



عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

دور الحوكمة في الحد من الفساد في
مؤسسات القطاع العام الفلسطيني

رولا وائل الكبيجي

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1440 هـ / 2019 م

دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني

إعداد

رولا وائل الكبيجي

بكالوريوس نظم معلومات إدارية - جامعة بوليتكنك فلسطين

المشرفة: د. عروبة البرغوثي

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص إدارة الأعمال من معهد إدارة الأعمال - كلية الدراسات العليا - جامعة القدس

1440 هـ / 2019 م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج إدارة الأعمال

إجازة الرسالة

دور الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني

اسم الباحثة: رولا وائل عبد الحفيظ الكبيجي

الرقم الجامعي: 21111427

إشراف : الدكتورة عروبة البرغوثي

نُوقشت هذه الرسالة، وأُجيزت بتاريخ: 2019/5/5، من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة
أسمائهم وتواقيعهم:

التوقيع: عروبة البرغوثي	1- رئيس اللجنة: د. عروبة البرغوثي
التوقيع: د. سلوى البرغوثي	2- ممتحناً داخلياً: د. سلوى البرغوثي
التوقيع: د. نزياب جرار	3- ممتحناً خارجياً: أ. د نزياب جرار

القدس - فلسطين

1440 هـ/ 2019 م

إقرار:

أقر أنا - معدة الرسالة - بأنها قدمت إلى جامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها، لم يُقدّم لنيل أية درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:.....

الاسم: رولا وائل الكبيجي

التاريخ: 2019/5/5.

الشكر والعرفان:

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، أحمّدُ ربي وأشكره على أن يسّر لي إتمام هذه الرسالة على أحسن وجه.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان والامتنان، إلى كل من ساهم في إخراج هذه الرسالة، إلى من دعمني وساندني أثناء مسيرتي التعليمية منذ نعومة أظفاري أُمي وأبي، إلى أحباب روعي وعزوتي إخوتي شيرين مجدي باسل، وأسرتي الصغيرة زوجي وبناتي سارة جنى وابني ليث، وزملائي في العمل والجامعة وصديقاتي.

كما أتوجه بخالص الشكر إلى من أرشدتني ومدتني بالنصائح والارشادات القيّمة في اعداد هذه الدراسة مشرفتي الدكتورة عروبة البرغوثي، والشكر موصول إلى جميع أساتذة معهد إدارة الأعمال، وعمادة الدراسات العليا، والشكر التمام لجامعتنا الشامخة جامعة القدس.

رولا وائل الكبيسي

التعريفات الإجرائية للدراسة:

المؤسسة الحكومية: كل مؤسسة مملوكة للدولة، تنشأ وفق قانون يصادق عليه المجلس التشريعي/ النواب، مواردها من موازنة الدولة وتختص بإدارة أو بتبليغ حاجات محددة للمجتمع وفق اختصاصها بالقانون.

الحوكمة: نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء.

القطاع العام: أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية.

حوكمة القطاع العام: هي حزمة من الإطار المؤسسي والسياسات والعمليات الرئيسية والمساندة الخاصة بالدائرة الحكومية والتي تقوم بتنفيذها بهدف الخروج بنتائج ومخرجات ذات أثر على المجتمع من أجل تعزيز الصالح العام.

الفساد: وهو مفهوم مركب له أبعاد متعددة وتختلف تعريفاته باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليه. فيعد فساداً كل سلوك ينتهك أيّاً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام كما يعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة وكل ما هو ضد الصلاح.

مكافحة الفساد: الحد من تفشي ظاهرة الفساد عن طريق اتباع آليات مثل: سن الأنظمة والتشريعات الشفافة، التوعية المجتمعية لهذه الظاهرة الخطيرة، وضع عقوبات رادعة تناسب جميع أشكال الفساد وغيرها.

