

الفصل الخامس

الفساد الإداري في فلسطين



الفصل الخامس

الفساد الإداري في فلسطين

بسبب غياب الإرادة السياسية للسلطة التنفيذية الفلسطينية في مواجهة الفساد، اقتصر العمل على التصدي لحالات الفساد من قبل المجلس التشريعي وبعض مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وبعض النشطاء والسياسيين الفلسطينيين. حيث لم تقم مؤسسات الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعملها بنجاعة في هذا المجال باستثناء التقرير الوحيد الذي استلمه المجلس التشريعي من رئيس هيئة الرقابة العامة⁽¹⁾ او اخر عام 1997، والذي اشار بشكل عام إلى وجود خلل في ادارة المال العام بينما انحصري معظم المحاولات والمبادرات اللاحقة في مجال مواجهة الفساد في أروقة المجلس التشريعي ولجانه، حيث بدأت أعمال اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة أمام بعض الممارسات والسلوك لبعض المسؤولين والتي وصفها رئيس هيئة الرقابة العامة بتجاوزات أو خلل في الأداء⁽²⁾.

(1) هيئة الرقابة العامة هي الهيئة الحكومية الرسمية التي تتولى مهمة الرقابة المالية والادارية على اعمال المؤسسات الرسمية والاهلية باستثناء الأجهزة الامنية ومؤسسة الرئاسة ويتبع رئيسها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

(2) راجع: د.عزمي الشعيبي، الفساد: دراسة حالة فلسطين المحتلة، ندوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 20-23 سبتمبر 2004.

وقد شكل المجلس التشريعي لجنة خاصة للتحقيق في موضوع الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية من ثمانية أعضاء بتاريخ 97/5/27. حيث أعدت اللجنة أسس وآلية عملها بنفسها والتي استندت إلى مجموعة من القواعد العامة من حيث تحديد القضايا المشتبه بها واستدعاء الشهود وطلب الحصول على الوثائق ومخاطبة المسؤولين في مؤسسات السلطة وإعداد التقرير والتوصيات. وقد توافقت اللجنة والمجلس التشريعي فيما بعد على تعريف متفق عليه للفساد، وقد جاء التعريف قريبا من تعريف منظمة الشفافية الدولية حيث عرّف المجلس التشريعي الفلسطيني الفساد بأنه "الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب (منافع) له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلاله لغياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع".

وبالرغم أن اللجنة لم تقم باستجواب جميع المسؤولين ومساءلتهم، وبشكل خاص العاملين في مكتب الرئيس ومسؤولي الأجهزة الأمنية، إلا أن التقرير وتوصياته شكلا حالة مساءلة هزت المجتمع الفلسطيني عندما قدمت تقريرها أمام المجلس التشريعي حيث أقر المجلس التقرير والتوصيات وأشار إلى وجود حالات فساد واضحة وأشارت إلى عدم كفاية الأنظمة والقوانين والتعليقات وآليات رقابة داخلية أو محاسبة جادة ودائمة مما شجع انتشار ظاهرة الفساد. ان توفر عناصر وعوامل سلبية اجتماعية وسياسية شكلت بيئة مناسبة لزيادة فرص الفساد، مثل غياب التشريعات التي تعزز مفهوم النزاهة والشفافية والمحاسبة، وضعف الرقابة وحرية الصحافة والإعلام في الحصول على المعلومات وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة وضعف استقلالية القضاء وتوغل السلطة التنفيذية وأجهزتها بما فيها الامنية على حساب السلطة التشريعية والقضائية، بالإضافة إلى ما توصلت إليه اللجنة بخصوص غياب العمل المؤسسي وغياب خطط العمل الشاملة وضعف الحكومة بإقرار الأنظمة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكل منها مما ساهم في تفاقم حالة تنازع وتداخل وتكرار الصلاحيات بين العديد من الوزارات.

