

**وقائع ورشة العمل حول
مبادئ وتطبيقات الحكم السليم
في مؤسسات المجتمع الفلسطيني**

تحرير
محمود كراجه

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

٢٠٠٣

وقائع ورشة العمل حول مبادئ وتطبيقات الحكم السليم
في مؤسسات المجتمع الفلسطيني

رام الله ٢٤/٤/٢٠٠٣

غزة ٢٧/٤/٢٠٠٣

www.pngo.net

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

رام الله - هاتف ٣٨٤٧ ٢٩٦ ٢٢٧٢٩

e-mail: pngonet@p-ol.com

غزة - هاتف ٧٥١٨ ٢٨٤ ٩٧٢٨

e-mail: pngo@hally.net

تأتي ورشة عمل " مبادئ وتطبيقات الحكم السليم في المؤسسات الفلسطينية " في إطار برنامج " بنيان " الاقليمي الذي تنظمه مؤسسة فريديريش ناومان تحت عنوان " الإدارة الرشيدة والمشاركة في التوجهات العامة " .

وقد أشرف على تنظيم الورشة، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، وبدعم من الاتحاد الأوروبي. وهدفت ورشة " الحكم السليم " الى:

- * تحديد الأسس السياسية والقانونية والتشريعية لبناء دولة ومجتمع فلسطيني قائم على مبادئ الديمقراطية والحكم السليم، بالتركيز على مؤشرات التحول الديمقراطي والحكم السليم في الواقع الفلسطيني.
- * تقييم نتائج خطة الإصلاح الوطنية الفلسطينية وفقاً لمبادئ الحكم السليم.
- * تحديد مفهوم وتطبيقات ومؤشرات الحكم السليم في مؤسسات المجتمع المدني (القطاع الأهلي والقطاع الخاص).

هذا وقد شارك بأعمال الورشة مندوبون عن المؤسسات الرسمية والأهلية والقوى والفصائل الوطنية وعدد من الأكاديميين وأعضاء في المجلس التشريعي الفلسطيني، الذين أغنوا الورشة بمداخلاتهم حول سبل تعزيز مبادئ الحكم السليم في المؤسسات الرسمية الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني.

إن شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية ليسعدها أن تضع بين أيديكم أوراق العمل والمداخلات التي تم تقديمها في ورشة العمل، وتتقدم بالشكر الى كافة المشاركين بأعمال الورشة. كما تتقدم " الشبكة " بالشكر الى مؤسسة فريديريش ناومان والاتحاد الأوروبي على دعم المشروع.

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

ورشة عمل رام الله

كلمات الجلسة الافتتاحية

- 1 - شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية ... د. عبد الرحمن التميمي _____ ١١
- 2 - السلطة الوطنية الفلسطينية ... الوزير عزام الأحمد _____ ١٢
- 3 - مؤسسة فريدريش ناومان ... د. رينية كلاف _____ ١٤
- 4 - المندوب العام لمؤسسة فريدريش ناومان في الأردن ولبنان ... د. أولي فوجت _____
- المندوب العام - والمدير العام لبرنامج بنیان للتدريب _____ ١٦

أوراق الجلسة الأولى

- 1 - مؤشرات الحكم السليم في الواقع الفلسطيني _____
- د. نادر عزت - برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت _____ ٢٠
- 2 - دور الأحزاب السياسية في ترسيخ مبادئ الحكم السليم _____
- د. أحمد مجدلاني - عضو المكتب السياسي لجبهة النضال الشعبي _____ ٢٦

أوراق الجلسة الثانية

- 1 - تقييم خطة الإصلاح الفلسطينية بناء على مؤشرات الحكم السليم وعلاقتها ببناء الدولة الفلسطينية _____
- د. نبيل قسيس - وزير السياحة وعضو اللجنة الوزارية للإصلاح _____ ٣٠
- 2 - ما هو مفهوم وتطبيقات ومؤشرات الحكم السليم في مؤسسات المجتمع المدني _____
- أ. عزت عبد الهادي - مركز بيسان للبحوث والانماء _____ ٤٠
- 3 - متطلبات الحكم السليم في تفعيل دور القطاع الخاص _____
- د. نصر عبد الكريم - محاضر في جامعة بيرزيت _____ ٥٢

نقاش

- الجلسة الأولى _____ ٥٦
- الجلسة الثانية _____ ٥٨

ورشة عمل غزة

كلمات الجلسة الافتتاحية

- ٦٤- 1- شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية ... محسن أبو رمضان
- ٦٦- 2- رئيس الجمعية العامة لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية
- ٦٨- د. حيدر عبد الشافي
- ٦٩- 3- الاتحاد الأوروبي ... جون بريتش / مقدمة أ. أيمن فتحي
- ٦٩- 4- المندوب العام لمؤسسة فريديش ناومان في الأردن ولبنان ومدير عام برنامج بنیان للتدريب ... د. أولي فوجت

أوراق الجلسة الأولى

- ٧٣- 1- رؤية قانونية حول مشروع الدستور الفلسطيني
- ٧٦- د. عبد الرحمن أبو النصر- نقيب المحامين
- ٨٣- 2- متطلبات استقلال القضاء في الواقع الفلسطيني
- ٨٣- أ. ابراهيم الدغمة - رئيس ديوان الفتوى والتشريع
- ٨٣- 3- استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق
- ٨٣- أ. راجي الصوراني- مدير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
- ٨٦- 4- التشريعات الفلسطينية ودورها في تعزيز سيادة القانون واستقلال القضاء
- ٨٦- أ. عبد الكريم أبو صلاح - رئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي
- ٨٦- مقدمة طارق الديراوي

أوراق الجلسة الثانية

- ٩٠- 1- دور منظمات المجتمع المدني في تفعيل عملية الإصلاح
- ٩٣- أ. عبد الكريم عاشور- مدير جمعية التنمية الزراعية
- ٩٨- 2- دور المجلس التشريعي في عملية الإصلاح
- ٩٨- النائبة جميلة صيدم - عضو المجلس التشريعي الفلسطيني
- ٩٨- 3- دور القطاع الخاص في عملية الإصلاح
- ٩٨- د. معين رجب- عميد كلية الاقتصاد والعلوم الادارية بجامعة الأزهر

نقاش

- ١٠٦- الجلسة الأولى
- ١٠٨- الجلسة الثانية

توصيات

١١٠

ورشة عمل رام الله
٢٠٠٣/٤/٢٤

كلمات الجلسة الافتتاحية

- 1 - شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية د.عبد الرحمن التميمي
- 2- السلطة الوطنية الفلسطينية الوزير عزام الأحمد
- 3- مؤسسة فريدريش ناومان د.رينيه كلاف
- 4- المندوب العام لمؤسسة فريدريش ناومان في الأردن ولبنان
..... د. أولي فوجت المندوب العام - والمدير العام لبرنامج بنيان للتدريب

كلمة شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

د. عبد الرحمن التميمي

في هذا الوقت الذي يستوجب الصمت الطويل والعمل الكثير وفي الحين الذي نحن فيه أكثر حاجة لنعمل العقل ونسترشد بفكر واع الحكم السليم في إدارة أمورنا في الظروف العاصفة التي يشهد فيها الإحباط وفقدان الأمل في حلقة من الظلام الدامس امام أجيال المستقبل.

لم يعد مفهوم الحكم الصالح والإدارة السليمة مقتصرأ على وجود شخوص لديهم الرغبة في العمل واداء المسؤولية على أكمل وجه، بل هو عملية متكاملة متواصلة من بناء الهياكل والمؤسسات من جهة، والآليات التي تضمن الأداء السليم وحق المشاركة للجميع في صنع القرار من جهة أخرى.

إن اقتصار مفهوم الحكم الصالح على المفهوم السياسي هو تفكير قاصر أحادي الجانب، حيث أن الإدارة السليمة والحكم الصالح هي حركة تُعمل المجتمع بشكل سليم وبأدوات سليمة نحو رؤية ومفاهيم سليمة يشارك الجميع ليس في صياغتها والاتفاق عليها بل في تطبيقها أيضاً.

إن الإدارة السليمة والرشيدة ليست نتاج فلهوة أو فذلكة فكرية إنها عملية بناء متكاملة ومتواصلة تبدأ بالاعتراف بمكونات المجتمع الأساسية دولة-مجتمع مدني وقوى سياسية واجتماعية. وأساس هذا الاعتراف يأتي من سيادة القانون واستقلاله وأعمدة هذا البناء هي المشاركة المجتمعية في صياغة المستقبل السياسي والاجتماعي والاقتصادي. والسقف هو رضا الناس وتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية والامن والاستقرار.

صحيح أنه بعدم تحقيق شرط زوال الاحتلال الكامل وتمكين المجتمع الفلسطيني من بناء دولته المستقلة المترابطة اجتماعيا وجغرافياً واقتصادياً، ولكنه أيضاً من الممكن التأسيس لحكم صالح وإدارة رشيدة حتى في ظل الظروف الانتقالية. ليس ذلك فحسب بل إن تأسيس حكم صالح شرط أساسي لتحقيق الاستقلال الوطني.

ورغبة من شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية أن تضع لبنة فيه، جاء اجراء هذا النقاش والحوار حول أهم المواضيع والتحديات التي تواجه الشعب الفلسطيني، لتكريس دور المؤسسات والانتقال من فترة الاجتهاد الشخصي الى الوعي الجماعي للأمر. ولهذا تأتي هذه الورشة في الوقت المناسب من أجل الهدف المناسب.

إن دعم المجتمع الدولي والأصدقاء في العالم يعتبر من أهم الضمانات لمساعدة الشعب الفلسطيني في تحقيق أمانه السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولهذا فإننا نتوجه بالشكر لكل من المؤسسات التالية: فريدريش ناومان، وبرنامج بنيان للإدارة الرشيدة والمشاركة في التوجهات العامة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لمكتب الاتحاد الأوروبي على دعمه المتواصل لقضايا المجتمع الفلسطيني السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

كلمة السلطة الوطنية الفلسطينية

الوزير عزام الأحمد

لا شك أن أبناء الشعب الفلسطيني يتطلعون الى بناء مجتمع فلسطيني عصري في اطار دولة فلسطينية مستقلة ذات سيادة، وشكل ذلك حلماً لكل فلسطيني داخل الوطن وفي الشتات منذ انطلاقة الثورة الفلسطينية المعاصرة، ومنذ أن بدأ طرح مشاريع التسوية والتحرك باتجاه تنفيذها في منتصف السبعينات بدأ الحديث عن شكل الدولة وطبيعة النظام فيها والذي يتطلع له أبناء فلسطين.

والجميع يعرف أنه وقبل اتفاقات اوسلو وقيام السلطة الوطنية كان هناك لجان شكلت في المجلس الوطني الفلسطيني من أجل اعداد مشروع لدستور الدولة المنشودة وتولت مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية إعداد برامج وخطط تنموية تتناول القضايا الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية.

ومع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية إثر اتفاق أوسلو، برز اهتمام كبير بهذه القضايا سواء على صعيد الأطر الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني بكل اتجاهاته أو على الصعيد العربي - الاسرائيلي والدولي خاصة من قبل الدول المانحة نظراً للتأثيرات المباشرة وغير المباشرة لأي كيان فلسطيني يقام على محيطه العربي والاسرائيلي. وكما هو معروف للجميع أن السلطة الوطنية الفلسطينية عندما بدأت ممارسة الحكم اعتمدت على قوانين وأنظمة قديمة ورثتها من الأردن ومصر من دون أي تطوير وتحديث وكذلك على مجموعة الأنظمة العسكرية التي فرضتها اسرائيل أثناء فترة الاحتلال والتي كان منطلقها خدمة دولة الاحتلال بعيداً عن مصالح وهموم الشعب الفلسطيني.

ومن هنا بدأ التباين والتناقض أحياناً في اطار المؤسسة الواحدة وخاصة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والأمثلة كثيرة والجميع لمسها على مدار السنوات الماضية. كما أن القيود التي فرضتها اتفاقات اوسلو على المجلس التشريعي الفلسطيني في تشريع القوانين وطبيعة عمله بكامله شكل عائقاً حقيقياً في انطلاق المجلس في عمله، واستخدام ذلك حتى في الاطار المحلي مبرراً في تأمين انطلاقة حقيقية في بناء مؤسسات المجتمع الفلسطيني وتطبيقات الحكم السليم في هذه المؤسسات، الى جانب انسياق المجلس التشريعي نفسه لتأثيرات سياسية.

وبتقديري أن الأهم من كل ذلك وكما ثبت في الواقع استحالة بناء مثل هذه المؤسسات وتطبيقات الحكم فيها بسبب استمرار الاحتلال الاسرائيلي وممارساته على الأرض. وقد كان الجميع يتحدث ويتطلع الى قيام نظام حكم ديمقراطي برلماني في السلطة الوطنية الفلسطينية يقوم على التعددية السياسية ويكفل للمواطنين حقوقهم وحررياتهم بكل أشكالها وصورها، نظام حكم يقوم ببناء مؤسساته التي تلبي مصالحه واحتياجاته تعتمد على سيادة القانون والعدالة وتخضع فيه جميع السلطات والهيئات والمؤسسات والاشخاص له.

وقد اتسمت الجهود التي بذلت بهذا الاتجاه في بداية قيام السلطة الوطنية بالحماس من قبل الجميع

بل وصل هذا الحماس الى المبالغة والابتعاد عن الواقع. وان كنت غير مبالغ الى استخدامه يافطة للخداع والاستقلال حتى لتحقيق مكاسب غير مشروعة معنوية ومادية من جعل الأمور تختلط وتصيب البعض بالعمى، خاصة من اعتمد في ذلك على نقل صيغ الغير والذهاب بعيداً عن الواقع الفلسطيني واحتياجاته الحقيقية، ولعل انقضاء فترة الحكم الذاتي الانتقالية أيضاً جعل الأمور أكثر اختلاطاً وغموضاً. ان استمرار الاحتلال الاسرائيلي سيبقى يشكل عقبة حقيقية وصارخة في الحيلولة دون تحقيق تطلعات الشعب الفلسطيني في تحقيق طموحاته، فأى نظام سياسي واجتماعي نتطلع له وأي سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تقوم على قاعدة الفصل فيما بينها نستطيع ممارستها في ظل الاحتلال؟!.

أنا أعرف أن البعض سيقول يجب أن لا نستخدم شماعة الاحتلال لنبرر عدم انجازنا ذلك، وحتى الإصلاح الذي نتطلع له هل من الممكن تحقيقه في ظل الاحتلال؟ والى أين وصل؟ وما الذي نريده في هذا المجال؟ وهل خطة الإصلاح التي سميت " خطة المائة يوم " تم انجازها؟.

للأسف هذا الإصلاح الذي كنا نتطلع له -وما زلنا- وجب أن نبقي نتطلع لتحقيقه ونقول إصلاح وتطوير منطلق من الواقع الفلسطيني والتطلعات الفلسطينية الوطنية، ولكن لنحكم ضميرنا ونحن ننساق وراء قوى خارجية في تناول هذا الموضوع ولنبتعد عن المكابرة ونحكم على كل ما جرى وعلى جميع الصعد الرسمية والشعبية. أنني اعتقد جازماً أن كل ما نتطلع له في بناء المجتمع الفلسطيني ونظامه السياسي والأسس التي يقوم عليها والقاعدة القانونية التي يستند اليها لن تقوم له قائمة في ظل استمرار الاحتلال، وعلينا أن نكون حازمين وصادقين مع أنفسنا هل نريد بناء دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة ذات سيادة - السلطة الوطنية الفلسطينية محطة انتقالية نحو تحقيقها - أم نريد تلبية املاءات القوى الخارجية التي لا ترى الواقع الفلسطيني وانما دائماً عينها على اسرائيل ومصالحها واحتياجاتها؟ واسرائيل أيضاً لا تستطيع أن ترى سلطة وطنية فلسطينية تكون مقدمة لبناء دولة فلسطينية، وتريدنا أن نبني نظام سياسي فلسطيني يقوم على قاعدة تعايشنا مع احتلالها لأرضنا!!.

انني أعرف جيداً أنني بهذه الكلمة القصيرة لم أجب على كل التساؤلات التي تدور في أذهاننا، وآمل من خلال الجهد المتواصل الذي نبذله جميعاً أن نلمس الواقع على حقيقته وبصدق الوطنيين الفلسطينيين حتى نستطيع تحديد خطواتنا العملية بدقة نحو بناء سلطتنا ودولتنا.

كلمة مؤسسة فريدرش ناومان

د. رينيه كلاف

مرحبا بالمشاركين، وفد الاتحاد الأوروبي والوفد الممثل للمنظمات الأهلية الفلسطينية غير الحكومية لكل من إسرائيل والمناطق الفلسطينية، مشاريع كلا البلدين يتم إدارتهما من مكتب واحد في القدس الشرقية. وهذا العمل ليس دائما سهلا.

FNST مؤسسة تعمل في مجال السياسات الليبرالية، مشاريعها تتركز حول مبدأ الحرية. تحاول المؤسسة تعزيز هذا المبدأ في كافة قطاعات المجتمع في كل من ألمانيا وشركاؤنا في الخارج. والمؤسسة نشيطة في حوالي 70 دولة في العالم ومكاتبها في كافة المناطق والقارات في العالم.

تركز مشاريعنا على قضايا حقوق الإنسان والحقوق المدنية وحكم القانون وبناء بنى ديمقراطية وتعزيز فكرة اقتصاد السوق الحر. هذه القضايا مع بعضها تهدف إلى بناء مجتمعات ديمقراطية. في إسرائيل، تعمل المؤسسة منذ عام 1984 والمناطق الفلسطينية منذ 1994. ويتم تحقيق مشاريعنا بالتعاون مع مؤسسات (منظمات) شريكة. ومن الطبيعي أن الكثير من المشاريع يتم إدارتها من قبل مكتب القدس وتركز على نشاطات الحوار بين الشركاء الفلسطينيين والإسرائيليين.

ومثل أي مشاركين يعملون في هذه المنطقة، تلتزم مؤسسة FNST بالسلام كحل للنزاع بين الفلسطينيين والإسرائيليين، ولهذا نحاول المساهمة بالحل السلمي والذي يساعد الفلسطينيين على إدارة شؤونهم بطريقة منفتحة وديمقراطية. هذا ما ننتهز به والذي يؤدي إلى تحقيق مجتمع ليبرالي يؤكد على حقوق المواطنين ومنح الفرص للعيش بكرامة وتقديم كافة المواطنين.

هذه هي أهدافنا وأهداف شركائنا في فلسطين. في العقد الماضي قامت FNST بتأسيس علاقات وطيدة مع سلسلة من المؤسسات والمنظمات المهنية والشريكة والتي تعتبر ممثلة للمجتمع المدني. نحن نعتبر تقوية مؤسسات المجتمع المدني عبارة عن آلية وأداة لتحقيق نموذج ليبرالي للحكم. يستطيع المواطنون القيام بمهام كثيرة على مستويات السلطة المحلية والجمعيات ومجموعات الضغط والمؤسسات الخاصة الأخرى والمبادرات، وبالفعل يتمنون فعل ذلك.

في جوهر مشاريعنا في المناطق الفلسطينية تعمل مؤسسات محترفة مؤسسة بشكل جيد من أجل تقوية اقتصاد السوق والحرية المدنية والبنى الديمقراطية.

بالإضافة لذلك، تقوم منذ عام 1999 بتنفيذ مشروع ضخم نسبيا ويحمل عنوان "الصندوق الألماني للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية" في العديد من CBOs والتي تنفذ مشاريع فردية في ميادين حقوق الإنسان وتقوية قطاع الشباب وشؤون المرأة وحماية البيئة. وبغض النظر عن محتوى هذه المشاريع فنحن نهدف للمساهمة في إيجاد بنى حيوية لقطاع المنظمات غير الحكومية، فنحن نحاول تعزيز الطاقات والمهنية وشخصية الخدمة للمؤسسات الشريكة في هذا الصندوق.

معظم المؤسسات الشريكة تقع في مناطق ريفية مهمشة في فلسطين بما في ذلك قطاع غزة، وللتعرف على ذلك تمكنا من الوصول وتحقيق نتائج جيدة وتحقيق النجاح في الأهداف المتعلقة بالمشاريع الفردية. يساعدنا الصندوق على تحقيق التكامل لكافة قطاعات المجتمع الفلسطيني في نشاطاتنا.

ويسرني أن أبلغكم انه بغض النظر عن الظروف الصعبة الموجودة في المناطق الفلسطينية منذ أكثر من سنتين، فقد تمكنا من تنفيذ نشاطاتنا ومن تحقيق أهدافنا، وهذا ممكن بسبب المستوى العالي من الحرفية والحماس من طرف شركائنا.

وبغض النظر عن هذه المشاريع، فأن مؤسسة FNSt نشيطة في العمل على المستوى الإقليمي. وبما أن الليبرالية مرتكزة على الأفق والرؤية الشاملة، حيث الملامح العامة للجنس البشري أكثر أهمية من الأقسام ذات العلاقة بالهئات الوطنية، أن الشبكات والتعاون على المستوى الإقليمي مهمة جدا لنا. فالمشروع الذي يجمعنا معا اليوم عبارة عن مشروع إقليمي، ويرأس هذا المشروع زميلي الدكتور / ULI Vogt من عمان وسيقوم خلال فترة قصيرة بتوضيح المزيد حوله.

هذه أيام مهمة وصعبة فيما يتعلق بالتطور السياسي الفلسطيني وقضية الحكم، وبالذات الحكم الجيد تم مناقشتها خلال الأسابيع والشهور الماضية. وهكذا، انه تاريخ ووقت ملائم لمؤتمرنا حول (مبادئ وممارسات الحكم الجيد في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني). لذلك أتمنى يوم مثمر وناجح لنا جميعا.

كلمة برنامج بنيان 2

د. أولي فوجيت

سأقدم بعض المعلومات عن مشروع بنيان: كنت هنا منذ سنوات في إطار ورشة لمشروع بنيان. هذه الورشة هي جزء من آليات إقليمية عربية حول البرامج عن الإدارة الرشيدة. فكرنا أنه من المفيد إعطاءكم هذه المعلومات عن البرنامج الإقليمي. عنوان هذا البرنامج برنامج بنيان (2) الإدارة الرشيدة والمشاركة في التوجهات العامة. لماذا اخترنا هذا المصطلح في اللغة الإنجليزية Good Governance، لأنه لا توجد ترجمة عربية موحدة لهذا المصطلح، فلكل بلد عربي ترجمة خاصة. برنامج بنيان يشمل تسع دول عربية، ففي عام 1997 ركزنا في بنيان (1) على الشرق الأوسط العربي (لبنان-سوريا-الأردن-مصر وفلسطين) وعام 1999 شمل بلدان (تونس-اليمن-الجزائر والمغرب) ومن هذه البلدان هناك المجموعة المرجعية مع ممثلي مؤسسات المجتمع المدني.

الإدارة الرشيدة مصطلح فني، والحكم في بعض البلدان العربية يساوي الحكومة، وهو شيء حساس في بعض الدول العربية. ولا نود أن نركز على الحكومة لكن على المجتمع المدني لذلك اخترنا الإدارة الرشيدة.

برنامج بنيان هو برنامج عربي-أوروبي مشترك تنفذه مؤسسة فريدرش نومان الألمانية. ومكاتبنا موجودة في القدس وفي القاهرة والمغرب العربي في تونس والرباط. وشريكنا العربي المباشر هو المؤسسة الدولية للإدارة والتدريب في لبنان بدعم من الاتحاد الأوروبي، ومن شركائنا شبكة PNGO وكذلك شبكات أخرى في المغرب وشبكات إقليمية أخرى ومؤسسات المجتمع المدني.

في برنامج بنيان (1) تعاملنا مع 150 مؤسسة في البلدان العربية، حيث نعمل على التشبيك وتسهيل تبادل الخبرات والتجارب بين المؤسسات. ويركز بنيان (1) على بناء القدرات ودعم التشبيك بين المؤسسات بدعم من الاتحاد الأوروبي ومرحلة التقييم كانت عام 99.

كان لدينا في بنيان (2) عام 2002 آلية تشاور لتحديث البرنامج. وهذه المرحلة تنتهي في حزيران 2003، لكن طلبنا من المفوضية الأوروبية تمديد البرنامج حتى نهاية 2003 بسبب الصعوبات وصعوبة التنقل من مكان إلى آخر.

أهداف برنامج بنيان:

■ الترويج لمبادئ الإدارة الرشيدة.

■ المشاركة في التوجهات العامة والحوار في كل بلد.

■ دعم التشبيك بين الشبكات، ودعم التشبيك بين الشبكات العربية حيث زار ممثلون عن

الشبكات كل من فلسطين و لبنان المغرب.

■ إنتاج مواد عملية بالتعاون مع NPA

■ *تقوية وتمكين القطاع الأهلي.

■ * ورشات عمل وطنية وإقليمية، والحديث عن الإدارة الرشيدة والعمل على تحديد آليات لتنفيذ الإدارة الرشيدة.

■ * التركيز على الحوار والتركيز على السياسات العامة في كل مجتمع والتركيز على دعم التشبيك.

هذه الورشة الرابعة من سلسلة الورشات وسنطلب استمارة تقييم في النهاية. ومن ضمن مشاريعنا برنامج كمبيوتر للمحاسبة خاص بالمؤسسات الصغيرة.

أوراق الجلسة الأولى

- 1 - مؤشرات الحكم السليم في الواقع الفلسطيني
د. نادر عزت - برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت
- 2 - دور الأحزاب السياسية في ترسيخ مبادئ الحكم السليم
د. أحمد مجدلاني - عضو المكتب السياسي لجبهة النضال الشعبي

مؤشرات الحكم السليم في الواقع الفلسطيني

نادر عزت سعيد

مدير برنامج دراسات التنمية (جامعة بيرزيت)

* ننتقل في صياغة هذه الورقة من أهمية الربط بين مفهوم الحكم السليم ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة والإنعاقية. حيث أن الحكم السليم يعكس حالة تنموية متقدمة في المجتمع ويشكل في نفس الوقت الركيزة الأساسية لإمكانيات التنمية، ويرتبط نجاح أو فشل جهود أي مجتمع في تعزيز التنمية ارتباطاً وثيقاً بطبيعة وجودة حكمها، فالعلاقة بين الحكم السليم والتنمية إذاً هي علاقة جدلية.

كما تنبع أهمية الحكم السليم من أن التمتع بالحريات لا بد وأن يتصل بنوع المؤسسات الموجودة في مجتمع ما. وهذا يعني أن هذه المؤسسات (المقبولة - المتداولة) تمثل (قواعد اللعبة في مجتمع ما أو بعبارة أخرى القيود التي يضعها الإنسان لتشكيل التفاعل الإنساني. وهي بذلك تشكل حوافز للتبادل السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي بين الناس. فالتغير المؤسسي يشكل طريقة تطور المجتمع عبر الزمن، وبالتالي مفتاح فهم التغير التاريخي (نورث، 1990، 3-5). كما تعكس محصلة الصراع - التنافس - الحوار بين الفئات الاجتماعية، وتخدم غرض تعزيز مصالح مجموعات اجتماعية على حساب مجموعات أخرى.

وقد تكون القيود رسمية مثل القواعد الصريحة التي يضعها الإنسان أو غير رسمية مثل الأعراف والتقاليد والعادات.

وهكذا تؤثر المؤسسات على رفاه المجتمع والأفراد تأثيراً مباشراً وغير مباشر من خلال ما أسماه سين (1999) ضمانات الشفافية، وما نضيف إليه من (Systematic Imperatives) القواعد التنظيمية، والتي تحدد نوع علاقة الأفراد بالمؤسسات وقدرتهم على التأثير وإحداث التغيير.

* وحيث أن المنطلق الحالي يربط بين الحكم السليم والتنمية البشرية، فسنقدم تعريفاً للحكم السليم يعكس هذه العلاقة. ونحن بذلك نعتمد بشكل رئيسي على تقارير التنمية البشرية الدولية والمحلية.

الحكم السليم (الصالح)

الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات الناس وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لا سيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً

(تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002)

مفهوم تتمولي

- (1) ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات.
- (2) يتكون من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم، ويحلون خلافاتهم عن طريق الوساطة.
- (3) يكفل الحكم الصالح وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق آراء واسع النطاق في المجتمع، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفا وفقرا في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية.
- (4) لا يقتصر مفهوم الحكم السليم على مؤسسات الدولة وعملياتها، بل يشمل مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

أهم عناصر/سمات الحكم السليم

- حكم القانون:** توفر وعدالة الأطر القانونية وتطبيقها بدون تحيز.
 - الشفافية:** التدفق الحر للمعلومات وانفتاح المؤسسات للمهتمين.
 - الاستجابة:** سعي المؤسسات لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.
 - بناء التوافق:** توفيق بين المصالح المختلفة للتوصل لتوافق واسع لتحقيق أفضل مصلحة للمجموعة.
 - المساواة:** إتاحة الفرص للنساء والرجال بالتساوي.
 - الفعالية والكفاءة:** نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد.
 - المساءلة:** يتعين خضوع متخذي القرار للمساءلة من قبل الناس والمؤسسات المعنية.
 - الرؤية الاستراتيجية:** امتلاك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الصالح.
 - رؤية تنموية انعتاقية:** القدرة على الدمج المحكم بين متطلبات التنمية والمقاومة .
- ومن بين أهم المؤشرات السياسية التي تدل على ممارسة الدولة للحكم السليم:
- تحرير القدرات الإنسانية وتشجيع المبادرة والإبداع.**
 - برامج القضاء على الفقر.**
 - المشاركة السياسية (الديمقراطية).**
 - تمثيل الفئات الأضعف.**
 - تعزيز دور المجتمع المدني وحرية تكوين الجمعيات .**

وبالنظر للأدبيات والتجارب الدولية، فإنه يمكن إدراج أهم المؤشرات المستخدمة في قياس الحكم السليم تحت ثلاث فئات رئيسية:

الفئة الأولى:

مؤشرات تقيس العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها:

- التمثيل والمساءلة:

تشمل مؤشرات تقيس العملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية واستقلال الإعلام، ومدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار الحكومات ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم.

- عدم الاستقرار والعنف السياسي:

تشمل مؤشرات تقيس مدى الشعور بإمكانية تقويض السلطة وإسقاط الحكومات بوسائل غير دستورية أو عنيفة.

الفئة الثانية:

مؤشرات تقيس قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية:

- فعالية الحكومة:

مؤشرات تقيس نوعية الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطية، وكفاءة الموظفين المدنيين، واستقلال الإدارة المدنية عن الضغوط السياسية، ومصداقية الحكومة في التزامها بالسياسات.

- عبء الضبط:

مؤشرات تقيس مقدار التشوهات المفروضة من جانب الحكومة على هيئة سياسات متعددة - سياسات وبرامج الحكومة.

الفئة الثالثة:

مؤشرات تقيس احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي:

- حكم القانون:

مؤشرات تقيس مدى شعور المواطنين بالثقة في القواعد التي صاغها المجتمع ومقدار التزامهم بهذه القواعد، مدى شيوع الجريمة، وكفاءة القضاء وإمكانية توقع إجراءاته وأحكامه، ومقدار نفاذ العقود والتعهدات.

- الكسب غير المشروع

مؤشرات تقيس ما يلاحظه الناس أو يشعرون به من فساد بمعنى ممارسة السلطة العامة من أجل الكسب الخاص.

