

ANNUAL CORRUPTION
REPORT 2008



First Edition, April 2009

Publications of the Coalition for Accountability and Integrity – **AMAN**,
© 2009, All Copyrights reserved for the Coalition for Accountability and Integrity – **AMAN**
P.O.Box 69647 Jerusalem 95908

The Coalition for Accountability and Integrity- AMAN “Transparency Palestine”

Main office: Ramallah, Irsal St, Remawi Building, 1st floor
Tel: +970 2 2974949 \ +970 2 2989506
Fax: +970 2 2974948

Gaza office: Al-Hasham Building, Al-Halabi street
Tel: +970 8 2884767
Fax: +970 8 2884766

P.O.Box 69647 Jerusalem 95908

Email: aman@aman-palestine.org
Website: www.aman-palestine.org

AMAN Coalition Founding Organizations:

- The Palestinian Initiative for the promotion of Global Dialogue & Democracy - MIFTAH
- Arab Thought Forum - ATF
- Palestine Trade Center – Paltrade|
- The Palestinian Institute for the Study of Democracy- Muwatin
- Al-Mezan Center for Human Rights
- Council of Foreign Relations

This report was printed with the support of the Norway and the Netherlands Governments

Design and print by: ZEINA tech 'n design - www.zeinatech.com



ANNUAL CORRUPTION
REPORT 2008

PALESTINE

Table of Contents

• Introduction	06
• The Unity of the Concept of Corruption as a Basis for Joint Action for Combating Corruption ...	07
• The Enabling Environment ... A Negative Factor	08
• The Status of Corruption in Palestine in 2008	09
• The Most Prevalent manifestations of Corruption in Palestine in 2008	11
Favoritism, Nepotism and Wasta: caused by Political Affiliation, Kinship or Personal Ties	12
Misappropriation and Waste of Public Funds	13
Bribery	15
Money Laundering	16
• Factors Undermining the Anti-Corruption System in 2008	18
The Persistence of Occupation in Undermining the Rule of Law	18
The Reluctant Political Will to Combating Corruption: from decisiveness to inaction	19
Paralyzed PLC	21
The Financial & Administrative Control Bureau: How to Enhance its Role in Combating Corruption ..	22
Compromising the Independence of Judiciary Contributes to the Spread of Corruption	23
The Public Prosecution: Weak Capacity for Handling Corruption Cases	24
Investigating Corruption: Palestinian Media between Fear and Lack of Professionalism.	25
Civil Society Organizations: Fighting Corruption or Providing New Grounds for More Corruption. ...	26
The Private Sector: Corrupted or Combating Corruption?	28
Palestinian Elections: Hold or Postpone?:	28
Political Parties: the Basis for Political Will to Combating Corruption	29
Protection of Whistle-blowers : Between the Carrot and the Stick	30
Palestine: An Open Field for External Interventions	31
• Issues Under the Limelight	32
• Conclusions	35
• Recommendations	37

❖ Introduction

With a strong realization of the importance of the role of collective efforts in the fight against corruption, AMAN Coalition issues the 2008 Annual Report on Corruption in Palestine to highlight the roles and efforts undertaken by all concerned parties, both official and civil and civil society organizations in particular, in the fight against corruption during 2008, and their ongoing efforts to promote values of integrity, principles of transparency and systems of accountability.

The report observes both positive and negative changes in the nature and prevalence of corruption in the various Palestinian sectors, taking into account; the political, social and economic changes; the Palestinian National Authority's need to continue the development of its policies, legislations, and actual measures and actions to combating corruption in various fields, specifically in the public sector.

Therefore, this report sets forth to describe the changes that occurred in the nature, manifestations and factors underlying corruption that have occurred in 2008. The report uses information and data obtained from;

- A series of studies, reports and applied researches, prepared by AMAN Coalition and others, on the situation of the Palestinian society over the past years.
- Interviews conducted with many officials to gather information as directly and accurately as possible from the primary sources¹.
- A public opinion poll that was carried out in the West Bank² to assess the Palestinian public perception of the issue.

A number of researchers and experts in the fields of combating corruption and good governance participated in data analysis and preparation of clear and specific recommendations for all related parties.

This report seeks to assist decision-makers, politicians and civil society institutions to take necessary actions and steps, each according to their respective positions and functions, in order to reduce the prevalence of corruption. Specifically, it aims at pressuring for the creation of a national and political will for the political parties and officials of the three branches of powers by; creating effective anti-corruption mechanisms and the dissemination of pertinent legislations and regulations; in addition

1 The report focuses on the Government, Legislative Council, political parties, judiciary authority & the Public Prosecutor's Office, Financial & Administrative Control Bureau, the security agencies, etc.

2 A public opinion poll was conducted on Feb 6-10, 2009 in the West Bank only, because of the destruction of many ministries and non-ministerial public institutions and during the Israeli military attack on Gaza Strip, which made it impossible to replicate the poll there.

to the assigned role to the institutions of civil society to educate the general public, specifically employees, on the dangers of corruption, such as favoritism, Wasta and waste of public funds.

We hope that AMAN Coalition will publish this report annually as an index on corruption and as a practical and objective mechanism to review policies, legislations, procedures and measures that directly or indirectly affect the integrity system in the Palestinian society.

We hope that this report, that is offering a scientific and community-based contribution based on the right to participation of all parties, will put an end to the lip service, and the demagogical trends in addressing this serious phenomenon, and help turn criticism into action where interventions result in a positive impact towards reform and change.

❖ The Unity of the Concept of Corruption as Basis for Joint Action for Combating Corruption

Corruption is not a new phenomenon in the world born a year or even few years ago. In fact it is traceable back to many past decades and centuries. Today, the issue of concern is not whether corruption is present or not, but on the size and form of that presence. Since it is not confined to a specific community or state, corruption does not differentiate between rich and poor nations, whereas its devastating effects reflect on various aspects of political, social or economic life, despite the fact that the poor and marginalized segments are more influenced by corruption than others.

Notwithstanding the various definitions for the concept of corruption, they all converge on that corruption is:

- Actually based on the exploitation of the public position or status, to achieve self-interests;
- It is illegal, and is incompatible with the moral values prevailing in society;
- It is a personal conduct that is poorly reflected on the behavior of others, and
- All personal gains are on the account of the society.

AMAN Coalition has defined corruption as **"the use of public position for the achievement of a personal interest."**³

Corruption takes various shapes and forms in different communities that cannot be fully and accurately accounted for. It differs depending on who practices it or to what pursued interest. It

3 Abeer Musleh et al. Integrity, Transparency and Accountability in Combating Corruption. AMAN Coalition, Ramallah, 2007.

may aim to achieve material benefits, or political or social gains. Furthermore, it can be practiced individually or collectively by an organized and coordinated group. The latter mode is the most dangerous form of corruption since it penetrates the entire structure of society. Therefore, methods of combating corruption are based on the efforts of each country after the most critical manifestations of corruption are studied and assessed prior to the determination of the best efficient ways to combat corruption in that particular society.

As there are many manifestations of corruption, there are many underlying causes that vary from one place to another and from one society to another, but they are often linked to the absence of the rule of law, the lack of effective control or accountability systems based on clear and enforceable laws and regulations, in addition to the weakness of the electoral process. However, the prevalence of corruption intensifies when it occurs in societies under autocratic or undemocratic regimes and increases with the deepening of poverty and ignorance of the public on the dangers and manifestations of corruption.

❖ The Enabling Environment ... A Negative Factor

It is well known that the Palestinian territories have been under rigid military occupation since 1967 which left its legacy not only on the social and economic life, but also on the political and legal environment. Both territories and all social and economic aspects of life have been administered and controlled by Israeli military orders which have purposefully denied the formation of Palestinian institutional structures and decades later have continued to thwart the efforts of the Palestinian National Authority for the building of efficient public institutions.

Based on Oslo Accords, the first Palestinian government was formed in 1994 even before the creation of a Legislative Authority which was elected two years later in 1996 as a result of the first Palestinian legislative election ever to be held. All PNA institutions show the kinds of weaknesses that typically accompany the transition from resistance (based on revolutionary legitimacy) into independence and statehood (based on constitutional legitimacy).

The first Palestinian Legislative Council (PLC) enacted the Palestinian Basic Law or the constitution according to which the Palestinian public life is governed. The PLC also passed several laws to organize public work in many important areas such as: Civil Service; Labor, Public Works and Tenders, Public Supplies, Consumer Protection, Illicit Gain, General Budget, Local Government, Local elections, General Elections, The Financial & Administrative Control Bureau, and the Rights and Duties of the Legislative Council Members, to name but a few laws.

The Legislative Council has also encountered a series of problems, the most critical of which is instability of the separation of powers, where the growing power of the Executive Authority has overwhelmed those of the Legislative and the Judicial Authorities combined. The direct result of this

imbalance of power has been felt in many aspects, including the identification of cases of corruption and the prosecution of their perpetrators. Some leaders, political parties, and social powers within the political system or affiliated to the PNA have played a negative role and resisted PLC oversight over the other branches of authority since by so doing a setback may occur to their agenda. This made the Executive Authority, in which these forces have dug their heels, seem unwilling to enforce the law or operate in accordance with transparent procedures⁴.

The death of the Palestinian President Yasser Arafat in 2004 necessitated conducting new elections and the amendment to the Elections Law. The presidential elections were held in 2005 while the second legislative elections followed in 2006, both of which were carried out with transparency and integrity. The existence of a neutral and impartial Elections Commission contributed to the success of this rightful exercise of democracy while its results brought new political powers to dominate the PLC when the Reform and Change party (Hamas) won the majority of the PLC seats while presidential elections was won by President Mahmoud Abbas (Fateh). The situation has gravely deteriorated when the major two opposing parties in the Council started having a conflict over the authority and its institutions. To complicate things further, Israel arrested about all representatives of Hamas to the PLC members, a measure that entailed the disruption in the parliamentary life in which the PLC, which is the main tool of control of government, has practically fallen into paralysis.

Soon after, the polarization between the political rivals unfortunately advanced to an open armed conflict between the major two powers in the Palestinian territories, which culminated in a real geographical division between the West Bank and Gaza Strip where public life is run by a caretaker government in the West Bank and a deposed government in Gaza Strip. This was reflected not only on the political situation but created an environment in which accountability process fell back in regards to both authorities and further weakened the already fragile roles of oversight institutions, the rule of law, and the judiciary throughout the year 2007.

❖ The Status of Corruption in Palestine in 2008

The year 2008 has witnessed a number of progressive reforms, particularly in the area of public funds management. All PNA revenue accounts were consolidated in that of the Public Treasury and all PNA expenditures were transparently disclosed on the web page of the Ministry of Finance after such publication was withheld for a while. The re-issuance of both monthly and quarterly financial reports and periodic quarterly financial reports is indeed a positive trend although it should be noted that the role of the PLC and its committees was non-holding the government accountable.

4 The National Integrity System, Ramallah, the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN), 2008.

Another noticeable area of improvement this year involved increased adherence to the regulations and procedures of recruitment and appointment to the public service in general. However, public appointment policy in 2008 was marred by a serious deficiency, namely the incorporation of an additional step involving security checks and clearance of candidates for public service posts by the Preventive Security and Intelligence Service in the West Bank, which permitted the re-emergence of favoritism and nepotism. On the other hand, the public sector in Gaza Strip has become increasingly politicized, more so at the levels of leadership and management positions, whereas political corruption has been publicly exercised as manifested in the dismissal, termination, transfer or exclusion of public officials believed to belong to the political opponents who were substituted by new hires of a favorable political affiliation.

Moreover, some improvements in combating corruption also persisted in 2008. As they were reflected in public tendering in terms of enhanced transparency, effective discussion, and the provision of financial disclosures by the addressed persons, such as ministers and PLC members, as well as judges upon entry to the judicial corps. But in the area of combating corruption, the government decided to form a national team which will be responsible for the preparation of the national plan to combat corruption and improve transparency in the public service through periodic reporting of ministries on the progress achieved in the execution of their programs and plans. The Quality Governmental Performance Department at the Secretariat of the Council of Ministers is responsible for the follow up on the preparation of these periodic reports⁵.

Despite these reforms, many forms of favoritism, nepotism, misappropriation of public money and abuse of public position continues to impact on many sectors of the Palestinian society as well as the institutional structure of relevant institution to combat corruption. For example, the Illicit Gain Commission was not created in accordance with the law governing its mandate and operations. In addition, the absence of the role of the PLC as a watchdog on the executive power in many areas not to mention the general weakness and out-datedness of the legal system on combating corruption.

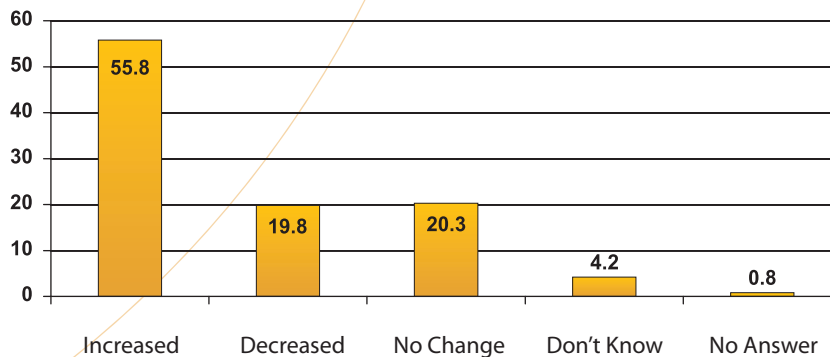
Finally, the shortage of resources available at the disposal of the public prosecution capabilities was reflected on its inability to achieve substantial progress in its investigation of corruption files and/or in their referral to the judiciary system.

A recent public poll indicates that, in spite of some improvement resulting from applied reforms, the Palestinian public still believe that these improvements are inadequate and insufficient. The public opinion survey on the status of corruption in the Palestinian society in 2008 revealed the following: as 55.8% of respondents believe there is an increased level of corruption, 19.0% of respondents believe of just the opposite. The latter demonstrates that public perceives and acknowledges some

5 As indicated in the letter received by the Coalition for Accountability and Integrity-AMAN on March 8, 2009 from the Secretariat of the Council of Ministers.

decline in corruption cases. On the other hand, 20.3% indicate that they had not seen any change in terms of corruption compared to a tiny percentage stating that they have no idea (4.2%) or declined to answer (0.8%)⁶.

Percentage of Responses to Public Poll on the Prevalence of Corruption in 2008



◆ The Most Prevalent Manifestations of Corruption in Palestine in 2008

Forms and manifestations of corruption vary from one community to another and from one state to another. In some societies, bribery is the main form of corruption; in others it may be exhibited in the misappropriation of public funds, favoritism or nepotism in appointment to public service posts. The degree of prevalence of such manifestations in a society also fluctuates where it could sweep the entire public sector from top to bottom or it may be restricted to certain ranks at the top of the pyramid in other societies.

In the Palestinian case, some previously existing forms of corruption have persisted in the society, such as: favoritism, Wasta, nepotism, misuse of public position, waste of public money, bribery, money laundering. Some manifestations in the public sector seem to have declined by various degrees, such as: misappropriation of public funds, favoritism and nepotism in public service appointment, PNA-paid medical treatment abroad, and scholarships.

⁶ Ibid: The Results of the Opinion Poll

Favoritism, Nepotism and Wasta: Caused by Political Affiliation, Kinship and Personal Ties

It could be argued that nepotism and favoritism, as reflected in the recruitment of personnel to the governmental or nongovernmental sectors, are relatively new phenomena dating back only to PNA post formation era and the ensuing transformations in the Palestinian society since 1994. Then, much recruitment that took place lacked professionalism and adherence to the administrative procedures that takes into account specialization, experience and educational attainment level.

However, such recruitment has been linked to a host of other factors, including: the individual's political background, their personal relationships with political leaders, and kinship and clan membership. As the individual's capabilities are usually overlooked, the nature of the needed human resources, in terms of size and available posts linked to the institution's objectives and plans were also ignored. This practice has consequently led to the inflation of the Palestinian civil servants in the public sector beyond needs and resources available at its disposal. It should be also noted, that this vast number of public posts has not been matched by similar increase in productivity proportional to the size of the utilized human resources. The PNA General Budget was not only burdened financially and administratively, but also the limited public funds were wasted given that there were thousands of such appointees who have never showed up at their designated place of employment for the posts they were hired for.

The inadequate control and oversight capacities available at the relevant institutions contribute to the spread of favoritism and nepotism in public recruitment. Although the General Personal Council (GPC) and the Administrative and Financial Control Bureau are the two competent authorities with the inherent jurisdiction in accordance to the provisions of the law, they have the power to review and monitor decisions pertinent to public employees, whether in relation to recruitment, salaries, wages, promotions, allowances, leave of absence, and any other compensations to ascertain the extent of compliance to the laws and regulations on one hand, and its consistency with the General Budget on the other.

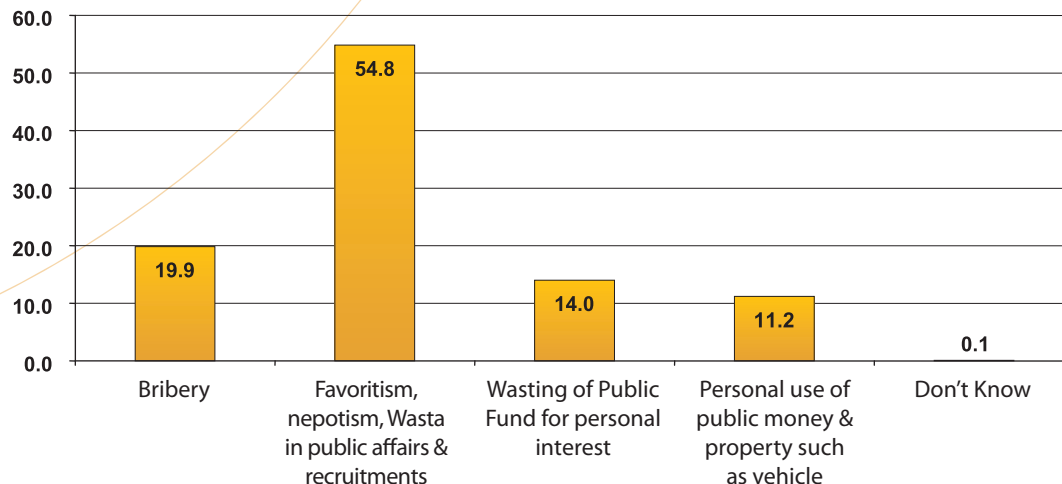
However, the General Personnel Council has rarely a role to play since the Council is not asked to participate in the decision making processes undertaken before appointment to every public office. The Council does not receive periodic reports of each public institution and staff numbers who are assimilated into the PNA institutions so that it enables the Council to ensure respect for the established recruitment procedures and needs, as provided in the attached positions needs to the public procedure.

It is worth mentioning that the role of the Legislative Council in the control of employees' numbers in accordance with the approved staffing schedules annexed to the General Budget is absent⁷.

7 Interview with Mr. Jafal Jafal – the Legal Adviser of the Financial and Administrative Control Bureau conducted on 28/1/2009.

Nevertheless, it is possible to say that the year 2008 had witnessed a positive development in this area as could be inferred from the job vacancies advertised in local newspapers on part of the GPC in cooperation with the competent authorities. Written and oral examinations are used as a basis for the selection of candidates for the vacant posts. However, one must not conclude that favoritism and nepotism have disappeared completely from the public service. The public perception is adamant that favoritism, nepotism, *Wasta* are still dominating public appointments and therefore are the most prevalent manifestations of corruption in the government sector, as indicated by more than half of the respondents (54.8%) to the public poll.

Percentage of Responses to the Most Prevalent Manifestations of Corruption in the Public Sector



Misappropriation and Waste of Public Funds

Misappropriation of public funds entails the theft of public funds and properties under the authority of the corrupt official which could be done through forgery of official documents, unlawful seizure of public property, or the allocation of public funds on nonexistent or not-for-profit organizations or other institutions. It also includes the misuse of available resources of an institution (whether public institutions, NGOs or other civil organizations) such as funds, vehicles, equipments and machines for private purposes or for covering unauthorized international travel and accommodation expenses, or even their use for the running of elections campaigns. In other words, it covers all forms of taking advantage of an institution's financial capacity for purposes other than serving the organization's objectives and programs. Misappropriation and waste of public funds are inter-related as in the use of resources not in accordance with the actual work needs.

In February 2008, AMAN Coalition issued a report which enlists examples of misappropriation of public funds pertinent to the use of governmental vehicles. The report concluded that the majority of governmental vehicle funds were allocated as privileges for certain key personnel in the Palestinian Authority (PA) rather than being determined by work priorities and needs. Therefore, such vehicles have become as private property by their users and in often cases their family members as well. Moreover, some employees who have not fulfilled the relevant eligibility and allocation criteria were nonetheless granted governmental vehicles. Moreover, allocation was made on the basis of staff positions they occupy or as a result of kinship or other close relations with decision-makers in the institution⁸.

The same applies to the utilization of vehicles with governmental licensing plates by the personnel of the Palestinian security agencies where vehicles are not allocated on the basis of clear and identified criteria, such as work needs or the rank of the person. Discrepancies exist not only between the various security agencies bodies, but also within the same agency that would allow vehicles' use for certain officers or ranks and deny others of the same privilege. The ambiguity in terms of vehicle allocation criteria entails that there is no clear distinction between public or private utilization. Ironically, some officials with more than one official capacity are allocated more than one vehicle. For example the same person would be given two vehicles for being a PLC member and a minister at the same time, and maybe two were allocated for a minister or a chairperson of one of the public institutions or any other title.

Similar results were also found in the allocation of fuel coupons⁹. Despite the procedures set by the Ministry of Transport and its efforts to limit the number of public vehicles and their obligatory designation with red license plates, most ministries and public organizations set no regulations to track fuel consumption for work or personal uses. Furthermore, fuel coupons are administered as a privilege granted to certain posts and ranks in the form of a monthly lump sum amount disbursed along with the salary, a practice that is contradictory to the provisions of the Civil Service Law, which granted a of set of financial rights, such as salary and allowances, but do not incorporate fuel expenses. In addition, unlawful disbursement of transportation fees for employees' commute to workplace is used to manipulate the system where in some cases, employees frequently change their residences, as stated in their identity card, for the obtainment of larger transportation amounts. Meanwhile, fuel coupons continue to be unlawfully used for personal purposes by general directors and others.

Furthermore, abuse of public position for the misappropriation and waste of public property is more clearly manifested in the allocation of state lands to individuals or firms. In spite of some attempts made by President Mahmoud Abbas for the retrieval of state land seized by fraud, this phenomenon was widely spread in Gaza Strip in 2008 where the remaining state land, especially the lands of

8 A Report on Misappropriation of Public funds in PNA Institutions issued by the Coalition for Accountability and Integrity- AMAN, February, 2008.

