

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)

إعداد

ماهر موسى عايش أبو دية

إشراف

أ. د. عبد الستار قاسم

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2015م

الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)

إعداد

ماهر موسى عايش أبو دية

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2015/8/20م، وأجيزت.

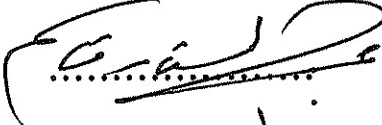
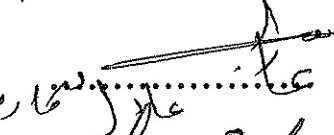
أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

1. أ. د. عبد الستار قاسم / مشرفاً ورئيساً

2. د. عادل سمارة / ممتحناً خارجياً

3. د. رائد نعيرات / ممتحناً داخلياً


الإهداء

إلى أمي وأبي الحبيبين...

إلى زوجتي ورفيقة عمري ...

إلى بلسم روعي ومهجة فؤادي أبنائي وبناتي ...

إلى أخوتي وأخواتي الأعزاء ...

إلى الأخ الصديق محمد المدني عضو اللجنة المركزية لحركة فتح ومدير مكتبه الأخ

والصديق محمد الزاحوف.

إليهم جميعاً أهدي هذا العمل.

الشكر والتقدير

لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى أستاذي الدكتور عبد الستار قاسم الذي وجهني ووقف إلى جانبي طيلة فترة إنجاز هذه الرسالة وإلى لجنة المناقشة الأفاضل وكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية.
إلى كل من ساهم في إنجاز هذه الرسالة.

الإقرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية (الضفة الغربية)

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:

اسم الطالب: ساهر حور عايش أبودية

Signature:

التوقيع: ساهر أبودية

Date:

التاريخ: ١٠ / ١١ / ٢٠١٥ م

فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|----------|---|
| ج | الإهداء |
| د | الشكر والتقدير |
| هـ | الإقرار |
| و | فهرس المحتويات |
| ط | الملخص |
| 1 | الإطار العام |
| 1 | المقدمة |
| 2 | مشكلة وأسئلة الدراسة |
| 3 | فرضيات الدراسة |
| 4 | أهمية الدراسة |
| 4 | أهداف الدراسة |
| 5 | منهجية الدراسة وأدواتها |
| 5 | حدود الدراسة |
| 5 | دراسات سابقة |
| 8 | الفصل الأول: مفاهيم ومصطلحات الدراسة |
| 9 | مفاهيم ومصطلحات |
| 9 | الفساد: لغة واصطلاحاً |
| 11 | التنمية |
| 12 | التنمية السياسية |
| 14 | الوظيفة العامة |
| 17 | الموظف العام |
| 17 | مظاهر وأشكال الفساد |
| 19 | الوساطة والمحسوبية |
| 20 | الرشوة |
| 20 | الاختلاس |
| 21 | استثمار الوظيفة |

| الصفحة | الموضوع |
|-----------|--|
| 22 | إساءة استعمال السلطة |
| 22 | التزوير |
| 23 | إنتحال الهوية |
| 23 | أسباب الفساد |
| 25 | مظاهر الفساد في فلسطين |
| 27 | نظام الخدمة المدنية في فلسطين |
| 28 | الإطار القانوني |
| 37 | الفصل الثاني: الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة |
| 38 | مظاهر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة |
| 49 | الإطار القانوني لمواجهة الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة |
| 51 | الفصل الثالث: الوساطة والمحسوبية: التداعيات والتحديات |
| 52 | تداعيات الوساطة والمحسوبية على الوظيفة العامة |
| 52 | تداعيات إدارية |
| 55 | تداعيات أخلاقية |
| 57 | العنصرية |
| 61 | تداعيات اجتماعية |
| 66 | التحديات أمام مواجهة الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة |
| 67 | تحديات خارجية |
| 68 | تحديات داخلية |
| 70 | تحديات الثقافة المجتمعية |
| 72 | تحديات سياسية |
| 74 | الفصل الرابع: أثر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في فلسطين |
| 76 | واقع الفساد والتنمية في فلسطين |
| 81 | الأثر على مؤشرات الولاء والانتماء |
| 86 | الأثر على المشاركة السياسية |
| 91 | الأثر على شرعية النظام السياسي |
| 97 | الأثر على إصلاح النظام السياسي |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|------------------------|
| 103 | الاستنتاجات والتوصيات |
| 108 | الخاتمة |
| 111 | قائمة المصادر والمراجع |
| 121 | الملاحق |
| b | Abstract |

الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين وأثرها على التنمية السياسية
(الضفة الغربية)

إعداد

ماهر موسى عايش أبو دية

إشراف

أ. د. عبد الستار قاسم

الملخص

تناولت هذه الدراسة إنعكاس الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين على التنمية السياسية وحجم الأثر الذي تسقطه عليها، وبينت الدراسة أنواع الفساد المنتشرة في الجهاز الوظيفي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي كان أكثرها انتشاراً وأخطرها من حيث التأثير هو الوساطة والمحسوبية كونها مرتبطة بثقافة مجتمعية متأصلة ومنتشرة في كل فئات المجتمع، وتترك آثاراً وتداعيات على الوظيفة العامة، الأمر الذي يهدد البناء المؤسسي للدولة في أكثر من اتجاه، ويضعف الإلتزام والولاء والمشاركة السياسية للمواطنين وبالتالي يهدد شرعية النظام السياسي للدولة.

إنطلقت الدراسة من فرضية " أن الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة تسهم في التخلف السياسي وتشكل عائقاً في وجه التنمية السياسية"، إلى جانب فرضيات أخرى تمت معالجتها والإجابة على الاسئلة التي طرحتها الدراسة من خلال اعتماد المنهج الوصفي التحليلي والمقابلات.

تتكون الدراسة من خمسة فصول؛ الفصل الأول تناول أهم المفاهيم والمصطلحات التي وردت في الدراسة بالإضافة إلى مظاهر وأشكال وأسباب الفساد، ونظام الخدمة المدنية، وينتهي بالإطار القانوني للخدمة المدنية في فلسطين.

وتطرق الفصل الثاني إلى مظاهر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة والإطار القانوني لمواجهتها، كما وعالج الفصل الثالث تداعيات الوساطة والمحسوبية على الوظيفة العامة وأهم التحديات أمام مواجهتها.

وناقش الفصل الرابع أثر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في فلسطين مبيناً مؤشرات الولاء والانتماء والأثر على المشاركة السياسية وشرعية النظام السياسي والأثر على إصلاحه.

وتنتهي الدراسة بالفصل الخامس الذي يطرح جملة من التوصيات والاستنتاجات التي خلصت إليها الدراسة أهمها:

- 1- إن الوساطة والمحسوبية ظاهرة متأصلة في المجتمع الفلسطيني لكنها برزت على السطح بشكل واضح مع وجود السلطة وتكوين مؤسساتها وظهور الحاجة إلى الوظائف والمراكز.
- 2- عدم التعاون مع الجهات الرقابية ومع هيئة الفساد، عطل العديد من القضايا التي أتهم بها مسؤولين كبار، فكثيراً ما حصل تدخل من قيادات وطنية لصالح شخص ما أو مسؤول فاسد.

الإطار العام

المقدمة

الفساد ظاهرة عالمية ممتدة عبر التاريخ، ارتبط وجودها بوجود الإنسان وتفاعلاته على الأرض، تضمنت أبعاداً ومعاييراً سياسية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية وقانونية زمنية ومكانية، تهدد المجتمعات وتعرقل مسيرتها التنموية والحضارية، وتعطل آلياتها السياسية والاقتصادية، وتشوه بناءها الاجتماعي والثقافي، وتبرز مظاهر سلبية كظاهرة الفقر والتخلف وانعدام المسؤولية، وضعف الانتماء للوطن، وسرقة مقدراته وخيراته. ونتيجة للضرر الكبير الذي يسببه الفساد في البناء الداخلي للدولة، وتأثيره على الدول المحيطة، سعت الدول في العصر الحديث إلى محاربة الفساد ومكافحته بعدة طرق منها سن التشريعات والقوانين، وعقد المؤتمرات الدولية، وإبرام الإتفاقيات الداعية لمكافحته، وإنشاء مؤسسات أممية لمتابعته، ومحاكم دولية لملاحقة المتسببين فيه، سواء كانوا أفراداً أو جماعات أو مؤسسات.

والفساد مركب تشوبه تعقيدات كثيرة متداخلة ومترابطة، تجمع الدول على وجود انتشار لأنواعه المختلفة، مثل سرقة المال العام والرشوة والإبتزاز وإهدار المال العام وتزوير الانتخابات وشراء ولاء الأفراد، إلا أن أخطر أنواعه هو الوساطة والمحسوبية خصوصاً في التعيينات الحكومية لشغل الوظيفة العامة، إذ تعمل على تقويض بناء الدولة ومؤسساتها المدنية والعسكرية، وهدر طاقات المجتمع الفعالة، وخلق بيئة تعمل على نمو الفساد والمفسدين داخل المجتمع، مستمدة قوتها من السلطة التي تمتلكها. وتتكسر هذه الظاهرة من خلال المحاصصة الحزبية والمناطقية والطائفية والعشائرية، على حساب مبدأ الشفافية والنزاهة في التعيينات، مما يورث خللاً في بناء المجتمع ونظمه وسلوكه الأخلاقي والثقافي والاجتماعي والديني والسياسي، ويدمر الوظائف المركزية للدولة، والإجراءات الخدمية المحلية في الوظائف الدنيا، وفقدان ثقة المواطن بالحكومة، وعدم إحترام القانون.

والصفة الغربية تعاني من هذه الظاهرة الخطيرة التي أصبحت ثقافة سلوكية تمارس بنوع من القبول من المجتمع الفلسطيني، إذ يوجد إقبال كبير على الوظيفة العامة كونها

مضمونة، ونظراً لما توفره من ضمان اجتماعي، وتأمين صحي، وراتب شهري دائم وثابت تقريباً، وأمان وظيفي، في ظل وجود ظروف اقتصادية استثنائية نتيجة مجموعه من العوامل، أبرزها وجود الإحتلال الذي يعمل على تدمير الاقتصاد الفلسطيني، وإستهداف الإنسان الفلسطيني. ونفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة الفلسطينية أصبح حديث الناس اليومي، وكابوساً يعاني منه المواطن الفلسطيني سواء في المجال الخدمي أو في التقدم لشغل الوظيفة العامة. وتسعى هذه الدراسة إلى تناول هذه الظاهرة، من حيث وجودها وحجمها وتأثيرها وانعكاسها على التنمية السياسية في فلسطين.

مشكلة وأسئلة الدراسة

يرى عدد من المفكرين السياسيين أن الوساطة والمحسوبية تؤديان إلى آثار سلبية تعمل على تفسخ اجتماعي، وذلك لما فيهما من تمييز بين المواطنين على أسس مختلفة منها ما يكون عرقياً أو طبقياً أو طائفيّاً أو حزبياً أو جغرافياً أو دينياً، الأمر الذي يقود إلى تهديد السلم الاجتماعي داخل الدولة، يمكن أن يطال الدولة نفسها فيهدد تماسكها ومكانتها ووجودها. وفي الضفة الغربية التي تعيش حالة لا يوجد في العالم أجمع شبيه لها، من حيث وجود سلطة فلسطينية تحت الإحتلال تدير شؤون الشعب الفلسطيني، برزت ظاهرة الوساطة والمحسوبية في القطاعات الخاصة والأهلية والعامة، إلا أن أخطرها حضوراً انتشارها في الوظيفة العامة، وما يتبع ذلك من ممارسات تتعلق بإدارة الشأن العام، وما تخلفه من آثار سلبية تمس كافة الجوانب الاجتماعية والسياسية والثقافية والقيمية والاقتصادية، ومدى انعكاس كل ذلك على التنمية السياسية.

جدير بالذكر أن هناك عوامل وأسباباً كثيرة أدت إلى بروز هذه الظاهرة في الوظيفة العامة، أهمها غياب الشفافية وضعف المساءلة والمحاسبة، وطبيعة النظام السياسي الفلسطيني. وعلى الرغم من وجود قوانين فلسطينية حول موضوع التعيينات الحكومية، إلا أنها تعاني من مشكلة الثغرات القانونية التي يمكن أن ينفذ أصحاب القرار من خلالها، مما يتيح المجال بشكل

واسع للتعيين بالوساطة والمحسوبة، الأمر الذي دفع الباحث إلى استشعار وجود مشكلة تمثلت بظاهرة الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة الفلسطينية.

وانطلاقاً من الاشكالية السابقة انبثقت اسئلة الدراسة التي تدور حول سؤال رئيسي وهو:

- ما أثر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في الضفة الغربية؟

ويتفرع عنه الأسئلة التالية:

1. ما هي مظاهر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة في فلسطين؟
2. إلى أي مدى يتضمن الإطار القانوني والمؤسسي أدوات لمواجهة الوساطة والمحسوبة؟
3. ما هي أبرز تداعيات الوساطة والمحسوبة على الوظيفة العامة؟
4. ما هي التحديات والعقبات أمام محاربة مظاهر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة؟
5. هل تؤثر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة على ولاءات وانتماءات الأفراد في فلسطين؟
6. ما مدى تأثير الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة على المشاركة السياسية؟
7. ما مدى تأثير الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة على شرعية النظام السياسي؟

فرضيات الدراسة

- 1- أن ظاهرة الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة تسهم في التخلف السياسي وتشكل عائقاً في وجه التنمية السياسية.
- 2- ترتبط ظاهرة الوساطة والمحسوبة بالبناء المجتمعي القبلي القائم وبالاستقطاب السياسي على حساب المصلحة العامة.

3- تضعف ظاهرة الوساطة والمحسوبية الانتماء الوطني، والمشاركة السياسية، وتفقد النظام السياسي شرعيته.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تمكننا من معرفة أداء السلطة الوطنية الفلسطينية في كيفية اختيار وتعيين الموظفين في الوظيفة العامة، وتصنيف تداعيات ذلك الاختيار على الهياكل التنظيمية والإدارية لمؤسسات السلطة، وتأثيره على السلوك الوظيفي للموظفين، والوقوف على مخرجات العملية ومدى ارتباطها بالتنمية السياسية. وعلى الرغم من وجود مقالات وآراء ودراسات تناولت مواضيع مختلفة من الفساد، إلا أن أهمية هذه الدراسة تكمن في أنها تناولت ظاهرة الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في فلسطين بشيء من التفصيل، والأثر الذي تعكسه على التنمية السياسية، الأمر الذي يتيح للمهتمين الاطلاع على حيثيات هذه الظاهرة والبحث في طرق وسبل مكافحتها، حيث أن هذه الظاهرة هي الأخطر والأبرز من بين الأنواع الأخرى للفساد المنتشرة في فلسطين.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى:

- التعرف على مدى تأثير الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في الضفة الغربية.
- تحديد مظاهر الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة.
- معرفة تأثير الوساطة والمحسوبية على ولاءات وانتماءات الأفراد في الضفة الغربية.
- معرفة مدى تأثير الوساطة والمحسوبية على المشاركة السياسية، وشرعية النظام السياسي في الضفة الغربية.

منهجية الدراسة وأدواتها

للبحث في فرضيات هذه الدراسة، والإجابة عن الأسئلة التي وردت فيها، اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف الوقائع والظواهر، وتفسيرها بدلالة المعلومات المتوفرة، انطلاقاً من الاعتماد على المراجع والمنشورات والإحصاءات المتوفرة حول الموضوع والتقارير الصادرة عن هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي، إضافة إلى التقارير الصحفية وبعض استطلاعات الرأي التي تناولت موضوع الدراسة، كما سيتم الاستعانة بالمقابلة كأداة لجمع المعلومات حول موضوع الدراسة.

حدود الدراسة

الحدود الزمنية: تغطي الدراسة الفترة الزمنية الممتدة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1994 بعد اتفاق أوسلو وبعد اتفاقية طابا، وحتى عام 2014.

الحدود الجغرافية: تتمثل الحدود المكانية بالضفة الغربية فقط وسيستثنى قطاع غزة لصعوبة الحصول على معلومات تفيد الدراسة بسبب الانقسام السياسي والحصار الإسرائيلي.

الحدود البشرية: الموظف العام لدى السلطة الوطنية الفلسطينية التي قامت عام 1994.

دراسات سابقة

هناك عدد من الدراسات حول الموضوع نذكر منها:

1- الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، للباحث احمد أبودية، تناول الباحث في هذه الدراسة الفساد من حيث أسبابه وصوره وأشكاله والبيئة التي ينمو ويكبر فيها بالإضافة إلى السلوكيات المعبرة عنه والتي تكون متشابهة ومتداخلة في كثير من الأحيان مثل الرشوة والمحسوبية والمحاباة والوساطة والابتزاز ونهب المال العام، وانه مخالف للقانون والنظام وتعليمات المنصب العام وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، ويلحق الضرر بالمصلحة العامة. ومن ثم شبه الفساد بالوحش الذي يضعف المجتمع في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية

والاجتماعية أفراداً ومؤسسات، ولهذا يجب مواجهته رسمياً وجماهيرياً من خلال المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة¹.

2- واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، للباحثان ماجد الفرا ومحمد الزعنون، حيث اعتبرت الدراسة أن سياسات اختيار وتعيين الموظفين بوزارات السلطة الوطنية الفلسطينية لم تركز إلى أسس علمية من ناحية المؤهلات العلمية أو الخبرات العملية أو صفات النزاهة والاستقامة، وتحولت إلى وسيلة للمكافأة على الولاء، والتنفيذ السياسي، والتنفيذ العشائري، والاعتبارات الشخصية ولتأمين قاعدة جماهيرية، الأمر الذي إنعكس بشكل سلبي على أداء الوزارات الفلسطينية. فأوصت الدراسة بضرورة العمل على وضع الأسس والمعايير العلمية السليمة لضمان تهيئة بيئة مناسبة لنجاح سياسات الاختيار والتعيين في اختيار أفضل الكفاءات البشرية لشغل المناصب الإدارية، مع ضرورة النظر إلى وظائف إدارة الموارد البشرية داخل الوزارات على أنها نظام يتكون من أجزاء متفاعلة تؤثر في بعضها البعض؛ الأمر الذي يستوجب تطويرها سويًا وبشكل متكامل وفي نطاق زمني متقارب مع العمل على إيجاد قانون أو نظام ثابت ومحدد تكون إجراءاته ومعايير واضحة، يختص بعملية اختيار وتعيين العاملين في الوظائف الإدارية في الوزارات الفلسطينية².

3- استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية، للباحث سمير أسعد أبو شمس، صنف الباحث مشكلة استغلال النفوذ الوظيفي بأنها مشكلة سلوكية وصفة إنسانية سلبية، يضبطها النظام العام والقوانين والتشريعات، وأن استغلال النفوذ الوظيفي يزداد طردياً كلما علت مرتبة المستغل لنفوذه، والأسوأ من ذلك إذا كان للمستغل نفوذه دور في سن القوانين، حيث أن كثيراً من القوانين جاءت لتخدم مرحلة معينة لصالح تنظيم معين، وأن بعض

¹ احمد أبودية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، ط1، شباط 2004. أنظر www.aman-palestine.org/Documents/Publication/young.doc. تاريخ الزيارة 2014/4/14.

² ماجد الفرا ومحمد الزعنون، "واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة"، سلسلة الدراسات الإنسانية، في: مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد السادس عشر، ع2، حزيران

2008. أنظر www.iugaza.edu.ps/ara/research/. تاريخ الزيارة 20104/4/2

القوانين جاءت رداً على قوانين أخرى حتى وقع أصحاب القرار في معركة إصدار القوانين راح ضحيتها القانون. فاستنتج الباحث أن التشريعات غير حازمة في معانيها وقابله للتأويل والتفسير من قبل الجهات التي تعمل على استغلال نفوذها¹.

4- أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الإنتخابات التشريعية الثانية، للباحث غسان سعيد يوسف، إنطلق الباحث من فرضية أن ازدواجية السلطة أثرت بصورة سلبية في عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية وأدائها ووظائفها، حيث تطرق إلى خصائص النظام السياسي الفلسطيني وبنيته، من ناحية مؤسساته السياسية ومكوناته والعناصر المؤثرة والفاعلة في بيئتها الداخلية، ثم مصادر ازدواجية السلطة ومظاهرها، وبعد ذلك قام الباحث بتحليل أثر الإزدواجية في قضايا التنمية السياسية للسلطة الوطنية الفلسطينية والتركيز على ما تتركه من تبعات على البيئة الداخلية للنظام. وخلصت الدراسة إلى أن ممارسة السلطة في النظام السياسي الفلسطيني وتداولها لا يجري وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المحددة، وتراجع قدرات النظام السياسي في القيام بوظائفه التوزيعية والاستجابية. كما ظهر عجز مؤسسات وأجهزة النظام عن مواجهة وحل أزمات التنمية السياسية، وعدم توفر المساواة بين المواطنين أمام القانون، وفي الإستفادة من الفرص والموارد المتاحة².

¹سمير اسعد أبو شمس، استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011.

² أشرف محمد المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2010.

الفصل الأول

مفاهيم ومصطلحات الدراسة

الفصل الأول

مفاهيم مصطلحات الدراسة

يتناول هذا الفصل من الدراسة مجموعة من المفاهيم والتعريفات النظرية التي تتصل بموضوع الدراسة، وتبرز أهميتها من كونها تشكل خلفية نظرية للدراسة بهدف إيضاحها وتحليلها معانيها للقارئ.

مفاهيم ومصطلحات

الفساد: لغة واصطلاحاً

الفساد لغةً: هو التلف والعطب والجذب والقحط والاضطراب والخلل وإلحاق الضرر¹. قال تعالى: " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس"²، أي بمعنى الجذب والقحط. وقال أيضاً: "ويسعون في الأرض فساداً"³، أي بمعنى إلحاق الضرر. وقد يراد بالفساد أيضاً اخذ المال ظلماً بغير حق، وتجاوز الحكمة أو الصواب فيقال فسد الرجل أي جاوز الصواب والحكمة⁴.

الفساد اصطلاحاً: لقد تعددت تعاريف الفساد واختلفت باختلاف أفكار الباحثين ومدارسهم مما أتاح الفرصة للدارسين والمهتمين الاستفادة من هذا الاختلاف وإختيار التعريف الذي يناسب دراساتهم وبحوثهم، وهذه الدراسة ستقوم بالتطرق إلى بعض تعاريف الفساد من زوايا مختلفة أهمها:

إعتبر أرسطو أن الفساد يصيب إدارة الدولة إذا استغلت الطبقة الحاكمة سلطاتها لتحقيق مصالحها الخاصة. أو لتحقيق مصالح فئة معينة من فئات الشعب على حساب الفئات الأخرى ولم تعمل على تحقيق مصالح جميع فئات الشعب⁵.

¹ شعبان عبد العاطي عطية، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط4، مصر، 2004، ص688.

² القرآن الكريم، سورة الروم، آية 41.

³ القرآن الكريم، سورة المائدة، آية33.

⁴ شعبان عبد العاطي عطية وآخرون، المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص688.

⁵ بولي بوب، الفساد تعريفه وأشكاله، مدونة السياسات العامة، شباط2010.

أ- كما وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: إساءة إستعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة¹. فهو إستغلال السلطة الممنوحة سواء في القطاع العام أو الخاص لتحقيق منافع خاصة.

ب- وقد إختارت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003 تعريف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفاً، بل إنصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات وهي الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين العام والخاص، والإختلاس بجميع وجوهه والمتاجرة بالنقد وإساءة استغلال الوظيفة وتبييض الأموال والثراء غير المشروع وغيرها من أوجه الفساد الأخرى².

ت- هو الخروج عن القواعد الأخلاقية الصحيحة وغياب أو تغييب الضوابط التي يجب أن تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل³.

ث- كما وعرف ناجي ألغزي ظاهرة الفساد بأنها ظاهرة مرضية اجتماعية تهدد كيان المجتمع وتعرق مسيرته التنموية والتقدمية وتعطل آليته السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتساعد على تكريس ظاهرة الفقر والقهر والتخلف، وتفتت المجتمع وتقطع أوصاله وتعدم الإحساس الوطني والإنتماء للوطن⁴.

ج- هو كل عمل مخالف للأخلاق والقانون، يرمي إلى الحصول على منفعة شخصية غير مشروعة، الأمر الذي يجعل منه منفذاً لحصول بعض الأشخاص على مناصب عمل ليست من حقهم وحرمان آخرين يملكون الحق فيها، كما أنه يسهم من جهة أخرى في جعل أناس

¹ منظمة الشفافية الدولية - تقرير الفساد العالمي لعام 2007.

² مغاوري شلبي، الفساد مارديهدد التنمية، مقال منشور على موقع إسلام أون لاين على الإنترنت، أنظر www.islam-online.net. تاريخ الزيارة 20/4/2014.

³ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية / لا فساد: كتاب الفساد. ط1، مطابع تكنوبرس، لبنان، 2005.

⁴ ناجي ألغزي، ظاهرة الفساد: مسبباتها وتحليلها وآثارها على المجتمع العراقي، الحوار المتمدن-العدد: 2515، كانون الثاني 2009.

يحتلون مناصب غير مناصبهم ولا تتناسب مع قدراتهم ولا مؤهلاتهم فلا يخدمون الوظيفة التي يحتلونها بأي شيء ولا يساهمون لا في التنمية ولا في تطور العمل الموكل إليهم¹.

مما تقدم نخلص إلى أنّ الفساد ظاهرة تعني تحول الشيء من حالته الطبيعية المقبولة إلى حالة مرضية غير مقبولة. فهي عكس الاستقامة والإيجابية والبناء والنظام والانضباط، وإساءة للثقة العامة وإعتداء على النزاهة وإستغلال المواقع الوظيفية لتحقيق منافع خاصة، وبالتالي تقضي إلى تهتك جسد المجتمع وسقوط قيمه الأخلاقية، مما ينذر بخراب الدولة وإضمحلالها.

التنمية

التنمية لغةً: مصدر نَمَى، نَمَى المال أي زاد وكثر، نَمَى السعر: إرتفع وغلا. وتعني تحويل الموارد الطبيعية غير المستثمرة إلى موارد منتجة².

التنمية اصطلاحاً: هي محصلة التغيرات التي تحدث في المجتمع بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية والتنظيمية، من أجل تحسين حياة المواطنين³. وإعطاء الشعب الحق في التمتع بحق العمل والمساهمة في جميع النشاطات الاقتصادية⁴. كما وعرفها إبراهيم حسين على أنها عملية تحرر إنساني تشمل تحرير الفرد من الإستغلال والقهر والفقير وتقييد الحرية⁵. أو هي كل عمل إنساني ببناء يبذل من أجل النمو والتقدم، ويحقق الرفاهية للمواطن والمجتمع في جميع القطاعات والمستويات⁶.

¹ قبايلي أمال، الفساد الإداري ودوره في تفشي البطالة. مرجع سابق.

² أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص 2298.

³ غادة شهير الشمراي، الشفافية والمساءلة في الدول العربية، كلية إدارة الأعمال، جامعة الملك سعود، ص3.

⁴ عادل سمارة، الاقتصاد السياسي للفساد، مجلة كنعان، مركز إحياء التراث العربي في الطيبة، فلسطين، ع 105، 2001، ص143.

⁵ إبراهيم حسين العسل، التنمية في الفكر الإسلامي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ص 26، 27.

⁶ محمد شطب عيدان، النخبة السياسية وأثرها في التنمية السياسية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع4، م1، 2009، ص137.

فالتنمية عملية شاملة ومستمرة تشمل المجتمع كله، يمكن أن تبدأ بالنبذة أو فئة أو شريحة مجتمعية معينة، وتأخذ أبعاداً ثقافية، اجتماعية، اقتصادية، سياسية، سلوكية نفسية، للمجتمع كله، مكونة تنميات فرعية مثل التنمية الاقتصادية، الثقافية، الاجتماعية وكذلك التنمية السياسية.

التنمية السياسية

يعتبر مفهوم التنمية السياسية من المفاهيم الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية في حقل العلوم السياسية، وأصبح متداولاً في مراكز الأبحاث والدراسات السياسية، والهدف المتوقع أن يحققه هذا المفهوم هو الإرتقاء بالأداء السياسي للإفراد من خلال تنظيم علاقة الفرد بالمجتمع، أو الجماعات والأحزاب من خلال تطوير أفكارها، أو الحكومات من خلال بناء وتحديث المؤسسات السياسية وتطويرها، وتنظيم كافة العلاقات ما بين الفرد والحزب والحكومة بحيث تصبح هذه العناصر مكتملة ذات أداء فعال في المجتمع¹.

ولقد أُشتقت عدة تعريفات من النظريات المتخصصة في التنمية السياسية منها تعريف أمين دبور الذي إعتبر أن التنمية السياسية هي عملية معرفة بالأساس، وتفاعل ثقافي سياسي تتداخل فيه العوامل المادية بالمعنوية مولدة حالة إنتقال للمجتمع من حالة التخلف إلى التقدم السياسي، ويساعد النظام السياسي في تطبيق ذلك من خلال العمليات السياسية المتعددة مثل: الترشيح، الإنتخابات، حرية التعبير والتصرف، تداول السلطة سلمياً، الخ². ومنها ما قال به الفرد ديامنت أن التنمية السياسية: هي العملية التي يستطيع النظام السياسي أن يكتسب من خلالها مزيداً من القوة لكي يحقق باستمرار وبنجاح النماذج الجديدة من الأهداف والمطالب، وأن يطور نماذج جديدة للنظم³. أما جيمس كولمان فوصفها بالتاريخية ذات المراحل، وأنها عملية تطويرية

¹ عامر مبيض، "موسوعة الثقافة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية مصطلحات ومفاهيم" ط دمشق، دار المعارف للنشر، 2000، ص362.

² أمين محمد دبور، دراسات في التنمية السياسية، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011/2012، ص7.

³ محمد علي، وإسماعيل احمد، "دور المثقفين في التنمية السياسية دراسة نظرية / لتطبيق على مصر"، القاهرة، 1989، ص153.

لا تتوقف عند حدود معينة لأن طموح الإنسان لا يتوقف¹. إلا أن صموئيل هانتجتون قال: "أن هدف التنمية السياسية هو تحقيق الإستقرار، وهذا لا يتحقق إلا مع إزدياد تأسيس المنظمات والإجراءات السياسية، ووضع أربعة معايير للفصل بين التخلف والتقدم كمقياس للتنمية هي: المرونة / الجمود، البساطة / التعقيد، الإستقلال / التنمية، الائتلاف / التفرقة"².

كما وحدها لوسيان باي بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب تشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والقانونية، وتنظيم الدولة القومية، وبناء الديمقراطية، وتعبئة الجماهير ومشاركتهم، وإقامة المؤسسات، وتحقيق الأهداف العامة، وغاية كل ذلك الوصول إلى مستوى الدول الصناعية³.

وأخيراً يرى محمد المغيربي أن التنمية السياسية تؤثر وتتأثر في كافة الجوانب البنائية للدولة، وأن لها عدة تعريفات منها:

1. التنمية السياسية هي المتطلب السياسي للتنمية الاقتصادية.

2. التنمية السياسية هي السياسة كما تمتاز بها المجتمعات الصناعية.

3. التنمية السياسية هي التحديث السياسي.

4. التنمية السياسية هي أداء الدولة القومية.

5. التنمية السياسية هي التنمية الإدارية والقانونية.

6. التنمية السياسية هي التعبئة والمشاركة الجماهيرية.