ملخص الدراسة:

هدفت الدراسة إلى التعرف على دور وتأثير الحوكمة في الحد من ممارسات الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، ولفحص هذا التأثير، تبنت الباحثة مؤشرات حوكمة القطاع العام العالمية، التي قام بتطويرها البنك الدولي في العام 1996 (The Worldwide Governance Indicators (WGI) وهي: المشاركة والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فاعلية الحكومة، جودة التشريعات، سيادة القانون، السيطرة على الفساد، وتحاول هذه الدراسة الإجابة على السؤال الرئيس، وهو: ما أهمية تطبيق الحوكمة للمساهمة في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني من وجهة نظر المبحوثين، وللإجابة على أسئلة الدراسة وفرضياتها استخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي في جمع البيانات وتحليلها، والاستبانة المُحكمة من ذوي الاختصاص كأداة للدراسة.

طُبقت الإستبانة على عينة الدراسة بطريقة العينة العشوائية البسيطة، حيث تم اختيار 16 وزارة ومؤسسة من أصل 38 وزارة ومؤسسة أي ممثلة بنسبة 42.0%، وتم اختيار 10 موظفين من كل وزارة ومؤسسة، مع ضمان التمثيل حسب الجنس والمؤهل العلمي والمسمى الوظيفي وسنوات الخبرة، وتم استرداد عدد 140 استبانة من أصل 160 تم توزيعها.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج منها الإجماع على وجود علاقة تأثيرية لجميع مؤشرات الحوكمة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني من وجهة نظر المبحوثين، كما أظهرت النتائج الدور الفاعل لجميع مؤشرات الحوكمة في الحد من الفساد، حيث أن الاستقرار السياسي وغياب العنف وسيادة القانون يشكّلان المحوران الأكثر أهمية في الحد من الفساد بمتوسطات حسابية 3.91، 3.87 على التوالي، يليهما فاعلية الحكومة بوسط حسابي 3.78، ومن ثم جودة التشريعات والسيطرة على الفساد والمشاركة والمساءلة وتتمثل في بأوساط حسابية 3.7 و 3.64 على التوالي، كما توصلت الدراسة إلى أن الحوكمة في القطاع العام الفلسطيني تواجه عدة تحديات منها الاحتلال الإسرائيلي، والانقسام الداخلي، وبالرغم من ذلك هنالك جهود كبيرة قامت بها مؤسسات القطاع العام الفلسطيني تصب في الحكومة إلا إنها جهود مُبعثرة بحاجة إلى مأسسة وإلى أطر تشريعية وتنظيمية، تكفل وتضمن تبنّيها كنهج حكومي فلسطيني، قادر على تحقيق أهداف تنموية، اقتصادية واجتماعية وأيضاً قادر على الحد من الفساد.

أفضت الدراسة إلى عدة توصيات منها أن تكون الحوكمة في المؤسسات القطاع العام الفلسطيني منبثقة من رؤية شاملة لصناعة القرار السياسي في فلسطين، وضرورة عمل برامج توعية للعاملين

في مؤسسات القطاع العام وللمواطنين بمدى أهمية الحوكمة كوسيلة للحد من الفساد، خاصة أن فلسطين لا تزال في طور البناء مما يسهل ادماج مفاهيم الحوكمة فيها، كما يجب على الحكومة الفلسطينية أن تُولي اهتمام كبير لتحسين ورفع تقييمها ضمن مؤشرات الحوكمة الخاصة بمؤشر الحوكمة العالمي (WGI)، وضرورة العمل على رفع مستوى الحماية للمبلغين عن الفساد خاصة الحماية الوظيفية.

Identify the role and impact of governance in reducing corruption practices in Palestinian public sector institutions

prepared by: Rula Wael Abel hamid Kababji

supervised by: Dr. Oroba Al Barghouthi

Abstract

This study aimed to identify the role and impact of governance in reducing corruption practices in Palestinian public sector institutions. To examine this effect, the researcher adopted the World Bank Governance Indicators (WGI), which were developed by the World Bank in 1996. These indicators are: participation, accountability, political stability, absence of violence, government efficiency, quality of legislation, rule of law, and control of corruption. This study attempts to answer the main question: What is the importance of implementing governance to help reduce corruption in the Palestinian public sector from the point of view of respondents? To answer the study questions and examine its hypotheses, the researcher used the analytical descriptive method in collecting and analyzing data, and a peer-reviewed questionnaire as a tool for the study.

The questionnaire was applied to the sample of the study which was a random sample. Sixteen ministries and institutions were selected out of 38 ministries and institutions, representing % 42 of the whole. Ten employees were selected from each ministry and institution, while taking consideration to the representation according to gender, scientific qualification, job title and years of experience. 140 answered questionnaires were recollected out of 160 distributed.

