



دولة فلسطين هيئة مكافحة الفساد



منهجية العمل في إعداد تقرير إدارة مخاطر الفساد في قطاع
شراء الأدوية في فلسطين: أسلوب الشراء الخاص / الشراء المباشر

الدورة التدريبية المتخصصة الثانية

إدارة مخاطر الفساد في قطاع الصحة في فلسطين

8-9 آب 2025 عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

عبد الله عباس عليّان

مدير عام الإدارة العامة للنزاهة والوقاية من الفساد / هيئة مكافحة الفساد



www.pacc.ps



@PACC.PAL



info@pacc.pna.ps



@palestiniananti-corruption 9222

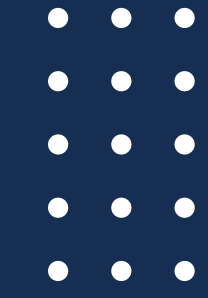
ترتيبات الهيئة لإعداد دراسات مخاطر الفساد القطاعية

- تشكيل فريق إدارة مخاطر الفساد الموسّع من الهيئة لإعداد دراسات مخاطر الفساد القطاعية برئاسة عطوفة د. جمال قاش / نائب رئيس الهيئة، وعضوية 16 موظفاً من الإدارات العامة، ومن مستويات إدارية مختلفة، وذلك بعد العودة من التدريب في أيار/2023.
- تقسيم فريق الهيئة إلى مجموعتين: واحدة لإعداد دراسة إدارة مخاطر الفساد القطاعية في جمارك السيارات ويرأسها مدير عام الشكاوى والبلاغات والتحري أ. عصام عبد الحليم، والأخرى لإعداد دراسة إدارة مخاطر الفساد القطاعية في شراء الأدوية ويرأسها مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد أ. عبد الله عباس عليّان.
- لاحقاً وبعد الشروع في العمل على الدراستين نظم فريق الهيئة عدة اجتماعات للاطلاع على سير العمل في الدراستين أعلاه، والتحديات التي تواجه أي من أعضاء الفريقين، وتبادل الأفكار ومناقشة آلية العمل.
- إرسال محاضر الاجتماعات في كلا الدراستين إلى الفريق أولاً بأول.



دور وزير الصحة ووكيل الوزارة

1. إرسال كتاب من رئيس الهيئة إلى وزيرة الصحة بتاريخ 7/6/2023؛ يبين أهمية إعداد دراسة إدارة مخاطر الفساد القطاعية في شراء الأدوية، باستخدام منهجية (UNDP)، ودور الدراسة كونها أداة لتعزيز منظومة النزاهة والوقاية من الفساد، وطلب تشكيل فريق موسّع من الوزارة، وتحديد مسؤول للفريق.
2. توجه الوزارة إيجابياً؛ في 7/9/2023 من حيث تشكيل لجنة توجيهية عليا من الوزارة، برئاسة عطوفة وكيل الوزارة، ومدير وحدة الرقابة الداخلية نائباً لرئيس اللجنة، وعضوية كل من مدير عام المستودعات، ومدير عام الشؤون الإدارية، ومنسق الشؤون الفنية في مكتب وكيل الوزارة، ورئيس وحدة التوريدات، ومندوب الإدارة العامة للشؤون المالية. إضافة إلى الموافقة على تشكيل فريق فني.
3. استمرار المتابعة من قبل نائب رئيس الهيئة ووكيل الوزارة.