7. التنمية السياسية هي بناء الديمقراطية.

¹ أمين محمد دبور، دراسات في التنمية السياسية، مرجع سابق، ص8.

² نصر محمد عارف، نظريات التنمية السياسية المعاصرة، دار القارئ العربي، القاهرة، ص233.

³ المرجع السابق، ص233.

8. التنمية السياسية هي الإستقرار والتغيير المنتظم.

9. التنمية السياسية هي التعبئة والقوة.

10. التنمية السياسية هي جانب من جوانب عملية التغيير الاجتماعي المتعددة الأبعاد¹.

وبذلك تكون التنمية السياسية هي رغبة مجتمعية شاملة تقودها السلطة السياسية ممثلة بالنظام السياسي وباقي مؤسسات الدولة تتجه إلى تحقيق مزيد من الإنسجام في سبيل بناء نموذج أو طراز للدولة يحقق تطلعات وطموحات الجماهير داخل المجتمع عن طريق إستخدام الموارد التي تمتلكها الدولة.

الوظيفة العامة

الوظيفة لغة: أصلها من الفعل الثلاثي (وظف) يظيف وظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، ووظف، ووظف الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يَظْفُه: أي يتبعه. ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، أو هي العمل الدائم بأجر². وهي ما يقدر من عمل أو رزق أو طعام في زمن معين، والمنصب والخدمة المعينة³.

يختلف مفهوم الوظيفة العامة في الدول من نظام سياسي إلى آخر، باختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل دولة. إلا أن المتعارف عليه في العالم وجود مفهومين رئيسيين للوظيفة العامة هما:

- المفهوم الأمريكي أو ما يسمى المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة:

¹ محمد زاهي بشير المغربي، التنمية السياسية والسياسة المقارنة قراءات مختارة، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، 1998، ص 172.

² ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9، 1991، ص358.

³ شعبان عبد العاطي عطية، المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص1042.

يعتبر هذا المفهوم أن الوظيفة مجموعة من المهام والإختصاصات يناط بها لشخص معين إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة.

وأهم ما يميز هذا المفهوم هو:

1. تعريف الوظيفة وصفاً مجرداً، ثم بعد ذلك، البحث عن الموظف الذي تتوافر فيه المؤهلات اللازمة لشغلها.

2. بحث الإدارة عن الموظف الصالح للقيام بمتطلبات الوظيفة المعنية.

3. ترتبط الترقية بالصلاحيات والجدارة لشغل الوظيفة المرقي إليها، فلا تعتبر حقاً للموظف بمجرد قضائه فترة زمنية محددة في وظيفته الحالية.

4. إلغاء الوظيفة لأي سبب من الأسباب تنهي خدمة الموظف، فمصير الموظف مرتبط بالوظيفة التي عين فيها¹.

ويطبق هذا المفهوم في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، والدول الإشتراكية سابقاً²

- المفهوم الأوروبي أو ما يسمى المفهوم الشخصي للوظيفة العامة:

الوظيفة العامة: هي مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العام، منذ دخوله الخدمة وحتى خروجه منها³. أي هي عبارة عن عمل مستقر تخضع لنظام قانوني خاص

¹ محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علم القانون الإداري والإدارة العامة، 1992، ص108.

² باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله تشرين أول 2002، ص11.

³ عبد الفتاح حسن، الوظيفة العامة، 1963، ص6.

متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص¹، ويتميز هذا المفهوم بالخصائص التالية:

1. إختيار الموظفين يتم على أساس مؤهلاتهم ومقدرتهم العامة للقيام بالوظيفة العامة.
 2. يتم التركيز على الموظف أكثر من التركيز على الوظيفة.
 - 3 تعتبر الترقية حق للموظف يحصل عليها بقضائها فترة زمنية معينة.
 4. تتميز الوظيفة العامة بالدوام والإستقرار يلحق بها الموظف ويتدرج فيها إلى أن تنتهي خدمته لأحد الأسباب المحددة قانوناً.
 5. يسمح بنقل الموظف من عمل لآخر داخل جهة العمل أو المهنة.
 6. إلغاء الوظيفة لأي سبب من الأسباب لا ينهي عمل الموظف، ومن حق الإدارة أن تستعين بالموظف في وظيفة أخرى².
- يطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوروبية الغربية، واليابان، وكافة الدول العربية بما فيها فلسطين.

إلا انه لا بد من تعريف الوظيفة العامة حسب ما وردت في القانون الفلسطيني لكي يكون أكثر تحديدا لموضوع هذه الدراسة، لذا يعرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الوظيفة العامة بأنها: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات³.

¹ باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص10.

² أشرف محمد انس، مرجع سابق، ص14.

³ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005، الباب الاول احكام عامة، الفصل الاول تعريفات.

الموظف العام

الموظف لغةً: إسم مفعول من وطف، وهو الذي يسند إليه عمل ليؤديه حسب اختصاصه في إحدى المؤسسات الحكومية أو غيرها وفق مواعيد ثابتة للحضور والانصراف¹.

الموظف اصطلاحاً: ويقصد به الموظف أو الموظفة: وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها². أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فقد عرف الموظف على أنه الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها³.

مظاهر وأشكال الفساد

تتعدد مظاهر الفساد وأشكاله لدرجة لا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق وذلك يعود إلى ثقافة المجتمعات التي تعتبر أحياناً مظهراً معيناً ضمن قائمة الفساد بينما لا يكون كذلك في مجتمع آخر، فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، وقد يهدف لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو مكسب اجتماعي. ومن مظاهره الرشوة والإختلاس والوساطة والمحسوبية والمحاباة والتميز بين المواطنين وسرقة المال العام وسوء الإدارة والإهمال الخ، إلا أن المجتمعات وكل الأعراف والقوانين الدولية أجمعت على وجود الأشكال التالية للفساد:

الفساد السياسي: تتمثل مظاهر الفساد السياسي في مخالفة القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسة السياسية في الدولة⁴، وبالرغم من وجود اختلاف في الأنظمة السياسية الحاكمة للدول

¹ أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص 2464.

² المرجع السابق، الفصل الأول.

³ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، الباب الأول، الفصل الأول، تعاريف، مادة 1، ص 3.

⁴ عبد الرحمن أبو عرفة، الفساد في المجتمع الفلسطيني، موقع مؤسسة أمان الفلسطينية، ص 7.

ما بين أنظمة ديمقراطية وأخرى دكتاتورية، إلا أن العوامل المشتركة لإنتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تتمثل في شكل الحكم الفاسد. ومن مظاهر الفساد السياسي إنعدام الديمقراطية أو إجهاضها عن طريق تزيف الإنتخابات، وفقدان المشاركة وفساد الحكم وسيطرة الحكام على الاقتصاد ونقشي المحسوبة¹.

الفساد المالي: وهو عبارة عن مخالفة القواعد والأحكام والإنحرافات المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الإختلاس والرشاوى والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبة في التعيينات الوظيفية².

الفساد الاجتماعي: حدد علماء الاجتماع مفهوم الفساد بأنه علاقة اجتماعية تتمثل في إنتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة، وهذا يدل على إنتهاك القيم الاجتماعية السائدة من خلال تغليب المنفعة الخاصة على المنفعة العامة من قبل الجهة التي تمارس الفساد سواء كانت فرد أو مجموعة أو تنظيم سياسي أو غيره، بحيث تتحول الوظيفة العامة من وسيلة لإدارة الشأن العام لأفراد المجتمع ومن أداة للخدمة العامة إلى سلعة يتم المتاجرة بها، مما ينعكس على القيم الأخلاقية فتنتشر اللامبالاة والسلبية والإحباط والجريمة وعدم المهنية والشعور بالظلم والإمتعاض لدى غالبية أفراد المجتمع وكثير من المظاهر السلبية الأخرى التي تفرز بناء اجتماعي مشوه لا يحمد عقباه³.

فساد القضاء: تكاد لا تخلو دولة من التشريعات القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد والمفسدين، إلا أن المشكلة تكمن في تطبيق هذه القوانين بشكل سليم بدون إنتقائية أو إزدواجية نتيجة خضوع الجهاز القضائي لضغوط المستويات السياسية أو العرقية أو المحسوبة، أو إتباع إجراءات

¹ ياسر الوائلي، الفساد الإداري. مفهومه ومظاهره وأسبابه، مجلة النبأ، ع80، كانون الثاني 2006، انظر www.annabaa.org/nbhome/nba80/010.htm. تاريخ الزيارة 2014/5/2

² المرجع السابق.

³ سمير عباس وصباح عباس، الفساد الإداري والمالي في العراق، بحث، هيئة التعليم التقني، 2008.

روتينية معقدة أثناء تنفيذ القانون أو السعي لتطبيقه من قبل رجال القانون، الأمر الذي يجعل الجهاز القضائي يتسم بالضعف والقصور في قيامه بدوره¹.

الوساطة

الوساطة لغةً: مصدر وسط، يسط، فهو وسيط، وسط القوم: تدخل بينهم بالحق والعدل. وساطة: شفاعه، طلب معروفاً بوساطة صديق. توسط بفلان: توسط بقريبه لقضاء حاجته، توسط لفلان: توسل إليه وترجى منه معونة أو مساعدة، ودعا إلى مساعدته². توسط فلان: أخذ الوسط بين الجيد والرديء، ومن إستعراض الأبعاد اللغوية لكلمات وسط وواسطة ووساطة ومشتقاتها، تجد أنها تقع ما بين الواجهة، أو التدخل لفض النزاعات، أو تيسير التنقل وفتح الأبواب المغلقة³.

الوساطة اصطلاحاً: هي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الإلتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق⁴. أو هي مساعدة شخص ما للحصول على حق لا يستحقه أو إعفائه من حق يجب عليه دفعه مما يلحق الضرر بالآخرين، ويطلق على هذا النوع الوساطة المذمومة، ويوجد نوع آخر من الوساطة وهو ما يطلق عليه الوساطة المحموده وهي تقديم مساعدة لشخص ما للحصول على حق يستحقه أو إعفائه من شرط لا يجب عليه الوفاء به⁵.

المحسوبية

المحسوبية لغةً: إسناد الوظائف أو منح الترقيات على أساس الرعاية والنفوذ، لا على أساس الكفاءة⁶.

¹ سمير عباس وصباح عباس، الفساد الإداري والمالي في العراق، مرجع سابق.

² أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، م2، ط1، القاهرة: عالم الكتب، 2008، ص ص 2436، 2437.

³ إستطلاع الواسطة في الأردن، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، آذار 2002، ص5.

⁴ ساهر عبد الكاظم مهدي، الفساد الإداري أسبابه وأثاره وأهم أساليب المعالجة، منتدى إدارة القوى البشرية، تشرين أول 2010، ص4.

⁵ صخر عبد الله الجنيدي، الواسطة والمحسوبية من يظلم من، منتديات زهران، الأردن، ايار 2011.

⁶ أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، مرجع سابق، ص492.

المحسوبية اصطلاحاً: هي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جماعة أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة أو مؤسسة الخ. دون أن يكونوا مستحقين لها¹.

الرشوة

أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الإمتناع عن تنفيذه مخالفةً للأصول².

إن الوضع القانوني الذي يعالج حالات الرشوة في فلسطين يتم من خلال الأحكام الخاصة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الذي ما زال مطبقاً في الضفة الغربية حول الرشوة، والتي تشير إلى عقوبات تتراوح بين السجن والغرامة في حال ثبوت تهمة تلقي الرشوة والهدايا والوعود من قبل الموظف العمومي أو إيداء الاستعداد لتقديمها من قبل أشخاص إلى الموظفين العموميين.

الإختلاس

الإختلاس بشكل عام يعني سلب الشيء بسرعة وسرية وهو في القانون الجزائي الإستيلاء على المال من قبل موظف يضع يده عليه ورغم أن الإختلاس في جوهره لا يخرج عن كونه سرقة إلا أن بينه وبين السرقة إختلافاً في العناصر والأركان³.

لقد أشار قانون رقم (17) لسنة 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة في مادته رقم (21) لموضوع الإختلاس بما يلي: "على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة إبلاغ الهيئة بما يقع في هذه الجهات من وقائع الإختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتلاف أو الحريق أو الإهمال وما

¹ أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، مرجع سابق، ص4.

² عزمي الشعبي: " ندوة الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية / حالة السلطة الفلسطينية " مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص11.

³ نشرة حول الإختلاس، منتدى كلية الحقوق، جامعة المنصورة، منشورة على موقع [www.f-law.net/...](http://www.f-law.net/) تاريخ الزيارة

في حكمها يوم إكتشافها وعليهم أيضاً أن يوافقوا الهيئة بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك:

أ- موافاة الهيئة بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي تعدها الهيئة.

ب- الرد على ملاحظات الهيئة خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.

ج- تزويد الهيئة بجميع القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات¹.

كما أشار قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 في مادته رقم (174) بخصوص الإختلاس بما يلي:

1. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار.

2. إذا وقع الفعل المبين في الفقرة السابقة بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع إكتشاف الإختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الإعتقال المؤقت².

استثمار الوظيفة

يقصد بها حصول موظف على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها. وقد ذكر القانون بمادته رقم (175) عقوبة من يقوم بإستغلال الوظيفة بـ "من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فأقتترف غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو

¹ موقع ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني <http://www.dft.gov.ps> تاريخ الزيارة 2015/1/17

² ديوان الفتوى والتشريع مرجع سابق.

مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تتقصر عن قيمة الضرر الناجم"¹.

إساءة إستعمال السلطة

هو إساءة إستخدام السلطة من قبل شخص له سلطة أو لأنه يشغل وظيفة عامة. أو بمعنى آخر تعسف السلطة تعني إمتلاك الكثير من السلطة دون مراقبة القانون لأي غرض تستخدم هذه السلطة.

لم يتعرض المشرع الفلسطيني إلى عقوبات محددة خاصة بموضوع إساءة إستعمال السلطة. ولكن تعرض قانون هيئة مكافحة الفساد إلى موضوع إساءة إستعمال السلطة وأعتبرها إحدى أوجه الفساد.

التزوير

هو تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي. وقد ورد في القانون المعمول به في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960 في المادة رقم " 261،262 " ما يلي " يعاقب بعقوبة مرتكب التزوير نفسها من إستعمل المزور وهو عالم بأمره إلا إذا نص القانون على عقوبة خاصة ".

1- يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظف الذي يرتكب تزويراً مادياً في أثناء قيامه بالوظيفة إما بإساءة استعمال إمضاء أو ختم أو بصمة أصبع أو إجمالاً بتوقيعه إمضاء مزوراً، وإما بصنع صك أو مخطوط وإما بما يرتكبه من حذف أو إضافة تغيير في مضمون صك أو مخطوط.

2- لا تنقص العقوبة عن سبع سنوات إذا كان السند المزور من السندات التي يعمل بها إلى أن يدعى تزويرها. تطبق أحكام هذه المادة في حال إتلاف السند إتلافاً كلياً أو جزئياً. "

¹ ديوان الفتوى والتشريع مرجع سابق.

إنتحال الهوية

هو كل من تقدم إلى سلطة عامة بهوية كاذبة قصد جلب المنفعة لنفسه أو لغيره أو بغية الإضرار بحقوق أحد الناس. وقد نص قانون العقوبات بالحبس من شهر إلى سنة على كل من ارتكب هذه الجريمة. وقد أُعتبرت هيئة الفساد إنتحال الهوية مظهر من مظاهر الفساد التي تقع في نطاق المحاسبة والملاحقة من قبل هيئة الفساد.

أسباب الفساد

الفساد لا يقتصر على دولة بعينها أو على تلك المسماة الدول النامية أو التي تمر بمرحلة انتقالية، بل هو موجود في كل دول العالم وله أسباب متداخلة ومتشابكة ومعقدة أهمها:

1. إنعدام الشفافية، وغياب المسائلة، وضعف مؤسسات المجتمع المدني، وضعف تطبيق القوانين والأنظمة.
2. جهل الأفراد بالحقوق التي لهم والواجبات التي عليهم.
3. الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يمر بها المجتمع نتيجة الحروب والصراعات والكساد والحصار الاقتصادي من بعض الدول على دولة معينة، وإرتفاع تكاليف المعيشة مع تدني الدخل.
4. الأزمات والكوارث التي تحدث في بعض الدول تاركةً آثاراً مدمرة في المجتمع من فقر وحاجة، وأحيانا سلوكاً ينافي مبادئ المجتمع الصالح¹.
5. ضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع بشكل عام مما يؤدي إلى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.
6. إقتصار مفهوم النزاهة لدى الأنظمة الدكتاتورية في الولاء للنظام أو الحزب الحاكم.

¹ مشعان أنشطري، الفساد أسبابه مظاهره طرق علاجه، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، 2-8-2012.

7. قلة الكفاءة والخبرة لدى كبار المسؤولين في الدولة، لأن تعيينهم يتم على أساس التزكية أو الولاء للحزب الحاكم أو على أساس عرقي وطائفي.
8. تدني الرواتب لموظفي القطاع العام مما يدفعهم للبحث عن مصادر أخرى للدخل بغض النظر عن مشروعيتها¹.
9. سيطرة القيم الاستهلاكية على حساب القيم الإيجابية².
10. عدم وجود قوانين وتعليمات مكتوبة للموظفين توضح الحقوق والواجبات لكل منهم في المعاملات الرسمية، مما يفتح الباب لممارسة الفساد تحت باب الإدعاء بعدم المعرفة.
11. غياب حرية الإعلام وعدم السماح بالإطلاع على المعلومات والسجلات التي توضح طبيعة العمل والتجاوزات الحاصلة فيه.
12. قلة أو عدم وجود تشريعات وأنظمة وقوانين تساعد على مكافحة الفساد، وتفرض عقوبات صارمة بحق من يمارسه.
13. في المراحل الإنتقالية التي تشهدها الدولة مثل الإنتقال من مرحلة الحتلال إلى مرحلة الدولة أو الإنتقالات العسكرية تزداد فرص ممارسة الفساد.
14. طغيان السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بينها³.

ينتج عن هذه الأسباب سالفه الذكر النتائج التالية:

أ. يضعف الفساد جودة البنية الأساسية والخدمات العامة في الدولة.

¹ رحيم العكلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، هيئة النزاهة العراقية، ص 6،7.

² صدام الأدر، الفساد مفهومه وأسبابه وآثاره وأنواعه وطرق مكافحته، مدونة أنا من أجل وطني، 10 شباط 2010.

³ احمد أبوودية: الفساد أسبابه وطرق مكافحته، مرجع سابق، ص 4.

ب. يضعف شرعية الدولة.

ت. يشوه عناصر النفقات الحكومية ويضر بالأداء الاقتصادي.

ث. من أهم نتائج الفساد التضخم الوظيفي والترهل الإداري وذلك بسبب قيام المتنفذين في توظيف أعداد كبيرة دون الحاجة إليهم.

ج. يعمل الفساد على زيادة التكاليف الإدارية بسبب النقص في العائدات الحكومية وزيادة المدفوعات لأثمان المواد واللوازم¹.

ح. إضعاف الإلتزام الوطني لدى شرائح المجتمع التي تضررت من الفساد.

خ. حرمان الوطن من الكفاءات القادرة على المساهمة الفاعلة في صنع المستقبل وتصحيح أخطاء الواقع².

د. يفقد المواطنون الثقة بمؤسسات الدولة.

ذ. يعمل على تهميش الفقراء اجتماعياً واقتصادياً مما يولد حقد اجتماعي بين فئات المجتمع.

ر. يحرف المعونة الدولية عن تحقيق أهدافها المقصودة مما يدفع الجهات المانحة إلى تقليص مستوى المعونات³.

مظاهر الفساد في فلسطين

على الرغم من إنتشار الفساد عالمياً، إلا أن مظاهره يمكن أن تختلف من دولة إلى أخرى لإعتبارات كثيرة، منها ما هو قانوني أو ثقافي أو اجتماعي بناءً على خصوصية الأنظمة السياسية لكل دولة، ويمكن حصر أهم مظاهر الفساد في فلسطين بالتالي:

¹ سعيد كلاب وفيصل عثمان وسامر أبو قرع، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن العُش والفساد، ورقة بحثية، أيار 2006، ص4.

² مفرج بن سعد الحقباني، الوساطة ومخاطرها على توزيع الدخل، صحيفة الجزيرة، ط1، العدد10575، 2001/9/11.

³ دليل البرلماني في مواجهة الفساد، مؤسسة أمان، ط1، فلسطين، 2006، ص6.

- إستغلال المنصب العام: ويكون ذلك من خلال قيام شخصيات منتفعة وذوي مناصب عليا في السلطة بإستغلال مواقعهم الوظيفية من أجل الحصول على إمتيازات خاصة، مثل إحتكار بعض السلع والمواد الأساسية والخدمات، أو الحصول على بعض الوكالات التجارية بشكل حصري، أو مشاركة تجار ومستثمرين ورجال أعمال من الباطن، أو التصرف بالأموال العامة بطرق غير قانونية.
- مخالفة قانون الخدمة المدنية: وذلك من خلال قيام كثير من المسؤولين بالتعيينات العشوائية في الوظيفة العامة لإعتبارات لها علاقة بالوساطة والمحسوبية والمحابة دون الحاجة الحقيقية لهم، إضافة إلى وضع عدد ممن لا يحملون مؤهلات علمية أو خبرة من الذين تم تعيينهم في مواقع ومناصب عليا، مما أدى إلى تضخم الجهاز الإداري وترهله، صاحبه ضعف في الأداء العام وإهدار المال العام.
- غياب النزاهة والشفافية في العطاءات الحكومية: وذلك من خلال ترسية المشتريات الحكومية أو التلاعب بمواصفاتها بطرق غير قانونية، أو إحالة العطاءات الحكومية لشركات لها علاقة بأحد المسؤولين في السلطة أو لأحد أقاربه دون إتاحة الفرصة للتنافس الحقيقي عليها.
- الإعتداء على المال العام: حيث يكون الإعتداء من خلال أخذ أموال عامة تحت مسميات إعانات أو مساعدات مباشرة أو غير مباشرة بدون وجه حق، أو الحصول على إعفاءات ضريبية وجمركية أو تراخيص لأشخاص أو شركات بشكل غير قانوني أو دفع رواتب لأشخاص ليسوا على رأس عملهم وتسديد فاتورة الماء والكهرباء عن أشخاص ومؤسسات ليست مستحقة من قبل الخزينة العامة، وهدر المال المتعلق بالسيارات الحكومية.
- تهريب الأموال: من خلال قيام مسؤولين في السلطة بالإستيلاء على أموال عامة بشكل غير قانوني وتهريبها إلى الخارج¹.

¹ سعيد كلاب وفيصل عثمان وسامر أبو قرع، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد، مرجع سابق، ص ص3،4.

نظام الخدمة المدنية في فلسطين

يشكل نظام الخدمة المدنية في كافة الدول جزء من النظام الكلي لتنظيم الشأن العام، ويعتبر مؤشر دال على شكل البناء المؤسسي للدولة من حيث القوة أو الضعف، كما أن القوانين والضوابط التي يعمل في إطارها موظفي الخدمة المدنية وحجم المصداقية التي تتمتع به المؤسسات العامة بالنسبة للمواطنين يعكس شكل الحكم القائم، لذا تسعى معظم الدول على تحسين وتطوير نظام الخدمة المدنية لديها وفق معايير الإدارة العامة العصرية التي تتضمن ترسيخ قيم الكفاءة والنزاهة والشفافية والحياد السياسي والقانون.

الخدمة المدنية كما وردت في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني: هي العمل في أي من الدوائر الحكومية وفقاً لأحكام هذا القانون¹.

نشأته

تعرض نظام الخدمة المدنية في فلسطين إلى عملية بناء معقدة وشائكة بسبب الإرث التاريخي للمراحل التي مر بها الشعب الفلسطيني في التاريخ المعاصر، إضافة إلى الصعوبات الأخرى التي تواجه نظم الخدمة المدنية في الأوضاع الطبيعية. حيث وضع أول نظام للخدمة المدنية الفلسطينية في عهد الإنتداب البريطاني، وأستمر العمل فيه حتى بعد خضوع قطاع غزة للإدارة المصرية عام 1948، بينما توقف العمل بمقتضاه في الضفة الغربية التي ضمتها الأردن إليها وطبقت عليها قانون الخدمة الأردني، وبعد إحتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة وإحكام سيطرتها على كامل الأرض الفلسطينية، أبقى القوانين الأردنية والبريطانية سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ثم ما لبثت أن أصدرت عدد من القرارات والتعليمات المتعلقة بالخدمة المدنية في قطاع غزة والتي باتت تعرف بأسم أسس الخدمة العامة لعام 1988² كي تغطي جانب الوظيفة العامة والموظفين العموميين طبقاً لفهم سلطات الإحتلال الأمني وبعيداً عن

¹ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، الباب الاول، الفصل الاول، مرجع سابق، ص3.

² باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان، رام الله، تشرين اول 2002، ص 33.

مصلحة المواطنين. وفي عام 1994 إستلم الفلسطينيون إدارة شؤونهم بأنفسهم، حسب إتفاق أوسلو، في الضفة الغربية وقطاع غزة، فأصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار يقضي بتطبيق القوانين والأنظمة التي كانت سائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل الإحتلال الإسرائيلي، إلا أنه تعذر تطبيق ذلك قانوناً، لأسباب تتعلق بدوام سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد، وتأثيره على أوضاع مستقرة وحقوق مكتسبة، فقدم لمؤسسة الرئاسة في السلطة الوطنية الفلسطينية مشروع قانون للخدمة المدنية في سنة 1996، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني حديث العهد لم يصادق عليه؛ فسن قانون للخدمة المدنية ووافق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأصدره للنشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1998/5/28¹، تنفيذاً لما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني الذي نص على ضرورة صدور قانون ينظم الخدمة المدنية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. الأمر الذي أعتبر إنعطافه مهمة في معالجة المشاكل الناجمة عن وجود قانونين لهذا الجهاز، إضافة إلى العمل على تنظيم وترشيد عمليات التوظيف والترقيات والرواتب وكافة شروط الخدمة المدنية، وبهذا تم إدراج الموظفين المدنيين وكل ما يتعلق بهم في ديوان الموظفين العام، وأفراد الأجهزة الأمنية والشرطية وكل ما يتعلق بهم في مديرية التنظيم والإدارة².

الإطار القانوني

يعتبر القانون الأساسي الإطار العام لكافة القواعد التشريعية الفلسطينية، حيث نص على ضرورة إصدار قانون ينظم الخدمة المدنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، فصدر قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998³، أي بعد حوالي أربع سنوات على إنشاء ديوان الموظفين العام الذي

¹ محمد علي أبو عمارة، المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 م مجلد التطبيق، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية)، م13، ع1، كانون ثاني 2005، ص ص 346،345.

² باسم الزبيدي وآخرون، نظام الخدمة المدنية في فلسطين: ماهيته ودوره، التعيين والتوظيف والترقية، الحقوق والواجبات والإنضباط، كانون ثاني 2007، ص4.

³ الجريدة الرسمية، العدد الرابع والعشرون، 1/7/1998م.

أنشئء بموجب قرار رئاسي رقم (131) لسنة 1994¹. والذي نص في مادته الأولى على: "يتم إنشاء ديوان الموظفين العام في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتبع الرئيس مباشرة". وبهذا أصبح لدى السلطة الوطنية الفلسطينية مرجعية قانونية فلسطينية تحدد المهام والصلاحيات الأساسية لعمل ديوان الموظفين العام حيث نصت المادة (6) من القانون على: " تنشأ دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام تعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء".

التشريعات المتعلقة بعمل ديوان الموظفين العام منذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية

للضفة الغربية:

1. القوانين وتشمل²:

- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.
- قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005.
- قانون رقم (4) لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

2. المراسيم الرئاسية³:

- مرسوم رئاسي بمعايير التعيين في كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية رقم (8) لسنة 2005.

3- الأنظمة واللوائح:

- قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2004م بإصدار لائحة بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية.

¹ الجريدة الرسمية، العدد الثاني، 1995/1/8م.

² جيهان أبودية، القطاع العام الفلسطيني، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، كانون أول 2006، ص21.

³ المرجع السابق، ص21.

- قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2005م بلائحة نقل الموظفين الموجودين في الخدمة المدنية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005م بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2005م بلائحة العلاوة الاجتماعية.

4. القرارات¹:

- قرار بشأن إستمرار العاملون في جميع الإدارات الحكومية والمؤسسات والأجهزة في فلسطين على رأس عملهم رقم (2) لسنة 1994.
- قرار بشأن إعتبار مديرية الجهاز الحكومي بقطاع غزة تابعة لمكتب الرئيس رقم (11) لسنة 1994م.
- قرار رقم (131) لسنة 1994م بشأن إنشاء ديوان الموظفين العام في السلطة الوطنية الفلسطينية.
- قرار رقم (22) لسنة 1996م بشأن تعديل بعض أحكام القرار رقم (42) لسنة 1961م بشأن أحكام اللياقة الطبية للتعيين بالوظائف العامة.
- قرار بتشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات رقم (21) لسنة 2002م.
- قرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2003م بصرف مخصص شهري لموظفين تنتهي خدماتهم.
- قرار مجلس الوزراء رقم (25) لسنة 2003م بشأن تنسيق سفر الموظفين بعد تنسيب الوزراء.

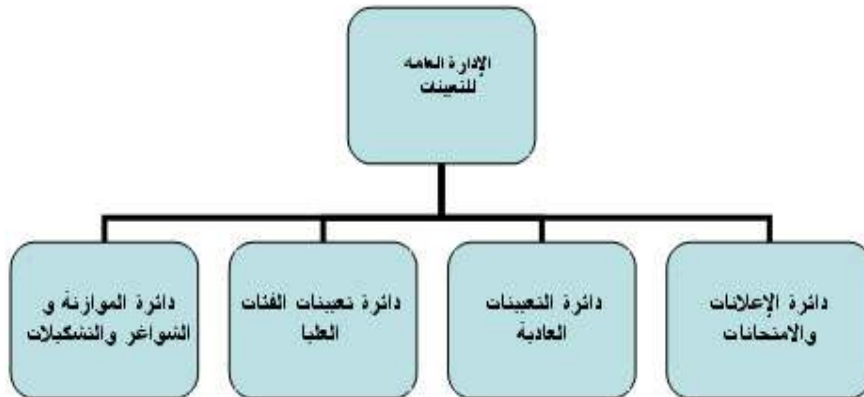
¹ جيهان أبودية، القطاع العام الفلسطيني، مرجع سابق، صص 22، 23.

- قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2003م بتحديد آلية تنفيذ القرار رقم (2) لسنة 2003م بصرف مخصص شهري لموظفين تنتهي خدماتهم.
- قرار مجلس الوزراء بشأن مسؤولية مجلس الوزراء الحصرية عن إصدار القرارات المتعلقة بالموظفين رقم (2) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بشأن تشكيل لجنة وزارية خاصة لمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية رقم (14) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بشأن تنظيم مراجعة مهام وهيكليات الوزارات رقم (18) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء الإعتمادات -الإحداثيات المالية لوظائف القطاع العام رقم (60) لسنة 2004م بمعالجة.
- قرار مجلس الوزراء بشأن اللجنة الوزارية للشؤون الإدارية رقم (90) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بتشكيل لجنة التقاعد لمنتسبي منظمة التحرير الفلسطينية رقم (79) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بنقل موظفي هيئة إستصلاح الأراضي وتطوير الأغوار رقم (56) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية رقم (138) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات رقم (144) لسنة 2004م.

