تصدر عن
الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

مجلة فلسطينية مختصة في قضايا تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام.

مجلة نزاهة

العدد الأول | كانون الأول 2020

اقرأ في هذا العدد

سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا

نزاهة وشفافية المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا

قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد «نظام الهدايا»

أحكام قضائية 2020

تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة

أبحاث مميزة لطلبة مميزين

نزاهة

تصدر عن

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة

العدد الأول | كانون الأول 2020

رئيسة التحرير: **عبير مصلح**

محرر المجلة: **أحمد نصر الله**

اللجنة الاستشارية

د. عزمي الشعيبي
مستشار مجلس إدارة أمان لشؤون مكافحة الفساد

رولا دغمان
مستشارة تخطيط استراتيجي

د. عبد الرحمن الحاج ابراهيم
عميد كلية الحقوق والإدارة العامة / جامعة بيرزيت

أ. جهاد حرب
باحث ومحلل سياسي

معين عودة
محامي وطالب دكتوراه بقضايا النزاعات الدولية/ جامعة جورج ميسون/ واشنطن

د. هديل قزاز
المنسقة الإقليمية لشؤون النوع الاجتماعي بمنظمة أوكسفام لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله
المصايف • شارع إيميل توما • عمارة القصر • الطابق 1- • مكتب# 12

+970 (2) 2961333
+970 (2) 2956931
+970 (599) 998842
صندوق بريد: 401 • فلسطين • رام الله
www.nazaha.ps

©جميع الحقوق محفوظة للأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة – نزاهة

تم إعداد هذا الدليل بدعم مشكور من
المؤسسة الأوروبية لدعم الديمقراطية EED

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة – نزاهة، مؤسسة أهلية تأسست عام 2017، هدفها رفع الوعي بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة والحفاظ على المال العام والتوعية بمخاطر الفساد بجميع أشكاله ومظاهره وآليات مكافحته من خلال التعليم والتدريب وتنمية ثقافة المجتمع وذلك عن طريق تطوير وسائل وأدوات قابلة للقياس والتطبيق من قبل مراكز اتخاذ القرار في الشأن العام. وتأتي مجلة نزاهة كجزء مهم في ترجمة هذه المفاهيم والقيم من خلال محاورها المختلفة وما تطرحه بأقلام كتابها المتخصصين من مواضيع حيوية.

الأفكار الواردة في هذه المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الأكاديمية

ترحب مجلة نزاهة بنشر مساهمات الكتاب والباحثين في موضوعات النزاهة ومكافحة الفساد على أن يتراوح حجم المقالات 1500-2000 كلمة والتقارير 2500-3000 كلمة والدراسات 3500-5000 كلمة بنوع خط Arabic Simplified حجم 12 مع مراعاة أن تلتزم الكتابات بقواعد البحث العلمي من حيث المنهجية والأصالة والرصانة العلمية، وأن لا تكون مقدمة لأية جهة أخرى للنشر أو للحصول على جوائز أو سبق نشرها.

الفهرس

الكلمة الافتتاحية/ بقلم رئيسة التحرير الأستاذة عبير مصلح 4

- مقالات 6

الرقابة على الإنفاق العام في ظل حالة الطوارئ - جائحة كورونا | د. أحمد أبو دية 8

سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا | أ. عزيز كايد 16

- تقارير 24

نزاهة إشغال الوظائف العليا | أ. جهاد حرب 26

نزاهة وشفافية المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا | د. أحمد أبو دية 32

- مقابلات 40

مقابلة مع «المهندس فائق الديك» رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء

حول دور المجلس في تعزيز منظومة النزاهة في عمليات الشراء العام 41

- قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد 2020 46

قراءة في التشريعات "نظام الهدايا الفلسطيني رقم (10) لسنة 2019" | د. عبد الرحيم طه 48

- الأحكام القضائية 54

الاحكام القضائية المنشورة والصادرة عن محكمة جرائم الفساد خلال عام 2020 56

- تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعات المختلفة 62

عن تجربة النيابة العامة | أ. مصطفى فرحان 63

عن تجربة القطاع العام | أ. رشا عمارنة 63

عن تجربة القطاع الخاص | د. بشار أبو زعرور 63

عن تجربة القطاع الأهلي | د. عزمي الشعيبي 63

عن تجربة قطاع التعليم | أ. ثروت زيد 63

- أدوات مكافحة الفساد 64

في مجال النزاهة: شرح أداة تلقي الهدايا 65

في مجال الشفافية: شرح أداة شفافية ونزاهة إجراءات العطاءات والمشتريات 66

في مجال المساءلة: التدقيق والرقابة على إدارة المساعدات والتبرعات 67

- أبحاث مميزة لطلبة مميزين 68

شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام | لانا شماسنة 70

المقالة الافتتاحية

بقلم رئيسة التحرير الأستاذة عبير مصلح

تعتبر مجلة نزاهة أول مجلة فلسطينية مختصة في قضايا تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام، وهي تُعنى برفع الوعي العام في هذا المجال، فالتعرف على مخاطر الفساد وأشكاله المتنوعة وآثاره السلبية المدمرة وطرق مكافحته هو الهدف المباشر لها، ومن هذا المنطلق تتنوع القضايا كما تتنوع أساليب طرحها في المجلة ما بين المقالات والتقارير وأبحاث طلبة الجامعات، والمقابلات، والقراءات المتخصصة في التشريعات، وتجارب القطاعات المختلفة في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وتستهدف المجلة القُرّاء من أكاديميين، وخبراء، وإعلاميين، وطلبة، وناشطين، إضافة إلى العاملين في إدارة الشأن والمال العام، وتسعى المجلة لتكون مرجعاً حيوياً وأساسياً لمن يرغب بالمعرفة أو الاطلاع أو البحث في موضوع النزاهة ومكافحة الفساد بشكل متخصص، كما تسعى لتشجيع الأطراف الفلسطينية المختلفة العاملة في هذا المجال لصياغة تجاربها المحلية.

لا تقف حدود المجلة على ما تطرحه من مواضيع ذات علاقة بالنزاهة ومكافحة الفساد فقط بل تتعداها إلى رصد الواقع الفلسطيني وتأثير قضايا النزاهة والشفافية في حياة

> **النزاهة**
> مجموعة القيم المُتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم.

المواطن الفلسطيني من مُختلف الجوانب. ويساعد تنوع الموضوعات التي تستطلعها المجلة وتركيزها على العلوم الاجتماعية المختلفة المترابطة مع دراسة الفساد في خلق فهم أكبر لهذه الظاهرة وأشكالها القائمة. وعليه فإن المجلة تسعى لأن تكون منصة مرجعية لمختلف المحتويات المادية والرقمية المتعلقة بقضايا تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وإدارة الشأن والمال العام في فلسطين.

يُغطي العدد الأول من المجلة ومن خلال محاوره المختلفة جوانب عديدة فهي تستكشف في المحور الخاص بالمقالات والتقارير كيف يمكن لضعف الرقابة على الإنفاق العام وعدم الوضوح في سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا وحالة الطوارئ أن يخلق تحديات كبيرة للنزاهة والشفافية، كما تبرز في إطار هذا المحور الحاجة الملحة لتعزيز الالتزام بمنظومة النزاهة في كافة مراحل وإجراءات عمليات الشراء العام وفي إشغال الوظائف العليا خاصة أثناء الجائحة.

من جانب آخر تعنى المجلة بإبراز أهمية الدور الذي يلعبه الجانب المعرفي في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة سواء على الصعيد الجامعي أو المدرسي ودور المعلم والأكاديمي في غرس هذه القيم في تفكير الطلبة ودفعهم إلى التسلح بها ليس من باب الأمنيات المرغوب في تحقيقها بل من باب الحقوق والواجبات التي يجب الالتزام بها، وذلك ضمن المحور المخصص لأبحاث الطلبة المميزين في مواضيع ذات علاقة بنزاهة وشفافية إدارة المال العام والحكم الرشيد، وفي سياق متصل تركز المجلة على الأهمية التي تحظى بها مكافحة الفساد من خلال عرض تجارب العديد من الشخصيات الذين يمثلون قطاعات مختلفة وكيف أثرت تجاربهم في مكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني وما هي رسالتهم لإحداث التغيير.

وأخيراً وبالنيابة عن هيئة التحرير في مجلة نزاهة أود أن أشكر الكُتّاب والباحثين الذين أعدوا المقالات والتقارير والأبحاث لإسهامهم في نشر الوعي بقيم النزاهة والحفاظ على المال العام، كذلك الشكر الخاص لجميع الشخصيات من القطاعات المختلفة الذين شاركونا تجاربهم في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في هذا العدد من المجلة الذي نأمل أن يحقق الفائدة المرجوة منه.

مقالات

الرقابة على الإنفاق العام في ظل حالة الطوارئ - جائحة كورونا | **د. أحمد أبو دية**

سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا | **أ. عزيز كايد**

الرقابة على الإنفاق العام في ظل حالة الطوارئ / جائحة كورونا

د. أحمد أبو دية

المحاسبة
خضوع الأشخاص الذين يتولّون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم.

تركت جائحة كورونا تأثيرات بارزة على كافة مناحي الحياة الفلسطينية شأنها شأن مُختلف دول العالم الذي يواجه هذه الجائحة، فقد صدر بتاريخ 2020/03/05 المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ واتبع المرسوم بإصدار قرار بقانون بشأن تنظيم حالة الطوارئ بتاريخ 2020/03/22 وإعلان الحجر الصحي في الأراضي الفلسطينية لمنع تفشي الوباء، وقد شملت الإجراءات والتدابير التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية إغلاق المناطق الفلسطينية ومنع التنقل بين المحافظات والقرى والبلدات والمخيمات، وحظر حركة الأفراد في أضيق الحدود، والحجر الإلزامي للمصابين والقادمين من الخارج في أماكن مخصصة لذلك، وإغلاق المصالح التجارية ومنع العمال الفلسطينيين من الوصول إلى أعمالهم في داخل الخط الأخضر، وإغلاق المؤسسات العامة والوزارات باستثناء وزارة الصحة والاقتصاد الوطني ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة المالية والتخطيط وهيئة الشؤون المدنية، وامتد الإغلاق لنحو ثلاثة أشهر بين إغلاق متواصل ومتقطع، وتم إعلان حالة الطوارئ وتجديدها عدة مرات وهي ما زالت قائمة حتى تاريخه.

أدت جائحة كورونا وما تبعها من تدابير وإجراءات لمواجهة الجائحة إلى تعطل الأنشطة الاقتصادية والحركة التجارية خاصة خلال فترات الإغلاق وهو ما ترك انعكاسه السلبي على الإيرادات العامة فانخفضت الإيرادات المحلية من الضرائب والرسوم، كما تراجع حجم المقاصة (الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة التي تجبيها إسرائيل نيابة عن الجانب الفلسطيني) نسبياً، كما تتطلب مواجهة الجائحة زيادة الإنفاق العام لتوفير الأدوية والمستلزمات الطبية وألبسة خاصة وأدوات الفحص المخبرية وتوفير أماكن الحجز ونشر الأجهزة الأمنية لتطبيق تدابير الحجر الصحي.

ولم تشكل جائحة كورونا وما ارتبط بها من إعلان حالة الطوارئ والتدابير الأخرى الأزمة الوحيدة التي واجهتها الأراضي الفلسطينية فقد تزامنت مع هذه الأزمة سعي الاحتلال الإسرائيلي والولايات المتحدة لتصفية القضية الفلسطينية من خلال محاولة تطبيق صفقة القرن عبر إعلان حكومة الاحتلال عن مشروع ضم أجزاء كبيرة من الأراضي

الفلسطينية في الضفة الغربية الأمر الذي دفع بالقيادة الفلسطينية لاتخاذ قرارات مهمة لمواجهة مشروع الضم تمثلت بوقف العمل بكافة الاتفاقيات مع إسرائيل وقطع العلاقات معها بما فيها كل أشكال التنسيق التي كانت قائمة بين الجانبين وشمل ذلك التوقف عن استلام أموال المقاصة وفقاً للشروط الإسرائيلية مما أدى إلى فقدان الموازنة العامة نحو 65% من مواردها الأمر الذي مس بقدرة الحكومة على الإنفاق ومواجهة جائحة كورونا وكذلك مس بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية ودفع رواتب موظفيها.

موازنة لحالة الطوارئ لمواجهة الجائحة

تبعاً للظروف الناتجة عن جائحة كورونا وانعكاساتها على النشاطات الاقتصادية والتجارية وتوقع انخفاض الإيرادات العامة فقد برزت سيناريوهات متشائمة حول الوضع الاقتصادي الفلسطيني، حيث أشارت التوقعات بتراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تتراوح بين 11-14% خلال عام 2020 مقارنة بالعام 2019 وقُدّرت خسائر الاقتصاد الفلسطيني جراء الجائحة بنحو 2.5 مليار دولار، وفي ظل هذه التوقعات أعلنت الحكومة الفلسطينية أنها ستعمل بموازنة تقشفية تتركز فيها أولويات الإنفاق على مواجهة مخاطر جائحة كورونا ودعم النظام الصحي ومساعدة الفقراء وتوفير رواتب الموظفين واحتياجات الأمن. كما أعلنت الحكومة نيتها تقليص الإنفاق الحكومي الجاري، وبتاريخ 2020/03/31 صدر قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020، وقد اعتمدت الموازنة مبدأ إمكانية التعديل والتحديث في بنود الموازنة في ضوء المستجدات المالية، وإعداد خطط نقدية شهرية ترتكز على مبدأ التقنين وفقاً للأولويات التي يُقررها مجلس الوزراء بما ينسجم والظروف القائمة.

قدرت الموازنة صافي الإيرادات العامة بمبلغ 8,358,0 مليون شيكل وهي أقل بنسبة 30% من الإيرادات المتحققة في العام 2019، وقدرت النفقات العامة وصافي الإقراض بمبلغ 17,787,0 مليون شيكل أي ما يقارب ضعف الإيرادات العامة، وقد بلغ العجز المقدر في الموازنة العامة قبل التمويل بمبلغ 9,429,0 مليون شيكل وبعد التمويل بنحو 5 مليار شيكل.

وتشير البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية للفترة من شهر كانون الثاني وحتى نهاية حزيران 2020 (بيانات نصف سنوية) أن إجمالي صافي الإيرادات بلغ 5,246,6 مليون شيكل خلال الفترة المذكورة بينما بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض لذات الفترة 6,840,9 مليون شيكل، أما أوجه الإنفاق العام كما يظهر في بيانات وزارة المالية فتمثلت في الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية، واستخدام السلع والخدمات والنفقات التحويلية والنفقات الرأسمالية والفائدة وصافي الإقراض ومدفوعات مخصصة[1] وقد وزعت النفقات على الأوجه المذكورة على النحو الوارد في الجدول التالي:

1. المالي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية
http://www.pmof.ps/pmof/internal.php?var=11

إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض المتحقق للنصف الأول من عام 2020 على أساس الالتزام مقارنة بالعام 2019 والموازنة للعام 2018 (مليون شيكل)

أوجه الإنفاق	المتحقق للنصف الأول من عام 2020	المتحقق للنصف لأول من عام 2019	المقدر لنصف عام 2018
إجمالي النفقات	**6,840,9**	**7,260.7**	**8,089.5**
الرواتب والأجور	3,316,8	3,239.2	3,939
المساهمات الاجتماعية	330,6	328.8	382
استخدام السلع والخدمات	639,9	868.7	1,043
النفقات التحويلية	1,758,9	1,937.8	2,466
النفقات الرأسمالية	23.4	25.6	39
الفائدة	79,8	99.9	152.5
صافي الإقراض	501,8	572	450
مدفوعات مخصصة	189,7	188.6	

المصدر: بيانات وزارة المالية، التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

وتشير البيانات حول أوجه الإنفاق خلال النصف الأول من العام 2020 إلى تقارب نسبي مع أوجه الإنفاق لذات الفترة من عام 2019 مع تراجع طفيف نظراً إلى وجود ذات الأزمة المالية القائمة اليوم والناتجة عن قرار القيادة الفلسطينية عدم قبول تسلم أموال المقاصة منقوصة بعد أن قررت حكومة الاحتلال الإسرائيلي خصم مبلغ منها يوازي ما تدفعه الحكومة من مستحقات للأسرى وأُسر الشهداء، وفي ضوء ذلك صدر قرار الرئيس بتاريخ 2019/03/25 بشأن اعتماد موازنة 2018 من حيث الإيرادات والنفقات للعام 2019 والإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة.[2]

2. تقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019
www.aman-palestine.org/reports-and-studies/page-sec-15-14

من جهة أخرى يبرز الجدول التالي أوجه الإنفاق وفقاً لعدد من مراكز المسؤولية والتي تشير إلى قرار الحكومة بتركيز الإنفاق على قضايا معينة في ظل الأزمة المالية القائمة وهي مواجهة الوباء ودعم الفئات الفقيرة ودفع الرواتب والأجور وتأمين احتياجات الأمن.

النفقات حسب بعض مراكز المسؤولية على أساس الالتزام خلال النصف عام 2020 مقارنة بالأعوام 2019 و 2018

أوجه الإنفاق	النصف الأول من عام 2020	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2020	النصف الأول من عام 2019	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2019	النصف الأول من عام 2018	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2018
إجمالي النفقات المتحققة	**6,440,401**	**100%**	**7,260,700**	**100%**	**8,089,500**	**100%**
وزارة الداخلية والأمن الوطني	1,509,023	23,4%	1,325,875	19%	1,503,141	18,5%
وزارة التنمية الاجتماعية	498,911	7,7%	510,496	7%	664,927	8%
وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي	1,387,056	21,5%	1,402,523	20%	1,400,582	17,3%
وزارة الصحة	659,375	10,2%	821,749	12%	862,210	10,6%

المصدر: بيانات وزارة المالية التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

وفقاً للجدول أعلاه فقد شكل الإنفاق على الأمن والتنمية الاجتماعية والتعليم والصحة ما يقارب ثلثا النفقات العامة بزيادة نحو 4% لذات الفترة من عام 2019 ونحو 8% لذات الفترة من عام 2018.

يشير الجدول التالي إلى تراجع النفقات التطويرية خلال النصف الأول من عام 2020 مقارنة بذات الفترة من عامي 2019 و2018 بنحو 250 مليون شيكل وهو ما يؤشر بوضوح إلى الأزمة المالية القائمة وتراجع التمويل الخارجي، وقد خصص نحو 75% منها للأمن والتعليم والصحة والحكم المحلي والزراعة والمياه وهي القطاعات التي تحظى بالعادة بمعظم النفقات التطويرية.

