

**التحقيقات الإدارية وفرص العقوبات التأديبية**  
**ودورها في تطوير جودة الأداء الإداري في القطاع العام**  
**اللسطيني**

**إعداد: الأستاذ/ محمد حمدي السيد أبو مصبح**

**م. القانوني / وزارة التخطيط**

**المدير التنفيذي للدائرة القانونية والإدارية**

**سلطة النقد، سابقاً**

## البحث

التحقيقات الإدارية وفرص العقوبات التأديبية ودورها في تطوير جودة الأداء الإداري في القطاع العام الفلسطيني.

- المقدمة.
- أهمية الورقة.
- أهداف ورقة العمل.
- المشكلة والحل.

### **\*\* المبحث الأول:**

1. حقوق الموظف العام وواجباته.
2. أشكال وصور المخالفات والفساد الإداري في فلسطين الذي استوجب المساءلة والتحقيق والتي (لم يتم تطبيق القانون بحقها).
3. أسباب انتشار الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة من 1964-2007.
4. آثار انتشار الفساد وعدم المساءلة والمحاسبة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

### **\*\* المبحث الثاني: لجان التحقيق مع الفئات العلية والموظفين**

1. لجان التحقيق المشكلة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية.
2. لجان التحقيق التي تشكل من المستويات الإدارية الأولى.
3. لجان التحقيق التي تشكل من رئيس ديوان الموظفين العام.
4. الحاجة إلى إعداد كوادرات فنية من المحققين في فلسطين.

### **\*\* المبحث الثالث: السلطة المختصة بتحريك التحقيق الإداري - إجراءات البحث عن الأدلة الخاصة وهل تسير**

في فلسطين وفقاً لمبدأ النزاهة والشفافية وعمال القانون:

1. الإحالة إلى التحقيق.
  2. آلية إجراءات التحقيق الإداري في فلسطين.
  3. الإجراءات التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق.
  4. أسلوب توجيه الأسئلة وصفات المحقق الإداري.
  5. وسائل إثبات المخالفات.
  6. التحقيق السليم مع الفئات العلية والوزراء ومن في حكمهم وأثر ذلك على جودة الأداء.
  7. الحاجة إلى القضاء الإداري.
  8. مفاهيم الجودة في ضوء الإصلاح والتحقيقات الإدارية السليمة:
- نظام إدارة الجودة.
  - فوائد نظام إدارة الجودة.

### **\*\* المبحث الرابع: مراحل وآليات عمليات الإصلاح في مؤسسات النظام العام الفلسطيني نتائج دراسة أجريت في**

جامعة النجاح - أهمية الدراسة - التقارير والدراسات السابقة.

1. مراحل عملية الإصلاح في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.

2. آليات إصلاح الفساد في مؤسسات القطاع الحكومي الفلسطيني.
3. إنتفاء التحقيقات الإدارية وآليات المساءلة في القطاع الفلسطيني وتأثيره على جودة الأداء.
4. الإصلاح الإداري الفلسطيني الحالي في قطاع غزة (خطوات ومقومات).

**\*\* النتائج**

**\*\* التوصيات**

## المقدمة:

التحقيق الإداري أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، ومقدمة لتوقيع العقوبة ، وكشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً والتهمة المنسوبة إليه، ووسيلة جمع أدلة الإثبات ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة استوجب الأمر الإحالة إلى النيابة العامة، ويستخدم كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو توقيفه هو أول الإجراءات التأديبية ومقدمة لتوقيع العقوبة في نطاق الوظيفة العامة، ويكون من نتائجه تحديد نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه، وبالتالي تعرضه للعقوبة والتي ستكون رادعة للجميع.

واتجه المشرع إلى ضرورة توفير ضمانات أكيدة بقوة القانون خلال مرحلة التحقيق، والتحقيق والعقوبة يجب أن يكونا بقوة القانون ليتحقق الزجر عن تكرار الأفعال التي استوجبت رادعاً للآخرين، وبالتالي يحدث الانضباط والمحافظة على المال العام وتأدية العمل الوظيفي بكل جدية وجودة واهتمام مما يساعد على تحقيق الجودة وتطويرها.

## أهمية ورقة العمل:

يعتمد نجاح الجهاز الإداري بالدولة ومراقبة العامة على مدى التزام الموظف العام بواجباته والنهوض بمسئوليته إلى جانب نزاهته وأمانته، لقد كشفت جهود متابعة الأجهزة الإدارية بالسلطة الوطنية الفلسطينية ومرافقها العامة عن وجود العديد من المخالفات الإدارية والمالية، وصور للفساد الإداري كالرشوة و الاختلاس والسرقه وهدر المال العام والتريح الوظيفي غير المشروع، لذلك أصبح من الضروري الاهتمام بإعداد كوادر من المحققين الإداريين لرصد وتتبع كل المخالفات، والقيام بإجراء التحقيقات اللازمة بشأنها وصولاً لاعتماد سلسلة الإجراءات الواجبة وفقاً للقوانين السارية والعمل على تقادي وجود ثغرات قانونية متى يكون القرار صادر بمنأى عن الطعن، ويكون التحقيق جدياً ورادعاً لكافة الموظفين في القطاع العام وحتى يعطي السلطة بعد الحسم مواصلة عمليات الإصلاح بمعوقات أقل.

## أهدا ف ورقة العمل:

- 1) تزويد القيادات الإدارية والمختصين بالأساليب والمهارات اللازمة لإجراءات التحقيقات الإدارية مع الموظفين العموميين، وكيفية مواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه، وإجراءات الفحص والتنقيب عن الأدلة مع مراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل الحيده لصالح الحقيقة وحماية حق الدفع للموظف العام.
- 2) إشاعة قيم الحفاظ على المال العام، والتأكيد على قدسية الوظيفة العامة ومتطلباتها لتنهض أجهزة الدولة ومرافقها العامة بوظيفتها بانتظام وجودة.
- 3) انضاج أفكار جديدة لصياغة قوانين ولوائح وتعليمات لحماية الوظيفة العامة والمال العام من الاعتداء بما يتلائم مع التطورات والاتفاقيات الدولية.
- 4) تسليط الضوء على دور التقنيات الحديثة في الكشف عن جرائم الفساد الإداري والمالي سواء أثناء الأعداد والتحضير والشروع في ارتكابها أو ضبطها حال وقوعها أو بعد ارتكابها سواء من خلال المراقبات الهاتفية أو التسجيلات في إطار من الشرعية القانونية، وعلى النحو الذي يدعم أعمال التحقيقات الإدارية وتقديم الموظف المخالف للمحاكمة التأديبية أو الجنائية بأدلة ثبوتية قانونية دامغة.
- 5) عرض حالات عملية لتوضيح خطوات التحقيق الإداري والبيانات التي يجب توافرها في محضر التحقيق وبكيفية التصرف في التحقيقات الإدارية.

6) التعريف بالوظيفة العامة وأهميتها وبحقوق وواجبات الموظف العام ومسئوليته وبمفهوم الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية.

7) الاهتمام ببرامج تقويم الشفافية والنزاهة والمساءلة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري خصوصاً مع المسؤولين وتقرير إلتزام الموظف لوظيفته والتزامه بأخلاقيات الوظيفة وتقييم العمل التي تعكس مستوى عال من الإخلاص والتفاني والجودة.

8) إلزام كافة المؤسسات العامة والوزارات معايير الإفصاح والشفافية وعرض مخرجات عملها على الجمهور بإختيار الهدف الأول الذي يسعى لخدمة كافة تلك الأجهزة واعتماد مبدأ الإدارة بالأهداف (الإدارة بالنتائج).

### المشكلة والحل:-

جاءت أعمال السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها عام 1994 خلافاً للتوقعات والآمال حيث شهد النظام السياسي الفلسطيني تفرد وهيمنة السلطة التنفيذية بالقرار السياسي مما نجم عنه ضعف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي إضافة إلى معاناة الجهاز القضائي من مشاكل كثيرة شكلت تهديداً خطيراً لاستغلال القضاء وسيادة القانون، إضافة إلى أمور أخرى نتج عنها استفحال الفساد في مؤسسات القطاع العام، وزيادة التصرفات التحكومية في عمل السلطة خاصة في الوظائف العمومية، وعدم وجود قضاء إداري وانعدام دور المؤسسات في صنع القرار، حيث استبعد نهائياً (المساءلة والمحاسبة والشفافية وسيادة القانون في العمل) خصوصاً مع المسؤولين، وساد قانون هذا معي وهذا ضدي، حيث هيأت السلطة الفلسطينية لبعض كبار موظفيها العموميين بيئة مناسبة لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أقرانهم وأصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة، مما فتح أبواب الترشح غير المشروع والتطاول على المال العام، وزاد في ذلك عجز السلطة إشباع الحاجات الأساسية للموظفين وتمتع المسؤولين في الوظيفة العامة بحرية واضحة في التصرف حيث استغلوا مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق اعتبار الرشاوي وغيرها أمر طبيعي؟

أيضاً ظهرت في تلك الفترة فوضى السلاح والعائلية واضطرب الشارع الفلسطيني وساد ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وهُمّش دور المؤسسات الرقابية، وانعدمت المعرفة بأخطار الفساد، إضافة إلى أسباب إدارية ناجمة عن طبيعة البناء الوظيفي الحكومي الذي ساعد على انتشار الفساد ومنها تصميم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القيادة إضافة إلى القيادة الفاسدة التي تم تعيينها وفق الأهواء الشخصية، علاوة على وجود ثغرات في قانون الخدمة المدنية ومنها عدم ارتباطه بغلاء المعيشة. وساد في تلك الفترة انصاف المتعلمين الذين ساعدوا على طرد لقيم الفضيلة، وأضعف دور القانون، كل هذه العوامل ساعدت في الحسم، وكان لا بد من التغيير والإصلاح واستخدام نظم جديدة للتعيين وتقييم الأداء وإعادة دراسة والهيكليات، و كان لا بد من جمع المعلومات عن الفاسدين وتوعية المواطن بنتائج الفساد وضرورة التشهير برموزه.

ومراجعة سلم الرواتب مع الأخذ في الاعتبار غلاء المعيشة..... وغيرها

والعمل على إيجاد صيغة قانونية تنص صراحة على منح عفو من العقوبة، ووضع مكافأة مالية لمن يبلغ عن حدوث صفقة فاسدة وأعمال محظورة في قوانين الخدمة المدنية، ضرورة إعمال الشفافية في عمل الدولة ومؤسساتها والحكم الرشيد، أي الحكمة في استخدام الموارد وحسن اختيار السياسات الاقتصادية، والمساءلة القانونية والمحاسبة الصارمة لمرتكبي الفساد من المسؤولين وغيرهم وفق أسس قانونية معتمدة، وتفعيل دور الرقابة العامة والداخلية.

واستكمال النقص الحاد الحادث في ممارسة المساءلة في مجال السلطات الثلاث بحيث يتضمن آليات مصادق عليها قانونياً .

- وإعمال آليات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تبنتها الجمعية العامة في 2003/10/31، ودخلت حيز التنفيذ في 2005/12/14، وهي الاتفاقية الوحيدة الشاملة التي تضع إطاراً عاماً للتشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة عالمياً، وحماية المال العام وتقديم المتطلبات اللازمة لمنع الرشوة والفساد أو التحقيق في الجرائم المتعلقة بها ومعاقبة مرتكبيها.

## البحث

التحقيقات الإدارية السليمة وفرض العقوبات التأديبية ودورها في تطوير جودة الأداء الإداري في القطاع العام الفلسطيني.

### المبحث الأول:

#### 1- واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي:

تضمنه الفصل الرابع من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته لا سيما المواد (66،67) منه وكذلك اللائحة التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 2005.

#### ويتضمن الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية المادة 68 الإجراءات والعقوبات التأديبية:

عند ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في القانون (69،70،71) وقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وتعديلاته، شروط الإحالة إلى التحقيق والعقوبة المواد (86-95).