أعضاء الفريق الفني من وزارة الصحة

د. ضياء عبيد حسن حجيجه	مدير دائرة الطب الوقائي
نديم نايف محمد الجبرين	مدير دائرة العقود -التحويلات
سامر فهمي خالد جبر	مدير دائرة للاقتصاد الصحي
ا. انس فايز محمود سليمان	مساعد قانوني
م. محمد نضال فالح علاونة	رئيس شعبة ميكانيك تكييف وتبريد
م.سالم محمد سالم مطلق	مدير دائرة صيانة الأجهزة الطبية
لانا عمر عادل نزال	مدير دائرة الارشيف والمعلومات
الاء امين عبد ابوعيشة	رئيس قسم HIS
ختام محمود يوسف دار الديك	مدير مكتب الوكيل
نسرين موسى حسين خضر	مدير دائرة العلاقات العامة

د. فراس احمد محمد الاطرش	مدير عام وحدة الرقابة الداخلية
رائد محمد مصطفى إسماعيل	رقابة فنية وادارية/تمريض
رامي لطفي نمر صبحة	مراقب اداري
هناء حمد الله محمود صوالحي	مراقب فني واداري
باهر خالد سليم ولويل	مدير دائرة التدقيق في الادارة العامة للشؤون المالية
بشار درويش واصف مسمار	مدير دائرة العطاءات والعقود
ملاذ سهيل فريد بركة	مدير مستودعات اللوازم المركزية
حنين سليمان قاسم النجار	مدير دائرة السياسات الدوائية و التسعير
شيرين عمر عيد ريحان	رئيس قسم /مكتب الوزارة



أعضاء الفريق الفني من هيئة مكافحة الفساد

عبد الله عباس عليان	مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد / منسق دراسة إدارة مخاطر الفساد في شراء الأدوية واللقاحات
أ. محمد خليفة	مدير دائرة دراسات وتقييم مخاطر الفساد / الإدارة العامة للنزاهة والوقاية
أ. سيرين عواودة	رئيس وحدة التعاون الدولي والمحلي
أ.عبد الله نواهضة	مدير دائرة الرأي القانوني / وحدة الشؤون القانونية
م.أ.ضرار أبو شيخة	ق.أ. مدير دائرة الشبكات والخدمات والدعم الفني في الإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات



الأنشطة في صور



الأنشطة في صور



1. المرحلة التمهيدية لإعداد الدراسة

تنظيم لقاء بتاريخ 23/8/2023 ضم فريق وزارة الصحة وفريق هيئة مكافحة الفساد بحضور عطوفة نائب رئيس الهيئة وعطوفة وكيل وزارة الصحة، وأ. مجدي أبو زيد مسؤول مشروع الصحة / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. بهدف بحث سبل الشراكة بين الهيئة ووزارة الصحة بالتعاون مع UNDP للبدء بإعداد الدراسة. وأبدى فريق الوزارة الإيجابية والتعاون في ذلك.

• تم في اللقاء تقديم عرض من أ. عبد الله عليان مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد بخصوص التدابير الوقائية التي تقوم بها الهيئة، والمرتكزات التي تستند إليها في تنفيذها، والتي من أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. كما قدم أ. محمد خليفة شرحاً بخصوص دراسات مخاطر الفساد والتي تعتمد أساساً على الشراكة بين الهيئة ووزارة الصحة، وأن الخطوة الأولى في إعداد الدراسة هي تشكيل فريق من الهيئة والوزارة على أن يكون موسعاً ومعظمه من الوزارة.

• بدأ العمل على إعداد الدراسة ولكن توقف نتيجة الحرب على قطاع غزة في تشرين الأول / 2023.



2. المرحلة التمهيديّة لإعداد الدراسة

بتاريخ 2/4/2024 تم تنظيم لقاء ضم فريق وزارة الصحة وبعض أعضاء فريق الهيئة، حيث تم التوضيح من قبل أ. عبد الله عليان أهمية دراسات إدارة مخاطر الفساد، تم تقديم نبذة وشرح مبسط لمنهجية إعداد الدراسة من قبل أ. محمد خليفة باستخدام النماذج المعدّة من قبل UNDP، وتحديد نقاط القرار، والنتائج المشوهة، وغيرها.

