



تقرير الفساد ومكافحته

فلسطين ٢٠١٠

اللائحة للإفلات العقوبات



نيسان ٢٠١١

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ٢٠١١

جميع حقوق الطبع والنشر © محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

ص.ب ٦٩٦٤٧ القدس ٩٥٩٠٨

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المقر الرئيسي: رام الله، شارع الارسلان، حي المصايف، عمارة الريماوي ط١

هاتف: +٩٧٢ ٢ ٢٩٨٩٥٠٦ / +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٩

فاكس: +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٨

مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام

هاتف: +٩٧٢ ٨ ٢٨٨٤٧٦٧ / +٩٧٢ ٨ ٢٨٨٤٧٦٦

فاكس: +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٨

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org
الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

التصميم والإشراف على الطباعة:



تمت طباعة هذا التقرير بتمويل مشكور من حكومتي النرويج وهولندا

فهرس المحتويات

مقدمة	٥
١. البيئة المحيطة بإدارة الشأن العام في العام ٢٠١٠	٨
١. الإرادة السياسية لمكافحة الفساد ما زالت ضعيفة	٨
٢. استمرار الاحتلال يعيق مكافحة الفساد	٩
٣. عدم إجراء الانتخابات العامة والمحلية غيب المساءلة الشعبية	٩
٤. الانقسام والصراع على السلطة أضعف نظام النزاهة الوطني	٩
٢. واقع الفساد في الوظيفة العامة في فلسطين خلال العام ٢٠١٠	١١
١. المؤسسات العامة ظروف شائكة... رغم بعض الانجازات	١١
٢. كلفة وفاتورة الوظيفة العامة رغم التحسن لا زالت مجالا لإهدار المال العام	١٣
٣. إدارة المال العام والعطاءات والمشتريات العمومية... تحسن ملحوظ	١٥
٤. ضبط استخدام المركبات الحكومية ... خطوة على طريق ترشيد استخدام المال العام	١٧
٥. الخوف وعدم المحاسبة لكبار المسؤولين يعيق الإبلاغ عن الفساد	١٨
٦. السلامة الأمنية شكل من أشكال الفساد السياسي	١٩
٧. تقديم اقرارات الذمم المالية... قانون مع وقف التنفيذ	٢٠
٨. مدونات قواعد السلوك في القطاع العام بحاجة إلى تطبيق	٢١
٣. واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في بعض القطاعات الخدمائية	٢٢
١. الصحة	٢٢
٢. التعليم	٢٥
٣. النقل والمواصلات	٢٧
٤. المياه	٢٨
٤. الأشكال الأكثر انتشارا للفساد في فلسطين عام ٢٠١٠	٣٠
٥. المساءلة والمحاسبة عام ٢٠١٠	٣٢
١. استمرار شلل دور المجلس التشريعي الرقابي يلحق ضررا فادحا في العمل العام	٣٢
٢. هيئة مكافحة الفساد ترى النور ... وتشق طريقها في مكافحة الفساد	٣٢
٣. ديوان الرقابة المالية والإدارية... في انتظار من يراجع تقاريره	٣٧
٤. الاعلام لا زال يراوح مكانه... بسبب الرقابة الذاتية	٣٨
٥. المنظمات الأهلية بين دورها في مكافحة الفساد وبين كون بعضها مجالا للفساد	٣٩
٦. مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص وتحدي تطبيق نظام الحوكمة الفلسطيني	٤٠
قضايا تحت الضوء	٤٢
مواقع الخلل في منظومة النزاهة ومكافحة الفساد ٢٠١٠	٤٤
التوصيات	٤٧

مقدمة

استمراراً لالتزام ائتلاف أمان وإدراكه لأهمية دور جميع الأطراف المعنية الرسمية والشعبية وفي مقدمتها مؤسسات المجتمع المدني في بناء مجتمع خالٍ من الفساد في فلسطين وإيماناً منه في أهمية بذل الجهود المستمرة في سبيل تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة الشأن العام، تم إعداد تقرير الفساد السنوي ٢٠١٠ الذي أخذ الائتلاف على عاتقه مسؤولية اعداده سنوياً، والذي يرصد بين ثناياه التغيرات الايجابية والسلبية التي طرأت على حالة الفساد في القطاعات الفلسطينية المختلفة خلال العام ٢٠١٠.

ويشير تقرير الفساد لعام ٢٠١٠ إضافة للمتغيرات السابقة إلى جملة الاجراءات والتدابير التي اتخذت لمكافحة الفساد في بعض القطاعات التي تم التركيز عليها في هذا العام والتي تم اختيارها لأسباب موضوعية، تستند منهجية إعداد تقرير الفساد السنوي على وصف واقع الفساد وأهم أشكاله والأسباب المؤدية لوجوده، ورصد التغيرات التي طرأت عليه مقارنة بالعام ٢٠٠٩. وقد اعتمد التقرير على مؤشر قياس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الشأن العام الذي قامت أمان بإعداده وتم جمع المعلومات من خلال ما يلي:

١. **البيانات الموضوعية** : وهذا النوع من البيانات الذي يستند الى وقائع عملية ومثبتة اما بالوثائق والقرائن المختلفة أو بالتجارب العملية والمحددة، وتتضمن:

- **خبرات الأشخاص في مواقع مسؤولية** : حيث يتم اشتقاق البيانات والمعلومات من واقع التجارب العملية من خلال اجراء مقابلات شخصية مع مسؤولين في مواقع مختلفة بهدف جمع المعلومات من مصادرها المباشرة والدقيقة.

- **سجلات المؤسسات العامة والخاصة** : وتشمل القوانين والقرارات والسياسات العامة وبيانات سجلات الأداء الاداري والوظيفي والمالي للمؤسسات المقصودة والمشمولة ضمن مؤشر الفساد.

٢. **استطلاعات الرأي** : من خلال اجراء استطلاعات رأي عام في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس يحدد انطباعات الجمهور الفلسطيني من الموضوع، حيث من الممكن أن تتضمن كلا من:

- **مدرجات الجمهور «العامة»** : وتعكس انطباعات الناس بشكل عام حول وجود الفساد وطبيعته في المجتمع وتركيزه وأسبابه ومجالاته وانعكاساته.

