



وزارة الداخلية



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية



هيئة مكافحة الفساد

مداخلات ووقائع ورشة عمل حول

دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

المنعقدة في رام الله - فلسطين بتاريخ 2013/8/27

10

الطبعة الثانية

وزارة الداخلية:
الماصيون - مقابل رئاسة الوزراء
هاتف: 2946540
فاكس: 2946542
الصفحة الالكترونية: www.moi.pna.ps

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية:
الماصيون - عمارة صابات - ط1
الهاتف:
022975320
022975321
الفاكس: 022950704
البريد الالكتروني: info@pngo.net
الصفحة الالكترونية: www.pngo.net

هيئة مكافحة الفساد:
البييرة - البالوع - شارع مكة
الهاتف
022424016
022424017
022424018
الفاكس: 022424015
البريد الالكتروني: info@pacc.pna.ps
الصفحة الالكترونية: www.pacc.pna.ps



وزارة الداخلية



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية



هيئة مكافحة الفساد

مداخلات ووقائع
ورشة عمل حول

«دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد»

المنعقدة في رام الله - فلسطين

بتاريخ 2013/8/27

10

وزارة الداخلية:
الماضيون - مقابل رئاسة الوزراء
هاتف: 2946540
فاكس: 2946542
الصفحة الالكترونية: www.moi.pna.ps

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية:
الماضيون - عمارة صابات - ط 1
الهاتف:
022975320
022975321
الفاكس: 022950704
البريد الالكتروني: info@pngo.net
الصفحة الالكترونية: www.pngo.net

هيئة مكافحة الفساد:
البيرة - البالوع - شارع مكة
الهاتف
022424016
022424017
022424018
الفاكس: 022424015
البريد الالكتروني: info@pacc.pna.ps
الصفحة الالكترونية: www.pacc.pna.ps

تنويه:

أوراق العمل تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تلزم هيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية وشبكة المنظمات الأهلية بتبنيها.

المحتويات

الرقم	الموضوع
7	التقديم
9	كلمة رئيس هيئة مكافحة الفساد / السيد رفيق النتشة
13	كلمة وزير الداخلية الدكتور / سعيد أبو علي
15	كلمة عضو اللجنة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية / الدكتور علام جرار
19	أوراق العمل
21	الورقة الأولى: «إجراءات تسجيل منظمات المجتمع المدني» أ. عبد الناصر الصيرفي / وزارة الداخلية
25	الورقة الثانية: «إجراءات ترخيص منظمات المجتمع المدني من الجهات المختصة» أ. خالد طمیزی / وزارة الشؤون الاجتماعية
29	الورقة الثالثة: «دور وزارة الداخلية في متابعة عمل منظمات المجتمع المدني» أ. أحمد ذبالح / وزارة الداخلية
43	الورقة الرابعة: «منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد» د. عبد الرحمن التميمي / شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية
55	الورقة الخامسة: «دور ديوان الرقابة المالية والإدارية» سامر أبو قرع وسوزان خلف / ديوان الرقابة المالية والإدارية
63	الورقة السادسة: «الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني» أ. فواز أبو زر / مجلس الوزراء
69	الورقة السابعة: «قانون مكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني» أ. رشا عمارنة / هيئة مكافحة الفساد
75	المدخلات النهائية والأسئلة
81	ملخص التوصيات الختامية
85	ألبوم الصور

التقديم:

انطلاقاً من رؤية ورسالة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تهدف إلى الوصول لمجتمع خال من الفساد، يقوم على أسس النزاهة والشفافية والمساءلة، عملت هيئة مكافحة الفساد وأطراف تنفيذ الاستراتيجية على تعزيز الثقافة المجتمعية الراضة لظاهرة الفساد ووضع التشريعات والآليات والأسس لتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد بالسبل القانونية.

ومن أهم الشراكات التي عملتها هيئة مكافحة الفساد مع المؤسسة الرسمية الفلسطينية والمجتمع المدني الفلسطيني، الشراكة مع وزارة الداخلية وشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية التي انضمت إلى أطراف تنفيذ الاستراتيجية. حيث أخذت على عاتقها العمل من أجل تنفيذ الاستراتيجية التزاماً بقانون مكافحة الفساد رقم (1) لعام 2005 (المعدل).

احتوت اتفاقية الشراكة بين الهيئة ووزارة الداخلية على تنفيذ دراسات وورشات عمل ودورات تدريبية وتعديلات قانونية، أما اتفاقية الشراكة بين الهيئة والشبكة فاحتوت على تنفيذ دراسة وعدة لقاءات ودورات لأعضاء الشبكة وخصوصاً العاملين فيها من فئة الشباب. وجاءت ورشة العمل هذه انطلاقاً للشراكة التي نأمل أن تستمر في المستقبل.

واستمراراً للأنشطة التي نفذتها الهيئة وشركاء من المؤسسة الرسمية والمجتمع المدني الفلسطيني، عقدت هيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية وشبكة المنظمات الأهلية ورشة العمل هذه تحت عنوان: «دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد»، في رام الله، بتاريخ 27 آب من العام 2013، وبمشاركة أكثر من مئة من ممثلي اتحادات وجمعيات المجتمع المدني الفلسطيني، إضافة إلى جهات رسمية أخرى. وقدمت في هذه الورشة كلمات افتتاحية لكل من رئيس هيئة مكافحة الفساد، ووزير الداخلية، ومجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية، إضافة إلى سبع أوراق عمل، تمت مناقشتها في نهاية الورشة.

وتمخض عن ورشة العمل عدة توصيات مجملتها في هذا الكتيب، الذي احتوى على الكلمات الافتتاحية وأوراق العمل والمداخلات.

يطيب للمنظمين الثلاث أن يتقدموا ببالغ الشكر والتقدير إلى المؤسسات التي أخذت على عاتقها مكافحة الفساد، عبر مشاركتها في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ووضع إمكاناتها لتكملة جهود هيئة مكافحة الفساد في تأدية واجبها لوضع حد للفساد والمفسدين في فلسطين.

هيئة مكافحة الفساد - وزارة الداخلية - وشبكة المنظمات الأهلية.

كلمة معالي السيد رفيق النتشة رئيس هيئة مكافحة الفساد

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي الأخ سعيد أبو علي وزير الداخلية المحترم، سعادة الأخ الدكتور علام جرار عضو اللجنة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية، أيتها الأخوات والإخوة جميعاً، يسعدني أن التقى بكم في هذه الورشة لبحث هذا الموضوع المهم الذي تنعكس نتائجه على قطاعات المجتمع الفلسطيني كافة، هذا المجتمع الذي لا تمر عليه ساعة بدون تقديم شهداء أو جرحى أو معتقلين، أو تعذيب على الحواجز أو حرق كنانس أو مساجد أو مصادرة أراضٍ أو استيطان، أمام عالم يزعم أنه عالم الديمقراطية والحرية وأمام ظلمة لا يعرفون للعدالة معنى إلا تأمين مصالحهم الخاصة.

هذا المجتمع الفلسطيني الذي تحدى العالم الاستعماري كله عشرات السنين وما زال، يستحق أن يكون له سلطة وطنية نظيفة يفتخر بها كل فلسطيني، يتناسب مع تضحيات هذا الشعب الذي بدأ التضحيات عام 1882، أي عندما واجه المستوطنين بالحجارة والمجارف والعصي، هذا الشعب الذي ضحى أكثر من أي شعب آخر في التاريخ نسبة لعدد سكانه.

عقدت هذه الورشة لتعاون جميعاً في هذا المجتمع المناضل للوصول إلى الحقيقة المشرفة التي تخدم أبناء شعبنا، إن هذا الشعب يستحق الخدمة في أحسن مواصفاتها، ومنظمات المجتمع المدني منظمات تساهم في هذا العمل، فإن نحن في هيئة مكافحة الفساد لكم، ووزارة الداخلية تعمل لأجل الشعب الفلسطيني، وكل مؤسسات الوطن تصبّ في خدمة هذا الشعب الفلسطيني، نحن معنيون أن نعرف الحقيقة وأن نتعلم أكثر فأكثر لخدمة أبناء شعبنا.

كثيراً ما يسأل المواطن العادي: كم منظمة مدنيّة لدينا؟ اعذروني على جهلي، لا أعلم، وأسأل وزير الداخلية، وهو أيضاً لا يعلم، لأن كل يوم هنالك زيادة وتحديث، هذا مثال حيّ لمجتمع حيّ، يريد أن يشارك وأن يعمل، ولكن أين النتائج؟ وأين العمل؟ وكيف تمّت هذه الجمعيات؟ هذا سؤال يجب الإجابة عنه، ونعلن نحن هيئة مكافحة الفساد بناء على خبرتنا من حيث وجدنا وهي فترة قصيرة مع معالي الأخ سعيد أبو علي التعاون الكامل معكم من أجل الوصول للأفضل. هل كل المنظمات الأهلية في فلسطين مسجّلة حسب الأصول؟ معروف هدفها وقوانينها وحساباتها وانتخاباتها والجمعية الإدارية وغير ذلك؟ إذا كانت الإجابة نعم، فيجب أن يعرف الجميع كل هذا الكلام وينشر، وإذا كان لا، فيجب علينا أن نبادر لمعرفة ما هي منظمات المجتمع المدني، وأن لا نتركها هكذا، وأنتم تعلمون أين وصلت بعض المجتمعات حين تركت الأمر مفتوحاً كما هو الآن.

كما تعلمون نحن في هيئة مكافحة الفساد نمّد أيدينا للعمل مع كل من يخدم هذا المجتمع وهذا الشعب، تحت أي عنوان من العناوين، وربما يصحّ ما يقال بأن هيئة مكافحة الفساد هي أكثر هيئة تتغلغل

في عمق المجتمع الفلسطيني، وتتعاون مع مراكز القوى والفعاليات في هذا المجتمع، وهذا يسرنا ويسعدنا، وسنستمر في ذلك. وقمنا بنشاطات متعددة ومختلفة مع كل القوى، ووضعنا آليات للعمل المشترك في وزارة التربية والتعليم وفي وزارة الأوقاف مع بعض منظمات المجتمع المدني ومراكز القوى الفلسطينية الهيئات والفصائل والمجلس التشريعي، لم نترك أي جهة لم ندعها للتعاون معها، وحمد الله فقد تم التعاون مع الكثير منهم، إذا لم يكن الجميع فالأغلبية الساحقة تعاونت معنا. من أجل هذا نقول: يجب أن نتعاون لتحقيق الهدف، هدف الشعب الفلسطيني، نحن لسنا في صراع حزبي ولا تكتلي ولا طائفي، نحن شعب واحد، ومهمتنا أن نخدم مجتمعاً واحداً يشرفنا أن نخدمه. من أجل ذلك كانت هذه الورشة. وأنا متفائل جدا من أنكم ستصلون إلى كل ما يدعونا للتعاون مع بعضنا للوصول إلى الهدف المرجو، وهو الهدف الأعلى للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لمجتمع فلسطيني خال من الفساد، وأن نخرج من مقولة: (كل من عليها فاسد، كل ما فيها فساد). وهذا لا يجوز. ونحن كأفراد وكجماعات لدينا آفة، هي أننا إذا جلسنا في مجلس وتحدثوا عن فلان. إذا كان هذا الشخص طيباً يحكى عنه كلمتان أو ثلاث وينتهي الكلام، ولكن إذا تم الحديث عن متهم بالسرقة وهو ليس سارقاً فعلياً، تُكبر الحقائق لتصبح السرقة أو الاختلاس مضاعفاً في الكمية، وكل شخص يخرج من هذه الجلسة يتكلم مع 100 من الأفراد، إذن متى سنأخذ بقول الله تعالى: (يا أيها الذين آمنوا إن جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا) صدق الله العظيم. إذا أين البيّنة؟ وأنتم لديكم منهجان: المنهج الأول، العلمي والموضوعي، وهو الذي يقوم على البيّنة، أو المنهج الجاهلي المتخلف الذي يقوم على الإشاعات، ولذلك فهذه مهمتنا جميعاً فرداً فرداً، إذا أراد أحد الاستفسار والبيّنة ليسأل ويتحقق، هذه الآفة علينا جميعاً أن نتعاون لكي ننقل من مرحلة إلى مرحلة، ويكون للكلمة قيمة، وأن نحافظ على كرامة الإنسان، ولذلك نُسأل من كثير من الناس: لماذا لا تعلنون عن القضايا التي تعملون عليها؟ ولكن إذا أعلننا عن أي متهم بأنه متهم سنكون شوّهنا سمعته وشهرنا به قبل أن تثبت عليه الجريمة، لهذا فنحن في هيئة مكافحة الفساد لا نعلن عن أي متهم إلا بعد تحويله إلى المحكمة، لأن هيئة مكافحة الفساد لا تدين ولا تبرئ بل تجمع الملف وتحوّله إلى المحكمة.

ولله الحمد في هذه الفترة القصيرة، وجدت هيئة مكافحة الفساد في مكانة عالية ومحترمة في المجتمع الدولي، وتصلنا تقارير وتقييمات نرفع بها رأسنا، وهذا بفضل الله أولاً، ثم بفضل الداعمين لنا من المسؤولين، ثم بالعمل الدؤوب والمخلص والواعي من قبل جميع العاملين في الهيئة.

نواجه دائماً بسؤال: ماذا تلقينا منكم؟ العملية في مكافحة الفساد هي ليست مقتصرة على التحصيل المالي من الفاسدين، وإنما هي عملية ردع. فعندما تحاسب فاسداً فإنك تردع الآخرين. نعم أعلننا أننا قمنا بتحصيل 10 مليون دولار، ولكننا لم نعلن من قبل أننا قمنا بتحصيل 40 مليون دولار من أحد رجال الأعمال المختلسين في بلد عربي، وأقيمت عليه دعوى ولكن لم يتم التحصيل إلا بعد اتصالات ومحاولات عديدة، كما قمنا باسترجاع مبلغ 20 مليون دولار من آخر في بلد عربي آخر، نحن لا نفتخر بتحصيل هذه الملايين لأن هنالك شبهة واحدة قد نحصل منها المليار، ولا ننكر أننا وجدنا حالات فساد، ولكن من الظلم لأنفسنا ولشعبنا أن نبالغ في هذا الموضوع مبالغة غير طبيعية، لدينا حالات فساد نعم، ولكن ليس كل من عليها فاسد، نحن نحصل على إحصائيات دولية تشير إلى أن

الفساد المتواجد عندنا أقل بكثير من دول أخرى، فلن نتردد ولن نتوقف عن ملاحقة الفاسدين، حتى لو كان الفساد في دولار واحد لنصل إلى مجتمع خال من الفساد، كل فرد هنا هو جندي في مكانه وأمين على ما يملكه، ويأمر بالمعرف وينهى عن المنكر، ويمكن أن يبلغ عن أي حالة اشتباه بالفساد عن هؤلاء الذين يقفون في الخندق الإسرائيلي لهدم هذا الشعب، لذلك فنحن دائماً نقول ونحن صادقون: بأن الفساد والاحتلال وجهان لعملة واحدة.

اعتذر عن الإطالة عليكم، وأشكركم جميعاً للحضور، أشكر معالي وزير الداخلية وسعادة الأخ علام جرار والأخ المقدم، وإلى اللقاء بصورة مستمرة في ميدان محاربة الفساد إلى أن نقضي عليه، وكثير من الناس يقول: بأن الفساد قوي، نعم، إنه قوي، ولكن لأنه لم يتصد له أحد من قبل، فعندما تتصدون أنتم له، ستجدون أنه أوهى من خيوط العنكبوت، ونحن إن شاء الله مستمرين معكم، وإلى اللقاء في ساحة المقاومة المستمرة في مكافحة الفساد.

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

كلمة معالي وزير الداخلية

الدكتور سعيد أبو علي

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي الأخ أبو شاكر، سعادة الدكتور علام جرار، أرجو أن تسمحوا لي جميعاً بأن أستهلّ بحمد الله والترحّم على شهدائنا الأبرار، كل شهداء شعبنا من الأولين، مروراً بمن اعتلوا أمس من مخيم قلنديا إلى الآتين، حتى فلسطين الدولة الحرة المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، وأن أجدد العهد لأسرانا البواسل بأن حريتهم وحرية شعبهم وحرية واحدة لا تتجزأ، وأعتبر عن شرف كبير أحظى به لمشارككنم بافتتاح هذه الورشة الهامة في سياق نضالنا الدؤوب، لاستكمال بناء دولتنا وبناء منظومتها القانونية والإدارية على أسس قوية راسخة من العدالة والديمقراطية، من الحرية والنزاهة والشفافية التي تليق بأبناء شعبنا وإصراره على تحقيق أهدافه الوطنية وبناء النموذج الأفضل، وبلوغ الاستثناء الذي يعبر عن وضعه وقيمه الاجتماعية.

هذه الورشة التي يلتقي في رحابها شركاء أساسيون من مؤسساتنا الرسمية والأهلية، شركاء في البناء والأداء وفي ممارسة الرقابة والتصويب المستمر، الذي يعالج نقاط ضعف ويجتنب مواطن إخفاق ويكافح آفة الفساد، مما يعزز من قوة البناء وصدقية الأداء الذي نتطلع جميعاً إلى بلوغه وضمان ديمومته، وحمايته في نطاق تضامن جهود المجموعة الوطنية بكل مكوناتها، وفي المقدمة عناصر الاختصاص والمسؤولية المباشرة والقانونية حتى في نطاق التسيير الإداري الحديث، والإدارة الحديثة والنموذج الذي يمكن أن تقدمه المؤسسات الطليعية ذات الطبيعة المجتمعية والمدنية المنبثقة من احتياجات المجتمع، والمكملة لدور المؤسسات الرسمية وما تتركه من أثر فعال في بيئة عملها وفي اختصاصها. وفي هذا السياق أودّ التنويه إلى الأهمية المحورية التي تعطيها إستراتيجية وزارة الداخلية المعلنة ورؤيتها لموقع ودور مؤسسات المجتمع الدولي وما تسعى إلى بلورته من شراكة حقيقية وفعالة في قطاع الأمن الفلسطيني وإلى أهمية ما تم تحقيقه في هذا المجال، ليس فقط في مجال الالتزام والوعي والثقافة أو التواصل والتنسيق والتعاون بكل مجالات التعاون الممكنة والمتاحة، بما في ذلك التدريب والتأهيل خاصة في مجال الحريات والديمقراطية وحقوق الإنسان، بل في نطاق الشراكة الحقيقية التي نتطلع إلى تعزيزها وتأسيسها ومأسستها، هذا ما نتطلع إليه ونأمل تحقيق المأسسة رغم حجم الإنجاز الذي تحقق على المستوى الوطني، كما تؤكد منظمات الاختصاص وطنية ودولية، وأسوق هنا مؤسسة أمان ومنظمة الشفافية الدولية في وثائقها الحديثة التي تشير إلى نموذج في المنطقة إلى قصة نجاح جديرة بالبحث وتعميم تجربتنا الوطنية، الأمر الذي يشكل منبع اعتراز لنا جميعاً وهكذا ينبغي أن يكون لنواصل البناء على ما تحقق، ولنشعر أننا نتقدم.

في نفس هذا الإطار أود أن أحيي أبو شاكر وهيئة مكافحة الفساد لعقد هذه الورشة التي من شأنها أن تدفع بنفس الاتجاه ونحو نفس الهدف، تحقيق الشراكة في نطاق موضوع الاختصاص موضوع مكافحة

الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، حيث لوزارة الداخلية هنا أيضا دور ومسؤولية مع منظمات المجتمع المدني وهيئة مكافحة الفساد في إطار ما نظمه قانون الجمعيات في الوزارة، وأناطه بها من دور رقابي لمساعدة الجمعيات والهيئات في تحقيق أهدافها التي تضمنتها أنظمتها الأساسية سعيا لتحقيق الكفاءة والاستغلال الأمثل للموارد، وبما يشمل دراسة الخطط والبرامج والأنشطة ومدى مواءمتها لتلك الأهداف، والتأكد من صحة وسلامة الإجراءات وتوافقها مع البرامج والمشاريع.

إن لمؤسسات المجتمع المدني دوراً لا يقل أهمية لتعزيز قيم النزاهة والمساءلة داخل المؤسسات ذاتها، بوضع اللوائح وتطوير المعايير وتقييم مدى الالتزام بتلك القيم وتطبيق تلك المعايير، وصولاً إلى تطوير المؤشرات التي تمكن ليس فقط من المساءلة، وإنما الإسهام برفع الوعي العام المجتمعي نحو المسؤولية الوطنية الجماعية بشأن قضايا الفساد، خاصة وأن المؤسسات المجتمعية قنوات إسهام أساسية في نشر المعرفة في مجال هذه القضايا، بالإضافة إلى منظومة الحقوق والمنظومة القانونية والتأشير لأي انتهاك أو مساس بها، وكيفية التعامل مع الانتهاك المتوقع.

