الرقابة الداخلية ودورها في الحد من الفساد الإداري في قطاع الأراضي

الباحث/ سجى الخضور

الرقابة الداخلية ودورها في الحد من الفساد الإداري في قطاع الأراضي

Internal Control and its Role in Mitigating Administrative Corruption in the Land Sector

الباحثة: سجى الخضور

Saja Alkhoudor

تاريخ الاستلام: 2026/02/08م **تاريخ القبول: 2026/05/18م**

ملخص البحث

يتناول هذا البحث ظاهرة الفساد الإداري في قطاع الأراضي الفلسطيني من منظور رقابي، من خلال تحليل دور الرقابة الداخلية في الحد من مظاهره والوقاية منه. وتبرز أهمية هذا القطاع لارتباطه بحقوق الملكية والتنظيم العمراني والاستثمار، ما يجعله عرضة للتجاوزات الإدارية بفعل تعقيد إجراءاته وتعدد الجهات المشرفة عليه. اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لتحليل مفاهيم الرقابة الداخلية والفساد الإداري، ودراسة الآليات الرقابية المطبقة في قطاع الأراضي وتقييم مدى فعاليتها. وأظهرت النتائج أن الرقابة الداخلية تمثل أداةً أساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة، غير أنّ فعاليتها تظل محدودة بسبب ضعف الاستقلالية التنظيمية، وتعقيد الإجراءات العقارية، وغياب ثقافة مؤسسية داعمة للنزاهة، إلى جانب نقص التأهيل المهني للكوادر الرقابية. كما خلص البحث إلى أن تحديث النظم الإدارية، خاصة عبر التحول الرقمي وتكامل الرقابة الوقائية والتدقيقية، يشكّل مدخلًا فعالًا لتعزيز حماية قطاع الأراضي من الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الداخلية، الفساد الإداري، إدارة الأراضي، الشفافية، الحوكمة.

Abstract

This study examines the phenomenon of administrative corruption in the Palestinian land sector from a control-based perspective by analyzing the role of internal control in preventing and reducing its manifestations. The significance of the land sector stems from its close connection to property rights, urban planning, and investment, which makes it particularly vulnerable to administrative misconduct due to procedural complexity and the multiplicity of supervising authorities. The study adopts a descriptive-analytical approach to examine the concepts of internal control and administrative corruption and to analyze the control mechanisms applied in the land sector and assess their effectiveness. The findings indicate that internal control represents a fundamental tool for enhancing transparency and accountability; however, its effectiveness remains constrained by limited organizational independence, complex land administration procedures, the absence of an integrity-based institutional culture, and insufficient professional training of control staff. The study also concludes that modernizing administrative systems, particularly through digital transformation and the integration of preventive and detective controls, constitutes an effective approach to strengthening institutional protection against administrative corruption in the land sector.

Keywords:

Internal control, Administrative corruption, Land administration, Transparency, Governance

مقدمة

تُواجه الإدارة العامة في العديد من الدول تحدياتٍ متزايدة تمسُّ كفاءتها وفعاليتها، وتؤثر بصورة مباشرة في قدرتها على تحقيق متطلبات الحكم الرشيد وصون المصلحة العامة. وفي هذا السياق، يبرز انتشار الممارسات غير المشروعة داخل الأجهزة الإدارية كأحد أخطر هذه التحديات، بما ينطوي عليه من إساءة لاستعمال السلطة، ومخالفةٍ للقواعد القانونية، وإضرارٍ بحقوق الأفراد والمجتمع. وعلاوة على ذلك، تتعاظم خطورة هذه الممارسات عندما تطالُ القطاعاتِ الحيويةِ المرتبطة بالمال العام وبالحقوق الأساسية، وفي مقدمتها قطاعُ الأراضي؛ لما له من ارتباط وثيق بحق الملكية، والتنمية العمرانية، وتشجيع الاستثمار، وضمان الاستقرار القانوني والمعاملاتي.

ومن هذا المنطلق، يكتسبُ قطاع الأراضي خصوصيةً إدارية وقانونية نابعة من حساسيته البالغة وتعدّد إجراءاته، فضلاً عن تشابك صلاحيات الجهات المشرفة عليه، الأمر الذي يجعله بيئةً خصبة لظهور صورٍ متباينة من الفساد الإداري، مثل: التلاعب في السجلات العقارية، واستغلال النفوذ الوظيفي، والرشوة، ناهيك عن تعمّد تعطيل المعاملات أو تسريعها بطرق غير مشروعة. ومن هذا المنطلق، تبرز الرقابة الداخلية بوصفها إحدى الأدوات الأساسية التي تعتمدها الإدارات الحديثة لضبط الأداء، وضمان الامتثال للقوانين والأنظمة، وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة داخل المؤسسات العمومية.

بناءً على هذا التصور، لا يقتصر دور الرقابة الداخلية على الكشف اللاحق عن المخالفات والانحرافات فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى أداءٍ وظيفة وقائية تهدف إلى تنظيم الإجراءات، وتحديد المسؤوليات بدقة، وتقليص فرص التلاعب قبل وقوعه. بَيْدَ أنَّ فعالية هذه الرقابة تظل مرهونةً بعدد من العوامل المؤسسية والبشرية والتشريعية، ما يستدعي إخضاعُها للدراسة والتحليل، خاصة في قطاع الأراضي الذي يشهد تصاعدًا في التحديات التنظيمية، وتزايدًا في تعقيد المعاملات المرتبطة به.

وتأسيسًا على ما تقدّم، تسعى هذه الدراسة إلى تشريح دور الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الإداري بقطاع الأراضي، وذلك عَبْرَ مقاربةٍ منهجية تبدأ بضبط المرتكزات المفاهيمية والوظيفية لكل من الرقابة والفساد في السياق التنظيمي، ثم تنتقل إلى تحليل الآليات الرقابية الميدانية المطبقة في قطاع الأراضي، وقياس مدى نجاعتها في مواجهة الانحرافات؛ وصولاً إلى تشخيص التحديات القائمة واستشراف سبلٍ عملية من شأنها تعزيز الدور الوقائي للرقابة، بما يخدم حماية المال العام وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد.

إشكالية البحث:

على الرغم من الجهود التنظيمية والقانونية المبذولة لضبط الأداء الإداري في قطاع الأراضي، فإنّ هذا القطاع لا يزال يواجه تحدياتٍ بنيويةً وإجرائية تجعل منه بيئة عرضة لمخاطر التلاعب والفساد. وتكمن المشكلة في وجود فجوة بين الدور النظري المرسوم للرقابة الداخلية وبين كفاءتها الميدانية في رصد تلك التجاوزات والوقاية منها، مما يضع نزاهةَ السجلات العقارية وحقوق الملكية على المحك.

بناءً على ذلك، تتمثل الإشكاليةُ الرئيسية للبحث في التساؤل المحوري التالي:

إلى أي مدى تساهم منظومة الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري بقطاع الأراضي، وما هي المتطلبات الاستراتيجية لتفعيل دورها الوقائي في ظل التحديات المؤسسية والتقنية الراهنة؟

ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من الأسئلة الفرعية، من أبرزها:

1. ما المرتكزات المفاهيمية والقانونية لكل من الرقابة الداخلية والفساد الإداري في السياق التنظيمي؟
2. ما هي أنماط ومظاهر الفساد الإداري الأكثر شيوعًا في قطاع الأراضي، وما هي مسبباتها؟
3. كيف تترجم آليات الرقابة الداخلية إلى ممارسات ميدانية داخل مؤسسات إدارة الأراضي؟
4. ما مدى نجاعة الأدوات الرقابية المعتمدة في الكشف عن بؤر الفساد والوقاية من الانحرافات الإدارية؟
5. ما هي الاستراتيجيات الكفيلة بتطوير المنظومة الرقابية والارتقاء بدورها الوقائي في قطاع الأراضي؟

أهمية البحث:

أ. الأهمية النظرية:

تكمن الأهمية العلمية في تقديم إطار نظري مؤصل يبحث في العلاقة الارتباطية بين كفاءة الرقابة الداخلية وتقليص فرص الفساد الإداري، مع التركيز على الخصوصية الإجرائية لقطاع الأراضي. وتساهم الدراسة في إثراء الأدبيات الأكاديمية من خلال معالجة الفجوة المعرفية المتعلقة بكيفية تطويع النظم الرقابية التقليدية والحديثة (كالحوكمة الرقمية) لتحصين الملكية العقارية من الانحرافات الوظيفية، مما يوفر مرجعاً للباحثين.

ب. الأهمية التطبيقية:

تتجلى الأهمية التطبيقية للدراسة في تشخيص فاعلية الرقابة الداخلية بقطاع الأراضي وحماية السجلات العقارية من التلاعب، كما تساهم في تزويد صنّاع القرار برؤية دقيقة لمناطق الظل والثغرات الإجرائية التي ينفذ منها الفساد؛ بما يعزز نزاهة المؤسسة الرسمية ويضمن حماية الحقوق الملكية.