وبالعودة لهذه المؤشرات، وبالنظر للبيانات التي تظهرها دراسات استطلاع الرأي في مجال الحكم في فلسطين، فإنه يمكن تقديم المؤشرات التالية على سبيل المثال لا الحصر:

الثقة بالمؤسسات

نسبة الفلسطينيين الذين صرحوا بأنهم يثقون في المؤسسات التالية		
المؤسسة	2000 – 9	2003 – 2
مؤسسات السلطة (بشكل عام)	42%	32%
المجلس التشريعي	41%	34%
الأجهزة الأمنية	49%	38%
المؤسسات غير الحكومية	53%	47%*

حرية الرأي والتعبير

بالمقارنة مع الدول العربية الأخرى، كيف تقيم/ين وضع حرية الرأي والتعبير منذ إنشاء السلطة، هل هو؟	
أفضل من باقي الدول العربية	27%
مثل باقي الدول العربية	40%
أسوأ من باقي الدول العربية	26%

طبيعة النظام السياسي

برايك، هل نظام الحكم السياسي الفلسطيني ديمقراطي أم غير ديمقراطي؟	
ديمقراطي	22%
شبه ديمقراطي	40%
غير ديمقراطي	33%

التحول السلمي للسلطة

في المستقبل، هل تعتقد/ي أن تحول السلطة (قيادة الدولة) في فلسطين سيكون سلمياً- بدون عنف؟ (9 – 2001)	
نعم	34%
ممكن	24%
لا	34%

الفساد في مؤسسات السلطة

هل ترى /ين أن الفساد في مؤسسات السلطة في (2-2003):

تزايد	67٪
تناقص	20٪

هل تعتقد /ين أن العبارات التالية صحيحة أم خاطئة (نسبة من صرحوا أنها صحيحة)

تركت السياسة لأهل السياسة	73٪
ما حدا ماشي على النظام	72٪
ما في شرطة تتدخل لحل المشاكل	55٪

الشفافية وتدفق المعلومات

هل تعرف أسماء الوزراء الجدد في مجلس الوزراء الفلسطيني (بعد مضي أكثر من ثلاثة اشهر على تعيينهم)؟

لا أعرف	81٪
نعم، أعرف	19٪
هل لديك معلومات حول خطة المائة يوم للإصلاح التي اقترحها مجلس الوزراء الفلسطيني الحالي بعد تعيينه؟	
نعم	14٪
لا	84٪

التمويل الدولي

هل ترى /ين أن الدول المانحة تقرر الأولويات حسب حاجات المجتمع الفلسطيني أم حسب أهدافها السياسية؟

حسب أولويات المجتمع الفلسطيني	18٪
حسب أهدافها السياسية	75٪

هل تعتقد/ين أن مؤسسات السلطة الوطنية (الوزارات والهيئات والأجهزة) تستطيع أن تخدم المجتمع الفلسطيني بشكل أفضل مما تقوم به في الوقت الحاضر ؟			
(1) نعم		63.6	
(2) لا		30.5	
(3) لا رأي		5.9	
1. بالنظر لواقع مؤسسات السلطة الفلسطينية، هل ترى/ين أن العاملين فيها ... ؟			
(1) يقومون بعملهم على أكمل وجه		15.9	
2. بشكل عام، هل ترى/ين أنه لدى السلطة الوطنية برامج اقتصادية لمواجهة الأزمة الراهنة ؟			
(1) نعم		20.4	
3. بشكل عام، هل ترى/ين أنه لدى السلطة الوطنية برامج لمواجهة المشكلات الاجتماعية ؟			
(1) نعم		28.4	
4. هل تعتقد/ين أن هناك ضرورة للقيام بإصلاحات داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية ؟			
(1) نعم		81.1	
5. هل يقوم المجلس المحلي (في قريتك، مدينتك، مخيمك) بإشراك السكان في القرارات المتعلقة بالمشاريع المحلية المهمة التي تخص القرية / المدينة / المخيم ؟			
(1) نعم		20.5	23.6
		6.15	

في حالة القيام بإصلاحات ضرورية على مستوى مؤسسات السلطة الوطنية، كيف تنظر/ين للإصلاحات التالية؟

- القضاء على الفساد (97٪) _____
- التوظيف على أساس المؤهلات (96٪) _____
- الوصول إلى نظام قضائي فعال وعادل (95٪) _____
- تطوير عمل الوزارات لتكون فعالة في خدمة الجمهور (94٪) _____
- دور أكثر فاعلية للمجالس البلدية والقروية (92٪) _____
- جعل عملية اتخاذ القرار أكثر ديمقراطية (89٪) _____
- مشاركة مجتمعية أوسع في تحديد وتنفيذ سياسات الحكومة (87٪) _____

دور الأحزاب السياسية في تطبيقات الحكم السليم في المجتمع الفلسطيني

د. أحمد مجدلاني

المكتب السياسي لجبهة النضال
الشعبي الفلسطيني

الانشغال الذي تبديه مؤسسات المجتمع المدني في قضايا الشأن العام الوطني والسياسي، بما في ذلك، موضوع الحكم السليم وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، كل هذه القضايا تلعب دورا مهما ليس على صعيد تعميق النقاش والحوار داخل النخب السياسية والفكرية في المجتمع الفلسطيني بهدف رسم صورة النظام السياسي الذي نريده ونطمح له في بلادنا، بل بما يمكن أن تلعبه هذه النقاشات والحوارات من دور تنويري تثقيفي عبر نشر وتوزيع وتعميم هذه الأفكار والنقاشات على مستوى واسع، بهدف خلق وتعميق رأي عام وطني فلسطيني اتجاه هذه القضايا المطروحة على بساط البحث.

مما لاشك فيه إن مسألة الحكم السليم ودور الأحزاب السياسية في توفير ضمانته لممارسته تطرح أكثر من تساؤل وعلى أكثر من مستوى نظري وواقعي تطبيقي، وأيضا ارتباطا بالثقافة السياسية السائدة والتي في جزء كبير منها ثقافة موروثية، اعتبرت ولزمن طويل وحتى بعد تشكل النظم السياسية وإقامة الدول الحديثة في المنطقة العربية بصلاحيات مقولة الحاكم "المستبد العادل"، وجرى تصوير هذا المنطق حتى من قبل بعض المثقفين الذين عملوا كابواق لصالح الحكام والسلطين انه مرحلة انتقالية ضرورية ولا بد منها لتجاوز مرحلة عدم النضج السياسي في المجتمعات العربية، وجرى استنادا لهذه القاعدة تبرير بل تشريع ما تقوم به أنظمة الاستبداد من قمع وقتل وتعذيب وتشريد لأبناء الوطن.

بيد إن الخصوصية التي ميزت الوضع السياسي الفلسطيني، لجهة أن النظام السياسي الفلسطيني قد نشأ وتولد في سياق عملية كفاحية نضالية، وإن تميزت النخب السياسية العليا والمسيطرة على صنع القرار فيه بأنها امتداد فكري وطبقي للنخب السياسية العربية الأخرى، إلا أنه وبسبب الطبيعة النضالية لهذا النظام باعتباره حركة تحرر وطني وخارج أرضه قد فرضت شكلا من أشكال الممارسة الديمقراطية التي اتسمت بالفراة والتميز، رغم ما يقال ويسجل على هذه الديمقراطية من ثغرات ونواقص.

غير أن السمة المميزة لهذا النظام رغم التعددية السياسية والفكرية والتنظيمية التي يتمتع بها، قد بقي نظاما مغلقا وغير منفتح، ويقوم على أساس من الحصص المتفق والمتوافق عليها، وقد تتغير نسبته تبعاً للظروف والمتغيرات السياسية أو للتحالفات التي قد تنجم عن هذه المتغيرات، إلا أن السمة الرئيسية له أنه يظل مغلقاً، رغم السمة التمثيلية الواسعة التي يتميز بها أيضاً، بمعنى تشكيلة المجلس الوطني، والمجلس المركزي واللجنة التنفيذية.

هذا الواقع على مدار عدة عقود وبسبب طبيعة الصراع مع الاحتلال، وبسبب إن الجسم الرئيس لهذا النظام كان في المنفى، فلم تأخذ قضايا مثل المراقبة والمحاسبة والشفافية والمكاشفة دورها عبر آليات ممأسسة، بل إن القضايا التي كانت تطفو على السطح عند كل خلاف سياسي أو تنظيمي على المحاصصة كانت تنتهي بصفقات وتغلق الملفات التي كانت الروائح منها تزكم الأنوف البعيدة قبل القريبة، والتبرير كان دائما وأبدا الحرص على الوحدة الوطنية.

لقد توفرت فرصة كبيرة وجدية أمام النظام السياسي الفلسطيني لكي يعاد بناءه وتجديده مع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية على الأرض الفلسطينية ولأول مرة توثقت علاقات النظام السياسي بالمجتمع والأرض، وكذلك توفرت فرصة جدية عبر الممارسة الديمقراطية التي اتبحت بأجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية لكي تعاد بناء أسس النظام السياسي الفلسطيني وفق معايير جديدة، ولكي يفتح الطريق نحو ليس ديمقراطية هذا النظام فحسب وإنما ديمقراطية المجتمع أيضا.

بيد إن النخبة السياسية المهيمنة بسبب طبيعتها الطبقية والفكرية المحافظة عملت على إعادة إنتاج النظام السابق وفقا لصيغ مستجدة وحافظت على هيمنتها وتفردتها واحتكارها في صنع القرار وعلى كافة المستويات.

ولقد كان لعزوف قوى سياسية مؤثرة وفاعلة عن المشاركة في الانتخابات، ولطبيعة النظام الانتخابي الذي صمم لإنتاج هكذا تركيبة أن حد من إمكانية ظهور تشكيلة تمثيلية واسعة في صفوف الهيئة المنتخبة وأعطى المجال لطغيان اللون السياسي الواحد على هذه الهيئة التي وفرت كما اشرنا استمرارية للنظام السياسي السابق.

ولكن ورغم كل شيء فإن حقيقة أن لا ديمقراطية بدون أحزاب سياسية، مسألة لا تقبل الجدل والنقاش، فإن بنى الأحزاب والقوى الوطنية والديمقراطية، قد تكلست عبر هذه التجربة الطويلة من الركود السياسي في ظل الركود على توازن الحصص، وقد انعكس ذلك على بنائها وأوضاعها الداخلية، والتي باتت هي أيضا بأمس الحاجة إلى ديمقراطية حياتها الداخلية، بما في ذلك إعادة النظر بأشكال ومضامين الصيغ التنظيمية التي أقامت عليها بناها الحزبية، ومع أنه قد توفرت فرصة تاريخية كبرى لهذه الأحزاب والقوى (وخصوصا اليسارية) بالعملية الديمقراطية التي كان أطلقها غورباتشوف وبالتالي انهيار منظومة الدول الاشتراكية لأن تعيد النظر بأوضاعها وأساليب عملها، إلا أنها وان تعاطت شكلا مع ما فرضته هذه المتغيرات إلا أنها من حيث المضمون لم تستطع أن تولد حركة فكرية تجديدية عميقة وقوية تؤثر وتغير من بنائها وأشكال وأساليب عملها، كما إن الفرصة الذهبية الأخرى التي توفرت لهذه القوى مجتمعة عند قيام السلطة الوطنية أن تتحول لأحزاب جماهيرية، وتتبنى برامج اجتماعية اقتصادية تعبر من خلالها عن تمثيلها الطبقي والاجتماعي الذي كانت ومازالت تدعيه لنفسها، إلا أنها بدلا من ذلك غلبت كما هو الحال دائما الشأن السياسي والوطني العام على القضايا الاجتماعية والاقتصادية، ولم تدرك أنه قد نتج واقع جديد تداخلت فيه مهام استكمال التحرر الوطني مع المهام الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية، فبدت هذه القوى وكأنها تعيش في غربة حتى عن أعضائها بسبب جمود خطابها السياسي، وعدم قدرته على مواءمة التطورات والمتغيرات الحاصلة على الأرض.

إن الانتقادات الصحيحة التي تطلقها معظم القوى السياسية على النظام السياسي الفلسطيني، وأوجه القصور والخلل الذي تعتريه ونقص الديمقراطية وانتهاكه أحيانا كثيرة للحقوق العامة والديمقراطية وتفرد هيمنته على مراكز صنع القرار، إن كل ذلك وإن بدا صحيحا وفي مكانه فإنه من جهة أخرى لا يبرر أن لا تقوم هذه القوى أيضا بدمقرطة حياته الداخلية ليتسنى لها خوض معركة إصلاح وإعادة بناء النظام السياسي الفلسطيني لأنه بالضرورة يجب أن يعاد بناءه على أسس حزبية، كما إن هذه القوى حني تستطيع من لعب دور فاعل في تكريس مبادئ الحكم السليم في المجتمع ومن ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، وتصويب أخطاءها وتصحيحه عليها أن تحسم وبالأساس أيضا موقفها من النظام السياسي نفسه وهل هو شرعي ويمكن التعامل معه على قاعدة مشروعيته أم مازال التشكيك في شرعيته ومشروعيته قائما؟، وبالتالي فإن الحديث عن التصحيح والتصويب رياضه ذهنية خارج المكان والزمان المعنيين.

إن انفتاح النظام السياسي الفلسطيني وتكريس التعددية السياسية والفكرية والتنظيمية فيه، لا يمكن أن تتم إلا من خلال مداخل ديمقراطية وأبرزها وأهمها تكريس دورية الانتخابات، في المجتمع لضمان انتقال السلطة وتداولها بشكل سلمي وديمقراطي.

كما وإن صياغة نظام انتخابي عصري وديمقراطي يقوم على أساس التمثيل النسبي أو /و المختلط من شأنه أن يكرس هذه التعددية ويفسح في المجال لتجديد بنية النظام السياسي الفلسطيني وبالتالي توسيع خيارات الرقابة والمحاسبة وتوفير آليات لحكم سليم.

– ديمقراطية الحياة الحزبية الداخلية من خلال دورية عقد المؤتمرات وانفتاح هذه الأحزاب على الجماهير، وعرض أفكارها وبرامجها للنقاش العلني، وأجراء تجديد حقيقي في بنائها ومؤسساتها. – أجراء الانتخابات في المجالس البلدية والقروية، لضمان مشاركة شعبية واسعة في صناعة القرار وتحديد خيارات الناس وتنوعها وفقا لقدرتهم على المساهمة في صنع حياتهم.

– ديمقراطية مؤسسات المجتمع الأهلي والمدني والحرص على تطوير أوضاعها وإجراء الانتخابات فيها وتوضيح نسب التجديد فيها حتى لا تتحول إلى نسخ مكررة من الأحزاب السياسية، خصوصا وإن بعضها امتداد وانزع لهذه الأحزاب.

إن مدى نجاحنا في تطوير وديمقراطية مؤسسات المجتمع المدني سيلعب وبدون أدنى شك دورا هاما في التأثير على خلق مناخ مواتي لحكم سليم يقوم على أساس سيادة القانون واحترامه وعلى أساس فصل حقيقي للسلطات، ويضمن رقابة ومحاسبة وفقا لآليات معروفة ومحددة.

أوراق الجلسة الثانية

1 - تقييم خطة الإصلاح الفلسطينية بناءً على مؤشرات الحكم السليم وعلاقتها ببناء الدولة الفلسطينية

د. نبيل قسيس - وزير السياحة وعضو اللجنة الوزارية للإصلاح

2 - ما هو مفهوم وتطبيقات ومؤشرات الحكم السليم في مؤسسات المجتمع المدني

أ.عزت عبد الهادي - مركز بيسان للبحوث والانماء

3 - متطلبات الحكم السليم في تفعيل دور القطاع الخاص

د.نصر عبد الكريم - محاضر في جامعة بيرزيت

لمحة حول الإصلاح الحكومي الفلسطيني

حزيران 2002 – نيسان 2003

الوزير د. نبيل قسيس

مقدمة

بعد مضي عشرة شهور على الإصلاح الحكومي، وفي ظل تشكيل حكومة جديدة سيستمر فيها الإهتمام بموضوع الإصلاح بإعتباره بنذا رئيسا على جدول أعمالها، نرى أن هناك حاجة لإجراء مراجعة وتقييم شاملين لما تم إنجازه، وللعقبات التي تعترض إحراز المزيد من التقدم. وفي هذا الإطار، نشير إلى أن هناك قضيتين بارزتين، الأولى تتعلق بحقيقة الإرادة السياسية لإجراء الإصلاح والثانية بحقيقة العقبات التي تعيق تقدم سير عملية الإصلاح.

ارتبط موضوع الإصلاح منذ البداية بموضوع بناء المؤسسة، فعندما شرعنا في بناء مؤسساتنا بعد اتفاق أوسلو، طلب منا شعبنا والمجتمع الدولي أن نبني مؤسسات حديثة وقوية. لقد حاولنا ذلك إلى الحد الممكن في وقت تأثر فيه المناخ العام بالعناصر الهامة التالية. من الناحية الإيجابية، كان الأمل يحذونا بتحقيق تسوية سلمية نهائية، وتنشئة جيل من الشباب الطموح والمتعلم، وبناء مجتمع مدني قوي وفعال بمقدوره المشاركة في عملية البناء، وحركة تحرر تتبنى ممارسات ديمقراطية، وشتات ثري قادر على العودة والاستثمار في الدولة العتيدة. وفي الجانب السلبي، كان بانتظارنا إرث سنوات طويلة من الاحتلال دخلت فيه المؤسسات الفلسطينية في حالة فوضي ما أضعفها وتركها مدمرة، وموارد مادية شحيحة لعملية إعادة بناء تتطلب الكثير؛ ونقص في ذوي الخبرات، وقعود تفرضها الترتيبات المؤقتة مع إسرائيل، ومناخ سياسي مشحون نتيجة لاستمرار النشاط الاستيطاني الإسرائيلي، وتأخير في تنفيذ الاتفاقيات الثنائية حول الانسحاب وإعادة الانتشار، وبعض العادات السيئة أوجدتها عقود طويلة من القهر والحرمان.

لقد تولد لدينا إدراك مبكر حول الحاجة إلى إصلاح هذه المؤسسات الناشئة، أو بالأحرى إلى إصلاح العملية التي أوجدت هذه المؤسسات. لقد فتح تقرير المدقق العام لسنة 1996، والذي تم نشره في سنة 1997، العيون، وقام السيد الرئيس استجابة لذلك التقرير، بتعيين لجنة رفيعة المستوى لدراسة التقرير واستخلاص العبر وتقديم التوصيات. ومن جانبه عقد المجلس التشريعي الفلسطيني مداوالت مكثفة حول نتائج التقرير وقدم توصياته بهذا الشأن. كما تم القيام بدراسة حول الإصلاح المؤسساتي من قبل مجموعة من المستشارين برعاية لجنة دولية مؤلفة من شخصيات سياسية دولية معروفة برئاسة رئيس وزراء فرنسا الأسبق ميشيل روكارد Michel Rocard. وتم تشكيل لجنة وزارية للنظر في خطوات الإصلاح العاجلة والفورية، حيث تم تحديد القطاع القضائي على أنه أكثر المجالات حاجة لإصلاحات فورية تعطي نتائج ملموسة وسريعة تستجيب لاحتياجات المواطن، ورأت اللجنة أن الخطوة الأكثر إلحاحاً تتمثل في سن قانون السلطات القضائية. ولم يتمخض عن ذلك سوى القليل من حيث النتائج الملموسة، ومهما كانت الخطوات التي تم اتخاذها، فقط كانت غير منتظمة، وغير كافية وغير فعالة.

لقد تراكمت الضغوط على الإصلاح بشكل هائل عقب عمليات الاجتياح العسكرية الإسرائيلية، وإعادة احتلال مناطق السلطة الفلسطينية، حيث كشفت عملية تدمير مؤسسات السلطة الفلسطينية عن ضعف وهشاشة هيكلية تلك المؤسسات، ولم يعد بالإمكان الانتظار أكثر لعلاج الأسباب الرئيسية لذلك.

١ - القرار السياسي بالإصلاح

عشية المباحثات المكثفة التي جرت في مجلس الوزراء، وأروقة المجلس التشريعي الفلسطيني وداخل الأحزاب السياسية، تم نقل جملة من التوصيات تنص على ضرورة التصرف العاجل إلى الرئيس. وفي 15 أيار / مايو 2002، وفي غمرة عمليات الاجتياح الإسرائيلي، خاطب الرئيس ياسر عرفات في الجلسة الافتتاحية للمجلس التشريعي وعبر عن نيته في إطلاق عملية إصلاح تعالج نقاط الاعتلال والضعف التي تعاني منها المؤسسات الحكومية، وفي اليوم السابق كان الرئيس عرفات قد صادق على قانون السلطة القضائية، موضحاً النهج الذي سيتم اتباعه من الآن فصاعداً. وفي غضون أقل من شهر، بتاريخ 9 حزيران / يونيو 2002، قام الرئيس بتعيين مجلس وزراء، أوكلت إليه مهمة صياغة وتنفيذ برنامج الإصلاح الطارئ، حيث حدثت مجموعة من التغييرات الرئيسية في الحقائق الهامة مثل المالية، والعدل والداخلية. كما تم تعيين لجنة إصلاح وزارية من 9 أعضاء بتاريخ 12 حزيران / يونيو وتم منح اللجنة 10 أيام لصياغة خطة المائة يوم (خطة 100 يوم) للإصلاح. عملت اللجنة الوزارية للإصلاح بشكل دؤوب وقدمت خططها في الوقت المحدد في 23 حزيران / يونيو 2002. ورأت الخطة ضرورة تنظيم انتخابات رئاسية، وبرلمانية ومحلية في غضون 6-8 شهور، حيث تستجيب هذه بالضرورة لمطلب جماهيري فلسطيني، وتم اعتبارها بمثابة حجر الزاوية في عملية الإصلاح. وتنص البنود الأخرى الواردة في الخطة على مجموعة من الإجراءات التي تقضي بفصل صلاحيات السلطات التنفيذية، والتشريعية والقضائية، وعلى الإصلاح المالي، والإصلاح الأمني، والإصلاح القضائي، والإصلاح في قطاع الإدارة العامة والخدمة المدنية، والإصلاح الاقتصادي ومجموعة من الخطوات المتشعبة في مجالات مختلفة من الإدارة والتي تم اعتبارها عاجلة. وقد رأت الخطة أن من الضروري أن يتم إتباع هذه الخطوات الأولية بخطة إصلاح طويلة الأجل. وقد تم التعامل مع الموضوع برمته ضمن إطار وضع الأسس السليمة لإقامة دولة قابلة للحياة، بمؤسسات قوية، فاعلة، تخضع للمساءلة، تسود عملها النزاهة و الشفافية، تخضع لسيادة القانون، وتعمل جاهدة لتحقيق طموحات شعبنا الفلسطيني في تحقيق أهدافه في إنهاء الاحتلال والتوصل إلى تسوية عادلة، ودائمة وشاملة في المنطقة. وشرعت القيادة الفلسطينية بتنفيذ هذه الخطة غير عابئة بعمليات التوغل الإسرائيلية والقيود المفروضة على الحركة، والتي أصبحت من اللحظة عادية وبكثافة متزايدة.

علامات اسناد التقدم

استقبل المجتمع الدولي خطة المائة يوم (مرفق رسم بياني يوضح مدى التقدم في خطة المائة يوم) بردود فعل إيجابية وترحيب، وقامت اللجنة الرباعية بتعيين فريق عمل لمتابعة العملية، على الصعيد المحلي (فريق العمل المحلي حول الإصلاح الفلسطيني) وعلى صعيد عواصم الدول الداعمة لعملية

الإصلاح. وقد تم تشكيل مجموعات دعم في 7 مجالات: المسألة المالية، واقتصاد السوق، والقضاء وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والانتخابات، والحكم المحلي والمجتمع المدني. وقد جرى تعيين الوزراء الفلسطينيين كنظرًا لمنسقي مجموعات الدعم، فيما تم التعامل مع الإصلاحات المتعلقة بالأمن بشكل منفصل، خارج نطاق فريق العمل المحلي.

يذكر أن فريق العمل المحلي حول الإصلاح الفلسطيني قد عمل مع نظرائه الفلسطينيين على تحقيق أهداف الإصلاح. وهذا العمل أدى إلى تحديد علامات الإسناد - محطات على الطريق لتحقيق أهداف خطة المائة يوم - والتي تم استخدامها لاحقاً لبيان التقدم الذي تم إحرازه.

ويشار إلى أن التقدم الذي تم إحرازه جوهري لكنه غير منتظم في جميع مجالات الإصلاح، وفيما يلي بعض أهم علامات الإسناد التي تم تسجيلها خلال فترة التنفيذ:-

- * نشر القانون الأساسي.
- * تعيين لجنة انتخابات مركزية جديدة.
- * إعلان موعد الانتخابات.
- * تسمية أعضاء مجلس القضاء الأعلى الجديد الذي سيتولون مهامهم اعتباراً من 18 حزيران / يونيو 2003.
- * إعداد وإقرار الموازنة. (بدأت العملية بإعلان الموازنة من قبل وزارة المالية، والتي تم استخدامها من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى لإعداد مسودات موازنتها، واختتمت بتصويت المجلس التشريعي الفلسطيني على الموازنة المقترحة).
- * التوحيد والدمج التام لجميع العمليات المالية كجزء من الإصلاح المالي الواسع.
- * تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني كهيئة تحمل الصفة القانونية.
- * إجراء جرد لجميع المؤسسات التي تعمل خارج سلطة الوزارات وإقرار السلطة التنفيذية للخطط العريضة للسياسة العامة التي تقضي بإخضاع هذه المؤسسات لسلطة الوزارات أو مجلس الوزراء.
- * اعتماد هيكلية لوزارات السلطة الفلسطينية والشروع في تنفيذ هذه الهيكلية في عدة وزارات.
- * إنهاء الجولة الأولى من إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية.
- * تحديد صلاحيات وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى.
- * تعيين عدد من القضاة وأعضاء النيابة العامة.
- * إعادة هيكلة وزارة المالية وإخضاع كل من جهاز الأمن الوقائي في الضفة الغربية وقطاع غزة، والشرطة والدفاع المدني لسلطة الوزير الجديد.
- * إحالة القوانين ذات الصلة باقتصاد السوق إلى المجلس التشريعي.
- * فتح باب الحوار مع المجتمع المدني، ضمن إطار واضح، بضمن مشاركة ممثلي مؤسسات المجتمع المدني في بحث مسودة الدستور وغيرها من القضايا التي تهم الجمهور.

وعلاوة على ما تقدم، شهدت الساحة الفلسطينية العديد من الإجراءات التي تدل بقوة على وجود إرادة سياسية لتنفيذ إصلاح إداري. فقد أصر المجلس التشريعي الفلسطيني على أن تلتزم الحكومة المشكلة حديثاً ببنود القانون الأساسي، وهدد المجلس التشريعي بحجب الثقة عن مجلس الوزراء

المشكل في 9 حزيران / يونيو، مما اضطره إلى الاستقالة. هذا وشكل عرض مجلس الوزراء على المجلس التشريعي الفلسطيني بغية نيل الثقة علامة إسناد حقيقية على صلاحيات المجلس التشريعي. واستجابة لمطلب المجلس التشريعي، جرى في 29 تشرين الأول / أكتوبر 2002، تعيين مجلس وزراء جديد يتألف من 19 وزيراً طبقاً للنظام الأساسي، وتم عرض مجلس الوزراء الجديد وبرنامجهم على المجلس التشريعي، حيث نال ثقة المجلس بهامش مريح. وفي أحدث التطورات، أعلن الرئيس عرفات بتاريخ 14 شباط / فبراير 2003 قراره بتعيين رئيس وزراء وطلب انعقاد المجلس المركزي الفلسطيني والمجلس التشريعي الفلسطيني لإقرار الخطوات الضرورية لاستحداث هذا المنصب.

وقد تم أعلاه مراعاة جميع الإجراءات التي التزمت الحكومة بتطبيقها في خطة المائة يوم. كما تجدر الإشارة إلى وجود بعض علامات الإسناد الأخرى والتي لم يجر تسجيلها حتى الآن، وأهمها ما يتعلق بتعيين مجلس قضاء أعلى جديد، وقضية محاكم أمن الدولة، ومراجعة قانون الانتخابات وإصدار اللوائح المتعلقة بالمحافظين. كما يبقى العديد من الخطوات التي تحتاج إلى تحديد حيث يجرى تنفيذ برنامج الإصلاح على نحو يتم فيه الخروج عن حدوده الأصلية كخطة طوارئ من 100 يوم. لكن من غير العدل أن لا نستعرض قائمة من الخطوات الهامة والبارزة التي تم اتخاذها في بحر فترة زمنية قصيرة هنا وهناك، والتي يوجد حاجة إلى اتخاذها. لأن المهم معرفة ما إذا كانت الخطوات التي تم اتخاذها حتى الآن تعبر عن إرادة سياسة تستجيب بشكل جدي إلى الحاجة للإصلاح. والجواب على هذا السؤال بالتأكيد نعم. في الحقيقة، يتضح مما ذكر أعلاه أن الإرادة السياسية لتنفيذ الإصلاح ليس فقط متوفرة، بل وحازمة أيضاً.

الصورة الكاملة: مجالات الإصلاح

الإصلاح المالي: اعتبر قيام مجلس الوزراء بإحالة مسودة موازنة السلطة الفلسطينية للعام 2003 إلى المجلس التشريعي الفلسطيني، بتاريخ 31 كانون الأول / ديسمبر 2002، الإصلاح الأكثر أهمية في المجال المالي منذ آخر اجتماع لفريق العمل.

وتتضمن موازنة العام 2003 إجراءات إصلاح هامة بنيت على التقدم الذي تم إحرازه منذ شهر تموز / يوليو من العام الماضي نحو فتح النظام المالي الفلسطيني العام وضمان توافقه، من حيث التصميم والإدارة، مع أرفع المعايير الدولية. وقد تم نشر مسودة الموازنة بأكملها، وجرى نقاشها في أروقة المجلس التشريعي وفي أوساط اللجنة المختصة في جلسة مفتوحة للجمهور والإعلام، فيما تجرى الجهود على قدم وساق لتأمين القدرة الفنية اللازمة لنشر تقارير مفصلة جداً حول تطبيق الموازنة على أساس شهري، وذلك بدءاً من شهر نيسان / إبريل 2003.

يذكر أن عملية توحيد استثمارات السلطة الفلسطينية وعملياتها التجارية تسير بخطى سريعة، وأن التقرير الذي يجري إعداده من قبل ستاندرد آند بورز Standard and Poor's وقد تم نشره.

تسير الجهود الرامية لبناء قدرة تدقيق داخلية في وزارة المالية حسب التوقعات، وهذه الجهود،

التي استفادت بشكل أولي من دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، هي مدعومة الآن من قبل وكالة التنمية الأمريكية USAID وسوف يتم دعمها قريباً من قبل المفوضية الأوروبية. بالإضافة إلى ذلك، يجري في الوقت الحاضر تدريب فريق من المدققين الفلسطينيين في اليابان، حيث تقدم الجهات المانحة دعمها في هذا المجال من خلال مؤسسات محاسبة دولية.

وأخيراً، فيما أعتبر خطوة هامة للأمام، استأنفت حكومة إسرائيل الشهر الماضي عملية التحويل المنتظمة للأموال التي تجبها نيابة عن السلطة الفلسطينية. بالإضافة إلى ذلك، شرعت حكومة إسرائيل بالإفراج عن الإيرادات المحتجزة لديها والخاصة بالسلطة الفلسطينية على نحو مبرمج، حيث يتوقع أن تكتمل عملية تحويل هذه الإيرادات خلال هذا العام. نشير إلى أن هذه الخطوات مجتمعة، سواء بشكل مباشر أو بتعزيز قدرتنا على الاقتراض، قد مكنت وزارة المالية الفلسطينية من الوفاء بالتزاماتها المالية الحالية وفي تسديد حوالي 50 مليون دولار أمريكي التزامات متأخرة للقطاع الخاص.

وخلال الفترة التالية مباشرة، وبالإضافة للوفاء بمختلف التزامات الإصلاح الواردة في بيان الموازنة لعام 2003، سوف يتحول التركيز في الإصلاح المالي على إدخال تحسينات على إدارة الإيرادات ودفع الجهود في مجال إصلاح صندوق معاشات التقاعد إلى الأمام. ونظراً لكون التعهد الأخير من طبيعة العملية وسوف يستغرق تنفيذه بعض الوقت، فإنه من المتوقع أن يتم اتخاذ بعض الخطوات الإدارية في المستقبل القريب، بغية تسهيل عملية إدارة الموارد البشرية في القطاع العام.