#### 2- أشكال المخالفات والفساد الإداري في فلسطين الذي استوجب المساءلة والتحقيق ولم يتم تطبيق

##### القانون بحقها.

1- لقد شهد فترة السلطة الوطنية الفلسطينية عدم ربط الانفاق بمرجعيات قانونية وإدارية ضابطة، وغياب أدنى مستوى من الشفافية في التعامل مع المال العام، وهنا نشير إلى الموازنة الخاصة التي كان يتصرف بها الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات منذ عام 1994 والتي كانت تقدر بـ 74 مليون دولار توزع حسب رغبته، وعلى من يشاء من الهيئات والأفراد<sup>1</sup> بناءً على تقارير المجلس التشريعي ووزارة المالية الفلسطينية، حيث لم تحظ وزارة المالية الفلسطينية بهذا الأمر والتي من المفروض أن تشرف على كل فلس، ولم تشرف على عوائد الجمارك التي تجبها إسرائيل لصالح السلطة عن البضائع التي تستورد من قبل تجار فلسطينيين عبر الموانئ والمطارات الإسرائيلية وهذا المبلغ كان يستخدم من قبل الرئيس الراحل في شراء ولاء هيئات وشخصيات لضمان تأييدهم له، وحسب نفس التقرير فإنه بالإضافة إلى ذلك فإنه منذ عام 1995 وحتى عام 2000 تم نقل مبلغ 900 مليون دولار إلى جهة غير معلومة دون أن يتم إحاطة وزارة المالية بأوجه صرف هذا المبلغ.

2- لم تقم الشركات التي تدير المشاريع الاستثمارية التابعة للسلطة الفلسطينية مثل شركة البحر وهيئتي البترول والتبغ بتحويل أرباحها على خزانة السلطة الفلسطينية ولم تضعها تحت إشراف وزارة المالية حيث تم إيداع هذه الأرباح في بنوك أوروبية، وربما في بنوك إسرائيلية كما كشف عن ذلك مرات عديدة وسائل للإعلام الإسرائيلية ومنذ عام 1995-2003 لم تشرف وزارة المالية الفلسطينية على عوائد الجمارك التي تحيلها إسرائيل لصالح السلطة عن البضائع التي تستورد من قبل تجار فلسطينيين عبر الموانئ والمطارات الإسرائيلية وتقدر قيمة هذه

<sup>1</sup> ( تقرير صندوق النقد الدولي 2003/11/10

العوائد بـ 60 مليون دولار شهرياً وفي نفس الموقف لم يتم تحويل عوائد الاستثمارات التي تملكها السلطة في الخارج والتي لا يعرف أحد حتى الآن أي معلومات عن حجمها وقيمتها المالية للموازنة العامة للسلطة وبقيت رهن تصرف الدائرة المحيطة بالرئيس الراحل عرفات.

3- حسب تقرير النائب الفلسطيني العام السابق الأستاذ/ حسين أبو عاصي، تم إلقاء القبض على مسؤولين نافذين في السلطة بعد أن حصلوا من الدول المانحة باسم السلطة على مبالغ تقدر بملايين الدولارات بحجة المبادرة لإقامة مشاريع اقتصادية، لكنهم بعد أن حصلوا على هذه الأموال حولوها إلى حسابهم الخاص، حيث ثبت أن هذه المشاريع كانت وهمية وقد أدى الكشف عن هذا المظهر من مظاهر الفساد إلى قرار العديد من الدول المانحة بتفويض المنظمات الدولية والمؤسسات الأهلية بالإشراف على المشاريع التي تحولها هذه الدول.

4- الاختلاس المباشر من موازنات الوزارات، فحسب تقرير هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي فقد قام العديد من الوزراء في السلطة بتحويل جزء من موازنات وزاراتهم لحسابهم الخاص أو مؤسسات تتبع لهم، في حين قام بعض الوزراء بإرساء الكثير من العطاءات والمناقصات على شركات خاصة يملكونها أو يملكها أبناؤهم والمقربون منهم.

5- قام العديد من قادة الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة في توظيف نفوذهم الطاعي في احتكار الاتجار بالعديد من السلع الضرورية سيما الوقود والأسمنت والغاز وغيرها من المواد الأساسية، وقام بعض قادة الأجهزة الأمنية بالحصول على مبالغ من المال لجيوبهم الخاصة من شركات أجنبية من أجل توفير الحراسة لسيارات هذه الشركات أو موظفيها أثناء تواجدهم في مناطق السلطة الفلسطينية بدون تفويض قانوني من السلطة الفلسطينية في حينه.

6- استغلال بعض المسؤولين في حينه لنفوذهم في فرض أتاوات على التجار ورجال الأعمال وابتزازهم، الأمر الذي أدى إلى ترك معظم المستثمرين مناطق السلطة.

7- الوظائف الوهمية خلافاً لقانون الخدمة المدنية، حيث أنه حسب تقرير المجلس التشريعي فإن هناك آلاف الوظائف الوهمية التي يتقاضى أصحابها رواتب من السلطة دون أن يمارسوا أي عمل مقابلها بل هناك من يتقاضى راتبه مقابل وظيفة في دوائر السلطة ولم تطأ قدمه أرض الضفة الغربية وقطاع غزة وهناك أطفال من أبنائهم يتقاضون رواتب ولم يصلوا إلى سن البلوغ.

8- تضارب المصالح حيث أن هناك الكثير من وزراء وكبار موظفي السلطة يديرون شركات خاصة ومؤسسات اقتصادية متعددة تتقاطع مع مجال عملهم في السلطة وهذا مالا يتوافق مع أسس العمل السليم وخلافاً لقانون الخدمة المدنية.

9- قيام بعض كبار المسؤولين في السلطة في مساعدة إسرائيل في مشاريعها الاستيطانية وحسب تقارير المجلس التشريعي الفلسطيني فقد قامت شركة تابعة لوزير في السلطة في إقامة طرق التفاقية لخدمة بعض المستوطنات في الضفة الغربية، في نفس الوقت قامت شركة تابعة لمسؤول فلسطيني كبير باستيراد الأسمنت لصالح شركة إسرائيلية تقوم بأعمال البناء في جدار الفصل العنصري الذي تقيمه إسرائيل لابتلاع الضفة الغربية ولتكريس ضم المستوطنات لها.

ومع كل هذه المخالفات لم يتم إحالة المخالفين للتحقيق أو ربما كان التحقيق وهمياً مما خلق جواً من عدم الثقة

بين المواطن والسلطة.

### 3- أسباب انتشار الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة (1964-2007)

- 1- سوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية وارتفاع معدلات الفقر والبطالة أدى إلى ارتفاع معدل الفساد وانتشاره، وتولد ابتكار طرق جديدة لتحصيل الأموال بشكل غير مشروع.
- 2- تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للقانون والمساءلة واستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق قبول الرشاوي نظير حصولهم على امتيازات.
- 3- ثروة السلطة الوطنية الهائلة من المنح والمعونات وغيرها وتداخل الأعمال الخاصة بالعام مما يعطي المسؤولين الحكوميين سلطات استثنائية وفرصاً كثيرةً لالتماس الرشوة ونطاق أوسع لتهريب المال العام والتطاول عليه.
- 4- انخفاض الحد الأدنى للأجر اليومي للموظف.
- 5- ضعف الأخلاقيات في الوظيفة العامة وغياب مفهوم المساءلة العامة والتحقيق مع المخالفين وتوقيع العقوبة عليهم حيث تؤدي إلى الفساد وتمهد له.
- 6- تهميش دور المؤسسات الرقابية والتي قد عانت هي نفسها من الفساد، فقد مرت السلطة الفلسطينية منذ تشكيل هيئة الرقابة العامة بمظاهر فساد مختلفة حيث يتم التعامل مع المؤسسات العامة وفق مبدأ هذا معي وهذا ضدي وقد تكون التقارير مبالغ بها من ناحية بعض المؤسسات وتغطي على مؤسسات نخر الفساد في عظمها إضافة إلى عدم مهنية بعض القائمين.
- 7- تهميش دور السلطة التشريعية وضعف الجهاز القضائي وغياب القانون وسيادته واحترامه حيث شجع على الفساد والتهرب من المساءلة والمحاسبة.
- 8- انعدام المعرفة بأخطار الفساد على لدولة والإفراد معاً ومدى تأثيره لرفع نسبة النمو، وتحقيق التقدم المنشود في عملية الإصلاح والتطوير وتحديث الدولة والمجتمع.
- 9- حداثة التجربة وضعف البناء المؤسسي وعدم التوازن بين السلطات الثلاث إضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية.
- 10- عدم وجود معارضة برلمانية جادة.
- 11- إعطاء أهمية للأجهزة الأمنية خارج نطاق الرقابة والنقد الأمر الذي أفسح المجال لها أمام التجاوزات الكبيرة والخطيرة التي قام بها قادة الأجهزة ومنسوبيها وبالذات في تورطهم في الكثير من مظاهر الفساد الخطيرة.
- 12- ضعف دور الفصائل في محاربة الفساد والمفسدين، والوقوف إلى جانب الشرفاء ضد من أساءوا استعمال السلطة.
- 13- سيطرة الفاسدين على كافة الأجهزة ومنها الإعلام.

وهناك أسباب إدارية ناجمة عن طبيعة البناء الهيكلي الحكومي، وطرق التعيين في الوظيفة العامة ساعد على انتشار الفساد.

وانتشار بيئة تساند السياسة العامة للحكومة، وهذا يؤكد على أن سوء التنظيم الإداري المتمثل في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم وترهل الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القادة، فضلاً عن القيادة الفاسدة. وتناثر السلطة، كلها أسباب ودوافع تفسد جو العمل وتعد دافعاً وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكياً.

إن ازدياد الفساد في السلطة الوطنية مع وجود الدوافع الشخصية والبيئة الخصبة لذلك لا يمكن أن يعالج إلا من منطلق إيجاد بيئة قانونية سليمة وتطبيق خصائص القاعدة القانونية على الجميع وإجراء التحقيقات الإدارية السليمة وتطبيق العقوبة المناسبة على كافة المخالفين كل حسب ما قام به من مخالفات ، مع ضرورة الفصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية والقضاء على تطبيق قانون هذا معى وهذا ضدي.

#### 4- آثار انتشار الفساد وعدم المساءلة والمحاسبة في السلطة الوطنية.

الفساد جرثومة خبيثة تفترس الحكم الجيد، وتدمر الشرعية السياسية، وتغتصب المواطنين العاديين، وتهمشهم في الحياة السياسية، وهو أكبر مدمر لعمليات التنمية حيث يؤدي إلى ضياع الموارد وزيادة الديون، ويخرق النظام العام ويهدم عوامل الكفاية ويمكن غير المستحق من أخذ حق من يستحق وبالتالي تضعف كفاءة الأداء ويسود جيل من أنصاف المتعلمين في المرافق المهمة يعمل لكسح ذوي الكفاءة مما يشكل عامل طرد لهم وينشأ طبقة تحاول تغيير ما هو سائد من الفضيلة إلى قيم الفساد.

ويؤدي إلى هدر المال العام وخدمة أصحاب النفوذ وتصدير الأموال إلى الخارج ويحول دون تحقيق الأهداف، وتهتز ثقة الناس بالدولة ومؤسساتها وانهيار الحكم الجيد، ويضعف دور القوانين والأنظمة النافذة في حياة البلاد ويضعف تطبيقها على المتنفذين وعندما يصل المواطن إلى قناعة بأن لا جدوى من محاربة الفساد سوى القبول به والنقاش بحقة، فتشهد البلاد نزوحاً غير مسبوق من الكفاءات والمؤهلات إلى الخارج.

ويؤدي الفساد إلى إضعاف جودة البيئة الأساسية والخدمات العامة ويرفع ذوي النفوس الضعيفة للسعي إلى الربح غير المشروع عن طريق الرشاوي بدلاً من المشاركة في الأنشطة الإنتاجية ويقود الفساد إلى تغيير تركيبة عناصر الإنفاق الحكومي، ويضعف من شرعية الدولة، ويسهم في حدوث اضطرابات تهدد الأمن والاستقرار وتقود إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والإمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامة في خلق نسق قيمي تعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة، أو ما يسمى Public Hands وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية.

بناءً عليه فإن انتشار الفساد وعدم متابعته من خلال التحقيقات السليمة وفرض عقوبات ومحاسبة الفاسدين يقف حائلاً دون تحقيق التنمية وجودة الأداء الإداري.