هذا وقد أبرز التقرير حالات فساد قام بها مسؤولون من مراتب عليا، مثل وزراء،

وكلاء وزراء ومدراء عامون، واستخدموا مواقعهم للحصول على منافع لهم أو لغيرهم أو لتعزيز مراكز نفوذهم في السلطة والمجتمع بطرق غير قانونية. وطالب المجلس الرئيس عرفات بإحالة بعض المسؤولين إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيق، كما تم كشف مظاهر خلل وفساد في عدد من المؤسسات العامة شملت مسؤولي أجهزة أمنية ومستشارين في مكتب الرئيس. وأشار تقرير المجلس إلى استخدام بعض المسؤولين الصلاحيات المخولة لهم بحكم موقعهم لعقد صفقات مشبوهة والحصول على أموال من وراء ذلك. كما طالب المجلس الرئيس بوقف واستبعاد بعض المسؤولين عن العمل العام والطلب منهم إعادة الأموال التي حصلوا عليها بطرق غير مشروعة.

كما أوصى بضرورة مراجعة المجلس للتشريعي أحكام القانون الخاص بهيئة الرقابة العامة بحيث تصبح هيئة الرقابة أكثر فعالية وحيادية وذلك باقتراح مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيسها وإلزامه بتقديم تقريره السنوي للمجلس إضافة إلى رئيس الدولة. واقتراح توسيع صلاحياتها ليشمل التدقيق في أعمال الأجهزة الأمنية والشركات المملوكة للدولة. كما تضمنت توصياته بعض الاقتراحات لزيادة شفافية العمل في وزارات السلطة الوطنية، أشار التقرير إلى عدد من حالات الفساد التي تحتاج إلى مزيد من التحقيق الجنائي وذلك بإجراء تحقيق رسمي من قبل النائب العام تمهيدا للمحاكمة.

وتم تطوير مجموعة من التشريعات التكميلية لمواجهة وإضعاف البيئة المساندة للفساد وبشكل خاص موضوع المحاسبة، وفي هذا السياق تم:

1- تعديل القانون الأساسي (الدستور) باستحداث منصب رئيس الوزراء الذي يكون مسؤولاً عن أعماله أمام المجلس التشريعي (اعطاء وحجب الثقة) في حين أن الرئيس يأسر عرفات كان يرفض أن يكون مسؤولاً أمام المجلس رغم توليه أعمال تنفيذية واسعة على أعمال السلطة التنفيذية والتي ثبت أن معظم حالات الفساد الذي أشارت إليه التقارير تتمركز في المراتب العليا منها.

2- اقتراح تعديلات على التشريع الخاص بهيئة الرقابة العامة والموكل لها التدقيق في أعمال إدارات السلطة بحيث يحررها من التبعية لرئيس السلطة الوطنية الذي يتولى

مهام تنفيذية، وجعلها مستقلة ومهنية وحماية العاملين فيها من أي تأثير خارجي وذلك من خلال تعيين رئيسها من قبل المجلس التشريعي ومنع عزله من قبل السلطة التنفيذية مع حق نشر المعلومات وتقديم التقارير الدورية للمجلس التشريعي وإعطائها حق الاتهام وتحويل المشتبه بهم إلى النائب العام أو المحكمة.

- 3- تطوير التشريع الخاص بالسجلات العامة بحيث تفتح المعلومات والسجلات أمام الجمهور والصحافة وتحديد الحالات التي تدخل في نطاق المعلومات السرية.
- 4- تطوير التشريعات التي تلزم الحكومة وأجهزتها بإعلان العطاءات وشروط الحصول على التراخيص للجمهور وتشديد العقوبة على المخالفين لذلك.
- 5- إعداد التشريعات التي تحمي مؤسسات المجتمع المدني⁽¹⁾، وبشكل خاص الصحافة والإعلام ومؤسسات الرقابة المدنية، وحماية حقها في الحصول على المعلومات وحقها في توعية الجمهور في حقوقه المدنية وحقها في إحالة حالات الفساد للنائب العام في مجالات اختصاصها.
- 6- تطوير تشريعات الهيئات المحلية بحيث يجري تعزيز اللامركزية في عمل السلطة مما يوسع من دائرة الرقابة والمشاركة للجمهور على الأعمال العامة ويخلق حالة من الشعور بالمسؤولية ووضوح المرجعية للمسؤولين والعاملين في هذه الهيئات.
- 7- تطوير سلة التشريعات الاقتصادية التي تحد من تدخل العاملين في الأجهزة الحكومية بما فيها الأمنية في اقتصاد السوق ونشاطاته وقصر عملها على الرقابة وإعداد السياسات وتنفيذ القانون.
- 8- إحداث تعديلات تشريعية تجعل من تعيينات بعض الشخصيات الهامة، إضافة للوزراء، بحاجة لمصادقة المجلس التشريعي، مثل النائب العام، رئيس ديوان الموظفين، رئيس سلطة النقد.... الخ.