- تقسيم فريق الوزارة إلى 13 مجموعة لتنظيم مقابلات مع الدوائر في وزارة الصحة ذات العلاقة بشراء الأدوية، وأضيف إليها الإدارة العامة للوازم في وزارة المالية، ووضع خطة عمل للفريق وسقف زمني لإنهاء الدراسة.
- تم اللجوء إلى فكرة المجموعات؛ نتيجة لصعوبة اجتماع الفريق كاملاً بسبب صعوبة التنقل بين المحافظات، وصعوبة الطرق، وكذلك نتيجة لطبيعة الدوام في المرحلة الحالية والتي اقتصرت على 3 أيام في الأسبوع.



المرحلة الأولى من الدراسة: تحديد نقاط القرار والفاعل المحتمل

• قامت كل مجموعة بمقابلة الدائرة أو الدوائر التي تم تحديدها، وإعداد قائمة أو الجدول الأول في الدراسة الذي يشمل نقاط القرار والفاعل المحتمل.

إرسال الجدول إلى رئيس الفريق الفني لوزارة الصحة، لإبداء الملاحظات عليه، وتعديله من قبل المجموعة.

إرساله بعد التعديل إلى مدير دائرة دراسات تقييم مخاطر الفساد لإبداء الملاحظات عليه، بهدف توحيد آلية العمل في جميع المجموعات.

ثم إرساله إلى مجموعة الفريق على الواتساب تضم كل أعضاء الفريق من الهيئة والوزارة إضافة إلى الإرسال على الإيميل الرسمي.

• تنظيم لقاء بتاريخ 30/4/2024 ضم كل فريق وزارة الصحة وبعض أعضاء فريق الهيئة؛ بهدف الوقوف على ما قامت به المجموعات من أعمال، وتحديد التواريخ والزيارات اللاحقة، ومناقشة النماذج المعتمدة للدراسة والإجابة على الاستفسارات المطروحة.

• تنظيم اجتماع بتاريخ 13/05/2024 لكل أعضاء الفريق لعرض إنجاز كل مجموعة، ومناقشتها من قبل الحضور، وتم التوافق على أن يكون

الموعد النهائي لتسليم كافة المواد بتاريخ 10/06/2024. بحضور فريق الوزارة ومعظم أعضاء فريق الهيئة؛ التعديل على الدراسة بإضافة

شراء اللقاحات ليصبح العنوان: إدارة مخاطر الفساد القطاعية في شراء الأدوية واللقاحات.

• أعدت جميع المجموعات نقاط القرار المتعلقة بالدائرة أو أكثر التي تم تحديدها.



مثال على نقاط

القرار

والتعديل عليه

تفكيك نقاط القرار الخاصة:

4. تقدير احتياج دواء التهاب

الكبد الفيروسي نوع ب.



الفاعل المحتمل	نقاط القرار	الرقم
السكرتيرة	استلام ايميل بالاحتياج المطلوب من الدواء المذكور أعلاه من مستودعات الأدوية المركزية	1
السكرتيرة	ادخال البريد الى مدير الدائرة / كتابة اسم الدائرة	2
مدير الدائرة	توقيع البريد وتحويله الى رئيس قسم الرصد	3
السكرتيرة	أرشفة البريد وارساله الى رئيس قسم الرصد ورقياً/ تحديد دور قسم الرصد	4
مستودع الأدوية	تحديد الاحتياج بناء على معدل الصرف السنوي للدواء / نقص في نقاط القرار	5
مدير الدائرة	تدقيق الاحتياج المطلوب واعتماده	6
مدير الدائرة والسكرتيرة	ارساله الى منظمة اليونسييف للشراء / هل يرسل مباشرة من مدير الدائرة أم من خلال مكتب الوزير	7
رئيس قسم الرصد ومدير الدائرة	مراجعة التغذية الراجعة من اليونسييف الى دائرة الطب الوقائي	8
السكرتيرة	يتم عمل الطلبية من قبل دائرة الطب الوقائي / غير واضح	9
مدير الدائرة والسكرتيرة	يتم اعتماد الطبية ورفعها الى اليونسييف	10



