

البنك الدولي



الضفة الغربية وقطاع غزة

تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد

البنك الدولي



الضفة الغربية وقطاع غزة

تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد



ملخص تنفيذي

لمحة عامة

عملت السلطة الفلسطينية خلال العقد الماضي على تقوية الحكم الاقتصادي الجيد¹ ومكافحة الفساد، وكلاهما أمران أساسيان لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتحسين مستوى الخدمات العامة. يتوصل هذا التقرير إلى نتيجة مفادها أن السلطة الفلسطينية قد حققت تقدماً ملحوظاً في مؤسساتها العامة، وأرست بيئة حكم قوية في العديد من المجالات الحساسة. غير أنه حدد أيضاً مجالات حيث الإصلاحات جارية وإن لم تكن كاملة، وبعض المجالات التي لم يجر التفكير في إصلاحها بعد.

فقد جرى إدخال الكثير من الإصلاحات الهادفة إلى تقوية نظم الإدارة المالية العامة وتحسين إدارة الأوراق المالية، وهما مكونان رئيسيان للقطاع المالي العام. كما أن الإصلاح جارٍ في مجالات هامة أخرى، مثل المشتريات العامة، والتوظيف في القطاع العام، و تنظيم القطاع الخاص، وعمل مؤسسات مكافحة الفساد، ولكن لم يتم تنفيذه بشكل كامل حتى الآن.

وفيما يجدر التنويه بالتقدم الذي حققته السلطة الفلسطينية في مجال تعزيز الحكم الجيد منذ تأسيسها عام ١٩٩٤، ما يزال الإصلاح ضرورياً في عدد من المجالات الهامة، وتحديدًا إدارة أراضي الدولة، والشفافية في منح رخص الأعمال، والوصول إلى المعلومات الحكومية. على السلطة الفلسطينية أن تطلق جهود الإصلاح في هذه المجالات، معززةً في الوقت نفسه من الإنجازات التي تحققت مؤخرًا، ومواصلة العمل على جهود الإصلاح القائمة حالياً.

وجاءت نتائج المسح في هذا التقرير متوافقة مع التحسينات في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، حيث دلت على أن الفساد في القطاع العام لا يعتبر أكبر المشاكل التي يواجهها الفلسطينيون. علاوة على ذلك، وبينما وثقت المسوح السابقة التصورات تجاه الفساد في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن هذه الدراسة تقارن بين الآراء وبين التجارب الفعلية. تدل النتائج أن قلة صغيرة جداً من الفلسطينيين خاضوا تجربة فعلية مع الفساد خلال تلقي الخدمات العامة. غير أن الاعتقاد بوجود الفساد في هذه الخدمات عينها مرتفع نسبياً.

منهجية التقرير

يعتمد التحليل على فهم العلاقة القائمة بين الحكم الاقتصادي الرشيد، وتقديم الخدمات العامة والفساد. تدل الدراسات على وجود علاقة طردية بين ضعف أنظمة الحكم و نوعية تقديم الخدمات العامة. إن ضعف أنظمة الحكم يوفر بدوره الفرصة للفساد.

ولا يحاول التقرير البحث في أنشطة فساد بعينها أو أن يحدد قيمة التكاليف الاقتصادية للفساد في الضفة الغربية وقطاع غزة. إذ أن غايته هي توفير نظرة شاملة للوضع الحالي للحكم الاقتصادي في السلطة الفلسطينية. وهو التقرير الأول الذي يقيّم الإصلاحات في الحكم تقييماً شاملاً، ويتحقق من التجارب الفعلية للمواطنين وللمسؤولين في الفساد في تقديم الخدمات العامة، ويحدد نقاط القوة المؤسسية، ويلقي الضوء على نقاط الضعف المنهجية في الحكم الاقتصادي، والتي من شأنها أن تفضي إلى الفساد.

1 يستخدم مصطلح "الحكم" بعدة طرق مختلفة تتعدى نطاق هذا التقرير. وقد استخدمنا مصطلح "الحكم الاقتصادي" في إشارة محددة إلى الإدارة المالية العامة، وعمل المؤسسات العامة الرئيسية، وتنظيم الأنشطة الاقتصادية. في بقية التقرير، استخدم مصطلح الحكم للإشارة إلى "الحكم الاقتصادي".

ورغم أهمية هذه المسألة، فإن قدرًا قليلاً جداً من التحليل لها قد جرى حتى الآن. ويأتي هذا التقرير ليسدّ هذه الفجوة من خلال إجراء المسوح، والحالات الدراسية، وتقييم أطر العمل القانونية والمؤسسية. كما يستخدم التقرير الأسلوبين الكمي والكمي. ويتضمن التقرير:

- مسحان أجريا في أوائل عام ٢٠١٠: المسح الأول للأسر الفلسطينية والمسؤولين الحكوميين الفلسطينيين. قام هذا المسح بقياس الفرق بين الاعتقاد والتجربة، مما ساعد على فهم نقاط الضعف في تقديم الخدمات العامة. تم إجراء مسح المسؤولين الحكوميين بهدف فهم مظاهر الفساد الخاصة بالمؤسسات. وبينما أجري مسح الأسر في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن مسح المسؤولين الحكوميين غطى الضفة الغربية فقط، حيث لم يكن القيام به ممكناً إجراء المسح هناك. وقد أجرى المسوح كل من ائتلاف أمان (فرع فلسطين للشفافية الدولية) والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- نتائج تقييم بيئة الاستثمار لعام ٢٠٠٧ الصادر عن البنك الدولي. وقد استخدمت هذه المعلومات في فهم وجهات نظر القطاع الخاص حول الفساد بشكل أفضل.
- نظرة إلى تطور أنظمة الحكم في بعض المجالات الرئيسية منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، والتي تتضمن خدمات القطاع العام (القضاء، والصحة، والتعليم)، والعلاقة بين القطاعين العام والخاص، وإدارة القطاع العام (الإدارة المالية، والتوظيف وإدارة شؤون الأفراد، والمشتريات).
- خمس حالات دراسية تعرض لتحديات الحكم في بعض القطاعات. ولم يتم اختيار هذه الحالات الدراسية بشكل عشوائي، بل بناءً على نقاشات مع عدد من الفلسطينيين المطلعين، من القادة في مجال الأعمال، والمجتمع المدني والسياسة، والذين يمثلون قطاعات تواجه العديد من الدول النامية صعوبات فيها. وقد نظرنا في قطاع الاتصالات، وإدارة حصص الاستيراد (الكوتا)، وإدارة الأوراق المالية، وإدارة الحكم في هيئة المحروقات، وإدارة أراضي الدولة.
- تقييم أطر العمل القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد في الضفة الغربية وقطاع غزة: وقد تم هذا التقييم من خلال المسوح والأبحاث الأولية. فقد قمنا بفحص نقاط القوة والضعف للإطار القانوني الحالي، والمؤسسات المسؤولة عن مكافحة الفساد في النشاط المتصل، كما قمنا بتحديد التحديات والفجوات القائمة. وقد استند تقييم الإطار القانوني إلى مراجعة القوانين والأنظمة الخاصة بالفساد والقائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة. أما التقييم المؤسسي، فقد استند إلى المقابلات المعمّقة مع كافة المؤسسات المعنية، بالإضافة إلى تجارب الأسر والمسؤولين الحكوميين في هذه المؤسسات والتي تم توثيقها من خلال المسوح.

