتابعته لعمل صندوق التأمين والمعاشات، وعدم طلب أية تقارير عن عمل الصندوق وأدائه من مجلس الإدارة طوال السنوات الاثنتي عشرة الماضية<sup>٨٤</sup>.

### العلاقة مع الركائز الأخرى لنظام النزاهة الوطني

#### علاقة هيئة التقاعد مع وزارة المالية

تتولى مديرية الرواتب في وزارة المالية، وفقاً لأحكام الفقرتين ٢١ من المادة ١٩ من قانون التقاعد العام، تحويل مساهمات المشتركين (الموظفين العامين) في أنظمة التقاعد (نظام المنافع المحددة، ونظام المساهمات المحددة) إلى الحسابات المخصصة لدى حافظ الهيئة. كما أن وزارة المالية تتولى اقتطاع الأقساط الشهرية من رواتب الموظفين المقترضين من صندوق التأمين والمعاشات لتحويلها إلى الصندوق.

كما توجب الفقرة ٣ من المادة ١٩ من القانون نفسه على مديرية الرواتب العامة في وزارة المالية تزويد هيئة التقاعد بسجلات الرواتب، والتي تحتوي على جميع المعلومات الضرورية للاحتفاظ بسجلات الحسابات الفردية لموظفي السلطة الوطنية (المدنيين والعسكريين) الخاصة بنظامي المنافع والمساهمات.

#### أعمال الهيئة

على الرغم من نفاذ قانون التقاعد العام إلا أن الهيئة لا تزال حتى تاريخه تعمل وفقاً لقانون التأمين والمعاشات الصادر بالقرار رقم ٨ لسنة ١٩٦٤ واللائحتين التنفيذية والداخلية وتعديلاتهما، وذلك لأسباب تتعلق بالعجز المالي الذي تعاني منه السلطة وعدم تسديد وزارة المالية للاقتطاعات التي تقوم بها من رواتب الموظفين (نسبة الـ ١٠٪)، وعدم تسديد حصة الحكومة (الـ ١٢,٥٪)، إضافة إلى عدم الانتهاء من إنجاز الترتيبات الخاصة بالعاملين في منظمة التحرير الفلسطينية، وآليات احتساب سنوات خدمتهم السابقة في المنظمة، والجهات التي تسدد ادخاراتهم (الاقتطاعات التي تمت من قبل الصندوق القومي الفلسطيني) ليتمكنوا من الحصول على مستحقات تقاعدية تتناسب مع سنوات خدمتهم<sup>٨٥</sup>.

#### (١) إدارة أموال الهيئة

تتولى الهيئة مهمة استثمار أموال المشتركين المسددة للهيئة. تقدّر الأموال التي تقوم هيئة

التقاعد (صندوق التأمين والمعاشات) باستثمارها بـ ٢٠٠ مليون دولار<sup>٨٦</sup>، وتحفظ «هيئة التأمين والمعاشات» بتقارير مدققي الحسابات القانونيين، كما أنها خضعت لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة سابقاً)، لكنها لم تعلن خلال السنوات الماضية عن حجم الاستثمارات وأدوات الاستثمار.

### (٢) توفير رواتب المتقاعدين

تقوم هيئة التقاعد العام (صندوق التأمين والمعاشات سابقاً) بدفع رواتب تقاعدية لكل من انتسب إلى نظام التقاعد المعروف بنظام الـ ١٠٪ من حساب الهيئة مباشرة. ويقدر حجم المبالغ التي تدفع من صندوق التأمين والمعاشات سنوياً بـ ٥٠ مليون دولار كرواتب تقاعدية لـ ٥٥٠٠ متقاعد، أي بمعدل ٧٠٠ دولار لكل متقاعد شهرياً.

### (٣) تقديم القروض

تقدم هيئة التقاعد (صندوق التأمين والمعاشات سابقاً) قروضاً للمنتفعين بضمان المكافأة أو المعاش بفائدة قدرها ٨٪ سنوياً بدلاً من ١٢٪ سنوياً، وذلك بموجب قرار مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات في جلسة رقم ٩٨/٢ بتاريخ ١٥/٩/١٩٩٨. وقد حددت الهيئة إجراءات وشروط الحصول على قرض الهيئة وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لسنة ١٩٦٤. قامت هيئة التأمين والمعاشات بتقديم عدد كبير من القروض للموظفين في بداية العام ٢٠٠٦ التي توقف فيها دفع الحكومة لرواتب الموظفين في القطاع العام بعد تشكيل حركة حماس للحكومة العاشرة.

### الرقابة والمساءلة المالية في قانون التقاعد:

تنص المادة ٨٢ من قانون التقاعد العام على أنه يجب على الهيئة أن تضمن تحقيقاً أعلى للمعايير المحاسبية المالية في أعمالها عن طريق:

١. الاحتفاظ بالسجلات المحاسبية والتقارير المهنية وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية.
٢. إنشاء أنظمة مراقبة إدارية ومالية ومعلوماتية.
٣. الاحتفاظ بسجل الاستثمارات التي نفذت خلال السنة الماضية.

وتتعلق المادة ٨٣ من القانون المذكور بالمحافظة على السجلات والدفاتر المحاسبية، حيث تقوم الهيئة بالمحافظة على السجلات والدفاتر المحاسبية والأنظمة والإجراءات المطلوبة، وتتأكد من أن:

١. الموجودات التقاعدية محمية أو تحت المراقبة.
  ٢. تحويلات الهيئة والحافظ قد تمت وفقاً لأحكام القانون والأنظمة والقرارات والتعليمات.
  ٣. إدارة الموارد البشرية والمالية والطبيعية للهيئة تتم بصورة اقتصادية وفعالة وصحيحة.
- وتتعلق المادة ٨٤ من القانون المذكور بتوفير البيانات المالية والمحاسبية، والتي تتطلب من الهيئة أن تعد وتوفر بيانات مالية سنوية تحتوي على ما يلي:

١. ميزانية نهائية لكل سنة مالية.
٢. الإيرادات والنفقات للسنة المالية المنصرمة.

٣. التغييرات الصافية التي حصلت في قيمة الموجودات.
٤. الاستثمارات.

وتتعلق المادة ٨٦ من القانون المذكور بتحضير وإعداد تقارير مالية، حيث يجب على الهيئة تحضير وإعداد تقارير مالية ربعية تحتوي على المعلومات نفسها التي تتضمنها البيانات المالية السنوية. كما وتنص كل من المادتين ٨٧ و٨٨ على تعيين مدقق داخلي ومدقق خارجي للتأكد من دقة وسلامة المعاملات والإجراءات المتخذة من قبل الهيئة.

### الإشكاليات المتعلقة بأعمال الهيئة :

- إن ضمّ رئيس الهيئة (المسؤول التنفيذي) لعضوية مجلس إدارة الهيئة يُحدث خللاً في الإطار المرجعي لعمل رئيس الهيئة، ما قد يؤدي إلى تضارب المصالح، حيث أن رئيس الهيئة مسؤول أمام مجلس إدارة الهيئة ويقدم التقارير لمجلس الإدارة، وفي الوقت نفسه يشارك رئيس الهيئة بصفته عضواً في مجلس إدارة الهيئة في التصويت على القرارات التي يتخذها مجلس الإدارة، بما فيها التعليمات والتوجيهات التي تصدر عن مجلس الإدارة إلى رئيسها. الأمر الذي يعني أن رئيس الهيئة يصدر أو يصنع التعليمات الموجهة إليه من قبل مجلس الإدارة.
- لم يحدّد قانون التقاعد العام فترة زمنية معينة لولاية رئيس هيئة التقاعد بحيث يكون لمجلس الهيئة صلاحية التمديد له من عدمه، ما يُفقد المجلس أداة مساءلة مهمة لرئيس هيئة التقاعد. كما أن قانون التقاعد لم يمنح المجلس التشريعي حق عزل رئيس هيئة التقاعد بأغلبية خاصة على الرغم من مصادقة المجلس على التعيين.
- غياب أي دور لمجلس الإدارة في تعيين رئيس الهيئة (المسؤول التنفيذي للهيئة) ما يفقد مجلس الإدارة سلطة الإشراف على رئيس الهيئة. كما أن رئيس الهيئة يتمتع بشرعية أعلى من شرعية مجلس الإدارة باكتسابه مصادقة المجلس التشريعي على تعيينه، ما يعزز مكانته مقابل مجلس الإدارة.
- غياب سياسة استثمارية واضحة ومعلنة من قبل هيئة التقاعد (صندوق التأمينات والمعاشات سابقاً). كما أن السلطة التنفيذية تحاول أحياناً استخدام أموال صندوق التأمين والمعاشات في نطاق خارج استثمارات الهيئة.
- لم تخضع إدارة الهيئة للمساءلة، سواء من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو من قبل المشتركين. فقد منح قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ المعدل لقانون التأمين والمعاشات لسنة ١٩٦٤ مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات صلاحيات واسعة<sup>٨٧</sup> دون رقابة واضحة للسلطة التنفيذية (رئيس السلطة أو مجلس الوزراء) أو مساءلة المجلس التشريعي، ما حجب عن ممثلي الشعب المعلومات عن استثمارات صندوق التأمين والمعاشات. وعلى الرغم من أن حجم استثمارات صندوق التأمين والمعاشات يقارب الـ ٢٠٠ مليون دولار<sup>٨٨</sup>، مع وجود تقارير سنوية مدققة، إلا أن أيّاً منها لم يعرض على المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء خلال السنوات الماضية.

### التوصيات الخاصة بالمؤسسات غير الوزارية

- التأكيد على أن مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة هما مفهومان

متكاملان غير متناقضين، ولا ينفي أحدهما الآخر، وأن منح الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة لا يجعلها خارج إطار الرقابة.

- التأكيد على أن مفهوم الاستقلال المالي والإداري هو مفهوم نسبي، يختلف من مؤسسة لأخرى وفقاً لحاجة المؤسسة إلى هذا الاستقلال في ممارستها لأعمالها ومهامها. وهنا فإنه من الضرورة الأخذ بالحسبان، عند تقرير حدود الاستقلال المالي والإداري لتلك المؤسسات، النظر إلى واقع كل مؤسسة على حدة، من حيث الخصوصية التي يجب منحها لها في الجانب المالي، ومنحها هامش تصرف أكبر في هذا الجانب، مع ممارسة رقابة لاحقة عليها.
- تفعيل آليات الرقابة والإشراف على هيئة التقاعد واستثماراتها بحيث يتيح للمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية الاطلاع على تقاريرها المحاسبية وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي. كما ينبغي الفصل بين الجسم التنفيذي للهيئة والجهة المشرفة عليها لتجنب تضارب المصالح من خلال تعيين رئيس الهيئة بتنسيب من مجلس الإدارة، وأن لا يكون المدير العام للهيئة عضواً في مجلس الإدارة، وتشديد الرقابة على آليات احتساب سنوات الخدمة لغايات التقاعد والجهات التي تتولى هذا الموضوع.

تاسعاً:

المؤسسة الأمنية الفلسطينية  
(المؤسسات المكلفة بإنفاذ القانون)

## مقدمة

نشأت المؤسسة الأمنية الفلسطينية في ظل ظروف خاصة انعكست على شكل هذه المؤسسة ومواصفاتها ومسيرتها خلال السنوات الماضية. فقد أقيمت هذه المؤسسة في ظل سلطة محدودة السيادة، لكنها في الوقت ذاته مرهقة بالالتزامات الأمنية وفقاً لأحكام اتفاقات أوسلو. وحتى وقت قريب كان هناك غياب للإطار المؤسسي والقانوني الناظم لعمل الأجهزة الأمنية التي تزايد عددها بشكل غير مبرر، ونتج عن ذلك تضارب وتداخل في صلاحياتها. وتتشكل الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية من: الشرطة، وأمن الرئاسة، والأمن الوقائي، والمخابرات العامة، والدفاع المدني، والأمن الوطني.

## الموارد والهيكلية

لا توجد ميزانيات تفصيلية رسمية معلنة، أو معتمدة وفق الأصول التي تنص عليها قوانين الموازنة العامة أو النظام المالي الرسمي المعتمد في وزارة المالية، لدى المؤسسة الأمنية بشكل عام أو لكل جهاز من أجهزتها، وإن كانت تظهر أحياناً على شكل رقم في الموازنات العامة دون تفاصيل تحدد طبيعة وأنواع وحجم الإيرادات والنفقات. كما أن عدد العاملين الحقيقي في هذه المؤسسة غير واضح. وهذا لا ينفي وجود بعض الأرقام الخاصة بالمصاريف التشغيلية التي تحوّل لكل جهاز شهرياً.

وبالرغم من أن المجلس التشريعي الفلسطيني أنيط به إقرار الموازنات والرقابة عليها، إلا أن تجربة العمل السابقة تشير إلى أنه لم يتم إعداد كشف حقيقي عن الأرقام الدقيقة لميزانية قوى الأمن الفلسطينية، ولم يتم المجلس التشريعي أو ديوان الرقابة المالية والإدارية أو وزارة المالية بإعداد تقارير تفصيلية بهذا الشأن، أو على الأقل لا توجد تقارير منشورة.

تشكل موازنة الأمن، والتي تشمل الأجهزة الأمنية باختلافها، بين ٢٧-٢٢٪ من الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. وقد شهد العام ٢٠٠٧ ارتفاعاً ملحوظاً في ميزانية قوى الأمن بسبب ازدياد عدد الأشخاص الذين تدفع رواتبهم من خلال المؤسسة الأمنية، حيث قدر تقرير صادر عن البنك الدولي في آذار ٢٠٠٧ عدد المسجلين على قوى الأمن الفلسطينية بـ ٧٧ ألف شخص.

## دور المؤسسة الأمنية كركيزة في نظام النزاهة الوطني

تعد المؤسسة الأمنية، وتحديدًا جهاز الشرطة، الذراع الأساسية لتنفيذ القانون وفرض احترامه، غير أن الإشكاليات التي تعاني منها هذه المؤسسة تحد من دورها في هذا المجال. فهناك على سبيل المثال حالة لبس وضبابية في أسس التعيين في الخدمة العسكرية، خصوصاً للأفراد أو ضباط الصف. فقد أحال القانون أسس تعيينهم وخدمتهم العسكرية إلى اللوائح التنفيذية، ولغاية أواخر العام ٢٠٠٨ لا توجد لوائح لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية الساري.

إن غياب الأنظمة الكافية، أو حتى التعليمات الصادرة لقانون الخدمة في قوى الأمن، يشكل أحد أهم نقاط الضعف التي أدت إلى غياب الشفافية في هذا الجانب، الأمر الذي يضعف المساءلة. وقد شكلت هذه الحالة، التي ترافقت مع عدم استقرار هيكلية هذه الأجهزة، بيئة خصبة لأعمال تعيين واسعة دون مبرر أو حاجة حقيقية وشجعت الوساطة والمحسوبية والمحاباة، وأحياناً لأغراض ذاتية وأخرى لأغراض حزبية فصائلية أو مناطقية. ويشار هنا

إلى أنه لم يتم نشر إعلانات حول التعيين في المؤسسة الأمنية في الصحف، باستثناء بعض الإعلانات التي تظهر لأكاديمية الشرطة. وتجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة في قوى الأمن قد بين أن تعيين الضباط في قوى الأمن يجب أن يكون من بين فئات حددها القانون ومرتبباً بالالتحاق بالدورات العسكرية المقررة. إلا أنه، وعلى الرغم من النص الصريح لهذه المادة، قد تم تعيين الكثير من الضباط على خلاف أحكام هذه المادة، خصوصاً خلال الأعوام العشرة الأولى من عمر السلطة.

### المساءلة

ينظم عمل الأجهزة الأمنية بالقانون الأساسي، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، وقانون السلطة القضائية.

من الناحية العملية، لا تخضع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة من قبل المستوى التنفيذي أو من قبل المجلس التشريعي، وحديثاً بدأ ديوان الرقابة المالية والإدارية يراقب بعض الأجهزة الأمنية. بالرغم من صدور بعض القوانين المتعلقة بالخدمة في قوى الأمن، والتقاعد لمنتسبي الأجهزة الأمنية، إضافة إلى قانون المخابرات العامة، إلا أنه ليس هناك تطبيق للأحكام المتعلقة بإشهار الذمة المالية لقادة الأجهزة الأمنية. وتجدر الإشارة إلى أنه في حال مخالفة القانون، تتم إحالة الأمنيين إلى محاكم عسكرية وليس إلى المحاكم النظامية.

### آليات النزاهة

لا يوجد لدى العاملين في الأجهزة الأمنية مدونة سلوك باستثناء بعض التعليمات الخاصة التي لا يتم الرقابة على مدى احترامها بشكل يومي.

### الشفافية

عانت المؤسسة الأمنية الفلسطينية منذ إنشائها من غياب المعايير المعتمدة في عملها أو في نشر التقارير عن أعمالها أو حتى سهولة الحصول على معلومات أساسية لواقعها وبرامجها وموازناتها وقراراتها. فليس هناك تطبيق للأحكام المتعلقة بالذمة المالية على قادة الأجهزة الأمنية.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

طراً الكثير من التقدم فيما يخص علاقة الأجهزة الأمنية بغيرها من ركائز نظام النزاهة الوطني. فعلى المستوى التنظيمي أصبحت معظم هذه الأجهزة خاضعة للمستوى السياسي ممثلاً بوزارة الداخلية ورئيس السلطة، وأصبحت أكثر خضوعاً لرقابة ومساءلة السلطة التشريعية وفقاً للقانون، رغم تعطل دور المجلس التشريعي في الواقع العملي. كما يحظر على أفراد الأجهزة الأمنية الانتماء السياسي أو المشاركة في الحملات الانتخابية للمرشحين. لكن من الناحية العملية أغلب المنتسبين للأجهزة الأمنية، وخصوصاً ذوي الرتب العالية، هم من المعروفين بانتمائهم الفصائلية، وبعضهم يخلط بين موقعه في الجهاز الأمني وبين موقعه الحزبي.