نتيجة عمل المرحلة الأولى

اسم الدائرة	عدد نقاط القرار
وحدة شراء الخدمة	17
وحدة التوريدات	905
مجمع فلسطين الطبي	59
لجنة الأدوية والمداواة	10
المستودعات	68
مديرية صحة محافظة رام الله والبيرة	15
اللوازم العامة	47
صحة نابلس	66
الادارة العامة للشؤون المالية	44

اسم الدائرة	عدد نقاط القرار
مستشفى رفيديا	12
دائرة الصيدلة والرعاية الأولية	23
ادارة المستشفيات	25
دواء التهاب الكبد الفيروسي نوع ب	11
أدوية السل والايذز ضمن مشروع المانحين الدوليين (منظمة الهجرة العالمية)	12
المطاعم الروتينية وغير الروتينية ومستلزماتها	12
احتياج حليب مرضى PKU نوع 1 و 2	10
مكتب الوكيل	9
المجموع الكلي	1345



المرحلة الثانية: تحديد النتيجة السليمة والنتائج المشوهة

1. تم العمل في هذه المرحلة بنفس آلية العمل؛ أي من خلال المجموعات؛ كل مجموعة تتابع مع الدائرة المحددة لها.
2. تنظيم اجتماع في وحدة التوريدات ضم 6 موظفين من فريق الصحة ومحمد خليفة من الهيئة. جرى العمل على تحديد النتيجة السليمة والنتائج المشوهة لبعض نقاط القرار في وحدة التوريدات.
3. مشاركة التحليل على مجموعة الواتساب، وتوضيح لآلية تحديد النتائج المشوهة
4. أعدت باقي المجموعات النتائج المشوهة بناءً على ذلك.
5. مشاركة أعضاء الفريق الدورة التدريبية في نهاية تموز 2024.
6. استكمال التحليل لجميع النتائج المشوهة.



مثال على تحديد النتيجة السليمة والنتائج المشوهة

الرقم	نقاط القرار	الفاعل المحتمل	النتيجة السليمة	النتيجة المشوهة
1	استلام مراسلة من الادارة العامة للمستشفيات بتحديد قائمة الاحتياجات من الادوية واعطائها رقم وارد.	سكرتيرة مدير عام المستشفى	استلام المراسلة	• تأخير • ضياع • اتلاف • رقم وارد خاطئ • رقم مكرر • عدم اعطائها رقم
2	تسليم المراسلة الى مدير عام مستشفى رفيديا للتأشير عليها	مدير عام مستشفى رفيديا	تسليم المعاملة الى المدير العام	• تأخير • ضياع • اتلاف
3	استلام المراسلة المؤشر عليها من قبل المدير العام	سكرتيرة مدير عام المستشفى	استلام المراسلة بعد التأشير عليها	• تأخير • ضياع • اتلاف
4	تسليم المراسلة الى الشؤون الادارية والمالية	سكرتيرة المدير العام	تسليم المراسلة الى الشؤون الادارية والمالية	• تأخير • ضياع • اتلاف



مثال على تحديد النتيجة السليمة والنتائج المشوهة

الرقم	نقاط القرار	الفاعل المحتمل	النتيجة السليمة	النتيجة المشوهة
5	استلام الشؤون الادارية والمالية المراسلة واعطائها رقم وارد	سكريرة مدير الشؤون الادارية والمالية	استلام المراسلة واعطائها وارد	• تأخير • ضياع • اتلاف • رقم خاطئ • رقم مكرر • عدم اعطائها رقم
6	استلام المراسلة والتأشير عليها	مدير الشؤون الادارية والمالية	استلام المراسلة والتأشير عليها	• تأخير • ضياع • اتلاف
7	تسليم المراسلة الى سكرتيرة الشؤون الادارية والمالية	مدير الشؤون الادارية والمالية	تسليم المراسلة	• تأخير • ضياع • اتلاف
8	تسليم المراسلة الى مدير الصيدلة	سكرتيرة الشؤون الادارية والمالية	تسليم المراسلة الى مدير الصيدلة	• تأخير • ضياع • اتلاف • معاملة غير مكتملة