النتائج الرئيسية

كما هو الحال في حكومات العديد من البلدان النامية الفتية، فقد حققت السلطة الفلسطينية درجات متفاوتة من النجاح في إرساء أطر الحكم الجيد. فخلال الجزء الأكبر من العقد الأول من حياة السلطة الفلسطينية، كانت أنظمة الحكم مجزأة وغير نظامية، وأعطت حرية كبيرة للتصرف لمكتب الرئيس وللقادة السياسيين. وبينما وفّرت هذه السلطة التقديرية على الأموال العامة المرونة لقيادة السلطة الفلسطينية، فإنها أدت إلى هدر في الإنفاق وإلى تسرّب المال العام. كما أدّى هذا النظام إلى استياء عام كبير تجاه السلطة الفلسطينية، مما أثار التساؤلات حول قدرة الحكومة على تقديم الخدمات الأساسية. وقد بذلت السلطة الفلسطينية جهوداً إصلاحية كبيرة لمعالجة مكامن الضعف هذه.

حيث نجحت الإصلاحات

يتوصل التحليل إلى أن جهود الإصلاح قد حسنت إدارة الحكم الاقتصادي في معظم المؤسسات العامة الفلسطينية خلال العقد الماضي. وقد حققت جهود الإصلاح أكبر نجاح لها في ثلاثة مجالات هي: إدارة المال العام، وإدارة الأوراق المالية وإصلاح هيئة المحروقات.

إدارة المال العام

إن جودة الإدارة المالية العامة هي إحدى أهم مكونات تقييم الحكم الجيد. وقد اتخذت السلطة الفلسطينية خطوة كبيرة إلى الأمام في هذا المجال عندما قامت بتوحيد إيرادات الحكومة في الخزينة، مما أدى إلى عدد من التحسينات في الرقابة على الإنفاق. وقد تم استكمال هذه الخطوة مؤخراً عبر إدخال تحسينات على أنظمة المحاسبة، والتي من شأنها أن تيسر عملية إصدار التقارير حول المالية الحكومية بشكل أكثر دقة وسرعة.

وقد تأخرت الإصلاحات في الإدارة المالية العامة بسبب عاملين اثنين: الأول هو الصعوبة التي كثيراً ما تواجهها الحكومات عند إقامة مؤسسات جديدة، والثاني هو الأوضاع السياسية المختلفة. فخلال الانتفاضة الثانية التي اندلعت في عام ٢٠٠٠، أدى تراجع الأوضاع الاقتصادية إلى مزيد من الإضعاف لترتيبات إدارة الحكم. وقد أدى هذا إلى إطلاق جولة من التحسينات بين الأعوام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦. وقد أدخلت الكثير من الإصلاحات في أعقاب انتخاب حماس في عام ٢٠٠٦، حين قرّر المانحون عدم ضخ الأموال من خلال نظام الموازنة. وتمت إقامة أنظمة مالية موازية عوضاً عن ذلك، مما قوّض الإنجاز الكبير لجهود الإصلاح السابقة في توحيد وإدارة التدفقات المالية الداخلة بطريقة شفافة.

عقب تشكيل حكومة تصريف الأعمال في تموز ٢٠٠٧، أعيد توحيد التدفقات المالية الداخلة و إنجاز وتوسيع بعض المبادرات السابقة. وقد فرضت السيطرة المنفصلة على غزة تحديات جديدة حيث أن بعض وحدات وزارة المالية كانت موجودة في غزة. وقد عالجت السلطة الفلسطينية هذه المشكلة عن طريق إقامة وحدات جديدة في رام الله. ونتيجة لهذه الإصلاحات، فقد تحقق تقدّم ملحوظ في معالجة القضايا الجوهرية الخاصة بالإدارة المالية العامة- وخاصة الرقابة على الإنفاق، والمحاسبة، ورفع التقارير. وقد شكل إعداد وتنفيذ تدقيق الحسابات المالية في عام ٢٠٠٨ منعطفاً هاماً. وبينما يشكل تعطيل المجلس التشريعي محدودية كبيرة أمام توفّر الإشراف المالي، فإنها قضية ذات طبيعة سياسية أكبر. ومن المخطط إجراء المزيد من الإصلاحات لتحسين الترتيبات الحالية في إدارة الحكم، والتي تتضمن خطوات لزيادة الشفافية في الموازنة، والاستفادة من تجربة تدقيق حسابات ٢٠٠٨ لتقوية وظيفتي المحاسبة والتدقيق بشكل أكبر.

إدارة الأوراق المالية

إن جهود السلطة الفلسطينية لتحسين إدارتها لرأس المال الذي تملكه في البلاد وفي الخارج هي على نفس القدر من الأهمية. فخلال أواخر التسعينات، كان الصندوق الذي يدير رأس المال هذا يتسم بانعدام الشفافية والمساءلة في الإدارة وفي الممارسات المالية على حدٍ سواء، مما أدى إلى فجوات خطيرة في إدارة الحكم. فالصندوق، الذي كان يديره المستشار الاقتصادي للرئيس عرفات، والذي بلغت قيمته ٣٤٥ مليون دولار أميركي، لم يكن يخضع للتدقيق، ولم تكن صفته القانونية واضحة، ولم تكن معلوماته المالية متاحة حتى لأعضاء المجلس التشريعي. علاوة على ذلك، فقد كانت أرباحه الكبيرة تُضخّ خارج موازنة السلطة الفلسطينية. في عام ٢٠٠٢، تم اتخاذ خطوة كبيرة باتجاه إصلاح هذا النظام، بتأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني. وقد بينت إحدى الحالات الدراسية التي جرت كجزء من هذا البحث أن الإصلاحات المتعلقة بتأسيس وتطوير صندوق الاستثمار حققت خطوة كبيرة باتجاه تحسين المساءلة والشفافية.

يتمتع صندوق الاستثمار الفلسطيني حالياً بالاستقلال المالي والإداري، ويعمل بموجب المبادئ التوجيهية التي تتطلب الإفصاح الدوري عن أنشطة الصندوق وبياناته المالية المدققة. أما الهيئة الحاكمة للصندوق، فهي مجلس إدارة مكون من سبعة أعضاء من القطاع الخاص، و ٣٠ عضواً في الجمعية العامة من القطاع الخاص والمجتمع المدني. ويقوم الرئيس بتعيين أعضاء كلا الهيئتين اللتين تبلغ مدة عملهما ثلاث سنوات. ويتم حالياً نشر التقارير المالية الداخلية وتفصيل الاستثمار على الموقع الإلكتروني للصندوق.