من جهة أخرى يلاحظ تطور في علاقة المؤسسة الأمنية بالجهاز القضائي حيث تم تفعيل دور جهاز الشرطة في تنفيذ أحكام وقرارات المحاكم.

## الشكاوى وآليات التطبيق

لا توجد آلية مستقلة للتعامل مع شكاوى الجمهور ضد الشرطة. ويطبق قانون العقوبات العسكري على ضباط الشرطة الذين يرتكبون قضايا فساد. لكن من الناحية العملية لا توجد أية تقارير رسمية حول اتهام عناصر أمنية في قضايا فساد، بالرغم من ورود أسماء بعض العاملين في أجهزة الأمن في قضايا فساد أثناء التحقيق في النيابة العامة.

## التوصيات الخاصة بالمؤسسة الأمنية الفلسطينية (المؤسسات المكلفة

### بإنفاذ القانون)

- عدم تدخل الأجهزة الأمنية أو مسؤوليها لصالح فئة أو فصيلة على حساب الفئات أو الفصائل الأخرى، باعتبار ذلك قضية أساسية في إنجاح التبادل السلمي للسلطة كأساس رئيس من أسس النظام الديمقراطي. وبالتالي فإن استمرار تولي قيادة الأجهزة الأمنية من قبل أشخاص ذوي انتماء حزبي أو موالين لفصيل لن يحقق عنصر الاستقرار لهذه المؤسسة ويمس بشرعيتها ومصداقيتها.
- أن تكون المؤسسة الأمنية مهنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (السلطة السياسية) وتقوم بتنفيذ تعليماته، وأن لا تتدخل في القرار السياسي، وأن لا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية أو يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية ما داموا على رأس عملهم.
- خضوع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة، سواء من قبل المستوى التنفيذي المسؤول مباشرة عن هذه المؤسسة، أو من خلال الأجهزة الرقابية الأخرى مثل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية.
- توضيح الإطار القانوني المنظم لعمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية من خلال إصدار قانون أساسي للأمن، فالأجهزة الأمنية الفلسطينية وبالرغم من صدور بعض القوانين المتعلقة بالخدمة في قوى الأمن والتقاعد لمنتسبي الأجهزة الأمنية وقانون المخبرات العامة، لا زالت تعمل بموجب تعليمات وأوامر إدارية صادرة عن الرئيس (باعتباره القائد العام لقوات الثورة).
- اعتماد معايير جديدة في اختيار منتسبي الأجهزة الأمنية تقوم على المهنية والكفاءة وليس على أساس الانتماء السياسي.
- تغيير رؤساء الأجهزة الأمنية بشكل دوري وبمشاركة السلطين التنفيذية والتشريعية، وخضوعهم لرقابة السلطة التشريعية.
- ضرورة إعداد موازنة المؤسسة الأمنية الفلسطينية وفق الأصول المحددة في قانون الموازنة العامة لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، وكذلك ضرورة إخضاع موازنة المؤسسة الأمنية أثناء التنفيذ للرقابة وفق الأصول القانونية المتبعة.
- إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في قوى الأمن الساري، لا سيما اللوائح الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات.
- وضع نظام فعال وجاد للشكاوى، وفتحه أمام الجمهور، ومتابعة الشكاوى بشكل فعال، وربط دائرة الشكاوى بمكتب وزير الداخلية ومكتب الرئاسة ورئاسة الوزراء.
- اعتماد مدونات سلوك من قبل المؤسسة الأمنية لرؤساء الأجهزة الأمنية، وللأفراد وللضباط وضباط الصف.
- تفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية من قبل مسؤولي وقيادات الأجهزة الأمنية.



عاشراً:

نظام التعاقد العام

## مقدمة

تختلف العقود الإدارية التي تجريها الدولة بصدد إدارتها للمال العام عن العقود الخاصة التي يجريها الأفراد العاديون. فمؤسسات الدولة عندما تتعاقد في شأن ما عليها أن تتقيد بجملة من الضوابط والقيود التي تكفل تحقيق الصالح العام، سواء من حيث شكل هذا التعاقد (عطاءات عامة، تعاقد مباشر، استدراج عروض) أو من حيث الالتزام بجملة من المبادئ العامة، عادة ما تحددها التشريعات النافذة. وأهم هذه المبادئ العامة: ضرورة احترام مبدأ تكافؤ الفرص للمتعاقدين مع الدولة، وضرورة أن تكون العقود اقتصادية وجيدة المستوى وغير مهدرة للمال العام، ومستجيبة لحاجة أكيدة، وأن تحقق الفاعلية في العمل، وأن تتم بشفافية.

## الموارد والهيكلية

وفقاً لأحكام قانون اللوازم العامة رقم ٩ لسنة ١٩٩٨ لا سيما المواد (١٤-١٦)، يتم تشكيل لجنة عطاءات مركزية من مجموعة من الوزارات، يرأسها مدير عام اللوازم العامة وعضوية مندوبين عن وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الصناعة، ووزارة الأشغال العامة، إضافة إلى عضوين من كبار موظفي الجهة المستفيدة، وتحدد مدة العضوية في هذه اللجنة بسنتين. ويعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية مندوباً في لجنة العطاءات المركزية بصفة مراقب. يشكّل مجلس الوزراء اللجنة بناء على تنسيبات من وزراء الاختصاص، ولمجلس الوزراء وبناء على تنسيب من وزير المالية والوزير المختص تشكيل لجنة عطاءات خاصة من وكيل الوزارة والمدير العام وثلاثة من كبار موظفي السلطة، وذلك لشراء لوازم لمشروع معين، وتعدّد اللجنة اجتماعاتها بكامل نصابها، وتتخذ قراراتها بالأكثرية، وتصدق قرارات الشراء الصادرة عنها من الوزير المختص ووزير المالية، وعند اختلافهما يرفع الأمر لمجلس الوزراء للبت فيه. تنظر لجنة العطاءات المركزية في العطاءات التي تزيد عن ١٥ ألف دولار، أما العطاءات التي تقل عن هذا المبلغ فتتم من خلال لجان مشتريات محلية تابعة لمركز المسؤولية نفسه<sup>٨٩</sup>.

ووفقاً للمادة (٢) من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ تنشأ في وزارة الأشغال العامة دائرة تسمى دائرة العطاءات المركزية، يكون لها جهازها الخاص ويعين للدائرة مدير عام بقرار من مجلس الوزراء، وتتشكل ثلاث لجان للعطاءات حسب الآتي<sup>٩٠</sup>:

**لجنة العطاءات المركزية،** وفقاً لنص المادة (٧) من قانون العطاءات تتوزع اختصاصاتها على أربعة مجالات: الأبنية الحكومية، والمياه والري والمجاري والسدود، والطرق والنقل والتعدين، والأعمال الكهروميكانيكية والاتصالات. تختص هذه اللجان بطرح وإحالة العطاءات الخارجة عن نطاق صلاحيات اللجان الأخرى (لجنة عطاءات الدائرة ولجنة عطاءات المحافظة) أو أي عطاء آخر يكلفها وزير الأشغال بطرحه بناء على تنسيب المسؤول المختص.

**لجنة عطاءات الدائرة:** تشكّل في كل دائرة لجنة عطاءات تسمى «لجنة عطاءات الدائرة». تختص هذه اللجنة بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها عن مائة وخمسين ألف دولار أمريكي وعطاءات الخدمات الفنية إذا كانت لا تتجاوز سبعة آلاف دولار.

**لجنة عطاءات المحافظة:** تتشكل في كل محافظة لجنة عطاءات المحافظة. وتختص هذه

اللجنة بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها عن خمسة وعشرين ألف دولار أمريكي.

### دور المؤسسة كركيزة لنظام التعاقد العام

أصدرت السلطة الفلسطينية قانونين منفصلين لتنظيم العطاءات العامة. اهتم القانون الأول، وهو قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ إضافة إلى التعليمات رقم (١) لسنة ١٩٩٩، بشراء اللوازم العامة. أما القانون الثاني، وهو قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، فقد عالج الأشغال الحكومية وما يتعلق بها من إنشاء الأبنية والطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية بمختلف أنواعها ولوازمها وصيانتها ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها. إضافة إلى ذلك، أصدر مجلس الوزراء قرارين بشأن النظام الإداري لدائرة العطاءات العامة بوزارة الأشغال العامة والإسكان، وتشكيل لجنة تصنيف المقاولين.

تؤكد المادة (٥) من قانون العطاءات على مراعاة الإعلان عن العطاءات في الصحف المحلية، على أن لا يتم الإعلان عن طرح أي عطاء أو إجراء أي تلزيم إلا إذا كانت المخصصات المالية متوفرة لتنفيذه، أو كان هناك التزام من الجهة الممولة بقرار من مجلس الوزراء. ويتم تطبيق مبدأ المنافسة وإعطاء فرص متكافئة للجهات المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات الفنية، ويجب التقيد عند إحالة العطاء بأفضل العروض المستوفية لشروط دعوة العطاء وأنسب الأسعار مع مراعاة درجة الجودة المطلوبة وإمكانية التنفيذ ضمن المدة المحددة ومدى قدرة المقاول أو المستشار على القيام بالعمل المطلوب حسب الشروط والمواصفات<sup>٩١</sup>.

وبالرغم من أن القاعدة العامة للعطاءات هي الإعلان في الصحف، إلا أن قانون العطاءات العامة في المادة (١٧) منه نص على وجود استثناءات وهي جواز استدراج العروض أو التعاقد المباشر على النحو التالي<sup>٩٢</sup>:

- في الحالات المستعجلة لمواجهة حالة طارئة، أو لوجود ضرورة لا تسمح بإجراءات طرح عطاء.
- توحيد الآليات والأجهزة أو التقليل من تنوعها، أو لغرض التوفير في اقتناء قطع الغيار أو لتوفير الخبرة لاستعمالها.
- شراء قطع غيار أو أجزاء مكملّة أو آلات أو أدوات أو لوازم أو مهمات لا تتوفر لدى أكثر من مصدر واحد، بدرجة الكفاءة نفسها.
- عند التعاقد على خدمات فنية أو تقديم خدمات علمية.
- إذا كان التعاقد على تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات يتم مع مؤسسات حكومية أو مؤسسات علمية، أو كانت الأسعار محدّدة من قبل السلطات الرسمية.

وأشارت المادة (٤٠) من قانون العطاءات العامة إلى الحالات الطارئة التي تجيز لمجلس الوزراء الخروج المطلق عن أحكام القانون، وتطبيق ما يراه مناسباً، وإن كان حرياً بالمشرع الفلسطيني، وهو يفوض السلطة التنفيذية صلاحية عدم الالتزام بأحكام القانون عند حدوث حالات طوارئ، أن يعدّل هذه الصلاحية بعد صدور القانون الأساسي الذي حدّد الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ وإعلانها وفقاً لنص المادة (١١٠) منه<sup>٩٣</sup>.

راعى قانون العطاءات مبدأ الحصول على أكثر السلع جودة بأقل الأسعار بموجب الفقرة

الثالثة من المادة الخامسة، والتي نصت على أنه يراعى في العطاءات العامة «التقيد عند إحالة العطاء بأفضل العروض المستوفية لشروط دعوة العطاء وأنسب الأسعار، مع مراعاة درجة الجودة المطلوبة، وإمكانية التنفيذ ضمن المدة المحددة، ومدى قدرة المقاول أو المستشار، للقيام بالعمل المطلوب حسب الشروط والمواصفات». وقد نصت الفقرة (ب) من المادة السابعة من قانون اللوازم على أنه «يراعى الحصول على أجود اللوازم بأفضل الأسعار والشروط»<sup>٩٤</sup>.

تنظم المادة (١٢) من قانون العطاءات إجراءات العطاءات، وشروط الاشتراك فيها، ومدد الإعلانات، والضمانات المالية المطلوبة، وطرق تقديم العروض وفتحها ودراستها وتقييمها، وقواعد الإحالة، وغيرها من الشروط الواجب توافرها في وثائق العطاءات وفي المقاولين أو المستشارين بموجب أنظمة صادرة عن مجلس الوزراء تنشر في الجريدة الرسمية وتكون ملزمة.

سمحت المادة (١٩) من قانون العطاءات للإدارة الموافقة على إجراء تعديلات على العقد الإداري، من حيث إجراء إضافة أو تغيير في شكل الأشغال أو نوعيتها أو كمياتها أو في حجم الخدمات الفنية أثناء التنفيذ. ومن المعلوم أن فتح المجال أمام تغيير شروط التعاقد بعد رسو العطاء، والبدء في تنفيذه، سيفتح المجال للتحايل بالنسبة للعروض المقدمة في العطاءات العامة، حيث سيقوم مقدمو العطاءات بطرح عطاءات مخفضة وغير واقعية لترسية العطاء عليهم، معتمدين على أنهم سيحصلون على موافقة الإدارة على التغيير الحاصل وفقاً لنص المادة المذكورة. ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه من الممكن التصور بأن التحايل الذي قد يحدث وفقاً لهذه المادة قد يكون بتواطؤ ما بين اللجنة أو أحد أعضائها مع مقدم العطاء، وهو ما يمثل مساساً بنزاهة العطاء وخرقاً لمبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص في العطاءات العامة.

كما يتوجب هنا أيضاً تحريك المساءلة لكل من ساهم في إعداد وثائق العطاء، في حال كون طلب التجاوز ناتجاً عن قصور في إعداد وثائق العطاء. فالخلل هنا يحتمل الخطأ ويحتمل التواطؤ أيضاً، مما يستدعي المساءلة للتحقق من ذلك<sup>٩٥</sup>.

وفي سياق القيود على إجراء العقود، نصت المادة (٤٤) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٧ على أنه «لا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة. كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها». وبهذا فإن هذه المادة تضع قيداً على تطبيق قانون العطاءات العامة وقانون اللوازم العامة، وهو عدم جواز إجراء أي عقد بشأن الأشغال الحكومية وشراء اللوازم العامة، إلا إذا كان هذا الإنفاق قد رصدت له مخصصات في قانون الموازنة العامة<sup>٩٦</sup>. لذا يجب أن تكون المشاريع مبنية على هدف موجود في الخطة السنوية للوزارات المختلفة ضمن رؤية تنموية ووطنية شاملة.

وبتحليل القانونين الفلسطينيين المذكورين نجد أنهما، وبوجه عام، تبنيان معظم المبادئ والمعايير الدولية في إدارة المال العام، حيث روعي مبدأ الإعلان عن العطاءات، ومبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص، ومبدأ الحصول على أجود السلع بأقل الأسعار<sup>٩٧</sup>.

ومع مراعاة المبادئ المذكورة آنفاً، إلا أن التشريعات الفلسطينية وقعت في بعض العيوب والثغرات التي فتحت المجال للخروج عن تلك المبادئ، وفقاً لما سيتم تبيانها لاحقاً.

### المساءلة

تتم الرقابة على العطاءات من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يقوم بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة، ويقدم تقريراً سنوياً شاملاً للرئيس والمجلس التشريعي يتضمّن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها. ويتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفة مراقب في لجنة العطاءات المركزية، وتقوم وزارة المالية كذلك بالرقابة المالية الداخلية على العطاءات، إذ لا يتم صرف أية معاملة إلا بعد تدقيق الأوراق والمستندات المتعلقة بها كافة<sup>٩٨</sup>.

وعلى الرغم من إسناد مهمة المراقبة لممثل عن ديوان الرقابة، إلا أننا لا نجد أي نص في القانون على إلزام لجنة أو دائرة العطاءات المركزية بتقديم تقاريرها لأية جهة رقابية بشكل مباشر. وتكريساً لمبادئ الشفافية والمساءلة نص القانون على فتح العروض أمام الشركات وبحضور لجنة العطاءات المركزية بكامل أعضائها وبشكل علني<sup>٩٩</sup>.

### آليات النزاهة

نص القانون على ضرورة توفر شروط الخبرة في العاملين في لجان العطاءات بشكل واضح في بعض القطاعات على النحو التالي:

إذا اقتضت الحاجة إلى إجراء أي تعديل أو إضافة أو تغيير أثناء التنفيذ فإن قرار إحالة العطاء يبقى نافذاً، ويترتب على الجهة التي تتولى الإشراف على تنفيذ العطاء أن تقدم تقريراً فنياً مسبقاً إلى الجهة المختصة، يتضمن مبررات القيام بالأعمال الإضافية ومدى الحاجة إليها وتأثيرها على قيمة العطاء. ويتم تنفيذ الأعمال الإضافية والأوامر التغييرية بناءً على تقرير لجنة فنية تشكل لهذا الغرض من عدد لا يقل عن ثلاثة أشخاص من ذوي الكفاءة والخبرة في هذا المجال.

### مراحل العطاء - اللوازم العامة<sup>١٠٠</sup>

تمر عملية العطاء بمجموعة من المراحل التي تستهدف ضمان نزاهة الإجراءات، حيث تبدأ العطاءات بتقديم طلب من الجهة المستفيدة التي تطلب شراء لوازم عن طريق لجنة العطاءات المركزية، ويتم تحويل هذا الطلب للجنة فنية تقوم بعمل تكلفة تقديرية لطلب الشراء ليتم بعد ذلك مراسلة الموازنة العامة لرصد المبلغ في الموازنة. تحضّر بناءً على ذلك كراسة العطاء بمواصفات وشروط واضحة، ليتم طرح العطاء في صحيفتين على الأقل لمدة يومين على الأقل، ويتم تحديد آخر يوم لاستلام الطلبات.