أهداف البحث:

- **التأصيل المفاهيمي:** ضبط مفاهيم الرقابة الداخلية والفساد الإداري وتبيان العلاقة الوظيفية بينهما.
- **تشخيص بيئة المخاطر:** تحليل خصوصية قطاع الأراضي والعوامل المحفزة لممارسات الفساد فيه.
- **تقييم النجاعة الرقابية:** قياس فاعلية الآليات المطبقة وتحديد المعوقات التي تحد من دورها الوقائي.
- **استشراف التطوير:** تقديم مقترحات عملية واستراتيجية لتعزيز كفاءة المنظومة الرقابية وحماية القطاع.

منهجية البحث:

تعتمد هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لمقاربة ظاهرة الفساد الإداري بقطاع الأراضي، وتحليل مسبباتها ونجاعة آليات الرقابة المطبقة. وبالتوازي مع ذلك، جرى توظيف أسلوب تحليل المضمون للنصوص القانونية والتقارير الرقابية؛ بُغية استخلاص نتائج علمية تربط بين كفاءة المنظومة الرقابية ومستوى الانضباط الإداري.

تقسيم البحث:

تتبنى هذه الدراسة تقسيماً ثنائياً، حيث يتناول المبحث الأول المرتكزات الوظيفية للرقابة الداخلية والفساد الإداري في السياق التنظيمي، وذلك من خلال ضبط المفاهيم الجوهرية واستجلاء الآثار القانونية والاقتصادية المترتبة عليهما. وفي المقابل، ينصرف المبحث الثاني إلى معالجة فاعلية آليات الرقابة الداخلية في مواجهة الفساد الإداري بقطاع الأراضي، عَبْرَ تشريح الأدوات المعتمدة للكشف عن الانحرافات الإدارية والوقاية منها، صعوداً إلى تشخيص التحديات الميدانية واستشراف سبل تعزيز كفاءة المنظومة الرقابية في هذا القطاع الحيوي.

المبحث الأول: المرتكزات الوظيفية للرقابة الداخلية والفساد الإداري في السياق التنظيمي

تُعدُّ الرقابة الداخلية حجر الزاوية لإرساء دعائم الشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة؛ في حين يُمثّل الفساد الإداري أحد أخطر التحديات التي تقوّض كفاءة الأداء وتُزعزع الثقة في الأجهزة الحكومية. وتكتسب هذه القضية أبعاداً استثنائية في قطاع الأراضي؛ نظراً لحساسية المعاملات وتعدّد الأطراف المتداخلة، مما يجعل وجود نظام رقابي رصين ضرورةً قصوى لحماية الملكية العقارية وضمان استقرار المراكز القانونية.

وعليه، يصبو هذا المبحث إلى استعراض المرتكزات الوظيفية للرقابة الداخلية والفساد الإداري، عَبْرَ ضبط الأسس الإجرائية للرقابة وتحديد غاياتها ومبادئها الحاكمة، بالتوازي مع رصد تجليات الفساد ومسبباته وتداعياته في البيئة العقارية، ومن شأن ذلك إرساء قاعدة معرفية متينة لتحليل آليات تفعيل الرقابة في كبح الممارسات المنحرفة، والارتقاء بجودة المنظومة الإدارية في هذا القطاع الاستراتيجي.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الداخلية وأهميتها في الإدارة العمومية

تُمثّل الرقابة الداخلية إحدى الركائز البنيوية التي تستند إليها الإدارة العمومية لضمان انتظام سير المرافق العامة، وتحقيق المستهدفات المسطرة وفقاً لمبادئ الشرعية، والشفافية، والكفاءة الإدارية، وقد برزت محورية هذا النمط الرقابي بصورة جليّة في ظل تنامي تمظهرات الفساد الإداري وتزايد تعقيد الهياكل التنظيمية، لا سيما في القطاعات ذات الحساسية العالية كقطاع الأراضي.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الداخلية وأهدافها

تباينت الأطر المفاهيمية التي تناولت نظام الرقابة الداخلية تبعًا لمراحل تطوره التاريخي، وتعدد المدارس الفكرية والممارسات المهنية المرتبطة به. ومع ذلك، تقاطعت جلّ هذه التعريفات عند اعتبار الرقابة الداخلية أداةً محورية لضمان الامتثال، وحماية الموارد، وتحقيق كفاءة الأداء المؤسسي. وفي هذا الصدد، برزت مجموعة من التعاريف الصادرة عن الهيئات والمنظمات الدولية المتخصصة، نذكر منها:

يذهب المعهد الكندي للمحاسبين المعتمدين (CICA) إلى وصفها بأنّها: "الخطة التنظيمية وكافة الطرق والمقاييس المعتمدة داخل المؤسسة؛ بغرض حماية الأصول، وضمان دقة البيانات المحاسبية وموثوقيتها، فضلاً عن تشجيع فعالية الاستغلال والالتزام بالسياسات المرسومة"[1].

1 Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), ***Criteria of Control (CoCo) Framework*** (Toronto: CICA, 1995), 20.

وعلى الصعيد الدولي، حدد إطار (COSO) الرقابة الداخلية بأنّها: "عملية إجرائية يشترك في تنفيذها مجلسُ الإدارة والإدارة وكافة العاملين، صُممت لتوفير تأكيد معقول بتحقيق الأهداف المتعلقة بفعالية العمليات وكفاءتها، وموثوقية التقارير، والامتثال التام للقوانين واللوائح"[2].

أما في التشريع الفلسطيني، فقد جسّد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 هذا المفهوم، حيثُ نصت المادة (2) منه على أنّ الرقابة هي "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تهدف إلى التأكد من أن الأداء يتم وفقاً للخطط والبرامج والأنظمة والتعليمات المقررة، لضمان المحافظة على المال العام وحسن استخدامه"[3].

واتصالاً بهذا السياق، عرَّف المجلس الدولي لمعايير التدقيق والتأكيد (IAASB)، من خلال المعيار الدولي للتدقيق (ISA 315) المراجع سنة 2019، نظام الرقابة الداخلية بأنه: "النظام الذي يصممه وينفذه ويحافظ عليه المكلفون بالحوكمة والإدارة والموظفون؛ لتوفير تأكيد معقول بشأن تحقيق أهداف المنشأة المتعلقة بموثوقية التقارير المالية، ونجاعة العمليات، والالتزام بالأنظمة المطبقة"[4].

بموازاة التعريفات المؤسسية، تبلورت رؤى بحثية متعددة، حيث يُنظر إليها من زاوية أكاديمية على أنها: "وظيفة تقييمية مستقلة تُنشأ داخل التنظيم؛ بغرض فحص وتقييم الأنشطة والعمليات التي يضطلع بها"[5].

وتُعرَّف كذلك بأنها: "مجموعة الخطوات التي تتخذها المنشآت بغرض كبح ممارسات الغش من قِبل العاملين؛ إذ تُعدُّ هذه الإجراءات جزءاً جوهرياً من منظومة الرقابة الداخلية التي تشتمل (بمفهومها الواسع) على السياسات والتدابير المصممة لتوفير تأكيد معقول بتحقيق غايات المنظمة". ويشير مفهوم "التأكيد المعقول" هنا إلى مبدأ اقتصادي مفاده عدم وجود هيكل رقابي مطلق الكمال، وأن تكلفة النظام الرقابي ينبغي ألا تتجاوز المنافع المتوقعة منه[6].

وفي ذات السياق، حدّد الصحن ونور الرقابة الداخلية بوصفها الخطة التنظيمية والمقاييس المصممة لتحقيق الغايات التالية:[7]

- **حماية الأصول:** وتتمثل في ضمان صون الممتلكات من المخاطر المحتملة، كالتبديد أو الإهمال.
- **ضمان دقة البيانات المالية**: عَبْرَ توفير سجلات موثوقة تدعم عمليات اتخاذ القرار، وتؤكد الامتثال للمعايير المحاسبية.
- **رفع الكفاءة التشغيلية:** من خلال تحسين جودة الأداء، والحد من الفاقد، وترشيد استهلاك الموارد.

---

2 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Internal Control - Integrated Framework (New York: COSO, 2013), https://www.coso.org/internal-control.

3 **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004**، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (51)، 2004،ص5. متاح على http//:muqtafi.birzeit.edu/leg/dg/LEG.14755/htm (تاريخ الاطلاع : 12 مايو 2026)

4 المجلس الدولي لمعايير التدقيق والتأكيد، **(المعيار الدولي للتدقيق 315: تحديد وتقييم مخاطر التحريف الجوهري)**، ترجمة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين (الرياض: الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، 2021)، ص 6.