إن الدراسة والأبحاث في هذه المجالات بالإضافة إلى الاستشارات القانونية تشكل جزءاً لا يتجزأ من برامج بناء الذات والإسهام في بناء القدرات الوطنية العامة التي يجب أن تحظى بالنصيب الأوفر من الاهتمام، مما يمكن من ممارسة ذلك الدور المنوط بمؤسسات المجتمع المدني بصورة مسؤولة فعالة وموضوعية وفق الأصول التي تحقق الغاية والهدف الأسمى، وهي حماية المجتمع وتصويب الأداء وعدالة المساءلة على هذه الأرضية من التلاقي للمصالح الوطنية العليا، تتأتى أهمية الشراكة وبالتالي أهمية هذه الورشة التي تنظمها مشكورة هيئة مكافحة الفساد الطرف الأساسي الأصيل صاحب الهدف النبيل الذي نعبر عن اعتزازنا وتقديرنا لجهده ودوره منذ نشأته الحديثة.

الأخوات والإخوة، أخي أبو شاكر، مرة أخرى أعبر عن اعتزازي وتقديري لدعوتكم الكريمة وأعبر عن احترامي وتقديري لجهودكم وجميع منتسبي الهيئة الموقرة -هيئة مكافحة الفساد- عن ترحيبي وتقديري لأهداف عقد هذه الورشة والمشاركين فيها من مؤسسات مجتمعنا المدني التي نعزز بالشراكة معها وعن تقدير واعتزاز وزارتنا-وزارة الداخلية-بعلاقة التعاون والشراكة القائمة بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني، وبينها وبين هيئة مكافحة الفساد الموقرة مؤكداً أن الحرص الدائم على استمرار تطويرها وتعزيزها.

راجيا لكم إخوتي الأعضاء كامل التوفيق والنجاح والاستمرار.

والسلام عليكم ورحمة الله

كلمة سعادة الدكتور علام جرار عضو اللجنة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي الأخ رفيق الننتشة رئيس هيئة مكافحة الفساد، معالي الأخ سعيد أبو علي وزير الداخلية، الإخوة والأخوات ممثلو الوزارات المختلفة الحاضرة معنا اليوم، الإخوة والأخوات ممثلو المؤسسات الأهلية، زملائي الأعضاء، الإخوة الحضور، أهلاً وسهلاً بكم جميعاً.

بداية اسمحوا لي أن نترحم على شهداء شعبنا وشهداء فلنديا الذين سقطوا البارحة، اسمحوا لي أن أحبيكم جميعاً باسم شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية في هذا اللقاء، الذي يجمع بين ممثلي الوزارات وتحديداً وزارة الداخلية وهيئة مكافحة الفساد والمؤسسات الأهلية، ليس فقط من أجل إطلاق حوار، لأن الحوار، كان موجوداً من قبل سنوات، ولكن تعميق هذا الحوار والنقاش على درجة عالية في الأهمية وهي نقاش مكافحة الفساد في مجتمعنا الفلسطيني.

يأتي هذا النقاش ضمن جهود شبكة المنظمات الأهلية وجهود هيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية لتنسيق الجهود وتعزيز العمل وتطوير الآليات والاستراتيجيات للحد من الفساد في كل مجتمعنا برؤية تركز أولاً على دور العمل الأهلي الفلسطيني في المساهمة مع القطاعات الأخرى في مواجهة هذه الظاهرة، كما تركز إلى الفهم العميق لدور الشبكة في تعزيز دور الحكم الصالح، وتطوير أنظمة المساءلة والمحاسبة في البناء الداخلي للمؤسسات، وتعزيز مفهوم المساءلة المجتمعية لأداء المؤسسات الأهلية في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمجتمعنا الفلسطيني.

تدرك الشبكة عظم المسؤولية الملقاة على عاتقها، على اعتبار أن القطاع الأهلي الفلسطيني هو أحد المكونات الهامة والرئيسية في بناء المؤسسات الفلسطينية، وأن أداء هذا القطاع بمختلف جوانبه له أثر كبير على حياة الناس وحياة المواطنين وتعزيز صمودهم. لقد ارتبط مسار العمل الأهلي الفلسطيني عبر سنين تكونه وتشكله مع نضال شعبنا وحركته الوطنية في سبيل الحرية والاستقلال، وكان رادفاً مهماً ومشاركاً أساسياً في مراحل تطور النضال الفلسطيني، وشكّل الذراع المهم في العمل الكفاحي والشعبي، واستطاع أن يؤسس من خلال العمل الجماهيري ونهج العمل المدني المقاوم لبناء شعبيّ مقاوم، شكلت الانتفاضات الفلسطينية المتعاقبة أحد أبرز تجلياته.

لقد شكل قيام السلطة الفلسطينية تغييراً هاماً في الإطار العام الذي عمل القطاع الأهلي من خلاله، وعملت المؤسسات الأهلية من خلاله، الأمر الذي أملى على القطاع الأهلي إحداث تغيير في بلورة رؤية جديدة للعمل الأهلي تركز على ثلاث مكونات رئيسية:

أولاً: الإطار الوطني، وذلك ما يعزز الدور الأهلي في الانخراط والمساهمة في إنجاز مهام التحرر الوطني والاستقلال من خلال تعزيز صمود المواطنين ومقاومة سياسات الاحتلال في الضم والاستيطان وجدار الفصل العنصري ومقاومته، وتفعيل التضامن الدولي ضمن رؤية تهدف إلى عزل إسرائيل ومقاطعتها وفرض العقوبات عليها وتعزيز صمود المواطنين الفلسطينيين، مما يمكنهم من مواجهة التحديات.

ثانياً: الإطار التنموي، وتحديدًا على صعيد بلورة سياسات تنموية ملائمة وتحقيق أهداف التنمية بالمشاركة مع القطاعات الحكومية.

ثالثاً: الإطار القانوني، الذي يركز إلى المساهمة في التحول الديمقراطي وتعزيز البناء المؤسسي والدفاع عن حرية واستقلال العمل الأهلي الفلسطيني في إطار القانون وفي إطار الحقوق، كما كفلها النظام الأساسي الفلسطيني (حرية التعبير، حرية التجمع، حرية التنظيم).

إننا ننظر لهذا اللقاء باعتباره معلماً بارزاً، يؤسس لعلاقة مستقبلية، أو يكمل لعلاقة سابقة تقوم على أساس الفهم المشترك والمصلحة المشتركة في التصدي لظاهرة الفساد، مما يعزز من ثقافة البناء المؤسسي وسيادة القانون، وقيم النزاهة، والمساءلة، والثقافة الاجتماعية القائمة على العدل والمساواة، وتكافؤ الفرص، ونعتمد أيضاً أن جهود هيئة مكافحة الفساد ودورها الأساسي في التصدي لمفاسد الفساد وجهودها في تطوير إستراتيجية وطنية فلسطينية لمكافحة الفساد، والتي كانت نتيجة لعملية تشاور وحوار واسع مع معظم مكونات المجتمع، هي خطوة في الاتجاه الصحيح، ومن هنا فنحن على استعداد تام للمساهمة في الإستراتيجية وتحمل المسؤولية والأعباء لترجمة هذه الإستراتيجية إلى أفعال وإجراءات محددة، في هذا المجال فإننا كمنظمات أهلية وبما أنه تم ذكر تأسيس المجلس التأسيسي للقطاع الأهلي الذي يضم شبكة المنظمات الأهلية والاتحاد العام للجمعيات الخيرية والهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية، سنعمل بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية من أجل ترجمة هذه الإستراتيجية إلى إجراءات وأفعال محددة سوف ترتقي بالعمل الأهلي الفلسطيني إن شاء الله.

إننا وإذ نشيد بالمهام التي تضطلع بها الهيئة، فإننا نؤكد أن المفاهيم الأساسية التي ارتكزت إليها الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية في أن العوامل الأساسية التي تشكل الأسباب الرئيسية لظاهرة الفساد في مجتمعنا تبقى الاحتلال الإسرائيلي، وكما قال الأخ أبو شاكر: إن الاحتلال والفساد وجهان لعملة واحدة، كما أشير أيضاً إلى الإستراتيجية بأن الفقر والفروق الاجتماعية التي يشهدها المجتمع الفلسطيني حديثاً تشكل عاملاً أساسياً لاستشراء ظاهرة الفساد في المجتمع، ومن الواضح أيضاً أن غياب سيادة القانون ونزعة عدم الالتزام بالإجراءات والتعليمات تخلق حالة من عدم الثقة المؤسسي الأمر الذي يؤدي إلى زعزعة ثقة الناس بالمؤسسة بشكل عام سواء كانت حكومية أو أهلية.

أخيراً، اسمحوا لي مرة أخرى أن أشكر هيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية على العمل الكبير الذين يقومون به في سبيل خلق بيئة ممكنة لعمل المؤسسات الأهلية، ونجدد العهد هنا في شبكة

المنظمات الأهلية وممثلي العمل الأهلي الفلسطيني، سواء كانوا اتحاد الجمعيات الخيرية أم الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية التزامنا التام أولاً في الإطار القانوني والتزامنا في التعاون المشترك من أجل تعزيز استقلالية العمل الأهلي من جانب، ومن جانب آخر تعزيز البناء المؤسسي الفلسطيني بما يمكّن مجتمعنا من مواجهة التحديات وتحقيق الحرية والاستقلال.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

أوراق عمل

« إجراءات تسجيل منظمات المجتمع المدني »

أ. عبد الناصر الصيرفي
وزارة الداخلية

منح قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينيين الحق في تشكيل وتأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والانضمام إليها؛ كما نظم هذا الحق وبيّن الإجراءات المطلوبة للحصول عليه من جهة، ولتسهيل الوصول إليه من جهة أخرى.

جعل القانون وزارة الداخلية الوزارة المعنية بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بموجب نص المادة (2) التي عرفت (الوزارة) بأنها وزارة الداخلية، وأوجب القانون حسب المادة (3) على وزارة الداخلية أن تنشئ ضمن هيكلتها دائرة خاصة تعنى بشؤون تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بالتنسيق مع الوزارة المختصة، وأن تحتفظ بثلاثة سجلات خاصة بالجمعيات، هي:

1. سجلّ تقيد فيه طلبات التسجيل بأرقام متسلسلة تبعاً لتاريخ تقديمها.
 2. سجلّ عامّ لجميع الجمعيات والهيئات التي تم تسجيلها، مدون فيه أسماء ومراكز نشاطها وأهدافها وأيّة معلومات أخرى تراها الدائرة ضرورية لذوي الشأن للاطلاع عليها.
 3. سجلّ آخر يسجل فيه أسماء الجمعيات والهيئات التي رفض تسجيلها مبيّناً أهدافها وأسباب رفضها وأيّة معلومات إضافية ترى الدائرة ضرورة لتسجيلها.
- كذلك نصت المادة (4) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، على أنه للوزير إنشاء دوائر أو أقسام للجمعيات في مديريات الداخلية في المحافظات، وقد تم إنشاؤها فعلاً وهي مقرة بموجب الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية، فإن كل مديرية من مديريات الداخلية في المحافظات الفلسطينية تحتوي على دائرة خاصة بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تسمى (دائرة الشؤون العامة).

تقديم طلب تسجيل الجمعية

على الراغبين بتسجيل جمعية خيرية أو هيئة أهلية التقدم بطلب إلى دائرة الشؤون العامة في المديرية (المحافظة) التي ينتمون إليها، على أن يكون الطلب مستوفياً للمتطلبات التي أوجبهها القانون، وهي:

متطلبات تقديم الخدمة:

- نموذج طلب التسجيل المعتمد من الوزارة، موقع من الثلاثة المؤسسين المفوضين بالتوقيع عن الجمعية، يتضمن ما يلي: (يجب أن يحتوي الطلب على المعلومات الآتية):

1. أسماء جميع المؤسسين، ويشمل مقدمي الطلب والمؤسسين الآخرين.
 2. تاريخ ميلاد كل منهم.
 3. معلومات الاتصال بهم.
 4. أرقام بطاقات إثبات الشخصية للمؤسسين.
 5. اسم الجمعية.
 6. نشاط الجمعية الأساسي.
 7. عنوان الجمعية تحت التسجيل.
- استمارة معلومات وصور هويات المؤسسين.
 - تفويض خطي من جميع الأعضاء المؤسسين ثلاثة منهم على الأقل بمتابعة إجراءات التسجيل والتوقيع.
 - إقرار خطي من المفوضين بأن التوقعات صحيحة.
 - ثلاث نسخ من النظام الأساسي تحمل كل صفحة منها توقيع الأعضاء المؤسسين لمتابعة إجراء التسجيل وفي حالة تعذر توقيع الأعضاء المؤسسين على النظام الأساسي يقوم هؤلاء بتفويض ثلاثة من المفوضين من الأعضاء بالتوقيع على النظام الأساسي.
 - إثبات الجنسية الفلسطينية لجميع الأعضاء المؤسسين (صورة عن الهوية أو جواز السفر الفلسطيني)
 - إقرار عدلي لكل من يحمل هوية القدس يقر بموافقه على التقاضي في المحاكم الفلسطينية
 - براءة ذمة للمؤسسين من وزارة المالية/ ضريبة الدخل
 - يجوز للمؤسسين توكيل محام لمتابعة إجراءات التسجيل لدى وزارة الداخلية
 - شهادة عدم محكومية لأعضاء الهيئة التأسيسية

محتويات النظام الأساسي

حدد القانون البيانات الضرورية التي يجب أن يشتمل عليها النظام الأساسي للجمعية، وحسب نص المادة (5) فهذه البيانات هي:

1. اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيس.
2. موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استثمارها أو التصرف بها.
3. شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراقات الأعضاء.
4. الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية اندماجها أو اتحادها.

5. كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
6. طرق المراقبة المالية.
7. قواعد حل الجمعية أو الهيئة وكيفية التصرف بأموال وأملاك الجمعية أو الهيئة عند حلها.

إجراءات العمل

1. حال استلام الطلب وملحقاته يتم عرض النظام الأساسي على القسم القانوني في الدائرة للتحقق من استيفائه الشروط القانونية.
2. يوصي القسم القانوني بقبول النظام الأساسي، أو رفضه لعدم احتوائه على المعلومات المبينة، أو لمخالفته قانون الجمعيات.
3. يقدم القسم القانوني توصيته إلى الدائرة بخصوص النظام الأساسي خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب.
4. في حال التوصية برفض النظام الأساسي، يجب أن تكون التوصية مسببة وخطية وتبين جوانب النقص أو المخالفة في النظام.
5. في حال رفض النظام الأساسي، تبلغ الدائرة المؤسسين خطياً بجوانب مخالفة النظام الأساسي للقانون واللائحة وتطلب منهم تقديم نظام جديد يأخذ في الاعتبار ملاحظات الدائرة، ويتم تقديم الملاحظات مرة واحدة، ويمكن للدائرة الاعتراض على النظام الأساسي مرة أخرى في حدود التعديلات المقدمة.
6. في حال الموافقة على التسجيل، يتم تسليم مقدمي الطلب المرفقات التالية:
 - شهادة التسجيل.
 - قرار استيفاء الطلب بشأن تسجيل الجمعية.
 - كتاب اعتماد الهيئة التأسيسية .
 - كتاب اعتماد الأهداف.
 - في حال رفض التسجيل، يتم تسليم مقدمي الطلب قرار الوزير ويكون الرفض مسبباً. خلال شهرين من تاريخ آخر تعديل.

خدمات أخرى خاصة بالموضوع :

1. اسم الخدمة: تسجيل اتحاد جمعيات
 2. اسم الخدمة: طلب تسجيل اتحاد عام للجمعيات
 3. اسم الخدمة: اندماج جمعيتين أو أكثر
- وهذه الخدمات تندرج تحت بند التسجيل وينطبق عليها أغلب شروط التسجيل، مع مراعاة بعض المتطلبات الخاصة، و(إن هذه الإجراءات تتم مركزياً لدى الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية).

«إجراءات ترخيص منظمات المجتمع المدني من الجهات المختصة»

أ.خالد طمیزی
وزارة الشؤون الإجتماعية

تلعب وزارة الشؤون الاجتماعية دوراً رئيسياً على المستوى الوطني والإنساني في توفير حياة كريمة للإنسان الفلسطيني والنهوض بواقعه وتعزيز صموده كونها تقود قطاع الحماية الاجتماعية بتقويض من الحكومة، وتتطلع لدور مهم في تلبية احتياجات المجتمع بمختلف الخدمات الإنسانية، عبر الوصول إلى عدد أكبر من الحالات المهشمة والضعيفة، وتعمل على تكريس الجهود وتوظيفها لتحقيق أهدافها، بما في ذلك توجيه أنشطة وبرامج الجمعيات الأهلية (المحلية) والأجنبية في هذا المجال، كما تعمل على تطوير القوانين والتشريعات التي تنظم عمل الجمعيات الخيرية.

إن غياب وثيقة دستورية حقيقية أدى إلى تكاثر عدد الجمعيات الخيرية العاملة في فلسطين بشكل غير منظم، وتحديد الجمعيات الأجنبية العاملة في الأراضي الفلسطينية التي لم يقتصر دورها على تقديم الخدمات على نطاق دولها، بل تخطت الحدود لتقديم المساعدة إلى دول أخرى، وهذا بحاجة إلى تنظيم وإدارة بشكل مناسب لكي تلتزم بالقوانين المعمول بها في الأراضي الفلسطينية، من أجل تحقيق أهدافها وغاياتها المحددة في نظامها الأساسي وصياغة مشاريعها وفق احتياجات الشعب الفلسطيني ووفق القوانين واللوائح التشريعية المنظمة لعملها، ولتعزيز دورنا في مجال تعزيز الشفافية وإشاعة روح المساءلة في المجتمع الفلسطيني وتشكيل رقابة فاعلة لا بد من الالتزام بقانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني رقم 1 لعام 2000 واللوائح التنفيذية المنظمة له. وهذا يعزز من دورنا في تقديم الخدمات للمواطنين خاصة الحالات الفقيرة والمهشمة ويضمن لنا دوراً مهماً في:

1. ضمان وصول الخدمات للمستفيدين.
2. التأكد من التزامهم بالنظام والقانون .
3. التأكد من عدم هدر المال العام .
4. العمل على توحيد الجهود وتكامل الخدمات بين مختلف القطاعات .
5. العمل ضمن إستراتيجية وطنية بعيداً عن العشوائية والتكرار.
6. تحسين الأداء الحكومي ورفع مستوى الكادر .
7. توفير خارطة خدمات اجتماعية .
8. خلق علاقات مهنية بين الوزارة والجمعيات أساسها التعاون والتنسيق .
9. تعزيز مبدأ الشفافية.

10. تعزيز العمل التطوعي.
11. خلق علاقات تعاون وتنسيق مع القطاع الخاص .
12. مشاركة المجتمع المحلي وتعزيز دوره كشريك في مكافحة الفقر.
13. تعزيز الرقابة على المؤسسات الإيوائية.
14. تعزيز العلاقة مع المؤسسات الأجنبية والعاملة بالقطاع الاجتماعي.

القوانين واللوائح التشريعية :

يضمن قانون الجمعيات الفلسطينية رقم(1) لعام 2000 إجراءات الترخيص والتسجيل والمتابعة ودور وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص، وصدر قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطينية لسنة 2000 كأول قانون فلسطيني ينظم إنشاء وتسجيل ومتابعة عمل المنظمات الأهلية، وفي عام 2003 صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003. كما صدر عام 2004 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 الذي عزز الرقابة الإدارية والمالية على عمل المنظمات الأهلية .

إجراءات الترخيص والمتابعة :

تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزارة الداخلية من خلال الإدارة العامة للجمعيات الخيرية بما يلي:

1. استقبال شهادة تسجيل الجمعية من وزارة الداخلية .
2. فتح ملف للجمعية التي تم تسجيلها في وزارة الداخلية وتزويدها برقم تسلسلي.
3. تحويل نسخة من ملف الجمعية إلى المديرية المختصة بكامل محتوياته في فترة لا تتجاوز الأسبوع وتشمل:

1. نسخة من شهادة تسجيل الجمعية.
2. النظام الأساسي.
3. أسماء الهيئة التأسيسية.
4. يطلع مدير المديرية على الملف الجمعية ويحوله إلى رئيس قسم الجمعيات والمجتمع المحلي لدراسته.
5. ترفع المديرية تقريرها بخصوص الجمعية للإدارة العامة للجمعيات الخيرية والمجتمع المحلي خلال أسبوع من تاريخ ورود الطلب للمديرية على أن يشمل التقرير ما يلي:

- طبيعة المنطقة الجغرافية المستفيدة من خدمات الجمعية.
 - مدى مطابقة وملاءمة أهداف الجمعية لأهداف العمل الاجتماعي الذي تشرف عليه وزارة الاختصاص.
 - توصية رئيس قسم الجمعيات الخيرية والمجتمع المحلي حول الجمعية، والمصادقة عليه من قبل مدير المديرية بالإيجاب أو الرفض.
6. يقوم مدير دائرة الترخيص والمتابعة في الوزارة برفع توصية إلى المدير العام من أجل إصدار شهادة الترخيص المهني حسب النظام.
 7. يحول نسخة من ملف الجمعية بعد اعتماده إلى رئيس قسم الإشراف المالي الإداري في دائرة الترخيص والمتابعة في الوزارة لمتابعته.
 8. يرفع مدير دائرة الترخيص والمتابعة للمدير العام تقريراً بشأن الجمعية حول مدى توافق أهداف الجمعية مع اختصاص الوزارة، ويقوم المدير العام برفعه إلى وزارة الداخلية ووضع توصيته النهائية.

