

3

أوراق
تقييم
اداء



معهد السياسات العامة

الاداء الاداري
للحوكمة
الفلسطينية
العاشرة

١

أ. المحامي: محمود دودين

SPC
JQ
1830
.A63
D8
2007
BZU



١٩٠٣٥٦

اللأداء الإداري
للحكومة
الفلسطينية العاشرة

أ. المحامي: محمود دودين

محام وباحث أكاديمي
معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

SPC

JQ

1830

A63

D8

2007

BZU



47978

رام الله - نيسان ٢٠٠٧

(جواب)

٢٠٠٧/١٠/٢

جامعة بيرزيت

سلسلة «أوراق تقييم أداء» (٣)

جميع الحقوق محفوظة

تصدر هذه السلسلة عن:



معهد السياسات العامة

عمارة النجمة، البيرة، فلسطين، تلفاكس: ٠٢-٢٤٠٦٣١٠
www.ipp-pal.org

الإخراج والطباعة



رام الله - فلسطين

ص.ب: ١٩٨٧

هاتف: ٩٧٢ ٢ ٢٩٨٧٣٤٢ / ٤٢٩٨٧٣٤١ فاكس: ٦/٦

الفهرس

٥	ملخص
٨	مدخل عام
١١	المبحث الأول: البرنامج الوزاري وعمل الحكومات
١١	المطلب الأول: البرنامج الوزاري والسياسات الإدارية وال العامة
١٢	الفرع الأول: مجلس الوزراء والبرنامج الوزاري
١٤	الفرع الثاني: السياسات العامة: نظرة إلى الواقع
١٥	الفرع الثالث: نظام إدارة الدولة والمجتمع: النموذج
١٦	المطلب الثاني: نماذج من الحكومات السابقة
١٦	الفرع الأول: الحكومة السادسة
١٩	الفرع الثاني: الحكومة التاسعة
٢٠	المبحث الثاني: الحكومة العاشرة
٢٠	المطلب الأول: المراجع والمحددات الأساسية لعمل الحكومة العاشرة
٢٠	الفرع الأول: البرنامج الانتخابي لقائمة التغيير والإصلاح
٢١	الفرع الثاني: برنامج الحكومة
٢٢	الفرع الثالث: كتاب التكليف
٢٣	الفرع الرابع: معايير الحكم الرشيد
٢٤	المطلب الثاني: الجانب العملي لأجندة الحكومة
٢٤	الفرع الأول: إدارة المرافق العامة
٢٨	الفرع الثاني: إدارة الخدمة المدنية
٢٣	الفرع الثالث: تعديل هيكليات
٢٣	الفرع الرابع: التطورات على الصعيد الإداري والتنظيمي
٣٤	الفرع الخامس: الموازنة العامة
٣٥	الفرع السادس: إدارة الأمن
٣٨	الفرع السابع: علاقة الحكومة بالسلطات الأخرى
٤٠	خلاصة
٤٣	الملاحق
٥٠	المصادر والمراجع

ملخص

جاءت هذه الدراسة في مبحثين، عالج الأول موضوع البرنامج الوزاري وعمل الحكومات بشكل عام، على اعتبار أن برنامج الحكومة المصدق عليه من المجلس التشريعي في جلسة منح الثقة هو نقطة ارتكاز السياسة العامة لإدارة الدولة والمجتمع، وقمنا بعرض نموذجين من عمل الحكومات السابقة (السادسة والتاسعة) بهدف تيسير الوقوف على مفاصل العمل الإداري للحكومة العاشرة ومقارنته طريقة تنفيذها لبنود برنامجهما مع ما تم في ظل هذه النماذج، في حين خُصص المبحث الثاني لدراسة الأداء الإداري للحكومة العاشرة، حيث تمت دراسة مراجع ومحددات هذا العمل، والمتمثلة في البرنامج الانتخابي لمرشحي قائمة التغيير والإصلاح (باعتبارها الكتلة المشكّلة للحكومة) وبرنامج الحكومة الذي نالت عليه الثقة من المجلس التشريعي، وكتاب التكليف الصادر من رئيس السلطة الوطنية إلى رئيس الوزراء المكلف (إسماعيل هنية) ومعايير الحكم الرشيد التي وردت الإشارة إليها في هذه المحددات. كما تم التطرق إلى الجانب العملي لسلوك الحكومة تجاه هذه المراجع والمحددات، وبخاصة مراجعة قرارات مجلس الوزراء ذات الصلة، ومعالجة بعض المسائل الأخرى ذات العلاقة بالعمل الإداري الحكومي.

احتلت القضايا الإدارية البند الرابع من البرنامج الانتخابي لقائمة التغيير والإصلاح، حيث تبني البرنامج فكرة الإدارة الرشيدة للحكم، وأشار إلى أنها العامل الأساس في نجاح الدول وتقديمها، وانطلاق من المبدأ ليضع آليات تنفيذه، والتي تمركزت حول القضاء على أشكال الفساد في المجالات كافة، وتحديث التشريعات والنظم الإدارية بشكل يكفل زيادة فاعلية أجهزة الإدارة ومعالجة الترهل الإداري، وتبني سياسة واضحة تهتم بالعنصر البشري داخل الأجهزة المختلفة من خلال تنمية القوى البشرية العاملة، وتحديث تشريعات الإدارة المحلية لتحقيق مفهوم اللامركزية، والعمل على تفويض السلطة، والمشاركة في اتخاذ القرار، وتبني سياسة استيعابية وتوزيع القوى العاملة بشكل متوازن وفق خطط واضحة حسب احتياجات الأجهزة الإدارية من الكفاءات المختلفة، ومحاربة المحسوبية والواسطة. ومكافحة التسيب في الأداء الحكومي واهدار المال العام، ووضع نظام خدمة مدنية شامل يسمح بمعالجة خصوصيات بعض الدوائر.

ويرزّ اهتمام البرنامج الحكومي بمسألة التطوير الإداري ومنحه بعداً اجتماعياً وثقافياً مجتمعية تؤسس لمفهوم جديد، وانتهاج آلية عمل سليمة تستند إلى مفاهيم الإدارة الحديثة، والعمل على تنفيذ برنامج الإصلاح الحكومي ومراجعة الهيكلية الإدارية، وتطوير الجهاز الإداري

في الوزارات والمؤسسات العامة كافة وتعزيز التعاون بينها، واستكمال بناء القدرات الذاتية فيها، بحيث تتم صياغة إستراتيجية مجتمعية للتنمية الإدارية على هدى معايير الحكم الرشيد. وجاء في البرنامج، أيضاً، اهتمام الحكومة بإصلاح السياسات الإدارية على صعيد الإدارة المحلية وال العامة، وتعزيز اللامركزية؛ إعمالاً لمبادئ الحكم الرشيد. بهدف تفعيل الشفافية ومحاربة الفساد، ومعالجة ضعف الأداء الحكومي.

وبخصوص المرافق والمؤسسات العامة، أصدر مجلس الوزراء عدة قرارات تنوّعت بين الضم الإداري وإنشاء هيأكل جديدة وتعديل أو إلغاء قرارات سابقة. ومارس المجلس صلاحياته بتشكيل كل من: لجنة الشؤون الإدارية الوزارية الدائمة، ولجنة الشؤون الاقتصادية الوزارية الدائمة، ولجنة الشؤون الاجتماعية الوزارية. كما قرر تكليف وزير العدل بإعداد ورقة تبيّن العلاقة بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة رئاسة مجلس الوزراء، يتم توزيعها على أعضاء مجلس الوزراء لدراستها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، إلا أن المجلس لم يصدر أي قرار على هذا الصعيد، وبقيت العلاقة بين المؤسستين تعيش حالة من المد والجزر في غياب كبير للتعاون وتنسيق السياسات والمواقف. كما وُظف عدم وضوح الصلاحيات التنفيذية بين الحكومة والرئاسة في القانون الأساسي في الصراع على السلطة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية.

وفيما يتصل بمجال الإصلاح الإداري، لم تلمس اعتماد مجلس الوزراء أية خطة عامة أو برنامج يستند إلى أسس ومعايير مضبوطة، بحيث يمكن القول إن قرارات مجلس الوزراء جاءت في سياق العمل الإداري غير المنظم وغير المخطط أو المدروس. وبينت الدراسة أن أيّاً من الوزارات لم تقدم خطتها، وبالتالي لم يقر المجلس أية خطة لأية وزارة، وفي المقابل كان هناك نوع من الاهتمام بالمؤسسات العامة غير الوزارية وبمسألة إدارة الأراضي، وتوحيد الإدارات الضريبية وتشكيل مجلس الإيرادات.

لم تول الحكومة العاشرة اهتماماً بخططة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية للعامين (٢٠٠٤ - ٢٠٠٦)، فلم تتتابع تنفيذها في العام ٢٠٠٦ (فترة عملها)، كما لم تصادق على خطة بديلة، وتتركز عملها من خلال قرارات مجلس الوزراء، غير المستندة إلى خطة عمل أو سياسة إدارية واضحة المعالم، ويعزوها التخطيط الرشيد.

اتخذ مجلس الوزراء جملة من القرارات في قطاع الخدمة المدنية تمحورت في معظمها في تعين موظفين جدد ونقل آخرين، وإلغاء قرارات الترقية والتسلك التي اتخذتها الحكومة التاسعة بصفتها حكومة تسيير أعمال، والطلب من الوزارات دراسة هيكلياتها. لكن لم تلمس أية خطة جادة تهدف إلى إصلاح نظام الخدمة المدنية المعمول به بوصفه جهازاً إدارياً للوظيفة

العمومية في البلاد.

وتم نقل زخم العمل الحكومي إلى قطاع غزة دون مراعاة وجود كادر مدرب وكافٍ في المحافظات الشمالية، ما جعل قادر هذه المحافظات شبه مسلول وخلق أزدواجية وترهلاً لا يمكن تبريرهما. تعاملت الحكومة العاشرة مع إضراب الموظفين العموميين بعدم الجدية، وقامت بتوظيفات موازية وغير مبررة في الوزارات والمؤسسات الحكومية وحتى في الأجهزة الأمنية، ما فاقم من حجم المشكلة والأضرار.

وبالنسبة لإدارة الأمن، يمكن القول أن سياسة الحكومة تجاهه كانت الأسوأ، حيث ازدادت الفوضى الأمنية، وبخاصة عقب تشكيل القوة التنفيذية في قطاع غزة، التي كانت مفضلة بالنسبة للحكومة على باقي أجهزة الأمن الأخرى القائمة، الأمر الذي أدى إلى حدوث توترات ونزاعات مؤسفة.



الأداء الإداري

للحكومة الفلسطينية العاشرة

مدخل عام

أُدیرت السلطة الفلسطينية بداية من خلال مجلس تنفيذي برئاسة رئيس السلطة الفلسطينية وجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ في آن واحد.

يشار في هذا الصدد إلى أن صلاحيات السلطات التشريعية والقضائية والإدارية تحددت بموجب الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية^١، كإعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية (اتفاقية أسلو) بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣، واتفاقية (غزة أريحا أولاً) بتاريخ ٤/٥/١٩٩٤، والاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة . واشنطن ٢٨ أيلول ١٩٩٥ وبروتوكولاتها الملحقة (أسلو٢)^٢. وهي مقيدة بالفترة الانتقالية، وبالمناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية بموجب هذه الاتفاقيات، وبالفلسطينيين القاطنين بالضفة الغربية (وجزئياً على مواطني القدس الشرقية) وقطاع غزة، دون مد سريانها إلى غيرهم، حيث ظل قائد قوات الجيش الإسرائيلي يمارس كل الصلاحيات والمسؤوليات، بما في ذلك صلاحيات التشريع، القضاء والإدارة، على الإسرائيليين بخصوص أي شأن له علاقة بالأمن الخارجي وبالأمن والنظام العام للإسرائيليين.^٣

امتدت هذه الفترة من أيار ١٩٩٤ إلى آذار ١٩٩٦، وفيها أصدر مجلس السلطة ٢٣ قانوناً. جاءت هذه القوانين لتمثل الأداة القانونية التي ستخرج بالبرنامج الحكومي من الواقع النظري إلى الواقع العملي، والتي من خلالها يمكن الحكم على مدى نجاح هذه الحكومة في التوفيق القانوني ما بين النظرية والتطبيق (السياسة والتنفيذ).

ويastقراء أهداف وتوجهات هذه التشريعات، يتبيّن لنا أنها دارت في فلك التوجه التنظيمي والإداري للعديد من الوحدات القانونية الإدارية الموجودة أصلاً قبل تولي السلطة الفلسطينية لها مهامها التنظيمية، وبذلك تجنبت السلطة التنفيذية الخوض في تشريعات مفصلية تؤسس حدوداً وملامح تنظيم قانوني يعمل به مستقبلاً في فلسطين. من هنا ذهبت إرادة المشرع الفلسطيني في هذه المرحلة إلى إعادة بناء الجهاز الإداري في الدولة، ووضع القواعد المنظمة لأحكامه.



لم يصدر عن مجلس الوزراء، خلال هذه الفترة، سوى نظامين خاصين بتنظيم المدن والقرى، هذا على الرغم من النشاط التشريعي الذي واكب هذه المرحلة.

لاحقاً لهذه المرحلة، تم انتخاب المجلس التشريعي في منتصف العام ١٩٩٦ ليأخذ على عاتقه سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن عدم وجود دستور فلسطيني ينظم العلاقة ما بين السلطات الثلاث كان له أثر سلبي على ممارسة هذه السلطات لعملها، بالإضافة إلى أن سلطة رئيس السلطة الفلسطينية في الجمع ما بين مؤسسي رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة كان له أثر سلبي على انصراف مؤسسة ونشاط الحكومة داخل إطار عمل مؤسسة رئاسة السلطة، وحتى في الوقت الذي شُرع فيه القانون الأساسي عام ٢٠٠٢ بقي هذا الخلط والتدخل قائماً ما بين عمل المؤسستين.

جاءت هذه المرحلة بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في بداية العام ١٩٩٦، ليشكل المجلس بذلك أول سلطة تشريعية فلسطينية مستقلة لها صلاحية ممارسة أعمال الرقابة القانونية على أعمال الحكومة، من خلال التصويت على البرامج الحكومية المقدمة من قبل مجلس الوزراء من جهة، ومساءلة الحكومة سنوياً عن أدائها التشريعي والتنفيذي خلال فترة عملها، وتخللت هذه المرحلة خمس حكومات فلسطينية، تولى الرئيس الراحل ياسر عرفات رئاستها.

إلا أن غياب التعددية الحزبية في المجلس التشريعي الفلسطيني كان له أثر واضح على عمل السلطة التنفيذية في هذه الفترة. حيث لا يمكن لنا أن نتصور عملاً برلمانياً فاعلاً في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومساءلتها عن برامجها المقدمة سنوياً إلى البرلمان، في ظل هيمنة الحزب الحاكم على مقاليد العمل التشريعي والتنفيذي، خاصة إذا أضفنا إلى هذا الجانب عنصر هيمنة رئيس السلطة الفلسطينية على مقاليد العمل الإداري والحكم. علاوة على ذلك فإن الأغلبية الحزبية في المجلس التشريعي لا تملك رؤية اجتماعية واقتصادية موحدة، وحتى ربما سياسية تسعى لتكريسها في صورة قوانين وتشريعات، بما يؤمن ويعكس قيادتها للمجتمع والدولة.^٤

جاءت المرحلة الثالثة عقب تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٣، واستحداث منصب رئيس الوزراء ومنحه صلاحيات تشريعية وتنفيذية، وفصله عن مؤسسة الرئاسة. نتيجة حركة الإصلاح القانوني، ما قلص صلاحيات رئيس السلطة الراحل ياسر عرفات، التنفيذية والتشريعية على الصعيد الداخلي.

شهدت هذه المرحلة تغيراً واضحاً في تحديد العلاقة ما بين السلطات الثلاث في السلطة

الوطنية الفلسطينية عقب تعديل القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء، حيث تضمن الباب الثالث من القانون الأساسي تحديد الأحكام الخاصة برئيس السلطة الفلسطينية، وخصص الباب الخامس لتحديد الأحكام المتعلقة بالحكومة الفلسطينية، وبالتالي حُرم رئيس السلطة من الجمع بين المؤسستين التنفيذيتين، ونشأت حالة من الصراع الداخلي بينهما حول تحديد الصالحيات والسلطات، أدت في النهاية إلى استقالة رئيس الوزراء في حينه السيد محمود عباس.

وعلى صعيد العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وبالرغم من بقاء تشكيلاً المجلس التشريعي على حالها من تمنع الحزب الحاكم بأغلبية مقاعده، وعدم وجود أحزاب أخرى تنافسه فيه، إلا أن المعارضة داخل هذا الحزب بدأت في الظهور العلني، ما يمكننا معه القول إن العمل التنفيذي في أراضي السلطة الفلسطينية شهد تنظيمًا قانونيًّا خلال هذه المرحلة، وشهدت العلاقة ما بين مؤسستي الرئاسة والحكومة حالة من الشد والجذب تبعًا لشخصية رئيس الحكومة وعلاقته بمؤسسة الرئاسة.

بدأت هذه المرحلة منذ نهاية نيسان ٢٠٠٣ وما زالت مستمرة حتى تاريخ إعداد هذه الورقة، وشهدت عمل خمس حكومات بدأت بالحكومة السادسة مروراً بالحكومة العاشرة التي يقوم عليها حزب سياسي جديد في ممارسة الحكم والإدارة، ووصولاً إلى الحكومة الحادية عشرة (حكومة الوحدة الوطنية).



المبحث الأول

البرنامج الوزاري وعمل الحكومات

يعتبر برنامج الحكومة الذي تناول على أساسه الثقة من المجلس التشريعي المحدد الرئيس لعملها في المجالات كافة: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، التشريعية والإدارية... إلخ. وعادة ما يُقيم عمل الحكومات بالاستناد إلى ما جاء في برنامجها من بنود وقضايا. لذا، وقبل التطرق لبحث الأداء الإداري للحكومة العاشرة، سنعتمد إلى إبراز بعض الموضوعات التي يكون من المفيد استحضارها عند معالجة موضوع هذه الدراسة، لتوسّس إلى فهم سليم وممنهج لحقيقة الحال. وعليه، سنعتمد على تقسيم هذا البحث إلى مطلبين، نتناول في الأول على جنح السرعة كلاً من: مجلس الوزراء والبرنامج الوزاري، السياسات العامة ونظام إدارة الدولة والمجتمع: النموذج. ونعرض في المطلب الثاني لنماذجين من عمل الحكومات الفلسطينية، السادسة والتاسعة، ليتيسر لنا الوقوف على الأداء الإداري للحكومة العاشرة.

يُعد التشريع أداة رئيسة لتطبيق السياسة العامة للدولة بنواحيها المختلفة: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية... إلخ. ويتم ذلك من خلال السياسة التشريعية، وهي قد تكون عامة أو فرعية يُعبر عن الأولى عادة في الدستور وعن الثانية في القوانين العادية.^٦ يعتبر التشريع الوسيط الذي من خلاله تتم التغييرات الاجتماعية والاقتصادية، وتستجيب الحكومات عن طريقه لاحتياجات مجتمعاتها المتغيرة والمتعددة.^٧ وبالتالي فإن تحضير التشريعات وإدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى ليسا حق الحكومة فحسب بل هما، أيضاً، واجبها، دستورياً وقانونياً. فالحكومة تقوم بترجمة السياسات العامة العليا عن طريق تشريعات رئيسة أو ثانوية، تتلاءم قدر الإمكان مع ما قدمته الحكومة في برنامجها الذي حصلت على أساسه على ثقة البرلمان.

