



فعالية أجهزة الرقابة العامة في مكافحة الفساد في فلسطين

عزيز كايد

مقدمة

تُعتبر مكافحة الفساد في العصر الحديث، إحدى المهام الأساسية للدول والحكومات وأجهزتها المختلفة، ومؤسسات المجتمع المدني فيها، وذلك بسبب انتشار الفساد بشكلٍ واسعٍ في معظم دول العالم، وبصورةٍ تعيق التنمية والتطور فيها، وقد تضرب الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وربما السياسي أيضاً في بعض الدول. لذلك فإن الرقابة، بأشكالها المتعددة وآلياتها المختلفة، تعتبر أداة مسبقة لمكافحة الفساد قبل وقوعه، وأداةً لاحقةً لمحاسبة الفاسدين على أعمال الفساد التي يمارسونها. من هنا تتكامل آليات الرقابة والمساءلة، من خلال التشريعات والمؤسسات، فالتشريعات تنص على آليات تساعد في الحد من انتشار الفساد، وتتضمن عقوبات تردع الفاسدين، والمؤسسات يمارس بعضها دور الرقابة والتدقيق والتفتيش، ويضع التوصيات اللازمة، ويتولى بعضها الآخر مهمة المساءلة القانونية والمحاسبة القضائية.

يحاول هذا المقال استعراض مفهوم الرقابة وأهميتها، أنواع أجهزة الرقابة واختصاصاتها، فعالية أجهزة الرقابة ميدانياً والتحديات التي تواجه عملها، والخروج بتوصيات في سبيل تدعيم أجهزة الرقابة والتغلب على التحديات التي تواجهها.



أولاً: مفهوم الرقابة وأهميتها

تعتبر الرقابة من المتطلبات الرئيسية لتوفير الحكم الرشيد، وهي مهمة تتكامل مع كافة المتطلبات الأخرى، كالنزاهة والشفافية والمساءلة. بشكل عام ترتبط الرقابة بالتدقيق والتفتيش والمتابعة، وقد تتطور إلى التحقيق والمساءلة ثم المحاسبة، وهي تتصل بالمجالات السياسية والقانونية والإدارية. عموماً تُعرّف الرقابة بأنها عملية التأكد من أن كل شيء يسير وفقاً للقانون، وذلك بهدف منع حدوث الفساد، ومحاسبة مرتكبيه.

يتلخص مفهوم الرقابة في فحص مدى مطابقة أعمال الحكومة والإدارة العامة، وتصرفاتها وقراراتها، لأحكام القانون، حيث أن هذه الرقابة تعد ضماناً أساسياً للحفاظ على الدستور والنظام السياسي، وحماية المال العام، وحقوق الأفراد وحررياتهم، أي بمعنى خضوع جميع السلطات في الدولة لمتابعة فعّالة تستهدف ضمان احترام كل من تلك السلطات للقانون، وعدم تجاوز الحدود التي رسمتها قواعده لكل منها.

ورغم أن مفهوم الرقابة يمكن أن يُنظر إليه من زوايا مختلفة، إلا أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة (٢٠٠٤) أوضح مفهوم الرقابة وأهدافها في المادة رقم (٣) منه، والتي نصت على ما يلي: «يُقصد بالرقابة الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

١. ضمان سلامة النشاط المالي، وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خُصص من أجلها.

٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء وحسن استخدام السلطة، والكشف عن الانحراف أينما وُجد.

٣. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

٤. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.»

ثانياً: أنواع أجهزة الرقابة والمساءلة واختصاصات كل منها

من المعروف أن البرلمان، أو السلطة التشريعية، هو أهم جهة رقابية في الدولة، كونه يتمتع بشريعة سياسية وشعبية ناتجة عن انتخاب الشعب له، ولأنه أيضاً يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة تمكنه من القيام بدور رقابي حقيقي. وإلى جانب البرلمان لجأت الدول إلى إنشاء أجسام رقابية مُتخصصة تقوم بمهام الرقابة والمحاسبة، وهي تتمثل في فلسطين بما يلي:

• المجلس التشريعي

منح القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لعام (٢٠٠٣) صلاحيات حقيقية للمجلس التشريعي؛ لتمكينه من القيام بدور رقابي فعلي على الحكومة، وذلك من خلال آليات رقابية تضمن النزاهة والشفافية في عمل الحكومة، وتقلل من فرص الفساد المالي والسياسي والإداري. في مقدمة الاختصاصات الرقابية للمجلس التشريعي، وهي

على الهيكل التنظيمي للديوان، وقبول استقالة رئيسه، وإقرار السياسات والأنظمة اللازمة لعمله.