النفقات التطويرية لعدد من مراكز المسؤولية لنصف العام 2020 على أساس الالتزام مقارنة بنفس الفترة لعامي 2019 و 2018

أوجه الإنفاق	النصف الأول من عام 2020	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2020	النصف الأول من عام 2019	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2019	النصف الأول من عام 2018	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2018
إجمالي النفقات التطويرية	**324,759,000**	**100%**	**574,017,000**	**100%**	**574,973,000**	
وزارة الداخلية والأمن الوطني	46,707,000	14,3%	75,060,000	13%	68,505,000	12%
وزارة الحكم المحلي	34,910,000	10,7%	96,185,000	17%	64,406,000	11%
سلطة المياه	41,258,000	12,7%	91,042,000	16%	106,803,000	18,5%
وزارة الزراعة	12,327,000	3,7%	35,298,000	6%	590,000	1%
وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي	84,417,000	26%	137,726,000	24%	115,231,000	20%
وزارة الصحة	20,393,000	6,3%	29,615,000	5%	28,481,000	5%

المصدر: بيانات وزارة المالية التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

آليات الرقابة على الإنفاق العام في ظل الجائحة

تتعدد أدوات وجهات الرقابة التي يمكن الإشارة لها للتأكد من حسن إدارة المسؤولين للمال العام، وتتضمن التشريعات الفلسطينية نصوصا متعددة في هذا الشأن. وتنقسم الرقابة في هذا المجال إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، فالرقابة الداخلية تتمثل بالمحاسب العام في وزارة المالية والتقارير الدورية الصادرة عن الوزارة حول تنفيذ بنود الموازنة من إيرادات ونفقات وفي مقدمتها الحساب الختامي، ووجود وحدات وإدارات الرقابة والتدقيق الداخلي في الهيئات والمؤسسات العامة إضافة إلى مراقب مالي يتبع لوزارة المالية في المؤسسات العامة، كما يقوم مجلس الوزراء بالمتابعة والتدقيق على أوجه الإنفاق العام والسياسات المتبعة في هذا المجال، أما الرقابة الخارجية فتتمثل في عدد من المؤسسات والهيئات المختصة بحكم القانون كالمجلس التشريعي الفلسطيني وديوان الرقابة المالية والإدارية.

وبالرغم مما تقدم فإن الواقع الفلسطيني يشير إلى وجود ضعف واضح في الرقابة على إدارة المال العام ناتج عن غياب المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يمثل الجهة الرقابية الأساسية في هذا المجال بحكم دوره في نقاش الموازنة وإقرارها ومتابعة الرقابة على حسن تنفيذ بنودها، فقد ضعف دور المجلس في هذا المجال منذ الانقسام الداخلي الفلسطيني في منتصف عام 2007 قبل أن ينتهي تماما بحل المجلس منذ نهاية العام 2018.

كذلك فإن إعداد ومناقشة وإقرار الحساب الختامي والذي يجب أن يقدم إلى المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية خلال فترة لا تزيد عن سنة من نهاية العام المالي المنصرم، ليتم تدقيقه من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية وتسليمه للمجلس التشريعي لمناقشته وإقراره، كل ذلك لا يجري الالتزام به وفقاً للقانون فهناك تأخر واضح ولسنوات عدة في إعداد وتقديم تقرير الحساب الختامي للجهات المعنية مما يفقد هذا التقرير الهدف منه كأداة للرقابة والمساءلة والمحاسبة في حالات التقصير أو في حالات إساءة استخدام المال العام.

كما أن غياب المجلس التشريعي كجهة رقابة ومساءلة ومحاسبة يضعف من دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على حسن إدارة المال العام إذ من المفترض أن تسلم هذه التقارير إلى المجلس التشريعي والرئيس ومجلس الوزراء، وغياب المجلس التشريعي حال دون استخدام هذه التقارير في المساءلة والمحاسبة باعتباره صاحب الصلاحيات في هذا المجال بموجب القانون الأساسي الفلسطيني. ووفقاً لتقرير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة فقد نشرت وزارة المالية 5 وثائق من أصل 8 تتعلق بإدارة المال العام، حيث تم نشر قانون الموازنة، وان كان ذلك بشكل مختصر جداً ودون توضيح لأي موازنات تفصيلية لمراكز المسؤولية. كما تم نشر موازنة المواطن، ونشر التقارير الشهرية، وإن لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها. في حين لم يتم نشر التقرير النصف السنوي للعام

الجاري الذي يجب أن يشمل تحليل للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام للإنفاق، وعليه فإن هناك ضعفاً في الالتزام في تحقيق مبادئ الشفافية، وهي المتطلب الأساسي وتحديداً في حالة الطوارئ.

إن استمرار قيام وزارة المالية والتخطيط بنشر وثيقة الموازنة العامة وموازنة المواطن والتقارير المالية حول الإيرادات والنفقات العامة وغيرها من الوثائق المالية، يُعد عاملاً مُهماً لضمان الشفافية ونزاهة إدارة المال العام، إلا أن غياب المجلس التشريعي كجهة رقابية أساسية على إدارة المال العام يتطلب تعزيز دور المؤسسات والأدوات الرقابية الأخرى وفي مقدمتها الرقابة والتدقيق الداخلي ودور مجلس الوزراء و ديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا المجال.

إساءة استعمال السلطة

قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين.

سياسة إدارة المساعدات في ظل جائحة كورونا

عزيز كايد

المساءلة

واجب المسؤولين عن الوظائف العامة سواء أكانوا منتخبين أم مُعينين، وزراء أم موظفين ومن في حُكمهم في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم، يوضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل.

منذ ظهور الإصابات الأولى لفيروس كورونا في الأراضي الفلسطينية، وتحديداً في محافظة بيت لحم أواخر شباط/ فبراير 2020، اتخذت القيادة الفلسطينية قرارات مبكرة لمواجهة تداعيات هذه الجائحة في فلسطين، على الأصعدة الصحية والاجتماعية والاقتصادية. من هذه القرارات المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ 2020/03/05 لمدة 30 يوماً، ثم قرار مجلس الوزراء في 2020/03/22 بفرض الإغلاق الشامل في الضفة الغربية. وكذلك قرار رئيس الوزراء بتأسيس «صندوق وقفة عز» بتاريخ 2020/04/02، برئاسة رجل الأعمال طلال ناصر الدين، وعضوية العديد من رجال الأعمال، وذلك لمساعدة العائلات الفقيرة والعاطلين عن العمل، والقطاعات المتضررة من فيروس كورونا.

ترتب على هذه القرارات تبعات جديدة، اجتماعية واقتصادية ومالية، وخاصة على المواطنين الذين يعتمدون على دخل غير منتظم، لا سيما العمال، وأصحاب الأعمال الصغيرة، كأصحاب المحلات والمطاعم والمتاجر والصالونات وصغار التجار، وأصحاب سيارات الأجرة والنقل والسفر، وغيرهم ممن توقفت أعمالهم وأُغلقت محلاتهم، وبالتالي توقفت مصادر دخلهم بشكلٍ كامل.

ونظراً لتوقف كافة مرافق الحياة، انعكس ذلك أيضاً على الإيرادات الحكومية، كالرسوم والضرائب والجمارك، التي توقفت بشكلٍ شبه كامل، مما أدخل السلطة الفلسطينية في أزمة مالية واضحة، ساهم فيها، إلى جانب أزمة كورونا، الأزمة السياسية مع الاحتلال، والناجمة عن مشروع صفقة القرن وقرارات الضم، والتي أدت إلى وقف تحويل أموال المقاصة إلى السلطة الفلسطينية. أدت هذه الأزمة إلى توقف الحكومة الفلسطينية عن دفع رواتب موظفيها اعتباراً من بداية شهر أيار/ مايو.

مُبررات جمع المساعدات

يتضح مما سبق أن هناك العديد من المبررات التي تدعو لتوفير المساعدات، النقدية والعينية، لمواجهة الآثار المترتبة على أزمة كورونا وامتداداتها. فبشكل عام، توقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن يتكبد الاقتصاد الفلسطيني خسائر تقدر بـ(2.5 مليار دولار) إذا استمرت جائحة كورونا ثلاثة شهور، وأن ينخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 14% في عام 2020 مقارنةً بعام 2019، وذلك بسبب هذه الجائحة.[1]

أما على صعيد البطالة، فقد فاقمت الجائحة من الأوضاع المالية الصعبة، للعمال أولاً، والعاملين في الآلاف من المنشآت المحلية،

1. الإحصاء الفلسطيني يعلن التنبؤات الاقتصادية لعام 2020 جراء جائحة كورونا، موقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، http://www.pcbs.gov.ps/postar.asp، 23/4/2020.

التجارية والصناعية والسياحية، والمطاعم والفنادق، والعاملين في قطاع البناء والنقل والسفر، وغيرهم الكثير ممن توقفت أعمالهم وانقطع دخلهم، وانضموا إلى صفوف البطالة ولو مؤقتاً. في هذا الصدد، ذكر الاتحاد العام لنقابات العمال أن 75 ألف عامل انضموا إلى صفوف البطالة بسبب جائحة كورونا.[2]

وعن الفقر والعائلات الفقيرة في الأراضي الفلسطينية، قال وكيل وزارة التنمية الاجتماعية داود الديك، إن نسبة الفقر في فلسطين قبل انتشار فيروس كورونا كانت 29% في كل من الضفة وغزة، أي ما يعادل 280 ألف أسرة، يُضاف إليهم الآن 100 ألف أسرة جديدة تحت خط الفقر، نتيجة الظروف الاقتصادية الصعبة الناتجة عن أزمة كورونا، ليصل مجمل العائلات تحت خط الفقر إلى 380 ألف أسرة تقريباً.[3]

نوعية المساعدات وآليات جمعها

تشمل المساعدات التي تلقتها السلطة الوطنية لمواجهة جائحة كورونا، مساعدات نقدية وأخرى عينية. يتم الحصول على المساعدات النقدية عن طريق رقم حساب بنكي موحد لكافة البنوك في فلسطين تحت الرقم 888000، دون اشتراط حد أدنى للتبرع، وهو حساب خاص بصندوق وقفة عز[4]، أو عبر الآليات المعهودة التي تتلقى من خلالها السلطة الوطنية المساعدات من الدول والجهات الدولية والمنظمات العالمية، ثم يتم تحويلها إلى الجهات المختصة، مثل وزارة الصحة، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة المالية.

أما المساعدات العينية، ومعظمها مساعدات خارجية، فيتم شحنها من الدول والمنظمات الدولية والشركات العالمية المتخصصة، إلى الأراضي الفلسطينية، وفي الغالب هي مساعدات طبية تذهب إلى وزارة الصحة، وهي تشمل مجموعات اختبار كورونا، وكمامات وقفازات، وبدلات واقية، ونظارات واقية، ومواد تعقيم، وأجهزة فحص «PCR»، وأجهزة تنفس، وأجهزة قياس درجة الحرارة عن بُعد، وعقاقير وأدوية.

في هذا السياق، أعلن صندوق وقفة عز أن المبالغ التي تم التعهد بها حتى 2020/05/11، بلغت 12,500,000 دينار أردني[5]. كما أعلن د. أحمد مجدلاني، وزير التنمية الاجتماعية، أنه تم تزويد الصندوق ببيانات الأسر المسجلة في الوزارة، وتم توزيع مساعدات عينية وطرود غذائية على 98,410 أسر في الضفة وغزة، بقيمة مالية بلغت 26 مليون شيكل، كما تم صرف 200 ألف شيكل لنحو 200 أسرة تعاني من وضع طارئ، وتم توزيع طرود غذائية

2. نقابات العمال: 75 ألف عامل انضموا إلى صفوف البطالة، صحيفة الأيام، 2020/6/7.

3. تقرير: مسألة "التنمية الاجتماعية" حول الرقابة على أموال المساعدات، موقع شبكة فلسطين الإخبارية http://pnn.ps/news/508462 25/4/2020.

4. موقع صندوق وقفة عز، https://www.waqfetizz.ps/

5. موقع صندوق وقفة عز، https://www.waqfetizz.ps

على الفلسطينيين في مخيمات سوريا ولبنان بقيمة 3.5 مليون شيكل.[6]

الجهات القائمة على جمع المساعدات وتوزيعها

من الواضح أن هناك العديد من الجهات التي تتلقى المساعدات المتعلقة بأزمة كورونا، والعديد من الجهات التي تتولى عملية توزيع المساعدات على مستحقيها. فالحكومة، مُمثلة بوزارة المالية، تتلقى مثل هذه المساعدات من الجهات الدولية، وهناك أيضاً وزارة الصحة، ووزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق وقفة عز، والمحافظات والهيئات المحلية والاتحاد العام لنقابات العمال، ودوائر في منظمة التحرير، إضافة إلى المبادرات الشخصية. وبناء على ذلك، تقوم هذه الجهات بعملية توزيع المساعدات، كل حسب الآليات الخاصة بها، والمستحقين المسجلين لديها، الأمر الذي تسبب في تعدد المرجعيات والآليات، مما أدى إلى حدوث أشكال مختلفة من الخلل في عملية الجمع والتوزيع، كالتضارب، والتكرار. وفي هذا السياق أكّد وزير التنمية الاجتماعية أن الوزارة ليست الجهة الوحيدة التي تقوم بالتوزيع.[7] فمثلاً، تمكنت الحكومة من الحصول على دعم من عدد من الدول، وكذلك من الصناديق العربية والإسلامية، ومنظمة الصحة العالمية، والوكالة الفرنسية (AFD)، إضافة إلى جهات أخرى محلية ودولية، حيث بلغ مجموع المساعدات المالية والعينية الملتزم بها من قبل كافة الأطراف المحلية والدولية، حوالي 40 مليون دولار.[8]

وكمثال آخر، وزعت دائرة شؤون اللاجئين بمنظمة التحرير، معدات الوقاية الشخصية، وأجهزة طبية، ومعقمات، مقدمة من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا)، كمساعدة طارئة لمواجهة فيروس كورونا على المخيمات في المحافظات الشمالية عبر لجانها الشعبية.[9]

المعايير المُتبعة في توزيع المساعدات على مستحقيها

قال وكيل وزارة التنمية الاجتماعية داود الديك إن الحوكمة في البرنامج الإلكتروني المخصص لتسجيل الأسر الفقيرة، مضبوطة بطريقة ممتازة، ولا يوجد أي صلاحية لأي موظف في الوزارة، بمن فيهم الوزير، في إدخال أي أسماء أو أسر على البرنامج المحوسب، وهناك معايير معقدة وشروط للدخول إلى البرنامج. وأضاف أن جميع الأموال والمساعدات تذهب مباشرة إلى المواطنين عبر البنوك، بدون أي تحايل أو تلاعب، لأن معظم الأسر الفقيرة لديها حسابات بنكية وبطاقة صراف آلي. وعن دقة استهداف العائلات الفقيرة، أكد الوكيل أنها تصل إلى 80%، وأن نسبة الخطأ، وهي 20%، تعد من أفضل النسب العالمية لأي برنامج مساعدات، ورغم ذلك تحاول الوزارة تقليل هذه النسبة قدر المستطاع. وأكد أيضاً

6.الحكومة الفلسطينية تبدأ توزيع معونات لـ(125 ألف أسرة)، موقع العربي الجديد، 29/4/2020، https://www.alaraby.co.uk/

7.الحكومة الفلسطينية تبدأ توزيع معونات لـ(125 ألف أسرة)، موقع العربي الجديد، 29/4/2020، https://www.alaraby.co.uk/

8. موقع مجلس الوزراء، http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/news/details/51401، 15/6/2020

9. توزيع مساعدات يابانية طبية طارئة على مخيمات الضفة، وكالة وفا، 12/9/2020، https://www.wafa.ps/Pages/Details/9119.

أن المعايير الرئيسية في اختيار العائلات الفقيرة في ظل انتشار فيروس كورونا، تتمثل في عدد أفراد الأسرة، والأطفال وكبار السن وحالات الإعاقة، إضافة إلى مصدر الانكشاف أو الفقر، وهل هو ناجم عن فقدان العمل أم لا، مشيراً إلى أن من بين الشروط ألا يكون المستفيد موظفاً عاماً، وألا يأخذ مساعدات من أي جهة كانت.[10]

وأشار الديك إلى أن بعض أسماء المنتفعين من مساعدة صندوق وقفة عز، ستكون في الدفعة الثانية على شكل قسائم شرائية بقيمة 500 شيكل، والبعض الآخر سيتقاضى مبلغاً مالياً بقيمة 500 شيكل ستصرف لهم عن طريق البنوك. وأوضح أنه سيتم إرسال رسائل على جوالات المستفيدين للتوجه للبنوك لاستلام المبلغ.[11]

ومع ذلك، شكك العديد من المواطنين وبعض المؤسسات بآليات توزيع المساعدات، فمثلاً طالبت مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان في بيان لها، بتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة في عملية تسجيل وصرف المساعدات للعمال المتضررين، وقالت إنها تنظر بخطورة بالغة إلى آلية توزيع مساعدات العمال المتضررين والمتعطلين من أزمة كورونا، وما نتج عنها من تداعيات وأزمات. وأشارت الضمير إلى التصريحات المتضاربة الصادرة عن وزارة العمل ووزير العمل، الخاصة بموعد الصرف، ونشر رابط فحص على الإنترنت وإزالته لعدة مرات، واعتبرت أن ذلك يعزز عدم الثقة في نزاهة وشفافية التسجيل والتوزيع، وقالت إنه لم تكن هناك معايير واضحة لاختيار العمال المتعطلين، وإنه تم توزيعهم عن طريق المحاصصة على المحافظات. وفي ختام بيانها طالبت مؤسسة الضمير بضرورة مراجعة آليات التسجيل، ووضع معايير واضحة من خلال جهات نقابية. وقد جاء بيان الضمير عقب تقرير لوزير العمل حول آلية توزيع المساعدات على العمال المتضررين، والتي شملت نحو 40,000 مستفيد بمعدل 700 شيكل للعامل، أي ما مجموعه 28 مليون شيكل.[12]

في هذا السياق لا بد من الإشارة إلى (البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية)، التي اعتمدها مجلس الوزراء في قراره رقم (10) لسنة 2017، حيث نص القرار على اعتماد بوابة موحدة للمساعدات النقدية وغير النقدية، وتشكيل لجنة توجيهية تضم في عضويتها عدداً من الوزارات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وذلك بهدف الوصول إلى أكبر تغطية ممكنة للأسر المحتاجة والفقيرة، ومنع الازدواجية في تقديم المساعدات، وتحقيق العدالة في التوزيع وتكافؤ الفرص، وتخطيط

10. تقرير: مسألة «التنمية الاجتماعية» حول الرقابة على أموال المساعدات، موقع شبكة فلسطين الإخبارية
http://pnn.ps/news/508462 25/4/2020.

11. الشؤون الاجتماعية توضح آلية صرف مساعدات «صندوق وقفة عز»، موقع فلسطين الآن
https://paltimesps.ps/post/261696/ 11/5/2020.

12.الضمير تطالب بتوزيع المساعدات للعمال المتضررين من جائحة كورونا بشفافية وعدالة، موقع وكالة سما الإخبارية
https://samanews.ps/ar/post/417908. 19/5/2020.