The study reached several conclusions, including the consensus on the existence of an impact relationship of all governance indicators in reducing corruption in the Palestinian public sector institutions from the point of view of the respondents. The results also showed the effective role of all governance indicators in reducing corruption, where political stability, absence of violence and the rule of law constitute the two most important axes in the reduction of corruption with averages of 3.91 and 3.87 respectively, followed by the government efficiency with an average of 3.78, and then quality of legislation,

control of corruption, and participation and accountability, represented in averages of: 3.7, 3.7 and 3.64 respectively.

The study also found that the governance faces several challenges concerning the Palestinian public sector, including the Israeli occupation and the internal division. However, there has been considerable effort by public sector institutions to help the government cope with these challenges; but are scattered efforts that need to be institutionalized and need legislative and organizational frameworks to ensure their adoption as a Palestinian governmental approach, capable of achieving developmental, economic and social objectives and also capable of reducing corruption.

The study led to several recommendations, including that the governance in the Palestinian public sector institutions should be derived from a comprehensive vision of the political decision-making in Palestine, and the need to launch awareness programs for employees in the public sector institutions and for citizens on the importance of governance as a means of reducing corruption, especially as Palestine is still under construction, and that will facilitate the integration of governance concepts within the country. The Palestinian government should pay great attention to improving and raising its evaluation within the governance indicators of the World Governance Index (WGI), and the need to raise the level of protection for whistleblowers, especially job protection.

الفصل الأول:

مقدمة الدراسة

1.1 المقدمة:

منذ نشأت السلطة الفلسطينية في العام 1994 تغيرت الأدوار التي تقوم بها مؤسسات القطاع العام، حيث أنها في البداية كانت في مرحلة التأسيس لتكون قادرة على توفير الاحتياجات الأساسية للمواطن من الخدمات الأساسية بطرق التقليدية، وهي حالياً في مرحلة تدريب وتأسيس نفسها لقيام دولة ذات سيادة مما سيتبع ذلك القيام برفع من مستوى قدرات مؤسسات القطاع العام لتصبح موجه استراتيجي رئيسي في صنع القرارات ورسم السياسات المحلية والدولية لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرهم، الأمر الذي يتطلب إعادة اكتشاف طبيعة الوظائف الحكومية وآلياتها للتخلص من البيروقراطية والروتين أو بعض ممارسات الفساد الموجودة فيها، مما قد يسهم في التخفيف من العبء المالي والنفقات المترتبة على كاهل الدولة ويرفع من مستوى أداء المؤسسات القطاع العام ويعمل على تحسين الانطباع العام عن مؤسسات الدولة، وزيادة ثقة المستثمرين الخارجيين.

كما إن اختلاف أدوار الدولة تماشياً مع التطورات العالمية وتزايد وعي المواطنين، دفع بالمواطنين إلى مطالبة حكوماتهم بتحسين كفاءة وأداء المؤسسات الحكومية في مجال إدارة وتوزيع الموارد، خاصة أن جزء من هذه الموارد يساهم المواطنون في توفيرها من خلال نظام الضرائب المفروض والتي تعد سبباً رئيساً في بروز قضية المساءلة المجتمعية، الذي بدوره ساهم في بروز ما يعرف بأسلوب الحكم الرشيد، والذي يعتبر بأنه عقد يجمع ما بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، في شراكه ثلاثية تهدف لتعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة رشيدة للحكم، كما أنها إنتقال من حكم الاشخاص إلى حكم القانون. (بن عودة، 2013).

في الأونة الأخيرة هنالك اهتمام كبير في برامج تقوية الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد على المستوى الوطني والاقليمي والعالمي، فمنذ عامين لا يكاد يخلو أي خطاب أو برنامج حكومي من ترديد عبارة "ضرورة مكافحة الفساد"، بالوقت نفسه يزداد شعور المواطن الفلسطيني أن

الفساد بأشكاله المختلفة مستشري في القطاع العام، فقد أدى عجز القطاع الحكومي عن تحقيق طموحات المواطنين بالتنمية المستدامة بفاعلية، في العديد من المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم الإنمائي UNDP إلى استخدام الحوكمة كأسلوب وطريقة لتحقيق ما عجزت عنه الحكومات بما يخص التنمية المستدامة كذلك كآلية لتقييم الأداء سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المؤسسات التابعة للحكومة كالوزارات ومؤسسات المجتمع المدني، أو حتى مؤسسات القطاع الخاص، ويتجلى ذلك بوضوح في الدراسات التي يجريها البنك الدولي في العديد من الدول لمدى تطبيق الدول لمضامين الحوكمة حيث أصبح تطبيق تلك المضامين أحد المعايير المهمة بالنسبة للبنك الدولي والعديد من المؤسسات الدولية لتقديم المساعدات والقروض.