• ديوان الرقابة المالية والإدارية

منح قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة (٢٠٠٤) العديد من الصلاحيات الواسعة للديوان لتمكينه من القيام بدوره الرقابي بشكل فعال، حتى أن القرار بقانون رقم (١٨) لسنة (٢٠١٧)، وهو القانون المعدل للقانون الأصلي، أعطى الديوان مكانة أعلى في الجهاز الرقابي في فلسطين، ومنحه صلاحيات أوسع تجعل منه جهازاً رقابياً فعالاً إذا ما تم استخدام هذه الاختصاصات والآليات بشكلٍ جدي. فهي تشمل حسب المادة (٢٣) اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات، ووضع الخطط والبرامج، ومراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها، والقروض والسلفيات، والمخازن والمستودعات، والبحث في أسباب القصور في العمل والإنتاج، والكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين، وبحث الشكاوى، والتدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد، ومعاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية، وما يتعلق بقرارات الصرف، ومراجعة القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين، ومراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الحكومية^١.

ولتعميق فعالية الديوان، لم يترك القانون أية

رقابة مُسبقة، مُناقشة البيان الوزاري وتشكيلة الحكومة، ومنح الثقة لها بالأغلبية المطلقة مادة (٦٦)، وكذلك مناقشة الموازنة العامة والتصويت عليها ضمن آلية محددة مادة (٦١).

كما منح القانون الأساسي للمجلس التشريعي رقابة لاحقة، وهي رقابة على الأداء الحكومي، ومن هذه الصلاحيات: حق سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها، لدرجة أنه لا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي المواد (٧٧ - ٧٩). وكذلك توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم مادة (٥٦)، وتشكيل لجان تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة مادة (٥٨). وكذلك مناقشة الحساب الختامي للسلطة الوطنية والتصويت عليه مادة (٦٢)، وإقرار الخطة العامة للتنمية مادة (٥٩)، والموافقة على القروض، حيث لا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة، إلا بموافقة المجلس التشريعي مادة (٩٢).

لكن يُلاحظ أن التعديلات الأخيرة على بعض القوانين، والتي صدرت بقرار بقانون، سحبت من المجلس التشريعي بعض الصلاحيات التي قد تحد من قدرته على القيام برقابة حقيقية، ومنها صلاحية المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، التي كان القانون الأصلي بشأن مكافحة الفساد يمنحها للمجلس، ثم أُلغيت من القرار بقانون، واقتصر التعيين على قرار الرئيس بعد تنسيب مجلس الوزراء. وكذلك تحديد الحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمصادقة

١. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، دور مؤسسات الرقابة الرسمية في بناء نظام نزيه في فلسطين، ٢٠٢١، رام الله - فلسطين.

٢. للمزيد من التفصيل حول هذه الصلاحيات انظر المواد (٢٤ / ٢٥ / ٢٩ / ٣٠) من قانون الديوان.



التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد، ومتابعتها ودراستها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيق والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية. ولها أيضاً الحق في ملاحقة كل من يخالف أحكام القانون، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، وكف يده عن العمل، ووقف راتبه وعلاواته وكافة استحقاقاته المالية عند اللزوم. كما تستطيع الهيئة استدعاء الشهود والمعنيين، وطلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات، والتنسيق مع الجهات المختصة لتعقب وضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد. وحسب هذه المادة أيضاً، للهيئة حق تحريك الدعاوى من خلال النيابة العامة، ولها أن تطلب من المحكمة ومن خلال نيابة جرائم الفساد، كإجراء مستعجل، وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو امتياز إذا تبين لها أنه تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً.

ومن حيث الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، فإنها تشمل كل الجهات الحكومية وشبه الحكومية، الأمر الذي يشير إلى صلاحيات واسعة للهيئة تجاه كل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، والجهات الأمنية والمحلية والمؤسسات العامة والجمعيات والنقابات والأحزاب، وغير ذلك.

• المحاسب العام

يُعتبر المحاسب العام أحد الأجهزة الرقابية التي تتولى الرقابة المالية، وهو عبارة عن دائرة في وزارة المالية. كما أنه أحد نقاط الارتكاز لنظام النزاهة الوطني في أي بلد، باعتباره المسؤول عن تدقيق

جهة حكومية أو شبه حكومية إلا وشملها ضمن الجهات الخاضعة لرقابة الديوان^٣، يُضاف إلى ذلك أن المرسوم الرئاسي رقم (٥) لسنة (٢٠١٧)، أخضع لرقابة الديوان كلاً من دوائر ومؤسسات وهيئات منظمة التحرير الفلسطينية، والسفارات والممثليات والبعثات الدبلوماسية، ومع أن هذه الصلاحية تزيد من دور الديوان، إلا أن المرسوم قيّد هذه الرقابة، حيث نص على أن تتم بناء على تكليف من رئيس الدولة.