وتتوّه الحالة الدراسية بإصلاحات محددة، مثل التدقيقين المستقلين الداخلي والخارجي، والتشدد في الإفصاح المالي، وتطبيق قواعد تمنع تضارب المصالح لدى أعضاء مجلس الإدارة. إلا أن الصندوق ليس مساءلاً مباشرة أمام السلطة الفلسطينية أو المجلس التشريعي. وهذا مجال ينبغي مراجعته وتقنينه عبر التشريعات. كما ينبغي النظر في دور صندوق الاستثمار الفلسطيني كهيئة تموية، حيث أن عمليات هذا الصندوق العام في هذا الاقتصاد الصغير قد تهيمن بسرعة وتزاحم تنمية القطاع الخاص

هيئة المحروقات

تأسست هيئة المحروقات الفلسطينية في عام ١٩٩٤ كمزود احتكاري للمنتجات النفطية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد منحت الهيئة الحقوق الحصرية لبيع المحروقات ومنتجاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما جرى تفويضها بتنظيم القطاع.

شكل إصلاح هيئة المحروقات تطوراً إيجابياً كبيراً، حيث تمت في البداية الرقابة على التدفّقات النقدية للهيئة، ثم تمّ لاحقاً إدخال تحسينات واسعة على ترتيبات الإدارة المالية.

إلا أن التغيير كان بطيئاً حسبما بينت الحالة الدراسية التي أجريت في هذا التقرير. فبينما شكّل بروتوكول باريس إطار العمل لتزويد المحروقات للضفة الغربية وقطاع غزة وتحديد الأسعار للمستهلك في المنطقة، إلا أنه لم يوفّر مرجعية لحكم لهذا القطاع المالي بالتحديات. في عام ١٩٩٧، وبعد ثلاث سنوات من تأسيس الهيئة، حاول المجلس التشريعي تنظيم عمليات هذا القطاع من خلال تشريع جديد، إلا أن مشروع القانون لم يوقّع أبداً. ونتيجة لذلك، كانت الهيئة تعمل من دون إطار عمل قانوني أو تنظيمي، ولم تكن خاضعة لإشراف المدقّق الخارجي أو المجلس التشريعي، مما أدى إلى سوء الإدارة المالية، ووجود شكاوى خطيرة لدى العملاء، كما أدى إلى وجود ممارسات استغلالية في القطاع.

أطلقت السلطة الفلسطينية سلسلة من الإصلاحات لمعالجة الأداء السيئ لإدارة الهيئة. وفي عام ٢٠٠٣، وضعت السلطة الفلسطينية الهيئة وحساباتها تحت إشراف وزارة المالية، وقامت بتغيير الإدارة و أجرت تدقيقاً كاملاً لكافة معاملاتها.

وبينما أدت هذه الخطوات إلى إلغاء أنظمة التسعير الاحتكارية، وزيادة المبيعات، وقللت بشكل دراماتيكي من المشاركة التجارية للسلطة الفلسطينية في عمليات التوزيع النهائي، أي إلى محطات الوقود، إلا إنها لم تؤدّ إلى انتظام الأنظمة المالية للهيئة. فلم يتم أي تدقيق للهيئة بين الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٨. أما التدقيق الذي أجري في عام ٢٠٠٨، فقد أظهر عدداً من مكامن الضعف الكبيرة.

منذ ذلك الحين، قامت الهيئة بتنفيذ جولة أخرى من الإصلاحات لمعالجة المشاكل المالية القائمة، وأحرزت تقدماً في ذلك. ففي عام ٢٠٠٩، اتخذت السلطة الفلسطينية سلسلة من الإجراءات، مثل تأسيس قسم جديد للمحاسبة التجارية في نظام وزارة المالية، وإجراء تسويات بنكية منتظمة. كما تمّ تحويل الرقابة على الحسابات البنكية للهيئة إلى خزينة وزارة المالية. ينبغي أن تستمر إجراءات الإصلاح في هذا الاتجاه. وعلى وجه التحديد، على السلطة الفلسطينية أن توفّر تقارير محدّدة حول الأداء المالي للهيئة، وأن تصبغ عمليات شراء المحروقات أكثر شفافية، وأن تضع إطاراً واضحاً للحكم الجيد للهيئة.

حيث الإصلاحات جارية

إن الإصلاحات جارية في مجالات أخرى من أجل وضع إطار عمل إجمالي للحكم الجيد. فقد أحرزت السلطة الفلسطينية تقدماً في المبادرات الخاصة بالمشتريات العامة، والتوظيف الحكومي، وتنظيم القطاع الخاص ووضع إطار عمل مؤسساتي وقانوني لأنشطة مكافحة الفساد.

المشتريات العامة

إن المشتريات العامة هي إحدى الأنشطة الحكومية الأكثر عرضة للاستغلال، حيث أنها تتطوي على صفقات كبيرة ومنفصلة يمكن حرقها باتجاه مورد معين. يجب أن تكون عمليات المشتريات الحكومية صارمة، وأن تشرط الشفافية والمنافسة العادلة.

إن تقييمنا لإجراءات الشراء لدى السلطة الفلسطينية هو أنها جيدة التنظيم إلى حد معقول، و هو استنتاج تعزّزه نتائج مسح المسؤولين الحكوميين، ومسح بيئة الاستثمار لعام ٢٠٠٧، والذي قام بمسح لشركات القطاع الخاص. فأكثر من ٨٧٪ من المبحوثين يعتقدون أن إجراءات الشراء في مؤسساتهم شفافة. وكذلك فإن أكثر من ٩٥٪ لم يوافقوا عند سؤالهم عما إذا كانت الرشوة تؤثر على إجراءات العقود، بينما لم يوافق ٧٥٪ لدى سؤالهم عما إذا كانت العلاقات الشخصية أو العائلية تلعب دوراً. من بين العوامل التي ساهمت في التوصل إلى هذه النتيجة أنه لغاية عام ٢٠٠٨، كان المانحون يمولون كل النفقات التطويرية للسلطة الفلسطينية تقريباً، مما أدى إلى بعض الانتظام في عمليات الشراء بسبب تطبيق المانحين لإجراءاتهم، ومبادئهم التوجيهية، وآلياتهم الخاصة بالمشتريات.

غير أنه يوجد عدد من نقاط الضعف في وظيفة المشتريات، والتي تم توثيقها في التقييمات السابقة. وعلى وجه التحديد، عدم وجود تقارير روتينية حول أنشطة الشراء، وعدم وجود هيئة خارجية تتولى مسؤولية التحقيق في الشكاوى التي يتقدم بها المتعهدون حول عمليات المشتريات.