- **مدرجات النخبة** : وتعكس آراء الخبراء والمطلعين على الحياة العامة السياسية منها والاقتصادية والاعلامية وغيرها والتي تجمعها مؤسسة أمان خلال العام في ورش عمل وحلقات نقاش مع هذه النخب أو لقاءهم لغرض إعداد هذا التقرير.

يعتمد مضمون التقرير على رصد المتغيرات التي تظهرها البيانات والمعطيات الموضوعية وأبرز الاستخلاصات التي تعكسها انطباعات العامة والنخب، إضافة إلى الاعتماد على نتائج وتوصيات مجموعة من التقارير التطبيقية الخاصة التي قامت بإعدادها أمان خلال العام، حيث شارك عدد من ذوي العلاقة بموضوع البحث بالإضافة إلى مجموعة من الخبراء في مجال مكافحة الفساد والحكم الصالح.

يهدف هذا التقرير إلى مساعدة صناع القرار والسياسة ومؤسسات المجتمع المدني على الاطلاع على واقع الفساد ومكافحته خلال عام من الزمن وتعمل أمان من خلال ذلك إلى تحفيز الإرادة السياسية لدى الأحزاب والفصائل وقادة المجتمع المدني والمسؤولين في السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) لتصب هذه الإرادة في بوتقة تطوير تشريعات وسياسات واجراءات وتدابير لمكافحة الفساد، إضافة إلى رفع وعي المواطنين بمخاطر الفساد بأشكاله المختلفة بما فيها الوساطة والمحسوية واهدار المال العام وأهمية المواطنة والمحافظة على الموجودات والممتلكات والأموال العامة، وتعزيز دور الاعلام المستقل في الرقابة على كيفية ادارة الشأن العام واشاعة ثقافة الشفافية في عمل القطاع الخاص إضافة إلى العام والأهلي.

من الجدير ذكره فيما يخص قطاع غزة: أنه وبسبب صعوبة جمع المعلومات من قطاع غزة، وعدم التعاون من قبل الجهات المسؤولة مع أمان، وعدم نشر معلومات كافية عما يتم داخل المؤسسات العامة فإن التقرير لا يتعرض بالتفصيل لواقع الفساد في قطاع غزة إلا في بعض الجوانب التي تم التأكد منها من خلال بعض التقارير والمعلومات المنشورة على بعض المواقع الالكترونية لبعض المؤسسات العامة العاملة في قطاع غزة، إضافة إلى ما تم تزويدنا به من قبل مكتب أمان في غزة، وعليه نعتذر أمان عن عدم توضيح وتشخيص حقيقة ما يدور في قطاع غزة بشأن الاجراءات والتدابير المتخذة لمكافحة الفساد، وباستثناء ما تم استخلاصه من الاستطلاع الذي رصد واقع الفساد في فلسطين والذي تم اجراءه في الضفة وغزة حول أشكال الفساد الأكثر شيوعاً والتي تشير إلى وجود بعض الاختلافات في انطباعات المواطنين (في الضفة وغزة) فإن كثيراً من الاستخلاصات العامة الموجودة في الضفة موجودة في القطاع.

المفهوم أساس الحراك

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 وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع. وتتفق التعريفات كذلك على أن الفساد هو سوء سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين سلباً، وتكون المكاسب الذاتية التي يجنيها هذا الشخص على حساب المجتمع المحيط به.

لا خلاف اليوم على الآثار المدمرة التي يخلفها الفساد وراءه أينما حلّ خاصة في الدول ذات الأنظمة الاستبدادية والشمولية، فهي انتفاضة الشعوب في المنطقة العربية (مصر وتونس وليبيا واليمن والبحرين... الخ) أجمعت جميعها على حقيقة لا مفر منها مفادها أن الفساد المستشري في أوصال الحكومات من اختلاس للمال العام والأراضي وسرقة ثروات البلاد وانتشار الرشوة وعلى أعلى المستويات في العطاءات والمشتريات واللوازم العامة والخاصة وازدياد ظاهرة الوساطة والمحسوية في التعاملات اليومية وصفقات الأسلحة المشبوهة، هذا

الواقع كان أحد الأسباب المباشرة للانتفاضة العارمة التي قادتها الشعوب العربية في نهاية العام ٢٠١٠ ولا تزال تقودها، إلى جانب قضايا كبت الحريات واحترام حقوق وكرامة الانسان وازدياد واتساع الشرائح التي يصيبها الفقر والبطالة بسبب الفساد.

تتعدد الأسباب وراء انتشار الفساد من مجتمع إلى آخر إلا أنها غالباً ما ترتبط بضعف الشفافية في العمل أو ضعف في نزاهة المسؤولين المتلازمة بانعدام سيادة القانون وبغياب أنظمة الرقابة وغياب نظم مساءلة فعالة تستند إلى القوانين والتشريعات الواضحة والملمزة. وتتزايد حالات انتشار الفساد مع حالة الاستبداد في الحكم وعدم وجود أنظمة ديمقراطية (ضعف العملية الانتخابية وعدم اجرائها بشكل دوري)، إضافة إلى انتشار الفقر والجهل وضعف الوعي لدى الرأي العام بخطورة ومظاهر الفساد.

لا يؤثر الفساد على بلد دون سواها أو على مجتمع دون آخر فما يحصل في مختلف الدول العربية وغيرها من دول العالم لا يقتصر أثره أو الاهتمام به على هذه الدول بل يتعداه وينعكس على المجتمع الدولي بأكمله، الأمر الذي يحتم على كافة الدول والمؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد وغيرها اتخاذ الاجراءات الكفيلة بمكافحة هذه الآفة سواء على صعيد التشريعات أو من خلال البحث والتحقيق وتحويل ملفات الفساد كافة دون تمييز (وبعض النظر عن المراكز السياسية والوظيفية للقائمين عليها) للجهاز القضائي لاتخاذ كافة الاجراءات اللازمة بهذا الخصوص.

ولأغراض إعداد هذا التقرير فإن أمان تعتمد التعريف الفلسطيني البسيط للفساد والذي سبق أن اعتمده المشرع الفلسطيني واعتمده أمان بتقاريرها السابقة وهو (سوء استغلال الموقع العام أو الوظيفة العامة لأغراض وأهداف خاصة).