المطلب الأول: البرنامج الوزاري والسياسات الإدارية وال العامة

عقب تكليفه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يتولى رئيس الوزراء المكلف بالتشاور مع أعضاء حكومته المرشحين صياغة برنامج الحكومة، ليتسنى عرضه على المجلس التشريعي للتصويت عليه وتنصيب الحكومة بمقتضاه.

سنعرض في هذا البند لصلاحيات مجلس الوزراء الإدارية والتنفيذية العامة وصلتها بالبرنامج الحكومي، معرجين على واقع السياسات العامة في أراضي السلطة الفلسطينية،

ومشيرين للمثالية في إدارة الدولة والمجتمع، ليتضح للقارئ موقع السياسات الحكومية الفلسطينية العامة من نظام إدارة الدولة السليم.

الفرع الأول: مجلس الوزراء والبرنامج الوزاري

نصت المادة ٦٩ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على اختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء، والتي ألزمته برسم السياسة العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصدق عليه من المجلس التشريعي، هذا بالإضافة إلى مهمة تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة، والخروج بهذه السياسة إلى الواقع العملي من خلال اقتراح مشروعات قوانين تكفل تنفيذها.

ويتضمن البرنامج الذي تقدم به الحكومة لنيل الثقة أمام المجلس التشريعي، الخطوط العريضة للسياسة العامة للحكومة التي تمثل توجهاتها الأساسية في كافة الحقوق والميادين التي ستقوم بتطبيقها على أرض الواقع، ويتم التطرق فيه إلى كافة الجوانب سواء الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو الصحية أو التعليمية وغيرها من بنود تضعها الحكومة لتقوم بتنفيذها أثناء وجودها، حيث يفترض بها بعد ذلك أن تترجم بنوده إلى خطة لإدارة شؤون البلاد الإدارية والتنفيذية في جميع المجالات الداخلية والخارجية.

اعتبرت المادة ٦٣ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مجلس الوزراء (الحكومة) الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تتضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وبعد اختيار رئيس الوزراء أعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. وتنفيذ السياسات العامة المقررة، وإعداد مشروع الموازنة العامة ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، والإشراف على أداء الوزارات ووحدات الجهاز الإداري الأخرى، وحفظ النظام العام والأمن الداخلي، وإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وغيرها من وحدات الجهاز الإداري التابعة للحكومة، وتعيين رؤسائها وتحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات التابعة للحكومة، وإعداد مشاريع القوانين وتقديمها للمجلس التشريعي (المادتان ٦٩ ، ٧٠).

ويختص كل وزير باقتراح السياسات العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها، والإشراف على سير العمل في وزارته، وتنفيذ موازنتها، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بها (المادة ٥٦).
وإذا أردنا أن نقارن الوضع الفلسطيني فيما يتصل بالبرنامج الحكومي مع ما هو مقرر في



كل من الأردن ومصر مثلاً، فإننا نجد مشوباً بعيوب دقة التنظيم وقصور السياسات؛ فالحكومة الأردنية عند عرضها لبرنامجهما تؤكد ضرورة وضع إطار زمنية لتنفيذ هذا البرنامج، ما يساعد في مراقبة مدى التزام هذه الحكومة بالأطر الزمنية التي ستعتها، ومن المسائل التي يمكن إلقاء الضوء عليها ما تقوم به الحكومات الأردنية من وضع البرنامج الوزاري للحكومات على موقعها الرسمي على شكل جداول تضع فيه بنود البيان والكلفة المقترحة للبند، وما تحقق من إنجاز والكلفة الحقيقية للبند، ما يجعل مراقبة أداء هذه الحكومات ومدى التزامها ببنود البيان الوزاري سهل المنال. وتقوم رئاسة الوزراء في النظمتين الأردنية والمصرية بوضع البرامج الوزارية للحكومات المتعاقبة على شكل جداول، فيتم في الأردن وضع بنود البيان الوزاري والكلفة المالية المقترحة وما تحقق من إنجاز وكلفته، أما في مصر فيتم وضع البرنامج التنفيذي لبيان الوزاري وجهة التنفيذ والتكلفة ومصدر التمويل، مما يعطي للبرلمان والشعب فرصة مراقبة أعمال الحكومة ونسبة التزامها بتنفيذ بنود البيان الذي تقدمت به.^٧

في ضوء ما سبق، فإن مرجعية أية حكومة هو برنامجهما المصدق عليه من المجلس التشريعي، وما ينبع عنـه من سياسات وخططـ في منـاحـيـ الـحـيـاةـ كـافـةـ، معـ مراعـاةـ أحـكامـ القـانـونـ الأسـاسـيـ والـقـوـانـينـ الأـخـرىـ ذاتـ الـصـلـةـ. كـونـ الـحـكـومـةـ الجـهـةـ الأـقـدرـ عـلـىـ تحـدـيدـ متـطلـباتـ الـمـجـتمـعـ وـاحـتـياـجـاتـهـ، وـالـوقـوفـ عـلـىـ مشـكـلـاتـهـ وـاستـقـرـاءـ مـتـطـلـبـاتـهـ باـعـتـبارـهاـ الـطـرـفـ الأـكـثـرـ تـواـصـلـاـ مـعـ الـجـمـهـورـ بـفـعـلـ مـؤـسـسـاتـهـ وـهـيـاـكـلـهاـ الإـادـرـيـةـ وـالـخـدـمـاتـيـةـ التـيـ تـبـاـشـرـ أـعـمـالـهـ مـنـ خـلـالـهـاـ. تـجـدـرـ الإـشـارـةـ إـلـىـ أـنـ الـبـرـنـامـجـ الـحـكـومـيـ يـكـوـنـ قـدـ تـمـ التـبـيـرـ عـنـ مـسـبـقاـ، وـلـوـ بـطـرـيـقـ عـامـةـ منـ خـلـالـ الشـعـارـاتـ الـاـنتـخـابـيـةـ لـلـحـزـبـ الـذـيـ حـصـلـ عـلـىـ أـكـثـرـيـةـ مـقـاعـدـ الـبـرـلـانـ؛ـ إـلـاـ أـنـ هـذـهـ الشـعـارـاتـ تـخـتـلـفـ عـنـ الـعـمـلـ السـيـاسـيـ دـاخـلـ مـؤـسـسـاتـ الـدـولـةـ، كـمـاـ تـحـدـيدـ أولـويـاتـ الـعـمـلـ الـحـكـومـيـ قدـ يـحـدـثـ تـنـاقـصـاـ بـيـنـ مـتـطلـبـاتـ الـمـصـلـحةـ الـعـامـةـ وـالـقـاعـدـةـ الـشـعـبـيـةـ أوـ الـاـنتـخـابـيـةـ. وـبـالـتـالـيـ لـاـ بـدـ مـاـ أـخـذـ مـاـ تـمـ التـبـيـرـ عـنـهـ فـيـ الدـعـاـيـاتـ وـالـشـعـارـاتـ الـاـنتـخـابـيـةـ بـعـيـنـ الـاعـتـبارـ فـيـ بـرـنـامـجـ الـحـزـبـ الـمـشـكـلـ لـلـحـكـومـةـ، لـأـنـ إـرـادـةـ الـجـمـهـورـ تـكـوـنـ بـهـذـاـ قـدـ مـنـحـتـ ثـقـتـهـاـ لـلـحـكـومـةـ مـنـ خـلـالـ هـذـهـ الدـعـاـيـاتـ وـلـمـ تـكـنـ قـدـ اـطـلـعـتـ بـعـدـ عـلـىـ الـبـرـنـامـجـ.

وعـلـيـهـ، فـيـ تـقـيـيـمـ النـشـاطـ الإـادـرـيـ لـأـيـةـ حـكـومـةـ لاـ يـتـأـتـىـ إـلـاـ مـنـ خـلـالـ مـقـارـنـةـ بـرـنـامـجـهاـ بـالـوـاقـعـ الـعـمـليـ لـنـشـاطـهـ. كـمـاـ لـاـ يـمـكـنـ لـنـاـ أـنـ نـقـيمـ الـأـدـاءـ الـحـكـومـيـ فـيـمـاـ يـتـعـلـقـ بـمـوـضـوـعـ بـحـثـنـاـ بـمـعـزـلـ عـنـ الـظـرـوفـ الـدـولـيـةـ وـالـدـاخـلـيـةـ التـيـ رـاقـقـتـ عـمـلـيـةـ مـيـلـادـ هـذـهـ الـحـكـومـةـ وـحتـىـ اـسـتـقـالـتـهاـ. فـعـادـةـ مـاـ تـرـغـمـ الـأـزـمـاتـ السـيـاسـيـةـ وـالـاـقـتـصـاديـةـ وـالـأـمـنـيـةـ الـحـكـومـاتـ عـلـىـ عـدـمـ إـيـلـاءـ أـهـمـيـةـ مـاـ قـدـمـتـهـ مـنـ بـرـامـجـ فـيـ سـبـيلـ اـحـتوـاءـ هـذـهـ الـأـزـمـاتـ، لـاسـيـماـ الطـارـئـةـ مـنـهـاـ. لـكـنـ وـرـغمـ ذـلـكـ، فـإـنـاـ سـنـعـدـ

على عقد مقارنة بين ما جاء في برنامج الحكومة العاشرة وما نتج عنه في إطار نموذجين من الحكومات الفلسطينية السابقة، بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، رئيس الوزراء السابقين، وهمما الحكومة السادسة برئاسة السيد محمود عباس، والحكومة التاسعة برئاسة السيد السيد أحمد قريع. لكن قبل الشروع في ذلك، نود الإشارة إلى المشكلات العامة التي رافقت الحكومات الفلسطينية كافة، والتي أصبحت موروثاً وتحدياً في ذات الوقت للحكومة العاشرة، وهي ما يمكن تسميتها السياسات العامة.

الفرع الثاني: السياسات العامة: نظرة على الواقع

تعامل مجلس الوزراء، منذ نشأته ولغاية الآن، وعبر الحكومات المختلفة التي تعاقبت على إدارته، مع قضايا التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية بمنطق أن هذه من صلاحيات الحكومة (جزء من السلطة التنفيذية) دون التشاور والتعاون مع السلطات الأخرى، وتجاهل دور الشراكة الضرورية مع جميع الأطراف حيثما يتم الحديث عن سياسات وطنية، كما أن غياب دور مؤسسة مجلس الوزراء في العمل الجماعي بشأن السياسات العامة، حتى فيما بين الوزراء أنفسهم، عزز الإدارة الفردية للوزراء وجعل دور مجلس الوزراء إدارة للأزمات وليس وضع خطط وبرامج عمل وسياسات عامة، ومثال ذلك، غياب سياسة أمنية واضحة ومعتمدة، فعلى الرغم من الحديث عن إصلاح الأجهزة الأمنية وتوحيدتها إلا أن حال هذه الأجهزة بقي على حاله سواء من حيث هيكلياتها وتبنيتها والمسؤولون عنها، أو من حيث عدم وضوح العلاقة بينها ومجلس الأمن القومي، ولم يحدث دمج حقيقي لهذه الأجهزة على الأرض، كما لم يتم اتخاذ إجراءات تتعلق بوضع حد لانتهاك القانون من قبلها، ومن ثم أخفقت الحكومة في الحد من مظاهر الفوضى الأمنية وعدم احترام القانون التي امتدت لتشمل كل المناطق الفلسطينية.

كما لا توجد لدى الحكومة سياسة عامة واضحة ومعتمدة في المجالين المالي والاقتصادي سواء من حيث نوعية الاقتصاد الذي يجب تبنيه أو من حيث الموقف من علاقة الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي أو بالاقتصاديات العربية والدولية.^٨

كما أن هناك غياباً واضحاً في السياسات المتعلقة بالتعامل مع الشأن الوظيفي والخدمة المدنية، ومعالجة مشكلة التضخم الوظيفي في مؤسسات السلطة، وما زالت الحكومة تفتقر إلى سياسة تشريعية محددة، فليست هناك أجندتاً للتشريعات ذات الأولوية من وجهة نظر الحكومة والتي تتطلب من المجلس التشريعي إقرارها، وترك الأمر لدى نشاط الوزراء ومبادراتهم الشخصية وكذلك، مبادرة أعضاء المجلس التشريعي ولجانه!^٩

أدى غياب السياسات العامة الواضحة والمعتمدة إلى تخبط الحكومة في التعامل مع مختلف القطاعات وأليات تقديم الخدمات للمواطنين وخلق ذلك أزمات متعددة وإشكاليات كبيرة.

ويرز ذلك جلياً في السياسات الصحية التي تراجعت خدماتها بشكل عام بسبب فشل نظام التأمين الصحي المعول به، وأدى عدم الوضوح في السياسات العامة المتعلقة بإدارة أراضي الدولة إلى منح تخصيصات من هذه الأراضي بشكل عشوائي ودون معايير واضحة ومعتمدة، ما فتح المجال أمام خلق بيئة مناسبة لبروز إشكال الفساد في الحصول على هذه التخصيصات من قبل الواسطة والمحسوبيّة والنفوذ والولاءات. كما أدى عدم الوضوح في السياسة العامة المتعلقة بالمساعدات المقدمة للشعب الفلسطيني إلى تعدد في الجهات التي تعامل مع هذا الملف، ومن ثم التضارب فيما بينها ويزداد العدد من الإشكاليات التي أثرت سلباً في هذا المجال.

وأدى غياب السياسة العامة في التعامل مع قطاع الطاقة والموارد الطبيعية إلى تضارب الصالحيات والرؤى في التعامل مع هذا القطاع واستنزاف هذه الموارد والدخول في اتفاقيات غير مدروسة بشأنها.

ومن المجالات التي أدت إلى بروز بيئة مشجعة للفساد موضوع الاحتكارات والامتيازات المنوحة لجهات محددة ولفترات طويلة، وغياب الموقف والتشريعات المنظمة والسياسات العامة لوضع حد لها.^١

الفرع الثالث: نظام إدارة الدولة والمجتمع: النموذج

إن نظام إدارة الدولة والمجتمع هو ممارسة السلطة وبناء التوافق وبناء التوافق سعياً لتأمين رفاه المجتمع حاضراً ومستقبلاً، وهو نظام ينطلق من مصالح المواطنين، كما أنه طريقة لتنظيم المجتمع لنفسه من أجل اتخاذ القرارات وتطبيقاتها بهدف تحقيق التفاهم المتبادل، والتوازن، واعتماد الخطوات العملية. ويضم نظام إدارة الدولة والمجتمع آليات وعمليات موجهة إلى المواطنين والمجموعات في سبيل التعبير عن مصالحها، وتسوية اختلافاتها، وممارسة حقوقها ومبرراتها القانونية.

ويتمثل هذا النظام بالقوانين والمؤسسات والممارسات التي تضع الحدود وتؤمن المحفزات للأفراد والمنظمات والشركات. فنظام إدارة الدولة والمجتمع، بأبعاده الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إنما يعمل على كل مستوى من مستويات المؤسسة الإنسانية، سواء كانت منزلاً أو قرية أو بلدية أو وطننا أو منطقة أو العالم برمته.^٢

ويتمثل الهدف الإجمالي بتحقيق قدرة ملائمة ومحاذنة على صنع القرار الوطني في سبيل التنمية الشاملة، لا سيما التنمية البشرية. وسيتضمن هذا الأمر إنشاء المؤسسات الحديثة

التي من شأنها أن تدعم بفعالية تطوير القطاع الخاص، وأن تجمع طاقات المجتمع المدني ومبادراته في سبيل التوصل إلى رؤية إستراتيجية للتنمية الوطنية. عليه، سيتضمن تحقيق هذا الهدف إعادة هيكلة البنى والأنظمة وتقويتها، وتنمية الموارد البشرية وأدوات صنع القرار، والإدارة الرشيدة للموارد. وتتطلب الإدارة الحقيقية والفعالة للتنمية الوطنية تنفيذاً واسعاً للإصلاحات التشريعية والمؤسساتية، وتأمين قاعدة كفؤة للموارد البشرية، والحصول على أدوات لصنع القرار يمكن الاعتماد عليها، وتأمين رؤية إستراتيجية تحدد الأولويات الوطنية على كافة الصعد، وترسم أطر الإستراتيجية والتوجهات السياسية بهدف تخطي التحديات التي تعترض التنمية الوطنية.^{١٢}

المطلب الثاني: نماذج من الحكومات السابقة

تعرض في هذا المطلب لبرنامج الحكومة السادسة برئاسة السيد محمود عباس وما تم إنجازه فعلاً، باعتباره أول رئيس وزراء بعد إصلاح النظام السياسي الفلسطيني إثر تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، كما نعرض أيضاً لما جاء في برنامج الحكومة التاسعة، برئاسة السيد أحمد قريع، من بنود مقرونة بالإنجازات العملية المتمحضة عنه. تمهدأ للدخول في مناقشة حالة الحكومة العاشرة برئاسة السيد إسماعيل هنية.

الفرع الأول: الحكومة السادسة

بدأت هذه الحكومة أعمالها برئاسة محمود عباس بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٣٠، وجاء في برنامجها^{١٣} التزامها بالإعداد لانتخابات رئاسية وبرلمانية وبلدية، وفقاً لقانون الانتخابات، والالتزام بأحكام القانون الأساسي، وتطبيقه على هيكل وإطارات السلطة الوطنية كافة، كما تم التأكيد على مبدأ سيادة القانون من خلال العمل على دعم مؤسسة القضاء، بخلق قضاء مستقل فاعل ونزيه، ومؤسسات قانونية فاعلة، ووزارة عدل تدعم استقلال القضاء والعملية التشريعية، وأداة تنفيذية قادرة على فرض الأحكام. وتعهدت الحكومة بالعمل على إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفق أحكام قانون السلطة القضائية، وتطوير أوضاع المحاكم ورفع أدائها، وسد التغرات المزمنة في إمكاناتها وقدراتها لتمكنها من أداء عملها على أكمل وجه، كما تعهدت بالعمل على إعداد مشروعات القوانين واللوائح الازمة لاستكمال البناء القانوني للسلطة الوطنية.

وظهر اهتمام البرنامج الحكومي بالأمن، وتطوير بنى وهياكل المؤسسات والأجهزة الأمنية، وفق اللوائح والقوانين المنظمة لهذا الأمر. وأولى البرنامج أهمية خاصة لاستكمال إجراءات

سن قانون للتكافل الاجتماعي، بغية تحسين ظروف معيشة المواطنين، وبخاصة العاطلين عن العمل منهم، ومعالجة الوضع الاقتصادي المتردي ككل، عبر سن وتفعيل التشريعات والأنظمة الكفيلة بتقوية نظام اقتصاد السوق وتطوير الاقتصاد الوطني وحماية الاستثمار والمستثمرين. وكذلك، بدا واضحاً اهتمام الحكومة بوضع المرأة، وحماية حقوق الطفل والعائلة، وتطوير قطاع الشباب.

وفيما يتصل بالموضوع المالي، تعهدت الحكومة في برنامجها باستمرار العمل على تطبيق السياسة المالية المستندة لقانون الميزانية، وتنظيم استثمارات السلطة، وترشيد إدارة المال العام، ومحاربة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي في ممارسة التجارة والاستثمار. كما تعهدت بتنفيذ وتطوير خطة الإصلاح. وعلى وجه الخصوص خطة الإصلاح التي تبناها المجلس التشريعي. وذلك عبر لجنة مشتركة بين المجلس والحكومة وبالتعاون مع جميع مؤسسات المجتمع المدني، كما أكدت التزامها بالعملية السياسية مع إسرائيل انطلاقاً من مبادئ الشرعية الدولية وقرارات القمم العربية.