(1) قانون المنظمات والمؤسسات الأهلية الفلسطينية.

9- اقرار قانون يتعلق بالذمة المالية الخاصة بكبار المسؤولين (الافصاح) وقانون الكسب غير المشروع.

كما عمل المجلس التشريعي على اقتراح سياسات على السلطة التنفيذية تتعلق بتعزيز الديمقراطية وتطبيق اللامركزية والشفافية في عمل الحكومة وإجراء الانتخابات في معظم المؤسسات في مواعيدها.

وقد أظهرت تقارير المجلس التشريعي ولجانه التي عاجلت قضايا الفساد في ذلك الوقت تمرکزها في أوساط شريحة محدودة في قمة هرم السلطة أو في أوساط شخصيات ذات نفوذ من المراتب العليا في القطاع العام أو الأجهزة الأمنية أو الشركات الاحتكارية ذات العلاقة مع السلطة مثل هيئة البترول وشركة الأسمنت وهيئة التبغ والشركة الفلسطينية للخدمات التجارية⁽¹⁾، إلا أن انطباع الجمهور ووفقا لاستطلاعات الرأي تشير إلى اتساع ظاهرة المحسوبية والواسطة في مجال عمل السلطة، وبشكل خاص في مجال التعيينات الحكومية وتقديم الخدمات الصحية والبعثات والمنح التعليمية وتوزيع المساعدات الخيرية واستخدام فرص التشغيل للعاطلين عن العمل.

لقد أشارت تقارير الهيئات المحلية والدولية أن غياب المحاسبة في جسم السلطة البيروقراطي وتدني مستوى الأجور والرواتب في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة يهدد بانتشار ظاهرة الفساد من أعلى إلى أسفل أسوة بما هو حاصل في الدول المجاورة.

وينقسم الفساد وفقا لمرتبة من يمارسه إلى فساد أفقي (فساد صغير Minor Corruption) يشمل قطاع الموظفين العموميين الصغار بحيث يتطلب إنجاز أية معاملة مهما كانت صغيرة تقديم رشوة للموظف المسؤول، ويكاد يكون هذا الشكل معدوما في القطاع العام الفلسطيني. وفساد عمودي (فساد كبير Gross Corruption) يقوم به كبار المسؤولين ويتعلق بقضايا أكبر من مجرد معاملات إدارية يومية، كما يهدف إلى تحقيق

(1) الشركة الاحتكارية الام التي يديرها خالد سلام (محمد رشيد) مستشار الرئيس للشؤون الاقتصادية والتي جرى لاحقا ادماجها في صندوق الاستثمار الفلسطيني ويجري حاليا خصخصة بعض استثماراتها.

مكاسب أكبر من مجرد رشوة صغيرة وهذا الشكل موجود في مواقع عديدة في قمة هرم السلطة الفلسطينية⁽¹⁾.

وتتجلى ظاهرة الفساد في فلسطين بمجموعة من السلوكيات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وبالرغم من التشابه أحيانا والتداخل فيما بينها إلا انه يمكن إجمالها كما يلي:

- الرشوة (Bribery): أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفةً للأصول.
 - المحسوبية (Nepotism): أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة... الخ، دون أن يكونوا مستحقين لها.
 - المحاباة (Favoritism): أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.
 - الوساطة (Wasta): أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق
 - نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.
 - الابتزاز (Black mailins): أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد.
- ويمكن عموماً، رصد أهم الأسباب للفساد في هذه المرحلة كما اتضح من رصد التقارير الفلسطينية المحلية⁽²⁾ والدولية⁽¹⁾:

(1) د. أحمد ابو دية، جامعة القدس

(2) الدراسات الميدانية التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان بها فيها استطلاعات رأي أعدت لصالح الائتلاف.

أولاً: ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض اطرافها في الفساد، وإن كانت أحيانا تبدي استعدادا للتجاوب مع طروحات الاصلاح تحت تأثير الضغوط المحلية والخارجية.