البيئة المحيطة بإدارة الشأن العام في العام ٢٠١٠

الارادة السياسية لمكافحة الفساد ما زالت ضعيفة

أشارت تقارير أمان في الأعوام القليلة الماضية إلى تردد وضعف الارادة السياسية للمسؤولين في تبني مكافحة شاملة وجادة ومحاسبة فعالة لكبار الفاسدين على الرغم من القبول المبدئي بأهمية وجود خطة وطنية لمكافحة الفساد واصدار قرار رسمي بتشكيل فريق وطني لذلك، إلا أنه لم يتم تبني العمل بموجب هذه الخطة حتى اللحظة، ولكن يتضح خلال العام ٢٠١٠ أنه قد حصل بعض التطور النسبي الايجابي تمثل في اصدار قانون هيئة مكافحة الفساد وانشاء هيئة رسمية لمتابعة تطبيق هذا القانون على أرض الواقع، اضافة إلى انشاء محكمة مختصة للنظر في قضايا الفساد، كما صادق مجلس الوزراء الفلسطيني بموجب قراره رقم (١٣/٤٥/١) لعام ٢٠١٠ على الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة عبر الحدود الوطنية، والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، كذلك قرار مجلس الوزراء رقم (١٣/٤٧/٢) لعام ٢٠١٠ بتشكيل فريق وطني من الجهات ذات العلاقة لاعداد تصور واطار عام لقانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية.

لم تقم الأحزاب والفصائل الفلسطينية بدور فاعل في مكافحة الفساد وتعزيز منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة، فالأصل أن تعمل على تكريس هذه المفاهيم في عملها في إطار بنيتها الداخلية من حيث إجراء انتخابات دورية لهيئاتها القيادية ونشر تقارير عن واقع أنشطتها المالية والإدارية وتفعيل الرقابة على مختلف النواحي وخاصة المالية، كذلك إدراج موضوع مكافحة الفساد ضمن سلم أولوياتها وتحفيز ممثليها في مختلف المؤسسات العامة وخاصة في المجلس التشريعي على لعب دور حيوي واقتراح التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد وتفعيل أدوات الرقابة والمساءلة على العمل الحكومي بشقيه المالي والإداري.

وعلى الرغم من الاتفاق اللفظي لدى مختلف الأحزاب على ضرورة مكافحة الفساد كما ظهر في أديباتها، إلا أنه يلاحظ أنه في العام ٢٠١٠ وكما كان عليه الحال في ٢٠٠٩ استمرت الأحزاب والفصائل بالانشغال بموضوع الانقسام الحاصل ومحاولات المصالحة التي تجري بين الفينة والأخرى، كل ذلك ساهم في استمرار غياب التأثير القوي والفاعل لهذه الأحزاب والقوى السياسية في مكافحة الفساد وتراجع هذا البند على أجندتها لصالح انشغالها بقضايا ترى من وجهة نظرها أنها أكثر أهمية، حيث لم تجر بعضها انتخابات في أطرها الداخلية لعام ٢٠١٠، ولم يتمكن ممثلوها في المجلس التشريعي من لعب دور فعال في هذا الاتجاه نتيجة لاستمرار تعطل المجلس التشريعي، ولم تطور الكتل البرلمانية آليات رقابة ومساءلة بديلة باستثناء ما عرف عن تشكيل مجموعات عمل برلمانية تقوم بدور ما على صعيد الرقابة دون أن يكون لتقاريرها وقراراتها أي صفة الزامية للحكومة وممثليها.

استمرار الاحتلال يعيق مكافحة الفساد

استمر الاحتلال الاسرائيلي خلال العام ٢٠١٠ بالتأثير السلبي على بيئة عمل السلطة الوطنية من خلال علاقة مباشرة وغير مباشرة في دعم البيئة المناسبة لاستمرار الفساد في الأراضي الفلسطينية وأعاق عمل المؤسسات الأمنية الفلسطينية بشكل عام والمكلفين بإنفاذ القانون بشكل خاص لانعدام السيطرة الفلسطينية على ما يسمى بمناطق C بما فيها القدس والتي تشكل أكثر من ٦٠٪ من المناطق المحتلة، إضافة إلى سيطرته التامة على كافة المعابر الفلسطينية وتحكمه المطلق بحركة الأشخاص والبضائع من وإلى الأراضي الفلسطينية. وقد طفت على السطح خلال عام ٢٠١٠ مسألة قيام بعض المسؤولين في الإدارة المدنية العسكرية الإسرائيلية باستغلال مواقعهم الوظيفية من خلال ابتزاز العشرات من العمال الفلسطينيين وكذلك المقاولين الإسرائيليين وإجبارهم على دفع رشوى نقدية وهدايا وأغراض عينية مقابل إصدار تصاريح عمل بعضها كانت مزورة للدخول إلى إسرائيل بغرض العمل فيها، كما أظهرت ذلك حالات الفساد التي تم إحالتها للتحقيق في إسرائيل، إضافة لما يعانيه الفلسطينيون في القدس من اضطراهم لدفع رشوى للمسؤولين في إسرائيل للحصول على خدمات البلدية.

عدم اجراء الانتخابات العامة والمحلية غيب المساءلة الشعبية

من ناحية أخرى، لم يتم تجديد شرعية الهيئات المنتخبة سواء على صعيد انتخاب الهيئات المحلية أو على صعيد الانتخابات التشريعية والرئاسية، فعلى صعيد الانتخابات المحلية، إذ على الرغم من قيام مجلس الوزراء الفلسطيني^١ بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١٠ بإصدار قرار يحمل الرقم (١٣/٤٦/٠٢) لعام ٢٠١٠ باستمرار التدابير اللازمة لإجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في محافظات الضفة الغربية بتاريخ ١٧/٧/٢٠١٠ وتأجيل انتخابات مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة بسبب رفض حكومة حماس في قطاع غزة لإجراءها، إلا أن مجلس الوزراء عاد بتاريخ ١٠/٦/٢٠١٠ وألغى قراره السابق بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية وموعدها وقد لاقى هذا القرار استياءً في أوساط الشارع الفلسطيني بأحزابه ومؤسساته الحقوقية والأهلية، الأمر الذي أدى للظن في مشروعيته ودستوريته أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية والتي قبلت بدورها الدعوى المرفوعة ضد مجلس الوزراء شكلاً ومضموناً، وطلبت من مجلس الوزراء كجهة مُدعى عليها بيان أسباب تأجيل الانتخابات، وقررت في نهاية المطاف بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٠ إلغاء قرار مجلس الوزراء بتأجيل انتخاب مجالس الهيئات المحلية وطلبت الحكومة بتحديد موعد آخر لإجراء هذه الانتخابات. حيث قامت الحكومة لاحقاً باتخاذ قرار آخر بإجراء انتخابات الهيئات المحلية في التاسع من تموز من العام ٢٠١١.