تفتح العروض أمام الشركات وبحضور لجنة العطاءات المركزية بكامل أعضائها وبشكل علني، ويتم تحويل العروض للدراسة الفنية مرة ثانية لمناقشة التقرير الفني ودراسته، لتحال العطاءات بصورة مبدئية على أحد المتقدمين وتعلق الإحالة المبدئية على لوحة الإعلانات لمدة أربعة أيام للاعتراض، ويجوز تقليص المدة ليومين عندما يكون العطاء مستعجلاً، ويتم الاتصال بجميع الشركات التي تقدمت بالعطاء سواء التي فازت مبدئياً أو التي لم تفز، لتمكين من يريد الاعتراض على الإحالة المبدئية تقديم اعتراض مكتوب للجنة العطاءات المركزية. ويعرض الاعتراض على اللجنة ويتم دراسته، وإذا كان الاعتراض فنياً يتم عرضه على اللجنة الفنية التي درست العطاء ويتم الرد خطياً على الاعتراض سواء بقبوله أو رفضه إلى الجهة المعترضة.

ويحق لكل شركة بمجرد الإعلان عن العطاء في الجريدة وشراء كراسات العطاء أن تعترض على العطاء ومواصفاته. ويسمح للشركات من البداية بحق الاعتراض، إذ تكون الاعتراضات أحياناً على مواصفات معينة كتوجيه المواصفات لشركة معينة، وفي هذه الحالة يعرض الموضوع على اللجنة الفنية التي وضعت المواصفات، وتتم دراسة الاعتراض من الناحية الفنية، وإذا كانت المواصفات موجهة يتم إعادة وضع المواصفات، وإذا كانت المواصفات غير موجهة يرد على الشركة خطياً بذلك.

يعتبر قرار الإحالة القطعي مرحلة متقدمة في العطاءات، حيث لا يمكن الرجوع عن قرار الإحالة القطعي إلا بقرار لاحق معدّل. ولا يكون ذلك إلا عند حصول مشكلة ترى فيها لجنة العطاءات المركزية سبباً لإعادة القرار. وبعد مصادقة اللجنة على القرار القطعي يرفع للوزير المختص للمصادقة عليه، ليتم عقد الاتفاقيات وتوقيعها مع الشركات التي رست عليها العطاءات، للقيام بأوامر توريد واستيفاء الكفالات.

### مراحل العطاء - الأشغال العامة<sup>١١</sup>

يتم اختيار المشاريع حسب الحاجة وبطلب خطي ومباشر من الجهة المستفيدة، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار وجود التمويل للمشروع. وبعد موافقة لجنة العطاءات المركزية على المشروع، يتم اعتماد المشروع في الدائرة وتتم صياغة الإعلان، الذي ينشر في جريدتين لمدة يومين، بعد ذلك تدعى لجنة العطاءات المعنية بالمشروع لمناقشة العطاء واستدراج العروض وفتح المظاريف بشكل علني وبحضور خمسة على الأقل من أصل سبعة من أعضاء لجنة العطاءات المركزية بمن فيهم الوزير.

يتم تحويل العروض إلى لجنة فنية لتقييم العروض، لتقدم بعد ذلك التوصيات والتقرير الفني. تجتمع لجنة العطاءات المركزية لمناقشة تقرير الإحالة بناء على توصيات اللجنة الفنية، ليتم بعد ذلك إحالة العطاء على إحدى الشركات، ومخاطبة الجهة المستفيدة وإبلاغها بالشركة الفائزة بالعطاء، لتقوم الجهة المستفيدة بتوقيع الاتفاقيات مع الشركة الفائزة.

إلا أن العقود الإدارية تمثل مجالاً للكثير من حالات تضارب المصالح. وبمراجعة القانونين الفلسطينيّين المعنيين، نجد أنهما غفلاً تماماً عن هذه المعالجة، الأمر الذي يستلزم النص على معالجة هذه الحالة، وذلك بتعديل القانونين بإضافة نص يحظر بموجبه على أعضاء لجان العطاءات التقدم بالذات أو بالواسطة بعطاءات أو عروض لتلك الجهات. كما يجب النص على ضرورة تحييمهم عن النظر في أي عقد يكون لأحد أقاربهم حتى الدرجة الثانية مصلحة فيه<sup>١٢</sup>.

### الشفافية

لا يوجد في قانون اللوازم أو العطاءات ما ينص على ضرورة الإفصاح عن الذمم المالية للموظفين ذوي العلاقة بموضوع المناقصات والعقود، مما يهيئ الجوئبيئة مناسبة للفساد. من جهة أخرى تحال العطاءات بصورة مبدئية على أحد المتقدمين وتعلق الإحالة المبدئية على لوحة الإعلانات لمدة أربعة أيام للاعتراض ويجوز تقليص المدة ليومين<sup>١٣</sup>.

وعلى الرغم من إشارة قانوني العطاءات واللوازم إلى مبدأ الشفافية، إلا أنها لم تلتزم مطلقاً به وخرجت في بعض الحالات عنه وذلك كما يلي<sup>١٤</sup>:

نصّت الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من قانون العطاءات على أن من صلاحيات دائرة العطاءات «إصدار النشرات الدورية حول قطاع الإنشاءات وأسعار المواد الإنشائية وبنود الأشغال». وبالمراجعة تبين أن الدائرة لا تقوم بهذا الدور ولا تصدر أية نشرات حول قطاع الإنشاءات، على الرغم من أن هذا الأمر يمثل مساساً بحق المواطن في الحصول على المعلومات، وخرقاً لمبدأ الشفافية الذي يجب أن تتسم به العطاءات العامة.

وإذا كان الخلل في قانون العطاءات بعدم تقيد الدائرة بنص القانون القاضي بالنشر، فإن الخلل أكثر وضوحاً في قانون اللوازم العامة، الذي خلت مادته الثالثة المتعلقة بمسؤوليات وصلاحيات دائرة اللوازم العامة، من أية إشارة إلى ضرورة التزام الدائرة بمسألة النشر، وتمكين المواطنين، وخصوصاً المعنيين منهم، من الوصول إلى المعلومات المتعلقة باللوازم العامة.

### الشكاوى وآليات التنفيذ

لم يتضمن قانوننا الأشغال واللوازم العامة تنظيم مسألة الشكاوى وتحديد قنوات معينة للتظلم من القرارات التي يشوبها العيب أو الانحراف، مما سيحرم المتضرر من وسيلة قد تكون سهلة وسريعة لإلغاء القرار، ويضطره إلى اللجوء مباشرة إلى القضاء، مع ما يمثله هذا اللجوء من عبء وتعقيد، قد يجعل من تدارك الأخطاء والانحرافات في العقود الإدارية أمراً صعباً. وعلى العكس، كان يمكن النص في القانونين المذكورين على إمكانية الاعتراض على قرارات اللجان أو التظلم منها أمام المسؤول المختص، الذي قد تسعف سرعته ومرونته في اتخاذ القرارات بتدارك الأخطاء والانحرافات، التي يمكن أن تقع في العطاءات العامة<sup>١١٠</sup>.

أجازت المادة (٢٦) من قانون العطاءات للجنة العطاءات العامة استبعاد عطاءات الأشخاص الذين سبق لهم أن أخلوا أو أهملوا أو قصّروا في التزاماتهم الفائتة، أو كانوا يخضعون لقرار بالحرمان ساري المفعول. والإشكالية هنا أن نص المادة جاء على سبيل الجواز وليس على سبيل الوجوب، وهذا يعني وبمفهوم المخالفة، أن لجنة أن لا تستبعد عطاء الأشخاص المذكورين، حتى وإن كان هناك قرار صادر بحرمانهم من المشاركة في العطاءات العامة، وهذا أمر مستغرب ويمس مساساً جوهرياً بنزاهة العطاءات العامة والغاية الرئيسة منها، بالحصول على أجود الخدمات. ويستدعي ذلك تعديل المادة بجعل صلاحية اللجنة وجوبية لا جوازية<sup>١١١</sup>.

خلت التشريعات الخاصة بتنظيم العطاءات والتعاقد من العقوبات في حالة التلاعب وإساءة الموقع، والقوانين التي تنظم العطاءات التي يكون طرفاً أجنبياً أو مانحاً جزءاً من تمويل العطاء، سواء في اللوازم أو المشتريات العامة، وغياب النصوص القانونية التي تحمي المبلغين في حال وجود خروقات للقانون، وغيرها. كما أن صدور قانونين منفصلين للعطاءات (اللوازم والأشغال) ساهم في إيجاد بعض الإشكاليات المتعلقة بالتطبيق أو بالتضارب في بعض الأحيان، مما ينبغي العمل على إصدار قانون عطاء موحد يدمج فيه قانوننا الأشغال العامة واللوازم<sup>١١٢</sup>.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

هناك علاقة أساسية لديوان الرقابة المالية والإدارية بالعطاءات العامة وعقود الشراء الحكومية، فهي تخضع لرقابة الديوان وهناك مندوب دائم لديوان في كافة اللجان المعنية

بالتعاقد الحكومي. كما أن للمحاسب العام دوراً مهماً في الرقابة والإشراف على العقود والعطاءات العامة، وهناك ارتباط وثيق لهيئة مكافحة الكسب غير المشروع بأداء اللجان الخاصة بالعطاءات، من حيث المراقبة وضمان النزاهة، ومتابعة الإفصاح عن الذمم المالية. كما أن هناك رقابة تشريعية مباشرة على هذه اللجان، تتم عن طريق الوزارات التي تتبع هذه اللجان لها، وهي وزارة المالية ووزارة الأشغال العامة.

### التوصيات<sup>١٠٨</sup>

- إصدار تشريع واحد يضمّ اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية.
- معالجة جميع الثغرات في قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية، خاصة ما يتعلق بتحديد الاستثناءات التي تضمّنها القانونان في شراء اللوازم واستدراج العروض دون عطاءات، أو في تشكيل لجان المشتريات والعطاءات أو منع فتح العقود بعد ترسيبها، أو ضرورة إصدار دوائر العطاءات للنشرات الدورية للمواد والأسعار واللوازم العامة وفقاً لما نص عليه القانون، وعمليات الشراء من الخارج، ووجود أطراف أجنبية في العطاء، وحماية المبلغين عن الفساد، ومواكبة التطورات الإلكترونية في عمليات العطاءات.
- تجنّب تضارب المصالح في عمل أعضاء أية لجنة تشكّل لدراسة أي عطاء عام. وضرورة تزويد هذه اللجان في جميع مراحلها بالخبرات اللازمة لذلك.
- إلزام جميع الجهات الحكومية بتطبيق الأحكام الخاصة بقانوني اللوازم العامة والعطاءات العامة بحيث تطرح جميع العطاءات حسب لجان العطاءات المركزية، وإشراك لجان العطاءات في المشاريع الممولة من المنح والمساعدات الخارجية.
- النص على عقوبات واضحة لكل من يتلاعب في العقود الإدارية أو يسيء استخدام موقعه، أو لا يقوم بالإبلاغ عن جرائم الفساد التي تقع في العطاءات العامة وغيرها من العقود الإدارية، وأن تكون هذه العقوبات رادعة، بحيث تتضمن عقوبة الغرامة والحبس وعقوبات تكميلية أخرى، كالمصادرة والفصل من الخدمة، والحرمان من الحقوق المدنية والسياسية.
- إصدار الأنظمة المتعلقة بتنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها، وطريقة دراسة العروض، والإحالة، والضمانات الواجب تقديمها من قبل المناقصين والمتعهدين، والمسؤوليات والالتزامات المترتبة عليهم عند عدم الالتزام بعروضهم أو تنفيذ عقود الإحالة المبرمة معهم، وذلك وفقاً للمادة (١٩) من قانون اللوازم العامة. والنظام الخاص بالمكافآت المالية للخبراء والفنيين الذين تستعين بهم اللجان وفقاً للمادة (١١) من قانون العطاءات والمادة (١٨) من قانون اللوازم. والأنظمة المتعلقة بكيفية إعداد قوائم اللوازم المطلوب شراؤها للدوائر وتنظيم طلبات الشراء الخاصة بها، وتقديمها إلى دائرة اللوازم العامة لإتمام عمليات الشراء إعمالاً للمادة (٤) من قانون اللوازم. والأنظمة المتعلقة بكفالات الموظفين، وفقاً لما نصت عليه المادة (٤٦) من قانون اللوازم.
- وضع مدونات سلوك خاصة بالعاملين في لجان العطاءات والمشتريات العامة ولجان الاستلام في المؤسسات الحكومية.



حادي عشر:

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق

الإنسان (ديوان المظالم)

تأسست الهيئة في العام ١٩٩٢ بموجب مرسوم رئاسي نُشر في العام ١٩٩٥ في الجريدة الرسمية، وحدد نطاق عملها ليكون «متابعة وضمّان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية».

وقد نصّت المادة (٢١) من القانون الأساسي الفلسطيني الذي أقرّه المجلس التشريعي في العام ١٩٩٧، وصدر ونُشر في الوقائع الفلسطينية في العام ٢٠٠٢ على «تشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتُقدّم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني». تقدمت الهيئة في منتصف العام ٢٠٠٥ إلى المجلس التشريعي الفلسطيني من خلال أحد أعضاء المجلس بمشروع قانون ينظّم أعمالها، وقد قُبِل المشروع بالقراءة العامة، لكن نقاشه لم يستكمل بسبب تعطل أعمال المجلس منذ انتخابات ٢٠٠٦.

وفي مرحلة التأسيس، تمّ تقديم مفهوم مفوض الشكاوى إلى المسؤولين الرسميين وأطراف أخرى مهتمة، ونجحت الهيئة في تكوين مجلس مفوضين، وصياغة أنظمتها الداخلية، وتعيين نواة طاقمها وضمّان مصادر تمويلها، ونشر تقريرها السنوي الأول للعام ١٩٩٥. وفي الأعوام ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٠، بدأت الهيئة في النمو والتطور، وشرعت خلال تلك الفترة في عدّة مبادرات أدت لاحقاً إلى تعزيز وتوسيع نشاطاتها.

ومع اندلاع الانتفاضة الثانية في نهاية أيلول ٢٠٠٠، تضررت المؤسسات الفلسطينية الحكومية والخاصة بشكل واضح نتيجة الانتهاكات الإسرائيلية وتدمير البنية التحتية لكيان السلطة الوطنية الفلسطينية، الأمر الذي حال دون وجود شريك حكومي فاعل ومتجاوب تعمل معه الهيئة، مما أثر على أدائها وفعاليتها ولم يعد بمقدور المواطنين الوصول إلى الهيئة بفعل إجراءات الاحتلال المتمثلة بالإغلاق وإقامة الحواجز في مختلف مناطق الضفة الغربية، الأمر الذي دفعها للعمل على تسهيل وصول المواطنين إليها، وتسهيل وصولها إلى المواطنين من خلال افتتاح فروع جديدة للهيئة في شمال الضفة الغربية وجنوبها. وفي تلك المرحلة سعت الهيئة أيضاً لتعزيز علاقاتها بالهيئات المشابهة في عملها على المستويات المحلية والعربية والدولية.

سعت الهيئة في الفترة ما بين العامين ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ إلى تثبيت دورها كهيئة وطنية لحقوق الإنسان تبعاً لمبادئ باريس، وواصلت تعزيز بنيتها الداخلية من خلال زيادة عدد أعضاء الطاقم العامل فيها، وبناء وحدات عمل متخصصة تنفذ برامجها، وأصبحت تعتمد على موظفيها في برامج التوعية والتدريب وإعداد التقارير، أكثر من اعتمادها على كفاءات من خارجها كما كانت تفعل سابقاً، وازداد دورها وحضورها لدى مختلف الشركاء في المجتمع الفلسطيني على المستويين الرسمي والأهلي، بفعل المصادقية التي تتمتع بها، ودورها الفاعل في الرقابة والمساءلة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان.<sup>١٠٩</sup>

## الموارد والهيكلية

تبلغ ميزانية الهيئة المستقلة ١,٦٠٠,٠٠٠ دولار، وعدد موظفيها ٤٩ موظفاً. وتمول الهيئة المستقلة عن طريق مجموعة من الممولين، وقد بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بدعم الهيئة منذ العام ٢٠٠٨ تدريجياً حيث قدمت لها مساهمة بقيمة ١٠٠,٠٠٠ دولار.<sup>١١٠</sup>

### دور الهيئة المستقلة كركيزة لنظام النزاهة الوطني

تعتبر الهيئة الفلسطينية المستقلة بمثابة ديوان المظالم في السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى دورها كجمعية حقوق إنسان، وهي مستقلة مالياً وإدارياً بشكل تام عن الحكومة، وإن بدأت مؤخراً بتلقي دعم مالي من الخزينة العامة. وتقدم الهيئة تقاريرها إلى الرئيس والمجلس التشريعي، ويقوم على إدارة الهيئة مجلس مفوضين لا يخضعون لأية مؤسسة حكومية أو غير حكومية<sup>111</sup>. ويتم تعيين العاملين في الهيئة على أسس الكفاءة، وبعقود مباشرة، وينظم هذه العلاقة والعقود قانون العمل الفلسطيني<sup>112</sup>.