#### المبحث الثاني:

#### لجان التحقيق مع الفئات الخاصة والعليا والموظفين العاديين

تشكل من قبل السلطة التنفيذية (رئيس السلطة - مجلس الوزراء والوزارة - رئيس ديوان الموظفين العام).

#### 1- لجان التحقيق المشكّله من قبل رئيس السلطة الوطنية:

حيث يسمح القانون في الأراضي الفلسطينية بتشكيل لجان تحقيق.

ذات طبيعة إدارية بحتة، وذلك من قبل مستويات إدارية مختلفة حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته المواد (74-76).

و(قانون لجان التحقيق رقم (1) لسنة 1921 وتعديلاته) والذي يعطي رئيس السلطة الحق في تشكيل اللجان ويتضمن صلاحيات وإجراءات عمل اللجان وهي لجان مؤقتة بالمهمة التي تسند إليها، وتقوم بالتحقيق حسب قرار الإنشاء وهذه اللجان ليست محكمة رغم أن التحقيق قد يتناول الجوانب الجنائية والإدارية وينتهي التحقيق باستنتاجات وتوصيات تقدم إلى رئيس السلطة التنفيذية علماً بأن هذه اللجان لا تمتلك إجراء محاكمة أو توجيه اتهام وتفعيلها لا يحول دون قيام

النيابة العامة بمهامها فيما يخص الموضوع الذي تجري اللجنة التحقيق فيه، وصلاحيه تشكيلها سلطة مطلقة في يد الرئيس ويمكن أن تكون اللجنة من شخص واحد ولم يشترط القانون شروطاً خاصة لأعضاء اللجنة كالحياضية والنزاهة والخبرة وتوصيات اللجنة غير ملزمة ولم يتناول القانون مسألة نشرها للعموم لكنه اجاز أن تخول لجنة التحقيق سلطة السماح للجمهور و/أو الصحفيين بحضور أي جلسة تعدها.

## **وبالنتيجة:-**

فإن قانون لجان التحقيق رقم (1) لسنة 1921 رغم كونه غير معمول به هذه الأيام في قطاع غزة "ساقط" إلا أنه وضع مراعاة لمصالح إدارة الانتداب البريطاني على فلسطين و ضد مصالح الشعب الفلسطيني، وفي ظل مرحلة الإصلاح الحالي في قطاع غزة وعلى ضوء العديد من الحوادث المؤلمة والأحداث التي وقعت ومظاهر الخلل الإداري السابقة فإننا نرى ضرورة استبدال القانون المذكور بقانون آخر أو تعديله.

## **2- لجان التحقيق التي تشكل من المستويات الإدارية الأدنى:**

هذه اللجان تجد أساسها القانوني في الأصول والقواعد الإدارية العامة وهي عبارة عن لجان إدارية بحتة، ومؤقتة وتختص بتقصي الحقائق لتحديد خلل إداري معين ونطاق المسؤولية الإدارية عنه وتقديم التوصيات على ضوء ذلك دون أن تملك سلطة اتخاذ قرارات تأديبية ويمكن أن يشمل تقريرها التوصية بإبلاغ النيابة العامة للقيام بوظيفة الملاحقة الجنائية.

ونلاحظ أنه قلماً تنشر معلومات عن تشكيل مثل هذا النوع من اللجان كما لا تنشر نتائج التحقيق التي يتم التوصل إليها ومن ناحية أخرى فإنه كثيراً ما يتم تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في آن واحد.

وهنا نوصي أن يكون عمل هذه اللجان وفق تنظيم قانوني وأن يتم التحقيق في مظاهر الخلل مع كافة المستويات الإدارية. وذلك لتفعيل دور محاسبة المسؤولين عن كل خلل يقع، ليتم حالة من الشعور بالمسؤولية والمحاسبة لدى جميع الموظفين بمختلف مستوياتهم الإدارية وتصبح هذه الحالة وضعاً ومعلماً طبيعياً دائماً ويكون قاعدة لتحقيق جودة الأداء.

## **3- لجان التحقيق التي تشكل بقرار من رئيس ديوان الموظفين العام.**

وتضمنتها المواد (86-95) من قانون الخدمة المدنية وفق التصنيف التالي:-

أولاً: لرئيس الدائرة الحكومية المختص أو من فوض من قبله من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبات التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى مما دون ويبلغ الديوان بذلك.

## **ثانياً :-**

- أ- يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق ويتضمن قرار إحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه.
- ب- فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله، ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وأوقات انعقادها.
- ت- تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة التابع لها الموظف على الأقل.

## **ثالثاً :**

- أ- تخطر السلطة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق، الموظف كتابة بالجزاء الموقع عليه، وأسباب توقيعه ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك.
- ب- تنفيذ جزاء الخصم من الراتب الأساسي المستحق للموظف اعتباراً من راتب الشهر التالي وإخطارة بالجزاء الموقع عليه وفي الحدود الجائزة قانوناً .
- ت- تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعي يلحق بملف خدمة الموظف وتعد صحيفة خاصة بالجزاءات التأديبية تودع بالملف الفرعي المشار إليه وتسجل بها المخالفات والجزاءات التي وقعت عليه وتواريخ وأرقام القرارات الصادرة بتوقيعها. ولا يحق لأحد الاطلاع عليها .

#### رابعاً :

لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضي على اكتشافها من قبل المسئول المباشر أو الأعلى منه أكثر من ستة أشهر وتنتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء.

وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم يكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة.

#### خامساً :-

كل موظف نسب إليه ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معه فعلي الدائرة الحكومية التابع لها الموظف إبلاغ الديوان بذلك فوراً .

#### سادساً :

لا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية من مساءلة الموظف جزائياً أو العكس ويجوز النظر في مجازاه الموظف تأديبياً على الرغم من براءته جزائياً .

محو العقوبة.

أشار إليه قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته في المادة 75 منه وفي القرار رقم 45 لسنة 2005 اللائحة التنفيذية بالمادة (96-98).

وبالنظر إلى قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية في مجال التحقيق، اتضح أنها تؤدي الغرض منه باستثناء الحاجة إلى التأكيد على:

1- آلية أسلوب توجيه الأسئلة.

2- الدراسة الجدية للأوراق، والمتضمنة بعض التفاصيل ومن هنا يعتمد نجاح الجهاز الإداري ومرافقه العامة وجوده الأداء على مدى التزام الموظف العام بواجباته والنهوض بمسئوليته إلى جانب نزاهته وأمانته وتطبيق القانون بحقه.

#### 4- الحاجة إلى إعداد كوادر فنية من المحققين في فلسطين:

كشفت جهود متابعة الأجهزة الإدارية بالسلطة الوطنية الفلسطينية ومرافقها العامة عن وجود العديد من المخالفات الإدارية والمالية وصور الفساد الإداري والمالي، والإعتداء على المال العام، لذلك أضحى من الضروري الاهتمام

بإعداد كوادر من المختصين الإداريين لرصد وتتبع تلك المخالفات وإجراء التحقيقات الإدارية بشأنها وصولاً لاعتماد الإجراءات الواجبة للتطبيق وفقاً لقانون الخدمة المدنية واستكمال القوانين فيما يخص محاكمة الوزراء ومن في حكمهم ونظراً لهيمنة وتفرد السلطة التنفيذية بالقرار، حيث ضعف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على عمل السلطة التنفيذية، وعانى الجهاز القضائي من مشاكل كثيرة شكلت تهديداً لاستقلال القضاء وسيادة القانون كداعمين من دعائم الإصلاح الوظيفي، وأد ذلك إلى استفحال الفساد في مؤسسات القطاع العام وعرقلة جهود الإصلاح وزاد من التصرفات التحكيمية في عمل السلطة على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والأمنية وتغيب دور المؤسسات في صنع القرار (استبعاد المساعلة والمحاسبين والشفافية وسيادة القانون في العمل حيث هيأت السلطة الفلسطينية لبعض كبار موظفيها العموميين بيئة مناسبة لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أقربائهم وأصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة مما فتح الأبواب على مصرعيها للترشح غير المشروع والفساد، وجعل من المطالبة الشعبية لإصلاح مؤسسات القطاع العام الفلسطيني ضرورة ملحة.

إن انتشار ظاهرة الفساد في المؤسسات الفلسطينية الرسمية، دفع المواطن الفلسطيني ومؤسسات المجتمع المدني والدول الأجنبية المانحة والمؤسسات الدولية الابتعاد عن الظاهرة والمطالبة بإصلاحها. ومع ذلك قوبلت هذه الانتقادات ودعوات الإصلاح باللامبالاة والمقاومة أحياناً من قبل بعض متخذي القرار في السلطة.

وبقيت عمليات الإصلاح محدودة ولم ترق إلى تطلعات المواطن الفلسطيني نحو إصلاحات حقيقية حيث انعدام العقوبة وشكلية التحقيقات وعدم تطبيق القانون ونخر الفساد والفاستين في السلطة، أثر ذلك على جودة الأداء الوظيفي من حيث عدم وجود ثقافة إدارة الجودة لدى المؤسسات الفلسطينية.

وكذلك عدم وجود برنامج للتدريب العلمي على البرامج التطبيقية لإدارة الجودة، ولم يوجد لدى الوزارات الفلسطينية أنظمة لإدارة وتخطيط الجودة.

وبناءً عليه استمر الفساد الذي عرفته منظمة الشفافية (منظمة دولية غير حكومية تأسست عام 1993، ترصد الفساد في العالم تضم حالياً فروعاً في تسعين دولة وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا.

"الفساد بأنه استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"، ووضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي يمكن أن تندرج تحت تعريف الفساد، وذلك عندما قال بأن الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح مناقصة عامة، كما يتم عندما يتعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة تقديم رشي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، ويرى آخرون أن الفساد في الحياة العامة يمثل في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما، بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع، ومعايير السلوك الأخلاقي.

وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام، وانحرافاً في المعايير الأخلاقية في التعامل، وبذلك يعتبر هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى.

### المبحث الثالث:

#### 1- السلطة المختصة بتحريك التحقيق الإداري - إجراءات البحث عن الأدلة الخاصة، وهل تسير في

فلسطين وفقاً لمبدأ النزاهة والشفافية وإعمال القانون.

## الإحالة إلى التحقيق:

حددت المواد (69 - 70 - 71) من قانون الخدمة المدنية ما يأتي:

- أ- تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف.
- ب- فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً .
- ت- لا تقع على موظفي الفئة الثانية إلا إحدى العقوبات التأديبية الواردة في القانون:
- تكون إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.
- تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفي لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.
- ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون.

تعد الإحالة إلى التحقيق من الشكليات الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة للموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، فهي تعتبر ضماناً للموظف المخالف حتى لا يتفاجأ بدون مقدمات بإحالته إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية وأدبية، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية في الجهة الإدارية أو من يفوضه، وهنا يجب اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث يبقى إلا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو عداوة وكذلك ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق حتى لا يؤدي ذلك إلى التسبب ومكافأة المخالف، وهنا يجب أن نحدد مفهوم التحقيق:

"وهو التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة، ويتبقى لذلك استعمال طرق ووسائل محددة كفلها القانون لإجراء التحقيق واستدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وفق الإجراءات والأصول المتبعة".

ويجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عله وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات، فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود للكلمة، ويترتب على مخالفة حقوق الدفاع بطلان التحقيق ولا بد هنا أن نشير إلى أن استنثار السلطة التنفيذية وهيمنتها وأمن كبار المسؤولين فيها من العقوبة، واعتبار أن تقديم أي منهم للمحاكمة يعد انتكاساً من الحزب الذين ينتمون إليه "الحزب الحاكم في حينه" وبهذا انتشر الفساد وانتشر قانون هذا معي وهذا ضدي وبذلك اختفى مبدأ الشفافية والنزاهة وتعطل أعمال القانون وأصبح المال العام منتهكاً وأصبح دور النائب العام شكلي جداً ويخضع لتوجهات السلطة التنفيذية من حيث عدم المقدرة لتقديم أي شخص إلى المحاكم دون رفع حصانة السلطة التنفيذية عنه، لهذا انتشر الفساد والفوضى ولم يمارس المجلس التشريعي دوره حيث من بعض أعضائه من لديه سلطات تنفيذية إلى جانب سلطاتهم التشريعية وكان هذا أحد الأسباب الرئيسة في الحسم الحادث سنة 2007 لإعادة الاستقرار.