تتفق السلطة الفلسطينية مع هذا التقييم، وهي تعكف حالياً على وضع سياسة وطنية للمشتريات وسنّ قانون صارم للمشتريات. إن تطبيق هذه الإصلاحات هو أمر في غاية الأهمية.

التوظيف الحكومي

إن وجود إستراتيجية سليمة للتوظيف في القطاع العام توجّه حجم القوى العاملة وتحدد مزيج المهارات اللازمة هو شرط لوجود حكومة فعّالة. للأسف، فإن التوظيف في القطاع العام أيضاً يمكن أن يستخدم كأداة سياسية في أيدي الحكومات، وكمصدر للمحسوبية بهدف حشد التأييد. تاريخياً، استخدم التوظيف الحكومي في الضفة الغربية وقطاع غزة كأداة لتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية. وبينما كانت السلطة الفلسطينية الوليدة بحاجة إلى عدد كبير من التعيينات في السنوات الأولى، فإن الضغوطات السياسية والاقتصادية أيضاً أدّت إلى إجراء تعيينات حكومية غير مستدامة ورفعت فاتورة الرواتب بشكل حادّ.

إن التخوف الرئيسي الناجم عن النمو في التوظيف هو أن التعيينات والترقيات استخدمت لمنح المزايا للأفراد الذين يتمتعون بعلاقات مع المسؤولين الحكوميين أو للمرتبطين بالأحزاب السياسية. وقد كان هذا جلياً خلال الفترة الأولى لإقامة السلطة الفلسطينية، حيث استخدم التوظيف لمكافحة المرتبطين بمنظمة التحرير الفلسطينية، والذي يعتبر أيضاً العامل الرئيسي في النمو الكبير في التوظيف في عام ٢٠٠٥، وفي النمو الذي حدث تحت الحكومة اللاحقة في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧.

منذ عام ٢٠٠٣، أطلقت السلطة الفلسطينية عدداً من الإصلاحات الهادفة إلى تحسين الإطار التشريعي والإجراءات الإدارية الخاصة بإدارة الخدمة المدنية، والتي دخلت حيز النفاذ بشكل بطيء. وكان التطور الأبرز في طريقة تعيين وإدارة الموظفين هو قانون الخدمة المدنية رقم ٤ الصادر في تموز ٢٠٠٥. فقد جعل القانون الجديد العملية أكثر روتينية وشفافية، وأدخل نظام الموافقات المتعددة، وذلك لتجنّب التعيينات غير المصرّح بها، كما أدخل ضوابط رقابية لتوفير ضمانات حول صحّة الرواتب. وعلى وجه التحديد، جرى إنهاء كافة الدفعات النقدية لأفراد الأجهزة الأمنية. إلا أن رواتب أفراد الأجهزة الأمنية بقيت خارج نطاق الرقابة لوزارة المالية حتى عام ٢٠٠٨، حيث تم توحيد قواعد البيانات لرواتب القطاعين المدني والأمني.

جاءت نتائج المسح الخاص بالمسؤولين الحكوميين معززة لوجهة النظر القائلة بأن إصلاحات السلطة الفلسطينية قد حسّنت الحكم في مجال التوظيف الحكومي. وبين مسح الأسر أن الاعتقاد ما يزال أن التوظيف الحكومي يشكل المشكلة الأكبر من بين كافة الخدمات الحكومية- وخصوصاً فيما يتعلق باستخدام الوساطة- إلا أن التجربة الفعلية عكست حجماً أصغر بكثير للمشكلة.

وبينما قلّت الإصلاحات بشكل عام من حجم التعيينات الاستثنائية، فإنه ما يزال يتعين عمل الكثير في هذا المجال. تقوم السلطة الفلسطينية بوضع قانون جديد للخدمة المدنية، والذي من شأنه أن يزيد من الضوابط الرقابية على التعيينات والترقيات، وأن يوضح دور الوزراء في تعيين كبار الموظفين الحكوميين. علاوة على ذلك، ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تطبق الإجراءات المحسنة للتعيينات والترقيات في الخدمة المدنية العامة على قطاع الأمن. ومن التطورات التي حدثت مؤخراً إدخال فحص السلامة الأمنية الذي يجري على كافة التعيينات الجديدة، والذي يخلق فرصاً جديدة للتأثر على التعيينات. على السلطة الفلسطينية أن تعيد النظر في هذه الممارسة، و إذا كان لا بد من مواصلة العمل بها، فإن عليها أن تدخل الإجراءات الكفيلة بتحسين مستوى الشفافية في العملية.

العلاقة بين القطاعين العام والخاص

إن الاعتقاد بأن الفساد يشكل عقبة أمام القيام بالأعمال هو في تراجع منذ تسعينات القرن الماضي. يجدر الإقرار بأن الفضل في ذلك يعود إلى دعم السلطة الفلسطينية واتحادات القطاع الخاص للإصلاحات الهادفة إلى مكافحة الفساد، وخصوصاً أن الكثير من الحكومات التي تتمتع بخبرة أكبر بكثير من السلطة الفلسطينية، ما تزال تكافح من أجل فرض ترتيبات حكم فعالة لتنظيم أنشطة القطاع الخاص.

تجد الدراسة أن الغالبية العظمى من المنشآت في الضفة الغربية وقطاع غزة لا تعطي دفعات غير قانونية إلى المسؤولين الحكوميين من أجل تلقي الخدمات الروتينية للأعمال، وأن الضفة الغربية وقطاع غزة تحتل مرتبة جيدة جداً بالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة في مؤشرات الفساد على نطاق صغير في بيئة الأعمال.

كما تجد الدراسة أن السلطة الفلسطينية قد حققت تحسينات في القطاعات الاقتصادية التي تتسم بخصائص احتكارية. فقد بيّنت الحالة الدراسية الخاصة بقطاع الاتصالات (انظر المربع أدناه)، الخطوات الإيجابية التي اتخذتها السلطة الفلسطينية لتحسين تنظيم القطاع، كما بيّنت حاجة السلطة الفلسطينية إلى استكمال بناء أطر عمل تنظيمية مستقلة، وشفافة، وفعالة.

بالنظر إلى تنظيم الأعمال عموماً، فإن على السلطة الفلسطينية أن تستكمل العمل على مسودة قانون المنافسة التي جرى إعدادها قبل بضع سنوات. إن وضع هذا القانون وتشكيل هيئة للمنافسة يعزّز المساواة بين الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص.

