



# واقع وحدات الشكاوى في المؤسسات العامة

٢	مقدمة
٤	الإطار القانوني لعمل وحدات الشكاوى
٥	طبيعة الشكاوى المسموح استقبالها
٧	التعامل مع شكاوى المواطنين
٩	الإطار المؤسسي للإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى
١٥	المساءلة في عمل وحدات الشكاوى
١٦	الشفافية في عمل وحدات الشكاوى
١٨	حفظ بيانات المراجعين
١٨	البنية الادارية والقدرات البشرية
٢٢	الاستنتاجات والتوصيات

يعتبر حق الإنسان في تقديم العرائض والشكاوى من الحقوق الأصلية التي نصت عليها العديد من المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، وتعد المراجعات والشكاوى إحدى أدوات المساءلة الفعالة على أعمال الإدارة، ذلك أن الاطلاع عليها من قبل الأطراف المختصة ودراستها والرد عليها خاصة حينما تتضمن طلب معلومات عامة من حق المواطن الاطلاع عليها وكذلك إمكانية إعطائها المجرى القانوني اللازم عند الاقتضاء يفسح المجال أمام جميع المواطنين لمساءلة موظفو الإدارة بخصوص أعمالهم، وفي الوقت نفسه تعتبر وسيلة هامة يتم من خلالها حماية الحقوق بشكل عام من الانتهاك سواء كانت حق التعبير والاطلاع أو حيازة الأوراق الرسمية أو التوظيف أو غيرها من الحقوق<sup>١</sup>. كما تؤدي إلى تمكين المواطنين من المشاركة في ادارة الشأن العام أو بلورة السياسات.

كما تشكل الرسائل التي يقدمها المواطنون، والمتعلقة بالاستفسار أو الإشارة إلى الإهمال في أداء واجبات الوظيفة العامة، ومقترحاتهم بصدد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، واستفساراتهم عن كيفية اتخاذ قرار ما أو مبرراته نظام مساءلة شعبية على موظفي القطاع العام. فهي توفر للمواطنين آلية مساءلة فيما يتعلق بالعمل الإداري الحكومي وتبرير القرارات وتفسيرها، كما تشكل أداة تنبيه للمسؤولين عن قصور العاملين، ووجه الخلل القائم في دوائهم ما يستدعي التدخل. تمثل الشكاوى التي تقدم من مواطن او مجموعة مواطنين او اية شخصية معنوية إلى مؤسسات القطاع العام احدى أشكال المساءلة الشعبية، إضافة إلى أن بعضها قد يسلط الضوء على مكامن الخلل في أداء اشخاص أو في بعض مجالات عمل تلك المؤسسات. وتعتبر الشكاوى أداة هامة لحماية حقوق المواطنين من الانتهاك بشكل عام، وتحسين أداء تلك المؤسسات برفع جودة وسرعة أداء الخدمات للمجتمع من خلال مساءلة موظفي الإدارة بخصوص أعمالهم وأدائهم.

تعد الشكاوى من الطرائق المهمة لإسماع صوت المواطنين ومشاركتهم ورصد المعايير التي يمكن بواسطتها قياس مدى التزام الجهات الحكومية بتقديم الخدمات المكفولة قانوناً إلى المواطنين، بطريقة عادلة وبالكفاءة المفترضة. يحسن أن يشارك كل من المسؤولين الرسميين والمنتفعين من الخدمات (أو من يمثلهم) في صوغ هذه المعايير لتكون نتاجاً للتفاعل بين الإمكانيات الفعلية والأطر القانونية والإجراءات الإدارية من جهة وبين طموحات المنتفعين وتوقعاتهم وخبراتهم وثقافتهم من جهة أخرى. وينظر إلى هذه المعايير بوصفها جزءاً من استراتيجية شاملة لتحسين الأداء الحكومي في مجال تقديم الخدمات العامة، ومن الوارد استخدام التقارير الخاصة الصادرة عن دوائر الشكاوى لمعالجة أوضاع بعينها في بعض المصالح الحكومية ولا سيما إذا كثرت الشكاوى تجاهها<sup>٢</sup>.

قرر مجلس الوزراء للسلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣ إنشاء ديوان الشكاوى، ولم يتم تفعيل هذا القرار على مستوى الحكومة والوزارات إلا بعد أن أصدر مجلس الوزراء نظام دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء و وحدات الشكاوى في الوزارات بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٣ بموجب قرار رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٥. وتم تعديله بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٨ ليصبح نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩.

وحدة الشكاوى هو المكان الذي يتم فيه استقبال شكاوى المواطنين، ومتابعة حلها، والرد على صاحبها، وتوثيقها. ويعتبر الديوان جهة وسيطة بين الوزارة من جهة، والمشتكي من الجهة الأخرى، فهو قناة باتجاهين لمتابعة الشكاوى بعد نقلها من المشتكي إلى الجهة المستهدفة في الوزارة. وهو، بالتالي ليس جهة مفوضة بالبت وحل الشكاوى والتحقيق فيها، كما أنه ليس جهة قضائية لفض النزاع بين المتخاصمين، فعمل الديوان إدارياً وليس قانونياً ولا رقابياً. فالقصد من وجود الديوان هو تعيين الجهة (دائرة، قسم، موظف) التي يناط بها استلام الشكاوى ومتابعتها في المؤسسة العامة، ويتم تعريف المواطن وتوعيته بالية العمل وبالإجراءات المتبعة. ويعمل في ديوان الشكاوى عدد كاف من الموظفين، ومكتب بمساحة مناسبة لاستقبال المشتكين، كما ويجب ان يزود المكتب بكافة الامور المساندة والبنية التحتية المطلوبة من معدات واجهزة مع نظام حوسبة، وتلقي التدريب والتأهيل المناسبين بشكل دوري. ويشار بان إجراءات استلام الديوان للشكاوى ومتابعتها مجانية وخالية حتى من الرسوم الرمزية.

ويشير تاريخ نشأة وحدات الشكاوى في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أن وزارة العدل قامت بافتتاح دائرة تختص باستقبال شكاوى المواطنين ومتابعتها في مجالات القضاء والنيابة العامة وحقوق الانسان بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٧. وجاءت هذه المبادرة للوزارة بالرغم من التأخر الحاصل في تضمين هيكلية الوزارات وحدات الشكاوى. في حين اعتادت معظم المؤسسات الحكومية استقبال الشكاوى من المواطنين عبر صناديق توضع في أماكن تقديم الخدمات التي تقدمها المؤسسة، وحالياً تم إنشاء قسم خاص لاستقبالها ومتابعتها، كما أن بعض المؤسسات عملت على استقبال الشكاوى في دوائر الرقابة الداخلية مثل المالية والإدارية (المتابعة والتفتيش). ورغم أهمية هذا الإجراء بشأن شكاوى العاملين أنفسهم، إلا أن مهام دوائر الرقابة المالية والإدارية تختلف عن عمل أقسام استقبال الشكاوى ومتابعتها، إذ أن نظام الشكاوى هو تعبير عن المساءلة الشعبية لموظفي القطاع العام، في حين تلك الدوائر خاصة بالرقابة الداخلية سواء مالياً أو إدارياً<sup>٣</sup>.

أدى عدم تفعيل وحدات الشكاوى في مؤسسات القطاع العام خلال الفترات السابقة إلى انعدام ثقة المواطنين الذين يتوجهون لرفع شكاويهم بأهمية هذه الآلية ونجاحتها لإيصال صوتهم للجهات ذات الاهتمام. وعدم تحديد إجراءات متابعة الشكاوى.

يفترض التقرير أن وجود وحدة فاعلة للشكاوى؛ تعمل وفقاً لنظام واضح ومحدد، ومن خلال اجراءات عمل واضحة، ونماذج خاصة، وتحديد خطوات المتابعة، ووجود نظام تقارير وارشفة للشكاوى، يزيد من فرص تحقيق العدالة ودعم سيادة القانون، ويحول دون وجود ظروف لخلق فرص مواتية للفساد ومظاهره خاصة وان التظلمات والشكاوى بتسليطها الضوء على مكامن الخلل في اداء المؤسسات، تؤدي إلى تطويره ورفع جودته ونوعيته.

وحدة الشكاوى هو المكان الذي يتم فيه استقبال شكاوى المواطنين، ومتابعة حلها، والرد على صاحبها، وتوثيقها.

أدى عدم تفعيل وحدات الشكاوى في مؤسسات القطاع العام خلال الفترات السابقة إلى انعدام ثقة المواطنين الذين يتوجهون لرفع شكاويهم بأهمية هذه الآلية ونجاحتها.

٣ للمزيد انظر في هذا الخصوص عبد الرحيم طه، شكاوى الجمهور في فلسطين: الواقع والمستقبل، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، «أمان»، ٢٠٠٥، ص ١٣-٤٤.

١ عبد الرحيم طه، تقرير حول الشكاوى، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان-، ٢٠٠٤، ص ٣-٥.

٢ منظمة الشفافية الدولية، كتاب المرجعية: نظام النزاهة الوطني في مواجهة الفساد، بيروت، (د.ت)، ص ٢٣٤.