## 2- آلية إجراءات التحقيق الإداري في فلسطين:

أشارت إليه المواد (69-73) من قانون الخدمة المدنية وقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005 المادة 86.

### الإحالة إلى التحقيق:

تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، فهي من الإجراءات الشكلية الجوهرية، وتعتبر ضماناً للموظف المخالف حتى لا يفاجأ بدون مقدمات بإحالاته إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية وأدبية، وإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة الإدارية أو من يفوضه.

وهنا تؤكد على وجود ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو عداوة أو نكاية.

وأيضاً يجب عدم التهاون في الأحالة إلى التحقيق حتى لا يؤدي ذلك إلى التسيب ومكافأة المخالف، وهنا تشير أنه رغم وجود نصوص قانونية في فلسطين بهذا الشأن إلا أن التحقيق ربما كان ضعيفاً أو متاغماً مع قاعدة هذا معي وهذا ضدي أو كان يأخذ إجراءات شكلية فقط دون متابعة توقيع العقوبة أو كان يسير ضد الضعفاء لهذا ساد الفساد والفوضى والتطاول على المال العام دون رقيب ولا حسيب.

هـ- استدعاء الموظف المخالف للتحقيق معه: هو إجراء يكلف به المحقق الموظف المخالف بالحضور في المكان والزمان المحددين بالاستدعاء لسؤاله عما هو منسوب إليه.

لاستجوابه أو مواجهته بغيره من المتهمين أو الشهود وينبغي أن يتضمن الاستدعاء، اسم الموظف المخالف، ولقبه ووظيفته ومحل إقامته وتوقيع من أصدره، فضلاً عن اشتماله على الزمان والمكان اللذين يحضر فيهما.

وهنا أشير أنه شاع في فلسطين تمرد بعض الموظفين المخالفين واستقوائهم بقوة السلاح أو انتمائهم إلى عصابات مسلحة أو خارجين عن القانون ولم يذعنوا للحضور للتحقيق وبالتالي أصبح القانون شكلياً ومقصوراً.

و- دراسة الأوراق يجب على المحقق قبل البدء في التحقيق أن يقوم بدراسة كل أوراق القضية وارتكانها وكل ما يتعلق بها لكي يتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها ولمعرفة اختصاص وطبيعة عمل الموظف.

وهنا أشير إلى أنه قد يبلّغ أعضاء اللجنة في نفس يوم التحقيق وقد يعرض عليه المشكلة في نفس اليوم وكأن التحقيق يأخذ منحى غير جدي.

### 3- الإجراءات التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق:

1- وجوب بداية التحقيق بمواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوب إليه وإحاطته بوضوح أنه بصدد تحقيق رسمي معه بشأن هذه المخالفة أن ذلك يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه في حالة الإدانة. هذا الأمر كان يحدث مع البعض دون البعض الآخر وذلك للفساد والفوضى الحادثين.

2- استجواب الموظف المخالف بأن توضح له جميع تفاصيل المخالفة المنسوبة إليه ومجاوبته بالأدلة المختلفة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً ومطالبة المخالف بالرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة وتمكينه من الدفاع عن نفسه من خلال طلب الشهود والمستندات وخلافه التي تؤيد براءته.

3- سماع شهود الإثبات ومواجهة الملف لهم إذا رأى المحقق ضرورة لهذه المواجهة وإثبات كل ذلك في محاضر التحقيق.

4- سماع شهود النفي الذين يطلب المخالف سماع شهادتهم مع التأكيد على حرية المحقق في تحديد الشهود الذين يستمع إليهم ولكن بالقدر الذي لا يهدر حق الموظف في الدفاع عن نفسه.

- 5- الاطلاع على الأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة محل التحقيق وأرفاق صورها بمحاضر التحقيق.
- 6- وجوب اتخاذ اجراءات التحقيق في حضور الموظف الذي يجري التحقيق معه.
- 7- مواجهة الموظف في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقوانين القائمة ضده ومطالبته بالرد على كل منها على حدة.
- 8- يقتصر التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالمخالفة والكاشفه عن حقيقتها.

#### **4- أسلوب توجيه الأسئلة وصفات المحقق الإداري**

لم يحدد القانون ولا اللائحة أسلوب توجيه الأسئلة والذي يجب أن يتضمن ما يلي:

- 1- أن يكون السؤال الموجه مما يتوقع أن تكون إجابته غير طويلة، لأن صياغة الأسئلة يجب أن تكون مختصرة وكذلك الإجابة عنها.
- 2- أن تكون الأسئلة الموجهة إلى المخالف مباشرة لكي يفهم السؤال ويتمكن من الإجابة عنه بوضوح.
- 3- لا تبدأ الأسئلة بعبارة "هل" فهذه الأسئلة حصرية لأنها تحصر المخالف بالإجابة بنعم، أو لا ، وفضلاً عن ذلك يستحسن أن تبدأ الأسئلة بـ لماذا ، كيف، متى، أين) لأن تلك الأسئلة تفتح الآفاق أمام المتهم نحو الإحاطة بما يكون سبباً للوصول إلى الحقيقة بالطرق المشروعة.
- 4- يفضل طرح السؤال شفاهة وتسمع الإجابة ثم يدون المحقق أو كاتب التحقيق السؤال والجواب.
- 5- يفضل أن تكون الأسئلة مترابطة ومتماسكة ببعضها ببعض مع مراعاة التتبع في الموضوع.
- 6- يفضل عدم مقاطعة المخالف فيما يدلي من إجابة مالم يخرج عن موضوع السؤال حتى تكون الوقائع والأحداث التي يدلي بها مرتبة ومنظمة.

#### **صفات المحقق الإداري "لم يتضمنها قانون الخدمة المدنية"**

- ينبغي أن تتوفر في المحقق العديد من الصفات لأجل ضمان سلامة إجراءات التحقيق الإداري ومن أهمها ما يلي:
- 1- الدراية والخبرة بشؤون التحقيق وأن يكون مؤمناً برسالته في استظهار الحقيقة وتحقيق العدالة باعتبارهما الغاية والهدف المنشود من التحقيق.
  - 2- يجب على المحقق أن يتصف بحسن الأخلاق، واحترام الذات وقوة الشخصية وحسن المظهر وسمو الشعور وإدراك أهمية وجدية التحقيق حتى يكتسب ثقة أطراف التحقيق ويرسخ اعتقاده في سلامة إجراءاته.
  - 3- على المحقق أن يلتزم بضبط النفس أثناء مباشرته التحقيق وأن يكون حليماً لا يستسلم للغضب أو الغيظ أو لسيطرة الغرائز لأنه إذا كان غير ذلك فإن لن يتمكن من اكتشاف الحقيقة ولمن يؤدي به انفعاله إلى تبرئة مجرم أو إدانته.
  - 4- يجب أن يتصف بالذكاء والفتنة وسرعة البديهة وقوة الملاحظة والذاكرة والبعد عن الغلط والسهو حتى لا يكون عالة على التحقيق.
  - 5- يجب عليه الالتزام بالجدية والبعد عن المؤثرات والميول التي قد تؤثر سلباً في مجريات التحقيق.
  - 6- يجب عليه الالتزام بالأصول المرعية في مسائل التحقيق وأن يعي أن مهمة التحقيق أمانة في عنقه، فإن أحسن القيام بها كان ذلك مدعاة لإظهار الحقيقة وتحقيق العدالة والعكس صحيح.

- 7- يجب أن يكون ولاء ومدركاً لأهمية التحقيق وملماً بأصوله وإجراءاته التي تقرها الأنظمة واللوائح وأن يعمل على تنمية مهاراته وتطويرها في هذا الجانب والاطلاع على كل ما يستجد من كتب ودوريات قانونية، ومبادئ عامة أقرها ديوان المظالم فضلاً عن الاحتكاك بالمحققين الأكثر خبرة في هذا المجال للاستفادة منهم.
- 8- الابتعاد عن الوعود التي لا يملك المحقق إمكانية تلبيةها، وكذلك الابتعاد عن التقليل بالمتهم أو إيهامه بقصد الحصول على اعتراف معنوي.
- 9- لا يجوز أن يتولى التحقيق في القضية من يتصل بأحد أطرافها بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة.

## 5- وسائل إثبات المخالفات التأديبية:

للمحقق السلطة التقديرية في تقدير أهمية وقوة الدليل في كشف الحقيقة، ونظراً لتعدد أدلة الإثبات نذكر فيها ما يلي:-

1- الاعتراف: هو إقرار الموظف المتهم على نفسه بارتكاب الفعل المكون للمخالفة التأديبية كلها أو جزء منها وشرط ذلك:

\* الأهلية الإجرائية للمعترف وتقوم على عنصرين:

- أن يكون هذا الشخص متهماً بارتكاب الجريمة أو المخالفة التي يعترف بها.
- أن يتوافر لديه الإدراك والتمييز وقت الإدلاء بهذا الاعتراف.

2- الإرادة الحرة: وتقضي استبعاد كل وسائل التأثير المختلفة لحمل الموظف المخالف على الاعتراف مثل الإكراه - خداع المخالف - الوعد - الصراحة والوضوح.

3- حجة الاعتراف: تتمتع الجهة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية في تقدير قيمة الاعتراف ومن ثم الأخذ به أو طرحه، وهي ليست ملزمة في حال اعتراف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه باستصدار قرار الإدانة وإنما ينبغي عليها التحقق من توافر شروط صحته.

هذا هو التحقيق الإداري الصحيح وإذا لم يلتزم المحقق القانوني بهذه الإجراءات يكون قد ارتكب مخالفة جسيمة وصارمة وخرج عن مقتضى الواجب الوظيفي المنوط له قانوناً -بالإضافة أنه يكون قد أساء إلى مهنته التي من واجباتها الأساسية العدالة وتحري الدقة للوصول إلى الحقيقة المجردة وليس بهدف توقيع الجزاءات فقط الأضرار بالعاملين وأن يكون لهم مرشداً وناصحاً أميناً - وليس متصدياً للأخطاء.

## 6- التحقيق السليم مع الفئات العليا والوزراء ومن في حكمهم ممن أساءوا استعمال السلطة وخالفوا القانون وهدروا المال العام وتربحوا وظيفياً خلافاً للقانون ومدى الحاجة إلى قانون خاص لمحاكمتهم وأثر ذلك على جودة الأداء:-

1- المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته:

§ رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.

§ الوزراء مسؤولين أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.

§ رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، المادة (75)-

(76).

2- المادة 71 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته.

وقرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005، و المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 2004/15 ورغم ذلك تمتع المسؤولون الحكوميون (العموميين في السلطة الوطنية الفلسطينية سابقاً بحرية واسعة في التصرف حيث استغلوا مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية خلافاً للقانون. ومستغلين أيضاً تدني الاخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي وغياب مفهوم المساءلة القانونية والمسؤولية وانعدام أعمال التحقيقات السليمة خصوصاً مع الفئات المذكورة وساعد ذلك انعدام الهيكلية الوظيفية أو بنائهناءً غير سليم وسوء التنظيم وتضارب الاختصاصات وترهل الجهاز الوظيفي ونقص بعض المهارات السلوكية والإنسانية لدى الوزراء والقادة وتناثر السلطة وانعدام الشفافية والحكم الرشيد وتلاشي دور النائب العام أمام كل هذه الجرائم والمخالفات الإدارية.

وفجأة وبدون سابق إنذار وبتاريخ 2006/2/7 أكد النائب العام للسلطة في تلك الفترة من خلال مؤتمر صحفي عن قضايا وجرائم فساد بعد إهمال للموضوع فترة طويلة حيث أعلن تورط شخصيات ومسؤولين ووزراء، وأعطى أمثلة وأرقام فاقت مليارات الدولارات وأن قضية واحدة تجاوزت 300 مليون دولار وحدد بعض هذه الجرائم التي بقيت في أدر اج القيادة الفلسطينية ولم يغلق أي ملف منها، ولم يحاسب أي مسئول ونفت السلطة الوطنية وادعت بالمبالغة، بل وصل الأمر إلى حد اتهام من يجروء على الحديث حول الفساد بالابتزاز والوقوف في صف الأعداء تارة بحجة التوقيت وتارة بحجة أشعال الفتنة وخرق الصف الوطني.