المعوقات:

1. غياب وثيقة دستورية أدى إلى زيادة عدد الجمعيات التي تتشابه في الأهداف.
2. عدم تحديد الصلاحيات.
3. الانقسام كان وما زال من أهم المعوقات التي تعترض تطبيق القانون.
4. عدم التنسيق بالشكل المطلوب بين الوزارات ومختلف القطاعات المعنية.

التوصيات:

1. تطوير القوانين والتشريعات التي تنظم عمل الجمعيات الخيرية .
2. زيادة المتابعة المشتركة بين وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص.
3. ضرورة التزام الجمعيات بالقوانين والتشريعات الفلسطينية .
4. رفع مستوى التنسيق بشكل مستمر بين الجهات المعنية والمختصة.
5. المشاركة الدائمة والفاعلة لوزارات الاختصاص في جميع نشاطات الجمعيات والمشاركة في صياغة المشاريع وفق احتياجات الشعب الفلسطيني.

الخاتمة:

تكمن إمكانية نجاح دور وزارة الشؤون الاجتماعية في متابعة سير عمل الجمعيات، في ضرورة

تطوير القانون الفلسطيني المتعلق بعمل الجمعيات الخيرية، ومدى تطبيقها للقانون والتزامها بالنظام المتبع، والعمل على رفع مستوى التنسيق بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الداخلية والمجتمع المدني، وتعزيز العلاقة مع منظمات المجتمع المدني، من أجل الرقي بالعمل الاجتماعي، عبر تحويل دور وزارة الشؤون الاجتماعية من مراقب إلى شريك فاعل في البناء، والمساهمة في صياغة المشاريع وفق احتياجات الشعب الفلسطيني لسد حاجات الأفراد في مختلف الخدمات والمنافع الاجتماعية التي تعمل وزارة الشؤون الاجتماعية على تحقيقها أصلاً.

« دور وزارة الداخلية في متابعة عمل منظمات المجتمع المدني »

أ. أحمد ذبالح
وزارة الداخلية

تحظى الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية باهتمام كبير، لما تلعبه من دور مهم في المجال التنموي، ويلحظ المراقبون هذا الاهتمام في المؤتمرات وورشات العمل التي تشارك فيها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وفي أفراد بنود خاصة بها في البرامج الدولية والإقليمية المختلفة، فإن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين تشكل جزءاً مهماً من مركبات المجتمع الفلسطيني، ومكوناً رئيساً من مكونات البنية التنظيمية له، لما لها من دور مهم في عملية التنمية في فلسطين.

تجسدت شرعية وجود الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ونشاطاتها بإصدار قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، الذي ينظم عملها، الأمر الذي حدا بنا إلى البحث في سبل تطوير هذه الجمعيات وتعزيز دورها في المجالات المختلفة، وعلى رأسها المجال المالي المتعلق بالإدارة المالية بما يعزز الشفافية والمسؤولية المالية والأداء المالي لها.

يعدّ المال المحرك لنشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين، وفي الوقت ذاته فهو من أهم الأشياء التي تستهويها النفس البشرية، من ناحية أخرى فإن من يدير الأموال باستمرار يكون عرضةً للشك والاتهام بسوء استخدام المال أو استغلاله لمصالحه الشخصية أكثر من غيره، لذلك فإن وجود القوانين والأنظمة التي تحكم عمل ونشاط الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، يؤدي إلى حماية المال من جهة، وحماية مستخدميه والمتعاملين فيه من جهة أخرى، فهي تحمي المال من الضياع عبر تحديد موارد ومصارف هذا المال وطرق إدارته والتعامل فيه، كما تحمي المتصرف في هذه المال عبر تحديد كيفية التصرف في المال وإدارته، وبالتالي فإن التزام الأشخاص القائمين على أموال الجمعيات الخيرية بالقوانين والأنظمة يجنبهم ما قد يوجه لهم من شبهات أو تهم بالفساد فيما لو لم يتقيدوا بالتشريعات والمعايير المعتمدة.

تلعب الرقابة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية دوراً مهماً وفعالاً في تحقيق تلك الجمعيات لأهدافها المعلنة في أنظمتها الأساسية التي تمثل دستوراً داخلياً، فالرقابة المالية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تؤدي إلى تعزيز كفاءة تلك الجمعيات وزيادة مواردها المالية بالإضافة إلى الاستغلال الأمثل لتلك الموارد.

والرقابة المالية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لا تقف عند حد الرقابة على مصادر الدخل والإيرادات وأوجه صرفها وإنفاقها فحسب؛ بل تمتد لتشمل تقييم أهداف تلك الجمعيات ودراسة

خططها وبرامجها ونشاطاتها التي تعمل من خلالها على تحقيق أهدافها، والهدف من ذلك كله التأكد من صحة الإجراءات المالية والإدارية وموافقتها مع مختلف الخطط والبرامج، مما يؤدي إلى تعزيز قدرات القائمين على تلك الجمعيات في اتخاذ القرارات الصائبة والاستثمار الأمثل لموارد الجمعية، بالإضافة إلى النتائج غير المباشرة التي تنتج عن ذلك، والمتمثلة في الوقاية من الفساد أو الاستغلال السيئ لأموال وموارد الجمعية وتحديد المسؤولين عنه حال حدوثه.

وتأخذ الرقابة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية عدة أشكال بالنظر إلى الجهة صاحبة الحق في ممارستها، وما يهمنها في هذه الدراسة هو الرقابة المالية لوزارة الداخلية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية استناداً إلى القوانين والتشريعات الفلسطينية السارية.

الرقابة المالية الرسمية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية:

يعد تشكيل وتأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والانضمام إليها من الحقوق التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني، فهي من الحقوق السياسية الممنوحة للفلسطينيين على وجه الخصوص، وقد نصت المادة (26) منه على:

«للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص:

تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

يُستفاد من النص السابق؛ أن تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية هو حق من الحقوق السياسية التي كفلها القانون الأساسي للفلسطينيين، وأن هذا الحق يجب أن يمارسه المواطن وفقاً للقانون، وأن لكلمة (القانون) الواردة في هذه المادة دلالة عامة للمقصود بالقانون، فهي تشمل القانون الخاص بتنظيم هذا الحق، وهو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، وكذلك تشمل أي قانون سارٍ في أراضي الدولة الفلسطينية قد تطل نصوصه هذا الحق بالتنظيم أو الرقابة، ومن هذه القوانين:

1. قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

1. القرار بقانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال.

1. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

إنه من العدل والإنصاف أن تكفل القوانين للدولة حقها في الرقابة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بالقدر الذي كفلت فيه منح هذا الحق للأفراد، نظراً لكون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تتصرف بمال أُضفيت عليه صبغة المال العام أكثر من كونه مالياً خاصاً مملوكاً للقائمين

على الجمعية، لما لهذا المال من تأثير على المجتمع، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن وظيفة الجمعيات الخيرية هي وظيفة مكملة لعمل الحكومة في المجتمع تسد النواقص التي تعجز الحكومة عن تأديتها في الغالب.

والحال كذلك، فما كان من المُشرِّع الفلسطيني إلا أن يحدِّو حذو غيره من المُشرِّعين العرب والأجانب في رسم حدود ومعالج الرقابة المالية على نشاط وأداء الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من خلال نصوص القوانين أنفة الذكر، بغية تحقيق أهداف متعددة؛ منها:

1. السياسية: تهدف إلى منع السيطرة الخارجية على الجمعيات المحلية من خلال شروط المانحين الأجانب.
2. القانونية: تهدف إلى التأكد من أن جميع التصرفات المالية التي قامت بها الجمعية تمت وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الشأن لتفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة.
3. الاقتصادية: وتتمثل في كفاءة استخدام أموال الجمعيات الخيرية والتأكد من إنفاقها في أفضل أوجه الإنفاق التي تحقق أهداف الجمعية المعلنة في نظامها الأساسي ومنع صرفها على غير تلك الأوجه، وكذلك للمحافظة على أموالها من السرقة والضياع.
4. الاجتماعية: وتتمثل في الوقاية من الفساد ومحاربتة ومنع وقوعه بمختلف صورته وأنواعه.

وكان للمشرع الفلسطيني أنه منح بعض الجهات الحكومية سلطة الرقابة على أعمال ونشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لضمان تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، ومن هذه الجهات الرسمية:

1. وزارة الداخلية: بصفتها الوزارة المختصة بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
2. الوزارة المختصة: بصفتها الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها.
3. هيئة مكافحة الفساد: بصفتها الجهة الرسمية الموكلة إليها مهمة مكافحة الفساد ومحاربتة والكشف عن مرتكبيه وإحالتهم للتحقيق.
4. وحدة المتابعة المالية: بصفتها الجهة المختصة بمكافحة غسل الأموال.
5. ديوان الرقابة المالية والإدارية: بصفته يهدف إلى ضمان وسلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في الدولة وكشف أوجه الانحراف فيه.
6. وزارة المالية.

الرقابة المالية لوزارة الداخلية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

وزارة الداخلية هي الوزارة الموكلة إليها مهمة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بموجب القانون رقم (1) لسنة 2000، ويتضح ذلك من خلال نص المادة (2) ، التي اعتبرت أن المقصود بمصطلح (الوزارة) أينما ورد في القانون هي وزارة الداخلية، وكذلك نص المادة (3) التي أوجبت على وزارة الداخلية أن تنشئ دائرة تُعنى بشؤون تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وكذلك المادة (4) التي أوجبت على مؤسسي الجمعية أو الهيئة التقدم بطلب خطي إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية من أجل طلب تسجيل الجمعية في سجل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

إن المواد المشار إليها أعلاه تعطي وزارة الداخلية سلطة منفردة في تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الأمر الذي يجعل منها جهة رقابة على تطبيق باقي شروط التسجيل وتوافرها في الطلب المقدم من المؤسسين لتسجيل الجمعية أو الهيئة، هذه السلطة التي تعدّ في العديد من جوانبها سلطة رقابة مالية على الجمعية قبل تسجيلها بعد دراسة الطلب ومرفقاته المنصوص عليها، ودراسة النظام الأساسي المقترح من المؤسسين ومدى توافقه لنصوص القانون والشروط والبيانات التي يشترط توافرها فيه ومنها مالية الجمعية أو الهيئة ومواردها وأوجه إنفاقها، الأمر الذي يشكل رقابة مالية سابقة على التسجيل من باب الوقاية من الفساد، يتضح ذلك من خلال نص المادة (5) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي حددت البيانات الضرورية التي يجب أن يشتمل عليها النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة، كذلك فإن وزارة الداخلية تمارس بعض صلاحيات الرقابة المالية اللاحقة على تسجيل الجمعية أو الهيئة خلال متابعتها لنشاطات الجمعية بعد تسجيلها بموجب قرار خطي مسبب يصدر عن الوزير المختص للثبوت من أن أموال الجمعية قد صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله.

مما سبق يتبين لنا بأن لوزارة الداخلية درب من دروب الرقابة المالية على طلبات تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، عليها أن تسلكه أثناء دراستها للطلب ومرفقاته للتأكد من أن الطلب المقدم يراعي الحد الأدنى من معايير النزاهة والشفافية التي من شأنها أن تمنع أو تحد من الفساد داخل الجمعية بعد تسجيلها وعند ممارستها لأنشطتها.

ولا يفد أمر سلطة وزارة الداخلية في الرقابة المالية السابقة على تسجيل الجمعية فحسب؛ فبالرجوع إلى باقي نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 نجد أن العديد من مواد تعطي الحق لوزارة الداخلية بممارسة الرقابة المالية على نشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وكذلك فإن القوانين السارية في فلسطين ذات العلاقة بمكافحة الفساد وغسل الأموال تمنح هذه السلطة لوزارة الداخلية، وإن لم يكن ذلك بنصوص صريحة.

على أية حال؛ فإن لوزارة الداخلية سلطة في ممارسة الرقابة المالية على الجمعيات والهيئات، هذه الرقابة تختلف في أشكالها وأنواعها، وبالنظر إلى الوقت المحدد لممارسة الرقابة المالية فيه، تنقسم

إلى رقابة سابقة على التسجيل وأخرى لاحقة له، وبالنظر إلى نوعها؛ تنقسم إلى قسمين: رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة، وبالنظر إلى الطبيعة القانونية لها تنقسم إلى رقابة أصيلة ورقابة غير أصيلة (مَفُوضَة).

وفيما يلي نتعرض لأشكال الرقابة وأنواعها بشيء من التفصيل على النحو التالي:

أولاً: الرقابة المالية السابقة والرقابة المالية اللاحقة

يقصد بالرقابة السابقة: الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية قبل صدور قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة عن وزير الداخلية، أي تلك الرقابة التي تمارسها الوزارة خلال دراستها لطلب التسجيل المقدم من المؤسسين ومرفقاته والنظام الأساسي المقترح ومدى موافقته مع القوانين السارية، الذي يجب أن تراعى فيه المتطلبات الضرورية التي أوجب القانون توافرها فيه.

ولعلنا نجد هذا النوع من الرقابة تنص عليه المادة (5) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، التي جاء فيها :

«مع مراعاة أحكام القانون يجب أن يشتمل النظام الأساسي على البيانات التالية:

1. اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيسي.
2. موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استغلالها أو التصرف فيها.
3. شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء.
4. الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية إدماجها أو اتحادها.
5. كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
6. طرق المراقبة المالية.
7. قواعد حل الجمعية أو الهيئة وكيفية التصرف بأموالها وأمالك الجمعية أو الهيئة عند حلها.»

واستناداً إلى نص المادة (5) المشار إليها؛ فإن وزارة الداخلية مُنحت سلطة الرقابة المالية السابقة على تسجيل الجمعية ضمن تأكدها من اشتمال النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة المنوي تسجيلها على أمور ضرورية تنظم الجوانب المالية للجمعية أو الهيئة بعد تسجيلها، التي ذكرتها المادة (5)، الأمر الذي يبرر لوزارة الداخلية رفض طلب التسجيل إذا لم يكن النظام الأساسي قد راعى البيانات المذكورة، والغاية من تلك الرقابة الوقاية من الفساد ومنع وقوعه، إذ إن البيانات المنصوص عليها في المادة (5) تنظم الأمور المالية للجمعية أو الهيئة بحيث تبين طبيعة الموارد المالية للجمعية وكيفية استغلالها والتصرف فيها بحيث يكون مخالفاً للنظام الأساسي أي مورد أو إنفاق لأموال الجمعية بما يخالف نصوصه، فبات من الضروري أن يتضمن النظام الأساسي بياناً لتلك الموارد وأوجه إنفاقها، ومن

الأمر التي يجب أن يتضمنها النظام الأساسي طرق المراقبة المالية التي يجب على الجمعية أن تتبعها في تنظيم أمورها المالية، وكذلك قواعد حل الجمعية وكيفية التصرف بأموالها وأموالها بعد حلها.

ويقصد بالمراقبة اللاحقة: الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية بعد صدور القرار بتسجيل الجمعية وأثناء ممارستها لنشاطها، أي ما تمارسه الوزارة على نشاطات وأعمال تلك الجمعيات والهيئات بعد تسجيلها، والهدف من هذا النوع من الرقابة هو الوقاية من وقوع الفساد ومحاربتة.

ولعلنا نجد العديد من الأمثلة الدالة على هذا النوع من أنواع الرقابة المالية لوزارة الداخلية في القانون، التي سوف نتطرق لها عند حديثنا عن باقي أنواع الرقابة المالية كما سيأتي لاحقاً في هذه الدراسة، لذا سنكتفي هنا بإيراد مثال واحد، وهو ما أورده المادة (12) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية عندما نصت على:

«على كل جمعية أو هيئة إيداع بيان بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه لدى الدائرة المختصة، خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ إجراء هذا التغيير أو التعديل».

يتضح من هذا النص أن الجمعية أو الهيئة ملزمة بأن تبلغ وزارة الداخلية بأي تغيير يطرأ على مركزها، وتشمل كلمة (مركزها) ما يتعلق بمركز الجمعية أو الهيئة من الناحية المالية أو الإدارية، الأمر الذي يتيح لوزارة الداخلية دراسة وضع الجمعية المالي والإداري وبالتالي للوزارة أن تستفسر من الجمعية عن أسباب هذا التغيير أو التعديل إذا لم تكن واضحة في البيان للتأكد من أن الجمعية لم تخالف نظامها الأساسي مخالفة جوهرية تستوجب الإنذار، كذلك الحال بما يتعلق بإيداع البيان لدى الدائرة المختصة بالتعديل أو التغيير الذي يطرأ على مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة والذي من شأنه أن يوعز للوزارة بتغيير اللجنة المالية المفوضة بالتوقيع على السندات المالية للجمعية، والهدف منه منح سلطة الرقابة المالية للوزارة لتتعرف على المفوضين بالتوقيع لدى المصارف نيابة عن الجمعية أو الهيئة، إذا إن مجلس الإدارة هو المسؤول في المقام الأول عن جميع أعمال ونشاطات الجمعية.

ثانياً: الرقابة المالية المباشرة والرقابة المالية غير المباشرة

الرقابة المالية المباشرة: هي الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية على الجمعيات أو الهيئات مباشرة ضمن تدخل الوزارة المباشر في اتخاذ قرارات وفرض إجراءات وقائية حفاظاً على ممتلكات وأموال الجمعية من الضياع، وهذا النوع من أنواع الرقابة تمارسه الوزارة استناداً إلى أمرين:

أولاً: بالاستناد إلى نص في القانون: في بعض الأحيان قد يتضمن النص القانوني اتخاذ إجراء وقائي لمواجهة بعض الظروف والحالات التي تطرأ على الجمعية أو الهيئة التي من شأنها أن تؤثر سلباً على استمرارها في القيام بنشاطاتها وأعمالها، وبالتالي تهدد الجمعية من حيث وجودها، ومن هذه

الإجراءات الوقائية:

1. الإجراء القانوني المنصوص عليه في المادة (22/2)، التي منحت وزير الداخلية سلطة تعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية، إذا استقال جميع أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة، أو إذا لم تقم اللجنة المؤقتة المشكلة بحكم المادة (22/1) بمهامها، هذا الإجراء الوقائي الذي مُنحت الصلاحية في اتخاذه لوزير الداخلية يهدف بالدرجة الأولى إلى الحفاظ على الجمعية في وجودها واستمرارها في تقديم خدماتها للجمهور، مما يشكل وسيلة رقابة مالية على الجمعية يمارسها وزير الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة تضطلع بالإشراف على الأمور المالية والإدارية للجمعية لمدة شهر فقط، وتنص المادة (22) المشار إليها على:

2. عند تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة يتولى من تبقى من أعضاء مجلس الإدارة (باعتبارهم لجنة مؤقتة) مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر، وتتم دعوة الجمعية العمومية خلال نفس المدة لاختيار مجلس إدارة جديد.

3. إذا كانت الاستقالة جماعية أو لم تقم اللجنة المؤقتة بمهامها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة يقوم الوزير بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد».

الإجراء المنصوص عليه في المادة (37/3) من القانون التي منحت الوزير سلطة حل الجمعية أو الهيئة إذا خالفت نظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تقم بتصحيح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً، هذا الإجراء الوقائي الذي منح وزير الداخلية حفاظاً على أموال وممتلكات الجمعية أو الهيئة من الضياع أو التسريب من قبل أعضاء مجلس الإدارة الأمر الذي يشكل مخالفة جوهرية للنظام الأساسي للجمعية، كما لو أن الجمعية لم تقم بتعيين مدقق حسابات قانوني، أو لم تقم بإعداد التقرير المالي، أو لم يُعرض هذا التقرير على الجمعية العمومية في اجتماعها العادي السنوي ولم تقره، أو أن تكون مدة مجلس الإدارة قد انتهت ولم تقم الجمعية باختيار مجلس إدارة جديد وفقاً لنظامها الأساسي، في مثل هذه الحالات منحت وزارة الداخلية سلطة اتخاذ إجراءات وقائية لحماية أموال الجمعية وممتلكاتها، هذا الإجراء الذي من شأنه الحد من الفساد بأشكاله داخل الجمعية أو الهيئة، والذي من الممكن أن يرتكبه أعضاء مجلس الإدارة أو بعضهم، وعلى ذلك نصت المادة (37/3) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية:

”تحل الجمعية في الحالات التالية“:

4. إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة».