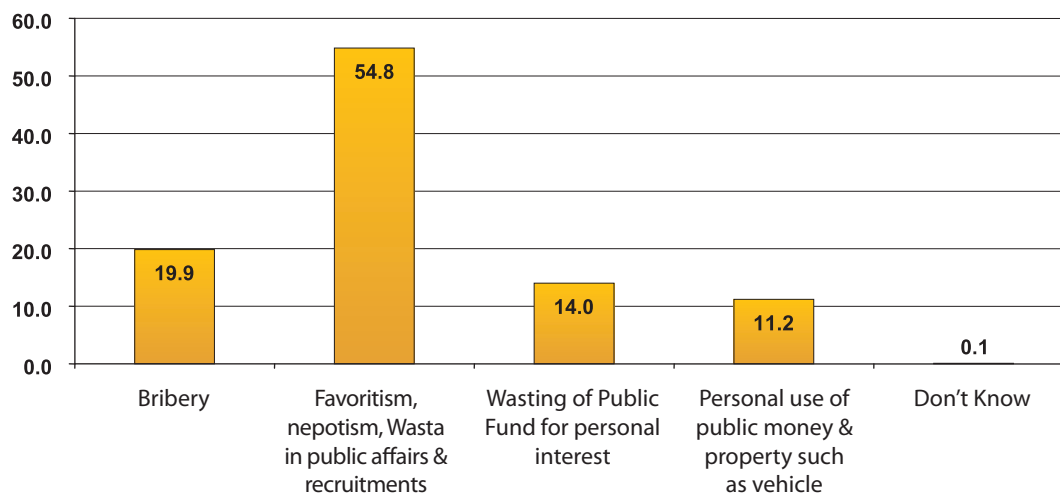
9 ibid

former Israeli settlements, had been allocated to parties and individuals for political reasons. Apart from some successes in Ramallah and Al-Bireh district in this regard, the PLC resolution of 2005 that called for halting state land allocation until all previous allocation were reviewed is still awaiting execution by relevant authorities.

Bribery

Bribery refers to the obtainment of funds or any other benefits given to a recipient in return for the execution of an act that violates the proper principles and procedures, or non execution of an act in conformity with the laws and proper procedures. It can be argued that while bribery is definitely one of the most prevalent manifestations of corruption in the world, the degree of its dissimulation in the Palestinian society, which is not completely bribery-free, is indeed weak and limited compared to other forms of corruption. While bribery mainly exists in the private sector, it has spread to public institutions, particularly in public tenders and bids. Therefore, bribery has occupied the second place to nepotism on the list of public perception of the most widespread forms of corruption in the public sector as indicated by responses to the public poll with a percentage of (19.9%) of all respondents¹⁰.

Percentage of Responses to the Most Prevalent Manifestations of Corruption in the Private Sector



¹⁰ Ibid, public survey

Money Laundering

Money laundering is recycling illicit funds resulting from illegal acts to lawful investment areas and channels in order to conceal their true source and hence be perceived as being generated from lawful sources. Such illegal activities include drugs, slavery and human trafficking, prostitution, arms trade and funds generated by corruption. Such activities cause not only an exacerbation in financial and administrative corruption but also disturbance in stock markets, corrupt police officers, the judiciary and politicians and optimally undermine states' sovereignty and exacerbate organized crime, etc.

Regardless of the grave difficulty in identifying the actual extent of the problem of money laundering or its effects due to its nascence in the Palestinian territories, there are a number of facts that can actually be relied on to drive such estimation, even provisionally, of the size of money laundering. But it should also be noted here that the Palestinian territories are influenced by the existence of money laundering in Israel, and is almost exclusively linked to Palestinians conducting transactions with Israeli traders (and also settlers in the West Bank settlements) that involve entering arms, and expired and contraband goods, such as electronics, to the Palestinian territories. In other cases, dirty money from abroad makes its way to the Palestinian territories through bank accounts of individuals, organizations or fake firms established specifically for this purpose.¹¹

In order to curtail such perilous crimes, many organizations such as (the Monetary Authority, local banks and the Capital Market Authority) have adopted a variety of preventive measures. For instance, the Monetary Authority, based on the Law No. 2/1997 that regulates its own functions, devised a number of procedures and decisions seeking the stabilization of the banking system and the protection of the Palestinian economy from abuse and exploitation through¹²:

1. The establishment of the Financial Monitoring Unit and the implementation of the anti-money laundering plan through the collection and analysis of data related to suspicious transactions before their referral to competent judicial authorities.
2. The issuance of circulations to the Palestinian banking system clarifying the role of banks in anti-money laundering and obliging them to report suspicious transactions. In compliance with these circulations, banks adhere to the following:
 - a. The recruitment of compliance officers in accordance with "Basel Recommendations" in order to monitor and verify banks' compliance to the laws, regulations and instructions made by the Monetary Authority, through the monitoring of banking and financial transactions in order to preserve the reputation of the banking system and establish safeguards against threats and exploitation.

11 A Report on the Palestinian Experience in Money Laundering, issued by The Coalition for Transparency and Accountability- AMAN, July 2008, p. 13.

12 Information obtained from an official letter from the Monetary Authority to AMAN dated 1/3/2009.

- b. Supporting the Financial Monitoring Unit through the provision of necessary data and information on suspicious transactions in a timely manner.
- c. Upgrading of clients' data to provide sufficient information about the clients, their professions, and the purpose of opening their bank accounts.

The Anti-Money Laundering Law and the establishment of the National Committee for Combating Money Laundering contribute to its containment despite the need for the enforcement of that aforementioned law through the development of the executive regulations and necessary bylaws. In addition, necessary training needs on money-laundering.

With regard to the role of the Capital Market Authority PCMA in the national efforts to combat the money-laundering phenomenon, it can be said that the PCMA is the competent party for the monitoring and direction of the capital market sector and its active institutions. The PCMA is committed to the devise and application of all means to verify the compliance to the legally endorsed anti-money laundering systems and regulations by the financial institutions under its control. This includes setting control on those parties and identifying measures that need to be adopted by them in order to comply with those measures. Moreover, the PCMA represented by its chairperson is considered to be a member in the National Committee for Combating Money Laundering, in which s/he participates in the development of rules and regulations necessary for combating money laundering.

In addition, the PCMA plays a monitoring and supervisory role over the organizations under its control, namely securities companies, brokerage firms, insurance companies and stock market, through which anti-money laundering operations can be carried out. With the aim of preventing the occurrence of money laundering activities, the PCMA had undertaken a number of measures, among which:¹³

- a. Applying the principle of "Know your Client". Through this principle, financial companies are prohibited to accept cash payments so that all transactions are done through bank accounts. In this manner, the banks are granted the opportunity to become acquainted with their clients and to verify their identities and the professions they pursue.
- b. Applying the policy of disclosure, according to which all personnel working for parties under the control of the PCMA, especially those occupying senior positions such as general directors and board members, as they must declare all their financial transactions as well as those of their first degree relatives. All transactions of this kind are subject to monitoring and verification in order to avoid using them for money laundering.

13 An interview with Dr. Atef Alawneh, Chairperson of the Capital Market Authority date 15/3/2009.

❖ Factors Undermining the Anti-Corruption System in 2008

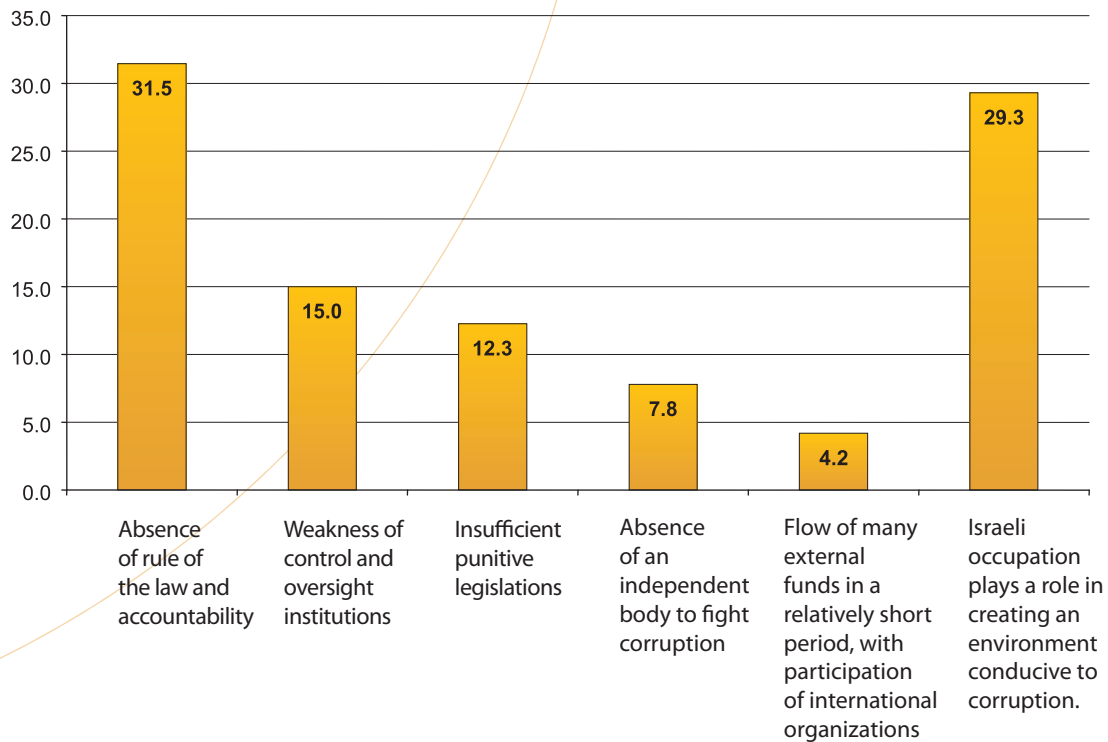
The persistence of occupation in undermining the Rule of Law

It can be said that the Israeli occupation has both direct and indirect relations to creating an environment supportive of corruption in the Palestinian territories. It is a standard policy of the occupation to promote corruption as a tool aiming at weakening of the Palestinian side. The persistence of occupation and its policies had actually encouraged lawlessness in the Palestinian territories and sometimes obstructed the process of prosecution and trials of individuals charged with corruption. It also hinders the operations of the Palestinian security and law enforcement agencies and has long impeded their roles in uncovering crimes, given the inability of Palestinian agencies to access or arrest criminals since there is no Palestinian sovereignty over areas "C", which constitute more than 60% of the occupied Palestinian territories. In addition, the external borders of the Palestinian territories as well as the movement of people to and from the territories are both under the Israeli control.

The Israeli factor also enables the trafficking of expired goods the profits of which are shared between Israeli mafias and some of the greedy Palestinian traders. This encouraging element is critical to the sustainability and spread of this form of money laundering. The influence of the occupation factor in creating an environment conducive to corruption is well understood by the Palestinian public. The results of the aforementioned public polls indicate that 29.3% of respondents surveyed on their views on the factors underlying corruption in Palestine do believe that the Israeli occupation plays a key role in creating such an enabling environment¹⁴.

14 Ibid. The same public poll

Percentage of Respondents on the Factors Underlying the Spread of Corruption in 2008.



It is worth mentioning here that the destruction of PNA premises by Israel is one of the major factors contributing to the weakening of PNA control on the ground as well as the effectiveness of the Palestinian judiciary system, and the ability to bring criminals before courts and the enforcement of judiciary sentences and provisions.

The Reluctant Political Will to Combating Corruption: From Decisiveness to Inaction

Political will to fight corruption is one of the main pillars for any successful process to combating corruption in any society. Political will also provides an entry point to transform the willingness to reform and combating corruption into a practical, enforceable and effective plan and procedures. Hence, the failure of PNA institutions to adopt a national plan for combating corruption is by far one of the significant indicators of the absence of such political will and real desire to eliminating corruption.

Having said that, it is significant to highlight the important step the PNA has taken in order to provide for such a political will. For example, the Palestinian Council of Ministers decided in its session held on August 18, 2008 for the formation of a national team to be tasked with the preparation of a national plan to support and develop transparency and integrity in the public service. The team is comprised of the Minister of Planning (rapporteur) and representatives of the Ministries of Interior, Finance, Education, Health, and Justice, as well as the Attorney General, and the Secretary of the Council of Ministers. The team also includes representatives of the Financial and Administrative Control Bureau, the Coordinator of the Legislative Plan, and the Capital Market Authority, in addition to some national figures and the Coalition for Accountability and Integrity- AMAN as representatives of civil society institutions. The team will also rely on experts in the field to assist in the preparation of this plan within the framework of the Reform and Development Plan (2008-2010)¹⁵.

On the legislative level, the President of the PNA approved the Anti-Money Laundering law for 2007, the Anti-Graft Commission, and a host of legislations concerning the financial disclosure of ministers and members of the Palestinian Legislative Council, judges, and members occupying important positions in the public service. Consequently, financial disclosure reports were presented by the members of the Council of Ministers, the majority of PLC members, and appointed judges upon enrollment into the judiciary.

Nonetheless, several important anti-corruption legislations need to be promulgated such as the one concerning the creation of official, independent and effective anti-corruption commission and the Anti-graft commission. In addition, the Financial and Administrative Control Bureau should be strengthened and provided with all requirements necessary for the execution of its operations. Also the Public Prosecution needs to accelerate the investigation in all corruption cases under its review and speed up their referral to competent courts, not to mention the prosecution of fugitives and those accused of corruption that fled the Palestinian territories.

Some PNA and public institutions have generally suffered from structural weakness which seems to stem from the incompleteness of their organizational structures including their internal control units. Public institutions are largely underdeveloped in terms of clarity of scope of jurisdictions, mandate and functions including some of the non-ministerial institutions and agencies.

In 2008, the general public feeling seem to recognize that many corrupt high-level officials have gone unaccountable due to the absence of serious accountability and legal prosecution which consolidated the own sense of impunity if not down right encouragement for the persistence in corrupt behavior. The government's silence and reluctance to hold the high ranking officials accountable encourages corruption amongst the lower level officials for they know in advance that their actions would not be questioned or penalized. It is also noted that many of the well-known corruption cases (such as the one known as the "mobile phones" case) have not yet been presented before the Palestinian courts.

¹⁵ Resolution No. 80/68/13/m.w/s.f. of the year 2008 issued by the Council of Ministers on 18/8/2008.

On the other hand, there have been some positive developments in terms of the will to disclose information and increase transparency in public service in 2008. The Ministry of Finance adopted the principle of transparency of financial statement and thus published its budget and financial reports on its website. In addition, some progress has been noticed in the establishment of public complaints department at various ministries and institutions, which allowed the citizens to lodge their complaints in various forms including electronically through websites. The electronic sharing of information and the announcement of job vacancies in local newspapers and websites reinforce the public policies of accountability and openness towards the public. Furthermore, a code of conduct for public employees was adopted although no efficient measure is taken yet for its application or for the training of public personnel on it. Moreover, the improvement was noticeable in 2008 concerning the announcement of public tenders of supplies and works.

Paralyzed PLC

A quick glance at the political events of the year 2008 may justify the conclusion that the PLC did not have much of a role in fighting corruption or in the areas of legislation. This absence is traceable to several serious factors such as: 1- the detention of many PLC members, 2- the conflict over power internally to the Council, 3- the political polarization and split between the West Bank and Gaza Strip all of which hindered the ability of the PLC or its committees to function and convene its sessions. Eventually, the PLC lost its capacity for oversight and to holding the executive authority accountable whether in the domain of control of public funds, General Budget, appointment to key public positions, review of reports submitted by the control authorities, or even for the utilization of standard parliamentary control tools such as including questioning of ministers and other public figures and the formation of investigative committees.

Furthermore, there are several anti-corruption legislations that have yet to be approved covering important areas such as: the right to access information, competition and prevention of monopoly, regulation of privileges, privatization, regulations on the mandates and functions of various ministries and public institutions, laws and regulations of the Anti-graft commission, a detailed regulation on the conflict of interest in public services, laws for the functions of the Investment Funds, in addition to the criminalization of corruption in the Penal Code. It is worthy to note that the current laws deal with most corruption cases as misdemeanors (punishable by imprisonment from 6 months to 3 years), in addition to the short period allowed for the application of the statute of time limitations in the prosecution of the crimes of corruption.

In spite of the absence of PLC oversight, its members in the West Bank had worked in late 2008 for setting up of parliamentarian working groups similar to the parliamentarian committees in the PLC. These working groups took upon themselves to follow up with various public issues and succeeded in the forming of a fact-finding committee to investigate the misappropriation and

theft of public funds from the account of the Ministry of Detainee and Ex-detainees Affairs. This committee has completed its report that is currently awaiting adoption of the Higher Committee of the Parliamentarian Working Groups after which the report will be published to the public¹⁶.

The Financial & Administrative Control Bureau: How to Enhance its Role in Combating Corruption

The importance of the Financial and Administrative Control Bureau stems from its role in the oversight of parties under its authority, as indicated in Article (31) of the Bureau Law and the provisions of Article (2) of its regulations. The Bureau has its own budget within the PNA general budget, has an independent legal personality, and enjoys full legal capacity to operate and carry out all actions and activities that guarantee the achievement of its objectives. Article (12) of the same law states that all parties under the jurisdiction of the Bureau should fully cooperate and comply with the Bureau's requests.

In practice, however, the Bureau faces many challenges including the weakness of its oversight over the parties under its control and their weak cooperation. On one hand, some of these parties do not cooperate in the submission of report and other documents requested by the Bureau. It is noticeable that all financial and semi-governmental centers have not informed the Bureau of cases involving irregular expenditures. Employees delegated with financial expenditures in all financial centers under the Bureau's jurisdiction have also not informed of financial embezzlement, theft, misappropriation, and waste of public funds that occurred in 2008. On the other hand, and despite the substantial support from the Caretaker government for the provision of the adequate human resources, the Bureau is still suffering from shortages in the human and financial resources to carry out its work effectively due to the vast number of entities under the Bureau's jurisdiction.

As for corruption, the Bureau's law does not overtly provide it with the power to refer to the Civil Public Prosecution the cases of corruption whether that came to its knowledge or discovered during its operations. Yet in practice, the Bureau has presented its reports (including corruption cases) to the PNA since the establishment of the Office of General President in 1995 but since 2006, the Chairperson of the Bureau started to forward many corruption cases -despite the lack of clear legal provision- to the Public Prosecutor for appropriate legal course. This initiative has come in an attempt to discourage corruption and to increase the effectiveness of the Bureau's reports in combating corruption.

Early in 2008, the Bureau released two quarterly reports to decision makers. The first quarterly report of 2008 provided data and information regarding the Bureau's activities for institutional development, oversight, and auditing on some public sectors (Public Vehicles) in order to enhance

16 An interview conducted in 25/03/2009 with Mr. Abdul Rahim Taha, the Director General of the Complaints Department at the Palestinian Legislative Council

integrity, transparency, accountability, and fighting corruption. The second quarterly report of 2008 focused more on the positive outcomes of oversight and internal auditing with the purpose of the development and evaluation of these institutions. It has also aimed at the disclosure of financial and administrative irregularities within these institutions and suggested ways for their rectification, in addition to the prevention of corruption and the promotion of integrity and accountability in the management of public funds¹⁷.

Compromising the Independence of Judiciary Contributes to the Spread of Corruption

The legacy of the Palestinian judiciary and its weakening in the past years has encouraged the impunity of the corrupt elements and avoided accountability, due to the prolonged time of adjudication and the case backlog before the Palestinian courts in addition to the shortage of judges and their insufficient practical experience in dealing with some of the issues of corruption. In some cases, some executive organs lacked the commitment for the enforcement of implementation of courts rulings judiciary, or interference in the judiciary's work especially on part of some PNA officials of security agencies. This has led to a general situation of insecurity among the public and their disbelief in the value of resorting to the judiciary.

However, and in spite of the overall negative perception of the role of the judiciary system, some improvements were noticed in its performance since the adoption of a set of new procedures in 2008. These procedures are exemplified¹⁸ in the following: the appointment of judges and other personnel to the judiciary according to a set of predetermined and publicized written criteria, the activation of the Judicial Inspection Department, the strengthened contact with lawyers, civil society institutions and the general public in order to illicit their feedback and listen to their views and grievances with regard to the work of the judicial authority.

Furthermore, the new financial and administrative manuals for all courts and departments of the Supreme Judicial Council, which deal in great detail with the sequencing of proper procedures that should be followed in the recruitment for vacant posts and personnel promotion and accountability. A new Media and Information Department was created in October 2008 that started to disseminate facts and information on the judiciary to the public and interested institutions.

17 An interview conducted on 28/01/2009 with Mr. Jaffal Jaffal, the Legal Advisor at the Financial and Administrative Control Bureau.

18 Excerpts of the speech by Chief Justice and Head of the Higher Judicial Council, Mr. Issa Abu Sharar, delivered before the Transparency festival that was held on 16/12/2008 by AMAN Coalition on the occasion of International Day for Combating Corruption

On the other hand, AMAN developed a Code of Conduct for the judiciary in order to promote the values of integrity and define the ethical standards expected from and desired for workers in the judiciary. It aims to promote professionalism and strengthen mutual trust between citizens and the judicial system. These procedures were put in place to enhance the transparency of the working environment. Moreover, a joint effort between AMAN and the Supreme Judicial Council is launched with the aim of developing a Code of Conduct for judges in line with the United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

The Public Prosecution: Weak Capacity for Handling Corruption Cases

In 2007, there were only 14 corruption cases out of a total of 128 cases presented to the Public Prosecutor (11% of the total), on which only 4 have made it to court. In the first nine months of 2008 however, only 11 cases out of a total of 81 total cases (also about 11% of the total) were related to corruption but only 2 of these 11 were referred to courts¹⁹. A closer look at the nature of these cases reveal the following violations, according to their prevalence: misuse of public offices for private gains, abuse of trust, embezzlement of public funds, bribery, fraud circumvention of law for private gains, and money laundering.

The following criticisms pertain to the role of public prosecution in the fight against corruption:

1. The presence of several corruption cases that are still open, or pending referral to a court, lingering at the Public Prosecutor Office in Gaza (which is closed since June 2007 after Hamas' seizure of power and public institutions) for various reasons. According to prosecutors, this is due to: a- incomplete evidence; b- prolonged absence of the accused outside the country; c- incomplete procedures to lifting of immunity of some public official including a case involving 13 people who held senior executive positions. It also worthy to note that some cases have been pending in courts since 2004.
2. The nonexistence of files or failure of the government to open investigation in corruption cases well known to the public and/or had caused the PLC to demand the opening of investigation and punishment of perpetrators. It seems that the government either had not refereed the accused to investigation or stopped at forwarding such cases to one of the security agencies such as the Palestinian General Intelligence or Preventive Security Services which apparently operate a special investigation unit that performs interrogation, investigation and detention independently, without collaboration. Most of these cases come to closure when forwarded

19 Dr. Azmi Shuaibi – A Briefing on the Cases of Corruption at the Civil Public Prosecution. A speech delivered before the Transparency festival that was held on 16/12/2008 by AMAN Coalition the occasion of International Day for Combating Corruption.

to the Prosecution, by making a deal, or are kept in secrecy at these security agencies which not only carry out investigation interpedently from each other but also do not allow reciprocal investigation of any of their own members when they get involved in corruption cases.