- قرار مجلس الوزراء بالمصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية رقم (173) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بشأن أسس الترفيعات المالية للموظفين العموميين رقم (177) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بالعتل الرسمية والدينية لموظفي الحكومة لسنة 2005م رقم (217) لسنة 2004م.
- قرار مجلس الوزراء بإعتبار يوم المرأة العالمي عيداً وطنياً رقم (219) لسنة 2004م.

ولتطبيق القوانين سالفة الذكر أنشأ ديوان الموظفين ضمن هيكلية واضحة ومهام محددة عبر تشكل العديد من الإدارات مثل إدارة شؤون الموظفين والسياسات والتخطيط والرقابة والتعيينات والتنمية الإدارية. حيث ورد في رسالة وأهداف الديوان أنه يعمل على تطوير وتنظيم الوظيفة العامة والأشراف عليها وتطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية. وهذا يعني أن ديوان الموظفين هو البوابة العريضة للمراقبة على موضوع التعيينات والترقيات التي تكون دوماً مدخلا للوساطة والمحسوبية. لهذا ما يهمننا هنا هي ادارة التعيينات.

الادارة العامة للتعيينات في ديوان الموظفين¹:



¹ الموقع الرسمي لديوان الموظفين <http://www.gpc.pna.ps> / تاريخ الزيارة 2015/1/18

الإختصاص:

- تتلخص صلاحية هذه الإدارة العامة بالإشراف على تعيين الموظفين العموميين سواء الفئات العليا، والفئات العادية وفقاً للقانون الأساسي، مادة (86) "يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون".

المسؤوليات الرئيسية:

- الإلتزام بإجراءات قانون الخدمة المدنية في التعيين والإختيار والتوظيف والترقية.
- الإشراف على مهام التعيين (التوظيف) في مستوى الفئة الثانية وما دون ذلك والعمل مع مؤسسات الخدمة المدنية والدوائر الحكومية لضمان أن التوظيف يتم دون تحيز أو محاباة وأنه قائم على أساس الجدارة والاستحقاق.
- إدارة تعيين موظفي الفئة الأولى والفئة الخاصة، والعمل على أن يكون تعيين الموظفين في هاتان الفئتان مبني على أساس الجدارة والاستحقاق، وتقديم التوصيات اللازمة بهذا الخصوص إلى مجلس الوزراء.
- الإشراف على الوزارات والمؤسسات العامة في التقيد التام بالقوانين والمواد لإعداد مشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف العامة في الخدمة المدنية.
- التنسيق مع الدوائر الحكومية في إعداد الإعلان والإمتحانات التنافسية للمتقدمين للشواغر وفق مبادئ النزاهة والحيادية والمهنية لإغراض إختيار موظفي الخدمة المدنية.

دائرة التعيينات العادية (الفئة الثانية فما دون)

المهام:

- إستلام مسوغات التعيين من الوزارات المعنية بعد الإعلان عن نتائج المقابلات حسب الأصول.

- إرسال المرشح للتعين للفحص الطبي حسب النماذج المخصصة وحسب ما نصت عليه اللوائح التنفيذية.
- إخطار المرشح للتعين بواسطة الدائرة الحكومية المعنية بالموافقة على التعيين ومباشرة العمل.
- التأكد من إستيفاء المرشح للتعين لكافة الأوراق والنماذج اللازمة لإستكمال إجراءات تعيينه.
- إخطار الموظف بواسطة دائرته الحكومية بتعيينه وإرسال نسخة من ذلك لوزارة المالية على النموذج المخصص حسب النظام.
- وضع المعايير والشروط اللازمة لشغل الوظائف المدرجة ضمن وظائف الفئات العادية.

دائرة تعيينات الفئات العليا

المهام:

- تقديم الدعم والمشورة لمجلس الوزراء فيما يتعلق بإختيار موظفي الفئات العليا وفق معايير تنافسية مبنية على أساس الجدارة والإستحقاق والكفاءة فيما يخص هذا المستوى من التعيينات.
- وضع المعايير والشروط اللازمة لشغل الوظائف المدرجة ضمن وظائف الفئات العليا.
- القيام بعمل دراسة الطلبات، ومطابقة المؤهلات المطلوبة، وعمل قوائم التصفية والتصنيف للمتقدمين لتسهيل عمل اللجنة الإدارية في مجلس الوزراء لإختيار الشخص المناسب.
- تنفيذ كافة قرارات مجلس الوزراء بخصوص تعيين موظفي المراكز العليا على كافة المستويات، الإجراءات، التدريب، التقييم، والفترة التجريبية لهذه الفئات.

دائرة الموازنة والتشكيلات والشواغر

المهام:

- إعداد مشروع جدول تشكيلات الوظائف وتصنيفها وفق قانون الخدمة المدنية.
- التنسيق مع وزارة المالية في المصادقة على الإعتماد المالي للشواغر المستحدثة.
- الإشراف على الدوائر الحكومية في تحديد إحتياجاتها الوظيفية وفق جدول التشكيلات.
- متابعة مسألة ملئ الشواغر بالتنسيق مع الدوائر الحكومية.

دائرة الإعلانات والإمتحانات

المهام:

- التنسيق مع الدوائر الحكومية في قضايا إعلانات الشواغر وشروط التوظيف.
- عمل قوائم دورية للمتقدمين المؤهلين وفق قوائم التصفية والتصنيف لإغراض الإختيار.
- التنسيق مع الدوائر الحكومية لعمل إعلانات مشتركة عامة لتسهيل إعلان الوظائف العامة.
- الإشراف على الإمتحانات السنوية لوظائف متشابهة وخاصة في قطاعي التعليم والصحة والوزارات الأخرى.

من جانب آخر وفي مقابلة شخصية مع السيد لطفي سمحان مدير عام الشؤون القانونية وحين سؤاله عن الوساطة والمحسوبة والخاصة بالتعيينات أنكر وجود هذه الظاهرة معتبراً أن عملية التعيين تتم من قبل ديوان الموظفين بكل نزاهة وشفافية لأنها تمر في مراحل قانونية لا مجال للوساطة والمحسوبة فيها. مع ذلك أقر أنه في حال وجدت هذه الظاهرة فإنها تشكل خللاً كبيراً في عمل المؤسسات، فيقول: " في حال كانت موجودة الوساطة والمحسوبة فهي حتماً تعيق، وأنا لا أرى أنها ظاهرة في مجتمعنا، أكثر الملفات التي يمكن أن يكون فيها خلل هي

العقود التي يتم من خلالها تعيين موظفين جدد، وفي هذه العقود لا يستطيع الوزير تعيين أي موظف على عقد إلا من خلال إعلان ومقابلة تقوم بها لجنة يكون ديوان الموظفين شريك فيها، ومن ثم يتم مراقبة أداء الموظف لمدة سنة كاملة، وفي حال ثبوت أهليته للوظيفة يتم تثبيته، وعكس ذلك يتم إعفائه وإستبداله بموظف آخر يخضع لنفس الشروط¹.

¹ مقابلة السيد لطفي سمحان، مدير عام الشؤون القانونية، الساعة العاشرة صباحا، 2015/1/25، في مكتبه الواقع في مبنى ديوان الموظفين العام، رام الله.

الفصل الثاني

الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة

الفصل الثاني

الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة

مظاهر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة

تعتبر الوظيفة العامة مرآة الحكومات القائمة، وتساهم في تحديد مستوى الدول من حيث التقدم، فطبيعة الخدمات المقدمة للمواطنين وطرق تقديمها، وكيفية إدارة التنمية بمختلف أنواعها في الدولة، ومدى الإلتزام في تنفيذ السياسات الحكومية، تجعل الوظيفة العامة والقائمين عليها أهم ركيزة في الدولة، لذا تجد كافة الدول تعمل على تنظيم شؤون الوظيفة العامة فتعتمد إلى وضع القواعد المنظمة لإجراءات تعيين الموظفين والتي تضمن إختيار أفضل المرشحين لشغل المواقع الشاغرة المطلوبة للوظيفة العامة حتى تضمن ديمومة تقدمها ومواكبتها للتطور السريع في كل الميادين، والحفاظ على مستوى متكافئ للتنافس الحضاري الذي تعيشه الأمم اليوم خصوصاً في ظل العولمة التي جعلت من الكون بأسره عبارة عن قرية صغيرة. الأمر الذي أوجد تحديات جديدة للدول لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت الشعوب - وبفضل التكنولوجيا- تقارن معيشتها وأسلوب حياتها ببعضها البعض، الأمر الذي يحث الحكومات إلى العمل على كل ما من شأنه تسهيل حياة مواطنيها. لذا نصت كل القوانين الدولية على ضرورة المساواة والشفافية في مسائل التعيين، إلا أن كثير من الدول وخصوصاً دول العالم الثالث لا تلتزم بما هو منصوص في دساتيرها، وتتعامل الحكومات مع دولها على أنها ملكية خاصة للحاشية السياسية والجهوية والقرابية وغيرها، فتصبح الوساطة والمحسوبة هي المعيار الأساس في التعيينات الحكومية والترقيات وكل ما يتعلق بالوظيفة العامة. أما الحالة الفلسطينية فكان من المتوقع أن تتبنى الشفافية كمنهج أساس في التوظيف، وذلك للخصوصية التي مرت بها القضية الفلسطينية، إلا أنه وللأسف دخلت في نفق الوساطة والمحسوبة والتي كان من أهم مظاهرها في الوظيفة العامة ما يلي:

1. التعيين

المقصود بالتعيين هو إسناد وظيفة إلى شخص ما من خلال قرار يصدر من السلطة المختصة، وفق مبادئ متعارف عليها في معظم القوانين العالمية، والتي منها مبدأ المساواة بين كافة المواطنين، من خلال إقرار الدولة مجموعة من القواعد العامة المجردة التي توضح شروط التوظيف، ووضع الوسائل التي تكفل تطبيق هذه القواعد على كافة المواطنين الذين يرغبون في الترشح لتولي الوظائف العامة¹. ويوجد نظامان متداولان في الخدمة المدنية بما يخص التعيين هما: نظام الاحتراف، ونظام المناصب، ومن خصائص نظام الاحتراف:

1. يتم التعيين فيه على أساس الفئة والدرجة وليس لشغل منصب محدد.
 2. غالباً ما يكون التعيين في الفئات الدنيا.
 3. تتم الترقية على أساس العلامات أو النقاط التي تكون مرتبطة بالشخص أكثر من المنصب.
 4. يترقى الموظف العام في النظام إلى أن يصل لمناصب عليا، ونادراً ما يتم استقطاب أشخاص من خارج نظام الخدمة المدنية لتلك المناصب.
 5. تستطيع الإدارة وضع الموظفين في أي درجة أو منصب كيفما تشاء، وهذا يعني أنه من الممكن نقل الموظف من دائرة إلى أخرى أو من وزارة إلى أخرى.
- أما نظام المناصب فيمتاز بـ:

1. تحدد المناصب بشكل واضح في القانون ويتم الإختيار والتعيين لشغلها عن طريق المسابقة المفتوحة من داخل الجهاز أو خارجه أو من كليهما.
2. يتم إختيار المرشح الأفضل من بين المتسابقين لشغل منصب معين.

¹ باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص16.

3. يتم التركيز في عملية التوظيف على التحصيل العلمي، والتدريب، والخبرة الشخصية، والتاريخ المهني والإنجازات، وطبيعة المرشح النفسية.

4. يعتمد على الحاجة إلى استقطاب مهارات جديدة.

تعتمد معظم أنظمة الخدمة المدنية في التعيين على نظام يجمع بين نظام الاحتراف ونظام المناصب. وهذا الحال متبع في عملية التوظيف في فلسطين، حيث أن المواد من 19 - 22 من قانون الخدمة المدنية تقوم على أساس نظام الإحتراف، والفقرات 13/3، و 32/3 تسمح بتطبيق نظام المناصب¹.

إن مسألة التعيين في فلسطين تخضع للقانون الذي نص صراحةً في المادة (86) من الباب الخامس في القانون الأساسي على " أن يكون تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون". ووضع شروط لتعيين الموظفين العموميين أهمها: أن يكون فلسطينياً أو عربياً، وأن يكون قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره، وخالياً من الأمراض والعاهاات التي تمنعه من القيام بوظيفته، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية².

كما ونص قانون الخدمة المدنية على بعض القواعد والشروط للتعيين من أهمها³:

"يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون: قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية، وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد يقرر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً. وأن يكون خالياً من الأمراض والعاهاات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المراجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك

¹ باسم الزبيدي وآخرون، نظام الخدمة في فلسطين: مرجع سابق، ص 11، 10.

² تمام نوفل، السياسات والأولويات التشريعية في تطوير الوظيفة العامة، مؤتمر الإصلاح والتطوير الإداري الأول، ديوان الموظفين العام، فلسطين، نيسان 2009، ص 5.

³ قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) للعام 2005.

الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوفر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية. متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.

كما وأخذ في التعيين لأول مرة القواعد التالية:

1- لا يكون التعيين بأثر رجعي ويعتبر تعيين الموظف في الخدمة من تاريخ إخطاره كتابياً بذلك من قبل الديوان بواسطة الدائرة الحكومية التابع لها ومباشرة العمل فيها، ويعتبر قرار تعيينه لاغياً إذا لم يباشر عمله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه كتابياً وفي هذه الحالة يعين من يليه في الترتيب إذا كان التعيين بموجب مسابقة.

2- لا يجوز تعيين الطالب المتفرغ في الدراسة في وظيفة شاغرة في الموازنة.

3- لا يقبل مرشح للخدمة المدنية لوظيفة تتطلب رخصة بموجب قانون إلا إذا كان المرشح حاصلاً على الرخصة المطلوبة من الجهة ذات الاختصاص.

4- أن تكون الشهادات العلمية التي يجري التعيين على أساسها أصلية أو مصدقة حسب الأصول صادرة عن معهد أو كلية أو جامعة أو أية مؤسسة أخرى معترف بها.

5- تكون معادلة الشهادات من قبل وزارة التربية والتعليم العالي كل حسب اختصاصها وذلك وفقاً لأحكام القانون.

6- أن لا يقل السن عن ثماني عشرة سنة.

وأختار المشرع الفلسطيني طريقتين للتوظيف في الوظيفة العامة هما:

1- حرية الإدارة في الاختيار: حيث أعطى المشرع الفلسطيني صلاحيات واسعة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في تعيين الموظفين؛ فشملت التعيين في الوظائف السياسية، والوظائف الإدارية كوكلاء الوزارات والمدراء العامين. كما أعطى مجلس الوزراء الصلاحية في تعيين موظفي الفئة الأولى في الوظيفة العمومية.

2- المسابقة: تضمن قانون الخدمة الفلسطيني لشغل الوظيفة العامة (باستثناء الفئة الأولى من الوظائف) طريقة المسابقة، موضحاً الإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات المختصة في التعيين، والتي تشمل:

- الإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفتين يوميتين على الأقل متضمنة البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها. ويتم تشكيل لجنة مختصة للاختيار ومتابعة عملية التعيين.
- يتم فرز طلبات المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة المعلن عنها من قبل لجنة مختصة، وتعلن اللجنة عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين، وليومين متتالين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة.
- يتم إجراء إختبار كتابي، يليه إختبار شفهي لمن إجتاز الإختبار الكتابي بنجاح، ومن ثم يتم إعلان أسماء الناجحين في الإختبار الشفهي حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقة.
- التعيين في الوظائف يكون حسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان. وفي حالة التساوي في الترتيب، يعين الأعلى مؤهلاً والأكثر خبرة؛ فإن تساويا يقدم الأكبر سناً، وعند مضي سنة على نتيجة الإمتحان تسقط حقوق من لم يدركه الدور.
- يتم البدء في عملية التعيين خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج.
- يجب الإنتهاء من عملية التعيين خلال مدة لا تتجاوز السنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان¹.

وعلى الرغم من ورود مسألة التعيين في القانون الفلسطيني، وتوضيح الشروط والطرق التي يجب أن تتبع، إلا أن واقع التعيين الذي أتبع في الضفة الغربية في أغلبه لم يلتزم بما هو منصوص في القانون إلا شكلاً، بمعنى أن طرق التعيين لم تقم على أسس مهنية موضوعية، بل كانت الوساطة والمحسوبية هي أساس التعيين في الوظيفة العامة، والمبدأ والمعيار الذي تستند

¹ باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص ص 39،41.

إليه هو درجة القرابة والجهوية والانتماء الحزبي والولاء السياسي والشخصي¹، وليس الكفاءة والجدارة والخبرة، مع تغييب واضح لمبدأ المساواة في التعيين. والمسابقة والمقابلات ما هي إلا واجهة قانونية لإختيار الموظفين دون محاسبة أو مراقبة. ويمكن تلخيص مظاهر الخلل في التعيين بما يلي:

- معظم التعيينات لم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص، ولم يتم الإعلان عنها.
- أغلب التعيينات تمت لإعتبارات سياسية وحزبية وعائلية، وليس لإعتبارات المؤهل العلمي والكفاءة.
- لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين.
- تمت كثير من التعيينات دون وجود وظائف شاغرة.
- عين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام لا يملكون القدرة على تنفيذها، وأصبحوا مسئولين عن موظفين يفوقونهم كفاءة وخبرة².

ومعظم التعيينات تمت دون تخطيط مسبق لمعرفة القوة البشرية اللازمة؛ الأمر الذي أدى إلى تضخم الكادر البشري العامل في القطاع العام حتى وصل إلى حوالي 25% من حجم العمالة الفلسطينية؛ رافقه ضعف في الإنتاجية بما لا يتناسب مع هذا العدد من الموظفين، مما شكل عبئاً مالياً وإدارياً لميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة أن كثير من الموظفين الذين تم تعيينهم بالوساطة والمحسوبية لا يعملون في إطار الوظائف التي عينوا على أساسها³. مما يؤثر سلباً على مسار التنمية بكافة أشكالها⁴. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات رسمية حول عدد

¹ أشرف محمد المصري، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 62.

² باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص 49.

³ خميس شلبي، ورقة بعنوان "الوساطة والمحسوبية في اشغال الوظيفة العامة" مقدمة الى مؤتمر امان السنوي، امان، فلسطين، ص 9.

⁴ حاحه عبد العالي، " الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 363.

الأشخاص الذين تم تعيينهم بالوساطة والمحسوبة، إلا أن الشارع الفلسطيني بدأ يستشعر مدى خطورة هذه الظاهرة، وبدأ يعيش حالة عدم رضا تجاه بعض الأشخاص المتنفذين في السلطة الوطنية الفلسطينية، يعبر عنها بانتقاد أي سلوك للسلطة وبأي اتجاه¹.

2. الترقيات

تعتبر الترقية من أهم أعمدة الوظيفة العامة، وحق أساسي من حقوق الموظفين، وعامل محفز للتفاني في العمل وتطوير الأداء من قبل الموظفين بما يعود بالنفع على الدولة والمواطنين على حد سواء، لذلك لا تغفل الدول من التطرق لموضوع الترقية في أنظمة الخدمة المدنية التابعة لها. والمقصود بالترقية: هو إنتقال الموظف من الفئة المسكن عليها في السلم لوظيفي إلى فئة أعلى، وتكون الترقية حسب نظام الخدمة المدنية التي تتبناه كل دولة؛ فإما أن تعتمد نظام النقاط التي يحصل عليها الموظف نتيجة تقدمه في الخدمة المدنية، أو أن تكون الترقية مربوطة بالمنصب نفسه، ويخضع الموظف الذي يرغب في الانتقال إلى وظيفة أعلى إلى مسابقة مفتوحة مع منافسين يمكن أن يكونوا من داخل الجهاز الحكومي أو من خارجه².

أما نظام الخدمة المدنية الفلسطيني فلقد صنفَ الوظائف الحكومية والموظفين فيما عدا الوزراء إلى ست فئات هي:

- الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.
- الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، ويشترط فيمن يشغلها توفر المؤهلات العلمية، والتي لا تقل عن درجة البكالوريوس والخبرات العملية المطلوبة، والحد الأدنى للبقاء على هذه الدرجة هو سنتان.

¹ خميس شلبي، الوساطة والمحسوبة في اشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص9.

² باسم الزبيدي وآخرون، نظام الخدمة المدنية في فلسطين، مرجع سابق، ص13.

- الفئة الأولى: وتشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار شريطة أن تتوفر لديهم المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، بالإضافة إلى توفر مهارات إدارية وقانونية، والحد الأدنى للبقاء على هذه الدرجة هو ست سنوات.
- الفئة الثانية: وتشمل الوظائف الإختصاصية في مختلف المجالات، ويتم إختيار من يمتلكون مهارات قيادية وإدارية من بين موظفي تلك الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإشرافية الوسطى والإدارية مثل رؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات، والحد الأدنى للبقاء على هذه الدرجة والدرجات التي تليها هو خمس سنوات.
- الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية.
- الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية.
- الفئة الخامسة: وتشمل الوظائف الخدماتية مثل السعاة، والحراسة¹.

وتتم الترقيات لموظفي القطاع العام حسب قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة1998، والمعدل بالقانون رقم(4) لسنة 2005 المعتمد والمعمول به في السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يكون لزاماً على الموظف المسكن على درجة معينة قضاء الحد الأدنى -على الأقل- للفئة التي يشغلها حسب ما ورد في المادة رقم (43) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، قبل العمل على ترقيته كحق له في استيفاء المدة القانونية على الدرجة، طالما لم يكن هناك ما يمنع ذلك.

وللترقية على الدرجات داخل الفئة الأولى يشترط فيها حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة حسب ما جاء في المادة (44) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وتعطى الأولوية للترقية بالإختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة، وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الإختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين، ويتم إعتداد الترقيّة من قبل مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من رئيس الدائرة الحكومية

¹ تمام نوفل، السياسات والأولويات التشريعية في تطوير الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ص 5 و6.

المختص¹. كما ويشترط للترقية على الدرجات لباقي الفئات حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات حسب المادة (45) من نفس القانون، أما المادة (46) فنص على أن تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدائرة الحكومية المختصة بقرار من رئيس الدائرة المختص، وتعطى الأولوية في الترقيات للأقدمية والأداء. وتتم الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامسة بالأقدمية، ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختص حسب المادة (47)، ونصت المادة (48) على أن تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى للموظفين المستوفين لشروط الترقية بالتنسيق من رئيس الدائرة وبقرار من مجلس الوزراء².

تعتمد الترقية في قانون الخدمة المدنية كما هو مبين آنفاً؛ على الأقدمية وتقييم الأداء الشخصي للموظف مع غلبة الأقدمية في ترقية موظفي الفئات الدنيا، مع وجود تقييد للترقية من فئة إلى أخرى في مستويات معينة.

ويشير الواقع العملي للترقية وجود تمييز ما بين الفئات العليا وباقي الفئات، وأن القانون ليس مطبقاً في جميع الحالات، فكثير من الترقيات تمت لإعتبارات سياسية متجاهلة مبدأ الجدارة والكفاءة والأداء الشخصي للموظفين أو الأقدمية حسب ما ورد في القانون³. وبرزت الوساطة والمحسوبية في العديد من الترقيات لموظفين دون الرجوع لتعليمات وإجراءات قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وباستخدام نفس القنوات التي استخدمت في تعيين أشخاص في مناصب عليا مثل مدير عام أو وكيل مساعد أو وكيل، من خلال الحصول على توصية من الرئيس أو الوزير المعني يوصي المسؤولين في ديوان الموظفين إلى ترقية بعض الموظفين دون وجود أدنى مبرر مهني لذلك، وفي العادة يتم اعتماد تلك التوصيات⁴.

¹ علاء خليل العكش، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2007، ص57.

² قانون الخدمة الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998.

³ باسم الزبيدي وآخرون، نظام الخدمة المدنية في فلسطين، مرجع سابق، ص13.

⁴ خميس شلبي، الوساطة والمحسوبية في إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص12.

ومن أشكال الوساطة والمحسوبة الأخرى في الترقيات:

1. إحتساب سنوات خدمة للحالات النضالية المحسوبة على التنظيمات السياسية المنضوية تحت إطار منظمة التحرير الفلسطينية تمتد إلى عشرين سنة في بعض الأحيان، واعتمادها في الترقية¹.

2. تقييم الأداء للموظفين: يعتبر تقييم الأداء عامل أساسي من عوامل التطوير الوظيفي؛ حيث يعمل على خلق قاعدة معلوماتية تساعد متخذي القرار في رسم السياسات الإدارية وتطوير القوى البشرية والمساعدة في عملية الرقابة في القطاع العام، وتبين مكامن الخلل والقصور في الأداء الوظيفي لمعالجته وتلاشيه، أو تبين مدى تقدم الموظف وتطوره في إنجاز العمل، ومن ثم تقوم بتشجيعه من خلال مكافئات معنوية ومادية، حيث تضمن الإدارة عند استخدامها أسلوباً موضوعياً لتقييم الأداء عدم إغفال الموظفين ذوي الكفاءات الذين يعملون بجهد كبير وصمت، وتعمل على أن ينال الموظف ما يستحقه من ترقية أو مكافئة على أساس جهده وكفاءته في العمل². وهذا بدوره يحث العاملين على بذل أقصى جهد ممكن من أجل أن يحققوا المعايير المطلوبة للأداء الجيد، حتى تثبت أحقيتهم في الترقيات والمكافئات³، خاصة أن معظم قوانين الخدمة المدنية في دول العالم إشتترطت حصول الموظف على تقدير عالي في الأداء كي يتمكن من حصوله على الترقية، وكذلك إشتترط قانون الخدمة الفلسطيني حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة إذا ما أراد الحصول على الترقية⁴. ومن العوامل الأساسية التي تقاس الدول بموجبها ما بين متقدمة أو متخلفة هي مدى الأداء الوظيفي للموظفين والذي ينعكس من خلال الرضا الوظيفي المنبثق عن

¹ خميس شلبي، الوساطة والمحسوبة في إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص12..

² ماجد إبراهيم شاهين، مدى فاعلية وعدالة نظام تقييم أداء العاملين في الجامعات الفلسطينية وأثره على الأداء الوظيفي والولاء والثقة التنظيمية"، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين-غزة، كانون ثاني 2010، ص24.

³ يوسف عبد بحر ومؤمن خلف عبد الواحد، معوقات عملية تقييم الأداء في الوزارات الحكومية بقطاع غزة من وجهة نظر المُقيمين، نيسان 2009، ص6.

⁴ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مادة 43-50.

أمور عدة أهمها عدالة التقييم ونزاهته والتي تؤدي إلى ضمان حصول الموظف المستحق على الترقية.

إلا أن الواقع العملي لأداء حكومات دول العالم الثالث والتي منها السلطة الوطنية الفلسطينية يشير إلى إنعدام العدالة في التقييم نتيجة إنتشار الوساطة والمحسوبية والعشائرية والمناطقية والجهوية والسياسية، وبالتالي تجاوز الموضوعية في الترقية، الأمر الذي يلقي بظلاله على الموظف وأدائه إذ يصبح أكبر همه كيف يترقى إلى درجة وظيفية أعلى دون الأهتمام بوظيفته التي يشغلها¹.

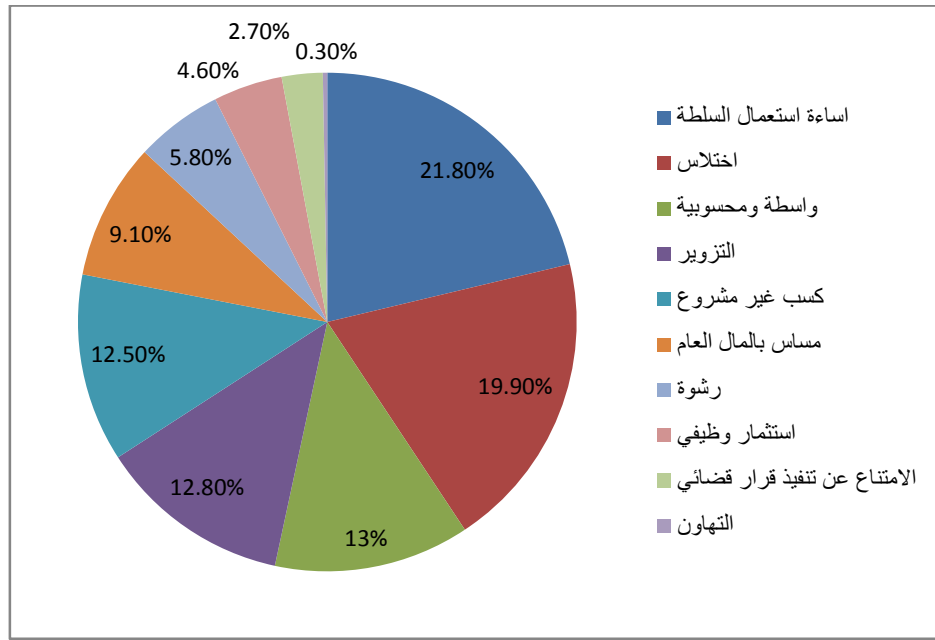
في أغلب الأحيان لا تلتزم المؤسسات الفلسطينية بشروط إستحقاق الترقية، فعامل الأقدمية، وحسن الأداء والكفاءة، لا يلعب دور أساسي في ترقية الموظف، بل هناك إعتبرات شخصية أو حزبية أو عائلية أو محسوبية، تؤثر في قرار الترقية. مما خلق إحساساً بالظلم لدى كثير من الموظفين، خاصة عندما يتم ترقية موظفين لا يتساوون في الخبرة أو الكفاءة أو المؤهل العلمي أو الأقدمية مع زملائهم في الوظيفة العامة، مما إنعكس سلباً على فاعلية الجهاز الوظيفي².

ومن خلال إحصائيات التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد تبين أن نسبة الوساطة والمحسوبية في التعيين من مجمل قضايا الفساد المعروضة على الهيئة بلغت 13%³ (شكل رقم 2).

¹ علاء خليل العكش، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2007، ص64.

² باسم بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص53.

³ هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي للعام 2013، ص35



الإطار القانوني لمواجهة الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة

يعتبر فعل الوساطة والمحسوبة جريمة يعاقب عليها القانون، إضافة إلى أنها شكل من أشكال الفساد الإداري الذي يخل بمبادئ دستورية ثابتة وأساسية في الدساتير المختلفة، فتنبّهت السلطة الوطنية الفلسطينية التي إنضمت إلى العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية الساعية للحد من إنتشار الفساد لمدى خطورة آثار هذه الجريمة فأوردتها المشرع الفلسطيني بشكل واضح وصريح في القرار بقانون المتعلق بمكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010؛ حيث ورد في مادة (4) منه: يعتبر من ضمن تعريف الفساد في البند الخامس " قبول الوساطة والمحسوبة التي تلغي حقا وتحق باطلا. ومن ثم حدد العقوبة على ذلك بالسجن لمدة تمتد من ثلاث سنوات إلى خمسة عشرة سنة، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة"¹.

إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته يعتبر الإطار القانوني الأساس في محاربة الفساد والتي تشمل الوساطة والمحسوبة التي تخل بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة التاسعة من القانون والتي نصت على أن " الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز

¹ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م، فلسطين، مادة رقم (14).

بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة¹. والمادة 4/26 والتي تنص على "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص"². حيث أن الوساطة والمحسوبية تحرم المستحق ما يجب أن يحصل عليه، وتحرمه من فرصة تقلد المناصب والوظائف العامة. على الرغم من وجود بعض الإشكاليات القانونية التي وقع فيها المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي من خلال خلط أو إدماج بعض أنواع الفساد، مثل الخلط بين جريمة الوساطة والمحسوبية وجريمة الرشوة وذلك بإشتراط الفائدة المادية أو المعنوية على الموظف الذي ارتكب فعل الوساطة والمحسوبية، وبالتالي صعوبة تطبيق العقوبة على من هو في حكم هذا الموظف³. فعمل على إصدار قرار بقانون أفرد فيه ذكر صريح لجريمة الوساطة والمحسوبية بأنها " إتخاذ الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لإعتبارات غير مهنية كالإنتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية"⁴.

¹ القانون الاساسي المعدل 2003، الباب الثاني، المادة (9)، ص4.

² المرجع السابق، المادة (4/26)، ص7.

³ الوساطة والمحسوبية جرائم لا عقاب لها، موقع الاقتصادي، اذار 2014، الرابط www.aliqtisadi.ps/ تاريخ الزيارة

2014/5/23

⁴ قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م

الفصل الثالث

الوساطة والمحسوبة: التدايعات والتحديات

الفصل الثالث

الوساطة والمحسوبية: التداعيات والتحديات

تداعيات الوساطة والمحسوبية على الوظيفة العامة

للفساد آثار وخيمة تؤثر بالسلب على الدولة التي ينتشر فيها؛ لا بل ويتعداها إلى العالم أجمع خاصة في ظل العولمة التي سيطرت على عصرنا الحالي، وعندما تقرر الحكومات محاربة الفساد وتسعى لذلك فإنها بحاجة إلى تطوير وسائل الرقابة والمحاسبة، إلى جانب كثير من الخطوات معتمدة في ذلك على منظومة إدارية كفؤة تعتنى بوضع الأهداف والخطط ووسائل الرقابة والمتابعة والتقييم مدعومة بقرارات سياسية مع ضمان حكومي للتنفيذ، وهذا يتطلب جهاز إداري حكومي سليم معافى من أمراض الفساد المتنوعة والمركبة. أما في حالة إصابة الجهاز الحكومي بداء الفساد فإنه سينعكس بشكل سلبي وسلبى جداً على كل مقومات الدولة ويترك آثار يصبح علاجها أكثر تعقيداً مما لو كانت المسألة تتعلق بالفساد في القطاع الخاص أو القطاع الأهلي.

ومن أخطر أنواع الفساد وأكثرها انتشاراً في فلسطين هو تغلغل الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة¹؛ لما تتركه من تداعيات سلبية تؤثر في الوظيفة العامة، وتنعكس على المواطن الفلسطيني بغض النظر عن موقعه الوظيفي أو الاجتماعي أو السياسي. ومن أهم التداعيات على الوظيفة العامة هي:

تداعيات إدارية

إن التداعيات الإدارية هي نتاج طبيعي للفساد الإداري، ومن الضروري هنا أن نفهم ما المقصود بالفساد الإداري لأن الوساطة والمحسوبية هما جزء أصيل من هذا النوع من الفساد.

¹ الإحصاء يعن نتائج مسح واقع الفساد وانتشاره في فلسطين، وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية وفاء، رام الله، 9 كانون اول 2013.

تعددت التعاريف التي أطلقت لتوضيح مفهوم الفساد الإداري وقد يعزى سبب ذلك إلى اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد الإداري، وإختلاف المدارس الفلسفية قد يعود سببه إلى اختلاف أفكار وثقافات وتوجهات رواد هذه المدارس من الكتاب والمنظرين والعلماء. حيث عرف الفساد الإداري بصورة عامة على أنه " التأثير غير المشروع في القرارات العامة"¹. كما وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته " إلا أن اغلب التعاريف جاءت منقحة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي تتركها في كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهيكلها التنظيمية وتعتبر هذه الظاهرة وبائية في معظم دول العالم. وتتمثل بالإنحرافات الإدارية والوظيفية والمخالفات التي يقوم بها الموظف العام أثناء تأديته مهام وظيفته مثل عدم إحترام أوقات العمل أو التراخي أو التكاثر وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة، وإتباع المواطنين أساليب ملتوية كتقديم الرشاوى لإنجاز معاملاتهم بسبب عجز أو ماطلة أو تقصير الجهاز الإداري عن الإنجاز، وتضخم المؤسسات والأجهزة الحكومية الذي يلزمه تعيين قيادات إدارية غير مؤهلة، وعجز سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش للموظف، وتراكم الثغرات في القوانين والأنظمة والتشريعات وعدم معالجتها، وحصول موظفو الفئة العليا على إمتيازات شخصية بشكل غير قانوني²، وقيام بعضهم بفرض أنفسهم كشركاء للمستثمرين من خلال وضع شروط تعجيزية وغير قانونية³.

وتقسم الإنحرافات إلى:

1. الإنحرافات التنظيمية: وهي عبارة عن المخالفات التي يمارسها الموظف أثناء قيامه بمهام وظيفته والمتعلقة بشكل أساسي بالعمل، والتي منها:

¹ ساهر عبد الكاظم مهدي، مرجع سابق، ص4.

² حمزة الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2010، ص82.

³ عزمي الشعبي، الفساد والمحسوبية والفقير، ورقة سياسات لمحاربة الفقر والفساد، أمان، فلسطين، ص4.

- عدم إحترام العمل كالتأخر في الحضور صباحاً والخروج قبل إنتهاء الدوام الرسمي، وتمضية وقت العمل بقراءة الجريدة والتنقل بين المكاتب.
 - الإمتناع عن أداء العمل المكلف به، مثل رفض الموظف تنفيذ العمل المطلوب منه أو عدم إتقانه والتأخر في أدائه.
 - عدم الإلتزام بتعليمات الرؤساء، مثل عدم إطاعة المسؤول المباشر والبحث عن الأعذار لتبرير ذلك.
 - الكسل والتراخي في العمل وتنفيذ الحد الأدنى من العمل، وإستغراق وقت أطول مما هو مخطط له في إنجاز المهام الوظيفية.
 - اللامبالاة والسلبية وعدم حب التطوير والإبتكار والعزوف عن إبداء الرأي والمشاركة في إتخاذ القرارات، وعدم الرغبة في التعاون، وعدم تحمل المسؤولية.
 - إفشاء أسرار العمل.
2. الإنحرافات السلوكية: وهي المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف والمرتبطة بمسلكه الشخصي وتصرفه، والتي منها:
- عدم الحفاظ على كرامة الوظيفة، كقيام الموظف بارتكاب عمل مخل بالحياء.
 - سوء إستخدام السلطة، كتجاوز إعتبرات العدالة في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم، أو التغاضي عن نشاطات غير قانونية لصالح الأقارب والأصدقاء.
 - تدني مستوى الأداء الوظيفي: يلاحظ أن كثير من الموظفين العموميين يسعون دائماً للترقيات دون إجتياز المعايير الموضوعية للترقية ويوجه في سبيل ذلك كل جهده وتفكيره على حساب عمله المناط به، ويكون في حالة صراع دائم مع زملائه يمتد إلى المسؤوليات والصلاحيات، فينسب الإنجازات لنفسه ويحمل الأخطاء والإنحرافات لغيره، مما يؤثر على

سير العمل وعدم تقديم الأفضل بالوقت والكيفية التي تناسب المواطنين، وبالنهاية عدم تحقيق هدف ورسالة المؤسسة الحكومية¹.

3. الإنحرافات المالية: وهي عبارة عن المخالفات المالية والإدارية المتعلقة بسير العمل المنوط بالموظف، مثل قيام الموظف بإستغلال موقعه للإنتفاع من الأعمال الموكلة إليه من خلال إبتزاز المراجعين مالياً، أو إستخدام العمال والموظفون الحكوميون في غير الأعمال الرسمية لصالح أموره الخاصة، وتبديد الأموال العامة على الأبنية والأثاث والسفريات والإعلان والنشر في الصحف في مناسبات التهاني والتعازي.

4. الإنحرافات الجنائية: وأهمها الرشوة وسرقة المال العام وتزوير الأوراق الرسمية².

تداعيات أخلاقية

الأخلاق: هي عبارة عن مجموعة مبادئ تتبع من مصدر ديني أو موروث إنساني تحت أو تنتهي عن تصرفات معينة، وتشكل في مجموعها منظومة من القيم المترابطة التي تعتبر أطر ثقافية حاكمة للسلوك الإنساني، ويمكن التفرقة بين مستويات متدرجة لمنظومة القيم وفق التالي:

قيم مطلقة: وهي القيم العليا التي تمثل منطلقات أخلاقية عامة كالحق والخير والفضيلة الخ.

قيم جماعية: وهي التي تحكم سلوك الجماعات، وتوضح الحدود العامة لإختيارات أعضائها كقيم الإنجاز والمصلحة العامة.

التوقعات المتبادلة: تتشكل قيم الجماعة من عدد من التوقعات المتبادلة المرتبطة بأداء الأدوار الاجتماعية، فقيم الجماعة هي التي تحدد للعضو التوقعات المرتبطة من أداء دوره، فهي تحدد للموظف العام والطبيب والمعلم والعامل حقوقه وواجباته، ومن ثم تحدد له ماذا يجب أن يكون

¹ علاء العكش، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة، كلية التجارة "، الجامعة الإسلامية، غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، 2007، ص64.

² نور طاهر الأفرع، إستراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري، جامعة عبد المالك السعدي - كلية الحقوق، آب 2013، ص ص 9-11.

عليه هذا الدور، وما هي مواصفات الأداء المتميز والأخلاقي لهذا الدور؟ وتشكل التوقعات الأسس التي يقوم عليها التفاعل في الحياة اليومية، وعندما يخرج الدور عن هذه التوقعات فإنه يكون قد انحرف عن جادة الصواب، وأتجه نحو تطوير معايير قيمية خاصة به لا بالمجتمع الذي يعيش فيه تكون في أغلبها توقعات منحرفة، وهنا تظهر توقعات متبادلة من نوع مختلف، كأن يتوقع طالب الخدمة أن يطلب الموظف العام منه رشوة، أو أن يتوقع الموظف العام أن يحصل من طالب الخدمة على رشوة، وعندما يتم تداول هذا الأمر ويصبح أشبه بالعرف تصبح فيها التوقعات المتبادلة الشاذة أو المنحرفة هي الأكثر قبولا.

القيم الفردية: وهي القيم التي تحدد السلوك الفردي الذي يمكن أن يكون متصلاً بسلوك الجماعة ومرتباً بها، أو أن يكون منحرفاً عنها، وعند هذا المستوى الفردي تظهر عملية اختراق المنظومة المثالية للقيم، وكذلك اختراق التوقعات المتبادلة للأدوار التي يؤديها الفرد.

وعلى الرغم من أن القيم تتشكل من المعاني التي يضيفها الأفراد على أفعالهم، إلا أن بعض الباحثين ميز بين القيم الداخلية التي تعتق كقيم في حد ذاتها، والقيم الأدائية التي تعتق لتحقيق أهداف محددة، مع إجماعهم على أنها تبقى نسبية وليست مطلقة¹. وتعتبر أخلاقيات الخدمة العامة التي يمارسها الموظف العام من الأمور التي يعتمد عليها النظام في الحكم على كفاءة المؤسسات الحكومية وفعاليتها ومدى تقدم المجتمع وإزدهاره، وهذا جزء من قياس تقدم الدول أو تخلفها، ويلاحظ أن أغلب دول العالم الثالث إن لم تكن جميعها تحدث فيها إشكاليات بين ممارسة الموظف للمسؤولية الإدارية وبين توافقها مع حدود المسلك الأخلاقي السليم²، فتظهر المشاكل الإدارية للأخلاقية التي تنعكس على العلاقة فيما بين الموظفين بعضهم مع بعض، أو بين الموظفين والمراجعين، مما يؤثر على إنتاجية الموظف وعلى الخدمة المقدمة للجمهور، وبالتالي ينعكس على الرضا الجماهيري عن الحكومة. والتداعيات الأخلاقية تشمل

¹ أحمد عبد الله زايد وآخرين، الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين واختياراتهم، دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد، وزارة الدولة للتنمية الإدارية لجنة الشفافية والنزاهة، مصر، أكتوبر، 2009، ص 25، 24.

² عوض العنزي وعقوب العديم، إبراك الموظفين للمسلك الوظيفي والأخلاقيات المهنية، جامعة الكويت، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 22، العدد الثاني، 2006، ص 4.

كثير من أوجه الفساد بل تكاد تغطي كل مواضيع الفساد وأشكاله، إلا أن الدراسة ستركز على بعض النقاط الأساسية والتي تشكل أساس لأمراض الفساد الأخرى والتي منها:

تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة: المصالح الخاصة تختلف وتتباين وتتناقض، ولا يمكن التوفيق بينها إلا من خلال المصلحة العامة التي تشكل قاسم مشترك للمجموع، وكلما سادت الروح الفردية على حساب المصلحة العامة ينتشر الفساد ويتغلغل في أحشاء المجتمع، ومن أبرز أنواع الفساد الذي يظهر جراء تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة المحسوبية، حيث يشعر الموظف أن المحسوبية هي المعيار؛ وليس الكفاءة والجدارة والتفاني في العمل، فيشعر الموظف الكفوِّ وصاحب الخبرة والمهارة والكرامة بالغرابة في ميدان عمله، فيضطر كثير من هؤلاء الموظفين ترك العمل، أو العمل تحت ضغط نفسي كبير يؤثر على إنتاجيته، أما الموظف الذي حصل على الوظيفة بمعايير أبعد ما تكون عن معايير الجدارة فتجده غير مبالي، ويتصف بصفات النفاق والأنانية وحب الذات، وتحويل الفشل إلى إنجازات، وتضخيم الأعمال الضئيلة التي ينجزها، وتعظيم مصلحته الخاصة على المصلحة العامة.

العنصرية

هي التعصب للقبيلة أو الجنس أو الشعب أو الأمة أو العرق أو اللون¹ أو المستوى الاجتماعي أو المالي أو التنظيم السياسي، أو لدين أو طائفة أو مذهب معين، وهي خلق مذموم وسنة سيئة، وتغلب على أصحابها الأنانية وحب الذات والإدعاء الكاذب والغرور وإحتقار الآخرين وعدم إحترام حقوقهم أو مشاعرهم، ويعتقدون أنه لا يوجد لهم مثيل، وأنهم المرجع الأساسي، وأفعالهم وأقوالهم صواب، والغير على خطأ، ويحملون كماً كبيراً من الغضب يسقطونه على الآخرين، فظهر نتيجة لوجودها أمراض اجتماعية عديدة مثل المحاباة والوساطة والمحسوبية، تعمل على إهدار الطاقات وتعطيل القدرات وإقصاء للكفاءات، ومن ثم تنهك الشعب وتحوله إلى أشلاء ممزقة متناثرة، لا وزن له أمام أعدائه².

¹ عيد الدويهبس، لا للتعصب العرقي، ط1، الكويت، نيسان1999، ص6.

² أشواق الطويرقي وآخرون، العنصرية داء يهدد نسيج المجتمع، صحيفة عكاظ، 16 شباط2014، العدد 4627.

وتفتت العنصرية بأشكالها المختلفة في المجتمعات عامة عبر التاريخ؛ وأستمرت إلى يومنا هذا، ألا أنها تبرز بشكل واضح جلي في الدول المتخلفة والإستبدادية والتي ينتشر بين أفرادها الجهل والتمييز وغياب للحريات، وأخطر ما في العنصرية أنها تغذى للأطفال مع الحليب، وتلازمهم حتى الممات، إلا أنها تضعف وتكاد تتلاشى كمناسبة علنية في ظل دولة الحريات التي تحافظ على كرامة الإنسان وتعطيه كامل حقوقه غير منقوصة. وكثيراً ما يعمل أصحاب المصالح المشبوهة من أبناء الشعب الواحد، بتغذية العنصرية لتحقيق مصالحهم الخاصة، فيقومون بإثارة النعرات القبلية والمناطقية والحزبية الخ. في سبيل تحقيق نجاحات فردية محدودة وقصيرة الأجل، غير آبهين بما يلحقه من دمار على صعيد الوطن والشعب؛ فيصبح الفرد عندهم أهم من الشعب، والحزب أو القبيلة أو القرية أو المدينة أو المخيم أهم من الوطن.

ومن الأسباب التي تدفع الفرد باتجاه العنصرية:

- الشعور بالخوف في المجتمعات التي تعيش أوضاع سياسية واجتماعية مضطربة، الأمر الذي يدفع الإنسان الخائف والغير مستقر بالولاء لعشيرته أو منطقتة أو حزبه أكثر من ولاءه للوطن، ظناً منه أنها المنفذ الوحيد لحمايته.
- السعي للزعامة من قبل بعض الأشخاص، وتبوء مواقع متقدمة وظيفياً واجتماعياً وسياسياً، دون إمتلاك المؤهلات لذلك، تدفعهم إلى إستعطاف فئاتهم لينالوا مبتغاهم.
- خلق تشكيلات اجتماعية أو سياسية لتنفيذ أجندة مصممة لتحقيق مصالح دول أخرى مستفيدة من تمزيق وحدة المجتمع الواحد.
- إستبداد الحكام وظلمهم لشعوبهم وقمعهم للحريات عزز الولاء للعشيرة والطائفة.
- تأثر شعوب الدول المتخلفة بإزدهار وتقدم الدول الأخرى وتمتع مواطنيها بالحرية والرفاهية، دفعهم إلى الاعتقاد أن الإنخراط بالتجمعات العشائرية والطائفية الخ، يمكن أن يحقق لهم

مستوى معين من الرفاهية من خلال التعاضد، وفي ظل عجز المستوى الرسمي للدولة من تحقيق ذلك¹.

وللعنصرية سلبيات كثيرة أهمها:

• شيوع الفرقة والبغضاء: العنصرية تعمل على زرع الكراهية بين الأمم والشعوب، وأفراد المجتمع الواحد، فالطبيعة الإنسانية للأفراد تأنف وتبغض وترفض من يسعى للتمييز عنهم، ومن يكره الآخرين حتما ستجدهم يكرهونه، فلكل فعل رد فعل²، وهذا ما يحصل مع الذين يشعرون أنهم أفضل من الآخرين لا لشيء ذو قيمة عملية بل لأنهم يعيشون في أوهاام العنصرة المقيتة، فتبرز الفرقة بين أبناء الشعب الواحد، وتدب الخلافات والعداوات فيما بينهم، ويصبحون فريسة سهلة للأعداء الذين يتربصون بهم، ومن الممكن أن يستعين الفرقاء بالأعداء على بعضهم البعض فيسيطر العدو على البلاد والعباد ويذوق الكل الشعبي مرارة الهوان والذل من العدو.

• تعطيل العقول: يتأثر عقل الإنسان في البيئة التي ينشأ فيها، وتساهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية في تحفيز أو إضعاف قدراته، وفي أجواء العنصرية يتربى الفرد على تعطيل عقله خارج حدود تنشئته، فتسلب إرادته وتحول طاقته إلى خدمة أعداء أمته من حيث لا يدري، فيساق ضمن قطيع نحو خط سير رسمه له الإله الوهمي المزعوم والمختلفة أسماؤه مع وحدة المصير، فتارة يمثل العرق والقبيلة والعشيرة والمنطقة، وتارة أخرى يمثل الحزب السياسي أو نظام الرجل الواحد أو الصفاة الحاكمة، ويصبح الإنسان عبارة عن كائن بشري مكرر يحمل نفس المضمون العقلي الذي أنشئ عليه، تماما مثل زجاجات فارغة ملئت بأصناف حسب رغبة مالكها، وأحكم إغلاقها، لأن عدم الإغلاق يمكن أن يلوثها بعناصر أخرى ويفسد ما عبأه المالك، وهكذا العقول التي تتصف بالإنغلاق والتعصب والتمييز

¹ محمد جواد الغرابي، الطائفية العنصرية والعشائرية، شبكة البصرة، 16 آب 2011، الرابط www.albasrah.net تاريخ الزيارة 2014/6/2.

² عيد الدويهبس، لا للتعصب العرقي، مرجع سابق، ص 10.

العنصري، تستسلم لسلطة نص أو مفكر، تخاف أن تفتح على الآخر كي لا تفسد الأوهام والخرافات التي سقيت بها منذ الصغر، وتبقيه أسير عقائد باطلة وطقوس جاهلية يتبرأ منها الدين والعلم والفطرة، تقدس البشر والحجر، بفعل الجهل والعمى عن رؤية الواقع وفهمه، فيلغى العقل، وتعطل آليات التفكير الحر والإندماج مع قضايا الواقع ومشاكل الحياة¹.

- تركيز الثروة والسلطة: يساهم تركيز المال والسلطة لدى أفراد أو جماعات إلى زيادة الإحساس بعدم العدالة والظلم، حيث تحتكر قلة موارد المجتمع ويستتبع ذلك ترسيخ لقيم المصلحة الشخصية وسيادة الأنانية والسعي إلى الكسب السريع دون أسس موضوعية لتراكم الثروة.
- غياب الديمقراطية: يؤدي غياب الديمقراطية إلى قيم عدم المشاركة والانغلاق على الذات وفي حالة المشاركة تكون في أدنى مستوياتها.
- غياب العدل والحرية: وتمثل غياب العدل في كل جوانب الحياة من قبل أهل العنصرية في تعاملهم مع الآخرين، إذ أن التمييز في التعامل مع الآخرين هي السمة الغالبة، فتجد التساهل مع المجرمين من أبنائهم، ولا يروا من الآخرين إلا سلبياتهم، ولا حرية إلا حريرتهم، ولا كرامة إلا كرامتهم، ولا حق إلا حقهم، فالتفكير في غيرهم غير وارد عندهم.
- أهل العنصرية يزورون حقائق تاريخية من خلال مدح عشائريهم وشعوبهم، بحيث يعتقد أبنائهم أنهم ملائكة، فتمر بهم حوادث كثيرة تفضح إدعاءاتهم، من خلال واقع فعلي مُعاش، فتصيبهم الكوارث النفسية والعسكرية والاجتماعية والسياسية.
- العنصرية مبددة للطاقت الإنسانية المبدعة، فمعيار التوظيف والترقية هو الانتماء الحزبي أو العشائري أو المناطقي، مما يدفع بالكفاءات إلى الهجرة أو الرضوخ القمعي الساخط المحبط والمثبط، وبالتالي عدم الإنتاجية الخلاقة والمبدعة².

¹ محمد شداد الحراق، سياسة تعطيل الوعي وتخدير العقل، موقع ديوان العرب، 28 تشرين اول 2011، الرابط www.diwanalarab.com.

² عيد الدويهييس، لا للتعصب العرقي، مرجع سابق، ص ص14، 11.

تداعيات اجتماعية

للفساد تداعيات اجتماعية خطيرة تؤدي إلى تمزيق عرى العلاقات الاجتماعية وإنهيارها، ونشر الحقد والكرهية بين أفراد المجتمع الواحد؛ مما يهدد السلم الاجتماعي، وإضعاف الشعور بالمسؤولية، كرد فعل لإنهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص. كما يزيد من نسبة الفقر والامية والبطالة، وتراجع في تقديم الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم، مما يساهم في زيادة الفئات المهمشة، وظهور قيم اجتماعية سلبية، تكون جديدة على المجتمع، تنعكس على سلوكيات الأفراد، مثل النفاق والكذب والغش وشراء الذمم والولاءات السياسية¹، وتراجع الإهتمام بالحقوق العام والتقبل النفسي للتفريط في معايير الأداء الوظيفي، وعمق الشعور بغياب العدل والمساواة، وقل من درجة محبة الوطن والانتماء إليه مما أضعف التضامن الشعبي في مواجهة الاحتلال². وأخطر من هذا كله هو وجود تقبل نفسي وذهني عام في المجتمع لتبرير الفساد وخلق ذرائع تبرر إستمراره، وهناك الكثير من التداعيات الاجتماعية إلا أن الدراسة ستركز على أخطرها والتي منها:

- غياب العدالة الاجتماعية: تشكل العدالة قيمة عليا من قيم التراث الإنساني الذي أسهمت في بنائه مختلف الشعوب والحضارات عبر التاريخ، حيث تمثل في جوهرها إعطاء كل ذي حق حقه بغض النظر عن خلفياتهم المذهبية أو الدينية أو الحزبية أو العرقية أو السياسية³، وهذا الجوهر يحتاج لمقومات واقعية حتى يتسنى له التطبيق، ومن أهمها:
- المقوم الاقتصادي: ويعني وضع سياسة عامة للثروة القومية وطرق توزيعها بالعدل على أفراد الشعب، بما يضمن توفير الحد الأدنى لمتطلبات العيش الكريم للمواطن.
- مقوم قانوني: يعمل على ضمان الحقوق الخاصة للمواطنين.

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص49.

² عزمي الشعبي، ندوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، مرجع سابق، ص19.

³ حسني الطنطاوي، غياب العدالة الاجتماعية في واقعنا المعاصر، موقع البدرشين اليوم، الرابط www.albadrashin.com. تاريخ الزيارة 2014/6/4.

- مقوم أخلاقي: يقوم على التكافل والتعاون، والشعور بالمسؤولية تجاه الآخرين، واحترام حقوقهم المادية والمعنوية.

وبهذا المعنى تصبح ثقافة العدالة هي نفس ثقافة الحرية، لأنهما قيمتان تتبعان من أصل واحد، أصل لا مكان فيه للظلم والإستبداد، فلا عدالة في ظل خضوع الإنسان للقهْر، أو الفقر، أو لإنكار حقوقه الأساسية، أو الحط من كرامته. وهذه الثقافة التي يجب أن تسود، تكون من مسؤولية كافة الجهات والمؤسسات في الدولة.

وللعدالة أكثر من مستوى تطبيقي في الحياة الاجتماعية منها¹:

- المستوى الاجتماعي السياسي العام: حيث تجمع كافة القوى السياسية والمؤسسات الفاعلة والمؤثرة في تسيير شؤون المجتمع على أن تكون العدالة الاجتماعية هي القيمة الحاكمة لتصرفاتهم وسلوكياتهم وسياساتهم.
- المستوى الفردي: حيث تصبح العدالة المرجعية الأساسية لضبط مسلكيات المواطنين ومواقفهم تجاه بعضهم البعض، وتجاه ممارسة حقوقه وواجباته.
- المستوى المؤسسي: تتمثل العدالة في هذا المستوى في مجموعة من القوانين والإجراءات والمؤسسات والوظائف، التي تكون مهمتها تطبيق أحكام القانون، أي تكون العدالة أساس النظام السياسي والاجتماعي القائم.

ففي ظل بيئة الفساد تغيب العدالة الاجتماعية بسبب إجحاز السياسات الاجتماعية لصالح جهات محددة في المجتمع خصوصاً في مجالات التعليم والتوظيف والدخل، وكذلك إجحاز التشريعات وإغفالها لمصالح الغالبية من أفراد المجتمع، وعدم تكافؤ الفرص بين الموظفين في الترقيات والدورات والتفقات والمكافئات، فتتولد عند الغالبية العظمى منهم نتيجة الظلم؛ اللامبالاة والسلبية وإهدار المال العام وعدم الإنجاز وبالتالي عدم التنمية².

¹ حسني الطنطاوي، غياب العدالة الاجتماعية في واقعنا المعاصر، مرجع سابق.

² أحمد عبد الله زايد وآخرين، الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين وإختياراتهم، مرجع سابق، ص44،43.

انتشار حالة الإغتراب: الإغتراب هو شعور الفرد بالقلق، وفقدان الثقة، وعدم الانتماء، والضياع والعزلة والوحدة، والمعاناة من الضغوط النفسية، والعدوانية تجاه الغير، ورفض القيم والمعايير الاجتماعية¹، وهذا يعني عدم الشعور بالأمن النفسي الذي يعد حاجة أساسية لإستقرار الإنسان ومن ثم إستقرار المجتمعات والدول. والإغتراب ينشأ نتيجة أسباب قهر سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي أو فكري، أي بمعنى آخر في حالة إنتفاء الحرية يولد الشعور بالإغتراب، وبالتالي تبدأ المجتمعات بالإنهياب، والدول بالتفكك، كما هو الحال في الدول العربية المعاصرة.

وللإغتراب أشكال متعددة منها²:

الإغتراب الذاتي: وهو تحويل طاقات الفرد وشعوره عن ذاته الواقعية، ويكون ذلك من خلال وجود إضطراب العلاقة في التوفيق بين حاجات الفرد ورغباته من ناحية وبين الواقع وأبعاده من ناحية أخرى، فيفقد إتصاله بنفسه وبالآخرين نتيجة مواقف يعيشها معهم لا تتصف بالتواصل والرضا، فيصاحبها كثير من الأعراض مثل العزلة والتمرد والرفض والإنسحاب، أي أن الإغتراب عن الذات هو شعور الإنسان بأن ذاته غير واقعية.

الإغتراب الاجتماعي: وهو إغتراب الفرد عن مجتمعه، حيث أن الأفراد يربوا على ضرورة الإنخراط والإلتزام بكل الظواهر والقيم الاجتماعية السائدة في المجتمع قبل ولادتهم، وأنهم مجبرون على إتباع النظام الاجتماعي القائم حتى وإن تعارض مع توجهاتهم، لأنهم يدركون أنه في حال مخالفتهم لذلك فسيعرضون أنفسهم إلى عقوبات يفرضها المجتمع عليهم، فيشعر الفرد نتيجة الضغوط التي يتعرض لها بالإغتراب عن مجتمعه ومعتقدات مجتمعه³، وينعكس ذلك عليه بعدم التفاعل وضعف المحبة والتعاطف والمشاركة والروابط الاجتماعية مع الآخرين، ويؤدي

¹ محمد عويد، الإغتراب النفسي، موقع ومنتديات اجتماعي، 208/12/14، الرابط www.ejtemay.com. تالايخ الزيارة 2014/6/13

² المرجع السابق.

³ علي الحمادي، بحث الإغتراب، منتديات الشروق أون لاين، 12 آذار 2013، الرابط montada.echoroukonline.com. تاريخ الزيارة 2014/6/18

إلى إهمال العلاقات الاجتماعية، وإضطراب العلاقات الإنسانية، وأنقسام المجتمع إلى طوائف وطبقات، وخضوع الأكثرية للأقلية¹.

الإغتراب السياسي: هو شعور المواطن بأنه غريب عن حكومته وعن النظام السياسي، لإعتقاده أن أقلية تسيطر على مقاليد الحكم، وأنه ليس له دور في العملية السياسية، وأن الأحداث السياسية الجارية تسقط عليه إسقاط، دون أن يكون له دور في المشاركة فيها أو في معارضتها أو تغييرها، وأن صانعي القرارات لا يعملون له حساب ولا يضعون له إعتبار، يجد نفسه غريباً عن النظام السياسي، فيرتبط الإغتراب في مثل هذه الحالة بعدم الانتماء²، فيتقاعس عن القيام بأي عمل نتيجة إقتناعه بأن لا فائدة من القيام بأي نوع من الفعل لأنه لن يؤتي ثماره ولن يكون مؤثراً، وقناعاته السلبية هذه تسهم في إنتاج الإغتراب أكثر من الفعل الواقعي³.