مثال على تحديد النتيجة السليمة والنتائج المشوهة

الرقم	نقاط القرار	الفاعل المحتمل	النتيجة السليمة	النتيجة المشوهة
9	اعداد قائمة بالاحتياجات	مدير دائرة الصيدلة	تجهيز قائمة الاحتياجات	• -تأخير • -ضياع • -اتلاف • -عدم الدقة في تحديد الاحتياج • -عدم الالتزام بالمقاييس والمعايير المطلوبة
10	تسليم القائمة الى الشؤون الادارية والمالية	مدير دائرة الصيدلة	تسليم القائمة النهائية الى الشؤون الادارية والمالية	• تأخير • ضياع • اتلاف



إعادة تحديد نطاق عمل الدراسة بعد الدورة التدريبية (تموز 2024)

1. شملت الدراسة بداية شراء الدواء بجميع أساليب الشراء؛ ونتج عن ذلك حسب ما تم ذكره 1345 نقطة قرار، الأمر الذي لا يمكن معه تحليلها جميعاً.

2. تم مناقشة ذلك في الدورة التدريبية في تموز 2024. على أن يقوم الفريق نفسه بتحديد أسلوب واحد للشراء فقط؛ حتى يتمكن من تطبيق المنهجية بمراحلها المختلفة.

3. من ناحية عملية: الاجتماع في مقر الوزارة بتاريخ 29/8/2024، بمن حضر من الفريق لمعرفة المجال الذي توافق عليه فريق وزارة الصحة.

4. تشكيل فريق مصغر من الوزارة لتقديم مقترحات.

5. اجتماع كامل أعضاء الفريق بتاريخ 16/9/2024، وبعد نقاش مستفيض تم الاتفاق على حصر مجال الدراسة في الشراء المباشر، وبالتالي انخفاض عدد نقاط القرار إلى 152 نقطة قرار.

6. اجتمع فريق الدراسة كاملاً بتاريخ 24/9/2024، وبعد نقاش مستفيض تم التوافق على نقاط القرار ذات العلاقة بالشراء المباشر.



المرحلة الثالثة: استكمال العمل على تحليل النتائج المشوهة، وتقييم نقاط القرار – 1 من 3

1. تم العمل في هذه المرحلة بنفس آلية العمل؛ أي من خلال المجموعات؛ كل مجموعة تتابع مع الدائرة المحددة لها.
2. تم تحليل النتائج المشوهة مجتمعةً، وليس كل نتيجة مشوهة على حدة؛ وذلك لضيق الوقت المتاح للدراسة.
3. لتسهيل التحليل تم تخفيض عدد أسئلة الدوافع والكوابح إلى 30 سؤال (للدراستين) بدلاً من 48 سؤال بما ينسجم مع التشريعات والأنظمة والمؤسسات القائمة في فلسطين، حيث تم التعديل كما يلي:
إضافة سؤال على الدوافع: تلقي الهدايا من أصحاب المصلحة.



المرحلة الثالثة: استكمال العمل على تحليل النتائج المشوهة، وتقييم نقاط القرار- 2 من 3

التعديل على أسئلة الكوابح:

حذف السؤال المتعلق بمجالس الإدارة لأنه لا يوجد مجلس إدارة.

استبدال السؤال المتعلق بسياسات الإفصاح عن المداخل بالسؤال عن الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية.

واستبدال السؤال المتعلق بسياسات الإفصاح عن تضارب المصالح بسؤال عن الالتزام بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. وهناك 3

أسئلة عن الجهات الرقابية استبدلت بسؤال واحد عن خضوع نقطة القرار لمراقبة ديوان الرقابة المالية والإدارية. وهناك 4 أسئلة عن

حماية المبلغين عن الفساد، تم استبدالها بسؤال عن تطبيق نظام حماية المبلغين.