## ١) طبيعة الشكاوى المسموح استقباليها و/ أو يمنع النظر بها

وفقاً لأحكام المادتين ٦ و ١١ من نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ تستقبل دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء والوحدات في المؤسسات الحكومية حسب اختصاصها الشكاوى التالية:

١. الشكاوى المقدمة ضد المؤسسات الحكومية.
  ٢. الشكاوى المتعلقة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية.
  ٣. الشكاوى المقدمة من مؤسسات المجتمع المدني والمتعلقة بأداء الحكومة أو المؤسسات التابعة لها.
  ٤. الشكاوى التي سبق وأن تم اتخاذ قرارها فيها أو شكاوى رفضت من قبل أحد الوحدات أو المكاتب سابقاً في حال ظهرت بيانات جديدة جوهرية تغير في مجرى الشكاوى. (هذا النوع هو من اختصاص دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء فقط)
- كما حدد نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ في المادتين ٧ و ١٢ أنواع الشكاوى التي لا تنظر أو ترفض استقباليها دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء والوحدات في المؤسسات الحكومية بالتالي:

١. الشكاوى المنظورة أمام القضاء.
٢. الشكاوى المتعلقة بالنزاعات بين الأفراد سواء كانوا طبيعيين أو معنويين.
٣. الشكاوى التي سبق وأن صدر في موضوعها حكم قضائي قطعي
٤. الشكاوى المقدمة من المواطنين فيما يتعلق بالاستفادة من المساعدات الانسانية والهبات الداخلية أو الخارجية.
٥. الشكاوى التي سبق وعرضت على وحدة الشكاوى وقررت رفضها أو تمت معالجتها واتخاذ القرار بشأنها. (هذا النوع هو من اختصاص وحدة الشكاوى في المؤسسة الحكومية فقط)
٦. الشكاوى التي مضى عليها أكثر من سنة كاملة. (هذا النوع هو من اختصاص دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء فقط)

أشارت تقارير وحدات الشكاوى في خمس مؤسسات حكومية<sup>٤</sup>، للأشهر الثمانية الأولى في العام ٢٠١٠، بالإضافة الى تقرير الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء للأشهر حزيران وتموز وآب من عام ٢٠٠٩، إلى أنها تستقبل شكاوى تتعلق بقضايا إدارية للموظفين- غالباً ما يتم تحويلها من قبل رئيس المؤسسة- إلى جانب تلقيها شكاوى مواطنين تتعلق بالخدمات التي تقدمها مؤسساتهم. لكن يوجد تفاوت فيما يتعلق في كل مؤسسة من المؤسسات الستة وذلك حسب فهم مسؤولي المؤسسات الحكومية لدور وحدات الشكاوى وفلسفتها.

٦ وفق تقارير حصلت مؤسسة أمان والباحث عليها من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة النقل والمواصلات ووزارة الصحة ووزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد الوطني، ولم يتم إنشاء وحدة شكاوى في سلطة الطاقة حتى الآن، وتتم متابعة الشكاوى من قبل مديرية مكتب رئيس سلطة الطاقة.

٧ انظر: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/464/default.aspx>

يستهدف هذا التقرير تشخيص واقع وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية وآليات عملها والتحديات التي تواجهها ومراجعة الإطار القانوني المنظم لها، والتعليمات والقرارات الصادرة بموجبه، ومراجعة بنية الوحدات وعلاقتها ومرجعيتها، طبيعة الكادر الذي يعمل بها وآليات تأهيلها، واجراءات العمل وطبيعة القضايا التي تتعامل معها والتقارير التي تصدر عنها ومدى الفاعلية والنجاعة.

ولغاية إجراء هذا التشخيص تم اختيار عينة تمثيلية من واقع الشكاوى في ست مؤسسات حكومية (هي وزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة النقل والمواصلات، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة، وسلطة الطاقة). تم اختيار هذه العينة لاعتبار اساسي هو حجم الشريحة أو الجمهور الذي يتلقى الخدمات من قبل هذه الوزارة.

تعتمد منهجية البحث على المقابلات المباشرة مع مدراء وطواقم ومراجعي وحدات الشكاوى في المؤسسات الستة<sup>٤</sup>، بالإضافة الى مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة المعمول بها والتقارير الصادرة عن عملها، وما تم نشره حول عملها. بالإضافة إلى عقد ورشة عمل لمناقشة التقرير قبل إعداده بالصيغة النهائية.

## ١) الإطار القانوني لعمل وحدات الشكاوى في السلطة الفلسطينية

جرى إصدار نظام للشكاوى معدل في ٢٠٠٩/٣/٨ تم بموجبه توسيع نطاق وحدات الشكاوى بالزام المؤسسات الحكومية بالإضافة الى الوزارات بتضمين هيكلها وحدات للشكاوى وعدم الاقتصار على الوزارات في السلطة الفلسطينية. وتم تحديد متطلبات اشغال موقع رئيس الدائرة في مجلس الوزارات بأن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق مع تغليب الخبرة في العمل الحكومي وعدم النص على تخصص محدد في العلوم الانسانية. كما جرى توسع عمل دائرة الشكاوى لتشمل القيام وحدها «بكافة عمليات الدعم والاشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساندة للوحدات في الوزارات والمكاتب في المحافظات، والتنسيق مع دائرة الشكاوى التابعة لمكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية»<sup>٥</sup>.

كما صدر دليل الاجراءات الخاص بنظام الشكاوى بموجب قرار أصدره أمين عام مجلس الوزراء رقم (١٣/١٣/٨.ج.أ.ل) لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٩. حدد الدليل الاجراءات المتبعة في عمل دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية.

أما في قطاع غزة فقد استمرت وحدات الشكاوى والأقسام التي تتابع الشكاوى تعمل وفقاً لنظام دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات الصادر بتاريخ ٥/٥/٢٠٠٥، وحسب مدير دائرة الشكاوى بمجلس الوزراء في غزة، يجري العمل حالياً على بروتوكول خاص بنظام الشكاوى في مجلس الوزراء وهو قيد الاقرار النهائي.

٤ المقابلات اجريت مع كل من (١) أحمد الهندي مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم بتاريخ ١٦/٨/٢٠١٠، و(٢) نادية الخياط مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ١٩/٨/٢٠١٠، و(٣) مجدي علاونة مدير دائرة الرقابة الداخلية في وزارة الداخلية بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٠، و(٤) د. شوقي صبحه مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الصحة بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٠، و(٥) سميرة عبد الغني مديرة مكتب رئيس سلطة الطاقة بتاريخ ٣٠/٨/٢٠١٠، و(٦) أيمن أبو علي مدير وحدة الشكاوى في وزارة النقل والمواصلات ٢١/٣/٢٠١٠، و(٧) حنان مطر مدير وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية في مقابلة معها بتاريخ ١٩/١١/٢٠١٠، و(٨) عدنان أبو عوده مسير أعمال وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ١٠/١١/٢٠١٠.

٥ انظر المادة ٢ من نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩. <http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/464/default.aspx>

## ٢) التعامل مع شكاوى المواطنين

تتولى الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء و وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بمتابعة الشكاوى من استلامها إلى إقفالها.

### • الشروط الواجب توفرها في مقدم الشكوى:

تتلقى الإدارة العامة للشكاوى و وحدات الشكاوى و المكاتب وفقا لأحكام المادة ١ من دليل الإجراءات<sup>٩</sup> من الجهات التالية:

- صاحب الشكوى أو بواسطة من ينوب عنه قانونا سواء أكان شخصا طبيعيا أم معنويا.
- مؤسسات المجتمع المدني، وغيرها من الهيئات المختصة.

## إجراءات تقديم الشكوى

تقدم الشكاوى لدى وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية كل حسب اختصاصه أو في المديرية التابعة للمؤسسة الحكومية الموجود في المحافظات، وفي حال عدم وجود مديرية يمكن تقديمها لدى مكتب الشكاوى في المحافظة. على أن تقدم الشكوى وفقا لما يلي:

- تعبئة النموذج الخاص بالشكاوى المعتمد متضمنا كافة البيانات والتوقيع عليه من قبل مقدم الشكوى. (المادة ٣ من دليل الإجراءات)
- إرفاق صورة عن كافة الوثائق والمستندات المؤيدة للشكوى على أن يطابق الموظف صور المستندات مع الوثائق الأصلية. (المادة ٦ من دليل الإجراءات)
- يتم التأشير على الشكوى بما يفيد استلام الشكوى من قبل الموظف مستلم الشكوى. (المادة ٣ من دليل الإجراءات)
- في حال كان المشتكي أميا أو معاقا بصورة تمنعه من من كتابة شكواه أو تعبئة النموذج عليه الاستعانة بشخص يثق به على أن يوقع أو يبصم الطرفان على الشكوى، ويجب تسجيل أنها بصمة المشتكي مع ذكر الأسم وشهود اثنين. (المادة ٣ من دليل الإجراءات)
- يتوجب على الموظف المسؤول إبلاغ المشتكي أو من ينوب عنه قانونا بقبول الشكوى أو رفضها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمها. (المادة ٣ من دليل الإجراءات)
- في حال تم قبول الشكوى يتسلم المشتكي بطاقة مراجعة محتومة تتضمن بيانات اسم المشتكي وعنوانه وموضوع الشكوى ورقمها وتاريخ المراجعة وقائمة المرفقات.<sup>١٠</sup> (المادة ٣ من دليل الإجراءات)

تقدم الشكاوى لدى وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية كل حسب اختصاصه أو في المديرية التابعة للمؤسسة الحكومية الموجود في المحافظات.

جدول رقم (١): عدد الشكاوى وطبيعتها في عدد من المؤسسات الحكومية

نوع الشكوى	عدد الشكاوى	المؤسسة الحكومية	إدارية	خدمات
			إدارية	خدمات
وزارة التربية والتعليم	٣٦٥	١٧٠	١٩٥	
وزارة النقل والمواصلات	٥٠	٥٠	--	
وزارة الاقتصاد الوطني	٢٩	٢٧	٢	
وزارة الداخلية <sup>١</sup>	٢٠	١٩	١	
وزارة الصحة	٦١٢	٥٠	١١	
الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء	٥٦	٢٦	٣٠	
وزارة النقل والمواصلات (غزة)	٣٣٦٠			
وزارة الداخلية (غزة)	٤١٩٩٣	١٩٩٠	٣	
ديوان المظالم في مجلس الوزراء (غزة)	٥٩٠			

فقد شكلت الشكاوى الإدارية حوالي ٥٣٪ من مجمل الشكاوى الواردة لوزارة التربية والتعليم العالي (١٩٥ شكوى من ٣٦٥)، و ١٨٪ في وزارة الصحة (١١ شكوى من ٦١)، و ٦٪ في وزارة الاقتصاد الوطني (٢ شكوى من ٢٩ شكوى)، و ٥٪ في وزارة الداخلية، فيما بلغت نسبة الشكاوى في تقرير الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء الصادر في العام ٢٠٠٩ حوالي ٥٣٪ من مجمل الشكاوى المدونة في التقرير.