5 نعمة كاظم حسين وأحمد محسن حسن، **"دور الرقابة الداخلية في حماية أصول وأموال المنظمة: دراسة تطبيقية في جامعة بابل"**، مجلة جامعة بابل، العدد 33 (2008): ص 90.

6 طارق عبد العال حماد، **حوكمة الشركات: قطاع عام، خاص، ومصارف – المبادئ، التجارب، المتطلبات** (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2007-2008)، ص 229.

7 عبد الفتاح الصحن وأحمد نور، **الرقابة ومراجعة الحسابات: المراجعة الداخلية** (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، 2003)، ص 263.

- **الامتثال للسياسات الإدارية:** الالتزام بالتوجيهات واللوائح التي تضعها الإدارة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية.
- **تنظيم الهيكل المؤسسي**: توزيع السلطات والصلاحيات بدقة بما يضمن التكامل والانسجام في تنفيذ المهام.

وتخْلُص هذه التعريفات بمجملها إلى أنّ الرقابة الداخلية ليست مجرد تدابير إجرائية شكلية، بل هي عملية ديناميكية متكاملة تهدف إلى صون المال العام، وتعزيز قيم النزاهة، وضمان جودة التدفقات المعلوماتية؛ بما يكفل تحقيق أهداف المؤسسة بموجب معايير الكفاءة والشفافية.

الفرع الثاني: المبادئ الجوهرية لنظام الرقابة

تتمحور المنظومة الرقابية حول خمسة مبادئ جوهرية، تضطلع الإدارة بتصميمها وتنفيذها لضمان توفير تأكيد معقول بشأن بلوغ الغايات المنشودة. وتتجلى هذه المبادئ في العناصر الآتية:

- **أولاً: بيئة الرقابة (Control Environment):** تُشكّل البيئة الرقابية الحجر الأساس لنظام الرقابة الداخلية برُمته؛ إذ تمنح النظام طابعه الانضباطي وهيكليته التنظيمية، كما تُهيئ المناخ العام الذي يؤثر في كيفية صياغة الاستراتيجيات وتحديد الأهداف. وتشمل هذه البيئة جملة من السلوكيات والإجراءات التي تعكس وعي الإدارة والمكلفين بالحوكمة بأهمية الرقابة داخل المنشأة، مما يُسهم في "ضبط إيقاع" المنظمة وتقوية الحس الرقابي لدى العاملين كافة[8].
- **ثانياً: تقييم المخاطر (Risk Assessment):** ينصرف هذا العنصر إلى تحديد وتحليل المخاطر التي قد تقوض قدرة المنشأة على تسجيل ومعالجة وإعداد التقارير المالية بدقة. ويتحتم على المدقق استيعاب منهجية المنشأة في: تحديد مخاطر العمل ذات الصلة بالتقارير المالية، وتقدير جسامة تلك المخاطر، وتقييم احتمالات حدوثها، وصولاً إلى اتخاذ القرارات الملائمة لمعالجتها.
- **ثالثاً: أنشطة الرقابة (Control Activities):** يتعين على المدقِّق الإلمام بالأنشطة الرقابية الضرورية لتقييم مخاطر الأخطاء الجوهرية وتصميم إجراءات تدقيق استجابية. ومن الجدير بالذكر أن عملية التدقيق لا تستلزم بالضرورة استيعاب كافة الأنشطة الرقابية لكل فئة من المعاملات أو الأرصدة، بل التركيز على ما هو جوهري ومؤثر في صحة البيانات المالية[9].
- **رابعاً: الإعلام والاتصال (Information and Communication):** يتشكّل نظام المعلومات المرتبط بغايات التقارير المالية (بما في ذلك النظام المحاسبي) من حزمة الطرق والسجلات التي أُسِّست لغرض تدوين ومعالجة وتلخيص وقائع المنشأة، فضلاً عن تقديم التقارير عن العمليات والظروف المحيطة؛ وذلك بما يكفل استمرارية المساءلة المحاسبية عن الأصول والخصوم وحقوق الملكية. وتنعكس جودة المعلومات التي يولدها هذا النظام مباشرةً على كفاءة الإدارة في اتخاذ قراراتٍ رشيدة للرقابة على أنشطة المنشأة، وإعداد تقارير مالية ذات موثوقية عالية. وبموازاة ذلك، يشتمل جانب "الاتصال" على ترسيخ فهم دقيق للأدوار والمسؤوليات الفردية المنوطة بالعاملين فيما يتعلق بالرقابة الداخلية على التقارير المالية[10].

8 سعيدي يحيى، "الرقابة الداخلية (Le contrôle interne)"، مطبوعة محاضرات، قسم المالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير (جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2022)، ص 51–54.
9 سعيدي يحيى، المرجع نفسه، ص54-57
10 سعيدي يحيى، المرجع نفسه، ص58-60

- **خامساً: المراقبة والمتابعة (Monitoring):** تُجسّد المتابعة عمليةً تقييميةً مستمرة لقياس فاعلية أداء الرقابة الداخلية عَبْرَ الزمن؛ حيث تشتمل على فحص تصميم أنظمة الرقابة وتشغيلها في الأوقات الملائمة، مع اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمواكبة المتغيرات في الظروف المحيطة. ويُستخلص من الطرح السابق أنّ وظيفة المتابعة تمدُّ الإدارة[11] ب"تغذية عكسية جوهرية، تُبين مدى كفاءة النظام الرقابي في تحجيم المخاطر وتحقيق الانضباط المؤسسي.

الفرع الثالث: التصنيف الوظيفي لأنواع الرقابة الداخلية

تتعدد زوايا النظر إلى منظومة الرقابة الداخلية تبعاً للغرض الوظيفي الذي تسعى لتحقيقه داخل الكيان الإداري؛ إذ لا تقتصر على جانب واحد، بل تتفرع إلى أنماط متكاملة يختص كل منها بضبط مسار معين من العمليات، وذلك على النحو الآتي:

1) **الرقابة الداخلية المحاسبية:** تُعنى هذه الرقابة بحماية الأصول والسجلات المحاسبية على حدٍّ سواء، فضلاً عن ضمان الحصول على بيانات مالية ذات موثوقية عالية. ولتحقيق هذه الغاية، يستوجب الأمر العناية بالأساليب الرقابية عَبْرَ دراستها وتقييمها وفقاً لمعايير المحاسبة المتعارف عليها (GAAP)؛ إذ تمنح هذه الأساليب للمراجع درجةً معقولة من التأكد بشأن صحة البيانات[12].
2) **الرقابة الداخلية الادارية:** تتمثّل في جملة السياسات والإجراءات التنظيمية التي تهدف إلى رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين، وتحفيز الالتزام بالقوانين واللوائح الإدارية التي سنتها الإدارة. ومن أبرز الوسائل التي تعتمدها في هذا الصدد: دراسة الوقت والحركة، وتطبيق معايير الرقابة على الجودة الشاملة، وتنفيذ برامج تدريب وتطوير الكوادر البشرية[13].
3) **الضبط الداخلي:** ينطوي هذا المفهوم على الخطة التنظيمية وكافة وسائل التنسيق والإجراءات الرامية إلى صون أصول المؤسسة من الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال. ويرتكز الضبط الداخلي في بلوغ أهدافه على مبدأ "المراقبة الذاتية"؛ حيثُ يخضع عمل كلُ موظفٍ بصفةٍ تلقائية لمراجعة موظف آخر يشاركه في تنفيذ العملية، بالتوازي مع التحديد الدقيق للاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات[14].

المطلب الثاني: محددات انتشار الفساد الإداري وآثاره في قطاع الأراضي

يُعدُ الفساد الإداري أحدَ أبرز التحديات التي تواجه الإدارة العمومية، خاصة في القطاعات الحيوية مثل قطاع الأراضي، لما له من أثر مباشر على استغلال الموارد العامة وتنفيذ السياسات الحكومية، وهو ما ينعكس على التنمية الاقتصادية والثقة في المؤسسات العامة[1].

11 سعيدي يحيى، المرجع نفسه، ص 60–62.
12 صالح جليل إبراهيم، **"أثر استخدام الحاسوب على نظام الرقابة الداخلية في المصارف العراقية: دراسة ميدانية في عدد من المصارف التجارية العراقية بمحافظة البصرة"**، مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، مجلد 3، عدد 2 (2013): ص 80.
13 عواد نريمان طعمة، **"مدى فعالية نظام الرقابة الداخلية في ظل نظم المعلومات المحاسبية الإلكترونية: دراسة تطبيقية على المصارف الإسلامية العاملة في قطاع غزة"**، (رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين2012)، ص 27.
14 عبد الرؤوف جابر، **الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية**، ط 1 (بيروت: دار النهضة العربية، 2003)، ص 170.

الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري وصوره في قطاع الأراضي

تتبنى الأدبيات الأكاديمية رؤىً متباينة في تحديد ماهية الفساد، ويظهر ذلك جلياً في تعدد المقاربات التي تختلف باختلاف منطلقاتها؛ إذ يربطها البعض بالبعد الحضاري وما يكتنفه من قيم وتقاليدَ عقائدية وسياسية وبيئية، في حين يرتكز البعض الآخر على "أحادية النظرة" التي تُرجع الفسادً إلى التسيب والفوضى، أو تعتبره استجابة لحالات العوز والحاجة، أو رد فعلٍ حيال أوضاع سياسية واجتماعية ونفسية محددة.

واتصالاً بهذا التباين، تبلورت تعريفات مؤسسية دقيقة للفساد الإداري وفقاً للزوايا الوظيفية التي تناولته؛ حيث عرّفته منظمة الشفافية الدولية بأنّه: "إساءة استعمال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب خاصة"[15]، وفي مقابل ذلك، حدده البنك الدولي بوصفه: "إساءة استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية"[16]. ومن منظورٍ قانوني، آثرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التركيز على ضبط صوره وتوصيف أفعاله الإجرامية دون حصرها في تعريفٍ جامع، مما يعكس شمولية هذه الظاهرة وتعدد تجلياتها[17].

وفي السياقٍ التشريعي الفلسطيني، لم يضع قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته تعريفاً جامعاً مانعاً للفساد، بل عمد في المادة (1) والمادة (25) إلى تحديد الأفعال التي تعد جرائم فساد، ومنها: الرشوة، واختلاس الأموال العامة، واستغلال النفوذ الوظيفي، والواسطة والمحسوبية التي تؤدي إلى إلغاء حق أو إحقاق باطل[18].

وبموازاة هذه الرؤى، ربطت الدراسات الفكرية - وعلى رأسها أعمال "سوزان روز- أكرمان" (Rose-Ackerman) بين تنامي الفساد الإداري وبين اعتلال آليات الرقابة وضعف منظومة المساءلة داخل الإدارة العمومية[19].

وعلى صعيد الاجتهادات الفكرية، قدّم ثُلّة من الباحثين مقارباتٍ دقيقة لمفهوم الفساد الإداري:

- حيث اختزله صامويل هنتنغتون (Samuel Huntington) في كونه: "انحرافاً عن السلوكيات والممارسات المقبولة في الوظيفة العامة"[20].
- في حين ذهب فيتو تانزي (Vito Tanzi) إلى أن الفساد يجسد: "سلوك الموظف العام النائي عن المعايير المتفق عليها بغية تحقيق مآرب شخصية"، مؤكداً على عنصر القصدية في عدم الامتثال لمبدأ "النزاهة والتحفظ"، بحيث تُحيّد العلاقات الشخصية أو العائلية تماماً عن صناعة القرارات".[21]
- ومن زاوية أخلاقية، يرى جورج بنسن (George Benson) أنّ الفساد يُمثل: "كل استعمال غير مشروع وغير أخلاقي للسلطة الحكومية؛ سعياً لتحقيق منافع ذاتية، سواء كانت مادية أو سياسية".[22]

15 Transparency International, **Global Corruption Report: Corruption and Governance** (Berlin: Transparency International, 2011).

16 World Bank, ***Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*** (Washington, DC: World Bank, 1997).

17 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), ***United Nations Convention against Corruption*** (New York: UNODC, 2004).

18 **قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته**، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (55)، 2005. متاح على https://www.pacc.ps/law (تاريخ الاطلاع: 12 مايو 2026).

19 Susan Rose-Ackerman, ***Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*** (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

20 Samuel P. Huntington, ***Political Order in Changing Societies*** (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), 96.

21 Vito Tanzi, **"Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures"**, *IMF Staff Papers* 45, no. 4 (1998): 559–594.

22 George Benson, "**Public Sector Corruption: Causes and Remedies",** *Journal of Public Administration Research and Theory* (2000): 121.

وتعكس هذه الرؤى أن الفساد الإداري في قطاع الأراضي لا يقف عند حدود المخالفة الشكلية للنصوص القانونية، بل هو ظاهرة مرُكبة -قانونية وأخلاقية وإدارية- تفرض ضرورة تمتين نظم الرقابة الداخلية لصون المال العام، وترسيخ الشفافية في إدارة الموارد العقارية.

وفيما يخص الواقع التطبيقي، يتجسد الفساد الإداري في قطاع الأراضي عَبْرَ صورٍ متباينة، تشتبك فيها الأبعاد التنظيمية بالسلوكية، ومن أبرزها:

- **الرشوة والمحسوبية:** حيثُ يقدم الموظف العام امتيازات أو تسهيلات في إجراءات التخصيص أو التسوية العقارية مقابل مكاسب شخصية، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص[23].
- **التلاعب بالسجلات والوثائق العقارية**: وينضوي تحتها تزوير البيانات المتعلقة بالملكية، أو تحريف المساحات المساحية، أو تعديل المستندات الرسمية لخدمة مصالح ضيقة[24].
- **سوء استعمال السلطة والتأخير المتعمد في إنجاز المعاملات:** ويهدف هذا السلوك المنحرف إلى ممارسة الضغط على المرتفقين (أصحاب المصلحة) أو ابتزازهم لتحقيق مكاسب غير مشروعة عَبْرَ بوابة الاستغلال الوظيفي...
- **المحاباة والتفضيل الشخصي:** حيث يُمنح بعض الأفراد مزايا استثنائية بناءً على صلاتٍ قرابية أو علاقات نفوذ، مع القفز التام فوق المعايير القانونية والإدارية الناظمة[25].

وتُفضي هذه الممارسات إلى تداعياتٍ وخيمة على الصعيدين القانوني والاقتصادي؛ فهي لا تكتفي بتهديد العدالة الإدارية وزعزعة الثقة في المؤسسات فحسب، بل تُفاقِم من حدة النزاعات العقارية وتكبح عجلة التنمية والاستثمار[26]. ومن هذا المنطلق، تبرز المحورية الجوهرية لتعزيز المنظومة الرقابية كدرعٍ واقٍ للحد من هذه الانحرافات وحماية الملكية العقارية.

الفرع الثاني: محددات انتشار الفساد الإداري وتداعياته في قطاع الأراضي

يعزى تفشي الفساد الإداري في المؤسسات العامة-لا سيّما في الحواضن العقارية الحساسة- إلى تفاعلٍ بنيوي متعدد المستويات بين عوامل اقتصادية واجتماعية وتنظيمية وقانونية متداخلة. وفي هذا الإطار، تؤكد الأدبيات العلمية أن هذه المتغيرات لا تعمل بمعزل عن بعضها البعض، بل تتشابك لتشكل بيئةً مواتية لاستنبات الممارسات الفاسدة وتجذرها داخل الجهاز الإداري[27].

23 قاسم حسين العبيدي، **الفساد الإداري: المفهوم، الأسباب، الآثار، آليات المكافحة** (عمّان: دار المسيرة، 2014)، ص 63.
24 المرجع نفسه، ص65
25 قاسم حسين العبدي، المرجع السابق، ص65
26 World Bank, ***Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*** (Washington, DC: World Bank, 2000).
27 سماح السيد عبد الجليل، **"الفساد الإداري: مفهومه وأسبابه وآليات القضاء عليه"**، المجلة العربية للآداب والدراسات الإنسانية، ع. 18 (مايو 2021): ص 401.

المحددات الاقتصادية لانتشار الفساد وانعكاساتها التنموية

تتبوأ العوامل الاقتصادية مكانةً جوهرية ضمن المحركات المغذية للفساد الإداري في قطاع الأراضي؛ إذ يبرز ذلك بوضوح في القيمة المالية المرتفعة للمعاملات العقارية، وما تفتحه من آفاقٍ واسعة لتحقيق مآربَ شخصيةٍ غير مشروعة، الأمر الذي يدفعُ بعضَ ذوي النفوس الضعيفة من المسؤولينَ إلى استغلالِ نفوذهمِ الوظيفي على حساب الصالح العام[28]. وتتجاوز الخطورة الجانب المالي المباشر لتشكل تهديداً وجودياً لمسارات التنمية؛ حيث يُفضي هذا الفساد إلى تحريف قرارات الاستثمار وتضليل آليات تخصيص الموارد[29]، ما يتسبب في استنزاف الثروة العقارية وتبديد الأصول العامة. علاوةً على ذلك، يؤدي تضخم التكاليف غير القانونية والبيروقراطية الموجهة إلى كبح التدفقات الاستثمارية، مما يقوض مبدأ التنافسية العادلة في السوق، ويُزعزع ثقة المستثمرين في كفاءة المنظومة الإدارية ونزاهتها.