المساعدات وتنسيقها على المستوى الوطني، من خلال التنسيق الشامل بين كافة الشركاء من مزودي الخدمات والمساعدات الاجتماعية. وقرار مجلس الوزراء يمثّل خطوة عملية هامة تحدّ من فوضى المساعدات الاجتماعية في فلسطين، بسبب تعدد الجهات التي تقدّم المساعدات الاجتماعية والنقدية، وعدم وجود تنسيق أو ربط حاسوبي كامل فيما بينها، مما يؤدي إلى ازدواجية المساعدات، وحرمان أطراف أخرى من فرصها، وخلق حالة من الإرباك في تقديمها، مما ينتج عنه عدم تحقيق العدالة، والإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص. كما أن حالة «فوضى المساعدات»، وعدم وجود بوابة موحدة لها، تُغيّب الشفافية، وتوفّر فرصاً للفساد والمحسوبية والمحاباة.[13] وبالرغم من هذه الرؤية الجميلة لفكرة البوابة الموحدة، المُقرة منذ عام 2017، إلا أنه في ظل جائحة كورونا، لم يتم اعتمادها، حيث تبين كل الأدبيات والتصريحات المتعلقة بتوزيع المساعدات في ظل هذه الجائحة، أن توزيع المساعدات تم وفق رؤية خاصة تتعلق بأزمة كورونا، وليس وفق بيانات البوابة الموحدة، وذلك لأن ما يتعلق بهذه الأزمة الجديدة يختلف عن البيانات المسجلة منذ عام 2017، فأزمة اليوم شملت عاملين وموظفين وعمالاً كانوا على رأس عملهم قبل الجائحة، ثم تعرضوا للبطالة، وشملت مواطنين وعائلات انقطعت مصادر دخلهم فجأة، وهذا لا تعالجه بيانات البوابة الموحدة. لذلك تم وضع بيانات خاصة بالجهات التي تقوم بتوزيع المساعدات، وفي مقدمتها صندوق وقفة عز.

الرقابة على جمع المساعدات وتوزيعها

يقول داود الديك، وكيل وزارة التنمية الاجتماعية، إن فعاليات ونشاطات الوزارة تخضع بشكل عام لرقابة صارمة وتقارير مالية دورية يقوم بها الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، وديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة المالية، وأشار إلى وجود فحص دوري ومنتظم.[14]

ويؤكد طلال ناصر الدين، رئيس مجلس إدارة صندوق وقفة عز، أن الصندوق مستقل إدارياً ومالياً، وأنه سيكرس صرف التبرعات على العائلات التي أصبحت محتاجة بعد انكشافها جراء أزمة كورونا، والتي سيتم اختيارها بمُنتهى الشفافية بالتعاون مع وزارة التنمية الاجتماعية، وأكد الالتزام بالشفافية المطلقة في إدارة وصرف موارد الصندوق، وتوجيهها لمستحقيها دون تحيز أو تمييز، ولضمان ذلك تم التعاقد مع مدقق مالي خارجي عالمي مشهود له بالكفاءة والنزاهة، الذي تبرع بتدقيق كافة الحركات المالية الواردة والصادرة عن الصندوق مجاناً.[15]

لكن قرار رئيس الوزراء بتشكيل الصندوق،

13. مؤيد عفانة، البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، خطوة نحو العدالة الاجتماعية، موقع اقتصاد فلسطين، https://www.palesti-neeconomy.ps/ar/Article/8ccd21y9227553Y8ccd21

14. تقرير: مسألة «التنمية الاجتماعية» حول الرقابة على أموال المساعدات، موقع شبكة فلسطين الإخبارية http://pnn.ps/news/508462 25/4/2020.

15. من كلمة طلال ناصر الدين، موقع صندوق وقفة عز، https://www.waqfetizz.ps/ar/page/chairman-word

ومُصادقة الرئيس عباس على ذلك، يخلو من الإشارة إلى مرجعية الصندوق، وآلية الرقابة على أعماله، وكل ما نُشر بهذا الخصوص هو أخبار في وسائل الإعلام، تخلو أيضاً من نص مُحدد. فقد تم الإعلان عن تأسيس الصندوق في 2020/04/02، وإعلان أسماء أعضاء مجلس الإدارة، ولكن لم يتم الإشارة إلى أي نصوص تتعلق بالمرجعية والرقابة والآليات، وغير ذلك مما يضمن نزاهة العمل وشفافية الأداء، ومساءلة القائمين على الصندوق وتوزيع المساعدات.

ورغم أنه لم يمض سوى بضعة شهور على تأسيس صندوق وقفة عز، وبدْء جمع المساعدات وتوزيعها، إلا أن المدقق الخارجي، وهو شركة أرنست يونغ، لم يُصدر حتى الآن أي تقرير بشأن التدقيق والرقابة على أعمال الصندوق، والمبالغ التي تم جمعها وتوزيعها. في البداية، رأى العديد من المختصين أن عملية جمع المساعدات وتوزيعها كانت ارتجالية، وأن الأموال التي تم جمعها ذهب جزء منها في اتجاه غير صحيح، ويعزو المختصون ذلك لعدم وجود رقابة على عملية التوزيع، إضافة إلى وجود مبادرات عشوائية من قبل تُجار ومجموعات شبابية مختلفة لتنظيم حملات تبرع وتوزيع مساعدات، اتسمت أحياناً بغياب المعايير، والمزاحية في التوزيع، وعدم الوصول إلى الأشخاص الأكثر فقراً على أرض الواقع. فمثلاً، يرى الخبير الاقتصادي د. نصر عبد الكريم أن ما يجري من حراك ومُبادرات للعمل الخيري والمعونة، هو ظاهرة جيدة، وتنم عن أخلاق شعبنا وقت الأزمات، ولكن ما ينقصها هو التنظيم والتنسيق، ويؤكد أن استمرار بعثرة الجهود دون تنظيم سوف يُقلل من أثرها، ولا يجعلها تلبي الاحتياجات المتزايدة للفئات الضعيفة مع استمرار الحالة الراهنة، ويشير إلى أن المطلوب هو تشكيل صندوق مركزي يشارك فيه القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ويتولى إدارة فعاليات تتجاوز ما يجري حالياً إلى ما هو أعمق، من حيث مُساعدة العمال المتعطلين، وتغطية شرائح أوسع من الفقراء.[16]

كما اتهم النقابي رياض كميل القائمين على صندوق وقفة عز بعدم الشفافية والمصداقية، وغياب الرقابة على عملية التوزيع، وقال إن الدفعة الأولى من قائمة المستفيدين، والبالغة 35 ألف عامل، ليست فيها شفافية، ولم تصل المساعدات المالية، وقيمتها 700 شيكل، إلى أصحابها، إلا أن وزارة العمل ردت على هذه الاتهامات، واعتبرتها ناجمة عن خلافات داخلية في الأطر النقابية للعمال، ورأت أن الخلل لا يتجاوز 3%.[17]

16. مساعدات الطوارئ بالضفة.. حين تفتقد للتنظيم والعدل بالتوزيع، موقع وكالة صفا https://safa.news/post/280538 .05/04/2020.

17. وزارة العمل ترد على اتهامات بخصوص قوائم المستفيدين من صندوق وقفة عز، موقع الحياة الجديدة http://www.alhayat-j.com/ar_page php?id=4fa82bay83526330Y4fa82ba 18/05/2020.

خلاصة

إن مبررات الحصول على المساعدات النقدية والعينية لمواجهة تبعات أزمة كورونا، هي مبررات واقعية وليس مبالغاً فيها، ولكن ما يلزم في هذا الشأن، هو ضبط آليات جمع المساعدات، وتوحيد الجهات التي تشرف على عملية الجمع والتوزيع، ووضع معايير عادلة في إيصال المساعدات لمستحقيها، والالتزام بذلك بشكل تام لتحقيق العدالة، ثم لا بد من توفير رقابة حقيقية على جمع المساعدات، وإدارتها، وتوزيعها، وبالتالي ضرورة وجود مساءلة حقيقية لا تكتفي بالبيانات والتصريحات. ولا شك أن المساءلة والرقابة تتطلب شفافية حقيقية، تتمثل بإصدار تقارير مالية من قبل مجلس إدارة صندوق وقفة عز، ومن قبل المدقق الخارجي، ونشرها أيضا.

تضارب المصالح

الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الخاضع بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة لاعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

(المادة (1) من نظام الإفصاح عن تضارب المصالح رقم (1) لسنة 2020)

تقارير

نزاهة إشغال الوظائف العليا | **أ. جهاد حرب**

نزاهة وشفافية المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا | **د. أحمد أبو دية**

نزاهة إشغال الوظائف العليا

جهاد حرب

الواسطة والمحسوبية والمحاباة

قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي.

مقدمة

يُعد تقلّد المواطنين للوظائف العامة أحد الحقوق الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية ونصّ عليها القانون الأساسي الفلسطيني. كما تحدّد القوانين المحلية، بالعادة، الشروط العامة لتقلّد الوظيفة العامة، والإجراءات الواجب إتباعها في محاسبة الموظفين في حال إخلالهم بواجباتهم المهنية.

فقد نصّ القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على الآلية التي يجب إتباعها في تنظيم شؤون الخدمة المدنية. فقد نصّت المادة 86 من القانون المذكور على: «يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون». ومن أجل تنظيم شؤون الخدمة المدنية، وضع المجلس التشريعي الفلسطيني قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته، الذي ينظم الأحكام المتعلقة بالوظيفة العامة، وخاصة شروط التعيين، والإجراءات التأديبية. وبالرجوع إلى الأحكام التي تضمنها هذا القانون. أتاح نصّ المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الحق للمواطنين بتقلد المناصب في الوظيفة العامة بشروط عامة ومعقولة.

في المقابل فإن إشغال المناصب العليا في القطاع العام تشوبه العديد من الاختلالات التي تعكس محاولات النخبة الحاكمة إحكام السيطرة على مفاصل الدولة من قبل عناصرها ومؤيديها وفي نفس الوقت حصولهم على منافع وامتيازات تضغط على كاهل الإدارة العامة والمال العام في ظل غياب أسس أو قواعد تراعي الكفاءة والإنصاف وشفافية التنافس لتبوء هذه المناصب.

تسييس الوظائف العامة

يحمل مفهوم تسييس الوظيفة العامة العديد من المظاهر كإخضاع الوظيفة الحكومية للحسابات السياسية والحزبية من خلال استخدام التعيينات والترقيات للموالين بهدف تعزيز مكانتها والاستيلاء على مزاياها، خاصة المناصب العليا منها، لخدمة مصالح حزبية. أي أن أهم مصلحة للنخبة الحاكمة تتمثل بضمان استمرار بقائها في الحكم لذا تسعى هذه النخبة إلى تعزيز قبضتها على الحكم. توفر السيطرة على الحكومة لهذه النخبة ميزة في مواجهة منافسيها في الصراع على الحكم. توفر هذه السيطرة مكاسب اقتصادية واجتماعية للنخبة الحاكمة. ومع ذلك، فإن قدرة هذه النخبة على البقاء والهيمنة على النظام السياسي تعتمد في الغالب على المصالح المشتركة التي تحوز عليها من قاعدتها الخاصة ومدى رغبتها في إعطاء الشرعية للحكام. هذه القاعدة مستعدة للدفاع عن هذه النخبة لأنها توفر الوظائف والدعم المالي المباشر لمئات الآلاف من المواطنين، حيث توفر الحكومة الوظائف والدخل لقطاعات واسعة من السكان. كما توفر

الخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم، وإنفاذ القانون، وتوفر بيئة مواتية لاستثمارات القطاع الخاص.

وفي إطار تعزيز الهيمنة الحزبية على مؤسسات وأجهزة السلطة الناشئة عام 1994 قامت بتعيينات واسعة في مختلف المستويات الوظيفية لهذه المؤسسات والوزارات دون اعتبار لقواعد التعيين في الوظيفة العامة وبشكل خاص في المراكز القيادية في هذه المؤسسات؛ حيث اقتصرت في أغلبها على كوادر وأطر وعناصر حركة فتح. تكرر هذا الأمر بعد الانتخابات التشريعية في العام 2006 وبشكل أوسع بعد الانقسام عام 2007، فقد قامت حركة حماس بتعيينات واسعة على نفس الاتجاه في محاولة للهيمنة على مفاصل أجهزة الحكم وتعزيز قوتها فيها بقطاع غزة ارتكزت على تعيين كوادر وأطر من حركة حماس.

وفقاً لتصريح رئيس الحكومة الفلسطينية في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2020/09/28، يبلغ عدد الموظفين العامين الذين تدفع لهم الحكومة الفلسطينية رواتبهم 140 ألف موظف مدني وعسكري.[1] فيما يبلغ عدد الموظفين الذين تم تعيينهم في حكومة حماس في قطاع غزة نحو 40 ألف موظف في القطاعين المدني والعسكري وفقاً لمعلومات عام 2017.[2] وبغض النظر عن هذا العدد فإن هذه التعيينات أثقلت كاهل الموازنة العامة بدفع رواتب للموظفين، حيث تبلغ نسبة الرواتب حوالي 50% من إجمالي الموازنة التشغيلية للسلطة الفلسطينية، والأمر ذاته في موازنة حكومة الأمر الواقع في قطاع غزة. هذا التعيين الواسع يعود لأسباب مختلفة من بينها توفير امتيازات مادية للمستفيدين من الحكم وتوفير قاعدة اجتماعية حامية للنخبة الحاكمة أي بمعنى آخر تعزيز شرعية النخبة الحاكمة (من سياسيين وإداريين) التي تهيمن على المفاصل الرئيسية في الوظائف العليا وتتحكم بآلية الوصول إليها.

واقع شغل الوظائف العليا[3]

تركزت التعيينات والترقيات في فلسطين في الفئات العليا خلال العام 2020 في الجهاز القضائي خاصة أن هذه التعيينات والترقيات تأتي في إطار عملية إصلاح الجهاز القضائي وفي إطار تعاون واضح مع منظمات المجتمع المدني من خلال إتاحة الرقابة لها على هذه التعيينات، فيما بقيت القرارات في الوظيفة العامة محدودة جداً. يشير واقع التعيينات والترقيات في العاميين السابقين (2018 و2019) إلى اضطراد كبير في هذا الجانب فقد شملت التعيينات في الفئة العليا 59 موظفاً في العام 2018 و50 موظفاً في العام 2019. ويشير

1. انظر تصريح الدكتور محمد اشتيه رئيس الحكومة على الصفحة الرسمية لرئيس الحكومة على الفيسبوك
https://www.facebook.com/watch/?v=2726712277575029

2. انظر:
https://www.aa.com.tr/ar/الدول-العربية/موظفو-حكومة-غزة-يطالبون-الحكومة-الفلسطينية-بصرف-رواتبهم/989070

3. انظر التقارير السنوية للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة وبخاصة التقريرين المتعلقين بالعامين 2018 و2019.

تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2018 إلى أن 110 مسؤولين حصلوا على ترقيات عليا خلال العام 2018 مكنتهم من امتيازات وحوافز مالية مع راتب تقاعدي مرتفعة.[4]

وقد ذكر السيد زياد الظاظا نائب رئيس حركة حماس في قطاع غزة أعداد شاغلي المناصب العليا الرئيسية في القطاعين المدني والعسكري في الضفة الغربية وقطاع غزة في تصريح له في العام 2015، حيث أشار إلى أنه يوجد 31 وكيل في غزة مُساعد مقابل 130 وكيل مُساعد في الضفة، و127 مدير عام في غزة مقابل 700 مدير عام في الضفة. وعلى مستوى الشرطة والأمن أوضح الظاظا أن في غزة 6 ألوية وفي الضفة 121 لواء، و11 عميد في غزة و651 في الضفة و111 عقيد غزة و2,951 في الضفة.[5]

يُظهر مقياس النزاهة للأعوام 2014-2018 في القراءات الخمسة[6] أن المؤشر الخاص بنزاهة الترقيات والتعيينات للفئات العليا والخاصة والرقابة عليها قد حصل على تصنيف حرج، ما يعني إفلات التعيينات في الوظائف العليا من أي رقابة مستقلة عليها. الأمر الذي عزز حالة من الصراع بين مراكز النفوذ للوصول إلى الوظائف العليا أو الحفاظ على امتيازاتها لفترة أطول مما ينص عليها القانون. هذه الحالة أدت إلى استغلال بعض المتنفذين لقربهم من دائرة صنع القرار الرئيسية بتمرير قانونين بداية العام 2020 يحملان نصوصاً تمييزية لصالح فئة محددة ومحدودة من الموظفين العامين «من هم بدرجة وزير ورؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية ومن بحكمهم» بمد العمر الوظيفي لسن الخامسة والستين والحصول على رواتب تقاعدية بدون دفع اشتراكات. ولا تقتصر الأضرار المتحصلة من هذين القانونين على الامتيازات الوقتية بل أن الضرر يشمل القدرة الاستثمارية لصندوق التقاعد من جراء عدم توريد اشتراكاتهم ومساهمات الحكومة، وفتح مجال لأشخاص للتهرب من هذا الالتزام مستقبلاً، والتكلفة المالية التي ستتكبدها الخزينة العامة مستقبلاً جراء تطبيق هذين القرارين. تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الفلسطيني أصدر قرارين بقانون تم بموجبهما إلغاء القانونين إثر انتقادات واسعة من الرأي العام اعتبرهما استخداماً فظاً للسلطة من قبل المُتنفذين عبر شبكات التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام. وتتركز التعيينات العليا في السلك الدبلوماسي ورؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية وفي الفئة العليا في الوزارات كوكيل الوزارة والوكيل المُساعد والمدراء العامين ومُساعدي النائب العام، والقضاة، والمحافظون ونواب المحافظين، ومستشارون للرئيس ومستشارون قانونيون، يمكن تلخيصها وفقاً للجدول التالي:

جدول رقم (1) حركة الوظائف العليا في

4. انظر الائتلاف من أجل النزاهة المساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر «واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2018» https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/9007.html

5. انظر: تصريح السيد زياد الظاظا نائب رئيس حركة حماس في قطاع غزة
https://www.alwatanvoice.com/arabic news/2015/03/19/681854.html

6. للمزيد انظر الإعداد المختلفة مقياس النزاهة الذي يصدره الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) على الرابط التالي: https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/page-sec-15-14?source=479

العامين 2018 و2019

حركة الوظائف العليا	2018	2019	المجموع
التعيينات في الفئات العليا 2019	59	50	109
الترقيات للفئات العليا 2019	-	37	37
النقل للفئات العليا 2019	3	21	24

المصدر: التقرير السنوي 2018 و2019 للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة «أمان»

الثغرات في نزاهة التعيينات العليا

إن خلو القوانين والتشريعات من تحديد الشروط الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب أفسح المجال لعدم تكافؤ الفرص في إشغالها وتنامي سلطة الأفراد. إضافة إلى عدم وجود ضوابط في تحديد درجات رؤساء المؤسسات العامة وحقوقهم المالية.

تجري غالبية التعيينات في الفئة العليا عن طريق الترفيعات وليس على أساس الاستحقاق والمنافسة. فإشغال منصب المحافظ ونائبه لا يتم وفق شروط محددة، كالإعلان عن الشاغر الوظيفي أو وجود وصف وظيفي واضح، وذلك بسبب عدم اعتماد قانون فلسطيني ناظم بشأن المحافظين، ودون اعتماد مبدأ الكفاءة والمنافسة والإنصاف.

كما تعتبر الوظائف في النيابة العامة والقضاء والسلك الدبلوماسي طريقاً سريعاً للوصول إلى الوظائف العليا، وهي مراكز جاذبة لأبناء المسؤولين. وقد لوحظ في العام 2019 أن بعض التعيينات في السلك الدبلوماسي تمت وفقاً لاعتبارات شخصية دون الالتزام بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ودون وضوح مبرر اختيار الأشخاص المعينين. وفي محاولة من الهروب من التقاعد القانوني عند سن الستين، حيث يلجأ بعض كبار الموظفين للانتقال إلى كادر السلك الدبلوماسي، إذ أن سن التقاعد في السلك الدبلوماسي هو 65 عاماً، ويتم ذلك دون مبرر أو موجبات عامة بقدر ما هي رغبات شخصية لمن يستطيع النفاذ للقرارات الرئاسية.