الانتخابات: أصدر الرئيس عرفات مرسوماً في شهر تشرين الأول / أكتوبر 2002، يقضي بتعيين الدكتور حنا ناصر، وهو شخصية معروفة ومستقلة ورئيس لجامعة بيرزيت، رئيساً للجنة الانتخابات المركزية، حيث عرض رئيس لجنة الانتخابات المركزية فريقه المكون من 9 أعضاء مستقلين، بمن فيهم الدكتور علي الجرباوي، رئيس هيئة حقوق المواطن سابقاً، بصفة أمين سر ومدير تنفيذي للجنة. وطبقاً للدكتور علي الجرباوي، سوف يتم تنظيم انتخابات في الأراضي الفلسطينية بأسرع وقت ممكن، وسوف تكون انتخابات مفيدة وذات مصداقية ومنظمة. وتعتقد اللجنة بأنها ستكون قادرة على تنظيم انتخابات فلسطينية في غضون 100 يوم من الرفع التام للقيود المفروضة على حرية الحركة في المناطق الفلسطينية وانسحاب جيش الاحتلال الإسرائيلي من المناطق الفلسطينية التي أعاد احتلالها.

يذكر أن لجنة الانتخابات المركزية، التي تعمل في ظل ظروف قاسية للغاية، تقوم ببناء جهاز إداري للانتخابات وتشكيل 16 لجنة للدوائر الانتخابية. وحين تسمح الظروف، سوف يتلقى موظفي الانتخابات والجهاز الإداري تدريباً على قضايا الانتخابات، والذي سيتم تقديمه من قبل لجنة التنسيق الدولية International Steering Committee. وعلاوة على ما سلف، تقوم اللجنة في الوقت الحاضر بوضع الآلية المناسبة لإعداد سجل الناخبين كي تتمكن من تسجيل الناخبين، وهي عملية يتوقع أن تكون ضمنية وتستغرق وقتاً.

وقد أوردت لجنة الانتخابات المركزية مجموعة من العراقيل التي تواجهها، وهي كما نرى صورة عن العراقيل التي تواجه عملية الإصلاح ككل. يشار إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية ترى في الانتخابات العمود الفقري لبرنامجها الإصلاحي، وأن المحاولات التي تعرقل إجراء الانتخابات هي نفس العقبات التي تعرقل برنامج الإصلاح الفلسطيني.

1 - غياب الإطار السياسي: تحتاج الانتخابات الحرة أولاً وقبل كل شيء إلى أن يكون الشعب حراً، والانتخابات الديمقراطية حقاً تحتاج إلى جو من الاستقلال والأفق الوطني. إن الدعم الفلسطيني لانتخابات حرة ونزيهة يعاني كثيراً نظراً لغياب أي أفق سياسي، ومن المفارقة بمكان عقد انتخابات حرة تحت احتلال عسكري، وعلى وجه الخصوص عندما لا تحترم إسرائيل القادة المختارين بشكل ديمقراطي. وعلاوة على ذلك، ومن أجل تشجيع المشاركة الواسعة في التصويت وزيادة شرعية أي انتخابات، يجب أن يؤمن الفلسطينيون بأنهم يقومون بممارسة مستقلة فعلياً. بناءً عليه، يجب أن تنهي إسرائيل سياسة الاغتيالات، وأن توقف عمليات التوغل، وهدم المنازل وغيرها من أعمال العقاب الجماعي، التي تعزز الشعور السائد لدى الفلسطينيين بأن الانتخابات صورية.

2 - القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة الفلسطينيين: يستحيل عقد انتخابات حقيقية في ظل جو من الإغلاق، ومنع التجول والقيود الأخرى التي تفرضها قوات الاحتلال الإسرائيلي على حركة الشعب الفلسطيني. وقد أدت هذه القيود بالفعل إلى إلغاء الانتخابات التي كانت مقررة في شهر كانون الثاني / يناير 2003. يجب أن يتم السماح للمرشحين لعضوية المجلس التشريعي والرئاسة التنقل بحرية في الحملات الانتخابية، وأن يتم السماح للمناخبين التنقل بحرية للاستماع إلى المرشحين، كما أن حرية الحركة ضرورية لكي يتمكن الناخبين من التصويت يوم الانتخابات. إضافة لما سلف، فإن حرية الحركة ضرورية لعملية التسجيل المركزية للناخبين، كما يجب السماح لأعضاء لجنة الانتخابات المركزية بالتنقل لغرض الاجتماع والإعداد للانتخابات.

3 - التردد في الدعم الفني والمالي: وعدت لجنة التنسيق الدولية International Steering Committee، المؤلفة من أعضاء الاتحاد الأوروبي، واليابان، وكندا والولايات المتحدة الأمريكية، بتقديم دعم مالي وإداري للانتخابات الفلسطينية، وهي على اتصال دائم مع اللجنة. لكن ولغاية الآن لا يوجد لدى لجنة الانتخابات المركزية أي موازنة لدفع مصاريفها التشغيلية. وهنا نشدد على ضرورة قيام المانحين بدعم لجنة الانتخابات المركزية لتمكينها من القيام بوظائفها.

الدستور: شكل المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية، في شهر أيلول / سبتمبر 1999، لجنة الدستور وكلفها بصياغة دستور للدولة الفلسطينية العتيدة. وبدأت اللجنة في عملية مشاور مكثفة مع أعضاء المجتمع المدني، والأكاديميين والشخصيات الدينية، حيث تم تنظيم ما يزيد على 200 حلقة نقاش. وقامت اللجنة بنشر المسودة الأولى للدستور في شهر شباط / فبراير 2001. كما تم إعداد مسودة ثانية استناداً إلى المسودة الأولى وهي جاهزة للتقديم إلى المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية. وهذه المسودة جاءت نتاج جملة من المداولات العامة والمساهمات الدولية.

وخلال الشهرين الماضيين، عقدت اللجنة عدداً من الجولات التشاورية مع ممثلي المجتمع المدني الفلسطيني والطوائف الدينية، حيث غطت هذه النقاشات كل من القضايا الجوهرية والإجرائية وركزت على حق المرأة وحقوق الأقليات. كما تلقت اللجنة مشاركات من خبراء دستوريين عرب ودوليين من مصر، والمملكة العربية السعودية، ولبنان، وجامعة الدول العربية، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا وإسبانيا. وقدم هؤلاء الخبراء تحليل حول الهيكليات الحكومية الملائمة للإطار الفلسطيني، وكذلك المبادئ العامة للحكومة الدستورية. وقد استفادت اللجنة بشكل خاص من النقاشات التي جرت مع الخبراء في العالم العربي ومن الدعم الذي قدموه في هذا المجال. كل ذلك بهدف وضع دستور حر يستند إلى بنود إعلان الاستقلال الذي صدر في الجزائر عام 1988.

وتنوي اللجنة مواصلة العملية التشاورية [خلال الشهور التالية] مع الجمهور الفلسطيني، والمجتمع المدني، والأحزاب السياسية من أجل إغناء وتنقيح الدستور. وسافر عدد من أعضاء لجنة الدستور إلى جنوب أفريقيا لحضور ورشة عمل حول الإجراءات الدستورية في مطلع شهر آذار / مارس، وذلك بغية المساعدة في صياغة خطة شفافة ليتم اتباعها في إنجاز وإعداد الدستور. ويتم طرح مسودة الدستور على المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية لإقراره بالقراءة الأولى. وسيتم طرح المسودة النهائية للاستفتاء الوطني أثناء الانتخابات.

الحكم المحلي: أعدت وزارة الحكم المحلي تقريراً مفصلاً حول قيام إسرائيل بإعاقة وتدمير الخدمات البلدية. ويظهر هذا التقرير، بالجدول والأرقام، في كل بلدة وكل قرية، كيف أدى الحصار الإسرائيلي المفروض على التجمعات الفلسطينية، والقيود المفروضة على حركتهم وحرمانهم من الوصول إلى مصادر المياه ومرافق الصرف الصحي، مثل الآبار ومكبات النفايات، بالإضافة إلى مصادرة الأراضي، وتدمير البنية التحتية وغيرها من إجراءات العقاب الجماعي في خرق لمعاهدة جنيف الرابعة، إلى شل الخدمات البلدية والتسبب في كارثة إنسانية.

بالإضافة إلى ما سلف، تعمل وزارة الحكم المحلي بشكل نشط على بناء القدرات داخل البلديات، لكي تستطيع هذه الهيئات الحكومية المحلية من إدارة خدماتها وتمويلها، وكذلك بناء وصيانة البنية التحتية داخل حدود البلديات. ويجري في الوقت الحاضر تنفيذ خمسة برامج ممولة من قبل مجموعة الدول المانحة، وقد تم توظيف المطلوب لتشغيل والإشراف على هذه البرامج.

ومن الناحية المالية، سوف يحل إصدار الموازنة للسنة المالية 2003 القضايا العالقة ومطالبات وزارة الحكم المحلي المستحقة على الخزينة. يذكر أن وزارة الحكم المحلي قامت بتأسيس صندوق بلدي موحد سيتلقى جميع الأموال المحولة والمخصصة للبلديات والمجالس المحلية، بما في ذلك تلك المقدمة من الجهات المانحة، وسوف يستخدم هذه الأموال في دعم المشاريع البلدية. علاوة على ذلك، أفادت وزارة الحكم المحلي في تقريرها عن وجود نقص في المحاكم البلدية وطلب من وزارة العدل تأسيس محاكم جديدة في البلديات الجديدة. ومع ذلك سيظل هناك نقص في المحاكم البلدية. وأخيراً، تواصل وزارة الحكم المحلي التحضير لعقد الانتخابات البلدية.

المجتمع المدني: بعد تردد وجس للنبض، يشارك المجتمع المدني في الوقت الحاضر بشكل

متواصل وفعال في بحث الإصلاحات مع اللجنة الوزارية للإصلاح. ومن جانبها، تدرك اللجنة الوزارية للإصلاح أهمية إشراك المجتمع المدني لضمان تعاونه وشراكته في جهودها لتحقيق الإصلاح. ومن المعروف عموماً أن الإصلاحات مطلوبة ليس فقط في المؤسسات الحكومية، بل وفي مؤسسات المجتمع المدني، التي تعاني من الترهل. وهذا التقارب جاء نتيجة لعنصرين. الأول، تراجع محاولات عرض مؤسسات المجتمع المدني وممثلي المجتمع المدني كند أو منافس لمؤسسات السلطة الفلسطينية. والثاني، وهو الأهم من وجهة نظر اللجنة الوزارية للإصلاح، أن المجتمع المدني قد نظم صفوفه أخيراً واختار ممثلين للحديث نيابة عنه. وقد تم عرض إطار العمل على اللجنة الوزارية للإصلاح حيث قبلته واعتبرته بداية جيدة، إذا يتألف من ممثل عن كل مجموعة رئيسية من المنظمات غير الحكومية، ومؤسسات القطاع الخاص، والجمعيات الخيرية، والاتحادات المهنية. وتشعر اللجنة الوزارية للإصلاح بضرورة توسيع المشاركة لتشمل ممثلين عن الأحزاب السياسية والاتحادات التجارية غير الممثلة بعد، حيث تصبح الحاجة لمثل هذا التمثيل الأوسع جلية عندما يتم بحث قضايا مثل الدستور والانتخابات.

لقد تم الاتفاق على أن يشمل إطار الحوار بين اللجنة الوزارية للإصلاح والمجتمع المدني القضايا المتعلقة بكافة نواحي الإصلاح، كما يجب أن يشتمل إطار العلاقة بين الجانبين على التعاون والشراكة. وقد أدت هذه الشراكة إلى مجموعة من اللقاءات المفيدة والفعالة التي تم تنظيمها بشكل مشترك ومن جانب كل من الطرفين، حيث تم عقد اجتماعات في رام الله، وغزة ونابلس. وفي إحدى المناسبات، تم عقد مؤتمر بواسطة الدائرة التلفزيونية المغلقة video-conference بين اللجنة الوزارية للإصلاح وممثلي المجتمع المدني في رام الله وغزة، حيث تم فيه بحث الوضع الراهن للقضاء بشكل مكثف.

إعمار البنية التحتية والتأهيل المجتمعي - الاقتصادي: تنص خطة المئة 100 يوم الحكومية على إعادة إعمار المؤسسات والبنية التحتية الفلسطينية التي تم تدميرها من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي، وتخفيف معاناة العائلات التي فقدت مصادر دخلها نتيجة للإجراءات الإسرائيلية. وسوف يتم الحصول على المساعدات اللازمة لتحقيق هذا الغرض من الاتحاد الأوروبي، والوكالة الأمريكية للتنمية والبنك الإسلامي، ومن الدول الأوروبية بصفة فردية.

وللأسف، فإن الوتيرة التي تدمر فيها إسرائيل المؤسسات الفلسطينية تفوق وتيرة أي عملية إعادة بناء يمكن أن تحدث، وكذلك، حركة تقديم وصرف المساعدات المالية لا تتناسب مع الطلب. وفي هذا الإطار، لا نود أن نكرر ما قاله ممثلينا في اجتماع لجنة التنسيق المؤقتة أمس وصباح اليوم، لكن ليكن معلوماً أن انخفاض إجمالي الدخل القومي بأكثر من 50٪ (من 1760 دولار أمريكي إلى 830 دولار أمريكي)، وارتفاع معدل البطالة إلى 67٪ في قطاع غزة و 48٪ في الضفة الغربية، وحقيقة أن 67٪ من السكان يعيشون دون خط الفقر (48.6٪ في قطاع غزة و 57.8٪ في الضفة الغربية) تجعل جهود الإصلاح مثار سخرية. ولا عجب أن لا يهتم ولا يتحمس الجمهور على الرغم من الجهود العظيمة والخطوات الرسمية الكبيرة التي تم اتخاذها في مجال الإصلاح.

التوعية: يذكر أن السلطة الفلسطينية في غمرة إنغماسها بمتابعة برنامج الإصلاح لم تعمل

بما فيه الكفاية لإطلاع الجمهور بشكل كاف حول ما تم القيام به وما تم تحقيقه. وسوف تقوم اللجنة الوزارية للإصلاح بمعالجة هذا الموضوع بشكل أفضل في الأسابيع القادمة، وعلى وجه الخصوص ضمن الجهود المبذولة في إطار العلاقة مع المجتمع المدني. وقام وزير العمل الفلسطيني الدكتور غسان الخطيب، الذي يتولى التنسيق مع المجتمع المدني، بوضع خطة تشمل بث برامج راديو وتلفزيون، وتصميم موقع على شبكة الانترنت، وتخصيص عنوان بريدي لتلقي رسائل الجمهور، ونشر وتوزيع الإصدارات والمقالات.

نحن نرى في المجتمع المدني مرآة حقيقية تساعدنا في جس نبض الشارع وفهم همومه وإهتماماته، ورؤيته لكيفية عمل الحكومة، و ماهي القضايا التي يرغب أن يراها المواطن في مؤسسته، ماهي المعوقات، و كيف يمكن تجاوزها، وفي هذا السياق سنبقى على تواصل دائم مع مؤسسات المجتمع المدني للوصول الى النتيجة المرجوة.

وحدة دعم وتنسيق الإصلاح: بغية تنسيق جميع نواحي الإصلاح، تم إقامة وحدة خاصة بهذا الشأن ضمن إطار لجنة الإصلاح الوزارية، تخضع مباشرة لإشراف المنسق، وتقوم بتوجيه عملية التنسيق مع مختلف مجموعات الإصلاح ونظرائها. وقام وزراء السلطة الفلسطينية الذين يترأسون الفرق المقاتلة لمجموعات دعم فريق العمل المحلي حول الإصلاح الفلسطيني بتعيين منسق مع لجنة تنسيق الإصلاح من أجل تسهيل عملية تبادل المعلومات والمساعدة في تنظيم عملية متابعة قرارات اللجنة الوزارية للإصلاح.

ومن أجل تسريع الإصلاح المؤسساتي، سوف تقود وحدة تنسيق الإصلاح تنفيذ الخطوط العريضة والعامة لإصلاح السلطة الفلسطينية والمجتمع المدني والتي تم إقرارها في الآونة الأخيرة من قبل مجلس الوزراء. وتخطط وحدة تنسيق الإصلاح للمشاركة أيضاً في تحديد احتياجات النظام القضائي ومتابعة تأمين تلك الاحتياجات.

المعوقات

عقد فريق العمل حول الإصلاح الفلسطيني العديد من الاجتماعات، سواء على الصعيد المحلي أو على صعيد عواصم الدول الداعمة للإصلاح، من أجل تقييم العملية وتحديد التقدم الذي تم إحرازه والمعوقات التي تعترض العملية. وقد أصبح معلوماً من الآن أنه لم يعد باستطاعة عملية الإصلاح قطع أية خطوات إضافية في الوقت الذي تتواصل فيه الإجراءات الإسرائيلية. يذكر أن المعوقات التي لاقتها لجنة الانتخابات المركزية هي معوقات عامة ويمكن أن تنطبق على جميع الإصلاحات وبكافة المجالات.

وفي الوقت الذي تتجلى فيه الحاجة إلى المزيد من العمل في بعض المجالات، فإن العقبات التي تعترض سير العملية يمكن تخفيفها بسهولة لو لم تبدُ العملية برمتها عديمة الجدوى على ضوء القيود الناتجة عن إجراءات العقاب الجماعي الإسرائيلية غير القانونية، وقد قيدت هذه الإجراءات الكثير

من الانجازات بالجانب النظري. وكذلك، وحيث لا نزاع في الحاجة إلى بعض خطوات الإصلاح التي شدد عليها المجلس التشريعي الفلسطيني، والمجتمع المدني وفريق العمل حول الإصلاح الفلسطيني، فإن الضغط للقيام بهذه الخطوات يجب أن لا يدار سياسياً.

تقترح " خارطة الطريق " خطوات محددة لتحقيق الأمن وإنهاء العنف كخطوات ضرورية لإتاحة المجال للقيام بمزيد من الإصلاحات. إلا أنه وعلى الرغم من فترات الهدوء النسبي الطويلة في النشاطات التي تنطلق من المناطق الفلسطينية، فإن إسرائيل لم توقف عملياتها الاستفزازية وتواصل سياسة الاغتيالات، وتدمير المنازل، وفرض القيود على حركة الفلسطينيين، إضافة إلى منع التجول وغير ذلك من أشكال العقاب الجماعي. وتقوم إسرائيل بجميع هذه الأعمال في الوقت الذي تطبق فيه برنامجاً سياسياً قائماً على توسيع المستوطنات وابتلاع الأرض الفلسطينية بمختلف الوسائل، بما في ذلك بناء الأسوار حول القدس وإقامة جدار فاصل داخل الأراضي الفلسطينية، وشرذمة المناطق الفلسطينية وعرقلة حركة المواطنين فيما بينها.

ويجب أن ندرك أن جهود الإصلاح الفلسطينية لا يمكن أن تسير على نحو سلس إلا إذا توقفت جميع الإجراءات الإسرائيلية المعرقة. مدركين بأن الإصلاح عنصر ضروري للسلام الشامل، فإن هناك متطلبات محددة مستحقة على إسرائيل لا يمكن تأخيرها أكثر، وتتمثل في انسحاب القوات الإسرائيلية إلى مواقعها قبل 28 أيلول 2000، وإعادة الوضع الراهن إلى ما كان عليه فوراً. ولكي تقوم مؤسسات السلطة الفلسطينية بالإصلاح، وإعادة الهيكلة والتطوير الضروري، يجب أن لا تبقى هذه المؤسسات هدفاً للتدمير الإسرائيلي المباشر وغير المباشر.

نشير إلى أن السلطة الفلسطينية ملتزمة بمواصلة برنامجها الإصلاحي بكافة المجالات. ومن جانبه، فإن المجتمع الدولي مدعو لممارسة الضغط على إسرائيل لإزالة العوائق التي تعترض نجاح الإصلاح وتقف حجر عثرة في طريق السلام.

وأخيراً، نثمن السلطة الفلسطينية دعم المجتمع الدولي لها لمواصلة استراتيجياتها من أجل السلام، وبناء دولة قابلة للحياة وإصلاح مؤسساتها، كما وتولي أهمية كبرى للدور الدولي في توجيه العملية وتسييرها نحو هدفها المنشود، حيث سيسود السلام والازدهار والأمن الذي ستستفيد منه جميع شعوب المنطقة.

الحكم والادارة في المنظمات الاهلية الفلسطينية

أ. عزت عبد الكافي

مركز بيسان للبحوث والانماء

تقديم

لم يتمتع مصطلح " الحكم السليم " في فترة الستينات أو السبعينات أو الثمانينات بجاذبية كبيرة، على صعيد العمل الأهلي، بل ظهر، وبقوة، في أواخر الثمانينات والتسعينات، مع قوة وبروز منظمات العمل الأهلي، كمؤسسات ومنظمات فاعلة، تهدف الى ادارة الانتقال من الاغاثة الى التنمية، ومن المجتمع الطبيعي الى المجتمع الديمقراطي المدني.

ان انحسار قوة الدولة، وبداية بروز قوى منظمة تنادي وتطالب بالانتقال الديمقراطي، وبلعب دور تنموي ومجتمعي واسع كشريك في عملية التنمية، هو المسؤول عن بروز مفاهيم " مأسسة المنظمات الأهلية ". وبمعنى أوضح فإن انتقال مسؤولية تقديم الخدمات الأساسية من الدولة إلى المنظمات الأهلية وإلى القطاع الخاص، " الخصخصة والاهلوة "، قد تطلب واستدعى إجراء تغييرات جذرية واستراتيجية في عمل المنظمات الأهلية، التي قامت بإعادة هيكلة شاملة لمبناها التنظيمي والإداري والمؤسساتي، بما ينسجم مع المتطلبات المهنية الجديدة، وخاصة تقديم خدمات نوعية متخصصة للمجتمعات المحلية. لا يعني هذا فكراً، الموافقة على هذا التوجه، اذ ان هناك خلاف تنموي حول الأدوار الرئيسية للدولة، والمجتمع المدني والقطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، فإن دورها الجديد على صعيد تعزيز الديمقراطية واحترام حقوق الانسان، قد استدعى هو الآخر، تغييرات جذرية ونوعية واستراتيجية على صعيد الإطار المؤسساتي والقيمي والتنظيمي والإداري بما ينسجم مع مهام ومتطلبات بناء مجتمع ديمقراطي حر وشفاف.

باختصار، فإن انتقال جزء من مسؤوليات التنمية البشرية المستدامة والتنمية المجتمعية ومهام البناء الديمقراطي واحترام حقوق الانسان، الى المؤسسات الأهلية، قد تطلب تعزيز الديمقراطية والمهنية والشفافية والمحاسبة والمساءلة في عملها، وهذا ما استدعى الاهتمام الواسع بموضوعات وقضايا ومسائل الحكم السليم والبناء الديمقراطي الداخلي وخاصة بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. هناك وجهات نظر مختلفة حول مفهوم " الحكم السليم "، بمواجهة مفهوم التطور المؤسسي أو البناء الديمقراطي.. حيث يتم النظر في بعض الاحيان الى مفهوم « الحكم السليم » باعتباره مفهوما تقنيا ضيقا، يشبه الى حد بعيد مفهوم " الادارة الرشيدة " وهو، برأبي، مفهوم قاصر، يستبعد رؤية جوهرية لموضوع البناء الديمقراطي والمأسسة داخل منظمات العمل الاهلي. كما يستبعد هذا المفهوم الضيق، الإطار القيمي والثقافي والتنموي الذي تتبناه المنظمات الأهلية الفلسطينية.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، وفي الواقع الفلسطيني، فإن استجابة المنظمات الأهلية لاحتياجات وأولويات المجتمع المحلي وتطلعاتها، يعد عنصراً هاماً من عناصر شرعية هذه المؤسسات وبالتالي احد اهم مكونات " الحكم السليم "، وتطبيق ذلك ايضا على مؤسسات السلطة الفلسطينية. ولكن في ظل وجود الاحتلال الاسرائيلي، وعدم اليقين السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإن الاستجابة

بشكل فعال الى احتياجات المجتمع المحلي يصبح أمراً صعباً أو يكاد يكون مستحيلاً. لذا، فإن مفهوم الحكم السليم، يجب أن يوضع في إطاره الصحيح، ويعرف ضمن خصوصية البيئة المحلية.

لذا، فإنني أتبنى هنا، مفهومًا واسعاً للحكم السليم أو بالأحرى، أفضل استخدام البناء الديمقراطي أو التطور المؤسسي باعتباره إطاراً أوسع يشمل القيم، المبادئ، الرؤى والاستراتيجيات.... الخ. لذا سأحاول خلال مداخلتني التركيز على مضمون هذا المفهوم.

الحكم السليم والادارة الرشيدة، اطار مفاهيمي:

الاطار الثقافي / القيمي:

يبرز السيد ياسين في ورقته حول " نحو ميثاق شرف أخلاقي للعمل الأهلي العربي " على سبيل المثال مجموعة أهداف، يجب أن تلتزم بها المنظمات التطوعية الأهلية وهي:

1. صياغة ثقافة لا تقوم على العنف بل تقوم على أساس احترام الحياة.
2. صياغة ثقافة تقوم على التضامن وإقامة نظام اقتصادي عادل.
3. صياغة ثقافة تقوم على التسامح وحياء تقوم على احترام الحقيقة.
4. صياغة ثقافة تقوم على أساس الحقوق المتساوية لكافة المواطنين بغض النظر عن الجنس والعقيدة والدين.
5. صياغة ثقافة تقوم على أساس المشاركة بين الرجال والنساء.
6. أن تلتزم المنظمات التطوعية في العالم العربي برفع الوعي الاجتماعي والثقافي للمواطنين. وأضيف هنا وبالواقع الفلسطيني الخاص، توفر ثقافة تقوم على مشاركة المنظمات الأهلية الفلسطينية في مقاومة الاحتلال الاسرائيلي واقامة الدولة المستقلة والدفاع عن الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني.

كما حاولت " اللجنة الدولية للثقافة والتنمية " التي شكلتها اليونسكو عام 1992 بلورة مجموعة مكونات لما أطلق عليه " ثقافة مدنية كونية " والتي ركزت على التزامات المنظمات المدنية بما يلي:

1. مواثيق حقوق الانسان الدولية المعاصرة.
 2. فكرة الشرعية الديمقراطية سواءً على مستوى المجتمع ككل، أو على مستوى العمل داخل المنظمات.
 3. فكرة المحاسبة العامة وفق نظم يتفق عليها ومؤسسات يتم التفكير في إنشائها.
 4. تطبيق أساليب التفكير العلمي المنظم، وذلك فيما يتعلق بتحليل مشكلات المجتمع ككل، أو في اطار عملها في مبادئ الرعاية الاجتماعية والتنمية الشاملة.
- هذه بعض المبادئ العامة... التي قد تشكل اطاراً ثقافياً مقبولا... تنطبق على الواقع الفلسطيني، لكننا في نفس الوقت، نحتاج الى اعمال الفكر الجماعي، واثارة حوار جدي حول "الاطار الثقافي الفلسطيني الملائم".

الاطار التنموي:

في هذا الاطار ايضا، يشير المجلس الكندي للتعاون الدولي الى هذا الجزء الهام، بالتركيز على مجموعة مكونات لرؤية تنموية شاملة، وقد وردت على النحو التالي:

1. ينبغي أن تركز التنمية في جهودها وتعطي الأسبقية لاشباع الحاجات وتحقيق الآمال لأفقر الناس وأكثرهم هامشية. وينبغي عليها أيضاً أن تواجه المطالب الحالية لحقوق الانسان، ومواجهة مشكلات البيئة الطبيعية، وأن تنزع الى حل المنازعات الاجتماعية بطريقة سلمية.
2. التنمية هي عملية اجتماعية وثقافية وسياسية وليست فقط محض انجازات اقتصادية.
3. ينبغي أن توجه برامج التنمية جهودها لتدعيم مؤسسات المجتمع المدني، وأن تعمل المنظمات التطوعية على الإسهام البارز في هذه العملية.
4. التنمية، والتي هي حق اساسي، ينبغي عليها أن تعمل لاحترام وتحقيق حقوق الانسان وضمان الحريات الأساسية.
5. ينبغي أن تركز التنمية على الناس سواء في وضع أهدافها، أو في توزيع عوائدها.
6. ينبغي أن تساعد التنمية الفقراء والمقيمين والمهمشين على أن ينظموا انفسهم لكي يحسنوا أحوالهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
7. ينبغي أن تشبع التنمية الحاجات الأساسية.
8. ينبغي أن تتوجه التنمية لجذور أسباب عدم المساواة الشاملة وليس لأعراضها فقط.
9. ينبغي أن تكون التنمية مستدامة، ولا تؤثر على احتياجات ومستقبل الأجيال القادمة.
10. على التنمية أن تدفع في طريق العدل الاجتماعي من خلال التوزيع العادل للقوة والثروة وحرية الوصول الى الموارد.
11. على التنمية أن تعكس اهتمامات ورؤى وخبرة النساء، وأن تتيح لهن أن ينجزن حقوقهن الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية.
12. يجب أن تسهل التنمية المشاركة الكاملة للأفراد والجماعات المهمشة، بغض النظر عن الجنس أو الدين أو العمر، وذلك في عملية صنع القرار الاقتصادي.
13. يجب أن تحترم التنمية السكان الاصليين، وحققهم في تقرير المصير، واحترام ثقافتهم الخاصة.
14. يجب أن تحترم التنمية الحقوق الروحية والثقافية لجميع المواطنين.
15. يجب أن تحدد التنمية مزار العسكرة، وأن تدفع باتجاه حلول سلمية للمنازعات العنيفة، سواء كانت دولية، وطنية أو محلية.
16. إن التنمية عملية كونية، يجب أن تربط بإحكام ما بين المصالح والقضايا المشتركة، وأن تؤسس لحركة عالمية كونية من أجل التغيير.

الاطار المؤسسي / التنظيمي:

أما على الصعيد المؤسسي / التنظيمي، فيمكن إيجاد المكونات التالية:

1. على كل مؤسسة أن يكون لديها مجلس ادارة مستقل، فاعل، وتصله المعلومات اللازمة، ويقوم بعمله على أساس طوعي، بدون مقابل مادي. يجب أن تكون هناك سياسات واضحة لتنظيم عمل

مجالس الادارة، وخاصة الانتظام اجتماعاته. كما يمكن للمجلس أن يكلف لجنة تنفيذية لمتابعة اعماله، شرط أن يتم تحديد دورها بدقة. كما يجب على المجلس أن يحدد عدد العاملين في المؤسسة الذين يحق لهم التصويت. (حسب بعض قوانين المنظمات الاهلية في العالم العربي " لا يفضل عادة أن يتمتع العاملون في المؤسسة أو المدير العام أو التنفيذي بحق التصويت، وإنما يحضر الاجتماعات بحكم منصبه).

2. يجب أن تتبنى مجالس الإدارة سياسة واضحة، تمنع خلالها أي نوع من التعارض في المصلحة Conflict of Interest، سواء بالنسبة لأعضاء مجلس الإدارة أو للمدراء أو للعاملين بالمؤسسة. قد تتضمن هذه السياسة بعض الموضوعات الهامة مثل: قبول هدايا، أو أية علاقة مع واحد من موردي السلع أو الخدمات للمؤسسة، الحصول على أية منحة خاصة، أو الاشتراك في مصالح متعارضة أو متنافسة وهكذا.

3. يجب أن يقوم مجلس الإدارة بالموافقة على السياسات العامة في المؤسسة، وكذلك البرامج السنوية.