وتستهدف الهيئة كل المواطنين الفلسطينيين الذين يتعرضون لانتهاك حقوقهم الأساسية الواردة في القانون الأساسي أو المتعارف عليها في المواثيق الدولية، وقد نجحت الهيئة في معالجة الكثير من القضايا والمخالفات التي تناولتها سواء بالشكاوى أو بالتقارير من قبلها أو بإحالتها إلى النائب العام<sup>113</sup>.

هناك بعض من الخلط بين دور الهيئة ودور مؤسسات أخرى فاعلة في هذا المجال، الأمر الذي يبدو وكأنها تلعب دور منظمة أهلية. ومن جهة أخرى لا يتم اعتماد تقاريرها كأداة للمساءلة والمتابعة الجدية من قبل المجلس التشريعي أو السلطة التنفيذية، رغم اعتماد آلية لاستلام التقارير الصادرة عن الهيئة سنوياً.

### المساءلة

حسب المادة (٢١) من القانون الأساسي، على الهيئة رفع تقاريرها إلى الرئيس والمجلس التشريعي، لكن ما يتم رفعه إلى الرئيس والمجلس التشريعي هو التقرير السنوي عن وضع حقوق المواطن الفلسطيني، وهذا يتم بشكل سنوي ومنتظم. ولا يحتوي التقرير الذي يرفع إلى الرئيس والمجلس التشريعي تقريراً مالياً وإدارياً عن أعمال الهيئة، وإنما تقوم الهيئة برفع تقاريرها المالية والإدارية إلى مجلس مفوضيها فقط<sup>114</sup>.

### آليات النزاهة

لا يوجد مدونات سلوك خاصة بالهيئة، كما لا يوجد في الهيئة قوانين تتعلق بتضارب المصالح ولا بالهدايا أو الضيافة. لكن هناك تعليمات للعاملين بشأن العلاقة مع المواطنين وبشأن الحيادية والموضوعية.

### الشفافية

لا يوجد قانون يلزم الهيئة بنشر تقاريرها. لكن ما يتم فعلياً أن الهيئة تقوم بنشر تقاريرها السنوي عن حالة المواطن الفلسطيني بشكل واسع النطاق. وبمراجعة الصفحة الإلكترونية<sup>115</sup> والتقارير السنوية للهيئة<sup>116</sup> لم يظهر أي تقرير إداري أو مالي خاص بالهيئة، كما لم تكن هذه التقارير معلنة للجمهور.

### الشكاوى وآليات التطبيق / الفعالية

فيما يتعلق بالشكاوى، فإنه من حيث الشكل لا يمكن قبول شكوى في الهيئة من مجهول. وتستلم دائرة الشكاوى القضايا التي تتعلق بانتهاك الحقوق والحريات الأساسية وفق نماذج ومعايير محددة للمتابعة مع الجهات ذات العلاقة. ويتم أحياناً، بقرار من المفوضين، رفع

دعاوى إلى القضاء لمتابعة هذه القضايا. وتعتمد فعالية التقارير والقرارات التي تصدرها الهيئة على الموضوع المطروح، فمثلاً، في موضوع تقصي الحقائق غالباً يكون هناك تجاوب لتوصيات وقرارات الهيئة من المؤسسات والأجهزة ذات العلاقة بالموضوع.

### العلاقة مع الركائز الأخرى

ترصد الهيئة مدى التزام السلطات الثلاث، والهيئات العامة والخاصة، ومراكز احتجاج الحرية الشخصية، والتشريعات والاتفاقيات التي تبرمها السلطة الوطنية، وبالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. إضافة إلى ذلك ترصد الهيئة مدى امتثال الحكومة والسلطات العامة لتوصيات الهيئة. وتتولى الهيئة مهمة توعية وتنقيف الجمهور والمسؤولين بحقوق الإنسان، وتركز في برامجها على الفئات الأكثر تعرضاً لانتهاكات حقوق الإنسان، أو تلك الفئات التي تحتاج إلى نظام يعزز معرفتها بحقوق الإنسان. وتساعد الهيئة على دعم مؤسسات المجتمع المدني المعنية بأسس التوعية والتنقيف بحقوق الإنسان. كما تتلقى الهيئة الشكاوى من الأفراد والمجموعات في حال تعرض حقوقهم للانتهاك وتتولى مهمة متابعة ومعالجة هذه الانتهاكات.<sup>١١٧</sup>

وبشكل عام، يمكن ذكر الآتي عن علاقة الهيئة بالركائز الأخرى: هناك تحسن في علاقة الهيئة مع السلطة التنفيذية التي خصصت لها مساعدة من الخزينة العامة، ويسمح بشكل دوري لممثلين عن الهيئة بزيارة مراكز الاحتجاز والتوقيف التابعة للأجهزة الأمنية، كما يقوم رئيس السلطة الوطنية شخصياً باستلام تقرير الهيئة السنوي ويأمر عادة بتعميمه على الجهات المختصة، للأخذ بالتوصيات الواردة فيه. كما تسلّم الهيئة تقريرها السنوي إلى المجلس التشريعي بشكل دوري.

### التوصيات الخاصة بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

ضرورة إقرار قانون خاص بالهيئة المستقلة من قبل المجلس التشريعي.  
تعزيز عمل الهيئة وتطويره ومأسسته ضمن النظام القانوني والسياسي الفلسطيني لتصبح بمثابة ديوان فعال للمظالم في مجال حقوق الإنسان.  
قيام المجلس التشريعي بمتابعة مضمون ونتائج وتوصيات تقارير الهيئة، واعتماد هذه التقارير كأداة من أدوات الرقابة.

ثاني عشر:

هيئة مكافحة الكسب غير المشروع<sup>١٨</sup>

## مقدمة<sup>١٠</sup>

تعتبر مكافحة الكسب غير المشروع إحدى ضروب مكافحة الفساد، وتعتبر هيئة الكسب غير المشروع إحدى الهيئات التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة الخامسة من الاتفاقية على تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد، وهذا يعني أنه إذا تعددت الهيئات فيجب أن تكون كل منها متخصصة في أحد مجالات مكافحة الفساد.

وبالمقارنة، يلاحظ أن تعريف مفهوم الكسب غير المشروع في المادة (٦) من قانون الكسب غير المشروع قد توافقت إلى حد ما مع تعريف الفساد وذلك في الأوجه التالية:

- ١ . كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة، وإن لم تشكل جرماً.
- ٢ . كل زيادة في الثروة تطراً بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو على أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع واردتهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.
- ٣ . كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطؤ مع أي شخص من الخاضعين لهذا القانون على استغلال وظيفته أو صفته.

## دور الهيئة كركيزة في نظام النزاهة

نصّت المادة ٨ من قانون الكسب غير المشروع على أن الهيئة تختص بما يلي:

- ١ . حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
- ٢ . فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون.
- ٣ . التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع.

بالنسبة لاختصاص الهيئة في حفظ جميع إقرارات الذمة المالية، وبالعودة لنصوص القوانين الأخرى يتبين أن هذا الاختصاص ليس مكفولاً للهيئة وحدها، حيث أن هناك قوانين نصت على حفظ الإقرارات لدى محكمة العدل العليا، وبذلك فإن هذا الاختصاص للهيئة لا يتعدى فئة موظفي الخدمة المدنية دون غيرهم من المستويات الأخرى في السلطة الوطنية.

ولدى الاشتباه بوجود كسب غير مشروع، نصت المادة ١٧ من قانون الكسب غير المشروع على أنه «إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في البنود ١ و ٢ و ٣ و ٤ من المادة ٢ من هذا القانون وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع تحيل الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، وإلى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية ورئيس وأعضاء المجلس التشريعي، وإلى مجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية والنيابة، لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة»<sup>١١</sup>. وتشمل الفئات المذكورة في هذه البنود رئيس السلطة الوطنية ونوابه ومستشاروه، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وأعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة.

<sup>١٠</sup> بالنظر إلى عدم إنشاء هيئة مكافحة الكسب غير المشروع حتى نهاية العام ٢٠٠٨ فإن تناول دور الهيئة سيقصر على ما ورد في النصوص القانونية حولها.

### استقلالية وحصانة الهيئة

نصت المادة ٢ من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على أن:

١. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة.

٢. يعين رئيس الدولة رئيساً للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.

٣. يعين رئيس الهيئة عدداً كافياً من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بمهامها.

يلاحظ من خلال المادة أعلاه أن الهيئة تتمتع باستقلال مالي وإداري، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن موازنة السلطة الوطنية. كما أن رئيس وموظفي الهيئة يتمتعون بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال بحكم وظيفتهم، حيث نصت المادة ٧ من قانون الكسب غير المشروع على أنه «وفقاً لأحكام القانون يتمتع الرئيس وموظفو الهيئة بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم»، وبخصوص تحصين رئاسة الهيئة، نصت المادة ٦ من قانون الكسب غير المشروع على أنه «تكون مدة رئاسة الهيئة سبع سنوات غير قابلة للتجديد... لا يجوز عزل أو تغيير رئيس الهيئة إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي... ويكون الرئيس مسؤولاً أمام المجلس التشريعي».

وهذا النص يعزز استقلال وحصانة رئيس الهيئة، حيث أنه لا يجوز عزل رئيس الهيئة إلا بموافقة المجلس التشريعي، الأمر الذي ينأى برئيس الهيئة عن الخضوع لأية تأثيرات من السلطة التنفيذية قد تضعه في موقف محاباة للسلطة، في حين أن الفقرة ٣ من المادة أعلاه تجعل الرئيس مسؤولاً أمام المجلس التشريعي تضعه في موقف مهني أكثر قوة وصلابة، وتعزز من دور الهيئة في الرقابة على أعمال الحكومة مكملة في ذلك دور المجلس التشريعي.

### تقييم دور الهيئة

لم يتم إنشاء الهيئة فعلياً حتى الآن، وبقيت الهيئة ومهامها واختصاصاتها في إطار النصوص القانونية التي وردت في قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥، ومن ثم لا يمكن تطبيق ركائز نظام النزاهة الوطني عليها بشكل فعلي كما هو مطلوب في الدراسة. وعليه يجب الإسراع في إنشاء هيئة الكسب غير المشروع وتنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بهذا الجانب.

من جهة أخرى فإن الهيئة اختصت في موضوع متابعة فحص الذمة المالية لكبار المسؤولين، وهي ليست الهيئة الوطنية المستقلة لمكافحة الفساد التي أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أنيطت بها مكافحة الشاملة لموضوع الفساد، بما في ذلك التحقيق والتوعية العامة.

ثالث عشر:

وسائل الإعلام



### الموارد والهيكلية

نظراً للظروف السياسية الفلسطينية، فإن الإعلام يعتبر صناعة حديثة في فلسطين ولهذا لا يشكل الدخل من هذا القطاع نسبة في الدخل القومي الفلسطيني. وتعتمد وسائل الإعلام على الإعلان والدعم الحكومي ( لوسائل الإعلام الحكومية ) أو من خلال برامج مغطاة من دول مانحة ( وسائل الإعلام الخاصة )، وتكاد المنافسة الإعلامية على الصعيد المهني تكون محدودة جداً والتنافس هو على الإعلان التجاري.

أما مهنة الصحافة فبالرغم من أهميتها إلا أن مردودها المادي على الصحفيين ليس مناسباً من حيث الرواتب أو الامتيازات الأخرى، وهناك استقطاب كبير للكفاءات المتميزة من قبل وسائل الإعلام والوكالات الأجنبية، ولا تستطيع وسائل الإعلام المحلية مجاراة الامتيازات التي تقدمها الوكالات الأجنبية مما يفقدها كثير من الكوادر.

ولوسائل الإعلام أهمية كبيرة في تعزيز قضايا النزاهة ومكافحة الفساد نظراً لأهميتها في إيصال المعلومات لجمهور عريض.

ويمكن تقسيم وسائل الإعلام في فلسطين من حيث ملكيتها إلى:

١. إعلام حكومي (صوت فلسطين، تلفزيون فلسطين، وصحف شبه حكومية كصحيفة الحياة، ووكالة الأنباء الفلسطينية «وفا»)
٢. إعلام خاص ( تلفزيونات وإذاعات وصحف خاصة)
٣. إعلام فصائلي (فضائيات ومجلات ونشرات تابعة لتنظيمات سياسية)

### دور وسائل الإعلام كركيزة من ركائز نظام النزاهة الوطني

لم يصدر قانون يتعلق بحماية وسائل الإعلام وحرية الوصول للمعلومات حتى تاريخه، لكن القانون الأساسي الفلسطيني نظم في مادته ٢٧ ما يتعلق بموضوع الإعلام كما يلي:

- «إن تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله القانون الأساسي وتخضع وسائل تمويلها لرقابة القانون»
- «إن حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت، وحرية العاملين فيها مكفولة وفقاً لهذا القانون والقوانين ذات العلاقة»
- ”تحظر الرقابة على وسائل الإعلام ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي“.

تخضع كافة وسائل الإعلام الحكومية والخاصة إلى رقابة وزارة الإعلام، غير أن الإعلام الفصائلي غير خاضع لهذه الرقابة ويتسم بعدم الدورية، ويتبنى هذا الإعلام وجهة الفصيل أو التنظيم السياسي في معظم الأحيان ويشكل منابر للترويج لأعمال ونشاطات وكتاب التنظيمات السياسية<sup>١٢</sup>.

ومن الصعوبة حصول الصحفيين على وثائق ومعلومات مهمة من الدوائر الرسمية أو من النيابة العامة حول ملفات الفساد، حيث أن حرية الوصول إلى المعلومات شبه معدومة، كما أن ضعف الإمكانيات المهنية والخبرائية لدى الصحفيين يسهم إلى حد كبير في عدم قدرتهم على متابعة قضايا الفساد بشكل مهني واستقصائي. وقد ساد في الفترة الأخيرة جو من المنافسة الحادة بين وسائل الإعلام الفصائلية وحتى التلفزيون الحكومي أصبح جزءاً من المنافسة في

كسب الرأي العام لصالح قضايا فئوية. وقد لعبت وسائل الإعلام دوراً سلبياً في تعزيز حالة الانقسام الفلسطيني والاستقطاب السياسي.

تجدد الإشارة إلى أنه برزت في الآونة الأخيرة ظاهرة الإعلام الإلكتروني من خلال بروز العديد من المواقع الإخبارية إلكترونية، إلا أن أغلب هذه المواقع تتسم بأنها منتمية إلى أحد الفصائل السياسية وبالتالي تتبع توجهات وسياسات الفصيل. تقوم العديد من هذه المواقع بنشر "قضايا" أو قضايا فساد، لكن أغلب هذه الأخبار تدخل في إطار الحرب الكلامية بين الفصيلين الفلسطينيين الرئيسيين المتناحرين، فتح وحماس، ولا تتبع منهجاً صحفياً مهنيّاً في العمل ونشر الخبر.

### المساءلة

يعتبر القانون الأساسي وقانون المطبوعات والنشر لسنة ٩ لسنة ١٩٩٥ هما القانونان الأساسيان في تنظيم مهنة الإعلام. تشرف وزارة الإعلام بصورة رئيسية على وسائل الإعلام، إضافة إلى وجود دائرة خاصة في الإدارة العامة للمخابرات تدعى جهاز المعلومات الصحفية، مهمتها اعتماد ومراقبة وسائل الإعلام الأجنبية<sup>١١١</sup>.

### آليات النزاهة

إن أبرز ما يمكن الحديث عنه في مجال محاولات الإعلام الفلسطيني مكافحة الفساد هو تأسيس شبكة الإعلاميين من أجل النزاهة والشفافية، وهي جسم طوعي تشكل من مجموعة من الصحفيين الفلسطينيين الفاعلين في مهنة الصحافة والإعلام، الذين أبدوا التزامهم واستعدادهم الكامل للعمل ضمن إطار الشبكة، بما يساهم في تحقيق أهدافها. وتسعى الشبكة من أجل تفعيل استقلالية وسائل الإعلام وتطوير دور الصحفيين في تعزيز قيم ومفاهيم الشفافية ورقابة الرأي العام على الأداء العام في مختلف قطاعات وفئات المجتمع الفلسطيني، كما تهدف هذه الشبكة إلى خلق بيئة إعلامية رافضة للفساد وقادرة على مواجهته والحد من انتشاره في المجتمع بصفة عامة وفي مؤسسات القطاع العام بصفة خاصة<sup>١١٢</sup>.

كان لحالة الانقسام الفلسطيني تأثير سلبي جداً على حرية الإعلام والحريات الصحفية، فقد أغلقت بعض وسائل الإعلام في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما تم اعتقال صحفيين على خلفية مقالات أو إبداء رأي مخالف لوجهة النظر الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

تعتبر المعايير المعمول بها في وزارة الإعلام، الجهة الرسمية المخولة بالتراخيص، واضحة من حيث النصوص، غير أنه من حيث التطبيق هناك مراعاة ومحاباة لفئات سياسية معينة على حساب فئات أخرى، فتستطيع جهة سياسية ترخيص فضائية في أيام بينما تنتظر جهة أخرى أكثر من عامين للحصول على الترخيص نفسه.

تلعب نقابة الصحفيين وبعض التجمعات المهنية الإعلامية دوراً هامشياً في مجال النزاهة والشفافية، وتكاد هذه المواضيع لا تظهر في خطط أو برامج هذه الاتحادات.