كما يرجع مدراء وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية الخمسة إلى أن استقبالهم لشكاوى إدارية يتم إحالتها من قبل رئيس الهيئة الحكومية إلى عدم منع نظام الشكاوى وحدات الشكاوى من قبول شكاوى الموظفين المتعلقة بالقضايا الوظيفية «الإدارية»، من سبيل الترقية والنقل والعلاوات الإدارية والاعتراض على عقوبات والإجازة وغيرها، على الرغم من وجود قنوات وهيئات وإدارات في كل مؤسسة حكومية وكذلك على مستوى الحكومة لمعالجة هذه المسائل المتعلقة بالقضايا الإدارية للموظفين وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية وتعديلاته. ما يشير إلى أنه لا يوجد مفهوم موحد حول طبيعة القضايا المناط بحثها في وحدات الشكاوى.

كما أشار بعض مدراء وحدات الشكاوى إلى أن بعض الشكاوى التي ترد إلى المؤسسة الحكومية لا يتم تحويلها إلى وحدات الشكاوى باعتبارها العنوان الوحيد في الوزارة فيتم إحالتها إلى دوائر أخرى. وهذا يتوافق مع ما ورد في تقرير الإدارة العامة للشكاوى و وحدات الشكاوى الوزارية والدوائر الحكومية غير الوزارية ومكتب الرئيس عن الأشهر الثلاث (٦-٨/٢٠٠٩) الصادر في ١٠/٩/٢٠١٠،<sup>٨</sup>

لا يوجد مفهوم موحد حول طبيعة القضايا المناط بحثها في وحدات الشكاوى.

٨ انظر: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/464/default.aspx>

٩ دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى بموجب قرار أمين عام مجلس الوزراء رقم (١٣/١) ح. أ. ل لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٩.

١٠ انظر الملحق رقم ١ نموذج طلب تقديم شكوى، ونموذج بطاقة مراجعة شكوى.

## إغلاق ملف الشكاوى

تنص المادة ١٠ من دليل الإجراءات على أنه يتم إغلاق ملف الشكاوى في إحدى الحالتين: (١) بعد استلام الإدارة العامة أو الوحدة الرد على موضوع الشكاوى من قبل الجهة المعنية وإيصال الرد إلى المشتكي واتمام تنفيذ القرار. أو (٢) طلب المشتكي إغلاق الشكاوى أو وقف متابعتها من خلال توقيعه على نموذج خاص أو من خلال كتاب خطي موقع من قبله. وتشير المادة نفسها أنه في حال تبين أن أسباب طلب إغلاق الشكاوى متعلقة بخوف أو أية موانع أخرى فللمشتكي أن يرفع الأمر لرئيس الوزراء. ويتضمن تقرير إغلاق الشكاوى رقم الشكاوى وتاريخ تقديمها والمتابعات بخصوصها والرد عليها وتاريخ الإغلاق وأسبابه<sup>١٢</sup>.

أشار مدراء وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية الخمسة إلى انسجام الإجراءات المطبقة في وحداتهم مع ما جاء في المادة ١٠ من دليل الإجراءات.

### ٣) الإطار المؤسسي للإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية

حدد نظام الشكاوى مكانة الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بأن تكون تابعة لمكتب المسؤول الأول في المؤسسة الحكومية (أمين عام مجلس الوزراء بالنسبة إلى دائرة الشكاوى في مجلس الوزراء، والوزير بالنسبة للوزارات، ورئيس المؤسسة الحكومية بالنسبة للمؤسسات غير الوزارية، والمحافظ بالنسبة للمحافظة).

#### ١) الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء

نصت المادة الثانية من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ على أنه "يشكل في المجلس (مجلس الوزراء) إدارة عامة متخصصة وتعتمد هيكلتها ضمن الهيكلية العامة لرئاسة الوزراء، وتتبع الأمين العام مباشرة وتسمى الإدارة العامة للشكاوى، وتتكون من ثلاث دوائر". أما في قطاع غزة فقد تم تغيير مسمى الدائرة إلى "ديوان المظالم".

وقسمت المادة ٤ من نفس النظام الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء إلى ثلاثة دوائر هي (١) دائرة المتابعة مع الوحدات والمكاتب. (٢) و دائرة التنسيق مع وحدات الشكاوى في مكتب رئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي ومع المؤسسات غير الحكومية. (٣) و دائرة التوثيق والأرشيف والاستقبال.

واشترطت المادة الثانية أن يكون شاغر منصب رئيس الدائرة من موظفي الفئة العليا وأن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى في العلوم الانسانية، وأن تكون لديه خبرة على لا تقل عن سبع سنوات في مجال العمل الداري أو القانونية، وكذلك الخبرة الكافية في التعامل مع الجمهور وأخلاقيات الخدمة العامة.

يوضح الجدول رقم (٢) مدى إنجاز الشكاوى التي تمت استقباليها من قبل كل من المؤسسات الخمسة خلال الأشهر الثمانية الأولى للعام ٢٠١٠، بالإضافة إلى تقرير الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء للأشهر حزيران وتموز وأب من عام ٢٠٠٩.

جدول رقم (٢): عدد الشكاوى ومدى إنجازها في عدد من المؤسسات الحكومية

المؤسسة الحكومية	عدد الشكاوى	حالة الشكاوى	
		تم إنجازها	تم حفظها
وزارة التربية والتعليم	٣٦٥	٣٥٥	١٠
وزارة النقل والمواصلات	٥٠	٤٢	٦
وزارة الاقتصاد الوطني	٢٩	٢٩	--
وزارة الداخلية	٢٠	٢	١٨
وزارة الصحة	٦١	٣٧	٢٢
الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء	٥٦	١٦	٣٠
وزارة النقل والمواصلات (غزة)	٣٦٠		
وزارة الداخلية (غزة)	١٩٩٣	١٩٢٨	٦٥
ديوان المظالم في مجلس الوزراء (غزة)	٩٠	٤٠	٤٠

يشير الجدول رقم (٢) إلى تطور في عملية إنجاز الشكاوى في العام ٢٠١٠ مقارنة مع العام ٢٠٠٩ فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة لدى وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية. وتجدر الملاحظة إلى التطور في العام ٢٠١٠ في كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة المواصلات مقارنة مع الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٩.

فقد تم إنجاز كامل الشكاوى المقدمة لوحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني، وحوالي ٩٧٪ من الشكاوى في وزارة التربية والتعليم، و٨٨٪ في وزارة النقل والمواصلات، و٦٠٪ في وزارة الصحة. فيما تم إنجاز حوالي ٣٤٪ من الشكاوى المذكورة في تقرير مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٩. لكن تعاني «وحدة الشكاوى» في وزارة الداخلية من عائق عدم تعاون الأجهزة الأمنية في المسائل التي تحتاج لموافقاتها مثل الشكاوى الخاصة بشهادة حسن السلوك أو جواز السفر فحوالي ٩٠٪ (أي ١٨ شكاوى من ٢٠) من الشكاوى الواردة لوحدة الشكاوى في وزارة الداخلية لم يتم إنجازها أو الحصول على إجابات مرضية. أما في قطاع غزة فتشير الوثيقة إلى أن دائرة الشكاوى قد أنجزت ٩٦٪ من الشكاوى التي وصلت إليها كما أشارت إلى أن الدائرة أحالت ٢٦٦ شكاوى لجهات الاختصاص ولم تحدد ان كانت هذه الجهات قد أنجزت الشكاوى أم لا.

على الرغم من التطور الحاصل في تجاوب بعض مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية لشكاوى المواطنين إلا أن بعضها بحاجة إلى إرادة على مستوى الحكومة لتفعيل وحدات الشكاوى لمعالجة الشكاوى باعتبارها أداة مساءلة شعبية.

الحاجة إلى إرادة على مستوى الحكومة لتفعيل وحدات الشكاوى لمعالجة الشكاوى باعتبارها أداة مساءلة شعبية.

يشير الجدول رقم (٢) إلى تطور في عملية إنجاز الشكاوى في العام ٢٠١٠ مقارنة مع العام ٢٠٠٩ فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة لدى وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية.

١١ - تقرير الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر الحكومية غير الوزارية ومكتب الرئيس عن الأشهر الثلاث (٦-٨/٢٠٠٩). أنظر:

١٢ - انظر المادة ١١ من دليل الإجراءات الخاص بنظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٥.

تنص المادة ٨ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ على أن تشكل في المؤسسات الحكومية وحدات متخصصة يعتمد هيكلها التنظيمي والوصف الوظيفي لها ضمن الهيكلية التنظيمية للمؤسسة تسمى وحدات الشكاوى في الوزارات، ومكاتب شكاوى في المحافظات. وتتبع الوحدة الوزير مباشرة.