وما يهمننا هنا أن تأجيل الانتخابات وتعطيلها عام ٢٠١٠ قد أضعف بشكل مباشر أهمية عملية المساءلة من قبل المواطنين للهيئات المحلية وأشاع أجواء من الشعور بوجود فساد سياسي يتعلق باستغلال الموقع وذلك من خلال اتخاذ قرار في شأن عام وفق مصالح حزبية وليس وفقاً للمصلحة العامة.

الانقسام والصراع على السلطة أضعف نظام النزاهة الوطني

استمر الوضع خلال العام ٢٠١٠ على ما هو عليه حيث سيطرت السلطة الوطنية الفلسطينية على إدارة شؤون المواطنين

١ . الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني www.palestinecabinet.gov.ps

في الضفة الغربية وأحكمت حماس من خلال الحكومة التي شكلتها سيطرتها على قطاع غزة، شكل استمرار الصراع على السلطة والانقسام الداخلي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة سببا جوهريا لخلق مجال جديد من الفساد فاضافة إلى ما أفرزه الانقسام والصراع على السلطة من تعطيل إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية والهيئات المحلية واستمرار تعطيل عمل المجلس التشريعي وما نتج عن ذلك من غياب الرقابة على الموازنة العامة والمال العام والأداء الحكومي وتعطيل عمل بعض المؤسسات الرقابية كما هو الحال بالنسبة لديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة، فقد نشأت ظاهرة التعيين والفصل من الوظيفة العمومية على أساس الانتماء السياسي، وغير ذلك من المظاهر التي تتعلق بتصفية حسابات في مجالات عديدة يمكن وصفها بأنها فساد سياسي.

من ناحية أخرى، فقد استمرت الساحة الفلسطينية مجالاً رحباً لعمل بعض المؤسسات والشركات الأجنبية والدولية وذلك في ظل ضعف الرقابة على عمل تلك المؤسسات وغياب الشفافية في أعمال البعض منها وضعف المساءلة والملاحقة في حال خروج البعض منها عن الأصول القانونية الناظمة لعملها.

أما ما يخص قطاع غزة في موضوع الإرادة السياسية، بالرغم من وجود مجلس وزراء يتخذ قرارات ويقر الإجراءات التي تقوم بها بعض الوزارات والجهات الحكومية غير أن المراقب يستنتج أن هذه القرارات والإجراءات لم تأتي في سياق خطة شاملة أو تعكس إرادة حقيقية لتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل العام خاصة وأن الأجسام الرقابية في القطاع مثل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية لم تنشر معلومات خلال العام ٢٠١٠ تفيد بقيام هذه الأجسام بدورها الرقابي، لكن يبقى التساؤل حول مدى توفر الإرادة الحقيقية لحماس وجموع الأحزاب والفصائل في القطاع لوضع بند مكافحة الفساد على أجندة العمل اليومي، (اضافة إلى عدم قدرتنا الحصول على معلومات مؤكدة من المجلس التشريعي في غزة حول هذه الأعمال الرقابية).

من ناحية أخرى فقد أقر مجلس وزراء حكومة غزة بتاريخ ١٥/٦/٢٠١٠ إحالة مشروع قانون ضبط الأموال المكتسبة من خلال الفساد إلى المجلس التشريعي للاقرار حسب الأصول المعمول بها، إلا أنه حتى لحظة اعداد هذا التقرير لم يتخذ المجلس بشأنه أي إجراء^٢.

أوجد استمرار الانقسام السياسي وتعدد المرجعيات حالة من الازباك في القطاع الحكومي في قطاع غزة وجرت جملة من التعيينات والترقيات لإدارة الخدمات دون منافسة وشفافية، إضافة لذلك فقد كان للحصار الصارم طويل الأجل والذي استمر عام ٢٠١٠ العديد من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية اضطر المواطنون على إثرها التوجه لاقتصاد الأنفاق، في الظروف الاستثنائية التي يعيشها قطاع غزة، تعتبر مدخل اضطراري للحفاظ على وجود المتطلبات الأساسية للسكان، غير أنه ليس من الواضح ما هو الدور الذي تلعبه الحكومة في غزة سواء لتنظيمه أو للرقابة عليه، ولم تتوفر معلومات رسمية حول هذه النقاط وإن كان هذا الموضوع يتم بموافقتها وبإشرافها المباشر، ولم يتسنى لأمان حتى الآن اعداد تقرير مفصل حول بيئة ادارة الانفاق والذي تعوزه الشفافية الضرورية، وكما يبدو أن عدم القدرة على الحصول على المعلومات الضرورية من السلطة في غزة والتي لا تتعاون مع أمان تجعل من الصعوبة بمكان اعداد تقرير موضوعي وكامل.

واقع الفساد في الوظيفة العامة في فلسطين خلال العام ٢٠١٠

المؤسسات العامة ظروف شائكة..... رغم بعض الانجازات

انطلاقاً من ترسيخ مبدأ الشفافية في نشر المعلومات فقد حصل تطور ملحوظ على المواقع الالكترونية للعديد من المؤسسات خلال العام ٢٠١٠ وذلك من زاوية اتساع نوعية المعلومات التي تم نشرها، فمثلاً نشرت وزارة المالية من خلال موقعها الالكتروني التقارير الشهرية والسنوية للمالية العامة، الحساب الختامي، معظم العطاءات واستدراجات عروض الأسعار والنماذج الخاصة بها. بينما نشرت وزارة الداخلية من خلال موقعها الالكتروني الخدمات المقدمة من دائرة الأحوال المدنية والوثائق المطلوبة والنماذج الخاصة بها، الخدمات المقدمة من الإدارة العامة للمنظمات الأهلية والوثائق المطلوبة، بينما يلاحظ أن عناوين التقارير الموجودة على موقعها غير مفعّل. أما وزارة النقل والمواصلات فنشرت تحت عنوان خدمات الجمهور دليل إجراءات الوزارة، تعرفه المواصلات، الشكاوى والاقتراحات، النماذج الخاصة بطلب تجديد رخص المهن، وظائف شاغرة، العطاءات وغير ذلك. فيما نشرت وزارة الصحة على موقعها الالكتروني إعلانات الوظائف الشاغرة، التقارير الصحية الربعية والسنوية، العطاءات، الشكاوى والاقتراحات.^٢

وجرى تطور ملحوظ على أعمال جهاز الشرطة وقوات الأمن حيث تم التوسع في الانفتاح على الجمهور، وبادرت أحياناً لعقد ورش عمل لسماع رأي الجمهور بأعمالها، وتم اعداد مدونة سلوك خاصة بالعاملين في جهاز المخابرات العامة.

