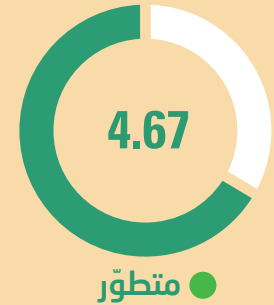
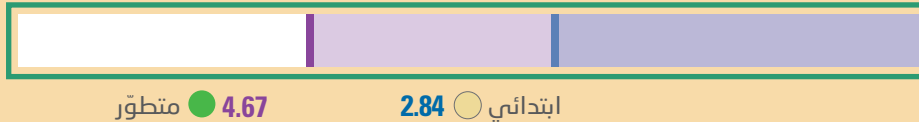




الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

مكافحة الفساد

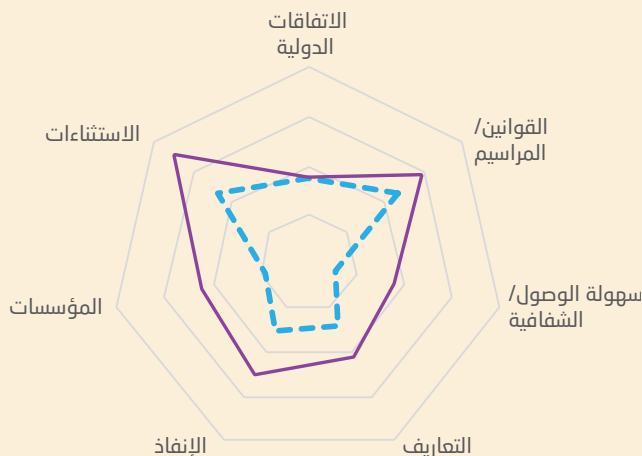
2025 ■ 2020 ■



المكونات	2025	2020
مكافحة الرشوة وحماية المبلغين	4.67 ●	4.08 ●
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	6.13 ●	6.13 ●
الميزانية والنفقات العامة	3.50 ●	0.00 ●
الحكومة الرقمية	0.00 ●	0.00 ●
الحكومة المفتوحة والشفافية	1.75 ●	1.75 ●
معايير المشتريات العامة	6.13 ●	0.00 ●

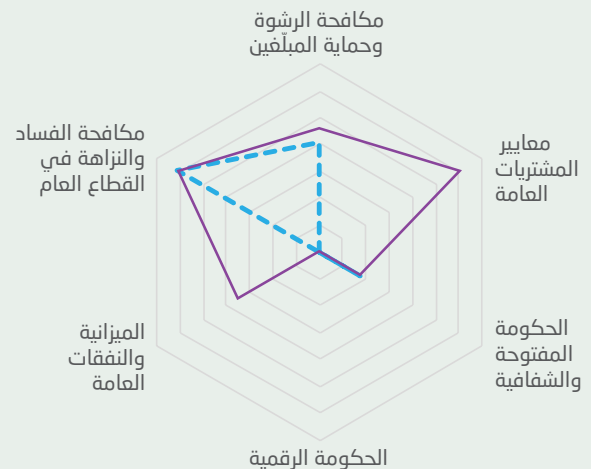
2025 ■ 2020 ■

العناصر



2025 ■ 2020 ■

المكونات



فلسطين. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

تنفذ دولة فلسطين مجموعة من القوانين لمكافحة الفساد، وتشمل التشريعات السارية: قانون العقوبات رقم 16 لعام 1960، وقانون مكافحة الفساد (رقم 1 لعام 2005)، بصيغته المعدلة بالقانون رقم 9 لعام 2019، وتعديل قانون الكسب غير المشروع (رقم 7 لعام 2010)، وقانون الشراء العام رقم 8 لعام 2014. كما انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نيسان/أبريل 2014.

جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة دولة

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام



وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة». وتتولى الهيئة أيضاً مهمة «التسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها».

وفي ما يتعلق بتدابير التخفيف، تنص المادة 177 من قانون العقوبات على جواز خفض العقوبات المنصوص عليها في المادة 174 إلى النصف إذا كان الضرر الذي تسبب فيه الجاني أو المنفعة التي حصل عليها طفيفة، أو إذا تم التعويض بالكامل قبل إحالة القضية إلى المحكمة. وإذا تم الدفع أو التعويض أثناء المحاكمة وقبل صدور الحكم، حتى لو لم يكن الحكم نهائياً، من الممكن تخفيض العقوبة بمقدار الربع. وفي جميع الجرائم التي يغطيها هذا الفصل، وحتى عندما تطبق المحكمة ظروفاً مخففة تقديرية، لا يجوز لها تخفيض العقوبة بأكثر من النصف.

