

AMAN
Transparency Palestine



إدارة الموارد العامة في قطاع غزة

مؤتمر أمان السنوي

التجربة الفلسطينية في
نزاهة الحكم ومكافحة الفساد
السياسي

من أوراق

مقدم الورقة: هداية شمعون

2021/9/1

نزاهة الحكم في إدارة الموارد العامة

تعتبر إدارة واستغلال الموارد العامة والثروات الطبيعية من المهام الأساسية الهامة التي تديرها الدولة في مجال ممارسة للحكم ، نيابة عن الشعب المالك الحقيقي لها، وهو ما يتطلب وجود سياسات عامة وتشريعات وإجراءات مقررة ومعتمدة وفقا للأصول الدستورية والقانونية لضمان حسن إدارتها وفقا للمصلحة العامة للمواطنين، ولضمان نزاهة الحكم في إدارتها، خاصة وأن الموارد العامة، والثروات الطبيعية قد تشكل بيئة خصبة للحصول على الثروة من خلال استغلال الصلاحيات والسلطة الممنوحة في ممارسة يتم فيها تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، تحديدا إذا انفردت جهة في النظام السياسي في اتخاذ القرارات المتعلقة بها بدون شفافية أو مشاركة أو رقابة فعالة، الأمر الذي يتيح للسلطة الفاسدة من الكسب غير المشروع والافلات من العقاب إساءة استغلالها لمصالح فئوية أو حزبية لغير الصالح العام. وعلى الرغم من أن معظم الموارد العامة، والثروات الطبيعية الفلسطينية تقع تحت سيطرة الاحتلال الاسرائيلي إلا أن بعضا منها يدار كليا أو جزئيا من خلال السلطة الفلسطينية، وتأكيدا لأهمية الالتزام بالنزاهة والشفافية في إدارة الموارد العامة واستغلال الثروات الطبيعية، نص القانون الأساسي في المادة (92) على عدم جواز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي، إضافة لما تضمنه من احكام ملزمة لكبار المسؤولين وبشكل خاص الذين يشغلون مواقع حكومية مثل الوزراء ومن في حكمهم وبشكل خاص ما يعلن بتجنب تضارب المصالح من حيث منع العمل أو المتاجرة أو المشاركة بأية مصالح أو عطاءات أو علاقات اقتصادية أو مالية.... الخ.

السلطة الفلسطينية وإدارة الموارد:

لقد أفضى الانقسام إلى تعدد الادارات التي تقوم بالإشراف على الموارد العامة والثروات الطبيعية، واختلاف مرجعيتها الادارية، حيث يتم إدارة جزء من هذه القطاعات عبر لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة، في حين أن الجزء الآخر يتم إدارته عبر الحكومة الفلسطينية دون تنسيق أو تواصل فعال.

على الرغم من ندرة الموارد العامة، وضعف السيطرة عليها في قطاع غزة، لا يتمكن المواطنون في قطاع غزة من الاطلاع على كامل التفاصيل بشأنها، والممثلة في لجنة متابعة العمل الحكومي، الخاصة في جميع الخاصة تم تنظيمها بعد العام 2006، فيما يتعلق بالموارد العامة في قطاع غزة مثل الرمال أو وأراضي الدولة.

ومن الواضح أنه لا يوجد مرجعية عمل إدارية موحدة تدير الموارد العامة والثروات الطبيعية في قطاع غزة، حيث تدير لجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة الموارد العامة والثروات الطبيعية مثل قطاع الكهرباء، والمياه، ومقالع الرمال، وأراضي الدولة، والأموال التي يتم الحصول عليها من معبر رفح بشكل عام والانفاق بشكل خاص حيث يتم استيراد تجاري واسع، في حين أن المشاريع التي تنشأ بفعل التعاقدات مثل: المياه والكهرباء والغاز الطبيعي مع الاحتلال أو تلك التي يتم تمويلها من قبل معظم المانحين الدوليين، فإنه يتم إدارتها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية.

ونظرا لعدم نشر موازنات عامة تفصيلية في قطاع غزة تتضمن تفاصيل ذات علاقة بجميع الموارد العامة التي يتم إدارتها والإشراف عليها من قبل اللجنة الإدارية فإن سلطة الحكم تستخدم هذه الصلاحية ليس بالضرورة دائما لمصلحة جميع المواطنين (المصلحة العامة).

