

عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

الفساد الإداري والمالي في مديريات (الصحة، التربية والتعليم، التنمية
الاجتماعية، الحكم المحلي) في محافظة الخليل: دراسة تطبيقية

سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1441هـ - 2019م

الفساد الإداري والمالي في مديريات (الصحة، التربية والتعليم، التنمية الاجتماعية، الحكم المحلي) في محافظة الخليل: دراسة تطبيقية

إعداد:

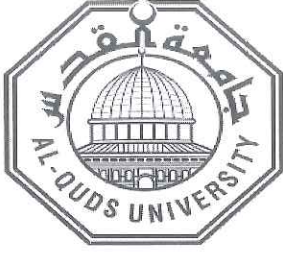
سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو
بكالوريوس إدارة أعمال/ جامعة الخليل / فلسطين

المشرف: د. محمد سعدي عوض

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية، معهد التنمية المستدامة في كلية الدراسات العليا /جامعة القدس

القدس - فلسطين

1441 هـ - 2019 م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية

إجازة الرسالة

الفساد الإداري والمالي في مديريات (الصحة، التربية والتعليم، التنمية الاجتماعية، الحكم المحلي)
في محافظة الخليل: دراسة تطبيقية.

الاسم: سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو

الرقم الجامعي: 21620031

المشرف: د. محمد سعدي عوض

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ: 11 / 11 / 2019م، وأجيزت من لجنة المناقشة المكونة من التالية
أسمائهم وتواقيعهم:

التوقيع
التوقيع
التوقيع

1- د. محمد عوض: رئيس لجنة المناقشة

2- د. ثمين الهيجاوي: ممتحناً داخلياً

3- د. عمر رحال: ممتحناً خارجياً

القدس - فلسطين

1441 هـ / 2019 م

الإهداء

إلى من تركني في بداية طريقي ومن تمنيت أن يكون بجانبني دوماً.... إلى روح أخي المرحوم محمد الغالي.

إلى من كان لي سنداً وحباً ورفيقاً في كل لحظة...إلى زوجي العزيز.

إلى من كانوا لي نورا ينيّر عتمة طريقي ودروبي...إلى أمي وأبي.

إلى زينة عمري ودينيتي إلى أملي المتجدد أبنائي الأعمام.

إلى إخواني وأخواتي وصديقاتي.... لكم مني حباً وتقديراً.

إلى من أفنوا زهرات شبابهم خلف القضبان...إلى أسرانا البواسل.

إلى من رووا بدمائهم أرض الوطن.... إلى شهدائنا الأبرار.

إلى كل من يعشق هذا الوطن بجماله وأرضه وسماؤه وماءه...إلى كل فلسطيني حر.

إلى جميع من تتلمذت على أيديهم في معهد التنمية المستدامة في جامعة القدس وعلى رأسهم عميد الكلية المحترم الدكتور أحمد حرز الله.

إلى حضرة الدكتور محمد سعدي عوض صاحب الفضل الأول والأكبر في إعداد هذه الرسالة.

إلى كل من ساهم في إنجاح هذه الرسالة، وكانوا على قدر كبير من التعاون.

أهدي هذا البحث المتواضع راجية من المولى عز وجل أن يلقى القبول والنجاح.

سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو

إقرار

أقر أنا مقدم الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة وأي جزء منها لم يقدم لنيل أي درجة عليا لأي جامعة أو معهد.


التوقيع:

الاسم الكامل: سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو

التاريخ: 2019/11 / 11

الشكر والتقدير

(رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين). (النمل:19)

في البداية أتقدم بجزيل الشكر والعرفان من مشرف الرسالة الدكتور محمد عوض الذي لم يدخر جهدا في إرشادي وتوجيهي منذ بداية كتابتي للكلمات الأولى في هذه الرسالة. جزاك الله خير الجزاء في الدنيا والآخرة أستاذي الفاضل. والشكر الجزيل إلى معهد التنمية المستدامة في جامعة القدس، وعلى رأسها العميد الدكتور أحمد حرز الله المحترم.

الشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة التحكيم الأفاضل د. شاهر العالول. د. إياد لافي. د. نايف جراد. الأستاذ إبراهيم التميمي الأستاذ عمر رحال. الذين قاموا بتحكيم أداة الدراسة، مما أدى إلى الارتقاء بمصداقيتها، وأتقدم بجزيل الشكر إلى لجنة مناقشة الرسالة.