ثانياً: بالاستناد إلى نص في النظام الأساسي: قد تمارس وزارة الداخلية الرقابة المالية على الجمعية أو الهيئة بالاستناد إلى نص من النصوص التي يتضمنها النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة تُمنح من خلاله وزارة الداخلية السلطة الرقابية على مالية الجمعية أو الهيئة، كما هو الحال فيما لم يتضمن النظام الأساسي نصاً يلزم الجمعية أو الهيئة بأن تزود وزارة الداخلية بنسخة من التقرير المالي السنوي الذي تعده الجمعية عن نشاطاتها، والذي يتضمن مجموع إيرادات الجمعية ومجموع مصروفاتها وأوجهها، الأمر الذي يتيح لوزارة الداخلية فرصة التدقيق المالي على الجمعية بدراسة تقريرها المالي والتدقيق في جميع بنوده، ولها مقارنته بالسجلات المالية التي تحتفظ بها الجمعية، وبالنتيجة تكون الوزارة صاحبة صلاحية بمخاطبة الجمعية أو الهيئة للاستفسار عن أي غموض أو خلل قد يتضمنه هذا التقرير، وعلى الجمعية أن تفسر للوزارة سبب ذلك، فإذا لم تقم الجمعية بذلك فللوزارة الحق بإخطارها بضرورة تصويب وضعها خلال ثلاثة أشهر وإلا يصدر الوزير قراراً بحل الجمعية.

الرقابة المالية غير المباشرة: هي الرقابة التي تمارسها وزارة الداخلية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من خلال تلبيةها لمتطلبات قانونية تضمنتها قوانين أخرى غير قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وهذه الرقابة تمارسها وزارة الداخلية تبعاً لرقابة جهة رسمية أخرى منحت هذا الحق بالرقابة على الجمعيات والهيئات استناداً لقانونها الخاص، فهناك العديد من الجهات الرسمية ذات الصلة بالرقابة المالية والإدارية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بحكم عملها وطبيعة قوانينها، والتي قد تفرض على وزارة الداخلية التعاون من تلك الجهات الرسمية الرقابية من أجل تنفيذ متطلبات قانونية أخرى، ومن هذه الجهات سلطة النقد الفلسطينية، ووحدة المتابعة المالية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد ووزارة المالية.

وفيما يلي سنبيّن الدور الذي تمارسه الجهات الرقابية الرسمية المختلفة بالتعاون مع وزارة الداخلية في الرقابة المالية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال النصوص القانونية التي وردت في قوانينها الخاصة.

أولاً: سلطة النقد ووحدة المتابعة المالية:

يأتي هذا الدور الرقابي لوحدة المتابعة المالية ضمن القرار بقانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال، الذي نص في المادة (23) منه على إنشاء وحدة مستقلة لمكافحة غسل الأموال تسمى (وحدة المتابعة المالية)، وخولها باستلام وطلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن عمليات غسل الأموال، وبما أن المادة (1) من قانون مكافحة الفساد اعتبرت جميع الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال بأنها تشكل جريمة فساد؛ فإن مكافحة غسل الأموال تعني أيضاً مكافحة للفساد.

وبالرجوع لنص المادة (5) من قانون مكافحة غسل الأموال، نجد أنها قد أوجبت على الجهات

الحكومية المنوط بها مكافحة عمليات غسل الأموال وفق اختصاصها الاحتفاظ بمعلومات كافية ودقيقة، والمحافظة عليها وتحديثها فيما يتعلق بحق الانتفاع، وهيكلية السيطرة الخاصة بالأشخاص الاعتباريين التي أسست في الأراضي الفلسطينية، وإطلاع وحدة المتابعة المالية على تلك المعلومات في حالات الاشتباه والتحقيق، ومن ضمن هذه الشخصيات الاعتبارية (الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية) التي يجري تسجيلها في وزارة الداخلية.

بناءً على ما تقدم؛ فإن وزارة الداخلية كونها الجهة المختصة بتسجيل الجمعيات والهيئات. وتطبيقاً لنص المادة (5) المذكورة؛ فإنها ملزمة بأن تحتفظ بالمعلومات الدقيقة والكافية حول الجمعيات والهيئات من حيث أسماء أعضاء مجلس إدارتها وبياناتهم ومناصبهم التي يشغلونها في المجلس وتحديثها كلما حصل عليها أي تغيير، وعليها كذلك تزويد وحدة المتابعة المالية بذلك كلما طُلب منها.

كما أن المادة (6) من قانون مكافحة غسل الأموال أوجبت على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية التعرف على عملائها، الطبيعيين منهم والاعتباريين، والمستفيد الحقيقي من العمليات التي تجريها، والتحقق من هوياتهم من الوثائق أو البيانات أو المستندات عند نشوء علاقة العمل أو تنفيذ أية عملية أو في حالة الشك في صحة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً، وهذا النص يقتضي من المؤسسات المالية والمصارف أن تطلب من وزارة الداخلية البيانات والوثائق والمستندات الخاصة بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من حيث نظامها الأساسي وأسماء أعضاء مجلس إدارتها والمفوضين بالتوقيع نيابة عن الجمعية أو الهيئة ومدة مجلس الإدارة عند فتح الحساب المصرفي للجمعية أو الهيئة وعند تغيير أعضاء مجلس إدارتها، وعلى وزارة الداخلية أن تلتزم بذلك وتعمل على تزويد المصارف من خلال سلطة النقد بكل البيانات والوثائق والمعلومات من واقع سجلاتها الرسمية الخاصة بالجمعيات، الأمر الذي يجعل من وزارة الداخلية مصدر المعلومات والبيانات اللازمة لوحدة المتابعة المالية حول الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

وتنفيذاً للنصوص القانونية السابقة؛ تقوم وزارة الداخلية بتزويد الجمعيات والهيئات بكتاب اعتماد للهيئة التأسيسية واللجنة المالية عند تأسيسها، وكتاب اعتماد لمجلس الإدارة واللجنة المالية التي تنتخبها الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة لكي تتمكن أي منها من فتح الحسابات المصرفية لدى المصارف المعتمدة العاملة في فلسطين، ويصدر هذا الاعتماد محددًا بمدة مجلس الإدارة المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة، بحيث ينتهي الاعتماد بانتهاء مدة مجلس الإدارة المقررة بالنظام الأساسي، على أن ذلك لا يمنع وزارة الداخلية من مخاطبة سلطة النقد في حال تغيير مجلس الإدارة لأي سبب من الأسباب الواردة في القانون قبل نهاية مدته، بأن تعمم على المصارف بضرورة إلغاء تفويض اللجنة المالية المفوضة بالتوقيع نيابة عن الجمعية أو الهيئة لزوال الصفة القانونية في التمثيل.

وتسعى وزارة الداخلية بذلك إلى تنفيذ الالتزام والقيام بالواجب الملقى على عاتقها بمكافحة غسل الأموال المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد، الذي يعد في المحصلة النهائية مكافحة للفساد.

ثانياً: ديوان الرقابة المالية والإدارية:

تأتي هذه السلطة الرقابية لديوان الرقابة المالية والإدارية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية استناداً إلى نص المادة (31/7) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، التي أخضعت الجمعيات والهيئات لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، بقولها:

«وفقاً لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية:

«1. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها».

وبذلك فقد خضعت الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، الأمر الذي يجعل منه جهة مختصة في طلب البيانات والوثائق والمستندات الخاصة بالجمعيات والهيئات من وزارة الداخلية بصفتها جهة التسجيل ولديها السجلات الخاصة بكل جمعية المبين فيها كل بيانات الجمعية ومجلس إدارتها وأهدافها ونشاطاتها، وعلى وزارة الداخلية أن تتعاون مع الديوان فيما يطلبه منها من معلومات عن الجمعية أو الهيئة، كذلك فإن لها أن تتابع عمليات التحقيق والتدقيق والرقابة التي يجريها الديوان وطلب الإطلاع على النتائج التي توصل إليها من خلال نسخة من التقرير الذي يعده، بحيث يعدّ هذا التقرير سنداً لوزارة الداخلية تتخذه وتستند إليه في اتخاذ الإجراءات الوقائية المنصوص عليها في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فإذا أشار التقرير مثلاً إلى وجود مخالفة من الجمعية لنظامها الأساسي وكانت تلك المخالفة من المخالفات الجوهرية المنصوص عليها في المادة (37/3) من القانون؛ فعلى وزارة الداخلية أن تنذر الجمعية خطياً بضرورة تصويب وضعها خلال ثلاثة أشهر، وإلا فإن الوزارة تملك سلطة حل الجمعية أو الهيئة وتصفيتها.

كذلك فإن المادة (44) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المذكور أوجبت على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغ الديوان فوراً عن أي مخالفة مالية أو إدارية لديها، أو أي حادث من شأنه أن يترتب عليه خسارة مالية للسلطة الوطنية أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أصولها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه، دون الإخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات أخرى، وبما أن وزارة الداخلية هي من تلك الجهات المخاطبة بهذه المادة، وبما أن الجمعيات والهيئات تخضع لرقابة الديوان وأن أموالها هي من الأموال المخصصة للنفع العام؛ فإنه يقع على عاتق وزارة الداخلية واجب تبليغ الديوان عن أية مخالفات مالية أو إدارية ترتكبها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية فور اكتشافها، وعليها أن تتخذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الجمعيات الخيرية من أجل تصويب الجمعيات لتلك المخالفات.

ثالثاً: هيئة مكافحة الفساد:

من الجهات الرقابية الأخرى على عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ هيئة مكافحة الفساد، التي يمكن معها لوزارة الداخلية أن تمارس الرقابة المالية على الجمعيات والهيئات بطريقة غير مباشرة، ويأتي ذلك عبر قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005، الذي أخضع الجمعيات الخيرية لأحكامه بموجب المادة (2)، وبذلك فإن جميع المتطلبات الواردة في هذا القانون يتوجب على الجمعيات مراعاتها وتنفيذها، ويقع على عاتق وزارة الداخلية التأكد من تنفيذ الجمعيات لتلك المتطلبات، ومن تلك المتطلبات ما نصت عليه المادة (10) من قانون مكافحة الفساد: «على جميع الجهات المختصة أن تقدّم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بياناً بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لأحكام هذا القانون» ولكون الجمعيات من الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد ورقابة هيئة مكافحة الفساد؛ فإن كل جمعية أو هيئة مطالبة بأن تقدّم إلى الهيئة في بداية كل سنة مالية بياناً بأسماء رئيس وأعضاء مجلس إدارتها استناداً لنص المادة (2/11) من قانون مكافحة الفساد.

كذلك فإن مثل هذا الالتزام لا يقع على عاتق الجمعيات فحسب؛ بل يمتد ليقع على عاتق وزارة الداخلية الجهة الرسمية المختصة بتسجيل الجمعيات والهيئات، التي تمتلك سجلاً خاصاً لكل جمعية يتضمن أسماء رئيس وأعضاء مجلس إدارتها وصفاتها وبياناتهم الشخصية، فإذا امتنعت الجمعية عن تزويد هيئة مكافحة الفساد بتلك البيانات؛ يكون للهيئة الحق بطلبها من وزارة الداخلية التي عليها تزويدها بها، ولهيئة مكافحة الفساد ووزارة الداخلية أن تتخذ كل منهما الإجراءات المنصوص عليها في القوانين السارية بحق الجمعية.

بالإضافة لما ذكر؛ فإن المادة (1/16/1) من قانون مكافحة الفساد أوجبت على رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أن يقدموا للهيئة إقرارات عن ذممهم المالية وذمم أزواجهم وأولادهم القصر، يبينون فيها الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، خلال شهرين من تاريخ خضوعهم لأحكام القانون، أي من تاريخ انتخابهم من قبل الجمعية العمومية كرئيس وأعضاء لمجلس إدارة الجمعية، الأمر الذي تملك معه وزارة الداخلية الامتناع عن منح الاعتماد المالي الذي تتطلبه سلطة النقد لغايات فتح الحسابات المصرفية للجمعية أو تغيير المفوضين بالتوقيع عنها للحسابات المصرفية المفتوحة أصلاً إلى حين إبرازهم ما يثبت تقديمهم لإقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد.

كذلك فإن وزارة الداخلية، تبادر إلى تبليغ هيئة مكافحة الفساد عن الحالات التي تشبّه فيها بوجود جريمة فساد ارتكبت من قبل رئيس مجلس إدارة الجمعية أو أعضائها أو أي من موظفيها، وتقدم للهيئة جميع المستندات والوثائق التي من شأنها أن تساعد الهيئة في التحقيق، كل ذلك بالاستناد إلى المادة (19/1) من قانون مكافحة الفساد التي تنص على: «على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك».

رابعاً: وزارة المالية:

وزارة المالية واحدة من الجهات الرسمية التي تمتلك صلاحيات الرقابة المالية على الجمعيات الخيرية؛ وتظهر هذه الصلاحيات بصورة جليّة في نص المادة (14) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، «تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة»، وبذلك فإن للجمعية أن تطلب من وزارة المالية إعفاء ضريبياً وجمركياً للسلع والخدمات التي تشتريها أو تستوردها، التي تلزمها لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها، ولهذه الغاية فإن وزارة المالية تخاطب وزارة الداخلية للاستفسار عن الوضع القانوني القائم للجمعية، إضافة إلى تزويدها بما تحتاجه من وثائق ومستندات عن الجمعية، الأمر الذي يخول وزارة الداخلية سلطة رقابة مالية غير مباشرة على الجمعية، عبر اشتراكها مع وزارة المالية في دراسة الطلب والتنسيب بشأنه، فبإطلاع وزارة الداخلية على أهداف الجمعية المعلنة في نظامها الأساسي المودع لديها، تستطيع الوزارة تحديد ما إذا كان طلب الإعفاء الضريبي أو الجمركي عن أموال تلزم الجمعية في تنفيذ أهدافها أم لا، وبناءً عليه تنسب لوزارة المالية موقفها من الطلب.

ومن خلال هذا الإجراء تستطيع وزارة الداخلية أن تتلمس لها سلطة رقابة مالية غير مباشرة على الجمعية، بالاطلاع على أسباب شرائها لهذا المال، ومن خلال مراقبة ومراجعة حسابات الجمعية وماليتها يفترض أن تكون الجمعية قد سلمت وزارة الداخلية تقريرها المالي وتقاريرها الإداري مصادقاً عليهما من قبل الجمعية العمومية، أو يكون لوزارة الداخلية أن تنسب لوزارة المالية رفض طلب الإعفاء كون الجمعية غير مُصوّبة لأوضاعها وفقاً للقانون.

خامساً: الرقابة المالية الأصلية والرقابة المالية غير الأصلية (المفوّضة)

الرقابة المالية الأصلية: هي الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية بصفقتها جهة صاحبة اختصاص أصيل فيها، تظهر بشكل جليّ في نصوص المواد (12 و 16/1 و 37 و 39) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية فيما يتعلق بالجمعيات والهيئات الأهلية المحلية والأجنبية على حد سواء، ونص المادة (36) فيما يتعلق بالجمعيات الأجنبية.

الجمعيات المحلية:

سبق الحديث عن المادة (12) عندما ورد مثال على الرقابة المالية اللاحقة لصدور قرار التسجيل التي تمارسها وزارة الداخلية، والمادة (37) التي سبق التطرق إليها عند الحديث عن سلطة الرقابة المالية المباشرة لوزارة الداخلية، فإننا نحيل إليها ولا نرى ضرورة لتكرار ما أوردناه سابقاً.

أما المادة (16/1) من القانون فقد نصت على عدم جواز الجمع بين عضوين في مجلس الإدارة تجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى أو الثانية، فهذا النص موجه لوزارة الداخلية التي عليها أن تمنع وصول الأقارب من الدرجتين الأولى والثانية إلى مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة، كون ذلك يساعد على المحاباة والسيطرة على مجلس الإدارة، مما قد يؤدي إلى ارتكاب جرائم الفساد، ولكون ذلك يتنافى مع مبادئ النزاهة والشفافية فقد حظره القانون، وعلى وزارة الداخلية أن تمارس هذا الصلاحية في الرقابة مباشرة بصفتها جهة رقابة أصيلة، وهذا ما تسلكه الوزارة في عملها بحيث تقوم بالتدقيق في أسماء أعضاء مجلس الإدارة ومراجعة صلة القرابة وفقاً لما هو مثبت في السجلات الإلكترونية للأحوال المدنية لديها، للتأكد من عدم قيام مثل هذه الصلات بين أي من أعضاء مجلس الإدارة أو رئيسه مع غيره من الأعضاء.

أما المادة (39) من القانون، فهي المادة التي حددت الجهات التي سوف تؤول إليها أموال الجمعية أو الهيئة بعد حلها، فقد نص القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ (27/4/2011) القاضي بتعديل المادة (39) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 على: «إذا حُلَّت الجمعية أو الهيئة تعيّن الدائرة مصفياً بأجر لها، وتقوم الوزارة بتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو لجمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية أو الهيئة المنحلة وتكون مستثناة من عملية الإحالة».

واستناداً إلى نص المادة (39) المشار إليه؛ فإن وزارة الداخلية تمارس سلطة الرقابة الأصلية الموكلة إليها بموجب نص القانون، وهذه السلطة تخولها الرقابة المالية على أموال الجمعية بعد حلها، فهي الجهة المختصة بالحل كما أنها هي الجهة المختصة بتعيين مصفٍّ للجمعية، وهي أيضاً التي تحيل تلك الأموال سواء كانت منقولة أو غير منقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الوطنية أو إلى جمعية أخرى مشابهة لها في الأهداف.

وسعيّاً من وزارة الداخلية إلى تحقيق النزاهة والشفافية بالقدر الذي تمنع فيه وقوع الفساد؛ فإنها وبالتعاون مع وزارة المالية وضعت تصوراً مشتركاً لإجراءات التصفية وكيفية إحالة الأموال إلى الخزينة أو إلى جمعية أخرى، وكيفية اختيار أو تعيين المصفي، وحصر أملاك وممتلكات الجمعية المنحلة بالتعاون مع سلطة النقد الفلسطينية وسلطة الأراضي للتعرف على أموال الجمعية المنقولة وغير المنقولة.

الجمعيات الأجنبية:

منح قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وزارة الداخلية سلطة الرقابة المالية المباشرة والأصلية على أعمال فروع الجمعيات الأجنبية في فلسطين، عندما أوجب في مادته رقم (36) على كل فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية أن تقدم للوزارة تقريراً سنوياً عن أعماله بما في ذلك المبالغ التي

أنفقها في تنفيذ أعماله، بحيث جعل من وزارة الداخلية جهة الرقابة المالية الأصلية على الجمعيات الأجنبية، وليس وزارة الاختصاص كما هو الحال في الجمعيات المحلية، فتقوم وزارة الداخلية استناداً إلى ذلك بدراسة التقريرين المالي والإداري، وتجري الموازنة بينهما للتأكد من صحة القرارات الإدارية التي اتخذت بالصرف، ومن صحة السندات المالية التي صرفت بموجبها الأموال المذكورة في التقرير المالي، الأمر الذي يعطي الحق للوزارة بإنذار الجمعية الأجنبية في حال وجود مخالفات مالية، وإمالتها لتصويب وضعها، وإلا فإن الوزارة تلجأ إلى حل الفرع وتصفية ممتلكاته وأمواله وفقاً للقانون.

الرقابة المالية غير الأصلية (المفوضة):

وهي الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية ليس بصفتها صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك؛ بل بصفتها مفوضة من قبل الوزارة المختصة، ويظهر لنا هذا النوع من الرقابة من خلال نص المادة (6) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تنص على:

«تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله وفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتثبت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي».

وبالاستناد إلى النص أعلاه تقوم وزارة الداخلية بالرقابة المالية على نشاطات الجمعيات استناداً إلى قرار الوزير المختص، فلوزارة الداخلية الاطلاع على سجلات الجمعية المالية والإدارية لكي تتأكد وزارة الداخلية من عدم وقوع جريمة فساد أو مخالفات مالية وإدارية، ولكي تتأكد من أن الجمعية ملتزمة بتنفيذ أهدافها المذكورة في نظامها الأساسي، ولوزارة الداخلية في مثل هذه الحالات أن تجري التدقيق في السجلات والمراسلات الصادرة والواردة، والاطلاع على الإيرادات والمصروفات التي أجرتها الجمعية للتأكد من أن أموال الجمعية صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله.