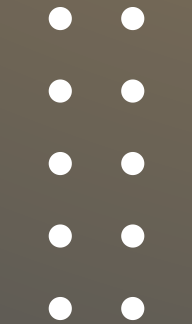
المرحلة الثالثة: استكمال العمل على تحليل النتائج المشوهة، وتقييم نقاط القرار- 3 من 3

1. مشاركة التحليل على مجموعة الواتساب.
2. التعديل على التحليل من قبل مدير دائرة دراسات مخاطر الفساد.
3. تنظيم اجتماع لكامل أعضاء الفريق للتوافق على نتائج التحليل والتقييم.
4. صياغة المسودة الأولى من الدراسة من قبل أ. محمد خليفة.
5. إرسال مسودة الدراسة لجميع أعضاء الفريق، لإبداء الملاحظات عليها.
6. التعديل على المسودة وإرسالها إلى Undp.
7. التعديل على ملاحظات د. هيثم ياسين، ود. أنور بن خليفة.
8. نظم الفريق 52 اجتماعاً لإعداد هذه الدراسة.



التحديات أثناء العمل

1. أن منهجية الدراسة جديدة بالنسبة لمعظم أعضاء فريق وزارة الصحة.
2. التساؤل المتكرر من بعض أعضاء الفريق من الوزارة عن جدوى هذه الدراسة، وأهميتها، وما سينجم عنها.
3. أحياناً تجميل الواقع أو يخلط بعض أعضاء الفريق بين الواقع الحالي، وما يجب أن يكون عليه الحال (طبيعة بشرية: "ما حدا بقول عن زيتة عكر"). ظهر ذلك مراراً أثناء تحديد النتائج المشوهة.
4. تطلب مجهوداً أكبر لإعداد المادة بما ينسجم مع منهجية UNDP؛ طبيعة المنهجية تحتاج إلى وقت طويل وجهد مستمر.
5. كان واضحاً الحاجة إلى التدريب على المنهجية؛ لإنجاز الدراسة بأعلى جودة.
6. ضيق الوقت وأيام دوام الموظفين في المرحلة الحالية.



آلية التعامل مع اختلاف الرأي بين أعضاء الفريق

1. الإقناع بأهمية انسجام الدراسة مع منهجية UNDP .
2. تواصل مدير الدراسات مع الأخوة في UNDP د. أنور بن خليفة، ود. هيثم ياسين، والتجاوب العالي منهما.
3. تجاوب أعضاء الفريق، والعمل بقناعة تامة لإنجاز الدراسة بالجودة المطلوبة.
4. التدخل من قبل رئيس الفريق أو مسؤول الفريق الفني من وزارة الصحة.



الإيجابيات

1. الاهتمام بالدراسة من المستويات العليا في الوزارة.