يستطيع كل مواطن فلسطيني التقدم بشكوى ضد وسائل الإعلام أو العكس بتهمة القذف أو التشهير أو الإساءة، وقد حدث ذلك في أكثر من مرة كما هو الحال في القضية التي رفعت من جمعية القانون ضد جريدة الحياة الجديدة (٢٠٠١) ورئيس تحريرها، على خلفية الادعاء بالتشهير. وتجري ضغوط خفية في العادة لسحب القضايا عند الحديث عن جهة رسمية حكومية.

## علاقة وسائل الإعلام بالركائز الأخرى

لا يوجد علاقة ممأسسة بين وسائل الإعلام والركائز الأخرى، فمثلاً لا توجد علاقة وطيدة وممأسسة بين وسائل الإعلام والمجلس التشريعي. وتلعب مؤسسة أمان دوراً كبيراً في هذا المجال من حيث بناء علاقات بين المؤسسات الرسمية والإعلام من خلال إدماجهم في إطار النشاطات المشتركة. فأمان تحرص على وجود حضور إعلامي كجزء من آليات النقاش عند مناقشة قضايا لها علاقة بالفساد مع ركائز أخرى كالأحزاب والمجلس التشريعي.

غير أن وسائل الإعلام الحكومية تكون في العادة واجهة لرؤية الحكومة وليس عاملاً مؤثراً فيها. وما زال الإعلام في فلسطين قاصراً على أن يكون ركيزة في مواجهة الفساد، ولهذا فهو قاصر أيضاً في التعامل مع الركائز الأخرى في هذا المجال.

تستطيع وسائل الإعلام الخاصة توجيه النقد للسلطات الرسمية وأداء الحكومة في إطار المعايير المهنية، غير أن وسائل الإعلام الرسمية تتسم بالفئوية ولا تعبّر عن الرأي العام ولا تعكس توجهاته إزاء قضايا عامة، وإنما تعكس وجهة نظر أحادية، كما هو الحال في تلفزيون فلسطين الذي وجهت إليه انتقادات من جهات عديدة لعدم مهنيته وسوء أدائه.

توجد رقابة من الأجهزة الأمنية على جميع وسائل الإعلام. وقد حدث أن استدعي صحفيون ومسؤولو وسائل إعلام للتحقيق معهم على خلفية نشر أخبار أو برامج. أما الرقابة الذاتية فهي موجودة لدى وسائل الإعلام الخاصة بشكل أوضح من الوسائل الحكومية خشية تعرضهم للإغلاق من قبل الجهات الرسمية.

تفتقر فلسطين إلى الصحافة الاستقصائية وإلى متابعة القضايا بشكل تراكمي. وليس هناك تجارب ناجحة يمكن الإشارة إليها في هذا المجال. وقد تكون وسائل الإعلام الأجنبية هي المجال الرئيسي أمام المواطن الفلسطيني لتقصي قضية معينة تحدث في بلاده.

هناك نقص كبير في متابعة قضايا الفساد من قبل وسائل الإعلام، وإذا تم نشر خبر فتمت الإشارة إليه بشكل سريع ودون ذكر تفاصيل أو أسماء. ولا يسمح للإعلاميين بالوصول إلى المعلومات اللازمة لهذا الغرض.

ولا توجد أية حالة يمكن الإشارة إليها للدلالة على دور لوسائل الإعلام في كشف أو ملاحقة قضايا الفساد. كما تخلو وسائل الإعلام من متابعة أخبار قضايا الفساد المثارة في المحاكم أو من الحديث عن ما يدور في الأوساط الرسمية حول هذه القضايا، وعادة ما يتم الحديث عن الفساد في إطار المناكفات السياسية والحزبية.

## التوصيات الخاصة بوسائل الإعلام

أولاً- بناء قدرة الإعلاميين فيما يتعلق بدورهم في تعزيز الحكم الصالح ومكافحة الفساد من خلال:

- إنشاء شراكة بين وسائل الإعلام نفسها في مكافحة الفساد من خلال شبكة إعلاميين ضد الفساد.
- إقرار قانون نقابة الصحفيين الذي يحميهم من الضغوط الخارجية.
- وضع قواعد سلوك مهنة الإعلام موضع التطبيق.
- بناء قدرة الكوادر في المؤسسات الإعلامية المختلفة على قضايا الفساد، أسبابها

- ونائجها، وسبل إجراء التحقيقات الإعلامية حولها.
- التوسع في القيام بالتحقيقات الصحفية المتعلقة بالكشف عن قضايا الفساد.
- ثانياً- تعزيز حق الإعلام في الحصول على المعلومات باعتباره أداة لوقف الفساد، وهذا يتطلب إقرار قانون حق المواطن في الحصول على المعلومات.
- ثالثاً- إجراء انتخابات لنقابة صحفيين مهنية ومستقلة.
- رابعاً- وقف ملاحقة الصحفيين ووسائل الإعلام، وتقديم الحماية اللازمة لهم.

رابع عشر

## المنظمات الأهلية الفلسطينية

(المجتمع المدني)

## خلفية تاريخية

الملاح الرئيسية للمنظمات الأهلية قبل اتفاق أوسلو - قيام السلطة الوطنية

اتسمت المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية قبل اتفاق أوسلو بروح العمل الجماهيري التطوعي. فقد عملت الأحزاب والفصائل الفلسطينية على إنشاء منظمات جماهيرية واسعة العضوية، غير مرخصة في الغالب، وقد لعبت هذه المنظمات دوراً بارزاً في خلق روح العمل التطوعي الأمر الذي أعطاها شرعية جماهيرية<sup>١٢٣</sup>.

ولهذا فإن أهم ملامحها هي:

- العمل شبه السري لإدارتها بسبب ملاحقة الاحتلال الإسرائيلي لنشاطاتها.
- الارتباط بين هذه المنظمات وفصائل وقوى سياسية.
- التنافس الشديد بين مكونات المجتمع المدني لاعتبارات سياسية.
- وجود تأثير مركزي كبير واضح لمنظمة التحرير على مؤسسات المجتمع المدني.
- ساعدت المنظمات الأهلية على بروز قيادات سياسية محلية.
- لكن الأمور بدأت تأخذ مساراً مختلفاً ومتنوعاً بعد اتفاق أوسلو وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، ولهذا كانت الملاح الرئيسية هي:
- بروز بوادر رؤى اجتماعية وتنموية على حساب الرؤيا السياسية.
- التركيز على الطابع التنموي للبرامج بعيداً عن المحتوى السياسي.
- بروز روح المنافسة بين هياكل السلطة ومؤسسات العمل الأهلي.
- بداية الانفكاك بين قيادات المؤسسات الأهلية وقيادات الفصائل والتنافس بينها في معظم الأحيان.
- انتقلت المؤسسات الأهلية من التأثير في السياسة إلى التأثير في السياسات.
- بروز ظاهرة التحالفات والشبكات بين مؤسسات العمل الأهلي.
- التنبه إلى دور الرأي العام العالمي والمشاركة في الأجندة العالمية والمنتديات الاجتماعية.
- ارتفاع وتيرة التغيير في برامج هذه المؤسسات، وانسحاب عدد كبير من كوادرها للعمل في السلطة الجديدة.

## الموارد والهيكلية

يتجاوز عدد المؤسسات الأهلية ٤٠٠٠ مؤسسة غير حكومية في فلسطين، تعمل في كافة مناحي الحياة من صحة وتعليم وزراعة وبيئة وشؤون اجتماعية وقضايا الجندر والعمل خيري. غير أن المؤسسات التي تهتم بشكل مباشر أو غير مباشر بنظام الحكم أو المسؤولية والشفافية ومحاربة الفساد فهي مؤسسات قليلة. هناك بعض المؤسسات التي تقوم بمراقبة السياسات والقوانين أو التركيز على قضايا حقوق الإنسان، ومن المؤسسات التي تركز جل اهتمامها في جودة الحكم ومحاربة الفساد وتعزيز دور الشفافية مؤسسة أمان ( الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة)<sup>١٢٤</sup>.

وأمان هي تحالف بين عدد من المؤسسات غير الحكومية المهتمة بالقضايا العامة ومنها جودة

الحكم، مكافحة الفساد، العدالة الاجتماعية والنزاهة، وقد اكتسبت هذه المؤسسة مصداقية عالية في المجتمع الفلسطيني حيث استطاعت إثارة قضايا كان يهملها الجمهور ولا يستطيع الوصول إلى المعلومات المتعلقة بها.

أما من ناحية النقابات والاتحادات الشعبية فهي تركز على القوانين والسياسات التي تهم منتسبيها وتكاد تكون انعكاساً بشكل كبير لخلفياتها الفكرية والتنظيمية والحزبية، وتلعب النقابات والاتحادات دوراً أساسياً في تعزيز دور المشاركة في الحكم وتعزيز القيم والمفاهيم الاجتماعية وخاصة النقابات المهنية (الأطباء، والمهندسين، وغيرهم).

أما بالنسبة لموازنات هذه المؤسسات فهي معلنة وبعضها يستند إلى مشاريع يتم تمويلها من قبل الممولين الدوليين، وهي بالكاد تغطي النفقات الجارية ونشاطات المشاريع ودفع رواتب الموظفين العاملين فيها.

### دور المجتمع المدني كركيزة لنظام النزاهة الوطني

تعتبر مؤسسات المجتمع المدني مؤشراً للديمقراطية حيث أن حرية عملها والقوانين التي تنظمها هي ركيزة حيوية وديناميكية للمجتمع الحيوي الفعّال.<sup>١٢٥</sup>

ومن حيث القوانين - تخضع المؤسسات الفلسطينية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ الذي يسند مهمة تسجيل المؤسسات الأهلية إلى وزارة الداخلية الفلسطينية.

### الاستقلالية

يمكن القول أن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية في إدارة شؤونها اليومية وتحديد مشاريعها. وهناك عدد من المؤسسات له صلات وثيقة بأحزاب سياسية يتم التدخل أحياناً لصالح توظيف حزبيين أو توجيه المشاريع للاستفادة منها لأغراض سياسية، ولكن يبقى في إطار محدد ومتوازن إلى حد كبير. ولكن احتدام الصراع على السلطة وحصول انقسام داخلي فلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى تدخل السلطات التنفيذية وأجهزتها الأمنية لأسباب سياسية في عمل المؤسسات والتأثير على مجالسها الإدارية وإغلاق بعضها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن السلطات الإسرائيلية أغلقت عدداً من المؤسسات الفلسطينية العاملة في القدس لأسباب سياسية. ويلاحظ أحياناً تدخل الممولين في أجدات بعض المؤسسات من خلال طرح أجدات تمويلية وبرامج محددة مسبقاً أو وضع اشتراطات سياسية على المؤسسات قبل تمويلها (كاشتراط توقيع وثيقة الإرهاب من قبل الحكومات الكندية والأمريكية والأسترالية).

### فعالية المؤسسات غير الحكومية

يقصد هنا بالفعالية «التأثير المباشر وغير المباشر» لعمل المؤسسات الأهلية، وفي إطار هذا التعريف فإن المؤسسات الأهلية بشكل خاص والمجتمع المدني الفلسطيني يتمتع بحيوية عالية، وتظهر ملامح هذه الفعالية من خلال المؤشرات التالية:

- المؤسسات الأهلية لها نشاطات في كافة مناحي الحياة
- عدد البرامج المنفذة عالٍ وملحوظ ويصل عدد المستفيدين إلى مئات الآلاف

- تشارك المؤسسات في إعداد القوانين والسياسات.
- تشكل عين الرقيب على كثير من القوانين والسياسات ولها تأثير واضح في تحويل كثير من القضايا إلى حلقات نقاش وقضايا رأي عام.
- لها علاقات ممتدة وقوية مع قوى اجتماعية وسياسية ودولية.

### المؤسسات غير الحكومية ذات الطابع الديني

يمكن القول أن المؤسسات غير الحكومية ذات الاتجاه الديني هي عبارة عن إطار مواز لمؤسسات المجتمع المدني الأخرى حيث أنها تنشط في المجالات التالية:

- النشاط الاجتماعي ( صحة، تربية، خدمات اجتماعية )
- النشاط النقابي ( نقابات موازية )
- النشاط الإغاثي

وبالرغم من خضوعها للقانون المنظم لعمل الهيئات غير الحكومية، إلا أنها نادراً ما تشر تقاريرها المالية أو الإدارية. لكن من المعروف عن هذه المؤسسات في الأوساط الشعبية أنها نزيهة وأن القائمين عليها يتمتعون بثقة عالية من الجمهور قياساً بغيرها من المؤسسات. لكن تتهم هذه المؤسسات في أن عدداً كبيراً منها يشكل البنية التحتية لحركات سياسية دينية.

### استهداف الفساد من قبل مؤسسات المجتمع المدني

نشطت العديد من المؤسسات الأهلية بتنفيذ نشاطات لمكافحة الفساد وتعزيز مفاهيم الحكم الصالح، وقد أطلقت المؤسسات العديد من المواقف بضرورة محاسبة الفاسدين، وضرورة تعزيز آليات الشفافية لدى المؤسسات العامة والأهلية. كما أنها نفذت نشاطاتها لمراقبة الانتخابات الرئاسية والتشريعية والبلدية وأصدرت تقارير مفصلة حول تصرفات المرشحين والانتهاكات التي حصلت، وأشارت إلى عمل بعض المؤسسات لمصالح سياسية وحزبية.

لعل التوعية المجتمعية وإدخال المفاهيم القيمية في سلوك المجتمع من خلال نظام التعليم هي أهم الوسائل لمكافحة الفساد، وذلك من خلال إيجاد نظام مجتمعي مبني على القيم وليس على الخوف، وهذا لن يحصل إلا بعمل متراكم ومتكامل في النظام التعليمي وكافة الوسائل التي تشكل المنظومة المعرفية والقيمية للأفراد والمجتمع، وهو ما يقع في جزء كبير منه على عاتق منظمات العمل المدني.

لقد عملت مؤسسة أمان ومؤسسات أخرى في مجالات متعددة لإدخال هذه القيم في الوعي المجتمعي من خلال حملات التوعية والندوات ووسائل الإعلام المختلفة، إلا أنه ما زال هناك جهد مطلوب لإدخال هذه المفاهيم في المناهج المدرسية.

وقد أصدرت مؤسسة أمان العديد من التقارير وأجرت عدداً من حلقات النقاش حول موضوع الفساد وتعزيز قيم النزاهة، مستهدفة المؤسسات غير الحكومية والحكومية. وقد شكلت هذه التقارير حالة من النقاش الإيجابي كما عززت مفهوم المساءلة والمحاسبة.

ومن جهة أخرى، لم تشهد المؤسسات الأهلية أية حالة مؤتقة من تهديد لأعضائها بسبب تناولهم موضوع الفساد، وإن مورست في بعض الأحيان ضغوط معنوية لمنع إصدار تقارير أو لتغيير حقائق في هذه التقارير. يساعد الجو العام أية مؤسسة تريد العمل في هذا المجال، لكن



حرية الوصول إلى المعلومات غير متوفرة، الأمر الذي يعيق عملها بشكل كبير.

بنت المؤسسات الأهلية شراكات مع مؤسسات دولية تعمل في مجال مكافحة الفساد وذلك من خلال مشاركة مؤسسة أمان في منظمة الشفافية الدولية، أو من خلال مشاركة عدد من المؤسسات في برامج إقليمية لتعزيز مفاهيم الحكم الصالح ومكافحة الفساد.<sup>١٣٦</sup>

### المساءلة

تعتبر المؤسسات الأهلية أو مؤسسات المجتمع المدني خاضعة لعدة مستويات وأشكال من المساءلة، منها:

- مسؤولية مجالس الإدارة أمام الهيئة العامة، حيث يشترط القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ على أن مجلس الإدارة ملتزم بتقديم تقرير مالي وإداري سنوي لإقرارهما من قبل الهيئة العامة.
- المسؤولية أمام أعضائها: العديد من المؤسسات لديها عدد كبير من الأعضاء، خصوصاً النقابات والاتحادات. والمؤسسات وفقاً للقانون مساءلة أمام أعضائها وتستمد شرعيتها من مصادقة أعضائها على تقاريرها في اجتماع الهيئة العامة، لكن بعض الاتحادات الشعبية لم تجر تعديلات على أنظمتها أو لم تجر انتخابات منذ مدة طويلة، وخاصة الاتحادات المنطوية تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية (اتحاد عمال، طلاب، وغيرها).
- مسؤولية أمام وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص: يشير القانون إلى أن وزارة الداخلية هي جهة مسؤولة عن التسجيل، لكن لها الحق في التأكد من دورية ونزاهة الانتخابات لمجلس الإدارة. والمؤسسة مسؤولة عن انتخاباتها ونتائجها أمام الوزارة، كما أن القانون طالب المؤسسات الأهلية بتقديم تقاريرها المالية والسنوية إلى وزارة الاختصاص.
- مسؤولية أمام الممولين: العديد من المؤسسات التمويلية تطالب المؤسسات بتقديم تقاريرها المالية والإدارية التفصيلية، بالإضافة إلى ذلك يختار بعض الممولين مدقق الحسابات الذي سيتحقق من الإدارة المالية للمشروع الممول ويصادق على التقارير.
- المسؤولية المجتمعية: تعتبر المؤسسات الأهلية سمعتها المجتمعية ومصادقتها أحد مظاهر الشفافية والمحاسبة، ولهذا فإن العديد من المؤسسات الأهلية تحرص على تقديم تقاريرها ونشاطاتها للجمهور، وهذه قد تشكل آلية مراقبة مجتمعية فاعلة.
- المساءلة أمام ديوان الرقابة المالية والإدارية: وفقاً لقانون ديوان الرقابة، فإن له الحق بفحص مستندات كافة المؤسسات التي تعمل بالمال العام، ويستطيع تحويل أية مخالفة إلى القضاء.

