



نزاهة إشغال الوظائف العليا

جهاد حرب



الواسطة والمحسوبية والمحاباة

قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباته لرجاء أو توصية أو لاعتبارات غير مهنية، كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي.



مقدمة

عناصرها ومؤيديها وفي نفس الوقت حصولهم على منافع وامتيازات تضغط على كاهل الإدارة العامة والمال العام في ظل غياب أسس أو قواعد تراعي الكفاءة والإنصاف وشفافية التنافس لتبوء هذه المناصب.

تسييس الوظائف العامة

يحمل مفهوم تسييس الوظيفة العامة العديد من المظاهر كإخضاع الوظيفة الحكومية للحسابات السياسية والحزبية من خلال استخدام التعيينات والترقيات للموالين بهدف تعزيز مكانتها والاستيلاء على مزاياها، خاصة المناصب العليا منها، لخدمة مصالح حزبية. أي أن أهم مصلحة للنخبة الحاكمة تتمثل بضمان استمرار بقائها في الحكم لذا تسعى هذه النخبة إلى تعزيز قبضتها على الحكم. توفر السيطرة على الحكومة لهذه النخبة ميزة في مواجهة منافسيها في الصراع على الحكم. توفر هذه السيطرة مكاسب اقتصادية واجتماعية للنخبة الحاكمة. ومع ذلك، فإن قدرة هذه النخبة على البقاء والهيمنة على النظام السياسي تعتمد في الغالب على المصالح المشتركة التي تحوز عليها من قاعدتها الخاصة ومدى رغبتها في إعطاء الشرعية للحكام. هذه القاعدة مستعدة للدفاع عن هذه النخبة لأنها توفر الوظائف والدعم المالي المباشر لمئات الآلاف من المواطنين، حيث توفر الحكومة الوظائف والدخل لقطاعات واسعة من السكان. كما توفر

يُعد تقلد المواطنين للوظائف العامة أحد الحقوق الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية ونصّ عليها القانون الأساسي الفلسطيني. كما تحدّد القوانين المحلية، بالعادة، الشروط العامة لتقلد الوظيفة العامة، والإجراءات الواجب إتباعها في محاسبة الموظفين في حال إخلالهم بواجباتهم المهنية.

فقد نصّ القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على الآلية التي يجب إتباعها في تنظيم شؤون الخدمة المدنية. فقد نصّت المادة 86 من القانون المذكور على: «يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون». ومن أجل تنظيم شؤون الخدمة المدنية، وضع المجلس التشريعي الفلسطيني قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته، الذي ينظم الأحكام المتعلقة بالوظيفة العامة، وخاصة شروط التعيين، والإجراءات التأديبية. وبالرجوع إلى الأحكام التي تضمنها هذا القانون. أتاح نصّ المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الحق للمواطنين بتقلد المناصب في الوظيفة العامة بشروط عامة ومعقولة.

في المقابل فإن إشغال المناصب العليا في القطاع العام تشوبه العديد من الاختلالات التي تعكس محاولات النخبة الحاكمة إحكام السيطرة على مفاصل الدولة من قبل



عام 2017² وبغض النظر عن هذا العدد فإن هذه التعيينات أثقلت كاهل الموازنة العامة بدفع رواتب للموظفين، حيث تبلغ نسبة الرواتب حوالي 50% من إجمالي الموازنة التشغيلية للسلطة الفلسطينية، والأمر ذاته في موازنة حكومة الأمر الواقع في قطاع غزة. هذا التعيين الواسع يعود لأسباب مختلفة من بينها توفير امتيازات مادية للمستفيدين من الحكم وتوفير قاعدة اجتماعية حامية للنخبة الحاكمة أي بمعنى آخر تعزيز شرعية النخبة الحاكمة (من سياسيين وإداريين) التي تهيمن على المفاصل الرئيسية في الوظائف العليا وتتحكم بألية الوصول إليها.