على الرغم من استمرار غياب المجلس التشريعي في المساءلة على عمل المؤسسات العامة وذلك من حيث المصادقة على تعيين بعض القائمين عليها ومناقشة بعض التقارير التي تعدها هذه المؤسسات والمساءلة على أساسها إلا أن العام ٢٠١٠ قد شهد استمرار رقابة الرأي العام على عمل هذه المؤسسات من خلال استضافة مركز الاعلام الحكومي التابع لمجلس الوزراء للعديد من مسؤولي المؤسسات العامة من خلال مؤتمرات صحفية تطرح فيها العديد من التساؤلات حول أساليب عمل هذه المؤسسات والإشكاليات التي تعترى الخدمات المقدمة من قبلها.

مع ذلك لازالت تعاني معظم المؤسسات العامة من بعض الاشكاليات التي تؤثر على النزاهة والشفافية في العمل العام، وتتمثل أهم هذه الاشكاليات في:

- لا يزال مفهوم الاستقلال المالي والاداري للمؤسسات العامة غير الوزارية حتى العام ٢٠١٠ غير واضح وذلك نتيجة لغياب الأنظمة الواضحة المعتمدة لهذه الهيئات، والذي أدى الى فهم بعض القائمين عليها ان الاستقلال يعني التفرد المطلق في ادارة هذه المؤسسات دون رقيب وأن مفهوم الاستقلال المالي والاداري ومفهوم الرقابة هما مفهومان متناقضان ينفي

^٢. انظر الموقع الالكتروني لوزارة الصحة www.moh.gov.ps ، والموقع الالكتروني لوزارة المالية www.pmf.gov.ps ، والموقع الالكتروني لوزارة الداخلية www.moi.pna.ps ، والموقع الالكتروني لوزارة النقل والمواصلات www.mot.gov.ps

أحدهما الآخر، الأمر الذي أضعف من الشفافية في عملها وفي خضوعها والعاملين فيها للمساءلة والمحاسبة مما ولد بيئة تسمح بتوفر فرص للفساد.

- بالرغم من التحسن الكبير الذي حصل عام ٢٠١٠ بشأن النظام المالي لعمل أجهزة الأمن خاصة من حيث العطاءات والمشتريات وتوقف استلام أموال من داعمين دوليين مباشرة والالتزام بوضع جميع هذه المساعدات في حساب وزارة المالية، ولكن ما زال موضوع الحصر للعاملين الحقيقيين في المؤسسات الأمنية غير واضح.
- لم تقم الحكومة في العام ٢٠١٠ باصدار أنظمة أو تعليمات لتعزيز مبدأ حق الحصول على المعلومات تحدد مفهوم وطبيعة الملفات والمعلومات التي تصنف كمعلومات عامة (public records)، أي يسمح للعامة بالحصول والاطلاع عليها وتوضيح طبيعة وأنواع المعلومات السرية وآلية الحصول على المعلومات التي تحتويها، وذلك على الرغم من وجود مشروع قانون بشأن حق الحصول على المعلومات أمام المجلس التشريعي منذ عدة سنوات ولم يتم إصداره حتى الآن، الأمر الذي أدى إلى ضعف في شفافية المعلومات العامة وبالتالي استمر حال العامة في عدم المشاركة في ادارة الشأن العام واستمر ضعف المساءلة والرقابة عليها من قبل مؤسسات المجتمع المدني.
- قامت العديد من المؤسسات العامة غير الوزارية وفقا للقوانين الناظمة لها باصدار تقارير سنوية عن أعمالها ونشاطاتها ووزعت هذه التقارير على مجلس الوزراء وبعض الشخصيات والمؤسسات العامة والصحافة إلا أنه يلاحظ عدم وضوح جهة المتابعة والمرجعية للمحاسبة على هذه التقارير مثلا تقارير صندوق الاستثمار وتقارير هيئة التقاعد والصناديق التي تديرها وكذلك تقارير هيئة الاستثمار وهيئة الاذاعة والتلفزيون وسلطة المياه خاصة ان استمرار غياب المجلس التشريعي في العام ٢٠١٠ أدى إلى غياب المساءلة للجهات التي أعدت هذه التقارير و التوصيات الواردة فيها الأمر الذي أفقد هذه التقارير قيمتها وجعل من توصياتها حبرا على ورق في كثير من الأحيان.
- بالرغم من التحسن النسبي الذي حصل على اطلاع العامة على ما يدور في الأجهزة الأمنية والبدء بنشر بعض التقارير المتعلقة بعمل الأجهزة الأمنية إلا أنه لا زالت عملية الحصول على معلومات أساسية لواقعها وبرامجها وموازناتها وقراراتها صعبة، واستمر عام ٢٠١٠ غياب جسم قيادي جماعي لهذه الاجهزة مثل هيئة اركان او مجلس أمن قومي مما غيَّب جهة المرجعية والمساءلة بشكل مؤسسي، حتى الاجهزة التي تتبع وزير الداخلية لم يجري مساءلة دورية للوزير بصفته مسؤولا عن ثلاث أجهزة وذلك بسبب غياب دور المجلس التشريعي ولجانه وبالتأكيد فان التحسينات التي تمت على عمل الاجهزة على أهميتها عام ٢٠١٠ لا تكفي حتى الآن للاطمئنان لوجود نظام نزاهة فعال لهذه الأجهزة.
- تلتزم الهيئات المحلية التي جرى انتخابها وفقا للقوانين الخاصة بذلك بتقديم تقاريرها المالية والادارية إلى وزارة الحكم المحلي كما تلتزم بتقديم الموازنات الخاصة بها إلى وزير الحكم المحلي للمصادقة عليها، إلا أنه يلاحظ خلال العام ٢٠١٠ أن تلك المجالس لم يتم تجديد شرعية انتخابها حيث أصدر مجلس الوزراء قرارا باجراء انتخابات عام ٢٠١٠ إلا أنه عاد وألغى هذا القرار، كما أن التقارير التي تعدها هذه الهيئات المحلية يتم في غالب الأحيان اقرارها بأسلوب شكلي، ولقد ولدت هذه الظروف حالات عديدة من سوء استخدام المال العام انشغلت وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة بملاحقة هذه الحالات، وبالرغم من ازدياد عقد جلسات استماع لبعض الهيئات المحلية أمام المواطنين إلا أن هذا التقليد بقي محدوداً.