ومما لا شك فيه أن العديد من مؤسسات القطاع العام تعاني من التخلف الإداري، وقصور في الأداء وضعف في الكفاءة وتدني في مستوى الخدمات المقدمة، ويعود ذلك لعدة أسباب منها الأنظمة القديمة، التضخم الإداري، غياب التنسيق، عدم الاهتمام بالتطوير والتحسين، تراجع القيم الإدارية، المحاباة والمحسوبية، إضفاء السرية على بعض الأعمال الإدارية، مما أدى الى فقدان ثقة المواطن بمؤسسات القطاع العام، كما أن أحد أسباب انتشار الفساد في مؤسسات القطاع العام الخبرة المتنامية لموظفي الدولة في تقديم الخدمات التي تنفرد بتقديمها المؤسسات الحكومية مما أكسب الموظفين القوة على طالبي الخدمات، هذا بالإضافة الى ضمان الاستمرارية الوظيفية لنفس الموظفين. (مطير، 2013).

على ضوء ما سبق إن تعزيز الحوكمة في القطاع العام ومحاربة الفساد عنصران مرتبطان ببعضهما ارتباطاً وثيقاً لأن الحوكمة تسعى بطبيعتها تحقيق الشفافية والعدالة والتنمية المستدامة وتضم آليات محاربة الفساد والسلوك الفاسد، وإدارة مسبقة للمخاطر، من خلال ضبط آليات سير العمل والمساءلة وتوفير بيئة تشريعية ضابطة وإنفاذ القانون، (متاني ، وبشير، 2017) الأمر الذي دفع الباحثة الى دراسة دور الحوكمة في الحد من ممارسات الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.

1.2 أهمية الدراسة:

1- بسبب أهمية الدور الذي تقوم به مؤسسات القطاع العام الفلسطيني في توجيه موارد الدولة عبر موازنتها السنوية في الأنشطة التجارية والخدمات التي تقدم للمجتمع، أصبح

هناك حاجة إلى ترسيخ مبادئ الحكومة في مؤسسات القطاع العام، تلك المبادئ قد تضمن نجاح مؤسسات القطاع العام بدورها بالصورة أو بالشكل الصحيحين، وذلك لما لتلك المبادئ من تأثير في الحد ومعالجه الفساد بكافة أشكاله.

2- كما تتجلى أهمية الدراسة بارتباطها بمفاهيم حديثة النشأة في فلسطين، كالحوكمة القطاع العام ومكافحة الفساد، حيث تتوافر العديد من الأبحاث التي تناولت كل منهم على حدى، دون التطرق إلى ارتباطهم في تحسين قدرات مؤسسات القطاع العام.

من هنا تجد الباحثة أن هذه الدراسة قد تكون البادرة الأولى لدعوة مؤسسات القطاع العام إلى تبني تطبيق آليات الحوكمة في مؤسساتها كجانب وقائي استباقي للحد من ممارسات الفساد والعمل على إدارة مخاطر الفساد.

1.3 مشكلة الدراسة:

هناك انتشار لمظاهر الفساد في القطاع العام، والتي تخلق معوقات اقتصادية واجتماعية وثقافية، وزيادة في معدلات البطالة والجريمة وتدني دخل الفرد وانخفاض في مستوى الخدمات سواء كانت الصحية ام التعليمية ام الغذائية وغيرهم، وحيث أن الفساد في الأراضي الفلسطينية يكلف خزينة السلطة الفلسطينية ما يقارب 300 مليون دولار سنوياً، وهو رقم كبير بالنظر لحجم الاقتصاد الفلسطيني الذي يعاني من العديد من المشكلات ويعتمد أساساً على المساعدات الخارجية، (الموقع الإلكتروني الحدث صحيفة اقتصادية اجتماعية ثقافية)، فكان لا بد من تأصيل وجود المبادئ الأساسية للحد من ممارسات الفساد في مؤسسات القطاع العام.