4. يجب أن يتبنى المجلس سياسة عامة، لا ترفض عضوية أي شخص في المؤسسة. إن انكار العضوية في المؤسسة، قد يفهم منه التمييز على أساس الجنس أو العرق أو القومية أو اللون أو الدين أو الجنس، أو العمر، أو الإعاقة العقلية والجسدية. (مع أنني أوافق على هذا المبدأ، إلا أن هناك بعض مجالس الادارة، عضويتها محدودة، مغلقة وليست مفتوحة، وخاصة المؤسسات المهنية المتخصصة، كمراكز الأبحاث مثلاً).

5. يجب أن يتبنى المجلس سياسة عامة تشجع وتعمل باتجاه التكافؤ والمساواة بين الجنسين ومشاركة الاقليات.

6. يجب أن تقوم المؤسسة بإعادة تقييم أهدافها وبرامجها ومشاريعها على ضوء تغيير البيئة الدولية خلال عملية مستمرة من التخطيط الاستراتيجي.

7. يجب أن تفصح المنظمات غير الحكومية عن:

أ - قيم ورؤية وأهداف ورسالة المؤسسة وسياساتها.

ب - آليات ومنهجيات العمل والنشاطات التي تقوم بها.

ت - المدى الجغرافي الذي تعمل فيه.

ث - البنية الهيكلية، وبالتحديد كيف تدار المؤسسة، وكيف يصنع القرار داخلها.

ج - الهيئة المرجعية ومدى ارتباطات اعضائها بمؤسسات أخرى.

ح - مصادرها التمويلية، وكيفية استخدام الأموال وطرق الرقابة الداخلية.

8. من أجل إعطاء المنظمات غير الحكومية الحماية القانونية الملائمة والصحيحة، بما فيها تعريف مهام وصلاحيات أعضاء الهيئات المرجعية، فإن عليها أن تتبنى أنظمة داخلية. أن هذه الأنظمة يجب أن يتم اختيارها بحيث تتلائم مع اهداف المؤسسة وتركيبها الإداري.

9. يجب أن تدار جميع أمور المؤسسة باستقامة وشفافية، وأن تكون هناك سهولة بالوصول الى المعلومات المتعلقة بجميع نشاطاتها، إذا ما طلب أحد الأطراف منها ذلك، وخاصة الهيئات الرسمية وغير الرسمية ذات العلاقة أو الجهات المانحة. باستثناء الأمور الشخصية، الأمور القانونية والمعلومات المتعلقة بالملكية، حسب القوانين المرعية الاجراء.

أ - يجب أن تضمن المؤسسة أن أية اتهامات من قبل أي عضو أو موظف أو متطوع أو مدير المؤسسة بشأن سوء سلوك ، أو أية أمور أخرى غير عادية من قبل أي طرف في المؤسسة، يجب التعامل معها بنزاهة وبدون تحيز، واحترام حق جميع الأطراف المعنية بالخصوصية والسرية.

ب - يجب أن تعارض المؤسسة الإشتراك في أية نشاطات مالية خاطئة. ويجب أن تقوم فوراً بتصحيح أي خلل قد يحدث على هذا الصعيد، سواءً من جهة أي من أعضاء مجلس إدارتها أو أي من موظفيها.

ت - من خلال جميع نشاطاتها، يجب أن تحترم المؤسسة، كرامة وقيم وتاريخ ودين، وثقافة المجتمع المحلي، بغض النظر عن العرق أو الدين أو الهوية، أو اللون أو العمر.

ث - إن الإدارة داخل المنظمة غير الحكومية يجب أن تكون كفوءة ومؤهلة، وتهدف إلى توسيع قدرة المنظمة واستمرار عملها. إن ممارسات الإدارة داخل المنظمة غير الحكومية يجب أن تتضمن تأسيس إجراءات من أجل:

* إدارة فعالة والية كفوءة لصنع القرار اليومي على أساس خطوط واضحة من المسؤوليات والصلاحيات والمحاسبة والمساءلة مع وجود وصف وظيفي واضح للعاملين، وتحديد دقيق للأدوار والمسؤوليات والعلاقات الداخلية.

* تخطيط النشاطات والبرامج والمشاريع.

* مراقبة ومتابعة ومراجعة مستمرة للنشاطات والبرامج والمشاريع.

* تقييم النشاطات والبرامج والمشاريع وبمشاركة المستفيدين، عندما يكون ذلك ممكناً.

* الإستخدام الأمثل للطاقة البشرية الموجودة في المؤسسة، وتوسيع القدرات وتطوير المهارات سواءً لأعضاء الهيئة المرجعية أو العاملين أو المتطوعين أو المستفيدين، مستنديين في ذلك إلى مبدأ الفرص المتساوية والتكافؤ بين الذكور والإناث.

ج- إن الإدارة المالية في المنظمات الأهلية، يجب أن تكون كفوءة وتتمتع بمواصفات مهنية عالية وتهدف إلى تطوير قدرات المنظمات غير الحكومية وضمان استمرارية عملها.

1. استخدام المنح بطريقة ملائمة تضمن المساءلة أمام جميع الأطراف ذات الصلة.

2. أن تقوم المؤسسة بتدقيق حساباتها سنوياً من قبل مدقق حسابات قانوني ومرخص ومستقل. يجب أن يتطابق التقرير المالي المدقق مع مبادئ المحاسبة المتفق عليها دولياً.

3. يجب أن يعطى التقرير المالي المدقق كاملاً أو ملخص عنه لأي جهة تطلبه، بناءً على كتاب خطي وضمن مهلة محددة.

4. يجب أن تنفذ المؤسسة الميزانية بعد موافقة مجلس الإدارة عليها. كما يجب أن تكون مسائلة عن جميع المنح منذ لحظة وصولها حتى استخدامها وصرفها على المشاريع والنشاطات المختلفة. يجب أن تتبنى المؤسسة نظام داخلي للمراقبة المالية، كما يمنع نهائياً إعطاء أي منح أو مبالغ لم ترد في انتداب المؤسسة أو وثائق البرامج والمشاريع، كما يمنع نهائياً إعطاء أية مبالغ إلى أعضاء مجالس الإدارة.

5. عندما يتم التفاوض مع الممولين على تلقي المنح المطلوبة أو تنظيم العقود، يجب التأكد أن شروط التعاقد والمنح والاتفاقيات والإجراءات والجدول الزمني والتقارير مقبولة لدى الطرفين.

6. قبول المنح وإبرام العقود التي تتفق فقط مع أهداف وغايات المنظمة والتي:

- * لا تساهم على استقلالية هذه المؤسسات.
- * لا تضع أعباءً كبيرة على المؤسسة وأكثر مما تحتمل أو تستطيع أن تدير.

7. محاولة تجنب الإعتماد على مصادر دعم واحدة أو ضيقة أو غير مستمرة، عندما يكون ممكناً من الأفضل الإعتماد على عدد متزايد من الممولين وعلى منح طويلة الأمد.

8. التأكد من أن مجهودات تجنيد الأموال يجب أن لا تضعف من فعالية واستمرارية المنظمات غير الحكومية الأخرى (أن مبدأ تجنيد الأموال مبدأ مهني لا تنافسي).

9. عند تحضير الميزانيات واحتساب التكلفة، يجب التأكد من أن جميع المصروفات الإدارية والبرنامجية للمؤسسة قد حددت بدقة وتم تضمينها بالميزانيات، وأن مصادر ملائمة قد تم تجنيدها لتلبية هذه البنود المختلفة.

10. امتلاك إجراءات ملائمة وكافية لمراقبة ومراجعة الأمور المالية.

11. التأكد من أن المنح المعطاة تصرف في الأهداف التي حددت لها اصلاً.

عملية تجنيد الاموال من الجمهور العام:

1. ان عملية تجنيد الأموال يجب أن تتمتع بالمصداقية وثقة المجتمع المحلي، وأن تصف بشكل دقيق هوية المؤسسة، أهدافها، برامجها، واحتياجاتها، وأن يتم تحديد المنح التي تحتاجها المؤسسة فعلاً وتستطيع أن تديرها بكفاءة. كما يجب على المؤسسة أن تتجنب استخدام تكتيكات ضاغطة بشدة على المتبرعين. يجب أن لا يتم استخدام معلومات مضللة، كحذف بعض المواد أو المبالغة بالحقائق... الخ، يجب عدم استخدام صور فوتوغرافية مضللة، أو أية وسائل اتصال، الهدف منها خلق انطباع خاطيء أو فهم مغلوط لدى الجمهور العام. إن المعلومات المتعلقة بطلبات المؤسسة يجب أن تعكس بشكل صحيح البرامج الحقيقية للمؤسسة، والتي جمعت الأموال من أجلها.

2. عند القيام بعملية تجنيد الاموال من الجمهور يجب التأكد مما يلي:

أ. أن المتبرعين يعرفون تماماً رسالة المؤسسة، والطريقة التي تنوي المؤسسة استخدامها لصرف التبرعات، وكذلك قدرة المؤسسة على استخدام المنح بطريقة فعالة وكفاءة وحسب الاهداف الموضوعية.

ب. يحق للمتبرعين الوصول الى أحدث تقرير مالي مدقق، وقائمة باسماء اعضاء مجلس الإدارة.

ت. تعامل المعلومات المتعلقة بالمنح بسرية، وحسب المدى المسموح به في القانون.

إدارة الموارد البشرية:

1. يجب أن تتبع المؤسسة وتطبق وسائل إدارية فعالة وكفوءة ملائمة لرسالتها وعملياتها وهيكلتها الإدارية.
2. يجب أن تحرص المؤسسة على وجود سياسات واضحة محددة جيداً ومكتوبة، وكذلك إجراءات واضحة تتعلق بالعاملين والمتطوعين.
3. هذه السياسات يجب أن تعرف وتحدد بوضوح وأن تحمي حقوق العاملين، وتضمن معاملة عادلة في كل الأمور.
4. علاوة واستحقاقات العاملين يجب أن يتم وصفها بدقة وتعميمها، وأن تحرص المؤسسة على ضمان جميع الإجراءات المالية لحماية قدرتها على الإيفاء بجميع تعهداتها تجاه العاملين فيها.
5. إن توقعات المؤسسة من العاملين والمتطوعين يجب أن تحدد بدقة ويتم تعميمها.
6. يجب أن تعمل المؤسسة على دعم المساواة والتكافؤ بين الجنسين، وكذلك مساواة الاقليات مع غيرهم عند التوظيف، التدريب والتطور المهني.
7. يجب أن تحرص المؤسسة على توظيف أشخاص يمزجون ما بين القدرات المهنية والإلتزام برسالة وقيم ومقاصد المؤسسة.
8. يجب أن تضمن المؤسسة التطور المهني لجميع العاملين فيها.

بعض المؤشرات على الحكم السليم والإدارة الرشيدة:

لتبسيط الضوء على بعض المؤشرات المتعلقة بالحكم والإدارة الرشيدة وبقية مكونات التطور التنظيمي، سأستخدم منهجية

OCAT Organizational Capacity Assessment Tool تعرف ببحث

تستند هذه المنهجية إلى تقسيم مراحل نمو المؤسسات الأهلية إلى أربع مراحل هي:

أ - المرحلة الجنينية.

ب - مرحلة النشوء.

ت - مرحلة النمو والتوسع.

ث - مرحلة النضوج.

ويتم تحديد المرحلة التي تعيشها المؤسسة، بناءً على النسبة المئوية التي تحصل عليها، نتيجة بعض المؤشرات المتعلقة بالمسؤوليات الرئيسية في المؤسسة.

كالحكم، الإدارة، العلاقات الخارجية، إدارة الموارد البشرية، الإدارة المالية، الاستمرارية، وتقديم الخدمات.

وقد اقترحت هذه المنهجية، مجموعة مؤشرات لكل مسؤولية أساسية، يتم على أساسها معرفة المرحلة التي تمر بها المؤسسة.

لا يتسع المجال هنا لعرض جميع المؤشرات، لذا سأكتفي ببعض المؤشرات على "الحكم السليم"، داخل المؤسسة الأهلية.

أولاً: الحكم:

1- مجالس الأمناء والإدارة:

- أ - هل تقوم الهيئات المرجعية بتحديد السياسات العامة للمؤسسة واتجاهها وكذلك الإشراف العام؟
- ب - هل تقوم الهيئات المرجعية بضمان المحاسبة والمساءلة والمصادقية للمؤسسة؟
- ت - هل للهيئة المرجعية القدرة على القيام بادوار رئيسية مثل، بلورة السياسات، تجنيد الاموال، العلاقات العامة، الاشراف والمراقبة المالية وكذلك التعبئة والضغط؟
- ث - هل تتألف الهيئة المرجعية من اعضاء ملتزمين ويمثلون مصالح مختلف الاطراف المؤثرة Stakeholders؟
- ج - هل هناك رسائل وميكانيزمات ملائمة تتيح الحصول على مساهمات جميع الاطراف المعنية؟
- ح - هل تمارس الهيئة المرجعية دورها كمحامي عن المجتمع المحلي؟

2- الرؤية والرسالة والأهداف:

- أ - هل قامت المؤسسة الاهلية ببلورة رسالة واهداف واضحة؟
- ب - هل اهداف ورسالة المؤسسة مفهومة من قبل جميع الاطراف المعنية؟
- ت - هل استراتيجيات المؤسسة تنسجم مع رسالتها وأهدافها؟
- ث - هل يجب أن تكون الاستراتيجيات واضحة، وكذلك كيفية انجازها؟
- ج - هل يتم تطوير وبلورة خطط العمل التنفيذية من قبل الإدارة العليا، العاملين، وكذلك بعض الاطراف المعنية ذات العلاقة؟

3- الوضع القانوني:

- أ - هل المؤسسة الاهلية مسجلة حسب قانون المنظمات الاهلية الفلسطينية؟
- ب - هل تستفيد من جميع المزايا التي وفرها لها القانون؟

4- الأطراف المعنية:

- أ - هل المؤسسة قادرة على تحديد الاطراف المعنية؟
- ب - هل هناك اعتراف بالأطراف أو الهيئات المؤثرة كشركاء؟
- ت - هل تؤخذ احتياجات المؤسسة والأطراف المعنية بعين الاعتبار خلال عملية التخطيط؟
- ث - هل تساهم الأطراف المعنية (المجتمع المحلي بشكل خاص) في مراجعة رسالة واستراتيجيات المؤسسة الأهلية؟

5- القيادة Leadership :

- أ - هل لدى الهيئات المرجعية والإدارة العليا فهما واضحا لأدوارهم ومسؤولياتهم المختلفة، كهيئات تشرف على الإتجاه العام للمؤسسة؟
- ب - هل النموذج او الشكل القيادي للإدارة هو نموذج مشارك؟

- ت - هل الإدارة العليا هي مساءلة أطراف المعنية الرئيسية؟
ث - هل يمكن الوصول الى إدارة المنظمة الاهلية من قبل جميع الأطراف المعنية؟

ثانياً: الممارسات الادارية:

1- الهيكلية التنظيمية وثقافة المؤسسة:

- أ - هل لدى المؤسسة الأهلية "هيكلية إدارية" مع تحديد واضح لخطوط السلطة والمسؤولية Line of Authority and responsibility ؟
ب - هل السياسات الإدارية واضحة في المؤسسة لضمان متابعة تنفيذ الهيكلية الإدارية؟
ت - هل السياسات الإدارية تعكس مبدأ المساءلة بين العاملين؟
ث - هل هناك أنظمة ثابتة للتأكد الدائم من تناغم ثقافة العمل والتنفيذ مع رسالة واهداف المؤسسة؟
ج - هل هناك أنظمة واضحة للتأكد من مشاركة العاملين/ات في صنع القرار؟
ح - هل لدى المؤسسة سياسات واجراءات لضمان المسائلة المتبادلة لجميع الاطراف المعنية؟

2- التخطيط:

- أ - هل مساهمات الأطراف المعنية، نأخذ بعين الاعتبار، عند عملية التخطيط؟
ب - هل الخطط التنفيذية تعكس الخطط الاستراتيجية؟
ت - هل يتم تطوير وتحديث الخطط التنفيذية باستمرار؟
ث - هل يتم موضوعة واستخدام المصادر بشكل مناسب؟
ج - هل هناك مرونة في تعديل الخطط كنتيجة لعملية المتابعة والمراقبة؟

3- شؤون الموظفين:

- أ - هل هناك معايير واضحة لاختيار الموظفين؟
ب - هل طريقة التوظيف واضحة؟
ت - هل هناك تحديد دقيق للوصف الوظيفي للعاملين؟
ث - هل طريقة التوظيف شفافة وتسمح بالمنافسة الحرة؟
ج - هل تشجع الادارة الاحترام المتبادل بين الموظفين؟
ح - هل هناك وجود اجراءات واضحة لعمل الموظفين؟

4- تطوير واعداد البرامج

- أ - هل الموظفون والأطراف المعنية الأخرى، يشاركون في تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرامج؟
ب - هل يتضمن تخطيط البرامج... نشاطات تتعلق بالمتابعة والمراقبة والتقييم؟

ت- هل التعديلات التي تتم على البرامج، تأخذ بعين الاعتبار نتائج النشاطات المتعلقة بالمتابعة والتقييم؟

5- الإجراءات الإدارية:

- أ - هل هناك دليل للإجراءات الإدارية؟
ب - هل يتم الالتزام بالإجراءات المتفق عليها؟
ت - هل يتم تحديث الإجراءات الإدارية باستمرار؟

6- الحد من الأخطار " إدارة الأخطار "

- أ - هل هناك أنظمة ثابتة للتقليل من الانتهاكات التنظيمية والإدارية؟
ب - هل هناك تدقيق منتظم على الموجودات؟
ت - هل هناك تدقيق خارجي سنوي للممارسات الإدارية؟

7- أنظمة المعلومات:

- أ - هل هناك أنظمة لجمع وتحليل وتقديم المعلومات؟
ب - هل يتم تدريب أشخاص لإدارة أنظمة المعلومات؟
ت - هل يتم استخدام الأنظمة لمعالجة وتقييم المعلومات؟

8- كتابة وإعداد التقارير:

- أ - هل لدى المؤسسة قدرة عليا لإصدار التقارير؟
ب - هل يتم إعداد تقارير منتظمة عن النشاطات؟
ت - هل يتم إعداد تقارير منتظمة تتعلق بتقييم النشاطات؟
ث - هل تقوم المؤسسة الأهلية بنشر وتعميم تقارير عن نشاطاتها؟
ج - هل نماذج التقارير مرنة، متنوعة وتستجيب للمتطلبات المختلفة للأطراف المعنية؟

ثالثاً: المصادر العالية:

1- المحاسبة:

- أ - هل هناك إجراءات مالية واضحة وشفافة؟
ب - هل هناك حسابات منفصلة للبرامج المختلفة Cost - center ؟

2- الميزانيات:

- أ - هل يتم دمج عملية إعداد الموازنة في الخطط التنفيذية؟
ب - هل هناك وحدة مالية مسؤولة عن تحضير وإدارة وتنفيذ الموازنات السنوية؟
ت - هل هناك ميزانيات تقديرية سنوية؟
ث - هل يتم تنفيذ الموازنات السنوية؟

ج - هل يتم مراقبة الموازنة على اسس منتظمة؟

3- مراقبة الموجودات:

- أ - هل هناك نظام لمراقبة الموجودات؟
ب - هل يتم متابعة نظام مراقبة الموجودات؟
ت - هل هناك اجراءات واضحة للتعاقد؟
ث - هل يتم استعمال واستخدام اجراءات التعاقد؟
ج - هل هناك تدقيق داخلي يتم بانتظام؟
ح - هل هناك تدقيق خارجي بشكل منتظم؟
خ - هل هناك مراقبة للمصروفات حسب بنود الميزانية المختلفة؟

4- التقارير المالية:

- أ - هل يتم إعداد تقرير مالي مدقق صادر عن مدقق حسابات قانوني ومسجل؟
ب - هل يتم إعداد تقارير تتضمن ميزان المراجعة؟
ت - هل يتم مراجعة التقارير المالية من قبل لجنة مالية. في مجلس الأمناء او الإدارة؟
ث - هل يتم استخدام التقارير من أجل التخطيط والمراجعة المستمرة للأهداف؟
ج - هل يتم نشر التقارير المالية وتوزيعها؟

5- تنوع قائمة ومصادر الدعم:

- أ - هل تتعاقد المؤسسة الأهلية مع عدد متنوع من المانحين؟
ب - هل هناك خطة للإستقلال المالي، او تغطية التكلفة؟
ت - هل للمنظمة الأهلية القدرة على التنافس على عقود ومشاريع؟
ث - هل للمؤسسة خطة لتنوع مصادر الدعم؟

رابعاً: العلاقات الخارجية:

1- العلاقات مع الأطراف المعنية / المؤثرة

- أ - هل للمنظمة الأهلية مصداقية امام الأطراف المعنية؟
ب - هل ينظر الى المؤسسة الأهلية كمصدر ثمين للخبرة والمعلومات والمعارف والمهارات...الخ؟
ت - هل العلاقة بين المنظمة الاهلية والأطراف المعنية قائمة على أساس من الشراكة من أجل هدف مشترك؟

2- العلاقة بين المنظمات الأهلية:

- أ - هل تقوم المنظمة الأهلية بتعزيز التشبيك، وتبادل المصادر فيما بينها؟
ب - هل تقوم المنظمة بتنفيذ نشاطات مشتركة مع منظمات أخرى؟

3- التعاون مع الحكومة:

- أ - هل لدى المنظمات الأهلية اتصالات مع صناع القرار؟ ☐
- ب - هل لدى المنظمات الأهلية القدرة على ادماج صناع القرار في الحوارات المختلفة؟ ☐
- ت - هل هناك تبادل للمصادر بين الحكومة والمنظمات الأهلية؟ ☐
- ث - هل يتم دمج نشاطات وتوصيات المنظمات الأهلية في خطط التنمية الحكومية؟ ☐

4- التعاون مع الجهات التمويلية:

- أ - هل للمنظمات الأهلية علاقات متنوعة مع الجهات المانحة؟ ☐
- ب - هل ينظر الى المنظمة الأهلية، كمؤسسة ذات مصداقية من قبل الجهات المانحة؟ ☐
- ت - هل ينظر الى المنظمة الأهلية كمصدر خبرة ومصادقية من قبل الجهات المانحة؟ ☐
- ث - هل لدى المنظمة الأهلية الفرصة للدخول في حوار صريح ومفتوح مع الجهات المانحة؟ ☐

5- العلاقة مع الجمهور العام:

- أ - هل لدى المنظمة الأهلية علاقة مع الجمهور. ☐
- ب - هل اهداف المنظمة مفهومة لدى الاطراف المعنية المختلفة. ☐
- ت - هل لدى المنظمة الأهلية صورة ايجابية الرأي العام والاطراف المعنية. ☐
- ث - هل يتم توزيع المعلومات عن نشاطات المؤسسة. ☐

6- المصادر المحلية:

- أ - هل لدى المنظمات الأهلية علاقة مع القطاع الخاص، للحصول على الخبرة التقنية والموارد البشرية؟ ☐
- ب - هل تشارك المنظمات الأهلية في شراكات مجتمعية؟ ☐
- ت - هل الهيكلية موجودة، لإقامة علاقات عمل مع مؤسسات المجتمع المحلي الاخرى؟ ☐

7- الاعلام:

- أ - هل لدى المنظمات الأهلية استراتيجية للعمل مع الاعلام؟ ☐
- ب - هل تجذب المنظمة الأهلية اهتمام وسائل الاعلام؟ ☐
- ت - هل تستشير وسائل الإعلام، المنظمات الأهلية في قضايا معينة؟ ☐

متطلبات الحكم السليم في تفعيل دور القطاع الخاص

د. نصر عبد الكريم
جامعة بيرزيت

أولاً: المفاهيم الأساسية:

يفرض نوع المنهج الاقتصادي للدولة " صيغة " العلاقة بين القطاعين العام والخاص ودور كل منهما في الحياة الاقتصادية الفلسطينية. ففي حالة تبني منهج اقتصاد السوق الحرة، تقوم هذه العلاقة على أساس من الشراكة يلعب فيها القطاع الخاص المحرك الأساس للنشاط الاقتصادي وتكتفي السلطة الحكومة بدور إشرافي / رقابي / تنظيمي لتأمين " توازن معقول " بين هدفي النمو الاقتصادي المضطرد و " التنمية المستدامة الشاملة " .

وعليه فالتدخلات الحكومية في الحياة الاقتصادية تأخذ " النمط غير المباشر " من خلال 1- التشريعات 2- السياسات 3- الاجراءات واللوائح التنفيذية. ويكمن أهم هدف لهذه التدخلات في اطار الدور الحكومي في الشأن الاقتصادي هو " خلق بيئة أعمال تنافسية ومحفزة لتطور القطاع الخاص وتمكينه من لعب دوره المنشود في النمو والتنمية " .

ولعله من الانصاف القول بأن أهم ركيزة في البيئة التنافسية للقطاع الخاص تتمثل في " إستجابة السلطة الحكومية لاشتراطات واستحقاقات ما أصبح يعرف بالحكم الصالح " .

ثانياً: الحالة الفلسطينية

تبنّت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها «منهج اقتصاد السوق الحرة» ، وبالرغم من الجهود المحوطة التي بذلتها وبالتعاون مع أطراف مختلفة، فإن تطور بئية الأعمال في المناطق الفلسطينية لم يكن بمستوى المطلوب.

وفي هذا السياق لا يمكن تجاهل " الدور التخريبي والسلبى للمؤثرات أو العامل الاسرائيلي " . هذا الى جانب بعض القصور في " العامل أو المؤثر الذاتي " . فزوال الاحتلال في حد ذاته ، لا يمكن أن يشكل شرطاً كافياً لانطلاق عملية النمو والتنمية التي يقودها بجدارة وكفاءة القطاع الخاص. كما أن تعزيز مبادئ وتطبيقات " الحكم الصالح " في المؤسسات الفلسطينية لا يشكل هو الآخر شرطاً كافياً للنهوض التنموي في ظل استمرار الاحتلال وما ينجم عنه من تحكم قسري بالعلاقات والسياسات الاقتصادية الفلسطينية.

لكن بسبب هامش التحرك الواسع بشأن تصويب «مسار العامل الذاتي " مقارنة بالعامل الاسرائيلي أو عامل المساعدات الخارجية، فإنه يصبح من الضروري والمطلوب العاجل الشروع في تنفيذ برنامج إصلاحى وتصحيحي شامل يقود الى " حكم صالح " وللقطاع الخاص وغيره من القطاعات الأخرى، ويكون عنوانه الديمقراطية بوجوداتها المختلفة كالتعددية والحرية في التعبير والاعتقاد وفصل السلطات والشفافية والمساءلة.

فأحد أهم المهام هي الإصلاح وكذلك وفق الانهيار الاقتصادي.

*** متطلبات أو مرتكزات الحكم الصالح وتشمل:**

- 1- الإطار القانوني والتنظيمي.
- 2- البناء المؤسسي والإداري.
- 3- تطوير شبكة أمان للقطاع الخاص.
- 4- تطوير الخدمات المساندة للقطاع الخاص.
- 5- تطوير العلاقة التنسيقية بين القطاع العام والخاص.

*** مسؤوليات القطاع الخاص**

- 1- ترسيخ وتنمية " ثقافة المسؤولية الاجتماعية " بين متبنيي القطاع الخاص. ١
- 2- تعميم مفاهيم وتطبيقات الشفافية والافصاح والمسائلة في مؤسسات القطاع الخاص.
- 3- تطوير أنظمة عمل مؤسسات القطاع الخاص الادارية والمالية.
- 4- تطوير آليات مشاركة القطاع الخاص في عملية في صياغة السياسات .

نقاش

الجلسة الأولى
الجلسة الثانية

الجلسة الأولى

فتح باب النقاش للمشاركين في الجلسة الأولى التي ترأسها د. مجدي المالكي -جامعة بيرزيت للتعقيب على الأوراق التي قدمت في الجلسة والتي تناولت مواضيع مختلفة حول نظام الحكم في فلسطين. ففي الورقة الأولى، قدم أ.عبد الكريم أبو صلاح رئيس اللجنة القانونية -المجلس التشريعي الفلسطيني في ورقته الأسس السياسية والقانونية لنظام الحكم في فلسطين.

فيما الورقة الثانية، عرض د.نادر سعيد مدير برنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت مؤشرات نظام الحكم في فلسطين. وتناول د. أحمد مجدلاني عضو المكتب السياسي لجبهة النضال الشعبي في ورقته دور الأحزاب السياسية في تدعيم مبادئ نظام الحكم السليم.

وقد تنوعت المشاركات التي تقدم بها بعض المشاركين في عرض آرائهم ووجهات نظرهم حول ما تم تناوله من محاور في الجلسة، من تعقيبات وتعليقات ومداخلات وأسئلة عكست في مجملها انتقادات حادة لطبيعة نظام الحكم في فلسطين خاصة في مجال التطبيق والممارسة التي شهدتها السنوات السابقة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية.

ويمكن اجمال المشاركات بصورة عامة من خلال عرض أبرز النقاط التالية:

1- تقييد المواد التي تضمنها مشروع الدستور حول الحريات والحقوق بعبارات فضفاضة مثل عبارات وفقا للقانون او طبقا للقانون، اضافة الى افتقاد البعض الآخر الضمانات الدستورية التي من المفترض أن تنص عليها.

2- أبرز الاشكاليات التي يعاني منها نظام الحكم ليس في الأسس القانونية فقط وإنما أيضا في التطبيق والممارسة، اضافة الى غياب قوة انفاذ القانون في الواقع، جراء انتهاكات السلطات التنفيذية له.

3- في العادة تتنافس الأحزاب السياسية للوصول الى السلطة أو الحكم، ولدينا في الواقع الفلسطيني قوى فصائية متعددة، لكن هل هي أحزاب سياسية لها رؤيتها السياسية وبرنامجها السياسي الذي تسعى لتطبيقه من خلال وصولها الى الحكم أو السلطة؟.

4- هناك معضلة في نظام الحكم سواء في السلطة او في الأحزاب أو مؤسسات المجتمع المدني، وذلك بسبب الثقافة السياسية السائدة في مجتمعنا، التي تقوم على أساس النظام الأبوي.

5- تعاني الأحزاب في الواقع الفلسطيني من ضعف تطبيق الديمقراطية في حياتها الداخلية ما ينعكس على دورها الخارجي أو العام في النظام السياسي الفلسطيني والمجتمع أيضا.

6- من الصعب تكريس حكم صالح في مجتمعنا في ظل علاقات تقوم على الولاء والزبائنية وافتقاد الكثير ممن يقودون في مجتمعنا لمفاهيم الإدارة الرشيدة والسليمة والحديثة.

وقد كانت ردود المتحدثون الثلاثة في الجلسة الأولى على هذه القضايا التي تم اثارها على النحو التالي:

النائب عبد الكريم أبو صلاح

حقيقة انني سعيد جدا بهذا النوع من الديمقراطية، فأنا لم أنكر في مداخلتي وجود هوة بين المبادئ والتشريعات والقوانين المختلفة والتطبيقات العملية. لكن هذا لا يعني أن يستمر الى ما لا نهاية. فهناك محاولات لتصحيح واصلاح أوضاعنا، سواء في مجال القضاء، أو في مجال تطبيق القانون. وقد عمل المجلس التشريعي جاهدا على اصدار العديد من القوانين، والمساهمة الفاعلة في التسريع من عملية اصلاح النظام الساسي منذ سنوات، لكن لقد حالت عوامل كثيرة منها داخلية دون انجاز ذلك. فالاصلاح هو مطلب فلسطيني رغم ما يمارس علينا في هذا الوقت من ضغوطات دولية بهذا الخصوص، ويجب أن ينبع من واقعنا الفلسطيني لما ينتج عنه من تجديد لذواتنا في اطار الحفاظ على الثوابت الوطنية واستقلالنا.

د. نادر سعيد

هناك ملاحظة تتمثل في ضرورة التمييز بين الفهم والادراك من ناحية والتطبيق من ناحية أخرى، ولا يمكن لعملية التنظير أن تكون غير مهمة حيث أن المشكلة ليست في التنظير بل في المثالي والتطبيق، الذي لا يلغي أهمية النظرية.