ترى ما الذي تغير ليتحدث المدعي العام في حينه في الأمر ويقف هذا الموقف؟

ومما لا شك فيه فإن زلزال الانتخابات الفلسطينية كان له توابع عديدة وهزات ارتداد لتُ سقط ما تبقى من رموز الفساد، خاصة من يحملون لواء الإصلاح الكاذب في تلك الفترة وهم غارقون في الفساد والإفساد، وما قام به المدعي العام بتاريخ 2006/2/5 حتى يفوت الفرصة على أهل التغيير والإصلاح الحقيقي فتح الملفات وحتى يقيد الأمر بأنه إنجاز من انجازات السلطة، التي لم نر منها شيئاً يذكر خلال تلك الفترة خاصة بعد أن أعلنت حركة حماس أن من أولوياتها فتح ديوان المظالم لرد الحقوق إلى أهلها وكان هذا سبباً في هروب العديد بما خف وزنه وغلا ثمنه.

إنه في بداية عهد الرئيس عباس قرر المدعي العام السابق أ.حسين أبو عاصي حفظ ملف التحقيق في ملف الأسمت لعدم كفاية الأدلة وبعد أشهر بسيطة وبتاريخ 2005/6/29 قال النائب جمال الشاتي رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان بالمجلس التشريعي في حديث لـ (إسلام أون لاين) أنه لم يتم تحريك العديد من ملفات الفساد المرفوعة إلى النائب العام ونريد أن نعرف بصراحة ما إذا كانت هناك ضغوط تمارس عليه من بعض الأطراف أو ربما قرار سياسي بتجميد هذه الملفات.

ومن هنا اتضح أن النائب العام في حينه لم يحسم سوى قضايا الفساد التي تتعلق ببعض صغار الموظفين في السلطة أما الحيتان فلا أحد يحاسبهم؟

اتخذت السلطة في عهد الرئيس عباس من الفقرة الثانية من المادة 75 من القانون الأساسي ذريعة لعدم استجواب الحيتان في قضايا الفساد بحجة أن ذلك من اختصاصات رئيس الوزراء وهو مالم يرد في الفقرة الأولى وهنا أشير إلى أن رئيس السلطة منتهي الولاية استخدم في حينه الحديث عن الكشف عن الفساد كدعاية انتخابية له بعد أن تعدى على القانون والصلاحيات، وأكد بأنه سيقوم بفتح تحقيق ومتابعة في جميع القضايا ومنها قضايا المعابر والتعذيب في السجون والثراء الفاحش والتآمر على شعبنا مع الاحتلال وغيرها من الأمور التي نعرفها حقاً .

وهنا ظهر كذب وادعاء الأدياء ممن ألبسوا الحق ثوب الباطل، حيث بدأت أولى الهزات الارتدادية لزلزال نتائج الانتخابات وبدأ بزوغ فجر التواب والعقاب لمن ظنوا أنهم سيخلدون في الفساد والظلم والباطل. وبالنتيجة نجد انعدام التحقيقات السليمة والمساءلة وانعدام توقيع العقوبات مع الوزراء ومن في حكمهم وهذا أدى إلى انتشار الفساد بكل صورة حيث حجم دور المجلس التشريعي كجهة رقابية وأيضاً السلطة التنفيذية وهذا أدى إلى عدم الثقة وزاد في ذلك عدم وجود قانون لمحاكمة الوزراء ومن في حكمهم وإرجاع ما يمكن إرجاعه من أموال الشعب حيث الحاجة الماسة إلى وجود قانون لمحاكمة هذه الفئة حيث لا أحد فوق المحاسبة القانونية ويجب حماية مصالح الوطن ومحاكمة الوزير نفسه وأن لوجود هذا القانون مردود اجتماعي يتمثل في غرز الثقة بالحكومة وإعلاء همة القيادة السياسية ورسخ مبدأ الديمقراطية - وقد يؤدي إلى جودة الأداء في القطاع الحكومي.

## الحاجة إلى القضاء الإداري

وذلك للأسباب التالية:

- 1- تأمين للموظفين والأفراد من تجاوزات السلطة، ويصون لهم الحقوق ويجعل يد القانون هي العليا.
- 2- لا تستطيع المحاكم المدنية أن تسمع دعاوى يطلب إلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح فإذا رفعت دعاوي من هذا القبيل يجب عليها الحكم بعدم اختصاصها ولا كان قضاؤها باطلاً عديم الأثر، وأند للقرارات الإدارية حصانة موضوعية أمام المحاكم المدنية حتى لو وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح بمعنى لا يجوز للمحاكم إلغاؤها أو وقف تنفيذها مادامت الصفة الإدارية لاصفة لها.
- 3- لا يحق للأفراد أو الموظفين الطعن في القرارات الإدارية لتجاوز السلطة ولم يكن من اختصاص المحاكم المدنية الحكم في دعاوى التعويض التي ترفع على الحكومة بسبب تلك القرارات المخالفة للقوانين واللوائح لأن دعوى المطالبة بالتعويض إنما تقوم على مسؤولية الجهات الإدارية في تعويض الضرر الذي يحصل للغير من صدور هذه الأوامر أو من تنفيذها وأنه يشترط لقبولها حصول ضرر فعلي مباشر لمن صدر أو تنفذ ضده الأمر ولأن المحاكم المدنية لا تقضي إلا بالتعويض دون التعرض للأوامر الإدارية أو المساس بها فتبقى لها حصانتها الإدارية وحكمها في التعويض لا تحوز قوة الشيء المقضي به إلا بين طرفيه.
- 4- لا تستطيع المحاكم المدنية أن تلغي القرارات أو الأوامر الإدارية وكل ما في اختصاصها هو ألا تأخذ بها لمخالفتها للقوانين كما أن حكمها حتى في ذلك لا يكتسب حجية إلا بين طرفين.
- 5- وبالتالي تكون حاجتنا إلى القضاء الإداري ليكون هناك حق الطعن القضائي على القرارات الإدارية لإيجاد حالة قانونية جديدة من شأنها أن تخول الأفراد والمواطنين الحق في مخاصمة هذه القرارات وطلب إلغاؤها إذا شابها عيب من عيوب تجاوز حدود السلطة.

وبالتالي يكون من أهم اختصاصات المحكمة الإدارية خلافاً لما ذكر:-

أولاً: تأمين الموظفين على وظائفهم وبت روح الطمأنينة في نفوسهم.

ثانياً: حماية الأفراد مما يلحق بهم من ضرر بسبب ما يتخذه الموظفون حيالهم من قرارات إدارية مخالفة للقانون.

ثالثاً: لا بد أن تتضمن محكمة القضاء الإداري حماية الموظفين الشمولية في كل الصور والمناسبات التي يقعون فيها تحت سلطات الحكومة.

لذلك تتضمن المحكمة الإدارية الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات، وراتب التقاعد والمكافآت التشجيعية المستحقة لموظفي الحكومة أو لورثتهم وأيضاً تختص بنظر الطلبات التي يقدمونها بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في وظائفهم الحكومية أو بالترقية أو منح العلاوات متى كان مرجع الطعن مخالفة للقوانين أو

اللوائح وكذلك الطلبات التي يقدمها الموظفون الدائمون بإلغاء قرارات السلطات التأديبية إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح أو قراراً فصلهم من غير الطريق التأديبي سواء وقعت مخالفة للقوانين أو تضمنت إساءة استعمال السلطة.

**رابعاً:** المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد الإدارية.  
**خامساً:** الطعن في القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.

وبالتالي فإن المساءلة والتحقيقات السليمة تؤثر إيجابياً على جودة الأداء وتعمل على الاستقرار الوظيفي والارتقاء بالأداء إلى الجودة والتحسين المستمر، أما في حالة ترك المخالفين والمجرمين فذلك يؤدي إلى زعزعة الاستقرار ومن هنا نحن في حاجة إلى قانون لمحاكمة الوزراء ومن في حكمهم.

### **حادي عشر: مفاهيم الجودة في ضوء الإصلاح والتحقيقات الإدارية السليمة:**

سوء الإدارة والفساد هما العامل الرئيسي في الخلل الحادث في الأداء الحكومي في فلسطين وبالإضافة إلى سوء الإدارة هناك عوامل كثيرة منها الحصار - وعدم استكمال القوانين وازدواجيتها في الضفة الغربية وقطاع غزة، والوضع الأمني المتردي خلال الفترة السابقة وغياب سلطة القانون، وضعف الوازع الأخلاقي، وضعف الدافع إلى العمل المخلص، وانتهاك كرامة المواطن وأدميته.  
ولكن ما السبيل لتحسين الأداء الإنتاجي، لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والحل هو حسن الإدارة والذي هو نقيض سوء الإدارة.

وهذا يأتي من اتباع أساليب العمل الإداري الجيد أو ما يطلق عليه نظام إدارة الجودة وهو نظام متبع في كافة أنحاء العالم المتقدمة.  
وهنا يجب أن نفرق سوء الإدارة بأنه "سوء استخدام الموارد المتاحة" ومنها الموارد البشرية (إداريين - فنيين - عمال)

### **1- نظام إدارة الجودة - Quality Management System**

هي مجموعة من السياسات والنظم التي تصفها الجهة المعنية لإدارة عملها بما يؤدي لتحقيق أعلى كفاءة في الأداء وأفضل جودة في الإنتاج بمعنى تحقيق متطلبات الزبون بتحقيق مواصفات المنتج.  
وهنا يجب توفر عنصرين مهمين:

1- الإيمان بضرورة وأهمية إتباع (نظام إدارة الجودة).

2- توفر الكادر البشري الكفؤ والقادر على وضع (نظام إدارة الجودة) بما يتلائم وطبيعة النشاط الذي تقوم به الجهة المعنية.

وهنا يجب اتباع الخطوات التالية:

- 1- تحديد الأهداف وطبيعة العمل الحالي والأهداف المستقبلية التي تحقق التطور.
- 2- تعريف الأنشطة التي تمارسها الجهة المعنية والتي يتطلب تحقيق الأهداف الحالية والمستقبلية.
- 3- وضع سياقات عمل لكل فاعلية أو نشاط تمارسه الجهة.
- 4- وضع استمارات لتسهيل تنفيذ وتطبيق سياقات العمل.
- 5- إعداد نظام رقابة داخلية للتحقيق من تطبيق نظام إدارة الجودة بشكل صحيح وكل تطبيع سياق عمل بكل فاعلية أو نشاط يجب اتباع الخطوات التالية:

- 1- وضع نظام ترقيم أرشفة خاص بالجهة المعنية، يستعمل في جميع المراسلات والمخاطبات والأوراق المتعلقة بالأنشطة الداخلية والخارجية لها.
- 2- تحديد الغرض من المغالبة.
- 3- تحديد الأشخاص الموكّل إليهم تنفيذ الفعالية مع توصيف مسئولية كل واحد.
- 4- تعاريف تفاصيل الفعالية.
- 5- تحديد الاستثمارات الخاصة لتطبيق الفعالية.
- 6- تحديد توقعات المراجعة والتحديث لسياق عمل الفعالية بجملة وحسب الملاحظات المتولدة عن التطبيق.
- 7- تحديد طريقة ضغط الوثائق والمراسلات الخاصة بالفعالية.