الشكر الجزيل إلى كل من ساعدني في إتمام هذه الرسالة وظهورها بالشكل النهائي، وشكرا جزيلا إلى كل موظفين المديرية المحترمين الذين مثلوا مجتمع الدراسة، والذين تعاونوا وكانوا على قدر من المسؤولية.

سيرين يوسف عبد الفتاح عمرو

مصطلحات الدراسة

الفساد: عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام والقطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة السلطة الممنوحة لهم" (إسماعيل، 2014: 18).

وتعرفه الباحثة بأنه: استغلال للسلطات والصلاحيات الممنوحة للموظفين، من أجل تحقيق أهدافهم الخاصة والمنافية لما أقره القانون العام للدولة.

الفساد الإداري: هو انحراف أو خلل في مسار عمل الوظائف الإدارية عن شكلها السليم، من خلال استخدام الموظف صلاحياته المهنية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحقيق مكسب مالي" (محمد وعلي، 2016).

وتعرفه الباحثة بأنه: الانحرافات والمخالفات الإدارية والوظيفية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين العموميين أثناء تأديتهم لمهامهم الوظيفية، تحقيقاً للمصالح الشخصية، على حساب المصالح العامة.

الفساد المالي: يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات (الوائلي، 2006).

وتعرفه الباحثة بأنه: كل انحراف أو سلوك سيء يستخدمه الموظف لتحقيق منافع شخصية من خلال استغلال النفوذ والمنصب يترتب عليه هدر للمال العام أو خسائر مادية للمواطنين والمؤسسات العامة.

المخلص

تناولت هذه الدراسة موضوع الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة، بحيث هدفت هذه الدراسة إلى توضيح مفهوم الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة، ومدى انتشاره وأنواعه المختلفة، كما هدفت إلى معرفة أسباب ظهور الفساد في المؤسسات العامة، والتعرف على الآثار الناجمة عنه وكيف يمكن مكافحته والحد من انتشاره.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي، الذي يقوم على وصف الظواهر والوقائع وتفسيرها بدلالة المعلومات المتوفرة، ولتحقيق أغراض الدراسة قامت الباحثة بتصميم استبانة بالاعتماد على الأدب التربوي والدراسات السابقة ومن ثم تحليل عدد من المقابلات مع عدة أشخاص من المسؤولين.

واشتملت الاستبانة على (59) فقرة مقسمة على أربع أجزاء: الجزء الأول يشمل مظاهر الفساد. الجزء الثاني يشمل آثار الفساد. والجزء الثالث ويشمل أسباب الفساد. أما الجزء الرابع يشمل مكافحة الفساد.

وتم عرض الاستبانة على عدد من المحكمين من الجامعات المختلفة وتخصصات مختلفة وتم التعديل حسب توجيهات المحكمين واختبار صدق وثبات الاستبانة. وقد تم تطبيق الاستبانة على عينة الدراسة (القصدية) البالغة 248 موظف وموظفة من مستويات مختلفة، حيث تألف مجتمع الدراسة من جميع الموظفين العاملين في مديريات (التربية والتعليم والصحة والتنمية الاجتماعية والحكم المحلي) في محافظة الخليل، والبالغ عددهم 1600 موظف وموظفة، وتم تفرغ وتحليل الاستبانة من خلال برنامج التحليل الإحصائي (SPSS).

وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- انتشار مظاهر الفساد المالي والإداري في المؤسسات العامة بدرجة متوسطة وتمثلت مظاهر الفساد المنتشرة بعدم تكافؤ الفرص وإساءة استخدام السلطة من قبل أصحاب المناصب وضعف التدقيق الداخلي.
- الآثار الناتجة عن الفساد كبيرة بشكل عام وتمثلت في زعزعة القيم الأخلاقية بالمجتمع، وهجرة الكفاءات وانتشار الحقد بين أفراد المجتمع.