فقد تحدثت عن الجانب النظري في الحكم السليم في الورقة التي قدمتها والذي لا ينحصر فقط في النتائج، بل ويتعلق أيضا بطبيعة التفاعل والكيف وبالتالي، ضرورة الثقافة والتربية في هذا المجال أيضا.

د. احمد مجدلاني

أؤكد على أن الأحزاب السياسية جزء من المجتمع المدني وتعبر عن احتياجات ورغبات فئات المجتمع ومعيار ديمقراطيتها يتقرر بناء على علاقتها الداخلية وليس فقط في وقت الانتخابات وتجديد الهيئات وانما بوجود حرية الرأي والتعبير والحوار، وكذلك علاقتها بالجمهور من حيث تحسس همومه ومصالحه وانعكاسه في برامجها، وطبيعة العلاقة بالسلطة ومدى سعيها للوصول اليها بصورة ديمقراطية أم لا، اضافة الى علاقتها مع القوى والأحزاب الأخرى.

وأشير الى أنه وفي اطار المجتمع الفلسطيني بدأت نقاشات حول ديمقراطية الأحزاب وبناء حركة ديمقراطية واسعة منذ ثلاث سنوات، وهذا الحوار يتواصل ويتعمق وله تعبيرات مختلفة في المجتمع الفلسطيني، لتشكيل اطار جديد.

الجلسة الثانية

عقب انتهاء المتحدثون في الجلسة الثانية التي ترأستها رنا النشاشيبي - المركز الفلسطيني للإرشاد، والتي كان قد تحدث فيها كل من د.نبيل قسيس وزير السياحة وعضو اللجنة الوزارية للإصلاح حول تقييم نتائج خطة الإصلاح، وأ. عزت عبد الهادي مدير مركز بيسان للبحوث والانماء حول مفهوم وتطبيقات الحكم السليم في مؤسسات المجتمع المدني، ود. نصر عبد الكريم جامعة بيرزيت حول متطلبات الحكم السليم في تفعيل دور القطاع الخاص، عقب ذلك تم فتح باب النقاش للحضور في الجلسة للمشاركة فيما تم طرحه من جانب المتحدثين.

وقد تلخست الأفكار ووجهات النظر التي طرحها بعض الحضور في المسائل التالية:

1- تكرر الانتقاد مرة أخرى لاقتصار الأوراق على معالجة الجوانب النظرية فيما يتصل بتناول موضوع الحكم السليم، وقلة المعالجات الملموسة والمحددة في الواقع الفلسطيني.

2- شكك البعض في جدية عملية الإصلاح التي وضعتها السلطة الفلسطينية، في ظل افتقاد ما طرح حول هذا الأمر من نقص في الأدلة والتقييم الحقيقي لنتائج الخطة التي بقيت حبرا على ورق، والنتائج التي آلت إليها.

3- وتساءل البعض عن مستقبل لجنة الإصلاح في ظل تشكيل الحكومة الجديدة ودورها في بحث التجاوزات والأخطاء التي ارتكبتها بعض المسؤولين في المؤسسات الرسمية، ودورها في وضع هيكلية للوزارات الهيئات الوطنية الأخرى التي تضبط حياتها الداخلية.

4- مطالبة مؤسسات المجتمع المدني بانتهاج مبدأي المحاسبة والشفافية على المستوى الداخلي وخاصة فيما يتعلق ببعض الأشكال التي تعاني منها بعض مؤسسات المجتمع الفلسطيني. وجاءت ردود المتحدثون في الجلسة على النحو الاتي:

د. نبيل قسيس

هناك تقييم لعملية الإصلاح بشكل مستمر، وهناك مأخذ عليها في نفس الوقت، حيث تنحصر الخطة في مواضيع محددة، ولم تتطرق الى مواضيع مثل المحاسبة والفساد والهدار... الخ، التي لم تكن تتضمنها خطة المائة يوم.

والمواضيع التي عالجتها الخطة لإصلاح الوزارات وغيرها تتطلب المتابعة من المجتمع المدني والأهلي والخاص مع الحكومة، حيث تم اعتماد هيكلية نموذجية وتم تطبيقها في بعض الوزارات، كوزارة المالية مثلا التي اتخذت خطوات عملية بهذا الخصوص. وللسير قدما في خطة الإصلاح وكما أشرت سابقا يتطلب هذا مشاركة القطاعات الأهلية والخاصة في جميع المجالات والتي هي ذات علاقة بالعمل الحكومي.

عزت عبد الكادي:

لموضوع الشفافية اهمية خاصة في منظمات المجتمع المدني، التي نوليها اهتماما مميّزا، حيث هناك مراقبة مهنية بهذا الخصوص، لكن هناك عدم ثقة بين الأهلي والحكومي في هذا الأمر، حيث كانت هيئة الرقابة العامة قد نظمت زيارات لمعظم المؤسسات الأهلية في حين لم تعط أي نتائج في تقريرها. ولترسيخ الشفافية في المؤسسات الأهلية، اقترحنا تشكيل هيئة مراجعة وتدقيق مالي وإداري، وهي كشرط لقبول المنظمات أعضاء في الشبكة، التي بدورها ستمنح شهادة للمنظمات والمؤسسات التي تتوفر فيها معايير محددة.

وأضيف أن هذه عملية متراكمة مثل الشفافية والمساءلة ونحن حاليا في مرحلة انتقالية، وأحيانا المؤسسات لا تعرف أن عندها سوء إدارة أو فساد. ولكن هناك بعض المؤسسات والمنظمات ليس عندها ارادة سياسية لتصحيح أخطائها وتجاوز اشكالياتها للانطلاق الى الامام.

ولا بد من الإشارة الى وجود تدقيق للمنظمات الأهلية من الاتحاد الأوروبي، حيث هناك دوافع سيليسية وهناك مسؤولية الأفراد والمجموعات، فإذا المجتمع المدني فاسد والسلطة فاسدة يوجد مشكلة كبيرة، ولهذا علينا أن نكون حذرين من الاشاعة والاتهامات كما حدث لمؤسسة القانون نتيجة التقرير المالي الذي تم وضعه.

د. نصر عبد الكريم:

أنا لست مع العولمة، ولست مدافعا أو ممثلا للقطاع الخاص، لكن هناك فرق بين رفض العولمة وحسن إدارة العولمة، ومن جهتي أنا مع حسن إدارة مواجهة العولمة. أما السلطة فقد اختارت اقتصاد السوق الحر، ولا أرى ضرورة للتسرع في تنبني هذا الخيار، في ظل انتشار الفقر والبطالة، حيث لا زلنا بحاجة لدور الدولة في تقديم خدماتها الاقتصادية والصحية والتعليمية الى مواطنيها.

ورشة عمل غزة

٢٠٠٣/٤/٢٧

كلمات الجلسة الافتتاحية

- 1- شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية محسن أبو رمضان
- 2- رئيس الجمعية العامة لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية د. حيدر عبد الشافي
- 3- الاتحاد الأوروبي جون بريتشي / مقدمة أ. أيمن فتحية
- 4- المندوب العام لمؤسسة فريدريش ناومان في الأردن ولبنان ومدير عام برنامج بنیان للتدريب د.أولي فوجت

كلمة شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

مكسّن أبو رمضان

تأتي ورشة العمل هذه " الحكم الصالح في مؤسسات المجتمع المدني " في سياق سلسلة من سلسلة الورش والأنشطة واللقاءات التي قامت بها شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية على المستوى العربي، وبالتالي أنتم تعرفون الأهمية والدور الذي يقع على منظمات المجتمع المدني والتي جزء منها المنظمات الأهلية، في التصدي للعديد من المشكلات الاجتماعية والتربوية، وأيضاً في المساهمة لتطوير الحريات والديمقراطية في المجتمعات، وبهذه المناسبة نشكر الاتحاد الأوروبي ومؤسسة فريدرش ناومان ومشروع بنيان الذي انطلق منها، والذي رعى واهتم ببلورة هذا المشروع. وقبل أن نعطي المجال للمتحدثين أود أن أشير الى التالي:

أولاً: الديمقراطية التي نريد هي مطلب وطني فلسطيني، وذلك من أجل تعزيز البناء الديمقراطي المقاوم، ولأجل التصدي للاحتلال وتحديد أهداف الشعب الفلسطيني بالحرية والاستقلال.

ثانياً: إننا نرفض كل التوجهات الرامية إلى فرض أنظمة ديمقراطية بمنطق الاستعمار كما حدث في العراق وقبلها في أفغانستان، وضمن التوجهات التي تحاول كبخ إرادة الشعوب وحقوقها في الحرية والاستقلال.

إن الديمقراطية لا تأتي بالحرب، ولا تأتي عبر الصواريخ والبوارج. إنها مترابطة ومتلاحمة مع حق الشعوب في تقرير مصيرها وحقوقها في السيادة الوطنية من أجل الانعتاق والحرية وضمان حق المواطن في تعزيز المصير والسيادة الوطنية، وكذلك حق المواطنة في ظل نظام ديمقراطي يحافظ على حقوق المواطن وواجباته.

ثالثاً: أن هناك علاقة ترابطية ومحكمة بين التنمية والرفاه والحكم السليم، والتحدث عن العلاقة الترابطية ما بين صلاحية الحكم في مجتمع ما، وما بين التنمية بأبعادها المختلفة التي من الضروري أن تنعكس على رفاه المواطنين في العديد من المجتمعات، والتي رغم توفر الموارد الطبيعية لديها فإن قطاعات واسعة في المجتمع تعيش تحت خط الفقر وفي حالة من العوز. فالعديد من المجتمعات لا تتوفر فيها موارد طبيعية هائلة، لكي يعيش فيها المواطن في حالة من الرفاه الاجتماعي، والسبب يعود إلى أسس الحكم السليم أو الرشيد.

فنحن أحوج ما نكون إليه مقومات الحكم الرشيد في جميع بني وهياث المجتمع الفلسطيني من أجل تحقيق أهدافنا في الحرية والاستقلال. والحكم الصالح يعني تطبيق القيم والمعايير الديمقراطية في نظام الحكم والإدارة، سواء في الدولة أو المنظمات الأهلية أو النقابات أو الأحزاب السياسية. تلك القيم والمعايير التي يجب أن تستند إلى سيادة القانون والفصل بين السلطات وضمان نزاهة واستقلال القضاء. ومن الضروري أن نضع الإنسان المناسب في المكان المناسب وتجاوز منطق الوساطة

والمحسوبية واعتماد آليات تضمن الرقابة والمساءلة من أجل ضمان استمرار الحكم الديمقراطي الرشيد. وهذه الضرورة تفرض ضرورة الالتزام بالقانون لا الأشخاص الذين يتبوؤن مراكز قيادية في الحكم، وآلية الانتخابات الديمقراطية تعتبر من الوسائل الهامة لتحقيق المساءلة والمحاسبة التي تمنع احتكار الحكم في أي مؤسسة من المؤسسات.

لا بد من ترتيب البيت الداخلي الذي سيساعد حتماً على تحقيق أهدافنا الوطنية بالتححرر والاستقلال. وآمل من خلال هذه الورشة أن يتم بلورة التوجهات للديمقراطية في السلطة والنقابات والمنظمات الأهلية وغيرها.

إننا في شبكة المنظمات الأهلية نشكر مؤسسة فريديريش ناومان على تمويل هذه الورشة الهامة، وكذلك نشكر كل من شارك في الإعداد والتحضير لهذه الورشة، وكذلك كل من اهتم وشارك بها.

كلمة رئيس الجمعية العامة لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

الدكتور كيدر عبد الشافي

كلنا نعرف أننا نعيش أمام تحديات بالغة الخطورة في مستوى أن نكون أو لا نكون، وسبيلنا للتصدي لهذا الواقع الذي نعيشه هو في قدرتنا على استثمار ما لدينا من قدرات. وأنا أدعي أن لدينا طاقات لا بأس بها، لكنها حتى الآن ما زالت مهملة ولا يستفاد منها الاستفادة المعقولة. وأمام هذه التحديات الكبيرة، وكما قلت، هي بمستوى نكون أو لا نكون، فكيف يمكننا استثمار ما لدينا من طاقات؟ وأقول باختصار أن السبيل الأساسي لاستثمار ما لدينا من طاقات هو النظام، وأنتم تعرفون أنه لا يمكن تحقيق أي أساس دون نظام. النظام هو السبيل والاساس للاستفادة مما لدينا من طاقات، وأنا أسف لأن أقول هنا أننا كنا وما زلنا نعيش دون حد أدنى من النظام، وإن كنت مخطئاً فأنا سعيد. نحن نعيش بقدر كبير من الفوضى. وهذا هو السبب الذي يشعربنا بالحر ج وعدم التفاضل. فالنظام هو الأساس، والنهج الديمقراطي هو الطريق الأفضل الذي يحقق النظام المطلوب الذي يأتي من خلال توزيع الأدوار، وتحديد الأولويات، بما يخدم المصالح العامة، فالديمقراطية، هي الأمر الذي يجب أن نسعى إلى تحقيقه.

الفعل الديمقراطي يمكن تحقيقه بأساليب مختلفة، ومن غير المعقول الاعتذار عن تحقيق الديمقراطية، ربما هناك من يقول إننا نعيش ظروف لا نستطيع أن نحقق فيها الأسلوب الديمقراطي لأسباب كثيرة، ولكن الديمقراطية تسير على نهج محدد لا يمكن إلا بموجب هذا النهج. يعني هناك أساليب عديدة يمكن أن نحقق بها الديمقراطية أساساً. نحن نعرف أن الديمقراطية تأتي عن طريق انتخاب ممثلين للشعب، يكونون مسؤولين أمام هيئات محددة، وتتم بالانتخابات. أريد هنا أن أتصدي للمآزق الذي نحن فيه، مآزق الانتفاضة وما ترتب عليها، فالانتفاضة كما تعرفون، هي عمل عفوي عاطفي غير منظم تنبع من ضمير الجماهير. فكيف نتصرف حيالها؟ لا نستطيع أن نترك الانتفاضة على عاطفتها وعدم نظامها كما هو عليه الحال الآن، حيث تخلينا عن عدم التصدي للواقع، عدم تنظيم الانتفاضة هو إننا تركنا الانتفاضة على عفويتها وبالتالي صارت الانتفاضة التي نحترمها جميعاً ربما تقدم بعض الأسباب للعدو الصهيوني في تنفيذ ما يريد.

في الحقيقة إذا أردنا أن نعرف معنى الحكم السليم نقول أن ذلك يكمن في: النظام - احترام وتفعيل القانون - توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات - تحديد الأولويات - وإقامة النماذج التي تجسد هذه القيادة. وربما إذا تحدثنا باختصار كيف كان يجب أن نتصدي للانتفاضة، في واقع عفويتها وعدم نظامها ربما يقيم الدليل ويقصر ما أهداف إليه. كما قلت الانتفاضة عمل عفوي غير منظم فكيف تنظم هذه الانتفاضة في ظل وجود فعاليات سياسية متعددة كما هو الحال لدينا في القطاع. هذه الفعاليات المختلفة أنتم تعرفونها جميعاً وكل منها له اتجاه معين. وكيف تسير الأمور؟ ما هو الطريق لتحديد النظام المطلوب؟.

في الحقيقة أن الطريق واضح وقد طالبنا به بعد وقت قصير من بداية الانتفاضة، وهو أن تلتئم كل الفعاليات السياسية تحت مظلة "قيادة الوحدة الوطنية"، كل هذه الهيئات السياسية دون استثناء

هي الجهة المسؤولة عن تسيير شؤون الانتفاضة وتحقيق ما هو مطلوب في المجتمع. لكن مع الأسف حتى الآن هذا المطلب لم تستجب إليه وبقيت الهيئات السياسية القائمة تمارس العمل حسب أفكارها، ودون أن يكون هناك موقف موحد من حيث الأداء بشأن الانتفاضة وهذا هو السبب لمعاناتنا الذي وفر الذرائع لإسرائيل وشارون لكي يبالغ في عدوانيته وهمجيته، وهذا أيضا ما يفسر الظروف التي وصلنا إليها.

في الحقيقة لا يوجد هناك عذر، وأنا أقولها صراحة إن المسؤولية تقع على سلطتنا وعلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل خاص الذي لم يستجب إلى هذا المطلب بأن يكون هناك توحيد في الطاقات المتوفرة ليكون لنا قرار واحد نلتزم به وليمكننا من تنظيم شؤون الانتفاضة كي نحقق إيجابياتها وننهي سلبياتها. وفي الواقع وأخيراً أقول ربما هي وجهة نظر: رسالة الانتفاضة هي أن هذه العملية التفاوضية التي استمرت إلى ما يقارب العشر سنوات وأكثر ليس لها أي إيجابيات، وأصبح من الواضح أن لا إيجابيات لها، وأنها بالعكس استثمار للعدو. فكما تعرفون أن إسرائيل استطاعت أن تضاعف جهودها الاستيطانية في ظل المفاوضات. ولذلك فرسالة الانتفاضة أساسية وهي لا جدوى منها، ثم أن من حقنا أن نقاتل للدفاع عن حقوقنا. في هذا الشأن: كيف يكون العمل المسلح هو أحد رسائل الانتفاضة؟ العمل المسلح نعرف أننا لسنا على مستوى إسرائيل عسكرياً ولذلك يجب أن نحصر قتالنا في المجال الدفاعي، نقاتل ضد الاستيطان، نقاتل كل ما تهدف إليه إسرائيل من أن تحبطنا مثل هدم البيوت وقلع الأشجار. وبهذا نعطي رسالة إلى العالم بأننا في مجال الدفاع عن النفس، وسيكون العالم بأسره معنا، لن يقف أحد ضدنا في أن نمارس حق الدفاع عن أنفسنا وبعد هذا نعمل على ما يمكن الجماهير من الصمود الطويل.

معركتنا مع إسرائيل لن تنتهي في يوم أو أسبوع أو ربما في سنة. ومن هنا يجب أن نعمل على أن نمكن الجماهير من الصمود الطويل وهذه في وجهة نظري هي الطريقة للتغلب على إسرائيل. نحن أقدر من إسرائيل على تحمل المصائب والمتاعب، وبالتالي نستطيع أن نهزم إسرائيل بقدرتنا الأفضل على الصمود وهذه هي طريقتنا في كيفية استثمار الانتفاضة، وطريقتنا في تحقيق الصمود الطويل الذي يجعل إسرائيل لا تستطيع أن تواصل. أنتم تعرفون أنه ربما هناك فكرة معاكسة في المجتمع الإسرائيلي وشراسة شارون في طغيانه وهذا لأنه يعرف أن الجمهور الإسرائيلي لا يتحمل استمرار الحالة لذلك يريد أن ينهي الانتفاضة بأي طريقة.

كلمة الاتحاد الأوروبي

السيد جون بريتشني
قدهمكا ا. اينن فتيكة

نيابة عن السيد جون بريتشني ممثل الاتحاد الأوروبي في القدس، أود أن أرحب بكم جميعاً وأشكركم على مشاركتكم في هذه الورشة الهامة، وقد كان بود السيد جون بريتشني المشاركة في هذه الورشة لولا وجود ارتباطات خارج المنطقة.

هذه الورشة تتناول موضوعاً هاماً وحيوياً، ألا وهو الحكم السليم في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني ومدى مساهمة وتأثير هذه المؤسسات في رسم التوجهات العامة ومساهمتها في صنع القرار الوطني الفلسطيني على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي وتدعيم الشفافية والرقابة العامة على الأداء وتعزيز المساءلة. وهذا الموضوع يشكل محوراً هاماً في استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه المجتمع الفلسطيني ومؤسساته وذلك من خلال الدعم المتواصل لكافة مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني. وكل منا يعرف أن المجتمع المدني الفلسطيني يلعب دوراً هاماً في عملية التغيير والإصلاح والتنمية لأنه يتمتع بضمانات تشريعية ومالية غير متوفرة لنظائره في المنطقة. ومن الواضح أن المجتمع المدني الفلسطيني بكافة مؤسساته قد قطع شوطاً طويلاً في عملية التنمية والتطوير.

وأود أنؤكد باسم الإتحاد الأوروبي أن الاتحاد الأوروبي ملتزم التزاماً تاماً عبر خطوط التمويل المختلفة بمواصلة دعم مؤسسات المجتمع الفلسطيني بكافة قطاعاتها، وهذا الالتزام متجسد بإعلان برشلونة والإعلانات الأخرى المنبثقة عنه.

ومن الواضح أن هناك مؤشرات واضحة على أن حماية التغيير في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تسير في الاتجاه الصحيح. فقد زادت فعالية المجلس التشريعي في علاقته مع السلطة التنفيذية. فمثلاً تم إقرار الموازنة في موعدها ودوره في التشكيلات الوزارية المختلفة والفصل بين السلطات وغير ذلك من المؤشرات الإيجابية، وإنه من الأهمية بمكان في هذا السياق أن أشير إلى أنه يجب النظر إلى علاقة المجتمع المدني بالسلطة نظرة متوازنة، حيث تطالب مؤسسات المجتمع المدني السلطة بالمساءلة والشفافية، وحيث يجب أن تخضع مؤسسات المجتمع المدني لنفس آليات المحاسبة والمساءلة، وأن تسعى هذه المؤسسات لممارسة الديمقراطية على أرض الواقع عبر إجراء انتخابات لكسب مزيد من الشرعية والالتفاف الجماهيري حولها، وأن يتم كل ذلك عبر إطار قانوني. في النهاية أود أن أشير إلى أن عملية التنمية هي كل لا يتجزأ وهي عملية تراكمية تكاملية وشراكة بين كافة قطاعات المجتمع المدني الفلسطيني. في الختام أود أن أقدم بالشكر الجزيل للجهات المنظمة لهذه الورشة وشكراً.

كلمة برنامج بنيان 2

د. أولي فوجيت

سأقدم بعض المعلومات عن مشروع بنيان: كنت هنا منذ سنوات في إطار ورشة لمشروع بنيان. هذه الورشة هي جزء من آليات إقليمية عربية حول البرامج عن الإدارة الرشيدة. فكرنا أنه من المفيد إعطاءكم هذه المعلومات عن البرنامج الإقليمي. عنوان هذا البرنامج برنامج بنيان (2) الإدارة الرشيدة والمشاركة في التوجهات العامة. لماذا اخترنا هذا المصطلح في اللغة الإنجليزية Good Governance ، لأنه لا توجد ترجمة عربية موحدة لهذا المصطلح، فكل بلد عربي ترجمة خاصة.

برنامج بنيان يشمل تسع دول عربية، ففي عام 1997 ركزنا في بنيان (1) على الشرق الأوسط العربي (لبنان-سوريا-الأردن-مصر وفلسطين) و عام 1999 شمل بلدان (تونس-اليمن-الجزائر والمغرب) ومن هذه البلدان هناك المجموعة المرجعية مع ممثلي مؤسسات المجتمع المدني.

الإدارة الرشيدة مصطلح فني، والحكم في بعض البلدان العربية يساوي الحكومة، وهو شيء حساس في بعض الدول العربية. ولا نود أن نركز على الحكومة لكن على المجتمع المدني لذلك اخترنا الإدارة الرشيدة.

برنامج بنيان هو برنامج عربي-أوروبي مشترك تنفذه مؤسسة فريدريش نومان الألمانية. ومكاتبنا موجودة في القدس وفي القاهرة والمغرب العربي في تونس والرباط. وشريكنا العربي المباشر هو المؤسسة الدولية للإدارة والتدريب في لبنان بدعم من الاتحاد الأوروبي، ومن شركائنا شبكة PNGO وكذلك شبكات أخرى في المغرب وشبكات إقليمية أخرى ومؤسسات المجتمع المدني.

في برنامج بنيان (1) تعاملنا مع 150 مؤسسة في البلدان العربية، حيث نعمل على التشبيك وتسهيل تبادل الخبرات والتجارب بين المؤسسات. ويركز بنيان (1) على بناء القدرات ودعم التشبيك بين المؤسسات بدعم من الاتحاد الأوروبي ومرحلة التقييم كانت عام 99.

كان لدينا في بنيان (2) عام 2002 آلية تشاور لتحديث البرنامج. وهذه المرحلة تنتهي في حزيران 2003، لكن طلبنا من المفوضية الأوروبية تمديد البرنامج حتى نهاية 2003 بسبب الصعوبات وصعوبة التنقل من مكان إلى آخر.

أهداف برنامج بنيان:

- *الترويج لمبادئ الإدارة الرشيدة.
- *المشاركة في التوجهات العامة والحوار في كل بلد.
- *دعم التشبيك بين الشبكات، ودعم التشبيك بين الشبكات العربية حيث زار ممثلون عن الشبكات كل من فلسطين ولبنان المغرب.

※إنتاج مواد عملية بالتعاون مع NPA

※تقوية وتمكين القطاع الأهلي.

※ ورشات عمل وطنية وإقليمية، والحديث عن الإدارة الرشيدة والعمل على تحديد آليات

لتنفيذ الإدارة الرشيدة.

※ التركيز على الحوار والتركيز على السياسات العامة في كل مجتمع والتركيز على دعم

التشبيك.

هذه الورشة الرابعة في غزة من سلسلة الورشات وسنطلب استمارة تقييم في النهاية. ومن ضمن

مشاريعنا برنامج كمبيوتر للمحاسبة خاص بالمؤسسات الصغيرة.

أوراق الجلسة الأولى

- 1- رؤية قانونية حول مشروع الدستور الفلسطيني
د.عبد الرحمن أبو النصر-نقيب المحامين
- 2- متطلبات استقلال القضاء في الواقع الفلسطيني
أ. ابراهيم الدغمة - رئيس ديوان الفتوى والتشريع
- 3- استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق
أ. راجي الصوراني- مدير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
- 4- التشريعات الفلسطينية ودورها في تعزيز سيادة القانون واستقلال القضاء
أ. عبد الكريم أبو صلاح - رئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي - مقدمة طارق الديراوي

رؤية قانونية حول مشروع الدستور الفلسطيني

د. عبد الرحمن أبو النصر
نقيب المحامين

عندما نتحدث عن أسس الحكم وقواعد النظام، لا بد لنا أن نتحدث عن الدستور والقواعد الدستورية التي تنظم العلاقة بين سلطات الدولة. إنني أبدأ من منطقة تعصف بها الأحداث وتعصف بها السياسات، لكن المواطن أيضاً غائب ومتغيب، وبلا شك أننا دائماً نقول: لو أن هذه النصوص الدستورية التي وضعت في العالم العربي وهي من أفضل النصوص، لو وجدت مكانها في التطبيق لما وصل المواطن العربي والحال العربي إلى هذه الحال الآن، وبالتالي، إننا ننطلق كشعب فلسطيني من خضم هذه الأحداث، وأيضاً ننتقل لمستقبل نحاول أن نبذر فيه بذور مستقبل أكثر أملاً وأكثر إشراقاً. وبلا شك أن الشعب الفلسطيني دائماً يستشرف المستقبل وكان دائماً يضع أسس واستراتيجيات لمراحل قادمة يمكن أن تجد مجالها في التطبيق. ويمكن أيضاً أن تأتي عواصف لتعصف بها مرة أخرى، لكن ليستفيد أيضاً الشعب الفلسطيني كطائر العنقاء يبني من جديد ويرسم خطط من جديد ويضع استراتيجيات من جديد. حينما بدأ الشعب الفلسطيني بوضع أسس هذا الدستور أدرك أهمية القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة بين الدولة وبين المواطن وبين سلطات الحكم في نطاقها وفي حدودها. وبالتالي الدستور هو الذي ينظم العلاقة بين سلطات الدولة ويضع أسس ومسؤوليات، ويحدد أسس وصلاحيات هذه السلطات في حدودها وفي نطاقها القانوني ويحدد العلاقة بين سلطات الدولة وبين المواطن، حتى أن الثورة الفرنسية تقول "دولة بلا دستور دولة بلا حرية" وبالتالي هذه الأسس الهامة للدستور أدركتها الشعوب قديمها وحديثها.

نحن كشعب فلسطيني أدركنا هذا منذ بدأنا في استشراف الدولة الفلسطينية المستقلة منذ إعلان وثيقة الاستقلال عام 1988، والتي تعتبر وثيقة تاريخية في تاريخ الشعب الفلسطيني، وبلا شك يجب أن نأخذ هذه الوثيقة كوثيقة دستورية في كافة الوثائق الدستورية التي يمكن دراستها، وأن نضعها موضع التطبيق والإجلال والتقدير في كافة تاريخنا الدستوري والقانوني في هذا المقام.

كذلك حينما كان هناك قضية إنتهاء المرحلة الانتقالية، بدأ الشعب الفلسطيني بالتفكير في إيجاد لجنة دستورية وقد تم ذلك، ووضعت اللجنة من خلال المجلس المركزي الفلسطيني الذي هو حلقة الوصل بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية. وأساس هذه اللجنة أن تقوم بإعداد مشروع الدستور للدولة الفلسطينية المستقلة على أساس أن المرحلة الانتقالية تنتهي في شهر مايو 1999 وكذلك أيضاً عمل المجلس المركزي أن يكون هناك بشكل مؤقت إعلان دستوري عام 1999، على أن يكون الإعلان الدستوري بشكل مؤقت كمرحلة انتقالية في هذا المقام، ولكن أيضاً الأحداث وأحداث الانتفاضة أتت وعصفت بهذا. وكان هناك إحياء للجنة الدستور في أن تستمر بعملها وهذا لم يكن بعيداً عن الأحداث، وأنا لا أستطيع أن أرصد نفسي مدافعاً عن التوقيت.

لا شك هناك توقيت يجب أن نأخذه بعين الاعتبار، ويجب أن نأخذ بالاعتبار أيضاً التاريخ الفلسطيني

في دفع لجنة الدستور للقيام بعملها، وأن يكون هناك قواعد دستورية تضع العلاقة موضع التطبيق. بلا شك كان اجتماع المجلس المركزي الأخير الذي أعطى صلاحيات للجنة الدستور للاستمرار بعملها لتقديم مشروع قانون دستور. لقد كان هناك جدل قانوني وسياسي حول التوقيت يجب أن نجتهد وأن نعصف كل أفكارنا السياسية حول هذه المسائل. يجب أن نكون متيقظين لكل ما يمكن أن يردنا في هذه الأوضاع الضبابية. فهناك قضية أساسية هي القانون الأساسي الذي وجد أخيراً ودخل حيز التنفيذ، هل من الممكن أن يسد الفراغ بالنسبة للدستور؟.

حقيقةً ومن وجهة نظري الخاصة والقانونية، لا يمكن أن يسد الفراغ القانوني بالنسبة لدولة فلسطينية مستقلة، لأن هذا القانون وضع من أجل المرحلة الانتقالية. وبالتالي يجب أخذه من الناحية السياسية في هذا السياق، كذلك من الناحية القانونية فإن القانون الأساسي أقر فقط من ناحية المجلس التشريعي ولم يعرض على الاستفتاء العام ولم يستشر به الشعب الفلسطيني، وإن كنا موافقين على بعض ما ورد فيه من نصوص، لكنه لم يأخذ شرعية من الشعب الفلسطيني ويجب أن نكون متيقظين لهذه المسائل والقضايا القانونية والأساسية. وإن كان قد ورد نص في القانون الأساسي بأنه يظل ساري المفعول حتى يكون هناك دستور، ولكن من الناحية السياسية هذا لا يستطيع أن ينظم العلاقة بين سلطات الدولة الفلسطينية المستقلة ببعضها البعض سواء كان ذلك بالعلاقات الخارجية أو كان هناك قصور في جوانب كثيرة لا أريد أن أدخل في تفاصيلها.