## **2- فوائد نظام إدارة الجودة:**

1. تحقيق أعلى كفاءة في الأداء وأفضل جودة في الإنتاج مما يحقق متطلبات الزبون وتحقيق ربحية عالية للجهة المعنية.
  2. القدرة التنافسية العالية على المستوى المحلي والدولي.
  3. سهولة تشخيص مواطن الخلل والضعف في الأداء وبالتالي سهولة تجاوزها.
  4. سهولة تشخيص الموظفين الكفؤين والمخلصين في العمل ومعالجة ضعف الأداء بالتدريب أو التبديل.
  5. الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة يرض الوقت.
  6. زيادة إمكانية تطوير نشاطات الجهة المعنية وإضافة فعاليات جديدة لها والتخطيط للمستقبل بشكل صحيح، مما يؤدي إلى توسيع أعمالها وبالتالي زيادة أرباحها.
  7. تحقيق نظام توثيق محكم لكل الأوراق والمراسلات وبالتالي يمكن الرجوع بسهولة لأي وثيقة.
- وإضافة إلى ما ذكر من أمور يجب تطبيقها لتحقيق إدارة الجودة بحيث على الإدارة العليا أن تعتبر أن التطوير والتحسين المؤسسي هو مسئولية عمل متماسكة.
- ويجب أن يكون اتخاذ القرار على أساس الحقائق والبيانات الاحصائية واستخدام مؤشرات لقياس الأداء. ويجب إزالة كافة الحواجز الإدارية بين الإدارات وفتح قنوات الاتصال وتبادل المعلومات بين مختلف موظفي الإدارات رأسياً وأفقياً وضرورة إبعاد الخوف عن الموظف وإعطائه إحساس الأمان في عمله.

ومع أملنا بتحقيق نظام الجودة في ضوء الإصلاح إلا أنه في فلسطين يصطدم بمعوقات الحصار، وعدم مساءلة الفاسدين السابقين وعدم اكتمال القوانين وازدواجيتها في غزة والضفة، وعدم وجود قضاء إداري، ونقص الوازع الملقي والانتماء الوظيفي.

## **المبحث الرابع:**

### **1- مراحل وآليات عمليات الإصلاح في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني**

لقد شهد النظام السياسي الفلسطيني تفرد السلطة التنفيذية بالقرار وهيمنتها على العملية السياسية حيث نتج عن ذلك ضعف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على عمل السلطة التنفيذية، وكذلك عانى الجهاز القضائي من مشاكل شكلت تهديداً خطيراً لاستقلال القضاء، وسيادة القانون حيث استغل الفساد في مؤسسات القطاع العام وعرقل جهود الإصلاح وزاد من التصرفات التحكيمية ودور المؤسسات في صنع القرار واستبعدت المساءلة

والمحاسبة والشفافية وسيادة القانون في العمل حيث هيأت السلطة لكبار موظفيها العموميين بيئة مناسبة لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أقربائهم وأصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة مما فتح الأبواب على مصرعيها للترشح والفساد وجعل من المطالبة الشعبية لإصلاح مؤسسات القطاع العام الفلسطيني ضرورة ملحة، إن انتشار الفساد في المؤسسات الرسمية وغيرها دفع المواطن الفلسطيني ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية انتقاد هذه الظاهرة والمطالبة بإصلاحها حيث قوبلت دعوات الإصلاح باللامبالاة والمقاومة أحياناً من قبل بعض متخذي القرار في السلطة.

وباطلاعنا على دراسة تبنتها جامعة النجاح/نابلس، في هذا المجال تم من خلالها الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ماهي أهم المراحل التي مرت بها عملية الإصلاح الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية؟
  - 2- ماهي الآليات الإدارية المطلوب اتخاذها لإجراء الإصلاح ومحاربة الفساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية؟
- وبعد الاطلاع على نتائج الدراسة بلورت مراحل الإصلاح في السلطة والآليات المطلوب اتخاذها لإجراء إصلاحات جذرية في مؤسسات القطاع العام.

### هدف الدراسة

التعرف على أهم مراحل محاولات الإصلاح في كل السلطة الوطنية والآليات المطلوب اتخاذها لإجراء إصلاحات جذرية في مؤسسات القطاع العام من وجهة نظر الشارع الفلسطيني. فالإصلاح ضرورة يجب تعزيزه بالإرادة الجماهيرية والعودة إلى آليات حقيقية تنطلق من رؤية المواطن الفلسطيني العادي بهدف التغلب على التحديات والمشكلات التي تواجه الأمة فالمسئولية وإن كانت بالدرجة الأولى هي في يد أصحاب القرار إلا أنها تبقى مشتركة يجب أن يتحملها الجميع.

### أهمية الدراسة

الدراسة واحدة من المحاولات القليلة التي تبحث في تحديد آليات الإصلاح في المؤسسات العامة حسب رؤية المواطن الفلسطيني، مما سيساعد أصحاب القرار والمؤسسات الرسمية والأهلية على اتخاذ الإجراءات الفعالة لمحاربة ظاهرة الفساد وانتهاج سياسات إصلاح حقيقية تعكس مصالح الشعب الفلسطيني. من حيث

1- محاسبة المتهمين في الفساد والتحقيق معهم وتطبيق العقوبة عليهم.

2- الكفاءة في التعيين للوظائف الحكومية

3- تفعيل دور الرقابة العامة

4- تغيير الوزراء وكبار موظفي السلطة.

شملت الدراسة السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة أعمار 18 عام فأكثر والحدود الزمنية للدراسة

في الفترة منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في أيار 1994-2005

### التقارير التي تناولت مظاهر الفساد وطالبت بالإصلاح وفرض سيادة القانون ومنها:

- 1- تقرير هيئة الرقابة العامة في 1997 والذي أشار إلى وجود مخالفات عديدة من قبل مسئولين كبار في السلطة واعتقد البعض أن التقرير سيشكل قفزة نوعية على طريق الإصلاح وفرض سيادة القانون، بالتحقيق وتطبيق العقوبة الإدارية والجنائية.

غير أن امتناع السلطة الفلسطينية عن اتخاذ اجراءات قانونية مع المخالفين بدد الآمال المعقوده على موضوعية الإصلاح ومحاربة الفساد في أجهزة السلطة الفلسطينية.

2- تقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني لعام 1998 والذي أكد على معظم استنتاجات تقرير هيئة الرقابة العامة وكشف عن مخالفات أخرى وحددها بالاسم، وطالب بالتحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للتحقق من الإدعاءات التي وردت في التقرير، وملاحقة المتهمين بالفساد، إلا أن المجلس التشريعي وافق بالأغلبية على إغلاق ملف الفساد الذي نشر في تقرير هيئة الرقابة العامة وتقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني في ظل غياب سيادة القانون وضعف الجهاز القضائي.

3- تقرير البنك الدولي لعام 1997 حول دور الدولة وكفاءتها حيث حدد التقرير استراتيجيات لإصلاح الدولة تركزت بشكل أساسي على المجالات التي تتلائم مع قدرتها، وذلك عن طريق تنشيط المؤسسات العامة، كما حدد بعض الآليات التي تبعت في الموظفين العموميين الحافز على أداء عملهم بصورة أفضل، والضوابط التي تحول دون التصرفات التحكيمية والحد من الفساد ومكافحته بتقديم الفاسدين للتحقيق العادل والعقوبة الواردة في القانون، إضافة إلى التحديات المتمثلة في الإصلاحات وجعل الدولة أكثر قرباً من الناس.

4- تقرير تقوية المؤسسات العامة الفلسطينية: قدم التقرير فريق عمل فلسطيني مستقل برئاسة رئيس وزراء فرنسا "ميشيل روكارد" عرض تقييم شامل ومنهجي لمؤسسات السلطة الفلسطينية من حيث الهيكليات والإجراءات والقدرة على تحديد الأولويات، وتوزيع الموارد وفقاً للشفافية والمحاسبة إضافة إلى تناول التقرير لعدد من القضايا الهامة الأخرى مثل الازدواجية والتضارب في عمل صلاحيات المؤسسات وضعف الأداء وأثرة على عملية اتخاذ القرار وهدف التقرير تنمية مؤسسات سليمة وحكم صالح وذلك من خلال إقرار وثيقة دستورية وتعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية - وتركيز كافة الإدارات والنفقات العامة في وزارة المالية، وتشجيع تفويض السلطة في مجالات البرامج والمشاريع لتي لا ترتبط مباشرة بعمل الرئاسة الفلسطينية إلى الوزارات وهيئات الحكم المحلي وتأكيد استغلال القضاء والمساءلة بالتحقيق وتوقيع العقوبة.

5- تقرير أريان الفاصد حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين حيث ركز التقرير على بعض جوانب سيادة القانون في فلسطين وآليات المساءلة ومؤسسات تنفيذ القانون لدى السلطة الوطنية الفلسطينية وأنصب اهتمام التقرير على ثلاث مجالات رئيسية هي السلطة التشريعية، والمؤسسات أو الأجهزة التي تنفذ القانون، والسلطة القضائية، وذلك بالاعتماد على مراجعة القانون الأساسي الفلسطيني وشروطه المتعلقة بالمساءلة فيما يتعلق بالسلطات الثلاث وتناولت الدراسة الموضوع من خلال مبحثين رئيسيين الأول:

دراسة نظرية للموضوع والتطورات التاريخية له في فلسطين، والثاني حول آليات المساءلة في قانون مصادق عليه، مما يفقد المساءلة مفاهيمها وذلك لتبقى في إطارها الإجرائي الشكلي دون أن تأخذ معاني عملية في تحميل الأشخاص المسؤولية عن أعمالهم. كما أشار التقرير إلى خطورة غياب القانون على عمل المؤسسات المسؤولة عن تنفيذ القانون وخاصة غياب خطوط واضحة ومحددة لصلاحيات مؤسسات تنفيذ القانون والأجهزة المختلفة إضافة إلى تدخل تلك الأجهزة في السلطة القضائية، إضافة إلى تجاهل تنفيذ أحكامها القضائية مما عمل على تعقيد عمل القضاء كسلطة مستقلة، الأمر الذي يؤثر سلباً على سيادة، كما خلص التقرير إلى الضغوط الخارجية التي تمارس على السلطة الفلسطينية في مجال محاربة الإرهاب واهتماماتها بالعملية السليمة على حساب المساءلة وحقوق الإنسان، أما على الصعيد الداخلي فقد أشار التقرير أنه مازال هناك الكثير من الأمور التي يجب على السلطة الفلسطينية القيام بها، ليس فقط في مجال الحاجة إلى المصادقة على القوانين بل الأهم من ذلك هو تطبيقها والعمل بها في إطار سيادة القانون الذي يوجب خضوع السلطة التنفيذية

وأجهزتها الأمنية المتعددة للقانون ومؤسساته، ولا تضع داتها فوق القانون، باعتبار ذلك الطريقة الوحيدة نحو الانتقال إلى الديمقراطية والتحقق العادل وتطبيق العقوبة الواردة في القانون ليكون الطريق الأمثل نحو تحقيق الجودة.

## **6- تقرير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان حول الفلتان الأمني وضعف سيادة القانون في الأراضي الفلسطينية.**

تناول التقرير موضوع الفلتان الأمني من جانبين الأول تناول الإطار العام للجانب الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية حيث درس التقرير الوضع القانوني لتلك الأراضي في ضوء القانون الدولي. وتناول الموضوع الثاني:

الفلتان الأمني وغياب سيادة القانون وانعدام التحقيق وتوقيع العقوبة كحالات القتل على خلفيات مختلفة والاعتداءات على الشخصيات العامة والمؤسسات الرسمية وانتهاك حرمة المحاكم والاعتداء على القضاء والمحامين واختصاصاتهم وأصبح أخذ القانون باليد، وكانت معظم الاعتداءات وقع ت من مسؤولين مخولين بإنقاد القانون وضبط الأمن في المناطق دون ملاحقة لمرتكبي تلك الاعتداءات وغياب المحاسبة الحقيقية التي تضع المواطن يتحكم بالقانون. وهذا يكشف سوء أداء السلطة.

### **وهنا أخذت عدة توصيات منها**

- اتخاذ الاجراءات التي تكفل إرساء دعائم سياد القانون - والتحقق مع المخالفين وتطبيق قواعد العدالة.
- تقوية حكم القضاء - اتخاذ كافة الاجراءات التي تصلح من عمل الأجهزة الأمنية.
- معالجة ظاهرة استخدام السلاح في غير المهام المحددة قانوناً .
- توفير الحماية اللازمة للمؤسسات العامة وفي مقدمتها الجهاز القضائي وإجراء تحقيقات جديّة لحوادث الاخلال بالأمن ونشر النتائج إعلامياً ومعاقبة المسؤولين.