قطاع الاتصالات

أثار قطاع الاتصالات وخصائصه-التكنولوجيا سريعة التغير، والخصائص الاحتكارية، والتكلفة المرتفعة للبدء-عدة تحديات أمام السلطة الفلسطينية. إنه قطاع صعب الإدارة، ومجال تكافح الحكومات في أنحاء العالم من أجل إيجاد توازن تنظيمي مناسب له. وتتفاقم هذه التحديات بفعل البيئة السياسية الخطرة وغير الواضحة، وغير الجذابة للمستثمرين في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالنظر إلى هذه المخاطر، فقد منحت السلطة الفلسطينية الاحتكار القانوني لأول مشغل في عام ١٩٩٦. وبينما انتهى احتكار قطاع الاتصالات المحمولة في عام ٢٠٠١، فقد استمر فعلياً حتى عام ٢٠٠٩ (باستثناء المشغلين الإسرائيليين غير المصرح لهم). إن هيمنة مشغل واحد على السوق وغياب جهة تنظيمية قوية يخلق إمكانية لهيمنة على قرار الدولة ولعدم تحقيق المساواة للأطراف الأخرى في القطاع الخاص.

خلال السنوات الأخيرة، قامت الحكومة بفتح الأسواق من خلال منح الرخص والقيام بمبادرات جديدة لجذب مزود خدمة الاتصالات. وقد ساعد دخول مزودين جدد إلى قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على تقليل هيمنة المزود الأول.

ومن أجل تقوية الإطار التنظيمي، جرى إقرار قانون جديد للاتصالات في عام ٢٠٠٩، وذلك بهدف إقامة هيئة تنظيمية مستقلة. إلا أن القانون لم يدخل حيز التنفيذ. ويشير تقريرنا إلى أنه فيما يتم إحراز بعض التقدم، يمكن تحسين إدارة الحكم في هذا القطاع بشكل ملحوظ من خلال تشكيل هيئة تنظيمية مستقلة ينص عليها قانون الاتصالات. ما يزال هذا القطاع يعاني من ضعف في الأنظمة، الأمر الذي يعود جزئياً إلى ضعف القدرات التقنية وغياب الوضوح والشفافية في قواعد الترخيص.

مبادرات مكافحة الفساد- إطار العمل القانوني والمؤسسي

تشكل أطر العمل القانونية والمؤسسية القوية الركيزة في نجاح جهود مكافحة الفساد. فعندما تأسست السلطة الفلسطينية، ورثت نظاماً قانونياً معقداً ومتضارباً نتج عن قرن من الاحتلال من قبل عدة قوى سياسية.

وقد عملت السلطة الفلسطينية على توحيد القوانين القائمة، وقامت بعدد من المبادرات الجديدة لتقوية الإطار القانوني الخاص بمكافحة الفساد، والذي يتضمن قانون الكسب غير المشروع لعام ٢٠٠٥، وقانون مكافحة غسل الأموال لعام ٢٠٠٧. من الناحية المؤسسية، قام مكتب النائب العام بجعل جهود مكافحة الفساد مركزية، وأسس المجلس التشريعي الفلسطيني مكتباً للشكاوى، وذلك لمعالجة شكاوى المواطنين ضد جملة من القضايا، بما فيها الفساد.

وعلى الرغم من هذه الجهود، فقد ظلت الترتيبات القانونية المؤسسية مجزأة. علاوة على ذلك، فقد دلت المسوح على عدم إيمان المسؤولين الحكوميين الفلسطينيين والأسر الفلسطينية بإرادة الحكومة بملاحقة قضايا الفساد أو تطبيق الأحكام، مما أدى إلى تردّد الفلسطينيين بشأن التبليغ عن الفساد.

وبالنظر إلى هذا التاريخ، يعتبر قانون مكافحة الفساد لعام ٢٠١٠، والذي تأسست بموجبه هيئة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد نقطة تحول كبيرة. فالقانون يوسّع دائرة الجرائم التي تعرّف على أنها فساد، ويجعل هيئة مكافحة الفساد مسؤولة بوضوح عن إطلاع الجمهور على الفساد، وعن التحقيق بجرائم الفساد وملاحقتها. وقد بدأت هيئة مكافحة الفساد بوضع أنظمتها الداخلية، وقامت بتأسيس محكمة متخصصة بقضايا الفساد، وبدأت التحقيق في عدد من الشكاوى، بعضها أحيل إلى المحكمة.

وبينما يعتبر هذا تقدماً كبيراً، فإن على السلطة الفلسطينية أن تضمن قدرة الهيئة على تلبية تفويضها الرسمي. فالهيئات التي يتم تفويضها للقيام بوظائف متعددة، بحيث تتولى المسؤولية الشرطية، والتنظيمية، والتثقيفية، ومسؤولية توفير المشورة للسياسات، غالباً ما تكون غير فعالة، وذلك تبعاً لعدة دراسات صمّمت لقياس فعالية جهود مكافحة الفساد. يجب النظر بحذر إلى أولويات هيئة مكافحة الفساد على المدى القصير، فتفويضها واسع جداً. وهي بالتالي تواجه خطر محاولة القيام بأشياء كثيرة بشكل متسرع. كذلك على السلطة الفلسطينية أن تضع آليات لمراقبة فعالية هذه المؤسسات وقدرتها على تولي مسؤولياتها في مكافحة الفساد. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة، حيث أن نتائج المسح عكست قدراً محدوداً من الثقة في أنشطة الإنفاذ للسلطة الفلسطينية.

وأخيراً، وبينما تُعتبر هذه المبادرات خطوات مهمة، لا يزال يتعين القيام بالكثير من أجل تقوية أطر العمل القانونية والمؤسسية. يمكن تحسين الأحكام الخاصة بإقرار الذمة المالية في قانون مكافحة الفساد، والتي فوضت هيئة مكافحة الفساد في تنفيذها، وذلك بطلب تقديم الإقرار بشكل أكثر تكراراً، والتحقيق وفرض عقوبات محددة ضد عدم الامتثال. كما يعتبر من الأولويات بناء علاقات فعالة بين هيئة مكافحة الفساد وبين الهيئات الأخرى، مثل ديوان الرقابة ومكتب النائب العام.

حيث يلزم الإصلاح

تحدد الدراسة بعض الجوانب الهامة في إدارة الحكم الاقتصادي، وهي مجالات إما أخفقت فيها جهود الإصلاح أو لم يتم بحث إصلاحها، والتي ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تنشط فيها بدرجة أكبر. هناك ثلاثة مجالات رئيسية ذات صلة هنا هي إدارة الأراضي، والشفافية في منح الرخص والخدمات الأخرى التي تديرها السلطة الفلسطينية، والحصول على المعلومات الحكومية كعنصر في الإطار القانوني لمكافحة الفساد.

إدارة الأراضي

بينما تحسن الحكم للأصول المالية العامة، مثل رأس المال، تحسناً كبيراً، كما هو مذكور سابقاً، ما تزال ترتيبات إدارة الحكم الخاصة بالأصول المادية كالأراضي ضعيفة.