كذلك إذا نظرنا إلى القواعد والأسس التي قام عليها مشروع الدستور الذي نقوم به ك لجنة دستور فلسطينية، لا شك أننا أخذنا بالنسبة للحريات الأساسية الحد الأدنى الذي لا يمكن تجاوزه، وهو ما ورد من حقوق وحريات في القانون الأساسي. ويجب أن نعمل على إضافة المزيد من الحريات التي يمكن أن يكون مشروع القانون الأساسي قد غفل عنها، إذا أردنا أن نضع الحماية وأن لا نضع نصوصاً فقط لحماية الحريات، بل يجب أن يكون هناك أدوات وآليات لحماية هذه الحقوق والحريات. وهذا ما نحتاج إليه في كثير من المجتمعات العربية وكذلك المجتمع الفلسطيني.

صحيح أن هناك تزايد محدود في هذا الجانب، وهذا ما يجب أن نعمل عليه ويكون هناك نصوص تفصيلية، وليس نصوصاً عامة. يجب التأكيد على هذه الحقوق والحريات وعلى قضايا المساواة بين الرجل والمرأة في المجتمع الفلسطيني لأنه يوجد قصوراً في الممارسة الشعبية، وفي سلطات الدولة وهو ما يجب أن لا نغفل عنه بأي شكل من الأشكال. كذلك ما يتعلق ببعض القضايا الدستورية التي يمكن أن ترد في هذا الدستور حتى لا نستطيع بأي حال أن نعطي أنفسنا أو لأي فرد أو مجموعة أن نعطي نفسها حق تمثيل الشعب الفلسطيني وأن لها الحق في التصرف في هذه القضايا السياسية والاستراتيجية.

إن تمسكنا بالثوابت الفلسطينية كأساس لا يمكن أن نتصرف فيه. ففيما يتعلق بقضية العودة هناك وضوح كامل، كذلك فيما يتعلق بقضية الحدود فهناك مقترحان (نص حدود عام 1967 / نص حدود مفتوحة لا تحدد) وضعت النصوص أمام الجهات المختصة وخاصة المجلس الوطني، الذي يحق له أن يختار أي من النصين. ومن وجهة نظري يجب أن تأخذ بعين الاعتبار النص المفتوح في مسألة

الحدود من حيث أن معظم دساتير العالم لم تشر إلى مسألة الحدود، وإن كان هناك رأي يجب أن تحترم الرأي والرأي الآخر.

في هذا السياق يجب أن نضع نص حدود عام 1967 على أن لا نعطي أي سياسي بعد ذلك بما يمكن أن يتنازل عن هذه الحدود، حيث أنه يمكن تمثل الحد الأدنى. وهذا باعتقادي له وجهته في هذا الجانب. بالنسبة للأجئين هناك تمسك بقرارات الشرعية الدولية، وخاصة بقرار 194 وهناك إشارة واضحة إليه. أما قضية القدس هي عاصمة الدولة الفلسطينية وأيضاً قضية الاستقلال والسيادة يجب أن تكون كاملة غير منقوصة بأي شكل من الأشكال وسيطرة للدولة الفلسطينية على كامل الأراضي الفلسطينية دون أن يكون هناك انتقاص بأي حال من الأحوال. وبالتالي فإن هذه القضايا يجب عدم المساس بها ونحن كلجنة دستور يجب أن لا نعطي أنفسنا مجالاً للمساس بها.

أما سلطات الدولة، فقد قسمها الدستور لأربعة أبواب، الباب الأول حول الأسس العامة للدولة، ويحت على فصل أركان الحكم وفصل الأهداف التي تقوم عليها الدولة الفلسطينية وأشار إلى القضايا الاستراتيجية في الأسس العامة للدولة، واعتبر الجنسية الفلسطينية حق لكل فلسطيني وُلد في فلسطين وفقاً للقوانين التي كانت سائدة قبل عام 1948 وأنها تنتقل من جهة الآباء والأمهات. وأقر الباب الثاني الحقوق والواجبات ووضعت آليات لحماية هذه الحقوق والحريات. أما الباب الثالث فكان لسلطات الدولة وقسم لثلاثة فصول، الأول للسلطة التشريعية وأطلق على السلطة التشريعية المجلس النيابي وتتشكل من 150 عضواً، وهناك السلطة التنفيذية حيث يكون نظام الحكم نظام ديمقراطي برلماني، وأن يكون هناك رئاسة وزراء ورئيس وزراء إلى جانب رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات حيث يكون هناك ثنائية وتعاون بين سلطات الدولة. وأن تكون الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية وجماعية أمام المجلس النيابي. وكذلك فإن السلطة القضائية تتمتع باستقلال، يجب أن يكون هناك محكمة دستورية وهذا نص عليه القانون الأساسي ولكن وضعت تشكيل كامل للمحكمة الدستورية في الدستور ويمكن أن يكون هناك مشروع لمحكمة دستورية. أما الباب الرابع، فهو متعلق بأحكام انتقالية وكيفية تعديل الدستور. والنقطة الأخيرة فيما يتعلق بالدستور هي مسألة إقرار هذه الدراسات والجهود التي تبذل في المجلس المركزي لإعطاء الصلاحية للجنة الدستور بالاستمرار في عملها.

هناك لجنة صياغة تتلقى كافة المقترحات المتعلقة بصياغة الدستور، والتأكيد على الآليات والحريات بشكل موسع، وهذا الإقرار ليس إلا من حق الشعب الفلسطيني بشكل أساسي لأنه من المفترض أن يعرض الدستور على المجلس الوطني الفلسطيني الذي يقره كمشروع وليس كدستور، ثم يعرض على الاستفتاء إذا أقره كمشروع وبالتالي هناك عدة مقترحات وآراء في توقيت عرض هذا الدستور على الشعب. هل يعرض بعد إعلان الاستقلال أم في مرحلة سابقة، وهذا يحتاج إلى نقاش في المجلسين المركزي والوطني.

متطلبات استقلال القضاء في الواقع الفلسطيني

**المستشار ابراهيم الدفعة
رئيس ديوان الفتوى والتشريع**

مقدمة

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية عند عودتها إلى أرض الوطن تركمة مثقلة بالمشاكل والتعقيدات الناتجة عن قيام الاحتلال الإسرائيلي بتدمير كامل البنية الأساسية للمجتمع الفلسطيني. ومن ضمن المشاكل والصعوبات التي ورثتها الوضع القانوني والقضائي الفريد من نوعه. فقد واجهت السلطة الوطنية نظامين قانونيين وقضائيين مختلفين في كل من الضفة والقطاع، كما واجهت خمسة قوانين لا تزال سارية المفعول في كل من الضفة والقطاع. كان هناك بقايا من القانون العثماني المعمول به في الضفة والقطاع، والقانون الإنجليزي وبعض القوانين المصرية المعمول بها في قطاع غزة، والقانون الأردني المعمول به في الضفة الغربية، وأخيرا الأوامر العسكرية الإسرائيلية المعمول بها في الضفة والقطاع. وعليه يمكن القول أنه لم يكن هناك نظام قانوني وقضائي واحد في فلسطين، وبالتالي لا يمكن القول بأن هناك تجربة فلسطينية خالصة في هذا المجال نتيجة الظروف السياسية التي مرت بها القضية الفلسطينية.

وعندما عادت السلطة الوطنية، وضع ديوان الفتوى والتشريع استراتيجية وخطة لإعادة الأمور القانونية والقضائية إلى وضعها الصحيح، وذلك بالعمل على توحيد التشريعات فيما بين الضفة والقطاع. وخلق قانون فلسطيني واحد يسري على جميع الأراضي الفلسطينية، وإلغاء جميع القوانين والأوامر العسكرية التي تتعارض مع هذه القوانين، وبالتالي إنشاء نظام قانوني وقضائي واحد يعمل به في الضفة والقطاع وإلغاء التقسيمات السابقة وإلى الأبد.

وعليه، ومن أجل دراسة واقع القضاء الفلسطيني، يتعين التعرف إلى النظام القضائي قبل عودة السلطة الوطنية وإلى النظام القضائي الذي أنشأته السلطة الوطنية.

النظام القضائي في الضفة الغربية قبل عودة السلطة الوطنية

دخل الجيش الأردني إلى الضفة الغربية في 18/5/1948، وبقيت الضفة الغربية تحت الحكم العسكري إلى أن استبدل بإدارة مدنية في 12/11/1949. وفي سنة 1950 تم توحيد الضفة الشرقية والضفة الغربية تحت تسمية المملكة الأردنية الهاشمية، وترتب على ذلك أن نشأت ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية وقانونية جديدة، أوجبت إصدار الدستور الأردني الجديد سنة 1952، كما أوجبت توحيد القوانين ما بين ضفتي نهر الأردن. وقد نشطت العملية التشريعية بشكل ملحوظ بعد إعلان الوحدة وإصدار الدستور، وقد استبعدت القوانين الصادرة عن تبني القواعد القانونية الإنجليزية، واتبع المشرع الأردني النظام القانوني اللاتيني.

نص الدستور الاردني على تشكيل ثلاثة أنواع من المحاكم:-

1. المحاكم النظامية: وتمارس حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية

بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. وتشمل المحاكم النظامية المحاكم التالية:-
أ. محاكم الصلح: تختص بالنظر في جميع الجنح والمخالفات المنصوص عليها في قانون العقوبات، وكذلك النظر في دعاوى الحقوق والتجارة والأموال المنقولة وغير المنقولة التي لا تتجاوز قيمة الدعوى فيها ... ديناراً.

ب. محاكم البداية: تختص بجميع القضايا الجنائية الخارجة عن اختصاص محاكم الصلح، وكذلك النظر في جميع دعاوى الحقوق والتجارة والأموال المنقولة وغير المنقولة الخارجة عن اختصاص محاكم الصلح.

ج. محاكم الاستئناف: تختص بالنظر في طلبات الاستئناف المقدمة ضد الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح ومحاكم البداية.

د. محكمة التمييز: تختص بالنظر بالطعن في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف، كما تعقد جلساتها بوصفها محكمة عدل عليا للنظر في القضايا الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أنه بعد احتلال إسرائيل الضفة الغربية عام 1967 لم تمارس هذه المحكمة عملها في الضفة الغربية لأن مقرها كان بمدينة عمان.

2. المحاكم الشرعية: تنظر في قضايا الأحوال الشخصية للمسلمين.

3. مجالس الطوائف الدينية: تختص بالنظر في قضايا مسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين.

4. المحاكم الخاصة: من أهم هذه المحاكم محكمة تسوية الأراضي، ومحكمة استئناف ضريبة الدخل.

5. محكمة أمن الدولة: تختص بمحاكمة الأشخاص العسكريين أو المدنيين المتهمين بارتكاب الجرائم التي تقع على أمن الدولة الخارجي وأمن الدولة الداخلي.

النظام القضائي في قطاع غزة قبل عودة السلطة الوطنية

بعد انتهاء حرب عام 1948، دخل الجيش المصري قطاع غزة، وأصدر الحاكم المصري أمراً بتاريخ 1948/6/1 أبقى بموجبه على سريان جميع القوانين والتشريعات التي كان معمولاً بها في فلسطين أثناء الانتداب البريطاني، التي كانت خليطاً من القوانين العثمانية والقوانين الانتدابية البريطانية. وبعكس ما حصل في الضفة الغربية لم تقم الحكومة المصرية بضم قطاع غزة إلى مصر، بل تولى إدارة القطاع حاكم إداري مصري له سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون، واستمر الحال على هذا المنوال حتى صدور القانون الأساسي لقطاع غزة عام 1955 وتشكيل المجلس التشريعي، وتم تعديل القانون الأساسي في 1962/3/5 ومنح بموجبه المجلس التشريعي صلاحية إقرار القوانين. في هذه الفترة استمر الجهاز القضائي في ممارسة مهامه، ولم تصدر قوانين جديدة تعدل النظام القضائي أو تشكيل المحاكم التي كانت سارية في فترة الانتداب البريطاني. وفيما يلي أنواع المحاكم كما كانت بتاريخ 1967/6/5.

1. **المحاكم النظامية:** وتشمل المحاكم التالية:-

أ. محاكم الصلح: تختص بالنظر في جميع الجنح والمخالفات كما هي معرفة في قانون العقوبات الفلسطيني لسنة 1936، وكذلك النظر في الدعاوى الحقوقية والتجارية والأموال المنقولة وغير المنقولة التي لا تتجاوز قيمة الدعوى فيها... جنيهاً فلسطينياً.

ب. المحكمة المركزية: تختص بالنظر في جميع القضايا الجنائية الخارجة عن اختصاص محكمة الصلح، وكذلك النظر في جميع الدعاوى الحقوقية والتجارية والأموال المنقولة وغير المنقولة

الخارجة عن اختصاص محاكم الصلح وكذلك النظر في الطعون المقدمة ضد بعض الأحكام الصادرة من محاكم الصلح.

ج . محكمة الجنايات الكبرى: تختص بالنظر في الجرائم التي تزيد العقوبة فيها على سبع سنوات أو الجرائم التي تستوجب عقوبة الإعدام.

د . المحكمة العليا: وهي أعلى محكمة في القطاع، وتنعقد بصفتها محكمة استئناف وبصفتها محكمة عدل عليا.

2. **المحاكم الشرعية:** تختص بالنظر في قضايا الأحوال الشخصية للمسلمين والقضايا المتعلقة بإنشاء الوقف.

3. **المحكمة الكنيسة الأرثوذكسية:** تختص بالنظر في قضايا الأحوال الشخصية لهذه الطائفة والقضايا المتعلقة بإنشاء الوقف لمنفعة الطائفة وإدارته.

4. **المحاكم العسكرية:** التي أنشئت بقرار من الحاكم الإداري العام للفصل في الجرائم التي تمس الأمن الداخلي والخارجي وأمن القوات العسكرية المصرية.

الاحتلال الإسرائيلي عام 1967

في يونيو عام 1967 وقعت حرب الأيام الستة، وكانت نتيجتها أن احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد قامت سلطات الاحتلال في الضفة الغربية (باستثناء القدس الشرقية) وقطاع غزة بإصدار عدداً من الأوامر العسكرية تقلد بموجبها قائد قوات الجيش الإسرائيلي جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ووصل عدد الأوامر العسكرية في الضفة الغربية إلى 1400 وفي قطاع غزة إلى 1100. وقامت قوات الاحتلال بمنع المحاكم الفلسطينية من النظر في قضايا يكون الإسرائيليون طرفاً فيها أو تطبيق القوانين السارية في الضفة أو القطاع عليهم. كما أنشأ قائد القوات العسكرية محاكم عسكرية تختص بالنظر في القضايا التي تمس الأمن والنظام العام والقضايا الجزائية التي تختص المحاكم المحلية بنظرها.

وعلى أثر ضم القدس الشرقية إلى السيادة الإسرائيلية وتطبيق القانون الإسرائيلي عليها ألغيت محكمتا البداية والصلح فيها وتم نقل محكمة الاستئناف إلى رام الله.

النظام القضائي في فلسطين بعد عودة السلطة الوطنية

كما ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة، كانت أولى اهتمامات ديوان الفتوى والتشريع العمل على توحيد وتطوير التشريعات الفلسطينية، على أن يبدأ بالأولويات التي يحتاجها المجتمع الفلسطيني وهي إعداد القوانين الكفيلة بتوحيد وتحديث الجهاز القضائي التي تضمن وجود جهاز قضائي قادر وكفؤ ومستقل. وتمكن الديوان من إعداد رزمة مشروعات قوانين ذات علاقة بالسلطة القضائية أقرها المجلس التشريعي وهي:-

1. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م.
2. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م.
3. قانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001م.
4. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
5. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

وأخيراً صدر القانون الأساسي المعدل (الذي يعتبر بمثابة دستور المرحلة الانتقالية)، وأفرد من بين أبوابه الباب السادس ليضع قواعد وأحكام السلطة القضائية باعتبارها السلطة الثالثة في النظام السياسي الفلسطيني، ومن أهم ما ورد في هذا الباب ما جاء في المادة (97) التي تنص " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكاماً وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني "، كما قضت المادة (100) من القانون الأساسي المعدل بإنشاء مجلس أعلى للقضاء. كما نصت المادة (102) على جواز إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ونصت المادة (103) على تشكيل محكمة دستورية عليا بقانون تتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، وكذلك تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ونصت المادة (104) على أن تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا.

وعلى ضوء ما ورد في قانون إنشاء المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية تتكون المحاكم النظامية في فلسطين على النحو التالي:-

1. محاكم الصلح
2. محاكم البداية
3. محاكم الاستئناف
4. المحكمة العليا وتتكون من:-

أ . محكمة النقض

ب . محكمة العدل العليا

وبموجب أحكام القانون الأساسي المعدل يتعين أن تنشأ محاكم إدارية ومحكمة دستورية تتولى كل منها اختصاصاتها الواردة في القانون الأساسي. وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية كل منها هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ليست تابعة لمجلس القضاء الأعلى. وفي حال إنشاء محاكم إدارية سوف تحل هذه المحاكم محل محكمة العدل العليا. ويعتبر إنشاء المحاكم الإدارية تطوراً للقانون والقضاء الإداري في فلسطين إذ أن محكمة العدل العليا رغم الدور الذي تقوم به فإنها عاجزة عن تلبية متطلبات القضاء الإداري وذلك من ناحيتين:-

أولاً:- أحكام محكمة العدل العليا نهائية غير قابلة للطعن، وهذا يعتبر عيباً يجب تلافيه.

ثانياً :- لا تفصل محكمة العدل العليا في كل ما يتعلق بالقضية الإدارية، إذ أنها تفصل فقط في قانونية القرار الإداري. أما التعويض الذي قد يترتب على القرار الإداري الباطل أو المشوب بإساءة استعمال السلطة فإن المحكمة لا تفصل فيه، وعلى المتضرر أن يلجأ إلى محكمة أخرى. بينما المحاكم الإدارية المزمع إنشاؤها ستكون من درجتين يحق استئناف أحكام محكمة أول درجة إلى محكمة إدارية عليا، وكما يحق للمحاكم أن تفصل في التعويض الناتج عن القرار الإداري. وتجدر الإشارة بأنني لم أتعرض لمحاكم أمن الدولة باعتبارها معدومة لمخالفتها القانون الأساسي. وكذلك لم أتعرض للمحاكم العسكرية لأنها تختص بالشأن العسكري فقط.

ونخلص من كل ما تقدم بأن القضاء في فلسطين يتمتع باستقلال كامل من الناحية النظرية. أما عن واقع القضاء الفلسطيني من الناحية العملية فهو مختلف. وهناك متطلبات لكي يتطابق الواقع النظري مع الواقع العملي ويمكن إجمال هذه المتطلبات على النحو التالي:-

أولاً: ضرورة تطبيق قانون السلطة القضائية

صدر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 متضمناً القواعد والأحكام المتعلقة بالقضاة ومجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة، ومن ضمن الأحكام التي تضمنها هذا القانون ما ورد في المادة (32) بتحديد رواتب ومخصصات القضاة بجميع درجاتهم وفقاً للجدولين الملحقين بهذا القانون. وعلى الرغم من مرور أكثر من سنة ونصف على صدور هذا القانون إلّا أننا نلاحظ أن كثيراً من أحكامه الهامة لم تطبق وهي على سبيل المثال ما يلي:-

1. لم يطبق مجلس القضاء الأعلى ما نصت عليه المادة (3) من إحالة مشروع موازنة مجلس القضاء الأعلى إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني طبقاً لقانون الموازنة العامة.
2. لم تطبق أحكام المادة (32) التي حددت رواتب ومخصصات القضاة بجميع درجاتهم وفقاً للجدولين الملحقين بهذا القانون.
3. لم تطبق أحكام المادة (34) من القانون التي تقضي بأنه لا يجوز أن يبقى في وظيفة قاض أو يعين فيها من جاوز عمره سبعين سنة.
4. لم تطبق أحكام المادة (37) الخاصة بتشكيل مجلس القضاء الأعلى إذ صدر مرسوم بتشكيل مجلس القضاء الأعلى يختلف عما ورد في هذه المادة.
5. لم تطبق أحكام المادة (37) التي تقضي بأن لوزير العدل الإشراف الإداري على المحاكم.
6. لم تنشأ دائرة التفتيش على القضاة التي نصت عليها المادة (42).

نلاحظ مما تقدم على أن هناك أحكاماً كثيرة ومهمة من قانون السلطة القضائية لم تطبق. ويعود معظم ذلك إلى السلطة القضائية نفسها ممثلة بمجلس القضاء الأعلى، فكيف يمكننا أن نطلب من الآخرين تطبيق قانون السلطة القضائية بينما الجهات المعنية نفسها لا تطبقه؟! إن هذا الخلل يؤثر في مصداقية استقلال القضاء.

ثانياً:- الخبرة والكفاءة

نص قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم على إنشاء المحكمة العليا التي تشمل محكمة العدل العليا المختصة بالقضايا ذات الطابع الإداري ومحكمة النقض المختصة بالطعون المرفوعة إليها من محاكم الاستئناف. كما أن القانون الأساسي المعدل قضى بضرورة إنشاء محكمة دستورية تختص بالنظر في دستورية القوانين وتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، وكذلك إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية.

وتعتبر هذه المحاكم أعلى محاكم في فلسطين، وهي صلب السلطة القضائية وذات أهمية خاصة لأنها تنظر في قضايا خطيرة ذات أبعاد سياسية وقانونية. ولذا فهي بحاجة إلى خبرة وكفاءة متميزة. ومع احترامي الشديد لزمائتي القضاة فإن الظروف السياسية التي مرت بها فلسطين، حالت دون

حصولهم على الخبرة والكفاءة المطلوبة. هذا بالإضافة إلى أنه لم يكن بفلسطين سابقاً محكمة نقض أو محكمة دستورية أو محاكم إدارية. وعليه فإنه من الصعوبة بمكان أن يتمكن الزملاء الحاليون من أداء دورهم في هذه المحاكم على الوجه المطلوب.

وللحصول على الخبرة والكفاءة اللازمة أرى أنه يتعين الاستعانة بقضاة كبار من جمهورية مصر العربية والأردن ليجلسوا مع قضاتنا الفلسطينيين ويعملوا سوياً في هذه المحاكم. إن هذا النوع من العمل يكسب القضاة الخبرة والكفاءة اللازمة.

وبالإضافة إلى الاستعانة بقضاة من مصر والأردن، فإننا بحاجة إلى إنشاء معهد للقضاة يقوم بتطوير وتحسين أداء القضاة والنيابة العامة والمستشارين القانونيين بديوان الفتوى والتشريع والوزارات المختلفة. إن وجود المعهد القضائي يعمل على خلق كوادر قضائية كفوءة ومتطورة ولاسيما بالنسبة للقضاة صغار السن.

ثالثاً: - احترام مبدأ الفصل بين السلطات

نظام الحكم في فلسطين يقوم على وجود ثلاث سلطات، سلطة تشريعية منتخبة تتولى مهامها التشريعية والرقابية على الوجه المبين في القانون الأساسي، وسلطة تنفيذية تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، بالإضافة إلى الصلاحيات التنفيذية والإدارية، وسلطة قضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. وتقوم هذه السلطات الثلاث بمهامها على الوجه المبين في القانون الأساسي والقوانين الأخرى ذات الصلة، ولا يجوز لأي سلطة أن تعتدي أو تتدخل في مهام وصلاحيات سلطة أخرى. وبالنسبة للسلطة القضائية فقد تأكد هذا المبدأ في المادة (98) من القانون الأساسي المعدل التي تنص "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة".

من هذا المنطلق يتعين على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية عدم التدخل في شؤون السلطة القضائية بأي صورة من الصور، لأن هذا التدخل فيما لو حصل يؤدي إلى خلل في استقلالية القضاء وشؤون العدالة. وعليه يجب عدم الأخذ بما ورد في مسودة الدستور بأنه يتعين موافقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى والنائب العام، لأن هذا فيما لو حصل يعتبر تعدياً صارخاً من السلطة التشريعية على السلطة القضائية ما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات. وقد يكون التدخل في عمل السلطة القضائية بطريقة غير مباشرة وذلك على الوجه التالي:-

- أ . عدم تنفيذ أحكام المحاكم من قبل السلطة التنفيذية.
- ب . عدم تطبيق أحكام قانون الإجراءات الجزائية.
- ج . تعدي جهات مختلفة على اختصاصات القضاء.
- د . عدم المساواة أمام القانون والقضاء.

رابعاً: - مبادئ المحاكم

حينما عادت السلطة الوطنية إلى أرض الوطن لم تول القضاء الاهتمام الذي يستحقه بل ركزت اهتمامها على الأجهزة الأمنية دون غيرها. ولهذا لم تقم السلطة ببناء أي محكمة في فلسطين منذ

قدومها، علما بأن أبنية المحاكم والنيابة في وضع غير مناسب أو ملائم لهيئة القضاء واحترامه. وهذا عكس ما حصل بالنسبة للأجهزة الأمنية فقد أنشأت عدة أبنية في كل مدينة فلسطينية. وعليه يتعين العمل على إقامة أبنية ملائمة للمحاكم في مختلف المدن الفلسطينية لكي يضفي على القضاء هيئته وكرامته.

خامسا: نادي للقضاة

للقضاة في جميع بلاد العالم ناد اجتماعي وثقافي يجتمعون فيه لقضاء أوقات فراغهم وللإطلاع والدراسة وإقامة الندوات والمحاضرات، بالإضافة إلى كونه ناديا اجتماعيا يعمل على خلق الألفة والتواصل بين القضاة ووكلاء النيابة والمستشارين القانونيين. إن وجود مثل هذا النادي يعمل على نشر الثقافة القانونية والتواصل الفكري بين القضاة على اختلاف درجاتهم ومستوياتهم. وعليه أرى أنه من الضروري العمل على إقامة ناد للقضاة ووكلاء النيابة ونظائريهم من أعضاء ديوان الفتوى والتشريع. وأخيرا يجب ألا يفوتنا أن الاحتلال الإسرائيلي هو العائق الأول والأخير في تطوير القضاء الفلسطيني لفرضه الحصار والإغلاق وعدم التواصل بين القضاة والمتقاضين. كما وأشكر السادة الحضور وشبكة المنظمات الأهلية لإقامة هذه الورشة من أجل تعزيز مبادئ وتطبيقات وسائل الحكم السليم في المجتمع الفلسطيني. والسلام عليكم.

استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق

أ. راجي الصوراتي

مدير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

سأبدأ كلمتي باقتباس لإدوارد سعيد يقول "سيادة القانون كفكرة لا يمكن لأحد إلا أن ينتصر لها ولا يمكن أن تهزم على الإطلاق بغض النظر عن الزمان والمكان". موضوع سيادة القانون هو ليس قضية مثقفين وأكاديميين هي قضية عنوانها الأساسي أي مجتمع نحن نريد؟ أي شريعة نحن نريد؟ شريعة الغاب أم شريعة القانون. في هذا الموضوع لو رجعت عشر سنوات للخلف عشية توقيع اتفاقيات أوسلو ربما كنت متفائلاً. حتى عندما نتجت اتفاقيات أوسلو، بغض النظر عنها وعن الموقف السياسي منها ما بين مؤيد ومعارض، السلطة أُسست بموجب اتفاقيات أوسلو، هذه الاتفاقيات انتهت عملياً وقانونياً في 4/5/1999. هناك سؤال شغل بال كثير من المثقفين والغيورين على الوطن وعلى حق الشعب الفلسطيني بتقرير مصيره وإقامة الدولة والغيورين على بناء مجتمع فلسطيني تسوده الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، وقبل هذا الاستحقاق حذروا من النتائج التي تترتب على تجاوز هذا التاريخ ونحن في أزمة لا يعلمها إلا الله. فوضع السلطة القانوني (مشكوك فيه).

والقانون الأساسي المتعلق بالدستور هو فارغ في جوهره ومضمونه، لأننا نتكلم عن قانون أساسي وضع للمرحلة الانتقالية بالأساس، أي قانون وراءه فلسفة ورؤية وعندما تم وضع قانون أساسي وُضع للمرحلة الانتقالية. هل نحن بصدد تمديد مفتوح للمرحلة الانتقالية من طرف واحد اسمه السلطة الوطنية الفلسطينية؟ هذا سؤال يجب الإجابة عليه وهو خطير جداً.

لا توجد انتخابات في الدنيا تتم لمرة واحدة، فقد تمت انتخابات المجلس التشريعي ونحن ننتظر الحكومة الجديدة التي شكّلت كي يتم المصادقة عليها من جسم غير شرعي وغير قانوني.

موضوع سيادة القانون لا يحتمل نصف لسان إما أن نتكلم عنه بصورة واضحة ولسان كامل أو نتوقف عن الكلام.

أول شيء قيل: إن القضاة سيئون رغم أن كل قانوني يعرف أنه هناك شعار "لو لم توجد للقضاء أرجل يجب أن نصنع له أرجل من خشب". نحن حملنا المعاول وبدأنا بالهدم لدينا كادر محترفين كمّاً ونوعاً في الضفة وغزة. ولا يوجد أحد كامل ولا يتوقع أحد منا الكمال. ونعمل على تطوير ذلك وليس هدمه، فما حدث كان عملية هدم منهجية منذ ذلك التاريخ وحتى اليوم إلى أن وصلنا قاع البئر وربما لا زلنا في هذه المرحلة.

لن أتحدث كثيراً في النصوص فالزملاء تحدثوا عن هذا الموضوع، أنا فقط أود أن أقول حول الدستور الفلسطيني كلمة قصيرة: هناك ثلاث طرق لعمل الدساتير، ولكن نحن لم نمارس أي منها، بل ابتدعنا طريقة رابعة -مع الاحترام- وأنا أعرف أن زميلي عبد الرحمن أبو النصر لم يكن مجارياً بعقله وفكره لهذه الفكرة إلا بهدف التحضير والتحسين لهذا الأمر ولعدم وقوع كوارث أكثر.

سأنتطرق بطريقة مباشرة لموضوع مبدأ سيادة القانون والوضع الكارثي الذي نحن بصدده، ليس بهدف القىء بمعلومات، بل لتكثيفها بحركة مركزة بهدف الدعوة للتفكير بصورة جدية بكيفية الخروج من هذه الكارثة التي إذا استمرت قد تعصف بوجودنا نحن كشعب فلسطيني وبيدأ التفكير جدياً أي مواطن فلسطيني معقول باستحالة العيش بهذا المكان.

محاكم أمن الدولة سببة وعار، استمرارها للحظة واحدة جريمة واعية، وكنت أتمنى أن يكون زميلنا عبد الكريم أبو صلاح موجود بصفته وزيراً للعدل لمواجهة بعض هذه الأمور. لا يمكن لقانون يحترم نفسه أن يقبل باستمرار هذا الأمر، يجب وقفه وهناك شكل من الاستهتار عندما يتم الحديث عن تدميج محكمة أمن الدولة مع النيابة العامة، هذا لعب بالكلمات واستخفاف بتفكير المواطن الفلسطيني.

فما ربح به آل غور عندما كان نائباً للرئيس الأمريكي وزار الرئيس عرفات في أريحا في إبريل عام 1995 يجب أن ينتهي ويوضع حد لهذه المأساة. هذا مصدر إساءة كبيرة لأنفسنا وأمام الآخرين ممن يحترمنا ويؤيد نضالنا كشعب فلسطيني. لا يوجد تجربة في العالم على الإطلاق لمحاكم أمن الدولة إلا وكانت سيئة ونحن لسنا استثناء. الأمر الثاني: بوش وشارون تحدثوا عن ضرورة استقلال القضاء وسيادة القانون وهو أمر اختلط على البعض. دائماً خطابنا واضح ومحدد تراث الحقوقين في هذا الوطن تراث المنظمات - نقابة المحامين - ومنظمات حقوق الإنسان جميعها نسعى باتجاه واحد من اليوم الأول من وصول السلطة.