الإغتراب الديني: وهو إنفصال الفرد في ممارساته السلوكية عن جوهر السلوك الديني الذي يقبله العقل والمنطق، والتمسك بالقشور من السلوك وخرسها في النفوس⁴ بقدر ما تسود التنشئة الدينية الجامدة التي تدعو إلى الطاعة العمياء، ويفقد الفرد القدرة على العمل والقيادة والمبادرة، ويعتقد بأنه سيكون فاضلاً بمقدار قبوله بالأمر الواقع وإستسلامه لمشئته غير مشيئته، فيرتاح كما الغالبية العظمى من الناس إلى الطقوسية في العبادة، لدرجة أنه لم يعد في الفهم الديني والممارسة الدينية لديهم تمييز بين الوسائل والغايات الكبرى، والظاهر والمعنى، والجوهري والتفصيلي، فيشعر الفرد بالإغتراب في الدين، ويعيش في حالة من العجز، وعدم التحكم في مصيره حسب مشيئته، ويبقى بعيداً عن مركز النشاطات الإنسانية الفاعلة في تغيير التاريخ

¹ علاء الرواشدة، **الإغتراب السياسي لدى الشباب الجامعي، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية**، م4، ع3، 2011، ص268.

² المرجع السابق، ص269.

³ محمد عويد، **الإغتراب النفسي**، مرجع سابق.

⁴ حسن المحمداوي، **الإغتراب الديني في أداء الشعائر، مؤسسة النور للتقافة والإعلام**، 19 حزيران 2012، الرابط www.alnoor.se/article.as

الإنساني ليعيش في الهامش، وفي مثل هذه الحالة من غير المستغرب أن تطالب الحركات الدينية بالعودة إلى الماضي السحيق متجاهلة الواقع الحاضر بكل ما فيه¹.

الإغتراب الفكري: يبدأ الاغتراب الفكري حينما يفهم المفكر حقائق الحياة وما يحيط به فهماً أعمق من غيره فيشعر أنه غريباً ومعزولاً عن حوله، فالإختلاف في القيم والمفاهيم الفكرية التي يؤمن بها ويعمل على ترسيخها في مجتمع يتمسك بعادات وتقاليد متخلفة يرفض المجتمع التخلي عنها أو تعديلها تشعره بالغرابة. فالفئة المفكرة التي تحافظ على القيم والمبادئ وتؤمن بسيادة القانون وأهمية الفكر المبدع والخلق في تقدم الأمم، حينما تدرك أنها لا تؤثر في سلوك المجتمع لصالح مفاهيم القيم المادية التي تضع العلاقات الاجتماعية والقيم النبيلة عرضة للمساومة والبيع والشراء، ستفقد الشعور بالأمن وتعيش حالة من الغربة في مجتمعاتها وربما يضطر كثير منهم إلى الهجرة والإغتراب².

الإغتراب المهني: يبدأ الإغتراب المهني حينما يشعر العامل أنه عبد لعمله، وأن العمل غريب عنه، وذلك بسبب فقدان العدل والحرية والقدرة على التعبير عن الذات، والعمل في جو إستبدادي، فيصبح العمل مملأً، ولا يساهم في تنمية العاملين، فيشعر العاملون بالإغتراب³.

ضعف الإلتماء الوطني: يعمل الفساد والتي تشكل الوساطة المحسوبة جزء منه على إضعاف برامج التربية الوطنية الفلسطينية، التي تهدف إلى غرس القيم الوطنية النبيلة كحب الوطن والولاء إليه في نفوس الأطفال، ويبقيها مجرد برامج نظرية جوفاء لا معنى لها في الحياة العملية، كما ويضعف الروح الوطنية عند المواطنين، وتعزيز التقبل النفسي عند الموظفين للتفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي، وتراجع الإهتمام بالحقوق العام⁴، وتغليب الإلتماء

¹ حليم بركات، الإغتراب في الثقافة العربية: مآهات الإنسان بين الحلم والواقع، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص125-126.

² عبد المنعم الناصر، الاغتراب: أسبابه وتبعاته، صحيفة المثقف، تشرين أول 2010، الرابط almothaqaf.com/index.php/aaaa/20787.html تاريخ الزيارة 2014/6/23

³ علي الحمادي، بحث الأغرأب، مرجع سابق.

⁴ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربهه في تعزيز الإلتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص88.

للعائلة، والحزب السياسي، ومراكز النفوذ، وللمنطقة السكنية، على الإلتئام للوطن، فنتشر اللامبالاة تجاه أي شيء وطني¹، حتى أن تقرير صحفي ذكر " لا يشعر كثير من الفلسطينيين أن مشروع السلطة الوطنية هو مشروعهم"²، وهذا الشعور السلبي إنعكس على تصرفات المواطنين وزرع ثقته بالسياسات الحكومية، فدفعهم إلى عدم الألتزام بدفع الضرائب، وعدم الإهتمام بالمراقب العامة، وعدم الإكتراث بالقانون وأحترامه³، وذهب هذا الشعور عند البعض إلى أبعد وأخطر من ذلك، ذهب إلى السقوط في شرك العدو، فيما يعرف بالعمالة مع الإحتلال، من خلال تقديم خدمات إستخباراتية معلوماتية للعدو، تؤدي إلى إعتقال أو إغتيال المقاومين الفلسطينيين، أو إحباط الكثير من العمليات ضد العدو قبل تنفيذها، والعمل على تدمير انجازات ومقومات الشعب الفلسطيني، مما يعكس خطورة هذه الظاهرة، التي تعتبر من أخطر مظاهر ضعف الإلتئام الوطني، وعلى الرغم من وجود أسباب كثيرة لهذه الظاهرة، إلا أن الفساد شكل سبباً إضافياً لوجودها⁴.

التحديات أمام مواجهة الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة

إن تعقد ظاهرة الوساطة والمحسوبية وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة ونتيجة لآثارها السلبية على كافة مفاصل الحياة، فقد وضعت عدة آليات لمكافحة هذه الظاهرة ليس في فلسطين وحسب بل تكاد لا تخلو بلد من وجود هذه الظاهرة المزعجة وخاصة في البلاد العربية ذات الطابع العشائري والمجتمعات التي تكثر فيها العائلية. وإن آليات مكافحة الوساطة والمحسوبية تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري بشكل عام، تتمثل بوضع إستراتيجية بهدف إحراز أداء أعلى للموظف، كذلك وتعتبر تلك الإستراتيجية نشاطاً مستمراً يأخذ بنظر الأعتبار القيم الإدارية والبيئية. لذلك فإن أغلب مؤسسات مكافحة الفساد

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الإلتئام الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 41.

² المرجع السابق، ص 86.

³ سعيد كلاب وفيصل عثمان وسامر الأفرع، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد، مرجع سابق، ص 5.

⁴ المرجع السابق، ص ص 88-89.

الإداري، مثل هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، تضع إستراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذه الإستراتيجية على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة. وينبغي الإشارة إلى أن القضاء على الفساد الإداري يتطلب صحة ثقافية تبين مخاطره السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما ينبغي توفر الإرادة الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية، وأن أي إستراتيجية لمحاربة الفساد تتطلب استخدام وسائل شاملة تدعمها الإرادة السياسية العليا.

وعليه فإن محاربة الفساد بشكل عام والوساطة والمحسوبية بشكل خاص في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ضرورة وطنية ملحة تتطلب من كل الغيورين على الوطن ومصالحه مواجهة هذا المرض الخطير الذي يعمل على إنهاء الكل الوطني مؤسساتياً واجتماعياً ووطنياً، ولا شك بأن محاربة الوساطة والمحسوبية ستحمي الشعب الفلسطيني من تداعياتها الهدامة، وستعمل على تفعيل أداء السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديد معالم الدولة ومؤسساتها وفق نظم عصرية سليمة ومنتينة، وستساعد في خلق شعور وطني عام أن السلطة القائمة هي سلطة للجميع، مما يعزز من مصداقيتها أمام شعبها، إلا أن محاربة الفساد بشكل عام والوساطة والمحسوبية بشكل خاص، في النظام العام للسلطة الوطنية الفلسطينية واجه العديد من التحديات الخارجية والداخلية¹، كان من أهمها:

تحديات خارجية

تمثلت في أهداف الاحتلال الرامية إلى اجتثاث الشعب الفلسطيني من أرضه عبر سياسة العدوان المتكررة على شعبنا الفلسطيني ومؤسساته المختلفة، بطرق ووسائل متنوعة، مما يعتبر تحدي لجهود الإصلاح التي تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى تباين الموقف الدولي الداعم لجهود الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي أضعف الإرادة السياسية

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الإلتزام الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص118.

السلطة الوطنية الفلسطينية تعتمد على الأسرة الدولية في الدعم المالي لإستمرار وجودها، وبالتالي إخضاع عملية الإشراف والمتابعة لعملية الإصلاح للجهات المانحة على حساب التصور الوطني الصرف في عملية محاربة الفساد¹. وهذه الجهات لها مصالح وعلاقات مالية تجارية، فتقوم بإستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركاء محليين ودوليين للحصول على إمتيازات وإحتكارات داخل الدولة (إتصالات، إسمنت، بترول)، أو قيامها بتصريف بضائع فاسدة². الأمر الذي يشكل تحدي في وجه محاربة الفساد.

تحديات داخلية

تمثلت بشكل أساسي في:

تحديات قانونية: يعتبر القانون المرجعية الرسمية لمختلف النشاطات والعمليات التي تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية، مما يستوجب إعادة النظر في مجمل القوانين المعمول بها، ومراجعتها باستمرار كي تكون أكثر فعالية وتجاوباً مع المصلحة العامة، والتخلص من أي نقص يعترضها، وإزالة ما يناقض النظام الأساسي فيها، والكشف عن الغموض في القوانين والأنظمة الإدارية بما يكفل سد الثغرات التي تسمح بإنتشار الفساد، وتطوير عملية صنع القوانين والتشريعات، وتطبيق القانون على الجميع دون تمييز، تنفيذاً لمبدأ المساواة أمام القانون³.

إن التشريعات القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة تلك التي تنظم نشاط الإدارة العامة، تعترضها بعض العيوب التي تشكل إحدى أهم التحديات الداخلية، وتعيق العمل في مكافحة الفساد الإداري، مثل التعارض بين القوانين والتناقض والغموض والنقص، وكثرة

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 119.

² عزمي الشعبي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 18.

³ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص ص 126-127.

التعديلات عليها رغم حداتها¹، بما يسمح لأصحاب القرار المتنفذين العمل على إستغلال هذا الوضع القانوني المرتبك لشرعنة الفساد الممارس من قبلهم، ويوجد أمثلة واقعية كثيرة على ذلك، منها ما ورد في تقرير النزاهة والشفافية رقم (43) لمؤسسة أمان والتي منها²:

1. نتيجة لوجود أعداد زائدة عن حاجة المؤسسات الحكومية تفوق متطلبات هيكلياتها بسبب التعيينات بالوساطة والمحسوبية، لم يعد بمقدور السلطة الوطنية الفلسطينية إعادة توزيع هذه الأعداد على مؤسسات حكومية أخرى بحاجة إلى موظفين، لأن مرسوم التعيين يحتوي على إسم المؤسسة التي تفرغ عليها الموظف ومنصبه الوظيفي، مما يجيز للموظف الطعن بقرار النقل، ومقاضاة السلطة بمحاكمها ووفق قوانينها التي تبقية بموقعه الوظيفي ومؤسسته التي تفرغَ عليها.

2. لم يستطع القانون معالجة ما يطلق عليه الإستثناء الإيجابي لبعض الحالات التي لا تحمل الشهادة الجامعية الأولى وتتبوأ مكانة عليا في هيكلية الوزارة، الأمر الذي شكل عائقاً أمام الاستثمار ببعض الخبرات والكفاءات ووضعها في مكانها المناسب.

3. يوجد خلط في صلاحية إصدار قرار التعيين لموظفي الفئة العليا من الموظفين الواردة في قانون الخدمة المدنية بين الرئيس ومجلس الوزراء كما هو وارد في المادة 17 من نفس القانون.

4. لم ينص القانون ولا اللائحة التنفيذية على تفاصيل مواصفات لجان المقابلات، أو الأسس المعتمدة في الإختيار، وتركت مفتوحة لتقدير المسؤول، الأمر الذي يسمح وبشكل كبير لبعض المسؤولين بتعيين من يريدون.

5. إشتراط السلامة الأمنية للتعينيات والترقيات في الفئة العليا للموظفين يشكل خرقاً للقانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية³.

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013/2012، ص77.

² النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، تعيينات موظفي الفئة العليا، ج1، سلسلة تقارير رقم(43)، مؤسسة أمان، فلسطين، تشرين أول 2001، ص24.

³ المرجع السابق، ص25.

أما جهاز القضاء الفلسطيني الذي يعتبر قانوناً هو صاحب السلطة الرسمية للحكم على مشروعية إجراءات السلطين التنفيذية والتشريعية، فقد عانى الكثير من المشاكل والتي كان أهمها؛ إختلاف رؤية الأشخاص الذين تعاقبوا على هذا الجهاز لمفهوم إستقلال القضاء، وللنصوص والمواد القانونية، وارتبطت رؤيتهم باللحظة الآنية وفق مصالح شخصية وخاصة على حساب الرؤيا العامة للسلطة القضائية¹، هذا إضافة إلى غياب المعايير المكتوبة والواضحة للتعيينات والترقيات داخل جهاز القضاء الفلسطيني، مما أسهم في وجود ترقيات تلقائية غير مستندة إلى معايير واضحة تعتمد الكفاءة والخبرة، وتتمتع بالشفافية والنزاهة². كما عانى من ممارسة الجهاز التنفيذي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تمثلت بالضغط عليه من أجل إغلاق ملفات مرفوعة أمام القضاء³، أو إمتناع الأجهزة الأمنية وتباطؤها عن تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم والتي تتعارض أو تتناقض مع إعتباراتها السياسية أو الاجتماعية⁴. فالقانون الذي من المفترض أن يكون رادع لممارسة الوساطة والمحسوبية التي تتعارض مع القانون الأساسي الفلسطيني، تجده هو نفسه القانون الذي يسمح للفسادين بممارسة فسادهم نتيجة استغلالهم للغموض والثغرات والتناقضات في النصوص والصلاحيات الموجودة في القانون، أو أن النصوص نفسها لا يتم تفعيلها وتعطل، أو يتم تنفيذها بشكل انتقائي⁵.

تحديات الثقافة المجتمعية

يقر علماء الإدارة والاجتماع أن البيئة الاجتماعية تؤثر تأثيراً مباشراً على تصرفات العاملين في الأجهزة الإدارية. وأن للتنشئة الأسرية والتركيبية الاجتماعية والقيم السائدة علاقة وثيقة بانتشار الفساد⁶، فالجهل وإنخفاض المستوى التعليمي والثقافي، يلعب دوراً أساسياً في

¹ عائشة مصطفى أحمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، حزيران 2004، ص15.

² أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربهه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص125.

³ المرجع السابق، ص126.

⁴ عائشة مصطفى أحمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، مرجع سابق، ص16.

⁵ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص78.

⁶ المرجع السابق، ص79.

تخلف المجتمعات، ومقاومة التنمية والتغيير للأفضل، وتغييب المواطنة ومفاهيمها، فتصبح مصلحة الأسرة والقبيلة والطائفة والقرية والحزب بالنسبة للموظف مقدمة على المصلحة العامة، وتوظف هذه الإنتماءات في التعاملات الرسمية للدولة، فيتوقع من الموظف في حال توليه منصب مهم في الدولة أن يقدم خدماته ويُسَخِّرَ علاقاته لذوي القربى ومن تربطه بهم صلات خاصة، مثل التوظيف والترقية وفرص التعليم وغيرها من الخدمات، تصل إلى حد مخالفة القوانين من أجل محاباة الأقارب والأصدقاء والتنظيم السياسي الذي ينتمي إليه، فتتولد فجوة بين القيم الثقافية السائدة، وبين قيم العمل الرسمية المرتكزة على الأمانة والانضباط والولاء لجهة العمل، مما يخلق صراع قيمي بين ثقافتين في المجتمع الواحد يؤدي إلى توتر اجتماعي يساهم بزيادة الفساد¹، والتي تعتبر الوساطة والمحسوبية من أخطر أنواعه الإدارية، وأكثرها انتشاراً في فلسطين حضوراً وقبولاً²، لأنها أصبحت ثقافة شعبية لا تجد من ينكرها، تستمد مشروعيتها من قيم بالية سيطرت على ثقافة المجتمع لحقبة زمنية طويلة، نشأت من فهم مغلوطين للدين، وممارسة منحرفة له على يد فئة ضالة من رجال الدين، حتى أنهم رسخوا مفهوم الوساطة على أنه الشفاعة الحسنة كي يمنحوا الشرعية للمستبدين ومراكز القوى في السيطرة على كل مرافق الدولة والمجتمع³، إضافة إلى بعض العادات والتقاليد الموروثة عن الآباء والأجداد التي تفرض على الفرد الطاعة العمياء للعشيرة حتى في أسلوب أداء عمله الوظيفي، والعادات المكتسبة، التي تأتي نتاج حدوث إختراق لقيم ثقافية أجنبية تساهم في تغيير السلوك والقيم المتعلقة بالعمل الرسمي، خصوصاً عندما تطغى القيم المادية على القيم الدينية والأخلاقية⁴.

إن أخطر تحدي يواجه محاربة الوساطة هو التحدي الثقافي المجتمعي، فالمجتمع في طبيعته مجامل وليس علمي ولا يعالج الأخطاء بشكل علمي، إذ أنه بين إيجابيات التماسك الأسري وسلبات الوساطة والمحسوبية خيط رفيع لو تم فهمه سيساهم في القضاء على الفساد

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 81-82.

² إرتفاع في استخدام "الوساطة" في فلسطين، موقع فلسطين الآن، كانون أول 2013، الرابط paltimes.net/details/news. تاريخ الزيارة 2014/6/23.

³ عبد الغني سلامة، الوساطة منشأ الفساد، اذار 2013، الرابط watchpalngos.org. تاريخ الزيارة 2014/6/24.

⁴ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 82.

الإداري¹، وبالرغم من شكوى المواطنين المستمرة وتدميرهم من الوساطة وتأثيراتها إلا أنهم يمارسونها للحصول على خدمة باعتبار أنها حق من حقوق القرابة وإن كان ذلك على حساب الغير، هذا الفهم المتجذر في الثقافة الإجتماعية التي نشأ عليها شعبنا الفلسطيني يحتاج إلى جهود مضنية، تتطلب سنوات من العمل على بناء فهم للمواطنة وتطبيق القوانين المكتوبة التي تحفظ حقوق المواطنين، وأن يلتزم المجتمع بهذه القوانين، دون الحاجة إلى اللجوء لمن يتوسط لإحقاق الحق في دولة القانون لأن طريقة الحصول عليه تكون مرسومة ومعروفة².

تحديات سياسية

تعيش فلسطين وضع سياسي خاص ومعقد، نتيجة وجود الإحتلال الإسرائيلي الذي يفرض نفسه على المشهد السياسي الفلسطيني، مما إنعكس على كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخ، للشعب الفلسطيني، فعلى الرغم من توقيع العديد من الاتفاقيات بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، إلا أن السلطة الوطنية لا تتمتع بسيادة أو سلطة كاملة على الأراضي التي تتولى إدارتها في الضفة، مما يشكل إعاقة لعمل القائمين على إنفاذ القانون وإعاقة اعتقال ومحاسبة المتورطين في الفساد، حيث تقدم سلطات الإحتلال الغطاء السياسي والملجأ لهم، إضافة إلى عدم إنهاء الصراع الدائر مع إسرائيل منذ عقود، الأمر الذي يفرض حالة من عدم الاستقرار السياسي³. ومع هذا الوضع الصعب والمعقد في التعامل مع الإحتلال الإسرائيلي، إلا أنه لم يكن العامل الوحيد الذي شكل تحدي سياسي لمكافحة الفساد، فلقد عانى النظام السياسي الفلسطيني مع بدايات إنشاء السلطة الوطنية تفرد السلطة التنفيذية بالقرار السياسي، وسيطرتها على العملية السياسية، مما أوجد بيئة سمحت لبعض كبار موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية من تغليب مصالحهم الخاصة أو مصالح أقاربهم أو حلفائهم، على حساب المصلحة العامة⁴، ومقاومة

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص402.

² سري محمود صيام، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث،

³ تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد، مؤسسة أمان، فلسطين، أيلول 2010، ص5.

⁴ محمود أبو الرب وحسين أحمد ونايف أبو خلف، آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، ع10، فلسطين، نيسان 2007، ص39.

أي عملية إصلاح حقيقية للمؤسسات العامة الفلسطينية، بحجة مقاومتهم للضغوط الأمريكية التي رأت في عملية الإصلاح الفلسطيني وسيلة لتغيير بعض القيادات السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية¹.

وأدى الصراع الفلسطيني الداخلي على السلطة إلى زيادة تعقيد المشهد السياسي الفلسطيني، حيث حدث انقسام سياسي وجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة الأمر الذي ساهم في تعزيز ثقافة الانتماء للعائلة أو التنظيم السياسي وتغليب الصالح الخاص على الصالح العام ومنع وجود محاسبة من قبل المواطنين، والتردد لدى الجهات المسؤولة في تقديم بعض المسؤولين الكبار المشتبه في تورطهم في قضايا فساد للقضاء²، نتيجة وجود غطاء حزبي لهم من قبل الأحزاب السياسية³.

تعتبر الإرادة السياسية لدى المسؤولين في السلطة الوطنية الفلسطينية وممثلي الأحزاب والقوى السياسية أولوية أساسية من أجل مكافحة الفساد، وعلى الرغم من الخطوات التي قامت بها السلطة على صعيد إظهار الرغبة لمكافحة الفساد مثل تبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقبول مبدئي بأهمية وجود خطة وطنية إستراتيجية لمكافحة الفساد، وإصدار قرار رسمي بتشكيل فريق وطني لذلك، إلا أنها لم تتابع ذلك بخطوات عملية جدية، واستمرت التدخلات السياسية على حالها في مسالة التعيينات في الوظائف العليا⁴.

¹ محمود أبو الرب وحسين أحمد ونايف أبو خلف، آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، مرجع سابق، ص51.

² تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد، مرجع سابق، ص5.

³ المرجع السابق، ص33.

⁴ المرجع السابق، ص5.

الفصل الرابع

أثر الوساطة والمحسوية في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في فلسطين

الفصل الرابع

أثر الوساطة والمحسوبة في الوظيفة العامة على التنمية السياسية في فلسطين

ان دخول كثير من المجتمعات الجديدة والمتخلفة في مختبر علم السياسة ساهم بدرجة كبيرة في محاولات صياغة مفهوم التنمية السياسية والعمليات التنموية. كثير من الدراسات التي ظهرت حول التنمية السياسية ركزت على كيفية تطوير النظام السياسي، بصفة عامة النظم السياسية في الدول المستقلة في تسعينات القرن العشرين، وبصفة خاصة بما يتواءم والواقع القائم حينئذ والذي أفرز قضايا وإشكاليات مختلفة عن القضايا والإشكاليات التي واجهت النظم السياسية الغربية عبر مراحل تطورها المختلفة. وبناءً عليه فإنه قصد بالتنمية السياسية النمو والتفسير داخل النظم السياسية، أو التغيير من نظام الى آخر وذلك لزيادة المقدرة الحكومية على الاستجابة لمطالب البيئة الداخلية والخارجية وقد ترادف التنمية السياسية عملية النمو في بناء المؤسسات وتشجيع الممارسات الديمقراطية.

وانطلاقاً من هذه الرؤية نجد أن الوساطة والمحسوبة معوق حقيقي في التنمية السياسية والديمقراطية في المجتمع الفلسطيني، حيث دلت الدراسات المحلية والتقارير التي أعقبت التحقيق في بعض مظاهر الفساد في فلسطين ومنها تقارير المجلس التشريعي والحكومة الفلسطينية وبعض دراسات المجموعات أو المؤسسات الدولية على وجود ظاهرة الفساد في المجتمع الفلسطيني وتمركزه بشكل خاص في بعض المراكز والمواقع العليا للسلطة الفلسطينية وقد ترافق ذلك مع خصوصية المرحلة الإنتقالية التي ينقصها كثير من الجوانب السيادية - رغم إشاعة بعض الرسميين لوهم استكمال السيادة عبر تضخيم المظاهر الرمزية - على حساب استكمال عملية البناء المؤسسي وإرساء سيادة القانون وتحديد الحدود الفاصلة بين الشرعية الثورية وحدود ومساحة الشرعية الدستورية، وحيث أن الفساد هو سوء استخدام الموقع العام لمصالح ذاتية بما فيها الحزبية فإن عدداً كبيراً من كوادر وقيادات الثورة الفلسطينية وفصائلها إعتادت على تبرير سلوكها الغير نزيه والغير شفاف بإرتباطه بمصلحة التنظيم وأهدافه¹.

¹ عزمي الشعبي، ندوة الفساد، مرجع سابق، ص6

واقع الفساد والتنمية في فلسطين

بسبب غياب الإرادة السياسية للسلطة التنفيذية الفلسطينية في مواجهة الفساد في الفترة السابقة وقيل تشكل هيئة مكافحة الفساد، إقتصرت العمل على التصدي لحالات الفساد من قبل المجلس التشريعي وبعض مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وبعض النشطاء والسياسيين الفلسطينيين. حيث لم تقم مؤسسات الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعملها بنجاحة في هذا المجال باستثناء التقرير الوحيد الذي استلمه المجلس التشريعي من رئيس هيئة الرقابة العامة¹ اواخر عام 1997، والذي أشار بشكل عام إلى وجود خلل في إدارة المال العام بينما انحصرت معظم المحاولات والمبادرات اللاحقة في مجال مواجهة الفساد في أروقة المجلس التشريعي ولجانه، حيث بدأت أعمال اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة أمام بعض الممارسات والسلوك لبعض المسؤولين والتي وصفها رئيس هيئة الرقابة العامة حين ذاك بتجاوزات أو خلل في الأداء.

وقد شكل المجلس التشريعي لجنة خاصة للتحقيق في موضوع الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية من ثمانية أعضاء بتاريخ 97/5/27. حيث أعدت اللجنة أسس وآلية عملها بنفسها والتي استندت إلى مجموعة من القواعد العامة من حيث تحديد القضايا المشتبه بها واستدعاء الشهود وطلب الحصول على الوثائق ومخاطبة المسؤولين في مؤسسات السلطة وإعداد التقرير والتوصيات. وقد توافقت اللجنة والمجلس التشريعي فيما بعد على تعريف متفق عليه للفساد، وقد جاء التعريف قريباً من تعريف منظمة الشفافية الدولية، حيث عرف المجلس التشريعي الفلسطيني الفساد بأنه: "الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب (منافع) له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلاله لغياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع"².

¹ هيئة الرقابة العامة هي الهيئة الحكومية الرسمية التي تتولى مهمة الرقابة المالية والإدارية على أعمال المؤسسات الرسمية والأهلية باستثناء الأجهزة الأمنية ومؤسسة الرئاسة ويتبع رئيسها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

² عزمي الشعيبي، ندوة الفساد، مرجع سابق، ص 8.

وبالرغم أن اللجنة لم تقم باستجواب جميع المسؤولين ومساءلتهم، وبشكل خاص العاملين في مكتب الرئيس ومسؤولي الأجهزة الأمنية، إلا أن التقرير وتوصياته شكلا حالة مساءلة هزت المجتمع الفلسطيني عندما قدمت تقريرها أمام المجلس التشريعي حيث أقر المجلس التقرير والتوصيات وأشار إلى وجود حالات فساد واضحة وأشارت إلى عدم كفاية الأنظمة والقوانين والتعليمات وآليات رقابة داخلية أو محاسبة جادة ودائمة مما شجع انتشار ظاهرة الفساد. إن توفر عناصر وعوامل سلبية اجتماعية وسياسية شكلت بيئة مناسبة لزيادة فرص الفساد، مثل غياب التشريعات التي تعزز مفهوم النزاهة والشفافية والمحاسبة، وضعف الرقابة وحرية الصحافة والإعلام في الحصول على المعلومات وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة وضعف استقلالية القضاء وتوغل السلطة التنفيذية وأجهزتها بما فيها الأمنية على حساب السلطة التشريعية والقضائية، بالإضافة إلى ما توصلت إليه اللجنة بخصوص غياب العمل المؤسسي وغياب خطط العمل الشاملة وضعف الحكومة بإقرار الأنظمة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكل منها مما ساهم في تفاقم حالة تنازع وتداخل وتكرار الصلاحيات بين العديد من الوزارات.

هذا وقد أبرز التقرير حالات فساد قام بها مسؤولون من مراتب عليا، مثل وزراء، وكلاء وزراء ومدراء عامون، واستخدموا مواقعهم للحصول على منافع لهم أو لغيرهم أو لتعزيز مراكز نفوذهم في السلطة والمجتمع بطرق غير قانونية. وطالب المجلس الرئيس عرفات بإحالة بعض المسؤولين إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيق، كما تم كشف مظاهر خلل وفساد في عدد من المؤسسات العامة شملت مسؤولي أجهزة أمنية ومستشارين في مكتب الرئيس. وأشار تقرير المجلس إلى استخدام بعض المسؤولين الصلاحيات المخولة لهم بحكم موقعهم لعقد صفقات مشبوهة والحصول على أموال من وراء ذلك. كما طالب المجلس الرئيس بوقف واستبعاد بعض المسؤولين عن العمل العام والطلب منهم إعادة الأموال التي حصلوا عليها بطرق غير مشروعة.

كما أوصى بضرورة مراجعة المجلس التشريعي احكام القانون الخاص بهيئة الرقابة العامة بحيث تصبح هيئة الرقابة أكثر فعالية وحيادية وذلك بإقتراح مصادقة المجلس التشريعي

على تعيين رئيسها وإلزامه بتقديم تقريره السنوي للمجلس إضافة إلى رئيس الدولة. وإقتراح توسيع صلاحياتها ليشمل التدقيق في أعمال الأجهزة الأمنية والشركات المملوكة للدولة. كما تضمنت توصياته بعض الاقتراحات لزيادة شفافية العمل في وزارات السلطة الوطنية، أشار التقرير إلى عدد من حالات الفساد التي تحتاج إلى مزيد من التحقيق الجنائي وذلك بإجراء تحقيق رسمي من قبل النائب العام تمهيدا للمحاكمة.

وقد اتضح للمجلس التشريعي أهمية تحرير دور النائب العام من تأثير السلطة التنفيذية باعتباره جزءاً من سلطة القضاء المستقل وذلك لشعور المجلس وفقاً لتجربته أن السلطة التنفيذية لا تطلب من النائب العام متابعة قضايا الفساد أو تحريكها مما يوقف عملية المواجهة للفساد واكتمالها بسبب غياب حلقة المحاسبة. وقد أدخل المجلس التشريعي تعديلاً في نظامه الداخلي والقانون الأساسي الفلسطيني يعطي المجلس حق إحالة الأشخاص المتهمين بقضايا الفساد للنائب العام وأعتبر النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية.

لقد امتنع رئيس هيئة الرقابة العامة بعد عام 1998 عن تقديم تقريره السنوي للمجلس التشريعي ونشره للجمهور وحصر تسليمه للسيد الرئيس فقط، مما أضعف دور المجلس الرقابي¹. كما عدّل القانون الأساسي بحيث يلزم رئيس السلطة بأخذ موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني على تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة ورئيس ديوان الموظفين والنائب العام، ولكن الرئيس رفض المصادقة عليها والالتزام بها، وكان هدف المجلس تعزيز حيادية هذه المراكز وحمايتها من التأثير عليها. وعجز المجلس التشريعي في محاسبة الرئيس وكافة الأشخاص الذين تحت مسؤوليته المباشرة تحت مبرر أن الرئيس منتخب من الجمهور ولا يخضع لمساءلة المجلس التشريعي، مما شجع عدداً كبيراً من الشخصيات المنتفذة وبشكل خاص العاملين في المؤسسات الأمنية على استخدام مظلة الرئاسة كغطاء لهروبهم من المحاسبة.