3. The inability of the Prosecution to call for interrogation security personnel suspected of participation or named in relation to some corruption cases.
4. The exclusion of cases involving the unlawful disposal and seizure of state land or misuse of public resources from the category of corruption crimes. This is done despite the fact that these cases were uncovered and publicly announced, although semi-officially, and reported by the Administrative and Financial Control Bureau.
5. It is worthy to note that the majority of the investigated corruption cases were based on whistle-blowing from the relevant ministries such as Ministries of Finance, Education and Awqaf. However, initiatives by citizens or employees are still lacking whistle-blowing in person, despite some direct contributions by employees to obtainment of evidence on corruption, these groups do not show a willingness to disclose their names which is a sign indicating the lack of protection of whistleblowers. This also shows the public fear, insecurity and lack of awareness to the importance of informing authorities about corruption²⁰.

Finally, the role of Public Prosecution is weakened because, under the Code of Criminal Procedure, No. (3) of the year 2001, it is not permitted to conduct an investigation, or press criminal charges which the law hinges its prosecute on a civil charge, or permission, or request upon a written or verbal complaint from the victim or their designated agent.

Investigating corruption: Palestinian Media between Fear and Incompetence

The media plays a crucial role in fighting corruption as the fourth authority that shoulders the responsibility of dissemination of information to the public and the monitoring of governmental activities to uncovering failures, encroachments and violations and their reporting to the public in a professional manner. Despite the progress achieved in this area as represented in the signing of the Code of Conduct for media personnel which is a tool for journalists to commit to the ethical standards in upholding the monitoring role of media including monitoring of spending of public funds and holding officials and institutions accountable to the public. The responsibility of the media

²⁰ Dr. Azmi Shuaibi – A Briefing on the Cases of Corruption at the Civil Public Prosecution. A speech delivered before the Transparency festival that was held on 16/12/2008 by AMAN Coalition on the occasion of International Day for Combating Corruption.

in combating corruption still suffers from a number of problems and impediments that severely limit its role. The most important of these challenges are²¹:

1. The lack of self-motivation and incentives for many journalists and media professional to prepare investigative media reporting that addresses and uncovers corruption. This is due to many factors such as: the lack of protection for journalists and media personnel especially in light of the continuing political divide between the West Bank and the Gaza Strip. This contributes directly to the increased attacks on journalists and media outlets and violations of their right. These measures have besieged and obstructed the media role to constructive criticism and effective monitoring of the performance of official institutions in addition to the low wages of local journalists.
2. The evident professional weakness in conducting investigative journalism which is a particular journalistic art form of vital importance and critical to the uncovering of corruption.
3. The weakness of Union of Journalists that is responsible to improve their profession and defend and protect journalists' and their rights from violations and attacks.

Despite all of the above, few attempts by several journalists in 2008 were undertaken to shed light on some manifestations of corruption and make them well known to the public. Some examples of such investigative work were published on topics such as expired and counterfeit drugs and food, and corruption in granting construction licenses in agricultural zones particularly in Marj Ibn Amer.

The Civil Society: Fighting Corruption or Providing New Grounds for More Corruption

The manifestations of Corruption in the civil society institutions do not differ from those in the public sector, though less extensive especially in terms of the absence of financial transparency and the spread of favoritism and nepotism in the hiring for senior positions and determination of their salaries on the basis of their political or factional affiliations or personal relations.

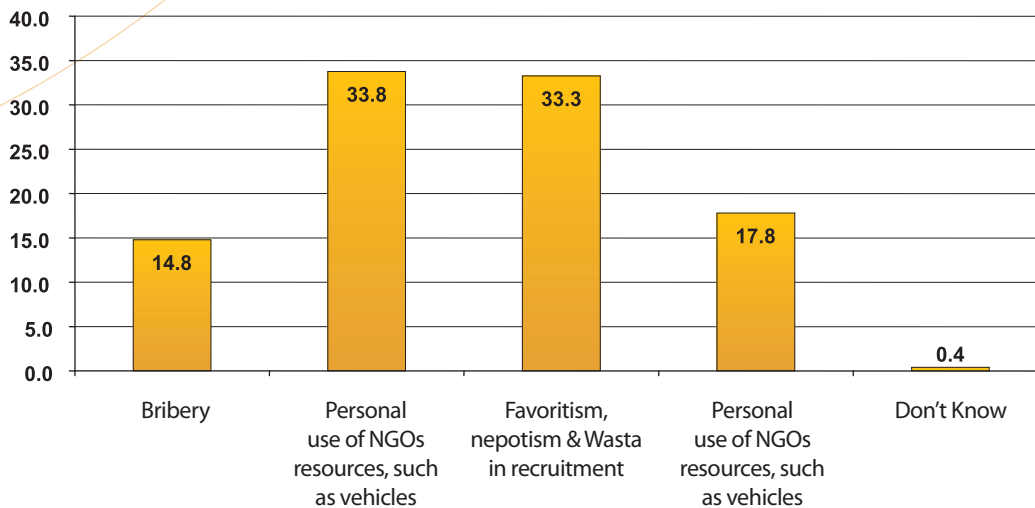
Regardless of the manifestations of corruption in this sector, the role of NGOs is still responsible to raise the awareness of civil society and the public of the importance of combating corruption and urge the government to take serious and effective steps to combating corruption. One way of doing so is through the stressing the application of codes of conduct for the various Palestinian sectors and activating the internal control within the civil society institutions. Despite increased number of NGOs taking part in the anti-corruption activities in 2008, they continue to execute periodic programs or

21 An interview conducted on 04/03/2009 with Mr. Muntaser Hamdan, the coordinator of Media Professional for Integrity and Transparency.

activities aimed at spreading awareness of the various manifestations of corruption in the society and the ways to their prevention

Although the year 2007 witnessed the signing of codes of conduct for civil society organizations, their translation into daily practices has not improved in 2008. About 67% of respondents to the public poll on the most prevalent forms of corruption NGOs stated that favoritism, Wasta and nepotism are most prevalent, a percentage that is higher than the results of AMAN's public polls for 2006 and 2007, which reached to 35% and 42%, respectively²². As for bribery, the 2008 poll indicated that about 14.8% of respondents believed bribery is spread in the NGOs, a percentage that is significantly higher than the previous polls in 2006 and 2007 where was estimated to 9% and 6%, respectively.

Percentage of Respondents' Opinions on the Most Prevalent Forms of Corruption in the Civil Society Sector



²² Opinion Poll on Corruption in the Palestinian territories in 2008, conducted by Alpha for Research, Information, and Public Polling undertaken in the period of 6- 10/2/2009 on behalf of AMAN Coalition.

The Private Sector: Corrupted or Combating Corruption?

Although the private sector has a clear contribution in the preparation of legislations and regulations concerning Palestinian public affairs through participation in seminars and meetings held for this purpose. Despite the coordination with the public sector in the formulation of public policies, the private sector does not play a direct and effective role in the fight against corruption. On the contrary, it can be said that corruption has increased in some of the private sector's domain in 2008, especially with the lack of oversight by the Legislative Council. To indicate such spread, the 2008 opinion poll on corruption found that 38.5% of respondents who maintained that the private sector has no role in the fight against corruption compared to 12.5% said that it does ²³.

With the continued efforts of the National Palestinian Commission and the Palestinian Monetary Authority to finalize the code of corporate governance in the Palestinian private firms and banks. Yet there are no specific and agreed upon policies to combating corruption for the private sector which is increasingly becoming a partner in corruption, specifically in the area of public tenders and bids²⁴. Moreover, the private sector already has a code of conduct (professional code of ethics) for its personnel addressing the staff members who undertake key and sensitive tasks in the firms, such as accountants, treasurers, internal and external auditors. Other codes already exist for those dealing with the private sector, such as financial auditors, lawyers and engineers, the private sector- through its representative bodies – does not seem to make special effort to train their workers on such codes or even make such important documents available to them.

Nevertheless, the private sector has achieved significant results concerning good governance. The Capital Market Authority and others (the Monetary Authority, Palestine Securities Exchange, the Companies Controller, Association of Businessmen, the Union of Chambers of Commerce, Union of Insurance Companies, PALTRADE, Banks Association, Association of Certified Public Accountants, Bar Association, and academic figures) prepared a code of corporate governance in Palestine, the final draft of which is posted on the Capital Market Authority's website for receipt of suggestions and final comments and feedback before official adoption and enforcement.

Palestinian Elections; Hold or Postpone?

The 2005 presidential elections were held with integrity and transparency which characterized all phases of the process and the relevant parties. The Central Election Commission- CEC and its staff have impartially and professionally worked on the management of the electoral process in

23 ibid

24 An interview with Dr. Atef Alawneh, President of the Capital Market Authority conducted on 15/3/2009

accordance with the Palestinian elections law. All reports issued by national and international bodies affirm that no complaint was registered against the CEC or any of its employees on the ground of lack of neutrality, impartiality or integrity during the processes of registration, announcement, objection, ballot casting or counting.

As for candidates, most of them also complied with the law and procedures, except for some irregularities and violations by some candidates during the campaigning periods, such as: votes buying for the benefit of certain parties, non-compliance with the rules and limits of financial expenditure as determined by the law. However, no developments were introduced to the elections law in 2008 including the penalty of such violations. The situation is the same for the second PLC elections held in January 2006, where many local and international reports pointed out the integrity and transparency of the election process and all parties to it.

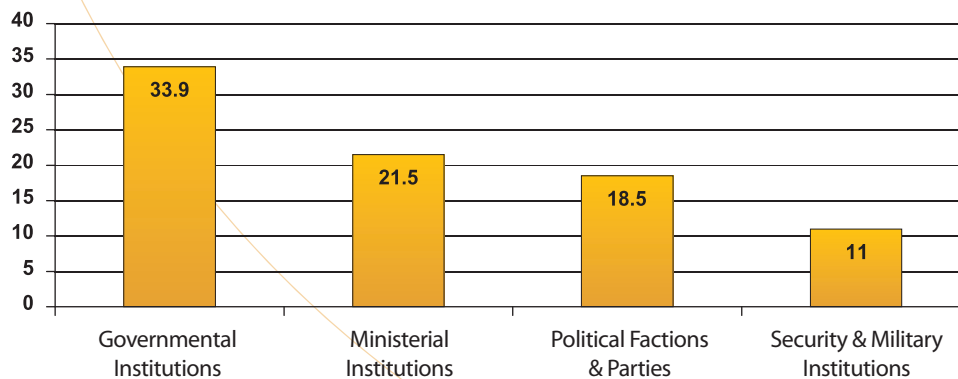
Political Parties: the Basis for Political Will to Combating Corruption

Despite their role in the creation of political pressure for combating corruption, the effectiveness and influence of the Palestinian political parties is largely nonexistent in terms of confronting corruption issues and violations that have marred the public service sector and public funds. On the contrary, the factional quota system is used to defer these forces from confronting corruption to the point where these forces have become partners and contributors to the spread of corruption, whether through the acquisition of monetary and professional benefits or for party members or through the financial grants and deductions that party leaders obtain from the public treasury for personal and party purposes. Furthermore, appointments to senior managerial positions are also made on political bases through *Wasta* and political quotas (shares) between factions and parties. Senior positions have developed tradition of being only occupied by high ranking political leaders regardless of their educational qualification and management experiences.

The significance of creating a national political will to combating corruption by the Palestinian factions and parties stems from being an essential factor for the application of measures and procedures adopted by the official and civil parties, and provide them with the "national legitimacy". Party leaders represent also role models to their constituencies and in the eyes of the public. The Palestinian factions and parties are major players whose conviction and commitment are required though participation in the government and in the Legislative Council but have not shown any sign of interest so far.

The 2008 opinion poll showed an increment of 18.5% in public perception of the corruption of Political parties²⁵. This is confirmed by the 2008 governance survey result where 86.7% of respondents in the West Bank and Gaza Strip believe that corruption does exist in these factions²⁶.

Percentage of Respondents' Views on the Top 3 Types of Institutions with widespread Corruption in 2008



Protection of Whistle-Blowers: Between the Carrot and the Stick

The procedural legislation in force have not addressed the methods and procedures for the protection of witnesses, experts and their relatives or all those with connection to them, from any potential retaliation or intimidation they might face in case they report or testify against criminalized acts of corruption. Actual protection can take many forms such as physical protection; change of their residence, or the adoption of special procedures which should be followed in terms of discretion regarding the disclosure of identities and whereabouts of whistle blowers. When necessary; special regulation should be made available for witnesses and experts that would enable them to testify while ensuring their safety through, for example, the use of communication technologies such as video links and others of appropriate means. Palestinian procedural legislations also lacking in provision of protection to whistle blowers from abuse of accountability to any person that, in good intentions and for good reasons, informs the competent authorities of any facts pertinent to acts of corruption.

25 Ibid

26 PCB5, 2009, a press release on the preliminary results of a governance survey in the Palestinian Territories, 2008. Ramallah - Palestine.

The absence of the necessary legal framework for the protection of whistle-blowers does not negate the existence of some sort of initiatives designed to achieve similar purposes. For example, AMAN Coalition has established the Advocacy and Legal Advice Center ALAC with the aim of providing legal advice to those who report cases of corruption or those wishing to inquire on how to avoid their involvement in corruption in addition to provision of support to victims of corruption. In some cases, the Center can help in the preparation of a complete complaint file for lodging to relevant authorities and following-up with it when necessary. This is done as means of support for citizens who witnessed or were victims of corruption, so that they can establish cases and hold their perpetrators accountable. The Center seeks to provide its services through a hotline and receipt of clients to listen to their complaints and a website developed to allow for online submission of complaints.

Palestine: An Open Field for External Interventions

Despite the importance of donor funding and grants provided to the Palestinian institutions of all types, there is no real knowledge or clear indication that these institutions adopt the values of integrity, principles of transparency and systems of accountability as it rarely publish their financial and administrative reports, which in itself is an indicator of their lack of transparency that makes it impossible to hold them accountable. On the other hand, these institutions suffer from the lack of clarity of those parties designated to follow up with donors. It is important to mention that these institutions do not allow oversight by any Palestinian party on their operations despite receiving funds that are allocated to the Palestinian people coupled with intense discretion on their budgets and expenditures mechanisms.

❖ Issues under the limelight

With the ongoing efforts of AMAN Coalition to reduce the prevalence of corruption and promote the values of integrity, principles of transparency and systems of accountability, several workshops were held with various relevant parties and institutions. These workshops shed light on issues in order to identify solutions to encountered problems ranging from structural or policy weakness to staff conduct, which may provide a fertile ground for corruption opportunities. The workshops also aimed at developing recommendations and practical mechanisms that could be relied upon. The most prominent issues that were discussed are:

Palestine Investment Fund

The interest in Palestine Investment Fund comes from its role in managing public funds. Yet, the main problem lies in the absence of a special law to regulate its work as stated in accordance with Article (21) of the Amended Basic Law which stipulates for the establishment of public shareholding companies by the Executive Power through the promulgation of laws. The second problem is the absence of an effective regulation for the management of the Fund since the President of the PA and the Minister of Finance, has the ultimate oversight power which hinders the PLC from exercising its right in holding the Fund and its director accountable.

One of the most important recommendations made by consensus is the need for the preparation of a draft law to regulate the operations of the Fund, and ensure transparency in the management of public funds that is also capable of meeting the requirements of the public control over state funds.

AMAN has also drafted a special law for the Fund in order to regulate its functions and its relations to other concerned parties. The draft law incorporates 26 Articles covering the Fund's name, independence, and commercial foundations for its management, the general assembly and its mandate and mechanisms of formation, the Board of Directors and responsibilities as well as the responsibilities of the executive management of the Fund.

Public Tenders

Some issues emerged in the report prepared by AMAN Coalition on the issuance and execution of public tenders of works and supplies the most important of which pertain to the regulatory legislation of this public activity. Additional challenges include the assessment of the performance of the institutions supervising this process in addition to applied policies; clarity of sanctions in case of manipulation and abuse of public position; the provisions governing public tenders involving

a donor or an external party; and the provisions that protect whistle-blowers when the law is breached.

It was established clearly that the issuance of two separate laws for tenders (one for public supplies and one for public works) has created some problems or even contradiction in implementation. As for procedures and mechanisms, it became clear that the tenders committees, including central ones such as technical committees suffer from an evident deficiency in numbers and type of required expertise, especially those of high technology. Some problems also exist in relation to the weak control on public tenders and supplies that is exercised ineffectively by the Financial and Administrative Control Bureau not to mention the weakness of some technical committees in the verification of adherence to specifications upon delivery of procured public supplies.

Therefore, some of the main recommendations entail the issuance a unified public tender law that incorporates both of public works and supplies. Tenders should be based on an objective already adopted in the annual plans for the various ministries directed by a unified and comprehensive national developmental vision. All public tenders must be based on allocations made in the General Budget and the necessity to create a special account for public tenders from which all disbursements are immediately made as soon as execution is completed. In the areas of monitoring, it is essential to activate the role of the Financial and Administrative Control Bureau in the oversight and follow up of public tendering procedures. The Bureau should also incorporate a section on public tenders in their report. Also, it is important to develop a clear mechanism for dealing with suppliers' complaints and objections and to provide a clear deterrence and mechanism that become a reference for employees for reporting corruption or problems during execution of public tenders. Equally, it is important to activate the role of the external monitoring unit at the Ministry of Finance on public tenders of works and supplies.

Non-Ministerial Public Institutions

Public institutions face many constraints, the most important of which is the legislative ambiguity regarding the oversight for many non-ministerial public institutions which contradict with Article (69) of the Basic Law in terms of formation, subordination and regulation. The Basic Law subordinates the non-ministerial public institutions to the Council of Ministers, while in reality some of them are still controlled by the President of the PNA. Further constraints are caused to the absence of a proper understanding of the concept of administrative and financial independence, as many institutions misinterpret independence as absolute authority in its management without being accountable to the general rules that govern the functions of public institutions.

Hence the recommendations are based on complementarities, rather than contradiction, between the concept of oversight and the concept of administrative and financial independence. Thus, granting financial and administrative independence does not place institutions above oversight.

However, the concept of independence is relative and varies from one institution to another, according to the institution's need for independence in its operations and tasks which would be clarified in its own bylaws issued by the Council of Ministers. To rectify the status of public institutions in accordance with the existing Basic Law, in terms of subordination to the Council of Ministers, also requires the adoption of transparency, the submission of periodic reports, and the modernization of accountability systems and methods.

Disposal of Palestinian State Land

The Palestinian state land has been disposed of in various ways since the establishment of the PNA in 1994, particularly in areas A and B under its control in the West Bank and Gaza Strip. The majority of state land disposal occurred in Gaza Strip through widespread allocations to many parties and through swapping state land with privately owned lands by individuals. Other forms of disposal incorporated their allocation to private investment firms in the areas of agriculture or tourism companies in return for shares in such investment for the state. Often, allocated lands are used for other purposes than what was agreed upon and in other cases the allocated land was sold to other parties.

The major problem in this regard can be summed up in the conflicting and chaotic public policies and procedures whether in terms of objectives, criteria or the manner of state land allocations. This is reflected in many decisions and cancellations pertaining to allocation and land swaps between the state and individuals or institutions which often turn out to be the object of dispute over ownership thus dragging the state into such disputes. Moreover, control and oversight over state land allocations is absent so does the non-preparation of monitoring reports and their submission to the competent authorities. For example, there are many allocations of state land for individuals and security agencies in return for nominal amounts but the fate of many allocations is not known and whether or not state land was used for the goals they were originally allocated for.

The main recommendations in this regard requires the PNA to halt the allocation of state land until the approval of a national public policy and to form an enquiry and audit committee for reviewing all of the previous allocations in both of the West Bank and Gaza Strip, to ensure that they were executed in accordance with the law and obligate the retrieval of all state land that were misappropriated and hold accountable all those who took part in it.

❖ Conclusions

After reviewing the state of corruption in the Palestinian territories in 2008, it is possible to conclude that there is a general weakness in the system of combating corruption despite the few achievements that were previously mentioned pertinent to each of the sectors. Below is a summary of the main weaknesses:

- Lack of political will to hold senior public figures accountable when involved in corruption cases (mostly reserved or not investigated completely) constitutes serious impediments to dispelling the public feeling of lack of seriousness on part of the PNA in combating corruptions or its intention to hold perpetrators accountable.
- The weakness and out-datedness of the legal system with regard to combating corruption through the criminalization of some acts which remain not criminalized by the Palestinian laws, such as favoritism and nepotism in addition to the disproportion between the legislated penalties and the gravity of these crimes.
- The absence of an independent Anti-corruption Commission to investigate corruption cases leaves a room for intervention by political parties in the work of investigation units in the security services or Public Prosecution, which ultimately impedes the progress of investigation and referral to the judiciary.
- The failure to establish the Anti-graft Commission in accordance with the law - which should provide an important tool in monitoring public officials' sudden display or illicit enrichment- has also contributed to undermining the role of official oversight institutions in order to follow-up public figures, monitor their performance and conduct and refer suspects to official investigation authorities.
- The presence of many difficulties that curtail the role of the Financial and Administrative Control Bureau from attending to its tasks designated by law, whether the stem from the inadequacy of material resources and human experience, and cause the failure of parties under the Bureau's control to furnish the necessary information and data required for the performance of the Bureau's tasks and functions.
- The Economic and Corruption Crimes Department at the Public Prosecution, or the units annexed to the Preventive Security or General Intelligence services that handled the investigation in corruption cases so far, is short of many skills and sufficient number of experienced staff, especially when most of its effort is devoted to other functions such as economic crimes.
- In light of the absence of a resorting-to-court culture for the prosecution and punishment of those who violate the law, reporting of corruption cases remains generally weak. This is so for many reasons such as the absence of adequate legislation on the protection of whistle-blowers or compensation of victims of corruption. Also, many crimes of corruption are committed by

powerful people that intimidate ordinary citizens with the possibility of retaliation and personal vendetta.

- Lack of citizen's confidence in the ability and desire of the system to hold the corrupt individuals accountable which is reinforced by a lot of material evidence given that no Palestinian official has been brought to justice for acts of corruption, illicit enrichment and abuse of power and the fact that the enforcement of judicial rulings and sentences implementation by the executive bodies also remains weak.

❖ Recommendations

1. Recommendations Pertinent to Legislations:

- It is noticeable that the law deals with the majority of crimes of corruptions as misdemeanors which is inappropriate given the seriousness of such acts. This requires the intervention of the Palestinian legislature to remedy the situation and rectify this imbalance by upgrading these acts from misdemeanor to felony met by harsher punishments.
- In accordance with the prevailing principle in criminal law stating that "no crime or punishment except by a provision of law," it is noticeable that the penal codes have not criminalized favoritism and nepotism as forms of corruption. Such as state demands from the Palestinian legislatures to criminalize and toughen the penalties designated for the crimes of favoritism and nepotism.
- The legal provisions on the prevention of conflict of interest are scattered in many Palestinian legislations and are mostly vague. This requires the Palestinian legislature to develop a special legislation on the prevention of conflict of interest and to illustrate the concept, its types, and the addressed groups, the mechanisms and means to avoid such conflict as well as the criminal and administrative penalties ensuing from the conflict of interest.
- The creation of a governmental commission that assumes the tasks of combating corruption in all its forms and types. This body should be financially and administratively independent, and granted all immunity, resources, capacities, and mandates to enable the execution of the tasks entrusted to it.
- The incorporation of special and clear provisions in the draft penal code designated to immune the crimes of corruption from the principle of amnesty in the draft Palestinian Penal code. The law should deny those sentenced for crimes of corruption the possibility of amnesty, pardon or parole.
- Extension of the statute of time limitations over all crimes of corruption which entails that the Palestinian legislator should seek to prolong the durations of time during which charges can be pressed or penalties enforced on all crimes of corruption Crimes. The same adopted approach in the draft Anti-graft Law should be generalized so that all cases involving all crimes set forth in the United Nations Convention against Corruption are not subject to the statute of time limitation.