وتتولى الإدارة العامة للشكاوى ، وفقا لاحكام المادة ٣ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ ، وحدها القيام بكافة عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساعدة للوحدات في الوزارات والمكاتب في المحافظات، والتنسيق مع دائرة الشكاوى التابعة لمكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وتتعلق هذه الصلاحيات بما يلي:

١. تقديم دليل عمل الاجراءات وتحديد النماذج المتعلقة بالشكاوى<sup>١٣</sup> بعد اعتمادها من قبل أمين عام مجلس الوزراء. (المادة ٢٠ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩)
٢. التحقق من صحة المعلومات والبيانات والمستندات المرفقة مع الشكاوى. (المادة ٧ من دليل الاجراءات)<sup>١٤</sup>
٣. الاستفسار من المشتكي عن أية معلومات اضافية حول موضوع الشكاوى بعد استلامها. (المادة ٧ من دليل الاجراءات)
٤. الاستفسار من الجهة المقدم ضدها الشكاوى أو أية جهة أخرى، بما لا يتعارض والقوانين والانظمة المعمول بها في السلطة الوطنية الفلسطينية. (المادة ٧ من دليل الاجراءات)
٥. للإدارة العامة الاستفسار من وحدة الشكاوى في المؤسسة الحكومية المعنية قبل رفعها الى الأمين العام على أن يكون الرد خلال فترة أقصاها اسبوع. (المادة ٧ من دليل الاجراءات)
٦. الاتصال المباشر مع الجهات المعنية ذات العلاقة بالشكاوى على أن تكون مخاطباته ومراسلاته مع تلك الجهات من خلال مراسلات رسمية موثقة وموقعة. (المادة ٧ من دليل الاجراءات)
٧. في حال عدم استلام الإدارة العامة ردا حول موضوع الشكاوى أو استلام رد لا يتضمن حلا للشكاوى، يحق للإدارة رفع توصية الى مجلس الوزراء تتضمن مقترحات وتوصيات لحل الشكاوى. (المادة ٨ من دليل الاجراءات)
٨. في حال استلام رد من قبل الجهات المعنية ذات العلاقة بموضوع الشكاوى، وكان الرد يتضمن حلا للشكاوى أو عدمه، فعلى الإدارة العامة ابلاغ المشتكي بالرد خطيا وموقعا من قبل الامين العام أو من يكلفه، ويوقع المشتكي على الاستلام.

## (٢) وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية<sup>١٥</sup>

تنص المادة ٨ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ على أن تشكل في المؤسسات الحكومية وحدات متخصصة يعتمد هيكلها التنظيمي والوصف الوظيفي لها ضمن الهيكلية التنظيمية للمؤسسة تسمى وحدات الشكاوى في الوزارات، ومكاتب شكاوى في المحافظات. وتتبع الوحدة الوزير مباشرة. وهو نفس النص الموجود في المادة ٦ من نظام دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات لعام ٢٠٠٥.

ضمن عدد من المؤسسات الحكومية وحدات شكاوى في هيكلتها التنظيمية كما أن عدد من المؤسسات أنشأت وحدات الشكاوى دون وضعها على الهيكلية التنظيمية (جزء من هذه المؤسسات بانتظار اقرار الهيكلية التنظيمية للمؤسسة). فيما بقي عدد من المؤسسات لم يتم انشاء وحدات شكاوى.

١٣ - انظر الملحق رقم ١ نموذج طلب تقديم شكاوى، ونموذج بطاقة مراجعة شكاوى.

١٤ - دليل الاجراءات الخاص بنظام الشكاوى بموجب قرار أمين عام مجلس الوزراء رقم (١٣/١) ج.أ.ل لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٥.

١٥ - حسب المشاركين في ورشة عمل نظمها ائتلاف أمان بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١ في شهر مارس ٢٠٠٩، قام مجلس الوزراء في قطاع غزة باعتماد هيكلية الوزارات، وتم اعتماد دوائر للشكاوى في بعضها كما هو الحال في وزارة الصحة، ووحدات شكاوى في وزارات أخرى غير أنها تتبع وحدات أخرى مثل تبيعتها لوحدة الرقابة الداخلية في وزارة الداخلية على سبيل المثال.

وفي سبيل القيام بمهامها، تتولى وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية، وفقا لأحكام المادة ٧ من دليل الاجراءات، الصلاحيات التالية:

(١) التحقق من صحة المعلومات والبيانات والمستندات المرفقة مع الشكاوى. (٢) والاستفسار من المشتكي عن أية معلومات اضافية حول موضوع الشكاوى بعد استلامها. (٣) والاستفسار من الجهة المقدم ضدها الشكاوى أو أية جهة أخرى، بما لا يتعارض والقوانين والانظمة المعمول بها في السلطة الوطنية الفلسطينية. (٤) وللوحدة، في حال عدم استلام الرد على الاستفسار بعد مضي أسبوعين، اعادة مخاطبة الجهة المعنية واطارها بوجوب استلام الرد خلال ثلاثة أيام من تاريخ استلام المخاطبة. (٥) وبعد استنفاد المدد القانونية المنصوص عليها أعلاه دون الحصول على رد، تحيل الوحدة الشكاوى الى رئيس المؤسسة الحكومية لمعالجتها ومتابعتها ويرفق معها توصيات واقتراحات الوحدة. على أن يتم الرد خلال مدة أقصاها اسبوع. (٦) و ابلاغ المشتكي بالرد خطيا وموقعا من قبل رئيس المؤسسة الحكومية أو من يكلفه، ويوقع المشتكي على الاستلام.

ديوان الشكاوى ليس جهة رقابية أو جهة مفوضة بالبت في القضايا وإنما هو قناة باتجاهين وواسطة بين المشتكي وبين إدارات الوزارة تتابع توصيل الشكاوى وتلقي الرد وتقدمه للمواطن، فصلاحياتها وعملها أشبه «بقلم المحكمة»

ملاحظات	وجود الوحدة فعلياً			الوزارة		الرقم
	تابعة لإدارة	مكتب الوزير	الوجود الفعلي	تابعة لإدارة	مكتب الوزير	
تابعة الأمين العام	✓	✓	✓	✓	✓	مجلس الوزراء
تابعة الوحدة الداخلية	✓	✓	✓	✓	✓	الهيئة العامة للشؤون المدنية
الإدارة العامة للشؤون القانونية ومتابعة شكاوى الجمهور	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الداخلية والأمن الوطني
تابعة لوحدة العلاقات العامة	✓	✓	✓	✓	✓	ديوان الرقابة المالية والإدارية
تابعة وحدة الشؤون القانونية	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة المالية
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة شؤون القدس
	✓	✓	✓	✓	✓	الهيئة العامة للمعابر والحدود
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة التخطيط والتنمية الإدارية
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة العدل
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الخارجية
قسم شؤون المستهلك	✓	✓	✓	✓	✓	سلطة المياه الفلسطينية
يتابعها مكتب رئيس السلطة	-	-	-	-	-	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة النقل والمواصلات
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الأشغال العامة والإسكان
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الحكم المحلي
	-	-	-	-	-	سلطة جودة البيئة
	-	-	-	-	-	الجهاز المركزي للإحصاء
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة السياحة والآثار
	✓	✓	✓	✓	✓	سلطة الأراضي
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الانتعاش الوطني

١٣ تم الحصول على المعلومات الواردة من خلال (١) وثيقة تم الحصول عليها من الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء، و(٢) الموقع الإلكتروني للمؤسسات الحكومية، و(٣) الاتصال هاتفياً مع مدير وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية في الفترة ٦-٧/٩/٢٠١٠.

ملاحظات	وجود الوحدة فعلياً			الوزارة		الرقم
	تابعة لإدارة	مكتب الوزير	الوجود الفعلي	تابعة لإدارة	مكتب الوزير	
إدارة عامة للشكاوى	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الزراعة
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة التربية والتعليم العالي
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الصحة
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة شؤون المرأة
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة شؤون الأسرى والمحررين
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الشؤون الاجتماعية
بسبب عدم تواجد الوزير	✓	✓	✓	-	-	وزارة الإعلام
	-	-	-	-	-	هيئة الإذاعة والتلفزيون
	✓	✓	✓	-	-	وزارة الشباب والرياضة
	✓	✓	✓	-	-	وزارة الثقافة
	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية
دائرة الرقابة والتفتيش	✓	✓	✓	✓	✓	وزارة العمل
	✓	✓	✓	-	-	سلطة النقد الفلسطينية
	✓	✓	✓	-	-	ديوان الموظفين العام
لاعتراض ديوان الموظفين على وجود وحدة شكاوى	✓	✓	✓	-	-	الأرشيف الوطني

إن التبعية الفنية لوحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء المنصوص عليها في نظام الشكاوى يثير لبسا في مفهوم طبيعة العلاقة والدور المناط بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.

يشير الجدول رقم (٣) إلى أن أغلب المؤسسات الحكومية قد التزمت بإدراج وحدات الشكاوى على الهيكلية التنظيمية للمؤسسات ٢١ مؤسسة من مجموع ٣٦ مؤسسة ( أي ٥٨٪) مدرجة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للعام ١٠،٢٠١٠، فيما لم تدرج ١٥ مؤسسة حكومية على الهيكلية التنظيمية.

كما أن ١٥ مؤسسة حكومية، من بين المؤسسات التي التزمت بإنشاء وحدات الشكاوى، التزمت بإدراج وحدة الشكاوى على هيكليتها في مكتب الوزير أي تابعة للوزير مباشرة، في حين ست مؤسسات وضعت وحدة الشكاوى أو استقبال الشكاوى في دوائر أو ادارات مختلفة (وزارة الداخلية تابعة لوحدة الرقابة الداخلية، وديوان الرقابة المالية والإدارية تابعة للشؤون القانونية ومتابعة الشكاوى، ووزارة المالية تابعة لوحدة العلاقات العامة، وسلطة المياه تابعة لقسم شؤون المستهلك، ووزارة التربية والتعليم العالي إدارة عامة، وسلطة النقد الفلسطينية تابعة لدائرة الرقابة والتفتيش) أما في قطاع غزة فإن دائرة الشكاوى في وزارة الداخلية فهي تتبع وحدة الرقابة الداخلية والشكاوى، وفي وزارة النقل والمواصلات تتابع الدائرة القانونية في الوزارة الشكاوى الواردة إليها.