- أسباب ظاهرة الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة كانت مرتفعة تمثلت في ضعف الوازع الديني وضعف الرقابة وغياب استقلالية الجهاز القضائي وغيرها.
- مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة في محافظة الخليل مرتفعة بشكل عام وتمثلت في تشكيل لجان قانونية مختصة لمحاربة الفساد وتحسين الظروف المعيشية للأفراد والقيام بحملة وطنية بالشراكة بين المؤسسات الرسمية والمجتمع المدني للتوعية بمخاطر الفساد ومكافحته.
- وأشارت النتائج إلى عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية حول مدى انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي من وجهة نظر العاملين في المؤسسات العامة في محافظة الخليل تبعاً لمتغيري الجنس، والمؤهل العلمي. في حين تبين وجود فروق ذات دلالة إحصائية تبعاً لمتغيرات: العمر، وسنوات الخدمة، والمسمى الوظيفي، والوزارة.
- بناء على ما توصلت إليه الرسالة من نتائج، توصي الباحثة بما يلي:
- تقوية وتعزيز الوازع الديني وتعزيز المنظومة الأخلاقية لدى العاملين، من خلال غرس قيم الدين الإسلامي الحنيف عن طريق عقد محاضرات خصوصية تخص موضوع الأخلاق والدين.
- اعتماد مبدأ النزاهة والشفافية في التعيينات أو التنسيب للدورات الخارجية والرواتب والعلوات.
- إعادة بناء النظام الفلسطيني على أسس سليمة، بما في ذلك البناء المؤسسي الذي يعتمد على الكفاءة والصدق والكفاية.
- وضع خطة وطنية واضحة لعملية إصلاح حالات الفساد الموجودة، بحيث تكون عملية الإصلاح برؤية مشتركة بين عدة أطراف يتم فيها توضيح الأهداف والوسائل والجدول الزمني للتنفيذ مع مراجعة مستمرة وتقييم ما تم انجازه في هذه المرحلة.
- تحديد الصعوبات التي تواجه عملية مواجهة الفساد في القطاعات المختلفة ووضع خطط لتجنبها في المستقبل.

Administrative and Financial Corruption in the Directorates (Health, Education, Social Development, Local Government) in Hebron Governorate: An Empirical Study.

prepared by: Seren Yousef Abed Al-Fattah Amro

Supervised by: Dr. Mohammad Awad

Abstract

This study dealt with the issue of administrative and financial corruption in public institutions, so this study aimed to clarify the concept of administrative and financial corruption in public institutions, the extent of its spread and its various types, as well as to know the reasons for the emergence of corruption in public institutions, and to identify the effects resulting from it and how it can be combated And reduce its spread.

The study relied on the descriptive approach, which is based on describing phenomena and facts and interpreting them in terms of the available information, and to achieve the purposes of the study, the researcher designed a questionnaire based on educational literature and previous studies, and then analyzed a number of interviews with several persons of officials.

The questionnaire included (59) paragraphs divided into four parts: The first part includes aspects of corruption. The second part includes the effects of corruption. The third part includes the causes of corruption. The fourth part includes combating corruption.

The questionnaire was presented to a number of arbitrators from different universities and different specializations and the amendment was according to the guidance of the arbitrators and test the validity and consistency of the questionnaire. (Education, Health, Social Development and Local Government) in the Hebron Governorate, which numbered 1,600 employees, and the questionnaire was emptied and analyzed through the Statistical Analysis Program (SPSS).

The study reached the following results:

The prevalence of financial and administrative corruption in public institutions to a moderate degree. The widespread manifestations of corruption were the lack of equal opportunities, the abuse of power by office holders and weak internal scrutiny.

The effects of corruption are generally large and are represented in the destabilization of moral values in society, the brain drain and the spread of hatred among members of society.

The reasons for the phenomenon of administrative and financial corruption in public institutions were high, represented by weak religious faith, weak oversight, and the absence of the independence of the judiciary, among others.

The fight against the phenomenon of administrative and financial corruption in public institutions in the Hebron Governorate is generally high, represented in the formation of specialized legal committees to fight corruption, improve the living conditions of individuals, and carry out a national campaign in partnership between official institutions and civil society to raise awareness of the risks of corruption and combat it.

The results indicated that there were no statistically significant differences on the extent of the phenomenon of administrative and financial corruption from the viewpoint of workers in public institutions in the Hebron governorate, according to the sex variables and the educational qualification. While it was found that there are statistically significant differences according to the variables: age, years of service, job title and the ministry.