وجود حالات تم فيها منح امتيازات لمصالح شخصية على حساب المال العام؛ حيث يتم منح درجات خاصة دون مبرر مثل درجة وزير، سفير، ومحافظ، في الوقت الذي لا يكون فيه هؤلاء الموظفين وزراء بحقائب أو وزراء دولة، أو سفراء في الخارج أو في وزارة الخارجية، أو محافظين لأي من المحافظات، وذلك مكافأة لإظهار ولائهم أو كسب ودهم.

الخلاصة:

إن تطوير قواعد ناظمة للتعيينات والترقيات في الوظائف العليا تقتضي فتح باب المنافسة أمام الموظفين من داخل المؤسسة وخارجها، ووضوح الإجراءات وشفافيتها من ناحية وتعزيز الرقابة المجتمعية من خلال إنشاء لجنة مستقلة لنزاهة التعيين في الوظائف العليا خاصة رؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية وداخل المؤسسات الوزارية.

”

المتاجرة بالنفوذ
قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

“

نزاهة وشفافية المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا

د. أحمد أبو دية

الشفافية
ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوٍ للمواطنين جميعهم، وكذلك نشر القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة المُتبعة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام.

مقدمة

حدد القرار بقانون رقم 8 لسنة 2014 بشأن الشراء العام الإطار القانوني لكافة عمليات الشراء العام، ووضع مجموعة من الضوابط التي تضمن تحقيق شراء اللوازم والأشغال العامة والخدمات بأفضل الأسعار وبما يساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة، وتشجيع المنتج المحلي وتعزيز مبدأ المنافسة العادلة، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين، وضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام. وفي إطار الترتيبات المؤسساتية نص القرار بقانون بشأن الشراء العام على إنشاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ليتولى رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام بما يحقق الأهداف والغايات التي يتضمنها القانون.

انعكس الوضع الطارئ بسبب جائحة كورونا على كافة مناحي الحياة في فلسطين شأنها شأن بقية دول ومناطق العالم الأخرى وكانت المشتريات العامة أحد أبرز المجالات المتأثرة بهذه الجائحة خاصة مع ترافق الوضع الطارئ الناتج عن الجائحة مع أزمة مالية حادة نتيجة لسياسات الاحتلال الإسرائيلي الساعية إلى السيطرة على الأراضي الفلسطينية ونهب موارد الشعب الفلسطيني وقرارات القيادة الفلسطينية للرد عليها.

وعليه يهدف هذا التقرير إلى التعرف على طبيعة المشتريات العامة وآليات وإجراءات الشراء العام في ظل الوضع الطارئ الذي تعيشه الأراضي الفلسطينية والمتمثل في جائحة كورونا المترافقة مع الأزمة المالية الناتجة عن سياسات الاحتلال الإسرائيلي.

ويتضمن التقرير المحاور التالية: البحث في طبيعة وحجم المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا، ونزاهة وشفافية إجراءات وعمليات الشراء العام في ظل الجائحة.

أولاً: طبيعة وحجم المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا

وفقاً للمادة رقم (1) من قانون الشراء العام فإنه يمكن تصنيف المشتريات إلى أربع أشكال وهي: اللوازم أي الأموال المنقولة أياً كان نوعها ووصفها، والأشغال وتشمل كل الأعمال المرتبطة بالبناء والتعمير وإعداد المواقع والصيانة وإنشاء البُنى التحتية والفوقية... الخ، والخدمات الاستشارية وتعني مختلف أنواع الاستشارات من بناء القدرات والتدريب ونقل المعرفة وإعداد الدراسات على اختلاف أنواعها، والخدمات غير الاستشارية كخدمات التأمين والصيانة واللوازم والنظافة والحراسة وغيرها.

بلغ عدد العطاءات المتعلقة باللوازم والمعلنة على صفحة دائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية في عام 2020 حتى منتصف شهر أيلول نحو 44 عطاء، منها نحو 13 عطاء تتعلق بشراء وتوريد لوازم خاصة بوزارة الصحة والخدمات الطبية العسكرية وتتصل بشراء أدوية ومستهلكات طبية وشراء وتركيب

وصيانة أجهزة... الخ، في حين تتوزع باقي العطاءات على الهيئات والوزارات الأخرى خاصة سلطة المياه نحو 4 عطاءات وتتعلق بشراء وتوريد أنابيب وعدادات إلكترونية وقطع غيار... الخ. وسلطة الأراضي وتتعلق بشراء وتوريد وطباعة صحائف وحافظات صحائف، ووزارة التربية والتعليم وتتعلق بطباعة وتوريد الكتب المدرسية، ووزارة المالية وتتعلق بشراء وتوريد أجهزة ومواد كهربائية، والأجهزة الأمنية وتتعلق بشراء وتوريد لوازم وأجهزة عسكرية... الخ.[1]

وفيما يتعلق بعطاءات الأشغال فقد تم طرح نحو 310 عطاء[2] في ظل جائحة كورونا حتى منتصف شهر أيلول من العام 2020 منها 11 عطاء[3] من خلال لجنة العطاءات المركزية[4] وتتعلق عطاءات الأشغال بكافة مجالات الأشغال العامة من تأهيل وتعبيد الطرق وأعمال البناء والصيانة للمدارس والمراكز الصحية والمباني العامة وتأهيل بنى تحتية من شبكات وخطوط وخزانات وآبار مياه وشبكات كهرباء... الخ، وشملت أماكن هذه العطاءات معظم المناطق الفلسطينية من هيئات محلية ومؤسسات وزارية وغير وزارية، وتعددت مصادر التمويل لهذه المشاريع ما بين تمويل ذاتي من موازنات الهيئات المحلية وتمويل من الخزينة العامة / وزارة المالية، أو من صناديق التنمية أو من المانحين كالبنك الإسلامي للتنمية والصندوق الدولي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والصندوق العربي الإنمائي، والاتحاد الأوروبي، ووكالات التنمية التابعة لدول أجنبية كالألمانية والفرنسية... الخ.[5]

وتشير بيانات البوابة الموحدة لعمليات الشراء العام أنه تم التعامل مع نحو 465 عطاء ومناقصة لشراء اللوازم والأشغال العامة وتقديم الخدمات الاستشارية وغير الاستشارية خلال عام 2020، منها نحو 176 عطاء طرح خلال عام 2019 وجاري استكمال الإجراءات فيها عام 2020، وتتوزع هذه العقود على المستوى الوطني بواقع 178 عطاء ونحو 287 عطاء على مستوى المحافظات والهيئات المحلية.

وتتعدد المراحل التي وصلت لها هذه العطاءات بين الإعلان عن طرح العطاء وبين توقيع العقود النهائية وذلك على النحو التالي:

المرحلة الحالية	العدد
الدعوة للمناقصة أو العطاء	98
إنشاء ملحق لوثيقة العطاء	26
فتح العطاءات	23

1. وزارة المالية، دائرة اللوازم العامة، عطاءات واستدراجات مطروحة، http://www.gs.pmof.ps

2. اتحاد المقولين الفلسطينيين، http://www.pcu.ps/

3. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد قائم بأعمال مدير عام دائرة العطاءات المركزية، الخميس 2020/9/17.

4. تختص دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال بطرح ومتابعة عطاءات الأشغال التي يتجاوز سقفها نصف مليون دولار بينما تتولى الوزارات والمؤسسات العامة العطاءات التي سقفها ما دون ذلك.

5. اتحاد المقولين الفلسطينيين، http://www.pcu.ps/

إحالة العقود	40
إتمام إكمال العقود	73
توقيع العقود	102
عطاءات وعقود ملغية	89
أخرى	7
المجموع	465

المصدر: المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، https://www.shiraa.gov.ps

أما توزيع العطاءات على الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة فقد جاءت كما يلي:

المؤسسة	عدد العطاءات	النسبة
وزارة الصحة	103	22.1%
وزارة التربية والتعليم	60	12.9%
هيئات محلية	109	23.5%
سلطات وهيئات (سلطة المياه، سلطة الأراضي، سلطة جودة البيئة)	57	12.3%
صناديق عامة (درء المخاطر والتأمينات الزراعية، التشغيل والحماية الاجتماعية، إقراض الهيئات المحلية)	28	6%
وزارات ومؤسسات أخرى	108	23.2%
المجموع	**465**	**100%**

المصدر: المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام،
https://www.shiraa.gov.ps

وأما فيما يتعلق بعمليات الشراء المباشر فقد أتاح قانون الشراء العام بعض الاستثناءات من قبل الجهات المشترية من الوزارات والمؤسسات العامة ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية بالقيام بالشراء العام دون الالتزام بجميع الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون، فقد استثنى القانون في المادة رقم 3 منه تطبيق أحكامه في حالات الشراء التي تتعلق بـ(اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية العالية على أن يتم تحديد هذه المشتريات بقرار من مجلس الوزراء و طباعة وإصدار العملات وتحويلاتها والشراء المتبادل بين الجهات المشترية.

وجاءت المادة رقم 28 من القانون لتحدد حالات الشراء المباشر حصراً، كما وأكد نظام الشراء العام الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2014 والنظام المعدل لبعض أحكامه والصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2016 على مزيد من التحديد والتوضيح والإجراءات التي يجب إتباعها في الحالات التي يجوز فيها الشراء المباشر والواردة في المادة 28 من القانون.

اتخذ مجلس الوزراء خلال فترة جائحة كورونا، من بداية عام 2020 وحتى بداية شهر أيلول، نحو 9 قرارات بالموافقة على عمليات تعاقد وشراء منها 5 موافقات تتعلق بشراء أدوية ومستلزمات لوزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم، وموافقتين لشراء مواد غذائية وخدمات خاصة بوزارة التنمية الاجتماعية، وموافقتين تتعلقان بشراء معدات

وصيانة مضخات لصالح سلطة المياه.[6]
وقد أشار المهندس فايق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن الأزمة الصحية المتمثلة بجائحة كورونا والأزمة المالية القائمة بسبب الامتناع عن استلام المقاصة بشروط الاحتلال الإسرائيلي بعد وقف القيادة الفلسطينية للاتفاقيات مع إسرائيل نتيجة لمشاريع ضم الأراضي الفلسطينية كل ذلك أثّر بشكل كبير على حجم وطبيعة المشتريات العامة من لوازم وعطاءات وخدمات، وأن الجزء الأكبر من عمليات الشراء الحكومية تتعلق بالأدوية والمستلزمات الصحية، كما أكد رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن عمليات الشراء المباشر من خلال الحصول على موافقة مجلس الوزراء لم تعد ظاهرة تستدعي الانتباه في الوقت الحاضر، ولكن ما يسترعي الانتباه والمتابعة هو الشراء المباشر الذي يسمح به القانون في إطار الأسقف التي يحددها وهو أمر يمكن مُتابعته في المرحلة القادمة ضمن عمل البوابة الموحدة للشراء العام.[7]

كذلك فقد أكد السيد سعيد أبو زيد مدير دائرة العطاءات المركزية تأثر العطاءات المركزية بأزمة جائحة كورونا وكذلك بالأزمة المالية بسبب رفض استلام أموال المقاصة وفقاً لشروط الاحتلال الإسرائيلي وبيّن أن التأثير شمل عدد حجم العطاءات المعلنة وقيمة الأموال المخصصة لها، فقد كان حجم المخصصات المالية لعطاءات الأشغال في عام 2018 نحو 650 مليون دولار وفي عام 2019 تراجعت إلى نحو 150 مليون دولار، وهي في عام 2020 أقل من 100 مليون دولار بسبب الأزمة المالية وتراجع التمويل الخارجي لانشغال الدول المانحة بمواجهة جائحة كورونا.[8]

ثانيا: نزاهة وشفافية إجراءات عمليات الشراء العام في ظل الجائحة

تضمن القرار بقانون بشأن الشراء العام على مجموعة من المبادئ المتعلقة بمنظومة النزاهة في إجراءات عمليات الشراء العام إذ أن من بين أهدافه ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام، المادة 5 فقرة 6 منه، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فقد نص القرار بقانون على إلزام الجهات المشترية (دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية) إعداد خطة الشراء السنوية لكافة عمليات الشراء التي ستقوم بتنفيذ إجراءاتها لصالح الجهات المشترية المختلفة وفقاً لقانون الموازنة العامة السنوي (مادة 13) ومن ثم ضمان وجود اعتمادات مالية لعمليات الشراء، كما أعطى القرار بقانون الجهة المشترية حق فسخ العقد مع المورد أو المقاول أو المستشار إذا استعمل الغش أو التلاعب في معاملته أو إذا ثبت تقديمه رشوة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لأحد موظفي الجهات الخاضعة للقانون (مادة

6. قرارات مجلس الوزراء،
http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal

7. مقابلة مع المهند فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، الأحد، 2020/09/03.

8. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد قائم بأعمال مدير عام دائرة العطاءات المركزية، الخميس 2020/09/17.

73)، كذلك أوجب القرار بقانون على كافة موظفي الجهات المختصة بعمليات الشراء العام الالتزام بأداء واجباتهم بنزاهة كاملة وتجنب الوقوع في تضارب المصالح عند قيامهم بواجباتهم أو استغلال المعلومات التي تصلهم بحكم عملهم لتحقيق مكاسب خاصة (مادة 63). وألزم القرار بقانون في المادة 65 منه موظفي الجهات المشترية والمتعاقدين معها إبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام القرار بقانون بشكل فوري أو خلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها مع ضمان الحماية للمبلغ عن المخالفة.

من جهة أخرى تضمن القرار بقانون مجموعة من المبادئ التي تضمن شفافية إجراءات عمليات الشراء العام ومنها إلزام الجهات المشترية بالإعلان عن العطاءات في الصحف وعلى الموقع الإلكتروني للبوابة الموحدة للشراء العام، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين، وكفل القرار بقانون لجميع المشاركين والجمهور حق الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالعطاءات، وحق المناقصين في طلب أية توضيحات بشأن وثائق المناقصة، وواجب الجهة المشترية بالرد خطياً على طلبات الاستيضاح التي يقدمها المناقصون (مادة 35). وكذلك فتح مظاريف العطاءات فور انتهاء المدة المحددة لاستلامها، وبحضور من يرغب من المناقصين أو من ممثليهم (مادة 37). وضمن القانون للمناقصين الحق في التظلم وتقديم الشكاوى والطعن القضائي (المواد 56-58).[9]

أما من حيث الالتزام بتطبيق منظومة النزاهة في الإجراءات المتعلقة بعمليات الشراء العام سالفة الذكر في ظل جائحة كورونا فيلاحظ من خلال مراجعة البوابة الموحدة للشراء العام التزام العديد من الجهات المشترية بنشر خططها الشرائية عبر البوابة، وكذلك التزامها بنشر إعلانات طرح العطاءات والتفاصيل المتعلقة بها، كما يجري الإعلان عن العطاءات والاستدراجات المركزية على صفحة مديرية اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية وأية تعديلات أو ملاحظات تتعلق بها، وتشير المعلومات والبيانات المنشورة على البوابة الموحدة وعلى صفحة مديرية اللوازم العامة المرحلة التي وصل لها العطاء من الإجراءات فمنها ما هو في مرحلة طرح العطاء أو الإعلان عنه للموردين والمناقصين أو منها ما هو قيد الدراسة الفنية في اللجان المختصة ومنها ما هو في مرحلة الإحالة الأولية أو القطعية ومنها من هو في مرحلة التعاقد، وهو ما يؤشر على الالتزام بالإجراءات المحددة في طرح العطاءات وفقاً لأحكام القانون والنظام.

كذلك فقد أفاد المهندس سعيد أبو زيد القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان أنه يجري الالتزام بكافة الإجراءات المنصوص

9. لمزيد من الاطلاع على مدى توفر قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة التي يتضمنها القرار بقانون رقم بشأن الشراء العام، انظر عبد الرحيم طه، الوضع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2015.

عليها قانوناً فيما يتعلق بعطاءات الأشغال العامة سواء من حيث إجراءات طرح العطاء أو تقييمه أو إحالته أو التعاقد عليه، وإن جائحة كورونا لم تؤثر في الالتزام بالإجراءات وإن كان لها تأثير في بعض الأحيان على الوقت اللازم لتنفيذها خاصة في أوقات الإغلاق التي أعلنت عنها الحكومة إذ أثر ذلك على مواعيد اجتماعات اللجان الفنية المختصة بدراسة أربع عطاءات، كما أشار إلى أن سهولة وسرعة إنهاء الإجراءات يتوقف على حجم وطبيعة العطاء المطروح فبعض العطاءات لا تتطلب وقتاً طويلاً بسبب سهولة متطلباتها والبعض الآخر قد تمتد الإجراءات الخاصة به لسنةٍ أو أكثر وإن حق الاعتراض والشكاوى مكفول للمقاولين والمناقصين بموجب القانون بما في ذلك الحق في اللجوء للقضاء. ولمزيد من المتابعة والرقابة على العطاءات بيّن أبو زيد أن مجلس الوزراء اتخذ قراراً في ظل جائحة كورونا بعرض أي عطاء على مجلس الوزراء للحصول على موافقته قبل الإحالة القطعية له.[10]

من جهة أخرى أفاد المهندس فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن الحكم على مدى الالتزام بالقانون والنظام يرتبط بمجموعة من البيانات التي يجب توفرها عبر قيام كافة الجهات المشترية والموردين والمناقصين بتسجيلها على البوابة الموحدة للشراء العام وفي هذا المجال فإن عدد الجهات المشترية الملتزمة بتسجيل البيانات المطلوبة عن عمليات الشراء بلغت 100 جهة من أصل نحو 500 جهة، ومع ذلك فإن الجهات الملتزمة بالتسجيل تمثل أهم الجهات المشترية.[11]

مما لا شك فيه أن فرص الفساد تزداد في ظروف الأزمات والظروف الطارئة التي تتطلب السرعة في اتخاذ القرارات وتجاوز الإجراءات التفصيلية التي تتخذ في الظروف الطبيعية، وهو ما يتطلب تعزيز العمل بنظم الرقابة والمساءلة وتفعيل مبادئ الشفافية في ظل هذه الأوضاع، إن الأزمة المركبة التي تمر بها الأراضي الفلسطينية والمتمثلة بمخاطر وباء كورونا على الوضع الصحي في فلسطين وكذلك الأزمة المالية القائمة نتيجة التوقف عن تسلم أموال المقاصة الفلسطينية بشروط الاحتلال الإسرائيلي يستدعي توجيه الموارد القليلة المتاحة وفقاً للأولويات والمتطلبات الملحة خاصة ما يتطلبه الجهاز الصحي من دعم لمواجهة الجائحة، والفئات الأكثر تضرراً من الأزمة، كما يتطلب الوضع القائم تعزيز الالتزام بمنظومة النزاهة في كافة مراحل وإجراءات عمليات الشراء العام. إن عدم القدرة على حصر كافة عمليات الشراء العام والبيانات المتعلقة بها في إطار البوابة الموحدة للشراء العام يمس بشفافية هذه العمليات ويؤثر على عدم فعالية الرقابة عليها ويدفع باتجاه التشكيك بنزاهتها خاصة في ظل شح الموارد وزيادة الضغط على الخدمات العامة في ظل الأزمة القائمة.

10. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد، مصدر سابق.

11. مقابلة مع المهندس فايق الديك، مصدر سابق.

الكسب غير المشروع

كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويُعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القرار بقانون، أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

مقابلات

مقابلة مع

المهندس فائق الديك
رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء

حول دور المجلس في تعزيز منظومة النزاهة في عمليات الشراء العام

أنشأ المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بموجب قرار من مجلس الوزراء بالاستناد إلى المادة رقم 7 من القرار بقانون رقم 8 لسنة 2014 بشأن الشراء العام وقد أناط القرار بقانون المذكور بالمجلس رسم السياسات العامة ومتابعة وتقييم أداء منظومة الشراء العام في فلسطين، فهو يتولى مهمة الرقابة العلوية على منظومة المشتريات إضافة إلى دوره في تطوير التشريعات وفي البناء المؤسسي وبناء القدرات الخاصة بهذه المنظومة. وتتمثل رؤية المجلس بالوصول إلى نظام شراء عام كفؤ يحقق الفرص المتكافئة ويعزز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة من خلال توظيف الممارسات الفضلى في عمليات الشراء العام.

أجريت هذه المقابلة مع رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام المهندس فايق الديك للتعرف على دور المجلس في تعزيز المساءلة والنزاهة والشفافية في منظومة الشراء العام، من خلال ما منحه القانون من مهام وصلاحيات، وأداء المجلس في متابعة عمليات الشراء وتطويرها وفق أفضل الممارسات الدولية، والخطوات التي أنجزها المجلس سواء في إطار السياسات والتشريعات أو في إطار البناء المؤسسي وتعزيز القدرات الخاصة بمنظومة الشراء العام في فلسطين، ولتحقيق ذلك تم طرح مجموعة الأسئلة التالية على رئيس المجلس.

السؤال الأول: ما هو دور المجلس الأعلى لسياسات الشراء في ضبط منظومة الشراء العام؟

أشار المهندس فائق الديك بان المجلس الأعلى لسياسات الشراء يمثل دور السلطة التشريعية في إطار منظومة الشراء العام من خلال دوره في تطوير السياسات وإعداد الأنظمة واللوائح والتعليمات والوثائق القياسية ذات العلاقة بمنظومة الشراء العام، وهو يُشكّل أيضاً أداة للرقابة العلوية على منظومة المشتريات من خلال صلاحياته في الحكم على المنظومة عبر مجموعة من المؤشرات المرتبطة بقياس مدى التزام الجهات المشترية (المؤسسات الرسمية) بالقانون والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة، ولتحقيق هذا الهدف فإن المجلس قام بإنشاء البوابة الموحدة للشراء العام كأداة لجمع المعلومات عن عمليات الشراء العام وتقديمها

في ذات الوقت لكافة الأطراف ذات العلاقة من الجهات المشترية والموردين والمتعاقدين وصناع القرار وكذلك جمهور المواطنين.

وأضاف رئيس المجلس أن القانون يُلزم الجهات المشترية نشر الخطط الشرائية لها والمناقصات التي تطرحها وعمليات الإحالة للعقود التي تبرمها على البوابة الموحدة للشراء العام، كما أن قيام الموردين والمقاولين ومُقدمي الخدمات بتسجيل معلوماتهم يتيح لهم الحصول على المعلومات المتعلقة بعمليات الشراء العام، ويجري نشر هذه المعلومات للجمهور للاطلاع على كافة تفاصيل عمليات الشراء العام بشفافية وهو متطلب أساسي للحكم الرشيد.

وبيّن رئيس المجلس بأن البوابة الموحدة للشراء العام بعد التحسينات التي أجريت عليها أصبحت قادرة على الوفاء بكل المتطلبات التي يفرضها قرار بقانون الشراء العام والنظام الخاص به، وأضاف أن التحضير جاري للمرحلة الثانية من تطوير البوابة لتصبح قادرة على إنتاج التقارير والمؤشرات المتعلقة بمختلف القضايا الخاصة بعمليات الشراء العام وذلك خلال عام 2021.

وأشار المهندس فائق الديك أن المهمة الأخرى للمجلس هي تنمية الموارد والقدرات المتعلقة بمنظومة الشراء العام على المستوى الوطني بما يشمل نحو 500 جهة مُشترية من خلال تعريفهم وتدريبهم حول القضايا المتعلقة بالقانون والنظام والوثائق القياسية وكذلك رفع قدرات الموردين والمقاولين، وفي هذا المجال قام المجلس بعقد ورشات عمل لتعريف نحو 200 موظف من موظفي المؤسسات العامة العاملين في مجال المشتريات والعطاءات على قرار بقانون الشراء العام والأنظمة المتعلقة به، وعقد 7 ورشات عمل لنحو 170 موظفاً على استخدام البوابة الموحدة للشراء العام، وبدأ المجلس ببرنامج لتدريب نحو 300 موظف للتعامل مع الوثائق القياسية ولكن نتيجة للوضع الطارئ بسبب جائحة كورونا توقف التدريب مؤقتاً.

السؤال الثاني: ما مدى اكتمال الإطار المؤسسي والتشريعي المتعلق بعمل المجلس وماهي الخطوات التي انجزها المجلس في هذا المجال؟

أجاب المهندس فائق الديك بأن الإطار القانوني المتمثل بقرار بقانون الشراء العام والنظام التنفيذي للقانون مكتمل ومطبق، وأن العمل جاري على إعداد كافة الوثائق التي يتطلبها إنفاذ القانون خاصة الوثائق القياسية، حيث جرى إعداد 6 وثائق مُوحدة خاصة بالمناقصات والعقود واعتمادها من مجلس الوزراء وهي: الوثيقة القياسية لاستدراج عروض اللوازم، والوثيقة القياسية لمناقصات اللوازم، والوثيقة القياسية لاستدراج عروض الأشغال، والوثيقة القياسية لمناقصات

الأشغال الصغيرة، والوثيقة القياسية لمناقصات الأشغال الكبيرة، وطلب التقدم بعروض للخدمات الاستشارية. كما أن هناك مجموعة من الوثائق القياسية المُوحدة الأخرى التي تم الانتهاء من إعدادها سيتم رفعها لمجلس الوزراء لاعتمادها ومنها: الوثيقة القياسية للخدمات غير الاستشارية، ووثيقة التأهيل المُسبق، واتفاقيات الإطار، ووثيقة تحديد السقف الأعلى. وأضاف بأنه وبدعم مستمر من مجلس الوزراء والبنك الدولي يجري العمل على دراسة خاصة بمشاركة الشركات الصغرى والمتوسطة في عمليات الشراء العام نظرا لأهميتها للاقتصاد الوطني، وكذلك العمل على إعداد استراتيجية الشراء العام الإلكتروني.

وحول اكتمال البناء المؤسسي أشار رئيس المجلس إلى أن وحدة مراجعة المنازعات التي هي أحد متطلبات قانون الشراء العام لا زالت قيد المعالجة لتفعيلها وهي وحدة مستقلة رغم وجودها في إطار المجلس.

السؤال الثالث: ما هو دور المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في فحص مبررات الشراء المباشر، وهل يتم الأخذ برأيه من قبل مجلس الوزراء؟

أشار المهندس فائق الديك إلى أن القانون يحدد بوضوح الحالات التي تسمح بإجراء عمليات الشراء المباشر وكذلك يضع القانون سقوف محددة لا يجوز تجاوزها لبعض عمليات الشراء المباشر، وذلك نتيجة لما تفرضه بعض الظروف الخاصة كالاحتلال الإسرائيلي وقيوده على عمليات الشراء لبعض المناطق، وكذلك بسبب الأزمات المالية المتلاحقة والوقت الذي تتوفر فيه الأموال المتعلقة بالمشتريات ومتطلبات الصرف من الموازنة وأخيراً نتيجة للوضع الطارئ الذي تفرضه جائحة كورونا في الوقت الحاضر، إن الحكومة السابقة كانت تربط الموافقة على عمليات الشراء المباشر بموافقة المجلس الأعلى لسياسات الشراء، وتأخذ برأي المجلس في هذا المجال، وأضاف أن مجلس الوزراء في الوقت الحاضر مُتشدد جداً في الموافقة على عمليات الشراء المباشر ويربطها بأسباب واضحة ومُقنعة ولا تمنح الموافقات بسهولة.

السؤال الرابع: ما هي العقبات التي تواجه عمل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام؟

أجاب المهندس فائق الديك أن وجود بعض الصعوبات والعقبات أمام عمل المجلس ناتج عن الأزمة المالية القائمة حالياً، وكذلك عدم كفاية الكادر الموجود في المجلس والحاجة لرفد المجلس بعدد من الكوادر المؤهلة، كذلك التحدي المتعلق بكيفية تحويل المشتريات إلى وظيفة معترف بها وإعداد بطاقات وصف وظيفي خاصة بموظفي دوائر وأقسام الشراء العام كبقية الموظفين الآخرين من ذوي التخصصات المحددة، وضرورة الانتباه من قبل الجامعات لهذا التخصص وليس مجرد تخصيص مادة أو اثنتين في إطار بعض التخصصات لمجال المشتريات العامة. وأضاف رئيس المجلس بأن إصلاح منظومة الشراء العام هي عملية طويلة ومُعقدة وتدريجية فهي لا تتم دفعة واحدة أو بقرار واحد وإنما عبر سلسلة من السياسات والتشريعات والإجراءات وهو ما يجري العمل عليه.

انتهت المقابلة

قراءة في التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد 2020

قراءة في التشريعات
«نظام الهدايا الفلسطيني رقم (10)
لسنة 2019» | **د. عبد الرحيم طه**

قراءة في التشريعات «نظام الهدايا الفلسطيني رقم (10) لسنة 2019»

إعداد: د. عبد الرحيم طه

الفساد
خروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب له، أو لآخرين ذوي علاقة، أو استغلال غياب القانون بشكل واعٍ للحصول على هذه المنافع.

(تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول ملف الفساد للعام 1997)

مقدمة

في إطار تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام، فقد أصدر مجلس الوزراء نظام الهدايا بتاريخ 2019/08/19، وتم نشر النظام في العدد (162) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ 2019/12/26، وذلك بهدف ضبط وتنظيم تلقي الهدايا، ومنع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة. ويخضع لأحكام النظام كل من الوزراء والموظفون المدنيون والعسكريون وأعضاء مجالس الإدارة وموظفو المؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة وكذلك أقاربهم حتى الدرجة الأولى. ويحظر على الخاضعين لأحكام النظام قبول أي هدية تقدم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم من أية جهة كانت بما في ذلك الهدايا النقدية، على أن يستثنى من الهدايا الخاضعة للنظام كل من: شهادات التقدير، الدروع التذكارية، بطاقات المعايدة والتهنئة، المواد القابلة للتلف مثل الطعام والزهور، والهدية التي تقتضي قواعد المجاملة قبولها. وفي سبيل تطبيق أحكام هذا النظام، فقد نص على وجوب إنشاء لجنة لدى الجهات الخاضعة لأحكام النظام وذلك للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكام النظام واتخاذ التوصية المناسبة بشأنها.

أولاً: انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يأتي إقرار نظام الهدايا في إطار الامتثال للتدابير والسياسات والممارسات الوقائية لمكافحة الفساد التي دعت الاتفاقية إلى إقرارها وتنفيذها، حيث نصت المادة (4/7) من الاتفاقية على أن « تسعى كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح»، كذلك دعت المادة (5/8) من الاتفاقية إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عن ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. كذلك يأتي إقرار النظام في إطار التدابير التشريعية لإنفاذ القانون وتجريم الأفعال المنصوص عليها في الفصل الثالث من الاتفاقية، حيث دعت المادة (15/ب) من الاتفاقية إلى تجريم التماس الموظف العمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

ثانياً: انسجام النظام مع التشريعات السارية في فلسطين

يأتي إصدار نظام الهدايا كأحد الآليات التنفيذية لتنفيذ العديد من النصوص القانونية الواردة في التشريعات الفلسطينية، ومن أمثلة تلك النصوص، ما ورد في المادة (3/67) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 1998 والتي حظرت على الموظف العام 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. وكذلك ما ورد النص عليه في المادة (6/8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 والتي حظرت على موظف السلك الدبلوماسي قبول هدايا ثمينة أو هبات أو منح من أي جهة ذات علاقة بعمل الوزارة . إضافة إلى ما ورد النص عليه في المادة (2/28) من نظام موظفي الهيئات المحلية المعدل رقم (1) لسنة 2009 والتي حظرت على موظف الهيئة المحلية أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازا بسبب أداءه لأعمال الوظيفة أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك».

على صعيد آخر، يأتي النظام استكمالا لما ورد النص عليه في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2012، حيث حظرت المادة (12) من المدونة على الموظف قبول الهدايا وكل ما له قيمة مادية مباشرة أو بالواسطة وتحت أي مسمى والتي من شأنها أن تضعه موضع الشبهة، كما أوجبت المدونة على الموظف الإفصاح عن الهدية وإبلاغ المسؤول المباشر بها وذلك في الأحوال التي يتعذر فيها رفض الهدية في حال كان رفضها يُسبب إحراجا أو إهانة لمُرسلها، وفي حال كانت لا تتجاوز الممارسات الاجتماعية المعتادة والمجاملة، وفي حال قدمت الهدايا الرمزية التي تمثل شعارات الدول أو المنظمات ورموزها خلال الزيارات الرسمية.

ثالثاً: واقع النظام في ميزان الفقه الإسلامي

وفقاً لما ورد في الفقه الإسلامي يُحرم على الولاة والقضاة والموظفين العموميين قبول الهدايا خصوصاً ممن كان لا يُهدى إليه قبل ذلك، لأنها نوع من الرشوة والسحت، فهي في ظاهرها قد تكون هدية، لكنها في باطنها رشوة البست ثوب الهدية، فيحرم على المهدي تقديمها، ويحرم على الموظف قبولها، ويشتد تحريمها إذا ما تم العلم بقصد المهدي.[1]

ومن الأدلة على تحريم قبول الهدايا من الولاة والقضاة والموظفين العموميين:

ما روي أن النبي صلى الله عليه وسلم استعمل ابن التلبية على الصدقات، فجاء بمال فقال هذا لكم وهذا مما أهدي إلي، فقال عليه السلام «ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي، فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيُهدى إليه أم لا».[2]

1. مليكة هنان، تلقي الموظف العام الهدايا بين الإباحة والتجريم، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون مكافحة الفساد الجزائري، مجلة القانون، العدد 9، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 2017، ص 6

2. صحيح البخاري، باب من لم يقبل الهدية لِعِلّه، رقم الحديث 2457، الجزء الثاني، ص 917.

ما ذكره البهيقي في السنن الكبرى «أن رجلاً كان يُهدي إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه كل سنةٍ فخذ جزور، فجاء يخاصم إلى عمر بن الخطاب، فقال يا أمير المؤمنين اقض بيننا فصلاً كما تفصل الفخذ من الجزور، فكتب عمر إلى عماله لا تقبلوا الهدي فإنها رشوة».[3]

رابعاً: إيجابيات إصدار النظام

يحقق إصدار النظام العديد من الإيجابيات المتمثلة في:

ضبط وتنظيم تلقي الهدايا من الموظفين العموميين.

تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام والحيلولة دون تضارب المصالح.

تعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات العامة، وزيادة الاحترام لدورها في أداء مهامها بكل شفافية ونزاهة وحياد.

الحيلولة دون قيام الموظف العام باستغلال وظيفته باعتبارها مجالاً للتربح والتكسب الوظيفي والانحراف في أداء المهام الوظيفية وفي القرارات التي يتخذها بعيداً عن المصلحة العامة وتغليب المصلحة الخاصة عليها.

تحقيق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم في تلقي الخدمة، وذلك انطلاقاً أن من يدفع مالاً أو يُقدّم هديةً يحصل على خدمة أسرع وبجودة أفضل.

خامساً: ملاحظات على النظام

لم يحدد النظام السقف المقبول للهدايا العينية، بحيث يتم رفض أي هدية عينية تزيد قيمتها عن سقف معين، أسوةً بالرفض المطلق للهدية النقدية، مع التشدد في حال كانت الهدية مقدمة لموظف من الفئة العليا أو الفئة الخاصة.

لم ينص النظام وبشكل صريح على إحالة من يخالف أحكامه للمساءلة الإدارية أو إلى هيئة مكافحة الفساد في حال اتضح أنه تلقى هدية نقدية، أو لم يفصح عن الهدية التي تلقاها.

اقتصر تطبيق أحكام النظام على الوزراء والموظفون المدنيون والعسكريون وأعضاء مجالس الإدارة وموظفو المؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة، ويلاحظ أن النص الوارد في النظام بخصوص الخاضعين لأحكامه قاصر عن شمول فئات أخرى تتبوأ مناصب عامة وغير مشمولة بالنظام كما هو الحال مثلا بالنسبة لرئيس الدولة وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، إذ أن هؤلاء الأشخاص ليسوا موظفين عموميين بالمعنى المقصود للموظف العام في قانون الخدمة المدنية، وإنما يشغلون مناصب عمومية. إضافة إلى فئات أخرى من الضروري شمولهم بأحكام النظام كالمحكمين والخبراء والحراس القضائيين ووكلاء الدائنين والمصفين. وعليه نقترح توسيع نطاق المشمولين بأحكام النظام وذلك ليشمل كافة الأشخاص الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

3. البهيقي، السنن الكبرى، باب لا يُقبل منه الهدية، حديث رقم 20263، الجزء 15، ص 138.

وفقاً لأحكام المادة (2/3) من النظام يخضع لأحكام النظام الأقارب حتى الدرجة الأولى للأشخاص المحددين في الفقرة الأولى من المادة، ويقتصر أقارب الدرجة الأولى على الأب والأم والابن والبنت والزوج والزوجة فقط. وبالتالي يمكن الالتفاف على أحكام هذه المادة من خلال تقديم الهدية لأقارب الدرجة الثانية مثلاً وبالتالي الإفلات من المساءلة، وعليه نقترح توسيع نطاق أحكام النظام ليشمل أقارب الموظف حتى الدرجة الثانية. وفقاً لأحكام المادة (1/5/د) من النظام، يُستثنى من الهدايا غير الخاضعة لأحكام النظام المواد القابلة للتلف مثل الطعام والزهور. وتكمن الإشكالية في هذا النص أن الزهور وإن كانت من الهدايا التي يجوز استثنائها، إلا أن الاستثناء لا يجب أن يشمل الطعام، إذ أن قيمة الطعام التي قد تقدم للموظف قد تكون عالية وأخطر من الهدية النقدية، ومثال ذلك أن ينجز موظف معاملة لشخص بطريقة غير قانونية، مقابل أن تكون ضيافة هذا الموظف ووجبات طعامه بشكل مجاني من مطعم الشخص صاحب المعاملة. لم يتضمن النظام أية إشارة إلى الشخص الذي يقوم بعرض أو تقديم الهدايا للموظفين، وما هو الجزاء الذي يفرض عليه نتيجة ذلك.