الأحكام يجب أن تنفذ. القضاة ليسوا مجموعة من المثقفين يمارسون حوارات فكرية ويفرغون هذه الحوارات على أوراق. القضاة وجدوا كي يقرؤا ويلزموا، ولكي تصبح قراراتهم ملزمة من رأس النظام انتهاءً بالقوة المكلفة بتطبيق القانون. لا أحد فوق ذلك وإذا توقف القضاء والجهاز القضائي عن أن تكون قراراتهم ملزمة فلا داعي لوجودهم على الإطلاق. حالة اختبار كانت واضحة وصريحة بعد أيام من حديث بوش وشارون حول هذا الموضوع واثنان من الموجودين على هذه الطاولة كانوا محامين في هذه القضية الدكتور عبد الرحمن وأنا، وهي قضية أحمد سعدات وعندها لجمت ألسن الجميع، وهي كانت قضية اختبار. لم يكن لدينا وهم أن أحمد سعدات سيبقي في السجن لكن هذا الأمر كان انتصاراً لمبدأ سيادة القانون وانتصاراً للقضاء الفلسطيني وانتصاراً للرؤية الفلسطينية. أجهزة الأمن وأجهزة الشرطة القوة المكلفة بتنفيذ القانون كانوا هناك، كل الأجهزة الأمنية قائمة من أجل هذا تحديداً. المكان الوحيد في الدنيا الذي تعمل فيه الأجهزة الأمنية على إنفاذ القانون هي فوق القانون وفوق المحاكم والدستور هي أجهزتنا الأمنية الفلسطينية. فعندما يكون الواحد نصف مسؤول أممي ويقرر عن الشعب وهناك البعض يصل إلى مرحلة يقول أنا لست موظف أنا شريك.

النائب العام يسمى ضمير الأمة القانوني وهو مستخدم لدى هذه الأجهزة يمضي أوامر التوقيف على بياض، كيف يتم هذا الأمر - أنا غير مستوعب على الإطلاق - بدأنا بالاعتقال السياسي وفيه خطأ مورس على قارة الطريق، وانتهينا بالاعتقالات لأسباب شخصية. قاضي القضاة هو الحالة الرمزية لاستقلال القضاء. هل يعقل أن ينتهك قانون استقلال القضاء بمرسوم رئاسي ويوافق قاضي القضاة

على ذلك؟ بتقديري وأنا لا أجرؤ وليس من واجبي مهاجمة الجهاز القضائي، وكما ذكرت في البداية حتى لو لم يكن للقضاء أرجل، يجب أن نصنع له أرجل من خشب.

أمل وبشدة احترام القضاء وهيبته وأن يتم إصلاح هذا الوضع المعوج حالاً ودون تأخير. فكل تأخر بهذا الأمر وما يترتب عليه من تشكيل الجهاز القضائي به مشكلة كبيرة. ربما البعض يتصور أنه ما دامت الأمور هكذا فإن الأمر يتعلق بنا فقط. لم نذكر سيرة إسرائيل بالإمكان أن أجد ألف سبب للهجوم على إسرائيل في موضوع استقلال القضاء.

السجون التي قصفت وهي أماكن غير آمنة ووجود معتقلين فيها موضوع لا يمكن لأحد أن يتحمل مسؤوليته وخاصة عندما قصف سجن غزة المركزي وسجن نابلس وغيرها من السجون الصغيرة. الأوضاع في الضفة وغزة، وصعوبة انتقال المحامين والقضاة من مكان إلى آخر على الإطلاق وبالتالي القضاة - المحامين - المتهمين - ووكلاء النيابة لا يمكن تنقلهم. بالإمكان الحديث عن عشرات الأسباب تتعلق بإسرائيل، لكن أولاً يجب الحديث عن الوضع الفلسطيني الداخلي وما يمكننا نحن كحقوقيين وشعب فلسطيني كسلطة وقضاة أن نعمل على إصلاح هذا الوضع قبل أن يكون الوقت متأخراً.

التشريعات الفلسطينية ودورها في تعزيز سيادة القانون واستقلال القضاء

١ . طارق الديراوي

مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي

عرض الورقة السيد طارق الديراوي نيابةً عن السيد عبد الكريم أبو صلاح رئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي.

المهم في هذا الموضوع ما هو الدور الذي لعبه المجلس التشريعي من خلال التشريعات التي سنّها في مجال دعم استقلال القضاء .

لقد كان هدف المجلس التشريعي منذ البداية، وكان لديه أمل كبير، بأنه لا بد من دعم السلطة القضائية كي تقف على أرجلها وتكون السلطة الثالثة في الدولة ويكون لها سيادة القانون، وأن يكون هناك فصل بين السلطات الثلاث. ودعوني أثنى على الأستاذ إبراهيم الدغمة أن الذي تبني قانون السلطة القضائية هو المجلس التشريعي، ولم ينتظر حتى يأتي هذا القانون من وزارة العدل، ودعا القضاة أنفسهم لوضع هذا القانون. وبالفعل حضر القضاة إلى المجلس التشريعي ووضعوا كل المواد الموجودة بموافقة وكان ما يهم السلطة القضائية نقطتين: الموازنة والإدارة. كان يهمهم أن تكون الموازنة لمجلس القضاء الأعلى والإدارة تكون لمجلس القضاء الأعلى إلى السيد قاضي القضاة هذا كل ما كان يعني القضاة في ذلك الوقت.

في عملية تقديم الموازنة العامة لا بد أن يكون هناك إشراف إداري لوزير العدل، المجلس التشريعي كان يهتم الرقي بالسلطة القضائية.

ومن أكثر ما اهتم به المجلس التشريعي على صعيدين:

الصعيد الأول: المالي – موازنة مستقلة للسلطة القضائية، الذي يقوم بتقديم هذه الموازنة ومرجعيتها هو وزير العدل لأن وزير العدل هو الموجود في السلطة التنفيذية وهو الذي يقدم الموازنة.

الصعيد الثاني: الإداري، كان هناك رغبة في المجلس التشريعي وتبناه القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، وهو وجود مجلس أعلى للقضاء وتم النص على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، لكن للأسف الشديد أن رئيس المجلس الأعلى للقضاء حتى هذه اللحظة لم يصدر هذه التشكيلة.

النقطة التي كانت تعيننا في المجلس التشريعي وهو الصعيد المهني والرقى بالقضاة.

ورد نص صريح وواضح لوجود معهد للقضاء وهذا المعهد لتدريب الكادر القضائي الموجود وهذا المعهد للقضاة والنيابة لم يتم حتى هذه اللحظة.

كان لدينا رغبة أن لا يقتصر التدريب على القضاة، وعلى أعضاء النيابة بل يمتد إلى الأجهزة الأمنية حتى يستطيعوا تنفيذها بشكل أفضل. وكان أيضا هناك آمال وطموحات لدى أعضاء المجلس التشريعي وحاولوا أن يضعوا هذه الآمال وهذه الأهداف في ظل القوانين سواء في ظل القانون الأساسي أو قانون السلطة القضائية، ولكن للأسف الشديد كان القضاة أنفسهم الإعاقة في قانون السلطة القضائية، كان أولى الناس بتطبيق هذا القانون هو السيد قاضي القضاة الذي وضع النص بأن يكون سن التقاعد هو 70 سنة، وكان هو أولى الناس باحترام القانون والتنحي عن هذا المنصب بمجرد بلوغ هذا السن.

حاول المجلس التشريعي بالتعاون مع وزارة العدل إيجاد رزمة كاملة من القوانين لدعم قانون السلطة القضائية. ومن ضمن هذه القوانين الهامة قانون تشكيل المحاكم، وواجه إشكاليات وخلق محاكم لم تكن موجودة وإلغاء بعض المحاكم التي كانت موجودة مثل محكمة الجنايات التي كانت من ضمن الإشكاليات التي واجهها المجلس التشريعي عند صياغة قانون تشكيل المحاكم. كما ركز على موضوع التدرج الوظيفي والترقيات وأن تكون بالأقدمية لا الكفاءة ومن ضمن القوانين الداعمة لقوانين السلطة القضائية قانون المحاماة.

لقد كان لنقابة المحامين دور فعال في هذه القوانين وإنجاز هذا القانون، لكن للأسف لا توجد جهة تدافع عن القانون الخاص بها. وأعدت المحكمة الدستورية ووزارة العدل هذا المشروع ونحن ننتظره للوصول الى المجلس التشريعي للمصادقة عليه. وأصبح قانون البيئات ساري المفعول - قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية - قانون العقوبات على وشك الانتهاء به في المجلس التشريعي. ومن أهم هذه القوانين التي تركز على استقلال القضاء وحرية المواطن هو قانون الإجراءات الجنائية .

أوراق الجلسة الثانية

- 1- دور منظمات المجتمع المدني في تفعيل عملية الإصلاح
أ. عبد الكريم عاشور- مدير جمعية التنمية الزراعية
- 2- دور المجلس التشريعي في عملية الإصلاح
النائبة جميلة صيدم - عضو المجلس التشريعي الفلسطيني
- 3- دور القطاع الخاص في عملية الإصلاح
د.معين رجب- عميد كلية الاقتصاد والعلوم الادارية بجامعة الأزهر

دور منظمات المجتمع المدني في تفعيل عملية الإصلاح

عبد الكريم عاشور
جمعية التنمية الزراعية

لقد تم الحديث بشكل واسع عن موضوع الإصلاح خصوصا في الفترة الأخيرة، ونتيجة للأوضاع السياسية التي يمر بها المجتمع الفلسطيني عقدت العشرات من ورش العمل واللقاءات، وكتب مئات المقالات والتحليلات التي تناولت الموضوع باسهاب. والخوف أن يصبح الإصلاح شعارا يستخدم ويوظف هنا وهناك لأن كلمة إصلاح ذات وجه براق وجذاب. المهم انه وبدون آليات ضغط داخلية لإيجاد الخطوات والآليات الصحيحة لتحقيق ذلك سيصبح حديثنا ليس ذي شأن.

أود ان أؤكد أنني سأحاول الحديث بصفتي الشخصية كممارس وقريب للعمل الأهلي والمدني منذ خمسة عشر عاما وعلى دراية بجزء من أولويات واهتمامات هذا القطاع. وهذا ما سيجعل حديثنا جميعا قريبا من أرض الواقع ولا يعتمد على طروحات أكاديمية وبحثية صرفة. وقبل أن أدخل في صلب الموضوع أود التأكيد على العديد من النقاط التي أرى أنها مهمة لتوضيح رؤيتي:

أولا:-

دعونا نقر بأن الخلل الموجود في المجتمع الفلسطيني، هو خلل شامل أصاب معظم مناحي حياتنا. وقد يكون الخلل بنسب مختلفة أو أكثر عمقا هنا أو أقل هناك، لذا من المهم أن تشمل عملية الإصلاح كافة القطاعات الأخرى المكونة للمجتمع (الأهلي، الخاص) إضافة الى السلطة الفلسطينية.

ثانيا:-

دعونا نتفق أيضا، بأن الاحتلال المستمر منذ خمسة وثلاثين عاما ولم يزل حتى بعد التوقيع على اتفاقات اوسلو، وما أشيع من وهم حول الاستقلال والأمال العريضة التي بنيت على هذا الاتفاق، الذي أبقي الاحتلال للأراضي الفلسطينية بكل أشكاله المادية والقانونية، وربما زادت ممارساته الاحتلالية على الأرض تحت وهم أن العملية السلمية تسير في الاتجاه الصحيح. وما يجب الانتباه له، أن الاحتلال سبب مهم في انتشار عمليات الفساد وربما كان في كثير من الأحيان يمهّد الطريق اليه لاستغلال ذلك سياسيا فيما بعد.

ثالثا:-

حديثي عن الاحتلال ودوره السلبي لا يعني بأي شكل من الأشكال، بأننا لا نتحمل كثيرا من المسؤولية كمجتمع فلسطيني بكافة مركباته ومكوناته فيما وصلنا اليه، فيجب أن نقر بأنه قد كان هناك فشل ذريع في ارساء نظام حكم ديمقراطي مؤسسي يخضع للمساءلة والمحاسبة، ولم نستطع أن نعطي النموذج الجيد الذي كان سيساعدنا على المستوى العربي والدولي في نيل حقوقنا، ولربما يساعد بشكل كبير في ازالة الاحتلال والتأسيس لقواعد الدولة على الأرض.

رابعا:-

الإصلاح له جوانب مختلفة ومتداخلة، منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي. وكل منها يؤثر في الآخر وهذا ما يحتاج بالأساس إلى إرادة سياسية في ظل ظروف معقدة ومتشابكة كلنا نعرفها.

خامسا واخيرا:-

دعونا نتفق بأن الانتخابات في كافة بنى المجتمع الفلسطيني هي شكل وأداة من أدوات الديمقراطية ولا يجب اختزال الديمقراطية بموضوع الانتخابات. فالانتخابات يجب أن تكون مصاحبة وتتويج لكثير من الخطوات التي تصب في الهدف مثل وجود قانون انتخاب عصري ليتجاوب مع حاجات المجتمع، وكذلك ملائمة الظروف السياسية والاقتصادية لإجراء الانتخابات في الظرف الحالي، سيكون هنالك أحجام أعداد كبيرة من الجمهور في المشاركة في هذه الانتخابات لفقدان الثقة بجدواها. والآن دعونا ننتقل الى مفهومنا للإصلاح وفي كافة مؤسسات المجتمع المدني ولنبدأ بأنفسنا المنظمات الأهلية :-

- * إنهاء ما يسمى بمؤسسة الرجل الواحد حيث هناك ضرورة لتفعيل عمل الهيئات الإدارية والعامه (أهمية تفعيل دورها وان تؤدي الدور المنوط بها كجهات حكم).
- * زيادة المشاركة من الفئات المستفيدة في عمل هذه المؤسسات (حيث هناك ضرورة لتفعيل دورها و اشراكها في اتخاذ القرار).
- * ضرورة اهتمام المؤسسات بدورها التنموي والتأثير في السياسات العامة من خلال المشاركة في قضايا المجتمع، وأن لا تعتبر نفسها فقط مقدمة خدمات.
- * التعاطي مع موضوع التمويل الأجنبي بما يتناسب واحتياجات المجتمع الفلسطيني وأولوياته.
- * إعادة توزيع عمل المنظمات الأهلية جغرافيا وقطاعيا بما ينسجم مع الاحتياجات الحقيقية للناس.
- * إعطاء أهمية أكبر لدور المؤسسات الأهلية كمؤسسات قاعدية في نشر قيم الديمقراطية والمساءلة والشفافية، وذلك عن طريق إعطائها النموذج في هذا المجال.
- * ضرورة ارتكاز عمل المؤسسات الأهلية في عملها على الالتزام بالقانون، وتغليب المصلحة العامة، والاستقلالية.

الاتحادات والنقابات:-

- * ما الذي يمنح الاتحادات والنقابات من تفعيل النظم الأساسية الموجودة لديها والمقرة من هيئاتها العامة؟.
- * وما الذي يمنعها من إجراء الانتخابات؟ فلا يعقل أن هناك اتحادات ونقابات أجريت آخر انتخابات فيها منذ أكثر من خمسة عشر عاماً.
- * ضرورة أن تمثل هذه الاتحادات والنقابات مصالح وتوجهات أعضائها لأن تقف ضدهم كما جرى في بعض الحالات.
- * السعي لتفعيل الجانب المهني والنقابي في عمل هذه النقابات والاتحادات وبشكل بعيداً عن السلطة التنفيذية.

الأحزاب:-

- * الحزب السياسي عملياً هو أرقى تنظيم مجتمعي يسعى للتغيير وفقاً لبرنامج متكامل عن طريق تداول السلطة بشكل ديمقراطي.
- * عملياً، فإن العديد من برامج الأحزاب تحتاج الى تعديل وتطوير لجذب أعداد كبيرة للانخراط في الحياة السياسية والعامه. فلا يعقل أن تكون نسبة المستنكفين عن العمل أكثر من نصف المجتمع.

التعديل المقصود في نظمها وهيكلتها والانتخابات الداخلية داخل هيئاتها وإيجاد روح التسامح وضخ دماء جديدة في بناها التنظيمية.

أخيراً السلطة الفلسطينية:-

بما أن الحكومة أو السلطة في العادة هي قائدة العملية السياسية والتنمية في أي بلد، فإن أي إصلاح يتم بمعزل عنها لن يقود الى تغيير يذكر. لذلك فالسلطة مطلوب منها إحداث الكثير من التغييرات في بنيتها وأدائها وقوانينها وهذا ما يحفز القطاعات الأخرى في إعادة ترتيب أوضاعها. فلا يمكن أن تستمر الطبيعة الفريدة للبنى السياسية والأمنية وسرية صنع القرار وإدارة المال العام كما كان في السابق، بالضرورة أن يكون هناك بناء مؤسسة حقيقي وعدم تركيز الصلاحيات في الأطر التنفيذية وتهميش دور المجلس التشريعي. لذلك فإننا نحتاج الى الكثير من الإصلاحات في هذا المجال، وعلى سبيل المثال لا الحصر:-

※ القضاء على الاحتكار واتباع اقتصاد السوق وتشجيع القطاع الخاص.

※ تفعيل النزاهة والشفافية والمساءلة في كافة برامج السلطة ووزاراتها.

※ المساواة وحرية التنظيم والمشاركة.

※ زيادة تفعيل أسس الديمقراطية بدءاً بالمساواة وحرية التنظيم، والمشاركة.

إن بناء مؤسسات حكم ديمقراطية وشفافة تخضع للمساءلة يعتبر الخطوة الأولى على طريق الحصول على تقرير المصير والاستقلال. وهذا سيعطي نموذج للدول العربية المجاورة وسيكون عنصر جذب سياسياً لتقديم مساعدات إدارية ومالية ومواقف مؤيدة، حيث أن ذلك سيؤكد لإقامة دولة ديمقراطية مستقلة.

أعود وأؤكد أن التحدي في إدارة عملية الإصلاح ليس فنياً أو تقنياً بل الأساس هو تحدي سياسي يحتاج الى إرادة سياسية وشجاعة، فنحن لا يوجد لدينا عجز لا في المصادر البشرية، ولا في الأبحاث ولا في الدراسات ولا حتى في الأموال، كل ما تحتاج اليه هو توفر إرادة لإيجاد:

※ دستور أو قانون أساسي عصري.

※ مجلس تشريعي فعال.

※ نظام مالي شفاف وموحد يخضع للمساءلة.

※ شركة وأجهزة أمن تتبع لقرار مدني.

دور المجلس التشريعي في عملية الإصلاح

النائب / جميلة صيدم

مقدمة

شكلت ولادة السلطة الوطنية الفلسطينية بعد التوقيع على إعلان المبادئ نقطة تحول مهمة أكدت بوجودها على حق الشعب الفلسطيني في دولة مستقلة معلنة الانتقال بنمطية النضال من العمل المسلح إلى العمل السلمي وجها لوجه مع إسرائيل في مفاوضات كان من المفترض أن تفضي إلى دولة فلسطينية مستقلة.

ومع هذا الانتقال الجذري والذي لم يحظ آنذاك برضى الجميع، ولدت الحاجة الملحة للقيادة الفلسطينية للتحويل من عقلية الثورة إلى عقلية الدولة. فأنشأت المؤسسات الوطنية التي كونت بمجموعها السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل غياب السلطة التشريعية التي تطلب التحضير لولادتها مدة عامين أو يزيد من الزمن، اعتمدت خلالها السلطة الفلسطينية على بعض القوانين القديمة والإجراءات الاجتهادية لسد غياب القانون الفلسطيني.

لكن خروج المجلس التشريعي إلى الوجود لم يوفر النتائج المرجوة، إذ بقي هذا المجلس مراوفا في إنجازه من حيث الفاعلية والتأثير. وبتقاعس فلسطيني شمولي تراكتت الأخطاء الإدارية والاقتصادية ما عزز التردي الواضح في الواقع السياسي وأفرز حالة نوعية مزدوجة للعجز الفلسطيني داخليا وخارجيا. ورغم دعوات الإصلاح الداخلية المتكررة إلا أن هذه الدعوات بقيت هزيلة لا سيما لضعف الجهات المنادية بها بما فيها المجلس التشريعي.

ومع احتقان الوضع السياسي في خضم الانتفاضة الحالية، وجدت إسرائيل ما وفر لها ذريعة و حجة واهية هي الإصلاح و ذلك لتتوفر بالمحصلة الفرص الزمنية المهمة لتنفيذ المخططات الصهيونية وتكريس الواقع وفرض خرائط سياسية جديدة أجلت تحقيق حلم الدولة الفلسطينية لسبع سنوات أخرى. لكن تلاقي الحجة الخارجية مع الرغبة الداخلية الملحة في الإصلاح قد أدى إلى ظهور المستجدات المتلاحقة والمتسارعة التي نراها اليوم على مسرح حياتنا السياسية الداخلية.

أداء المجلس التشريعي

كان للتجربة الفلسطينية الديمقراطية الأولى التي عاشها شعبنا في مطلع العام 1996 والتي أقبل عليها بحماسة و تحفز، الأثر الكبير في إثراء التجربة الوطنية وتعميق مضامينها. إذ شكل اندفاع 75% من الشعب الفلسطيني إلى صناديق الاقتراع عرسا ديمقراطيا نوعيا و تاريخيا استند إلى تراث جديد أحدثه الطموح الفلسطيني و وعود الحملات والبرامج الانتخابية. وقد صاحب هذا الاندفاع شعور قوي بالرغبة في إيجاد جسم شرعي جديد يساهم في تقويم ما تراكم من أخطاء على الصعيد الداخلي، ويوفر الأرضية السليمة لأداء سياسي أفضل.

لكن هذه الديمقراطية الوليدة واجهت امتحانين عسيرين بعد أن اصطدمت بحقيقة الكم الهائل للصعوبات والمعوقات على الصعيدين الداخلي والخارجي. وقد تمحور الامتحان الأول حول محاولات التفريم الإسرائيلي التقليدي للبرنامج الوطني الفلسطيني والسلطة الوطنية الفلسطينية بكافة مؤسساتها. أما الامتحان الأصعب، فقد تمحور حول تحقيق التزاوج الجديد بين نظام التنفيذ الاجتهادي المعتاد للسلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية المكلفة بتهذيب التنفيذ وضبطه من خلال سلسلة القوانين.

وفي الامتحان الأول واجه المجلس التشريعي الناشئ عدم التواني الإسرائيلي في الالتفاف حول حق الفلسطينيين في مجتمع ديمقراطي حر سليم بالجوء إلى إطالة عمر المناورات والمراوغات السياسية لتجنب حل سياسي يتعارض والرغبات الصهيونية الإسرائيلية. فشهد المجلس التشريعي كما شهد الجميع تعزيز خطط بناء المستوطنات وزحفها المحموم على الأرض الفلسطينية ضمن نزعة صهيونية لم تأت على الحقوق الجغرافية العربية فحسب بل سعت إلى الاستمرار في تغليب الديمغرافية اليهودية على حساب أصحاب الأرض في حملة ممنهجة لوأد الطموح الفلسطيني وعرقلة مفاوضات الحل النهائي بفرض حقائق جديدة ومؤلمة على الأرض.

لكن هذا الكم المتوارث من التصرفات الصهيونية لم يواجه باستراتيجية فلسطينية مضادة تقف له بالمرصاد على عدة صعد، ما عزز تضالاً فرص المجلس التشريعي في نجاحه بالامتحان الثاني، فتولدت خيبة أمل شعبية واضحة جراء تزايد الأخطاء الفلسطينية وسوء التصرف واستشراء المحسوبية وغياب المحاسبة والشفافية وتغييب سلطة القانون والقضاء وتجاهل تقارير الرقابة العامة حول الفساد وطمس الدور المنوط بالمجلس التشريعي. وقد أدى ذلك إلى تراجع واضح في القدرة الوطنية على منهجية الأحلام الفلسطينية، وربطها بضوابط وآليات تدعمها بعمل منطقي متوازن.

وما أن توالى سلسلة تواضع الانجازات المرتبطة بالأداء الإداري والتنفيذي والقضائي للسلطة الوطنية حتى امتد ذلك لينعكس سلباً على أداء المجلس التشريعي. وتحول الوقت الفلسطيني الثمين إلى العوبة إسرائيلية هدفها فرض حقائق جديدة، ورافق ذلك تعطيل واضح للمجلس وقوانينه التي أصدرها وتجميد لدوره في الحياة العامة والمحاسبة والمراقبة لعمل السلطة التنفيذية.

وما أن حلت انتفاضة الأقصى حتى انحسر دور المجلس بشكل واضح بفعل الممارسات الإسرائيلية، ما انعكس بشكل عام على المسيرة التشريعية. وقد ساهم هذا الأمر في حصر عطاءات النائب في دائرة الإعانة والمساعدة الشخصية لأبناء محافظته، دون وجود منظم للمجلس برمته يساعد في إدارة الأزمة ومواجهة تحديات الانتفاضة، باستثناء دور لجنة المتابعة العليا للإنفاضة والمشكلة من المجلس وممثلي القوى والأحزاب السياسية.

وعند اعتلاء شارون لواجهة السلطة الإسرائيلية ازدادت الأمور سوءاً لا سيما عند ولادة مؤشرات وتصرفات عملية، أكدت على حرص حكومة تل أبيب الجديدة القضاء على السلطة ومقوماتها

وأجهزتها وبرلمانها. وعندها انتقل المجلس إلى مرحلة من الركود رغم بعض المساهمات المتواضعة في متابعة بعض شؤونه الداخلية وشؤون الانتفاضة.

ومع تتابع الحديث المتجدد عن الإصلاح عادت الحياة من جديد إلى المجلس، من خلال إقراره لخطة الإصلاح الوطنية والتي تبعتها إعلان القيادة الفلسطينية في الخامس عشر من شهر أيار الماضي أمام المجلس التشريعي عن البدء بسلسلة إصلاحات، أفضت إلى اختيار حكومة جديدة رافقها إقرار القانون الأساسي وقانون استقلال القضاء. و إثر ربط الولايات المتحدة نشرها لإعلان خارطة الطريق بولادة الحكومة الفلسطينية برئاسة أول رئيس فلسطيني للوزراء، تسارعت خطى المجلس نحو إقرار ذلك المنصب وتوفير التسهيلات التشريعية الكفيلة بالوصول إلى إقامة الحكومة الجديدة.

دور المجلس التشريعي في الإصلاح

يتحمل المجلس التشريعي العبء الرئيس والمبدئي في توفير المناخ والأرضية القانونية اللازمين للشروع بالإصلاح المقترح استناداً إلى خطة الإصلاح التي أعدها العام الماضي. ورغم شمولية تلك الخطة لكافة النقاط والإجراءات اللازمة للإصلاح إلا أن ترتيب الأولويات قد يتأثر حسب المتغيرات والمستجدات المحلية وربما الدولية. لهذا وجب تناول النقاط حسب أولوياتها الحالية:

1- الحكومة الجديدة:

- إتمام رئيس الوزراء للتشكيلة الوزارية الجديدة بحثه على اختيار الكفاءات الضرورية لتدعيم الإصلاح وطرح هذه الحكومة لمصادقة المجلس عليها.
- دعوة الحكومة إلى عرض برنامجها الإصلاحي، وحثها على ربطه بضوابط زمنية واضحة تتعهد خلالها بتنفيذ الإصلاح المنشود.

2- الإجراءات القانونية والإجرائية:

- ضمان توافر القوانين اللازمة المدعمة للبرنامج الإصلاحي للحكومة من أجل تحقيق الإصلاح الإداري والإقتصادي والأمني.
- مناقشة الوضع القانوني للهيئات والسلطات التي أنشئت إبان التعديل الوزاري السابق بالتنسيق الكامل مع الحكومة الجديدة ليتبع ذلك التأكد من اتخاذ تلك الحكومة للإجراءات التنفيذية اللازمة بشأن تلك الهيئات.
- ضمان الشروع بتنفيذ القوانين المعتمدة كالقانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية وقانون استقلال القضاء.
- حث الحكومة الجديدة على إعادة تشكيل المجلس القضائي الأعلى، وتوحيد النظام القضائي الفلسطيني، واستكمال إنشاء المحاكم الجديدة وفقاً لقانون القضاء.
- إعادة النظر في قانون هيئة الرقابة العامة ومناقشة الإطار القانوني لعمل ديوان الموظفين مستقبلاً إما باستمراره بالعمل بشكل حكومي مستقل أو من خلال دمجها بأي من الوزارات المقترحة.
- التأكد من التنفيذ الدقيق لقانون الموازنة العامة وحث الحكومة على استكمال المساعي الخاصة بتوحيد الحسابات المالية للسلطة وإخضاع الموارد العامة كافة لإشراف وزارة المالية.

- سن أو تعديل القوانين اللازمة لضمان المشاركة المجتمعية المتكاملة في بناء المجتمع من خلال كافة الشرائح والقطاعات القادرة أو من خلال ضمان تأهيل غير القادرين لتحولهم إلى قطاعات وشرائح منتجة.

- حث الحكومة على الإضطلاع بدورها في تنفيذ القوانين المرتبطة بضمان الأداء السليم للمؤسسات الخاصة وغير الحكومية، ما من شأنه توفير الإصلاح الشامل والمتكامل.

3- الانتخابات العامة:

يرتبط نجاح المجلس في تدعيم العملية الإصلاحية بتشجيع الدعوة إلى انتخابات عامة خلال فترة وجيزة بعد استلام الحكومة الجديدة لعمليها. إذ أن الفترة القانونية لعمر المجلس قد انقضت منذ سنوات. كما لا بد من الحث على الدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية ومحلية لوقف سياسة التعيين التي لطالما لازمت التركيبة البلدية والقروية.

4- الرقابة:

يجب تفعيل دور لجان المجلس التشريعي في ضمان الرقابة والمساءلة الدائميتين للحكومة وبقية الأطراف الأخرى، بما يتعلق بالأداء والمردود. كما يجب أن تقوم لجان المجلس المختلفة بالإضطلاع على التقارير والمشاكل والشكاوي المقدمة إليها بصورة جدية ومتناسقة للبت فيها أو طرحها أمام المجلس لمناقشتها واتخاذ الإجراءات المناسبة دونما إبطاء أو تأخير.

وللمجلس الدور الرئيس في بحث الأداء الحكومي بصورة منتظمة، والتأكد من مطابقة ذلك الأداء لبرنامج عمل الحكومة وانسجامه مع المسيرة الإصلاحية المعتمدة. وأمام حساسية الوضع والحاح القضايا الإصلاحية، فإن المجلس سيجد نفسه مطالبا بتوفير ترابط وثيق بين جلساته وبين مراجعته الدورية لنتائج عمل الحكومة ودورها في إحداث عوامل التغيير والتطوير.

أما بخصوص العملية السلمية، فإن المجلس لا بد وأن يسعى لضمان اطلاعه الوثيق على النشاط السياسي وأبعاده وخطته وإنجازاته والتزامه بالقرار الوطني وبرنامج الحكومة السياسي.

5- الحريات:

يجب أن ينطلق المجلس التشريعي، وبخطوات وثيقة، نحو حث السلطة التنفيذية ومطالبتها بتدعيم وترسيخ مبادئ الديمقراطية العامة من خلال إطلاق الحريات وضمان التعددية السياسية وحماية الممارسة الديمقراطية في حدود القانون وبما لا يتعارض أو يتعدى على حريات الآخرين وأمنهم وسلامتهم.

احتياجات المجلس

يحتاج المجلس التشريعي في عمله إلى مجموعة من الشروط الواجب توفرها ليتمكن من أداء عمله والقيام بواجباته دونما إبطاء أو تقاعس مؤديا بذلك دوره المهم في دفع العملية الإصلاحية. وتتمحور تلك الشروط حول الآتي:

1- الاستقلالية: لا بد وأن يتمتع المجلس التشريعي في عمله بالاستقلالية اللازمة عن

السلطتين التنفيذية والقضائية. كما لا بد وأن يبتعد المجلس عن التبعية والهيمنة السياسية لأي من الجهات عليه، وذلك ليتسنى له العمل بعيدا عن التأثيرات السلبية والتهديد والابتزاز.