أولاً: في مجال الشفافية

- لا تقوم الجهات القائمة على إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية بنشر التقارير المالية والإدارية، بل يقتصر الأمر على نشر أخبار ملخصة حول محتوى التقارير الإدارية، في حين لا يتم الإفصاح عن التقارير المالية، أو حجم الجبايات التي تقوم المؤسسات ذات العلاقة بجبايتها من المواطنين. وبمراجعة المواقع الإلكترونية للجهات القائمة على إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية (وزارة الاقتصاد الوطني، سلطة المياه، سلطة البيئة، وزارة المالية، سلطة الأراضي الفلسطينية، سلطة الطاقة) فإنها تخلو من التقارير الإدارية أو المالية.
- يعتمد أسلوب الإدارة المالية للجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة منذ العام 2017 وحتى نهاية العام 2020 على إعداد الوزارات لخطط مالية تتضمن موازنات تقديرية، ولا يتم نشر هذه الخطط المالية أو الإفصاح عنها، وخلال العام 2021، أعلنت "كتلة التغيير والإصلاح" المجلس التشريعي بقطاع غزة عن مشروع الموازنة العامة للعام 2021 بقيمة نفقات عامة إجمالية بـ 3.263 مليار شيكل، 90% منها قد خصص للرواتب، في حين أن 3% للمشاريع التنموية.⁽¹⁾ ولم يتم الإفصاح عن الموازنة المقررة، كما لا تقوم الجهات القائمة على إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية بنشر خططها المالية، وقوائم الإيرادات والنفقات الخاصة بها
- ففيما يتعلق بعقود التخصيص؛ كأراضي الدولة، فإن هذه القرارات يتم نشرها في الوقائع الفلسطينية، إلا أن الصحيفة ذاتها ليست منشورة للعلن، ويتم نشرها حسب الطلب. أما فيما يتعلق ببيع الرمال، فإن وزارة الاقتصاد الوطني لا تقوم بنشر قرارات البيع.
- يعتبر نشر الشركات المتعاقدة مع الوزارات المختصة لإدارة الموارد العامة لتقاريرها المالية من أهم مؤشرات الشفافية لإدارة هذه الموارد، ويلاحظ أن الشركات المحلية المتعاقدة معها، والتي تخضع للقانون الفلسطيني تتفاوت في نشر التقارير للعلن، حيث تقوم الشركة الفلسطينية للكهرباء بنشر التقرير المالي الخاص بها، فيما لا تقوم بذلك كل من شركة توزيع الكهرباء في قطاع غزة، وشركة اتحاد المقاولين.
- لا يتم نشر تقارير عن المتحصلات التي يتم جبايتها من المعابر أو الانفاق.

ثانياً: تضارب المصالح

وتبرز مظاهر غياب النزاهة في إدارة الموارد من خلال المؤشرات التالية:

- لا يوجد سياسة لتنظيم استقبال الهدايا أو منع تضارب المصالح لدى العاملين في المؤسسات العاملة في إدارة الموارد العامة أو الثروات الطبيعية. وعلى الرغم من وجود بنود تتعلق بحظر استقبال الهدايا وبمنع تضارب المصالح والإبلاغ عنه في مدونة السلوك، إلا أن هذه البنود لم تتحول لاحقاً إلى إجراءات أو نماذج تنفيذية لاستخدامها.
- عدم وجود نظام أو تعليمات لحماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم لتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية نتيجة الإبلاغ عن جرائم فساد. يشير ديوان الرقابة المالية الإدارية في قطاع غزة، إلى أن حماية المبلغين عن الفساد معمول به بدون وجود قرار إداري

1 الخبير الاقتصادي أسامة نوفل، مقابلة مع صحيفة الاقتصادية بتاريخ الأحد 28 مارس 2021

مكتوب بذلك، ضمن الإجراءات المتخذة في حال كان هناك داعٍ لحماية المبلغين، وقد سبق وأن تم اتخاذ إجراءات بالحماية في حالتين سابقا، كون عملية حماية المبلغين مناصرة برئاسة الديوان.

- لم يتم تفعيل قانون الكسب غير المشروع في قطاع غزة منذ إصداره، ولا يزال يتم تطبيق قانون العقوبات الانتدائي، وتعديلات صادرة في عهد الإدارة المصرية لتنظم جرائم الفساد.
- لم يتلقَ العاملون في إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية تدريبات على مدونة قواعد السلوك الوظيفي التي أصدرها ديوان الموظفين في قطاع غزة والمقرة لديهم، لضمان حسن تنفيذ بنودها.