المحددات الاجتماعية لانتشار الفساد وانعكاساتها التنظيمية

تضطلع العوامل الاجتماعية - ولا سيما المحسوبية و"الواسطة" وسيادة الأعراف المتساهلة مع الولاءات الضيقة- بدورٍ محوري في تفشي الفساد الإداري؛ إذ يُفضي تقديم المصلحة الشخصية على المنفعة العامة إلى تآكل معايير النزاهة وتنامي المسلكيات الضارة بالمجتمع[30]. وفي هذا السياق، تؤكد الأبحاث العلمية أن اعتلال الثقافة المؤسسية وتراجع القيم الأخلاقية الوظيفية يُسهمان في تعميق هذه الظاهرة، خاصةً في ظل غياب التطبيق الصارم للجزاءات القانونية [31]، وتكمن خطورة هذه المحددات الاجتماعية في تقويضها لمبادئ تكافؤ الفرص والمساواة في التعامل مع المرتفقين، مما يُسفر عن زعزعة الثقة المتبادلة بين المجتمع والإدارة العامة، ويخلق بيئةً اجتماعيةً مُحبطة لمبادرات النزاهة، تحول دون المشاركة الفعالة للمواطنين في صون الصالح العام.

المحددات التنظيمية والقانونية وتداعياتها القضائية

يتصل استشراء الفساد الإداري اتصالاً وثيقاً بهشاشة الهياكل التنظيمية ومحدودية فاعلية آليات الرقابة والمساءلة؛ إذ تؤكد الدراساتُ الرصينة أنّ غيابَ الضبط الإداري المحكم، وتكلس الإجراءات البيروقراطية، فضلاً عن ضبابية الأدوار والمسؤوليات، تُسهم مجتمعةً في إيجاد بيئة تنظيمية معتمة تُحفز على استغلال النفوذ والانحراف عن المقتضيات المهنية والقانونية[32]. وعلاوةً على ذلك، فإنّ الافتقارَ إلى أطر تنفيذية صارمة يُعزز لدى البعض "ذهنية الإفلات من العقاب"، مما يحول النصوصَ القانونية إلى مجرد قواعد شكلية تفتقر لروح الردع. وهو ما تدركه المؤسسةُ الرقابية الفلسطينية، حيث تشير التقارير السنوية لـهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية إلى أنّ غيابَ الشفافية في بعض المسارات الإجرائية وتداخل الصلاحيات الإدارية يُعد من أبرز البيئات الحاضنة للانحرافات الوظيفية، مما يستدعي تفعيل الدور الرقابي الوقائي المنصوص عليه في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد[33].

---

28 تغريد داود سلمان، **"الفساد الإداري والمالي في العراق وآثاره الاقتصادية والاجتماعية"**، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 5، عدد 2 (2015): ص 50.

29 سعد علي حمود العنزي، **"الفساد الإداري والتنمية"**، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلد 4، عدد 1 (2014): ص 15.

30 دراسات في البيئات التنظيمية، **(ارتباط الثقافة المؤسسية بالفساد الإداري)** (الرياض: مركز البحوث، 2018)، ص 8.

31 عماد بوروح وبلقاسم بوقرة، **"الفساد الإداري: أنواعه، أسبابه ومظاهره"**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة باتنة 1، ع. 24 (جوان 2011): ص. 251.

32 دراسات في البيئات التنظيمية، **(الأبحاث الدولية حول العوامل التنظيمية واستمرار الفساد)** (الرياض: معهد الإدارة العامة، 2018)، ص 15.

33 هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، **"الخطة الاستراتيجية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022"**، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للهيئة https://www.pacc.ps/reports (تاريخ الاطلاع: 12 مايو 2026).

وتتبدى الآثار القانونية لهذه المحددات في تقويض مبدأ سيادة القانون، وتنامي حدة النزاعات العقارية المعروضة أمام النظام القضائي، بالإضافة إلى التراجع الملحوظ في مستوى الامتثال للقواعد الآمرة داخل المؤسسات العامة. ويُفضي هذا الوضع في نهاية المطاف إلى اتساع رقعة الممارسات غير المشروعة، نتيجة الإحساس الجمعي بغياب المحاسبة الفعالة لمرتكبي التجاوزات الإدارية، ما يضع نزاهة الوظيفة العامة على المحك.

المبحث الثاني: فاعلية آليات الرقابة الداخلية في مواجهة الفساد الإداري بقطاع الأراضي

تُمثّل الرقابة الداخلية إحدى الركائز البنيوية لضمان انتظام سير المرفق العام، لا سيما في القطاعات الحيوية المرتبطة بإدارة الموارد السيادية كقطاع الأراضي، فهي تُجسّد منظومةً متكاملة من السياسات والتدابير والضوابط المصممة بدقة؛ بغرض الكشف المبكر عن الانحرافات، وتحجيم التجاوزات، وتعزيز الامتثال للمنظومة التشريعية. ويُسهم هذا النظام في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية، وتقليص مظانّ الفساد الإداري التي قد تعصف بالحقوق القانونية للمرتفقين وتُقوض الثقة في المؤسسات.

ويتوقف اضطلاع الرقابة بهذا الدور الجوهري على مدى نجاعة الآليات المطبقة، والتي تشمل هياكل رقابية متخصصة وإجراءات منهجية لرصد الأداء وتوصيف المخاطر المحتملة. إن هذه الآليات تتجاوز في جوهرها الطابع الإجرائي الشكلي لتستحيل إلى أدوات استراتيجية غايتها حماية الأصول العامة، وتكريس مبدأ المساءلة، وضمان تقيد الفاعلين الإداريين بالمعايير القانونية والسياسات المعتمدة في تدبير الشأن العقاري.

المطلب الأول: آليات الرقابة الداخلية المطبقة في قطاع الأراضي

تستند آليات الرقابة الداخلية في قطاع الأراضي إلى مبدأ التكامل البنيوي بين الهياكل الرقابية، والإجراءات المنهجية، ومنظومة التقارير الدورية، إذ تُهيئ هذه الآليات ركيزةً صلبة لإدارة المخاطر العقارية، وتُمكّن الإدارة من رصد مكامن الخلل في المسارات الإجرائية، وتطوير مستويات الأداء، فضلاً عن ضمان الشفافية المطلقة في تدبير الوعاء العقاري سواء العام منه أو الخاص.

وتهدف هذه المنظومة إلى إرساء توازنٍ دقيق بين الرقابة الآنية على العمليات اليومية (كالترقيم، والمسح، والتسجيل)، وبين تفعيل مبادئ المساءلة والشفافية على مستوى القيادة الإدارية، الأمر الذي يستحيل معه النظام الرقابي إلى أداةٍ حيوية لكبح جماح الفساد الإداري، ومحاصرة تمظهرات الممارسات غير القانونية في المعاملات العقارية.

دور الهياكل الرقابية الداخلية في الكشف عن الفساد

تعتبر الهياكل الرقابية الداخلية (بما تشمله من وحدات التدقيق الداخلي، واللجان الإدارية المتخصصة، وأجهزة الرقابة المالية) بمثابة "العمود الفقري" لأي منظومة رقابية ناجعة؛ إذ تضطلع بمهام مراقبة العمليات الإجرائية، وتحليل المسارات الإدارية، وتقييم مدى الالتزام بالسياسات المعتمدة.

وفي سياق قطاع الأراضي، تضطلع وحدات التدقيق الداخلي بمراجعة معاملات الشهر العقاري وتسجيل الأراضي، ومتابعة رخص التجزئة والبناء، والتحقق من مواءمة العمليات القانونية للمعايير التقنية والتشريعية المعتمدة. وتسهم هذه الحزمة الإجرائية في الكشف المبكر عن الانحرافات، مثل منح امتيازات عقارية غير قانونية، أو توثيق ملكيات دون استحقاق شرعي، مما يحول دون تفاقم هذه التجاوزات واستحالتها إلى ظواهر فساد هيكلية[34].

وتُسهم هذه الحزمة الإجرائية في الكشف المبكر عن الانحرافات، مثل منح امتيازات عقارية غير قانونية، أو توثيق ملكيات دون استحقاق شرعي، مما يحول دون تفاقم هذه التجاوزات واستحالتها إلى ظواهر فساد هيكلية. وعلى الصعيد التطبيقي في فلسطين، تستمد هذه الوحدات شرعيتها التنظيمية من قرار مجلس الوزراء رقم (114) لسنة 2004 بشأن النظام الموحد لوحدات الرقابة الداخلية؛ والذي وضع الإطار القانوني لإلزام الدوائر الحكومية، ومنها سلطة الأراضي، بتفعيل الرقابة المسبقة واللاحقة لضمان سلامة التصرفات العقارية وحمايتها من أي اختراق إداري غير مشروع[35].