لم يحدد النظام في المادة (6) منه المدة الزمنية التي يجب خلالها تشكيل لجنة للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعين لأحكام النظام، بل ترك الأمر مفتوحاً للدوائر والمؤسسات الحكومية، وبالتالي فإن عدم تشكيل مثل هذه اللجنة فور صدور النظام يعطل تطبيق أحكام النظام وتبقى نصوصه حبراً على ورق.

”

إعاقة سير العدالة

استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفق أحكام هذا القرار بقانون، أو استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب لعرقلة سير التحريات الجارية بشأن الأفعال المجرمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.

(المادة (1) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005)

“

الأحكام القضائية

أحكام قضائية «صادرة عن محكمة جرائم الفساد خلال عام 2020»

الاحكام القضائية المنشورة والصادرة عن محكمة جرائم الفساد خلال عام 2020

للمزيد من التفصيل أنظر
الموقع الالكتروني لهيئة
مكافحة الفساد

1. حكم في قضية تزوير وإساءة ائتمان

أصدرت محكمة جرائم الفساد في شهر شباط 2020 حكماً بالحبس لمدة عام بحق المتهمين (س،م) و(خ،م) عن التُهم المُسندة إليهم والمُتمثلة في التزوير وفقاً لأحكام المادة (271) بدلالة المادتين (262، 263) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، وإساءة الائتمان وفقاً لأحكام المادتين (422، 423) من قانون العقوبات. وألزمت المحكمة المتهمين برد المتحصلات الجرمية والبالغة (130,988) شيكل ومبلغ (21,658) دولار بحق المُدانة (س،م) ومبلغ (15,153) شيكل ومبلغ (1,750) دولار متعلقة بالمدان الثاني (خ،م).

2. حكم في قضية اختلاس

أصدرت محكمة جرائم الفساد في شهر أيلول 2020حُكماً بالسجن لمدة عام وغرامة مالية (100) دينار بحق المتهم (م،ح)، وقررت المحكمة وعملاً بأحكام المادة (3/25) من قانون مكافحة الفساد إعفاء المُتهم من العقوبة لكونه قام بالإفصاح عن الأفعال التي قام بها قبل اكتشاف الجريمة وإعادتها للجهة المختلس منها.

3. حكم في قضية اختلاس واستثمار وظيفي

أصدرت محكمة جرائم الفساد خلال شهر كانون الثاني 2020 حُكماً بالحبس لمدة ستة أشهر وغرامة (200) دينار وذلك عن تهمة جرم الفساد المُتمثل في استثمار الوظيفة خلافاً للمادتين (1، 25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وتهمة جرم الفساد المُتمثل في الاختلاس وفقاً للمادتين (1، 25) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وقررت المحكمة عملاً بأحكام المادة (72) من قانون العقوبات دمج العقوبات وتطبيق العقوبة الأشد وهي الحبس لمدة عام، وحيث أن المُتهم قام بإعادة المتحصلات الجرمية، فقد قررت المحكمة وبالنظر لظروف الدعوى وملابساتها ولإتاحة الفرصة للمتهم لتصويب سلوكه وبدء حياة جديدة، وقف تنفيذ العقوبة بحقه لمدة 3 سنوات تبدأ من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً وذلك عملاً بأحكام المواد (284، 285) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

4. حكم في قضية التهاون في أداء واجبات الوظيفة

أدانت محكمة جرائم الفساد المنعقدة في مدينة رام الله، اليوم الإثنين 22 حزيران 2020، المتهم (أ. ز) والذي يعمل موظفاً بوزارة العدل بجريمة التهاون في أداء الواجبات الوظيفية خلافاً لأحكام المادة (183) من قانون العقوبات لسنة 1960، في حين قررت إعلان براءته عن جريمة الاختلاس خلافاً لأحكام المادة (174) الفقرة 1 من قانون العقوبات لسنة 1960م لعدم كفاية الأدلة، وأصدرت المحكمة حكمها بالسجن الفعلي للمتهم لمدة ثلاثة أشهر، وإلزامه بنفقات مُحاكمة بقيمة خمسمائة دينار أردني.

5. حكم في قضية إساءة استعمال السلطة

أدانت محكمة جرائم الفساد المنعقدة في رام الله، بتاريخ 2020/10/26 المتهم (ع.م) والذي يعمل موظفاً عاماً بجريمة إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام المادة (1/182) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960م، وحكمت عليه بالسجن الفعلي مدة ثلاثة أشهر، وإلزامه بنفقات مُحاكمة بقيمة 500 دينار أردني، وتقرر إرجاء تنفيذ العقوبة لحين البت بالاستئناف.

تجارب وشهادات أثرت في جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعات المختلفة

** **ملاحظة**: يمكنك مشاهدة الفيديو لكل تجربة عن طريق المسح الضوئي عبر الموبايل.

عن تجربة النيابة العامة | **أ. مصطفى فرحان**

عن تجربة القطاع العام | **أ. رشا عمارنة**

عن تجربة القطاع الخاص | **د. بشار أبو زعرور**

عن تجربة المجتمع المدني | **د. عزمي الشعيبي**

عن تجربة قطاع التعليم | **أ. ثروت زيد**

أدوات مكافحة الفساد

وهي أدوات متعددة ومتنوعة وتختلف باختلاف الموضوع فهناك أدوات تتعلق بالنزاهة وأدوات تتعلق بالشفافية وأدوات تتعلق بالمساءلة وسنتناول في هذا العدد ثلاث أدوات وذلك على النحو الآتي.

> **أي منفعة مادية أو معنوية غير نقدية يحصل عليها الخاضعون لأحكام هذا النظام بشكل مباشر أو غير مباشر بحكم وظيفتهم أو عملهم.**
>
> (المادة (1) من نظام الهدايا رقم (10) لسنة 2019)

أولاً في مجال النزاهة: تلقي الهدايا

يُعتبر مؤشر تلقي الهدايا أحد مؤشرات النزاهة، ويمكن تعريف الهدية وفقاً لنظام الهدايا الصادر عن مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019، على أنها «أي منفعة مادية أو معنوية يحصل عليها الخاضعون لأحكام هذا النظام بشكل مباشر أو غير مباشر بحكم وظيفتهم أو عملهم». وقد حظرت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية على الموظفين العموميين تلقي الهدايا إذا كانت مشروطة أو مرتبطة بأي خدمة أو تمييز إيجابي لصالح مقدميها بشكل مباشر أو غير مباشر، أو إذا كان لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعيته وحياديته في تنفيذ مهامه الوظيفية أو من شأنها التأثير على قراراته، أو قد تفرض عليه التزام ما لقاء قبوله للهدية. وبالتالي فإن وجود تشريع ناظم لتلقي الهدايا من قبل الموظفين العموميين يُعزز ثقة المواطن ومُتلقي الخدمة في المؤسسة العامة وموظفيها ويزيد من الاحترام لدورها في أداء مهامها بكل شفافية ونزاهة وحياد، ويحول دون قيام الموظفين العموميين باستغلال مناصبهم باعتبارها مجالاً للتربح والتكسب الوظيفي وأخذ الهدايا والرشاوى المخالفة للقانون، والانحراف في أداء المهام الوظيفية وفي اتخاذ القرارات الوظيفية بعيداً عن المصلحة العامة وتغليب المصلحة الخاصة عليها.

ثانياً في مجال الشفافية: شفافية ونزاهة إجراءات العطاءات والمشتريات

يقصد بهذا المؤشر تنفيذ عمليات الشراء التي تحتاجها المؤسسة العامة وفقاً للقوانين والنظم المعمول بها.

إن تنفيذ إجراء الشراء العام بكل نزاهة وشفافية يحقق العديد من الفوائد المتمثلة في زيادة ثقة المواطنين والموردين في إجراء عمليات الشراء، وتمكين المؤسسات العامة من الحصول على السلع والخدمات التي تحتاجها بأفضل الأسعار وذات الجودة المناسبة والمطابقة للمواصفات المطلوبة، وتحقيق العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين، وتحصين عمليات الشراء من مظاهر الفساد بأشكاله وأنواعه المختلفة، وبالتالي تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

إلا أن ضعف أو غياب الشفافية والنزاهة في عمليات الشراء يؤدي إلى ضعف ثقة الموردين والمقاولين في إجراءات عملية الشراء وبالتالي العزوف عن التقدم للعطاءات، وبالتالي تعطيل سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وتراجع ثقة المانحين بالمؤسسات العامة وبالتالي الإحجام عن تقديم المنح والمساعدات لها، وخلق بيئة مناسبة لارتكاب أعمال الفساد بأشكاله المتنوعة كالرشوة والتكسب الوظيفي، و هدر الأموال العامة، و تراجع جودة الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات العامة، ناهيك عن الإخلال بمبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين مع المؤسسات العامة.

ويتطلب تحقيق الشفافية والنزاهة في عمليات الشراء العام تطبيق العديد من القواعد والاجراءات المتمثلة في التأكد من الحاجة الفعلية للمواد التي يتم شرائها، ووجود اعتمادات مالية لتسديد أثمان المشتريات، و الالتزام بالقوانين والأنظمة فيما يتعلق بأساليب الشراء التي يتم اتباعها وفقاً لسقوف الشراء، والالتزام بالقوانين والأنظمة فيما يتعلق بالجهة التي تقوم بالمصادقة على عمليات الشراء، واعتماد مبدأ المنافسة والمساواة في جميع عمليات الشراء، علنية إجراءات عملية الشراء، و عدم تجزئة المواد المشتراة للتحايل على الأسقف المالية لعمليات الشراء، ومراعاة الجودة المناسبة والأسعار المعقولة في عمليات الشراء، والإفصاح عن الذمم المالية للعاملين في مجال الشراء، والإبلاغ عن أي حالة لتعارض المصالح لدى إجراء عمليات الشراء، وإتاحة الفرصة لتقديم الشكاوى وتقديم الطعون تجاه الإجراءات والقرارات المتعلقة بعملية الشراء، واستبعاد العطاءات الضارة بالصالح العام مع تسبيب حالات الاستبعاد أو الحرمان، وأخيراً تطبيق العقوبات الرادعة على كل من يتلاعب في إجراءات إبرام عقود الشراء.

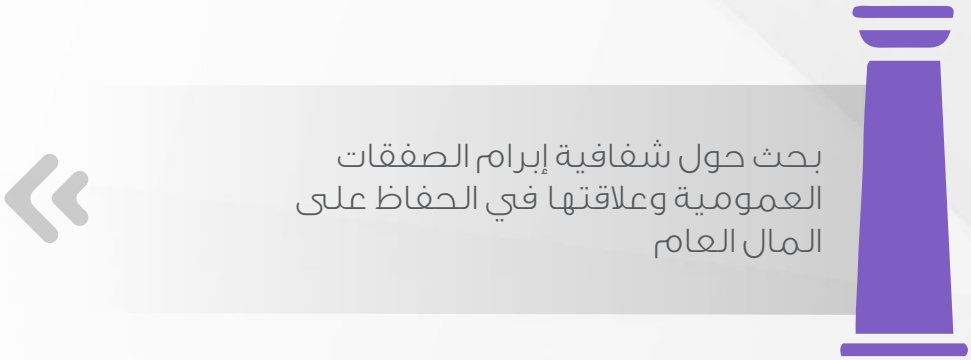
ثالثا في مجال المساءلة: التدقيق والرقابة على إدارة المساعدات والتبرعات

على أثر انتشار جائحة كورونا ونظراً للظروف الاقتصادية السيئة التي يعيشها المجتمع الفلسطيني، فقد تداعى المواطنون والفعاليات المجتمعية والوطنية والشركات ورجال الأعمال للمساعدة في مواجهة الجائحة والتقليل من آثارها، وذلك من خلال التبرع بأموال نقدية وأشياء عينية، وذلك كرد فعل إيجابي نابع من إحساسهم بالانتماء والمسؤولية واستجابة لاحتياج وطني طارئ، ولضمان تطبيق الحوكمة الرشيدة في إدارة التبرعات ووجود مساءلة ورقابة على إدارة هذه العملية، فقد أصدرت فروع منظمة الشفافية الدولية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[1]، مجموعة من التوصيات في سبيل مواجهة هذه الجائحة وفي مجالات متعددة، من بينها مجال إدارة المساعدات والتبرعات أثناء الجائحة، وتتمثل تلك التوصيات في:

- توحيد حسابات التبرعات وأن تكون مُودعة لجهة رسمية واحدة ليتم حصرها لغاية وضع استراتيجية وخطط واضحة وإدارتها.
- نشر قيمة هذه التبرعات على المواقع الإلكترونية الحكومية المُوحدة أولاً بأول وأسماء المتبرعين.
- اتباع معايير واضحة للفئات المستفيدة من التبرعات وآلية التوزيع والجهات الوسيطة التي تُكلف بتنفيذها، على أن يتم نشر عملية إدارة الصرف بما يضمن العدالة وتجنب استخدامها كأداة حالية ومستقبلية لأغراض سياسية.
- تحديد لجان مُشتركة مُكونة من الجهة الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني المختص في مجال الحوكمة الرشيدة، لإدارة هذه الصناديق وإصدار تقارير دورية مفصلة بشأنها.
- في حال وجود أي استثناءات يجب أن تقدم الحكومة شروحاً وافية لهذه الاستثناءات وأسبابها ودواعيها على أن تراعي قدر الإمكان مبادئ العدالة والانصاف.
- وضع إجراءات شفافة لعملية توزيع المساعدات للعاطلين عن العمل أو الشركات الصغيرة بما يضمن العدالة والشفافية بناء على قائمة من البنود والمؤهلات لتلقي هذه المساعدات.
- تحديد الجهات الرسمية التي يمكن اللجوء إليها لتقديم الشكاوى المتعلقة بالتجاوزات أو حالات الاشتباه بالفساد من خلال المواقع الإلكترونية أو الخطوط الساخنة، على أن يتم نشر تقارير دورية بعدد الشكاوى وكيفية التعامل معها تطبيقا للقوانين السارية.

1. تم نشر هذه التوصيات على الموقع الإلكتروني لمؤسسة أمان www.aman-palestine.org

أبحاث مميزة لطلبة مميزين



بحث حول شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام

شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام

Transparency in concluding public deals and their relationship to preserving public money

إعداد الباحثة: **لانا شماسنة**

Prepared by the researcher: Lana Shamasnah

درجة البكالوريوس

في تخصص الإدارة العامة **«بامتياز»**

كلية الحقوق والإدارة العامة

Supervised by متابعة وإشراف

Dr. Ayman Al-Zaro | د. أيمن الزرو

Dr. Ismail Iriqat | د. اسماعيل عريقات

2020

ملخص البحث

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام، حيث اتبعت الدراسة المنهج الكيفي لتحديد الوضعية الحالية للدراسة، ولتحقيق أهداف الدراسة، تم تصميم مقابلة وجهت إلى عينة مكونة من شركات تعهدات عامة ومقاولات، ومؤسسات رقابية أهلية وغير وزارية، ووزارات حكومية، تضمنت إحدى عشر مقابلة، وتوصلت نتائج الدراسة إلى أنه يتم نشر أغلب الصفقات العمومية التي تتم من قبل المؤسسات الحكومية ليومين مختلفين وفي جريدتين مختلفتين، وعدم الوضوح التام في تحديد المواصفات وجداول الكميات المطلوب اتباعها في تنفيذ العقد، لضعف إشراك المختصين واللجان الفنية الأكثر دراية بذلك الجانب، وضعف التمويل من قبل وزارة المالية بتوفير المخصصات المالية للمؤسسات الحكومية لتنفيذ المشاريع مما يؤدي إلى تأخير إنجاز المشاريع لتذبذب الدفعات، ووجود ثغرات في بعض نصوص القانون وبنود الأنظمة، تتيح المجال للتحايل عليها وتشكل أبواب للدخول لحالات الفساد، وعلى ضوء النتائج، أوصت الدراسة بضرورة إعادة النظر في بعض نصوص القرار بقانون والنظام وتنقيحها من أي ثغرات تؤدي للخروج عن ما اقتضته، فمثلاً يجب العمل على تشكيل لجنة قانونية وفنية لإعادة النظر في بند الاستثناءات الوراد في نصوص القرار بقانون والنظام، وضرورة إلزام وزارة

Abstract

This study aimed to identify the reality of transparency in the conclusion of public deals and their relationship to the preservation of public money, where the study followed the qualitative method to determine the current status of the study, and to achieve the goals of the study, an interview was designed and directed to a sample consisting of public pledge companies and contracting, and non-ministerial civil and non-ministerial oversight institutions, And government ministries, which included eleven interviews, and the results of the study concluded that most public deals that are carried out by government institutions are published for two different days and in two different newspapers, and the complete lack of clarity in specifying specifications and tables of quantities to be followed in the implementation of the contract Because of the weak involvement of specialists and technical committees most familiar with that aspect, and the weak funding by the Ministry of Finance by providing financial allocations to government institutions to implement projects, which leads to delaying the completion of projects to fluctuate payments, and the presence of gaps in some texts of the law and the articles of regulations, allowing the field to circumvent them and form doors to enter

المالية من أجل الوفاء بالتزامها في توفير المخصصات المالية للمشاريع، وضرورة الأخذ بجدية موضوع تحديد المواصفات المطلوب تنفيذها في العقد من خلال إشراك أكبر للفنيين المختصين بوضع المواصفات الفنية.

الكلمات الدّالة: (الصفقات العمومية وإبرامها، الشفافية، المال العام، النصوص القانونية، الفساد وتبديد الأموال، أنظمة الرقابة الخارجية).

cases of corruption In light of the results, the study recommended the necessity of reviewing some of the provisions of the resolution in law and order and revising them from any gaps leading to deviations from what was required. For example, work should be taken to form a legal and technical committee to review the item of exceptions mentioned in the text of decision B Law and order, and the need to oblige the Ministry of Finance in order to fulfill its obligation to provide financial allocations projects, and the need to take seriously the subject of identifying specifications in the contract to be implemented through greater involvement of technicians specialists develop technical specifications.

Key Words:

(Public deals are concluded, Transparency, Public money, Legal texts, Corruption and waste of money, External control systems).

اولا: مقدمة البحث

مشكلة البحث

انطلاقاً من أن المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) تشكل مجالاً خصباً وبيئة مناسبة لانتشار الفساد بصوره وأشكاله المتعددة خصوصاً إذا لم تطبق في إجراءات الحصول عليها المبادئ الأساسية المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. أظهر تقرير أعدته مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) فيما يتعلق بالواقع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين، أنه ونظرا للجهود التي بذلت في إعداد القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم(8) لسنة 2014م، والتي صاحبها تخصيص مبالغ مالية كبيرة، فقد نجح القرار بقانون بشأن الشراء العام في تلافي غالبية الإشكاليات التي اعترت قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية، إضافة إلى أنه جاء متفقاً في جانب كبير منه مع الممارسات الدولية الفضلى في مجال المشتريات الحكومية، فضلاً عن انسجام أحكامه إلى حد كبير مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يتضح أنه تم النص على مجموعة من القواعد التي تحكم النزاهة والشفافية والمساءلة في عمليات شراء اللوازم العامة المتمثلة في ضرورة أن يكون الشراء اقتصادياً، وأن تكون قرارات منح العقود نزيهة وحيادية، وأن تكون إجراءات العطاءات واضحة وشفافة، وان تكون عملية الشراء فعالة. (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2015م).