إن المهام المشار إليها التي تقوم بها وزارة الداخلية؛ إنما هي من الصلاحيات والسلطات الرقابية التي تستند الوزارة في قيامها بها لا إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية فحسب؛ بل إلى القوانين والتشريعات الفلسطينية السارية، التي تجعل من بعض الجهات الرسمية الأخرى جهات رقابية مختصة تسعى في أداء مهامها إلى ضبط العمل والحفاظ على المال العام، وكل مال مخصص للنفع العام كما هو الحال بالنسبة لأموال وممتلكات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

إن وزارة الداخلية ملزمة بموجب العديد من القوانين المذكورة في هذه الدراسة بمراعاة المعايير اللازمة لتحقيق النزاهة والشفافية بالقدر الذي يمنع من وقوع أو حصول التجاوزات من قبل القائمين على الجمعيات والهيئات، سواء كان ذلك بقصد أو بدون قصد.

ورقة العمل الرابعة

« منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد »

د. عبد الرحمن التميمي
شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

1. المقدمة والخلفية التاريخية

يرتبط مفهوم المجتمع المدني من الناحية التاريخية بالفكر السياسي بمفهوم جماعات المصالح (interest groups) منذ أرسطو، لاسيما في تناوله للعلاقة بين طبيعة النظام السياسي وصراع جماعات المصالح، مروراً بفلسفة هيغل حول المجتمع المدني خاصة اعتبار المجتمع المدني هو المستوى الوسيط بين العائلة والدولة.

غير أن أدبيات الفكر السياسي في مرحلة الثمانينات من القرن الماضي، جعلت من مفهوم المجتمع المدني إطاراً يربط بين ثلاثة أبعاد: الديمقراطية (ومحورها توسيع دائرة المشاركة في اتخاذ القرارات) والتنمية، (تطوير البنيات المختلفة للمجتمع) والتسوية السلمية للنزاعات على المستوى الداخلي والخارجي (إيجاد معادل أخلاقي للحرب كما تصوره نورمان إنجيل وتطوير الإدارة السلمية للخلافات بين الأفراد). لكن الأبعاد الثلاثة تقوم على فكرة مركزية من حيث التعبئة لتحقيقها وهي الاختيارية في المشاركة.

وإشكالية المجتمع المدني ناجمة في الأساس عن وجود مستويين من ولاء الأفراد: الأول: الولاء للدولة القومية والذي تبلور بشكل كبير بعد نشوء الدولة المعاصرة منذ مؤتمر ويستفاليا عام 1648، وطور الأدب السياسي البرجوازي من وظيفة الدولة، لا سيما تركيزه على مبدأ السيادة الداخلية والخارجية، أما المستوى الثاني فهو الولاء الفرعي للفرد والذي يتحرك طبقاً للمصالح، ويتركز في العائلة أو المهنة أو الحي أو ما شابه ذلك.

ولما كان الولاء للدولة ولاء يقوم على العاطفة والتجريد من ناحية، ويتسم بالشمول ويلقى إجماعاً بين المواطنين من ناحية أخرى، فإن الولاء الثاني يقوم على مصالح تتسم بالعينية من ناحية، ويتسم بالخصوصية والتغير في شدته واستمراره من ناحية ثانية، فالفرد لا يغير من انتمائه لولائه إلا في حالات نادرة، ولكن كثيراً ما يغير من انتمائه للتنظيمات الاختيارية كالمهنة أو الطبقة أو الوضع الاجتماعي أو الحي أوالخ.

وحيث إن مفهوم المجتمع المدني في شكله المتطور ارتبط بظهور الدولة القومية، التبتت العلاقة بين الطرفين لدى المواطنين، مع أن كلاً منهما يساند الآخر، فنجد أن المجتمع المدني قوي في الدول القوية (الدول الصناعية) وضعيف في الدول الضعيفة (الوطن العربي مثلاً).

2. المؤسسات الأهلية والمجتمع

تصنف المنظمات التي تقع خارج دائرة السلطة « الدولة » التي لا تهدف إلى الربح وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المبنية على المشاركة لمواطنين أحرار، تصنف تلك المنظمات بأنها منظمات المجتمع المدني التي يجب أن تكون بعيدة عن البنى العضوية وتسعى للتأثير في الحيز العام، يحدث الصراع بين منظمات المجتمع المدني والسلطة بمدى القدرة على التأثير في الحيز العام، حيث تستخدم السلطة أدواتها السياسية والإدارية والأمنية بما أنها تحتكر استخدام القوة والعنف في المجتمع، كما تستخدم منظمات المجتمع المدني أدواتها المبنية على وسائل الإعلام والحشد والضغط والتأثير والرسالة والعريضة والمفاوضات والبيان وغيرها.

تبدأ منظمات المجتمع المدني بتحقيق تعديل في توازنات القوى عندما تهيمن رؤيتها الثقافية على الرأي العام وعندما تصبح روايتها ورؤيتها هي الأكثر مصداقية وتلتف حولها الجماهير بقطاعاتها الاجتماعية المختلفة، من هنا فإن التراكم الثقافي الذي تحدثه هذه المنظمات له دور رئيس في إقناع القطاعات الجماهيرية من أجل تحقيق عملية التغيير الاجتماعي سواءً من أجل توسيع مساحة الديمقراطية والحرية أو بهدف الدفاع عن حقوق الفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة. يتميز نشاط المجتمع المدني بالقدرة على المبادرة واستخدام الوسائل الديمقراطية السلمية، والتدرج في عملية التصعيد بما يتماشى مع القدرة على إقناع الرأي العام والقطاعات الاجتماعية المختلفة، ويمكن أن يبدأ في بيان ثم ينتهي العمل بإضراب جزئي ثم مفتوح مثلاً، من أجل تلبية قضية محددة لها علاقة بالحرية العامة أو بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية (أبو رمضان، 2013).

من المهم قيام المنظمات الأهلية بإعطاء نموذج بالحكم الديمقراطي الرشيد المبني على المشاركة للفئات الاجتماعية المستهدفة وعلى آليات من الرقابة والمساءلة، عبر تفعيل عمل الهيئات الخاصة بالمؤسسة الأهلية بما يضمن الديمقراطية والانتخابات الدورية واعتماد تقارير إدارية دورية ومدققة، عندما تعطي المنظمات الأهلية نموذجاً جيداً بالشفافية والحكم الديمقراطي الرشيد فإنها ستصبح قادرة على القيام بدورها الرقابي عبر مساءلة السلطة التنفيذية والرقابة عليه بصورة مجتمعية. ومن الأهمية استعادة دور المنظمات الأهلية في تعزيز عملية الرقابة والمساءلة المجتمعية سواءً لدى حكومة غزة أو الضفة الغربية، لأن المواطن الذي يدفع الضريبة ويخضع إلى تشريعات وسياسات وإجراءات، من حقه المساءلة فيما إذا كانت تلك السياسات تخدم حقوقه المجتمعية بعيداً عن الاحتكار والسيطرة، واستخدام الموقع لتحقيق النفوذ والامتيازات على حساب السواد الأعظم من المواطنين .

من حق المنظمات الأهلية أن تتساءل عن آلية اعتماد الضريبة ومصادر الموازنة وأوجه الصرف لها، وكيفية التعامل مع الموارد الطبيعية، وآليات تنفيذ المشاريع العامة، وعمليات التعيين بالوظيفة العمومية، والسياسات الخاصة بالمرأة والشباب وغيرهم من الفئات الاجتماعية، والأولوية التي تحظى بها القطاعات الإنتاجية والتنموية والاجتماعية « كالزراعة والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، إلى جانب السياسات الصحية والتعليمية والتنموية العامة، بالإضافة إلى أداء البلديات، وفي مجال الكهرباء والاتصالات وغير ذلك.

3. بعض ملامح المؤسسات الأهلية الفلسطينية

سيتم التركيز هنا على دور المنظمات الأهلية كجزء من نسيج منظمات المجتمع المدني، علماً بأن هناك أدواراً هامة تقوم بها كل من النقابات والأحزاب السياسية، على الرغم من تميز الأخيرة بأنها تسعى للوصول إلى السلطة أو المشاركة بها، أما النقابات والمنظمات الأهلية فليس لديها هذا السعي، بما أنها أدوات فعل اجتماعي حقوقي ومطلبي بصورة رئيسية، ولكن جهودها ودورها بالضرورة يساهم في منع استحواد الدولة وسيطرتها على حقوق الأفراد والمواطنين بالاستناد إلى المرجعية القانونية المبنية على سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء، والمستندة إلى دستور مدني وديمقراطي، إلى جانب استنادها إلى المكانة الاجتماعية والحقوقية المجتمعية التي تتمتع بها شبكة علاقاتها الحقوقية الدولية التي تركز على الشرعية الدولية لحقوق الإنسان.

من الملاحظ أن خطاب المساءلة والمحاسبة وضمنان الحكم الديمقراطي الرشيد تراجع في السنوات الأخيرة، ولعل هناك بعض الأسباب الموضوعية وراء ذلك تكمن في ازدياد شدة هجمة الاحتلال وطغيان البعد الوطني على البعد الاجتماعي، عبر ممارسات الاحتلال الاستيطانية التوسعية العنصرية إلى جانب حصار قطاع غزة وشن عدوانين وحشيين عليه خلال أربع سنوات. بالإضافة إلى حالة الانقسام التي أفرزت مظاهر وإجراءات أدت إلى تقليص مساحة الحريات الخاصة بالرأي والتعبير والتجمع السلمي، والاستهداف على خلفية الانتماء السياسي ومنع الصحف ووسائل الإعلام التي تعود للطرف الآخر،.. وغيرها من الإجراءات والممارسات التي دفعت المنظمات الأهلية إلى العمل تحت أولوية الدفاع عن الذات في مواجهة انعكاسات الانقسام التي كانت أحد الأسباب الرئيسية في تراجع مساحة الحرية والديمقراطية - في الوطن بالضفة الغربية وقطاع غزة-. (ابو رمضان، 2013)

ساهم انقسام مؤسسات السلطة ووجود حكومتين وجهازين للقضاء واعتماد قرارات بفعل القانون من قبل الرئيس أبو مازن، وسن تشريعات عبر كتلة الإصلاح والتغيير في قطاع غزة دون إشراك الكتل البرلمانية الأخرى، ساهم بصورة فاعلة في تشويه البيئة التشريعية والقانونية، وأضفى أجواء من الإحباط على المنظمات الأهلية والحقوقية التي تستهدف التأثير بالقوانين والتشريعات والسياسات والإجراءات، ولكنها لا تستطيع القيام بذلك في ظل بنية مؤسسة منقسمة، وقوانين وسياسات توظف لتعزيز الحكومة برؤية خاصة وليس بالضرورة برؤية مبنية على مبادئ الديمقراطية والمواطنة وحقوق الإنسان والعدالة.

كما ساهمت القيود المفروضة على المنظمات الأهلية الناتجة عن حالة الانقسام بتراجع دورها الرقابي على الأداء العام، ففي الوقت الذي يوجد حق للسلطة التنفيذية في الرقابة على عمل المنظمات الأهلية وفق قانون الجمعيات رقم 1/2000، هناك حق للمنظمات الأهلية في الرقابة على الأداء العام للسلطة بمتابعة الأنظمة والتشريعات والسياسات والموازنات والأداء الخاص بالحقوق، سواء السياسية المدنية أو الاقتصادية والاجتماعية، وهذا هو أحد الأدوار الرئيسية للمنظمات الأهلية، التي يجب أن لا تكتفي بتقديم الخدمات فقط، بل بالتأثير في السياسات والقيم، بحيث يتم تعزيز حالة الديمقراطية والحريات العامة والحقوق الاجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع.

تحتاج المنظمات الأهلية إلى استعادة دورها الخاص بالرقابة من أجل متابعة الأداء العام للحكومتين في غزة والضفة الغربية، وبالاستناد إلى القانون الأساسي مرجعية للحكم على الأداء، علماً بأن الدور الرقابي للحكومتين تراجع في مساعلته للوزراء ومتابعة الشؤون العامة، مما عزز من عملية التفرد في ظل غياب آليات المساءلة والمحاسبة، علماً بأن عمل هيئة الرقابة أو مكافحة الفساد بالضفة الغربية كان موسمياً ومؤقتاً ولم يأخذ الطابع المنهجي والمستمر، في الوقت الذي لم نسمع عن هيئة لمكافحة الفساد في قطاع غزة، أو قيام كتلة الإصلاح والتغيير بحجب الثقة عن أحد الوزراء أو مساعلته أمام وسائل الإعلام (تميمي 2011، أبو رمضان، 2013)

4. ملامح المؤسسات الأهلية قبل أوسلو:

1. الارتباط القوي بين منظمات العمل السياسي ومنظمات المجتمع المدني، مؤسسات أهلية، نقابات، لها ارتباط وثيق بمنظمات حزبية.
2. اتسمت ببرامج مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني بلامح ومؤشرات سياسية (مهرجانات، عمل تطوعي).
3. التنافس الشديد بين مكونات المجتمع المدني على أسس سياسية.
4. خلو البرامج من الرؤى بعيدة المدى، وهذا انعكاس لضبابية الرؤية والحالة غير المستقرة التي عاشتها منظمة التحرير.
5. ضعف الترابط بين البرامج المحلية والوطنية مع ما يدور في العالم، حيث لم تستفد الشعوب العربية ولا الشعب الفلسطيني من حالة ما يسمى بالموجة الثالثة للديمقراطية.
6. وجود تأثير واضح وكبير لمنظمة التحرير على مؤسسات المجتمع المدني (النقابات وغيرها).
7. بروز قيادات مؤسساتية.

5. ملامح المؤسسات الأهلية في فترة أوسلو (95 - 2004)

- بروز الرؤى الاجتماعية والتنمية وتراجع الرؤية السياسية إلى الرتبة الثانية.
- التركيز على برامج ذات طابع تنموي بدون التدقيق في محتواها السياسي.
- بروز قوة جديدة للتنافس معها وهي السلطة الوطنية، لذلك بدأت ملامح وحدة المؤسسات بصورة مقبولة في مواجهة رؤية السلطة الوطنية السياسية والتنمية، واتسمت العلاقة بين الرفض والتقبل بلا إكراه والاحتواء والشراكة المشروطة.
- انفكاك جزئي للترابط بين قيادات العمل الأهلي والفصائل السياسية.
- أصبحت السلطة الوطنية صاحب أكبر قطاع من مؤسسات المجتمع المدني، ولهذا برزت فئة من المؤسسات يصعب تصنيفها كمؤسسات مجتمع مدني، مما أدى إلى تمييع مقصود لمفهوم مؤسسات المجتمع المدني.
- انتقلت مؤسسات المجتمع المدني من التأثير في السياسة إلى التأثير في السياسات. (تقديم ورقة مشتركة لمؤثرات التنمية).

- تنبّهت المؤسسات الأهلية والمجتمع المدني إلى ضرورة التحالف والمشاركة في قضايا عالمية ودمج القضايا الفلسطينية في الأجندة العالمية (المنديات الاجتماعية، الشركة المتوسطة وغيرها).
- دخول مؤسسات ذات توجه ديني لمعالجة قضايا عرفت بأنها قضايا العلمانيين (المرأة، والانتخابات).
- سرعة التغيير في تكيف مؤسسات المجتمع المدني مع المتغيرات السياسية والعالمية، وهذا أوجد تشويشاً في رؤيتها وفقد الكثير منها للبوصلية الأساسية.
- انسحاب عدد كبير من قيادة العمل الأهلي من المربع السياسي إلى مربع القضايا الاجتماعية.

6. البيئة السياسية والاقتصادية والمجتمعية المناسبة للفساد

1. أسباب داخلية

1. انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.
2. 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 يعدّ سبباً مشجعاً للفساد.
3. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليته.
4. تزداد فرص ممارسة الفساد في المراحل الانتقالية والفترات التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية، كتلك التي مر بها الشعب العراقي عقب العدوان الأمريكي على العراق (الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة وهو ما يمكن أن نطلق عليه العدالة الانتقالية)، ويساعد ذلك حادثة أو عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني الذي يوفر بيئة مناسبة للفاستدين، مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه المراحل. ومرحلة الدولة الرخوة كنموذج فلسطين.
5. ضعف إرادة القيادة السياسية في مكافحة الفساد، وعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية ضد الضالعين في قضايا فساد.
6. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.
7. تحكّم السلطة التنفيذية في كل ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

2. أسباب خارجية:

تنتج عن وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة، أو قيامها بتصريف بضائع فاسدة أو الحصول على العمولات مقابل تسهيل حصول شركات ومؤسسات خارجية على هذه الامتيازات دون وجه حق، خاصة مشاريع الإعمار والبنى التحتية، في ظل غياب النزاهة والشفافية في طرح العطاءات الحكومية، كإحالة عطاءات بطرق غير شرعية إلى شركات ذات علاقة بمسؤولين أو أفراد عائلاتهم، أو إحالة العطاءات الحكومية إلى شركات معينة دون اتباع

الإجراءات القانونية المطلوبة، كالإعلان عنها أو فتح المجال للتنافس الحقيقي عليها، أو ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والمحسوبية والمحاباة والوساطة في التعيينات الحكومية، كقيام بعض المسؤولين بتعيين أشخاص في الوظائف العامة على أسس القرابة أو الولاء السياسي، أو بهدف تعزيز نفوذهم الشخصي على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص أو قيام بعض المسؤولين بتوزيع المساعدات العينية أو المبالغ المالية من المال العام على فئات معينة أو مناطق جغرافية محددة على أسس عشائرية أو مناطقية أو بهدف تحقيق مكاسب سياسية.

وهناك الفساد الديني والفساد الأخلاقي، ولكن سنقصر دراستنا حول الفساد السياسي يعرف الفساد السياسي بمعناه الأوسع بأنه: إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية.

كل أنواع الأنظمة السياسية معرضة للفساد السياسي الذي تتنوع أشكاله، إلا أن أكثرها شيوعاً المحسوبية والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيايل ومحاباة الأقارب. ورغم أن الفساد السياسي يسهل النشاطات الإجرامية من قبيل الاتجار بالمخدرات وغسيل الأموال والدعارة إلا أنه لا يقتصر على هذه النشاطات ولا يدعم أو يحمي بالضرورة الجرائم الأخرى. ويرى الكاتب محمد موسى شاطي في دراسته (الفساد السياسي الحوار المتمدن في 7/6/2006) أن أخطر أنماط الفساد ومظاهره الفساد السياسي أو فساد النخبة السياسية، ويضيف: أن معظم الدراسات تأتي به على قمة الهرم بين أنماط الفساد الأخرى (الإداري / الاقتصادي)، وسبباً لهذه الأنماط من الفساد، فأحد عوامل استمرارية من هم على السلطة من الفاسدين انتشار ثقافة الفساد على حساب مفاهيم النزاهة والعفة والأخلاق ... ويرى الكاتب أن من علماء السياسة من عرّف الفساد بأنه المرادف للقوة التعسفية، بمعنى استخدام التعسف لتحقيق غرض يختلف عن الغرض الذي على أساسه تم منح هذه القوة، ويرى أن هذا التعريف يحاكي الأنظمة الشمولية التي تقمع الحريات، وغياب الديمقراطية وحقوق الإنسان، وعدم الفصل بين السلطات الثلاث، ومن ثم غياب المساءلة والرقابة، وعدم الشفافية، وتداول المعلومات، مع إنكار حق المواطن في الاختيار الحر لمن يمثله في المجالس البرلمانية، ويضيف الكاتب رأياً أو تعريفاً آخر قال به صموئيل هانتون: أن الفساد السياسي هو الوسيلة لقياس مدى غياب المؤسسات السياسية الفاعلة ويقصد بذلك التعريف أن في الدول الشمولية يحتكر حزب واحد العمل السياسي ولا يكون هناك تعددية حزبية، حتى وإن وجدت فهي شكلية وغير فاعلة .

تختلف ماهية الفساد السياسي من بلد لآخر ومن سلطة قضائية لأخرى. فإجراءات التمويل السياسي التي تعد قانونية في بلد معين قد تكون غير قانونية في بلد آخر. وقد تكون لقوات الشرطة والمدعين العامين في بعض البلدان صلاحيات واسعة في توجيه الاتهامات، وهو ما يجعل من الصعب حينها وضع حد فاصل بين ممارسة الصلاحيات والفساد، كما هو الحال في قضايا التصنيف العنصري. وقد تتحول الممارسات التي تعد فساداً سياسياً في بعض البلدان إلى ممارسات مشروعة وقانونية في البلدان التي توجد فيها جماعات مصالح قوية تلبية لرغبة هذه الجماعات الرسمية.