يوضح الجدول رقم (٣) إلى أن ٣٠ مؤسسة حكومية قد فعّلت وحدات الشكاوى من مجموع ٣٦ مؤسسة ( أي ٨٣٪) مدرجة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للعام ١٠،٢٠١٠، فيما لم تأخذ بتفعيل وحدات الشكاوى ست مؤسسات حكومية هي (وزارة شؤون القدس، والهيئة العامة للمعابر، وسلطة الطاقة، وسلطة جودة البيئة، والجهاز المركزي للإحصاء، وهيئة الإذاعة والتلفزيون). بلغت المؤسسات الحكومية التي أنشأت وحدة شكاوى فعليا دون وجودها على الهيكلية التنظيمية ٩ مؤسسات حكومية هي: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، ووزارة الخارجية، وسلطة الأراضي، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة الاعلام، ووزارة الشباب والرياضة، ووزارة الثقافة، وديوان الموظفين العام، والإرشيف الوطني.

## العلاقة بين الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية

حدد نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ (وكذلك نظام دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات لعام ٢٠٠٥) طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بحيث تتولى الإدارة العامة للشكاوى، وفقا لاحكام المادة ٣ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩، وحدها القيام بكافة عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساعدة للوحدات في الوزارات والمكاتب في المحافظات، والتنسيق مع دائرة الشكاوى التابعة لمكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وتنص المادة ٨ من نظام الشكاوى على أنه تتبع الوحدات والمكاتب فنيا للإدارة العامة للشكاوى في رئاسة الوزراء.

إن التبعية الفنية لوحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء المنصوص عليها في نظام الشكاوى يثير لبسا في مفهوم طبيعة العلاقة والدور المناط بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء. فمن ناحية لها دور رقابي عند استقبالها شكاوى تم اتخاذ قرار بشأنها في وحدات الشكاوى سواء كان هذا القرار إنجاز أو رفض، ومن ناحية ثانية يشير الى تراتبية في العلاقة ما بينهما لصالح الإدارة العامة في مجلس الوزراء ما يمنحها جوانب المساءلة مثل تلقي تقارير ربعية وشهرية من وحدات الشكاوى حول عملها. ومن ناحية ثالثة دور مساعد في تطوير وتوحيد الاجراءات والنماذج المتبعة

١٧- تم استثناء السلطة القضائية والمجلس التشريعي ومكتب الرئيس وديوان قاضي القضاة.

١٨- تم استثناء السلطة القضائية والمجلس التشريعي ومكتب الرئيس وديوان قاضي القضاة.

تعني المساءلة واجب المسؤولين عن الوظائف العامة سواء كانوا منتخبيين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياستهم ونجاجتهم في تنفيذها.

في استقبال وانجاز الشكاوى لكن منح الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء حقا حصريا في كافة عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساعدة للوحدات يجعل وحدات الشكاوى «أسيرة» هذه الدائرة وعدم المبادرة وقد يترتب أيضا عن هذا الحق تضارب في المرجعية بين تبعتها للوزارة المختصة والادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.

### (٣) المساءلة في عمل وحدات الشكاوى

تعني المساءلة واجب المسؤولين عن الوظائف العامة سواء كانوا منتخبيين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياستهم ونجاجتهم في تنفيذها. ولضمان المساءلة لا بد من متابعة أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساسا لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب<sup>١٩</sup>.

#### • التقارير الدورية لوحدات ومكاتب الشكاوى

ألزمت المادة ١٠ من نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية بتقديم تقرير دوري ربعي للإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء يتضمن معلومات حول الشكاوى وعددها وما تم انجازه وما تبقى قيد المتابعة وما تم رفضه وأسباب التأخير، بالإضافة الى ما تواجهه الوحدة أثناء عملها.

تشير المقابلات مع مدراء وحدات الشكاوى الستة<sup>٢٠</sup> الى وجود التزام جزئي باعداد تقرير ربع سنوي يتم ارساله الى الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء. فيما طالبت الإدارة العامة للشكاوى باعداد تقرير شهري فيما يتعلق بالشكاوى الواردة الى الوزارة: بحيث التزمت كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة ووزارة النقل والمواصلات بتقديم تقارير شهرية. لكن هذه التقارير لا يتم نشرها وانما تبقى لدى مكتب الوزير (رئيس المؤسسة الحكومية) والإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.

توجد مجموعة من الأعمال المناطة بأي ديوان شكاوى تتلخص في استقبال الشكاوى والتأكد من دخوله ضمن صلاحية الوزارة المعنية فضلا عن القيام بعمليات المتابعة وصولا إلى الرد على الشكاوى المقدمة إضافة إلى الأعمال الفنية من قبيل التصنيف والفهرسة والتقارير ولفنت نظر الوزارة إلى أية تدمرات يبدئها الجمهور في الوسائل المختلفة

يشير تقرير الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء<sup>٢١</sup> الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٩ إلى عدم التزام وحدات الشكاوى في أغلب الوزارات بتقديم التقارير الشهرية حيث التزمت فقط ٩ وزارات من أصل ٢٢ بتقديم التقارير الشهرية. فيما تم نشر تقرير واحد لعمل الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر الحكومية غير الوزارية ومكتب الرئيس عن الأشهر الثلاث (٦-٨/٢٠٠٩) على الموقع الالكتروني لمجلس الوزراء<sup>٢٢</sup> وهي المرة الوحيدة التي ينشر فيها تقرير حول عمل وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية.

١٩- نبيل الصالح، المحاسبة والمساءلة، تحرير وإشراف علمي عزمي بشارة، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٧)، رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٦)، ص ٥.

٢٠- أجرى الباحث مقابلات مع كل من (١) أحمد الهندي مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم بتاريخ ١٠/٨/٢٠١٠، و(٢) نادية الخياط مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ١٩/٨/٢٠١٠، و(٣) مجدي علاونة مدير دائرة الرقابة الداخلية في وزارة الداخلية بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٠، و(٤) د. شوقي صبيحة مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الصحة بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٠، و(٥) سميرة عبد الغني مديرة مكتب رئيس سلطة الطاقة بتاريخ ٢٠/٨/٢٠١٠، و(٦) أيمن أبو علي مدير وحدة الشكاوى في وزارة النقل والمواصلات ٢١/٢/٢٠١٠.

٢١- تقرير الإدارة العامة للشكاوى ووحدات الشكاوى الوزارية والدوائر الحكومية غير الوزارية ومكتب الرئيس عن الأشهر الثلاث (٦-٨/٢٠٠٩). أنظر:

http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/464/default.aspx

٢٢- أنظر: http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/464/default.aspx



تعني الشفافية وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة.

#### • العلاقة مع الدوائر في المؤسسة

أشارت المقابلات التي تم إجراؤها في المؤسسات الستة الى وجود تعاون بشكل عام من قبل الدوائر الأخرى مع وحدة الشكاوى في المؤسسة. لكن تواجه "وحدة الشكاوى" في وزارة الداخلية عدم تعاون الأجهزة الأمنية مع الشكاوى التي ترد للوحدة والمتعلقة بقضايا الفحص الأمني لموضوعات طباعة جواز السفر للمواطنين قطاع غزة وحسن السلوك (وهي تمثل ما بين ٨٠ - ٩٠٪ من الشكاوى الواردة لوحدة الشكاوى في الوزارة)، اما بعدم الرد على مراسلات الوحدة أو بعدم حل المشاكل المعروضة في مراسلاتها وعدم ذكر الأسباب.<sup>٢٢</sup>

ما يشير الى أن المؤسسة الأمنية ما زالت تتعامل باعتبارها خارج المساءلة أو أنها غير خاضعة لمساءلة المرجعية المدنية المتمثلة بوزارة الداخلية.

يمكن لديوان الشكاوى تنبيه أي إدارة في الوزارة كانت مستهدفة بشكاوى في حالة جاء الرد غير مناسب أو غير مقنع ليس لأنها جهة رقابية أو قضائية بل من أجل الحفاظ على حقوق المواطنين والمشتكين وحسن أداء الوزارة لوظيفتها.

#### ٤) الشفافية في عمل وحدات الشكاوى

تعني الشفافية وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة. وهنا تشير الشفافية الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

#### • اطلاع الجمهور وآليات الاتصال بها

تم إطلاق الحملة الإعلامية المتعلقة بالتعريف بوحدات الشكاوى بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٨ من خلال لقاء تلفزيوني مع أمين عام مجلس الوزراء آنذاك د.حسن ابولبده، ومدير عام ادارة الشكاوى في مجلس الوزراء د.أحمد فارس عوده على تلفزيون فلسطين.

كما تم إجراء مقابلات تلفزيونية عديدة، خلال العام ٢٠٠٩، استضافت في كل مرة مسؤولاً في دائرة حكومية. وفي هذه اللقاءات تم الاعلان عن أرقام الهواتف النقالة لمدرء وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية. كما تم توزيع بوستر خاص بوحدات الشكاوى لكافة المؤسسات الحكومية؛ ففي وزارة التربية والتعليم تم توزيع البوستر على ٤٠٠ مدرسة بالإضافة إلى مكاتب التربية في المحافظات، بهدف إشهار عمل الشكاوى وتعريف المواطن آلية تقديم شكواه ومتابعتها في المؤسسات الحكومية<sup>٢٤</sup>.