كلفة وفاتورة الوظيفة العامة رغم التحسن لا زالت مجالا لإهدار المال العام

استمر قطاع الخدمة المدنية يتطور نسبيا في العديد من المجالات فعلى سبيل المثال بدأ ديوان الموظفين منذ العام ٢٠٠٨ في نشر تقارير سنوية عن نشاطاته وكافة التطورات التي تطرأ على صعيد الخدمة المدنية من حيث التعيينات والترقيات... الخ (جدير بالذكر أن تقرير الديوان لعام ٢٠١٠ لم يصدر لحين اصدار تقرير الفساد)، كذلك فقد استمر خلال العام ٢٠١٠ التنسيق بين الجهات الوزارية المعنية مع ديوان الموظفين العام في معظم التعيينات التي جرت في القطاع العام وتم الالتزام بالإعلان أحيانا كثيرة عن الوظائف الشاغرة وتم إجراء امتحانات كتابية ومقابلات شفوية للمتقدمين لها حيث بلغ عدد الإعلانات الوظيفية التي نشرت خلال عام ٢٠١٠ على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام ٦٩ اعلان وظيفي، في حين بلغت عدد الاعلانات عام ٢٠٠٩ (٧١) اعلانا، وقد بلغت قرارات التعيين خلال العام ٢٠٠٩ (٤١٥١) قرارا منها (١٩٨٥) قرار تعيين لوزارة التربية والتعليم (٨٠٢) قرار تعيين لوزارة الصحة فيما توزعت باقي التعيينات والبالغة (١٣٦٤) على مختلف الوزارات والمؤسسات المدنية الفلسطينية دون بيان تفصيلات ذلك بشكل كامل^٤.

شهدت الخدمة المدنية منذ نشأتها العديد من العقبات التي أثرت على مستوى النزاهة والشفافية في مجالات ومستويات أعمالها ومبررات وشروط شغل الوظائف مما أدى إلى نشوء ظاهرة التضخم الوظيفي من ناحية وشيوع استخدام الوساطة والمحسوبية والمحاباة في عملية التوظيف من ناحية أخرى.

ويمكن القول أن كلفة فاتورة الرواتب عام ٢٠١٠ ما زالت تشكل المجال الأوسع لاهدار الموارد العامة وتعاني من الناحية العملية من عدة إشكاليات تتمثل أهمها في:

- **استمرار ظاهرة الموظف الوهمي:** لم يتم تبني سياسة حكومية حازمة وشاملة عام ٢٠١٠ في متابعة عدد من الأشخاص غير المحصور عددهم مسجلين على فاتورة وقائمة الوظيفة العامة ويتواجدون عمليا خارج اطار الخدمة في المؤسسات الرسمية المدنية أو العسكرية للسلطة مما أبقى فاتورة الرواتب والأجور مرتفعة جدا بالرغم من بعض القرارات التي اتخذت لضبط هذا التضخم غير المبرر واستمرت عام ٢٠١٠ وجود بعض تدخلات المتنفذين غير المشروعة وواسطة ومحسوبية في عمليات التعيينات والترقيات للوظائف العليا في القطاع العام.
- **رواتب العقود الخاصة المبالغ فيها مجال للتحايل:** استمرت السلطة (وزارات ومؤسسات عامة ومجلس وزراء) في توقيع عقود خاصة مع عدد من المستشارين والخبراء المحليين والدوليين للعمل لصالح السلطة وجددت عقود للبعض منهم كانت قد أبرمت قبل العام ٢٠١٠، صحيح أن القانون يسمح بذلك إلا أن الخروج عن المألوف في مستوى قيمة رواتب ومستحقات هؤلاء (رواتب تتعدى قيمة راتب رئيس الوزراء نفسه) يعكس حالة انعدام الشفافية في هذا المجال وكما يبدو لا تخضع هذه العقود لنظام معتمد ومعلن لشروط ومحددات وآلية تعيين الموظفين بعقود، الأمر الذي نتج عنه ليس فقط مجالا جديدا للتحايل على السياسة المعلنة بالحد من التعيينات الانتقائية والالتزام بنظام التشكيلات (حيث لا يتم غالبا الإعلان عن تلك الوظائف)، وإنما يتم تعيينهم غالبا وفق اعتبارات المحسوبية وبرواتب مبالغ فيها، وفي هذا تحايل على الأصول اللازمة للتعيين والواردة في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية.

٤. انظر الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام www.gpc.pna.ps

• **ترقيات استرضائية بعض كبار الموظفين:** لا يزال موضوع ترقية كبار الموظفين وخاصة ممن هم برتبة (وزير، لواء، عميد، وكيل، وكيل مساعد) يفتقد إلى سياسة وآلية واضحة تضمن تحقيق النزاهة والشفافية في هذا الأمر، مما جعل معظم هذه الترقيات تخضع لاعتبارات سياسية في ظل غياب معايير النزاهة والشفافية المعتمدة والمعلنة لذلك، فعلى سبيل المثال تضمن العدد الخامس والثمانون من الوقائع الفلسطينية^٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٥/٦ قرارات رئاسية بمنح عشرة أشخاص رتبة وزير ولدى مراجعة هذه القرارات لوحظ غياب أية معايير أو أسس توضح أسباب ودوافع الترقية. جدير بالذكر بأن كافة هؤلاء الأشخاص يتمتعون حسب قرار الترقية بحقوق وامتيازات الوزير، وما يتبعه ذلك من صرف نفقات وامتيازات ناهيك عن الحقوق التقاعدية التي سيحصل عليها هؤلاء الأشخاص عند إحالتهم إلى التقاعد، الأمر الذي سيؤدي في نهاية المطاف تحميل الخزينة العامة نفقات اضافية قد تدخل تحت اطار إهدار المال العام.