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبين الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

ترد الجرائم الأساسية المرتبطة بالفساد في المواد 70-184 من قانون العقوبات، وتشمل: الرشوة والاختلاس وإساءة استخدام السلطة. وتحدد هذه المواد عقوبة كل جريمة، وتشمل السجن والغرامة. ويكمل هذا الإطار قانون مكافحة الفساد رقم 1 لعام 2005 وتعديلاته، حيث يعرّف الفساد في مادته الأولى يوضح الأفعال التي يشملها، بما في ذلك الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات.

وتنص المادة 3 على إنشاء هيئة لمكافحة الفساد، تُكَلَّف، بموجب المادة 8، بجمع المعلومات المتعلقة «بكافة صور

مكافحة الرشوة وحماية المبلغين



واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في فلسطين لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات،

وتحدد المادة 8 اختصاصات هيئة مكافحة الفساد، والتي تشمل: نشر الوعي في جميع القطاعات، الرسمية وغير الرسمية، بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ وإعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإداراتها العامة.

وتحدد المادة 9 الصلاحيات الإجرائية التي تتمتع بها الهيئة في سبيل التحقيق في حوادث الرشوة وغيرها من جرائم الفساد. وتشمل هذه الصلاحيات: تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد؛ والتحقيق وجمع الأدلة سواء بناءً على الشكاوى الواردة أو بمبادرة من الهيئة نفسها؛ وتتبع الإجراءات الإدارية والقانونية، وكشف الانتهاكات، واتخاذ الإجراءات المناسبة.

وقد صادقت دولة فلسطين على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

وتتضمن المادة 18 من قانون مكافحة الفساد أحكاماً لحماية المبلغين عن المخالفات. ولكن لا تزال هناك حاجة إلى إجراءات واضحة وسهلة الوصول لإنفاذ هذه الحماية.

الرشوة والجرائم المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات الإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

تتعامل دولة فلسطين مع الرشوة بموجب كل من قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد. وينص هذان القانونان على عقوبات للموظفين العموميين الذين يستغلون مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية، على النحو المبين في المادة 8 من قانون مكافحة الفساد وتعديلاته. وورد في تعريف «المتاجرة بالنفوذ» في قانون مكافحة الفساد تجريم «التماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالح موظف عمومي 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» كما ورد في تعريف «إساءة استخدام السلطة»: «قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر».

الميزانية والنفقات العامة



وتسند المادة 23 من القانون مهام مختلفة إلى هذا الديوان، منها وضع برامج تدريبية، والتحقق من أداء هيئات الرقابة المالية الأخرى، ومراقبة الإيرادات والنفقات الحكومية، وتحديد نقاط الضعف في النظم المالية والإدارية، وإجراء عمليات المراجعة.

وعلى الرغم من جعل بعض المعلومات المتعلقة بالميزانية متاحة للجمهور، لا تزال شفافية الميزانية والإنفاق العام محدودة، ولا يمكن للأطراف المعنية الوصول إليها بشكل كامل. وما ثمة قانون مخصص ملزم بنشر بيان ما قبل الميزانية أو ميزانية مبسطة موجهة للمواطنين.

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

تنص المادتان 2 و3 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية (رقم 15 لعام 2004) على إنشاء ديوان يتولى مسؤولية ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.

الحكومة الرقمية



وفقاً للمعلومات المتاحة، لم يصار في فلسطين بعد إلى سن تشريع مخصص لتنظيم الحكومة الرقمية ومعايير تقديم الخدمات الرقمية أو لوضع نظام متكامل لحماية البيانات

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

ولا يتبين أي تشريع ينص تحديداً على الإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتكنولوجيات الرقمية في القطاع العام، ولا يزال إطار الحكومة الرقمية في فلسطين في مرحلة مبكرة من التطور، ولا تدعمه مجموعة منسقة من المعايير القانونية الملزمة.

الشخصية. كما لا يوجد إطار قانوني يضمن الحق في الوصول إلى المعلومات، وعلى الرغم من تقديم مشروع قانون بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم 188 لعام 2005)، بقي القانون قيد المناقشة والمراجعة لعدة سنوات من دون أن يعتمد رسمياً.