Based on the findings of the thesis, the researcher recommends the following:

- Strengthening and strengthening religious faith and strengthening the moral system among workers, by inculcating the values of the true Islamic religion by holding private lectures on the topic of ethics and religion.
- Adopting the principle of integrity and transparency in appointments or placement for external courses, salaries and allowances.
- Rebuilding the Palestinian system on sound foundations, including institutional building Depends on efficiency, honesty and sufficiency.
- Setting a clear national plan for the process of reforming the existing cases of corruption, so that the reform process has a common vision among several parties in which the objectives, means and timetable for implementation are clarified with a continuous review and evaluation of what has been accomplished at this stage.
- Determining the difficulties facing the process of facing corruption in the various sectors and making plans to avoid them in the future.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1.1 المقدمة

كان وما زال العالم يعاني من محن اقتصادية، كان للفساد بجميع أنواعه الدور الأبرز في ظهورها وتفاقمها وبلوغها هذا الحد الذي استشرى في جميع الأقطار وخاصة العربية منها والإسلامية، والذي اتخذ عدة صور ومظاهر وأشكال، منها ضعف تطبيق معايير الأخلاقيات المهنية، والاعتداء على المال العام بالطرق المختلفة، وغياب الرقابة وضعف وسائل العقاب اللازمة للمفسدين، والوساطة والمحسوبية والرشوة والاحتيايل، إضافة إلى تقديم المصالح الخاصة على المصالح العامة، وغسيل الأموال. إن وجود تلك الصور وغيرها ورغم اختلافها من بلد لآخر إلا أنها لا تلقى طرق المكافحة المناسبة للقضاء عليها، رغم كل الجهود الدولية والمحلية، وما زال يزداد ويتوسع ويظهر صور وأشكال جديدة له.

وينقسم الفساد حسب مظهره إلى فساد سياسي وهو ما يتعلق بمخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية) في الدولة، والفساد المالي الذي يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية في المؤسسات العامة والخاصة، والفساد الإداري وهو أي "انحراف أو خلل في مسار عمل الوظائف الإدارية عن شكلها

السليم، من خلال استخدام الموظف صلاحياته المهنية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحقيق مكسب مالي" (محمد وعلي، 2016)، والفساد الاقتصادي الذي يمارسه الإنسان المعاصر دون مراعاة للقيود الشرعية التي تنظم أحكام المال، أو القيم والمبادئ الأخلاقية والروحية" (خليل، 2005: 12)، والفساد الأخلاقي والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته. (الوائي، 2006).

إن مكافحة الفساد الإداري والمالي من وجهة النظر القانونية لم تجد نفعا ولم تقدم حولا لاستئصال الفساد من جذوره. فالدول العربية والإسلامية لم تدرك أصل المشكلة والذي يكمن في الوازع الديني والأخلاقيات المهنية المنبثقة من العقيدة الإسلامية، حيث قدمت الشريعة الإسلامية بنظامها المتميز ومبادئها الراقية وقواعدها المستمدة من كتاب الله وسنة رسوله فكراً ثابتاً واضحاً، يعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين الناس، فنشرت الفضيلة وحذرت من الرذيلة ودلت على طريق الخير ونهت عن سلوك طريق الشر وأسبابه. بل عمدت إلى وضع الوسائل الوقائية ما يكفل للإنسان الابتعاد عن الوقوع في الجريمة بكافة أنواعها كما أنها وضعت حولا للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتسبب في اقتراف الفساد أياً كان نوعه (شيبوط وسبخاوي، 2011).

وإذ نستذكر الجهود الدولية لمكافحة الفساد حيث تزايد اهتمام دول العالم بالتصدي للفساد بكل صورته والذي أدى بدوره إلى إنشاء لجان وهيئات خاصة بمكافحة الفساد، فضلا عن مؤسسات خاصة ذات جهود تطوعية تنطلق من دوافع إنسانية، وانبثق عن ذلك العديد من القوانين والاستراتيجيات والاتفاقيات لمواجهته، ولعل أبرز هذه الجهود هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومنظمة الشفافية الدولية

لمكافحة الفساد، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، ومشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته؛ والتي سنأتي عليها بشيء من التفصيل في الدراسة الحالية.

ولعل فلسطين مثلها مثل الدول العربية والإسلامية التي تعاني من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، والذي نشعر بآثاره على جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولعل أبرز الأسباب الكامنة خلف هذه الظاهرة ما أشار لها تقرير (أمان، 2002) وهي الافتقار إلى الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وغياب حكم القانون وعدم وجود نظام قضائي مستقل وفعال ونزيه، ومحدودية هيئات الرقابة العامة الرسمية والأهلية وعدم فاعلية نظم المساءلة، وغياب دور المجلس التشريعي الفلسطيني في الرقابة على السلطة التنفيذية، والتي لا زالت إلى هذا اليوم سبباً في تفشي ظاهرة الفساد ويعود ذلك إلى تعطل الدور الرقابي للمجلس التشريعي بعد الانقسام عام 2007، (أمان، 2018)، مما أدى إلى تمركز السلطات الثلاث بيد الرئيس، والذي أدى بدوره إلى إضعاف مبدأ الرقابة المتبادلة (أمان، 2015).