ولم يغفل البرنامج الحكومي مسألة التنظيم الإداري للأجهزة والهيئات والمؤسسات الحكومية، حيث تعهدت بسن قانون إداري عصري تعمل الحكومة على إنجازه، بغية ضبط وتنظيم مختلف نواحي عمل السلطة التنفيذية. هذا بالإضافة لإيلاء قطاع الموظفين عناية خاصة من خلال السعي لتطبيق قانون الخدمة المدنية بشقيه المالي والإداري، ومواصلة العمل على إعداد نظام تقاعدي شامل.

وفي الممارسة العملية وتنفيذاً لبرنامجها، تقدمت هذه الحكومة بعدة مشاريع قوانين، لكن لم يقر منها سوى قانون واحد هو قانون معدل لقانون الخدمة المدنية. أما بقية المقترنات التشريعية فما زالت في مراحل مختلفة في المجلس التشريعي، ولم تصل إلى مرحلة الإقرار النهائي.

يبدو أن الحكومة هدفت من خلال تقديم هذه المقترنات إلى تحقيق الأهداف التالية:

- استحداث إصلاحات إدارية ومالية جذرية على صعيد عمل مؤسسات القطاع العام.
- إنشاء محكمة دستورية في فلسطين تسهم في إصلاح الجهاز القضائي وحماية مبدأ الدستورية.
- تحقيق أهداف اجتماعية في ميادين مختلفة (الجمعيات الخيرية، الرعاية الاجتماعية، الإصلاح الاجتماعي).
- تعديل تنظيم عمل بعض الوحدات الإدارية الإقليمية (إصلاحات إدارية).

نجحت وزارة المالية في الحكومة السادسة في حصر استثمارات السلطة الفلسطينية، وتطبيق جزء من قانون الخدمة المدنية وتوحيد الخزينة بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وسعياً من الحكومة إلى تنظيم عمل المؤسسات العامة والسيطرة عليها بشكل مقتن، عمل مجلس الوزراء على الحق كل من الهيئة العامة للبترون، والهيئة العامة للتبغ واللجنة العليا للتمويل والاستثمار بوزارة المالية^{١٤}، كما تم ضم سلطة الطيران المدني وسلطة الموانئ البحرية إلى وزارة النقل والمواصلات طبقاً للقرار الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية رقم ٢٠٠٣/١٠٠ الخاص بتشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية^{١٥}.

ألزمت الحكومة السادسة نفسها في برنامجها الحكومي بإصلاح التنظيم الإداري والمالي للقطاع العام، من خلال الحد من ظاهرة التضخم في عدد العاملين في مؤسسات السلطة الحكومية، توحيد نظام الرواتب وروافده، إعداد نظام تقاعد يتيح الفرصة للخريجين الجدد للحصول على فرص عمل جديدة... إلخ. في هذا الشأن اتخذت الحكومة مجموعة من القرارات وقدمت مجموعة من التشريعات هدفت في مجملها إلى تحقيق هذه الأهداف وتحديد سن التقاعد بالستين عاماً^{١٦}.

على صعيد الإصلاحات الأمنية، قامت الحكومة السادسة بالحق بعض الأجهزة الأمنية بوزارة الداخلية من حيث تنظيمها وتبعيتها وتحديد اختصاصاتها، وذلك تنفيذاً للقرار الرئاسي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بالحق بعض الأجهزة الأمنية بوزارة الداخلية^{١٧}.

خلال هذا العام أصدرت الحكومة لاثنتين تنفيذتين، هما قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، وقرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

الفرع الثاني: الحكومة التاسعة

عملت هذه الحكومة من تاريخ ٢٤/٢/٢٠٠٥ إلى تاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٦. حدد السيد أحمد قريع رئيس الحكومة في خطابه أمام المجلس التشريعي في جلسة نيل الثقة بالحكومة بتاريخ ٢١/٢/٢٠٠٥^{١٨}، مهام حكومته في ثلاثة مجالات رئيسية: الأمن، الإصلاح والتحضير للانتخابات التشريعية وال محلية.

وجاء في الخطاب تعهد الحكومة باتخاذ المتطلبات العملية والإجراءات القانونية المناسبة التي تكفل تحقيق الأمن والأمان للمواطنين وفرض النظام وسيادة القانون، واعتماد إطار قانوني واضح لعمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها وإعادة هيكلتها.

كما أكد الخطاب على مواصلة عملية الإصلاح الشامل في المجالات كافة: الاقتصادية، المالية، الأمنية وفي مجال الإدارة العامة، والاهتمام بمرفق القضاء، حيث أخذت الحكومة على عاتقها مهمة التعاون والاتصال مع مؤسسة الرئاسة ومجلس القضاء الأعلى بهدف تفعيل عمل جهاز القضاء ووزارة العدل والنائب العام، وتوفير كل متطلبات قيام هذا المرفق الحيوي، والسعى نحو إصدار القوانين اللازمة لذلك واعتمادها.

في هذه الفترة تقدم مجلس الوزراء بما لا يقل عن ٥١ مشروع قانون إلى المجلس التشريعي، وصلت جميعها إلى مراحل مختلفة من مراحل العملية التشريعية المقررة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي. حيث تقدمت الحكومة بالعديد من مشاريع القوانين، تمثل أهمها في مشروع قانون التربية والتعليم العام، مشروع قانون المناطق التي انسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي، مشروع قانون الشؤون الاجتماعية، مشروع قانون الأمن الفلسطيني ومشروع قانون تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١٩٩٨/١^{١٩}.

اتخذ مجلس الوزراء العديد من القرارات الخاصة بالنهوض بالوضع الاجتماعي والاقتصادي للمرأة والطفل والشباب، حيث اتخذ قراراً بتخصيص ٥٠ مليون دولار لبناء مدارس حكومية^{٢٠}، كما اتخذ العديد من القرارات الخاصة بتخصيص مساعدات مالية أو مشاريع لبعض الجامعات، وتم تشكيل لجنة وزارية لوضع تصور شامل لدعم الأندية والاتحادات الشبابية^{٢١}.

قامت السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني، والذي صدر عن المجلس التشريعي في العام نفسه^{٢٢}، حيث عمل هذا القانون على تنظيم هيكلية وعمل وزارة الخارجية الفلسطينية فيما يتعلق بالتمثيل الدبلوماسي الخارجي للسلطة الفلسطينية، وتنظيم الأحكام الخاصة بالعمل الدبلوماسي للبعثات الدبلوماسية الفلسطينية في الخارج، وتوحيد النظام المالي في وزارة الخارجية والسفارات الفلسطينية.

جاء النشاط التشريعي لهذه الحكومة فيما يتعلق باقتراح القوانين غير واضح المعالم وغير متجانس، حيث لوحظ على هذه المقترنات عدم الانسجام وتناولها للعديد من المواضيع غير المرتبطة.

خلال هذا العام (فترة عمل الحكومة) أصدرت السلطة التنفيذية ١٣ لائحة تنفيذية، اعتبرت اللوائح الخاصة بتنفيذ قانون الخدمة المدنية وقانون انتخاب الهيئات المحلية، ولائحة تنظيم النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة من أهم هذه اللوائح، كما أصدرت وزارة المالية الفلسطينية العديد من الأنظمة التنفيذية الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤^{٢٣}.

المبحث الثاني: الحكومة العاشرة

بعد أن أفضت نتائج انتخابات المجلس التشريعي الأخيرة إلى فوز كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس، كلف رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السيد محمود عباس، إسماعيل عبد السلام هنية بتشكيل الحكومة العاشرة، وبالفعل تم ذلك، حيث أصبح السيد هنية رئيساً لها. وباشرت عملها بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٦ إلى أن استقالت في ١٥/٢/٢٠٠٧ في ظل مقاطعة دولية لها.

بعد أن قمنا بإيضاح المفردات ذات العلاقة بموضوع هذه الدراسة، ولما كانت الحكومة العاشرة هي محور هذا البحث، فإننا سنقف، في المطلب الأول، على القضايا الأساسية في الجانب الإداري لعمل هذه الحكومة من خلال دراسة المراجع والمحددات الأساسية لعملها، في محاولة لكشف أهداف السياسة الإدارية للحكومة وإستراتيجية العمل لتحقيقها، والفنان المستهدفة، كل ذلك بموازاة الممارسات العملية لأجندة الحكومة على الأرض، موضوع المطلب الثاني، مكتفين بالاقتصار على عرض قرارات مجلس الوزراء في أهم القضايا الأساسية في الجانب الإداري من عمل الحكومة، واسترشاداً بمبادئ الحكم الرشيد، آخذين بعين الاعتبار التحديات والمعوقات التي واجهت عمل الحكومة. لننصل في نهاية البحث إلى خلاصة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات.

المطلب الأول: المراجع والمحددات الأساسية لعمل الحكومة العاشرة

سنقوم في هذا المطلب بمعالجة البرنامج الانتخابي لمرشحي قائمة التغيير والإصلاح (باعتبارها الكتلة المشكّلة للحكومة) وبرنامج الحكومة الذي نالت عليه الثقة من المجلس التشريعي، وكتاب التكليف الصادر من رئيس السلطة الوطنية لرئيس الوزراء المكلف (إسماعيل هنية) ومعايير الحكم الرشيد.

الفرع الأول: البرنامج الانتخابي لقائمة التغيير والإصلاح

تحدث هذا البرنامج عن مجمل القضايا الوطنية: السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، الحريات والحقوق، الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد. لكن نحن من جانبنا لن نبحث كل هذه القضايا، بل سنقتصر بحثنا على الجانب الإداري منها فقط.

احتلت القضايا الإدارية البند الرابع من البرنامج الانتخابي، حيث تبني البرنامج فكرة الإدارة الرشيدة للحكم، وأشار إلى أنها العامل الأساس في نجاح الدول وتقدمها، وانطلق من المبدأ ليضع آليات تنفيذه، والتي جاءت كما يلي:

- القضاء على أشكال الفساد في المجالات كافة، بأقصى سرعة ممكنة، باعتباره سبباً رئيساً في إضعاف الجبهة الداخلية وتقويض أسس الوحدة الوطنية.
- تحديث التشريعات والنظم الإدارية بشكل يكفل زيادة فاعلية أجهزة الإدارة لتساهم في تقديم الخدمات بسهولة ويسر على المستويات كافة.
- تبني سياسة واضحة تهتم بالعنصر البشري داخل الأجهزة المختلفة من خلال تنمية القوى البشرية العاملة.
- تحديث تشريعات الإدارة المحلية لتحقيق مفهوم اللامركزية، والعمل على تفويض السلطة، والمشاركة في اتخاذ القرار.
- تبني سياسة استيعابية وتوزيع للقوى العاملة بشكل متوازن وفق خطط واضحة حسب احتياجات الأجهزة الإدارية من الكفاءات المختلفة، ومحاربة المحسوبية والواسطة.
- مكافحة التسيب في الأداء الحكومي وإهدار المال العام، والعمل على تعزيز الشعور بالمسؤولية لدى جميع العاملين.
- وضع نظام خدمة مدنية شامل يسمح بمعالجة خصوصيات بعض الدوائر.
- تشكيل لجنة وطنية برلمانية لمراقبة أموال الوقف الفلسطيني بشقيه الإسلامي والمسيحي، لضمان سلامة التصرف فيه وتحقيق أهدافه.

الفرع الثاني: برامج الحكومة

احتوى برنامج الحكومة العاشرة^{٢١} على جملة من الخطوط العريضة والتوجهات في المجالات السياسية والإدارية والتشريعية تمثلت في: التعهد بإصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد، تفعيل قيم النزاهة والشفافية والترفع عن استغلال المال العام، صياغة إستراتيجية مجتمعية للتنمية الإدارية والبشرية، تعزيز مكانة المرأة الفلسطينية بما يضمن لها المشاركة في صنع القرار في الوزارات والمؤسسات الوطنية. حيث بُرِزَ اهتمام البرنامج بمسألة التطوير الإداري ومنحه بعداً اجتماعياً وثقافياً مجتمعية تؤسس لمفهوم جديد، واتّهاج آلية عمل سليمة تستند إلى مظاهم الإدارة الحديثة، والعمل على تنفيذ برنامج الإصلاح الحكومي ومراجعة الهيكلية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري في الوزارات والمؤسسات العامة كافة وتعزيز التعاون بينها، واستكمال بناء القدرات الذاتية فيها، والتركيز على التنمية الإدارية والتنمية البشرية باعتبارها الركن الأساس في التنمية الشاملة.

كما بُرِزَ اهتمام البرنامج بمحاربة الإقصاء السياسي والوظيفي ومحاربة الفساد المالي

والإداري، وحماية حقوق الإنسان، وباستقلال القضاء وضمان عمله بمهنية عالية ومسؤولية. كما تعهدت الحكومة في برنامجها بمعالجة الفقر والبطالة وحماية المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص، والعمل على سن تشريعات توفر المناخ الملائم لجلب الاستثمارات إلى فلسطين، وتوفير الأمن والحماية الاقتصادية.

ويرز اهتمام الحكومة برعاية الجانب الصحي وتطويره، بما في ذلك تطوير برامج للتأمين الصحي، وتأمين التأمينات الاجتماعية لكيبار السن والعجزة وأصحاب الاحتياجات الخاصة. تجدر الإشارة هنا إلى أنه لم يتسع لنا تقييم النشاط التشريعي لهذه الحكومة، نظراً لعدم قيامها بتقديم مشاريع قوانين إلى المجلس التشريعي بسبب الظروف السياسية الدولية والداخلية التي رافقت نشوء هذه الحكومة.

الفرع الثالث: كتاب التكليف

التقى الرئيس محمود عباس، في مقر الرئاسة في غزة بمرشح حركة حماس لرئاسة الحكومة في لقاء بروتوكولي بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠، تمهيداً لتسليميه كتاب التكليف الرسمي لتشكيل الحكومة. وفي ٢٠٠٦/٢/٢١ سلم الرئيس هنية كتاب تكليفه تشكيل الحكومة رسمياً، ليكون بذلك ثالث رئيس وزراء منذ إنشاء السلطة الوطنية العام ١٩٩٤.^{٢٠}

جاء كتاب التكليف مقتضاياً للغاية ويتألف من ثلاثة بنود رئيسية، وطلب الرئيس بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من السيد هنية في البند الأول من رسالة التكليف تشكيل الحكومة وفق المدة الزمنية المحددة في القانون الأساسي. وطلب في البند الثاني عرض الحكومة على الرئيس وعلى المجلس التشريعي الفلسطيني لنيل الثقة. في حين حظي البند الثالث بالأهمية؛ إذ جاء فيه على لسان الرئيس محمود عباس: "أدعوكم كرئيس الحكومة المقبولة إلى الالتزام بالمصالح العليا للشعب الفلسطيني والحفاظ على مقدراته وتطويرها، والعمل على تحقيق أهدافه الوطنية العليا وفقاً لوثيقة إعلان الاستقلال وقرارات المجلس الوطني ومواد القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية وقرارات القمم العربية والالتزامات التي وردت في خطاب الرئيس الأخير أمام المجلس التشريعي في جلسته الافتتاحية في ٢٠٠٦/٢/١٨".^{٢١}

وفي رسالة بعث بها الرئيس محمود عباس إلى رئيس الوزراء المكلف إسماعيل هنية بتاريخ ٢٣ آذار ٢٠٠٦، أكد الرئيس تجاوز السيد هنية في رده على كتاب التكليف لما ورد في هذا الأخير وكذلك برنامج الحكومة، وأملح إلى إمكانية ممارسته لصلاحياته في حال تعرضت المصالح العليا

للشعب الفلسطيني للخطر.^٧ لكن الرئيس عباس تجاوز التباين بين كتاب التكليف والبيان الوزاري، وأصر على المضي بالعملية الديمقراطية قدماً. وليس خافياً على أحد أن الهوة بين كتاب التكليف والبيان الوزاري واسعة، لأن كلاً منهما يعكس إستراتيجية مختلفة عن الأخرى، حيث يتعلّق الأول بأدبيات حركة فتح، والثاني بثوابت حماس الأيديولوجية، وهي هوة لا يمكن أن تجسر إلا بالتقاء الحركتين في منتصف الطريق، الأمر الذي عجزت عنه كل اللقاءات والحوارات بينهما منذ الإعلان عن فوز حماس إلى ما بعد تشكيل الحكومة وصولاً إلى لقاء مكة الأخير.

مما سبق، يمكننا القول أن إستراتيجية العمل الإداري للحكومة تجلت في السعي نحو تحقيق التنمية الإدارية؛ بتحديث النظم والأجهزة الإدارية، واصلاح السياسات الإدارية على صعيد الإدارة المحلية وال العامة، تعزيزاً لللامركزية واعمالاً لمبادئ الحكم الرشيد. بهدف تفعيل الشفافية ومحاربة الفساد، وتقديم الخدمات بسهولة للمواطن، والمشاركة في اتخاذ القرار، ومحاربة الترهل الإداري وضعف الأداء الحكومي.

الفرع الرابع: معايير الحكم الرشيد

تبنت الحكومة في برنامجها الإدارية الرشيدة للحكم، وبغية الكشف عن هذا المفهوم ومقارنته عمل الحكومة بأبجدياته ومبادئه، سنقوم هنا بإيراد فكرة موجزة عن معايير الحكم الرشيد؛ ليسهل لنا تقييم أداء الحكومة في هذا الشأن.

تستند أدبيات الحكم الرشيد، في المفهوم الإقليمي له على الأقل. على قاعدة أن الحكومات لم تعد تنفرد بصناعة القرار السياسي والتنموي والخدمي، وإنما يشاركتها في ذلك المتأثرون بهذا القرار من خارج مؤسساتها وهياكلها، كالمجتمع المدني والقطاع الخاص.

يقوم الحكم الرشيد على عدة مبادئ أو معايير أهمها: الشفافية، المحاسبة والمساءلة، المشاركة، تعزيز قدرات الدولة المؤسساتية وترشيد حجم أجهزتها الإدارية، تعزيز الحريات وحقوق الإنسان وسيادة القانون، استقلال القضاء، الفصل بين السلطات، التنمية المستدامة، مكافحة التضخم الوظيفي واعتماد الكفاءة والمهنية في عمليات التوظيف والترقيات في الخدمة المدنية، واللامركزية الإدارية.

ولما كانت الحكومة قد تبنت الإدارية الرشيدة للحكم في برنامجها الوزاري، فإنه يكون من المفيد قياس تصرفاتها ومقارنتها بمعايير هذه الإدارة أعلاه، ليتسنى لنا معرفة مدى نجاح الحكومة في هذا الشأن.

المطلب الثاني: الجانب العملي لأجندة الحكومة

هناك أمور ينبغي على كل باحث أخذها بعين الاعتبار عند تقييمه أداء وإنجازات الحكومة، مثل خصوصية الوضع الفلسطيني، حيث أنه لا يمكن لنا الحديث عن أن لنا دولة ومعاملة الحكومة الحالية أو ما سبقها من الحكومات على أنها حكومات لدول مستقلة ذات سيادة مطلقة على إقليمها.

كما أن النظام الفلسطيني الناشئ لم يعش تجربة كهذه منذ نشأته، بأن يكون للحكومة برنامج مغاير من حيث الجوهر عن برنامج رئيس السلطة الوطنية، مما يجعل التجربة الحالية تجربة جديرة بالاهتمام والتقييم والمراجعة.

هناك، أيضاً، جملة من المحددات التي فرضت نفسها على الأرض؛ كعلاقة السلطة بمنظمة التحرير، وتحديد علاقة السلطة بالاحتلال، والحكومة بالرئاسة، والرئاسة بالمجلس التشريعي، وعملية المراقبة بين هذه المؤسسات.

ولا بد كذلك من أخذ إشكاليات التركة التي ورثتها هذه الحكومة من سبقاتها بعين الاعتبار، سواء على الصعيد المحلي أو الخارجي. وأخيراً حالة الحصار الدولي والإقليمي التي فرضت على الحكومة والشعب، وما رافقها من شلل ل معظم مرافق السلطة الفلسطينية.