• **استمرار حركة الأشخاص بين القطاع العام والخاص دون ضوابط أو رقابة:** تلافيا لحدوث تضارب في المصالح أو اساءة في استغلال المعلومات التي يتوصل إليها العاملون في القطاع العام بحكم وظائفهم فالأصل أن يكون هناك نظام يضبط مسألة انتقال هؤلاء الموظفين إلى قطاعات أخرى خشية لاساءة استخدامهم لمعلومات كانت بحوزتهم لدى عملهم في القطاع العام واستمرار تأثيرهم على مراكز اتخاذ القرار في مكان عملهم السابق وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على المصلحة العامة والمال العام في آن واحد، وبالاطلاع على قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية الصادرة له يتضح أنه خلا من قيود تضبط مسألة انتقال موظفي القطاع العام إلى القطاع الخاص، الأمر الذي يُخشى معه أن يستغل هؤلاء الأشخاص المعلومات التي بحوزتهم وعلاقاتهم بالموظفين واستخدامها بشكل غير مشروع مما يلحق ضررا بالمال العام والمصلحة العامة.

أما في قطاع غزة فيلاحظ على قطاع الوظيفة العمومية خلال العام ٢٠١٠ ما يلي:

بعض المساعدات الدولية خاصة المساعدات العينية من أغذية وأدوية وأجهزة والذي يورد معظمها الى قطاع غزة عبر الأردن أو مصر وتمر عبر لجنة مصغرة في مكتب الرئيس وأحيانا وزارة الصحة أو عبر الجهات التنظيمية لحركة حماس في القطاع والتي تدار من خلال لجان غير مساءلة لا تقدم تقارير رسمية معلنة، ولا وضوح لجهة مرجعية لعملها .

• رئيس ديوان الموظفين في قطاع غزة^٦ حسب ما أفاد به قام بإدارة عملية التوظيف وفقا للأصول القانونية، وأن سياسة الوساطة والمحسوبية غير موجودة إطلاقا في عمليات التوظيف في الوظائف العادية، إذ أن عمليات التوظيف التي يجريها الديوان في غزة تتم من خلال اعلانات خارجية يطلع عليها الجميع ويتم تشكيل لجان خاصة من قبل مختلف الجهات الحكومية للوقوف على مستوياتهم المختلفة قبل اختيار الأفضل منهم لشغل الوظائف الحكومية.

• يتم اختيار شاغلي الوظائف العليا من قبل مجلس الوزراء فقط دون وجود معايير واضحة ومحددة حول ذلك.

٥. www.muqtafi.birzeit.edu

٦. انظر الموقع الالكتروني لديوان الموظفين العام www.gpc.pna.ps www.muqtafi.birzeit.edu

- يوجد لدى الديوان في غزة لجنة لاستقبال الشكاوى والاعتراضات المتعلقة بالوظيفة الحكومية، علماً بأنه لم يتم اطلاعنا على نماذج من هذه الشكاوى والاعتراضات، كذلك فقد أشار الديوان إلى أن موظفي الحكومة في قطاع غزة يتمتعون بأعلى درجات النزاهة حيث لم تسجل أي حالة تتعلق بقبول أو طلب هدايا أو رشوى كما أشار رئيس الديوان.

ادارة المال العام والعطاءات والمشتريات العمومية تحسن ملحوظ

تشكل الموازنة العامة العمود الفقري الذي يمكن من خلاله الحكم على مدى شفافية ونزاهة الاجراءات المتعلقة بادارة المال العام. ولكن في حالتنا الراهنة فان استمرار تعطل عمل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه المتعلقة باقرار الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، فان الموازنة لا تخضع من الناحية النظامية الدستورية لأية مساءلة رسمية حقيقية.

فيما يتعلق بشفافية الإيرادات فقد لوحظ تطوراً في هذا الصدد عام ٢٠١٠، حيث استمر تحويل الإيرادات كافة الى حساب الخزينة الموحد في وزارة المالية بما فيها ما كانت ترد مباشرة من بعض المانحين لبعض الأجهزة في المؤسسة الأمنية في السنوات السابقة.

قامت وزارة المالية بنشر تقارير شهرية على الموقع الالكتروني للوزارة أوضحت من خلالها الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، لكن المشكلة كانت ولا زالت تكمن في استمرار غياب منظومة المساءلة والرقابة المسؤولة عن فحص مدى دقة هذه التقارير وخاصة في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي الجهة الدستورية صاحبة الحق في الرقابة على أعمال وزارة المالية، إضافة إلى ضعف إمكانات ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على محتوى هذه التقارير بشكل كامل ودوري وفي الوقت المناسب. حيث يلاحظ أنه في نهاية العام ٢٠١٠ قام الديوان بالتدقيق على الحساب الختامي السنوي للسلطة الوطنية الفلسطينية عن السنة المالية ٢٠٠٨ والذي تم إعداده وتسليمه لديوان الرقابة لتدقيقه وذلك لأول مرة في تاريخ السلطة الوطنية والديوان، وقد أشار الديوان في هذا التقرير الى العديد من الملاحظات، من ذلك: لم يشمل الحساب الختامي المؤسسات التي لها موازنات مستقلة مثل سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال وكذلك الاستثمارات التي تملكها السلطة، عدم قيام هيئة البترول بإقفال وترصيد حساباتها في السنوات المالية السابقة للعام ٢٠٠٨ وعدم وجود تسويات بنكية صحيحة لمطابقة الأرصدة الدفترية مع الأرصدة النقدية، إضافة الى وجود فروق كبيرة بين الرصيد الدفترية لحساب البنك الخاص بهيئة البترول والمصادقات البنكية وعدم وجود رقابة داخلية على المبيعات والمشتريات، عدم امتلاك السلطة الوطنية لأي سجل موحد لجميع موجوداتها.^٧

يستخلص مما سبق:

- يعد تقديم الموازنة العامة من قبل الحكومة للمجلس التشريعي للمصادقة عليها والرقابة على تنفيذها احدى أدوات المساءلة والمحاسبة الهامة على المال العام، ولكن نظرا لاستمرار تعطل المجلس التشريعي خلال العام ٢٠١٠ فقد انضردت السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ورئيس السلطة باقرار هذه الموازنة والمصادقة عليها الأمر الذي شكل غياب أحد أهم مستويات المساءلة علماً أن بعض مؤسسات المجتمع المدني ممثلة بأمان تعقد جلسات استماع لوزير المالية حول الموازنة العامة، لكن هذا الاجراء لا يرتقي إلى حد المساءلة التي تقوم بها المؤسسات الرقابية الرسمية في هذا الصدد.