ومن أبرز مظاهر الفساد في المؤسسات الفلسطينية، استخدام الموقع العام من قبل شخصيات متنفذة للحصول على امتيازات خاصة، وغياب العلنية في العطاءات الحكومية، واستغلال الأموال العامة للمصالح الشخصي، وتهريب الأموال، وسرقة الممتلكات العامة (المصري، 2010).

وقد قُدرت قيمة الفساد المالي في أجهزة السلطة حسب تقرير لجنة المراقبة في المجلس التشريعي الصادر في مايو 1997م بقيمة 326 مليون دولار، (السعيد، 2006)، فيما ارتفعت مداخيل الخزينة في السلطة الفلسطينية بمقدار 30 مليون دولار في الشهر خلال عام 2004م نتيجة مكافحة الفساد، أي بمعدل 360 مليون دولار سنوياً، (صالح، 2013)، وقد طرأ تحسناً ملحوظاً

على نظام النزاهة الوطني في عام 2017 في مجال قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، تضمن ذلك اتساع اهتمام بعض الأطراف الرسمية بمدونات السلوك، كما جرى تحسناً في إدارة الوظيفة العمومية العادية، وتحسن في تطبيق قانون الشراء العام في بعض مجالات العطاءات والمشتريات العامة، وتحسن في شفافية بعض المواقع الإلكترونية التابعة للمؤسسات الرسمية، إضافة إلى تحسن في استجابة بعض المسؤولين للمساءلة المجتمعية، وتحسن نظام الشكاوى الحكومي (أمان، 2018).

ولعل أبرز الجهود الرامية لمكافحة الفساد في فلسطين ما قامت به مجموعة من المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة نحو تأسيس (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان) عام 2000 وذلك لإطلاق برنامج وطني للعمل في تعزيز وترسيخ قيام النزاهة والشفافية في النظام السياسي والمجتمع الفلسطيني بمختلف قطاعاته للمساهمة في إقامة الحكم الصالح، كمؤسسة مجتمع مدني تسعى لمكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، وقد حاز الائتلاف على العضوية الكاملة لمنظمة الشفافية الدولية، حيث يلتزم الائتلاف بالمبادئ التوجيهية لهذه المنظمة، وينشط في ترويج أهدافها ونشاطاتها في ظل التصاقه بالسياق الفلسطيني (أمان، 2006).

فيما أنشئت هيئة مكافحة الفساد عام 2010 بموجب القرار بقانون رقم (7) بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، كهيئة مستقلة إدارياً ومالياً، ومنحت من الاختصاصات ما يمكنها من الاضطلاع بمهامها في مكافحة الفساد بكافة أشكاله وخولها صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد (هيئة مكافحة الفساد، 2013).

إلا أن التقارير الدولية وتقارير الهيئات المحلية واستطلاعات رأي الجمهور تدل على تفشي الفساد داخل مؤسسات السلطة ومسئوليتها، مما أضعف ثقة الشعب الفلسطيني بهؤلاء المسؤولين ليس فقط على المستوى الإداري والمالي فحسب، بل على المستوى السياسي والاقتصادي أيضاً؛ خاصة في كيفية إدارة الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي (السعيد، 2006).

تلقت الهيئة خلال العام 2016 ما مجموعه (452) شكوى وبلاغ، مقارنة مع (512) شكوى وبلاغ خلال العام 2015 (هيئة مكافحة الفساد، 2016).

وقد توزعت الشكاوى والبلاغات التي تلقتها الهيئة خلال العام 2016 على القطاعات المختلفة على النحو الآتي:

النسبة المئوية	شكاوى وبلاغات	القطاعات
69.9%	316	قطاع عام
21.7%	98	هيئات محلية
3.8%	17	اتحادات ونقابات
3.1%	14	جمعيات
0.4%	2	مؤسسة تقدم خدمة عامة
0.7%	3	غير خاضعين
0.4%	2	شركة مساهمة عامة