وهناك من يرى أسباب الفساد وفقاً لما يلي:

1. أسباب سياسية: غياب الحريات العامة وتحجيم مؤسسات المجتمع المدني وضعف الإعلام والرقابة.
2. أسباب اقتصادية: ضعف الاستثمار وهروب رؤوس الأموال للخارج وقلة فرص العمل وزيادة مستويات البطالة والفقر .
3. أسباب اجتماعية: آثار الحروب ونتائجها والتدخلات الخارجية والتركيبات الطائفية والعشائرية والمحسوبيات، والقلق الناجم عن عدم الاستقرار والعوز والفقر وتدني مستويات التعليم .
4. أسباب إدارية وتنظيمية: تشمل الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددتها .

ويرى د. كمال المنوفي أن أهم أسباب الفساد هي :

1. غياب الديمقراطية، مثل عدم وجود برلمان قوي يستطيع مساءلة الحاكم ورئيس الحكومة والوزراء وأي من إداريي الدولة.
2. عدم احترام وسيادة مقولة: (الشاطر هو من يستطيع الالتفاف على القانون، والخاسر هو الذي ينصت للقانون)، وبالتالي عدم وجود شفافية ولا ثواب أو عقاب.
3. غياب آلية محاسبة الفاسد والمفسد، مما يؤدي إلى الاستبداد، والفساد والاستبداد صنوان وهما وجهان لعملة واحدة .
4. عدم الخوف من العقاب ما دام المفسد له علاقات كثيرة مع أجهزة الدولة حيث المحسوبة لها الدور الأكبر في حمايته من عقاب القانون .

الاقتصاد الريعي والفساد السياسي :

يُعرف الريع بأنه ذلك القدر من الدخل الناتج عن استغلال البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تتواجد فيها مصادر الدخل دون أن ينتج ذلك عن نشاط اقتصادي أو ممارسة سوقية. والدولة الريعية إذن تعتمد على دخل لا يتم كسبه عن طريق الإنتاج والعمل. وهناك نمطان للريع : الدخل المتحقق من موارد طبيعية كالمعادن والثروات الغابية والنفط والغاز (ريع الموارد الطبيعية). والدخل المتحقق عن ميزة ترتبط بموقع الدولة الجغرافي وهو ما يسمى بالريع الاستراتيجي .

وجاء في موسوعة المقاتل (مختارات من المصطلحات الاقتصادية) أن الريع في التعبير الدارج يعني ذلك المبلغ من النقود الذي يدفعه شخص ما نظير استخدام أصل يملكه شخص آخر كالأرض أو تأجير منزل أو مشاهدة فيلم سينمائي .. أما في التحليل الاقتصادي فإن هذا المصطلح يشير إلى الإيرادات التي يكسبها أي عنصر من عناصر الإنتاج المتخصصة التي لا يمكن زيادة أو إنقاص الكمية المعروضة منها في الأسواق، وإن أمكن زيادتها أو إنقاصها بمقادير طفيفة جداً، ولذا تعرف الموسوعة الريع بأنه: «الفائض الذي يؤول إلى عنصر إنتاجي متخصص تكون الكمية المعروضة منه ثابتة». وبهذا فإن الدولة الريعية: «الدولة التي تحصل على جزء جوهري من إيراداتها من مصادر خارجية على شكل ريع». ويشير الكاتب إلى أن تحديد المصادر الريعية مسألة تقديرية لم تتفق الآراء بشأنها،

إلا أنه من المتفق عليه أن غلبة العناصر الريعانية الخارجية هي المحدد في اعتبار الدولة رعية أم لا كما أن ظاهرة الريع عامة ليست قصراً على اقتصاد بعينه، ففي كل اقتصاد توجد عناصر رعية تختلف في كثافتها من بلد لآخر . ويرى الكاتب أن في الدولة الريعانية ثمة مظهر مهم وهو ذلك الذي يعبر عن حالة خاصة في الاقتصاد الريعاني عندما يؤول الريع أو نسبة كبيرة منه إلى فئة صغيرة أو محددة تتمثل في الطبقة الحاكمة، ومن ثم يتم توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعانية على غالبية السكان، وحسب الكاتب أن إطلاق صفة الدولة الريعانية ليس بالضرورة أن تكون ملازمة للدولة في كل الفترات وإنما في ضوء مقدار ما تسهم به العوائد الريعانية الخارجية في الناتج المحلي الإجمالي. ومن ثم قد تتحول الدولة من رعية إلى شبه رعية أو العكس نتيجة الوضع الاقتصادي والسياسي الذي يحكم اقتصاد تلك الدولة.

الدين والفساد السياسي:

لا علاقة في الأصل بين الدين والفساد السياسي أو غيره من مظاهر الفساد، ولكن هناك من يستخدم الدين غطاء لإضفاء الشرعية على التصرفات غير القانونية والأخلاقية للحكام، والمشكلة تكمن عادة وعلى الأخص في الدول ذات النظم الشمولية، أن يستخدم الدين في تبرير فساد النظم، بما يعني التحول من استخدام الدين كطاقة تعبوية تستخدم في إعلاء قيم العدل والمساواة ونبذ الظلم إلى أداة تسيير في غير هذا الاتجاه، ويبدأ ذلك الخنوع من خلال دور الدين في صناعة الاستبداد، ومن ثم الفساد السياسي، وقبل الشروع في تبيان العلاقة بين استخدام الدين في تبرير الفساد السياسي فإنه يتعين توضيح مفهوم الدين أولاً، ثم كيف يتحول الدين عن طريق رجال الدين من دعوة للفضيلة إلى تبرير للفساد ومساندته.

الواقع الحالي والمحددات الرئيسية لمعرفة المستقبل المؤسسات الأهلية وإمكانية أداء دورها في مكافحة الفساد:

محددات سياسية

المحددات الذاتية: (الفلسطينية) (البيئة الذاتية)

- بالرغم من التركيز الكبير في الآونة الأخيرة على أهمية تفعيل منظمة التحرير إلا أن جميع الدلائل تشير إلى أن المرحلة المقبلة ستشهد تراجعاً في مكانتها وانخفاض وزنها النوعي (وهذا المطلوب عالمياً وعربياً وفلسطينياً إلى حد ما). وستحل محلها مؤسسات وشخصيات السلطة الوطنية وهذا سيعكس نفسه على مؤسسات المجتمع المدني، حيث سيحدث انهيار لهياكل مؤسسات منظمة التحرير المحسوبة على المجتمع المدني (الاتحادات المهنية والمؤسسات الشبيهة) في الوطن لأن قيادات الاتحادات المهنية التي عرفت تاريخياً بأنها شخصيات منظمة التحرير ستجد نفسها في مكان آخر أو منافس على الهياكل المهنية .

- شهود بدايات من انتقال المجتمع الفلسطيني من ديمقراطية الفصائل إلى ديمقراطية الوسائل، أي أن الحزب الأكبر سيلجأ إلى وسائل كثيرة تبدو ديمقراطية وترضى شرط بقائه في السلطة وتكون ضمن مقاييس مقبولة عالمياً يباركها العالم طالما أنها لا تخالف التوجه السياسي العالمي .
- التخوف من انحسار الطبقة الوسطى في المجتمع الفلسطيني وبالتالي ازدياد أعداد النخب الساخطة سياسياً التي ستبدأ بالتوجه نحو خلق مواقع جديدة لها لتحقيق أو لضمان استمرار وجودها (مظاهر تأسيس مؤسسات مجتمع مدني من سياسيين ليست لديهم قناعات بمفاهيم المجتمع المدني) .
- ستشهد المرحلة القادمة مرحلة تفريغ للأحزاب لصالح قوى مجتمع مدني أخرى وانحسار العمل السياسي في النقابات والاتحادات لصالح العمل المهني. وعدم وجود سيادة كاملة للدولة وعدم قدرة السلطة على تحقيق مشروع سياسي سيخلق نوعاً من النضوج الأكبر للمجتمع المدني، ليتمكن من جسر الهوة التي سيخلقها الفشل السياسي الرسمي.
- عدم وجود سيادة للدولة يعني أن مفهوم المواطنة يحميه التنظيم أو الحزب أو الجمعية وليس حقوق المواطنة، وهذا سيؤدي إلى غياب الشرعية المجتمعة للأحزاب، وانتقال نخبها إلى المجتمع المدني في محاولة لكسب شرعية فكرية.
- سيشهد المجتمع المدني مزيداً من التحالف المهني وليس الفكري بين مكوناته، وهذا سيخرج الأحزاب من قدرتها على التأثير في الخيارات المجتمعية.

البيئة الدولية:

- إن اتجاه المجتمع المدني الرسمي مهم في تشجيع القيم الديمقراطية، ولكن لا بد من تكييف المجتمع المدني لكي لا يقف عائق سياسي أمام الرغبة الدولية، مثلاً ما الموقف الدولي من مجتمع مدني إذا عارض خارطة الطريق؟
- ستزيد الاشتراطات السياسية بأشكال مختلفة على المجتمع المدني الفلسطيني، وسوف تبذل جهود كبيرة لاستبدال قيادات هذا المجتمع من قيادات لها رؤى فكرية إلى قيادات مهنية تكنوقراط.
- ستحدث حالة استقطاب كبيرة في المجتمع المدني من حيث التيارات الدينية والتيارات العلمانية وقيادة السلطة المركزية، وستشهد نمواً كبيراً في تيارات قوى المجتمع المدني الدينية، بسبب استقلالية التمويل والارتباط السياسي بينها وبين القوى الدينية السياسية.

بيئة الواقع السياسي الذي سيخلق من قبل إسرائيل

ما يدور في الذهن الإسرائيلي هو نظام سياسي فلسطيني لا يمتلك مقومات وطنية، وعدد كثير من السكان ومساحة قليلة من الأرض، وهذا سيخلق هياكل وطنية كبيرة، تنشط فيها بيئة الفساد من خلال تعدد المصالح.

المحددات الرئيسية لمحاولة فهم المجتمع المدني في المستقبل المنظور

1. المحدد الأساسي لتقييم المجتمع المدني هو البيئة السياسية والاجتماعية.
2. المجتمع المدني الفلسطيني والسلطة ليسا اللاعبين الوحيدين في تكوين مكونات المجتمع.
3. التوقف عند محطات معينة في تاريخ المجتمع المدني الفلسطيني لا يلغي ضرورة التفكير في ما بين هذه المحطات.
4. يجب السؤال دائما: هل نحن مجتمع أم غير ذلك؟ (ليست بالتعريف السوسيولوجي) لأننا في قيمنا مازلنا متمسكين بالعائلة والحزب والمؤسسة. وليس بالمجتمع.

النتائج:

يمكن استخلاص النتائج الأساسية التالية بأن دور المؤسسات الأهلية:

التوعية	برامج خاصة لتوضيح مضامين الفساد، مظاهره ومخاطره وأثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته تصميم برامج خاصة لآليات تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى المتعلقة بجرائم الفساد
الرقابة	تصميم الرقابة تطوير آليات الرقابة الوقائية تطوير آليات الرقابة اللاحقة
المتابعة	متابعة التقارير والبلاغات والشكاوى الخاصة بجرائم الفساد متابعة نتائج التحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد لدى الجهات المعنية متابعة الإجراءات والتدابير الخاصة باسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد
المشورة	المشورة في رسم السياسات المشورة في تنفيذ الخطط المشورة في تصميم البرامج
مراجعة التشريعات والتقارير	المشاركة في مراجعة التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد المشاركة في دراسة وتقييم وضع فلسطين في التقارير الصادرة عن المنظمات الإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد
دعم قواعد البيانات والمعلومات	رفع قواعد بيانات الهيئة بالمعلومات والبيانات الخاصة بمظاهر الفساد تبادل المعلومات بشأن قضايا الفساد ذات الأهمية الوطنية تيسير حصول منظمات المجتمع المدني على البيانات والمعلومات ذات الصلة بقضايا الفساد
بناء قدرات منظمات	المجتمع المدني الدعم المؤسسي الدعم الفني

التوصيات:

1. لا يمكن أن تؤدي المؤسسات الأهلية ودورها في مكافحة الفساد بمعزل عن نظام سياسي قوي ديمقراطي شفاف، وأحزاب سياسية فاعلة متطورة بشكل مستمر لها برامج واضحة .
2. المؤسسات الأهلية مكون أساسي من المجتمع، وقد يكون عاملاً مشجعاً على الفساد أو كابحاً له.
3. المؤسسات الأهلية لها دور كبير في إصلاح التشريعات والقوانين ورفع الوعي لدى المواطنين.
4. المؤسسات الأهلية آلية فاعلة لإرساء ثقافة أعمال القانون وخلق بيئة النزاهة.

الخاتمة:

الوظيفة المستقبلية لمجتمع مدني في ظل السلطة الوطنية والأنظمة التي تشبه السلطة الوطنية كالدب القطبي، لا تنفع معه الدعابة والملاحظة، بل الوخز المستمر، لكي تترك هذه الأنظمة جلودها وتمضي أو تنتهي بشكل حيوي.

المراجع

- التميمي، عبد الرحمن، «مستقبل المجتمع المدني الفلسطيني : ورقة قدمت في مؤتمر لمؤسسة مواطن 2009
- فقيرة، جلال إبراهيم، «نحو شراكة فاعلة وإيجابية مع المجتمع المدني لمكافحة الفساد». ورقة مقدمة إلى
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مع منظمات المجتمع المدني. اليمن. (2008)
- غزو، محمد عبد القادر، الفساد السياسي والإداري وطرق استعادة الأموال المهربة - الحوار المتمدن (1/4/2011)
- أبو رمضان، محسن، «دور المؤسسات الأهلية في التنمية»، مقال منشور : الحوار المتمدن 2012
- فودة، سالم، « المجتمع المدني والفساد : الحوار المتمدن عدد 2741، 2009،
- عطوان، خضر، «دور المؤسسات الأهلية في مكافحة الفساد»: جامعة النهريين ، 2007

« دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على الجمعيات الخيرية »

أ. سامر أبو قرع / أ. سوزان خلف
ديوان الرقابة المالية والإدارية

ديوان الرقابة المالية والإدارية

يعد ديوان الرقابة المالية والإدارية مؤسسة دستورية: أنشئ تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لممارسة الأعمال التي كلف بها، كما يعد الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، ويشكل أحد أبرز مؤسسات الرقابة الرسمية في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو ركن أساسي من أركان نظام النزاهة الوطني، ويتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً لقانون رقم 15 لسنة 2004 بصلاحيات رقابية تتسم بالشمولية، حيث تخضع لرقابته جميع المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويقع على عاتقه ضمان سلامة الأداء في المؤسسات العامة وانسجام أنشطتها المالية والإدارية مع القوانين والسياسات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومن ثم فإن دوره في نظام النزاهة الوطني يعد دوراً أساسياً ومهماً.

تهدف الإجراءات والأعمال الرقابية التي يقوم بها الديوان إلى:

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
5. الارتقاء بالأداء في المؤسسة الحكومية بما يخدم عملية التنمية الشاملة لتحقيق المصلحة العامة.

أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان

1. الرقابة المالية: (التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من جميع النواحي للمحافظة على أموال الجهات الخاضعة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق أعلى درجة من الفاعلية في النتائج المرجوة من إنفاق المال).
- مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات والمراكز المالية للجهات الخاضعة لرقابتها، مع إبداء

الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات، والتثبت من سلامة تطبيق القواعد المحاسبية وتوجيه العمليات المختلفة بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

- التحقق من النشاطات المالية للجهات الخاضعة، المتعلقة بصحة وسلامة التصرفات وإجراءات قيدها بالسجلات الوافية، ومن أنها تمت وفق الأصول المالية.
- التأكد من أن جميع الموارد قد تم استخدامها في مواعيدها والتحقق من توثيقها بالسجلات والتحقق من حسن استخدامها.
- التأكد من مراقبة النشاطات المالية والتحقق من سلامة التصرفات ودقة البيانات المالية
- مراجعة المنح والهيئات المقدمة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح، بالإضافة إلى السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية ومراجعة العقود والمناقصات والاتفاقيات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها وفقاً لقانون اللوازم العامة وقانون العطاءات.
- إجراء الجرد الدوري والمفاجئ للسناديق والمخازن، والتحقق من مطابقة الأرصدة الدفترية مع الأرصدة الفعلية.
- مراقبة نفقات الجهات الخاضعة وإيراداتها والقروض والسلفيات على الوجه المبين في هذا القانون.

2. الرقابة الإدارية وتقييم الأداء.

التحقق من كفاءة استخدام الموارد والممتلكات استخداماً أمثل، والتحقق من مدى التزام العاملين فيها بالسياسات والقوانين واللوائح الداخلية والخارجية على السواء، ضمن أسس ومعايير الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأداء.

- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- متابعة تنفيذ الخطة ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المحددة، متابعة وتقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وتقييم نتائج الانحراف عن مستوى الأداء وفق الخطط والسياسات المرسومة.
- بحث أسباب القصور في العمل والإنتاج، والكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية التي تعرقل سير العمل واقتراح وسائل لتلافيها.
- التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية بممارسة مهامها بصورة سليمة.
- كشف المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجباتهم أو بسببها.
- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة والتوقيت المحدد لها.
- التحقق من إجراءات التعيين والترقيات والإجازات وقياس مدى تناسب المؤهل العلمي مع الموقع الوظيفي ومدى قيام الموظفين بالمهام والأعمال الموكلة إليهم.
- تشخيص أية مشاكل قائمة وتقديم التوصيات والحلول والإجراءات التصحيحية وتقديم الاقتراحات.
- إبداء الرأي في أي موضوع متعلق بالأداء من رقابة وفحص وتقييم وصولاً إلى رفع مستوى الأداء.
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية،

- ودراسة ما تنتشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
- الرقابة على أية أمور ذات صبغة إدارية وفق الاختصاصات التي حددها قانون الديوان.

الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

تشمل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهات التالية:

1. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته .
4. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها .
5. وزارات السلطة الوطنية وأجهزتها المختلفة.
6. قوات الأمن والشرطة وجميع الأجهزة الأمنية والعسكرية.
7. الهيئات والمؤسسات الأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومن في حكمها.
8. المؤسسات والشركات التي تملكها السلطة الوطنية أو تساهم فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
9. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال مرفق عام.
10. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية

- يُعَدُّ الديوان تقارير بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق التي يجريها وإبلاغ الجهات بها، ومن تلك التقارير:
1. تقرير حول نتائج الرقابة والتدقيق على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته يتم إرساله للجهة الخاضعة.
 2. تقرير سنوي عن أعمال وملاحظات الديوان يرفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
 3. تقارير ربع سنوية عن أعمال وملاحظات الديوان يرفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
 4. تقارير خاصة ترفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزير المختص وتكون بشأن بعض المسائل ذات الأهمية التي تستوجب سرعة النظر فيها.
 5. تقارير عند الطلب يزود الديوان رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبونها منه ويقوم الديوان بأية أعمال يعهد بها إليه من أي منهم.

التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

1. على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها.
2. على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة، وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتاف أو الحريق أو الإهمال وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أن يوافقوا الديوان بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.
3. الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.
4. تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

مواد من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 (لعام 2004)

مادة (29)

وفقاً لأحكام القانون للديوان في سبيل مباشرة اختصاصاته، حق الطلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات، أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات، بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يراد سماع أقوالهم.

مادة (24)

لليوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له كافة المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

مادة (47)

يكون لمن يفوضهم رئيس الديوان صفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمال وظيفتهم وفقاً لأحكام هذا القانون.

مادة (11)

يتمتع رئيس وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

المخالفات المالية والإدارية

1. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة.
2. مخالفة القواعد والإجراءات والأحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة.
3. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن.
4. كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الجهات الخاضعة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية لها.
5. عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون.
6. عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها وفقاً لأحكام القانون.
7. عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول عن المواعيد المقررة في هذا القانون، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماثلة أو التسوية.
8. إخفاء بيانات يطلبها الديوان، أو الامتناع عن تقديمها إليه، أو رفض إطلاعه عليها، مهما كانت طبيعتها وكذلك الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.
9. التأخر دون مبرر، في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد في هذا القانون، بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة التي تبلغ إليها.
10. التقصير في العمل الإداري، أو في إدارة المرفق العام.
11. سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة.
12. مخالفة التعليمات أو القرارات ذات العلاقة الصادرة عن الديوان

أهم الملاحظات على عمل الجمعيات الخيرية

انطلاقاً من إيمان القائمين على ديوان الرقابة المالية والإدارية وأصحاب القرار بأهمية هذا القطاع، فقد تم تخصيص إدارة عامة رقابية تابعة للديوان مختصة بأعمال الرقابة والتدقيق على هذا القطاع، حيث يبلغ عدد موظفي الإدارة تسعة موظفين (مفتشين) يقومون على تنفيذ مهمات الرقابة والتدقيق المالي ورقابة الأداء ومتابعة الشكاوى، ويجري تطوير قدراتهم وكفاءتهم المهنية والعملية بشكل مستمر عبر برامج تدريبية متخصصة.