بناء على ما تقدم، فإننا سنعرض فيما يلي لأبرز أوجه النشاط الإداري للحكومة العاشرة، ليتسنى لنا تقييم أدائها في مجال الإدارة العامة استناداً إلى ما جاء في برنامجها الانتخابي والوزاري، ومبادئ الحكم الرشيد.

الفرع الأول: إدارة المراافق العامة

أصدرت الحكومة العاشرة منذ توليهما مهام عملها ولحين تقديم استقالتها العديد من القرارات، كان للجانب الإداري منها الحظ الأوفر.^٦ وبخصوص المراافق والمؤسسات العامة، أصدر مجلس الوزراء عدة قرارات تنوّعت بين الضم الإداري وإنشاء هيكل جديد وتعديل أو إلغاء قرارات سابقة، وسنعرض تباعاً نماذج من هذه القرارات. لكن لم تنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية، وظللت حبيسة أدراج مكاتب مجلس الوزراء.^٧ ومارس المجلس صلاحياته بتشكيل كل من لجنة الشؤون الإدارية الوزارية الدائمة، ولجنة الشؤون الاقتصادية الوزارية الدائمة، ولجنة الشؤون الاجتماعية الوزارية. كما قرر تكليف وزير العدل بإعداد ورقة تبيان العلاقة بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة رئاسة مجلس الوزراء، يتم توزيعها على أعضاء مجلس الوزراء لدراستها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.^٨

قرر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٥ تكليف سائر أعضاء مجلس الوزراء بالتحضير لخطط وزاراتهم حتى نهاية عام ٢٠٠٦، وفقاً للبرنامج الحكومي الذي عرضه رئيس الوزراء على المجلس التشريعي لنيل الثقة، على أن تسلم هذه الخطط للأمانة العامة لمجلس الوزراء، مع نهاية شهر نيسان ٢٠٠٦^{٣١}، ولدى مراجعتنا لمجلس الوزراء تبين لنا أن أيّاً من الوزارات لم تقدم خطتها، وبالتالي لم يقر المجلس أية خطة لأية وزارة.

أولاً: قرارات الضم

- ضم وزارة الشؤون المدنية إلى وزارة الداخلية والأمن الوطني ودمجها كإدارة عامة تابعة لها.^{٣٢}
- دمج اللجنة الوزارية الخاصة بتخصيص الأراضي الحكومية، واللجنة الخاصة بوضع وتنفيذ خطة للإصلاح والتنمية في مجال إدارة الأراضي وإدارة الأرضي العامة، وإعادة تسميتها بما يشمل المسميين، ليكون اسمها "تخصيص الأراضي الحكومية وتنميتها"، وتكون مكونة من: وزير العدل (مقرراً)، وزير المالية، وزير التخطيط، وزير الحكم المحلي، وزير الأشغال العامة والإسكان، وزير الاقتصاد الوطني، وزير الزراعة، رئيس سلطة الأراضي، وممثل عن القطاع الخاص.^{٣٣}
- ضم دار الكتب الوطنية إلى وزارة الثقافة على أن ينظم عمل دار الكتب الوطنية بقانون (جلسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢٨).

ثانياً: قرارات بإنشاء هيئات جديدة

- إقامة وحدة خاصة في وزارة الشؤون الخارجية، لتقديم المعلومات إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، لتعزيز الموقف الفلسطيني أمام ما يتعرض له من ضغوط.^{٣٤}
- تشكيل لجنة وزارية متابعة شؤون الجدار المستوطنات من كل من: وزارة الخارجية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة الحكم المحلي، وزارة الزراعة، وزارة العدل، وزارة التخطيط، رئيس سلطة الأراضي، وزير السياحة والآثار، وزير الإعلام، واتبعها إلى وزارة التخطيط.^{٣٥}

ثالثاً: تعديل أو إلغاء قرارات سابقة

- إلغاء قرار مجلس الوزراء السابق رقم (٥٦/٠٤) لسنة ٢٠٠٦ والتأكيد على قرار مجلس الوزراء الصادر بجلسته رقم (٠٥) بتاريخ (٢٠٠٦/٠٥/٣٠٠٢)، القاضي بإعادة إلحاق مركز

التخطيط بوزارة التخطيط، وأن يتم القيام بمهام التنسيق مع وحدة السياسات والأبحاث في وزارة التخطيط.^{٣٧}

- إلغاء قرار مجلس الوزراء السابق رقم (١٩/١٢/٢٠٠٥) القاضي بإتباع ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء، وإعادة تبعية ديوان الفتوى والتشريع إلى وزارة العدل.^{٣٨}
- الموافقة على إعادة ضم سلطتي الطيران المدني والموانئ البحرية، وإعادة تبعيتهما إلى وزارة النقل والمواصلات، بعد إلغاء قراري مجلس الوزراء رقم (٧٧/٥٥/٢٠٠٦) ورقم (٨١/٥٥/٢٠٠٦).
- إلغاء البند الثالث من قرار مجلس الوزراء رقم (١٠/١٧/٢٠٠٥ م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٥، القاضي بتجميد عطاء الاتصالات اللاسلكية الصادر عن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٦. والموافقة على استئناف الإجراءات القانونية للعطاء، وتشكيل لجنة فنية جديدة لاستكمال كافة المسائل الفنية بما يضمن الشفافية والنزاهة.^{٣٩}
- تعديل نص المادة ١٧ من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٣/٤٢٠٠٤) (إنشاء المحطات الإذاعية والتلفزيونية حق حصر للسلطة الوطنية الفلسطينية) ليعيد إنشاء المحطات الإذاعية والتلفزيونية حق للسلطة الوطنية الفلسطينية ويجوز منح هذا الحق للمؤسسات والهيئات المحلية والشركات الخاصة. (مع الطلب من وزير العدل إعادة الصياغة القانونية للتعديل).^{٤٠}
- إلغاء اللجنة الوزارية الخاصة بإدارة المساعدات في جلسته بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢.

وفيما يتصل بمجال الإصلاح الإداري، لم نلمس اعتماد مجلس الوزراء أية خطة عامة أو برنامج يستند إلى أسس ومعايير مضبوطة. ويمكننا القول أن قرارات مجلس الوزراء أعلاه جاءت في سياق العمل الإداري غير المنظم وغير المخطط أو المدروس؛ إذ تقتضي الإدارة السليمة الانطلاق من سياسة عامة محددة في خطة محكمة ومحسوبة إدارياً ومالياً مستوفاة من مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم، لا أن يتخذ قرار هنا وآخر هناك دون الاستناد إلى مقتضيات معايير السياسة الإدارية العامة الواضحة والمحددة سلفاً. لكن في المقابل وجدنا نوعاً من الاهتمام بالمؤسسات العامة غير الوزارية ومسألة إدارة الأراضي. حيث قرر مجلس الوزراء^{٤١} المصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بالتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية المتمثلة بما يلي:

١. تحديد مهام اللجنة الوزارية الخاصة بالتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية كالتالي:

١. حصر المؤسسات الحكومية غير الوزارية.
 ٢. دراسة الوضع القانوني لتلك المؤسسات من حيث إنشاؤها، والتأكد من وجود قوانين تنظم عملها.
 ٣. تقييم الحاجة لوجود كل مؤسسة من تلك المؤسسات، والعمل على دمج بعضها، وإلغاء الأخرى منها في حال استوجب الأمر إلغائها.
 ٤. تقييم ومتابعة وتحديد الجهة الإشرافية لكل من تلك المؤسسات وصلاحياتها.
 ٥. إعداد تصور عام، أو هيكيلية عامة موحدة لكل المؤسسات الحكومية غير الوزارية سواء تلك المرتبطة بمجلس الوزراء أو بمؤسسة الرئاسة أو تلك التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية.
 ٦. مراجعة ومتابعة تنفيذ توصيات اللجنة السابقة وقرارات مجلس الوزراء السابق بشأن المؤسسات الحكومية غير الوزارية وإعادة تقييم ذلك لمقتضيات المصلحة العامة إن لزم الأمر.
 ٧. النظر في وضع الجمعيات الأهلية وجهات أخرى غير حكومية يتم تفريغ موظفين عموميين للعمل فيها ويتم منحها تمويلاً من قبل الحكومة.
- كما قرر المجلس (في الجلسة ذاتها) المصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بوضع وتنفيذ خطة للإصلاح في مجال إدارة الأراضي العامة رقم (١) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٠٦/٢٦ والمتمثلة بما يلي:
١. اعتماد المهام المذكورة أعلاه لعمل اللجنة خلال الفترة المقبلة.
 ٢. السعي لتأجيل المصادقة على مشروع قانون الأراضي لحين دراسة الفجوات الموجودة في المشروع ولحين الانتهاء من إعداد السياسات واللوائح الملائمة، والسعى لإنجاز ذلك خلال أقرب وقت ممكن، وفي الوقت نفسه التوجه إلى المجلس التشريعي بتوصية لتجميد مناقشة مشروع قانون الأراضي وعدم إحالته للقراءات لحين الانتهاء من دراسة الماضيع المشار إليها.
 ٣. تكليف سكرتاريا اللجنة بتحضير ملف بقرارات تخصيص الأراضي ومشروع قانون الأراضي وتوزيعه على أعضاء اللجنة في أقرب وقت وقبل وقت كافٌ من اجتماع اللجنة المقبل وكذلك آلية قوانين تتعلق بالأراضي.
 ٤. وقف تخصيص الأراضي العامة للمنفعة الخاصة.
 ٥. تنسيب المهندس محمد الشنار ليكون ممثلاً للقطاع الخاص في اللجنة.

الفرع الثاني: إدارة الخدمة المدنية

كان مجلس وزراء الحكومة السابقة (النمسة) قد أصدر قراراً رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٠٤م^{٢٢} بالصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية للعامين (٢٠٠٤ - ٢٠٠٦)، وشرعت الحكومة النمسة بتنفيذ هذه الخطة دون أن تصل إلى الانتهاء منها، وعقب تنصيبها، لم تول الحكومة العاشرة اهتماماً لهذه الخطة، فلم تتبع تنفيذها في العام ٢٠٠٦، كما لم تصادق على خطة بديلة، وتمررها من خلال قرارات مجلس الوزراء.

اتخذ مجلس الوزراء جملة من القرارات في قطاع الخدمة المدنية تمحورت في معظمها في تعين موظفين جدد ونقل آخرين، وإلغاء قرارات الترقية والتسلكين التي اتخذتها الحكومة النمسة بصفتها حكومة تسيير أعمال، والطلب من الوزارات دراسة هيكلياتها. لكن لم نلمس أية خطة جادة تهدف إلى إصلاح نظام الخدمة المدنية المعمول به بوصفه جهازاً إدارياً للوظيفة العمومية في البلاد.

قام ديوان الموظفين العام بإعداد تعديلات على قانون الخدمة المدنية، وكلف مجلس الوزراء اللجنة الإدارية بمناقشتها وتقديمها إلى وزير العدل لتتم دراستها ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها وتقديمها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني للمصادقة عليها^{٢٣}، الأمر الذي لم يحدث، حيث لم يناقش المجلس التشريعي أي مشروع قانون أو مشروع تعديل أي قانون في فترة عمل الحكومة العاشرة.

من جهة أخرى، تسببت عملية مرکزة بعض الوظائف الأساسية في وزارات السلطة في قطاع غزة إلى ضعف أداء هذه الوزارات، لوجود أحاجزتها وطواقمها الرئيسية في الضفة الغربية. هذه السياسة ظهرت جليّة منذ اليوم الأول لتسليم الحكومة العاشرة مهامها، إذ عمدت إلى تعين عدد أكبر من الوزراء من قطاع غزة، إضافة إلى عدد واسع من أصحاب القرار (وكلاه، مدیرین عامین، نواب وزراء، مستشارین)، ما تسبب في صعوبة توطيد علاقات العمل مع طواقم الوزارات في الضفة الغربية، وتعاظم الترهل الإداري، وانخفاض قيمة العمل وإنتجالية الموظفين.

ظهر بصورة واضحة وجليّة تركيز هذه الحكومة على نقل زخم العمل الحكومي إلى قطاع غزة دون مراعاة وجود كادر مدرب وكافٍ في المحافظات الشمالية، ما جعل كادر هذه المحافظات شبه مسلول وخلق ازدواجية وترهلاً لا يمكن تبريرهما، وبالتالي أنقل عبء الإنفاق العام من خلال سحبه لوارد مالية كان يمكن توجيهها إلى مراكز إنفاق أخرى يتطلبها المجتمع. وفي شأن إدارة المال العام، فهذا يرتبط انطلاقاً من التجربة البسيطة، وربما المدعومة، عند حركة حماس في مجال العلاقات الدولية، والتي قيل في إطارها إن حماس ستكون قادرة على فك الحصار الدولي

والإسرائيли على الشعب الفلسطيني، ومن هذه المقولات "إذا أغلقت أبواب الغرب فستفتح أبواب الشرق" وهذا يقيم الدليل على صحة ما ذهبنا إليه من ضحالة خبرتهم في العلاقات الدولية؛ إذ تناسوا أن دول ما أسموه الشرق لا تقوى على إيصال أية مساعدة ذات شأن دون الحصول على ضوء أخضر من دول الغرب. وهذا بالطبع أدى إلى تحول هذه الحكومة من حكومة تخطيط رشيد إلى حكومة إدارة أزمات بطرق تمظهرت فيها أساليب غير لائقة وغير عملية وغير صحيحة مثل؛ الفلوس بالحقائب، حسابات مصرافية عديدة، من شأنها تغيب أبجديات المسائلة والتدقيق. وهذا يفتح الباب على مصراعيه لآفة الفساد الإداري والمالي وما ينجم عنه من تداعيات تطال مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني، ومنها قطاع الموظفين في الوظيفة العمومية من مدنيين وعسكريين، والأسرى الذين تكثر رموز الحكومة الحديث عنهم، وأسر الشهداء بما يعنيه دعم هذا القطاع من التزام أخلاقي ونفسي يُبني عليه الكثير من القيم، وأخيراً وليس آخرأ، ما حصل من جمود في البرامج الاجتماعية المفترض استمرار تقديمها للفئات الأقل حظاً من مجتمعنا، خاصة في مناخ تركيبة الانتفاضة الثقيلة على نواحي حياتنا الاقتصادية والاجتماعية، والتي جعلت من البطالة غولاً ينهش الأمن المعيشي الأساسي لهذه الشريحة الواسعة، وإذا أضفنا إلى ذلك الجمود التام في تنفيذ أي من المشاريع الاقتصادية أو تلك المتعلقة بالبنى التحتية طيلة عمل هذه الحكومة فإننا نستخلص الصورة القاتمة لأداء الحكومة الإداري على الصعد كافة." ومن الناحية التشغيلية، ظل طلب الحكومة من الوزارات إعداد خطط عملها حبراً على ورق، إذ لم يعتمد مجلس الوزراء أية خطة عمل، فيما لم يصدر عن مجلس الوزراء الفلسطيني أي قرار بشأن الإصلاح الإداري، باستثناء قرار إعادة تشكيل لجنة الشؤون الإدارية.^{٤٠}

هذا الواقع عطل عمل كثير من المؤسسات والمرافق العامة، ما أدى إلى حرمان المواطنين من خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، خصوصاً بعد الإضراب العام، ولعل السبب الرئيس وراء ذلك عدم قدرة الحكومة على توفير المال العام، وشح الموارد المالية، نتيجة للحصار الذي فرض على الحكومة.

وبالمناسبة، فإن الإضراب العام الذي شهدته المرافق الحكومية من حيث المبدأ هو تعطيل لتدفق العمل في المرافق الحكومية العامة التي تقوم بتقديم الخدمات للجمهور بشكل مباشر أو غير مباشر، والتي تمثل في أساسها واجبات الحكومة الدينية لمواطنيها، وبالتالي فإنه من حيث المبدأ لا يعني هذا الأمر هدراً للمال العام فحسب، وإنما تضييع فرص تنمية بطريقة مركبة، كان يمكن للحكومة تجنب إضاعتها لو تصرفت بطريقة مغايرة، علماً أن هذا الإضراب هو الأول من نوعه، سواء من حيث مدته أو مبرراته أو أثره، الذي ينظم موظفو الوظيفة العمومية

في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. والغريب في الأمر أن الحكومة العاشرة تعاملت مع إضراب الموظفين العموميين بطريقة فيها من الخفة وعدم الجدية، ما ينم عن عدم إدراك للأبعاد الضارة لهذه الظاهرة، وأكثر من ذلك ويدلّ من أن تلجأ إلى معالجتها بطريقة علمية مدنية، فإنها قامت بتوظيفات موازية وغير مبررة في الوزارات والمؤسسات الحكومية وحتى في الأجهزة الأمنية، مما فاقم حجم المشكلة والأضرار.^١

قرر مجلس الوزراء بناء على المرسوم الرئاسي الصادر في ٢٠٠٥/١١/٢٠ القاضي بحظر اتخاذ إجراءات تتعلق بالترقيات والتعيينات من تاريخ المرسوم وإلى ما بعد الانتخابات، وبناء على كون الحكومة السابقة حكومة تسيير أعمال من ٢٠٠٦/٠١/٢٥ وحتى تاريخ ٢٠٠٦/٠٣/٢٩، ٢٠٠٦، ولغرض إعادة النظر في الإجراءات التي اتبعت للتأكد من سلامتها، مع الاحتفاظ بالحق المكتسب بأثر رجعي في حال ثبوت أي حق لأي من الموظفين بالقانون، في جلسه رقم (١٠/١) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٠٤/٠٥ تجميد العمل بالقرارات الصادرة من ٢٠٠٥/١١/٢٠ وحتى ٢٠٠٥/٠٣/٢٩ المتعلقة بالتعيينات والترقيات والترفيعات والتسكينات والتنقلات وفصل المراكز والمؤسسات، وتشكيل لجنة وزارية تعمل بالتنسيق مع الوزارات، لإعادة النظر بتلك القرارات لفحصها من النواحي القانونية والمالية، ومدى تحقق العدالة وتكافؤ الفرص فيها، ومدى اتباعها للإجراءات القانونية، ثم تقديم توصية بذلك لمجلس الوزراء خلال فترة لا تتجاوز الشهرين من تاريخه. كما قرر المجلس أن تكون اللجنة الوزارية من كل من: وزير العدل، ووزير المالية، ووزير الداخلية والأمن الوطني، ووزير التخطيط، بالإضافة إلى الأمين العام لمجلس الوزراء، ويرئسها وزير العدل ويكون الأمين العام لمجلس الوزراء مقرراً لها. (غير منشور).