للأرض أهمية خاصة في هذه المنطقة، وذلك لندرتها بسبب مصادرة الأراضي، والقيود المفروضة على حرية الحركة والوصول، ومحدودية استخدامها في المناطق "ج". ورغم أهميتها، فقد عانت إدارة الأراضي تاريخياً من جملة من مكامن الضعف. فقد تم التصرف بأراضي الدولة بطريقة غير شفافة، دون اهتمام كافٍ بالاعتبارات الإستراتيجية، ودون وجود معايير واضحة لاتخاذ القرارات أو لمراقبة استخدام الأراضي. ففي الضفة الغربية وفي قطاع غزة على حد سواء، حدثت عدة ممارسات غير سليمة، من بينها تخصيص الأراضي بشكل استثنائي لمسؤولين في منظمة التحرير الفلسطينية/السلطة الفلسطينية، ومبادلة الأراضي بين الدولة والقطاع الخاص بشكل غير مصرح به، والتعدّي والاستخدام غير القانوني للأراضي، إما للبناء أو للزراعة.

عملت السلطة الفلسطينية لعدة سنوات على أجندة إصلاح إدارة الأراضي، وذلك بهدف تقوية الأطر القانونية والمؤسسية التي تحكم أراضي الدولة. ولكن الحالة الدراسية بيّنت أن التقدم الذي تم إحرازه ضئيل، وأن هناك عدداً من المشاكل المتبقية في هذا المجال، ومن بينها:

- غياب إطار سياسي واضح لإدارة وتخصيص الأراضي؛
- غياب سجل شامل للأراضي
- محدودية القدرات المؤسسية؛
- محدودية المساءلة في إدارة أراضي الدولة؛

- محدودية القدرة على الوصول إلى المعلومات حول إدارة وتخصيص أراضي الدولة، و
- عدم وجود مقاربة منهجية لاستعادة أراضي الدولة.

يشكل العمل الرئيسي الذي قامت به السلطة الفلسطينية بشأن إدارة الأراضي، وهو إطار السياسة الوطنية للأراضي الصادر عام ٢٠٠٨، أساساً سليماً للإصلاح.. لقد بذلت جهود كبيرة على مستوى السياسات ذات الصلة، ولكن ما يزال يتعين تأكيدها وتطبيقها.

الشفافية في منح الرخص والأنشطة الأخرى

إن السلطة الفلسطينية مسؤولة عن إدارة وتخصيص الحقوق ذات القيمة لشركات القطاع الخاص في عدد من المجالات، والتي تتضمن الخدمات في شتى القطاعات الاقتصادية، وتحتوي على بنود مثل الحوافز والإعفاءات الضريبية، وتخصيص حصص الاستيراد (الكوتا)، ومنح الرخص التشغيلية لمحطات الوقود. إن غياب الشفافية في إجراءات ونتائج بعض الخدمات التي تديرها السلطة الفلسطينية يخلق فرصة للمعاملة التفضيلية المستندة إلى سبل غير قانونية. لقد اختبر هذا التقرير عدة مجالات للأنشطة من بينها إدارة حصص الاستيراد (الكوتا) لتبيان طبيعة التحديات والإصلاحات التي ينبغي للسلطة الفلسطينية القيام بها (انظر المربع).

إدارة حصص الاستيراد (الكوتا)

منحت ترتيبات الاتحاد الجمركي مع الحكومة الإسرائيلية التي تم التوصل إليها في عام ١٩٩٤ السلطة الفلسطينية الحق في إدارة حصص استيراد لكمية صغيرة من المنتجات. تدير السلطة الفلسطينية هذه الحصص من خلال إصدار رخص للاستيراد بما لا يتعدى الحد الأقصى الذي تقرضه إسرائيل. ورغم أن قيمة هذه الحصص صغيرة قياساً بالاقتصاد الإجمالي، إلا أنه يتعين أن تكون إدارة هذا البرنامج أكثر شفافية.

بموجب الإجراءات الحالية، تتقدم الشركة بطلب إلى وزارة الاقتصاد الوطني. إن التخوف الرئيسي المحيط بالعملية هو عدم الشفافية: فمعايير اتخاذ القرار بالتخصيص غير واضحة، ولا توجد طريقة منهجية للإفصاح عن القرارات. ومن الصعب على الشركات الحصول على معلومات عن سبب الرفض، كما لا توجد طريقة نظامية لاستئناف القرار.

هناك عدة خصائص للممارسات الجيدة في تخصيص الرخص والحقوق الأخرى، وهي تتضمن الاستعداد لتزويد المعلومات حول العملية، والسياسات، والإجراءات التي تستخدمها الجهة التنظيمية في التقييم، وتوثيق القرارات، وتوفير عملية واضحة للاستئناف. وسيستفيد القطاع الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة من مثل هذا الوضوح والتوثيق ليس داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية فحسب، بل داخل المؤسسات الإسرائيلية كذلك، والتي تتمتع بالولاية القانونية على الإجراءات الإدارية التي تؤثر على الأنشطة التجارية الفلسطينية.

الحصول على المعلومات

إن إعطاء المواطنين والمسؤولين الحكوميين الحق في الحصول على المعلومات يعتبر أحد الأدوات الأكثر قوة وفعالية في مكافحة الفساد. فالمعلومات حول كيفية اتخاذ الحكومة للقرارات ومن يتخذها هي أمر حيوي لتعزيز المساءلة.

إنه لمن الصعبوبة بمكان، إن لم نقل من المستحيل، للفلسطينيين الحصول على معلومات حكومية يفترض أن تكون متاحة للمواطنين بشكل فوري. لا يوجد حالياً في الضفة الغربية وقطاع غزة قانون ملزم يتيح للفلسطينيين الحصول على المعلومات الحكومية، وهذه نقطة ضعف خطيرة. فقوانين "أشعة الشمس" تضع الأنشطة الحكومية "في دائرة الضوء"، وتثبط الفساد، وتشجع المواطنين والمجتمعات المحلية على المشاركة. كما يمكن لقوانين أشعة الشمس أن ترسي الثقة في الحكومة، وأن تثبت أن الحكومة تعمل بالفعل من أجل مواطنيها. أما الحالات التي يؤدي نشر المعلومات فيها إلى الإضرار بالأمن أو المصالح الوطنية، فيمكن وضع استثناءات واضحة لها.

لقد قامت عدة بلدان بوضع قوانين تتيح للمواطنين الحصول على المعلومات العامة. بشكل عام، تُحقق هذه القوانين هدفين اثنين: أولاً هي تقتضي أن تكون المعلومات التي تمتلكها الهيئات الحكومية متاحة للجمهور، مع تحديد استثناءات واضحة، وشاملة، ومستندة إلى الأذى المحتمل. وثانياً، فإنها تحدّد إجراءات واضحة لإدارة طلبات المواطنين للحصول على المعلومات، بحيث تمنح الحق باللجوء إلى القضاء في حال رفض الحكومة إعطاء المعلومات.