واتصالاً بهذا الدور، أكّدت دراسة "قاسم حسين العبيدي" (2014) أنّ وجود هياكل رقابية متينة يُسهم بشكل مباشر في تقليص معدلات الفساد الإداري ورفع وتيرة مكافحة التجاوزات. علاوة على ذلك، تُشير الأدبيات ذات الصلة إلى أنّ هذه الهياكل توفر الدعم المؤسسي اللازم للموظفين لتنفيذ الضوابط الرقابية بمنهجية صحيحة، مما يُرسخ ثقافة الامتثال الطوعي للقوانين والمعايير الأخلاقية المهنية.

الفرع الثاني: أثر الإجراءات الرقابية في تعزيز الشفافية والنزاهة

تلعب الإجراءات الرقابية كالفحص المستندي، والمطابقة القانونية والتشريعية، ومنظومة الإبلاغ الدوري عن الأنشطة بدورٍ جوهري في خلق بيئة عمل تتسم بالشفافية؛ إذ يُفضي الالتزام الصارم بهذه التدابير إلى توفير تدفقات معلوماتية دقيقة وموثوقة للإدارة العليا والجهات الوصية، مما يعزز القدرة على اتخاذ قراراتٍ رشيدة ومستندة إلى معطياتٍ واقعية صحيحة.

في قطاع الأراضي، تُسهم التطبيقات الرقابية في ضمان سلامة عمليات نقل الملكية العقارية، وكبح الاستغلال غير المشروع للأوعية العقارية، وتقليص فرص المحسوبية والابتزاز؛ الأمر الذي يُعزز جسور الثقة بين المرتفقين والإدارة العامة. علاوةً على ذلك، تعمل هذه الإجراءات على ترسيخ ثقافة المساءلة والمحاسبة داخل المؤسسة، والتي تُعدُّ ركيزةً أساسية في استراتيجيات تقويض الفساد الإداري والحد من تمظهراته.

وقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية (Transparency International 2011) إلى أن الالتزام الصارم بالإجراءات الرقابية يرفع من مستوى النزاهة ويحد من الممارسات الفاسدة داخل القطاع العام. وفي السياق ذاته، تؤكد الأدبيات الاقتصادية والقانونية أن تبني أنظمة تدقيق متطورة وإجراءات ضبط محكمة يُقلص من حدة المخاطر القانونية والتبعات المالية الناجمة عن استشراء الفساد، مما يوفر بيئة آمنة ومستقرة لإدارة الأصول العقارية[36].

34 قاسم حسين العبيدي، **الفساد الإداري: المفهوم، الأسباب، الآثار، آليات المكافحة** (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2014)، ص 70.
35 **قرار مجلس الوزراء رقم (114) لسنة 2004 بشأن النظام الموحد لوحدات الرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية**، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (50).
36 Transparency International, ***Global Corruption Report: Corruption and Governance*** (Berlin: Transparency International, 2011).

وفي هذا الصدد، تشير تقارير ائتلاف أمان (النزاهة ومكافحة الفساد) حول قطاع الأراضي في فلسطين إلى أنّ إحكامَ إجراءات الرقابة على ‹سلطة الأراضي› يُعد المدخلَ الأساسي للحد من الواسطة والمحسوبية في تخصيص العقارات، وهو ما يعزز من فاعلية المنظومة الوقائية ضد الفساد الهيكلي[37].

العلاقة الارتباطية بين الرقابة والحد من الفساد

يُمكن بلورة العلاقة العضوية بين فاعلية الرقابة الداخلية وتقويض الفساد الإداري في ثلاثة محاور جوهرية:

- **الكشف الاستباقي عن الانحرافات:** تتجلى في تفعيل آليات التدقيق والمراجعة المستمرة للمسارات الإجرائية؛ مما يُتيح كبح التجاوزات في مهدها قبل أن تتحول إلى خسائر مادية أو تعقيدات قانونية جسيمة.
- **تكريس مبادئ المساءلة والشفافية:** عبر إرساء نظم الإبلاغ والإفصاح الشامل عن كافة المعاملات العقارية، الأمر الذي يمنح الإدارة العليا والجهات الوصية القدرة على اتخاذ التدابير التصحيحية في التوقيت الملائم.
- **تحصين منظومة إدارة المخاطر:** من خلال التشخيص الدقيق لمكامن الضعف واتخاذ الإجراءات الوقائية قبل وقوع الضرر؛ وهو ما جسّده إطار "كوسو" (COSO) المحدّث للرقابة الداخلية، والذي أكّد أنّ الرقابة وسيلةٌ لتحقيق الغايات وليست غاية في حد ذاته[38].

وتبرهن هذه المحاور على أنّ الرقابة الداخلية لا تقفُ عند كونها حزمةً من الإجراءات الشكلية، بل هي نظامٌ حيوي متكامل يدعم جهود الدولة في حماية المال العام، وترسيخ دعائم النزاهة، وضمان نجاعة الأداء المؤسسي في قطاع الأراضي.

المطلب الثاني: فعالية الرقابة الداخلية والتحديات التي تواجهها

تُشكّل الرقابة الداخلية إحدى الركائز الجوهرية لضمان انتظام سير المرفق العام، لا سيما في القطاعات الحساسة المرتبطة بتدبير الأصول السيادية كقطاع الأراضي، إذ تتشابك في الإدارة العقارية عمليات معقدة تبدأ بتوثيق الملكيات، مروراً بضبط المخططات المساحية، وصولاً إلى إصدار رخص التعمير، وهي مجالات ذات نفاذية عالية لممارسات الفساد الإداري نظراً لتعدد المتدخلين وتضارب المصالح. وفي هذا الإطار، تُعدُّ الرقابة الداخلية الأداة المحورية لضمان الامتثال للتشريعات النافذة، وصون حقوق المرتفقين، وتحجيم الانحرافات التي قد تُفضي إلى استباحة العقارات العامة أو التعدي على الملكيات الخاصة.

بيدَ أنَّ نجاعة الرقابة الداخلية في هذا القطاع ليست مطلقةً أو بمنأى عن القصور؛ إذ ترتهن جملةً من المحددات التي قد تقوِّض أداءَها، ومن أبرزها: شُح الكوادر البشرية المتخصصة، وهشاشة إنفاذ الإجراءات الزجرية، فضلاً عن تعقيد المسارات البيروقراطية المرتبطة بالشهر العقاري والتعمير. وبناءً عليه، يقتضي تقييم فاعلية المنظومة الرقابية تشريح حدود هذه النجاعة وفهم التحديات البنيوية التي تواجه قطاع الأراضي، بالتوازي مع استشراف سبل الارتقاء بدورها الوقائي والردعي.

37 **ائتلاف أمان (النزاهة ومكافحة الفساد)**، "تقرير واقع النزاهة في تقديم خدمات قطاع الأراضي في فلسطين"، 2021، متاح على: https//:www.aman-palestine.org/reports (تاريخ الاطلاع: 12 مايو 2026).

38 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), ***Internal Control - Integrated Framework*** (New York: COSO, 2013), 25, https://www.coso.org.

الفرع الأول: معوقات فعالية الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد بقطاع الأراضي

على الرغم من الأهمية الاستراتيجية التي تضطلع بها الرقابة الداخلية، إلا أنَّ نجاعتها الميدانية في البيئة العقارية تصطدم بجملةٍ من الكوابح البنيوية والإجرائية التي تُقوض مخرجاتها، ومن أبرزها:

شُحُّ الكفاءات المتخصصة وفجوة التكوين النوعي

تؤكّد القراءات التحليلية أنَّ نقص الكوادر البشرية المؤهلة، وغياب البرامج التدريبية الموجهة لضبط "المنازعات والمعاملات العقارية"، يحدُّ من قدرة الهياكل الرقابية على التنبؤ بالاختلالات التقنية أو كشف التلاعب الممنهج في السجلات[39]. إذ إنَّ ضآلة الإلمام بالمعايير القانونية والمحاسبية الدقيقة لهذا القطاع، تُحوِّل العملية الرقابية إلى "إجراء بروتوكولي" يفتقر للعمق التحليلي اللازم لمطابقة المعاملات مع البيئة التشريعية الناظمة.

غياب أو ضعف آليات التطبيق والمساءلة

غالباً ما تظل الترسانة الرقابية حبيسة "النصوص النظرية" دون انعكاسٍ فعلي في الممارسة الإدارية؛ حيث تُمرَّر في كثير من الأحيان عقود نقل الملكية أو رخص التعمير دون إخضاعها لـ "فلترة" دقيقة من لجان التدقيق، مما يُشرعن منافذ التجاوز[40]. وفي هذا السياق، أثبتت المعاينة الميدانية أنَّ تراخي منظومة العقوبات والجزاءات الرادعة يُفرغ الرقابة من محتواها، ويُعزز لدى المخالفين "ذهنية الإفلات من العقاب".