وقد بلغ عدد التقارير الرقابية المعدة عن قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية خلال الأعوام (2011-2013)، (52) تقريراً رقابياً، وقد تم تحويل (11) تقريراً رقابياً إلى هيئة مكافحة الفساد نتيجة لاكتشاف حالات تدرج تحت تعريف جرائم الفساد، اتفاقاً مع أحكام المادة رقم (1) من قانون

مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. ومن هذه الحالات:

- مصاريف وهمية.
- رواتب وهمية.
- استغلال المنصب لمنافع شخصية.
- خلط في الذمة المالية.
- وجود شبهة بالاختلاس.
- تضارب المصالح.
- تزوير بيانات مالية وسندات رسمية.
- صرف أموال الجمعية لغير الأغراض التي خصصت من أجلها.

ويمكن تلخيص المشاكل والقضايا التي يعاني منها قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية بشكل عام على الوجه التالي:

- اعتماد العديد من المؤسسات والمنظمات غير الحكومية على التمويل الخارجي، وبشكل أساسي لسداد التزاماتها المالية، وخاصة الالتزامات الإدارية (الرواتب والمكافآت ومهام السفر)، وإهمالها لدورها المهم في تنمية مواردها المالية الذاتية وإنشاء مشاريع مدرة للدخل تحرر هذه المؤسسات تدريجياً من التبعية لأجندة الممول حتى لا تبقى رهينة لشروط التمويل، مما يخضعها لأجندات المانحين.
- عدم القدرة على ضبط وتحديد حجم المبالغ المقدمة لهذه المؤسسات حيث علاقتها مباشرة مع المانح.
- تضخم الموازنات الإدارية لدى العديد من المؤسسات، حتى باتت التكاليف الإدارية من (رواتب إدارية، ومنافع متعلقة بالرواتب، والمكافآت) تتراوح نسبته ما بين (47% - 75%) من حجم موازنتها السنوية، مما يعكس سلبيات على كفاءة وفاعلية هذا القطاع في الاستجابة لمتطلبات المجتمع الفلسطيني، وفي تحقيق أهدافه المرجوة.
- تهميش دور الهيئة العامة الرقابية على أعمال الجمعية وتفرد مجلس الإدارة ومديرها التنفيذي بالقرارات المالية والإدارية الخاصة بالجمعية.
- احتفاظ أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات بمناصبهم لفترات زمنية تتجاوز عشر سنوات.
- تقصير وزارات الاختصاص في متابعة أعمال ونشاطات هذه المؤسسات، بالإضافة إلى عدم إلزام وزارات الاختصاص للمؤسسات المدرجة ضمن اختصاصها بتقديم التقارير الدورية عن نتائج الأعمال والأنشطة بهدف المتابعة وتقييم الأداء.
- تغاضي بعض مدققي الحسابات الخارجيين لبعض الجمعيات عن المشاكل والقضايا والمخالفات
- ضعف التنسيق بين المنظمات الأهلية والمؤسسات الرسمية أدى إلى وجود ازدواجية في تنفيذ المشاريع والبرامج على الفئة المستهدفة نفسها أو في المنطقة الواحدة.
- تواجد عدد كبير من المؤسسات والمنظمات غير الحكومية في فلسطين الحاصلة على شهادة تسجيل من وزارة الداخلية، حيث وصل عدد الجمعيات الأهلية المسجلة لدى وزارة الداخلية حتى

- عام 2013، (2750) جمعية أهلية محلية و(190) جمعية أجنبية، بينما قلَّ عدد المؤسسات الفاعلة منها، التي تمتلك قدرة تشغيلية وموازنات حقيقية ونظاماً إدارياً وهيكلًا وظيفياً ومالياً.
- عدم وجود أو قصور الأنظمة المالية المعتمدة في بعض الجمعيات (40%) من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين 2011 و2012.
- ضعف أنظمة الرقابة الداخلية، في بعض المؤسسات، («ضعيف» 44%)
- عدم مسك السجلات والمستندات المالية اللازمة، وعدم استخدام دورة مستندية محكمة لإثبات وضبط العمليات المالية التي تحدث فيها ما نسبته (32%) من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين 2011 و2012.

توجهات ديوان الرقابة المالية والإدارية ضمن الخطة الإستراتيجية.

- البدء بتنفيذ مهام تقييم بيئة عمل مؤسسات هذا القطاع وتحليل نقاط الضعف ونقاط القوة المتعلقة بنظام الرقابة الداخلي، عبر تنفيذ عمليات مراجعة شاملة لعدد كبير من مؤسسات هذا القطاع بشكل سنوي، والخروج بنتائج أعمال يمكن تعميمها على مجتمع الدراسة وبالتالي استنباط توصيات عامة من شأنها تطوير وتحسين هذا القطاع وضمان سلامة الأداء المالي والإداري له.
- تنفيذ التدقيق المالي على المؤسسات التي يتبين ضعف الأنظمة فيها.
- البدء بتنفيذ مهام تدقيق الأداء، والوقوف على مدى التزام مؤسسات هذا القطاع بتحقيق أهدافها المنشأة من أجلها بكفاءة وفاعلية واقتصاد، بما يتوافق مع الخطط التنموية والمجتمعية المستهدفة واحتياجات المجتمع الفلسطيني.
- تنفيذ أعمال المراجعة ورقابة الامتثال على الجهات الرسمية المرجعية الخاصة بتسجيل ومتابعة أعمال هذا القطاع (وزارة الداخلية والوزارات المختصة)، للتأكد من التزامهم بممارسة صلاحياتهم بما يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة المعتمدة الخاصة بضبط ومتابعة أعمال هذا القطاع.
- متابعة الشكاوى والملفات المحولة من الجهات الرسمية: هيئة مكافحة الفساد والرئاسة ومجلس الوزراء.

توصيات عامة على مستوى قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية

- ضرورة التنسيق بين وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص والمؤسسات الأهلية.
- على مؤسسات هذا القطاع العمل على إيجاد مصادر تمويل بديلة داخلية، وتنمية مواردها المالية الذاتية وإنشاء مشاريع مدرة للدخل.
- أن لا يقف دور الوزارات المختصة عند المتابعة الموسمية لأداء عمل المؤسسات، التي تهتم في الغالب بالأوراق الثبوتية أكثر من اهتمامها بالنتائج العملية، وإنما تجاوز ذلك بتنفيذ برامج تقييم أداء ومتابعة مستمرة ومنهجية لهذا القطاع.
- ضرورة وجود مرجع لضبط ومتابعة أعمال هذه المؤسسات والتأكد من تنفيذها لأهداف وطنية وليس لأجندات خارجية.

« الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني »

أ.فواز أبو زر
مجلس الوزراء

مقدمة

يعد حق الأفراد في تشكيل الجمعيات والانتماء إليها أحد الحقوق المدنية المهمة التي كفلتها المواثيق الدولية، وبينت الضمانات التي يتوجب على الدول توفيرها وتضمينها في تشريعاتها الداخلية، بهدف ضمان حرية الأفراد في ممارسة هذا الحق دون معيقات أو قيود، وقد جاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 متضمناً الآلية التي تمكن المواطنين من ممارسة هذا الحق.

يعد قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 أول تشريع فلسطيني ينظم إنشاء وتسجيل ومتابعة عمل المنظمات الأهلية، فقد نص في المادة (1) على أن للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية، وقد جاء ذلك تطبيقاً لنص المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني الذي ينص على: للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

وقد منح قانون الجمعيات الخيرية العديد من الحقوق التي تعزز من دور ونشاط الهيئات الأهلية الفلسطينية، فقد نص على أنه (يعود للهيئة الأهلية وحدها أن تختار الأنشطة التي ترغب في ممارستها لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام، وأن علاقة الهيئات بالوزارات المختصة تقوم على أساس من التنسيق والتعاون والتكامل لما فيه الصالح العام، وأن للهيئات الحق في الاشتراك أو الانتساب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي، على أن يتم إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك، وحق الهيئات في تلقي المساعدات غير المشروطة وجمع التبرعات لخدمة عملها، وحقها في فتح فروع لها في مختلف أنحاء الوطن).

ظهرت العديد من الصعوبات والإشكاليات المتعلقة بممارسة المواطنين لحقهم في تشكيل الجمعيات بعد إقرار القانون المذكور، والبدء في تطبيقه. ففي أعقاب سريان مفعول القانون، بدأت وزارة الداخلية

بتطبيقه على الجمعيات القائمة وعلى الجمعيات المراد إنشائها، إضافة إلى الإشكاليات النابعة من طبيعة الرقابة التي مارستها الجهات الحكومية المختلفة على عملية تسجيل الجمعيات، وعلى ممارستها لنشاطها، وعلى المسائل المالية المتعلقة بها.

• المعايير الدولية المتعلقة بحرية تشكيل الجمعيات

كفلت المواثيق الدولية للأفراد حقهم في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وألزمت الدول المختلفة بوضع الحماية التشريعية لهذا الحق في قوانينها الداخلية. فقد نصت المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948 ، على أنه « لكل شخص حق في

حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما. كما نصت المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 على أن:

1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصون الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحريةهم،

شددت المواثيق الدولية على أهمية هذا الحق وضرورة عدم إخضاعه لأي قيود، إلا في الحالات التي يحددها القانون الوطني، على أن تكون غاية تلك القيود ضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام والصحة العامة.

• اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودور المجتمع المدني

شهدت المفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خلافات حول جوانب متعددة، منها الجانب المتعلق بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، وبالرغم من هذه الخلافات إلا أن الوفود غير الحكومية شاركت إلى جانب الوفود الحكومية في وضع الاتفاقية.

وتضمنت المادة الخامسة من الاتفاقية مطالبة الدول الأعضاء بتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمحاربة الفساد، وأن تمكن هذه السياسات مشاركة المجتمع المدني في هذا المجال، كما تعاملت المادة 13 من الاتفاقية بشكل مفصل مع دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

وأقر المؤتمر الثالث للدول الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 13/11/2009 آلية استعراض التزام الدول الأعضاء بالاتفاقية، من خلال تقديم تقارير من قبل كل دولة تستعرض فيها مدى الالتزام بتنفيذها، وقد شهد المؤتمر خلافات بشأن هذه الآلية طالبت جوانب متعددة كان من ضمنها دور المجتمع المدني في عملية التقييم، حيث ترك لكل دولة تحديد طريقة مشاركة المجتمع المدني فيها في عملية التقييم.

وبالرغم من عدم حسم دور المجتمع المدني في آلية تقييم مدى التزام الدول بالاتفاقية نتيجة لمخاوف حكومات بعض الدول الأطراف من هذا الدور ومنها معظم الدول العربية، إلا أن الاتفاقية فرضت التزاماً قانونياً على حكومات الدول الأطراف بمشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد.

وضمن هذا الإطار وعلى الرغم من خصوصية الحالة الفلسطينية، وجهت السلطة الوطنية الفلسطينية عام 2005 رسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تتعهد بالتزامها الأخلاقي بتبني اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والعمل على تطبيقها طوعاً في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

كما لم تمنع مشاركة المجتمع المدني في جميع الجهود المتعلقة بمكافحة الفساد، بما فيها مشاركته في تقييم مدى الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وشارك المجتمع المدني الفلسطيني بجهود متنوعة تتعلق بمكافحة الفساد ونشر الوعي المجتمعي بأهميته، فمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني التي تشكل أحد ركائز نظام النزاهة الوطني لعبت دوراً مهماً في الرقابة المجتمعية على الأداء الحكومي، وفي مقدمة ذلك ضمان إدارة سليمة للمال العام ورفع الوعي العام بمفاهيم ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة وقيم النزاهة.

وقد توسع نشاط المنظمات الأهلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية وزاد عددها بشكل كبير، كما اتخذت استراتيجيات عمل جديدة، قوامها التعبئة والتأثير والضغط من أجل سن القوانين المساهمة في اقتراح السياسات العامة، وتطوير الوعي المجتمعي في مجالات مختلفة كالديمقراطية وقضايا الحكم الصالح، إضافة إلى استمرارها في تقديم الخدمات الطارئة والتنمية والتطوير المؤسسي وتنمية الموارد البشرية، وتشكل رقيباً على كثير من الممارسات الحكومية، ولها تأثير واضح في تحويل كثير من القضايا إلى مركز النقاش واهتمام الرأي العام.

تعد مؤسسات المجتمع المدني إحدى أهم المؤشرات على وجود النظام الديمقراطي، حيث إن حرية عملها والقوانين التي تنظمها تشكل ركيزة حيوية للمجتمع الفعال، وفي هذا المجال تتمتع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بقدر عالٍ من الحرية والاستقلالية في إدارة شؤونها اليومية وتحديد مشاريعها وبرامجها.

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديباجتها إلى أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول التي يجب أن تتعاون معاً وبدعم ومشاركة أفراد الجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمحلي حتى تكون جهودها فعالة في هذا المجال. ومن ثم فإن دور ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني ينبغي أن يتضمن كل التدابير التي تشير لها اتفاقية مكافحة الفساد. كما تمت الإشارة إلى دور مؤسسات المجتمع المدني على وجه التخصيص في عدد من مواد الاتفاقية خاصة المادة 13 والمادتين (5، 10).

بدأ الاهتمام الوطني في موضوع مكافحة الفساد في فلسطين يبرز منذ عام 1996 إثر انتخاب أول

مجلس تشريعي فلسطيني، وبعد عام 2002، زاد الاهتمام الرسمي بقضايا الإصلاح ومكافحة الفساد حيث أصبح الإصلاح مطلباً فلسطينياً ودولياً في آن واحد، وتم إقرار القانون الأساسي الفلسطيني الذي عزز من منظومة الفصل بين السلطات، وتم إنشاء منصب رئيس الوزراء وإخضاعه للمساءلة أمام المجلس التشريعي عام 2003. كما تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ: 9/12/2004 وألزمت نفسها بها طوعاً باعتبارها عضواً مراقباً في الأمم المتحدة.

• إعداد واعتماد الإستراتيجية والخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

عبر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ: 5/12/2009 عن التزامه بإنشاء هيئة رسمية لمكافحة الفساد، وبعد ثلاثة شهور، صادق الرئيس محمود عباس بتاريخ: 8/3/2010، بناء على تنسيب من الحكومة الفلسطينية، على تعيين السيد رفيق الننشة رئيساً لهيئة مكافحة الكسب غير المشروع. و توجت الجهود بإصدار قانون مكافحة الفساد المعدل لقانون الكسب غير المشروع عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 2010.

وأصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ: 2008/18/8 يقضي بتشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، ضم في عضويته بالإضافة إلى جميع الأطراف الرسمية ذات العلاقة، وانتلاف أمان ممثلاً عن مؤسسات المجتمع المدني. دعمت هذه الحوارات خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 في قطاع الحكم تحديداً، حيث تضمنت عدداً من البرامج التي هدفت إلى تعزيز مفاهيم ومبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في عمل مؤسسات السلطة الوطنية.

قادت هيئة مكافحة الفساد الجهد الوطني وتنسيقه استناداً إلى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 2005، وأعدت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012 – 2014، بمشاركة المؤسسات والقطاعات المختلفة بما فيها مؤسسات المجتمع المدني، و تم مناقشة الإستراتيجية في مؤتمر حضره ممثلون من مختلف المؤسسات والهيئات والقطاعات، حيث تم بلورة التوصيات الناتجة عن مناقشة الإستراتيجية والتعديلات المقترحة من قبل فريق مهني، وتضمينها في الإستراتيجية بصيغتها النهائية.

• إستراتيجية الشراكة مع المنظمات الأهلية لتعزيز المساءلة والشفافية

عملت بعض مؤسسات المجتمع المدني التي تهدف إلى نشر الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيز الحكم الصالح، على تنفيذ نشاطات لمكافحة الفساد، كما أطلقت عدداً من الحملات الداعية الى ضرورة محاسبة الفاسدين وتعزيز مبادئ وقيم النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة، وبالرغم من أهمية هذه التدخلات إلا أن المؤسسات السابقة لم تنشأ كمؤسسات مختصة في مكافحة الفساد، ولا يشكل ذلك الهدف الرئيس لها، كما لا تشكل مكافحة الفساد الأساس في استراتيجياتها، وإنما قد تتبنى مكافحة الفساد كهدف من بين أهدافها الأساسية أو الفرعية، ويمكن وصف أنشطتها في هذا المجال بأنشطة موسمية ولا تقوم على إستراتيجية شمولية لعمل المؤسسة في مكافحة الفساد.

أقامت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية عدداً من الشراكات مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، ومؤسسات مجتمع مدني على المستوى الإقليمي والدولي، لتعزيز الشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، تحقيقاً لما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 5 من دعوة إلى وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع المدني، وتجسد مبادئ القانون وإدارة الشؤون والممتلكات العامة، كما تأتي إستراتيجية الهيئة في إطار ما نصت عليه الاتفاقية في المادة 8/2 من دعوة للدول الأطراف لاتخاذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة.

• تعزيز الإبلاغ عن الفساد

حضت اتفاقية الأمم المتحدة وتحديداً في المادة 13 فقرة 2 الأطراف على اتخاذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، وأن توفر لهم حسب الاقتضاء سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً جرمياً وفقاً لهذه الاتفاقية، وكذلك ما جاء في الاتفاقية مادة 8/4 من دعوة للدول الأطراف لإرساء تدابير ونظم تيسر قيام المواطنين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يلاحظونها أثناء أدائهم وظائفهم.

الاستخلاصات والتوصيات

1. الاستخلاصات

- الفساد منظومة متكاملة، ومواجهته لا يمكن أن تكون إلا في إطار إستراتيجية شمولية، للوصول إلى منظومة شاملة في مكافحة الفساد تتمثل في نظام نزاهة وطني فعال ومحصن ضد الفساد.
- يشكل الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني خلال تقاريره الدورية حول واقع الفساد في الأراضي الفلسطينية والتقارير المتخصصة التي يقدمها، يشكل مصدراً مهماً للمعلومات التي يحتاجها المسؤولون في القطاع العام لمعرفة الثغرات في عمل المؤسسات التي تمثل منفذاً لبعض مظاهر الفساد، و وسيلة فعالة لمساعدة المسؤولين في معالجة هذه الثغرات.
- يعدّ المجتمع المدني مكملاً لجهود السلطة الوطنية في عملية الإصلاح وتعزيز دورها في بناء مؤسساتها على أسس سليمة.
- اقتناع مؤسسات المجتمع المدني بأن الفساد وأسبابه ليس محصوراً في المؤسسات الرسمية أو القطاع العام، وإنما يمكن أن يكون في كل القطاعات بما فيها القطاع الأهلي نفسه.

- على المجتمع المدني تجنب التركيز على القضايا الفردية أو السعي للتشهير، والتعامل بمهنية وحيادية مع الموضوع عبر التركيز على الأبعاد التوعوية والوقائية وتحديد الثغرات في السياسات والإجراءات التي قد تؤدي إلى بيئة ملائمة لبروز مظاهر الفساد.

2. التوصيات:

- أهمية الاستمرار في تعزيز الشراكة بين المجتمع المدني مع القطاع العام والأهلي والخاص في مكافحة الفساد لما يشكله من ضرورة، فالفساد منظومة متكاملة ويجب أن تكون مكافحته في إطار إستراتيجية شمولية.
- ضرورة تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في إعداد الإستراتيجية والخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وحث الجهات الرسمية ذات العلاقة على ذلك حتى لا يكون تمثيل المجتمع المدني في هذا المجال شكلياً.
- أهمية الاستفادة من توافر الإرادة السياسية لدى القيادة الفلسطينية لمكافحة الفساد من قبل مؤسسات المجتمع المدني للانخراط في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وإزالة أية مخاوف لدى السلطة من دور المجتمع المدني.

« قانون مكافحة الفساد ودور منظمات المجتمع المدني »

أ.رشا عمارنة

هيئة مكافحة الفساد

مقدمة:

الفساد آفة من الآفات الخطيرة التي تدمر الشعوب، والمصدر الرئيس لإخفاق جهود التنمية وتكريس الفقر في أي مجتمع. ففي ظل الفساد تتضاءل قدرة الدولة على تحقيق أهدافها التنموية ذات الصلة برفعة المواطن وتأمين المساواة وتحقيق العدالة وبناء دولة القانون، إذ يلتهم الفساد القسم الأعظم من الموارد المخصصة لتمويل برامج التنمية.

اتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الإجراءات لمواجهة هذه الآفة، بدءاً من خطط الإصلاح المتعاقبة، وصولاً إلى إنشاء هيئة مكافحة الفساد، التي تختص وفق القانون بالوقاية من الفساد وملاحقة مرتكبيه ومحاسبتهم، ومكافحة الفساد عملية مستمرة تشترك جميع فئات المجتمع فيها، ويتطلب لنجاحة جهود أي مجتمع في مكافحة آفة الفساد تضافر الجهود وتكاملها، بحيث تقوم كل فئة بما عليها من دور في مكافحة الفساد ومحاربتة.

تركز هذه الورقة على دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، حيث تلعب هذه المؤسسات دوراً مهماً وبشكل خاص في الجانب الوقائي من جهود مكافحة الفساد، وستتناول الورقة تحديد مفهوم مؤسسات المجتمع المدني، ومن ثم أهمية مشاركتها في مكافحة الفساد، والأنشطة التي من الممكن المساهمة فيها بمكافحة الفساد، ومدى مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد في فلسطين.

أولاً: تحديد مفهوم مؤسسات المجتمع المدني:

إن مصطلح مؤسسات المجتمع المدني، مصطلح واسع، يمكن تعريفه على أنه: جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال نسبي عن سلطة الدولة وعن أرباح الشركات في القطاع الخاص، أي أن المجتمع المدني عبارة عن مؤسسات مدنية لا تمارس السلطة ولا تستهدف تحقيق أرباح اقتصادية، حيث يساهم في صياغة القرارات خارج المؤسسات السياسية ولها غايات نقابية كالدفاع عن مصالحها الاقتصادية والارتفاع بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها، ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الأدباء والمنتقنين والجمعيات الثقافية والأندية الاجتماعية التي تهدف إلى نشر الوعي وفقاً لما هو مرسوم ضمن برنامج الجمعية. كما يمكن تعريفها على أنها مجموعة المؤسسات غير الرسمية، التطوعية، المكونة من الأحزاب السياسية والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الإنسان والبناء الديمقراطي، وتعمل على تعزيز ونشر

مجموعة من القيم والمبادئ التي تهدف إلى تطوير وتنمية المجتمع.

وبذلك فإن المجتمع المدني يتكون مما يلي:

- المنظمات الأهلية غير الحكومية.
- النقابات والتنظيمات المهنية.
- الاتحادات العمالية.
- الأحزاب السياسية.
- النوادي ومراكز الشباب.
- المجموعات الاجتماعية المؤطرة.
- الإعلام والصحافة غير الرسمية.

وتقوم هذه المؤسسات على مجموعة من المعايير كما يلي:

- مبدأ العمل التطوعي والمشاركة.
- وجود هيكلية تنظيمية.
- الاستقلالية وعدم التبعية.
- الشفافية.
- المصداقية.
- القبول للمحاسبة والمساءلة.

ثانياً: أهمية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

تنص المادة (8) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005، على أن من اختصاصات هيئة مكافحة الفساد:

(5/ج) التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع.

(د) العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين.

(6/ه) رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها»

كما تنص الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في المحور الثالث منها المتعلق برفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية:

- 1- تعزيز المشاركة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد، من خلال:
 - إشراك مؤسسات المجتمع المدني الفاعل في جهود مكافحة الفساد وبشكل خاص في مجالي التثقيف والتوعية وبناء القدرات.
 - تعزيز مشاركة المجالس المحلية في جهود مكافحة الفساد.
 - توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وحث الأكاديميين على إعداد الدراسات والبحوث في هذا المجال.

تؤكد اتفاقية الأمم المتحدة على أهمية دور المجتمع المدني، في المادة (13) التي تنص على ما يلي:

«تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر».

وتنص المادة (5) على ضرورة إشراك المجتمع المدني في رسم السياسات العامة لمكافحة الفساد:

«تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة».

وعليه، فإن مؤسسات المجتمع المدني تعدّ أحد مكونات منظومة النزاهة، وشريكا رئيساً في مكافحة الفساد، وفي تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لأسباب عديدة أهمها:

- مهمة مكافحة الفساد مهمة تشاركية، يجب أن يشارك في تنفيذها كل فئات المجتمع.
- مؤسسات المجتمع المدني تستطيع معاونة هيئة مكافحة الفساد في الوصول إلى أكبر قاعدة ممكنة من المواطنين لتوعيتهم بمخاطر الفساد وأشكاله وطرق الوقاية منه.
- مؤسسات المجتمع المدني بجميع مكوناتها تعدّ من الجهات التي تشكل الرقابة الشعبية على جميع المؤسسات في الدولة، وهي بذلك تعاون الهيئة في تشكيل رأي عام ضاغط في مواجهة الفساد وأشكاله كافة.

ثالثاً: الأدوار التي من الممكن أن تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:

إستراتيجية مكافحة الفساد تقوم على مبدأ المشاركة بين جميع مكونات منظومة النزاهة، ليلعب كل منها دوره في مكافحة الفساد، على أن يكون هناك تكامل وتناغم وتنسيق بينها في تنفيذ أدوارها، بحيث يكون هناك وضوح لدور كل شريك من الشركاء في تنفيذ الإستراتيجية، كما نصت الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وكما ورد في قانون مكافحة الفساد، فإن دور مؤسسات المجتمع المدني ينحصر في الشق الوقائي من عملية مكافحة الفساد التي تنبني بشكل أساسي على شقين:

الأول يتعلق بالوقاية من الفساد ومنع حدوثه.
والثاني يتعلق بإنفاذ القانون عبر ضبط حالات الفساد والتحقيق فيها وملاحقة ومحاسبة مرتكبيها.
وعليه، فإن جميع الأنشطة التي تضطلع فيها مؤسسات المجتمع المدني يجب أن تصب في الجانب الوقائي الذي يتضمن ما يلي:

- المساهمة في رفع الوعي المجتمعي بمخاطر الفساد وأسبابه وطرق مكافحته، عبر حملات توعية تستهدف مؤسسات المجتمع المدني كل حسب تخصصه والفئات التي يخاطبها.
- عقد دورات تدريبية حول مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، التي تعدّ من متطلبات الحكم الرشيد ومكافحة الفساد.
- توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وحث الأكاديميين على إعداد الدراسات والبحوث في هذا المجال.
- المشاركة في رسم السياسات العامة المتعلقة بمكافحة الفساد.
- المشاركة في صياغة التشريعات والأطر القانونية المتعلقة بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.
- المشاركة في دعم التشريعات اللازمة لاستكمال البيئة القانونية الناضجة لجميع المؤسسات الرسمية، وغيرها من المؤسسات في الدولة للضغط باتجاه تبنيها، والعمل على تطبيقها.
- تفعيل دورها في الرقابة الشعبية على الأداء الحكومي، بشكل يتفق مع القانون، دون أن يعني ذلك قيامها بالتحقيقات، حتى لا تتخطى دورها وتتعدى على أدوار الجهات الرسمية المخولة.
- تعزيز قيم النزاهة والشفافية في عمل مؤسسات المجتمع المدني، وقبولها لإعمال مبادئ الديمقراطية والشفافية والنزاهة والمساءلة على نفسها.

رابعاً: مدى مشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد في فلسطين:

إيماناً من هيئة مكافحة الفساد بأهمية الشراكة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد، فقد عملت منذ إنشائها على اتخاذ العديد من الخطوات التي تعزز هذه الشراكة، وأهمها ما يلي:

- * إشراك مؤسسات المجتمع المدني في مناقشة التعديلات الواجب إدخالها على قانون الكسب

غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، عبر سلسلة من الاجتماعات التي تمخضت عن الوصول لمشروع القرار بقانون المعدل لقانون الكسب غير المشروع، الذي أقر ليصبح قانونا لمكافحة الفساد باختصاصات وصلاحيات أوسع لهيئة مكافحة الفساد.

- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في صياغة وإعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، عبر توقيع اتفاقيات تعاون بين الهيئة وهذه المؤسسات، تصب في معظمها في تنفيذ سلسلة من الأنشطة المتعلقة بالمواضيع التالية:
- عقد ورشات عمل للفئات المستهدفة من قبل كل مؤسسة منها للتوعية بالفساد وأشكاله وأسبابه ومخاطره وآثاره.
- عقد دورات تدريبية حول مبادئ النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد للفئات المستهدفة.
- إعداد دراسات بحثية في مجال مكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة.
- إعداد أدلة تدريبية في مجال مكافحة الفساد.
- المساهمة في مراجعة بعض التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد للتأكد من مواءمتها لمتطلبات النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.
- إعداد بعض الحلقات التلفزيونية لبرامج شبابية تتناول موضوع مكافحة الفساد.
- نشر عدد من المقالات في المجالات الدورية التي تصدر عن بعض مؤسسات المجتمع المدني.

علما بأن هيئة مكافحة الفساد قامت حتى تاريخه بتوقيع خطط مشتركة لتنفيذ الإستراتيجية مع المؤسسات التالية:

- جمعية إنعاش الأسرة.
 - مركز مساواة.
 - مؤسسة بيلارا الشبابية.
 - اتحاد مدقي الحسابات القانونيين.
 - مؤسسة أريج.
 - لجان النزاهة المحلية.
- وتسعى الهيئة إلى زيادة عدد مؤسسات المجتمع المدني الشريكة في مكافحة الفساد.

المداخلات النهائية والأسئلة

فهيمى الشلالدة / الاتحاد العام للجمعيات الخيرية

- أهمية العمل التطوعي في المجتمع الفلسطيني وضرورة إعادة إحيائه ضمن عمل المؤسسات الأهلية والقطاع المدني.
- إن أهمية مكافحة الفساد تكمن في إجراءات الوقاية من الفساد وليس مكافحته بعد وقوع الجريمة فقط، لذا يجب على مؤسسات المجتمع المدني والشبكات والاتحادات العمل على التوعية والوقاية من الفساد واتخاذ الإجراءات للحيلولة دون وقوعه.

إبراهيم البرغوثي / مركز مساواة:

- إن الفساد له مكونات ثلاث: الإرادة السياسية، والقانون، والثقافة.
- هنالك تشكيك في جهود مكافحة الفساد للاستخدام المفرط للعفو. وأن وجود عفو خاص عن مجرم أدين بجرم الفساد يؤدي إلى أن يتم ممارسته للفساد مرة أخرى، ولا داعي لمكافحة الفساد إذا كنا سنستخدم العفو عن المجرمين بعد الإدانة.
- هنالك موظفون يترقون إلى مناصب إدارية مهمة ويرتكبون جرائم فساد، فيأتي المسؤول الأعلى ليفاوضه على أن ينتقل إلى وظيفة أخرى في مكان آخر ويتم العفو عنه، وكأن القضية قضية شخصية للمسؤول، وهو صاحب الولاية في تحديد الحق العام، وبالتالي هناك فرق بين المصالحة الإدارية والتواطؤ.
- الاستخدام الخاطئ للحصانة: كثير من المتهمين بالفساد يتمتعون بالحصانة ولا يستطيع أحد مساءلتهم.
- ماهية التوقيف عن العمل: إذا وجد موظف مهم في دائرة مهمة في سلطة مهمة ارتكب جريمة فساد وطلب من المسؤول التحرك باتجاه استخدام صلاحياته ووقف هذا الفاسد عن العمل لحين البت في القضية ولكن هذا لم يحصل.
- هناك قضايا يجب التطرق لها لأهميتها: حماية المبلغين وحماية الشهود وحرية التعبير وحرية النشر، وغيرها الكثير.
- نحن بحاجة ماسة لمساعدة من هيئة مكافحة الفساد في تشريع جديد لمكافحة الفساد يمكنها من توفير السند القانوني لعملها. ونحن معنيون بالعمل المشترك مع هيئة مكافحة الفساد لنطال الفساد السياسي قبل الفساد المالي، وأن يكون الجميع خاضعين للقانون بدءاً بالحاكم وانتهاء بالمحكوم.
- أتمنى الوصول لمرحلة العمل المشترك بدل العمل الفردي، وأن نبحث عن شكل معين لتكوين ائتلاف جماعي لمكافحة الفساد.

جميلة عيد/ مؤسسة أمان:

- يكمن دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد في: ترتيب البيت الداخلي للمؤسسة، ودور توعوي

للمجتمع، والضغط والتأثير على السياسات وصناع القرار، وهنا أنوه إلى أن المجتمع المدني هو من بادر بعمل التأثير والضغط لتأسيس هيئة مكافحة الفساد، كذلك شارك في إعادة صياغة قانون مكافحة الفساد.

- أطالب بأن يطالب المجتمع المدني هيئة مكافحة الفساد أو المختصين بإعلان الأسماء المدانين بجرم الفساد للمجتمع بأكمله وتعميم أسمائهم، لتتم معرفتهم وعمل مقاطعة اجتماعية لهؤلاء المجرمين، وينتج عن ذلك عملية ردع لهم وللمجتمع، وأنوه هنا أن هذا ليس بديلاً عن القانون وإنما مكمل له.

مشاركة:

- المصلحة الوطنية العليا تقوم على ثلاثة أركان: القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المدني. ويجب أن لا نخبي هزيمتنا بالقانون والإجراءات، وإنما هزيمتنا تكمن في ذاتنا البشرية، لأن الآليات التي نستخدمها في فرز شرعيتنا لهيئاتنا في المجتمع المحلي هي آليات ودوافع سلبية جداً، بمعنى أن المجالس الإدارية لهذه المؤسسات تأتي خلال المحسوبة والحساسية والعشائرية، وبالتالي تكون هذه المجالس في معظم الأوقات غير قادرة على قيادة المؤسسة، وتسهم في عملية التتمية في المجتمع المحلي.

محمد غزاونة / مركز أبحاث الأراضي

- هل في حال عدم وجود محكومية يعني أنه يشمل التهم السياسية؟ وهل صحيح أنه تم حل بعض المنظمات الأهلية نتيجة لانتماءات سياسية؟ أو هل تم رفض تسجيل بعض المؤسسات بسبب انتماء بعض الأعضاء لحزب غير مرغوب به؟
- تم النقاش من قبل أنه لا يمكن لفلسطين جلب المتهمين الفارين من الخارج، كوننا دولة غير معترف بها دولياً، ولكن بعد أن أصبحنا دولة مراقب هل يمكننا جلب المتهمين ب جرائم الفساد الهاريين؟
- هل ينتهي دور الرقابة على الفساد عند وصول القضية إلى القضاء؟ وإذا كان في نفس القضاء فساد فمن سيكشفه؟ وكيف لنا أن نعلم بأن المتهم بريء أو أن البريء متهم؟

شفيق أبو حماد / الإتحاد العام للجمعيات الخيرية

- هناك قمع من وزارة الداخلية لوزارة الشؤون الاجتماعية وهيمنة على دورها الأساسي.
- هناك جمعيات أغلقت بسبب تقارير كيدية، وتدخل الأجهزة الأمنية في عمل المؤسسات الجدي والتطوعي.
- بعد أن ترفع المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية لوزارة الداخلية لوزارة الشؤون الاجتماعية لا تصل ردود على أي تقرير ليبيّن أن عملنا سليم أو غير سليم ولا يوجد متابعة لأي عمل.

محمود زيادة / اتحاد النقابات المستقلة

- هناك قرارات تعسفية من مديري المراكز تجاه الموظفين، مثل تخفيض رواتب الموظفين بغير وجه حق، وفصل موظفين لاحتجاجهم على قرارات معينة، واقتطاع جزء من أموال المشاريع لحساب المؤسسة، وسحب مستحقات من صندوق توفير الموظفين دون موافقتهم لحساب المؤسسة.
- هناك تجاوزات فيما يتعلق برواتب بعض الموظفين كونها رواتب خيالية ولا تتناسب مع معدل الرواتب في البلد. وهنا نطرح السؤال، هل يمكن تحديد سقف أعلى للأجور في المؤسسات الأهلية والجمعيات؟

هبة المصري / وزارة الداخلية:

- مادة 13 من قانون الجمعيات الأهلية بحاجة إلى تعديل، فهي تعطي الحق للجمعيات بأن تقدم تقاريرها إلى وزارة الاختصاص ووزارة الداخلية.

مشاركة:

- قضية حرية الوصول إلى المعلومات هي حق وواجب لنتمكن من مكافحة الفساد بصدق.
- هنالك آليات يمكن أن نزود بها هيئة مكافحة الفساد لضبط الأمور المالية في المؤسسات الأهلية بنسبة 80% بدون طواقم وإهدار جهد ووقت وهي آليات تقنية بحتة.
- يجب تفعيل أدوات المساءلة الاجتماعية.

فاطمة عاصي / مؤسسة نساء من أجل الحياة

- هناك تجاوزات في بعض المؤسسات الأهلية، بأن تكون مجبرة لحساب عائلة معينة أو حزب معين، أين هيئة مكافحة الفساد من هذا الوضع؟

دعاء قريع / شبكة المنظمات الأهلية

- يجب الحديث عن دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفساد، وكيف يمكن أن نضع آليات عمل لمكافحة الفساد، خاصة لأننا في منظمات المجتمع المدني نتكلم عن شراكة حقيقية مع هيئة مكافحة الفساد، فهل يمكن أن نكون رقباء على أنفسنا قبل السؤال عن القوانين؟

ملخص التوصيات الختامية

1. تطوير القوانين والتشريعات ومدونات سلوك التي تنظم عمل الجمعيات الأهلية مع ضرورة الالتزام بها، لزيادة مستوى الثقة لدى المجتمع في المؤسسات الأهلية وعملها ولرفع مستوى النزاهة والشفافية لديها.
2. القيام بنشاطات مختلفة بالشراكة بين هيئة مكافحة الفساد الجمعيات الأهلية لمقاومة ثقافة الفساد وتوعية المجتمع من مخاطره وآثاره، مثل: (عقد ورشات عمل للفئات المستهدفة من قبل كل مؤسسة، عقد دورات تدريبية حول مبادئ النزاهة والشفافية، وإعداد دراسات بحثية في مجال مكافحة الفساد، وإعداد أدلة تدريبية في مجال مكافحة الفساد وتوزيعها).
3. ضرورة التنسيق بين وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص والمؤسسات الأهلية ورفع مستوى التنسيق بشكل مستمر ودائم بين الجهات المعنية والمختصة، عن طريق المشاركة الدائمة والفاعلة لوزارات الاختصاص في جميع نشاطات الجمعيات، والمشاركة في صياغة المشاريع وفق احتياجات الشعب الفلسطيني، وأن لا يقف دور الوزارات المختصة عند المتابعة الموسمية لأداء عمل المؤسسات، وإنما تتجاوز ذلك بتنفيذ برامج تقييم أداء ومتابعة مستمرة ومنهجية لهذا القطاع.
4. مراجعة قانون العفو الخاص واستثناء مجرمي الفساد المدانين من هذا القانون لخصوصية الجرم. والمساهمة في مراجعة بعض التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد للتأكد من مواءمتها لمتطلبات النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.
5. العمل على صياغة واعتماد قانون لتحديد سقف أعلى للأجور في الجمعيات الأهلية وقانون خاص بحرية الوصول للمعلومات لضمان تطبيق مبدأ الشفافية والنزاهة على أعلى المستويات.
6. وضع آليات تهدف إلى العمل على مكافحة الفساد داخل المؤسسة وإيجاد وحدة رقابة ذاتية للتقييم والمتابعة وتطبيق مبادئ النزاهة والشفافية، عن طريق إيجاد أنظمة واليات تقنية حديثة لضبط الأمور المالية في المؤسسة وخاصة العطاءات والأمور المالية.
7. تطوير آليات لإحصاء عدد المنظمات والمؤسسات الأهلية والجمعيات في المجتمع الفلسطيني بشكل دقيق وقانوني.
8. أهمية الاستمرار في تعزيز الشراكة بين المجتمع المدني مع القطاع العام والأهلي والخاص في مكافحة الفساد، وضرورة تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في إعداد الإستراتيجية والخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وحثّ الجهات الرسمية ذات العلاقة على ذلك، حتى لا يكون تمثيل المجتمع المدني في هذا المجال شكلياً.
9. وضع قوانين ولوائح لتنظيم عملية انتخاب المجالس الإدارية للمؤسسات وضرورة وجود مرجع لضبط ومتابعة أعمال هذه المؤسسات، والتأكد من تنفيذها لأهداف وطنية وليس لأجندات خارجية أو حزبية أو عشائرية.

10. العمل على تعزيز مفهوم المساءلة المجتمعية لأداء الجمعيات الأهلية في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.
11. على جمعيات هذا القطاع العمل على إيجاد مصادر تمويل بديلة داخلية، وتنمية مواردها المالية الذاتية وإنشاء مشاريع مدرة للدخل.

ألبوم الصور