في الضفة الغربية وقطاع غزة، لا يوجد فهم جيد لمفهوم نشر المعلومات الحكومية. فبينما ما يزال سنّ قانون حرية المعلومات هدفاً بعيد المدى، ثمة حاجة إلى بذل الجهد على المدى القصير من أجل تثقيف السلطة الفلسطينية والمجتمع بشكل عام حول هذا المفهوم. وهذه مبادرة يمكن للسلطة الفلسطينية وللمجتمع المدني التعاون فيها بشكل مثمر.

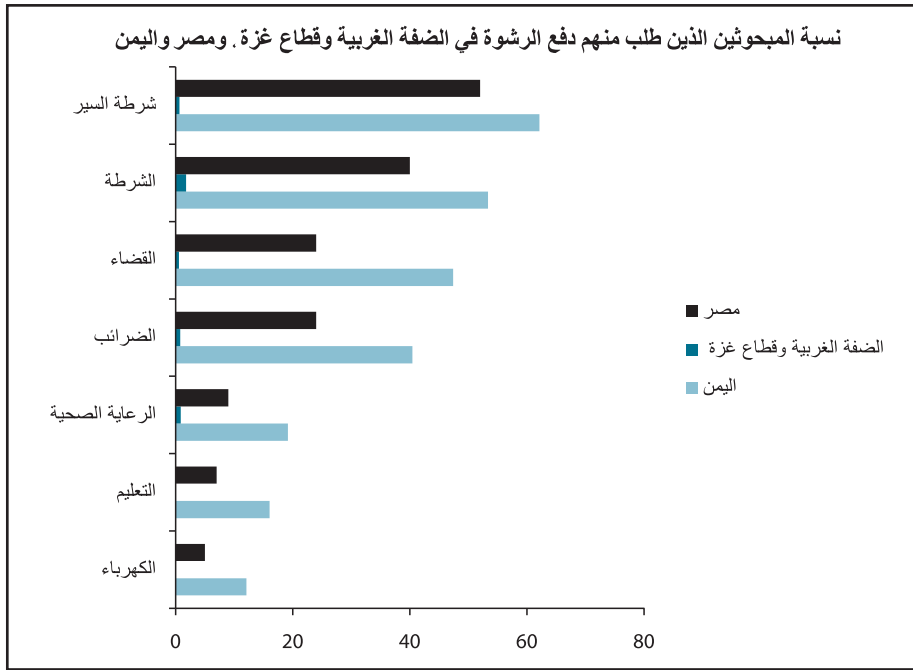
وجهة نظر الفلسطينيين تجاه إدارة الحكم/الفساد

توصلت المسوح التي أجريت خلال عملية إعداد هذا التقرير إلى عدد من النتائج المثيرة للاهتمام. فقد بيّنت المسوح أن عدداً قليلاً نسبياً من الفلسطينيين قد خاضوا تجربة فعلية مع الفساد في معظم الخدمات العامة، وأن الفساد لا يعتبر أحد أهم المشاكل التي يواجهونها، وهي نتيجة متوافقة مع تقييم البنك الدولي للإصلاحات والتحسينات التي قامت بها السلطة الفلسطينية.

وبيّنت المسوح التي بحثت مؤشرات الفساد في ٢٣ خدمة عامة، أن الوساطة هي أكثر أشكال الفساد انتشاراً حسبما هو معتقد. ويُنظر إلى الوساطة على أنها مشكلة على وجه التحديد أمام الحصول على وظيفة حكومية، أو تحويل للعلاج في الخارج، أو تلقي الخدمات الاجتماعية. إلا أن التجربة الفعلية مع الوساطة كانت منخفضة نسبياً. على سبيل المثال، في الوقت الذي يعتقد فيه ٨٠٪ من المبحوثين أن هناك معاملة تفضيلية في التوظيف الحكومي بناءً على المكانة أو العلاقات، فإن ١٥٪ فقط قالوا أنهم استخدموا العلاقات الشخصية بالفعل. وعند الحصول على تحويل للعلاج في الخارج، ٢٣٪ قالوا أنهم استخدموا الوساطة.

بالمقارنة مع الوساطة، فإن عدداً قليلاً جداً من المبحوثين أجابوا أنهم يعتبرون الرشوة مشكلة في قطاع الخدمات العامة. بخلاف الجمارك، حيث بلغت نسبة حدوث رشوى ٥٪، فإن النسبة في كافة الخدمات الأخرى كانت أقل من ٢٪ لمن لجأوا بالفعل إلى الرشوة للحصول على الخدمات المقدمة مركزياً. كما هو مبين في الرسم البياني رقم ١، فإن تجربة الرشوة في شتى الخدمات العامة هي أقل بكثير من الدول المقارنة، كمصر واليمن.

الرسم البياني رقم ١: مقارنة إقليمية: التجربة مع الرشوة مقابل الخدمات



وتبعاً للمسح، فإن المسؤولين الحكوميين الفلسطينيين يعتقدون أيضاً أن كافة مظاهر الفساد في القطاع العام قد انخفضت خلال السنوات الأربعة الماضية. ومن بين فئات الفساد الخمسة التي تم عرضها على المبحوثين، فإن الفساد على نطاق كبير ينظر إليه على أنه الأقل انتشاراً، بينما مجدداً، يعتقد أن استخدام الوساطة (العلاقات الشخصية والعائلية) هو الشكل الأكثر انتشاراً. والمثير للاهتمام أن المبحوثين يعتقدون أن استخدام الوساطة قد انخفض بشكل أكبر من أي فئة أخرى من الفساد.