حرصت المؤسسات الأهلية في السنوات الأخيرة على إحداث نقاش كبير حول مدونات السلوك وأهميتها، وجرى تعاون بين الشبكات الرئيسية، التي تنطوي تحتها المؤسسات والجمعيات، لإصدار مدونة سلوك أخلاقية تنظم العمل الأهلي الفلسطيني. وقد عملت مؤسسة أمان كشريك لهذه الشبكات في تضمين مفاهيم الشفافية والمساءلة وتجنب تضارب المصالح في المدونات والتدريب عليها. وقد صدرت مدونة سلوك متكاملة شاملة وافقت عليها الأطراف كافة في العام ٢٠٠٧، لكن هذه المدونة بحاجة إلى آليات مراقبة للتأكد من تطبيقها.

كما أن مركز التطوير الفلسطيني قدم منحاً لعدد من المؤسسات للمساعدة في تطوير

القدرات لدى المؤسسات للوصول إلى مستوى كافٍ لتطبيق مدونة السلوك، وتحسين الأداء الإداري والمالي.

كما أن أمان منحت بعض المؤسسات الأهلية مساعدة مالية لتنفيذ برامج توعية تتعلق بنشر ثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة ورفع الوعي بأهمية المحافظة على المال العام.

لقد أشارت مدونة السلوك التي اتفق عليها إلى ضرورة محاربة وتجنب تضارب المصالح أو العمل لمصالح فئوية أو حزبية أو التمييز بين الجمهور في تلقي الخدمات. كما تضمنت مدونة السلوك بنوداً أساسية على ضرورة الشفافية، ونشر التقارير الدورية وتحديث سجلات المؤسسات وحرية الجمهور في الوصول إلى معلومات حول نشاطات المؤسسات.

### الشفافية

إن بعض المؤسسات الأهلية الكبيرة والفاعلة حريصة على نشر تقاريرها الإدارية والمالية ولديها تقارير مالية مدققة من قبل مدققي حسابات قانونيين. كما أن هذه المؤسسات مطالبة من قبل القانون بالعمل على نشر هذه التقارير أو إتاحتها للجمهور. لكن حالة الانقسام الأخيرة بين الضفة الغربية وقطاع غزة جعلت المؤسسات المحسوبة على التيارات السياسية المتصارعة أكثر تكتماً وأقل شفافية في محاولة لحماية الذات في خضم الصراع السياسي<sup>١٢٧</sup>.

وفي المقابل تقوم مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في معظمها بنشر تقاريرها المالية والإدارية من خلال اجتماعات الهيئة العامة أو على مواقع الانترنت، وتقدم هذه التقارير للجهات المخولة وفقاً للقانون. كما أن هذه المؤسسات تقدم التقارير لمموليها، وهي وفقاً لقانون المؤسسات غير الحكومية والجمعيات ملزمة بعمل ذلك، والجهة الرسمية التي تتحمل مسؤولية هذه التقارير أمام القانون هي مجلس الإدارة الذي يشكل العمود الفقري في هيكلة المؤسسة.

لكن من جهة أخرى، لا تعتمد أغلب المؤسسات الأهلية معايير واضحة وشفافة في تعيين طواقمها ومدرائها، ويتم في كثير من الأحيان التعيين لاعتبارات فئوية أو فصائلية أو لاعتبارات الوساطة والمحسوبية.

### علاقة مؤسسات المجتمع المدني مع الركائز الأخرى

علاقة مؤسسات المجتمع المدني مع السلطة الفلسطينية تتأرجح بين التنافس والتعاون. وقد كان للانقسام الفلسطيني نتيجة سلبية على علاقة السلطة بالمؤسسات الأهلية، خاصة تلك المحسوبة على تيار سياسي منافس. فقد أقدمت السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية على إغلاق العديد من المؤسسات والجمعيات الخيرية الإسلامية، أو حل مجالس إدارتها وتعيين مجالس إدارة من أعضاء محسوبين على السلطة، واعتقال العاملين أو النشطاء فيها. وفي قطاع غزة، قامت حكومة حركة حماس بإغلاق بعض المؤسسات المحسوبة على حركة فتح ومصادرة موجوداتها.

وما زال دور مؤسسات المجتمع المدني بشأن مساءلة السلطة التنفيذية والرقابة عليها ضعيفاً ومتواضعاً، حيث لا دور لها في الرقابة على الموازنة العامة إعداداً وتنفيذاً. وينطبق هذا الضعف على دور المؤسسات الأهلية فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ خطط التنمية.

### التوصيات المتعلقة بالمنظمات الأهلية الفلسطينية

**أولاً-** تعزيز مبادئ وقيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في عمل المنظمات الأهلية نفسها حتى تتمكن من تقديم النموذج الجيد ومراقبة غيرها من القطاعات، وذلك من خلال:

- أن تعزز المنظمات الأهلية النزاهة والشفافية ونظم المساءلة الداخلية في عملها، وأمام مرجعياتها سواء كان جمهورها أو هيئاتها العامة ومجالس الأمناء فيها أو في تعاملها مع الممولين وإدارة تمويلها.
- تسريع عملية وضع مدونات السلوك للمنظمات الأهلية موضع التنفيذ والرقابة عليها.
- تطوير المعايير اللازمة لمتابعة ومراقبة مدى التزام المنظمات الأهلية بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة.

**ثانياً-** رفع درجة وعي الجمهور بموضوع الفساد وأسبابه ونتائجه وطرق مكافحته (البيئة المضادة للفساد)، من خلال تطوير برامج ونشاطات مناسبة تعتمد في الأساس على نشر المفاهيم وتعميم الخبرات الإنسانية المضادة للفساد، وذلك من خلال:

- المساهمة في إطلاق حملة وطنية متواصلة تهدف أساساً إلى التعريف بالفساد وأسبابه ونتائجه وطرق مكافحته لتشكيل رأي عام مضاد للفساد في فلسطين.
- تطوير وتنفيذ برامج تتعلق برفع الوعي بأهمية مكافحة الفساد، والتسيق والتشبيك مع الأطراف الأخرى مثل الإعلام والأحزاب السياسية في هذا المجال (الحملات الإعلامية بأشكالها المختلفة، المطبوعات والمنشورات وخاصة في المجالات التي تسهل حصول الجمهور على المعلومات الصحيحة).
- التسيق بين المنظمات الأهلية لدمج برامجها وخططها المتعلقة بتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية في إطار الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفساد<sup>١٢٨</sup>.

**ثالثاً-** تفعيل المنظمات الأهلية لدورها في الرقابة على القطاع العام، وذلك من خلال:

- تكريس مبدأ مساءلة القطاع العام من قبل جمهور المواطنين من خلال منظمات العمل الأهلي والتي تعتبر صوتاً أساسياً للجماهير وتمثل مصالحهم.
- ممارسة الضغط على مؤسسات السلطة لتبني قيم النزاهة ونظم المساءلة في عملها واقتراح وإقرار التشريعات ذات العلاقة وتطبيقها.
- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ونشر المعلومات المتعلقة بالنفقات والمشاريع الخاصة بالخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية وتوصيلها للجمهور ومساءلة الحكومة حول الأولويات وأوجه الصرف الحكومي المختلفة.
- عقد جلسات استماع عامة للوزراء والمسؤولين العميين حول خططهم ونتائجها والمعوقات التي تواجه تنفيذها.

# خامس عشر: القطاع الخاص

يصعب الحديث عن القطاع الخاص وذلك لتعدد وتنوعه وصعوبة حصر أطرافه، فهو يتسع لقطاع البنوك والتأمين والقطاع الصناعي والتجاري. لكن يمكن الحديث عنه بشكل عام من حيث ثلاث زوايا أساسية وهي:

١. القوانين والأنظمة التي تنظم هذا القطاع.
٢. شفافية هذا القطاع ومدى معرفة الجمهور بنشاطاته وحرية الوصول إلى المعلومات فيه.
٣. دور هذا القطاع مع مكونات المجتمع الأخرى في تعزيز النزاهة والشفافية.

### الموارد والهيكلية

القطاع الخاص الفلسطيني له خصوصية فيما يتعلق بالتمويل، فهو يعتمد بشكل كبير على الموارد الذاتية، وهو مرتبط بالعادة بالعائلات الغنية. وتجربة الخوض في شراكات مع مستثمرين دوليين هي جديدة ومحدودة، ولهذا يمكن القول أن القطاع الخاص الفلسطيني هو الأضعف من حيث الموارد في دول المنطقة، وقد تعرض إلى نكسات عديدة بسبب الظروف السياسية والأمنية، وهناك هجرة عكسية للاستثمار بسبب حالة عدم الاستقرار التي تسود المنطقة.

### البيئة القانونية

تعمل كافة الشركات ومصالح الأعمال وفقاً لقانون الشركات الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ الساري في الضفة الغربية وقانون الشركات الانتدائي رقم ٢٢ لسنة ١٩٢٩ الساري في قطاع غزة، ووفقاً لقانون المساهمة العامة والمساهمة الخصوصية في دائرة تسجيل الشركات، إحدى دوائر وزارة الاقتصاد الوطني. ولا تقدم هذه الأطر القانونية أحكاماً توفر الحماية الكافية للمساهمين أو تضمن عدم الاحتيال. كما لا يوجد إطار قانوني ملائم ينظم مسألة منح الاحتكارات للقطاع الخاص والرقابة عليها من قبل الدولة، بما يضمن العدالة، والشفافية، والفاعلية، وحماية حقوق المستهلك.

### دور قطاع الأعمال في الحياة العامة كركيزة لنظام النزاهة

يعتبر قطاع الأعمال أحد ركائز الاقتصاد الوطني، وهو مشغل كبير للمواطنين ويخلق فرص عمل باستمرار. وينظم قطاع الأعمال نفسه في عدة أطر تمثيلية أقدمها اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية ومقرها القدس، وجمعية رجال الأعمال التي تأسست في العام ١٩٩٧، وهي جمعية أعضاؤها من رجال الأعمال لكنها مؤسّسة غير ربحية تعمل على ربط القطاع الخاص الفلسطيني بالتطورات الاقتصادية الإقليمية والدولية. وقد أنشأت هذه الجمعية مركز تطوير الأعمال الصغيرة، وعملت عدة برامج ونشاطات في مجال حوكمة الشركات، و«مجلس تنسيق القطاع الخاص» الذي يعني بقضايا الأعمال وبالشأن العام والوطني، وهو المنبر الذي يعبر فيه قطاع الأعمال عن مواقفه من القضايا السياسية. ومن ثم يعاني القطاع الخاص من عدة إشكاليات أهمها التنافس بين عدة أطر على تمثيله، وغياب الانتخابات الدورية لهذه الأطر، خاصة اتحاد الغرف التجارية<sup>١٢٩</sup>.

### الشفافية

وفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال تفصح

الشركات العامّة والبنوك عن ميزانيتها ونشاطاتها لكافة المساهمين. وهي الطريقة الوحيدة التي تمكّن الجمهور من الاطلاع عليها، إلا أن هناك ضعفاً في آلية مراقبة الشركات ومجالات نشاطاتها.

بالرغم من وجود رقابة قانونية على الشركات، إلا أنه توجد ثغرات عديدة في حالة الشركات المساهمة العامة وحماية حقوق المساهمين والشفافية داخل هذه المؤسسات. وما زال هناك ضعف واضح في هذا المجال وهناك تنازع صلاحيات بين جهات رسمية مختلفة على الرقابة المالية والإدارية، كما أن بعض الشركات العامة والخاصة لا تقوم بنشر كافة معلوماتها للجمهور وفقاً للأصول.

أما من حيث المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، فيتركز على شركات محدودة، وعادة ما يأخذ طابع الدعاية. لكن يمكن القول أن الشركات أصبحت أكثر حساسية ووعياً لهذا الجانب، الأمر الذي يبشّر بإمكانية تعزيز الدور الاجتماعي للقطاع الخاص في المستقبل.

هناك تأثير واضح للقطاع الخاص على صناعة القرار في فلسطين، وهناك حالات كثيرة يتم توجيه سياسات لصالح القطاع الخاص بدون الدراسة المعمقة لتأثير هذه السياسات. وقد لوحظ أنه حتى في تشكيل الحكومة يكون القطاع الخاص مشاركاً أو مؤثراً إلى حد كبير، وخاصة في الحكومات المتعاقبة خلال العامين الماضيين (٢٠٠٧ و٢٠٠٨).

ليست هناك أية معلومات منشورة حول الفساد في القطاع الخاص، أو عن حجم الرشاوى وغير ذلك، وذلك بسبب أن القطاع الخاص لا ينشر أية معلومات حول هذه الأمور، ولا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي.

### الاستقلالية

تعمل الشركات المساهمة العامة والمحدودة باستقلالية كبيرة دون تدخل حكومي، وهي غير مساءلة إلا أمام أصحابها أو مساهميها وأمام مراقب الشركات وهيئة سوق رأس المال، غير أن البنوك تخضع لرقابة صارمة من سلطة النقد الفلسطينية، وهي ملزمة بحكم القانون بالخضوع للتفتيش الدوري في محاولة لضمان سلامة العمل. كما أن قانون غسيل الأموال الذي أقر في العام ٢٠٠٧ ( قانون بمرسوم) هو آلية جديدة لمراقبة عمل البنوك.

يعتبر القطاع الخاص أكثر القطاعات عرضة للفساد من حيث الرشاوى والعمولات، لكن يصعب الحديث عن ذلك كظاهرة. والأبرز في قضايا الفساد هو تضارب المصالح، وبشكل خاص في مجال منح الاحتكارات والخدمات العامة، مثل قطاع الاتصالات والاسمنت والتبغ والبتروول من قبل أشخاص يعملون في هيئات حكومية أو شركات خاصة.

### استهداف الفساد من قبل القطاع الخاص

لعبت هيئة حوكمة الشركات دوراً في إعداد وثيقة حوكمة الشركات المساهمة العامة التي تحتاج إلى برامج التوعية بمكافحة الفساد وغسيل الأموال من خلال الندوات والنشرات التوعوية.

### الشكاوى وآليات التطبيق

يتم النظر في كافة الشكاوى المتعلقة بالشركات لدى مراقب الشركات، الجهة المسؤولة في

القطاع الحكومي، وفي حالة وجود مخالفات تتم إحالتها إلى القضاء أو إلى مراقب عام شركات التأمين أو سلطة النقد أو هيئات التنسيق الخاصة بكل قطاع.

### الحوكمة

أدت العولة والتقدم السريع في وسائل الاتصالات الحديثة إلى خلق جو جديد من التنافس على المستويين المحلي والخارجي بالنسبة للشركات العاملة في فلسطين. وفي السنوات الأخيرة أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً من التشريعات المنظمة لعمل القطاع الخاص، إضافة إلى الإطار التنظيمي للشركات، وبخاصة تلك المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية، مثل قانون سلطة النقد، وقانون المصارف، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون هيئة سوق رأس المال، وقانون الأوراق المالية، وقانون مزاوله مهنة تدقيق الحسابات، وقانون التأمين، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون مكافحة غسل الأموال، والقرار بقانون لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الشركات. وقد احتوت هذه التشريعات على عدد من القواعد والمبادئ التي تدخل ضمن قواعد الحوكمة المعمول بها دولياً. وفي الاتجاه ذاته، فقد ارتأت هيئة سوق رأس المال، وبعد التنسيق المباشر مع سوق فلسطين للأوراق المالية وسلطة النقد ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) وأمان، وضع قواعد لحوكمة الشركات في فلسطين، خاصة وأن هذا الموضوع شهد في السنوات الأخيرة اهتماماً متزايداً من قبل الدول المختلفة في العالم ومن قبل المؤسسات الدولية، وذلك على ضوء الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها بعض الدول في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، وما تبع ذلك مع بداية القرن الحالي من فضائح مالية واقتصادية أمت بالعديد من الشركات الكبرى. وعليه فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات في فلسطين، تتألف من ممثلين عن جهات رقابية اقتصادية وقانونية وأكاديمية متنوعة، وقد قرّرت اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات تشكيل فريق فني للعمل على صياغة مدونة قواعد حوكمة الشركات، وفقاً لأسس وخطة عمل وضعت من قبلها. وقد تم إعدادها ونشرها على الصفحات الإلكترونية لعدد من المؤسسات، لكن لا توجد آلية لمعرفة مدى التزام الشركات بها.

### تأثير القطاع الخاص

بالرغم من أهمية القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية العامة وفي تحفيز الاقتصاد الوطني، إلا أنه من المفيد أن يكون هذا القطاع بمعزل عن التأثير أو التأثير بالشخص الحكومي، وأن تكون العلاقة ممأسسة بينه وبين القطاع الحكومي. غير أن الحالة الفلسطينية قد شهدت بروز العديد من الحالات التي تشير إلى زيادة تأثير القطاع الخاص على القطاع الحكومي، فهناك العديد من تضارب المصالح ومظاهر الفساد التي يشارك فيها بعض الأفراد الذين يتقلون بين القطاعين الخاص والعام دون قيود.

غير أن زيادة التأثير للقطاع الخاص على القطاع العام في الحالة الفلسطينية لم تصل إلى درجة غياب رقابة الجهات الحكومية على أعمال هذا القطاع. فقد بدأ بوضوح في عدة حالات اتخذت فيها الجهات المختصة بالرقابة على القطاع الخاص قرارات مهمة للمحافظة على حقوق المساهمين والمواطنين، ومن ذلك على سبيل المثال قيام سلطة النقد بتعيين لجنة مؤقتة للإشراف على بنك فلسطين الدولي بعد اتهام إدارة البنك بالقيام بعدة تجاوزات، وكذلك قيام الجهات المختصة بتصفية شركة التأمين العربية، والتدخل لحفظ الحق العام في صفقة الاتصالات بين شركة زين وشركة الاتصالات الفلسطينية.