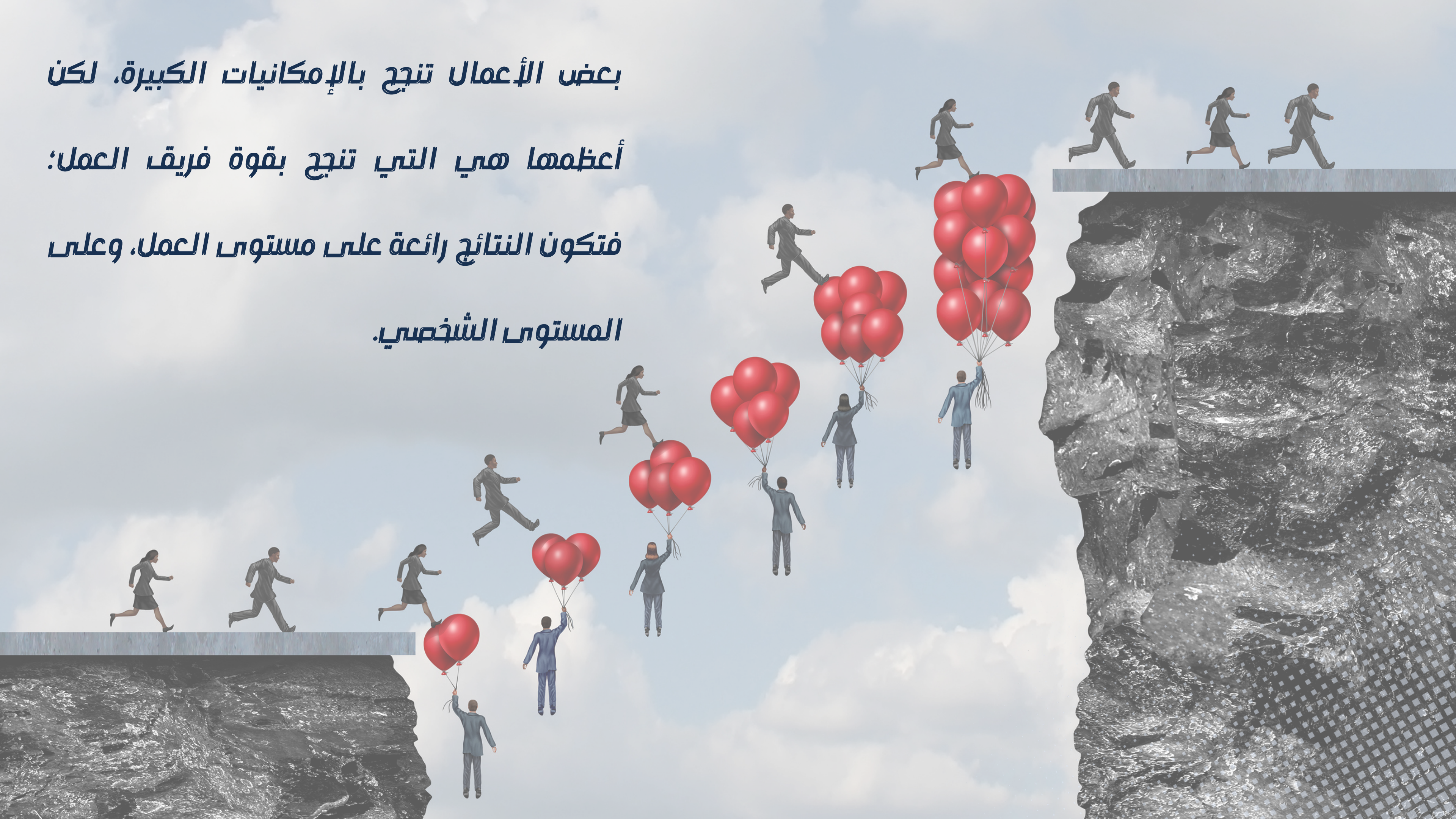
2. النشاط والجدية من قبل الفريق.

3. الاهتمام بالموضوع لشعور أعضاء الفريق بأهمية الدراسة، وأنها قد تساهم في تحسين الواقع الحالي، والتغلب على كثير

من الصعوبات التي يواجهونها في العمل؛ والتي تم تفصيل بعضاً منها في اللقاءات الثنائية.



بعض الأعمال تنجح بالإمكانات الكبيرة، لكن
أعظمها هي التي تنجح بقوة فريق العمل؛
فتكون النتائج رائعة على مستوى العمل، وعلى
المستوى الشخصي.





دولة فلسطين هيئة مكافحة الفساد



 www.pacc.ps

 info@pacc.pna.ps

 [@PACC.PAL](https://www.facebook.com/PACC.PAL)

 [@palestiniananti-corruption 9222](https://www.youtube.com/@palestiniananti-corruption)