من هنا تكمن مشكلة الدراسة في الإجابة على السؤال التالي: ما هو واقع الشفافية في إبرام الصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام؟

أهمية البحث

الأهمية العلمية

1. الصفقات العمومية باعتبارها من العقود الإدارية، يمتد نطاقها ليؤثر على مختلف العوامل المحركة للاقتصاد الوطني والرقي الاجتماعي، كونه مرتبط ارتباط وثيق بالخزينة العمومية وصرف المال العام، كما أن هذه العقود تكلف اعتمادات مالية ضخمة نتيجة تعدد الهيئات الإدارية والمشاريع التنموية.
2. كون الصفقة العمومية هي الطريقة القانونية التي تستخدمها الدولة بصفتها سلطة تنفيذية ممثلة في الإدارات العمومية لتسيير المال العام وتنفيذ برامج التنمية ضخمة كانت أم صغيرة بأعلى جودة وأقل تكاليف وأقصر الآجال.
3. باعتبار الصفقات العمومية مجالاً خصباً يكثر فيه الفساد لاعتباره أهم مسار تنفق فيه الأموال العمومية، فلا بد من التطرق لواقع تطبيق الأنظمة والقوانين لمحاصرة المخالفين وعدم إفلاتهم من العقاب، لأن الجريمة تمس بالمال العام وبالتالي تمس بالمصلحة العامة.

الأهمية العملية

1. محاولة تقصي مواطن الخلل في إبرام الصفقات العمومية، وتوضيح الإجراءات العملية في إبرام الصفقات العمومية في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.
2. إظهار الدور الرقابي في كيفية حماية المال العام من وجهة نظر المتعاقدين.
3. ستساعد هذه الدراسة مسؤولي تلك القطاعات المختلفة في معرفة شكل العلاقة والتأثير المتبادل بين متغير الشفافية وإبرام الصفقات العمومية، ومحاولة استثمار تلك العلاقة في تحقيق إبرام للصفقات العمومية بكفاءة وشفافية أعلى وحفظاً للمال العام.
4. تسليط الضوء على واقع إدارة المال العام في مجال الصفقات العمومية في مؤسسات القطاع العام.

أهداف البحث

1. عرض وتحليل لتأثير أنظمة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني.
2. التعرف إلى تأثير شفافية إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني.
3. التعرف إلى دور النصوص القانونية للصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني.
4. عرض وتحليل لتأثير شفافية إبرام الصفقات العمومية في زيادة جودة الخدمات في القطاع العام الفلسطيني.
5. التعرف إلى أبرز التحديات التي تواجه الصفقات العمومية في القطاع العام الفلسطيني.

فرضيات الدراسة

1. تؤثر أنظمة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.
2. تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.
3. تسهم النصوص القانونية للصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.
4. تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في زيادة جودة الخدمات في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

منهجية الدراسة

اتبعت الباحثة المنهج الكيفي من خلال استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي الذي يقوم على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع، بحيث يهتم بوصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها كيفياً أو كمياً، كما يقوم بتحليل وربط وتفسير هذه البيانات وتصنيفها واستخلاص النتائج منها.

ثانيا: الإطار النظري: الصفقات العمومية والادبيات السابقة

1. الصفقات العمومية

مفهوم الصفقات العمومية

الصفقات العمومية عقود مكتوبة تبرم قصد إنجاز الأشغال العامة، واقتناء المواد، والخدمات والدراسات، لحساب المصالح العمومية المتعاقدة، ويعتبر العقد نوعاً من الاتفاقيات فهو منشأ للالتزامات، غير أن العقد العمومي يختلف عن العقد الخاص في عدة مسائل جوهرية أهمها على الإطلاق أن العقد العمومي عقد إذعان تقوم الإدارة فيه بإملاء شروطها بشكل أحادي الجانب، وهذا يعني أن الرضا يكون من طرف واحد.(خلاطو، 2015).

خصائص الصفقات العمومية

خصائص الصفقات العمومية باعتبارها من العقود الإدارية

- **الإدارة أحد طرفي العقد:** حتى يعتبر العقد إدارياً يجب أن يكون أحد طرفيه شخصاً من أشخاص القانون العام، سواء تعلق الأمر بالدولة أو بأحد الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية، وهذا ما يميزه عن العقود الخاصة التي تبرم بين أشخاص القانون الخاص.(بومرزوق، 2014)، وهذا المعيار عرف بالمعيار العضوي، لكن هذا المعيار منتقد كون الإدارة قد تبرم عقداً من عقود القانون الخاص إذا ما رأت المصلحة المتعاقدة أن هذا الطريق الأحسن، كما أن ليست كل الأطراف التي تبرم صفقات عمومية هي هيئة إدارية.(كانون، زروقي، 2017)
- **ارتباط العقد بتسيير وخدمة المرافق العمومية:** إن موضوع العقد الإداري يتعلق بنشاط المرفق العام الذي يهدف إلى تحقيق احتياجات المصلحة العامة، وعليه فالعقود الإدارية لا تكتسب هذه الصفة إلا إذا اتصلت بنشاط مرفق من المرافق العمومية.(بومرزوق، 2014). وهي الفكرة الأساسية التي اعتمدتها أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ومحكمة التنازع في عدة قضايا، وعليه فإن لم يتصل العقد على هذا النحو بنشاط المرافق العمومية فلا يعد عقداً إدارياً، كأن يتعلق بإدارة بعض الأموال الخاصة للإدارة، وفي حقيقة الأمر أن استخدام الإدارة لأساليب القانون العام لا يتحقق إلا خدمة وتسييراً للمرافق العمومية.(بو خاتم، 2017).

المبادئ التي تقوم عليها الصفقات العمومية ومنها

شفافية الإجراءات: تعني الشفافية وضوح وفهم القواعد التشريعية والتنظيمية، وسهولة الاطلاع على الممارسات الفعلية تماماً كمن ينظر من خلال نافذة ذات لوح زجاجي شفاف في غاية النظافة.(السيد، 2009)، لذلك يمكن القول بأن انعدام مبدأ الشفافية في التعامل يعد مؤشراً على وجود أعمال غير مشروعة وخروق الأحكام والتشريعات المعمولة بها في مجال الصفقات العمومية. وتعرف الشفافية أيضاً في مجال الصفقات العمومية على أنها النظام الذي يمكن مقدمي العطاءات أو الموردين أو حتى غيرهم من ذوي المصلحة من التأكد بأن

عملية اختيار المتعاقد مع الجهة الحكومية قد جرت من خلال وسائل واضحة ومجردة.

الحرية في الترشح (المنافسة): إن تنظيم الصفقات العمومية هو قانون الخضوع للمنافسة، ويقصد به إتاحة الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط أن يتقدم بعطائه وذلك عن طريق الإعلان. يتجلى الاهتمام المتزايد بإعمال قواعد المنافسة في مجال إبرام الصفقات العمومية، في اهتمام الرأي العام بمدى فعاليتها في تحقيق الاستعمال الأمثل والأنجع للأموال العمومية، وما يثيره من تعدد في العروض، تنوع في الاختيارات التي تسمح للإدارة العمومية بتحقيق برامجها بما يواكب التطورات التكنولوجية الحاصلة في المنظومة الاقتصادية.

أنواع الصفقات العمومية

فيما يلي ثلاثة أنواع من العقود التي تبرمها المصلحة المتعاقدة، يضفى عليها طابع الصفقة العمومية إن توافرت شروطها:

- إنجاز الأشغال.
- اقتناء اللوازم.
- إنجاز الدراسات.

فيما يلي سيتم استعراض هذه الأنواع:

القسم الأول: صفقة إنجاز الأشغال

يحتل عقد الأشغال العامة مكانة بارزة ضمن العقود الإدارية إن لم يكن أبرزها على الإطلاق، وذلك للدور الهام الذي يلعبه كوسيلة من وسائل الإدارة في تسيير مرافقها العامة، وما يتطلبه ذلك من تطبيق المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة كضمان حسن سيرها بانتظام واضطراد.

غير أنه ورغم ذلك فمما لا شك فيه أن المتعاقد مع الإدارة وخاصة في مجال عقود الأشغال العامة يؤدي دوراً جوهرياً وأساسياً في تنفيذ الأشغال العامة، وبالتالي دوراً أساسياً وجوهرياً في استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، مما يجعله يقوم بدور المعاون للإدارة العامة في تسيير مرفق من مرافقها العامة موضوع عقد الأشغال، مما يتطلب منه الوفاء بالتزاماته التعاقدية والالتزامات التي يفرضها عليه ضمان حسن استمرار سير المرافق العامة بانتظام، التي تتمثل في بذل عناية فائقة وحرص شديد والعمل بأقصى جهد قد يفوق الالتزام العادي المتعارف عليه في الوفاء بالالتزامات التعاقدية في العقود المدنية.(ابن شعبان، 2012).

أما فيما يتعلق بنهاية صفقات الإشغال العامة، فإن صفقة الأشغال العامة تنتهي إما نهاية طبيعية أو نهاية غير طبيعية في حالات معينة، فتنتهي نهاية طبيعية شأنها شأن بقية العقود، بتنفيذ الأشغال محل الالتزام وتسليمها تسليماً كاملاً نهائياً، واستيفاء المتعاقد معها لحقوقه من الإدارة، مع بقائه ضامناً سنوياً إذا كان التسليم مؤقتاً وضامناً عشرياً إذا كان التسليم النهائي. كما تنتهي نهاية طبيعية بانتهاء المدة المحددة في العقد.(حابي، 2015).

القسم الثاني: صفقة اقتناء اللوازم

وهو العقد الذي تبرمه المصلحة المعاقدة للحصول على أموال منقولة كالحصول على

التجهيزات اللازمة لتسييرها، وتسمى كذلك صفقة التوريدات التي تنصب للحصول على المواد المنقولة التي يمكن نقلها دون أن يصيبها إتلاف، ويمكن تحديد عناصر صفقة اقتناء اللوازم في العناصر التالية:

*التوريد: إذ يلتزم بتوريد المواد المتفق عليها طبقاً للمواصفات والشروط المنصوص عليها في الصفقة العمومية ودفتر الشروط الإدارية.

*عقد اقتناء اللوازم على المنقولات: إذ لا يمكن تصور أن يرد هذا العقد بأي حال من الأحوال على العقارات.

*أن تبرم صفقة اقتناء اللوازم بهدف تحقيق المصلحة العامة لأهدافها ولحساب الشخص العام.(صوفيان، عروج، 2016)، بالإضافة إلى كونها تعد صفقة توريدات، وهي اتفاق بين شخصين معنويين من أشخاص القانون العام مع شركة خاصة، أو فرد يتعهد بموجبه الفرد أو الشركة الخاصة بتموين العام بمنقولات يحتاج لها المرفق العام، فصفقة اقتناء اللوازم يكون محلها دائماً منقولاً و إلا تغير وصفها لصفقة الأشغال.(بو خاتم، 2017).

القسم الثالث: صفقات إنجاز الدراسات

تتعدد وتتنوع خصائص صفقات الدراسات في هذا التنظيم، كونها صفقات ارتبط إنجازها بموضوعها المتعلق بخدمة فكرية، فيصبغها ذلك بطابع الليونة والمرونة، فهي في الواقع مجال بلا حدود يكون فيه كل شيء محتمل وغير مؤكد، في أفق ضئيلة وصعبة التحديد.

فمن بين أهم مميزات الدراسات عدم وجود مفهوم محدد لها إذ تتعدد المصطلحات الشبيهة والدالة عنها بتعدد مجالاتها، وعرف القانون الجزائري اختلافاً في ذلك من مرحلة إلى أخرى بحسب طبيعة المشاريع والأهداف المسطرة لا سيما المنجزة بمبادئ وقواعد قانون الصفقات العمومية كوسيلة للحصول على أحسن الخدمات، أو في قوانين أخرى تعد فيها الدراسة عقد، أو المنظمة بقواعد المهنة وشروطها. ويعكس هذا التنوع مدى شساعة صفقات لها مجال متطور مرتبط بالإنجازات فتنوعها مبني على تميزها عن باقي الصفقات بتأهيلها على أنها صفقات فير مادية، وهو ما يضفي عليها ميزة المرونة والتمدد، بتأثيرها على مجموعة من الميادين فيتعدى ذلك المجال الاقتصادي، إلى المجال البشري.(شوقارة، 2010).

ثالثاً: الصفقات العمومية في فلسطين (المشتريات والعطاءات العامة)

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998م قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998م، واتبعه في العام 1999م بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999م، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات واستشارات فنية، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مباني وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة. ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين وكشفت عنها تقارير دولية ومحلية بما فيها ما أشارت

إليه مؤسسة أمان في تقاريرها، فقد قامت الحكومة الفلسطينية بإصدار تشريع خاص بالشراء العام، وقد جرى تعديل هذا التشريع أكثر من مرة، وفي نهاية عام 2014م جرى وقف العمل به لحين استكمال المتطلبات الفنية والقانونية اللازمة لوضعه موضع التطبيق العملي، وقد استمر العمل بالقوانين القديمة في الأعوام 2015م و 2016م.(الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2016).

2. مراجعة الدراسات السابقة

حاولت الباحثة توظيف ما جاء في الدراسات السابقة القريبة من موضوع الدراسة قدر الإمكان، لتحقيق أهدافها وفيما يأتي عرض موجز لأهم الدراسات:

*تقرير **أسامة نوفل**(الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2018). بعنوان بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمليات الشراء العام _قطاع غزة، **حيث اعتمد إعداد هذا التقرير** على المنهج الوصفي التحليلي، **وقد توصل التقرير إلى جملة من النتائج كان أهمها:** أن التشريعات المتعلقة بالشراء العام يوجد بها قصور في الإجراءات المتعلقة بالمساءلة وخاصة في نظام الشكاوى، وعدم وجود قواعد في مجال حماية المبلغين عن الفساد في عمليات الشراء العام، وغياب القواعد الناظمة في مجال الحق في الحصول على المعلومات في مجال الشراء العام، وأن إجراءات الإعلان عن العطاءات تكون من خلال صحيفة واحدة فقط ولمدة يومين وهذا مخالف لتعليمات قانون اللوازم العامة. **وقد أوصى التقرير** بالمطالبة بوضع سياسات وإجراءات مكتوبة تهدف إلى منع موظفي الجهة المشترية من العمل كمستشارين قانونيين أو إداريين لدى الموردين أو المقاولين، والعمل على إعداد مدونة سلوك وتشريعات ناظمة للإفصاح عن الذمم المالية للعاملين في الشراء العام والإفصاح عن تضارب المصالح، والعمل على تدشين "منصة المشتريات الحكومية الفلسطينية" على الإنترنت بحيث يتم نشر الإعلانات الخاصة بالمناقصات والنماذج واللوائح والقوانين والتصنيف الخاص بالموردين.

* **دراسة الأمير حفوظة** (حفوظة، 2015)، بعنوان آليات الرقابة على الصفقات العمومية، **اعتمد الباحث في دراسته المنهج** الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، **وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج كان أهمها:** ومن أبرز ما توصلت إليه الدراسة أن قطاع الصفقات العمومية في الجزائر من أكثر القطاعات المتميزة بالفساد وتبديد الأموال العامة، وأن مراجعة المشرع لتنظيم الصفقات من فترة لأخرى قد يعبر عن محاولة لسد الثغرات والنقائص التي تصطدم بها اللجان الرقابية أثناء ممارستها عملها الرقابي ويسمح قانون الصفقات العمومية الجديد بتوفير الشروط الملائمة لتحقيق منافسة سليمة ونزيهة بين مؤسسات الإنجاز من أجل إبرام الصفقات بشكل فعال وتوحيد الرؤى حول أفضل السبل في صرف الأموال العمومية. **وقد أوصت الدراسة** بضرورة إشراك القاعدة على المستوى الوطني من

أجل المساهمة في وضع نصوص قانونية متعلقة بالصفقات العمومية كما يجب الأخذ بملاحظات التقارير باهتمام بالغ ويقابله إصدار القوانين مشددة لعقوبات جرائم المال العام، والاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي وتبادل الخبرات الخاصة بإبرام الصفقات العمومية وآلية الرقابة عليها.

*دراسة عائشة بعيط (بعيط، 2014)، بعنوان ضمانات مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية، **اعتمدت الباحثة في دراستها على المنهج** الاستقرائي والتحليلي والوصفي، **وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج كان أهمها:** ومن أبرز ما توصلت إليه الدراسة أن نظام إشهار الصفقات العمومية في الجزائر ما زال نظام بدائي يعتمد على النشر الصحفي الورقي الذي يتميز بمحدوديته في نشر المعلومة بين المتعاملين والغياب التام لاستخدام التكنولوجيات الحديثة وخاصة شبكة الإنترنت في الإدارات العمومية، وأن آليات الرقابة المنصوص عليها لا يمكنها قمع جميع المخالفات الماسة بضمانات مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية. **وقد أوصت الدراسة** بإصدار قانون يحدد شروطاً صارمة تتعلق بالكفاءة اللازمة والنزاهة للتعيين في الوظائف التي يشرف مسؤولوها على إبرام الصفقات العمومية، وتجريم صارم في إبرام الصفقات العمومية عن طريق إجراء التراضي خارج المجالات المنصوص عليها في المادتين 37/38 من تنظيم الصفقات العمومية.

نقد الدراسات السابقة

اختلفت الدراسات بجوهر المشكلة التي تسعى إلى علاجها فتمثلت مشكلة دراسة الباحثة عائشة بعيط ما مدى نجاعة التنظيم المتضمن قانون الصفقات العمومية لضمان احترام وحماية حرية المنافسة في الصفقات العمومية كإحدى أهم أنواع العقود الإدارية؟ وإلى أي مدى تسمح هذه الضمانات بتوفير الشروط الملائمة لحسن تطبيق مبدأ المنافسة في إبرام ومراقبة الصفقات العمومية؟ وكيف يظهر نظام الضمانات من خلال الإصلاحات التي جاء بها قانون الصفقات العمومية وكذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد وأخيراً قانون الفساد؟ أما الباحث أمير بن حفوظة تمثلت مشكلة دراسته في ما هي الآليات التي وضعها المشرع الجزائري الهادفة إلى تحسين الرقابة على الصفقات العمومية من خلال القوانين التي تنظم سير عمليات الصفقات العمومية؟ أما فيما يتعلق بتقرير الائتلاف للنزاهة والمساءلة أمان المتعلق ببيئة النزاهة والمساءلة لعمليات الشراء العام في قطاع غزة ركز على الشراء العام وواقع النزاهة والشفافية فيه في قطاع غزة فقط. أما فيما يتعلق بالأسئلة التي تناولتها الدراسات لمعالجة المشكلة حيث تطرقت دراسة الباحثة عائشة بعيط إلى أسئلة الدراسة المتعلقة بما مدى تحقيق هذه الضمانات للهدف المرجو منها والمتمثل في حماية مبدأ لمنافسة الذي يعد جوهر الصفقات العمومية؟ وما هي الأطر والحدود الرقابية الإدارية والتي فرضها المشرع من أجل ضمان

حماية مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية؟ وأخيراً دراسة الأمير حفوظة تطرقت إلى الأسئلة التالية: هل تساهم المواد القانونية المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية وتنفيذها في تعزيز الرقابة على الصفقات العمومية؟ وما هي مستويات الرقابة على الصفقات العمومية على مستوى مديرية الإدارة المحلية بولاية الوادي؟

فيما يتعلق بالمنهجية اعتمدت دراسة الباحثة عائشة بعيط على المنهج الاستقرائي والتحليلي والوصفي من خلال جمع المادة العلمية القانونية وقراءتها وتحليلها بالإضافة إلى اللجوء أحياناً إلى المنهج الوصفي وكذلك المقارنة مع التشريعات الأخرى كالتشريع المصري والفرنسي بهدف تقديم إيضاحات وافية في هذا الإطار، أما الباحث الأمير حفوظة اعتمد على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، أخيراً اعتمد تقرير الباحث أسامة نوفل على المنهج الوصفي التحليلي.