لكن فيما بعد استشعرت القيادة الفلسطينية خطر الفساد والوساطة والمحسوبية على التنمية السياسية في فلسطين وعلى النظام الحاكم في البلد ككل، لهذا بادرت القيادة بتأسيس هيئة

¹ عزمي الشيباني، ندوة الفساد، مرجع سابق، ص 8.

مكافحة الفساد الذي يرأسها رفيق النتشة. وفي هذا الشأن يقول السيد رفيق النتشه: " من هنا انطلقت تقوية فكرة محاربة الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية لمحاربة هذه الآفة المدمرة، فكانت هناك محاولات متعددة على أكثر من صعيد رسمي وشعبي، كان أهمها صدور قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 م، وبعده القانون رقم (7) لسنة 2010م المعدل للقانون السابق والذي أسس هيئة مكافحة الفساد وعين رئيسها بمرسوم رئاسي نظراً لغياب المجلس التشريعي.

وقد بدأت الهيئة أعمالها مباشرة لمدة تقرب من سنة بكادر يتألف من ثلاثة موظفين وأربعة وكلاء نيابة منتدبين للعمل في الهيئة. وبعد أن قامت الهيئة بملء كثير من الشواغر اللازمة، بدأت بوضع الخطط اللازمة لعمل استراتيجية وطنية، ووضع اقرارات الذمة المالية، وقد تم إنجازها ووضعها موضع التنفيذ، إضافة إلى قانون هيئة مكافحة الفساد الذي يعتبر نموذجاً لا مثال له في الدول الشقيقة والذي تميز عن غيره بعدة نقاط منها:

• الاستقلالية: كما أكدها القانون بأن جعل الهيئة مستقلة لا تخضع لأي جهة تنفيذية، سياسياً أو إدارياً أو مالياً.

• الشمولية: فقد شمل القانون سيادة الرئيس ومستشاريه ودولة رئيس الوزراء والوزراء وجميع الموظفين المنصوص عنهم في القانون، والمنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية والأحزاب والفصائل والحركات، والأجهزة الأمنية والنيابة العامة، والقضاء وكل جهة تساهم في السلطة سواء أكان ذلك داخل الوطن أم خارجه.

• جود نيابة عامة منتدبة داخل الهيئة: وهذا يتم لأول مرة ويعتبر نموذجاً للعمل في هذا المضمار.

• وجود هيئة محكمة خاصة مهمتها فقط النظر في قضايا الفساد التي تحول إليها من هيئة مكافحة الفساد.

• التواءم مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

نحن ندعو المواطنين للتعاون مع الهيئة في جهودها الرامية لمكافحة الفساد وذلك بالتبليغ عن أية معلومات عن تجاوزات أو فساد يرتكب من قبل أي خاضع للقانون بغض النظر عن مرتبته ودرجته الوظيفية. إن مكافحة الفساد واجب أخلاقي وديني وقانوني يقع على عاتق كل مواطن، وهو واجب يلزم هيئة مكافحة الفساد وجميع المؤسسات الرسمية والشعبية بالعمل على إجتثاث الفساد من أرض فلسطين¹.

كما ويرى السيد رفيق الننتشه أن هيئة الفساد كأي هيئة أخرى أعلن عنها لأسباب قانونية كما يجب أن تكون، آخذين بعين الاعتبار توضيح إشكاليات قانونية، إذ أن المخول والمختص بتشكيل الهيئة وقانون الهيئة ورئيس الهيئة هو المجلس التشريعي، ولما كان المجلس التشريعي غائباً في حالتنا الفلسطينية، فإن القانون الأساسي حدد الجهة التي تقوم بالتشريع في حال غياب أو تعطيل عمل المجلس التشريعي هو الرئيس لإصدار قوانين بقرارات رئاسية يتم العمل بها لحين انعقاد المجلس التشريعي، وحينها تحال جميع القوانين والأنظمة والتعيينات التي صدرت في ظل غيابه ليقول فيها كلمته النهائية سواء كان ذلك بالإلغاء أو التثبيت أو التعديل، وفي حالتنا الفلسطينية الراهنة فإن المجلس التشريعي غائب وبالتالي فإن من صلاحيات الرئيس تشكيل هيئة مكافحة الفساد وتعيين رئيس لها وفقاً للقانون وهذا ما حصل².

يمكن القول إن العوامل المؤثرة في التنمية بمفهومها الشامل هي ذاتها التي تمارس تأثيرها في التنمية السياسية، وبذلك فإن التنمية الشاملة بجميع أجزائها الشاملة تمثل البيئة الحاضنة للعوامل المؤثرة في التنمية السياسية بصورة أكثر تفصيلاً حسب طبيعتها السياسية.

وبما إن التنمية هي عملية تطور متجهة للأمام وتسعى لإحداث تغيير شامل بصورة كلية وتقوم على تخطيط إرادي يؤسس على وجود التعبئة القومية، فانه ومن خلال ذلك يمكن تحديد العوامل الرئيسية المؤثرة في التنمية السياسية بما يلي:

¹ كلمة رئيس هيئة مكافحة الفساد منشورة على موقع الهيئة <http://www.pacc.pna.ps> / تاريخ الزيارة 2015/1/19

² مقابلة شخصية مع رئيس هيئة الفساد السيد رفيق الننتشه وقت المقابلة: الساعة 12:45 ظهراً، 2015/1/25، في مكتبه في مقر الهيئة.

1. العامل المتعلق بالرغبة المجتمعية للتقدم والتطور السياسي والإدارة الحقيقية للنهوض والتقدم بالواقع السياسي للمجتمع والدولة ونظامها السياسي.
 2. العامل الذي يتضمن السعي والعمل على الشروع بعملية التنمية وتهيئة المستلزمات كافة وتهيئة النظام السياسي خصوصاً والنظام الاجتماعي العام في تقبل ومن ثم تنفيذ عملية التنمية السياسية.
 3. وجود خطة تتم من خلالها تنفيذ هذه العملية، وذلك بإعداد التخطيط الشامل، الذي يستوعب الحاجات السياسية العامة، ويحقق الأهداف السياسية للدولة، ويستغل الفرص والخيارات المتاحة كافة، وهذا ما لا تقوم به إلا السلطة العامة ممثلة بالنخب التي تمسك بزمام هذه السلطة.
 4. وجود التعبئة الجماهيرية التي تعد من أهم عوامل نجاح واستمرارية التنمية السياسية، وتتجسد التعبئة الجماهيرية بفاعلية السلوك السياسي الذي تقوم قيادة المجتمع بتعزيزه وترسيخه وتنميته وتطويره، وإبقائه محافظاً على النهج الملائم لخدمة أهداف المجتمع، ويتم ذلك من خلال الحفاظ على الإلتحام والتعاون بين السلطة والجماهير لضمان فاعلية توجيه السلوك المجتمعي للأفراد والجماعات بما يحقق التنمية السياسية.
- ويبرز عند الحديث عن السلطة ودورها في تحقيق التنمية السياسية، مسألة النخبة وقادة الرأي ودورهما في تحشيد الطاقات المجتمعية باتجاه تعبئتها في مختلف النواحي لإنجاح عملية التعبئة الجماهيرية المهم توفرها لنجاح تحقيق هذه العملية.

الأثر على مؤشرات الولاء والالتزام

يُعبّر الانتماء الوطني عن العلاقة التي تربط الإنسان بوطنه، والقائمة على الحب، والتفاني، والعطاء، والفخر بالإنتماء للوطن، والمشاركة في قضاياها، والتزامه بالقوانين والقيم

السائدة فيه، من خلال السلوكيات الممارسة من قبل المواطنين التي تغذيها وتنميتها التريبة¹. ويشكل الانتماء الضمير الداخلي الذي يوجه الأفراد إلى ما فيه صالح وطنهم، ويدفعهم إلى إصدار قوانين تحدد طبيعة انتمائهم إلى المكان الذي ولدوا وعاشوا فيه، فكانت ممارستهم للانتماء تابعة لطبيعة النظام القائم، ومدى التزامه بالمحافظة على حقوق المواطنين، وبالقدر نفسه مدى حرص المواطنين على أداء واجباتهم تجاه الوطن الذي يعيشون فيه، فالإنسان في حياته ينتمي إلى دوائر إنسانية متعددة تتكامل ولا تتناقض، كانتمائه لأسرته وعشيرته الخ، وكلما وجه الانتماء للوطن توجيهها سليماً كان ذلك عاملاً من عوامل بناء المجتمع². ويشتمل الانتماء على مجموعة من القيم المهمة كمحبة الفرد مجتمعه والتفاعل معه، وممارسة ثقافة أدب الحوار وأدب ثقافة الخلاف بين أفراد المجتمع، واضعين نصب أعينهم أن مصلحة الوطن فوق أي مصلحة أخرى، وطاعة ولاة الأمر والالتفاف حولهم، من أجل تحقيق تماسك المجتمع، وتوفير الأمن له، وتحقيق رفاهيته، والعمل على جعل قيمة الوحدة الوطنية هدفاً يسعى الجميع لتحقيقه والمحافظة عليه، وإعلاء قيمة التسامح بين أفراد المجتمع، والحفاظ على أمن الوطن الاقتصادي والفكري والأمني والإجتماعي³، وأفضل وسيلة للتعبير عن الإنتماء تكون من خلال الولاء الوطني الذي يترتب عليه تضامن اجتماعي بين رعايا الدولة⁴، فالولاء للوطن يعني صدق الإنتماء، وصدق المشاعر والأحاسيس المفعمة بالمحبة والنصرة تجاه الوطن، والانتماء والولاء الوطني يوجهان العمل نحو المصلحة العامة؛ لأن انتماء الفرد وولاءه سوف يكون موجهاً للدولة، وليس لأي فئة أخرى غيرها. كما يعمل الولاء على حماية المجتمع من عوامل الفساد والانحراف، والظواهر السلبية، وابتعاد الأفراد عن كل ما يؤدي الإضرار بالمصلحة الوطنية، وتعتمد قوة الشعوب وترابطها وتكاملها على قوة الانتماء والولاء الوطني لأفرادها، والمشاعر

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 41.

² سميح الكراسنة، الانتماء والولاء الوطني في الكتاب والسنة النبوية، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، المجلد 6، ع 2، 2008، ص 52.

³ عبدالله آل مبارك، قراءة في مفهوم الانتماء الوطني، موقع الإسلام، عن جريدة الرياض، 6 جمادى الأولى 1431 (نيسان 2010)، الرابط www.al-islam.com. تاريخ الزيارة 2014/25

⁴ سميح الكراسنة، "الانتماء والولاء الوطني في الكتاب والسنة النبوية" مرجع سابق، ص 52.

الإيجابية بالمحبة والنصرة تجاه الوطن هي الترجمة الحقيقية للولاء الوطني الذي يشكل ولاء كلي لثلاثة أنواع من الولاءات الفرعية هي:

- الولاء للنظام السياسي: يحافظ النظام السياسي على الوطن ويعمل على تطويره وبنائه واستقرار مواطنيه، والمحافظة على حقوقهم وواجباتهم، ويعتبر النظام ركن أساسي من أركان الوطن، والولاء له هو ولاء للوطن، وترجمة هذا الولاء من قبل المواطنين تكون من خلال طاعة النظام والقيام بالواجبات على أكمل وجه، وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، والمحافظة على التراث الوطني.

- الولاء للأرض: والمقصود هنا هو الرقعة الجغرافية التي يقوم عليها الوطن، والتي تشكل ركناً أساسياً من أركان الوطن، ومشاعر الحب لأرض الوطن، والتضحية في سبيله، والدفاع عنه، والتنافس في العطاء من أجل تقدمه ورفعته، وحماية منجزاته، هي من أهم مظاهر الولاء للوطن، الذي يستوجب أن لا يطغى أي ولاء آخر على الولاء للوطن.

- الولاء للشعب: ويتكون الشعب من المواطنين الذين يعيشون في الوطن نفسه، ومن أهم مظاهر الولاء للشعب: الحب والتكامل والتعاون بين المواطنين، والمحافظة على العادات والتقاليد التي يرضى عنها مواطنو الدولة، والتعايش والتفاعل مع مشكلات المجتمع الذي يعيشون فيه¹.

إن حب الوطن والتضحية في سبيله، والإلمام بتاريخه وقضايا حاضره وطموحات مستقبله، وخدمته في كل المجالات، هو تعبير حقيقي عن الوطنية، بل هي الوطنية ذاتها، وأما التربية فهي المسؤولة عن تنمية ولاء الأفراد وانتمائهم إلى وطنهم، فالأفراد لن يصبحوا مواطنون حقيقيون دون فهم لمعنى المواطنة، ومعرفة ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، لذا تعتبر العلاقة التي تربط التربية بالوطنية علاقة عضوية كعلاقة الجزء بالكل، فالتربية مهمة لتحقيق الوطنية سلوكاً وعملاً واقعاً، وهي تقوم على أسس منها: الانتماء، والولاء، والمساواة،

¹ سميح الكراسنة، "الانتماء والولاء الوطني في الكتاب والسنة النبوية" مرجع سابق، ص53.

والحرية، والحقوق والواجبات.¹ فالمواطنة ليست انتماء عرقي، أو مناطقي، أو حزبي، بل هي انتماء للدولة، واندماج طوعي في كيانها، والتزامات أخلاقية واجتماعية نحوها، فمقابل التمتع بحقوق المواطنة الخاصة والعامة، كالحق في الأمن، والصحة، والتعليم، والعمل، والتنقل، وحرية التعبير، أي الحق في الحياة الكريمة المصانة من قبل الدولة، هناك واجبات والتزامات وطنية من الأفراد تجاه الدولة مثل: احترام النظام العام، والدفاع عن الوطن، والتكافل الاجتماعي، والوحدة الوطنية، وحماية الممتلكات العامة، والمساهمة في بناء وازدهار الوطن، والحفاظ على ثرواته من أيدي العابثين، وعدم خيانة الوطن.²

أي أن المواطنة هي عبارة عن منظومة حقوق وواجبات، يجب إحترامها، والدولة عليها الالتزام بها قبل الأفراد. إلا أن وجود الفساد يشكل خلل في هذه المنظومة، لما للفساد من نتائج سلبية على مختلف مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية داخل الدولة، فانتشار الوساطة والمحسوبية في المجتمع وتغلغلها في المؤسسات العامة للدولة، يفقد ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، الأمر الذي ينعكس على انتماءهم الوطني بالسلب، فلا يؤدون واجباتهم، لأنهم يشعرون أنه تم الاعتداء على حقوقهم؛ فيرغب الكثير منهم في الهجرة والبحث عن موطن آخر لهم، وتضعف مشاركتهم السياسية، ويشعرون بالاغتراب في وطنهم، وتسود حالة من الفوضى، والتحايل على القوانين وتجاوزها من أجل توفير حقوقهم واحتياجاتهم التي لم يحصلوا عليها حسب ما هو منصوص في القوانين وبالطرق السليمة، والأخطر من ذلك كله هو الخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. التي يمكن أن تؤدي في بعض الأفراد إلى أن يصبحوا عملاء للعدو الصهيوني من أجل المحافظة على مصالحهم الخاصة، وهذا يدل على تراجع القيم الوطنية لديهم، لأن المنتمي وطنياً يحافظ على حق الوطن، ويستمد منه هويته.

¹ سميح الكراسنة، "الانتماء والولاء الوطني في الكتاب والسنة النبوية" مرجع سابق، ص 50، 51.

² حسناء القنيعير، نقشي الفساد بين غياب المساءلة والشعور بالانتماء الوطني، منتديات ستار تايمز، تشرين أول 2012،

الرابط. www.startimes.com/f.aspx?t=31500912 تاريخ الزيارة 2014/6/29

إن مظاهر الفساد وفي قلبها الوساطة والمحسوبية تعتبر نقيض لمقتضيات الانتماء الوطني الذي لا يفرض نوعاً من السلوك المنضبط فحسب، بل والعمل والمساهمة في استقرار وتطور المجتمع الذي ينتمي إليه الفرد، ولا شك أن ظاهرة الوساطة والمحسوبية تعبر عن حالة ضعف في الانتماء الوطني، وهي ليست نتيجة لحالة المحسوبية وحدها، وإنما مرتبطة بعوامل أخرى كالتثنية السياسية والتنظيمية، لكن وجود الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة في السلطة الفلسطينية كرس وعزز ضعف الانتماء والولاء الوطني، ودفع الكثيرين للانتماء إليها وجعلها طريقاً نحو تحقيق بعض المصالح الخاصة.

من جانب آخر تعمل الوساطة والمحسوبية على تعليم المواطنين الكذب والنفاق في الانتماء السياسي والتظاهر بالولاء لجهة سياسية أو حزب ما، من أجل الحصول على امتيازات قد توفرها لهم هذه الجهات، فيرون فيها وسيلة لتحقيق أهدافهم ومصالحهم الخاصة، بدلاً من أن يروها وسيلة لخدمة الوطن وتجذير الانتماء إليه. كما ويتراجع الوعي الوطني بمفهوم الانتماء للوطن كبيت للجميع، وتتطور الانتماءات الفرعية والضيقة الأخرى على حساب الانتماء الوطني، فيصبح الانتماء للحزب أو العشيرة أو المنطقة الجغرافية فوق الانتماء للوطن.

خلاصة القول إن الولاء والانتماء الوطني يكتسبان ولا يفرضان فرضاً على الأفراد، ويعزز وجودهما وتنميتها ممارسة المواطن لحقوقه المشروعة، بدون نقص أو تجاوز عليها، ووجود الوساطة والمحسوبية وانتشارها في المؤسسات الرسمية الفلسطينية، تسهم في إضعاف الانتماء والولاء الوطني لدى الموظفين الحكوميين أولاً، ولدى باقي أفراد الشعب ثانياً، وتضعف القيم الوطنية والاجتماعية لصالح القيم المنافية لمقتضيات الانتماء الوطني¹، فتمزق الهوية الوطنية الجامعة ليحل مكانها هويات الإثنية والطائفية والقومية والعشائرية والحزبية، وتقع التنمية السياسية فريسة للتجاذبات الفرعية المنبثقة عن الانتماءات الضيقة لفئات المجتمع،

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 46-50.

فتصاب بالشلل في مسيرتها، وستعجز الدولة في تحقيق أي نجاح يذكر لصالح التنمية السياسية¹.

الأثر على المشاركة السياسية

تعتبر المشاركة السياسية حق من حقوق الأفراد الأساسية في الدولة، يجب أن يمارس عن وعي وإدراك ترسخه ثقافة سياسية تتضمن تنمية الولاء والانتماء والمواطنة كي تشكل بمجموعها تنمية سياسية فاعلة، وفي حال ضعف أي منها ينعكس ذلك على مستويات التنمية ويصيبها بالضعف، ويتوقف قوة أو ضعف المشاركة السياسية على العناصر التي تؤثر عليها والتي منها: النظام السياسي، والأحزاب، والمواطنون، وأن عدم قدرة أي عنصر من هذه العناصر على القيام بدوره تجاه المشاركة، يؤدي إلى تحديات جمة لعملية المشاركة. والمشاركة السياسية ضرورية لإضفاء الشرعية على الحكم، فمواطنو الدولة يشاركون في اختيار حكامهم، والحكام يحرصون على تبني سياسة عامة تستجيب لمطالب المواطنين، كما أن المشاركة السياسية ضرورية لكل دولة لأنها تحقق الوحدة الوطنية بين أبناء الشعب الواحد، عن طريق إدماجهم في الحياة العامة، والمساواة في توزيع الموارد فيما بينهم، وترسيخ الحقوق السياسية لكافة فئات المجتمع دون تمييز لطائفة أو عرق أو لون أو دين أو لغة أو قومية أو حزب².

والمشاركة السياسية: هي عبارة عن "النشاط الذي يقوم به المواطنون، بقصد التأثير في صنع القرار السياسي، سواء كان هذا النشاط فردياً أم جماعياً، منظماً أم عفويماً، متواصلاً أم منقطعاً، سلمياً أم غير سلمى، شرعياً أم غير شرعي³". والمشاركة في صنع السياسات العامة تتطلب وجود طرفين؛ الأول يضم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والطرف الثاني يضم المجتمع المدني ويشمل الأحزاب السياسية، والمؤسسات الأهلية، والغرف الصناعية

¹ محمد المجمعى، *النخبة السياسية وأثرها في التنمية السياسية*، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع4، السنة 1، ص145.

² هشام الخلايلة، "أثر الإصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية 1999 - 2012"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، أيار 2012، ص ص 76-77.

³ المرجع السابق، ص ص 74-75.

والتجارية، والنقابات المختلفة، والإتحادات المهنية، والمواطنين، وجماعات المصالح، والإعلام غير الحكومي¹.

تعتبر المشاركة أفضل وسيلة لتنمية الشخصية الديمقراطية، على مستوى الفرد والجماعة والمجتمع، وتعد مبدأ أساسي من مبادئ تنمية المجتمع، فالتنمية الحقيقية الناجحة لا تتم بدون مشاركة، في مجال الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، بهدف تحقيق التنمية الشاملة، وعلى أن يكون ممارسة المواطنين لهذا الحق رغبة منهم في القيام به، دون ضغط أو إجبار من جانب الحكام، وفي هذه الحالة يمكن القول بأن هذه المشاركة تعكس رغبة المواطنين في تحويل الأهداف التي يريدون بلوغها، إلى واقع ملموس. والمشاركة السياسية بهذا الفهم لها أربع مستويات هي²:

1. المستوى الأول: يشمل من تتوافر فيهم ثلاثة شروط من: المشاركة في الحملات الانتخابية، والتبرع لمنظمة أو مرشح، وعضوية تنظيم سياسي، وحضور الاجتماعات السياسية، وتوجيه رسائل بخصوص قضايا سياسية للمجلس التشريعي، وللصحافة، والتحدث في السياسة مع العامة.
2. المستوى الثاني: يشمل هذا المستوى المهتمون بالنشاط السياسي، مثل الذين يصوتون في الانتخابات، والأفراد المتابعون بشكل عام الأحداث السياسية.
3. المستوى الثالث: يشمل الأفراد الذين لا يميلون للإهتمام بالأمر السياسي ولا بالعمل السياسي، وإن كان بعضهم يضطر للمشاركة عندما يشعر بأن مصالحه مهددة، أو بأن ظروفه الحياتية معرضة للتدهور³.

¹ صخر المحمد، أزمة المشاركة السياسية في البلدان النامية "الجزائر نموذجاً"، حلقة بحث، جامعة دمشق، 2010-2011، ص4.

² المرجع السابق، ص16.

³ المرجع السابق، ص17.

4. المستوى الرابع: يشمل هذا المستوى الأفراد الذين يعملون خارج الأطر الشرعية القائمة، ويلجئون إلى العنف.

والمشاركة توجد في كافة الأنظمة السياسية على اختلاف اشكالها، وإن كانت في الأنظمة الديمقراطية تبدو أكثر وضوحاً وصراحة في التعبير عن نفسها، لأنها تتيح مجالات أكبر من الحرية، وتحترم حقوق الإنسان، ويكون لديها انتخابات دورية حرة، مما يتيح قدرًا أكبر من مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، مما يضيف شرعية حقيقية للنظام السياسي القائم، أي أنه كلما زادت درجة المشاركة كلما ارتفع مستوى الشرعية.

وكلما زادت المشاركة كان ذلك دليلاً على سلامة المناخ السياسي وصحته، بالإضافة إلى أن المشاركة تعتبر أفضل وسيلة لحماية المصالح الفردية.¹ كما أن مدى المشاركة يتفاوت وفقاً لمعايير التعليم، والعمل، والجنس، والسن، والديانة، ومكان الإقامة، والشخصية، والمحيط الثقافي، فكلما زاد مستوى التعليم زادت المشاركة، كما أن نسبة المشاركين من الرجال في بعض الدول تكون أكثر من نسبة المشاركات من النساء، كما تزداد المشاركة بين أعضاء الجماعات أو المنظمات المختلفة أكثر من غيرهم ممن لا ينتمون لأي منها.

وهذه الخصائص لا تشكل قاعدة عامة، يمكن القياس عليها في كل الظروف والاحوال، فمثلاً قد لا يحظى رجل ينتمي للطبقة العاملة بتعليم عالٍ، لكن يمكن أن ينتمي لنقابة عمالية، وعنده التزام عالٍ بالمشاركة أكثر من رجل حظي بتعليم عالي، فمن الصعب وضع نمط معين يوضح الأهمية النسبية لكل منهما.

وعموماً فإن مستويات المشاركة تزداد مع إزدياد الدافعية في التأثير على من يملكون السلطة السياسية، والتأثير في السياسة العامة للحكومات. ويمكن إجمال دوافع المشاركة بالنقاط التالية:

¹ صخر المحمد، أزمة المشاركة السياسية في البلدان النامية "الجزائر نموذجاً"، مرجع سابق، ص 21.

- دوافع نفسية: يتطلب هذا الدافع وجود مواطن يتحلى بمسؤولية وطنية شاملة ناتجة عن تربية سياسية وطنية، همها الأساسي المصلحة العامة، يمتلك إرادة حرة، ويستطيع اتخاذ موقف في موضوع سياسي هام.
- المشاركة كتعبير عن وعي سياسي: حيث يربط المواطن من خلالها بين حقوقه وواجباته تجاه المجتمع الذي يعيش فيه.
- المشاركة السياسية كوسيلة للتعبير عن مطالب محددة: ويبرز هذا الشكل من المشاركة في حال اصطفا فئات معينة من المجتمع خلف ممثليها من أجل مطالب نقابية أو سياسية أو اجتماعية.
- المشاركة بدوافع عرقية أو دينية أو قبلية، وهذا النوع من المشاركة يكون في دولة متعددة المذاهب والديانات أو القوميات، حيث يعمل أفراد هذه الجماعات على إبراز فكرهم القومي أو الديني، ويدافعوا عن مصالح جماعاتهم أمام القوى الأخرى والدولة معاً. أو المشاركة في الانتخابات إنتصاراً لقريب أو أحد أفراد القبيلة.
- المشاركة السياسية الإجبارية: ويبرز هذا النوع في بعض دول العالم الثالث، حيث يشارك المواطن في التصويت خوفاً من السلطة القائمة، فينصاع لرغباتها وقراراتها.
- المشاركة السياسية طمعاً في منصب أو موقع وظيفي أفضل.
- المشاركة السياسية درئاً لمخاطر متوقعة، مثل التخوف من إحتمال وصول قوى متطرفة أو عنصرية إلى سدة الحكم، تهدد مصالح وقيم المواطن أو الدولة¹.

والمتتبع لموضوع المشاركة السياسية في الضفة الغربية يجد أن معظم هذه الدوافع موجودة على الساحة الشعبوية الفلسطينية، لكنه متباين في الحضور وفقاً للمناخ السياسي الفلسطيني وتجاذباته الداخلية، فظهرت إنتقادات كبيرة لطريقة أداء السلطة السياسية وكيفية

¹ دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين، مرجع سابق، ص 36-37.

توجيه ما توفر من إمكانات لتوفير إحتياجات ومتطلبات الحياة الأساسية في مختلف المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية للمجتمع الفلسطيني الذي يلعب دوراً مهماً في التنمية.

يرى البعض أن فرص التأثير على النظام السياسي ضئيلة ونكاد أن تكون معدومة، فحالة الإحباط من الواقع الفلسطيني الحالي تنتشر بشكل كبير بين أفراد المجتمع نتيجة الإنقسام الفلسطيني الحاصل بين قطاع غزة والضفة الغربية، وأنعدام أفق الحل السياسي مع الإحتلال الإسرائيلي، والوضع الصعب الذي يعاني منه الشعب الفلسطيني على كل الأصعدة، دون تقديم أي حلول من قبل النظام السياسي، إضافة إلى إنتشار الوساطة والمحسوبية في الوظيفة العامة، والتي حرمت الكثير من حقوقهم المقررة في القوانين الفلسطينية، وحرمت النظام السياسي من الخبرات والكفاءات التي تسهم في نجاح العملية السياسية، أدت كل هذه العوامل إلى عدم إعطاء كثير من الأفراد في المجتمع الفلسطيني أي أهمية للقضايا السياسية والوطنية، وكل ما يتعلق بها من نشاطات وقرارات، والشعور باللامبالاة والسلبية والإغتراب والزهد عن الحياة السياسية، وبالتالي الإبتعاد عن المشاركة السياسية¹، فالوساطة والمحسوبية بشكل خاص والفساد بشكل عام؛ وإن لم يشكل العامل الرئيسي في ضعف المشاركة السياسية لدى المجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية، إلا أنه من أهم العوامل المساهمة في حالة الضعف والمحدودية التي تعترى المشاركة السياسية.

إن محاربة الوساطة والمحسوبية تسهم في تعليم المواطنين الصدق في الإنتماء السياسي، بعيداً عن النفاق والتظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من أجل الحصول على مصالح أو منافع خاصة، ففي ظل بيئة سياسية شبه خالية من الفساد تتعطل عملية شراء الذمم والولاءات التي عادة ما تمارس في ظل بيئة الفساد، والتوسع في عملية الوساطة في عمليات التوظيف والتعيين للموالين على حساب الخزينة العامة، بعيداً عن الحاجة الحقيقية وأقصاء لدور الكفاءة والأهلية لتبوء الوظائف العامة. كما ونلاحظ أن محاربة المحسوبية والوساطة تسهم في

¹ محمود محمد الشامي، مستوى المشاركة السياسية لدى الشباب الجامعي الفلسطيني في عصر العولمة، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية)، م19، ع2، حزيران 2011، ص 1264.

زيادة اقبال المواطنين على المشاركة السياسية، مثل المشاركة في الانتخابات بمختلف أشكالها المحلية والعامية، وكذلك مشاركة المواطنين في الحياة السياسية بشكل عام في الأحزاب والجمعيات وغيرها.

ونلاحظ أيضاً أن محاربة المحسوبية تترك أثراً واضحاً في تقليص أسباب العنف السياسي في المجتمع السياسي، مما يزيد من درجة الإستقرار السياسي، ففي ظل وجود الوساطة والمحسوبية تضطر بعض الجماعات والأفراد إلى اللجوء إلى بعض الأساليب العنيفة، بغية الحصول على حقوقها أو بعض المكاسب الخاصة، وتأمين بعض المصالح، كما جرى في بعض مؤسسات السلطة من عمليات إحتحام إحتجاجاً على تعيين مسؤولين أو مواقف معينة.

الأثر على شرعية النظام السياسي

تتباين الأنظمة السياسية من حيث طبيعتها وتشكيلاتها ومن حيث المصدر الذي تستمد منه شرعيتها، فمنها ما يستمد شرعيته من المصدر التقليدي الذي يعتمد على تحقيق رضا المحكومين انطلاقاً من الدين والتقاليد، أو من الشخصية الكاريزمية الذي يكون فيه الحاكم هو مصدر الشرعية؛ إذ تتمحور كافة القضايا الوطنية بشخصه، أو المصدر الثيوقراطي الذي ينبثق من الاعتقاد أن الله هو مصدر السلطة، ولذلك يجب طاعتها، أو مصدر الثورة (الشرعية الثورية)، أو المصدر العقلاني القانوني الذي تعتمد فيه السلطة على وجود دستور ينظم وجود مؤسساتها وسير عملها، بالإضافة إلى الخلافة السياسية، ويضبط العملية السياسية بكاملها داخل الدولة¹. وبغض النظر عن مصادر الشرعية إلا أن وجودها يهدف إلى إعطاء النظام السياسي القائم؛ الشرعية، التي تمدّه بعوامل القوة والاستمرارية.