- Amending the Criminal Procedure Code No. (3) of the year 2001 which allows the Public Prosecution to investigate corruption cases and develop criminal proceedings upon its initiative without the need for civil complaints or allegations, as an exception to the general standard for investigation or pressing of criminal suits .
- The promulgation and enactment of a special law to govern and regulate financial disclosures to ensure the elimination of any discrepancies concerning the competent authority to which these disclosures must be submitted, or where should they be kept, and the relevant party authorized to view the disclosures when needs arise.
- Adoption of the principles of transparency and accountability as a legislative approach and philosophy in all the Palestinian legislation pertinent to public funds and civil service starting with a covert provision that publicity, clarity, and open conduct to state authorities. This should be done through the adoption of various legislations, actions and measures that explicitly guarantee the free flow of information and their accessibility by the public. This allows the public opinion, and those with interest in exercising their legitimate right of accountability and obtainment of clarifications on the various aspects of how people of power exercise their duties and responsibilities in matters related to bids, tenders and procurement. To this end, the Palestinian legislatures should redraft the law of general supplies in a manner consistent with the principles of transparency for the elimination of corruption opportunities that allow the public to exercise its oversight role on the performance of government in these regards.
- To prepare legislations that address protection methods and procedures that guarantee the protection of witnesses, whistle-blowers, and those associated with them from exposure to any kind of pressure or cooptation.

2. Recommendations Pertinent to Public Policies

- To encourage the formation of political will by the Palestinian leadership, especially the executive authority (President and Government) through the development of an integrated program for combating corruption which has as a top priority the completion of investigations in corruption cases referred to the Civil Public Prosecution by the President, the first Legislative Council, the government and ministries and bring the accused before the courts.
- Review of anti-corruption legislations, including laws, regulations and instructions of legislative and regulatory nature, in order to assess the extent of their efficiency and the introduction of legislation and amendments necessary under the Government's legislative plan within the framework of the medium term reform and development plan and the timeframe approved for it by the government.

- Give priority and seriousness to the Government's agenda of public policies for the formation of the Anti-Graft Commission in accordance with the anti-graft law No. (1) of the year 2005, within a specified time period.
- Provide all requirements for the completion of the institutional structure of the Financial and Administrative Control Bureau in accordance with the provisions of the Bureau's Law while emphasizing the need for its independence from any influence or interference.
- Urge the PNA for the establishment of an independent national commission for combating corruption, and grant it with the mandates and authorities for the formulation of anti-corruption policies and plans, keeping in mind similar international experiences in this regard, while introducing legislative amendments to enable such commission to oversee the performance of the competent agencies in combating corruption and in financial and administrative control.
- To activate and rehabilitate the Judiciary and Public Prosecution so that they can carry out their functions and responsibilities in accordance with the law. In this regard, a national plan for the rehabilitation and development of judicial facilities must be prepared and an integrated legal system is approved to ensure integrity, impartiality, independence for the Judiciary and Public Prosecution and enhances the role of government and enable it, on the basis of its status and role in accountability, to provide technical, financial and administrative support to promote the concept of impartiality, neutrality and independence. Alternative means for dispute resolution must be strengthened in order to ease the burden on courts, solve the problem of judicial backlog, and accelerate the transfer of cases from the prosecution to court.
- To promote the concepts of transparency and accountability, and develop an assertive anti-corruption culture with no tolerance to the manifestations of corruption, especially favoritism, nepotism and Wasta, by introducing such culture, ethical principles, concepts and values of anti-corruption into the educational policies, awareness programs, civic education and training courses for public sector employees. Employees should be encouraging to inform responsible authorities of suspected crimes of corruption, while providing legal protection and lighter penalty for whistle blowers involved in corruption. To encourage reporting on corruption, special mechanisms of protection and reporting should be devised to ensure their protection and safety.
- To promote transparency in public administration to allow citizens obtain information on how departments and decision-making processes are organized, and to simplify administrative procedures, access to reports showing strengths and weaknesses of the government in public action as well as achievements, failures and obstacles faced by the public administration.

- Strengthening the role of media in combating corruption through the adoption of national media policies based on a democratic vision. A media strategy plan should be developed in addition to developing a legal framework to regulate the media profession and unions. The Palestinian Journalists law needs to be enacted in order to guarantee the journalists' rights; and freedoms; in addition to their right to access and disseminate information, the control of funding for media institutions; and raise efficiency through training and rehabilitation as well as, ensuring freedom of the press and allowing their access to information sources while grant immunity to journalists for in dissemination of information and the investigation of corruption that identify the cases and their perpetrators.
- To strengthen the role of civil society institutions as watchdogs on governmental performance and encourage their role in combating corruption. This requires the preparation of a national plan in participation of NGO as part of the development and reform plan based on national agenda. The plan should be consistent with the priorities and needs of the Palestinian society, and to ensure the prevention of application of donors' agenda on the expense of the national priorities and development plan. NGOs should be encouraged to devise self-control mechanisms by endorsing amongst them a designated neutral party to verify the extent of application of the code of conduct for civil work.
- To recommend to the Higher National Committee for Combating Money Laundering, formed by Money Laundering law in 2007, in order to develop national policies and achieve a balance between the PA duty in the protection of citizen freedoms and rights, including the between the PA duties in combating crimes of money-laundering.
- To develop specific and declared governmental criteria for allocation of vehicles based on the needed work and purpose as the fundamental criterion and not as post privilege. Also, all the allocation for business needs rather than a privilege government. Vehicles of all kinds should be allocated to the creation of a system for all types of governmental vehicles that will end the vagueness caused by the multiplicity of government decisions in this area and repeated cancellations and lack of clarity. The system should include all the details of the allocation and use of control mechanisms on government vehicles in civil or security institutions.
- To reduce waste of public fund in relation to the use of fuel coupons, through creating a unified financial system that defines and limits its use by ministries and public institutions, with no personal privileges for PA staff, leading to fuel savings. This unified system should be enforced on ministries, public institutions and security agencies in order to facilitate transparency and monitoring. Fuel coupons should not be distributed on PA staff for personal use or include transport to and from workplace. The public service should stop the inclusion of transportation allowance for employees who use government vehicles and fuel on the personal level.

- The need for better coordination between donors and Palestinian side for setting forth the projects' approaches and direction, so as to compromise is reached concerning the consolidation of priorities between both priorities out of respect of donors to PA's trend to adopt transparency when dealing with foreign aid. In addition, there seems to be a need for donors themselves to adopt in practice transparent procedures for their projects and programs, while involving the Palestinian side in the monitoring process.

14- ضرورة التنسيق بشكل أفضل بين المانحين والجانب الفلسطيني في التوجهات والمشاريع. بحيث يتم التوافق بين أولويات المانحين والأولويات الفلسطينية، من باب احترام المانحين التوجهات الفلسطينية لاعتماد إجراءات شفافة في التعامل مع المساعدات الخارجية وتقويتها. إضافة إلى حاجة المانحين أنفسهم إلى ممارسة إجراءات شفافة ومعلنة في تعاملاتهم وبرامجهم. وإشراك الجانب الفلسطيني في الرقابة على هذه البرامج والمشاريع.

الفساد، وتوفير الحماية القانونية للمبلغ، وتخفيف العقوبة عن الشريك المبلغ. ويتطلب هذا الأمر أفراد تشريع خاص لحماية المبلغين عن جرائم الفساد. بحيث يوضح هذا التشريع جهة التبليغ واليات التبليغ، إضافة الى وضع الآليات اللازمة لحماية المبلغين، وذلك لتشجيعهم على القيام بالتبليغ.

8- تعزيز الشفافية في الإدارة العامة بما يمكن المواطن من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارات وعمليات اتخاذ القرار فيها. وتبسيط الإجراءات الإدارية، والاطلاع على التقارير التي تبين مكامن القوة والضعف في العمل الحكومي، وتبين الإنجازات التي تم تحقيقها، والإخفاقات والعقبات التي تعترض حسن سير الإدارة العامة.

9- تعزيز دور الإعلام في عملية مكافحة الفساد من خلال اعتماد سياسات إعلامية وطنية مبنية على رؤية وطنية ديمقراطية، واعتماد خطة إعلامية إستراتيجية وخطط زمنية، وإيجاد الإطار القانوني لتنظيم مهنة الإعلام وتنظيم النقابات الإعلامية بإصدار قانون نقابة الصحفيين الفلسطينيين، بما يكفل حقوق وحرية الصحفيين وتنظيم حقهم في الوصول إلى المعلومات ونشرها وتوزيعها، وتنظيم تمويل المؤسسات الإعلامية، ورفع كفاءة الإعلاميين من خلال التدريب والتأهيل. وكذلك إعطاء الحرية للمصحفة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات، وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيه.

10- تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الحكومة وتشجيع دور هذه المؤسسات في مكافحة الفساد، مما يتطلب إعداد خطة وطنية تشارك في صياغتها هذه المؤسسات، تكون جزءاً من خطة التنمية والإصلاح على أساس أجندة السياسات الوطنية، تراعي أولويات احتياجات المجتمع الفلسطيني، على أن تحوّل هذه الخطة دون فرض أولويات الجهة الخارجية الممولة لهذه المؤسسات على حساب الأولويات الوطنية وخطة التنمية الوطنية، وتشجيع المؤسسات الأهلية على تشكيل آليات رقابة ذاتية على أعمالها وتبني وجود جهة محايدة من بينها تفحص مدى التزام العاملين فيها بمدونة السلوك الخاصة بالعمل الأهلي.

11- التوصية للجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال التي تشكلت بموجب قرار بقانون غسل الأموال لسنة 2007 أن تضع سياسات وطنية لمكافحة غسل الأموال على نحو يحقق التوازن بين واجب السلطة الوطنية في حماية حريات وحقوق المواطن، بما في ذلك حقه في سرية المعلومات الشخصية والمالية الخاصة بمعاملاته التجارية، وبين واجب السلطة الوطنية في مكافحة جرائم غسل الأموال.

12- وضع معايير محددة ومعلنة لتخصيص السيارات الحكومية تقوم على التخصيص لغايات العمل وليس كامتياز لمنصب، بحيث تصبح حاجة العمل هي المعيار الأساسي في هذا المجال. وكذلك إعداد نظام خاص لتخصيص المركبات الحكومية بكل أنواعها، وإنهاء حالة عدم الوضوح الناتجة عن تعدد القرارات الحكومية في هذا المجال، والإلغاءات المتكررة لبعضها، على أن يشمل هذا النظام كافة التفاصيل المتعلقة بتخصيص واستخدام وآليات الرقابة سواء على المركبات الحكومية في المؤسسات المدنية أو الأمنية.

13- الحد من هدر المال العام فيما يتعلق باستخدام كوبونات الوقود، من خلال اصدار نظام مالي موحد يحدد آلية استخدام الوقود في الوزارات والمؤسسات العامة، بحيث لا يتضمن أية امتيازات للاستخدام الشخصي للعاملين في السلطة الوطنية، وإنما توفير المحروقات للسيارات الحكومية التي تستخدم أثناء العمل. وذلك بإلزام الوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة الأمنية كافة باعتماد الآلية التفصيلية الموحدة لاستخدام الوقود، مما يسهل متابعة الاستخدام ويظهر شفافية عالية في هذا الاستخدام، والتوقف كذلك عن الاستمرار في صرف كوبونات الوقود للعاملين في السلطة الوطنية الذين يستخدمون هذه الكوبونات ضمن الاستخدام الخاص، بما في ذلك التوجه من وإلى مكان العمل، إضافة الى التوقف عن الاستمرار في صرف بدل مواصلات للموظفين الذين يستخدمون السيارات الحكومية التي تتمتع باستخدام الوقود كاستخدام شخصي.

واضحة تكفل صراحة. التدفق الحر للمعلومات ومن ثم حرية وصول الجمهور واطلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بهذه الجوانب. مما قد يتيح للرأي العام، ولن لهم مصلحة في ممارسة حقهم المشروع في المساءلة والحصول على التوضيحات اللازمة حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم. على صعيد المناقصات والعطاءات والشراء. ولهذا يجب على المشرع الفلسطيني أن يعيد صياغة قانون اللوازم العامة على الوجه المتفق مع أسس الشفافية لتقليل من فرص الفساد، وللسماح للجمهور بممارسة دوره الرقابي على أداء الحكومة بهذا الصدد.

10- العمل على وضع تشريعات تعالج طرق وإجراءات تكفل حماية الشهود والمبلغين، ومن لهم صلة بهم من التعرض لأي نوع من التهيب أو الترغيب.

ب- توصيات على صعيد السياسات:

- 1- توفير إرادة سياسية لدى القيادة الفلسطينية خاصة السلطة التنفيذية (الرئاسة والحكومة) بوضع برنامج متكامل لعملية مكافحة الفساد. تكون على رأس أولوياتها إنهاء التحقيق بالقضايا المحالة إلى النيابة العامة من قبل الرئاسة والمجلس التشريعي السابق والحكومة والوزارات وتقديم المتهمين إلى المحكمة.
- 2- إجراء مراجعة للتشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، بما فيها القوانين واللوائح والتعليمات ذات الطابعين التشريعي والتنظيمي. لتقييم مدى كفاءتها في مكافحة الفساد، وإدخال التشريعات والتعديلات التشريعية اللازمة ضمن الخطة التشريعية للحكومة في إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى، وضمن الخطط الزمنية التي تقرها الحكومة بموجب هذه الخطة.
- 3- إعطاء الأولوية ضمن أجندة سياسات الحكومة لإنشاء هيئة الكسب غير المشروع بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، والتعامل بقدر عال من الجدية لإيجاد هذه الهيئة خلال فترة زمنية محددة.
- 4- توفير جميع متطلبات استكمال بناء ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقا لأحكام القانون الخاص بالديوان. مع التأكيد على ضرورة استقلاليتها وعدم خضوعه لأي تأثير أو تدخل.
- 5- حث السلطة الوطنية على تشكيل هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد، ومنحها صلاحيات في صياغة سياسات وخطط مكافحة الفساد، والاستفادة من التجارب الدولية المقارنة في هذا المجال، وإدخال تعديلات تشريعية تمكن الهيئة من الرقابة على أداء الهيئات المختصة بمكافحة الفساد والرقابة المالية والإدارية.
- 6- تفعيل وتأهيل مرفق القضاء والنيابة العامة، حتى يتمكن من القيام بواجباته، والاضطلاع بمسؤولياته وفقا للقانون. وبهذا الصدد يجب العمل على إعداد وإقرار خطة وطنية لتأهيل وتطوير المرافق العدلية والقضائية، وإقرار نظام قانوني متكامل يضمن نزاهة وحيادية واستقلال القضاء والنيابة العامة، ويعزز دور الحكومة، ويمكنها، على أساس موقعها ودورها في المسؤولية والمساءلة، من تقديم الدعم الفني والمالي والإداري، لتعزيز مفهوم النزاهة والحيادية والاستقلال، كذلك تعزيز دور الوسائل البديلة لحل المنازعات لتخفيف العبء الملقى على المحاكم، إضافة إلى حل إشكالية الاختناق القضائي وتسريع تحويل القضايا من النيابة العامة إلى ساحة القضاء.
- 7- ترويج مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة، وتنمية ثقافة مضادة للفساد تتسم بالحسم وعدم التساهل مع مظاهر الفساد، خاصة الوساطة والمحسوبية والحاباة، وإدخال هذه الثقافة والبادئ الأخلاقية والمفاهيم والقيم المضادة للفساد في السياسة التعليمية وبرامج التوعية والثقافة والتثقيف والتربية الوطنية، والدورات التدريبية لموظفي القطاع العام، وتشجيع الموظفين على إبلاغ السلطات المسؤولة عن حالات الاشتباه بجرائم

التوصيات

أ- توصيات على الصعيد القانوني:

- 1- يلاحظ أن التشريعات العقابية السارية المفعول قد أصبحت وصف الجنح على اغلب جرائم الفساد. وهذا لا يتناسب بالطبع مع خطورة هذه الجرائم. الأمر الذي يقتضي تدخل المشرع الفلسطيني لتدارك وتصويب هذا الخلل وتشديد العقاب. من خلال تغيير الوصف الجرمي من جنحة إلى جناية.
- 2- يلاحظ أنه وفقاً للمبدأ السائد في القانون الجنائي بشأن "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني" فإن التشريعات العقابية السارية المفعول لم تجرم أعمال الواسطة والمحسوبية كأحد صور الفساد. الأمر الذي يقتضي من المشرع الفلسطيني تدارك هذا الخلل القانوني. وذلك بإضفاء صفة الجريمة على أعمال الواسطة والمحسوبية وتشديد العقاب المترتب عليها.
- 3- يلاحظ أن الأحكام القانونية المتعلقة بمنع تضارب المصالح مشتتة في مختلف التشريعات الفلسطينية. إضافة إلى عدم وضوحها في كثير من الأحيان. الأمر الذي يتطلب من المشرع الفلسطيني وضع تشريع خاص لمنع تضارب المصالح. بحيث يوضح هذا التشريع مفهوم تضارب المصالح. والفئات الخاطبة بأحكامه. وحالات تضارب المصالح. وآليات ووسائل تجنب تضارب المصالح. والعقوبات الجزائية والإدارية المترتبة على وقوع حالة تضارب مصالح.
- 4- العمل على إنشاء هيئة حكومية رسمية تتولى عملية مكافحة الفساد بشتى صوره وأنواعه. بحيث تكون هذه الهيئة مستقلة ماليا وإداريا. ومنحها الحصانة والإمكانيات والصلاحيات التي تجعلها قادرة على تنفيذ المهام المناطة بها.
- 5- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص. وذلك من خلال إدراج نص صريح بمن مشروع قانون العقوبات الفلسطينية يحصن جرائم الفساد بوجه العفو الخاص. وذلك من خلال النص على حظر العفو الخاص عن مرتكبي هذه الجرائم. أو إعفاء المحكوم عليه بجرائم الفساد من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها.
- 6- رفع مدة التقادم أو تحصين جرائم الفساد بوجه التقادم المسقط لتحريك الدعوى أو تنفيذ العقوبة. ولهذا نرى ضرورة أن يتبنى المشرع الفلسطيني ويعمم ذات التوجه الذي ذهب إليه في قانون الكسب غير المشروع والمتعلق بإقراره عدم خضوع قضايا الكسب غير المشروع للتقادم. ليشمل هذا التعميم جميع الجرائم التي أقرتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.
- 7- إجراء تعديل على قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 يجيز للنيابة العامة من تلقاء نفسها التحقيق في قضايا الفساد وإقامة الدعوى الجزائية بشأنها دون الحاجة إلى شكوى أو ادعاء مدني. وذلك استثناء من الأصل العام للتحقيق وتحريك الدعوى الجزائية.
- 8- إقرار وإصدار قانون ينظم إقرارات الذمة المالية بما يضمن إزالة التعارض الذي وقعت به بعض التشريعات الوطنية بخصوص الجهة التي تقدم لها الإقرارات. ومكان حفظها. والجهة صاحبة الاختصاص بالإذن بالاطلاع عليها عند الاقتضاء.
- 9- تبني مبدأ الشفافية والمساءلة كنهج وفلسفة تشريعية على صعيد كافة التشريعات الفلسطينية التي لها علاقة بالمال العام. والوظيفة العمومية من النص الصريح على وجوب العلنية والوضوح والتصرف بطريقة مكشوفة لسلطات الدولة. وذلك من خلال تبني هذه التشريعات على اختلافها لإجراءات وتدابير

الخلاصة:

يتضح من استعراض واقع الفساد في فلسطين لعام 2008، وجود ضعف عام في منظومة مكافحة الفساد، على الرغم من الاجتازات المعدودة التي سبق ذكرها وفقا لكل قطاع. فيما يلي أبرز مواطن الضعف:

- ضعف الإرادة السياسية في محاسبة الشخصيات العامة المركزية والتي تظهر أسماؤها في كشف القضايا (معظمها محفوظة أو لم يستكمل التحقيق فيها) بشكل عائقا جديا في تبيد شعور العامة من المواطنين تجاه جدية ومصداقية السلطة الوطنية الفلسطينية ورغبتها في محاسبة الفاسدين.
- ضعف المنظومة القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد وعدم حداثتها؛ إذ لا زالت العديد من مظاهر الفساد غير مجرمة بموجب القانون الفلسطيني كالواسطة والمحسوبية، إضافة الى عدم تناسب العقوبات الواردة في التشريعات الجزائية مع جسامة جرائم الفساد.
- عدم وجود هيئة مكافحة فساد مستقلة للتحقيق في قضايا الفساد لا يساعد في البت في التحقيقات الخاصة بالفساد، ويبقي المجال قائما لتدخل أطراف سياسية في عمل وحدات التحقيق في الأجهزة الأمنية أو النيابة العامة، مما يعرقل سير عملية التحقيق والإحالة إلى القضاء.
- عدم إنشاء هيئة الكسب غير المشروع وفقا للقانون- والتي قد تشكل أداة هامة في متابعة سلوك الموظفين العموميين الذين يظهر عليهم مظاهر الإثراء غير المشروع— أضعف من الرقابة الرسمية للمؤسسة ذات العلاقة في رصد ومتابعة سلوك وممارسات الشخصيات العامة، للتأكد من أدائها وإحالة المشتبه فيهم لجهات التحقيق الرسمية.
- وجود العديد من الصعوبات التي تحول دون قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون، سواء كانت هذه الصعوبات في مجال توفير الموارد المادية الكافية والبشرية الكفؤة، أو في مجال عدم قيام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بتزويد الديوان بالمعلومات والبيانات اللازمة لأداء مهامه.
- إن دائرة مكافحة الجرائم الاقتصادية والفساد التابعة للنيابة العامة أو الوحدة العاملة في الأمن الوقائي أو الخابرات والتي تولت قضايا التحقيق حتى الآن، بحاجة إلى خبرات وإمكانات ما زالت تفتقدها، إضافة إلى قلة عدد الكادر المطلوب حيث أن معظم جهدها مكرس لمتابعة مهام أخرى مثل الجرائم الاقتصادية.
- في ظل غياب ثقافة التوجه للقضاء لملاحقة ومساءلة منتهك أحكام القانون، فإن التبليغ، بشكل عام، عن قضايا الفساد ما زال ضعيفا لأسباب متعددة أبرزها عدم وجود تشريع كاف لحماية المبلغين أو تعويض ضحايا الفساد، إضافة إلى أن الكثير من جرائم الفساد ترتكب من الأشخاص المنفذين، ولهذا يخشى المواطن العادي ملاحقة ومساءلة هؤلاء الأشخاص أمام القضاء خشية ردة فعلهم أو انتقامهم الشخصي.
- ساهم عدم ثقة المواطن بإمكانية المساءلة الجادة للمتنفذين- وهذا ما عززته الكثير من الوقائع المادية، فلم يقدم أي مسؤول فلسطيني أمام القضاء عن جرائم الفساد والإثراء غير المشروع واستغلال النفوذ التي سبق وأثيرت سواء على صعيد المؤسسة التشريعية أو غيرها- بالترسيخ لديه أن تنفيذ الجهات التنفيذية لأحكام القضاء ما زالت ضعيفة.
- ومازالت الوساطة والمحسوبية وهدر المال العام تعتبر أكثر أشكال الفساد انتشاراً في فلسطين المحتلة.