يعرض عدد من المؤسسات الحكومية على المواقع الإلكترونية الخاص بها كوزارة النقل والمواصلات والتربية والتعليم العالي مهامها وطبيعتها عملها المنصوص عليه في نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩.

٢٢ - يجري العمل على اعادة تشكيل وحدة الشكاوى في وزارة الداخلية بحيث يتم تقسيم الوحدة الى دائرتين الأولى تعالج القضايا المدنية والثانية معالجة القضايا التي تخص الأجهزة الأمنية من خلال مساعد وزير الداخلية للشؤون الأمنية، وثيقة قدمت لوزير الداخلية تم الاطلاع عليها خلال المقابلة التي اجريت مع السيد مجدي علاونة مدير وحدة الرقابة الداخلية بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٩.

٢٤ - مقابلة أجرتها الباحثة مع السيد أحمد الهندي مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم العالي بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٦.

ما زالت الحملة الاعلانية الحكومية المتعلقة بالشكاوى ضعيفة وتحتاج إلى استخدام أدوات اعلانية ووسائل لتعميمها والوصول الى متلقي الخدمات الحكومية .

ما زالت أغلب المؤسسات الحكومية لم تفعل الوسائل الإلكترونية: (البريد الإلكتروني E-mail) في عملية استقبال الشكاوى،

فيما لم تعرض كل من وزارة الصحة ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الداخلية مهام وطبيعة عمل وحدة الشكاوى. أما سلطة الطاقة لا يوجد لها موقع الكتروني. وكذلك الحال في قطاع غزة، فما زالت الحملات الاعلانية للحكومة ضعيفة ان لم تكن معدومة، باستثناء بعض الحملات التي قامت بها بعض الوزارات مثل وزارة النقل والمواصلات ولكن الرسائل التي وجهتها هذه الحملات سواء اعلانات الراديو او البوسترات والملصقات تأتي في اطار التوعية العامة للجمهور أكثر منها لتشجيعهم على التقدم بشكاوى حال وجود مظلمة لديهم.

ما زالت الحملة الاعلانية الحكومية المتعلقة بالشكاوى ضعيفة وتحتاج إلى استخدام أدوات اعلانية ووسائل لتعميمها والوصول الى متلقي الخدمات الحكومية، كما أن بعض المؤسسات الحكومية لا تستثمر الوسائل المتاحة كالموقع الإلكتروني الخاص بها للتعريف بوحدات الشكاوى في المؤسسة الحكومية.

#### • آليات تقديم الشكاوى من قبل المواطنين

أشارت المادة ٣ من دليل اجراءات الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ إلى أربعة طرق يتم بها استقبال الشكاوى من قبل موظفي وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية هي (١) الحضور الشخصي للمشتكي، أو (٢) البريد الإلكتروني، أو (٣) عبر الفاكس، أو (٤) صندوق البريد العادي. فيما أضافت نفس المادة فقرة خامسة هي «أية وسائل أخرى يتم اعتمادها» وقد يقصد بها منح وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية استخدام طرق غير منصوص عليها في دليل الاجراءات كاستقبال شكاوى عبر الهاتف أو فتح خط تلفوني مجاني، أو العودة لاستخدام صناديق الشكاوى في الدوائر الحكومية..... الخ.

تستخدم وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية الطرق المذكورة في دليل الاجراءات بالإضافة إلى الاتصال عبر الهاتف الثابت والنقال. لكن في كل الاحوال يطلب موظفو الوحدة تعبئة نموذج طلب شكوى<sup>٢٥</sup>. هذا الطلب موجود على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء على هيئة صورة (PDF)، وما زال غير مفعّل على المواقع الإلكترونية للمؤسسات الحكومية. بعض الوزارات فعلت خدمة البريد الإلكتروني (E-mail) على الموقع الإلكتروني الخاص بها مثل وزارة النقل والمواصلات، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة ووزارة الداخلية في قطاع غزة. فيما لم يفعل بريد الكتروني في كل من وزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الداخلية ووزارة النقل والمواصلات في قطاع غزة. أما سلطة الطاقة لا يوجد لها موقع الكتروني.

ما زالت أغلب المؤسسات الحكومية لم تفعل الوسائل الإلكترونية (البريد الإلكتروني E-mail) في عملية استقبال الشكاوى، كما أن المؤسسات التي فعلت خدمة البريد الإلكتروني لم تستخدم النموذج المعتمد من قبل ادارة الشكاوى في مجلس الوزراء والمستخدم من قبل وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية. ما يحد من الحصول على بيانات ومعلومات متكاملة لمقدمي الشكاوى.

#### • اطلاع المراجعين على نتائج شكواهم والفترة الزمنية

يلزم نظام الشكاوى لسنة ٢٠٠٩ (وفقاً لأحكام المادة ١٤) وحدات الشكاوى الرد خطياً على مقدم الشكاوى سواء كان الرد ايجابياً أم سلبياً خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً. ولغاية الالتزام بانجاز وحدات الشكاوى عملها بالأجل القانوني؛ تفرض المادة ١٣ من نفس النظام على المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بموضوع الشكاوى تقديم كافة الوثائق المتعلقة بالقضية المشتكى منها في الوقت المحدد من قبل وحدة الشكاوى.

٢٥ - انظر الملحق رقم ٢ الخاص بنموذج طلب شكوى المعد من قبل الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.

حتى الآن لا توجد طريقة موحدة لحفظ بيانات المراجعين على الرغم من وجود نموذج يساعد على وجود معلومات موحدة للمراجعين والإجراءات المتخذة في سبيل معالجة الشكاوى.

يمثل عدد العاملين في وحدات الشكاوى مدى اهتمام المؤسسة الحكومية بعمل وحدة الشكاوى وانجازاتها ورفدها بالقدرات والطاقات البشرية للقيام بعملها.

كما تفرض المادة ١٥ من النظام نفسه على «الإدارة العامة للشكاوى والوحدات والمكاتب عند نظرها مراعاة مدد الطعن القضائي المعمول به لدى محكمة العدل العليا، والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وتعديلاتهما وأي قانون آخر بهذا الشأن»<sup>٢٦</sup>.

تشير المقابلات مع مدراء وحدات الشكاوى<sup>٢٧</sup> و/ أو الذين يتابعون الشكاوى (في سلطة الطاقة تتابع مديرة مكتب رئيس السلطة) إلى أنهم يلتزمون باطلاع المواطنين على نتائج شكاوهم والفترة الزمنية، وأشاروا إلى الإلتزام بالأجال المحددة وفي أغلب حالات لا يتم استنفاد هذه الأجل لانجاز الشكاوى. إلا في حالة الشكاوى الواردة لوزارة الداخلية والمتعلقة بمراجعة الأجهزة الأمنية بحيث لا يتم الإلتزام بالمواعيد المحددة لعدم تجاوب الأجهزة الأمنية بالرد في الأوقات المحددة. كما أن بعض الشكاوى تستغرق وقتاً أطول من الفترة المسموح بها (الشهر) لاستلزامها أحياناً تشكيل لجان فنية أو تحقيق كما أشار مدير وحدة الشكاوى في كل من وزارة النقل والمواصلات ووزارة الصحة.

#### (٥) حفظ بيانات المراجعين

حتى الآن لا توجد طريقة موحدة لحفظ بيانات المراجعين على الرغم من وجود نموذج يساعد على وجود معلومات موحدة للمراجعين والإجراءات المتخذة في سبيل معالجة الشكاوى.

تعمل الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء على تطوير برنامج الأرشيف الإلكتروني للشكاوى. لكن لم يتم انجازه حتى الآن وبالتالي لم يتم توزيعه على وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية ما يمكن، في حال انجازه، يمكن من تعزيز التعاون ما بين وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية، وكذلك إيجاد أرشيف مركزي إلكتروني للشكاوى في السلطة الوطنية الفلسطينية.

#### (٦) البنية الإدارية والقدرات البشرية

تعتمد فاعلية الوحدات الإدارية في إنجاز عملها إلى جانب وجود منظومة تشريعية واضحة ودعم قيادة المؤسسة الإدارية على القدرات البشرية العاملة في الوحدات والدوائر.

#### • الطاقم العامل في وحدات الشكاوى

يعد عدد العاملين في المؤسسات الحكومية بما يتناسب مع حجم عمل المؤسسة وقطاع الخدمة الذي تقدمه من الأهمية بمكان لاستقبال الشكاوى وانجازها في الأجل المحددة دون وجود ضغوطات عمل ووفقاً للمعايير المحددة في نظام الشكاوى ودليل الإجراءات المعتمدين أصولاً.

كما يمثل عدد العاملين في وحدات الشكاوى مدى اهتمام المؤسسة الحكومية بعمل وحدة الشكاوى وانجازاتها ورفدها بالقدرات والطاقات البشرية للقيام بعملها. يشير الجدول التالي لعدد الطاقم العامل في وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية (عينة البحث).

٢٦ - تنص المادة ٢٨٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ على أنه «١» يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها. (٢) تستمع الطلبات المتعلقة بأوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع طيلة مدة إيقافهم دون التقييد بميعاد».

٢٧ - أجرى الباحث مقابلات مع كل من (١) أحمد الهندي مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٦ و(٢) نادية الخياط مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٩ و(٣) مجدي علاونة مدير دائرة الرقابة الداخلية في وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٩ و(٤) د. شوقي صبحه مديرة وحدة الشكاوى في وزارة الصحة بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٩ و(٥) سميرة عبد الغني مديرة مكتب رئيس سلطة الطاقة بتاريخ ٢٠١٠/٨/٣٠ و(٦) أيمن أبو علي مدير وحدة الشكاوى في وزارة النقل والمواصلات ٢٠١٠/٢/٢١.