وقرر مجلس الوزراء أن يقدم كل وزير دراسة مستوفية للقرارات والمراسيم المخالفة للقانون، لمتابعتها من خلال لجنة تجميد القرارات مع مكتب رئيس السلطة الوطنية لإلغائها.^٢

كما قرر مجلس الوزراء إحالة توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بمراجعة قرارات التعيين والترقية والتسكين، إلى اللجنة الوزارية الإدارية للنظر في الآليات الفنية، ووضع كافة التفاصيل التي ترتبط بتنفيذ القرار، ثم تعرض على مجلس الوزراء للبت والإقرار بشكل نهائي، ومنح اللجنة الوزارية الإدارية سقفاً زمنياً لمدة أسبوعين لعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة. كما قرر مجلس الوزراء، تشكيل لجنة للبحث في الهياكل التنظيمية للوزارات، مكونة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ديوان الموظفين العام، وزارة المالية، وزارة التخطيط، والوزارة المعنية.^٣

وفيما بعد، صادق مجلس الوزراء على توصيات اللجنة الاقتصادية بتاريخ ٢٠٠٦/٧/٢ وهي:

قررت اللجنة إلغاء ترقية (٢١) موظفاً استناداً إلى قرار مجلس الوزراء القاضي بمراجعة قرارات الحكومة التاسعة السابقة بشأن الترقيات والتعيينات والتنقلات من تاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٠ حتى ٢٠٠٦/٣/٢٩. وصادق المجلس على تعيين أشخاص في درجات ومراتب عليا بمأهول لا يتعدى درجة البكالوريوس؛ كرئيس سلطة الطاقة، قاضي عليا في ديوان الفتوى والتشريع، وكيل مساعد، مدير عام... إلخ.^٦

ومنح مجلس الوزراء كل وزير حق التوظيف المبرر والملاحق لعدد من الموظفين بالتنسيق بين الوزير والأمين العام لمجلس الوزراء، ووزير المالية، وذلك من خلال الترتيب والتوفيق وبالآلية التي يتم الاتفاق عليها بين الأمين العام لمجلس الوزراء ووزير المالية، وفق الاحتياجات، وعلى حساب إحداثيات موازنة عام ٢٠٠٦، بما ينسجم مع الإطار العام لهيكلية الوزارات.^٧ لكن وبمراجعة قرارات أخرى للمجلس وجدناها تتضمن تعيين موظفين بشكل مخالف لبعض الهيكليات القائمة، كما أن هذا القرار يشكل مخالفلة صريحة لقانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨ الذي يضع آليات وشروط التوظيف^٨ تحقيقاً للشفافية والنزاهة، ويعتبر قرار مجلس الوزراء هذا في نظرنا غير قانوني وغير دستوري أيضاً؛ لمخالفته نص القانون ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ويأتي ليكرس الانتقائية في التوظيف بعيداً عن معايير الشفافية والكفاءة.

طلب مجلس الوزراء من وزير العدل بصفته رئيس اللجنة الخاصة بمراجعة القرارات التي صدرت عن الحكومة التاسعة خلال الفترة من ٢٠٠٥/١١/٢٠ - ٢٠٠٦/٠٣/٢٩ ضرورة الإسراع في إنجاز مراجعة كافة القرارات لرفعها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ اللازم. وفي حال تنفيذ قرارات مجلس الوزراء دون وجود مراسيم فيها يجب على الجهة التي نفذتها تحمل المسؤولية. كما أكد أن هناك مشكلة في تنفيذ قرارات لم تصدر بها مراسيم. وبذلك يكون مجلس الوزراء قد خالف قراره، حيث أوعز لبعض الأشخاص ب المباشرة بأعمالهم على الرغم من عدم صدور مراسيم رئاسية بذلك، كما يقضي القانون.^٩

وحول مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، قرر مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٤ السماح لكل من فصل تعسفياً من وظيفته بسبب الانتماء السياسي أو حرم من استكمال إسناد الوظيفة إليه بعد توفر أحقيته في توليها وفق الشروط والأصول القانونية السارية في حينها وحال بيته وبين توليها انتماؤه السياسي، أن يتقدم بطلب رفع الظلم الذي وقع عليه بحرمانه من الوظيفة العامة. وبمراجعةتنا لقرارات أخرى للمجلس نجد أنها مناقضة لهذا القرار، حيث تم إعفاء بعض الموظفين من مناصبهم واستبدالهم بآخرين معلوم للجميع انتماؤهم لحركة حماس (المشكلة للحكومة) غالبيتهم يتبعون مراكز حساسة، كما تم تعيين عدد كبير من وجوه

الحركة على درجات وظيفية عليا.^٥

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن سياسة الحكومة العاشرة لم تختلف عن سياسات ما سبقها من حكومات فيما يتصل بآلية التعيين في الوظيفة العمومية، حيث لم تلحظ إعلانات في الصحف المحلية عن الشواغر التي شغلها الموظفون الجدد في معظم الحالات، وبالتالي لم تلتزم الجهات الحكومية بالشروط التي يستلزمها قانون الخدمة المدنية ملء الشواغر، كإعلان واجراء مسابقات واختبارات للمتقدمين، بهدف المنافسة على أساس الكفاءة والمهنية.

فالمادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الشاغرة بها، والتي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك".

وتنص المادة ٢٠ من ذات القانون على أنه: "في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين". فيما نصت المادة ١٧ على تعيين الوكلاء والمديرين العامين من موظفي الفئة الأولى (أو ما يعادلها) بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وتنسب من مجلس الوزراء. ولم تصدر مراسيم رئاسية في كثير من التعيينات الجديدة في المراتب العليا والتي قام مجلس الوزراء بتنسيبها إلى الرئيس.

في السياق نفسه، كشف تقرير صادر عن ملتقى الحكم الرشيد^٦ أن مجلس الوزراء منذ استلامه مهامه ولغاية تاريخ ٢٠٠٦/٩/٣٠ قام بتعيين نحو (١٠٦٠٠) موظفاً جديداً، متجاوزاً بذلك السياسة التي أقرها بتعيين (٤٢٨٤) شاغراً فقط. وعقد مجلس الوزراء خلال هذه الفترة ٢٦ جلسة، أصدر فيها ما لا يقل عن ثلاثة قرارات تميز معظمها بطابع إداري، إذ لم تتجاوز القرارات السياسية منها ما نسبته .٪٦

ولخص التقرير إنجازات العمل في مؤسسات الحكم في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الشهور الستة الأولى من عمل الحكومة (٣٠/٩/٢٠٠٦ إلى ٣٠/٩/٢٠٠٦)، بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات لقياس الأداء في هذه المؤسسات، وأشار التقرير إلى أن المجلس التشريعي اقتصر دوره على توجيه بعض الأسئلة لوزراء دون تسجيل أية حالة استجواب، ولم يقدم أو يقر أي مشروع قانون، كما لم يوافق على أي قرار بقانون صدر عن رئيس السلطة الوطنية، سوى المتعلق بتصويت رجال الأمن في الانتخابات. وأثرت عمليات خطف قوات الاحتلال لعدد كبير من نوابه سلباً على دوره التشريعي والرقابي.

برز تراجع وزارة المالية على صعيد الأداء والإصلاح المالي، وتمثل في توقف العمل بحساب الخزينة الموحد لكثير من النفقات والعائدات، وعدم الاستمرار في عملية دمج التخطيط بالموازنة، وعدم تحضير موازنة عام ٢٠٠٧، وإقرار العمل بموازنة العام السابق وفق النظام الثاني عشرى، وتأخر نشر البيانات المالية، في المقابل حققت وزارة المالية مجموعة من الإنجازات أبرزها زيادة تحصيل الإيرادات الداخلية بنسبة ٤٥٪ خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٦^{٥٠}.

الفرع الثالث: تعديل هيكليات

أوعز مجلس الوزراء بمراجعة هيكلياتها القائمة والعمل على تعديلها بغية تطوير الجهاز الإداري ورفع مستوى المؤسسات العامة، وبالفعل بعثت بعض الوزارات بهيكليات معدلة لمجلس الوزراء للمصادقة عليها، حيث أقر بعضها مثل قرار مجلس الوزراء الموقعة من حيث المبدأ على طلب إدخال تعديل على وزارة التربية والتعليم العالي وحالتها إلى اللجنة الوزارية الخاصة بدراسة الهياكل التنظيمية للوزارات.^{٥١}

لكن ولما كانت قرارات مجلس الوزراء غير منشورة، وحيث أن الحكومة لم تتبّن خطة إصلاح إدارية مكتوبة، فإن البحث في قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بهيكليات لمعرفة مدى اتساقها مع "سياسة الإصلاح الإداري" المفترض إعدادها يكاد يكون مستحيلاً، وإن كان فإنه يكون غير علمي وغير دقيق. لكن بدئ لنا واضحًا بقاء، بل وتفاقم حالة الترهل الوظيفي.

الفرع الرابع: التطورات على الصعيد الإداري والتنظيمي

سعت الحكومة العاشرة إلى اتخاذ بعض الإجراءات على الصعيد الإداري والتنظيمي عكست توجه هذه الحكومة نحو التغيير والإصلاح، وحققت بعض التقدم، ومن أهم هذه الإجراءات:^{٥٢}

١. توحيد الإدارات الضريبية وتشكيل مجلس الإيرادات، بهدف إصلاح الإدارة الضريبية وتحديثها وفقاً لمبدأ توحيد الإدارة الضريبية المعمول به في عدد من دول العالم، قامت وزارة المالية بتوحيد الإدارة الضريبية وفقاً لوصيات صندوق النقد الدولي والتي تقوم على توحيد المديريات على أساس وظيفية، كما تم تشكيل مجلس موحد للإيرادات الضريبية تكون مسؤoliته وضع خطة لتوحيد مديريات الضرائب تنفذ على مراحل، وحدد للمجلس موعد أقصاه ٢٠٠٦/١٢/٣١ لإتمام عملية التوحيد، حيث يتوقع بنتيجة ذلك إحداث نقلة نوعية في زيادة تحصيل الإيرادات الضريبية.

٢. تغيير في آلية تحصيل إيرادات ضريبتي الدخل وضريبة القيمة المضافة في الضفة الغربية ومشروع الحاسوب الضريبي.

عمدت الحكومة ويسبب قرار البنوك الإسرائيلية العاملة كبنوك مراسلة للبنوك الموجودة في الأراضي الفلسطينية وقف التعامل مع تلك البنوك، إلى تشكيل لجنة متابعة بهدف التحضير لحلول بديلة في حال تنفيذ ذلك القرار. وقد تقرر تكليف مديرية الحاسوب الضريبي بإنشاء دائرة حسابات ووحدة إدخال بيانات وبناء برنامج محosب مؤقت لاستخدامه كبديل عن اللجوء إلى بنك البريد الإسرائيلي.

إن من أحد أهم مزايا تشغيل نظام الحاسوب الضريبي الفلسطيني هو خفض التكاليف المباشرة وغير المباشرة المرتفعة نسبياً، حيث تتكلف وزارة المالية نتيجة لاستمرار استئجار برامج وخدمات الحاسوب الضريبي الإسرائيلي (شاعم) في دوائر ضريبتي الدخل والقيمة المضافة في الضفة الغربية مبلغاً سنوياً مقداره ٣ ملايين شيكل. كما ويقطع بنك البريد الإسرائيلي عمولة من حسابات وزارة المالية الفلسطينية لديه مقابل خدماته تصل إلى حوالي ٦٠٠ ألف شيكل سنوياً.

٣. تشكيل لجنة مؤشرات الاقتصاد الكلي تكريساً لمبدأ الشراكة فيما بين الوزارات والمؤسسات ذات الاختصاص في عملية رسم السياسة المالية والاقتصادية.

٤ . اعتماد سياسة إنفاق تقشفية؛ بغية تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة المتاحة، شرعت الحكومة بسلسلة من الإجراءات بهدف تخفيض الإنفاق على بعض البنود، من وسائل اتصال ومواصلات، وعمدت إلى إعادة النظر في مبالغ الإيجارات المتعاقد عليها.

الفرع الخامس: الموازنة العامة

تتولى السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية دراسة الموازنات السنوية للوزارات والمؤسسات العامة (مادة ٢٠ من قانون الموازنة العامة). ويتولى مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة إلى المجلس التشريعي (مادة ٣١).

إن المتبع لعمل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة يلحظ غياب التزامها بالنصوص القانونية المنظمة للشؤون المالية العامة والرقابة عليها، فلم تلتزم الحكومة إلا في حالات معدودة بتقديم مشروع قانون الموازنة في الموعد المحدد إلى المجلس التشريعي لإقراره، وكثيراً ما انتهت السنة المالية دون تقديم موازنة لها (٢٠٠٢، ٢٠٠٦). كذلك لم تلتزم الحكومة بتقديم الحساب الختامي للمجلس التشريعي إلا في حالات معدودة (١٩٩٧، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤) ونادراً ما التزمت بتقديم

التقارير الريعية. وهو ما يعني تجاوزاً وتعطيلاً من الحكومة لصلاحيات و اختصاصات السلطة التشريعية، وتفردها في إدارة الشأن المالي دون رقابة أو متابعة أية سلطة ذات علاقة.^٦

وحال الحكومة العاشرة لم يختلف عمّا سبق ذكره، فهي لم تقم بإعداد الموازنة العامة لعام ٢٠٠٦ ولا حتى السنة المالية الجديدة (٢٠٠٧). وقرر مجلس الوزراء الموافقة على اقتراح وزير المالية القاضي بتقديم خطاب بشأن الموازنة أمام المجلس التشريعي، يشرح الحالة التي تعيشها الحكومة بسبب الظروف التي فرضت عليها، بحيث تتم مطالبة المجلس التشريعي باستمرار العمل وفق ما هو معمول به حالياً (يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة).^٧

الفرع السادس: إدارة الأمن

من الطبيعي لضمان نجاح الإصلاح أن يتم تذليل العقبات وفي مقدمتها الدور السلبي للمؤسسة الأمنية التي تتطلب إصلاحاً حقيقياً من حيث دورها وحجمها وصلاحياتها، وموقعها في بنية النظام السياسي على قاعدة الفصل المتوازن بين السلطات بما لا يتيح لأحد استخدامها لتعزيز قوته في مواجهة الأطراف الأخرى، وأن يتم إخضاعها لبدأ الرقابة العامة، لأن معظم الدساتير العربية تشير إلى مادة تنص على إخضاع الجميع إلى سيادة القانون، ولكن عملياً لا يتم بشكل عملي إخضاع الأجهزة الأمنية للسلطة السياسية أو رقابة المؤسسات الرقابية المستندة للقانون، وهذا يعني ضرورة إبراز أهمية المراجعة لهذا الخلل أو إصلاحه، ومن ثم لا توجد ضمانات لتحقيق أهداف الإصلاح في النظام السياسي الفلسطيني وإذا بقي هذا المجال خارج إطار النقاش وال الحوار والمراجعة والفحص؛ فإنه سيؤثر سلباً على مجمل عملية الإصلاح.^٨

ينبغي التركيز في إصلاح الإطار القانوني للمؤسسة الأمنية على النص الدستوري الواضح والصريح على وجوب مهنية هذه المؤسسة (الأجهزة الأمنية والعاملين فيها) وحيادها ووضعها تحت مسؤولية السلطة السياسية، وإخضاعها للرقابة والمساءلة والقانون كبنية مؤسسات الدولة الأخرى، وتوضيح صلاحياتها وتنظيم هيكلها وتحديد عدد أفرادها وفقاً للحاجة الفعلية. ولا بد من مراجعة مضمون العقيدة التي يتم بموجبها بناء منظومة القيم التي يعبأ بها الكادر، بحيث يتم الولاء للوطن، وليس لحزب أو فصيل معين.

الحكومة العاشرة وإدارة الأمن

بعد تولي وزير الداخلية السيد سعيد صيام، مهام منصبه في وزارة الداخلية، اتخذ أول

قراراته بتشكيل قوة المساندة التنفيذية، وإجراء مجموعة من التعيينات في المراتب العليا في وزارة الداخلية.^{٦١} وتتألف هذه القوة في جلها من أبناء الجناح العسكري لحركة حماس، وتأتمر بتعليمات قيادته ووزير الداخلية. ويبلغ عددها حوالي ٦٥٠٠ عنصراً، منهم ١٠٠٠ برتبة رائد وعقيد.^{٦٢}

تعتبر القوة التنفيذية أو قوة المساندة بمثابة الذراع العسكري لحركة حماس داخل المؤسسة الأمنية الفلسطينية، بل إن تفويض هذه القوة وتجهيزاتها يشيران إلى أفضليتها بالنسبة للحكومة على باقي أجهزة الأمن الفلسطينية الأخرى القائمة، الأمر الذي أدى إلى حدوث توتر، وفي أحيان كثيرة اشتباكات بين أفراد هذه القوة والأجهزة الأمنية الفلسطينية النظامية أدت إلى مقتل عدد من المواطنين في قطاع غزة.

وجاء تشكيل هذه القوة لتكون مستقلة عن أي جهاز أمني قائم، حيث لم تنطو تحت مظلة أي جهاز، وتتلقي تعليماتها مباشرة من وزير الداخلية، وقادتها من قبل أحد عناصر كتائب عز الدين القسام، وحتى بعد تشكيلها لم يشهد الوضع الأمني الفلسطيني تحسناً، بل ازداد الأمر تعقيداً بفعل المصادرات التي كانت تقع بين أفراد هذه القوة والأجهزة الأمنية الرسمية، حيث شهدت الأراضي الفلسطينية فوضى أمنية تعد الأخطر من نوعها منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، حيث ارتفعت حالات الاعتداء على الممتلكات العامة والخاصة، وحالات القتل، وتهديد حياة المواطنين. وتشير أرقام الهيئة المستقلة لحقوق المواطن بهذا الصدد إلى أن عدد القتلى الفلسطينيين نتيجة لفوضى السلاح والتناحر السياسي والشجار العائلي بلغ حتى مطلع شهر تشرين الثاني من العام ٢٠٠٦ (٣٠٩) حالات قتل، منها ٢٤ في قطاع غزة و٨٥ في الضفة الغربية، وذلك مقارنة بـ ١٧٦ حالة قتل خلال العام ٢٠٠٥، ٩٥ في قطاع غزة و٨١ في الضفة الغربية؛ أي بزيادة بنسبة ٨٠٪ تقريباً.^{٦٣}

ونرى أن استحداث القوة التنفيذية يعد خطوة إلى الوراء في مسيرة الإصلاح، إذ بدلاً من توحيد الأجهزة الأمنية ومرجعيتها تم استحداث أذرع أمنية جديدة تستند إلى قاعدة حزبية فصائلية، إذ تقوم بمجموعة من المهام دون تنسيق مع الأجهزة الأمنية الرسمية. كما أن تشكيلها جاء على خلاف القانون، حيث أن قانون الخدمة في قوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥ يحظر تشكيل قوى مناوبة أو موازية للقوات والأجهزة التي نص عليها في المادة الثالثة،^{٦٤} وأن عبارة "واية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث" الواردة في هذه المادة لا تصلح سندًا لتأسيس القوة التنفيذية؛ لأنه ينبغي أن تدرج تحت أيٍ من الأجهزة الثلاثة المقررة في القانون وإن لا تتمتع بالاستقلال الذاتي، ولا تكون قائمة على غير أساس من القانون.

وحتى على فرض شرعية إنشائها، فإنه لا ينعقد الاختصاص لوزير الداخلية باستحداثها، بل يكون الأمر من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باعتباره القائد الأعلى للقوات الفلسطينية بنص القانون الأساسي (المادة ٣٩). كما يقضي هذا القانون بأن تؤدي قوى الأمن الوطني وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام (المادة ٧)؛ أي رئيس السلطة الوطنية بحسب نص المادة (٣٩) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، فكيف، والحال هذا، القول بشرعيتها رغم إعلان رئيس السلطة الوطنية عدم شرعيتها. هناك جدل قانوني حول مرجعية الأجهزة الأمنية واحتياطاتها، لعلة في مواد القانون الأساسي، فالبعض يرى أن الرئيس هو مرجعية هذه الأجهزة نزولاً عند حكم المادة (٣٩)، في حين يرى البعض الآخر أن مرجعيتها تنحصر بمجلس الوزراء، كون القانون الأساسي تناول في إحدى مواده قوات الأمن والشرطة في باب السلطة التنفيذية (الحكومة).