للموظفين في حال التبليغ عن عمليات فساد أو حصول أي إشكاليات أثناء تطبيق العطاءات الحكومية. وتفعيل وحدة الرقابة الخارجية في وزارة المالية على العطاءات والمشتريات العامة.

المؤسسات العامة غير الوزارية

من أهم المعوقات التي تواجه عمل المؤسسات العامة غياب وضبابية المرجعية القانونية للكثير من المؤسسات العامة غير الوزارية. ان مرجعية بعض المؤسسات العامة القائمة تتعارض من حيث النشأة والتبعية والتنظيم مع المادة (69) من القانون الأساسي والتي تجعل من تبعية المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء بينما لا تزال بعضها تتبع رئيس السلطة الوطنية دون أن ينص على ذلك في القانون الأساسي. إضافة إلى غياب الفهم الصحيح لمفهوم الاستقلال المالي والإداري حيث ترى الكثير من هذه المؤسسات أن معنى الاستقلال هو التفرد المطلق في سلطة إدارة هذه المؤسسة دون خضوعها للقواعد العامة التي تحكم عمل المؤسسات العامة.

ومن أهم التوصيات في هذا الموضوع ان مفهوم الاستقلال الإداري والمالي ومفهوم الرقابة هما مفهومان متكاملان غير متناقضين. وأن منح الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة لا يجعلها خارج إطار الرقابة. أيضا ان مفهوم الاستقلال نسبي ويختلف من مؤسسة لأخرى وفقا لحاجة المؤسسة إلى هذا الاستقلال في ممارستها لأعمالها ومهامها بوضوح نظامها التي تعمل بموجبها والصادر عن مجلس الوزراء. تصويب حال المؤسسات العامة القائمة بما يتفق والقانون الأساسي من حيث تبعية المؤسسة العامة والقائمين عليها لمجلس الوزراء. اعتماد مبدأ الشفافية والوضوح في عملها وتقديم تقارير دورية عن أعمالها. تحديث وسائل الحاسبة والمساءلة فيها. ومن أبرز الأمثلة على المؤسسات العامة غير الوزارية والتي تعاني من إشكاليات حقيقية في مجال النزاهة والشفافية ووضوح المساءلة هي هيئة الأذاعة والتلفزيون والتي بحاجة إلى مراجعة جديّة بشأن واقعها القانوني وبنيتها المؤسساتية والسياسات العامة التي تعمل بموجبها.

التحليل للإستيلاء على أراضي الدولة

تم التصرف بأراضي الدولة عبر صور مختلفة وذلك منذ قيام السلطة الوطنية في العام 1994 وعلى وجه الخصوص في المناطق الخاضعة لسيطرتها المباشرة في مناطق أ و ب في الضفة الغربية وقطاع غزة. حيث جرى التصرف بالجزء الأكبر من أراضي الدولة في قطاع غزة على وجه الخصوص عبر عمليات تخصيص واسعة لأطراف متعددة. كما شمل التصرف بأراضي الدولة اجراء عمليات تبادل لهذه الأراضي بأراضي أخرى ذات ملكية خاصة (بين الدولة والمواطنين). ومن صور التصرف الأخرى بأراضي الدولة تخصيصها لشركات خاصة استثمارية في مجالات البناء والزراعة والسياحة مقابل حصة للدولة وفي كثير من الأحيان كانت الأراضي المخصصة تستخدم بشكل مخالف لما تم الاتفاق عليه. وفي أحيان أخرى تم التصرف بهذه الأراضي المخصصة ببيعها إلى أطراف أخرى .

ومن أبرز الإشكاليات في هذا الموضوع هو وجود فوضى وتخبط في السياسة العامة المتعلقة بالتصرف بأراضي الدولة وطبيعة الإجراءات المتبعة من حيث الأهداف أو الكيفية التي تم فيها التخصيص من هذه الأراضي وما يدل على هذا التخبط تعدد قرارات التخصيص والالغاء للتخصصات التي تمت. وكذلك الحال في السياسة العامة المتعلقة بتبديل أراضي الدولة بقطع أراضي أخرى من افراد ومؤسسات غالبا ما يكون متنازع عليها بين أكثر من جهة ومن ثم تصبح الدولة جزءا من هذا النزاع. غياب الرقابة والمتابعة على عمليات التخصيص من أراضي الدولة وغياب التقارير الرقابية التي تقدم للجهات المعنية حول التصرف بهذه الأراضي. فهناك تخصيص لأجزاء كبيرة من أراضي الدولة لافراد مقابل أسعار رمزية وكذلك للأجهزة الأمنية. ومن غير الواضح مصير الكثير من التخصيصات التي تمت وهل جرى استغلالها للغرض الذي منحت من أجله أم استخدمت في مجالات أخرى.

ومن أهم التوصيات في هذا الموضوع. وقف عمليات تخصيص أراضي الدولة إلى حين الانتهاء من اقرار السياسة الوطنية العامة بشأن استخدامات أراضي السلطة. وتشكيل لجنة فحص وتدقيق رسمية من أجل مراجعة جميع حالات تخصيص أراضي الدولة التي تمت في المراحل السابقة سواء في الضفة او غزة والتأكد من صحة الإجراءات القانونية التي اعتمدت عليها.

❖ قضايا تحت الضوء:

على طريق مساعي أمان المستمرة في الحد من انتشار الفساد وتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. تم عقد العديد من ورش العمل بمشاركة مختلف الأطراف ذوي العلاقة من كافة المؤسسات. وتتناول هذه الورش قضايا تحتاج أن يسلط عليها الضوء من أجل محاولة علاج ما يعترضها ويقف في طريقها من خلل أو ضعف في بنيتها أو سياستها أو سلوك العاملين فيها بما يتيح المجال لزيارة فرص الفساد ووضع توصيات وآليات عمل عملية يمكن الاستناد إليها. ومن أبرز ما تم تسليط الضوء عليه:

صندوق الاستثمار الفلسطيني

يأتي الاهتمام بصندوق الاستثمار الفلسطيني من كونه يعمل على إدارة مال عام. وتكمن الأشكالية الرئيسية في عمل هذا الصندوق في عدم وجود قانون خاص ينظم عمله صندوق بموجب المادة 21 من القانون الأساسي المعدل التي تشترط أن يكون تأسيس الشركات المساهمة العامة من قبل السلطة التنفيذية بقانون. والأشكالية الأخرى التي أظهرها التقرير هو عدم وجود مرجعية فعالة على إدارة الصندوق أو المدير العام حيث أن رئيس السلطة الفلسطينية يشكل المرجعية للصندوق وليس وزير المالية بما يحول دون ممارسة المجلس التشريعي لحقه في مساءلة الصندوق ورئيسه.

ومن أهم التوصيات التي تم الإجماع عليها هو ضرورة اعداد مشروع قانون خاص ينظم عمل الصندوق بما يضمن تعزيز الشفافية في إدارة المال العام يلبي متطلبات الرقابة العامة على أموال الدولة . وقد عمدت امان إلى اعداد مشروع قانون خاص للصندوق يرى فيه أنه ناظم لعمل الصندوق ولعلاقته مع الأطراف ذات العلاقة وتضمنت مسودة القانون على 26 مادة تشمل اسم الشركة واستقلاليتها والأسس التجارية في إدارة الشركة. والهيئة العامة واختصاصاتها اضافة الى اليات تشكيلها ومجلس ادارة الشركة وصلاحياته ومسؤوليات الجهاز التنفيذي للشركة.

العطاءات الحكومية

برز في التقرير الذي أعدته أمان حول موضوع طرح وتنفيذ العطاءات والمشتريات العامة التركيز على اهم الاشكاليات التي تتعلق بالتشريع المنظم لهذا النشاط العام بالإضافة إلى فحص مستوى أداء المؤسسات المشرفة على هذه العملية والسياسات المنفذة . وضوح العقوبات في حالة التلاعب وإساءة الموقع. الأحكام التي تنظم العطاءات التي يكون فيها طرفاً أجنبياً أو مانحاً. والأحكام التي تحمي المبلغين في حال وجود خروقات للقانون. واتضح أن صدور قانونين منفصلين للعطاءات (اللوازم والأشغال) ساهم في إيجاد بعض الإشكاليات المتعلقة بالتطبيق أو بالتضارب في بعض الأحيان. اما فيما يتعلق بالإجراءات وآليات العمل فقد اتضح أن لجان العمل بما فيها لجان مركزية مثل اللجان الفنية تعاني من نقص واضح في الأعداد والخبرات المحددة وخصوصا في المواضيع ذات التقنية العالية. وأيضا اتضح وجود الاشكاليات المتعلقة بضعف بالرقابة على العطاءات والمشتريات العامة. حيث لا يتم ذلك بشكل فعال من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية اضافة لضعف الخبرات الفنية لبعض لجان الاستلام للتحقق من المواصفات عند التسليم.

ومن أهم التوصيات في موضوع العطاءات العامة العمل على إصدار قانون عطاء موحد يدمج فيه قانوننا الأشغال العامة واللوازم العامة. كذلك أن تكون العطاءات مبنية على هدف موجود في الخطة السنوية للوزارات المختلفة ضمن رؤية تنموية ووطنية شاملة. فكافة العطاءات الحكومية يجب أن تكون مبنية على موازنة مرصودة مسبقاً في الموازنة العامة. وضرورة العمل على خلق حساب للعطاءات العامة ليتم الصرف على العطاء فور انتهاء العمل. وفي مجال الرقابة. ضرورة تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية على آليات طرح العطاءات ومتابعتها. وضرورة تضمين تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية قسماً حول العطاءات الحكومية. والعمل على وضع آلية واضحة للتعامل مع شكاوي الموردين واعتراضاتهم. وتوفير آلية ردع ومحاسبة واضحة تشكل مرجعية أساسية

حماية المبلغين عن قضايا الفساد بين الترغيب والترهيب

لم تعالج التشريعات الإجرائية السارية طرق وإجراءات حماية الشهود والخبراء وكذلك أقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل. قد يتعرضون له حال إدلائهم بشهادة تتعلق بأفعال الفساد المجرّمة. سواء تمثلت هذه الحماية بتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، أو بتغيير أماكن إقامتهم والسماح أو اتخاذ الإجراءات الخاصة، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إفشائها. أو بتوفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة. كذلك خلت التشريعات السارية من أي نص بشأن حماية المبلغين عن جرائم الفساد وتوفير الحماية لهؤلاء المبلغين بوجه أي معاملة أو مساءلة لأي شخص يقوم بحسن نيّة ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال الفساد.

وعلى الرغم من غياب الإطار القانوني اللازم لحماية المبلغين عن أعمال الفساد، إلا أن ذلك لا ينفي وجود نوع من المبادرات الهادفة الى تحقيق أغراض مشابهة. حيث قام الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان بإنشاء مركز المناصرة والإرشاد القانوني، وذلك بهدف تقديم المشورة القانونية للراغبين من المواطنين في الإبلاغ عن قضايا الفساد أو الراغبين في الاستفسار عن كيفية تجنب المشاركة في الفساد، إضافة الى دعم ومساندة ومساعدة وحماية ضحايا الفساد، وفي بعض الحالات سيساعد المركز المراجعين في بناء ملف متكامل للشكوى للتوجه به الى الجهة ذات العلاقة، ومتابعة الشكوى مع تلك الجهة ذات العلاقة إن اقتدى الأمر، لدعم جمهور المواطنين الذين تعرضوا أو شهدوا أو وقعوا ضحية للفساد ومساعدتهم في إثباتها ومساءلة ومحاسبة المسؤولين عنها من قبل المؤسسات المعنية وذات العلاقة. ويسعى المركز إلى تقديم خدماته عن طريق خط ساخن يستقبل شكوى الجمهور بالإضافة إلى استقبال المراجعين في المركز لسماع شكواهم، وتطوير موقع الكتروني يقوم المراجعين بتقديم شكواهم للمركز من خلاله.

فلسطين عرضة للتدخلات الخارجية:

على الرغم من أهمية المساعدات والمنح التي تقدمها الجهات المانحة للمؤسسات الفلسطينية على اختلاف أنواعها، إلا انه يمكن القول أنه ليس هناك إطلالة حقيقية على واقع عمل هذه المؤسسات الدولية، من حيث اعتمادها لقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عملها؛ فهي من ناحية نادرا ما تنشر تقاريرها المالية والإدارية، مما يعكس غياب الشفافية وما يجعل من الصعب مساءلة هذه المؤسسات، إضافة الى عدم وضوح دور الجهات الفلسطينية الخولة بمتابعة أعمال الجهات المانحة.

كذلك الحال بالنسبة لانتخابات المجلس التشريعي الثاني التي جرت في كانون ثاني من العام 2006. حيث أشارت العديد من التقارير المحلية والدولية الى سلامة العملية الانتخابية واتسام الكثير من إجراءاتها بالنزاهة والشفافية من مختلف الأطراف المشاركة بها .

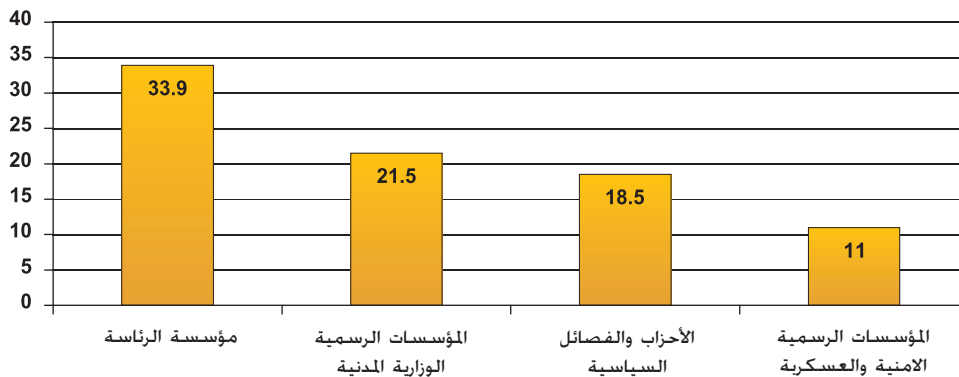
الأحزاب السياسية أساس تشكيل الإرادة في مكافحة الفساد:

على الرغم من أهمية دور الأحزاب السياسية كقوى ضاغطة في مكافحة الفساد. إلا انه يلاحظ غياب التأثير القوي والفاعل للقوى السياسية الفلسطينية في مواجهة قضايا الفساد والتجاوزات التي شابت قطاع الوظيفة العمومية والمال العام. بل كان لنظام المحاصصة الذي استخدمته الفصائل أثره الواضح في سكوت هذه القوى عن مواجهة بعض مظاهر الفساد. وليس هذا فحسب بل أضحت هذه القوى في الكثير من المواقف شريكا ومساهما في استشراف الفساد. سواء من خلال حصولها على مكاسب وامتيازات وظيفية ومالية لكادرها. أو من خلال المنح والاستقطاعات المالية التي تحصل عليها قادتها من الحزينة العامة لأغراض شخصية أو حزبية. كما أن التعيين الوظيفي في المناصب الإدارية القيادية أصبح يتم على أساس سياسي باعتماد المحسوبية والكوتا السياسية (محاصصة) بين الفصائل والأحزاب. بحيث بات يتقلد الوظائف العليا أصحاب المراتب التنظيمية الرفيعة بغض النظر عن مقدراتهم ومؤهلاتهم العلمية والإدارية.

وتتبع أهمية تشكيل إرادة سياسية لدى الأحزاب والفصائل الفلسطينية في التصدي لظاهرة الفساد كونها عنصرا أساسيا لضمان تطبيق الإجراءات والتدابير التي قد تتخذها الأطراف الرسمية والأهلية وتعطيها المشروعية الوطنية. كما أن قادة الأحزاب يمثلون قدوة في سلوكهم أمام الجمهور.

حيث أن الأحزاب والفصائل الفلسطينية مطلوب قناعتها بمكافحة الفساد باعتبارها الطرف الأساس لتشكيل هذه الإرادة. والأداة المباشرة من خلال عناصرها في المواقع العامة الحكومية وفي المجلس التشريعي. والتي لم تبد حتى الآن إشارات واضحة عن هذه الرغبة. وقد اظهر استطلاع الرأي الذي أجرته أمان لعام 2008 ازدياد الانطباع بين عامة الجمهور بفساد الأحزاب والفصائل الفلسطينية بنسبة 18.5% من المستطلعة آراءهم²⁵. كما أن نتائج مسح الحكم في الأراضي الفلسطينية لعام 2008 قد أكدت هذا الأمر. حيث أفاد ما نسبته 86.7% من الأفراد في الضفة الغربية وقطاع غزة بوجود فساد في الفصائل الفلسطينية.²⁶

التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول أكثر ثلاثة مؤسسات عانت من انتشار الفساد فيها خلال عام 2008



25 مصدر سابق

26 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2009. بيان صحفي: النتائج الأولية لمسح الحكم في الأراضي الفلسطينية. 2008. رام الله-فلسطين.

القطاع الخاص الفلسطيني شريك في الفساد أم شريك في مكافحته؟

على الرغم من أن القطاع الخاص له مساهمات واضحة في إعداد التشريعات والأنظمة المتعلقة بالشأن العام الفلسطيني، وذلك من خلال المشاركة في الندوات والاجتماعات التي تعقد لهذا الغرض، وعلى الرغم من وجود نوع من التنسيق بين القطاع الخاص والقطاع العام في بلورة السياسات العامة، إلا أن هذا القطاع لا يلعب دورا مباشرا وفعالا في مكافحة الفساد، بل على العكس يمكن القول أن الفساد في بعض مجالات عمل القطاع الخاص ازداد عام 2008 وذلك لتوقف الدور الرقابي للمجلس التشريعي. فقد أفاد 38.5% من المبحوثين في استطلاع رأي حول الفساد في العام 2008 أن القطاع الخاص لا دور له في مكافحة الفساد، بينما أفاد 12.5% فقط من المبحوثين أن لهذا القطاع دورا في مكافحة الفساد²³.

وبالرغم من الجهود المتواصلة التي تقوم بها الهيئة الوطنية الفلسطينية للحكومة وسلطة النقد الفلسطينية إلا أنه لا يوجد لدى القطاع الخاص حتى الآن سياسات معلنة ومحددة لمكافحة الفساد، إضافة الى استمرار مشاركة البعض من القطاع الخاص كشريك وبالذات في إفساد العطاءات والمناقصات العامة²⁴.

وبالرغم من توفر مدونة سلوك للعاملين في القطاع الخاص (أخلاقيات المهنة) التي تخاطب الأشخاص الذين يقومون بمهام أساسية وحساسة في الشركات، كالمحاسب وأمين الصندوق والمدقق الداخلي والمدقق الخارجي، إضافة إلى قواعد ومدونات خاصة للأشخاص المتعاملين مع القطاع الخاص كما هو الحال بالنسبة لمدققي الحسابات والمحامين والمهندسين، إلا أن القطاع الخاص -وعبر هيئاته التمثيلية- لا يبذل جهدا خاصا لتدريب العاملين فيه على هذه المدونات، ناهيك عن عدم نشرها وتوفيرها للعاملين .

وعلى الرغم مما سبق، فإن القطاع الخاص قد خطى خطوات هامة على صعيد إيجاد نظام للحكم الرشيد، فقد عملت هيئة سوق رأس المال (هيئة سوق رأس المال، سلطة النقد، سوق فلسطين للأوراق المالية، مراقب الشركات، جمعية رجال الأعمال، اتحاد الغرف التجارية، اتحاد شركات التأمين، بال توريد، جمعية البنوك، جمعية المدققين القانونيين، نقابة المحامين، شخصيات أكاديمية) على إعداد مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، وهي الآن بصيغتها النهائية، وقد تم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة، بغية تلقي الاقتراحات والملاحظات النهائية عليها، وذلك قبل العمل بها رسميا على أرض الواقع.

العمليات الانتخابية بين الممارسة والتأجيل

اتسمت الانتخابات الرئاسية التي جرت بتاريخ 2005/1/10 بالنزاهة والشفافية في معظم إجراءاتها ومن قبل مختلف الأطراف ذات العلاقة بها فعلى صعيد لجنة الانتخابات المركزية وطواقمها، فقد قامت اللجنة بشكل حيادي ومهني بالعمل على إدارة العملية الانتخابية ملتزمين بقانون الانتخابات الفلسطيني، وكافة التقارير التي أعدتها هيئات الرقابة المحلية أو الدولية تفيد بحيادية لجنة الانتخابات المركزية و موظفيها في عملية الإشراف على العملية الانتخابية سواء في فترة التسجيل/ النشر والاعتراض أو الاقتراع وعملية فرز الأصوات.

أما على صعيد المرشحين ومدى التزامهم بالقانون والإجراءات، فقد قام المرشحون بشكل عام باحترام قواعد السلوكيات المعلنة، ولكن هذا لم يمنع ظهور بعض التجاوزات والمخالفات التي حصلت في حملات الدعاية الانتخابية من قبل جزء من المرشحين، من ذلك سوء استخدام الأموال لشراء أصوات الناخبين لصالح جهات معينة أو عدم الالتزام بأصول وقواعد الصرف وسقوفه وفقا للقانون، ولم يحصل عام 2008 تطور على التشريعات الخاصة بذلك بما فيها العقوبة في حال المخالفة.