ويقصد بالشرعية: 'درجة الرضى والتقبل من جانب المواطنين عن سياسات النظام وبرامجه ونخبته، فكلما تزايدت درجة الرضاء على هذه المستويات تزايدت بالضرورة شرعية النظام، والعكس صحيح فكلما تراجع درجة الرضاء عن النظام وسياساته ونخبته تراجعت

¹ فريدة العمرابي، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة "مصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، 2014، ص ص 31-34.

بالضرورة درجة شرعية النظام"¹، والنظم السياسية تسعى لتدعيم شرعيتها قانونيا وسياسيا، من خلال كسب تأييد رضا وقبول الرأي العام. وهذا لا يتأتى من خلال وجود هياكل ومؤسسات وأجهزة وإدارات تجسد القدرة على تنفيذ السياسات، وإنما يتطلب توافر القدرة على إعطاء المصادقية والقبول لهذه السياسات، كما ويتطلب تحقيق التوازن بين المؤسسات البيروقراطية وغيرها من المؤسسات، وإذا كانت المؤسسة توفر الرابطة البنائية بين الدولة والمجتمع، فإن الشرعية تربط بينهما بروابط نفسية ومعنوية، وإن إكتساب مؤسسات الدولة للشرعية يعتبر شرطاً أساسياً لاستمرارية النظام، كما يعزز من فعالية وكفاءة هذه المؤسسات في الدولة². وتحقيق الحد الأدنى من السيادة، والمساواة، والعدالة الاجتماعية³. أي بمعنى آخر تأخذ الشرعية بعدين أساسيين هما:

بعد قانوني: بحيث تكون كل الممارسات السياسية مطابقة للقوانين المنصوص عليها في دستور الدولة.

بعد قيمي: بحيث يكون الحكم مطابق لتوجهات المجتمع وقيمه.

وعلى اختلاف مصادر الشرعية، وأنواع الأنظمة السياسية، تبقى هذه الأنظمة مطالبة بوضع أولويات إرادة الشعب على رأس سلم أولوياتها، ولا بد لها من تجنب الأسباب التي تفقدها شرعيتها والتي منها⁴:

- غياب فعالية النظام السياسي: يرتبط استقرار النظام السياسي وديمومته بالفاعلية، كونها تلعب دوراً مهماً في بناء شرعيته، وفي حال غياب الفعالية عن مؤسسات النظام وسياساته ستغيب معه الشرعية التي يتمتع بها.

¹ أكرم بدر الدين، الفساد وشرعية النظام السياسي، الوفد، حزيران 2014، الرابط www.alwafd.org. تاريخ الزيارة 2014/7/4

² فريدة العمراوي، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة "مصر"، مرجع سابق، ص 49.

³ عبد القادر نعناع، إشكالية الشرعية في الأنظمة العربية، موقع بحوث، آذار 2010، الرابط bohothe.blogspot.com تاريخ الزيارة 7/4

⁴ فريدة العمراوي، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة "مصر"، مرجع سابق، ص 44.

- غياب الآليات الدستورية المؤسسية: إن من أهم الأسباب القانونية المؤسساتية التي تؤدي إلى اهتزاز شرعية النظام عدم رضا المواطنين عن المؤسسات السياسية القائمة لأسباب كثيرة أهمها انتشار الفساد، وعدم تمثيل النظام السياسي لمختلف مصالح وقيم المجتمع، وعدم أخذ البرلمان دوره من خلال إضعافه أو تهميشه.

وكون هذه الدراسة تبحث في موضوع السلطة الوطنية الفلسطينية فمن الأجدى أن يتم حصر الكتابة في موضوع النظام السياسي الفلسطيني والذي اختلف في النشأة والتكوين عن ما جرى من بناء للأنظمة السياسية العربية، إذ أن الحالة الخاصة التي تعيشها فلسطين من وجود إحتلال يختلف في نوعه عن الاستعمار الغربي لمنطقتنا العربية، فرض على الفلسطينيين أولاً والعرب ثانياً التعاطي في مقاومة هذا المحتل بطرق متباينة، أفضت إلى تشكيل منظمة التحرير الفلسطينية، التي شكلت لاحقاً بما تحويه من تنظيمات سياسية فلسطينية النظام السياسي الفلسطيني المعاصر، واكتسبت تأييد شعبي فلسطيني واسع، وقاعدة جماهيرية، وصفة تمثيلية للشعب الفلسطيني في كل أماكن تواجده.

باشرت منظمة التحرير في بناء هيكلها على نمط الدول، فشكلت المجلس الوطني الذي يمثل السلطة العليا لها، ويرسم السياسات ويضع الخطط، ويتم انتخابه بشكل مباشر حسب النظام الأساسي للمنظمة، فكان بمثابة مؤسسة تشريعية، وكان ينتخب من بين أعضائه لجنة تنفيذية تتولى الإشراف على دوائر المنظمة المختلفة التي هي بمثابة وزارات، ولها صلاحية رسم وإصدار اللوائح المنظمة للعمل، والإشراف على تنفيذ قرارات المجلس الوطني، فكانت بمثابة السلطة التنفيذية في المنظمة¹، وكانت المنظمة تستمد شرعيتها القانونية من الميثاق الوطني والنظام الأساسي للمنظمة، وشرعيتها النضالية والتاريخية من المقاومة والدفاع عن الهوية الفلسطينية².

¹ غسان يوسف، أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، مرجع سابق، ص54.

² المرجع السابق، ص103.

استمر النظام السياسي الفلسطيني ممثلاً فقط بمنظمة التحرير الفلسطينية حتى إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 بموجب إتفاقية أوسلو؛ التي أفضت إلى قيام ثاني سلطة فلسطينية في التاريخ الفلسطيني على جزء من أرض فلسطين التاريخية¹، الأمر الذي أحدث انعطافه كبيرة في النظام السياسي الفلسطيني، حيث شكلت السلطة الوطنية الفلسطينية نظاماً سياسياً مختلفاً عن النظام السابق من حيث البنية، والهيكل والمؤسسات، والأدوار والوظائف، والمكونات، والعلاقات والتفاعلات الداخلية والخارجية²، وعملت على تعيين الكثير من القيادات الذين عادوا من الخارج على رأس الوظائف الأمنية والمدنية التي شكلتها السلطة الوطنية الفلسطينية³، ومن هنا يمكن تعريف النظام السياسي الفلسطيني على أنه: منظومة الفكر السياسي، بكل ما تحتويه من مواثيق ونصوص وأشكال أخرى من أشكال الخطاب؛ ومجموع الفصائل والحركات الثورية والسياسية الفلسطينية والمؤسسات والبنى السياسية، والذي تجسدت على أجزاء من أرض فلسطين الانتدابية بصورة السلطة الوطنية الفلسطينية⁴.

فرض الواقع الجديد للنظام السياسي الفلسطيني الذي تمثل في السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها التي تشبه ملامح مؤسسات دولة، مستجدات عديدة مختلفة عما كان عليه النظام السياسي السابق، منها على سبيل المثال: توضيح العلاقة بين السلطة والشعب، ومهمة ممارسة الديمقراطية، والحفاظ على حقوق الإنسان، وإدارة المؤسسات بنزاهة وشفافية، وبناء المؤسسات وسلطة القانون، وترسيخ مبدأ المحاسبة، ومحاربة الفساد والمحسوبيات⁵، وإرساء مبدأ الفصل بين السلطات، كنقطة انطلاق لبناء الدولة الفلسطينية المستقلة. إلا أن تجربة النظام السياسي

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص53.

² غسان يوسف، أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، مرجع سابق، ص57.

³ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص55.

⁴ مراجعة التجربة وآفاق تغيير المسار الاستراتيجي، المؤتمر السنوي الأول، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية-مسارات، ط1، حزيران 2012، ص81.

⁵ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص55.

الجديد عانت أزمت مختلفة وكثيرة؛ فمن غياب الإطار الدستوري الناظم، وغياب الرؤية، والتداخل في صلاحيات مؤسساته، وعدم تمتعها بالكفاءة والفعالية والقدرة على تقديم خدماتها للمواطنين، إلى انتشار الفساد والمحسوبيات واستغلال المناصب، بالتالي أوجدت حالة من عدم الرضا عن سياسات النظام السياسي الفلسطيني وممارساته، ووجهت له انتقادات بالفساد والمحاباة والمحسوبية من قبل تنظيمات المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني، وبعض أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني¹. حتى أن استطلاع للرأي عن الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية أظهر أن 82.9% من المستطلعين عبروا عن شعورهم بغياب العدل والمساواة وانتشار البطالة بسبب الفساد، وأفاد 57% منهم أنه يؤدي إلى زيادة الرغبة في الهجرة إلى خارج الوطن، نتيجة عدم الرضا والشعور بالاغتراب².

إن استثناء الوساطة والمحسوبية وتغليب المصلحة الخاصة على العامة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ساهم وبشكل كبير في إضعاف مؤسسات السلطة السياسية وقلل من فعاليتها، كما عمل على تسييس الجهاز البيروقراطي، من خلال توظيف أبناء الحزب الحاكم ومن يواليهم، بغض النظر عن موضوع الكفاءة والأهلية والمهنية، الأمر الذي أدى إلى وجود أعداد كبيرة من البطالة المقنعة، وحجم تضخم وظيفي هائل، ومؤسسات لا تستطيع تقديم نموذج مهني حقيقي مؤهل لأن يقوم بإدارة كفاءة للشؤون اليومية للفلسطينيين³، مع تدني مستوى النتائج المتوقعة منه، مما أثر على التنمية بجميع أبعادها وأشكالها، وأصابها بالضعف، وأفقد المواطنين الثقة بالمعايير والسياسات الحكومية المتبعة، مما انعكس على درجة الرضا الشعبي من السلطة الوطنية الفلسطينية وأدائها، وأدى إلى نفور المواطنين منها، واضعف شرعية النظام السياسي، لدرجة يمكن أن يصل إلى فقدانه الشرعية بالكامل⁴.

¹ غسان يوسف، أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية، مرجع سابق، ص 88.

² أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 85.

³ رولا سرحان، الضعف المؤسسي والحالة الفلسطينية، الحوار المتمدن، العدد: 2188، شباط 2008.

⁴ ازدواجية السلطة، مرجع سابق، ص 143.

وهنا ظهرت إشكالية النظام السياسي الفلسطيني، كونه نظام جديد، وبرزت عودة كوادرات وقيادات منظمة التحرير، التي أخذت على عاتقها بناء السلطة وإدارتها، وبناء المؤسسات وتطبيق القانون، والقضاء على الفساد والمحاسبة، وبناء اقتصاد وطني قوي. ولكن سرعان ما تحولت هذه السلطة إلى مراكز قوى تتناحر فيما بينها، وتطغى عليها المصلحة الشخصية والمنفعة الذاتية، في ظل غياب أجهزة الرقابة وتهميش القضاء، برز الفساد في مؤسسات وإدارات السلطة الفلسطينية. وبرزت المحسوبية والشللية وإحتكار المؤسسات الاقتصادية. كل ذلك أدى إلى أضعاف ثقة الشعب الفلسطيني بمؤسسات السلطة وقيادتها ليس فقط على المستوى المالي والاقتصادي، بل على المستوى السياسي، وأكثر من ذلك على النظام السياسي ككل؛ وأدارته لملفات حياة المواطني والملفات المتعلقة بالقضية الفلسطينية خاصة إدارة الصراع مع الإحتلال الإسرائيلي، وهذا ما ظهر جلياً من خلال الانتخابات التشريعية في كانون الثاني 2006.

إلا أن المحصلة لم تكن سيئة فقد تضمنت نظاماً سياسياً من ثلاثة سلطات تشريعية منتخبة وتنفيذية وقضائية وكذلك سمح هذا النظام بأجراء أول انتخابات تشريعية حرة وحقيقية وجادة، وتشكلت أول حكومة بناء على ثقة البرلمان المنتخب ولكن بالرغم من هذه البدايات الايجابية. فقد كان هناك عيوناً كثيرة، فقد طغت السلطة التنفيذية على القضائية والتشريعية. ثم طغى على النظام السياسي طابع الحزب الواحد فذكرنا بعيون التجربة العربية الاشتراكية¹.

ثم لهذه الأسباب وغيرها إستتري الفساد وسادت المحسوبية وأصبح التعيين والترفيح مبنى على الولاء الشخصي أو التنظيمي وليس الكفاءة المهنية، فأدى ذلك إلى الترهل وضعف الأداء والأهم من هذا كله الفجوة بين القيادة والشعب. وما دما في سياق تعداد الأثر على النظام السياسي، فلا بد أن نذكر عجزه عن الإحاطة باستحقاقات الداخل والخارج أي التوفيق بين السلطة وبنية م.ت.ف مما أدى إلى فجوة أخرى بين الداخل والخارج وساهم ذلك في زيادة عدم الثقة بالنظام السياسي من قبل قطاع آخر من الشعب الفلسطيني والموجود في الشتات.

¹ غسان الخطيب، "عشر سنوات على وجود السلطة الفلسطينية/تقييم التجربة ورؤية المستقبل" تقرير مؤتمر رام الله الأول، ص 13-15

ولقد أدى هذا الواقع إلى حالة إغتراب سياسي لدى جزء هام من النخبة السياسية الفلسطينية التي بالرغم من أدوارها الكفاحية الماضية وجدت نفسها خارج الدائرة وغير قادرة عن الدفاع عنها كذلك أدت هذه التطورات إلى وصول قطاعات شعبية إلى حافة الغليان والإنفجار.

وقد تواكب زيادة التوتر الداخلي الناتج عن عيوب النظام السياسي المذكورة مع زيادة التوتر مع إسرائيل. ولذلك أجمع المحللون على أن تفجر الإنتفاضة الثانية حمل في طياته بعداً مزدوجاً من ناحية عكس إحباط الشعب الفلسطيني من المماثلة الإسرائيلية واستمرار الإستيطان وغيره، وحالة الفساد والمحسوبية والوساطة من جهة أخرى. ومن المفارقات الملفتة أن نفس القيادة التي كانت مسئولة عن عيوب النظام السياسي كانت أيضاً مسئولة عن مبادرة لإصلاح هذه النظام والتي لا زالت مستمرة حتى الآن وهذا ما سوف نراه لاحقاً.

الأثر على إصلاح النظام السياسي

بمعزل عن مواقف أطراف النظام السياسي المؤيدة أو المعارضة للسلطة الوطنية الفلسطينية فلا أحد يستطيع إنكار أن تشكيلها شكل إمتحاناً حاسماً لفكر وطاقت وخبرات الفلسطينيين وقدرتهم على إدارة شؤونهم بأنفسهم، وعلى بناء أول سلطة فلسطينية لهم على أجزاء من أرضهم. وعند التشكيل كان مفهوماً للجميع أن إمتحان بناء وإدارة مؤسسات "الدولة"، وتنظيم حياة مجتمع مدني، أعقد وأصعب من قيادة الثورة، ومن إدارة شؤون بضعة الآف من الكوادر العسكرية والمدنية.

مع ممارسة السلطة الفلسطينية بنظامها " الاوسلي " صلاحياتها على الإنسان الفلسطيني ومؤسساته ظهرت مشكلة الفساد والمحسوبية، وكان لزاماً الشروع في عملية الإصلاح، فلقد تعددت مطالب إصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وتفعيلها وتعزيز قدراتها من الأحزاب والمؤسسات المجتمعية المختلفة، وازدادت تلك المطالب مع وجود ضغوط خارجية لإدخال إصلاحات في النظام السياسي الفلسطيني في عام 2002 على إثر قيام إسرائيل باعادة احتلال مناطق "أ" من الضفة الغربية. وأجريت الكثير من الإصلاحات في مجالات قانونية

ومؤسساتية، خاصة مع المصادقة على القانون الاساسي عام 2002 وتعديله عام 2003 الذي أكد على ترسيخ مبدأ فصل السلطات وتوليها من الجهات المختصة بها وأكد على بناء نظام الحكم الديمقراطي ونص على الحقوق والحريات العامة. وأصبحت مكونات النظام السياسي والإطار الدستوري الذي يستند اليه أكثر تحديداً، رغم أن النصوص الواردة في الإطار الدستوري تحتاج الى قوانين واليات اضافية لضمان تطبيقها والالتزام بها. وأخذت عملية الإصلاح دفعة جديدة بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، واجريت الانتخابات الرئاسية، ثم تلا ذلك تعديل قوانين الانتخابات فجرى تبني النظام الانتخابي المختلط للانتخابات التشريعية، وقرار النظام النسبي لانتخابات المجالس المحلية عام 2005 ما وفر بيئة مناسبة لتوسيع المشاركة السياسية ولتفعيل دور الاحزاب ومؤسسات المجتمع المدني، ووفر فرصة للتنافس على الوصول الى مراكز صنع القرار والسياسات.

إلا أن تلك الإصلاحات لم تجر دون معوقات، إذ أن هناك فئات مختلفة من أصحاب النفوذ والمصالح التي إستفادت من مواقعها السلطوية ومراكزها الوظيفية حاولت دائماً عرقلة أي تغيير باتجاه ترسيخ حياة ديمقراطية وسيادة حكم القانون وإطلاق الحريات المختلفة وتعزيز المسائلة والمحاسبة والتداول السلمي للسلطة. وظهر ذلك من خلال تزايد حالات الفوضى والإنفلات الأمني وأخذ القانون باليد والإعتداء على المؤسسات والممتلكات العامة والخاصة، ونقاعس الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والقانون من القيام بواجبها، مع عدم إغفال دور الإحتلال المقيد لعملها. كما كان هناك مماثلة وتسويق من المجلس التشريعي الأول في إقرار قانون الانتخابات المتفق عليه في القاهرة، إضافة إلى الضغوط لتعطيل إجراء الإنتخابات التشريعية الثانية ومحاولة تأجيلها، حيث جرى تأجيلها بعد أن حدد موعد لها في تموز 2005¹.

إن من أهم الخطوات الإصلاحية التي اتخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية على صعيد الإصلاح السياسي هو وضع رئيس للوزراء الذي بدوره تولى إصلاح مؤسسات السلطة إدارياً ومالياً، وقد جاءت هذه الخطوات متزامنة مع المطالب الدولية، التي شكلت ضغطاً على السلطة

¹ ازدواجية السلطة، مرجع سابق، ص 168-169.

الوطنية الفلسطينية ورئيسها الراحل ياسر عرفات، من أجل تنفيذ بعض الخطوات الإصلاحية، على الرغم من استمرار المطالبة بالإصلاح فلسطينياً من قبل الفعاليات الفلسطينية المختلفة بما فيها مؤسسات المجتمع المدني، وقد بدأت تلك الخطوات منتصف العام 2002، حيث جاء إعلان الرئيس الراحل ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي بتاريخ 15\5\2002 البدء بسلسلة إصلاحات وتغييرات ستطال مختلف أجهزة السلطة المدنية والأمنية، بما في ذلك إجراء إنتخابات عامة رئاسية وتشريعية ومحلية، وقد وعد الرئيس الراحل في خطابه المذكور بإجراء مراجعة شاملة للسلطة الوطنية الفلسطينية، والطلب من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني الإعداد لانتخابات جديدة دون أن يحدد لها موعداً، وقد أكد عرفات في خطابه قائلاً: "إننا أحوج ما نكون الآن لمراجعة خطأنا وتصويب وتصحيح مسيرتنا، وإن كان هناك خطأ فأنا اتحملة".

عمد الرئيس الراحل ياسر عرفات إلى اعتماد عدد من القوانين التي كان قد أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، منها القانون الأساسي، الذي صادق عليه في تموز (يوليو) 2002. ويعتبر تعيين رئيس وزراء للسلطة مطلباً فلسطينياً داخلياً فضلاً عن كونه مطلباً خارجياً أمثته المستجدات السياسية، إذ نظر كثير من الفلسطينيين إلى استحداث هذا المنصب بإيجابية، على اعتبار أنه سيكون مسؤولاً أمام المجلس التشريعي ومن السهل مساءلته، على عكس الحال مع الرئيس الراحل ياسر عرفات، الذي كان من الصعب مساءلته، حيث انسجم قرار الرئيس الراحل ياسر عرفات بتعيين رئيس وزراء مع الخطة الفلسطينية للإصلاح، التي تقضي بإجراء إصلاحات جوهرية وإدارية في السلطة، وقد كان الرئيس الراحل ياسر عرفات في السابق يؤجل فكرة تعيين رئيس الوزراء إلى ما بعد إعلان الدولة الفلسطينية، إلا أن هناك أسباباً دفعته للإعلان عن قراره هذا بتعيين رئيس وزراء منها:

1- التأكيد على أن هذا القرار هو شأن داخلي فلسطيني، وأن هذا القرار جاء بدافع فلسطيني ولمصلحة فلسطينية.

2- إزالة أية عقبة فلسطينية أمام تطبيق خطة خارطة الطريق.

3- إعطاء الفرصة لرئيس الوزراء الجديد لتحمل مسؤوليات تحسين الوضع الداخلي الفلسطيني، ومواصلة الحوار مع جميع الفصائل الفلسطينية من أجل تحقيق مزيد من الوحدة على الساحة الفلسطينية.

4- مواجهة المرحلة الصعبة الآتية في منطقة الشرق الاوسط، من خلال ترتيب البيت الداخلي الفلسطيني.

كما اتخذت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة بعد إستحداث منصب رئيس الوزراء مجموعة من الإصلاحات، شملت الكثير من مؤسسات السلطة الفلسطينية، إضافة إلى إجراء الانتخابات الرئاسية في موعدها، لشغور منصب رئيس السلطة الوطنية بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، وإجراء الانتخابات المحلية، التي شاركت فيها غالبية القوى السياسية الفلسطينية، بما فيها حركة حماس، وهو ما يعتبر خطوة هامة في إطار مشاركة كافة القوى السياسية الفلسطينية في إدارة الشأن المحلي الفلسطيني، كما أجريت الانتخابات التشريعية الثانية مطلع العام 2006، بمشاركة مختلف الفصائل الفلسطينية (باستثناء حركة الجهاد الإسلامي).

إلا أن هذه الإصلاحات ورغم أهميتها، لم تكن كافية بإنهاء المبررات الموجبة للأصلاح في النظام السياسي الفلسطيني، لإقتصارها على مؤسسات السلطة الوطنية دون أن تمتد لتشمل منظمة التحرير ومؤسساتها وعلاقتها بالسلطة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم تمكنها من تجاوز الإشكاليات التي تعترض أداء مؤسسات السلطة الوطنية¹.

يتعرض أحمد ابو دية لموضوع الإصلاح السياسي فيقول: " نتحدث عن بعض محاولات الإصلاح التي تبنتها السلطة، وعلى الرغم من إتخاذ الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ 2002 خطوات إصلاحية عديدة من شأنها الحد من الفساد كان أبرزها خطة الـ 100 يوم التي وضعت حجر الأساس لنهج الفصل بين السلطات واستقلال القضاء وسيادة القانون وإعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة. تلاها برنامج الإصلاح 2004-2005 وخطة الإصلاح والتنمية

¹ أشرف المصري، الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربهه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006)، مرجع سابق، ص 116.

2008-2010 ومؤخراً البرنامج الحكومي "فلسطين إنهاء الإحتلال واقامة الدولة المستقلة". وإنشاء هيئة مكافحة الفساد في 2010 بقرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية في إطار الجهود المبذولة لمكافحة الفساد سواء على الصعيد الرسمي أو الشعبي حيث منحت هذه الهيئة صلاحيات واسعة في ملاحقة كافة أشكال الفساد ومن أهم ما أضيف في هذا المجال تجريم الوساطة والمحسوبية والمحاباة"¹.

رغم المقاومة الشديدة التي أبدتها بعض المنتفعين لعملية إصلاح حقيقية في المؤسسات العامة الفلسطينية، تحت ذريعة مقاومتهم للضغوط الأمريكية والإسرائيلية التي رأت في الإصلاح الفلسطيني وسيلة لتغيير بعض القيادات السياسية في السلطة الفلسطينية، أو لغرض توجيهات سياسية معينة إلا أن الضغط الجماهيري والدولي المطالب بضرورة إجراء إصلاحات حقيقية في السياسات الاقتصادية للسلطة وجدت صداها في كثير من جوانب العمل في مؤسسات السلطة. لكن المخاوف هنا ضرورة اقتناع الجمهور والشارع الفلسطيني إن عملية الإصلاح لدى قيادات السلطة نهج أصيل لا ظاهرة عابرة وموسمية سرعان ما تختفي بتراجع تأثير الضغط المحلي والدولي، لأن القائمين على الإصلاح متهمين أصلاً بالفساد.

وأخيراً يمكن القول أن أثر المحسوبية والوساطة في إصلاح النظام السياسي الفلسطيني واجه العقبات التالية:

1. إن استجابة القيادة الفلسطينية لمحاربة الوساطة والمحسوبية تأتي في كثير من الأحيان متأخرة ومتردة لأن اصلاً من يمارس هذا الخلل هم قيادات وأصحاب نفوذ وبالتالي يصعب محاسبتهم وأي مساءلة أو محاسبته إنما هي شكلية لا تعبر عن رغبة حقيقية باتجاه الإصلاح، الأمر الذي خلق صعوبات مختلفة في التعامل مع بعض الموظفين المتنفذين في السلطة.

¹ أحمد ابو دية مرجع سابق، ص5

2. النقص في التشريعات الفلسطينية المتعلقة بمحاسبة من يقوم بالوساطة والمحسوبة، خاصة أن المجلس التشريعي معطل ولا يوجد سن قوانين تشريعية لهذا الغرض، فهناك عدة تشريعات تخلق إرباكاً لنظام القضاء وتفتح الباب على مصراعيه للنفاذ من ثغرات القوانين.
3. كثيرة هي قرارات المحاكم التي لم تنفذ أو تم تجاهلها لأن المتهمين أصحاب نفوذ أو قيادات مسؤوله وفي مناصب حساسة، وخاصة المناصب الأمنية العليا والوزراء. دون إتخاذ أي إجراء بحق هؤلاء الموظفين الراضين لتنفيذ الاحكام، وهو ما يضع علامة استفهام حول جدوى عملية الإصلاح ومنظومة القضاء ككل.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

- 1- تبين أن الوساطة والمحسوبية ظاهرة قديمة أصابت مؤسسات السلطة الفلسطينية منذ نشأة السلطة في التسعينيات من القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب 2007 وزاد بدرجات كبيرة حيث أصبح التعيين في الوظيفة العامة بناء على الانتماء الحزبي وان يكون المتقدم للوظيفة محسوباً على تيار معين. وفي الثلاث أعوام السابقة حيث استخدمت الوظيفة لغايات غير رسمية وشخصية مما أدى إلى تفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية. وبالتالي ضعفت الإرادة السياسية لمكافحة هذه الظاهرة.
- 2- افتقار المراقبة والمسائلة من قبل الحكومة للوزارات والمؤسسات وضعف التعاطي مع المؤسسات الرقابية الخارجية، حيث كشف السيد رفيق النتشة رئيس هيئة الفساد على وجود عملية هدر للمال العام تجري بشكل حثيث وعمليات اختلاس للأموال الواردة من الدول المانحة جراء الفساد المتوارث من النخبة السابقة المستشري في مؤسسات السلطة وهم بصدد ملاحقة المختلسين¹.
- 3- تدخل بعض القيادات الوطنية والحزبية وكذلك بعض الكتل في المجلس التشريعي في شؤون الموظفين والتوسط لتعيينهم، ومحاولة البعض الآخر التستر على المخالفات وحماية المخالفين في وزاراتهم وعدم التعاون مع هيئة الفساد.
- 4- التحقيق في المخالفات لفترة زمنية طويلة ساهم في تمييع قضايا الفساد الخاصة بالوساطة والمحسوبية، وهروب البعض الآخر قبل المحاكمة مثل ما حصل فعلاً في هروب العديد من المسؤولين السابقين في مؤسسات السلطة او قيادات حزبية كبيرة. وأثر على تنمية تلك المؤسسات وعلى ثقة المواطن بالنظام السياسي الفلسطيني.

¹ رفيق النتشة: مقابلة شخصية، رئيس هيئة الفساد، وقت المقابلة: الساعة 12:45 ظهراً، 2015/1/25، في مكتبه في مقر الهيئة.

5- زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم في الوظيفة العامة بسبب غياب القيم.

6- يؤدي الفساد بكافة مظاهره ومنها الوساطة والمحسوبية إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل.

7- يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال، هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة. مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد.

8- نستنتج أيضا ان الوساطة والمحسوبية ليست كلها سيئة وفسادة، هذا الامر اوضحه السيد رفيق النتشه بقوله: "الوساطة تقسم الى قسمين: محمودة ومذمومة، فالمحمودة تكون عندما يتوسط شخص ما لإعادة حق لإنسان ظلم، او لإحقاق حق، اما الوساطة المذمومة التي تعطي باطلا لصاحب حق، او تساهم في تعيين موظف غير كفؤ على حساب اخر صاحب خبرة وكفاءة، فهي عبارة عن مرض عضال اصاب كثير من الشعوب والدول، فهي تعتبر بديل عن العدالة والمساواة والقانون"¹.

9- وخلص الباحث ايضا الى ان من اهم معيقات محاربة الوساطة والمحسوبية والفساد بشكل عام هي منظومة القضاء الفلسطينية. وفي هذا الصدد يقول رئيس هيئة مكافحة الفساد: " المنظومة القضائية تعتبر من أكبر المعوقات الداخلية حيث انها تعاني من خلل كتأجيل القضايا لأشهر وسنوات كما حصل مع وزيرين في السلطة حيث ان الهيئة استكملت التحقيق معهم وقدمت كل الاوراق الثبوتية ضدهم الى المحكمة التي قامت بدورها بتأجيل القضية لفترات طويلة كنوع من التسويق مما يؤثر على المصدقية في الشارع الفلسطيني.

¹ رفيق النتشه، مقابلة شخصية، مرجع سابق.

المعيق الآخر خارجي ويتمثل في الاحتلال الاسرائيلي ويعتبر المصدر الاول للفساد حيث انه يدافع عن الذين يحملون الهوية الزرقاء، ويمنعوننا من محاسبة أي فاسد يحمل الهوية الاسرائيلية. واود ان أعرب عن اعتزازي بالمواطنين الفلسطينيين الذين يتعاونون معنا حيث انه لم يتخلف أي شخص طلبته الهيئة للاستفسار وكذلك الاجهزة الرسمية والشعبية.¹

التوصيات

1. وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وظاهرة المحسوبية والوساطة وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة والعدالة والمساواة في فرص التوظيف في مؤسسات الدولة والسمو بالروح الجماعية. وهذا ما ايده السيد رفيق النتشه بقوله: " أفضل الطرق لمحاربة الفساد بشكل عام والوساطة والمحسوبية بشكل خاص هي التوعية الجماهيرية من خلال البيت والمدرسة والاماكن الدينية كالمساجد والكنائس، ونحن بدورنا قمنا بمئات النشاطات بهذا الاتجاه"².
2. تفعيل هيئة الفساد وديوان الرقابة العام ودوائر الرقابة الداخلية ومؤسسات المجتمع المدني للمراقبة والنزاهة كما ويجب توعية الشعب لدوره في الرقابة الجماهيرية.
3. إصدار قوانين صارمة لمنع ظاهرة الوساطة والمحسوبية والمسائلة الجدية لكل من يرتكبها.
4. تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم.
5. الاختيار الصحيح للأشخاص النزاهيين من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة.