ثالثا: ضعف المشاركة المجتمعية في بلورة السياسات والتشريعات الخاصة بإدارة الموارد العامة

من غير الواضح قيام السلطات المشرفة على إدارة الموارد العامة بالانفتاح على مؤسسات المجتمع المدني ومشاركتها في رسم السياسات العامة أو القرارات المتعلقة بإدارة الموارد والثروات العامة. أو مناقشة الموازنة العامة بإرادتها ونفقاتها للمساهمة في عدالة توزيع الموارد العامة ومنع الاحتكار والحد من منح امتيازات تتضارب مع مبدأ المنافسة العادلة وتكافؤ الفرص.

التوصيات:

لتعزيز نزاهة الحكم في ممارسات السلطة التنفيذية ومنع احتكارها أو السيطرة على مراكز القرار من قبل مجموعة محدودة ولمنع تفشي الفساد السياسي فإن أولى الخطوات الواجب القيام بها توفير ضمانات لتفادي وجود تضارب مصالح أو تعزيز شفافية اتخاذ قرارات السلطة التنفيذية في إدارة الموارد في قطاع غزة.

- إعادة توحيد النظام السياسي الفلسطيني، وتوحيد مرجعيات عمل المؤسسات العاملة في مجال الإشراف واستغلال الموارد العامة والثروات الطبيعية، لضمان تنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها وفق خطة استراتيجية وسياسات موحدة.
- تطوير قوانين مكافحة الفساد في قطاع غزة، وتنفيذ كافة الالتزامات الوطنية الفلسطينية بموجب الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في قطاع غزة.
- تطوير القوانين الناظمة لإدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية في قطاع غزة، التي لم تعد تتماشى مع التطورات الإدارية، والقانونية في فلسطين، خاصة بعد الانضمام إلى اتفاقية مكافحة الفساد، وإنشاء ما يترتب على هذه القوانين من هيئات غير فاعلة في قطاع غزة مثل مجلس تنظيم المياه، ومجلس تنظيم الكهرباء.
- ينبغي على السلطة القائمة في قطاع غزة ترجمة بنود مدونة السلوك الوظيفي إلى سياسات فاعلة تعزز نزاهة إدارة المرافق الحكومية، وذلك من خلال إقرار أنظمة حظر تلقي الهدايا أو منع تضارب المصالح، وسياسة حماية المبلغين عن جرائم الفساد.

وتعزيزا لنزاهة في إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية نوصي بـ:

- إعادة النظر في الاتفاقيات المتعلقة باستغلال الثروات الطبيعية، أو التعاقد مع أطراف لتوريد الموارد العامة مثل الكهرباء والمياه من الجانب المصري، والاسرائيلي، أو التعاقد مع شركات التنقيب الدولية وعرضها على المجلس التشريعي لمناقشتها ونيل موافقة المجلس التشريعي بموجب القانون حال عقد الانتخابات التشريعية الفلسطينية.

- ضرورة تبني سياسة واضحة لتنظيم استقبال الهدايا أو وتعليمات محددة لمنع تضارب المصالح لدى العاملين في المؤسسات العاملة في إدارة الموارد العامة أو الثروات الطبيعية. وأن تتحول إلى إجراءات ونماذج تنفيذية لاستخدامها.
- تفعيل قانون الكسب غير المشروع في قطاع غزة، وضرورة الإفصاح عن المصالح وإقرار الذمة المالية لكبار العاملين في السلطة بمن فيهم أعضاء لجنة متابعة العمل الحكومي.
- ضرورة تدريب العاملين في إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية على مدونة قواعد السلوك الوظيفي التي أصدرها ديوان الموظفين في قطاع غزة والمقرة لديهم، لضمان حسن تنفيذ بنودها.

وتعزيزا للشفافية في إدارة الموارد العامة والثروات الطبيعية نوصي بـ:

1. مطالبة الحكومة الفلسطينية بالإفصاح عن العقود الموقعة لشراء الموارد العامة أو استغلال الثروات الطبيعية، وملاحظتها، ونشرها للجمهور الفلسطيني، وإصدارها عبر صحيفة الوقائع الفلسطينية.
2. مطالبة المؤسسات العاملة في قطاع غزة والتي تعمل على إدارة أو استغلال الموارد العامة والثروات الطبيعية بنشر تقاريرها الادارية والمالية على المواقع الالكترونية الخاصة بها، بشكل دوري و سنوي.
3. مطالبة المؤسسات العامة التي تعمل على إدارة أو استغلال الموارد العامة والثروات الطبيعية على نشر الموازنات الخاصة بها، أو إيراداتها ونفقاتها بشكل مفصل و سنوي، و دوري.
4. مطالبة وزارة الاقتصاد الوطني بإلزام الشركات المتعاقد معها لإدارة أو استغلال الموارد العامة والثروات الطبيعية بنشر التقارير المالية الخاصة بها بشكل دوري و سنوي.