23 مصدر سابق

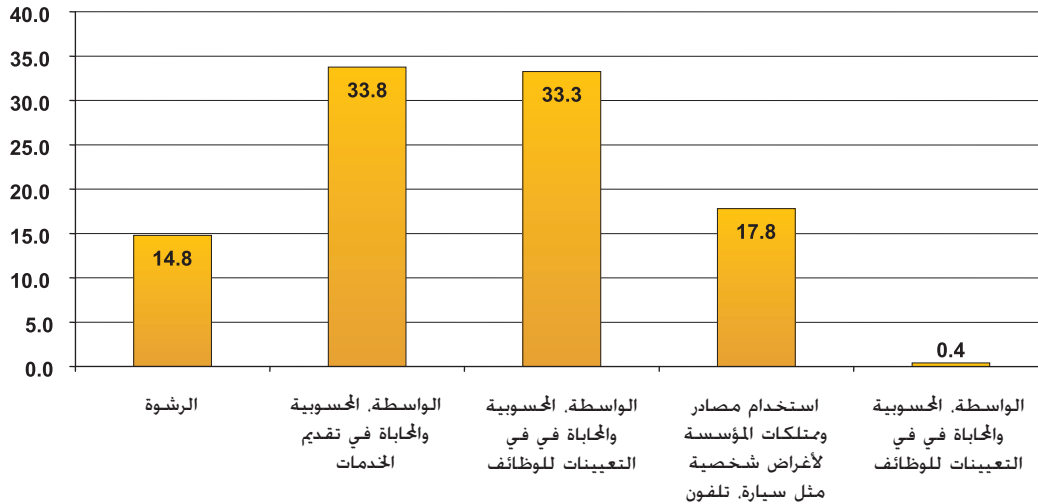
24 مقابلة مع الدكتور عاطف علاونة، رئيس هيئة سوق رأس المال بتاريخ 2009/3/15

المنظمات الأهلية بين دورها في مكافحة الفساد وبين كونها مجالا إضافيا للفساد:

تكاد المظاهر الفاسدة في المنظمات الأهلية لا تختلف عن مثيلاتها في القطاع العام، وإن كانت بصورة أقل اتساعا. فهناك المحسوبية والواسطة في تحديد مواقع كبار الموظفين ورواتبهم وفق الانتماءات الحزبية أو الفئوية أو العلاقات الشخصية، وغياب الشفافية المالية. ولكن وعلى الرغم من مظاهر الفساد في بعض المنظمات الأهلية، إلا أنه يقع على عاتقها العمل على توعية المجتمع المدني بأهمية مكافحة الفساد وحث الحكومة على اتخاذ خطوات جادة وفعلية على طريق محاربه. من خلال التأكيد على اتباع مدونات السلوك للقطاعات الفلسطينية المختلفة، والعمل على تفعيل الرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية.

وبالرغم من زيادة عدد المنظمات الأهلية التي شاركت في النشاطات الخاصة بمكافحة الفساد عام 2008 إلا أنها ما زالت لا تتبنى برامج أو نشاطات دورية في أعمالها تستهدف نشر الوعي بأشكال ومظاهر الفساد في المجتمع وطرق الوقاية منه. كذلك وبالرغم أن عام 2007 قد شهد التوقيع على مدونات السلوك الخاصة بالعمل الأهلي، إلا أن ترجمة ذلك إلى ممارسات يومية لم يشهد تحسنا واضحا عام 2008؛ فقد بين استطلاع آراء الباحثين حول أكثر أشكال الفساد انتشارا في المنظمات الأهلية في العام 2008 أن ما نسبته 67% من الباحثين يرون أن الواسطة والمحسوبية والحجابه هي أكثر أشكال الفساد انتشارا في هذه المنظمات. وهي نسبة أعلى من النسب السابقة في استطلاعات أمان لعامي 2006 و2007 وهي على التوالي 35% و 42%.²² أما بالنسبة للرشوة، فقد أشار الاستطلاع نفسه إلى أن 14.8% من الباحثين يرون انتشار الرشوة في المنظمات الأهلية في العام 2008 وقد جاءت هذه النسبة أيضا أعلى من النسب السابقة لعامي 2006 و 2007 وهي على التوالي 9%، 6%.

التوزيع النسبي لآراء الباحثين حول انتشار أشكال الفساد في القطاع الأهلي



22 استطلاع رأي حول الفساد في الأراضي الفلسطينية خلال العام 2008 أجرته مؤسسة ألفا للأبحاث والمعلوماتية واستطلاع الرأي من 6-2009/2/10 لصالح ائتلاف أمان

المالية ووزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الأوقاف. لكن يلاحظ من ناحية أخرى عدم وجود مبادرات للتبليغ من قبل المواطنين أو الموظفين بشكل شخصي. بالرغم من أن بعض الموظفين قد ساهم مساهمة مباشرة في تقديم الأدلة والإثباتات بشأن قضايا الفساد. ولم يبدوا رغبة في الكشف عن أسمائهم. مما يدل على وجود حالة من الخوف وعدم اليقين بشأن حماية المبلغين أو الوعي العام بأهمية الإبلاغ عن ممارسات الفساد²⁰.

أخيراً، وما يؤثر على ضعف دور النيابة العامة في ملاحقة قضايا الفساد أنه لا يجوز لها بمقتضى قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 إجراء التحقيق أو إقامة الدعوى الجزائية التي علق القانون مباشرتها على شكوى أو ادعاء مدني أو طلب أو إذن إلا بناءً على شكوى كتابية أو شفهية من المجني عليه أو من وكيله الخاص.

الإعلام بين مطرقة الرقابة الذاتية وسندان نقص المهنية

يلعب الإعلام دوراً محورياً ورئيسياً في مكافحة الفساد كونه يمثل السلطة الرابعة، وبما يقع على كاهلها من مسؤولية في نشر المعلومات وممارسة الدور الرقابي والكشف عن الإخفاقات والانتهاكات والتجاوزات ونشرها للجُمهور بطريقة مهنية. وعلى الرغم من التطور الذي حصل على هذا الصعيد والتمثل بالتوقيع على مدونة سلوك العاملين في قطاع الإعلام والتي تشكل أداة فاعلة في حث الصحافيين على الالتزام بأخلاقيات المهنة والحفاظ على دورهم في أداء مهنة الصحافة، بما في ذلك ممارسة دورها الرقابي على استخدام المال العام ومسائلة المسؤولين والمؤسسات الرسمية. فلا يزال الدور المناط بوسائل الإعلام في مكافحة الفساد يعاني من جملة من الإشكاليات والمعوقات التي تحد من دوره من أبرزها²¹

- 1- استمرار غياب التوجهات والدافعية لدى غالبية الصحافيين والإعلاميين في إعداد المواد الإعلامية النوعية التي تسلط الضوء على قضايا الفساد والكشف عنها، الأمر الذي يعود إلى جملة من الأسباب وفي مقدمتها: عدم توفير الحماية للصحافيين خاصة في ظل استمرار حالة الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وأثر ذلك على تصاعد وتيرة الانتهاكات والاعتداءات على الصحافيين ووسائل الإعلام، الأمر الذي شكل نوعاً من المحاصرة لدور وسائل الإعلام في النقد وممارسة الرقابة الفعالة على أداء المؤسسات الرسمية، إضافة إلى تدني مستوى رواتب الصحافيين المحليين.
- 2- الضعف المهني في أجاز التحقيقات الصحافية الاستقصائية لدى الصحافيين، سيما أن هذا النوع من فنون العمل الصحفي يعتبر أحد الوسائل الرئيسية في لعب دور محوري في الكشف عن قضايا الفساد.
- 3- ضعف الجسم النقابي للصحافيين والإعلاميين الذي يفترض أن يدافع عن الصحافيين ويوفر الحماية لهم من الانتهاكات لحقوقهم والاعتداءات عليهم.

وعلى الرغم مما سبق، إلا أن ذلك لا يعني غياب بعض المحاولات التي قام بها العديد من الصحافيين عام 2008 في إطار عملهم المهني لتسليط الضوء على مظاهر الفساد ومحاولات اطلاع الجمهور عليها، وما يدل على ذلك التحقيقات الصحافية من قبل بعض الإعلاميين حول الأغذية الفاسدة و المزورة، والأدوية الفاسدة، وحول الفساد في منح رخص البناء في المناطق الزراعية وبالتحديد في منطقة مرج ابن عامر.

20 د. عزمي الشعيبي- موجز قضايا الفساد لدى النيابة العامة، كلمة ألقيت في المؤتمر الذي عقدته أمان بتاريخ 2008/12/16 بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد.

21 مقابلة مع السيد منتصر حمدان - منسق شبكة الإعلاميين من اجل النزاهة والشفافية بتاريخ 2009/3/4

التعيين للوظائف الشاغرة وفي الترقية والمساءلة والمحاسبة. كما تم استحداث دائرة الإعلام والمعلومات. والتي باشرت أعمالها منذ شهر تشرين أول من العام 2008. حيث بدأت بنشر المعلومات والحقائق ووضعها في متناول الجمهور والمؤسسات المعنية. ومن ناحية أخرى فقد اهتمت "أمان" ومن باب تعزيز قيم النزاهة في السلك القضائي إلى تطوير مدونة سلوك للعاملين في القضاء. وتهدف هذه المدونة الى تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة للعاملين في السلك القضائي والترويج للمعايير المهنية وأخلاقيات السلوك والحفاظة على الثقة المتبادلة بين المواطنين والعاملين. وفي جعل البيئة الوظيفية أكثر شفافية. إضافة إلى مبادرة أمان وبالتعاون مع مجلس القضاء الأعلى بتطوير مدونة السلوك الخاصة بالقضاة بما يتلاءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ضعف قدرات جهاز النيابة العامة في متابعة قضايا الفساد:

لمعرفة حجم قضايا الفساد لدى النيابة العامة خلال العامين 2007-2008 يمكن القول أن من بين 128 قضية وصلت للنيابة العامة خلال العام 2007 شكلت قضايا الفساد أربعة عشر قضية فقط. أي ما نسبته 11%. حول منها للمحكمة أربع قضايا فقط. أما في الشهور التسعة الأولى من عام 2008 بلغ عدد القضايا واحد وثمانون قضية. كان منها 11 قضية فساد فقط. أي ما نسبته 11% أيضاً. حول منها قضيتان للمحكمة فقط¹⁹. وبالاطلاع على طبيعة هذه القضايا يتضح أنها تتخذ المظاهر التالية وفقاً لترتيبها (سوء استخدام الوظيفة العامة واستثمارها لمصالح خاصة. وإساءة الائتمان. واختلاس المال العام. والحصول على الرشوة. والاحتيال على القوانين والقرارات للحصول على مكاسب خاصة. وغسل الأموال).

وما يؤخذ على دور النيابة العامة في مكافحة الفساد:

- 1- وجود عدد من قضايا الفساد ما زالت مفتوحة أو غير محالة للمحكمة أو عالقة في النيابة العامة المغلقة في غزة منذ حزيران 2007 (بعد الأحداث الناجمة عن استيلاء حماس على السلطة ومؤسساتها) لأسباب متعددة وفقاً لرأي النيابة العامة. أبرزها: عدم استكمال الأدلة أو وجود الأشخاص المتهمين خارج البلاد أو عدم استكمال إجراءات رفع الحصانة عن البعض. منها ثلاثة عشر قضية تتعلق بشخصيات شغلت مواقع تنفيذية عليا. كما أن بعض القضايا لم يتم البت فيها في المحاكم منذ عام 2004.
- 2- عدم وجود ملفات (أي لم يتم فتح تحقيق فيها) لبعض القضايا التي جرى تداولها لدى الرأي العام باعتبارها حالات فساد أو سبق للمجلس التشريعي وفقاً لتقريره أن طلب إحالة المسؤولين عنها للتحقيق. والتي يبدو أن الحكومة لم تقم بإحالة المتهمين فيها للتحقيق. أو أنها (أي الحكومة) اكتفت بإحالتهم إلى التحقيق لدى أحد الأجهزة الأمنية مثل الخابرات أو الأمن الوقائي. حيث انضح وجود وحدة تحقيق خاصة بكل جهاز تقوم بالتحقيق والحجز. وغالبا ما تنتهي القضايا بإحالتها إلى النيابة أو عقد صفقة وإقفالها. أو التحفظ عليها لدى هذه الأجهزة. وفي بعض الأحيان يقوم كل طرف بالتحقيق في القضية نفسها دون علم الطرف الثاني. وغالبا ما لا يسمح لأحدهما بالتحقيق مع عناصر الجهاز الثاني في حال تورطهم أو مشاركتهم في بعض قضايا الفساد.
- 3- ضعف قدرة النيابة على استدعاء أشخاص من الأجهزة الأمنية وردت أسماؤهم في بعض القضايا.
- 4- عدم إدراج قضايا التحايل للاستيلاء على أراضي الدولة أو سوء استخدام الموارد العامة. باعتبارها جرائم فساد رغم كشفها أو الإعلان عنها بصورة شبه رسمية من خلال تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- 5- يلاحظ أن معظم قضايا الفساد التي جرى التحقيق بشأنها قد تم بناء على تبليغ من الوزارات ذات العلاقة مثل وزارة

19 د. عزمي الشعيبي - موجز قضايا الفساد لدى النيابة العامة. كلمة ألقيت في احتفال الشفافية الذي نظمته أمان بمناسبة اليوم العلمي لمكافحة الفساد بتاريخ 2008/12/16.

التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. كما أشارت المادة (12) من ذات القانون الى أنه لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان. وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها.

لكن من الناحية العملية يواجه الديوان صعوبات متعددة من أهمها ضعف رقابته على الجهات التي تقع تحت إشرافه. فمن جانب لا تتعاون بعض هذه الجهات في تقديم التقارير والوثائق اللازمة وفقا لطلب الديوان. حيث يلاحظ أن كافة المراكز المالية وشبه الحكومية الخاضعة لرقابة الديوان لم تقم بإبلاغ الديوان عن الحالات التي يتضمن فيها الصرف مخالفات مالية. كما لم يتم مفضي الإنفاق في كافة المراكز المالية الخاضعة لرقابة الديوان بإبلاغ الديوان بحوادث اختلاس وسرقة وتبديد الأموال العامة خلال العام 2008.

ومن جانب آخر. وبالرغم من الدعم الكبير الذي تلقاه الديوان من حكومة تسبير الأعمال بتوفير الكادر الضروري. إلا أن الديوان لا يملك الموارد البشرية والمالية الكافية للقيام بمهام عمله بشكل فعال. خاصة لكثرة الجهات الخاضعة لرقابته. وبالنسبة لقضايا الفساد لا يوجد نص قانوني واضح في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية يعطي الديوان بصريح العبارة صلاحية إحالة قضايا الفساد التي تصل الى علمه أو يكتشفها للنيابة العامة. لكن من الناحية الواقعية فمنذ إنشاء هيئة الرقابة العامة عام 1995 ولغاية 2006. فان تقارير الديوان كانت ترفع لرئيس السلطة الوطنية. وكانت تتضمن هذه التقارير شبهات فساد. إلا انه منذ العام 2006 ولغاية الآن فقد قام رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية الحالي- رغم عدم وجود النص- على إحالة العديد من ملفات الفساد الى النيابة العامة لاتخاذ المقتضى القانوني المناسب بشأنها. وتأتي مبادرة الديوان في إحالة ملفات الفساد من باب أن تكون تقارير الديوان ذات أثر فاعل في التقليل من فرص الفساد.

مع بداية العام 2008 قام الديوان بإصدار تقريرين رقابين هما التقرير الربعي الأول لعام 2008 حيث هدف هذا التقرير الى تقديم بيانات ومعلومات الى أصحاب القرار عن النشاطات التي قام بها الديوان في الربع الأول من العام 2008 على صعيد البناء المؤسسي وعمل الرقابة والتدقيق على بعض القطاعات(المركبات الحكومية). وذلك تعزيزا للنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد. كذلك عمل الديوان على إصدار التقرير الربع السنوي الثاني من العام 2008 بهدف إبداء الجوانب الايجابية في عمل المؤسسات وبخاصة نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لتطويرها وتقييمها. وكذلك كشف المخالفات المالية والإدارية في عمل الجهات الخاضعة لرقابته واقترح طرق معالجتها إضافة الى منع الفساد ومحاربه وتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة المال العام.¹⁷

تقييد استقلال القضاء يساهم في انتشار الفساد:

لقد شجع الضعف التاريخي للجهات القضائية في السنوات السابقة عناصر الفساد للتهرب من المحاسبة العادلة. ويرجع ذلك إلى طول أمد البت في القضايا بسبب الاحتناق القضائي ونقص عدد القضاة وضعف الخبرة العملية للبت في بعض قضايا الفساد. وعدم التزام بعض أجهزة السلطة التنفيذية بتنفيذ حكم القضاء أحيانا. أو التدخل في أحكامه وأعماله من قبل بعض مسؤولي السلطة وأجهزتها ولّد حالة من الشعور بعدم الأمان أو عدم جدوى التوجه للقضاء.

إلا أنه وعلى الرغم من النظرة السلبية لدور الجهاز القضائي. فقد لوحظ أنه طرأ تحسین على أداء هذا الجهاز عام 2008 من خلال تبني مجموعة من الإجراءات المتمثلة في:¹⁸ التعيين. وذلك وفق معايير مكتوبة ومعلنة مسبقاً. كذلك تم تفعيل دائرة التفتيش القضائي والتواصل مع الجمهور والمحامين والمؤسسات الأهلية. والاستماع إلى رأيهم وشكواهم أو أية أعمال تتعلق بعمل السلطة القضائية. إضافة إلى ذلك. فق تم إقرار الأدلة المالية والإدارية لكافة المحاكم ودوائر المجلس. والتي تناولت بالتفصيل التسلسل والإجراءات الواجبة الاتباع في

17 مقابلة مع السيد جمال جفال- مستشار قانوني في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2009/1/28

18 من خطاب السيد عيسى أبو شرار رئيس مجلس القضاء الأعلى في احتفال الشفافية الذي نظمته امان بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد بتاريخ 2008/12/16.

ومن التطورات التي جرت وعبرت عن إرادة حقيقية في الإفصاح عن المعلومات وزيادة شفافية العمل العام عام 2008 تبني مبدأ شفافية البيانات المالية التي اتبعتها وزارة المالية. وذلك من خلال نشر الموازنة العامة والتقارير المالية المتعلقة بها على الموقع الإلكتروني للوزارة. كذلك إنشاء دوائر شكاوى الجمهور في مختلف الوزارات والمؤسسات الفلسطينية. والسماح للمواطنين بتقديم الشكاوى من خلال العديد من الوسائل بما في ذلك الإلكتروني منها. الأمر الذي شجع على تفعيل سياسة المساءلة والمحاسبة. إضافة إلى الانفتاح على الجمهور. وذلك من خلال تمكينهم الاطلاع على المعلومات المتعلقة بأعمال ونشاطات مختلف الوزارات والمؤسسات من خلال المواقع الإلكترونية الخاصة بها. إضافة إلى الإعلان عن الشواغر الوظيفية في الصحف المحلية ومن خلال المواقع الإلكترونية للوزارات والمؤسسات العامة. كذلك فقد تم تبني مدونة سلوك الموظفين العموميين. وذلك بالرغم من عدم اتخاذ إجراءات فاعلة لإلزام الموظفين بها أو تدريبهم عليها. ناهيك عن تحسين في الإعلان عن العطاءات والأشغال الحكومية في الصحف المحلية.

شلل المجلس التشريعي عام 2008 أضعف الحلقة المركزية لمساءلة الحكومة:

يمكن القول انه لم يكن للمجلس التشريعي دور يذكر في مكافحة الفساد عام 2008 وذلك بسبب غياب المجلس التشريعي عن الساحة السياسية. واستمرار اعتقال العديد من أعضائه. وتصارع القوى السياسية الموجودة بداخله. وقد تجلى هذا الغياب بشكل واضح عقب الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. فلم تعد تعقد جلسات للمجلس التشريعي ولجانته المختلفة. وبذلك فقد المجلس التشريعي دوره في الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلته. سواء في موضوع رقابته على المال العام والموازنة العامة والتعيينات في المناصب الهامة. أو مناقشة تقارير الجهات الرقابية. واستخدام أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة له قانوناً بما في ذلك الأسئلة والاستجابات وتشكيل لجان التحقيق.

أضف إلى ذلك أن هنالك العديد من التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد لم يتم إقرارها بعد. ومن أهم هذه القوانين: حق الحصول على المعلومات. والمنافسة ومنع الاحتكار. وتنظيم الامتيازات. والخصخصة. والأنظمة الخاصة بعمل واختصاصات مختلف الوزارات والمؤسسات العامة. والأنظمة المتعلقة بقوانين هيئة الكسب غير المشروع. ونظام تفصيلي حول تضارب المصالح في الوظيفة العمومية. وقانون خاص بعمل صندوق الاستثمار. إضافة إلى قانون العقوبات فيما يتعلق بتجريم مظاهر الفساد حيث يلاحظ أن القانون قد اصبح وصف الجرح (يذكر أن عقوبة الجرح تتمثل في السجن 6 شهور إلى ثلاث سنوات) على أغلب قضايا الفساد. إضافة إلى قصر مدة التقادم المسقط لتحريك الدعاوى الخاصة بجرائم الفساد.

وعلى الرغم من غياب الأداء الرقابي للمجلس إلا أن نواب المجلس في الضفة عملوا أواخر عام 2008 على تشكيل مجموعات العمل البرلمانية على غرار اللجان الموجودة في المجلس. وذلك لمتابعة مختلف القضايا ذات الشأن العام. ومن بين الاجازات التي حققتها إحدى هذه المجموعات تشكيل لجنة تقصي حقائق بخصوص اختلاس وسرقة أموال عامة من حساب وزارة شؤون الأسرى والمحررين. وقد انتهت هذه المجموعة من إعداد تقريرها الخاص بذلك بانتظار اعتماده حالياً من اللجنة العليا لمجموعات العمل البرلمانية. وبعد الاعتماد سيتم نشر نتائجه للجمهور عامة.¹⁶

ديوان الرقابة المالية والإدارية ودوره في الرقابة بين الضعف والتعزيز:

تتبع أهمية ديوان الرقابة المالية والإدارية من دوره في الرقابة على الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً للمادة (31) من قانون الديوان. كذلك وفقاً لأحكام المادة (2) من القانون الناظم للديوان. يكون لديوان الرقابة المالية والإدارية موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات

16 مقابلة مع السيد عبد الرحيم طه. مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي بتاريخ 2009/3/25

وهنا، لا بد من القول أن وجود الاحتلال وقيامه بتدمير مقرات السلطة الوطنية واستباحتها، يعد من العوامل الرئيسية التي ساهمت في إضعاف سيطرة السلطة الوطنية، وإضعاف فعالية القضاء الفلسطيني، وإضعاف قدرة السلطة الوطنية على جلب وإحضار مرتكبي الجرائم أمام القضاء وعلى تنفيذ الأحكام القضائية.

الإرادة السياسية المترددة لمكافحة الفساد بين الحسم والتراجع

يعتبر توفر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها أية عملية مكافحة فساد ناجحة في أي مجتمع من المجتمعات. وذلك باعتبار أن الإرادة السياسية هي المدخل الرئيسي في تحويل الرغبة في الإصلاح ومكافحة الفساد إلى خطة عملية وإجراءات واضحة وفعالة لمكافحة الفساد. لذا، فإن عدم تبني السلطة الوطنية الفلسطينية بمؤسساتها المختلفة حتى الآن لخطة وطنية لمكافحة الفساد، يعتبر من الدلالات الهامة على عدم توفر هذه الإرادة والنية الحقيقية والجادة تجاه مكافحة الفساد.