واقع شغل الوظائف العليا³

تركزت التعيينات والترقيات في فلسطين في الفئات العليا خلال العام 2020 في الجهاز القضائي خاصة أن هذه التعيينات والترقيات تأتي في إطار عملية إصلاح الجهاز القضائي وفي إطار تعاون واضح مع منظمات المجتمع المدني من خلال إتاحة الرقابة لها على هذه التعيينات، فيما بقيت القرارات في الوظيفة العامة محدودة جداً. يشير واقع التعيينات والترقيات في العامين السابقين (2018 و2019) إلى اضطراب كبير في هذا الجانب فقد شملت التعيينات في الفئة العليا 59 موظفاً في العام 2018 و50 موظفاً في العام 2019، ويشير

2. انظر:

الدول-العربية/موظفو-حكومة-غزة- <https://www.aa.com.tr/ar/>
يطالبون-الحكومة-الفلسطينية-بصرف-رواتبهم/989070

3. انظر التقارير السنوية للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة وبخاصة التقريرين المتعلقين بالعامين 2018 و2019.

الخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم، وإنفاذ القانون، وتوفير بيئة مواتية لاستثمارات القطاع الخاص.

وفي إطار تعزيز الهيمنة الحزبية على مؤسسات وأجهزة السلطة الناشئة عام 1994 قامت بتعيينات واسعة في مختلف المستويات الوظيفية لهذه المؤسسات والوزارات دون اعتبار لقواعد التعيين في الوظيفة العامة وبشكل خاص في المراكز القيادية في هذه المؤسسات؛ حيث اقتصر في أغلبها على كوادر وأطر وعناصر حركة فتح. تكرر هذا الأمر بعد الانتخابات التشريعية في العام 2006 وبشكل أوسع بعد الانقسام عام 2007، فقد قامت حركة حماس بتعيينات واسعة على نفس الاتجاه في محاولة للهيمنة على مفاصل أجهزة الحكم وتعزيز قوتها فيها بقطاع غزة ارتكزت على تعيين كوادر وأطر من حركة حماس.

وفقاً لتصريح رئيس الحكومة الفلسطينية في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2020/09/28، يبلغ عدد الموظفين العامين الذين تدفع لهم الحكومة الفلسطينية رواتبهم 140 ألف موظف مدني وعسكري¹. فيما يبلغ عدد الموظفين الذين تم تعيينهم في حكومة حماس في قطاع غزة نحو 40 ألف موظف في القطاعين المدني والعسكري وفقاً لمعلومات

1. انظر تصريح الدكتور محمد اشتبه رئيس الحكومة على الصفحة الرسمية لرئيس الحكومة على الفيسبوك

<https://www.facebook.com/watch/?v=2726712277575029>

حالة من الصراع بين مراكز النفوذ للوصول إلى الوظائف العليا أو الحفاظ على امتيازاتها لفترة أطول مما ينص عليها القانون. هذه الحالة أدت إلى استغلال بعض المتنفذين لقبهم من دائرة صنع القرار الرئيسية بتمرير قانونين بداية العام 2020 يحملان نصوصاً تمييزية لصالح فئة محددة ومحدودة من الموظفين العمامين «من هم بدرجة وزير ورؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية ومن يحكمهم» بمد العمر الوظيفي لسن الخامسة والستين والحصول على رواتب تقاعدية بدون دفع اشتراكات. ولا تقتصر الأضرار المتحصلة من هذين القانونين على الامتيازات الوقتية بل أن الضرر يشمل القدرة الاستثمارية لصندوق التقاعد من جراء عدم توريد اشتراكاتهم ومساهمات الحكومة، وفتح مجال لأشخاص للتهرب من هذا الالتزام مستقبلاً، والتكلفة المالية التي ستكدها الخزينة العامة مستقبلاً جراء تطبيق هذين القرارين. تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الفلسطيني أصدر قرارين بقانون تم بموجبهما إلغاء القانونين إثر انتقادات واسعة من الرأي العام اعتبرهما استخداماً فظاً للسلطة من قبل المتنفذين عبر شبكات التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام. وتتركز التعيينات العليا في السلك الدبلوماسي ورؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية وفي الفئة العليا في الوزارات كوكيل الوزارة والوكيل المساعد والمدراء العمامين ومُساعدى النائب العام، والقضاة، والمحافظون ونواب المحافظين، ومستشارون للرئيس ومستشارون قانونيون، يمكن تلخيصها وفقاً للجدول التالي: جدول رقم (1) حركة الوظائف العليا في

تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2018 إلى أن 110 مسؤولين حصلوا على ترقية عليا خلال العام 2018 مكنتهم من امتيازات وحوافز مالية مع راتب تقاعدي مرتفعة.⁴ وقد ذكر السيد زياد الظاظا نائب رئيس حركة حماس في قطاع غزة أعداد شاغلي المناصب العليا الرئيسية في القطاعين المدني والعسكري في الضفة الغربية وقطاع غزة في تصريح له في العام 2015، حيث أشار إلى أنه يوجد 31 وكيل في غزة مُساعد مقابل 130 وكيل مُساعد في الضفة، و127 مدير عام في غزة مقابل 700 مدير عام في الضفة. وعلى مستوى الشرطة والأمن أوضح الظاظا أن في غزة 6 ألوية وفي الضفة 121 لواء، و11 عميد في غزة و651 في الضفة و111 عقيد غزة و2,951 في الضفة.⁵

يُظهر مقياس النزاهة للأعوام 2014-2018 في القراءات الخمسة⁶ أن المؤشر الخاص بنزاهة الترقيات والتعيينات للفئات العليا والخاصة بالرقابة عليها قد حصل على تصنيف حرج، ما يعني إفلات التعيينات في الوظائف العليا من أي رقابة مستقلة عليها. الأمر الذي عزز

4. انظر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر «واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2018» <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/9007.html>

5. انظر: تصريح السيد زياد الظاظا نائب رئيس حركة حماس في قطاع غزة

<https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2015/03/19/681854.html>

6. للمزيد انظر الإعدادات المختلفة مقياس النزاهة الذي يصدره الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) على الرابط التالي: <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/page-sec-15-14?source=479>



وتكافؤ الفرص، ودون وضوح مبرر اختيار الأشخاص المعينين. وفي محاولة من الهروب من التقاعد القانوني عند سن الستين، حيث يلجأ بعض كبار الموظفين للانتقال إلى كادر السلك الدبلوماسي، إذ أن سن التقاعد في السلك الدبلوماسي هو 65 عاماً، ويتم ذلك دون مبرر أو موجبات عامة بقدر ما هي رغبات شخصية لمن يستطيع النفاذ للقرارات الرئاسية.

وجود حالات تم فيها منح امتيازات لمصالح شخصية على حساب المال العام؛ حيث يتم منح درجات خاصة دون مبرر مثل درجة وزير، سفير، ومحافظ، في الوقت الذي لا يكون فيه هؤلاء الموظفين وزراء بحقائب أو وزراء دولة، أو سفراء في الخارج أو في وزارة الخارجية، أو محافظين لأي من المحافظات، وذلك مكافأة لإظهار ولائهم أو كسب ودهم.

الخلاصة:

إن تطوير قواعد ناظمة للتعيينات والترقيات في الوظائف العليا تقتضي فتح باب المنافسة أمام الموظفين من داخل المؤسسة وخارجها، ووضوح الإجراءات وشفافيتها من ناحية وتعزيز الرقابة المجتمعية من خلال إنشاء لجنة مستقلة لنزاهة التعيين في الوظائف العليا خاصة رؤساء الهيئات الحكومية غير الوزارية وداخل المؤسسات الوزارية.

العامين 2018 و2019

المجموع	2019	2018	حركة الوظائف العليا
109	50	59	التعيينات في الفئات العليا 2019
37	37	-	الترقيات للفئات العليا 2019
24	21	3	النقل للفئات العليا 2019

المصدر: التقرير السنوي 2018 و2019 للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة «أمان»

الثغرات في نزاهة التعيينات العليا

إن خلو القوانين والتشريعات من تحديد الشروط الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب أفسح المجال لعدم تكافؤ الفرص في إشغالها وتنامي سلطة الأفراد. إضافة إلى عدم وجود ضوابط في تحديد درجات رؤساء المؤسسات العامة وحقوقهم المالية.

تجري غالبية التعيينات في الفئة العليا عن طريق الترقيات وليس على أساس الاستحقاق والمنافسة. فإشغال منصب المحافظ ونائبه لا يتم وفق شروط محددة، كالإعلان عن الشاغر الوظيفي أو وجود وصف وظيفي واضح، وذلك بسبب عدم اعتماد قانون فلسطيني ناظم بشأن المحافظين، ودون اعتماد مبدأ الكفاءة والمنافسة والإنصاف.

كما تعتبر الوظائف في النيابة العامة والقضاء والسلك الدبلوماسي طريقاً سريعاً للوصول إلى الوظائف العليا، وهي مراكز جاذبة لأبناء المسؤولين. وقد لوحظ في العام 2019 أن بعض التعيينات في السلك الدبلوماسي تمت وفقاً لاعتبارات شخصية دون الالتزام بمبدأ المساواة



المتاجرة بالنفوذ

قيام الموظف أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة.