• هيئة مكافحة الفساد

تتمتع الهيئة باختصاصات واسعة نصّ عليها قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته. فقد تضمنت المادة (٨) من القانون اختصاصات الهيئة بدءاً من حفظ جميع إقرارات الذمة المالية وفحصها، والتحقيق في الشكاوى، وشبهات الفساد، ومروراً بتوعية المجتمع بمخاطر الفساد، وذلك من خلال جمع المعلومات المتعلقة بكافة أشكال الفساد، وإيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات، وتبادلها مع الجهات المعنية في الداخل والخارج، والتنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد، والتنسيق مع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية، وانتهاءً بإعداد النشرات الدورية، ومراجعة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، والتنسيق مع الهيئات العربية والإقليمية والدولية المختصة بمكافحة الفساد.

وحسب المادة (٩) من القانون، يحق للهيئة تلقي

٣. للمزيد من التفصيل حول تلك الجهات، انظر المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المعدل لسنة (٢٠١٧).

بالتدقيق على عملها خلال (٢٠٢٠)، قامت بالرد على تقاريره، وأبدت الالتزام بتنفيذ توصياته^٦.

أما هيئة مكافحة الفساد، فقد ذكرت في تقريرها السنوي لعام (٢٠٢٠)، أنها تلقت خلال العام ما مجموعه (1,191) شكوى وبلاغاً، وقد تم إنجاز (٥٢٪) منها ومن شكوى وبلاغات مُدوّرة من سنواتٍ سابقة. كما أن الهيئة أنجزت خلال عام (٢٠٢٠) ما مجموعه (١٩٦) تقريراً مُتعلقاً بنتائج أعمال الفحص الميداني والتحليل المالي للشكاوى والبلاغات، علماً أن الهيئة قامت خلال عام (٢٠٢٠) بعمل (٩٢) زيارة ميدانية للفحص والتفتيش. وعلى صعيد التحقيق، بلغ إجمالي القضايا التحقيقية المقيدة على سجل جرائم نيابة الفساد منذ إنشائها عام (٢٠١٠) وحتى نهاية عام (٢٠٢٠)، ما مجموعه (٦٠١) ملف تحقيقي. كما بلغ إجمالي قضايا جرائم الفساد المقيدة على سجل قضايا محكمة جرائم الفساد في هذه الفترة، ما مجموعه (٢٤٩) قضية^٧.

أما المحاسب العام، وإضافة إلى تبعيته لوزير المالية، واعتباره منصباً عادياً في الوزارة، وعدم تمتعه باستقلال إداري، فإن الواقع يُشير إلى تأخر صدور الحسابات الختامية للسلطة الوطنية، وعدم انتظام صدورهما في المواعيد المحددة قانوناً. كما أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يملك أدوات قانونية لإلزام وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي،

دخل الحكومة ونفقاتها، حيث يدخل ضمن صلاحياته: ضمان امتثال السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية كما تم تجسيدها من خلال التخصيصات البرلمانية، وتشجيع استخدام المال العام على النحو الأمثل، ومنع الفساد من خلال تطوير إجراءات مالية وتدقيقية مصممة بشكلٍ فعّال من أجل تقليل الفساد، وزيادة احتمال اكتشافه^٨. ويُناط بالمحاسب العام عدة مهام، منها: تدريب المراقبين الماليين لتطبيق إجراءات الرقابة المالية الحديثة، ورفع كفاءة مستوى تخطيط الموازنة العامة وإعدادها وتنفيذها^٩.

ثالثاً: فعالية أجهزة الرقابة ميدانياً

من الواضح أن المجلس التشريعي الفلسطيني، المُعطلّ أولاً ثم المُنحلّ ثانياً بقرار المحكمة الدستورية، أصبح بحكم الغائب تماماً، وبالتالي فإن دوره الرقابي معدوم بصورةٍ كاملة.

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيبدو من تقريره السنوي لعام (٢٠٢٠)، أن دوره الرقابي يتزايد بصورة تدريجية، فخلال عام (٢٠٢٠) أصدر الديوان (١١٥) تقريراً موزعاً على قطاعات مختلفة، وتلقى (١٧٤) شكوى وبلاغاً، أنجز منها (٩٧) شكوى، وكذلك أنجز (١١٧) شكوى مُدوّرة من سنواتٍ سابقة. كما أحال الديوان خلال عام (٢٠٢٠) إلى هيئة مكافحة الفساد (٦) ملفات تتضمن شُبهات فساد. ويرى الديوان أن (٧٢٪) من الجهات التي قام

٦. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠، ص ١١.