وقد خطت السلطة الوطنية خطوات هامة على صعيد توفير الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، حيث أقر مجلس الوزراء الفلسطيني في جلسته المنعقدة بتاريخ 2008/8/18 تشكيل فريق وطني لإعداد خطة وطنية لتعزيز وتطوير الشفافية والنزاهة في العمل العام، يضم الفريق في عضويته وزير التخطيط (مقررًا) وممثلين عن وزارة المالية والداخلية والتربية والتعليم والصحة والعدل والنيابة العامة والأمانة العامة لمجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والإدارية والمنسق العام للخطة التشريعية وهيئة سوق رأس المال وشخصيات وطنية بالإضافة إلى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان كممثل عن مؤسسات المجتمع المدني، بالإضافة إلى الاستعانة بالخبراء من ذوي العلاقة للمساعدة في إعداد الخطة في إطار خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010¹⁵.

وعلى الصعيد التشريعي، فقد اصدر رئيس السلطة الوطنية قرارًا بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال لسنة 2007، كما اقر قبل ذلك قانون هيئة الكسب غير المشروع، إضافة إلى إقرار التشريعات المتعلقة باقرارات الذمة المالية للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة وكبار الموظفين العموميين، وتنفيذاً لذلك فقد قام أعضاء مجلس الوزراء الحالي وكذلك معظم أعضاء المجلس التشريعي الثاني بتقديم إقرارات بدمهم المالية بذلك، إضافة إلى القضاة عند التحاقهم بالسلك القضائي.

ومع ذلك، فإن هناك العديد من التشريعات الهامة في مكافحة الفساد التي يتعين اتخاذها على هذا الصعيد، من ذلك إنشاء هيئة مستقلة وفعالة ورسمية لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى هيئة الكسب غير المشروع، وتعزيز استقلال ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتزويده بكافة المتطلبات اللازمة للقيام بمهامه، إضافة إلى الإسراع في إنهاء ملفات الفساد المنظورة أمام النائب العام وتحويلها للقضاء، ومتابعة وملاحقة الفارين من وجه العدالة والمتهمين بقضايا فساد وموجودين في الخارج.

ما زالت بعض مؤسسات السلطة الوطنية تعاني من ضعف البناء المؤسسي بشكل عام، وعدم اكتمال هيكلها ووحداتها الرقابية الداخلية، وعدم تحديد مرجعيات وصلاحيات بعضها بشكل واضح، بما في ذلك العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية، كما استمر في عام 2008 الشعور بعدم محاسبة البعض من كبار المسؤولين من مرتكبي جرائم الفساد، إذ ساهم غياب الملاحقة والمساءلة القانونية الفعلية والجادة لبعض الشخصيات المركزية المرتبطة بالفساد، في إضعاف وتكريس الحماية والحصانة القانونية لمرتكبي هذه الجرائم، مما شجعهم على الاستمرار والتمادي في هذه الجرائم، لكون سكوت السلطة المتكرر عن مساءلتهم قد شجع الأفراد الأقل أهمية على تكرار مثل هذه الأعمال بل والمغالاة فيها، لعرفتهم المسبقة بغياب المساءلة والملاحقة الجادة على هذه الجرائم، حيث لوحظ عدم إحالة بعض القضايا المعروفة والمعلنة مثل قضية الهواتف المحمولة إلى القضاء.

15 قرار رقم 12/68/08 م.و.س.ف لعام 2008 صادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2008/8/18

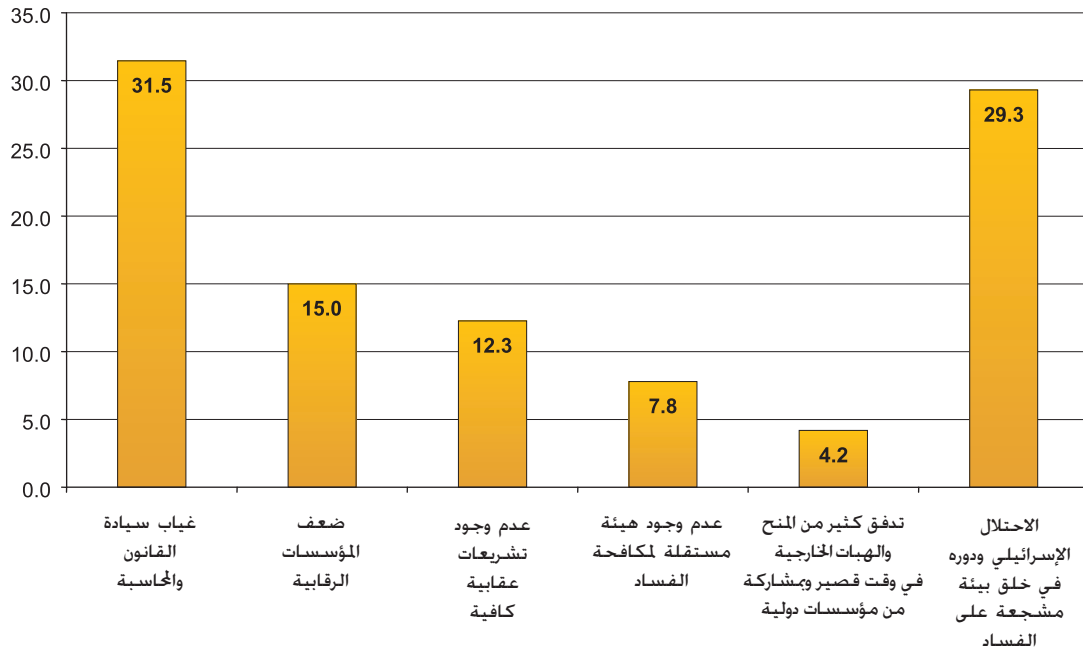
◆ عناصر إضعاف منظومة مكافحة الفساد عام 2008

استمرار دور الاحتلال في إضعاف سيادة القانون:

يمكن القول أن لاستمرار وجود الاحتلال الإسرائيلي علاقة مباشرة وغير مباشرة في دعم البيئة المناسبة لاستمرار الفساد في الأراضي الفلسطينية، فمن الطبيعي أن تشجيع الفساد يعد أحد أساليب الاحتلال الرامية إلى إضعاف الطرف الفلسطيني. وقد شجع الاحتلال استمرار حالة الفلتان الأمني وأمن أحيانا للفساسدين الإفلات من المحاسبة والعقاب. وأعاق عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية والمكلفين بإنفاذ القانون ومنعهم من ممارسة دورهم في الملاحقة والكشف عن الجرائم لفترة طويلة، لعدم قدرتها على الوصول إليهم أو اعتقالهم وذلك لانعدام السيطرة الفلسطينية على المنطقة C والتي تشكل أكثر من 60% من المناطق المحتلة بالإضافة إلى سيطرته على المعابر الخارجية للأراضي الفلسطينية، وأيضا على حركة الأشخاص من الأراضي الفلسطينية إلى دولة الاحتلال أو بالعكس.

وقد شكل العامل الإسرائيلي في تسهيل تهريب البضائع الفاسدة واقتسام الأرباح بين مافيات إسرائيلية وبعض ضعاف النفوس من التجار الفلسطينيين، عنصرا مشجعا على استمرار واستشراء هذه الظاهرة، وقد انعكس هذا الأثر الواضح لدور الاحتلال في خلق بيئة مشجعة على الفساد على آراء الناس، حيث يرى ما نسبته 29.3% من المستطلعة آراءهم عن أسباب انتشار الفساد في فلسطين أن للاحتلال الإسرائيلي دورا كبيرا في خلق بيئة مشجعة على الفساد¹⁴.

التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مستوى الفساد خلال العام 2008



- 1- إنشاء وحدة المتابعة المالية والقيام بتنفيذ خطة مكافحة غسل الأموال. من خلال جمع المعلومات المتعلقة بالعمليات المشبوهة وتحليلها وتسليمها الى الجهات القضائية المختصة.
- 2- إصدار تعاميم للجهاز المصرفي الفلسطيني توضح دور المصارف في مكافحة وتلزمها بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة. وبموجب هذه التعاميم التزمت المصارف بما يلي:
 - 1- تعيين مراقبي امثال وفق "توصيات بازل" لاجاز مهمات المتابعة والتحقق من التزام المصارف بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد. من خلال متابعة العمليات المصرفية والمالية حفاظا على سمعة الجهاز المصرفي وجنبيه المخاطر وسوء الاستخدام.
 - 2- تزويد وحدة المتابعة المالية بالمعلومات اللازمة في الوقت المحدد حول العمليات المشبوهة.
 - 3- تحديث بيانات العملاء بما يوفر معلومات كافية عن العملاء وطبيعة أعمالهم والقصد من فتح الحساب.

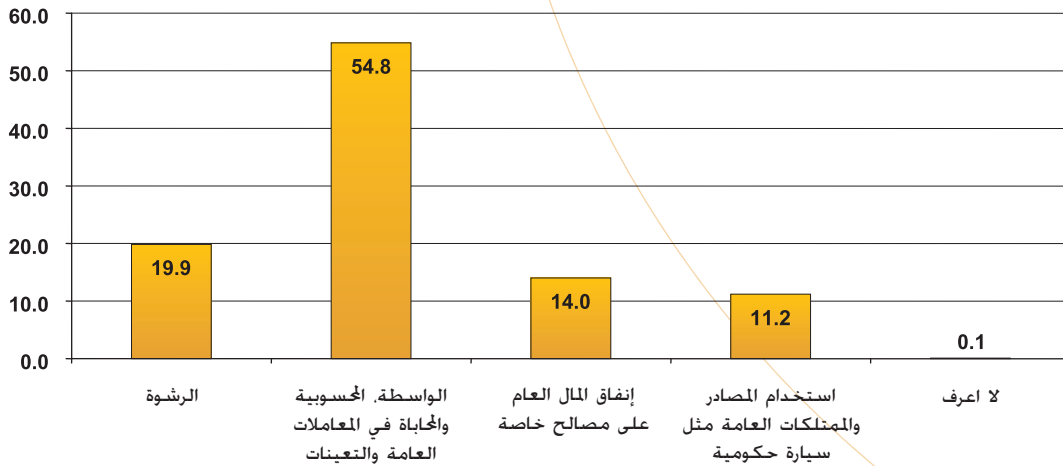
وقد ساهم قانون مكافحة غسل الأموال وإنشاء اللجنة الوطنية لذلك في محاصرة هذه الظاهرة بالرغم من استمرار الحاجة إلى تفعيل القانون المذكور. من خلال الأنظمة واللوائح التنفيذية الضرورية. بالإضافة إلى التدريب الضروري للأطراف ذات العلاقة. وكذلك رفع درجة وعي المواطنين بهذه الظاهرة وأشكالها ومخاطرها.

اما عن دور هيئة سوق رأس المال في الجهود الوطنية للمكافحة. فيمكن القول أن الهيئة هي الجهة الرقابية والتوجيهية لقطاع سوق رأس المال والمؤسسات العاملة فيه. وتلتزم الهيئة بإنشاء وهيئة الوسائل الكفيلة بالتحقق من التزام المؤسسات المالية الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقواعد المقررة قانونا لمكافحة غسل الأموال. ويشمل ذلك وضع ضوابط الرقابة على تلك الجهات. وتحديد الإجراءات التي يتعين على هذه المؤسسات القيام بها للالتزام بهذه الضوابط. كذلك فإن الهيئة تعتبر عضوا في اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ممثلة برئيسها. حيث يشارك رئيسها من خلال هذا الموقع في وضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لمكافحة غسل الأموال.

كذلك فإن الهيئة تقوم بدور رقابي وإشرافي على المؤسسات الخاضعة لرقابتها. والتمثلة في شركات الأوراق المالية وشركات الوساطة المالية وشركات التأمين وكذلك السوق المالي. وهي مؤسسات يمكن أن تتم من خلالها عمليات مكافحة غسل الأموال. ولتلافي حدوث عمليات غسل الأموال. عمدت الهيئة الى اتخاذ مجموعة من الإجراءات منها¹³:

- 1- تطبيق مبدأ اعرف عميلك! فمن خلال هذا المبدأ يحظر على شركات الوساطة المالية قبول الدفع أو الصرف النقدي (الكاش) وإنما تتم كافة المعاملات المالية من خلال الحسابات البنكية. وذلك حتى يتسنى للبنوك معرفة حقيقة التعاملين معها. وأن تكون أشخاصهم وأعمالهم حقيقية لا صورية.
- 2- تطبيق سياسة الإفصاح. حيث يتعين على كافة العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة هيئة سوق رأس المال. وبالذات من يشغلون مناصب عليا كالمدرء العامين وأعضاء مجالس الإدارات أن يفصحوا كافة المعاملات المالية الخاصة بهم وبأقاربهم من الدرجة الأولى. وأن تخضع كافة هذه المعاملات للرقابة والتدقيق. حتى لا تتم عمليات غسل الأموال من خلالها.

التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول اشكال الفساد الاكثر انتشارا في القطاع الخاص



أسواق الأوراق المالية. إضافة الى شراء ذم رجال الشرطة وموظفي جهاز القضاء والسياسيين. مما يؤدي إلى ضعف سيادة الدولة واستشراء خطر جماعات الإجرام المنظم...الخ.

وعلى الرغم من الصعوبة البالغة في تحديد حجم مشكلة غسل الأموال وأضرارها لحدثة التجربة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. إلا أنه يمكن الاستناد الى عدد من المعطيات لتقدير ذلك. ولو بشكل أولي: حيث يمكن القول بأن الجرائم المتصلة بظاهرة غسل الاموال في مناطق السلطة الوطنية. تتأثر بوجود هذه الظاهرة في إسرائيل. وتكاد تنحصر في الأجار مع تجار إسرائيليين (ومستوطنين أيضا من مستوطنات الضفة الغربية) بالبضائع الفاسدة والسلاح وتهريب سلع للسوق الفلسطيني. كالأجهزة الالكترونية. كما تتم أحيانا تهريب أموال فاسدة من دول خارجية عبر البنوك لأفراد أو مؤسسات أو شركات تنشأ لهذا الغرض.¹¹

وللحد من هذا النوع من الجرائم الخطيرة فقد اتخذت العديد من المؤسسات مثل (سلطة النقد. البنوك المحلية. هيئة سوق رأس المال) إجراءات احترازية لمحاربة هذه الظاهرة. حيث قامت سلطة النقد الفلسطينية استنادا للقانون الناظم لها رقم 1997/2 باتخاذ مجموعة من الإجراءات والقرارات بغية استقرار الجهاز المصرفي وحماية الاقتصاد الفلسطيني من سوء الاستخدام والاستغلال وذلك من خلال¹²:

11 تقرير حول التجربة الفلسطينية في مجال غسل الأموال. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان. تموز 2008. ص 13

12 تم الحصول على هذه المعلومات من خلال كتاب رسمي موجه من سلطة النقد الى مؤسسة أمان بتاريخ 2009/3/1

معايير استخدام هذه السيارات، وعدم وضوح إن كانت للاستخدام العام أو الشخصي. ومن المفارقات أن بعض المسؤولين صرفت لهم أكثر من سيارة بحكم شغلهم أكثر من موقع كعضو المجلس التشريعي. والذي هو وزير في الوقت نفسه . وربما صرفت سيارتان لوزير أو رئيس إحدى الهيئات الحكومية له منصب آخر وغير ذلك من المسميات.

والأمر ذاته يقال عن هدر المال العام فيما يتعلق بصرف كوبونات البنزين⁹ فبالرغم من إجراءات وزارة المواصلات والتي حاولت حصر السيارات الحكومية وإجبارها على استخدام اللوحة الحمراء، إلا إن الظاهرة ما زالت قائمة، حيث لا يتم فرز استخدام الوقود في أغلب الوزارات والمؤسسات العامة لإتمام مهام العمل عن ما استخدم منها بشكل شخصي. كما أن منح إمتيازات كوبونات الوقود للفئات الوظيفية المختلفة باعتبارها مبلغا مقطوعا دائما يصرف شهريا مع الراتب تعتبر مخالفة لقانون الخدمة المدنية الذي نص على مجموعة من الحقوق المالية منها الراتب وعلاوات لم يتضمنها بدل الوقود. إضافة الى الاستمرار في احتساب بدل مواصلات من البيت الى مكان العمل وبالعكس دون وجه حق، حيث يجري تغيير مكان السكن في الهوية لأغراض الحصول على بدل المواصلات. وفي الوقت نفسه يستمر صرف كوبونات الوقود للاستخدام الشخصي للمدراء العامين وغيرهم بشكل يخالف القانون.

وتبقى قضية استغلال النفوذ لتخصيص أراضي الدولة لأفراد أو شركات بدون وجه حق أبرز أشكال إهدار المال العام في الحالة الفلسطينية، حيث بالرغم من بعض جهود الرئيس محمود عباس لاستعادة بعض هذه الأراضي من استولوا عليها بالتحايل. إلا أن عام 2008 شهد انتشار لهذه الظاهرة في غزة، حيث تم تخصيص ما تبقى من أراضي الدولة وخاصة المستردة من المستوطنات إلى أطراف وأشخاص لأسباب سياسية. وما زال القرار الذي أصدره المجلس التشريعي السابق عام 2005 والقاضي بوقف تخصيص أراضي الدولة ومراجعة جميع القرارات بهذا الشأن غير مفعّل، بالرغم من بعض النجاحات في محافظة رام الله والبيرة.

الرشوة:

تعني الرشوة الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل مخالف للأصول المرعية، أو من أجل عدم تنفيذ عمل وفقاً للأصول. وعلى الرغم من اعتبار الرشوة إحدى أهم أشكال الفساد المنتشرة في مختلف دول العالم، إلا أنه يمكن القول أن المجتمع الفلسطيني لا يعاني من تفشي ظاهرة الرشوة فيه، ولا يعني ذلك أنه خال من وجود الرشوة، بل إنها موجودة لكن درجة وجودها ونسبتها تظل ضئيلة وضعيفة مقارنة بأشكال الفساد الأخرى المنتشرة في المجتمع الفلسطيني. ويمكن القول أن القطاع الذي يعاني من تفشي الرشوة فيه بشكل رئيسي هو القطاع الخاص، ومن خلاله تنتقل الرشوة إلى القطاع العام، وبالتحديد في مجال العطاءات الحكومية والمناقصات العامة.

ولدى سؤال المبحوثين عن أكثر أشكال الفساد انتشارا في القطاع العام، جاءت الرشوة في المرتبة الثانية بعد الوساطة والمحسوبية بنسبة 19.9%¹⁰.

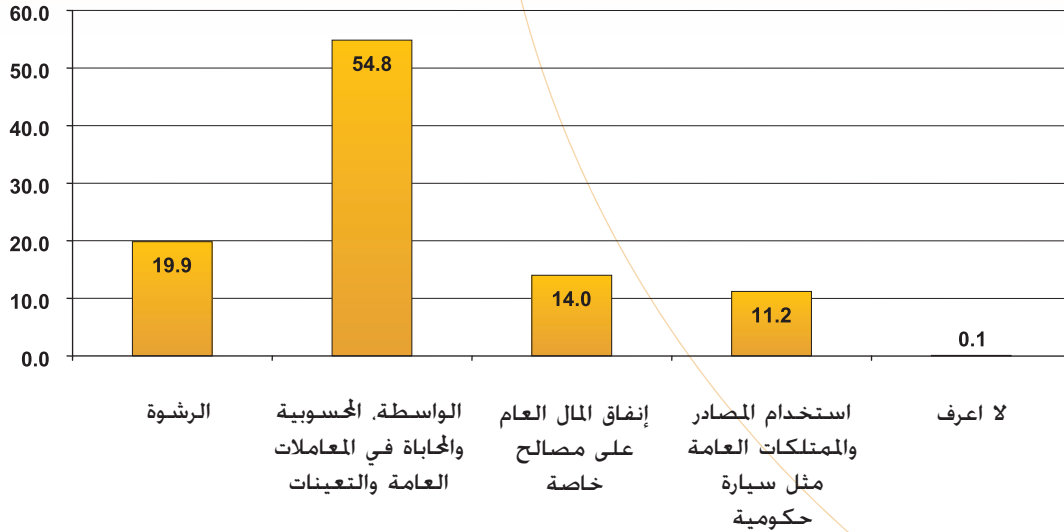
غسل الأموال:

هي عملية إعادة تدوير الأموال الناتجة عن الأعمال غير المشروعة في مجالات وقنوات استثمار شرعية، لإخفاء المصدر الحقيقي لهذه الأموال، ولتبدو كما لو كانت قد تولدت من مصدر مشروع. ومن أمثلة هذه الأعمال غير المشروعة تجارة المخدرات والرقيق والدعارة والأسلحة والأموال المتحصلة عن الفساد. وينتج عن هذه العمليات استئثار الفسادين المالي والإداري، وأيضا اضطراب

9 المصدر السابق

10 مصدر سابق/ استطلاع الرأي

التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول اشكال الفساد الاكثر انتشارا في القطاع العام



نهب وهدر المال العام:

ويعني نهب المال العام سرقة الأموال والممتلكات العامة الواقعة تحت سيطرة الشخص المسؤول الفاسد. عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية والحصول على بعض الممتلكات العامة بدون وجه حق. أو توزيع الأموال العامة على مؤسسات غير حكومية أو وهمية للحصول على هذه الأموال. كما يندرج في هذا المجال استعمال مقدرات المؤسسة المالية (سواء كانت مؤسسات عامة أو أهلية أو غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة ومعدات وأجهزتها لأغراض شخصية أو لتغطية مصاريف السفر والإقامة خارج البلاد دون وجه حق. أو استخدامها لأغراض انتخابية خلال الحملات الانتخابية. بمعنى آخر استغلال مقدرات المؤسسة المالية بهدف غير هدف خدمة أغراض عمل المؤسسة وبرنامجه. ويرتبط نهب المال العام بهدر المال العام. كأن يقوم الموظف باستخدام مصادر المؤسسة ليس وفق حاجة العمل.

ومن أمثلة هدر المال العام. فقد أوضح التقرير الذي أعدته مؤسسة أمان في شباط 2008 بخصوص المركبات الحكومية. أن معظم التخصيصات التي تمت للمركبات الحكومية جاءت كامتياز لذوي المناصب العليا في السلطة وليس وفقاً لحاجة العمل. ومن ثم أصبح التعامل مع هذه المركبات كملكية خاصة من قبل مستخدميها. وجرى استخدامها في كثير من الأحيان ليس من قبل من خصصت له فحسب. وإنما من قبل أفراد عائلته أيضاً. إضافة إلى أن عددا كبيرا من السيارات منحت لموظفين لا تنطبق عليهم معايير التخصيص المطلوبة. كما لم يتم التخصيص وفق حاجة العمل. وإنما نتيجة وجودهم في مواقع معينة. أو نتيجة لقربهم من صانع القرار في المؤسسة. (8)

ولا يختلف الأمر كثيرا في استخدام سيارات تحمل لوحة حكومية للعاملين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية. حيث لم يتم تخصيص السيارات وفق معايير واضحة ومحددة. أو وفق حاجة العمل أو وفق رتبة معينة. فهناك تفاوت بين جهاز وآخر في هذا المجال. بل حتى داخل الجهاز الواحد في تخصيص السيارات لبعض الرتب والضباط وحرمان آخرين منها. أضف إلى ذلك اختلاط

❖ الأشكال الأكثر انتشارا للفساد في فلسطين عام 2008

تتعدد أشكال ومظاهر الفساد من مجتمع إلى آخر ومن دولة إلى أخرى. فقد جُده يتمثل بالرشوة في بعض المجتمعات. ويشكل الفساد الرئيسي لديها. وقد جُده في مجتمعات أخرى بأشكال مختلفة. مثل: إهدار المال العام أو الواسطة والمحسوبية في شغل الوظائف العامة. كذلك تختلف هذه الصور في درجة الانتشار فقد جُدها في مجتمع ما منتشرة من أعلى الهرم إلى أسفله. وفي مجتمعات أخرى جُدها منتشرة في المستويات العليا فقط.