ونظراً للدور الحيوي الذى تلعبه المؤسسات الحكومية في فلسطين في تنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات وتحقيق التنمية وإدارة الأزمات وخلق فرص العمل، فلا بد من العمل على محاربة الفساد ومنعه في القطاع العام ولذلك تعتقد الباحثة أن تعزيز الحوكمة في مؤسسات القطاع العام، وإلتزام جميع الوزارات بمعايير الحوكمة من شأنه أن يسهم في الحد من ممارسات الفساد الموجودة في مؤسسات القطاع العام، وعليه تتمثل الفجوة البحثية إلى افتقار مؤسسات القطاع العام إلى آليات الحوكمة التي من شأنها الحد من ممارسات الفساد فيها، والتي لا بد من الاسترشاد بها كدليل لممارسات ومهام القطاع العام الفلسطيني. إضافة إلى أن

التزام الوزارات والمؤسسات الحكومية بمعايير الحوكمة من شأنه أن يسهم في تحقيق أهداف القطاع العام، والمساهمة في رفع من مستوى جودة الخدمات، وكسب رضا الجمهور.

1.4 أهداف الدراسة:

- يتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة في: التعرف على دور وتأثير الحوكمة في الحد من بعض ممارسات الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني.
- إضافة إلى ذلك هنالك العديد من الأهداف الفرعية، وهي:
- 1- التعرف على مفهوم ونشأة وآليات حكومة المؤسسات القطاع العام.
 - 2- تحليل واقع الحوكمة في القطاع العام في فلسطين.
 - 3- التعرف على مفهوم الفساد، وممارسات الفساد الأكثر انتشاراً في مؤسسات القطاع العام.
 - 4- تحليل واقع الفساد في مؤسسات القطاع العام في فلسطين.
 - 5- التعرف على دور مؤشرات الحوكمة في الحد من ممارسات الفساد في مؤسسات القطاع العام.

1.5 أسئلة الدراسة:

السؤال الرئيسي الأول:

تحاول هذه الدراسة الإجابة على السؤال الرئيس، وهو: ما أهمية تطبيق الحوكمة للمساهمة في الحد من الفساد في القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة

والذي يتفرع عنه الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما أثر تطبيق مؤشر المشاركة والمساءلة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة؟
- 2- ما أثر تطبيق مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم في محافظة رام الله والبيرة؟

- 3- ما أثر تطبيق مؤشر فعالية الحكومة في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة؟
- 4- ما أثر تطبيق مؤشر جودة التشريعات في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة؟
- 5- ما أثر تطبيق مؤشر سيادة القانون في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة؟
- 6- ما أثر تطبيق مؤشر السيطرة على الفساد في الحد من الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، من وجهة نظر رؤساء الأقسام، المدراء، وكلاء الوزارات، ومساعدتهم، في محافظة رام الله والبيرة؟

1.6 منهجية الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع استخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي الذي يرتبط بموضوع الدراسة قصد وصفها وتفسيرها للوصول إلى أسبابها والعوامل التي تتحكم فيها واستخلاص النتائج لتعميمها من خلال إعداد استبانة لأغراض الدراسة وتحليل البيانات وفق برنامج SPSS وذلك لتحقيق من مدى قدرة الحوكمة على الحد من ممارسات الفساد. ولبحث مدى تأثير الحوكمة في الحد من ممارسات الفساد في القطاع العام تم الاستناد إلى نموذج الحوكمة الذي طوره البنك الدولي.

تم الاعتماد في تحديد عينة الدراسة بطريقة العينة العشوائية البسيطة، حيث تم اختيار 16 وزارة ومؤسسة من أصل 38 وزارة ومؤسسة أي بنسبة 42.0%، وتم اختيار 10 موظفين من كل وزارة ومؤسسة، مع ضمان التمثيل حسب الجنس والمؤهل العلمي والمسمى الوظيفي وسنوات الخبرة.

وتم الحصول على 140 استبانة من أصل 160 تم توزيعها.