جدول رقم (٤): عدد العاملين في وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية

#	المؤسسة الحكومية	عدد العاملين
٣	وزارة التربية والتعليم العالي	٣
١	وزارة الاقتصاد الوطني	١
٤	وزارة الصحة	٤
٧	وزارة النقل والمواصلات	٧
٢	وزارة الداخلية	٢
١	سلطة الطاقة	١
٦٢	وزارة النقل والمواصلات (غزة)	٦٢
٥	وزارة الداخلية (غزة)	٥

يوضح الجدول أعلاه أنه لا يوجد عدد موحد أو متقارب؛ ففي حين يصل عدد الموظفين في وحدة الشكاوى إلى سبعة موظفين في وزارة النقل والمواصلات، تقتصر على موظف واحد وحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني. كما أن وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم العالي ما زالت موزعة وفق التقسيم القديم للوزارة؛ ففي طاقم الموظفين العامل في «وزارة» التربية والتعليم يوجد موظفين (مدير الوحدة وسكرتاريا) ومدير آخر في مكاتب «وزارة» التعليم العالي.

تجدر الملاحظة إلى أنه، في بعض المؤسسات الحكومية، يسجل عدد من الموظفين على إحدى الدوائر في المؤسسة على الهيكلية لكنه يوضع عملياً في دائرة أخرى دون القيام بالإجراءات القانونية بحيث يتم العمل بتكليفات داخلية في الوزارة دون اعلام ديوان الموظفين العام. ففي وزارة الصحة مثلاً أحد الموظفين مسكن على هيكلية وحدة الشكاوى في الوزارة لكنه عملياً يخدم في دائرة أخرى، فيما تم تكليف الطاقم في وزارة الداخلية بمتابعة الشكاوى بالإضافة إلى عملهم في دائرة الرقابة الداخلية. كما تم تكليف مديرة مكتب رئيس السلطة الطاقة بمتابعة الشكاوى الواردة إلى مكتب رئيس السلطة لعدم وجود وحدة للشكاوى في سلطة الطاقة.

كما أن بعض وحدات الشكاوى تعاني من ضعف في الإمكانيات المادية والنقص البشري في تخصصات محددة فوحدة الشكاوى في وزارة الصحة على سبيل المثال تفتقر إلى وجود مستشار قانوني متخصص.

#### • المؤهلات العلمية والخبرة العملية

حددت المادة ٨ من نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ الشروط الواجب توافرها في مسؤولي وحدات الشكاوى بحيث «يتولى إدارة الوحدة موظفاً من الخدمة المدنية، وفقاً للتدرج الوظيفي من A٤-C ويساعدة عدد كاف من الموظفين، وأن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى، وأن تكون لديه خبرة لمدة لا تقل عن خمس سنوات في مجال العمل الإداري أو القانوني، ويتوافر لديه الخبرة الكافية في التعامل مع الجمهور وأخلاقيات الخدمة العامة».



يشير الجدول التالي الى أن المؤسسات الحكومية "عينة البحث" التزمت عمليا بالشروط اللازمة المتعلقة بالشهادة الجامعية الأولى كحد أدنى لمسؤولي وحدات الشكاوى كما يشير اليه الجدول التالي.

جدول رقم (٥): الشهادة الجامعية لمسؤولي وحدات الشكاوى وعدد سنوات الخدمة

##	المؤسسة الحكومية	الشهادة الجامعية	سنوات الخدمة
	وزارة التربية والتعليم العالي	ماجستير علوم ادارية	١٤
	وزارة الاقتصاد الوطني	بكالوريوس حقوق + دبلوم عالي	١٤
	وزارة الصحة	بكالوريوس طب	٢٢
	وزارة النقل والمواصلات	ماجستير دراسات اقليمية	١٣
	وزارة الداخلية	ماجستير	١٤
	وزارة النقل والمواصلات (غزة)	بكالوريوس	٣
	وزارة الداخلية (غزة)	بكالوريوس انجليزي	١٦

يوضح الجدول أعلاه أن كل مسؤولي وحدات الشكاوى لديهم سنوات طويلة في مجال الخدمة المدنية أقلها ثلاثة عشر عاما. فيما تتفاوت سنوات العمل لمدراء وحدات الشكاوى والعاملين فيها (أنظر الجدول رقم ١٦) ففي وزارة النقل والمواصلات ووزارة الداخلية تم تكليف مدراء الوحدات خلال هذا العام (٢٠١٠) فيما يمتد خبرة مدير وحدة الشكاوى في وزارة الاقتصاد الوطني الى خمس سنوات ووزارة التربية والتعليم العالي الى ثلاث سنوات، ووزارة الصحة سنتين.

جدول رقم (٦): سنوات العمل في وحدات الشكاوى لمسؤوليها

##	المؤسسة الحكومية	سنوات العمل
	وزارة التربية والتعليم العالي	٣
	وزارة الاقتصاد الوطني	٥
	وزارة الصحة	٢
	وزارة النقل والمواصلات	جديد
	وزارة الداخلية	جديد
	وزارة النقل والمواصلات (غزة)	٣
	وزارة الداخلية (غزة)	٤

أشار تقرير الادارة العامة في مجلس الوزراء الى أن بعض مدراء وحدات الشكاوى يعتبرون أن نقلهم للعمل في وحدات الشكاوى في المؤسسة عقوبة لهم لابعادهم عن مراكزهم السابقة.<sup>٢٨</sup>

#### • البرنامج التدريبي لموظفي وحدات الشكاوى

تعد عملية التدريب واعداد التأهيل من الأدوات الهامة في تطوير قدرات الموظفين في مجالات عملهم الإداري والفني، وتحوز عملية التدريب لموظفي وحدات الشكاوى أهمية لحدائتها عمل وحدات الشكاوى في السلطة الفلسطينية، وعدم وضوح فلسفة عملها للعديد من العاملين في المؤسسات الحكومية بما فيها المستوى السياسي والمواطنين المراجعين وحتى أن عدد من موظفي وحدات الشكاوى لديهم خلط في فهم فلسفة عمل وحدات الشكاوى.

٢٨- أشار بعض مدراء وحدات الشكاوى ممن تم الاتصال بهم عند العمل على الجدول رقم ٣ لتحديد مكانة وحدة الشكاوى على العيكل التنظيمي في

مؤسساتهم الى هذا الشعور.

قلة عدد الدورات المتعلقة بعمل وحدات الشكاوى خاصة أن عددا ليس بالقليل قد تم تكليفة في الوزارات نظرا للتدوير "المتكرر" في المؤسسات الحكومية.

تشير المقابلات مع مسؤولي وحدات الشكاوى الى تلقي الموظفين في وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية الى تدريب في مجالات محددة من قبل جهات متعددة أغلبها بترتيب وتنظيم الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء وبالتعاون مؤسسات مجتمع. فقد تم عقد الدورات التالية للعاملين في وحدات الشكاوى:

- ١) دورة تدريبية بعنوان «إعداد دليل إجراءات عمل ديوان الشكاوى في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني» عقدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» في الفترة الواقعة ٢٧-٢٠٠٧/١٢/٣١ على ثلاثة مراحل وصل العدد الإجمالي للمشاركين إلى ٥٦ موظفا، منهم ١٨ مشاركا من مدراء وموظفي وحدات الشكاوى، و٨ مستشارين قانونيين، فيما توزع البقية على مسميات وظيفية متنوع. خصصت الدورة الأولى المنعقدة في ٢٧/١٢/٢٠٠٧ للمؤسسات الحكومية غير الوزارية والجهات التي تدير مرفقا عاما ومثل الحضور الجهات التالية: جهاز الدفاع المدني، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وشركة كهرباء القدس، وزارة المالية، جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، مؤسسة المواصفات والمقاييس، مؤسسة رعاية أسر الشهداء، بكدار، والهيئة العامة للبتترول. في حين خصصت الدورة الثانية المنعقدة في ٣٠/١٢/٢٠٠٧ للجهات الوزارية: وزارة التربية والتعليم، ووزارة المالية، ووزارة شؤون المرأة، ووزارة الداخلية، ووزارة السياحة والآثار، ووزارة العمل، ووزارة الثقافة، ووزارة الخارجية، ووزارة الاقتصاد الوطني، ومجلس رئاسة الوزراء. أما الدورة الثالثة المنعقدة في ٣١/١٢/٢٠٠٧ خصصت للجهات التالية: وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة الحكم المحلي، ووزارة الإعلام، ووزارة الشباب والرياضة، ووزارة الزراعة، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووزارة الاتصالات، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ومجلس رئاسة الوزراء.<sup>٢٩</sup>
- ٢) وفق تقرير الادارة العامة للشكاوى فإنه تم عقد دورة تتعلق بأخلاقيات الخدمة العامة ومهارات الاتصال بالتعاون مع المعهد الوطني للإدارة خلال العام ٢٠٠٩،<sup>٣٠</sup>
- ٣) عقد دورة تدريبية تتعلق ببرنامج الأرشيف الالكتروني في مقر الحاسوب الحكومي بالتعاون مع وزارة الاتصالات خلال العام ٢٠٠٩،<sup>٣١</sup>
- ٤) عقدت الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء بالتعاون مع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان " ديوان المظالم " بتاريخ ٥/٤/٢٠١٠ دورة تدريبية تتعلق بآليات تلقي ومتابعة الشكاوي بحضور ٢٢ مشاركا ومشاركة من مختلف الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية في محافظات بيت لحم والقدس والخليل وأريحا<sup>٣٢</sup>. فيما شارك ٢٥ مشاركا في المرحلة الثالثة المنعقدة بتاريخ ٩/٥/٢٠١٠ لنفس الدورة<sup>٣٣</sup>.