الحكومة المفتوحة والشفافية



المفهوم كمبدأ قانوني مستقل، ومن دون تأطيره في صك تشريعي معياري ومتسق. كما لم تُسنّ تشريعات لدعم مبادرات رسمية للحكومة المفتوحة.

على الصعيد الدولي، تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صادقت عليها دولة فلسطين، أحكاماً تهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في الحوكمة. ولكن هذه الالتزامات لم تترجم بالكامل بعد إلى إطار قانوني محلي مخصص للحكومة المفتوحة والشفافية.

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والالتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

ترد في مختلف القوانين واللوائح القطاعية في فلسطين إشارات إلى الشفافية، ولكن من دون تعريف واضح لهذا

معايير المشتريات العامة



ويحدد القانون بوضوح الهيكل المؤسسي المسؤول عن وضع سياسة الشراء العام وتنفيذها والإشراف عليها. ويكلف المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، بموجب المادة 8، بصياغة سياسة المشتريات العامة، والموافقة على الوثائق النموذجية، وتقييم أداء الكيانات المشتريّة وامتثالها، وتقديم تقارير إلى مجلس الوزراء. وتتولى دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية ودائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، بموجب المواد 12-18، مسؤولية تنفيذ وإدارة إجراءات الشراء. وبموجب المادة 18، تتولى لجان العطاءات المركزية للوازم والخدمات غير الاستشارية والخدمات الاستشارية إجراء المناقصات والموافقة عليها. وبموجب المادة 19، تخضع لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

وتشمل آليات التنفيذ إلزام الجهات المشتريّة بالامتثال للسياسات الصادرة عن المجلس الأعلى بموجب المادة 17 والرقابة المباشرة لديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفير آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

يشكل القرار بقانون رقم 8 لعام 2014 بشأن الشراء العام، إلى جانب لوائحه التنفيذية، الإطار الوطني الأساسي الذي يحكم معايير وإجراءات المشتريات العامة. ويحدد هذا القرار التعريفات والسلطات المختصة وطرق الشراء وإجراءات المناقصات والمتطلبات السلوكية والعقوبات، على النحو الوارد، مثلاً، في المواد 1-5 المتعلقة بالتعريفات والأحكام عامة، والمواد 20-55 المتعلقة بأساليب شراء اللوازم والأشغال والخدمات غير الاستشارية، والمواد 63-65 المتعلقة بالمبادئ السلوكية.

والمستشارين، بينما تنص الفقرتان 7 و8 من المادة 8 على جمع بيانات الشراء وإنشاء بوابة إلكترونية موحدة متاحة للجمهور. وينص القانون واللوائح التنظيمية للشراء العام على الإعلان بالتفصيل عن المناقصات الوطنية والدولية في الصحف اليومية وعلى البوابة الإلكترونية، وذلك بموجب المواد 22 و24 و25 و46 من القانون، كما يلزم القانون الكيانات المشتريّة بنشر العقود الممنوحة، بما في ذلك اسم العارض الفائز وقيمة العقد، وفقاً للمادتين 41 و53. ويحق للمناقضين أو الاستشاريين غير الفائزين، بموجب الفقرة 7 من المادة 41 والفقرة 4 من المادة 51، أن يطلبوا بيان أسباب عدم اختيارهم في غضون فترات زمنية محددة، وتتقضي المادة 61 الاحتفاظ بالسجلات والوثائق لمدة لا تقل عن خمس سنوات لأغراض المراجعة والتدقيق.

ويعترف القانون باستثناءات محددة وطرق شراء استثنائية. وبموجب المادة 3، تُستثنى من نطاق القانون اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية العالية، وطباعة وإصدار العملات وتحويلاتهما، والمشتريات المتبادلة بين الجهات المشتريّة. وتسمح المواد 28 و29 والمواد 54 و55 بالشراء المباشر والتنفيذ المباشر للأعمال والاختيار المباشر للاستشاريين في حالات محددة بدقة، مثل حالات المصدر الوحيد، وحالات الطوارئ، والعقود ذات القيمة المنخفضة للغاية أو الخدمات المتخصصة للغاية، وذلك رهناً بالتبرير والمراجعة والرقابة. وتُطبق هذه الترتيبات كاستثناءات من القواعد العامة للمنافسة المفتوحة، ولكنها تظل خاضعة للتنظيم والقيود ضمن الإطار القانوني.