من جهة أخرى، تم تعيين وزير للداخلية بعد أن بقي رئيس السلطة الوطنية محتفظاً بهذا المنصب منذ قيام السلطة، وتم إتباع ثلاثة من الأجهزة الأمنية إلى وزارة الداخلية وهي: الأمن الوقائي وجهاز الشرطة وجهاز الدفاع المدني. فقد كان الصراع على مرجعية الأجهزة الأمنية بين الرئيس عرفات ومجلس الوزراء (وزارة الداخلية) في إطار الحزب الواحد (فتح) وتطور هذا الصراع في ظل حكومة حماس بين مؤسسة الرئاسة التي تقودها فتح ومجلس الوزراء ووزارة الداخلية التي تتولاها حماس وما زال هذا الصراع قائماً.^{٦٠}

ويكمن السبب في هذا السجال في النظرة إلى طريقة التعامل مع الأجهزة الأمنية، حيث لا ينظر إليها على أنها أجهزة مكلفة بتوفير الأمن والحماية للوطن ككل، بقدر ما تعتبر أداة بيد السلطة التنفيذية بذراعيها، الرئاسة والحكومة، وبالتالي محاولة كل ذراع تنصيب نفسها مرجعاً لها دون الأخرى.

ولعل التضارب وعدم الانسجام القانوني بين المادتين (٨، ٧) من قانون الخدمة لقوى الأمن لسنة ٢٠٠٥ زاد الهوة وعدم توحيد الموقف بين مؤسستي الرئاسة والحكومة في الفترة الأخيرة؛ حيث تنص المادة (٧) على مباشرة قوى الأمن الوطني وظائفها واحتياطاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، دون بيان آليات العمل وحدود صلاحية كل من الرئيس والوزير، في حين تمنح المادة (٨) رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين القائد العام للأمن الوطني دون تنسيب من وزير الأمن الوطني أو استشارته، الأمر الذي قد يحدث منازعات بين الوزير (المعين من قبل الحكومة) وقائد قوات الأمن الوطني (المعين من قبل الرئيس) حول إدارة هذه القوات، وتعيين من يلزم لقيادتها.

الفرع السابع: علاقة الحكومة بالسلطات الأخرى

نظم القانون الأساسي العلاقة بين السلطات الثلاث (التشريعية، القضائية، التنفيذية) على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وحدد لكل منها صلاحياتها، وإن كان بشكل غير مفصل ودقيق، وربما هذا مبرر كون القانون الأساسي يعتبر بمثابة وثيقة دستورية للسلطة الوطنية الفلسطينية، يضع الأسس والمبادئ العامة والخطوط العريضة لتوجهات (الدولة) تاركاً تفصيلاتها للقوانين الخاصة؛ كالنظام الداخلي للمجلس التشريعي، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، وقانون السلطة القضائية.

لا شك في أن بعض الصلاحيات التنفيذية في القانون الأساسي غير واضحة بين الحكومة والرئاسة، حيث وظف عدم الوضوح هنا أو التداخل في الاختصاصات في الصراع على السلطة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦ بعد أن حصلت قائمة التغيير والإصلاح (التابعة لحركة حماس) على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي، والتي تمكنت من تشكيل الحكومة، لتنتقل حركة فتح والتي كانت تشكل حزب السلطة إلى المعارضة لأول مرة في تاريخ النظام السياسي الفلسطيني.

ومما زاد من توسيط هذه الحالة في الصراع على السلطة، أن حركة فتح بقيت تتولى رئاسة السلطة الوطنية ممثلة بالرئيس محمود عباس، حيث أصبح الصراع يدور بين حزبين و برنامجين مختلفين أحدهما في رئاسة السلطة، والأخر في رئاسة الحكومة و رئاسة المجلس التشريعي. هذا بالإضافة لعدم احترام كل منهما لصلاحيات الآخر في الممارسة العملية.

إن المتضمن للقانون الأساسي يجد أن مبدأ الفصل بين السلطات جاء مرناً، يتيح التعاون والتنسيق بين السلطات وصولاً لمبدأ التكاملية في العمل. لكن واقع الحال بعد بروز نتائج الانتخابات التشريعية الثانية كشف عن ضعف التنسيق والتعاون بين السلطات والمؤسسات التي قام على إدارتها ممثلو حركة حماس وتلك التي ظلت إدارتها بيد حركة فتح. ولم نلمس، أيضاً، صلة مباشرة بين الحكومة أو المجلس التشريعي ومنظمة التحرير الفلسطينية وأجهزتها المختلفة؛ كالمجلس المركزي والمجلس الوطني... إلخ، على الرغم من أن القانون الأساسي في ديباجته استمد شرعيته من حقيقة أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، ومن إرادة هذا الشعب، وهذه الأخيرة هي التي جاءت بالرئيس محمود عباس والحكومة والمجلس التشريعي إلى مباشرة السلطات الثلاث. هذا ما يحتم تفعيل التعاون والتنسيق والاتصال بين جميع الأطراف ذات العلاقة في مراكز صناعة القرار الوطني لتحقيق ما اتجهت إليه إرادة الشعب، وهذا ما لم نلحظه بشكل واضح خلال عمل الحكومة العاشرة.



وبالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الوزراء، "فإنها هي الأخرى لم تتضمن بنوداً كافية حول علاقة مجلس الوزراء بالسلطات الأخرى؛ فالمادة (٢٢) التي جاءت تحت عنوان الاتصال والمتابعة نصت في فقرتها على: "يقوم الرئيس أو الأمين العام أو رئيس الديوان (بتكليف من الرئيس) بالاتصال مع الآخرين فيما يختص بأعمال المجلس من قرارات أو توصيات أو استفسارات". دون توضيح المقصود بالآخرين وبكيفية الاتصال وألياته وحدوده.



خلاصة

نخلص من دراستنا هذه إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نوجزها فيما يلي:

الاستنتاجات

- عند مقارنة برامج الحكومات السابقة (السادسة والتاسعة) مثلاً مع عملها الحكومي والإداري نجد تفاوتاً في الأداء بين حكومة وأخرى، لكن في الغالب يتم تنفيذ بعض بنود البرنامج وإن كان بشكل غير مخطط وغير منظم. لكن الحال في الحكومة العاشرة يختلف، فعند عقد مقارنة بين بنود برنامجها وما تم تنفيذه على أرض الواقع، وبخاصة بالنظر إلى قرارات مجلس الوزراء، نجد أن ما تم تنفيذه فعلًا ليس ذا بال، وأحياناً يتناقض مع بنود البرنامج.
- بُرِز اهتمام الحكومة العاشرة بالمؤسسات العامة غير الوزارية وبمسألة إدارة الأراضي وإصلاح الإدارة الضريبية وتحديثها، إلا أن هذا الاهتمام لم يتبلور في صورة خطة محكمة ومدروسة.
- ناقشت الحكومة بعض الجوانب في برنامجها؛ حيث وعدت بإصلاح الجهاز الإداري والخدمة المدنية، وما كان على الأرض هو ترهل هذا الجهاز، وتعيين مئات الموظفين الجدد، وترقية آخرين دون الالتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية، فلم يكن هناك شفافية أو نزاهة في هذا المجال.
- عدم تمكن الحكومة العاشرة من تحقيق برنامجها فيما يتصل بالإصلاح الإداري والمالي في أجهزة السلطة الوطنية، وعدم إقدامها على مكافحة الفساد والترهل الوظيفي، وساور جل عملها الإداري غياب التخطيط الرشيد.
- عدم قدرة الحكومة على مواجهة الحصار المفروض عليها، ما أضع فرصاً تنمية عديدة بطريقة مركبة.
- غياب خطة عمل أو سياسة إدارية واضحة المعالم لدى مجلس الوزراء. كما لم تقم الحكومة بتقديم أي مشروع قانون أو حتى مشروع تعديل قانون في الشأن الإداري ولا في أي شأن آخر، ولم تتخذ خطوات ملموسة في تعزيز اللامركزية الإدارية، سواء على صعيد الإدارة المحلية أو الإدارة العامة، مع توفر إمكانياتها في ذلك خصوصاً في النصف الأول من عمرها، قبل ارتفاع عدد المخطوفين من قبل الاحتلال من أعضاء المجلس التشريعي، وفي هذا تعارض واضح مع برنامجها.

- انتشار ظاهرة الفوضى الأمنية، وبخاصة عقب تشكيل القوة التنفيذية، ولم تكن هناك مرجعية واضحة ومنضبطة للأجهزة الأمنية، كما كان هناك تحديد لدور مجلس الأمن القومي.
- كان هناك عدم اكتراث وقصور في إعداد الموازنة العامة، حيث استمرت الحكومة بتطبيق النظام الثاني عشرى للميزانية السابقة. الأمر الذى يثير قلقاً حول وضع الإحداثيات والتعيينات الجديدة على هذا النظام، إذ لا بد من إدراجها على بند الميزانية العامة.
- لم تطابق إجراءات الحكومة معايير الحكم الرشيد فيما يتصل بالجوانب الإدارية لعملها، لا سيما في مجال الخدمة المدنية، والشفافية المالية بفعل انتشار ظاهرة الحقائب المالية.
- كان هناك ضعف في التنسيق والاتصال والتعاون ما بين الحكومة ومنظمة التحرير ومؤسسة الرئاسة.

الوصيات

بالبناء على ما جاء في متن البحث ونتائجـه، نوجز فيما يلي عدداً من التوصيات، التي نرى ضرورة أخذها في الاعتبار لعمل أية حكومة فلسطينية مقبلة:

- ضرورة تحويل البيان الوزاري المصدق عليه من المجلس التشريعي من مجموعة من الأهداف والتوجهات غير المحددة بدقة إلى جدول عمل حكومي، من خلال خطة عمل شاملة ومفصلة، وبالأرقام، مرهونة بجدول زمني لتنفيذـها ونشرـها على موقع مجلس الوزراء؛ تحقيقاً للشفافية ومراقبة الجمهور، وعرضـها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها. وأن يتم إعداد هذه الخطة بعد تقديم المـوازنة العامة السنوية. وعلى أن تراعي الخطة الوطنية العامة متـوسطـة المدى الصادرة عن وزارة التخطيط الفلسطينية.
- أن تتضمن الخطة بيان إجراءاتها، من حيث مبرراتـ الحكومة لاعتمادـها، التكلفة المالية المقدرة لتنفيذـها، الأثر التنظيمي لها والجهات المكلفة بتنفيذـها. وأن يلتزم مجلس الوزراء بتـقديـم تقارير دورية إلى المجلس التشريعي تتضـمن ما تم إنجازـه من الخطة وما لم يتم إنجازـه مع ذكر الأسباب. ولـما كان تـشكـيل حـكومـة جـديـدة يؤثـرـ برـنـاجـها على الخـطة الوـطنـية يكون من المـفـيد إـلـازـامـ الحـكومـة الجـديـدة باـسـيرـ ضمنـ الخـطة الوـطنـية إـلـى حينـ تـغـيـرـها بـخـطـةـ آخـرـةـ وـاضـحـةـ المعـالمـ.
- وضعـ قـانـونـ أسـاسـ يـنظـمـ عمـلـ الأـجهـزةـ الـأـمـنـيـةـ بشـكـلـ عامـ، وأنـ يـتمـ تنـظـيمـ عمـلـ كـلـ جـهاـزـ بنـظـامـ خـاصـ. وأنـ يـرـاعـيـ فيـ ذـلـكـ اعتـبارـ هـذـهـ الأـجـهـزةـ أـداـةـ تنـفيـذـيـةـ للـدـوـلـةـ وـلـيـسـ لـحـزـبـ أوـ جـهـةـ مـعـيـنـةـ وـتـحـيـيـدـهاـ فـيـ الـاخـتـلـافـاتـ الحـزـبـيـةـ.



- وضع سياسة أمنية واضحة ومعتمدة تلتزم بها كافة مؤسسات السلطة الوطنية ذات العلاقة (مؤسسة الرئاسة، مجلس الوزراء).
- ضرورة التزام مجلس الوزراء بتقديم الموازنة العامة في مواعيدها، ليتمكن المجلس التشريعي من دراستها وإقرارها والتوقف عن استخدام آلية الصرف على قاعدة ١٢/١.
- ضرورة التزام مجلس الوزراء بتقديم تقرير الحساب الختامي عن كل سنة مالية منتهية، وكذلك التقارير الربيعية، تنفيذاً لأحكام القانون وحتى يتمكن المجلس التشريعي من القيام بدوره الرقابي المالي على أعمال الحكومة.
- ضرورة إصلاح التشريعات، وبخاصة القانون الأساسي، بما يوضح صلاحيات كل من مؤسسة الحكومة ومؤسسة الرئاسة.
- العمل على حل القوة التنفيذية وإدماجها في الأجهزة الأمنية الرسمية القائمة أو حلها ومصادرة سلاحها وأي سلاح آخر يخرج عن حوزة المؤسسة الأمنية النظامية، لما لذلك من دور مهم في تحقيق الأمن ومحاربة الفوضى.



الملاحق

ملحق رقم (١)

قرارات مجلس وزراء الحكومة العاشرة في جلساته الأربعين الأولى

ملاحظات	عدد القرارات الإدارية منها	عدد القرارات	رقم الجلسة
	٣	١١	١
	٤	٦	٢
	٣	١١	٣
	١	٦	٤
	٤	١٢	٥
	١	١٠	٦
		٦	٧
	٨	٢٢	٨
		٧	٩
واحد من القرارات احالة على التقاعد	٥	١٧	١٠
	٦	٩	١١
	٥	١٧	١٢
		٧	١٣
		٨	١٤
منها ٦ قرارات الغاء قرارات سابقة	١٦	٢٢	١٥
		٩	١٦
٢ منها احالة على التقاعد	٥	١٦	١٧
	١	٤	١٨
		١٠	١٩
		١٤	٢٠
	١٠	١٥	٢١
		١٨	٢٢
	١١	٢٧	٢٣
	١٧	٢٣	٢٤
واحد منها احالة على التقاعد	١٢	١٨	٢٥
	٨	١٢	٢٦
	٣	٣	٢٧
	٦	٢٤	٢٩
			٣٠
	٣	١٣	٣١
	١٠	٢١	٣٢
	٢	٨	٣٣
	٤	١١	٣٤
	١٠	١٦	٣٥
			٣٦
		٧	٣٧
واحد منها احالة على التقاعد	٢	٤	٣٨
		٣	٣٩
			٤٠

(٢) ملحق رقم

برنامـجـ الـحـكـومـةـ الـعاـشرـةـ (ـمـقـطـطـاتـ مـنـ خـطـابـ اـسـمـاعـيلـ هـنـيـةـ فـيـ جـلـسـةـ نـيـلـ الثـقـةـ فـيـ المـجـلـسـ التـشـريـعـيـ)

الأخـ رـئـيسـ المـجـلـسـ التـشـريـعـيـ
الـأخـوةـ وـالـأخـواتـ أـعـضـاءـ المـجـلـسـ

هـنـاكـ مـهـمـاتـ جـسـامـ تـقـعـ عـلـىـ عـاـنـقـ الـحـكـومـةـ عـلـىـ الصـعـيدـ الدـاخـلـيـ وـالـخـارـجـيـ.ـ وـانـ الـاضـطـلاـعـ بـهـذـهـ الـمـهـمـاتـ يـسـتـلـزـمـ تـشـخـيـصـ الـمـرـحـلـةـ الـمـاضـيـ،ـ وـقـرـاءـةـ الـوـاقـعـ،ـ لـتـعـزـيزـ النـجـاحـاتـ وـتـصـوـبـ الـمـسـيـرـةـ.

ولـعـلـ مـنـ أـبـرـزـ الـتـحـديـاتـ وـالـقـضـائـاـ وـالـمـهـاـمـ الـتـيـ تـنـتـظـرـ حـكـومـتـناـ إـنـمـاـ يـتـمـثـلـ فـيـ الـأـتـيـ:

أـولـاـ:ـ الـاحتـلـالـ وـمـمـارـسـاتـهـ الـبـشـعـةـ ضـدـ الـأـرـضـ وـالـإـنـسـانـ وـالـمـقـدـسـاتـ وـالـمـقـدـرـاتـ.

ثـانـيـاـ:ـ تـوـفـيرـ الـأـمـنـ وـإـنـهـاءـ الـفـوـضـىـ دـاـخـلـ السـاحـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ.

ثـالـثـاـ:ـ الـأـوضـاعـ الـاـقـتـصـادـيـةـ الـصـعـبـةـ الـتـيـ يـعـانـيـ مـنـهـاـ الـشـعـبـ الـفـلـسـطـينـيـ.

رـابـعـاـ:ـ الـإـلـاصـاـحـ وـمـحـارـبـةـ الـفـسـادـ الـإـدـارـيـ وـالـمـالـيـ.

خـامـسـاـ:ـ تـرـتـيبـ الـبـيـتـ الـفـلـسـطـينـيـ الدـاخـلـيـ،ـ وـصـيـاغـةـ الـمـؤـسـسـاتـ الـفـلـسـطـينـيـةـ عـلـىـ أـسـسـ دـيمـقـراـطـيـةـ تـحـقـقـ الشـرـاكـةـ الـسـيـاسـيـةـ لـلـجـمـيعـ.

سـادـسـاـ:ـ تـعـزـيزـ مـكـانـةـ الـقـضـيـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ فـيـ الـعـمـقـ الـعـرـبـيـ وـالـإـسـلامـيـ.

سـابـعـاـ:ـ تـطـوـيرـ الـعـلـاقـةـ مـعـ الـمـحـيـطـ الـإـقـلـيمـيـ وـالـدـوـلـيـ بـمـاـ يـخـدـمـ الـمـصـالـحـ الـعـلـيـاـ لـشـعبـنـاـ.

وـفـيـ ضـوءـ مـاـ سـبـقـ فـإـنـنـاـ نـؤـكـدـ مـاـ يـلـيـ:

أـولـاـ:ـ حـمـاـيـةـ حـقـ شـعـبـنـاـ فـيـ الدـافـعـ عـنـ نـفـسـهـ فـيـ مـواجهـةـ الـاحتـلـالـ،ـ وـإـزـالـةـ الـمـسـتوـطـنـاتـ،ـ وـجـدارـ الـفـصـلـ الـعـنـصـريـ،ـ وـمـواـصـلـةـ نـضـالـهـ مـنـ أـجـلـ إـقـامـةـ الـدـوـلـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ الـمـسـتـقـلـةـ كـامـلـةـ الـسـيـادـةـ وـعـاصـمـتـهاـ الـقـدـسـ،ـ وـرـفـضـ الـحـلـولـ الـجـزـئـيـةـ وـالـحـدـودـ الـمـؤـقـتـةـ وـسـيـاسـةـ الـأـمـرـ الـوـاقـعـ،ـ وـكـلـ مـشـرـوعـ يـنـتـقـصـ مـنـ حـقـوقـنـاـ وـمـصـالـحـنـاـ كـخـطـةـ فـكـ الـاـرـتـبـاطـ الـهـادـفـةـ إـلـىـ تـحـوـيلـ وـطـنـنـاـ إـلـىـ مـعـازـلـ وـكـنـتوـنـاتـ تـقـطـعـ الـطـرـيقـ أـمـامـ قـيـامـ دـوـلـةـ فـلـسـطـينـيـةـ قـابـلـةـ لـلـحـيـاـةـ.ـ كـمـاـ أـنـنـاـ نـؤـكـدـ تـمـسـكـنـاـ بـحـقـ الـلـاجـئـينـ الـفـلـسـطـينـيـنـ فـيـ الـعـودـةـ وـالـتـعـويـضـ،ـ وـاعـتـبارـذـلـكـ حـقـاـ فـرـديـاـ وـجـمـاعـيـاـ غـيرـقـابـلـ لـلـتـنـازـلـ عـنـهـ أـوـ الـمـساـوـمـةـ عـلـيـهـ.ـ وـكـذـلـكـ الـعـلـمـ مـنـ أـجـلـ تـحرـيرـ الـأـسـرـىـ،ـ وـمـواـجـهـةـ إـجـرـاءـاتـ الـاحتـلـالـ عـلـىـ الـأـرـضـ مـنـ اـغـتـيـالـاتـ وـاعـتـقـالـاتـ وـاجـتـياـحـاتـ،ـ وـالـدـافـعـ عـنـ الـقـدـسـ الـتـيـ تـتـعـرـضـ لـأـكـبـرـ عـمـلـيـةـ تـهـويـدـ.ـ وـمـواـجـهـةـ مـحاـوـلـاتـ ضـمـ الـأـغـوارـ وـتوـسيـعـ الـمـسـتوـطـنـاتـ.ـ كـمـاـ سـنـعـمـ عـلـىـ مـواـجـهـةـ الـعـقـوبـاتـ الـجـمـاعـيـةـ،ـ وـرـفـضـ اـحـتجـازـ

الاحتلال مستحقاتنا المالية.

وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستتعامل مع الاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية بمسؤولية وطنية عالية، وبما يخدم مصالح شعبنا وحقوقه الثابتة. كما أن الحكومة وبوزاراتها المختصة سوف تراعي مصالح ومتطلبات شعبنا وأليات حركة الحياة ذات التماس بالاحتلال وذلك في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والصحية والعملية. كما أن الحكومة ستتعامل مع القرارات الدولية المتعلقة بالقضية الفلسطينية بمسؤولية وطنية وبما يحمي حقوق شعبنا وثوابته الوطنية.

ثانياً: إن توفير الأمن للمواطنين في أنفسهم وممتلكاتهم، وحماية السفارات ومقرات المؤسسات الدولية والعاملين فيها وضيوفنا الأجانب، هي مهمة غير قابلة للتأجيل، وست تعالجها بحكمة وحزم؛ وذلك بسلطة القانون، وبالقيم الأخلاقية التي امتاز بها شعبنا، وبالتعاون المسؤول بين كافة قوى شعبنا العظيم. ومما لا شك فيه، أن تلك الخروقات والتجاوزات الأمنية لا تليق بشعبنا الذي سجل صفحات من المجد تفخر بها أمم الأرض. وهو ما يستلزم معالجة تلك الخروقات المحدودة لما تقدمه من صورة مشوهة عنا ولما تلحقه من ضرر كبير بمصالحتنا العليا.

وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستعمل على تطوير أداء الأجهزة الأمنية، وتعزيز دورها باعتبارها المسؤولة عن حماية شعبنا وحفظ أمنه، ومسؤولة كذلك عن حماية سيادة القانون وضبط النظام، وتوفير الأمن للمواطن دونما انتهاك لحقوقه الدستورية أو اهتمامه الإنسانية أو تدخل في حياته المدنية.

ثالثاً: إن حكومتي التي تتبنى استراتيجية الإصلاح، لنؤكد لمجلسكم الموقر ولشعبنا الذي أعطانا الثقة الغالية بأننا سنكون أوفياء لهذه الثقة، حيث سيلمس المواطن من خلال عمل هذه الحكومة. بإذن الله تعالى. إنجازات حقيقية على الأرض في دوائر الإصلاح الإداري والمالي من خلال الرقابة الفاعلة والتعاون مع المجلس التشريعي في إصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد.

سوف تحرص الحكومة على الاستجابة للاحتياجات الملحة للمواطن في مختلف الحالات، من خلال التخطيط والمبادرة، وفي تحديد أولويات الصرف الإنفاق، وفي إطلاق المبادرات والإبداعات، والحفاظ على أقصى درجة من المصداقية، والاستفادة من تجارب الآخرين في مجال مأسسة المجتمع وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والحريات العامة، مع مراعاة خصوصيتنا

ملحق رقم (٢)

برنامج الحكومة العاشرة (مقططفات من خطاب اسماعيل هنية في جلسة نيل الثقة في المجلس التشريعي)

الأخ رئيس المجلس التشريعي
الأخوة والأخوات أعضاء المجلس

هناك مهام جسام تقع على عاتق الحكومة على الصعيد الداخلي والخارجي. وإن الاضطلاع بهذه المهام يستلزم تشخيص المرحلة الماضية، وقراءة الواقع، لتعزيز النجاحات وتصويب المسيرة.

ولعل من أبرز التحديات والقضايا والمهام التي تنتظر حكومتنا إنما يتمثل في الآتي:

أولاً: الاحتلال وممارساته البشعة ضد الأرض والإنسان وال المقدسات والمقدرات.

ثانياً: توفير الأمن وإناء الفوضى داخل الساحة الفلسطينية.

ثالثاً: الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعاني منها الشعب الفلسطيني.

رابعاً: الإصلاح ومحاربة الفساد الإداري والمالي.

خامساً: ترتيب البيت الفلسطيني الداخلي، وصياغة المؤسسات الفلسطينية على أسس ديمقراطية تحقق الشراكة السياسية للجميع.

سادساً: تعزيز مكانة القضية الفلسطينية في العمق العربي والإسلامي.

سابعاً: تطوير العلاقة مع المحيط الإقليمي والدولي بما يخدم المصالح العليا لشعبنا.

وفي ضوء ما سبق فإننا نؤكد ما يلي:

أولاً: حماية حق شعبنا في الدفاع عن نفسه في مواجهة الاحتلال، وإزالة المستوطنات، وجدار الفصل العنصري، ومواصلة نضاله من أجل إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة كاملة السيادة وعاصمتها القدس، ورفض الحلول الجزئية والحدود المؤقتة وسياسة الأمر الواقع، وكل مشروع ينتقص من حقوقنا ومصالحنا كخطة فك الارتباط الهدافة إلى تحويل وطننا إلى معازل وكنتوانات تقطع الطريق أمام قيام دولة فلسطينية قابلة للحياة. كما أننا نؤكد تمسكنا بحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض، واعتبار ذلك حقاً فردياً وجماعياً غير قابل للتنازل عنه أو المساومة عليه. وكذلك العمل من أجل تحرير الأسرى، ومواجهة إجراءات الاحتلال على الأرض من اغتيالات واعتقالات واجتياحات، والدفاع عن القدس التي تتعرض لأكبر عملية تهويد. ومواجهة محاولاتضم الأغوار وتوسيع المستوطنات. كما سنعمل على مواجهة العقوبات الجماعية، ورفض احتجاز

الاحتلال مستحقاتنا المالية.

وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستتعامل مع الاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية بمسؤولية وطنية عالية، وبما يخدم مصالح شعبنا وحقوقه الثابتة. كما أن الحكومة وبوزاراتها المختصة سوف تراعي مصالح ومتطلبات شعبنا وأليات حركة الحياة ذات التماس بالاحتلال وذلك في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والصحية والعملية. كما أن الحكومة ستتعامل مع القرارات الدولية المتعلقة بالقضية الفلسطينية بمسؤولية وطنية وبما يحمي حقوق شعبنا وثوابته الوطنية.

ثانياً: إن توفير الأمن للمواطنين في أنفسهم وممتلكاتهم، وحماية السفارات ومقرات المؤسسات الدولية والعاملين فيها وضيوفنا الأجانب، هي مهمة غير قابلة للتأجيل، وسنعملجها بحكمة وحزم، وذلك بسلطنة القانون، وبالقيم الأخلاقية التي امتاز بها شعبنا، وبالتعاون المسؤول بين كافة قوى شعبنا العظيم. وما لا شك فيه، أن تلك الخروقات والتجاوزات الأمنية لا تليق بشعبنا الذي سجل صفحات من المجد تفخر بها أمم الأرض. وهو ما يستلزم معالجة تلك الخروقات المحدودة لما تقدمه من صورة مشوهة عنا ولما تتحققه من ضرر كبير بمصالحنا العليا.

وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستعمل على تطوير أداء الأجهزة الأمنية، وتعزيز دورها باعتبارها المسؤولة عن حماية شعبنا وحفظ أمنه، ومسؤولة كذلك عن حماية سيادة القانون وضبط النظام، وتوفير الأمن للمواطن دونما انتهاك لحقوقه الدستورية أو امتهان لكرامته الإنسانية أو تدخل في حياته المدنية.

ثالثاً: إن حكومتي التي تتبنى استراتيجية الإصلاح، تؤكد لمجلسكم الموقر ولشعبنا الذي أعطانا الثقة الغالية بأننا سنكون أوفياء لهذه الثقة، حيث سيلمس المواطن من خلال عمل هذه الحكومة. بإذن الله تعالى. إنجازات حقيقية على الأرض في دوائر الإصلاح الإداري والمالي من خلال الرقابة الفاعلة والتعاون مع المجلس التشريعي في إصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد.

وسوف تحرص الحكومة على الاستجابة للاحتياجات الملحة للمواطن في مختلف المجالات، من خلال التخطيط والمبادرة، وفي تحديد أولويات الصرف الإنفاق، وفي إطلاق المبادرات والإبداعات، والحفاظ على أقصى درجة من المصداقية، والاستفادة من تجارب الآخرين في مجال مأسسة المجتمع وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والحربيات العامة، مع مراعاة خصوصيتنا

الفلسطينية والعربية والإسلامية الفريدة، التي تأخذ بعين الاعتبار الواقع السياسي والاجتماعي والتاريخي لشعبنا..

وفي إطار الإصلاح كذلك، فإن الحكومة ستسعى إلى محاربة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والترفع عن استغلال المال العام.. وسنعطي مسألة التطوير الإداري بعداً اجتماعياً وثقافياً مجتمعية تؤسس لمفهوم جديد، فقد بتنا بأمس الحاجة إلى صياغة إستراتيجية فلسطينية مجتمعية للتنمية الإدارية، وإلى آلية عمل سليمة تستند إلى مفاهيم الإدارة الحديثة مما يساعد على تنفيذ هذه الإستراتيجية وفق متطلبات وحاجة المجتمع الفلسطيني.

رابعاً: إن هذه الحكومة التي جاءت عبر الخيار الديمقراطي والانتخابات الحرة تتلزم بحماية الديمقراطية الفلسطينية والحفاظ عليها والداول السلمي للسلطة وترسيخ الشراكة والتعددية السياسية، باعتبارها الخيار السليم لضمان سلامة نظامنا السياسي واستقراره..

إننا ندرك أن تعزيز الشورى والديمقراطية يتطلب العمل على إقرار سيادة القانون، والتخلص من التعرّفات العشائرية والعائلية والجهوية، وتكريس مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

وستعمل الحكومة على حماية الحقوق الدستورية لجميع المواطنين وصيانتها بما يحمي حقوق الإنسان الفلسطيني وحريته.

وستعمل الحكومة كذلك على أن تتبّوأ المرأة الفلسطينية المكانة التي تليق بها ويتضحياتها الكبيرة، وتضمن لها المشاركة في صنع القرار في وزاراتنا ومؤسساتنا الوطنية.

وتتعهد الحكومة بحماية حقوق المواطن وترسيخ مبدأ المواطن دون تفريق على أساس العتقد أو الانتماء السياسي، وسنعمل معاً على محاربة الإقصاء السياسي والوظيفي، وسوف نرفع الظلم عن الناس ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً (يا عبادي.. إنّي حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محراً، فلا تظالموا).

إن بناء دولة القانون يعزز الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني ويساعد على دعم صموده دفاعاً عن حقوقه وحرياته، كما أن سيادة القانون تجعل للقضاء الدور الأساسي في ضمانه لتحقيق المساواة واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.. ولذلك، فإن رجال القضاء والنيابة والمحامين هم مكمل ضروري لعمل السلطة التنفيذية على تطبيق سيادة القانون وتعزيز الديمقراطية، وهو ما يتطلب استقلال القضاء وعمله بمهنية عالية ومسؤولية.. فاستقلال القضاء وعمله بمهنية موضوعية هو الذي يشيع الأمان في المجتمع ويشكل ضمانة أساسية لتحقيق العدالة..

خامساً: إن إصلاح النظام المالي وتحويل كل إيرادات السلطة الوطنية إلى الخزينة العامة وتعزيز مبدأ الشفافية وتحديد أولويات الصرف ستكون أيضاً مهمة غير قابلة للتأجيل، وسننسعى إليها ضمن رؤية اقتصادية فلسطينية متكاملة، وسوف نعد لها أنفسنا بشكل جيد وخلق، وسنعمل ضمن المحددات التالية:

أ. العمل على ضمان حياة كريمة حرة للمواطن، والحفاظ على المكاسب المشروعة التي تحققت، وتأمين صرف رواتب الموظفين؛ عسكريين ومدنيين، وكذلك المخصصات المتعلقة بالشؤون الاجتماعية وأسر الشهداء والأسرى والجرحى والمعاقين.

ب. إعطاء الأولوية للأرتقاء بالاقتصاد الوطني، ووضع السياسات والبرامج الكفيلة بمعالجة الفقر والبطالة من خلال تعزيز القدرة الذاتية وتشجيع القطاعات الاقتصادية الإنتاجية، مع المحافظة على دعم المنتجات الوطنية بكلفة الوسائل الممكنة، إضافة إلى تطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية مع العالم العربي والإسلامي بشكل خاص، وتشجيع العلاقات المباشرة مع الاتحاد الأوروبي وبقية دول العالم.

ج. التحرك لحماية المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص، وتوفير المناخ الملائم والمناسب لنشاطه، كما إن إرساء القواعد السليمة بين العمل الحكومي ومؤسساته الرسمية ومؤسسات القطاع الخاص، يشكل ضمانة مهمة لجلب الاستثمارات إلى فلسطين، وستقوم الحكومة بتوفير البيئة المناسبة وأجواء الحماية والاستقرار للمشاريع الاستثمارية.

واسمحوا لي ومن على هذا المنبر أن أتوجه بنداء إلى أصحاب رأس المال الفلسطيني والعربي والإسلامي وادعوهم للقدوم إلى وطننا لاستكشاف فرص الاستثمار في مختلف المجالات، ونحن نعدكم بأننا سنوفر لهم كل مساعدة ممكنة، والمناخ الاستثماري والأمن والحماية الاقتصادية، عبر سن القوانين والتشريعات اللازمة.. فنحن نتطلع إلى مشاركتهم واسهامهم في تخفيف المعاناة عن شعبنا ونصرة قضيته العادلة، وفي تخفيف ضائقته الاقتصادية الخانقة، وحتى يساهموا في إيجاد فرص العمل لقطاعات الشباب والখريجين والخريجات.

ونحن هنا نجدد التأكيد بأن الاستثمار هو دعامة من دعائم التنمية المستدامة، ولا تغنى التبرعات والمعونات. على أهميتها وضرورتها في هذه المرحلة. ولذا فإن واحدة من أولى أولويات برنامجنا الاقتصادي هي تشجيع الاستثمار في فلسطين، وستكون حكومتنا على جاهزية عالية لبحث كافة التفاصيل المتعلقة بتوفير الضمانات اللازمة للاستثمار الخارجي، ونحن هنا نقول إنه من باب أولى أن تعود الأموال الوطنية الفلسطينية إلى الداخل لتساهم في تحريك عجلة

البناء والتنمية، وستعمل حكومتنا على حث المؤسسات المالية والمصرفية العاملة في فلسطين على استثمار الودائع والأموال داخل فلسطين، وسنكون عوناً لها في توفير أفضل الأجزاء الاستثمارية لتحقيق العوائد المالية المجدية.

وإذا كان برنامجنا الاقتصادي يسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة بتجهيز الطاقات والاستغلال الأمثل للثروة، إلا أن الحكومة تدرك بأن الأوضاع السياسية المحيطة بشعبنا المحاصر بالاحتلال واستمرار إغلاق المعابر قد أحدث دماراً كبيراً بينيتنا الأساسية، مما جعلنا في حاجة ماسة إلى العون والمساندة من المجتمع الدولي ومن الأشقاء والأصدقاء في العالم، وستسعى الحكومة إلى الانفتاح والحوار مع كافة الدول بما فيها دول الاتحاد الأوروبي على مواصلة تقديم المساعدات لشعبنا وسلطتنا بما يوفر حياة كريمة لهذا الشعب المنكوب، ونحن نؤكد لكل المانحين أننا سنوفر ضمانتين:

الأولى: أن كل الأموال التي ستقدم لشعبنا وسلطتنا ستذهب إلى وجهتها التي خصصت لها، وستنفق على المشاريع وال المجالات التي يتم تبنيها وتمويلها، ولن تذهب إلى أي جهة أخرى.
والثانية: أن حكومتنا ستتوفر كل الضمانات والآليات اللازمة لكافة الدول المانحة والجهات المترغبة لمراقبة عملية صرف هذه الأموال والتأكد من أنها أنفقت في الإطار الصحيح، ووفق ما اعتمد من خطط ومشاريع وبرامج....

إن حكومتنا تنتظر من المجتمع الدولي وخصوصاً اللجنة الرباعية الدولية أن تتحاز إلى قيم العدل والإنصاف من أجل تحقيق السلام الشامل والعادل في المنطقة وألا تتحاز إلى طرف على حساب طرف آخر، وإن تتوقف عن التلویح بفرض عقوبات على الشعب الفلسطيني بسبب خيارة الديمقراطي، وفي هذا الصدد فإن الحكومة تثمن موقف روسيا كعضو في اللجنة الرباعية التي اختارت سبيل الحوار بدلاً من التلویح بالتهديد والوعيد، وإن حكومتنا ستكون على استعداد للحوار مع اللجنة الرباعية الدولية والبحث عن كافة السبل لإنهاء حالة الصراع وإقرار الهدوء في المنطقة...

كما لا بد هنا من التأكيد على الوحدة الجغرافية الفلسطينية، والإصرار على الربط بين شطري الوطن بالربط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين الضفة والقطاع، فضلاً عن الربط بين الداخل والخارج، وتفعيل المؤسسات الوطنية وعلى رأسها منظمة التحرير الفلسطينية، لضمان هذا الترابط، ولصيانة حق العودة لشعبنا في الشتات.

وفي الشأن المجتمعي الداخلي أشير إلى ضرورة رعاية الجانب الصحي وتطويره لتلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني، وبضمن ذلك تطوير برامج للتأمين الصحي وتحسين وضع

المستشفيات. كما لا بد من العمل على رسم سياسة اجتماعية واضحة ذات استراتيجية تهدف إلى توفير حياة اجتماعية كريمة لجميع فئات المجتمع الفلسطيني من خلال برنامج الضمان الاجتماعي بحيث يحمي المجتمع من المشاكل الاجتماعية مثل الفقر والبطالة والانحراف. كذلك التأمينات الاجتماعية لكتاب السن والعجزة وأصحاب الاحتياجات الخاصة. كذلك العمل على توفير الرعاية الاجتماعية للأسرة من خلال برامج اجتماعية هادفة.

وفي مجال سيادة القانون وتعزيز الديمقراطية، نؤكد أن حرية الإنسان الفلسطيني هي الهدف الذي تسعى إليه الحكومة الفلسطينية عبر المساواة والعدالة واحترام حقوق الإنسان وخاصة للمرأة والفتات المستضعفة، لما يحققه ذلك من أمن واستقرار للمجتمع، وهو ما ستحرص عليه الحكومة في عملها التنفيذي واقتراحاتها التشريعية التي ستحرص فيها على كل ما يسهم في التنمية البشرية المجتمعية وما يسهل تنمية دور المرأة ومشاركتها في الحياة السياسية والمجتمعية عامة. إن بناء دولة القانون يعزز الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني ويساعد على دعم صموده دفاعاً عن حقوقه وحرياته، وهو ما يتطلب استقلال القضاء وعمله بمهنية عالية ومسؤولية.

كما لا بد من النهوض بالعملية التعليمية وتطويرها للرقي بها إلى مصاف الدول المتقدمة والاستفادة من الخبرات الحديثة مع الحفاظ على الهوية.