فيما يتعلق بالأداة اعتمدت دراسة الباحثة عائشة بعيط على تحليل محتوى للمادة العلمية والقانونية وقراءتها وتحليلها، ألا أن الباحث الأمير حفوظة اعتمد في دراسته على أداة المقابلة لجمع البيانات ولإثراء البحث.

ثالثا: نتائج البحث ومناقشتها

أداة الدراسة: تمثلت أدوات الدراسة باستخدام المقابلات وتحليل المحتوى، حيث صممت المقابلات بطريقة شاملة للمتغيرات والأبعاد والمحاور، وكطريقة أنسب للإجابة على الأسئلة والفرضيات لهذه الدراسة. وتحليل المحتوى من خلال تحليل الأنظمة والقوانين المتعلقة بالعطاءات والشراء العام في القطاع العام الفلسطيني، بهدف الإعداد السليم للمقابلات.

تتكون المقابلة من قسمين رئيسين:

القسم الأول (المقابلة المقننة): وهي عبارة عن أسئلة المقابلة، التي تحتوي على آراء المبحوثين، **حول واقع شفافية إبرام الصفقات العمومية وعلاقتها في الحفاظ على المال العام.**

القسم الثاني (المقابلة المفتوحة): تم إعدادها للإجابة على سؤال: (**ما هي أبرز التحديات التي تواجه الصفقات العمومية في القطاع العام الفلسطيني؟**).

تحليل ومناقشة نتائج الدراسة:

لقد تم اعتماد التدريج التالي للاستجابات على فقرات المقابلة، في القسم المهيكل في عملية تفريغ الاستجابات على فقرات أداة الدراسة (المقابلة)، على النحو التالي:

5: موافق بدرجة عالية جداً، **4:** موافق بدرجة عالية، **3:** موافق بدرجة متوسطة، **2:** موافق بدرجة متدنية، **1:** موافق بدرجة متدنية جداً

النتائج المتعلقة بسؤال: «إلى أي مدى تؤثر أنظمة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني؟» الفرضية للإجابة على السؤال: _ تؤثر أنظمة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

وللإجابة على هذا السؤال تم حساب المتوسط الحسابي للإجابات، والجدول التالي لكافة القطاعات يوضح ذلك:

الجدول (1): نتائج استجابات العينة من كافة القطاعات على الفقرات المتعلقة بالسؤال:

الرقم	المعيار	القطاع العام	القطاع الخاص	الجهات الرقابية	المجموع
1	تم إخضاع إبرام الصفقات العمومية وإجراء عمليات الشراء العام للرقابة من جهات خارجية مختصة لا علاقة لها بالمصالح المتعاقدة، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	5	4.25	2.66	3.97
2	تم التزام الجهات الرقابية الخارجية، بالقيام بدورها الرقابي بشفافية وحيادية، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	4.75	4.25	5	4.66
3	تم إخضاع لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	5	4.25	4.33	4.52

4	تم تقييم أداء الجهات المشترية ومدى التزامها بأحكام القانون ورفع هذه التقارير لمجلس الوزراء مرفقة بالتوصيات من قبل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	2.75	3.75	3.66	3.38
5	تم حضور أشخاص من ديوان الرقابة المالية والإدارية لمتابعة عملية إجراء العطاءات والشراء العام، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	3.75	2.25	4	3.33
6	ساعدت أنظمة الرقابة الخارجية على كشف وإثبات جرائم الفساد وتبديد الأموال في مجال الصفقات العمومية، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	3.25	2.75	4.33	3.44

معدل الفقرات	3.88
	بدرجة عالية

حصلت الفقرات على معدل 3.88 أي بدرجة عالية، وعليه يتم رفض الفرضية التي تنص على أن أنظمة الرقابة الخارجية للصفقات العمومية تؤثر في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

النتائج المتعلقة بسؤال: «إلى أي مدى تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني؟» الفرضية للإجابة على هذا السؤال: _ تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

وللإجابة على هذا السؤال تم حساب المتوسط الحسابي للإجابات، والجدول التالي لكافة القطاعات يوضح ذلك:

الجدول (2): نتائج استجابات العينة من كافة القطاعات على الفقرات المتعلقة بالسؤال:

الرقم	المعيار	القطاع العام	القطاع الخاص	الجهات الرقابية	المجموع
1	تم توفير النظام الذي يمكن مقدمي العطاءات أو الموردين أو حتى غيرهم من ذوي المصلحة من التأكد بأن عملية اختيار المتعاقد مع الجهة الحكومية قد جرت من خلال وسائل واضحة ومجردة، مما ساعد في الحد من الفساد.	5	4	5	4.66
2	تم الالتزام بالإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء، مما ساعد في الحد من الفساد.	5	3.75	5	4.58
3	تم تفعيل مبدأ "من أين لك هذا" للقائمين على العمل في الهيئات العمومية أو العاملين في مجال إبرام الصفقات العمومية من خلال إجراء إقرارات الذمم المالية. مما ساعد في الحد من الفساد.	3.5	1.5	3.33	2.77

4	تم توفير بنية مؤسسية وقانونية ونظامية رقابية فاعلة للقضاء على أي محاولات فساد قد تحدث في العطاءات، مما ساعد في الحد من الفساد.	4.25	2.75	4	3.66
5	الوضوح التام لصلاحيات لجان العطاء ساعد على محاسبة الفاسدين والحد من الفساد.	5	3	4.33	4.11
6	تم الالتزام بمعايير دقيقة وموضوعية لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية، مما ساعد في الحد من الفساد.	5	4	3.66	4.22
7	قامت كل جهة مشترية بفتح ملف خاص لكل عملية شراء، تحفظ فيه جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بعملية الشراء كالدعوة للمناقصة وقرار إحالة العقد وشهادة تسليم العمل مما ساعد في الحد من الفساد.	5	4.5	4.5	4.66

معدل الفقرات	4.09
	بدرجة عالية

حصلت الفقرات على معدل 4.09 أي بدرجة عالية، وعليه يتم رفض الفرضية التي تنص على أنه «تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة».

النتائج المتعلقة بسؤال: «إلى أي مدى تسهم النصوص القانونية للصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني؟»، الفرضية للإجابة على هذا السؤال: _ تسهم النصوص القانونية للصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

وللإجابة على هذا السؤال تم حساب المتوسط الحسابي للإجابات، والجدول التالي لكافة

القطاعـات يوضـح ذلـك:

الجدول (3): نتائج استجابات العينة من كافة القطاعات على الفقرات المتعلقة بالسؤال:

الرقم	المعيار	القطاع العام	القطاع الخاص	الجهات الرقابية	المجموع
1	كفاية القوانين والأنظمة التي تنظم إجراء العطاءات واللوازم العامة، ساعدت في الحفاظ على المال العام.	4	3.75	4.66	4.13
2	تم التزام المؤسسة واللجان بالنصوص القانونية، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	4.5	4	4.66	4.38
3	تم تحديد الآلية المتبعة في حال تطلب الأمر عدم الالتزام ببنود القانون، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	1	3.75	1	1.91
4	تم صياغة الأنظمة القانونية الخاصة بالعطاءات بطريقة لا يمكن التحايل بها، مما ساعد في الحفاظ على المال العام.	4.5	3.75	4	4.08
5	وجود قانون ينظم اختيار لجنة العطاءات والشروط اللازم توافرها فيها، وما هي مدة العضوية لكل عضو، ساعد في الحفاظ على المال العام.	5	4.33	5	4.77
6	غلاظة العقوبة الملقاة على مرتكبي جرائم الفساد من الموظفين العموميين في العطاءات، ساعدت في الحفاظ على المال العام.	4	2.75	3	3.25

7	غلاظة العقوبة الملقاة على مرتكبي جرائم الفساد من المتعاقدين في العطاءات، ساعدت في الحفاظ على المال العام.	3.5	3	2.66	3.05

معدل الفقرات	٣,٦٥
	بدرجة عالية

حصلت الفقرات على معدل 3.65 أي بدرجة عالية، وعليه يتم رفض الفرضية التي تنص على أنه «تسهم النصوص القانونية في الحفاظ على المال العام في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة».

النتائج المتعلقة بسؤال: «إلى أي مدى تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في زيادة جودة الخدمات في القطاع العام الفلسطيني؟»، الفرضية للإجابة على هذا السؤال: _ تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في زيادة جودة الخدمات في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة.

وللإجابة على هذا السؤال تم حساب المتوسط الحسابي للإجابات، والجدول التالي لكافة القطاعات يوضح ذلك:

الجدول (4): نتائج استجابات العينة من كافة القطاعات على الفقرات المتعلقة بالسؤال:

الرقم	المعيار	القطاع العام	القطاع الخاص	الجهات الرقابية	المجموع
1	تم التزام المتعاقدين، أو المقاولين بالمواصفات التي صممت الخدمة على أساسها، مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	3.75	3.5	4	3.75
2	تم مراعاة الوضوح في تحديد المواصفات المطلوبة في الخدمة، مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	3.75	3.5	5	4.08
3	تعديل ونشر الأسقف المالية لإجراء عمليات الشراء من قبل الجهات المشترية، ساعد في زيادة جودة الخدمة.	2.5	3.75	4.33	3.52

4	تعديل ونشر الأسقف المالية لأساليب الشراء، ساعد في زيادة جودة الخدمة.	2.5	3.75	4.33	3.52
5	تعديل ونشر الأسقف المالية لطلب كفالة دخول المناقصة أو إقرار ضمان العطاء، ساعد في زيادة جودة الخدمة.	2.5	2.75	4.33	3.19
6	تم تقييم مؤهلات المناقصين، تقييم ومقارنة العروض والعطاءات وعروض الأسعار المغلقة بما في ذلك العضوية في لجان العطاءات ولجان التقييم مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	4.5	4.25	3	3.91
7	تم الالتزام بعدم التلاعب بالمواد والكميات من قبل المقاولين والمستشارين، مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	4.33	3.25	3.33	3.63
8	تم توفير المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية بعلانية، مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	4.25	4.5	3	3.91
9	تم مراعاة تجنب تضارب المصالح مما ساعد في زيادة جودة الخدمة.	4.75	3.5	4.33	4.19

معدل الفقرات	3.74
	بدرجة عالية

حصلت الفقرات على معدل 3.74 أي بدرجة عالية، وعليه يتم رفض الفرضية التي تنص على أنه «تؤثر شفافية إبرام الصفقات العمومية في زيادة جودة الخدمات في القطاع العام الفلسطيني بدرجة متوسطة».

أما فيما يتعلق بنتائج السؤال المفتوح: «ما هي التحديات التي تواجه الصفقات العمومية في القطاع العام الفلسطيني»؟

*التحديات التي حصلت على أكثر تكرار لدى القطاعات المختلفة:

1. عدم الوضوح في بعض نصوص القانون وأنه بحاجة إلى إعادة تنقيح كتابي وعدم تطوير الأنظمة والقوانين التي تنظم هذا القطاع وتحتاج مع الوقت للتحديث والتطوير بما يتناسب مع متطلبات عملية الشراء وما يطرأ عليها من جديد.
2. عدم التفعيل الكامل وبالشكل المطلوب للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام.
3. ضعف تطبيق المنظومة العقابية وإيقاع الجزاءات على الجهة المشترية أو المتعاقدين.
4. ضعف التمويل المخصص من قبل وزارة المالية لمخصصات المشاريع.
5. ضعف المنظومة الرقابية من قبل الجهات الرقابية.

نتائج البحث

- ✓ عدم الوضوح التام في تحديد المواصفات وجداول الكميات المطلوب اتباعها في تنفيذ العقد، لضعف إشراك المختصين واللجان الفنية الأكثر دراية بذلك الجانب، مما يؤدي لسوء الفهم لهذه المواصفات والكميات وبالتالي عدم الحصول على جودة الخدمة المطلوبة وإهدار للمال العام.
- ✓ ضعف التمويل من قبل وزارة المالية بتوفير المخصصات المالية للمؤسسات الحكومية لتنفيذ المشاريع، لوجود أزمة مالية في موازنة المؤسسات الحكومية وبالتالي أحياناً تذهب أموال المشاريع لتغطية بند الرواتب، مما يؤدي إلى عزوف المقاولين عن التنفيذ وتأخير إنجاز المشاريع لتذبذب الدفعات.
- ✓ هناك ضعف في تطبيق المنظومة العقابية وإيقاع الجزاءات على الجهة المشترية أو المتعاقدين. وفي بعض الأحيان يكون هناك تغول في إيقاع هذه الجزاءات من قبل الجهة المشترية، وبالتالي لن تشكل الرادع المطلوب للعزوف عن ارتكاب الفساد.
- ✓ وجود ثغرات في بعض نصوص القانون وبنود الأنظمة، تتيح المجال للتحايل عليها وتشكل أبواب للدخول لحالات الفساد. فمثلاً بند الاستثناءات الوراد في نصوص القرار بقانون والنظام الذي يسمح في بعض الحالات المحددة عدم الالتزام بكافة نصوصه وإجراءاته واللجوء إلى الشراء المباشر الذي يقلص المنافسة، أصبحت المؤسسات العامة والجهات المشترية تلجأ إلى استخدام هذه الاستثناءات لأسباب مبررة وغير مبررة، مما يتيح المجال لوجود حالات فساد وتجاوزات.
- ✓ كما أن هناك أمور كان من المفترض إتمامها ولكنه لم يتممها إلى الآن، مثل النماذج الموحدة للعروض، الشروط والمواصفات الموحدة والمعممة لكل المؤسسات الحكومية، القوائم مثل القائمة السوداء التي توضح أسماء المقاولين وشركاتهم التي لا يجب التعاقد معهم لفشلهم في عقود سابقة وتعثرهم فيها، كذلك والجزء الأهم هو وحدة النزاعات وفض الشكاوي الغير مفعلة

إلى الآن التي من المفترض أن تكون الجهة القضائية المختصة بهذا المجال لفض الخلافات.

توصيات البحث:

بناءاً على ما سبق توصي الباحثة بما يلي :

1. ضرورة إعادة النظر في بعض نصوص القرار بقانون والنظام وتنقيحها من أي ثغرات تؤدي للخروج عن ما اقتضته، فمثلاً يجب الحد أو التقييد الكبير من عمليات الشراء المباشر التي بالرغم من القيود والإجراءات التي ينص القانون والنظام عليها في هذه العمليات إلا أن المجال يبقى متاحا للتجاوزات والمس بعدالة المنافسة التي سعى القانون لضمانها، من خلال إحالة كل قرارات الشراء المباشر الصادرة عن مجلس الوزراء إلى المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام أو الى مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية ودائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان لتنفيذ عمليات الشراء المطلوبة باعتبارها الجهات المختصة في هذا المجال.

2. ضرورة إلزام وزارة المالية من أجل الوفاء بالتزامها في توفير المخصصات المالية للمشاريع، كون أن التأخر في توفير المخصصات المالية لنهاية السنة المالية يجعل الجهات المشترية تتوجه إلى أسلوب الشراء المباشر الذي يضيق من المنافسة بحجة ضيق الوقت.

3. ضرورة العمل على استكمال متطلبات البناء المؤسسي خاصة ما يتعلق منها بالمجلس الاعلى لسياسات الشراء العام بكافة دوائره ووحداته. كونه يشكل أهم وحدة رقابية للإشراف على عمليات الشراء العام والمناقصات والعطاءات، ورسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام، وتحسين وتقييم أداء الجهات المشترية، ومع غياب المجلس استمرت القرارات بالاستثناءات في مجال المشتريات والعطاءات العامة ما ترك الفرص متاحة لتجاوز قواعد ومعايير الشراء العام الفضلى. بالإضافة إلى ضرورة العمل على تفعيل وحدة مراجعة النزاعات المتخصصة بفض الخلافات التي قد تنشأ ما بين أطراف العقد في مجال الصفقات العمومية وعدم تركها للجهات القضائية والمحاكم التي تكون أكثر كلفة وأطول وقتاً.

4. ضرورة الأخذ بجدية موضوع تحديد المواصفات المطلوب تنفيذها في العقد من خلال إشراك أكبر للفنيين المختصين بوضع المواصفات الفنية وتقدير جداول الكميات المطلوب تنفيذها في العقد، لكي نحقق تنفيذ المشروع بالمواصفات والجودة المطلوبة وبذلك حفاظ على المال العام.

5. ضرورة قيام ديوان الرقابة العامة والمراقبين الماليين في الوزارات والمؤسسات بمضاعفة جهودهم الرقابية في الوزارات والمؤسسات العامة لفحص مدى التزامها بأحكام قانون الشراء العام، من خلال طلب تزويدهم بتقارير حول سير العمل، والزيارات الميدانية للمؤسسات ومواقع التنفيذ.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

- ابن شعبان، علي، (2012م)، آثار عقد الأشغال العامة على طرفيه في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، قسطنطينية.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2018م.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، (2016م)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الرابعة.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2015م.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة أمان، (2009م)، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة، سلسلة تقارير الواقع التشريعي.
- السيد، حسن، (2009م)، دراسة مقارنة مع قانون اليوسترال النموذجي للمشتريات الحكومية، الشفافية في القواعد وإجراءات التعاقد الحكومي، العدد39، ص68.
- بعيط، عائشة، (2014م)، ضمانات مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر.
- بو خاتم، فتح الدين، (2017م)، أليات الرقابة على الصفقات العمومية في المؤسسات الاستشفائية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم.
- بومرزوق، فائزة، (2014م)، الصفقات العمومية خلال مرحلتي الإبرام والتنفيذ، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- حابي، فتيحة، (2015م)، فسخ صفقات إنجاز الأشغال العمومية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد9، ص80.
- حفوظة، الأمير، (2015م)، آليات الرقابة على الصفقات العمومية، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي.
- خلاطو، فريد، (2015م)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد9، ص143-144.
- شوقارة، إسلام، (2010م)، صفقات الدراسات في القانون الجزائري للصفقات العمومية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر.
- صوفيان، عطه، عروج، يونس، (2016م)، النظام القانوني للصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 15-247، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-.
- كانون، إيمان، زروقي، نسيمة، (2017م)، آليات رقابة لجان الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة _ بومرداس.

الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة - نزاهة
Palestinian Academy for Integrity – NAZAHA

فلسطين • رام الله
المصايف • شارع إيميل طعمه • عمارة القصر • الطابق -1 • مكتب# 12

+970 (2) 2961333
+970 (2) 2956931
+970 (599) 998842
صندوق بريد: 401 • فلسطين • رام الله
www.nazaha.ps