فلسطينيا. استمرت بعض أشكال الفساد التي يعاني منها المجتمع. مثل: الواسطة المحسوبية والمحابة. واستغلال المنصب العام. وإهدار المال العام. والرشوة وغسل الأموال. في حين تراجعت وبتدرجات متفاوتة أشكال أخرى. مثل: نهب المال العام والواسطة والمحسوبية في التعيينات الحكومية. وفي العلاج بالخارج. وفي المنح التعليمية.

الواسطة والمحاسبة والمحاسبة أو القرابة أو الصداقة:

يمكن القول أن ظاهرة المحسوبية والواسطة في إشغال الوظائف الحكومية أو غير الحكومية هي ظاهرة حديثة. ارتبط ظهورها بالتحويلات السياسية التي حصلت في المجتمع الفلسطيني. وأهمها قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. حيث تمت العديد من التعيينات بعد نشوء السلطة عام 1994 بشكل غير مهني. ودون الالتزام بالإجراءات الإدارية التي تأخذ بالاعتبار التخصص والخبرة والدرجة العلمية؛ فقد ارتبطت إجراءات التعيين بعوامل كثيرة. أهمها: الخلفية السياسية للأفراد والعلاقات الشخصية مع القيادات السياسية. وعوامل القرابة والعشائرية. وجاهل طبيعة القوة البشرية اللازمة وعددها من ناحية. وعدد الشواغر الفعلية المرتبطة بالأهداف من ناحية ثانية. ما أدى إلى تضخم الكادر البشري العامل في القطاع العام الفلسطيني. ومن الجدير ذكره. أن هذا الكم الهائل من الوظائف لم ترافقه إنتاجية تتناسب مع هذا العدد من الموظفين. الأمر الذي شكل إهدارا للمال العام. وعبئا ماليا وإداريا لميزانية السلطة. خاصة أن آلاف الموظفين من تم تعيينهم بالواسطة والمحسوبية. لا يعملون في إطار الوظائف التي عينوا على أساسها.

وما يساعد على تفشي ظاهرة الواسطة والمحسوبية في مسألة التعيينات في القطاع الحكومي. ضعف الجهات الرقابية في هذا المجال. فعلى الرغم من أن ديواني الموظفين والرقابة العامة يملكان وفقا لأحكام القانون الناظم مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العموميين. فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها. والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة. ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى. إلا أنه يلاحظ أحيانا غياب لدور الديوان في هذه المسألة. حيث لا يتم إشراك الديوان في قرارات يتخذها المستوى السياسي قبل إجراءات التعيين في الوظيفة العامة. كذلك لا يتم تزويد الديوان بتقارير دورية من كل مؤسسة عامة عن الموظفين الذين يتم استيعابهم في مؤسسات السلطة الوطنية. حتى يتسنى للديوان التأكد من مدى مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة الاتباع في عملية التعيين في الوظيفة العامة. ناهيك عن غياب دور المجلس التشريعي في الرقابة على عملية الالتزام بالأعداد المقررة وفق جدول الوظائف المرفق بالموازنة العامة عند التعيين في العديد من الوظائف الحكومية.⁽⁷⁾

وعلى الرغم مما سبق. إلا انه يمكن القول أن عام 2008 شهد تطورا إيجابيا في هذا المجال. حيث أصبح يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الصحف المحلية. من قبل ديوان الموظفين بالتعاون مع الجهات المختصة. كما أصبحت تعقد امتحانات كتابية وشفهية لشغل الوظائف الشاغرة. ومع ذلك لا يمكن الجزم باختفاء ظاهرة الواسطة والمحسوبية في عملية التعيينات في الوظائف الحكومية؛ إذ لا يزال الانطباع السائد لدى الناس يؤكد على ذلك. وهذا ما أظهرته نتائج الاستطلاع. حيث يرى أكثر من نصف الباحثين (54.8%) أن الواسطة. المحسوبية. والمحابة والتعيينات هي أكثر أشكال الفساد انتشارا في القطاع الحكومي.

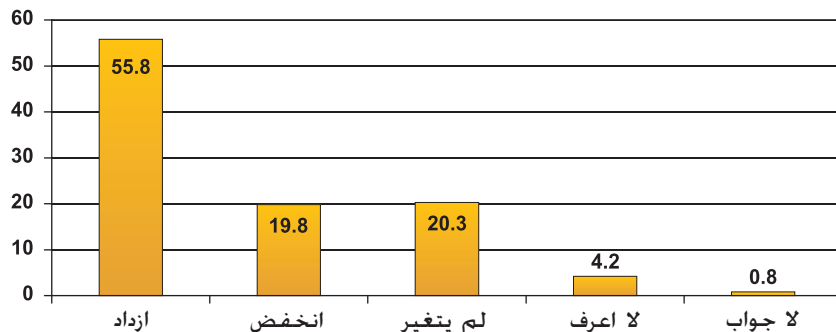
واقع الفساد في فلسطين خلال العام 2008

شهد عام 2008 جملة من الإصلاحات التي تركزت في مجال الإصلاح في إدارة المال العام من حيث إعادة توحيد الإيرادات في حساب الخزينة العامة، وشفافية النفقات من خلال العودة إلى نشر التقارير المالية بشكل شهري على الصفحة الالكترونية الخاصة بوزارة المالية، وإصدار التقارير المالية الربعية دورياً مع ملاحظة غياب دور المجلس التشريعي ولجانته في مراجعتها والمساءلة على أساسها. كما تم الالتزام بشكل أفضل بإجراءات التعيينات الخاصة بالوظائف الحكومية، وإن كان شائبها خلل جديد بسبب إدخال حلقة إضافية لمراجعة أسماء المرشحين للوظائف من قبل أجهزة الأمن الوقائي والخبرات في الضفة، مما أتاح فرص الواسطة والمحسوبية من جديد. وفي قطاع غزة جرى تسييس للوظائف العامة وبشكل محدد الوظائف الإدارية والقيادية حيث تم ممارسة فساد سياسي علني بعزل ونقل الأطراف السياسية وتعيين أطراف سياسية موالية مكانها. ومن جملة الإصلاحات التي لوحظت في عام 2008 حصول بعض التحسن في مجال العطاءات العامة من حيث شفافتها وتفعيل النقاش في الموضوع، وتقديم إقرارات الذمة المالية من قبل الأشخاص المخاطبين بذلك كالوزراء وأعضاء المجلس التشريعي، وكذلك القضاة عند التحاقهم بالسلك القضائي، وتبني الحكومة قرار تشكيل فريق وطني لإعداد الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، وتحسن في الشفافية في العمل الحكومي من خلال التقارير الدورية التي تعدها الوزارات عن تنفيذ برامجها وخططها، ومتابعة عملية إعداد هذه التقارير من خلال دائرة جودة الأداء الحكومي في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.⁵

إلا أنه وعلى الرغم من هذه الإصلاحات، فقد ظلت مظاهر الواسطة والمحسوبية وهدر المال العام واستغلال المنصب واضحة الأثر في العديد من قطاعات المجتمع الفلسطيني، كما استمر ضعف البناء المؤسسي للجهات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال لم يتم إنشاء هيئة الكسب غير المشروع وفقاً للقانون الناظم لها، إضافة إلى غياب دور المجلس التشريعي كجهة رقابية على السلطة التنفيذية في العديد من المجالات، ناهيك عن استمرار ضعف المنظومة القانونية الخاصة بمكافحة الفساد وعدم تحديثها، إضافة إلى ضعف إمكانات النيابة العامة في إحراز تقدم ملموس في التحقيق في ملفات الفساد وتحويلها إلى القضاء.

وعلى الرغم من بعض التحسن الذي نتج بفعل بعض الإصلاحات، إلا أن الشارع الفلسطيني لا يزال يعتقد أن هذه التحسينات غير كافية أو غير ملموسة بدرجة كبيرة، ويتضح ذلك من خلال نتائج استطلاع الرأي العام لحالة الفساد في المجتمع الفلسطيني خلال العام 2008، حيث أفاد 55.8% من المبحوثين أن مستوى الفساد ازداد خلال العام 2008، ونسبة من أفاد بانخفاض حالة الفساد 19.0% هي أيضاً تدلل على استشعار الشعب بتراجع بعض حالات الفساد خلال العام المنصرم، ومن ناحية أخرى، فقد أشار 20.3% أنه لم يحصل تغيير على مستوى الفساد، فيما ذهب 4.2% إلى القول لا أعرف، في حين رفض 0.8% الإجابة.⁶

التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مستوى الفساد خلال العام 2008



5 وهذا ما يتضح من الكتاب الموجه من الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان بتاريخ 2009/3/8

6 مصدر سابق/ استطلاع الرأي

البيئة المحيطة ... عامل سلبي

كما هو معروف، فقد خضعت الأراضي الفلسطينية منذ عام 1967 لاحتلال عسكري صارم تركت آثاره ليس فقط على الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بل على البيئة السياسية والقانونية. حيث أدبرت الأراضي الفلسطينية بالأوامر العسكرية وخضعت كافة مناحي الحياة لإدارة الحكم العسكري وذلك بهياكل مؤسساتية ضعيفة وغير كفؤة. الأمر الذي أثر سلباً على جهود السلطة الوطنية في بناء مؤسسات السلطة الوطنية.

لقد جرى أول تشكيل حكومة فلسطينية استناداً إلى اتفاق أوسلو في عام 1994 بدون وجود سلطة تشريعية، وحملت تركيبة مؤسسات السلطة جميع مظاهر الخلل والضعف التي ترافق مرحلة التحول من الثورة المستندة إلى (الشرعية الثورية) إلى الدولة حيث الشرعية الدستورية، ثم جرت أول انتخابات تشريعية في العام 1996 الأمر الذي سمح بتشكيل مجلس تشريعي فلسطيني أقر ما عرف بالقانون الأساسي الفلسطيني وهو بمثابة دستور مرجعي ينظم الحياة العامة وفقاً لأحكامه.

ولقد أقر المجلس التشريعي العديد من القوانين ذات العلاقة بتنظيم العمل العام، مثل: قانون الخدمة المدنية الذي ينظم اشغال الوظيفة العامة، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون الأشغال والعطاءات العامة وقانون اللوازم العامة، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حماية المستهلك، وقانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي، بالإضافة إلى قانون الموازنة العامة والانتخابات وقانون الحكم المحلي. وواجه المجلس التشريعي مجموعة من الإشكاليات كان الأبرز فيها عدم استقرار قاعدة الفصل بين السلطات، حيث تغولت السلطة التنفيذية على حساب دور السلطة القضائية والتشريعية، مما أضعف من المساءلة والمحاسبة في كثير من المجالات، والتي كان من ضمنها ملاحقة حالات الفساد والفساسدين، حيث لعبت بعض الرموز المحسوبة على السلطة من قيادات وقوى سياسية واجتماعية ذات نفوذ داخل النظام السياسي دوراً سلبياً، وكانت ترى في دور المجلس التشريعي الرقابي حالة معيقة لها، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية التي تتركز فيها هذه القوى غير راغبة في إنفاذ القانون أو العمل وفق إجراءات شفافة.⁴

بعد وفاة الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات عام 2004 استوجب الأمر إجراء انتخابات جديدة وتعديل في قانون الانتخابات. وقد جرت الانتخابات الرئاسية عام 2005 والانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006 بشفافية ونزاهة، وساهم وجود لجنة انتخابات محايدة ونزيهة في نجاح هذه التجربة، فوصلت قوى سياسية جديدة إلى المجلس التشريعي، حيث فازت كتلة التغيير والإصلاح (حماس) بأغلبية أعضاء المجلس بعد الانتخابات الرئاسية التي أوصلت الرئيس محمود عباس لرئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، لكن الأمور جرت إلى مزيد من التعقيد بعد ذلك، حيث تحول الصراع ما بين الكتلتين الكيبريتين في المجلس إلى حالة من الصراع على السلطة ومؤسساتها، وازداد الأمر تعقيداً باعتقال إسرائيل لعدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي من كتلة حماس، الأمر الذي جعل المجلس التشريعي في حالة من الشلل التام، وأصبحت الحياة البرلمانية معطلة، وهي أداة الرقابة الرئيس على أعمال الحكومة.

ثم تطورت حالة الاحتقان آنفة الذكر فأدت في مرحلة متقدمة منه إلى صراع مسلح بين القوتين الكيبريتين في الأراضي الفلسطينية، الأمر الذي توج بانقسام حقيقي جغرافي بين الضفة والقطاع مع وجود حكومة تسيير أعمال في الضفة الغربية وحكومة مقالة في غزة، وانعكس ذلك ليس فقط على الحالة السياسية بل خلق أجواء تراجعت معها عملية المحاسبة، كما أضعفت دور مؤسسات الرقابة وسيادة القانون والسلطة القضائية طيلة عام 2007 .

4 نظام النزاهة الوطني، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2008.

❖ وحدة المفهوم كأساس للعمل المشترك في مكافحة الفساد

لا يعتبر الفساد ظاهرة جديدة في العالم، وهو ليس وليد سنة أو حتى سنوات بل تعود جذوره إلى عقود وقرون خلت؛ فالقضية التي تشغل بال العالم اليوم ليست بالتحديد في وجود الفساد أو عدمه في الحياة اليومية، بل في حجم ذلك الوجود وشكله. ولا يقتصر هذا الكلام على مجتمع دون آخر، أو على دولة دون أخرى؛ فالفساد لا يفرق بين دولة غنية وأخرى فقيرة، وأتاره المدمرة تنعكس على مختلف جوانب الحياة السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، وإن كانت تتأثر به الطبقات والشرائح الفقيرة والمهمشة أكثر من غيرها.

اختلفت التعريفات حول مفهوم الفساد، غير أنها تتفق في مجملها على أن الفساد يقوم على أساس استغلال المنصب العام، أو الموقع في الوظائف العامة، لتحقيق مصالح ذاتية. وأن الفساد عمل مخالف للقانون والنظام، وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع. وتتفق التعريفات كذلك على أن الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين، وتكون المكاسب الذاتية التي يجنيها هذا الشخص على حساب المجتمع.

وقد عرفت أمان الفساد على أنه "استخدام المنصب أو الموقع العام لتحقيق مصلحة خاصة"³.

وتتعدد الأشكال والصور التي يظهر فيها الفساد في حياة المجتمعات، ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، إذ تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يتم السعي إلى تحقيقها؛ فقد يهدف إلى تحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي، وقد يكون الفساد فردياً يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد آخرين أو جهات أخرى، وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق، وبشكل ذلك أخطر أنواع الفساد حين يتغلغل في كامل بنية المجتمع. ولذلك فإن طرق مكافحة الفساد تستند إلى جهود كل دولة بنفسها بعد أن تقيّم وتدرس أهم أشكال الفساد الموجودة لديها، وبناء عليه تحدد أجمع الطرق الواجب من خلالها مكافحة الفساد في مجتمعها.

وكما تتعدد أشكال الفساد وصوره، فإن الأسباب وراء انتشار الفساد تتعدد وتنوع من مكان إلى آخر، ومن مجتمع إلى آخر، إلا أنها غالباً ما ترتبط بانعدام سيادة القانون وغياب أنظمة الرقابة وغياب نظم مساءلة فعالة تستند إلى القوانين والتشريعات الواضحة والملزمة، بالإضافة إلى ضعف العملية الانتخابية، وتزايد حالات انتشار الفساد وتترافق مع حالة الاستبداد في الحكم وعدم وجود أنظمة ديمقراطية، إضافة إلى انتشار الفقر والجهل وضعف الوعي لدى الرأي العام بخطورة ومظاهر الفساد.

3 عبير مصلح وآخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ائتلاف أمان، رام الله، 2007.

مقدمة

انطلاقاً من إدراك ائتلاف أمان لأهمية دور جميع الأطراف المعنية الرسمية والشعبية، وفي مقدمتها مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد في فلسطين، وبذل الجهود المستمرة في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، يأتي إعداد تقرير الفساد السنوي 2008 الذي يرصد التغيرات الإيجابية والسلبية التي طرأت على حالة الفساد في القطاعات الفلسطينية المختلفة، آخذين بعين الاعتبار الظروف والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وحاجة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى استمرار تطوير سياسات وتشريعات، واتخاذ تدابير وإجراءات لمكافحة الفساد في مختلف المجالات الفلسطينية وبالتحديد في القطاع العام.

تستند منهجية إعداد تقرير الفساد السنوي على وصف طبيعة الفساد وأهم أشكاله والأسباب المؤدية لوجوده، ومقارنة ذلك بالتغيرات التي طرأت في العام 2008. وقد اعتمد التقرير على مجموعة من الدراسات والتقارير التي قامت بإعدادها أمان خلال العام 2008 إضافة إلى دراسات وأبحاث تطبيقية أجرتها أمان وغيرها من المؤسسات لواقع المجتمع الفلسطيني على مدى السنوات الماضية، إضافة إلى إجراء مقابلات شخصية مع مسؤولين في مواقع مختلفة بهدف جمع المعلومات من مصادرها المباشرة والدقيقة.¹ أيضاً إجراء استطلاع رأي عام في الضفة الغربية² يحدد موقف الجمهور الفلسطيني من الموضوع. وقد شارك عدد من الباحثين والخبراء في مجال مكافحة الفساد والحكم الصالح في تحليل المعلومات التي تم جمعها بناء على ذلك، والخروج بتوصيات واضحة ومحددة للجهات ذات الصلة.

يهدف هذا التقرير إلى مساعدة صناع القرار والسياسة ومؤسسات المجتمع المدني على اتخاذ الإجراءات والخطوات اللازمة، كل حسب موقعه، من أجل الحد من انتشار الفساد، وبالتحديد خلق إرادة سياسية وطنية لدى الأحزاب السياسية والمسؤولين في السلطات الثلاث، بإيجاد آليات ووسائل ناجعة لمكافحة الفساد وسن تشريعات وقوانين وأنظمة تختص بذلك، إضافة إلى الدور المناط بمؤسسات المجتمع المدني المتعلق بتوعية الجمهور عامة والعاملين خاصة بمخاطر الفساد مثل الواسطة والمحسوبية وإهدار المال العام.

نأمل أن تتمكن أمان من إصدار هذا التقرير سنوياً كمؤشر حول واقع الفساد، وكآلية عملية وموضوعية لمراجعة السياسات والتشريعات والإجراءات والتدابير التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على منظومة النزاهة في المجتمع الفلسطيني.

هذه المساهمة العلمية والمجتمعية المستندة إلى حق جميع الأطراف في المشاركة نأمل أن تحمّل من ظاهرة التثيرة والغوغائية في معالجة هذه الظاهرة الخطيرة، وتضع حد لحالة التذمر، بالانتقال إلى الفعل والتدخل الإيجابي والتأثير والإصلاح والتغيير.

1 تم التركيز على الحكومة، المجلس التشريعي والأحزاب السياسية، السلطة القضائية والنيابة العامة، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الأجهزة الأمنية... الخ

2 أجري الاستطلاع بين 6-10 شباط 2009 في الضفة الغربية فقط بسبب تدمير العديد من المؤسسات العامة الوزارية وغير الوزارية خلال العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، مما خلق العديد من الصعوبات أمام إجرائه في غزة.

- 06. مقدمة .
- 07. وحدة المفهوم كأساس للعمل المشترك في مكافحة الفساد .
- 08. البيئة المحيطة ... عامل سلبي .
- 09. واقع الفساد في فلسطين خلال العام 2008 .
- 10. الأشكال الأكثر انتشارا للفساد في فلسطين عام 2008 .
- 10. الوساطة والحجابه والمحسوبية بسبب الانتماء السياسي أو القرابة أو الصداقة .
- 11. نهب وهدر المال العام .
- 12. الرشوة .
- 12. غسل الأموال .
- 15. عناصر إضعاف منظومة مكافحة الفساد عام 2008 .
- 15. استمرار دور الاحتلال في اضعاف سيادة القانون .
- 16. الإرادة السياسية المترددة لمكافحة الفساد بين الحسم والتراجع .
- 17. شلل المجلس التشريعي عام 2008 أضعف الحلقة المركزية لمسائلة الحكومة .
- 17. ديوان الرقابة المالية والإدارية ودوره في الرقابة بين الضعف والتعزيز .
- 18. تقييد استقلال القضاء يساهم في انتشار الفساد .
- 19. جهاز النيابة العامة بحاجة الى تعزيز قدراته في متابعة قضايا الفساد .
- 20. الإعلام بين مطرقة الرقابة الذاتية وسندان نقص المهنية .
- 21. المنظمات الأهلية بين دورها في مكافحة الفساد وبين كونها مجالا إضافيا للفساد .
- 22. القطاع الخاص الفلسطيني شريك في الفساد أم شريك في مكافحته؟ .
- 22. العمليات الانتخابية بين الممارسة والتأجيل .
- 23. الأحزاب السياسية أساس تشكيل الإرادة في مكافحة الفساد: .
- 24. حماية المبلغين عن قضايا الفساد بين الترغيب والترهيب .
- 24. فلسطين عرضة للتدخلات الخارجية .
- 25. قضايا تحت الضوء .
- 27. الخلاصة .
- 28. التوصيات .

فهرس المحتويات

2008 تقرير الفساد
السنوي

فلسطين

الطبعة الأولى، نيسان 2009

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان
© 2009. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان
ص.ب 69647، القدس 95908

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان Transparency Palestine

المقر الرئيسي: رام الله، شارع الإرسال، حي المصايف، عمارة الريماوي ط1
هاتف: +970 2 2989506 \ +970 2 2974949
فاكس: +970 2 2974948

مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام،

هاتف: +970 8 2884767

فاكس: +970 8 2884766

ص.ب 69647 القدس 95908

البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

الأعضاء المؤسسون لائتلاف أمان:

- المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي و الديمقراطية- مفتاح
- الملتقى الفكري العربي-القدس
- مركز التجارة الفلسطينية-بال تيرد
- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية-مواطن
- مركز الميزان لحقوق الإنسان
- المجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية

تمت طباعة هذا التقرير بتمويل مشكور من حكومتي النرويج وهولندا

تصميم وتنفيذ: زيننة تك أند ديزاين www.zeinatech.com

2008 تقرير الفساد
السنوي