تشير الدورات الأربع الى قلة عدد الدورات المتعلقة بعمل وحدات الشكاوى خاصة أن عددا ليس بالقليل قد تم تكليفة في الوزارات نظرا للتدوير "المتكرر" في المؤسسات الحكومية ما يقضي ضرورة التفكير في تنظيم عملية التدريب، والأخذ بعين الاعتبار التكاليف الجديدة في وحدات الشكاوى في الوزارات.

وفي قطاع غزة، لم تفرد دورات تدريبية خاصة للعاملين في وحدات الشكاوي فيما اوضحت المقابلات التي اجريت مع مسؤوليها حرصهم على المشاركة في الدورات التي ينظمها ديوان الموظفين العام بغزة في مجالات التنمية الادارية بوجه عام، غير أن أي منها لم يتناول التدريب الفني.

٢٩- انظر تقرير مشروع الترويج وتسهيل عملية تطوير نموذج شكاوى مناسب لمعالجة شكاوى الجمهور في مؤسسات القطاع العام، على موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

٣٠- انظر تقرير الادارة العامة للشكاوى على موقع مجلس الوزراء الفلسطيني [www.palestinecabinet.gov.ps](http://www.palestinecabinet.gov.ps)

٣١- انظر تقرير الادارة العامة للشكاوى على موقع مجلس الوزراء الفلسطيني [www.palestinecabinet.gov.ps](http://www.palestinecabinet.gov.ps)

٣٢- موقع جريدة القدس [www.alquds.com/node/248154](http://www.alquds.com/node/248154)

٣٣- وكالة معا الاخبارية [www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=285568](http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=285568)

تعد وحدات الشكاوى إحدى الأدوات الحكومية للمساءلة الشعبية ما يتيح للمواطنين الاستفسار عن أسباب اتخاذ المسؤولين والموظفين قراراتهم، وفي الوقت نفسه تمنح المسؤولين في المؤسسة الحكومية فرصة الاطلاع على مواطن الخلل في دوائرهم وفرصة اصلاحه سواء بمراجعة اجراءات محددة أو تطوير القدرات البشرية للموظفين العاملين في المؤسسة.

#### • العوائق أمام عمل وحدات الشكاوى<sup>٢٤</sup>

- تواجه وحدات الشكاوى في مؤسسات السلطة الفلسطينية (في الضفة الغربية وقطاع غزة) عدة عوائق جزء منها يتعلق بمفهوم فلسفة عمل وحدات الشكاوى والأخر يتعلق برغبة الوزراء على المستوى الفردي والأخير يتعلق بالإمكانيات المتوفرة لطاقتهم العمل في وحدة الشكاوى.
١. عدم وضوح رؤية وفلسفة وأهداف وحدات الشكاوى لدى بعض الوزراء بحيث يتم في بعض الأحيان تحويل تطلعات الموظفين الى وحدات الشكاوى للنظر فيها، أو قضايا تخص إدارة أخرى كدائرة الرقابة الداخلية.
  ٢. غياب الإرادة لدى بعض الوزراء لتفعيل وحدات الشكاوى.
  ٣. عدم إضافة وحدات الشكاوى على هيكلية بعض الوزارات تحدد مكانة ومرجعية وحدات الشكاوى فيها مثل وزارة الإعلام، وهيئة الإذاعة والتلفزيون، ووزارة الشباب والرياضة، ووزارة الثقافة وغيرها. (انظر الجدول رقم ٣)
  ٤. تغيير رؤساء وحدات الشكاوى بشكل مستمر، كما أن الموظفين فيها يعملون بتكليفات داخلية. واعتبار بعض مدراء وحدات الشكاوى نقلهم للعمل في وحدات الشكاوى في الوزارة عقوبة لهم لابعادهم عن مراكزهم السابقة.
  ٥. وجود لبس في مفهوم طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية، والدور المناط بالإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.
  ٦. عدم تحويل بريد الشكاوى الوارد للوزارة لوحدة الشكاوى كجهة اختصاص وعنوان للمشتكي لتلقي الردود بل في كثير من الأحيان إحالتها إلى إدارات مختلفة.
  ٧. عدم توفر الإمكانيات اللوجستية (الهاتف المباشر، والأجهزة الإلكترونية والمكتبية، وصغر الحيز المكاني للوحدة... الخ).
  ٨. عدم الالتزام بتطبيق نظام الشكاوى في المادة (١٤) والتي تنص على الرد على مقدم الشكاوى سواء كان الرد ايجابياً أم سلباً خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً.
  ٩. ضعف الإمكانيات المادية الخاصة بالحملة الإعلامية، ما يعيق اشتهار وحدات الشكاوى في الوزارات، وعدم الوصول إلى الهدف من الحملة الإعلامية المتعلقة بتوعية المواطنين فيما يتعلق بحقهم في تقديم الشكاوى وآلية عمل وحدات الشكاوى في الوزارات.
  ١٠. تباين في الهيكلية المعتمدة للوزارات المختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة وفي تبعية دائرة/ وحدة الشكاوى بالوزارات لدوائر أو وحدات أخرى.

١. ضرورة العمل على توضيح رؤية وفلسفة وأهداف وحدات الشكاوى للوزراء ومسؤولي المؤسسات الحكومية غير الوزارية باعتبارها أداة مساءلة شعبية تخص المواطنين فقط.
٢. يتوجب توفر إرادة لدى الوزراء لتفعيل وحدات الشكاوى، وذلك من خلال التأكيد على وضع وحدات الشكاوى على هيكلية كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية وفقاً لنص نظام الشكاوى رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩.
٣. ينبغي تعديل نظام الشكاوى باتجاه النص على عدم استقبال وحدات الشكاوى لتظلمات الموظفين في الجزء المخصص للقضايا التي تنظر بها وحدات الشكاوى.
٤. ضرورة انجاز هيكلية المؤسسات الحكومية وعدم التعامل بالتكليفات الداخلية الا في الحالات الاستثنائية لتحقيق الاستقرار في عمل وحدات الشكاوى. ومراجعة الهيكلية المعتمدة لتنسجم مع الاطار القانوني الناظم لعمل وحدات الشكاوى.
٥. ينبغي عدم اعتبار العمل في وحدات الشكاوى كعقوبة للموظفين بل تحتاج الى موظفين مؤمنين بخدمة المواطنين وحل الشكاوى لتعكس الإرادة الحكومية في تحقيق العدالة والانصاف.
٦. ضرورة توضيح مفهوم التبعية الفنية لوحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية مع الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء. وعدم حصر كافة عمليات الدعم والإشراف الفني والمتابعة والتنسيق والمساعدة لوحدات الشكاوى بالإدارة العامة للشكاوى باتجاه منح وحدات الشكاوى استقلالية خاصة أنها تتبع لوزارات لها اهتمامات مختلفة وقد تحتاج إلى عمليات فنية مختلفة. يتوجب التعامل مع وحدة الشكاوى جهة الاختصاص في المؤسسة وعنوان للمشتكي لتلقي الردود، بحيث يتم تحويل الشكاوى الوارد للمؤسسة الحكومية سواء من قبل الوزير أو الإدارات الأخرى وعدم إحالتها إلى إدارات مختلفة.
٨. ضرورة توفر كافة الإمكانيات اللوجستية (الهاتف المباشر، والأجهزة الإلكترونية والمكتبية، وحيز مكاني مناسب يسهل وصول المواطنين له... الخ).
٩. ينبغي توفير امكانية تقديم الشكاوى على الصفحة الإلكترونية في كافة المؤسسات الحكومية عبر نموذج موحد قابل على ادخال كافة العناصر المطلوبة في نموذج الشكاوى المعتمد من قبل الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء، وذلك ليوفر عبئ التنقل على المواطنين ويختصر الوقت على كافة الاطراف في انجاز الشكاوى.
١٠. ينبغي إنجاز البرنامج الإلكتروني للشكاوى واعتماده بشكله النهائي بهدف توحيد أرشفة الشكاوى ووجود بيانات موحدة قابلة للاستخدام، والقدرة على تصنيفها؛ بحيث يمكن من تحديد مواطن الخلل في المؤسسة الحكومية و/ أو مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
١١. الالتزام بتطبيق نظام الشكاوى في المادة (١٤) والتي تنص على الرد خطياً على مقدم الشكاوى سواء كان الرد ايجابياً أم سلبياً خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً.
١٢. ضرورة توفير الإمكانيات المادية للحملة الإعلامية الخاصة بوحدات الشكاوى في الوزارات، وذلك للقيام بتوعية المواطنين فيما يتعلق بحقهم في تقديم الشكاوى وآلية عمل وحدات الشكاوى في الوزارات.
١٣. القيام بنشر تقارير دورية تخدم عمليتي التقييم والتطوير بالإضافة الى المساءلة في أداء وحدات الشكاوى.
١٤. العمل على توفير تدريب للطواقم العاملة في وحدات الشكاوى أو الذين يستقبلون الشكاوى في المؤسسات الحكومية (الوزارات والمؤسسات الحكومية غير الوزارية والمحافظات) يتعلق بمفهوم وحدات الشكاوى ووظيفتها وطرق وإجراءات استقبال الشكاوى والتعامل معها، وطبيعة العلاقة ما بين وحدات الشكاوى في المؤسسات الحكومية وما بين الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء.





إعداد الباحث: **جهاد حرب**

إشراف: **د.عزمي الشعبيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد**

**الاتتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان**

رام الله: عمارة الرماوي ط 1، شارع الإرسال - رام الله، هاتف: 022989506 / 0 22974949

فاكس: 022974948، ص. ب: 69647، القدس: 95908

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

هاتف: 082884767 / فاكس: 082884766

بريد الكتروني: [aman@aman-palestine.org](mailto:aman@aman-palestine.org)

الموقع الالكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومتي النرويج و هولندا