### علاقة قطاع الأعمال مع الركائز الأخرى

تشارك جمعية رجال الأعمال الممثلة لقطاع كبير من الأعمال، بالإضافة إلى الاتحادات النوعية، مثل اتحاد الصناعات وغيره، من خلال مجلس تنسيق يضم القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وهيئات الحكم المحلي في العديد من النشاطات المتعلقة بنشر ثقافة النزاهة والشفافية. وتشكل تنظيمات القطاع الخاص حلقة الوصل بين المؤسسات غير الحكومية والدولة من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى، ولا توجد علاقة بين هذا القطاع والأحزاب السياسية أو المجلس التشريعي. وتقتصر علاقة القطاع الخاص مع الحكومة على قضايا ذات علاقة بهذا القطاع.

### التوصيات الخاصة بقطاع الأعمال

**أولاً- دفع الجهود الوطنية الخاصة بتبني الكود الفلسطيني في موضوع الحوكمة في القطاع الخاص.**

**ثانياً- وضع قواعد السلوك المهني في القطاع الخاص موضع التطبيق من قبل إدارة الشركات وممثلي هذا القطاع، بما يضمن تعزيز إجراءات التدقيق، ومنع الابتزاز وتقديم الرشوة، وتطوير ثقافة من الممارسات السليمة لدى العاملين في الأعمال والمشاريع الخاصة.**

**ثالثاً- تعزيز الأطر القانونية النازمة لمسألة منح الاحتكارات والرقابة على تنفيذها من قبل الدولة. وإعادة النظر بشأن الاحتكارات والامتيازات التي منحت سابقاً بشكل يتيح التنافس ويبعد الحكومة عن أي دور منافس في السوق ويحوّلها إلى إدارة للإشراف على السياسات والرقابة على التنفيذ.**



سادس عشر:

هيئات الحكم المحلي

## الهيكلية

نصت المادة ٨٥ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على «تنظيم البلاد في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون»، وحدد قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد الخطط التنموية، كما حدّد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات<sup>١٢١</sup>. وهناك ٣٣١ مجلساً قروياً وبلدياً في الضفة الغربية وقطاع غزة.

## الموارد ودور هيئات الحكم المحلي كركيزة لنظام النزاهة الوطني

تتمتع البلديات باستقلال لتطوير موازنتها الخاصة، والتي تخصص مبدئياً لمشاريع تطوير البنية التحتية. تبلغ الحوالات المالية من الحكومة ١٥٪ فقط من إجمالي العائدات، وتعمل البلديات في قطاع غزة على تحصيل ضريبة الممتلكات مباشرة وتحتفظ بنسبة ٩٠٪ منها، بينما ترسل الـ ١٠٪ المتبقية إلى الحكومة. وتحصل الحكومة ضرائب الوقود مركزياً ومن المفترض أن يرسل جزء منها إلى البلديات وفق القانون. يطرح قانون السلطات المحلية لسنة ١٩٩٧ تحويل نصف ضرائب الوقود، ورسوم تسجيل المركبات ومخالفات المرور إلى هيئات الحكم المحلي، لكن السلطة الوطنية لم تنفذ هذه التحويلات، وذلك لأن بعض الهيئات المحلية لا تدفع فواتير المياه والكهرباء إلى المزود الإسرائيلي، وبالتالي تقوم الحكومة الإسرائيلية باقتطاع هذه المتأخرات من العائدات مباشرة. تجدر الإشارة إلى أن البلديات الفلسطينية تنفذ معظم مشاريع البنية التحتية بتمويل يعتمد بشكل مبدئي على الدول المانحة<sup>١٢٢</sup>.

نصّت المادة ١٥ من قانون الهيئات المحلية المذكور على مجموعة من الوظائف والصلاحيات والسلطات لمجلس الهيئة المحلية ضمن حدود الهيئة، حيث يمارسها مباشرة أو بواسطة موظفيه. وتحدد الهيكلية الإدارية بموجب لائحة صادرة عن وزارة الحكم المحلي التي هي المرجعية القانونية لهيئات الحكم المحلي.

## المساءلة وآليات النزاهة والشفافية

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بأنظمة الرقابة على عمل الهيئات المحلية نجد مستويات مختلفة من الرقابة:

- **رقابة خارجية:** شركة قانونية تقوم بتدقيق الحسابات.
- **رقابة قانونية وإدارية:** تقوم بها وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية.
- **الرقابة الداخلية:** لجنة رقابة داخلية يشكلها المجلس البلدي أو القروي.
- **رقابة محكمة العدل العليا:** في القضايا التي لا تنظرها المحاكم النظامية.
- **رقابة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان:** تنظر في الشكاوى المقدمة من أفراد أو مؤسسات.

ويمكن إجمال أهم الإشكاليات في عمل هيئات الحكم المحلي بما يلي:

١. ضعف الآليات والمعايير الواضحة والمعلنة في مجالات منح التسهيلات وتقديم الخدمات

- وتراخيص البناء وفي التعيينات التي تقوم في أغلبها على اعتبارات عائلية وسياسية وشخصية.
٢. ضعف الهيكليات التنظيمية والإدارية واللوائح التفصيلية التي لم تتجز من قبل وزارة الحكم المحلي والمتعلقة بسير العمل.
٣. غياب تقاليد الموازنة بسبب حداثة تجربة معظم مجالس هذه الهيئات.
٤. بروز بعض التجاوزات وإساءة استخدام الموقع العام وتضارب المصالح في العطاءات الخاصة بهيئات الحكم المحلي.
٥. غياب علاقة شفافة ومنفتحة مع الجمهور، فليس من العرف السائد عقد لقاءات دورية بين معظم الهيئات المحلية والمواطنين والمناقشة المنفتحة للمشاكل.
٦. هناك ضعف شديد في الرقابة العامة على عمل هيئات الحكم المحلي.
٧. من غير الواضح إلى أي مدى تغطي النصوص القانونية المتعلقة بتجنّب تضارب المصالح والإفصاح عن الذمة المالية رؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية.
٨. غياب مدونات السلوك الخاصة بعمل أعضاء ورؤساء وموظفي الهيئات المحلية.
٩. ليست هناك آليات واضحة لكيفية متابعة شكاوى الجمهور.
١٠. وجود عدد من مؤسسات الحكم المحلي غير المنتخبة كما هو الحال في مدينة الخليل.

### الشفافية

لا تنشر مؤسسات الحكم المحلي تقاريرها المالية والإدارية ولا برامجها وخططها للجمهور، ويقتصر الاطلاع على هذه التقارير والبرامج والخطط على أعضاء المجالس. كما أنه من النادر أن تكون هناك مشاركة مجتمعية على المستوى المحلي عند إقرار مشاريع أو خطط تنمية لهذه المؤسسات.

### الشكاوى وآليات التطبيق

لا توجد آليات واضحة لكيفية متابعة الشكاوى في هيئات الحكم المحلي. وساهم في ذلك عدم استقرار العلاقة مع وزارة الحكم المحلي، نظراً لعدم استقرار الوضع المؤسساتي في الوزارة نفسها، ولضعف القضاء من جهة ثانية، وعدم الرغبة في محاسبة عدد من هيئات الحكم المحلي لأسباب سياسية أو قنوية حزبية.

### علاقة مؤسسات الحكم المحلي مع الركائز الأخرى

ترتبط مؤسسات الحكم المحلي مع مؤسسات غير حكومية بمشاركة مشتركة أو نشاطات ذات مدة محددة. ولا توجد علاقة ممأسسة بين سلطات الحكم المحلي والقطاع الخاص أو المجتمع المدني، كما أن مؤسسات الحكم المحلي في كثير من الأحيان تركز على الحزبية أو القنوية أو العائلية في كثير من نشاطاتها، وخاصة مؤسسات الحكم المحلي الرياضية. ولا يوجد في الأحزاب آلية لرقابة ممثليها في المجالس البلدية والقروية، كما أن دور وزارة الحكم المحلي محدود إلى حد كبير، وسلطة اتحاد المجالس البلدية والقروية هي معنوية بحتة. وتجدر الإشارة هنا غياب المرجعية الشعبية والقانونية في حالة هيئات الحكم المحلي المعينة،

حيث هناك اتهامات كثيرة وجهت لعدم وجود شفافية في المجالس غير المنتخبة حول آليات التعيين والمعايير التي تطبق في هذه الحالات.

### التوصيات الخاصة بهيئات الحكم المحلي

أولاً- تبني أنظمة المساءلة والشفافية في أداء مجالس الحكم المحلي، سواء من حيث الإدارة أو العمل أو في تنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات للجمهور.

ثانياً- تبني وتطبيق مدونات السلوك الخاصة بعمل هيئات الحكم المحلي.

سابع عشر:

الأطراف الدولية

يعتبر الاحتلال الإسرائيلي الطرف الخارجي الذي أثر وما زال يؤثر على واقع السلطة والمجتمع الفلسطيني، حيث لعب دوراً سلبياً من حيث البيئة المحيطة فشجع الفساد الرسمي من خلال تشجيع سياسة الاحتلال لأشخاص في السلطة. وأعاق ودمّر محاولات الإصلاح في المؤسسات الفلسطينية وضيّق على الحياة الاقتصادية العادية من خلال الحصار والحواجز وتقييد حرية الحركة. كذلك لعبت الدول المجاورة مثل مصر والأردن دوراً من خلال تأثيرها على التشريعات الفلسطينية الناشئة. كما أن المجتمع الدولي كان يركز على إعطاء الأهمية لموضوع بناء مؤسسة فلسطينية أمنية قوية على حساب احترام حقوق الإنسان ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل السلطة.

وبشكل عام فإن الممولين الدوليين قد لعبوا دوراً مباشراً في التأثير على السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها، وإن كان من الصعب وضع كافة الجهات المانحة في سلة واحدة واعتبارها وحدة متجانسة. فهي تتفاوت من حيث تبعيتها، فمنها المؤسسات حكومية، والمؤسسات غير الحكومية، مؤسسات الأمم المتحدة، إضافة إلى شركات خاصة. كما أنها تتفاوت من حيث حجم التمويل الذي تقدمه للشعب الفلسطيني ومن حيث آلية الرقابة والمساءلة التي تعتمدها في متابعة تنفيذ المشاريع التي تدعمها.

ويمكن تقسيم هذه المؤسسات من حيث النزاهة والشفافية والمساءلة إلى مستويين:

١. المستوى الداخلي: قلماً تنشر هذه المؤسسات تقاريرها المالية والإدارية للجمهور الفلسطيني، كما أنها لا تخضع لمراقبة أية جهة فلسطينية، بالرغم من أنها تحصل على أموال تحسب على الشعب الفلسطيني، وهناك عدم وضوح في الموازنات وآليات الصرف في هذه المؤسسات.

٢. مستوى العلاقة مع المؤسسات الفلسطينية: نظراً لتعدد أجنات هذه المؤسسات وأهدافها وآليات عملها فهي تعتمد آليات مختلفة في العلاقة مع الجهة الفلسطينية المستفيدة، كما أن العديد من هذه المؤسسات، في حالة العمل بمشروع مشترك لا تُطلع الشريك الفلسطيني إطلاعاً كاملاً على ميزانية المشروع بالرغم من الشراكة في هذا المشروع.

كما أن بعض الآليات التي تتبعها هذه المؤسسات يشوبها الشك، حيث أن بعضها يعتمد مقاول واحد لمعظم مشاريعها وتبدو العطاءات والمناقصات روتينية وليس هناك متطلبات تتعلق بالشفافية، كما أن حجم الأموال المصروفة على بعض المشاريع لا تتناسب مع طبيعة المشروع.

لقد لعبت هذه المؤسسات في الفترة الأخيرة دوراً في التنفيذ المباشر للمشاريع وهناك بعض المحاولات لتهميش الجهات الرسمية والأهلية الفلسطينية. وليس من المعتاد أن تقدم هذه المؤسسات تقاريراً عن أعمالها لجهة فلسطينية، وفي الغالب لا ترى نفسها مساءلة أمام أي طرف فلسطيني.

## الشفافية

تفتقر المؤسسات الدولية وغير الحكومية الدولية إلى الشفافية فهي لا تشر ميزانياتها ولا تعطي معلومات حول مشاريعها ولا توضح أسس التعيين فيها وهي تخضع لمراكزها أو مكاتبها الرئيسية، ولا يوجد عليها رقابة محلية ولا مجتمعية، وتشكل المنافس الأكبر للقطاع الحكومي والأهلي في اجتذاب التمويل، فهناك مؤسسات غير حكومية دولية تتلقى أموالاً هائلة وتكون موازنتها أكبر بكثير من موازنة الوزارة التي تعمل في نفس المجال.

هناك شروط واضحة للتمويل، ومن هذه الشروط سياسية كما هو الحال في وثيقة الإرهاب التي تشترط المؤسسات الأمريكية والكندية توقيعها من الشريك المحلي.

أما المحاسبة فلا يوجد أية حالة تم فيها محاسبة مؤسسة أجنبية على فشل مشروعها أو نموذجها في العمل، لا من جهة حكومية ولا من جهة مجتمعية، بينما يتم هذا في حالات عديدة للمؤسسات الفلسطينية.

### علاقة المؤسسات الدولية بالركائز الأخرى

يقوم بعض الممولين الدوليين بتمويل مؤسسات محلية لأسباب أيديولوجية أو سياسية وهناك تدخل واضح لدى العديد من الممولين والهيئات الدبلوماسية في إقرار الخطط التنموية أو توجيه الأولويات.

كما أنه لوحظ في الآونة الأخيرة، ونتيجة لحالة الانقسام السياسي، سيطرة كبيرة وتدخل واسع من قبل مؤسسات الأمم المتحدة في كثير من المجالات، التي أصبح لها تأثير في صنع السياسات.

### التوصيات الخاصة بالمؤسسات الدولية

لا بد من العمل على إقناع الجهات المانحة للتنسيق مع السلطة الوطنية، في كل ما تقدمه من منح ومساعدات، سواء تلك المتعلقة بدعم الموازنة أو تلك المتعلقة بالمشاريع التطويرية، للتأكد من أنها تأتي في إطار رؤية وخطة تنمية فلسطينية معتمدة. والتركيز على إشراك الجهات المانحة لمؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على هذه المساعدات وكيفية إدارتها، وذلك عبر لقاءات دورية بين الجانبين لضمان ملاءمة هذه المساعدات للاحتياجات الحقيقية للمجتمع الفلسطيني. وإخضاع جميع هذه المؤسسات إلى آلية مساءلة وفقاً للقانون الفلسطيني، وكذلك حثها على احترام مبادئ الشفافية في عملها.

# المراجع والمصادر



## قائمة المراجع

- ١ <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=347262&issueno=9934>
- ٢ منشورات أمان، الحملة الوطنية لمكافحة الفساد.
- ٣ منشورات أمان، الحملة الوطنية لمكافحة الفساد.
- ٤ أحمد أبو دية، سلسلة تقارير أمان تقرير رقم ٣، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، ٢٠٠٦
- ٥ القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ٦ لمزيد من المعلومات انظر: إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني المختلط، إعداد ائتلاف أمان وتقديم د. أحمد أبو دية، في مؤتمر أمان السنوي الثالث المنعقد في مدينتي رام الله وغزة ٢٠٠٧.
- ٧ عمر عبد الرازق وآخرون، تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) رام الله، ٢٠٠٤.
- ٨ أمان، الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية تقرير رقم ١٦ الإيرادات والنفقات ٢٠٠٦-٢٠٠٧، شباط ٢٠٠٨
- ٩ والتي تقتضي بوجوب قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية. عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية وتقديمها لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
- ١٠ في رسالة تم إرسالها من قبل مؤسسة أمان إلى السيد رئيس الحكومة المقالة أجابت وزارة المالية بأن الظروف الآن لا تسمح.
- ١١ هديل قزاز وآخرون، مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني. منسق التقرير أمان من أجل النزاهة والمساءلة. فلسطين ٢٠٠٧
- ١٢ المادة (٦٧) قانون الخدمة المدنية والتي تنص على: يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. وهذا يتعلق فقط بالعاملين ولا ينطبق على الوزراء (” ومن في حكمهم“ هذه العبارة خاطئة من الناحية القانونية ذلك أن من في حكم الوزير هم موظفو الفئة الخاصة ومن ضمنهم رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة غير الوزارية والذين يختلفون عن الوزراء في خضوعهم لأحكام المادة ٦٧ من القانون لكون قانون الخدمة المدنية شملهم في المادة التاسعة منه والتي تحدثت عن تصنيف الموظفين فاعتبرتهم جزءاً من موظفي الخدمة المدنية) على اعتبار أن تعيينهم سياسي، كما لا يوجد قيود على عمل كبار الموظفين بعد تركهم الوظيفة الحكومية.
- ١٣ قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥
- ١٤ محمد رابي، مستشار قانوني في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٨.
- ١٥ الصفحة الإلكترونية لمجلس الوزراء <http://www.palestinecabinet.gov.ps/Default.aspx>
- ١٦ انظر الصفحة الإلكترونية الخاصة بوزارة المالية [www.pmf.ps](http://www.pmf.ps)
- ١٧ عمل مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٩ على إصدار مسودة لنظام الشكاوى ولكن لم يتم اعتماده حتى اللحظة.
- ١٨ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي ٢٠٠٧.
- ١٩ أمان، المصدر السابق.
- ٢٠ القانون الأساسي المعدل مادة (٦١).
- ٢١ الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٢٠٠٨.
- ٢٢ تنص المادة (٩٨) من النظام الداخلي للمجلس على أنه فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية.
- ٢٣ قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤

## ٧ المراجع والمصادر

- ٢٤ قزاز وآخرون، مصدر سابق.
- ٢٥ مادة ٩٥ من النظام الداخلي للمجلس.
- ٢٦ أحمد أبو دية، وجهاد حرب. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير ٣ رام الله، كانون أول ٢٠٠٦.
- ٢٧ هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، مقابلة بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨.
- ٢٨ اللائحة الداخلية للجنة الانتخابات ٢٠٠٧.
- ٢٩ قرار بقانون رقم ( ) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.
- ٣٠ كحيل، مصدر سابق.
- ٣١ <http://www.elections.ps>، تاريخ الدخول ٢٠/٥/٢٠٠٨.
- ٣٢ قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥، وتقرير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان حول الانتخابات الفلسطينية الرئاسية ٩/١/٢٠٠٥.
- ٣٣ اللائحة الداخلية للجنة الانتخابات ٢٠٠٧، مصدر سابق.
- ٣٤ أشرف الشعيبي، نائب المدير التنفيذي للجنة الانتخابات، مقابلة بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨.
- ٣٥ كحيل، مصدر سابق.
- ٣٦ المصدر السابق و <http://www.elections.ps>، تاريخ الدخول ٢٠/٥/٢٠٠٨.
- ٣٧ كحيل، المصدر السابق.
- ٣٨ المصدر السابق.
- ٣٩ تقرير لجنة الانتخابات المركزية حول الانتخابات التشريعية الثانية، ٢٥ كانون الثاني، ٢٠٠٦، ص ٧٧-٨٠.
- ٤٠ كحيل، مصدر سابق.
- ٤١ قانون الانتخابات، مصدر سابق.
- ٤٢ كحيل، مصدر سابق.
- ٤٣ حسام سرنديح، المستشار الفني للمدير التنفيذي للجنة الانتخابات، مقابلة بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨، وكحيل مصدر سابق.
- ٤٤ انظر الصفحة الإلكترونية <http://www.elections.ps> البرامج ونفقات الحملات الانتخابية.
- ٤٥ سرنديح، مصدر سابق.
- ٤٦ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير حول عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في ٢٥/١/٢٠٠٦.
- ٤٧ سرنديح، مصدر سابق.
- ٤٨ المصدر السابق.
- ٤٩ هديل قزاز وآخرون، مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني، ٢٠٠٧.
- ٥٠ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.
- ٥١ فيصل عثمان، قائم بأعمال مدير عام الشؤون الإدارية والمالية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٨.
- ٥٢ عثمان، مصدر سابق.
- ٥٣ قانون الخدمة المدنية، مصدر سابق.
- ٥٤ انظر الصفحة الإلكترونية الخاصة بالديوان [www.facb.gov.ps](http://www.facb.gov.ps)
- ٥٥ التقرير السنوي لديوان الرقابة، مصدر سابق.
- ٥٦ قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، مادة ٩٢.

## ٧ المراجع والمصادر

- ٥٧ قزاز وآخرون، مصدر سابق.
- ٥٨ التقرير السنوي للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الأعداد (٦-١٠) ٢٠٠٠-٢٠٠٤، رام الله.
- ٥٩ المصدر السابق.
- ٦٠ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ٢٠٠٨.
- ٦١ علي أبو ديك، وكيل مساعد وزارة العدل، مقابلة بتاريخ ٦/٨/٢٠٠٨.
- ٦٢ انظر الصفحة الإلكترونية لمجلس القضاء الأعلى: [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)
- ٦٣ مادة ٥ من قانون السلطة القضائية.
- ٦٤ المواد (١-٣) من قانون السلطة القضائية.
- ٦٥ قزاز وآخرون، مصدر سابق، ص ٧٢.
- ٦٦ أحمد أبو دية وجهاد حرب، (٢٠٠٧) فصل السلطات/ حالة فلسطين السلطة القضائية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.
- ٦٧ انظر منظومة المقتفي على الصفحة الإلكترونية [/http://muqtafi.birzeit.edu](http://muqtafi.birzeit.edu)
- ٦٨ انظر المواد (١٥، ١٧-٢٠) من قانون السلطة القضائية.
- ٦٩ أبو دية وحرب، حالة فلسطين السلطة القضائية، مصدر سابق.
- ٧٠ هديل قزاز وآخرون، مصدر سابق.
- ٧١ أبو دية، وحرب، مصدر سابق.
- ٧٢ تستند هذه الجزئية بشكل رئيسي إلى تقرير أعدته أمان بعنوان "الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين، من إعداد الباحث بلال البرغوثي، ٢٠٠٧.
- ٧٣ الخطة التطويرية لديوان شؤون الموظفين.
- ٧٤ الاحيان. المركز الفلسطيني للسياسات والبحوث المسحية، ١٧ آذار ٢٠٠٤ رام الله، استطلاع رقم ١١.
- ٧٥ ملتقى الحكم الرشيد، التقرير الدوري الثاني، ٢٠٠٧
- ٧٦ قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨. المواد (١٥-١٧).
- ٧٧ المصدر السابق ص ٧٦-٨٠
- ٧٨ دليل الموظف العام، قانون الخدمة المدنية، منشورات أمان، ٢٠٠٦
- ٧٩ هذه الجزئية تعتمد بشكل رئيس على تقرير تم إعداده من قبل مؤسسة أمان ٢٠٠٨
- ٨٠ تنص المادة ٣٩ من قانون التقاعد العام لسنة ٢٠٠٥ على أنه " يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء وفقاً لما يلي: أ- ثلاثة أعضاء مهنيين متخصصين في الأمور المالية والاقتصادية. ب- رئيس الهيئة. ت- رئيس ديوان الموظفين العام. ث- رئيس هيئة التنظيم والإدارة. ج- ممثل عن موظفي الهيئات المحلية يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية. ح- ممثل عن المتقاعدين يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية. خ- ممثل عن وزارة المالية يتم اختياره من وزير المالية على أن لا يقل عن درجة مدير عام ويكون مختص بالأمور المالية والاقتصادية".
- ٨١ جهاد حرب وأحمد أبو دية، إدارة التقاعد في فلسطين، أمان، ٢٠٠٧.
- ٨٢ الحافظ: البنك أو المؤسسة المالية التي يتم تعيينها من قبل مجلس إدارة الهيئة لحفظ أموال وممتلكات الهيئة وفقاً لتعليمات مجلس الإدارة.
- ٨٣ مدير الاستثمار: الشخص أو المؤسسة المالية المختصة الذي يعين من قبل الهيئة ليتولى إدارة استثمار أموال الهيئة حسب تعليمات مجلس الإدارة وفقاً لأفضل الممارسات.
- ٨٤ حرب، إدارة التقاعد، مصدر سابق.
- ٨٥ المصدر السابق.
- ٨٦ نفس المصدر.

## ٧ المراجع والمصادر

- ٨٧ نص تعديل عام ١٩٩٦ ”على أن قرارات مجلس إدارة الصندوق تعتبر سارية المفعول وواجبة التنفيذ من التواريخ التي يحددها مجلس الإدارة“.
- ٨٨ حرب، المصدر السابق.
- ٨٩ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، أمان.
- ٩٠ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ٩١ المصدر السابق.
- ٩٢ أمان. نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة مراجعة تحليلية نقدية، أمان.
- ٩٣ أمان، العطاءات الحكومية في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ٩٤ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ٩٥ أمان، النزاهة في العقود الإدارية، المصدر السابق.
- ٩٦ المصدر السابق.
- ٩٧ المصدر ذاته.
- ٩٨ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ٩٩ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ١٠٠ المصدر السابق.
- ١٠١ نفس المصدر.
- ١٠٢ أمان، النزاهة في العقود الإدارية، مصدر سابق.
- ١٠٣ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ١٠٤ أمان، النزاهة في العقود الإدارية، مصدر سابق.
- ١٠٥ المصدر السابق.
- ١٠٦ نفس المصدر.
- ١٠٧ أمان، العطاءات في المؤسسات الحكومية، مصدر سابق.
- ١٠٨ المصدر السابق.
- ١٠٩ الصفحة الإلكترونية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان [www.piccr.org](http://www.piccr.org)
- ١١٠ محمد عبدالله، المدير المالي والإداري للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مقابلة بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٨.
- ١١١ سامي جبارين، محام في وحدة الشكاوى في الهيئة المستقلة. مقابلة بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٨
- ١١٢ جبارين، المصدر السابق.
- ١١٣ المصدر السابق.
- ١١٤ نفس المصدر. مع الإشارة إلى ان التقرير الذي سيصدر هذا العام سيتضمن باباً خاصاً بتقارير الهيئة المالية والإدارية الخاصة بها.
- ١١٥ [www.piccr.org](http://www.piccr.org)
- ١١٦ الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثاني عشر وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٦، ١ كانون الثاني ٢٠٠٦ - ٣١ كانون اول ٢٠٠٦.
- ١١٧ الموقع الإلكتروني للهيئة [www.piccr.org](http://www.piccr.org)
- ١١٨ أمان، علي أبو دياك و ناصر الرئيس، السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، ٢٠٠٨.
- ١١٩ المصدر السابق.
- ١٢٠ سرور الشيعبي. تقرير عن وزارة الإعلام (غير منشور). ٢٠٠٣

## ٧ المراجع والمصادر

- ١٢١ قزاز وآخرون، مصدر سابق
- ١٢٢ <http://www.aman-palestine.org/Media/About.htm>
- ١٢٣ عبد الرحمن التميمي. واقع شبكة المنظمات الأهلية، مجلة تسامح عدد ٧، منشورات مركز رام الله لحقوق الإنسان.
- ١٢٤ أمان، مشروع تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي، نشرة أمان عدد ٩، ٢٠٠٥.
- ١٢٥ شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية. التقرير السنوي، منشورات شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية. (٢٠٠٤-٢٠٠٥).
- ١٢٦ هديل قزاز. المجتمع المدني وتحدياته، ملاحظات أخذت في ندوة عقدت في مؤسسة مفتاح بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣.
- ١٢٧ أمان. مدونة الأخلاقيات والقوانين السلوكية الخاصة بالشفافية والمساءلة في العمل الأهلي الفلسطيني. أمان: ٢٠٠٨.
- ١٢٨ ف. المؤقت وآخرون. مساءلة العمل الأهلي. أمان. ٢٠٠٧.
- ١٢٩ [www.paltrade.com](http://www.paltrade.com)
- ١٣٠ قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٧.
- ١٣١ قزاز وآخرون، مصدر سابق.

## قائمة المصادر

### قوانين ولوائح وأنظمة تنفيذية :

١. القانون الأساسي المعدل، ٢٠٠٥.
٢. قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.
٤. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤.
٥. قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥.
٦. قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.
٧. اللائحة الداخلية للجنة الانتخابات ٢٠٠٧.
٨. قانون الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨.
٩. قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ٢٠٠٨.
١٠. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
١١. قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٧.
١٢. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤.
١٣. قرار بقانون رقم ( ) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.

### المقابلات :

١. محمد عبدالله، المدير المالي والإداري للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مقابلة بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٥.
٢. سامي جبارين، محام في وحدة الشكاوى في الهيئة المستقلة. مقابلة بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٥.
٣. فيصل عثمان، قائم بأعمال مدير عام الشؤون الإدارية والمالية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٥.
٤. علي أبو دياك، وكيل مساعد وزارة العدل، مقابلة بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٨.
٥. هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، مقابلة بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٢.

## ٧ المراجع والمصادر

٦. أشرف الشعبي، نائب المدير التنفيذي للجنة الانتخابات، مقابلة بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨
٧. حسام سرنج، المستشار الفني للمدير التنفيذي للجنة الانتخابات، مقابلة بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨.
٨. محمد رابي، مستشار قانوني في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٨.

## تقارير ودراسات:

١. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير حول الانتخابات الفلسطينية الرئاسية، رام الله ٩/١/٢٠٠٥.
٢. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي، رام الله، ٢٠٠٧.
٣. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير عن واقع التعاقد في فلسطين، رام الله، ٢٠٠٨.
٤. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير ١٦، العطاءات الحكومية، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، رام الله، شباط ٢٠٠٨.
٥. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة: في المجلس التشريعي، رام الله، ايلول ٢٠٠٦.
٦. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مدونة الأخلاقيات والقوانين السلوكية الخاصة بالشفافية والمساءلة في العمل الأهلي الفلسطيني. أمان: ٢٠٠٨.
٧. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مشروع تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي، نشرة أمان عدد ٩. ٢٠٠٥.
٨. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، رام الله، ٢٠٠٧.
٩. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، الواقع التشريعي تقرير رقم ١٢ تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله، كانون أول ٢٠٠٧.
١٠. أبو دية، أحمد. إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني المختلط. مؤتمر أمان السنوي الثالث المنعقد بمدينة رام الله وغزة ٢٠٠٧.
١١. أبو دية، أحمد ، الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) سلسلة تقارير ١٦ الإيرادات والنفقات ٢٠٠٦-٢٠٠٧، رام الله، شباط ٢٠٠٨.
١٢. أبو دية، أحمد وجهاد حرب، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير ٣ رام الله، كانون أول ٢٠٠٦.
١٣. التميمي، عبد الرحمن، واقع شبكة المنظمات الأهلية، مجلة تسامح عدد ٧، منشورات مركز رام الله لحقوق الإنسان.
١٤. التميمي، عبد الرحمن، واقع ومستقبل المجتمع المدني، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر مؤسسة مواطن. ٢٠٠٦.
١٥. جبارين، سامي، استغلال النفوذ الوظيفي، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٦.
١٦. حرب، جهاد، وأحمد أبو دية، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني / حالة السلطة القضائية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، ٢٠٠٦.
١٧. حرب، جهاد، وأحمد أبو دية، إدارة التعاقد في فلسطين، أمان، ٢٠٠٧.
١٨. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لسنة ٢٠٠٦ رقابة وتدقيق من اجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الصالح، رام الله، ٢٠٠٧.
١٩. الشعبي، سرور، تقرير عن وزارة الإعلام (غير منشور). ٢٠٠٣.
٢٠. عزمي الشعبي، المؤسسة الأمنية في نظام النزاهة العربي: عنصر مكافحة أم مجال آخر للفساد،

## ٧ المراجع والمصادر

- ائتلاف أمان، رام الله، ٢٠٠٨.
٢١. عيسى أبو عرام وإبراهيم المصري، واقع وصلحيات الأجهزة الأمنية ارتباطاً بقضية الإصلاح، جامعة بيرزيت، معهد أبو لغد للدراسات الدولية، ٢٠٠٤.
٢٢. المؤقت، ف. وآخرون. مساءلة العمل الأهلي. أمان. ٢٠٠٧.
٢٣. علي أبو دياك وناصر الرئيس، السياسات والتشريعات الفلسطينية في مكافحة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، ٢٠٠٨.
٢٤. على الجرباوي، الأمن والحكم الصالح، رام الله.
٢٥. عمر عبد الرازق وآخرون، تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، ٢٠٠٤.
٢٦. مقداد، م.، دور الجمعيات الخيرية الاغاثية في الاقتصاد الفلسطيني، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول للاستثمار والتمويل في فلسطين. الجامعة الإسلامية، غزة. ٢٠٠٥.
٢٧. قزاز، هديل وآخرون، مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني. منسق التقرير أمان من أجل النزاهة والمساءلة. فلسطين ٢٠٠٧.
٢٨. لجنة الانتخابات المركزية، تقرير حول الانتخابات التشريعية الثانية، ٢٥ كانون الثاني، ٢٠٠٦.
٢٩. لجنة الرقابة العامة في المجلس التشريعي، تقرير حول بنك فلسطيني الدولي، رام الله، ٢٠٠٥.
٣٠. مجلس القضاء الأعلى، تقرير إنجازات السلطة القضائية خلال العام ٢٠٠٧، رام الله، ٢٠٠٨.
٣١. المركز الفلسطيني للسياسات والبحوث المسحية، ١٧ آذار ٢٠٠٤، استطلاع رقم ١، رام الله، ٢٠٠٤.
٣٢. مصلح، عبيد، وآخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) رام الله، ٢٠٠٧.
٣٣. ملتقى الحكم الرشيد، التقرير الدوري الثاني، ٢٠٠٧.
٣٤. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير حول عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في ٢٠٠٦/١/٢٥.
٣٥. الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثاني عشر وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٦، ١ كانون الثاني ٢٠٠٦ - ٣١ كانون أول ٢٠٠٦.
٣٦. وزارة المالية، مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٨.

## صفحات إلكترونية :

- <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=347262&issueno=9934>
- [www.paltrade.com](http://www.paltrade.com)
- [www.alarabiya.net/save\\_print.php?save=1&cont\\_id=20883](http://www.alarabiya.net/save_print.php?save=1&cont_id=20883)
- <http://www.aman-palestine.org/>
- [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)
- <http://www.elections.ps>
- [www.facb.gov.ps](http://www.facb.gov.ps)
- <http://muqtafi.birzeit.edu/>
- <http://www.palestinecabinet.gov.ps/Default.aspx>
- [www.piccr.org](http://www.piccr.org)
- [www.pmf.gov.ps](http://www.pmf.gov.ps)