وتؤكّد التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني وجود فجوات في المتابعة القانونية لبعض التجاوزات المرصودة في دوائر التسجيل، مما يعزّز من مخاطر استغلال النفوذ. كما أنّ تعقيد المنظومة التشريعية الموروثة (العثمانية والبريطانية والأردنية) يخلق ‹مناطق ظل› قانونية يصعب معها إحكام الرقابة الشاملة على كافة المعاملات[41].

وطأة الثقافة التنظيمية السائدة والبيئة المحبطة للنزاهة

تُلقي الثقافة المؤسسية بظلالها على مستوى الامتثال الإداري؛ ففي البيئات التي يسودها التسامح مع "الولاءات الشخصية" أو غض الطرف عن استباحة الأوعية العقارية، تنحسر فاعلية الرقابة وتتآكل استقلاليتها[42]. وبالمقابل، فإنَّ مأسسة قيم الشفافية داخل الدوائر العقارية ترفع من كفاءة "الإنذار المبكر" لدى الهيئات الرقابية، مما يُمكّنها من محاصرة بؤر الفساد قبل استفحالها.

---

39 شبلي السويطي، **"الرقابة الداخلية ودورها في الحد من الفساد في تسجيل الأراضي"**، المجلة العربية للإدارة، المجلد 43، العدد 2 (يونيو 2023): ص 115.

40 نادية راف الله الحداد، **"تطبيق الرقابة الداخلية في دوائر الأراضي: دراسة مقارنة"**، مجلة الدراسات الإدارية العربية، المجلد 2، العدد 4 (2020): ص 85.)

41 **ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني**، "التقرير السنوي لعام 2023"، ص 45-50 (القسم المتعلق بسلطة الأراضي)، متاح على: https//:www.saab.ps/reports (تاريخ الاطلاع: 12 مايو 2026).

42 حنان عبد زيد عبد الهادي، **"الثقافة المؤسسية وأثرها على فعالية الرقابة الداخلية في القطاع العام"**، مجلة الإدارة والتنمية، المجلد 15، العدد 1 (2021): ص 45.

تشابك المسارات الإجرائية وتعقيد العمليات الإدارية

يتّسم قطاع الأراضي بطبيعة إجرائية شديدة التعقيد، تتقاطع فيها عمليات توثيق الملكيات، ونقل الحيازات، وإصدار رخص التعمير، وصولاً إلى ضبط المخططات المساحية. ويفضي هذا التشابك البيروقراطي إلى صعوبة إحكام الرقابة الشاملة، ويخلق "ثغراتٍ إجرائية" ومكامن خلل يتم استغلالها بذكاء لتمرير معاملات غير قانونية أو الالتفاف على الضوابط القائمة[43]. إذ إنّ كثرة الخطوات الإدارية وتعدد المتدخلين يُشتت جهود الرقابة ويجعل من عملية تتبع الأخطاء أو الانحرافات أمراً في غاية الصعوبة.

الفرع الثاني: الاستراتيجيات المقترحة لتعزيز الرقابة الداخلية والارتقاء بدورها الوقائي

لتجاوز المعوقات السالفة الذكر والارتقاء بفاعلية المنظومة الرقابية في مكافحة الفساد، يُمكن تبني مقاربةٍ استراتيجية ترتكز على المحاور الميدانية الآتية:

الاستثمار في الرأس المال البشري وتعميق الخبرات الرقابية

تطوير حزمة برامج تدريبية تخصصية لموظفي الرقابة العقارية، تغطي تقنيات "التدقيق الميداني والمستندي"، وتوظيف نظم المعلومات الجغرافية (GIS) في تتبع حركية الملكيات، علاوةً على إرساء آليات تحليل المخاطر الاستباقية لكشف بؤر الفساد المحتملة[44].

هندسة الإجراءات وتحديث المرجعية السياساتية للرقابة

إعادة تصميم الأدلة الإجرائية للرقابة بما يتوافق مع خصوصية المعاملات العقارية، وذلك عَبْرَ تفعيل "الرقابة الإلكترونية" على رخص التعمير، واعتماد مساراتٍ رقمية موحدة للتحقق من صحة السندات القانونية، بما يضمن تقليص التدخل البشري إلى أدنى مستوياته[45].

رقمنة المسارات العقارية لترسيخ الشفافية والمساءلة:

إرساء نظام معلوماتي متكامل لتوثيق كافة التصرفات العقارية آلياً، وتزويده بمنصاتٍ مؤمنة للإبلاغ عن التجاوزات أو التلاعب بالسجلات؛ مما يضمن "الأثر الكتابي الرقمي" لكل معاملة، ويُسهّل من عملية المساءلة القانونية اللاحقة[46].

43 محمد ناصر عبد الرحمن الجميل، **"تعقيد العمليات العقارية وأثره على فعالية الرقابة الداخلية"**، المجلة العربية للإدارة، المجلد 45، العدد 3 (2024): ص 12.

44 عثمان عبد البنات آدم إبراهيم، **"تطوير قدرات الموظفين الرقابيين في دوائر الأراضي"**، مجلة منار الشرق للإدارة والدراسات التجارية، المجلد 4، العدد 11 (2023): ص 210.

45 "تحليل ميداني حول تحديث **الإجراءات الرقابية في قطاع الأراضي"**، مجلة أبحاث الإدارة العامة، المجلد 10، العدد 4 (2022): ص 88.

46 البنك الدولي، **دراسات حول تعزيز الشفافية والمساءلة عبر نظم التسجيل الإلكتروني للأراضي** (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2019)، ص 45.

بناء ثقافة النزاهة وترسيخ القيم المؤسسية:

إطلاق مبادراتٍ مؤسسية لتعزيز الوازع الأخلاقي والامتثال القانوني داخل الإدارات العقارية، مع ربط معايير تقييم الأداء والتحفيز الوظيفي بمدى الالتزام بضوابط الشفافية والنزاهة المهنية[47].

المكاملة الوظيفية بين الرقابة الوقائية والرقابة التدقيقية:

تفعيل نمط "الرقابة المتوازية" التي تدمج بين الأدوات الوقائية -لمنع وقوع الانحرافات قبل تسجيل المعاملات- وبين آليات التدقيق البعدي التي ترصد التجاوزات وتعالج آثارها؛ مما يخلق جدار حمايةٍ متكامل ضد كافة أشكال الفساد[48].

وتبرهن هذه الاستراتيجيات على أنَّ الرقابة الداخلية في قطاع الأراضي ليست مجرد تدابير شكلية، بل هي نظامٌ بنيوي يتطلب تضافر الكفاءة البشرية، والحلول التكنولوجية، والبيئة القيمية، لضمان حماية الملكية العامة وتحقيق الحوكمة العقارية الشاملة.

47 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، **برامج توعية ثقافة النزاهة المؤسسية في المؤسسات الحكومية** (فيينا: منشورات الأمم المتحدة، 2020)، ص 12.

48 **"دمج الرقابة الوقائية والتدقيقية في المؤسسات الحكومية: دراسة حالة"**، المجلة الدولية للحوكمة والسياسة العامة، المجلد 4، العدد 2 (2021): ص 110.

خاتمـة

خلصت هذه الدراسة إلى أنَّ قطاع الأراضي في فلسطين يُعدُّ من أكثر القطاعات حيويةً وحساسية، وفي الوقت ذاته أكثرها عرضةً لمخاطر الفساد الإداري؛ نظرًا لارتباطه الوجودي بحقوق الملكية، والتخطيط العمراني، وجذب الاستثمار. وما يزيد من تعقيد هذا المشهد هو خصوصية الواقع الفلسطيني وما يفرضه من تحدياتٍ جيوسياسية وإدارية وقانونية، أبرزها ازدواجية المرجعيات التشريعية، والقيود المفروضة على بسط السيطرة والإدارة، فضلاً عن تذبذب القدرة المؤسسية في بعض الأحيان.

وقد أثبتت الدراسة أنَّ الرقابة الداخلية تُمثّل "خط الدفاع الأول" وحجر الزاوية في تحصين هذا القطاع من ممارسات الفساد، سواء عَبْرَ أدوارها الوقائية الاستباقية أو من خلال الرقابة اللاحقة على الأداء. كما بيّنت النتائج أنَّ هشاشة النظم الرقابية، وتكلس الإجراءات البيروقراطية، وغياب الشفافية التقنية، تظل عوامل محفزة لخلق بيئةٍ خصبة للتجاوزات داخل بعض الدوائر العقارية.

وفي المقابل، فإنَّ عصرنة الرقابة الداخلية وفق معايير مهنية دولية، وربطها بمنظومة "الحوكمة الرشيدة" والتحول الرقمي الشامل، مع بناء عقيدة مؤسسية قوامها النزاهة والمساءلة، من شأنه أن يُعزز حماية الأرض الفلسطينية، ويصون المال العام، ويُعيد تمتين جسور الثقة بين المواطن والمؤسسة الرسمية.