٧. <https://www.saacb.ps/BruRpts/annualReportAr2020.pdf>.

٨. هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي ٢٠٢٠، ص ٢١ - ٣٠.

٩. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الخامسة، ٢٠١٩، رام الله - فلسطين، ص ١١٩.

١٠. المصدر السابق، ص ١٢٠.



بانتشار الفساد، وعدم الجدية في محاربتة ومحاسبة مرتكبيه.

٤. عدم استكمال إقرار بعض التشريعات اللازمة لمكافحة الفساد، ومنها قانون حق الحصول على المعلومات.

٥. تباطؤ القضاء الفلسطيني في إصدار الأحكام المتعلقة بقضايا الفساد.

٦. عدم ارتقاء البيئة القانونية (قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية) والمواد المنصوص عليها، لحجم الجرائم المرتكبة.

٧. عدم جدية بعض الشركاء في مؤسسات القطاع العام في تطبيق الاتفاقيات والخطط المشتركة.

٨. عدم وجود بيئة إعلامية مساندة للجهود الوطنية لمكافحة الفساد.

والمجلس التشريعي غائب تماماً، والمحاسب العام يُرسل تقاريره لمكتب الرئيس ومجلس الوزراء فقط، فبالتالي يبقى تطبيق مبدأ المساءلة منقوصاً.

رابعاً: التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة والمساءلة

لا شك أن الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية، واستمرار الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وجمود النظام السياسي الفلسطيني بسبب تعطيل إجراء انتخابات المجلس التشريعي وتغول السلطة التنفيذية على الحقوق والحريات العامة وغير ذلك من المؤثرات المحيطة التي ساهمت في تراجع ثقة المواطن الفلسطيني بعملية مكافحة الفساد، وتزايد شكوكه حول وجود هذه العملية أصلاً. وبشكل عام، يُمكن تسجيل العديد من التحديات التي تقف أمام جهود مكافحة الفساد، وتضعف من عملية الرقابة منها ما يلي:

١. غياب المجلس التشريعي وتعطيل دوره الرقابي.

٢. ضعف التنسيق الدولي في مجال تسليم المجرمين واسترداد المتحصلات الجرمية.

٣. تدني وعي المجتمع بمفهوم الفساد ومخاطره، ووجود انطباع عام لدى المواطن الفلسطيني

٨. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، الحسابات الختامية للموازنات العامة الفلسطينية / ورقة استقصائية، تموز ٢٠١٧، ص ١٤ - ١٥.

https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/b39fba3dd11b-692d4e27a4a17dcc0e14.pdf

٩. هيئة مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٥ - ٢٠١٨، ص ١٨.

<https://www.pacc.ps/library/viewbook/121>.



التوصيات

على ضوء التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة العامة في فلسطين، وفي محاولة للتغلب على تلك التحديات، نوصي بما يلي:

١. إجراء انتخابات للمجلس التشريعي وإعادة تفعيله، لبث الروح في النظام السياسي الفلسطيني.
٢. الالتزام بتنفيذ توصيات أجهزة الرقابة، وذلك حتى لا تبقى حبراً على ورق.
٣. إعادة النظر في القرارات بقانون التي صدرت مؤخراً، وأضعفت من دور أجهزة الرقابة، خاصة ما يتعلق بآليات تعيين رؤساء هذه الأجهزة، والتي أصبحت بيد السلطة التنفيذية بعيداً عن المجلس التشريعي.
٤. دعم أجهزة الرقابة دعماً لوجستياً، من حيث تزويدها بالموارد البشرية والمتطلبات المالية والفنية، حتى تتمكن من توسيع قدراتها الرقابية على عدد أكبر من الجهات الخاضعة لرقابتها، وفي مختلف المجالات، وتغطية العديد من المناطق.
٥. ضرورة قيام الجهات القضائية المختصة بمكافحة الفساد، من نيابة ومحكمة، بإنجاز عدد أكبر من الملفات التي تُحال إليها من أجهزة الرقابة، لتحقيق إنجازات أكثر على صعيد مكافحة الفساد.
٦. ضرورة قيام أجهزة الرقابة بنشر ما يُمكن نشره من تقارير وقرارات تتعلق بمكافحة الفساد، وذلك لإيجاد تواصل مع المواطنين، وخلق الثقة لديهم بدور هذه الأجهزة، وفعالية جهودها في مكافحة الفساد.