### **مراحل عملية الإصلاح في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني:**

لقد خلق إساءة استعمال السلطة وعدم إعمال القانون مشكلات خطيرة تستمر لفترة طويلة بعد حدوثها وزاد من ذلك إجراءات السلطة التحكيمية المفروضة والتي قوضت حكم القانون، وسمحت لموظفي الدولة اعتبار أنفسهم فوق القانون وبهذا تواجه الجودة والتنمية وعملية الإصلاح حائطاً يصعب عبوره<sup>2</sup> وهذا ما واجهته عملية الإصلاح والتي مرت بمراحل هي:

- 1- **تناهي الانتقادات وسياسة اللامبالاة والقمع أحياناً .**
- 2- **تقرير هيئة الرقابة العامة 1997** حيث حدد العديد من المخالفات ومرتكبيها وأحدث هذا التقرير رد فعل إيجابي على المستويين المحلي والدولي واعتبر بداية على طريق فرض الشفافية والمساءلة والمحاسبة في العمل وشن حرب ضد الفساد والمفسدين.
- 3- **تقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي** حيث أشار إلى تورط بعض المسؤولين الكبار في السلطة بقضايا مالية، وطالب اتخاذ اجراءات قانونية على الأشخاص المتهمين بالفساد حيث أغلق الملف دون التحقيق.

<sup>2</sup> ( تقرير البنك الدولي لعام 1997.

- 4- إحساس الفاسدين بالأمان: استخدمت السلطة كافة إجراءاتها لاحتواء ملف الفساد دون اتخاذ إجراءات حقيقية تعكس طبيعة التهم والإدعاءات الموجهة في التقريرين<sup>3</sup>.
- ولقد توجهت الجهود بموافقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي على إغلاق ملف الفساد مما زاد من إحباط الشارع الفلسطيني وبعض قوى الضغط والتعبير ومؤسسات المجتمع المدني وباقي المؤسسات والمنظمات الفاعلة على الساحة الفلسطينية في حين ولد إحساس بالأمن والأمان عند الفاسدين، معانهم في مأسسة الفساد والاستمرار في العمل خارج سيادة القانون.
- 5- الضغوط الدولية: لقد مارست بعض الدول والمؤسسات الدولية المانحة ضغوطاً على السلطة الفلسطينية مع ظهور ملامح سياسات اقتصادية لا تتسجم واقتصاد السوق ويشكل خاص سياسة إنشاء الاحتكارات وممارسة العمليات التجارية ومنافسة القطاع الخاص آثرت هذه الضغوط على عمل مؤسسات السلطة اعتباراً من 2001 عندما أجبرت السلطة على إجراء التعديل الوزاري وتطبيق سياسات الإصلاح الإداري والمالي وإعمال نظام الجودة بعد أن فرضت الدول والمؤسسات المانحة شروطاً يجب استيفائها منها كيفية انفاق الأموال العامة وبشكل خاص المقدمة من الدول المانحة على شكل مساعدات أو قروض.
- 6- بدايات الإصلاح: رغم المقاومة الشديدة التي يراها بعض المنتفعين لعملية إصلاح حقيقة في المؤسسات العامة الفلسطينية، تحت ذريعة مقاومتهم للضغوط الأمريكية والإسرائيلية التي رأت في الإصلاح الفلسطيني وسيلة لتغيير بعض القيادات السياسية في السلطة الفلسطينية أو لفرض توجهات سياسية معينة إلا أن الضغط الجماهيري والدولي المطالب بضرورة إجراء إصلاحات حقيقية في السياسات الاقتصادية للسلطة وجدت صداها في السياسات المالية في النصف الثاني من العام 2002 وتمثل ذلك في إعداد الموازنة العامة وفق النظام والقانون والتوجه إلى توحيد الخزينة ووضع إيراداتها في حساب موجه والالتزام ببند الانفاق وفق الموازنة المقررة من المجلس التشريعي والتعامل بشفافية مع النشاطات التجارية والشركات التابعة للسلطة وإخضاعها لسلطة وزارة المالية، وإنشاء صندوق الاستثمارات الحكومية، ودفع مستحقات القطاع الخاص المتراكمة على السلطة، وفرض التعامل بالأنظمة والقوانين المتعلقة بالتعيينات واللوازم والمشتريات وبخاصة المناقصات والعطاءات (عورتاني 2003).
- لقد أحدث الإعلان عن إجراء إصلاحات مالية في السلطة الفلسطينية ردود فعل إيجابية، ولكن بحذر على الصعيد الفلسطيني الدولي بسبب عدم ثقة الشارع الفلسطيني بوعده السلطة بإجراء إصلاحات حقيقية وابتعادها عن العمل المؤسسي في إدارة شؤونها والمال العام. وبالتالي اقتناع الجمهور أن عملية الإصلاح لذى قيادات السلطة لا تعدوا كونها ظاهرة عابرة وموسمية سرعان ما تختفي بتراجع تأثير الضغط المحلي والدولي، لأن القائمين على الإصلاح متهمين أصلاً بالفساد.
- 7- ركوب موجة الإصلاح في ظل غياب سيادة القانون: في غياب جهاز قضاء فاعل لم يستطيع محاسبة ومساءلة وتوجيه اتهام محدد لبعض كبار موظفي السلطة ولم يفتح ملف واحد للتحقيق بعد التقريرين - هذا الوضع عزز سلطة المتهمين بالفساد ولا زال بعضهم يتبوأ مناصب وزارية أو قيادية متقدمة، والأكثر من ذلك أنهم أصبحوا من المطالبين بالأسراع في عملية الإصلاح والبعض تم ترقيته إلى مرتبة وزير أو وكيل.
- إن وجود جهاز قضاء فاعل مستقل قادر على معالجة جميع القضايا بغض النظر عن أصحابها يعتبر ركيزه أساسية للانطلاق في عملية إصلاح جذرية في المجتمع الفلسطيني بعد الاستبعاد القانوني للمفسدين المعرقلين بعملية الإصلاح، وبالتالي إرساء أسس التعامل وفق مبدأ الشفافية والمساءلة والمحاسبة والعدالة وسيادة القانون.

<sup>3</sup> ( هيئة الرقابة والمجلس التشريعي.

## آليات إصلاح الفساد في مؤسسات القطاع الحكومي الفلسطيني

عرف البنك الدولي الفساد بأنه إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص (تقرير البنك الدولي 1997) لقد أصبح الفساد ظاهرة عامة في المؤسسات الفلسطينية حيث أفاد 93.9% من العينة المشار إليها سابقاً أن الفساد موجود في المجتمع الفلسطيني بشكل عام كما أفاد 70.4% من أفراد العينة أن الفساد موجود في مؤسسات السلطة وأكد 56.3% أن الفساد موجود في المؤسسات الأهلية، في حين قال 52.9% أن الفساد موجود في منشآت القطاع الخاص وسوف يتم التركيز في هذه الدراسة على أهم الآليات الإدارية للحد من ظاهرة الفساد في مؤسسات القطاع الحكومي.

### آليات الإدارة:

المهمة الجوهرية لإصلاح مؤسسات السلطة تكمن في الحد من الفساد والتصرفات التحكيمية ورفع قدرتها وكفاءتها في العمل.

إن اتباع سياسة الحكم الصالح (الراشد) في إدارة مؤسسات الدولة المستند إلى سيادة القانون، والشفافية والمساءلة والمحاسبة والعدالة والكفاءة، والمشاركة لخير كفيل بالنهوض في مؤسسات القطاع العام إلى المستوى المنشود، وهذا يتطلب انتهاج سياسة رشيدة تخلو من جميع مظاهر الفساد وتقوم على الاستغلال الأمثل لجميع الطاقات، والموارد المتاحة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة على طريق بناء الدولة الفلسطينية المستقلة.

### وأهم الآليات الإدارية التي تساعد في إصلاح مؤسسات القطاع الحكومي هي:-

#### **1- محاسبة المتهمين بالفساد وفق القانون:**

أظهرت النتائج أن 93.9% من عينة الدراسة أكدوا ضرورة محاسبة المتهمين بالفساد كخطوة أساسية نحو إصلاح مؤسسات القطاع العام من الفساد، وهذا يشكل تحدياً شعبياً لمدى جدية برامج الإصلاح المعلنة والتي أكدت على التعامل بجدية ومنهجية مع بعض الملفات التي كانت موضع الشك بوجود فساد في إدارتها وذلك وفق الأصول الإدارية والقضائية ولقد تفاوتت درجة الذين طالبوا بهذه الوسيلة لإجراء الإصلاح من 90.7% للعاملين في القطاع العام إلى 98.2% للعاملين في المؤسسات الخاصة والأهلية حيث درجة الشفافية في المؤسسات الأهلية أعلى منها في مؤسسات القطاع العام، وبناءً عليه جاءت مطالبتهم بمحاسبة الفاسدين بشكل كبير.

#### **2- الكفاءة في التعيين للوظائف الحكومية:**

عملت السلطة الوطنية منذ إنشائها عام 1994، على التوسع في الوظائف العامة مع الهبوط بمستوى المهارة، ويلاحظ أن السلطة لم تطبق أساليب للتعين والترقية تقوم على أساس المنافسة والجدارة حيث جاءت التعيينات التفاضلاً على قواعد التعيين على أساس الكفاءة وأصبح الأساس هو المحسوبية والتبعية مما أفقد السلطة قدرتها المركزية لصياغة السياسات وتنسيقها، والافتقار إلى نظم كفوة فعالة لتقديم الخدمات وغياب الموظفين القادمين في الخدمة والذين يعتبرون شريات الحياة في مؤسسات السلطة. حيث أفادت النتائج أنه 93.2% من العينة أكدوا ضرورة انتهاج جيداً الكفاءة في التعيين في مؤسسات القطاع العام، مما يساعد على استغلال الموارد البشرية بشكل أمثل، ويرسخ العدالة وتكافؤ الغرض بين أفراد الشعب.

#### **3- تفعيل دور الرقابة العامة:**

تلعب الرقابة العامة دوراً مميزاً وفاعلاً في مراقبة ومتابعة عمل مؤسسات السلطة الوطنية من خلال الرقابة على أداء مؤسساتها والتأكد من مدى التزام موظفيها بالأنظمة والقوانين المعمول بها، وبالتالي الحد من ظاهرة الفساد أو منعها قبل ظهورها واستفحالها. ولقد خيبت آمال المواطن الفلسطيني بإغلاقها ملف هيئة الرقابة دون فرض لسيادة

القانون على كل من هدر أو تسبب بهدر المال العام أو عمل على إساءة استخدام السلطة العامة لكسب مصلحة خاصة.

حيث أكد 89.4% من العينة أهمية تفعيل دور الرقابة العامة في جميع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية و أخذ توصيات الرقابة العامة على محمل الجد.

#### 4- تغيير الوزراء وكبار موظفي السلطة

شهدت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها وحتى حكومة الوحدة الوطنية عدة تعديلات وزارية دون حدوث أنه تغييرات حقيقية بين المسؤولين واقتصرت في بعض الحالات على تبديلات في الحقائب الوزارية بين نفس الأشخاص، مما دفع الشارع الفلسطيني إلى المطالبة بالتغيير الجذري لكبار موظفي السلطة كإحدى الوسائل الهامة لعملية إصلاح جادة وفاعلة فقد أفاد 82.3% من العينة أن أحد الوسائل الهامة للإصلاح تكمن في تغيير لوزراء الحاليين وأعربوا عن ضرورة الموائمة بين الكفاءة 93.2% والمؤهل العلمي 87.1% والتاريخ النضالي 76.1% وغير المتورطين في الفساد 92.3% ك معايير في التعيين.

#### انتقاء التحقيقات الإدارية وآليات المساءلة في القطاع العام الفلسطيني وتأثيره على جودة الأداء

إن عدم التحقيق مع المخالفين وعدم استكمال وتطبيق آليات المساءلة أهدر المال العام الفلسطيني ومن أسبابه أيضاً الحجم الهائل من التعيينات والترقيات في القطاع العام خدمة للمصالح الخاصة إضافة إلى الحصول على مكاسب خاصة لبعض الشاغلين للوظيفة العامة من خلال الدخول في شراكات اقتصادية بين أشخاص من القطاع العام وآخرين من القطاع الخاص وحصول بعض المنفذين على عمولات من بعض الشركات التي تحصل على امتيازات واحتكارات بدون منافسة حقيقية أو تتجاوز الاجراءات الواجبة الاتباع أو عدم الالتزام بالشروط الفنية والمعايير المعلنة، وأيضاً وجود ثقافة متساهلة مع مظاهر الوساطة والمحسوبية والمحاباة والتجروء على الاعتداء على المال العام.