وتشارك الجهات الفاعلة غير الحكومية جزئياً من خلال تشكيل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام. وبموجب الفقرة 1(هـ) من المادة 7، يضم المجلس أربعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الشراء العام من غير موظفي القطاع العام يحددهم مجلس الوزراء من العاملين في قطاع المقاولات وتوريد الأدوية والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والقطاع الأكاديمي. ووفقاً للمادة 8، يتمتع المجلس بصلاحيّة تقييم أداء الجهات المشتريّة، وتقييم فعالية سياسة المشتريات العامة، والتعاون مع الهيئات المحلية والدولية في مجال المشتريات العامة. إلا أن التشريع لا يعطي منظمات المجتمع المدني صراحة دوراً مستقلاً ومؤسسياً في رصد أو تقييم المشتريات العامة.

المادة 19. كما ينص القانون على إنشاء نظام منسق لتقديم الشكاوى والمراجعة: فيجوز للمتقدمين للمناقصة أولاً تقديم شكاوى في غضون فترات زمنية محددة إلى الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بموجب المادة 56، وإذا لم يتم حلها بشكل مرض، يمكنهم رفعها إلى وحدة مستقلة لمراجعة النزاعات بموجب المادة 57. وبموجب المادة 58، تعتبر كافة القرارات الصادرة عن المجلس والجهة المشتريّة ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية ووحدة مراجعة النزاعات خاضعة للطعن بالطرق القضائية وفقاً لأحكام القانون. وتفرض المادتان 61 و62 التزامات بحفظ السجلات والتدقيق اللاحق، وتحدد المواد 63-65 والمواد 73-74 نظاماً للعقوبات التأديبية والتعاقدية، يشمل الفصل من الوظيفة، والحرمان من التعاقد، وإنهاء العقد، ومصادرة الأوراق المالية، والمسؤولية المدنية أو الجنائية.

وتُشمل الهيئات الوطنية المعنية بالرقابة ومكافحة الفساد في هذا النظام. وتخضع لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب المادة 19. وتنص المادة 65 كذلك على إلزام موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها بإبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، وإلزام موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية بإبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام هذا القانون بشكل فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها، كما تفرض على الكيان المعني حماية المبلغين.

كما ينص القانون على إجراءات لبناء القدرات في مجال المشتريات العامة. وبموجب الفقرة 6 من المادة 8، يُكلف المجلس الأعلى بتنمية الموارد البشرية في مجال الشراء العام من خلال إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج الهادفة إلى الارتقاء بالمستوى المهني وتطوير الموارد البشرية. وتنص الفقرة 2 من المادة 77 على وجوب إصدار مجلس الوزراء نظاماً خاصاً بالحوافز للعاملين في مجال الشراء العام، ما يستلزم بذل جهود موازية في مجالي التدريب والانضباط المهني لضمان التنفيذ الفعال لسياسات ومعايير المشتريات.

ويعترف القانون صراحة بأن الشفافية والوصول إلى المعلومات يشكلان هدفين أساسيين لنظام المشتريات. وتنص الفقرة 6 من المادة 5 على إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين

توصيات

- « اعتماد تشريع يتضمن تعريفاً قانونياً واضحاً للشفافية، ينطبق على القطاع العام بأسره.
- « النص صراحة في التشريعات على أن الهيئات الإدارية المسؤولة عن مراقبة الفساد والمعاملات الإدارية مستقلة تماماً.
- « تعزيز التعاون بين الهيئات الإدارية العامة للحد من الفساد.
- « وضع وتوسيع نطاق الاستراتيجيات والبرامج الوطنية لتوعية الجمهور بمخاطر الفساد وتعزيز ثقافة النزاهة.
- « إيجاد برامج تدريب للمسؤولين على معايير المشتريات العامة.
- « إنشاء نظام مشتريات لامركزي وتحسين الشفافية وإمكانية الوصول من خلال منصة متكاملة وسهلة الاستخدام للمشتريات الإلكترونية.
- « اعتماد قانون محدد يلزم بنشر بيانات ما قبل الميزانية أو وثائق ميزانية يسهل على المواطنين فهمها.
- « سن تشريعات محددة تشرف على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.
- « إيجاد برامج هادفة لتدريب المسؤولين على معايير المشتريات العامة.
- « إشراك جهات فاعلة غير حكومية، مثل منظمات المجتمع المدني، في تقييم ممارسات المشتريات العامة.
- « سن قانون بشأن الخصوصية وحماية البيانات الشخصية.
- « إقرار القانون المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات.