¹ رفيق النتشه، مقابلة شخصية، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

6. خلق رأي عام يرفض ظاهرة الوساطة والمحسوبية دينياً وأخلاقياً لأثارها السلبية في التنمية السياسية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة.

7. وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكيلا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد.

8. التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب.

9. التعاون مع دول الجوار في مسك الفارين من وجه العدالة، كما حدث مؤخراً مع الاردن.

10. ترسيخ الديمقراطية التي إذا أنضجت ستلغي المركزية أو الفساد الناتج عنها.

11. تعميق دور هيئة الفساد من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليه ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة ظاهرة الوساطة والمحسوبية من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختيار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية. وكذلك العمل على تحقيق العدل وترسيخ المساواة في الفرص الوظيفية باعتبار ذلك أحد الموارد التي تقتلح هذه الظاهرة.

12. تقوية العلاقة بين الأجهزة الإعلامية وهيئة الفساد وديوان الرقابة. حيث تعمل الأولى على نشر حالات الفساد التي يتم مكافحتها من قبل الأخرى بهدف نقل الصورة واضحة عما تحققة هذه الهيئات من انجازات.

13. اعتماد إستراتيجية شاملة ودقيقة تتضمن إجراءات رادعة ووقائية واضحة، وضمن سقف زمني محدد، توجه من خلاله ضربات قاصمة للمؤسسات والإفراد الفاسدين والداعمين لهذه

الظاهرة في جميع المستويات الإدارية وبدون استثناء، وتعتمد الخبرات والكفاءات الوطنية وتأخذ بنظر الاعتبار مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ووضع آليات موضوعية للتوصيف الوظيفي في اختيار المسؤول.

14. مأسسة عملية الاصلاح من خلال تشكيل فرق عمل مساندة ومتخصصة للمساعدة في إعداد الدراسات والأبحاث والتقارير التي تعزز الطرف الفلسطيني في تحديد الاولويات التنموية في إطار الحوار مع الجهات الدولية المانحة.

الخاتمة

ان وسائل مكافحة الوساطة والمحسوبية المتعددة التي اشارت لها هذه الدراسة ليست كافية لحسم هذه المعركة، لان المعركة يجب ان توجه ضد الفساد عامة، ولا تقتصر هذه المعركة على الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد كهيئة الفساد وديوان الرقابة الخارجية والداخلية فقط، بل هي واجب يجب ان تشترك فيه جميع سلطات ومؤسسات الدولة، ويساهم فيه المواطن العادي ومؤسسات المجتمع المدني بشكل فاعل، والا فلا يمكن مواجهة الفساد ولا التخفيف من حجمه وأثره.

ويبدو جليا ان السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية هي صاحبة اهم الادوار في مكافحة الفساد، ودورهما اهم حتى من دور الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد، لنجاعة الوسائل اللتين تمسكان بها كالتشريع ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب والشفافية وتوفير شروط النزاهة للموظفين وتبسيط المعاملات وغيرها من الوسائل المهمة والمؤثرة التي تتوفر تلك السلطتين بالقبض عليها، الا ان دور الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد في معركة الفساد والمفسدين تظهر اهميتها في الوسائل الاخرى التي يضعف فيها دور السلطتين المذكورتين كالملاحقات التحقيقية للمفسدين واشاعة ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للاستجواب وتنمية دور الاعلام وغيرها، اضافة الى ان لتلك الجهات دور فاعل في تفعيل وحث السلطتين المذكورتين على القيام بمهامها في الوسائل الناجعة التي تمسك بها، كدور هيئة مكافحة الفساد في اقتراح القوانين التي تصمم لمحاربة الفساد، ودورها في تقييم ونقد وتشخيص الخلل في اداء السلطتين المذكورتين لواجباتهما في معركة الفساد.

كما ان للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد دور بالغ الاهمية يتمثل في مسارين رئيسيين

هما:

الاول: تشريع القوانين اللازمة لتجريم صور الفساد المختلفة، وسد مخارج الفساد ومداخله، وانشاء الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد بقوانين، وايجاد الغطاء التشريعي لتهيئة شروط

النزاهة للموظفين بتعديل رواتبهم، واعتماد سياسة منع اعطاء الحصانات التشريعية من الملاحقة الجزائية، ومنع توسع القطاع العام والحرص على تقليصه والحد من وظائفه، وفرض الشفافية وقوانين الوصول الى المعلومات في القطاع العام وغيرها.

الثاني: فهو تفعيل المسألة البرلمانية للجهات التنفيذية.

اما دور السلطة التنفيذية هو اهم الادوار على الاطلاق، اذ يبدأ من اعتماد مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب الذي لو ضمن اعتماده في تولي المناصب القيادية لساهم مساهمة فاعلة كبيرة في التخفيف من الفساد والحد من عملياته، اذ ان الفساد في دائرة يرأسها رجل كفوء نزيه فاعل اقل باكثر منه في دائرة يرأسها رجل فاسد او عاجز او جاهل او غير كفوء، كما هو معظم دوائر السلطة الفلسطينية اليوم.

وتعد الرقابة الداخلية جزء من اعمال السلطة التنفيذية لان المراقب ليس الا احد موظفي تلك السلطة وهو - في حقيقة وظيفته وواجبه - الرقيب لها وليس الرقيب عليها- كما يظن الكثيرون- وتفعيل تلك الرقابة يكون باختيار الكفاءات البعيدة عن الضغوطات والقادرة على تولي مناصبها باستقلالية تامة لا بتبعية تحد من قدرتها الرقابية وبالتالي تفتح الباب على مصراعية للفساد.

وتظهر الاهمية القصوى لدور السلطة التنفيذية في معركة الفساد في انها القابض الفعلي على تفعيل وسيلة السلطة التشريعية البالغ الاهمية في مكافحة الفساد وهي التشريع لانها هي المعنية بتنفيذ القوانين التي تصدرها تلك السلطة فلا قيمة لقانون تقره السلطة التشريعية إذا لم تنفذه السلطة التنفيذية او إذا ما نفذته بطريقة بائسة او غير ناجعة او شكلية لا تحقق مضمونه واهدافه. كما ان قبض السلطة التنفيذية على صلاحيات التصرف بمعظم المال العام يجعلها اللاعب الاساسي في الفساد وفي مكافحته.

لذا فان لقاء العبء بكامله على الجهات المتخصصة في مكافحة الفساد كهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية الادارية و الرقابة الداخلية في مسألة الفشل في السيطرة على

عمليات الفساد والافساد فانه تملص من المسؤولية والقاء بها على عاتق الغير، لان الفشل في مكافحة الفساد هو فشل للسلطة التنفيذية اولاً وللسلطة التشريعية ثانياً، ثم للجهات المتخصصة في مكافحة الفساد ثالثاً، لذا يتوجب من اجل ضمان انجاز - ولو بسيط - في المعركة ضد الوساطة والمحسوبية ان تبادر جميع الجهات المعنية بمكافحة الفساد وفي مقدمتها السلطتين التشريعية والتنفيذية باداء دور فاعل لها كل حسب وظيفته وفي حدود وسائل مكافحة الفساد التي يمسك بها. لذا فان مسؤولية مكافحة الفساد هي مسؤولية مشتركة بين جميع سلطات ومفاصل الدولة والمجتمع.

واخيراً فأن من الوهم الظن ان الوساطة والمحسوبية يمكن القضاء عليها في سنة او سنتين او حتى عشر سنوات لان مكافحة هذه الظاهرة هي معركة طويلة المدى ينبغي اعتماد استراتيجية لها قد لا تقبل ان تقل مدتها عن عشرات السنين، فانك لترا احتاجت (99) سنة للتخفيف من الفساد فيها. لذا فان اعتماد الحلول قصيرة المدى وقصيرة الاثر لن يجدي نفعا ولن يكافح فسادا بل سيكون فساد اخر يضاف الى الفساد القائم ونفقات واموال تنفق تحت ستار المعركة ضد الفساد في حين انها ليست الا فساد جديد.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر

القرآن الكريم.

القانون الاساسي المعدل 2003، الباب الثاني، المادة (9)، ص4.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) للعام 2005.

قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م، فلسطين، مادة رقم (14).

هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي للعام 2013.

الكتب

أحمد، عائشة مصطفى: عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، حزيران 2004.

الأدور، صدام: الفساد مفهومه وأسبابه وآثاره وأنواعه وطرق مكافحته، 2010.

الأقرع، نور طاهر: استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري، جامعة عبد المالك السعدي - كلية الحقوق، آب 2013.

ألشاطري، مشعان، الفساد أسبابه مظاهره طرق علاجه، المنتدى العربي، 2012.

بحر، يوسف عبد ومؤمن خلف عبد الواحد: معوقات عملية تقييم الأداء في الوزارات الحكومية بقطاع غزة من وجهة نظر المُقيمين، 2009.

بدران، حمد محمد: الوظيفة العامة/ دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علم القانون الإداري والإدارة العامة 1992، دت.

- بركات، حليم، الإغتراب في الثقافة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
- بشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله، 2002.
- بولي، بوب: الفساد تعريفه وأشكاله، مدونة السياسات العامة، شباط 2010.
- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: لا فساد / كتاب الفساد، ط1، مطابع تكنوبرس، لبنان، 2005.
- الجندي، صخر عبد الله: الوساطة والمحسوبية من يظلم من، منتديات زهران، الأردن، 2011.
- ديور، أمين محمد: دراسات في التنمية السياسية، الجامعة الإسلامية، غزة، 2012.
- دليل البرلماني في مواجهة الفساد، مؤسسة أمان، ط1، فلسطين، 2006.
- الدويهي، عيد: لا للتعصب العرقي، ط1، الكويت، نيسان 1999.
- زايد، احمد عبد الله وآخرين: الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين واختياراتهم، وزارة الدولة للتنمية الإدارية لجنة الشفافية والنزاهة، مصر، أكتوبر، 2009.
- الزبيدي، باسم وآخرون: نظام الخدمة المدنية في فلسطين، 2007.
- سري، محمود صيام: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، دت.
- الشعبي، عزمي: الفساد والمحسوبية والفقير، ورقة سياسات لمحاربة الفقر والفساد، أمان، فلسطين.
- الشمراي، غادة شهير: لشفافية والمسائلة في الدول العربية، كلية إدارة الأعمال، جامعة الملك سعود، دت.
- عباس، سمير وصباح عباس: الفساد الإداري والمالي في العراق، هيئة التعليم التقني، بغداد، 2008.

عبد الفتاح، حسن: الوظيفة العامة، 1963.

العسل، إبراهيم حسين: التنمية في الفكر الإسلامي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، د.ت.

عطية، شعبان عبد العاطي: المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط4، مصر، 2004.

العكيلي، رحيم: الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، هيئة النزاهة العراقية، د.ت.

عمر، أحمد مختار: معجم اللغة العربية المعاصرة، م2، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 2008.

قبايلي، أمال: الفساد الإداري ودوره في تفشي البطالة، د.ت.

مبيض، عامر: موسوعة الثقافة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية، ط1، دار المعارف، دمشق، 2000.

محمد علي، وإسماعيل احمد: دور المثقفين في التنمية السياسية، القاهرة، 1989.

مهدي، ساهر عبد الكاظم: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، منتدى إدارة القوى البشرية، 2010.

مؤسسة الأرشيف العربي: استطلاع الواسطة في الأردن، عمان، 2002.

نصر، محمد عارف: نظريات التنمية السياسية المعاصرة، دار القارئ العربي، القاهرة، د.ت.

مجلات وتقارير ومؤتمرات

أبو الرب، محمود وحسين احمد ونايف أبو خلف: "آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي

والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)"، مجلة

جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، ع10، فلسطين، نيسان 2007.

أبو عمارة، محمد علي: *المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 م مجلد التطبيق*، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية)، م13، ع1، كانون ثاني2005.

الإحصاء يعلن نتائج مسح واقع الفساد وانتشاره في فلسطين"، وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية وفا، رام الله، 9 كانون اول 2013.

ألغزي، ناجي: "ظاهرة الفساد / مسبباتها وتحليلها وآثارها على المجتمع العراقي"، الحوار المتمدن، العدد: 2515، كانون الثاني2009.

تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد، مؤسسة أمان، فلسطين، أيلول 2010.

الجريدة الرسمية، العدد الثاني، 1995/1/8م.

الجريدة الرسمية، العدد الرابع و العشرون، 1998/7/1م.

الحقباتي، مفرج بن سعد: "الواسطة ومخاطرها على توزيع الدخل"، صحيفة الجزيرة، ط1، العدد10575، 2001/9/11.

الخطيب، غسان: "عشر سنوات على وجود السلطة الفلسطينية /تقييم التجربة ورؤية المستقبل" تقرير مؤتمر رام الله الأول.

الرواشدة، علاء: "الاغتراب السياسي لدى الشباب الجامعي"، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، م4، ع3، 2011.

سرحان، رولا: "الضعف المؤسسي والحالة الفلسطينية"، الحوار المتمدن، العدد: 2188، شباط 2008.

الشامي، محمود محمد: "مستوى المشاركة السياسية لدى الشباب الجامعي الفلسطيني في عصر العولمة"، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الانسانية)، م19، ع2، حزيران 2011.

الشعبي، عزمي: "ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية / حالة السلطة الفلسطينية" مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.

شلبي، خميس: ورقة بعنوان "الواسطة والمحسوبية في اشغال الوظيفة العامة" مقدمة الى مؤتمر امان السنوي، امان، فلسطين.

الطويرقي، أشواق وآخرون: "العنصرية داء يهدد نسيج المجتمع"، صحيفة عكاظ، 16 شباط 2014، العدد 4627

العنزي، عوض وعقوب العديم: "ادراك الموظفين للمسلك الوظيفي والأخلاقيات المهنية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 22، العدد الثاني، 2006.

عيدان، حمد شطب: "النخبة السياسية وأثرها في التنمية السياسية"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع4، م1، 2009.

الكراسنة، سميح: "الانتماء والولاء الوطني في الكتاب والسنة النبوية"، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، المجلد 6، ع2، 2008، ص52.

المجمعي، محمد: "النخبة السياسية وأثرها في التنمية السياسية"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع4، السنة 1، ص145.

المحمد، صخر: "ازمة المشاركة السياسية في البلدان النامية" الجزائر نموذجاً"، حلقة بحث، جامعة دمشق، 2010-2011، ص4.

مراجعة التجربة وآفاق تغيير المسار الاستراتيجي"، المؤتمر السنوي الأول، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية-مسارات، ط1، حزيران 2012.

منظمة الشفافية الدولية: "تقرير الفساد العالمي لعام 2007".

النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، تعيينات موظفي الفئة العليا"، ج1، سلسلة تقارير رقم(43)، مؤسسة أمان، فلسطين، تشرين أول 2001.

نوفل، تمام: "السياسات والاولويات التشريعية في تطوير الوظيفة العامة"، مؤتمر الاصلاح والتطوير الاداري الاول، ديوان الموظفين العام، فلسطين، نيسان 2009.

رسائل ماجستير واوراق بحثية ومنشورات

أبو شمس، سمير اسعد: "استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011.

أبودية، جيهان: القطاع العام الفلسطيني، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، كانون أول 2006.

حاحه، عبد العالي: "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

الخليلة، هشام: "أثر الاصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الاردنية الهاشمية 1999 - 2012"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الاوسط، ايار 2012.

شاهين، ماجد إبراهيم: "مدى فاعلية وعدالة نظام تقييم أداء العاملين في الجامعات الفلسطينية وأثره على الأداء الوظيفي والولاء والثقة التنظيمية"، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين، 2010.

الطائي، حمزة: " الفساد الإداري في الوظيفة العامة "، رسالة ماجستير غير منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2010.

العكش، علاء خليل: " نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء الوظيفي في وزارات السلطة الفلسطينية في قطاع غزة "، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2007.

العمراوي، فريدة: " أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة "مصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر، 2014.

كلاب، سعيد وفيصل عثمان وسامر أبو قرع: دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد، ورقة بحثية، 2006.

المصري، أشرف محمد: " الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني (1994-2006) "، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2010.

ورقة بحثية حول دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين.

يوسف، غسان سعيد عيسى: " أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية "، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2009.

مقابلات شخصية

رفيق الننتشه رئيس هيئة مكافحة الفساد وقت المقابلة: الساعة 12:45 ظهرا، 2015/1/25، في مكتبه في مقر الهيئة، رام الله 2015.

لطفى سمحان، مدير عام الشؤون القانونية، الساعة العاشرة صباحا، 2015/1/25، في مكتبه الواقع في مبنى ديوان الموظفين العام، رام الله 2015.

عويد، محمد: "الاغتراب النفسي"، موقع ومنتديات اجتماعي، 208/12/14، الرابط
www.ejtemay.com

الغرابي، محمد جواد: "الطائفية العنصرية والعشائرية، شبكة البصرة"، 16 آب 2011، الرابط
www.albasrah.net/ar_articles_2011/0811/qorabi_160811.htm

الفراء، ماجد، ومحمد الزعنون: "واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية في
وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة"، سلسلة الدراسات الإنسانية، مجلة
الجامعة الإسلامية، المجلد السادس عشر، ع2، حزيران
2008. انظر [//www.iugaza.edu.ps/ara](http://www.iugaza.edu.ps/ara)

القنيعير، حسناء: "تفشي الفساد بين غياب المساءلة والشعور بالانتماء الوطني"، منتديات ستار
تايمز، تشرين أول 2012، الرابط www.startimes.com/f.aspx

كلمة رئيس هيئة مكافحة الفساد منشورة على موقع الهيئة <http://www.pacc.pna.ps> / تاريخ
الزيارة 2015/1/19.

المحمداوي، حسن: "الاغتراب الديني في أداء الشعائر"، مؤسسة النور للثقافة والإعلام،
19 حزيران 2012، الرابط www.alnoor.se/article.asp?id=157611

مغاوري، شلبي: "الفساد مارديهدد التنمية"، مقال منشور على موقع إسلام أون لاين على
الانترنت، انظر www.islam-online.net

منتدى كلية الحقوق: "نشرة حول الاختلاس"، جامعة المنصورة، منشورة على موقع www.f-law.net/
تاريخ الزيارة 2015/1/16

الموقع الرسمي لديوان الموظفين <http://www.gpc.pna.ps> تاريخ الزيارة 2015/1/18

موقع ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني <http://www.dft.gov.ps> تاريخ الزيارة 1/17

2015

الناصر، عبد المنعم: " الاغتراب:أسبابه وتبعاته "، صحيفة المثقف، تشرين أول 2010، الرابط

almothaqaf.com/index.php/araaa/20787.html

الواسطة والمحسوية جرائم لا عقاب لها، موقع الاقتصادي"، اذار 2014، الرابط

www.aliqtisadi.ps/ar_page.php?id=ade6by712299Yade6b

الواتلي، ياسر: " الفساد الإداري/ مفهومه ومظاهره وأسبابه "، مجلة النبأ، ع80، كانون الثاني

2006، انظر www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.ht

الملاحق

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

نتائج استطلاع للرأي العام الفلسطيني

"المقياس العالمي للفساد"

7-3 نيسان (إبريل) 2003

أجرى المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الفترة ما بين 7-3 نيسان (إبريل) 2003 استطلاعاً للرأي العام في الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة. شمل الاستطلاع مجموعة من الأسئلة حول موضوع الفساد لمصلحة مؤسسة أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة).

بلغ حجم العينة 1315 فرداً ممن تتراوح أعمارهم ما بين 18 عاماً فما فوق، منها (821) في الضفة الغربية، و(494) في قطاع غزة موزعة في 120 موقعاً سكنياً. تصل نسبة الخطأ إلى +3%.

7-3 نيسان (إبريل) 2003

| 1. برأيك، ما مدى تأثير الفساد في مجالات الحياة المختلفة في المناطق الفلسطينية؟ | | | | |
|--|-------------|------------|-----------------|---|
| لا يوجد تأثير | بعض التأثير | تأثير كبير | لا رأي، لا أعرف | |
| 16% | 25% | 57% | 2% | (1) في الحياة الشخصية |
| 6% | 23% | 68% | 4% | (2) الحياة السياسية |
| 9% | 23% | 65% | 3% | (3) الثقافة والقيم في المجتمع |
| 5% | 25% | 68% | 3% | (4) بيئة العمل أو الوظيفة أو العلاقات التجارية أو المهنية |

| | |
|---|--------------------|
| 2. هل حصل العام الماضي أن طُلب منك أو من أحد أفراد عائلتك أو من صديق لك تقديم رشوة أو دفعة مالية غير قانونية من قبل موظف عام أو مسؤول منتخب في السلطة الفلسطينية مقابل خدمة عامة؟ | |
| المجموع | |
| 88% | 1) لا |
| 11% | 2) نعم |
| 1% | 3) لا رأي، لا أعرف |

تابع 2.

| | |
|---|-------------------------|
| إذا كانت الإجابة نعم، ممن طُلبت هذه الرشوة؟ (اختيار أكثر من إجابة ممكن) | |
| المجموع | |
| 25% | 1) منك شخصياً |
| 31% | 2) من أحد أفراد العائلة |
| 34% | 3) من صديق لك |
| 3% | 4) غير ذلك |
| 1% | 5) لا رأي، لا أعرف |
| 3% | 6) 2+1 |
| 2% | 7) 3+1 |
| 1% | 8) 3+2 |

| 3.أ إذا كان (الجواب نعم) في أي مؤسسة كان يعمل هذا الشخص (الذي طلب الرشوة) (اختيار أكثر من إجابة ممكن)؟ | |
|--|--|
| المجموع | |
| 15% | 1) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن شخصياً |
| 3% | 2) المحاكم |
| 7% | 3) الجمارك |
| 9% | 4) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد) |
| 1% | 5) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء... إلخ) |
| 3% | 6) خدمات طبية |
| 6% | 7) جوازات السفر والهويات |
| 34% | 8) الشرطة، أو أحد الأجهزة الأمنية |
| 1% | 9) حزب سياسي، منصب منتخب |
| 3% | 10) قطاع خاص |
| 1% | 11) مكاتب الضريبة |
| 9% | 12) أخرى (حدد _____) |
| 1% | 13) 8+1 |
| 1% | 14) 8+3 |
| 1% | 15) 8+4 |
| 1% | 16) 9+8 |
| 1% | 17) 11+3 |
| 1% | 18) 8+3+1 |
| 1% | 19) 7+6+5 |
| 1% | 20) 11+8 |
| 1% | 21) 8+7+5+4 |

| | |
|---|---------------------|
| 3. ب بشكل عام، هل تعتقد أنه حصل أي تغير في السنوات الثلاث الماضية في عدد الأشخاص الذين طلبوا مثل هذه الرشاوى؟ | |
| المجموع | |
| %44 | لا (2) |
| %24 | نعم (2) |
| %32 | (3) لا رأي، لا أعرف |

تابع 3.ب

| إذا كانت الإجابة نعم، باعتقادك أين كان هذا التغير وبأي درجة [بشكل عام]؟ | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|---------|
| المؤسسة | انخفضت كثيرا | انخفضت قليلا | ازدادت قليلا | ازدادت كثيرا | لم يحصل تغير في هذه المؤسسة | لا أعلم |
| (1) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن | %4 | %22 | %19 | %21 | %15 | %19 |
| (2) المحاكم | %4 | %14 | %13 | %19 | %21 | %29 |
| (3) الجمارك | %5 | %14 | %18 | %25 | %14 | %25 |
| (4) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد) | %9 | %12 | %14 | %17 | %32 | %16 |
| (5) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء... إلى آخره) | %6 | %11 | %12 | %25 | %31 | %16 |
| (6) خدمات طبية | %6 | %15 | %15 | %22 | %27 | %15 |
| (7) جوازات السفر، والهويات | %5 | %14 | %14 | %22 | %24 | %22 |
| (8) الشرطة أو أحد الأجهزة الأمنية | %5 | %18 | %15 | %39 | %14 | %11 |
| (9) حزب سياسي، منصب منتخب | %3 | %12 | %17 | %27 | %17 | %25 |
| (10) قطاع خاص | %2 | %12 | %14 | %23 | %22 | %27 |
| (11) مكاتب الضريبة | %1 | %10 | %16 | %28 | %16 | %29 |
| (12) أخرى (حدد _____) | %5 | %3 | %3 | %3 | %20 | %68 |

| 4. [بشكل عام] في السنوات الثلاث الماضية، هل تعتقد أن درجة الفساد بين السياسيين والمسؤولين الكبار قد تغيرت؟ | |
|--|-------------|
| المجموع | |
| %44 | (1) لا |
| %37 | (2) نعم |
| %19 | (3) لا أعرف |

تابع 4.

| إذا كانت الإجابة نعم، الرجاء تحديد مجال التغيير ودرجته؟ | | | | | | | |
|---|--------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| لا رأي لا أعرف | لا يوجد فساد | لم يحصل تغيير | ازداد كثيرا | ازداد قليلا | انخفض قليلا | انخفض كثيرا | |
| %5 | %2 | %6 | %28 | %17 | %34 | %9 | (1) على المستوى الوطني |
| %8 | %3 | %11 | %26 | %17 | %28 | %7 | (2) على مستوى الحكم المحلي |
| %4 | %35 | %13 | %14 | %8 | %17 | %9 | (3) في الحي الذي تسكنه |

| 5 (سؤال للجميع) هل تتوقع أي تغيير على مستوى الفساد في السنوات الثلاث القادمة؟ | |
|---|---------------------|
| المجموع | |
| %62 | (1) نعم |
| %24 | (2) لا |
| %14 | (3) لا رأي، لا أعرف |

تابع 5.

| إذا نعم، ما هي درجة هذا التغيير؟ | |
|----------------------------------|--------------------|
| المجموع | |
| %23 | (1) ستخفض كثيرا |
| %47 | (2) ستخفض قليلاً |
| %13 | (3) ستزداد قليلا |
| %12 | (4) ستزداد كثيرا |
| %5 | (5) لا رأي لا أعرف |

6. إذا كانت لديك عصا سحرية، وكان بوسعك إزالة الفساد من إحدى المؤسسات المذكورة أدناه، ماذا سيكون خيارك الأول؟

| المجموع | المؤسسة |
|---------|--|
| 7% | 1) تراخيص لمزاولة الأعمال أو المهن شخصياً |
| 9% | 2) المحاكم |
| 3% | 3) الجمارك |
| 16% | 4) التربية (مدارس حكومية وخاصة، جامعات، معاهد) |
| 5% | 5) خدمات (هاتف، كهرباء، ماء... إلخ) |
| 5% | 6) خدمات طبية |
| 2% | 7) جوازات السفر والهويات |
| 24% | 8) الشرطة، أو أحد الأجهزة الأمنية |
| 10% | 9) حزب سياسي، منصب منتخب |
| 2% | 10) قطاع خاص |
| 4% | 11) مكاتب الضريبة |
| 9% | 12) أخرى (حدد _____) |
| 5% | 13) لا يوجد فساد في المؤسسات المذكورة |

أما من حيث موضوع الشكاوى أو البلاغ فقد توزعت على النحو التالي:

| الرقم | موضوع الشكاوى | القطاع | | | | المجموع |
|-------|--|--------------|-------------|----------------------------|-----------------|---------|
| | | القطاع العام | هيئات محلية | جمعيات خيرية ومؤسسات أهلية | نقابات واتحادات | |
| 1 | رشوة | 13 | 2 | - | - | 15 |
| 2 | اختلاس / إساءة انتمان | 11 | 32 | 7 | - | 51 |
| 3 | إساءة استعمال السلطة | 45 | 10 | - | - | 56 |
| 4 | التهاون بالقيام بواجبات الوظيفة العامة | 1 | | | | 1 |
| 5 | تزوير | 15 | 10 | 4 | 1 | 33 |
| 6 | مساس بالمال العام | 12 | 10 | 3 | - | 25 |
| 7 | الواسطة والمحسوية | 26 | 6 | 1 | 1 | 34 |
| 8 | الكسب غير المشروع | 17 | 10 | 3 | 2 | 32 |
| 9 | استثمار الوظيفة | 12 | - | - | - | 12 |
| 10 | الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي | 5 | 2 | - | - | 7 |
| 11 | خارج الاختصاص | 89 | 16 | 5 | 3 | 136 |
| | المجموع | 246 | 98 | 23 | 7 | *402 |

*بعض الشكاوى تحتوي على أكثر من جريمة فساد.

جدول من هيئة الفساد يوضح طبيعة الشكاوى الواردة للهيئة/ المصدر هيئة الفساد.

تلقتها الهيئة خلال العام 2013 على القطاعات المختلفة على النحو التالي:

| النسبة المئوية | عدد الشكاوى والبلاغات | القطاع |
|----------------|-----------------------|-----------------------------------|
| %61 | 239 | القطاع العام |
| %25 | 99 | الهيئات المحلية |
| %6 | 23 | الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية |
| %1.25 | 5 | النقابات وما في حكمها |
| %0.75 | 3 | أحزاب |
| %6 | 27 | قطاع خاص وغير خاضعين |

جدول يوضح طبيعة القضايا التي تلقتها هيئة الفساد / المصدر نفسه.

**An-Najah National University
Faculty of Graduates Studies**

**The Impact of Personal Access and Nepotism
on Political Development in the West bank**

**By
Maher Musa Ayesh Abu Dayah**

**Supervised By
Prof. Abdul Sattar Qasim**

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Political Planning and
Development in the Faculty of Graduate Studies, An-Najah
National University, Nablus, Palestine.**

2015

**The Impact of Personal Access and Nepotism on Political Development
in the West bank**

By

Maher Musa Ayesh Abu Dayah

Supervised By

Prof. Abdul Sattar Qasim

Abstract

This study addressed the reflection mediation and nepotism in public office in Palestine on the political development and the impact that shot down by size, and study the types of corruption prevalent in functional device Palestinian National Authority showed, and that was the most prevalent "and the most dangerous in terms of impact is mediation and nepotism Being linked to the culture of a community rooted and pervasive in all segments of society, and to have an impact and implications for public office, which And institutional building of state in more than one direction, and the weakening of belonging and loyalty and political participation of citizens and thus threatens the legitimacy of the political system of the state.

Launched the study hypothesis "that mediation and nepotism in public office contributes to the political backwardness and an obstacle" in the face of political development ", along with other hypotheses were addressed and answered questions posed by the study by adopting a descriptive analytical method and interviews.

The study consists of five chapters; the first chapter deals with the most important concepts and terminology contained in the study, in

addition to the forms and manifestations and causes of corruption, and the civil service system, and ends with the legal framework of the civil service in Palestine.

And touched second chapter to the manifestations of mediation and nepotism in the public service and the legal framework to address them, and as the third chapter dealt with the repercussions of mediation and nepotism on the public service and the most important challenges to face.

And Chapter IV discussed the impact of mediation and nepotism in public office on the political development in Palestine, noting that "indicators of loyalty and belonging and the impact on political participation and legitimacy of the political system and the impact on the repair.

And the study concludes with chapter V, which raises a number of recommendations and conclusions of the study, including:

1. The mediation and favoritism inherent in the phenomenon of Palestinian society, but emerged on the surface clearly with the presence of power and formation of its institutions and the emergence of the need for jobs and positions.
2. lack of cooperation with regulators and with the body of corruption, failure of many of the issues that was accused by senior officials, often "what happened interference from national leaders for the benefit of a person or a corrupt official