وبشكل عام شكلت البيئة المحيطة فرصاً للفاسدين من تدخلات الاحتلال من جهة ومن ضعف مؤسسات السلطة بشكل عام ومن مجموعة عناصر كان إبرزها غياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وضعف حكم القانون، والنظام القضائي المستقل والفعال ومحدودية هيئات الرقابة العامة الرسمية وعدم فعالية نظم المساءلة والتحقيق وتوقيع العقوبة، وضعف دور المجلس التشريعي في الرقابة على السلطة التنفيذية، وغياب الشفافية في عمل المؤسسات العامة وانتشار ثقافة الاحتفاظ بالمعلومات ومنع تداولها من قبل الموظفين العموميين - وغياب دور منظمات المجتمع المدني وعدم إعمال قانون الكسب غير المشروع.

إن مكافحة الفساد في فلسطين يتطلب العمل الجماعي على بناء منظومة مضادة تعزز قيم النزاهة وأسس الشفافية ونظم المساءلة والاتهام وتوقيع العقوبة في المجتمع الفلسطيني من خلال خطة شاملة تجعل ممارسة الفساد أمراً مكلفاً لمرتكبيه بغض النظر عن موقعهم في قطاع عام أو خاص.

وبناءً عليه نوصي استكمال تشريعات مكافحة الفساد وتفعيل دور المساءلة والاتهام وتوقيع العقوبة.

- استكمال وبناء وتفعيل دور أجهزة الرقابة العامة والداخلية.
- اعتماد مجموعة من السياسات العامة التي تحد من فرص الفساد خاصة في القطاعات المتعلقة بخدمة الجمهور.

- تدعيم سلطة القضاء المستقل وتعزيز قدراته لفرض سيادة القانون بما فيها النيابة العامة.

- رفع درجة الوعي العام للجمهور الفلسطينية بجميع مظاهر الفساد بما فيها ممارسات الوساطة والمحسوبيين والبيئة الداعمة لها وآثارها المدمرة.

وعلى الحكومة تعيين هيئة الكسب غير مشروع وتكليفه ببناء.

### الإصلاح الإداري الفلسطيني الحالي في قطاع غزة (خطوات ومعوقات)

حدث الحسم العسكري كنتيجة ضرورية لانتشار الفوضى الأمنية وتراكم عمليات الفساد وازدياد المفسدين وعدم محاسبتهم والتحقيق معهم وشيوع شريعة الأقوى في الشارع الفلسطيني، وبدأت عمليات الإصلاح والبيئة لإعمالها إلا أنها اصطدمت بمعوقات قانونية ومنها الحصار القوي والحد من قيام المجلس التشريعي بمهامه - والاستتكاف الوظيفي وملاحقة الموظفين في لقمة عيشهم ورواتبهم، وعدم وجود قضاء إداري لإلغاء القرارات التعسفية التي تحدث وحدثت في حق الموظفين، وازدواجية القوانين وغيرها.

ومع كل هذا ورغم وجود بعض الأخطاء إلا أنها قد تكون مسيبة ولا ترق إلى حد الفساد وتسيير الأمور في قطاع غزة نحو الأفضل من حيث التعيين والكفاءة والانتماء الوظيفي ويجاهد المجلس التشريعي في انتزاع صلاحياته ومهامه ودوره الرقابي - وتفعيل دور القضاء والنيابة العامة..... وغيرها

### النتائج:

- 1) الفساد ظاهرة منتشرة في المؤسسات الفلسطينية بشكل عام ومؤسسات القطاع العام بشكل خاص.
- 2) قانون تشكيل اللجان لا يخدم المصلحة العامة.
- 3) أن مكافحة الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني لم يرق إلى الحد الأدنى من تطلعات الشارع الفلسطيني بسبب غياب الإرادة السياسية للإصلاح.
- 4) التحقيقات التي تجري في السلطة الوطنية شكلية ولا تجري إلا على الموظفين الضعفاء والآلية غير مكتملة.
- 5) التغييرات في التشكيلات الوزارية شكلية فقط.
- 6) عدم ثقة المواطن بالمؤسسات العامة.
- 7) الالتزام بالموازنة العامة دون المستوى المطلوب.
- 8) أن نماذج عملية الإصلاح لا تتوقف على جهود الفلسطينيين فقط بل يجب أن يوازيها ضغوط دولية لحمل إسرائيل على رفع الحواجز وإزالة العقبات التي تحول دون تنقل المسافرين والبضائع.

### التوصيات:

1. ضرورة استكمال النقص في آلية التحقيقات الإدارية والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية من حيث الصفات التي يجب توافرها في المحقق، وخبرته في مجال التحقيق، وطبيعة الأسئلة المطروحة ونشر التوصيات والنتائج النهائية في لوائح الفلسطينية.
2. يجب إحالة كافة المخالفين للتحقيق والمسائلة دون استثناء والبعد عن التحقيق الوهمي الذي يخلق جواً من عدم الثقة، ويهدر المال العام.

3. معالجة الترهل الوظيفي الذي حدث منذ قدوم السلطة وإعادة هيكلية مؤسسات القطاع العام على أساس الكفاءة والجدارة وعدم التورط في الفساد.
4. تعديل قوانين تشكيل اللجان ومنها قانون لجان التحقيق رقم (1) لسنة 1921 التي وضعت خدمة للمندوب السامي البريطاني على أن يكون التعديل وفق ما يأتي:
- فيما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق؛ ألا يُترك صلاحية تعيينها للسلطة المطلقة لرئيس السلطة الوطنية كما كان يفعل الرئيس الراحل أبو عمار، إضافة لصلاحية الرئيس في المبادرة الذاتية لتشكيل لجنة تحقيق بتعديل النص ليتضمن إعطاء المجلس التشريعي صلاحية الطلب إلى رئيس السلطة الوطنية لتشكيل لجنة تحقيق وأن يحدد اختصاصها وعدد أعضائها وأن تكون من عدد فردي، وأن يكون عضواً على الأقل من المجلس التشريعي وعضواً آخر على الأقل من محكمة نظامية، وأن لا يقل أعضاء السلطتين التشريعية والقضائية عن النصف وأن يعين كل منهما من السلطة التي يتبعها ويرأس اللجنة قاضي محكمة نظامية.
  - ويجب أن ينص القانون على شروط يجب توافرها في الأعضاء مثل الحيادية والنزاهة والخبرة والمؤهل العلمي أو الفني لديهم وعدم وجود أية صلة قد يكون لها تأثير على عمل العضو بنزاهة، كان يكون العضو ذا صلة شخصية أو وظيفية بموضوع التحقيق".
  - كذلك يجب أن تخول اللجنة صلاحية نشر تقريرها مع الضوابط التي تحقق المصلحة العامة والحقوق والمصالح الخاصة على أن تكون تلك الضوابط واردة في القانون على سبيل الحصر.
  - فيما يتعلق بأصول إجراءات عمل لجان التحقيق: أن يتم وضع نصوص كافة حكمها، بهدف ألا يبقى تنظيم هذه الإجراءات متروكاً للسلطة المطلقة لرئيس السلطة الوطنية كما كان يفعل الرئيس الراحل وأن ينص القانون على أن يكون اتخاذ اللجنة قراراتها اللازمة لمباشرة أعمالها بالأغلبية المطلقة دائماً كذلك النتائج والتوصيات.
  - فيما يتعلق بنتائج التحقيق وتوصيات اللجان: يجب أن ينص القانون على وجود تقديم نسخة عن تقرير اللجان للمجلس التشريعي أيضاً حتى يقوم بوظيفته الرقابية السياسية على السلطة التنفيذية، سواءً فيما تضمنه التقرير أو فيما يتعلق بمسلك السلطة التنفيذية على ضوء ما ورد في التقرير، وأن تخول لجنة الرقابة العامة في المجلس التشريعي صلاحية نشره ويتضمن النص ضرورة تزويد النائب العام إذا اقتضى الأمر نسخة لغرض القيام بملاحقة الجرائم المرتكبة وكذلك إلى هيئة الرقابة العامة.
  - استثناء مما سبق يتعين أن ينص القانون على صلاحية الرئيس في أن يشكل لجنة تحقيق سرية من حيث عضويتها وعملها ونتائج تحقيقاتها وذلك بعد أن يتم عرض الأسباب الداعية لذلك على المجلس التشريعي ومصادقته، على أن يكون من حق المجلس التشريعي الاطلاع على نتائج التحقيق.
- وبصفة عامة يلاحظ في كل ما يتعلق بلجان التحقيق السابقة أنه لا يتم الانطلاق من الاستناد إلى القانون، وهو أمر ينطوي على ظاهرة عامة تشمل أوجه مختلفة لنشاط السلطة التنفيذية، وهي ظاهرة إهمال وعدم تقدير ضرورة وأهمية احترام القانون أو الاهتمام بالبعد القانوني لنشاطات السلطة التنفيذية وبصفة خاصة رئيس السلطة الوطنية وهنا تؤكد على ضرورة إعطاء البعد القانوني أهمية ومكانة وتفعيل مبدأ سيادة القانون حتى تكون الطريق معيدة لجودة الأداء في القطاع العام الفلسطيني.
5. ضرورة استخدام الإعلام في التشهير برموز الفساد.
6. ضرورة ربط دخل المواطن بغلاء المعيشة، ووضع مكافأة مالية لمن يبلغ عن صفقة فساد وعن الأعمال المحظورة.
7. تفعيل دور الرقابة العامة وربط توصياتها بالإعلام، والوقائع الفلسطينية.

8. ضرورة تشكيل المحاكم الإدارية ولقضاء الإداري وتأمين الموظفين والأفراد من تجاوزات السلطة وجعل يد القانون هي العليا.
9. تشكيل هيئة للكسب غير المشروع وتفعيل القانون ذو العلاقة.
10. ضرورة قيام الفصائل الفلسطينية بدور ايجابي في الحماية من الفساد والوقوف إلى جانب الشرفاء ضد من أساءوا استعمال السلطة وخالفوا القانون.
11. يجب على السلطة الالتزام بقانون الموازنة العامة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وعدم المحاباة في التعيين والترقية.
12. تأسيسه عملية الإصلاح من خلال تشكيل فرق عمل مساندة ومتخصصة للمساعدة في إعداد الدراسات والأبحاث والتقارير التي تعزز الطرف الفلسطيني في تحديد الأولوية التنموية في إطار الحوار مع الجهات الدولية المانحة.
13. وضع التشريعات والقوانين التي تساعد على فرض سيادة القانون، وتفعيل آليات الرقابة على الأداء الحكومي من أجل الحد من التصرفات التحكومية والتفرد باتخاذ القرارات وخلق بيئة ملائمة للاستثمار المحلي والأجنبي.

## المراجع

- 1- هيئة الرقابة العامة الفلسطينية
  - 2- المجلس التشريعي
  - 3- البنك الدولي للإنشاءات والتعمير.
  - 4- هشام عورتاني
  - 5- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي
  - 6- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
  - 7- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
  - 8- يزيد صائغ وخليل شقاقي
  - 9- عمر عبد الرازق
  - 10- نصر عبد الكريم
  - 11- أيان القاصد
  - 12- الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن
  - 13- د. طعيمة الجرف
  - 14- د. زهدي يكين
  - 15- د. محسن خليل
- تقرير هيئة الرقابة العامة الفلسطينية 1997.
- تقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي 1998.
- تقرير عن التنمية في العام 1997  
مركز الأهرام للترجمة والنشر
- الإصلاح في السياسات والمؤسسات الاقتصادية  
تقرير التنمية الإنسانية العربية عام 2002.
- تقرير التنمية الإنسانية العربية 2003 نحو إقامة  
مجتمع المعرفة.
- أمان
- تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية تقرير 1999
- هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث  
السياسات الاقتصادية مارس كانون الثاني 2002
- تقرير التنمية البشرية 2004 برنامج دراسات التنمية  
جامعة بير زيت
- آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين  
تقرير حول الفلتان الأمني وضعف سيادة القانون  
مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون.
- دار النهضة -القاهرة- 1976
- القانون الإداري
- مبادئ القانون الإداري