وفي مجال التنمية الإدارية والإصلاح الحكومي، سنسعى إلى العمل على تنفيذ برنامج الإصلاح الحكومي ومراجعة الهيكلية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري في كافة الوزارات والمؤسسات العامة وتعزيز التعاون بينها، واستكمال بناء القدرات الذاتية فيها، والتركيز على التنمية الإدارية والتنمية البشرية باعتبارها الركن الأساس في التنمية الشاملة.

كما لا بد من إصلاح وإعادة إعمار البنية التحتية والمباني التي دمرها الاحتلال الإسرائيلي، والسعى لتحسين استثمارات ملائمة لتطوير وإعادة تأهيل وصيانة أو إنشاء شبكات البنية التحتية الأساسية من طرق ومجاورة وكهرباء وغيرها، وتطوير وإنشاء المناطق الصناعية، والعمل على تطوير قطاع الإسكان لتوفير سكن ملائم وخاصة لذوي الدخل المحدود والأزواج الجدد، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات وتطوير هذا القطاع للمساهمة في بناء مجتمع المعرفة.

المصدر: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني:

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/gover/ministry2.asp?option=5&gover=10>

المصادر والمراجع

الاتفاقيات

- إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية (اتفاقية أوسلو) بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣.
- اتفاقية غزة أريحا أولاً بتاريخ ٤/٥/١٩٩٤.
- الاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة- واشنطن ٢٨ أيلول ١٩٩٥ وبروتوكولاتها الملحقة (أوسلو ٢).

الأبحاث والأوراق

- أحمد مجذلاني، المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٢.
- عاصم خليل: الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية، ورقة مقدمة في ورشة عمل حول علاقة المجتمع والأمن، PASSIA، ٢٠٠٦/٩/٢٠.
- دليل الصياغة التشريعية، إعداد ديوان الفتوى والتشريع-وزارة العدل ومعهد الحقوق-جامعة بيرزيت ومشاركة الدائرة القانونية-المجلس التشريعي، ٢٠٠٠.
- كيث باتشيت، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات، ورقة مقدمة في ورشة عمل حول تطوير نموذج لصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت ٦-٣ شباط ٢٠٠٣.
- الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني، مسودة دراسة لمعهد الحقوق -جامعة بيرزيت، تحت الطبع، ٢٠٠٧، ص ١٦١.
- مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان التاسع والعشر، ٢٠٠٣.

التقارير

- تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني" السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء. مسودة أولية: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠٠٦.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٤، التقرير السنوي الحادي عشر، رام الله، آذار ٢٠٠٦.
- وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٥، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الحادي عشر.

- تقرير عمل الحكومة التاسعة الصادر عن رئاسة الوزراء الفلسطينية (٢٤ شباط - ٢٤ كانون الأول ٢٠٠٥)، رام الله، ٢٠٠٥.
- عزمي الشعبي، ورقة حول إصلاح المؤسسة الأمنية في النظام السياسي العربي، رام الله، شبكة أمان.

القوانين واللوائح

- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣
- قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣
- قانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥
- قانون الخدمة المدنية ١٩٩٨
- قانون الخدمة لقوى الأمن لسنة ٢٠٠٥
- اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء

أخرى

- الواقع الفلسطيني.
- قرارات مجلس الوزراء (الحكومة العاشرة) - غير منشورة.
- صحيفة "الأيام" المحلية ، ٢٠٠٦/٢/٢٥ .

الإنترنت

- http://www.oppc.pna.net/mag/mag21/new_page_14.htm
- <http://www.fateh-k.com/index.php?mytopic=205&cato=subject>
- <http://palestine1.uv.ro/modules.php?...article&sid=21>
- <http://palpress.ps/arabic/index.php?maa=ReadStory&ChannelID=57734>
- <http://palpress.ps/arabic/index.php?maa=ReadStory&ChannelID=57734>
- <http://www.mof.gov.ps/?stat=51>
- <http://www.aljazeeratalk.net/forum/showthread.php?p=95461>
- <http://www.almustaqbal.com/stories.aspx?issueid=1355&categoryid=5>
- www.un.org.lb/un/awms/uploadedFiles/Enhanced%20National%20Decision-Making%20Capacity.doc –
- <http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/peace1.asp>

الهوامش

تغطي ولاية المجلس منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي يتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم. (البند ٤ من الاتفاق).

تحدد نطاق هذه الصلاحيات في المجالات التالية: التعليم، الثقافة، الصحة، الشؤون الاجتماعية، الضرائب المباشرة والسياحة، العمل، الصناعة والتجارة، التأمين، خدمات البريد، الإحصائيات، الحكم المحلي، الزراعة، البنزين والغاز، التربية والتعليم، الصحة، الرفاه الاجتماعي، السياحة، الضريبة المباشرة وضريبة المкос المضافة على الإنتاج المحلي.

للاطلاع على نصوص هذه الاتفاقيات، راجع مركز المعلومات الوطني الفلسطيني على الصفحة:

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/peace1.asp>

كان من المفترض أن تنتهي الفترة الانتقالية عام ١٩٩٩، لكنها مرت دون التوصل لاتفاق سلام شامل مع إسرائيل، وما كان مفترضاً أن يكون انتقاليًا بدأ يأخذ شكلاً نهائياً. في الوقت نفسه، استمر الفلسطينيون في عملية الإعداد للدولة رغم الكثير من المعيقات الخارجية، واستمرت السلطة الفلسطينية بالتعامل باعتبارها السلطة العليا على الأرض، على الأقل في بعض الأراضي الفلسطينية. وأصبحت مؤسسات السلطة الفلسطينية شبيهة بمؤسسات دولة، بالرغم من محدودية صلاحياتها. كما أن المجتمع الدولي أصبح يفضل التعامل مع السلطة الفلسطينية لكونها المخولة بادارة أمور معظم الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وأصبحت منظمة التحرير تعتمد على السلطة الفلسطينية في كثير من الأمور وخاصة من الناحية المالية. لهذا تحولت أنظار الفلسطينيين نحو الانتخابات كمصدر للشرعية بدل الخطابات التحريرية، وأحياناً بموازاتها. وجرى هذا بدعم دولي، على الأقل حتى الانتخابات التشريعية الثانية. فتمت الانتخابات البلدية على مراحل، وجرت الانتخابات الرئاسية بطريقة سلسة، فتم تداول السلطة بشكل سلمي. كذلك الأمر بالنسبة للمجلس التشريعي الذي بدأ يطالب بدور غير دوره المعهود، كما لو كان برماناً لدولة مستقلة، وبالتالي يرفض أي تقييد لسلطته التشريعية والرقابية. عاصم خليل: الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية، ورقة مقدمة في ورشة عمل حول علاقة المجتمع والأمن، PASSIA، ٢٠٠٦/٩/٢٠.

أحمد مجذلاني، المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٢، ص ٩٢.

- لزيـد من المـعلومات انـظر: دليل الصـياغـة التشـريعـية، إـعداد دـيوـان الفـتـوى والـتشـريعـ، وزـارـة العـدـل وـمعـهـدـ الحـقـوقـ، جـامـعـةـ بـيرـزـيتـ وـمـشارـكـةـ الدـائـرـةـ الـقاـنـوـنـيـ، المـجـلـسـ التـشـريعـيـ، ٢٠٠٠، صـ ٢٧ـ.
- ١ـ كـيـثـ باـتشـيـتـ، تـحـضـيرـ وـصـيـاغـةـ وإـادـارـةـ مـشـارـيـعـ التـشـريعـاتـ، وـرـقـةـ مـقـدـمـةـ فـيـ وـرـشـةـ عـمـلـ حـولـ تـطـوـيـرـ نـمـوذـجـ لـلـصـيـاغـةـ التـشـريعـيـ للـبـرـلـانـاتـ الـعـرـبـيـةـ، بـيـرـوـتـ ٦ـ٣ـ شـبـاطـ ٢٠٠٣ـ، صـ ٣ـ.
- ٢ـ الإـطـارـ القـانـوـنـيـ وـالـتـنـظـيمـيـ لـإـادـرـةـ الـحـكـومـةـ لـلـعـمـلـيـةـ التـشـريعـيـةـ: الـوـاقـعـ الـفـلـسـطـينـيـ، مـسـودـةـ درـاسـةـ لـعـهـدـ الـحـقـوقـ، جـامـعـةـ بـيرـزـيتـ، تـحـتـ الطـبعـ، ٢٠٠٧ـ، صـ ١٦١ـ.
- ٣ـ تـقـرـيرـ حـولـ "الفـصـلـ المـتـوازنـ بـيـنـ السـلـطـاتـ فـيـ النـظـامـ السـيـاسـيـ الـفـلـسـطـينـيـ" السـلـطةـ التـنـفيـذـيـةـ: مـجـلـسـ الـوزـراءـ، مـسـودـةـ أـولـيـةـ: مـوـاـطـنـ، المـؤـسـسـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ لـدـرـاسـةـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ، ٢٠٠٦ـ، صـ ٢٢ـ.
- ٤ـ الـهـيـئـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ الـمـسـتـقلـةـ لـحـقـوقـ الـمـوـاـطـنـ، حـالـةـ حـقـوقـ الـمـوـاـطـنـ الـفـلـسـطـينـيـ خـلـالـ عـامـ ٢٠٠٤ـ، التـقـرـيرـ السـنـوـيـ الحـادـيـ عـشـرـ، رـامـ اللـهـ، آـذـارـ ٢٠٠٦ـ.
- ٥ـ تـقـرـيرـ حـولـ "الفـصـلـ المـتـوازنـ بـيـنـ السـلـطـاتـ فـيـ النـظـامـ السـيـاسـيـ الـفـلـسـطـينـيـ" السـلـطةـ التـنـفيـذـيـةـ: مـجـلـسـ الـوزـراءـ، مـرـجـعـ سـابـقـ، صـ ٢٣ـ.
- ٦ـ التـحـدـيدـ المـتـفـقـ عـلـيـهـ لـنـظـامـ إـادـرـةـ الـدـولـةـ وـالـمـجـتمـعـ (مـسـودـةـ)، وـافـقـتـ عـلـيـهـ الـلـجـنةـ الـاستـشـارـيـةـ لـلـبـرـنـامـجـ وـالـشـؤـونـ التـشـغـيلـيـةـ (CCPQ)ـ بـالـنيـابـةـ عـنـ لـجـنةـ التـنـسـيقـ الإـادـريـةـ (ACC)ـ فـيـ جـلـسـتـهاـ السـابـعـةـ عـشـرـ، فـيـ نـيـويـورـكـ، ٢٠ـ ٢٢ـ أـيـلـولـ ٢٠٠٠ـ.
- ٧ـ www.un.org.lb/un/awms/uploadedFiles/Enhanced%20National%20Decision-Making%20Capacity.doc –
- ٨ـ انـظـرـ مجلـهـ مـرـكـزـ التـخـطـيطـ الـفـلـسـطـينـيـ، العـدـانـ التـاسـعـ وـالـعاـشرـ، ٢٠٠٣ـ، عـلـىـ الرـابـطـ السـابـقـ.
- ٩ـ قـرارـ مـجـلـسـ الـوزـراءـ رقمـ ٣ـ لـسـنـةـ ٢٠٠٣ـ الـخـاصـ بـالـحـاقـ بـعـضـ الـمـؤـسـسـاتـ الـعـامـةـ بـوزـارـةـ الـمـالـيـةـ، الـوـقـائـعـ الـفـلـسـطـينـيـةـ، عـدـدـ ٤٨ـ، تـارـيخـ ٢٩ـ/١٠ـ/٢٠٠٣ـ، صـ ٥٠ـ. انـظـرـ فـيـ ذـلـكـ تـفصـيلاـ: الـإـطـارـ القـانـوـنـيـ وـالـتـنـظـيمـيـ لـإـادـرـةـ الـحـكـومـةـ لـلـعـمـلـيـةـ التـشـريعـيـةـ، المـرـجـعـ السـابـقـ، صـ ٧٤ـ وـماـ بـعـدـهاـ.
- ١٠ـ الـوـقـائـعـ الـفـلـسـطـينـيـةـ، عـدـدـ ٤٨ـ، تـارـيخـ ٣٠ـ/١٠ـ/٢٠٠٣ـ، صـ ٩١ـ.
- ١١ـ رـاجـعـ نـصـوصـ قـانـونـ التـأـمـيـنـاتـ الـاجـتمـاعـيـةـ رقمـ ٣ـ/٢ـ، الـوـقـائـعـ الـفـلـسـطـينـيـةـ، تـارـيخـ ٢٩ـ/١ـ، ٢٠٠٤ـ، عـدـدـ ٤٨ـ، صـ ٧ـ. انـظـرـ أـيـضاـ قـرارـ مـجـلـسـ الـوزـراءـ رقمـ ٢ـ/٢ـ، ٢٠٠٣ـ، الـوـقـائـعـ الـفـلـسـطـينـيـةـ، عـدـدـ ٤٦ـ، تـارـيخـ ١٦ـ/٨ـ/٢٠٠٣ـ، صـ ٢١ـ.



- ^{١٧} الواقع الفلسطيني، عدد ٤٣، تاريخ ٢٠٠٢/٩/٥، ص ٣٤.
- ^{١٨} راجع تقرير عمل الحكومة التاسعة الصادر عن رئاسة الوزراء الفلسطينية (٢٤ شباط ٢٠٠٥)، رام الله، ص ١١-٨.
- ^{١٩} الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية، المرجع السابق، ص ٧٨.
- ^{٢٠} قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتأمين احتياجات قطاع التربية والتعليم الحكومي من الأبنية المدرسية، المنشور في الواقع الفلسطيني بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٧، عدد ٥٥، ص ١٩٠.
- ^{٢١} وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٥، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الحادي عشر، ص ١٩٠.
- ^{٢٢} قانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥، الواقع الفلسطيني بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٩، العدد ٦٠، ص ٥.
- ^{٢٣} الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية، المرجع السابق، ص ٧٩.
- ^{٢٤} انظر البرنامج كاملاً على مركز المعلومات الوطني الفلسطيني على الرابط (أو ملحق ٢): <http://www.pnic.gov.ps/arabic/gover/ministry2asp?option=5&gover=10>
- ^{٢٥} مع الإشارة إلى أن الرئيس المرحوم ياسر عرفات كان يجمع بين رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة إلى أن تشكلت الحكومة السادسة برئاسة السيد محمود عباس.
- ^{٢٦} صحيفة "الأيام" المحلية ، ٢٠٠٦/٢/٢٥.
- ^{٢٧} http://www oppc pna net mag mag21 new_page_14.htm
- ^{٢٨} انظر ملحق رقم ١، يوضح قرارات مجلس الوزراء في أربعين جلسة من جلساته وعدد قراراته فيها ونسبة القرارات الإدارية منها.
- ^{٢٩} باستثناء قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. منشور في الواقع الفلسطيني، عدد ٦٦، تموز ٢٠٠٦، ص ٢٠٦.
- ^{٣٠} جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/٢) يومي الثلاثاء والأربعاء ١٢.١١ /٢٠٠٦/٠٤ (القرارات غير منشورة).
- ^{٣١} جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/١) بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٥. (غير منشورة).
- ^{٣٢} جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/٢) المشار إليها أعلاه.
- ^{٣٣} جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/٦) الثلاثاء ٢٠٠٦/٥/٩.

- جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/٣) الثلاثاء ١٨/٤/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٥) الثلاثاء ٢٢/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٧) الثلاثاء ١٦/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٨) الثلاثاء ٢٣/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات رقم (١٠/٨) المشار إليها .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٦) الثلاثاء ٩/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨/٨/٢٠٠٦ .
 في جلسته رقم (١٠/٢٠) بتاريخ ١٤/٨/٢٠٠٦ .
 منشور في الواقع الفلسطيني، عدد ٥٤، تاريخ ٢٣/٤/٢٠٠٥، ص ٦٧ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٢١) بتاريخ ٢٢/٨/٢٠٠٦ .
 د. تيسير عمرو، باحث وخبير اقتصادي فلسطيني، مقابلة بتاريخ ١/٣/٢٠٠٧ .
<http://www.fateh-k.com/index.php?mytopic=205&cato=subject>
 أنظر: د. تيسير عمرو، المصدر السابق .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٦) بتاريخ ٩/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٩) بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/١٥) بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٢) يومي الثلاثاء والأربعاء ١١/٤/٢٠٠٦ .
 راجع مثلاً نص المادتين (١٩، ٢٠) من قانون الخدمة المدنية ١٩٩٨ .
 راجع مثلاً جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/١٨) بتاريخ ٣٠/٧/٢٠٠٦ .
 راجع مثلاً: قرارات جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/١٧) بتاريخ ٢٥/٧/٢٠٠٦ .
 الوزراء رقم (١٠/٤) بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٠٦ .
 جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٩) الثلاثاء ٣٠/٥/٢٠٠٦ .
 وانظر أيضاً التقرير المنصور على الرابط:
<http://palestine1.uv.ro/modules.php?...article&sid=21>
 انظر: <http://palpress.ps/arabic/index.php?maa=ReadStory&ChannelID=57734>
<http://palpress.ps/arabic/index.php?maa=ReadStory&ChannelID=57734>

جلسات مجلس الوزراء رقم (١٠/٩) الثلاثاء ٣٠/٥/٢٠٠٦ .
<http://www.mof.gov.ps/?stat=51>
 تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"، مرجع سابق.

- ^{٥٩} جلسة مجلس الوزراء رقم (١٠/٨) الثلاثاء ٢٣/٥/٢٠٠٦ .
- ^{٦٠} عزمي الشعيبى، ورقة حول إصلاح المؤسسة الأمنية في النظام السياسي العربى، رام الله، شبكة أمان.
- ^{٦١} قرر مجلس الوزراء إقرار مسمى مراقب عام وزارة الداخلية والأمن الوطنى، على أن ينسب وزير الداخلية والأمن الوطنى شخصاً لذلك. جلسة رقم ١٠/٢ في ١١-٤-٢٠٠٦ .
- ^{٦٢} <http://www.aljazeeratalk.net/forum/showthread.php?p=95461>
- ^{٦٣} <http://www.almustaqbal.com/stories.aspx?issueid=1355&categoryid=5>
- ^{٦٤} تنص المادة ٣ على أن " تتألف قوى الأمن من:
١. قوات الأمن الوطنى وجيش التحرير الوطنى الفلسطينى.
 ٢. قوى الأمن الداخلى.
 ٣. المخابرات العامة.
- ^{٦٥} وأية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث".
- ^{٦٦} تقرير حول "الفصل المتساوى بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"، مرجع سابق.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء، الصادرة بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، والمرسوم الرئاسي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٣ بتشكيل مجلس الوزراء، رام الله ٢٧/٧/٢٠٠٣ .



هذه السلسلة

تصدر سلسلة «أوراق تقييم أداء» عن «معهد السياسات العامة» (تأسس عام ٢٠٠٦)، ضمن سلسلة اصدارات سياساتية وسياسية وبرامج تدريبية أخرى، تدرج في إطار محاولة جادة لتصليب دور المجتمع المدني الفلسطيني في تصويب الأداء المؤسسي، بما يخدم مهمة الارتقاء به إلى مستويات أكثر فاعلية ونجاعة.

تركز هذه السلسلة على مراقبة الأداء عبر رصد علمي دقيق لحيثياته في قطاعات مهمة، ومن ثم مطابقتها مع الالتزامات النظرية، ووضع ذلك كله في إطار معايير انسانية ونحوية والحكم الرشيد.

يأمل المعهد من هذه السلسلة وآخواتها، المشاركة في إثراء السياسة العامة عبر رفعها بمعطيات واقعية وارقام دقيقة، تناى بالنقاش السياسي عن مصيدة التسطيح والتهويات والديماغوجيا.



معهد السياسات العامة