النتائج:

1. **حساسية القطاع:** يعد قطاع الأراضي الفلسطيني بيئةً "عالية المخاطر" إدارياً؛ نتيجة تقاطع المصالح الاقتصادية الكبرى مع تعقيد المسارات القانونية وازدواجية المرجعيات التشريعية السارية.
2. **محورية الرقابة:** تؤدي الرقابة الداخلية دوراً حاسماً في لجم الفساد، ليس فقط كأداة زجرية، بل كمنظومة وقائية تمنع الانحرافات قبل تحولها إلى نزاعات حقوقية أو قضائية معقدة.
3. **علاقة السلم الأهلي:** يوجد ارتباط طردي بين فاعلية الرقابة واستقرار السلم الأهلي؛ فكلما زادت دقة ونزاهة التوثيق العقاري، انخفضت معدلات الجريمة والنزاعات الاجتماعية.
4. **فجوة الاستقلالية:** يُشكل الارتباط الوظيفي لوحدات الرقابة بالإدارة التنفيذية عائقاً بنيوياً يُضعف قدرتها على المساءلة الناجزة والكشف عن التجاوزات الهيكلية.
5. **مخاطر البيروقراطية:** إنَّ تعدد المراحل الإجرائية وتشتت الصلاحيات يخلق "مناطق ظل" إدارية، تُحفز على المحسوبية والابتزاز.
6. **قصور التكوين:** تبرز فجوة واضحة بين الأساليب التقليدية للرقابة والأنماط المتطورة للفساد الإداري، مما يستدعي تحديثاً جذرياً في كفايات الموظفين الرقابيين.

التوصيات:

1. **مأسسة الاستقلال:** منح وحدات الرقابة في هيئة الأراضي استقلاليةً تامة إدارياً ومالياً، وربط تقاريرها بجهات رقابية عليا لضمان تحصينها من الضغوط الإدارية.
2. **الحوكمة الرقمية (Blockchain)** : التوجه نحو استخدام تقنيات سلاسل الكتل (Blockchain) في تسجيل الأراضي لضمان سجلات غير قابلة للتلاعب أو التزوير، وحمايتها من التلف أو العبث.
3. **إقرار الرقابة التشاركية:** إشراك المواطن كرقيب عَبْرَ منصات إلكترونية تتيح له تتبع حالة عقاره والحصول على إشعارات فورية عند إجراء أي معاملة على ملكيته.
4. **هندسة التشريعات:** توحيد القوانين العقارية السارية في الأراضي الفلسطينية بما يتلاءم مع متطلبات النزاهة الحديثة، وإلغاء الثغرات التي تسمح بتداخل الصلاحيات.
5. **الرقابة الاستباقية:** تفعيل نظام الإنذار المبكر المرتبط ببيانات المعاملات، لرصد أي أنماط غير اعتيادية قد تشير إلى شبهات فساد قبل وقوع الضرر المادي.
6. **بناء الكفايات:** وضع خطة وطنية لتدريب الكوادر الرقابية على تقنيات التدقيق الرقمي، وأدوات مكافحة الاحتيال العقاري المتطور.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. القوانين والتشريعات

- قرار مجلس الوزراء رقم (114) لسنة 2004 بشأن النظام الموحد لوحدات الرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية، منشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، العدد (50).
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، منشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، العدد (51).
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، منشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، العدد (55).

2. الكتب والمطبوعات العلمية

- التحالف الدولي لمعايير التدقيق والتأكيد. (2021). المعيار الدولي للتدقيق 315: تحديد وتقييم مخاطر التحريف الجوهري (ترجمة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين). الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين.
- جابر، عبد الرؤوف. (2003). الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية (ط. 1). دار النهضة العربية.
- حماد، طارق عبد العال. (2007). حوكمة الشركات: قطاع عام، خاص، ومصارف – المبادئ، التجارب، المتطلبات. الدار الجامعية.
- الصحن، عبد الفتاح، ونور، أحمد. (2003). الرقابة ومراجعة الحسابات: المراجعة الداخلية. مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر.
- العبيدي، قاسم حسين. (2014). الفساد الإداري: المفهوم، الأسباب، الآثار، آليات المكافحة. دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- يحيى، سعيدي. (2022). الرقابة الداخلية (Le contrôle interne) . قسم المالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة.

3. المجلات والدوريات العلمية

- بوروح، عماد، وبوقرة، بلقاسم. (2011). الفساد الإداري: أنواعه، أسبابه ومظاهره. مجلة العلوم الإنسانية، جامعة باتنة 1، (24).
- الجميل، محمد ناصر عبد الرحمن. (2021). تعقيد العمليات العقارية وأثره على فعالية الرقابة الداخلية. المجلة العربية للإدارة، 45(3).

- حمود، سعد علي العنزي. (2021). الفساد الإداري والتنمية. مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، 4(1).
- دمج الرقابة الوقائية والتدقيقية في المؤسسات الحكومية: دراسة حالة.(2021). المجلة الدولية للحوكمة والسياسة العامة، 4(2).
- السويطي، شبلي. (2003). الرقابة الداخلية ودورها في الحد من الفساد في تسجيل الأراضي. المجلة العربية للإدارة، (2) 43.
- عبد الجليل، سماح السيد. (2021). الفساد الإداري: مفهومه وأسبابه وآليات القضاء عليه. المجلة العربية للآداب والدراسات الإنسانية، (18).
- عبد زيد، حنان عبد الهادي. (2021). الثقافة المؤسسية وأثرها على فعالية الرقابة الداخلية في القطاع العام. مجلة الإدارة والتنمية، 15 (1).
- عثمان، عبد البنات آدم إبراهيم. (2023). تطوير قدرات الموظفين الرقابيين في دوائر الأراضي. مجلة منار الشرق للإدارة والدراسات التجارية، 4(11).
- قاسم، صالح جليل إبراهيم. (2013). أثر استخدام الحاسوب على نظام الرقابة الداخلية في المصارف العراقية. مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، 3(2).
- مجلة أبحاث الإدارة العامة. (2022). تحليل ميداني حول تحديث الإجراءات الرقابية في قطاع الأراضي. مجلة أبحاث الإدارة العامة، 10(4).
- نادية راف الله الحداد. (2020). تطبيق الرقابة الداخلية في دوائر الأراضي: دراسة مقارنة. مجلة الدراسات الإدارية العربية، 2(4)
- نريمان، تغريد داود سلمان. (2015). الفساد الإداري والمالي في العراق وآثاره الاقتصادية والاجتماعية. مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، 5(2).
- نعمة، كاظم حسين، وحسن، أحمد محسن. (2008). دور الرقابة الداخلية في حماية أصول وأموال المنظمة: دراسة تطبيقية في جامعة بابل. مجلة جامعة بابل، (33).

4. الرسائل الجامعية

- طعمة، عواد نريمان. (2021). مدى فعالية نظام الرقابة الداخلية في ظل نظم المعلومات المحاسبية الإلكترونية: دراسة تطبيقية على المصارف الإسلامية العاملة في قطاع غزة. الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

5. تقارير المنظمات والهيئات والمراكز البحثية

- ائتلاف أمان (النزاهة ومكافحة الفساد). (2021)، تقرير واقع النزاهة في تقديم خدمات قطاع الأراضي في فلسطين.
- البنك الدولي. (2019). دراسات حول تعزيز الشفافية والمساءلة عبر نظم التسجيل الإلكتروني للأراضي. واشنطن العاصمة.
- دراسات في البيئات التنظيمية. (2018). ارتباط الثقافة المؤسسية بالفساد الإداري. مركز البحوث.

- دراسات في البيئات التنظيمية. (2018). الأبحاث الدولية حول العوامل التنظيمية واستمرار الفساد. معهد الإدارة العامة.
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC). (2020). برامج توعية ثقافة النزاهة المؤسسية في المؤسسات الحكومية. منشورات الأمم المتحدة.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني. (2023). التقرير السنوي لعام 2023.
- هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية (2020). الخطة الاستراتيجية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

1. Books

- Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). (1995). Criteria of Control (CoCo) Framework. CICA.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013). Internal Control - Integrated Framework. COSO.

  https://www.coso.org/internal-control
- Huntington, S. P. (1968). Political Order in Changing Societies. Yale University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press.

2. Journals

- Benson, G. (2000). Public Sector Corruption: Causes and Remedies. Journal of Public Administration Research and Theory, 121.
- Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. IMF Staff Papers, 45(4), 559–594.

3. Reports & International Organizations

- Transparency International. (2011). Global Corruption Report: Corruption and Governance. Transparency International.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2004). United Nations Convention against Corruption. UNODC.
- World Bank. (1997). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. World Bank.