ب - السلطة الحقيقية: ضرورة تمتع المجلس بسلطة حقيقية كأحد السلطات الرئيسية الثلاث بعيدا عن الاستخفاف بدوره أو تهميشه أو التأخر في المصادقة الرئاسية على القوانين التي يقرها. و للمجلس المسؤولية الكاملة في حث السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين المقررة أو الإجراءات الخاصة بمتطلبات وشكاوي وحاجات المجتمع المدني وكافة القطاعات.

ت - الوعي الجماهيري: نظرا للدور التمثيلي لأعضاء المجلس التشريعي وضرورة عكسهم لرأي مجتمعهم المحلي، فإن الوعي الجماهيري في مجالي الحقوق والواجبات يوفر رافدا مهما لأداء المجلس التشريعي من ناحية خدمته السليمة لمجتمعه وتمثيله الدقيق له بكافة الاتجاهات والمواقف. كما أن من شأن الوعي الجماهيري تجاه أمور مصيرية كالإصلاح مثلا، أن يجعل من المجتمع رقيباً مهما ومحاسبا رئيسيا في مدى جودة الأداء التشريعي برمته.

ث - الحصانة البرلمانية: لا بد وأن يكون للحصانة البرلمانية اعتباراتها القانونية الخاصة بها والواجب صيانتها، وذلك لتوفير المناخ الآمن لممارسة النشاط البرلماني دونما التعرض للتهديد أو العنف. إذ أن ما حدث خلال الدورات السابقة للمجلس الحالي قد أكد أهمية هذا الأمر لا سيما وأن مواقف بعض النواب السياسية قد قوبلت بالإهانة والتطاول وصولا إلى الاعتداء الجسدي في بعض الأحيان.

يبقى من المهم الإشارة إلى أن عملية الإصلاح لا بد وأن تكون عملية تكاملية يتحمل مسؤوليتها المجتمع بكافة قطاعاته. إذ لا يمكن أن يقتصر الإصلاح على سلطة ما أو قطاع دون غيره. فإذا ما بدأ التطبيق الفعلي للعملية الإصلاحية فإنها تصبح مسؤولية وطنية شاملة وعامة يتوجب معها تلاقى جهود الجميع في هذا المجال.

الإصلاح الاقتصادي ودور القطاع الخاص في تحقيقه

أ.د. معين محمد رجب

عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية / جامعة الأزهر بغزة

القسم الأول

الإصلاح والدعوة إلى القيام به

أولاً: مفهوم الإصلاح وتطورات استخدامه:

تستخدم كلمة الإصلاح في مجالات الحياة المتعددة لتشمل السياسة والاقتصاد والإدارة والقانون ونحو ذلك، ويقصد بها التصحيح لخلل قائم أو التعديل لمسار مخالف. وفي المجال الاقتصادي يمتد استخدامها إلى الإصلاح المالي والإصلاح الإداري. وقد يتحقق ذلك عن طريق الإصلاح المؤسسي ذاته كالتغييرات أو التعديلات الوزارية بغرض إحداث التعديل المطلوب في مسار هذه الجهة أو هذه المؤسسة.

لهذا يتضح أن المعنى العام هو معنى شامل يغطي مختلف نواحي الحياة التي انحرفت عن مسارها الأصلي ومن ثم تتطلب الحاجة إلى إيقاف هذا الخلل أو الانحراف ثم تعديله نحو الوجهة الصحيحة. ولا يقتصر استخدام هذا المفهوم في بلد معين أو بلاد معينة بل إن هذا الإصلاح ينتشر في كثير من بلدان العالم المتقدمة والنامية على حد سواء. فالاتحاد السوفيتي في بداية عهد التطبيق الاشتراكي وعبر امتداد سنوات حكمه وقع في أخطاء عديدة جعلت النتائج المتحققة عن البرامج الاقتصادية لم تصل الحد المطلوب فكانت هناك مراجعات مستمرة لمسار هذه البرامج والخطط ومن ثم كان السعي نحو تعديل مسارها من خلال برامج إصلاحية.

وفي مصر استخدم مصطلح الإصلاح بشكل واسع عقب قيام الثورة، في عام 1952 حيث جرى إصدار قانون الإصلاح الزراعي الشهير عام 1952 بهدف تصحيح أوضاع الملكية الزراعية من خلال وضع حد أقصى للملكية الفردية أو العائلية، ومن ثم توزيع الأراضي الفائضة عن هذه الحدود على العمال والأجراء المزارعين ليتحولوا من أجراء إلى ملاك في محاولة للحد من سيطرة الإقطاع وتحسين مستوى العمال والأجراء بغية تقليل الفوارق في الدخول سعياً نحو العدالة الاجتماعية.

وفي بلادنا أخذ اصطلاح الإصلاح في الذيوع والانتشار في عهد السلطة الوطنية حينما ساد التطبيق في الأجهزة التنفيذية قدر من المخالفات والانحرافات التي تناولتها التقارير الرسمية لجهاز الرقابة والأجهزة القائمة على المتابعة والتقييم.

ثانيا: توجه السلطة الوطنية نحو الإصلاح:

* خطاب الرئيس عرفات أمام المجلس التشريعي في 2002/5/15 :

لقد تناول هذا الخطاب الإشارة إلى الوضع الداخلي والنظام السياسي في فلسطين ومن ثم ضرورة الحاجة نحو القيام بمراجعة شاملة تغطي كافة مناحي الحياة الوطنية، بحيث يتم تدعيم النظام السياسي القائم والبناء الإداري المدني ولا شك أن النجاح في هذه الخطوات يسمح باختيار القيادات الفعالة في التنظيمات والاتحادات والنقابات والمؤسسات الشعبية كأدوات أساسية في بناء المجتمع المدني المنشود القائم على الديمقراطية والحريات العامة التي تكفلها القوانين.

* وثيقة الإصلاح التي قدمها المجلس التشريعي للرئيس عرفات في 2002/5/16 :

لقد تضمن هذا الخطاب ما يلي:

- * التأكيد على ضرورة تنفيذ جميع القرارات والقوانين التي اعتمدها المجلس التشريعي بغية تطوير و تفعيل مؤسسات السلطة الوطنية وتحديث هيكلياتها وتقييم مواطن الخلل فيها وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات وإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة.
- * التأكيد على المصادقة على القانون الأساسي وإصداره والزام جميع المؤسسات والهيئات باحترامه وتنفيذ أحكامه.
- * الترحيب بالمصادقة على قانون السلطة القضائية ووضعه موضع التنفيذ والتصديق على بقية القوانين التي اعتمدها المجلس التشريعي.
- * المطالبة بإنشاء المحكمة الدستورية وعرض قانونها الخاص على المجلس التشريعي لإقراره.
- * المطالبة بتحديد موعد الانتخابات التشريعية والرئاسية العامة مع المطالبة بإعادة النظر في قانون الانتخابات العامة على ضوء التجربة والواقع.
- * ضمان الحريات العامة والحقوق الأساسية وفقا لما ورد في وثيقة الاستقلال والقانون الأساسي والمعاهدات الدولية.
- * التنفيذية التأكيد على اختيار الوزراء من ذوي الخبرة والكفاءة وليس بالضرورة أن يكونوا من أعضاء المجلس التشريعي.
- * التأكيد على أهمية ومركزية وعمل وزارة المالية ووضع حد نهائي لتعدد مصادر القرار والمرجعيات وتنظيم ورقابة الجباية.
- * إعادة تنظيم هيكلية قوات الأمن العام.
- ومن ثم يتضح أن برنامج الإصلاح الذي تبناه المجلس التشريعي كان شاملا للجوانب الدستورية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. ولعل تشكيل الوزارات الجديدة تقع على عاتق الكثير من المسؤولين في جوانب هذا الإصلاح.

* مسودة خارطة الطريق التي تسلمتها السلطة الوطنية في 2002/12/22 :

استنادا إلى مسودة هذه الخارطة فهناك مراحل تنفيذية وخطوات عمل متبادلة من الجانبين في المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والإنسانية وبناء المؤسسات تحت رعاية اللجنة الرباعية بحيث تؤدي المحطة النهائية تؤدي إلى تسوية شاملة ونهائية للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي في عام 2005.

أي أن التسوية إلى قيام دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة قادرة على الحياة وتعيش بسلام وأمن جنبا إلى جنب إسرائيل وباقي الجيران، استنادا إلى ركائز مدريد ومبدأ الأرض مقابل السلام وقرارات مجلس الأمن 242، 338، 1397 والاتفاقات السابقة الموقعة بين الجانبين والمبادرة السعودية.

وقد تضمنت مسودة الخارطة ضمن ما تضمنته في المرحلة الأولى التي كان مقررا لها الانتهاء منها في مايو 2003 بناء المؤسسات الفلسطينية على أسس ديمقراطية وبرلمانية قوية. بحيث يشمل ذلك تعيين وزراء ذوي صلاحيات للقيام بالإصلاح الجذري بحيث يتحقق أداء فلسطيني فعال في القضاء والإدارة وفقا للأسس التي وضعتها مجموعة العمل حول الإصلاح الاقتصادي.

*** من محاولات الإصلاح لدى السلطة الوطنية الفلسطينية:**

يعتبر الإصلاح المالي إحدى صور الإصلاح الذي جرت اعتمادها وبدء تطبيقها في وزارة المالية وبخاصة خلال موازنة عام 2003، ومن أمثلة ذلك :

* اعتماد الحساب الموحد للخزينة بحيث تصب فيه كافة أشكال التوريد المالي الخارجي الذي يقوم به المانحون.

* تنفيذ كافة المعاملات المالية الحكومية عبر المصارف.

* إعادة تنظيم النشاطات التجارية والاستثمارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في إطار صندوق الاستثمار الفلسطيني الذي جرى إنشاؤه في آب / أغسطس 2002 .

* استكمال العمل على تطوير و تفعيل دور الرقابة والتدقيق الداخلي من خلال تحديث نظام التدقيق المالي.

* ترشيد سياسة التوظيف في القطاع العام.

* إعداد نظام تقاعد عصري.

* إدخال تحسينات على إدارة الإيرادات .

* إلزام كافة مؤسسات السلطة وأجهزتها بتطبيق قانون اللوازم العامة.

القسم الثاني

دور القطاع الخاص في الإصلاح والصعوبات التي يواجهها

أولا: الأهمية القصوى للقطاع الخاص:

يعتبر القطاع الخاص هو الشريك الأساس في كافة مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بل انه يلعب الدور الأكبر في كثير من هذه الأمور وخاصة في النواحي الاقتصادية في قطاعاتها المختلفة الزراعية والصناعية والتجارية فهو أقدر من غيره على ارتياد هذه المجالات واختيار المشروعات المناسبة وتخصيص الأموال وتحمل المخاطر بحافز من تحقيق الأرباح، وهو يملك قدرات وطاقات غير محدودة وله دور مشهود في التنمية الاقتصادية وفي ارتياد كثير من مجالات النشاط مسخرا طاقاته وأمواله.

ويكون مردود أعماله مردودا ايجابيا عليه وعلى أبناء شعبه ووطنه في حالة نجاحه، ويتحمل

بمفرده كافة الخسائر والأضرار في حالة فشله، ويؤكد ذلك تفوق الدول الرأسمالية التي يلعب فيها القطاع الخاص الدور الأهم على غيرها من الدول.

ومن هذا المنطلق فإن من الأسس الرئيسة التي تقوم عليها النظم الاقتصادية هي إعطاء دور مهم وفاعل للقطاع الخاص وفتح مجالات العمل المختلفة، ولابد أن يتحقق ذلك في ظل أنظمة وتشريعات وقوانين تكفل له الضمانات الكافية التي توفر له فرص النجاح. كذلك فإننا نرى أن الدول اتجهت للاستعانة بالقطاع الخاص في الحالات التي يفشل فيها القطاع العام.

ففي كثير من الدول الرأسمالية التي تمتلك قدراً ملحوظاً في النشاط الاقتصادي العام تجد نفسها تسعى لخصخصة الأنشطة الاقتصادية العامة عند فشلها وعند استمرار تحقيقها للخسائر وهي حالة مثلت ظاهرة واسعة الانتشار في كثير من مشاريع القطاع العام، ولم تفلح معها محاولات التدخل الحكومي في مجال الإصلاح الروتيني غير الجذري، ووجدت أنه لا مناص لها من التوجه نحو الخصخصة بمعنى نقل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص سواء بصورة كاملة للمشروع أو بصورة جزئية، وفي حالات عديدة تجد الدولة نفسها مضطرة إلى خصخصة عنصر الإدارة لهذه المشاريع. وذلك من قناعة قد توفرت لديها أن القطاع الخاص يستطيع تحمل المسؤولية وتحويل المشروعات العامة الفاشلة إلى مشروعات خاصة ناجحة، مع مراعاة أن هذا التوجه لا يحقق أهدافه. إلا في ظل ضوابط كافية وإشراف حكومي فاعل غير مثبط للهمم والعزائم.

ثانياً : قناعة السلطة الوطنية بدور القطاع الخاص وأهمية تفعيله:

هناك قناعة بقدر ما لدى السلطة الوطنية بأهمية مشاركة القطاع الخاص في مجالات اتخاذ القرار في مناحي عديدة باعتبار أن ذلك يساعد في اتخاذ القرارات الرشيدة التي تنعكس إيجابياً على المجتمع بشقيه العام والخاص، ومن صور ذلك :

* سن العديد من القوانين المحفزة لدور القطاع الخاص: ويأتي في طليعة هذه القوانين « قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 الصادر في 23/4/1998 حيث تضمن القانون الكثير من الإعفاءات الضريبية لأصحاب المشاريع الخاصة للمستثمرين المحليين والأجانب بما يكفل تحفيزهم على تخصيص استثماراتهم نحو مشاريع اقتصادية داخل فلسطين، وضمان حماية هذه الأموال وعدم مصادرتها أو الاعتداء عليها وكذلك عدم جواز تأميمها أو التحفظ عليها إلا عن طريق القضاء، كما لا يجوز نزع ملكية عقارات المشاريع كلها أو بعضها إلا للمنفعة العامة طبقاً للقانون ومقابل تعويض عادل مع ضمان التحويل غير المقيد لجميع الموارد إلى خارج فلسطين بما في ذلك رأس المال والأرباح وأرباح الأسهم والأرباح الرأسمالية والأجور والرواتب والفوائد ودفعات الدين والإدارة.

* كذلك فإنه بموجب هذا القانون فإن القطاع الخاص يشارك في عضوية مجلس إدارة " الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار " حيث يساهم القطاع الخاص بعدد (5) أعضاء من أصل ثلاثة عشر عضواً. مما يعني أنه يشارك مشاركة حقيقية في اتخاذ القرارات المهمة.

ويمتد هذا التوجه إلى العديد من المجالس والهيئات الاقتصادية التي أنشأتها الدولة باعتبار أن القطاع الخاص له دوره في التنمية الاقتصادية وفي تزويد الخزينة العامة بالإيرادات من خلال الضرائب المختلفة التي يتم جبايتها من القطاع الخاص، كما يساهم في استيعاب العديد من المشتغلين الذي يقومون بالعمل الإنتاجي لدى هذا القطاع.

ثالثا : معوقات تطوير القطاع الخاص وقيامه بالدور المنوط به:

رغم المحاولات العديدة لتذليل العقبات التي تم القيام بها حتى الآن فإننا نجد أن القطاع الخاص لا يزال متعثرا ويعاني من عقبات عديدة ومن أمثلة ذلك :

1- ضعف الجهاز القضائي الفلسطيني :

ففي دراسة قام بإجرائها مركز تطوير القطاع الخاص مؤخرا وعقدت بشأنها ورشة عمل في مدينة نابلس بينت أن هناك آثارا سلبية على الاستثمار وعلى القطاع الخاص الفلسطيني من جراء ضعف وتردي دور الجهاز القضائي الفلسطيني. ذلك أن هذا الجهاز يعاني من مشاكل جوهرية تحول دون تمكنه من أداء دوره في حدوده الدنيا. فالأصل أن القضاء يشكل مرتكزا لإقامة النظام الاقتصادي الفاعل في فلسطين وفي إيجاد بيئة استثمارية صحية، غير أن واقع الحال يشير إلى أوضاع سلبية عديدة استنادا إلى نتائج الدراسة التي استهدفت عددا من التجار والمحامين .

حيث بينوا أن هناك تأخيرا في الفصل في المنازعات القضائية يمتد إلى عدة سنوات ما يلحق الضرر الكبير بأطراف النزاع ليس هذا فحسب بل إن مستوى تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية سيئ للغاية مع عدم وجود آليات لتنفيذ الأحكام، كما يشمل ذلك عدم فعالية الجهات ذات الصلة في تدارك الأمر أو في تصحيح الوضع كالمجلس التشريعي ونقابة المحامين ووزارة العدل ومجلس القضاء العالي.

ولا شك أن ضعف القضاء له انعكاسات سلبية تلحق بأداء مختلف المؤسسات الاقتصادية ومن بينها المصارف حيث يلحق الضرر رجال الأعمال أيضا على اختلاف فئاتهم نتيجة عدم قدرة أصحاب الدعاوى على انتزاع حقوقهم. كما أن أصحاب البنوك يعانون من غياب الغطاء القانوني والقضائي الفاعل ما ينعكس سلبا على القرارات الائتمانية بسبب غياب الضمانات القانونية.

2- السلبات الناشئة عن الإفراط في إصدار القوانين والتشريعات:

أوضحت نفس الدراسة الصادرة عن مركز تطوير القطاع الخاص بأن هذه القوانين الجديدة محبطة ومعيقة للعمل ولا تعكس في كثير من الحالات الواقع الفلسطيني بالشكل المطلوب.

3- عدم حماية المنتج الصناعي الفلسطيني في مواجهة المنافسة الناشئة عن المنتجات

الأجنبية المستوردة:

ففي دراسة أعدها د. محمد نصر مؤخرا وصدرت عن معهد ماس بمدينة رام الله يتضح فيها أن القطاع الصناعي - وأغلبه قطاعا خاصا - محاصر بقيود عديدة عبر حرمانه من التسهيلات الائتمانية

واستخدام آلية التراخيص، واللجوء إلى إغراق السوق الفلسطينية بمنتجات إسرائيلية وفرض نظام ضريبي يشكل عبئا ملحوظا على النشاط الاقتصادي الصناعي.

4- معاناة القطاع الخاص في النشاط الزراعي :

لم يكن القطاع الخاص الزراعي بعيدا عن المعاناة التي لحقت بالمجتمع الفلسطيني في السنوات القليلة الماضية ، وربما كان أكثر هذه الأنشطة تضررا.

ولعل التقديرات الحكومية التي قامت بحصرها وزارة الزراعة حول خسائر النشاط الزراعي الذي يقوم به القطاع الخاص في أغلب الأحيان قد قاربت المليار \$ منذ الربع الأخير من عام 2000 والتي اشتملت على حالات عديدة وغير محدودة من التخريب والتدمير والتجريف والحرمان من ممارسة النشاط الزراعي والإبعاد عن الأرض وتدمير الحقول والأصول والآبار وغير ذلك . إلا أن التعويضات التي تم توفيرها للمزارعين كانت معدومة في أغلب الأحيان وضئيلة للغاية في باقي الحالات، الأمر الذي يبين أن جزءا كبيرا من النشاط الزراعي الخاص يلحق به الضرر من وقت لآخر دون وجود الحماية الكافية والدعم الضروري. وقد يفضي استمرار هذا الوضع إلى هجرة القطاع الخاص للنشاط الزراعي برمته.

ونخلص مما سبق أن القطاع الخاص الفلسطيني يملك إمكانيات وقدرات هائلة في مجال الطاقة البشرية والقدرات الإدارية والتمويل الذاتي في كثير من الأحيان ولديه الرغبة الكافية نحو ارتياد مجالات العمل التي تحقق طموحاته غير المحدودة، وأنه قد يترتب على الاستفادة من هذه القدرات تحقيق منافع عديدة للمجتمع سواء على المتعاملين مع هذا القطاع أو مع السلطة الوطنية ذاتها أو في مجالات تنشيط حركة التجارة الخارجية أو العلاقات الاقتصادية الدولية.

ورغم ما جرى اتباعه من خطوات في مجال تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وفي الإصلاح السياسي والمجتمعي الفلسطيني إلا أن هناك خطوات مهمة يتعين اتباعها وتمثل في جوهرها في تذليل العقبات الحقيقية التي يعاني منها هذا القطاع وفي حقه في الحماية الكافية أسوة بما هو معمول به في كثير من الدول ، وفي توفير الضمانات الكافية لتعويضه عن الأضرار التي تلحق به وخاصة في الحالات التي تخرج عن نطاقه.

نقاش

الجلسة الأولى

الجلسة الثانية

الجلسة الأولى:

بعد الانتهاء من تقديم الأوراق في الجلسة الأولى التي ترأسها الأستاذ كارم نشوان - مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، طرحت خلال الجلسة بعض التساؤلات، التي يمكن تلخيصها في الآتي:

- * حول تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى والنائب العام، ومن يجب أن يكون مسؤولاً عن تعيينهما؟ ولماذا القضاء مقتصر على الرجال، دون تولي النساء مهام قضائية، ورئاسة القضاء؟
- * حول مشروع الدستور إذا كان من المحتمل أن يصادق عليه؟ وهل سيطبق على كل الشعب في الوطن والشتات. وكيف يتم ذلك؟ وما هي صلاحيات رئيس الدولة؟ - وإذا حصلنا على أراضٍ بلا حدود هل نحتاج دستور؟ وهل تعتقدون أن طرح الدستور ممكن في الظروف الحالية؟
- * اتفاق أو سولو كان مع منظمة التحرير الفلسطينية فلماذا أصبحت السلطة الوطنية الفلسطينية هي الحاكمة الآن؟ ومتي ستعود المفاوضات، ومن الممثل في هذه المفاوضات للشعب الفلسطيني؟
- * أحكام جرائم القتل لم تنفذ بسبب مراكز حقوق الإنسان التي تعمل ضجة على قضايا مثل الإعدام؟
- * ما هو دوركم في ظل ظروف الفساد الذي تتعرض له مؤسساتنا، ومحاكمة المسؤولين عنه؟

وقد جاءت ردود المتحدثون على النحو الآتي:

الدكتور إبراهيم الدغمه

أكد على ضرورة تحقيق العدالة، وأن هناك وزراء وأفراد يتحكمون، وهناك أزمة أخلاقية ومطلوب محاكمة المسؤولين من أجل حل كل القضايا، ويجب أن نفهم وضعنا الحالي، وهل نحن دولة أم ماذا؟ لقد أوهمنا أنفسنا برجل وضع لنا حلم بأن لنا دولة، فلماذا نريد قوانين، يجب أن نعرف وضعنا الحالي أولاً.

أ. راجي الصوراني

أوضح حول دورهم في ظل ظروف الفساد وقال: لسنا داعية، أو منظم جماعي، وحول دور مراكز حقوق الإنسان، فالدور الأساسي يقع على عاتق القوي السياسية، ونحن لا بد أن نوظف ونستخدم من قبل هذه القوى، نحن أمام أزمة سياسية ليست أقل من الأزمة القانونية. أما بالنسبة لموضوع منظمات حقوق الإنسان. فنحن مع مبدأ سيادة القانون، ومن ضمنها تنفيذ حكم الإعدام، ولكن نحن لنا موقف فلسفي أخلاقي من عقوبة الإعدام، على الرغم من أن أمريكا أكثر دول العالم تمارس عقوبة الإعدام وحكم الإعدام، أوروبا لا تمارس حكم الإعدام، والسعودية تعتبر أكثر الدول العربية تمارس حكم الإعدام، وهذه تسمى فلسفة العقوبة ولا علاقة لها بتنفيذ الأحكام أو عدمها.

وحول قضية منظمة التحرير وأوسلو «إذا فقدت الثقة بمنظمة التحرير نكون أنجزنا 95٪ من مهمة شارون ».

أ. عبد الرحمن أبو النصر

أوضح أن إعداد مشروع الدستور في الفترة السابقة وفي الظروف الحالية تطلبت وجود تدخل أجنبي. وأكد أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد، والسلطة تنتهي بإنهاء المرحلة الانتقالية. ونحن كمجتمع فلسطيني يجب أن يكون لنا موقف من كافة الأمور المتعلقة بسيادة القانون وهذا شكل أساس العلاقة الداخلية.

بدوره أكد د. إبراهيم الدغمة على ضرورة الفصل بين السلطات، فلا يجوز للمجلس التشريعي أن يتدخل في تعيين شخص رئيس الهرم القضائي في المجلس التشريعي، فأصبح المجلس التشريعي له نفوذ على المجلس القضائي، فالسلطة القضائية هي المسؤولة عن تعيين رئيسها، ومختصة للنائب العام طبقاً للقوانين المعمول بها، ولا يتدخل أي طرف آخر. وبالنسبة للمحاكم والقضاء توجد أربع قاضيات في المحكمة، والقضاء مفتوح للسيدات والرجال علي حد سواء.

الجلسة الثانية:

عقب الانتهاء من تقديم الأوراق في الجلسة الثانية التي ترأسها عصام يونس عضو الهيئة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، قدم المشاركون العديد من الاقتراحات والتساؤلات ومن أهمها :-

* تم المطالبة بتحديد أموال المسؤولين والحكام ومحاسبتهم وتطبيق مبدأ من أين لك هذا، قبل وبعد توليهم مهامهم في الحكم؟ حيث لا بد من وجود أجهزة رقابية في كل المؤسسات الرسمية وحتى المنظمات الأهلية. ولا يمكن أن يكون هناك ديمقراطية دون ديمقراطيين. ومن المفترض على المؤسسات أن تضع برنامج لتفعيل وتوحيد دورها ورقابة أداؤها المالي.

* لا يمكن أن تكون هناك دولة مستقلة بلا دستور وبلا قانون، فغياب سيادة القانون يعني غياب النظام وتوظيفه، فهذا يعني الفوضى ويعني أخذ القانون باليد؟ وهل فعلاً الخلل من السلطة أم من الاحتلال؟

* هل يمكن أن يقوم القطاع الخاص أو العام بدوره في ظل "بروتوكول باريس"؟

وقد جاءت ردود المتحدثون على النحو الآتي:

النائب جميلة صيدم

أوضحت حول الفصل بين السلطات الثلاث بأنه لا يوجد فصل، وهذا واضح، وقد حاول المجلس التشريعي ترسيخ هذا المبدأ وتثبيتته، وأيضاً طالب السلطة التنفيذية بتنفيذه، لقد بدأ المجلس في بدايته بداية جيدة جداً في اختيار عدد من الوزراء .

وأكدت أن الخلل الموجود ليس فقط من الاحتلال والوضع الخارجي، بل هو على الصعيد الداخلي أيضاً ولا يجوز تعليق أخطاءنا على شناعة الاحتلال، والجميع يستنتج أن هناك فشل ملموس في موضوع المحاسبة، ثم محاسبة أعضاء المجلس التشريعي، وعندما يؤخذ قراراً سيؤخذ القرار في السلطة التنفيذية.

وقد سن المجلس العديد التشريعات، أكثر من 47 قانوناً وأيضاً يوجد 62 قانون مطروح للقراءة، ولكن الخلل منا وفيها، بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ولا بد من إصلاح الخلل لتحسين الوضع العام، كما ولا بد من تغيير سلطة القانون وسلطة القضاء.

عبد الكريم عاشور

وفي سياق هذا الموضوع أوضح أن القانون الذي أقر قانون عصري ومتطور، ولكن مع تطبيق هذا القانون صادف الكثير من الإشكاليات "إقرار اللائحة الداخلية" أي الإجراءات القانونية لإنفاذ القانون، وسوء الفهم الذي أبعدنا عن روح القانون الأساسي، وهناك تقصير من بعض المؤسسات الأهلية. وما يتعلق بالإصلاح والتقييم، هناك لجوء لتقييم النتائج، ومشكلتنا ليست فقط كفلسطينيين إنما مشكلة وطن عربي بأكمله من مستويات العالم الثالث، حيث تتم جرائم عديدة نطالب بتقديمها للتحقيق. والمطلوب من شبكة المنظمات الأهلية تفعيل دور المؤسسات والسعي إلى تنظيمها.

د. معين رجب

وقد تطرق الدكتور إلى موضوع " قانون الاستثمار " الذي صدر مرتين في عهد السلطة، وقال: إن القطاع الخاص ممثل باتخاذ القرار. وأكد أن كل موضع يوجد به خلل كلنا مسؤولين عنه، والمسؤولون هم أنفسهم مسؤولون عن هذا الخلل، ويجب علينا مساءلة المسؤول عن الخلل. أو أوضح أن الإصلاح منهج حياة، وعملية الإصلاح عملية مستمرة ولا يجب إهمالها، وإن علينا إعطاء الأمور حجمها الحقيقي وتشخيصها الصحيح من أجل التوصل إلى الحلول السليمة. فالإصلاح فرض عين بمعنى ضرورة إشراك الجمهور بكافة قطاعاته ومؤسساته فيما يدور الآن حول الإصلاح.

التوصيات:-

- 1- تفعيل وتنفيذ مبدأ استقلال القضاء واحترام قرارات المحاكم وحرمة القضاء.
- 2- الحفاظ على فصل السلطات وعدم التدخل بها.
- 3- الاهتمام بالنقاش حول الدستور، حيث أن غيابه يعني غياب الحرية، بغض النظر عن مسألة التوقيت وهذا اجتهاد.
- 4- تعزيز أسس المساءلة والمحاسبة والشفافية.
- 5- التأكيد على ضرورة وأهمية الانتخابات سواء في السلطة أو بصورة عامة، وفي مقدمتها استقلال القضاء والقانون الأساسي والعمل على تفعيلها على المستوى المجتمعي تنموياً، واقتصادياً، وحقوقياً.
- 6- إنهاء مؤسسة الشخص الواحد.
- 7- فصل العلاقة بين الحكم والإدارة في المنظمات الأهلية.
- 8- تعزيز المشاركة مع الفئات المهمشة.
- 9- الحفاظ على استقلالية المنظمات الأهلية واحترام القانون.
- 10- يجب على السلطة التنفيذية " وزارة الداخلية " أن تطرح لائحة تنفيذية منسجمة مع جوهر قانون المنظمات الأهلية، ومعايير أخلاقية منسجمة، ونأمل الخروج بمعايير تضمن مدى مهنية وديمقراطية المؤسسات الأهلية وتميزها عن المؤسسات غير المنسجمة مع المعايير الديمقراطية أو " الإدارة الرشيدة "

توصيات كحل دور المجلس التشريعي:

- ※ تنفيذ وثيقة الإصلاح.
- ※ الاستمرارية في التشريع.
- ※ تفعيل الدور الرقابي والمساءلة ومحاسبة السلطة وفئات المجتمع.
- ※ صياغة مجموعة من القوانين التي تضمن علاقة صحية في المجتمع.

توصيات كحل دور القطاع الخاص:

- ※ أن يكون شريكاً أساسياً في التنمية، وضرورة وقف تدخل أجهزة السلطة التنفيذية في السوق.
- ※ العمل على تفعيل القوانين المصادق عليها في السلطة التشريعية، وإصدار قوانين أخرى توفر بيئة تنمية استثمارية مناسبة للاستثمار.
- ※ وقف الاحتكارات.
- ※ تشجيع المنافسة الحرة.
- ※ عدم إحلال احتكار خاص بآخر حكومي.
- ※ أهمية إحياء وتفعيل جهاز القضاء بالحد من المنازعات ووقف إغراق السوق المحلي بالمنتجات المستوردة من الخارج.

■ *تنظيم دور المؤسسات الخاصة في القطاع الخاص فيما يتعلق بالتأثير في التشريعات وتشبيك العلاقة بهما، والقيام بآليات ضغط حتى تشرع منظومة من التشريعات والقوانين تضمن لها دوراً فاعلاً في عملية التنمية وتساهم في التصدي لمشكلات الفقر و البطالة ومشاكل اقتصادية أخرى.