ثانياً: عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سبباً مشجعاً على الفساد.

ثالثاً: ضعف البناء المؤسسي للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام وعدم اكتمال هياكلها ومؤسساتها الرقابية وبشكل خاص عدم تحديد مرجعياتها وصلاحيات كل منها بشكل واضح بما في ذلك الأجهزة الأمنية وأجهزة الرقابة والمحاسبة الداخلية.

رابعاً: ضعف دور وقلة خبرة البرلمان (المجلس التشريعي) وضعف قوة المعارضة فيه أضاف مزيداً من ضعف الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. وقد ساهمت المعارضة بتعزيز حالة الضعف بسبب مقاطعة جزء رئيسي منها للانتخابات، وبالتالي، فإن نجاح أغلبية ساحقة للحزب الحاكم (حركة فتح) جعل من دور أعضاء الحركة في التصدي لحالات الفساد مقيد بدرجة لا تسمح بالمساءلة الجدية وأضعف من دور الاعضاء المستقلين في هذا المجال، وهذا يفسر عدم استخدام المجلس لحقه في حجب الثقة عن المسؤولين عن الفساد رغم التهديد باستعمال هذا الحق وذلك بسبب ضغط (مركزية حركة فتح) والرئيس على معظم اعضاء المجلس من الحركة أو احتوائهم في اطار السلطة التنفيذية.

خامساً: ضعف الجهاز القضائي وغياب سيادة القانون: إن ضعف الجهاز القضائي شجع عناصر الفساد للتهرب من المحاسبة العادلة، كما أن عدم التزام أجهزة السلطة التنفيذية بتنفيذ حكم القضاء أو التدخل في أحكامه وأعماله من قبل السلطة وأجهزتها ولّد حالة من الشعور بعدم الأمان أو عدم جدوى التوجه للقضاء. وقد أشارت تقارير المجلس التشريعي المتعددة، وبشكل خاص تقارير اللجان القانونية والرقابة والمالية إلى أهمية استقلال جهاز القضاء وتعزيز قدراته، وأشارت معظم التوصيات إلى أهمية بناء مجلس القضاء الأعلى على أسس سليمة والمصادقة على مجموعة القوانين المعززة لذلك.

سادساً: غياب الشفافية وعدم السماح بالوصول للمعلومات والسجلات العامة، وبشكل خاص المالي فيها كالمعلومات عن الموازنة من حيث تفاصيل الإيرادات والنفقات، خاصة نفقات الأمن ومكتب الرئيس والمعلومات التي تتعلق بالشركات والاستثمارات التي تديرها مجموعة من الأشخاص نيابة عن السلطة أو الشركات التي تساهم فيها السلطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وقد شكّلت تقارير لجان الموازنة والاقتصادية والرقابة في المجلس التشريعي طلبات متكررة للكشف عن هذه الأموال والتي ولّدت ضبابية عملها بيئة مشجعة على الفساد.

ثامناً: المركزية الشديدة والتدخل في اقتصاد السوق: اعتمد النظام السياسي للسلطة الوطنية المركزية الشديدة من جهة والتدخل في اقتصاد السوق بشكل مباشر كشريك أو محتكر من جهة أخرى وقد ثبت من تقارير القطاع الخاص والمجلس التشريعي أن الأطراف المتنفذة في وظائف عامة لها علاقة بالاقتصاد شكلت شركات مع آخرين دون أن تساهم ماليا وحظيت على مكاسب وثروات ووكالات محلية لشركات أجنبية دون وجه حق.

تاسعاً: ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها بما فيها أجهزة الرقابة الداخلية التي لا يتعدى دورها تقديم تقارير لمسؤول المؤسسة فقط.

عاشرا: تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة مع غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص، وهو ما يفتح المجال للممارسة الفساد.

حادي عشر: غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.

ثاني عشر: قلة التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه.

وقد أدى الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبرز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانحيار القيم وعدم تكافؤ الفرص. كما أدى الفساد إلى تراجع المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحقوق العام. كما أدى إلى الشعور بالظلم لدى الغالبية مما أدى إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وزاد من حالة التذمر وحجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب اضعف من قدرة المجتمع الفلسطيني على التضامن في مواجهة الاحتلال والشعور بالملكية العامة للمشروع الوطني.