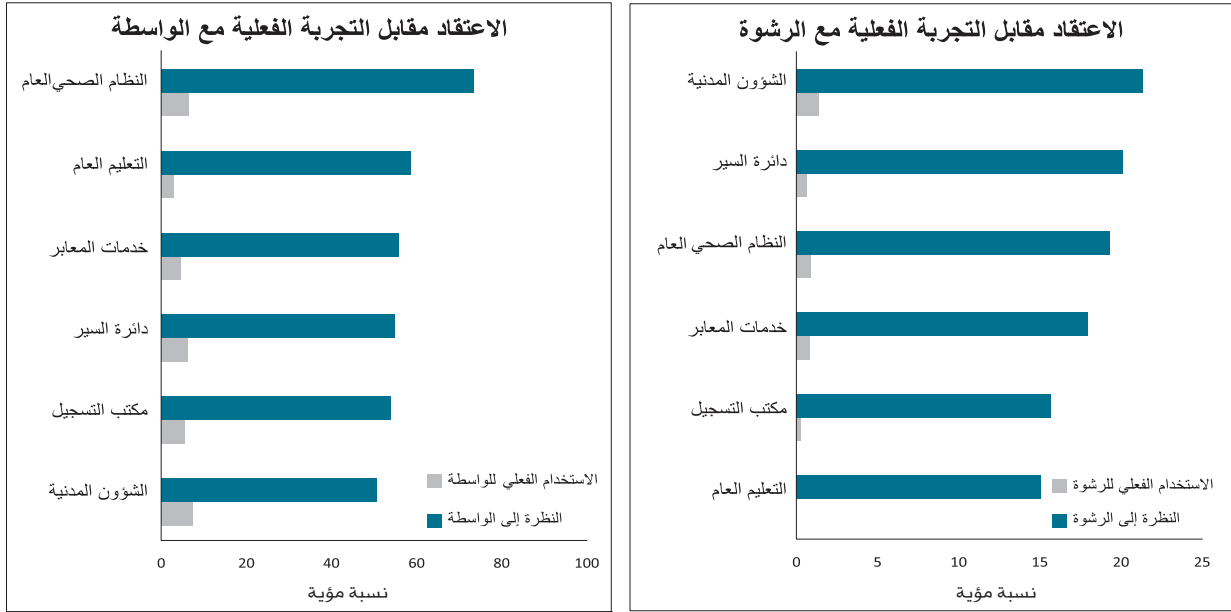
كما بحث التقرير في وجهة نظر القطاع الخاص. فالنظرة إلى الفساد باعتباره عقبة أمام القيام بالأعمال تميل نحو الانخفاض. ويمكن أن يعزى هذا جزئياً إلى عدد من الإصلاحات الهامة التي قامت بها السلطة الفلسطينية لتحسين طريقة تنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص. ينبغي التنويه بجهود كل من السلطة الفلسطينية واتحادات القطاع الخاص المؤيدة للإصلاحات الهادفة إلى مكافحة الفساد، وخاصة في ضوء حقيقة أن الكثير من الحكومات الأكثر تقدماً بكثير ما تزال تكافح من أجل تطبيق ترتيبات فعالة لإدارة الحكم للعلاقة بين القطاعين العام والخاص.

إن الغالبية العظمى من المنشآت في الضفة الغربية وقطاع غزة لا تقدم دفعات غير قانونية للمسؤولين الحكوميين مقابل الخدمات الروتينية. من بين ٤٠١ منشأة جرت مقابلتهم في مسح بيئة الاستثمار الذي أجراه البنك الدولي عام ٢٠٠٧، أشار ٨٧٪ منهم أنهم لم يقدموا أي هدايا أو دفعات للمسؤولين الحكوميين مقابل "إنجاز أعمالهم"، في مجال الجمارك، والضرائب، والرخص، والأنظمة والخدمات. في الواقع، فإن الضفة الغربية وقطاع غزة هي الأولى بين بلدان المنطقة، حيث أن ٢٪ فقط من أصحاب الأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة أشاروا إلى أن الرشوة كانت متوقعة خلال عمليات التفتيش الضريبي، بالمقارنة مع ٦٧٪ في اليمن، و ٦١٪ في سوريا، و ١٩٪ في لبنان.

حيث الاعتقاد هو أكبر من الواقع

وجدت المسوح فارقاً كبيراً بين الاعتقاد وبين التجارب الفعلية فقد طرحت أسئلة متطابقة على المبحوثين في المسح حول الاعتقاد بالحاجة إلى الرشوة وإلى الوساطة، وحول التجربة الفعلية في كل من الخدمات العامة الرئيسية. وقد بين المسح أن الاعتقاد بوجود الفساد (في بعض أو معظم الأحيان) كان أكبر بكثير من التجربة الفعلية في معظم الخدمات العامة الرئيسية (أنظر الرسم البياني رقم ٢).

الرسم البياني رقم ٢: الاعتقاد مقابل التجربة الفعلية مع الرشوة والواسطة في الخدمات



ملاحظة: هذا الرسم يظهر النتائج لأكثر ست خدمات حصل عليها المبحوثون

أولاً، قد يكون هناك «أثر متأخر» ، حيث أن الاعتقاد بوجود فساد قد يكون مستنداً إلى ممارسات سابقة، ولا يعكس بشكل كامل الإصلاحات والتغييرات في النظام. إن تأخر أثر الإصلاحات هو أحد نتائج دراسات الفساد في مناطق أخرى. ثانياً، قد تكون هناك ظروف اجتماعية واقتصادية تلعب دوراً أيضاً. فالمواطنون يعتمدون على موارد القطاع العام، إن من ناحية التوظيف أو الخدمات العامة. فإن لم يجدوا وظائف، أو إذا كانت الخدمات العامة التي يتلقونها غير مناسبة، فإنهم قد يعتقدون أن الحكومة فاسدة وأنهم لا يتمتعون بالعلاقات العائلية/السياسية المناسبة. في الواقع، فإن ارتفاع الطلب وقلة الموارد قد يحول دون توظيفهم و/أو تلقيهم للخدمات العامة. وبالتالي، فإن الظروف الاقتصادية الصعبة قد تؤثر سلباً على الاعتقاد بانتشار الفساد في الحكومة.

وأخيراً، قد تكون هناك حالة استياء عامة تجاه أداء الحكومة وإرادتها بمعاقبة المسؤولين الفاسدين. قد يسود الاعتقاد بوجود الفساد عندما تكون ثقة المواطنين بنزاهة المؤسسات المسؤولة عن مكافحة الفساد وحماية المبلغين عنه قليلة. في الضفة الغربية وقطاع غزة، لم تتم الملاحقة القانونية لمعظم قضايا الفساد التي طالت مسؤولين حكوميين كباراً. وتبعاً لبيانات المسح، فإن الأغلبية الساحقة من الفلسطينيين يعتقدون أن الشخصيات العامة والسياسية تتمتع بحصانة ضمنية، و أن بإمكانها أن تتورط في أعمال فساد دون تحمل أي تبعات.

بشكل عام، تشير بيانات المسح إلى جملة من الطرق التي يمكن من خلالها تحسين الخدمات. كما تسلط الضوء على ارتفاع مستوى الاعتقاد بوجود الفساد، وهو أمر يجدر بالسلطة الفلسطينية الاهتمام به.

هناك ثلاث رسائل رئيسية يمكن استخلاصها من الدراسة. الرسالة الأولى هي أن السلطة الفلسطينية قد خطت خطوات كبيرة في تحسين الحكم الاقتصادي خلال العقد الماضي. أما الرسالة الثانية فهي أن جهود الإصلاح قد حققت درجات متباينة من النجاح، وأن على السلطة الفلسطينية معالجة التحديات القائمة. وأخيراً، فإن على السلطة الفلسطينية تبني مقاربة ديناميكية في التحقيق والادعاء في قضايا الفساد ونشر أنشطتها لمكافحة الفساد، وذلك من أجل بناء ثقة في الجمهور في مساءلة الحكومة.