٧. تقرير منشور على الموقع الالكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية www.saacb.ps

• **المشتريات والعطاءات:** لم تتجح الحكومة خلال العام ٢٠١٠ في اصدار قانون العطاءات والمشتريات التي وعدت به عام ٢٠٠٩ لمعالجة الثغرات والنواقص في التشريعات القائمة بهذا الشأن (قانون العطاءات العامة للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامة)، كما لم تستكمل الحكومة اعداد الأنظمة المنفذة اللازمة، كما لم يتم عام ٢٠١٠ إنشاء وحدة مستقلة للإشراف على نشاطات الشراء العام برمته، وتقتصر أعمال الوزارة بهذا الشأن إلى دليل اجراءات لعمليات الشراء ملزمة للعمل في جميع الدوائر الحكومية لمعالجة الاجراءات جميعها ابتداء من الاعلان عن المناقصة وتقديمها وتقييمها وارساء العقود وادارتها وتسديد الدفعات وجرد قوائم الاستلام وتخزينها وتوزيعها أو اتلافها، ولكن وعلى الرغم من كل ما سبق ذكره وتعزيزاً لمبدأ الشفافية في مجال المشتريات الحكومية فقد قامت وزارة المالية خلال العام ٢٠١٠^٨ بالاعلان عن المشتريات الحكومية التي تستدعي اجراء عطاءات خاصة بها وذلك من خلال الصحف المحلية والموقع الالكتروني للوزارة حيث تنشر الوزارة من خلال هذا الموقع معظم العطاءات التي يجري الاعلان عنها والقرارات التي تتخذها لجنة العطاءات، كما يجري العمل على فتح العطاءات وترسيبتها في كثير من الأحيان أمام المتقدمين لها مع تسبب قرارات ترسية العطاءات وذلك لازالة أية شكوك قد تعترى المتقدمين حول حصول أي تلاعب في هذه العطاءات، إلا أنه لا زال هناك بعض الثغرات التي تؤثر على شفافية ونزاهة المشتريات والعطاءات الحكومية.

١. التحايل أحيانا من خلال تجزئة المشتريات للتهرب من الالتزام بشروط العطاءات واللوازم العامة.
٢. استمرار سياسة شراء المقرات او استئجارها بطريقة مباشرة دون وضوح جهة الرقابة.
٣. عدم وجود قواعد تحول دون تضارب المصالح لاجراءات لجان العطاءات إضافة إلى عدم وجود مدونات سلوك خاصة بهم، كما خلت هذه التشريعات من عقوبات رادعة لكل من يتلاعب في العقود الادارية او يسيء استخدام موقعه او لا يقوم بالابلاغ عن جرائم الفساد التي تقع في العطاءات العامة والعقود الادارية.
٤. استمرت عام ٢٠١٠ حالة العمل بموجب قرارات استثنائية وتشكيل لجان خاصة لبعض العطاءات أو المشتريات.

• **مالية الأجهزة الأمنية:** من الجدير ذكره أن بعض التحسن قد حصل في مجال الادارة المالية العسكرية من حيث اشراف مباشر من وزارة المالية على توفير المستلزمات واجراء العطاءات واعادة بناء المقرات وتوفير مصاريف النثریات بشكل منتظم، وقد تعزز ذلك بإنشاء الادارة المالية العسكرية في العام ٢٠١٠ حيث لم تكن منجزة من ذي قبل ولكن حتى الان فإن الرقابة الرسمية (ديوان الرقابة المالية والادارية والمجلس التشريعي) غير فعالة في مجال الرقابة على مالية الامن بما فيها كلفة الرواتب الاجمالية ومدى دقة وحقيقة من منهم على رأس عملهم في الأجهزة الأمنية.

إدارة المال العام في قطاع غزة:

• أقر المجلس التشريعي في كانون الثاني لعام ٢٠١٠ مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٠، ويلاحظ من خلال قراءة بعض بيانات هذه الموازنة أن النفقات العامة قد بلغت ٥٤٠ مليون دولار، توزعت على قطاع الأمن والنظام العام بنسبة ٨٣،٣٢٪، الادارة المالية ٠١،٣٢٪، الخدمات الاجتماعية ٤١،٣١٪، التنمية الاقتصادية ٥٩،١٪ الادارة العامة (وتشمل المجلس التشريعي، ديوان الرقابة المالية والادارية، ديوان الموظفين العام) ٩٦،٠٪. وبقراءة سريعة لهذه النسب

يلاحظ ضآلة الشفافية الضرورية لقراءة الموازنة المقررة.^٩

- قامت الحكومة المقالة في قطاع غزة بالتصرف بالأراضي الحكومية خارج نطاق القوانين والنظم المعمول بها حسب ادعاء السلطة في الضفة وهذا الأمر بحاجة إلى متابعة جدية للوقوف على حقيقة بيع الأراضي الحكومية في غزة وما إذا كانت تتم وفق القانون ووفق اجراءات تتسم بالنزاهة والشفافية وتحد في نهاية المطاف من إهدار المال العام، خاصة في ظل عدم قدرة أمن الوصول إلى معلومات تؤكد أو تنفي ذلك بسبب رفض التعاون من الجهات الرسمية والمسؤولة.^{١٠}

ضبط استخدام المركبات الحكومية ... خطوة على طريق ترشيد استخدام المال العام

شهد العام ٢٠١٠ تطوراً إيجابياً في موضوع ضبط إهدار المال العام الناتج عن استخدام المركبات الحكومية بصورة عشوائية فتحت المجال للبعض لاستخدام هذا المال العام لأغراضه الشخصية والتمتع بإمتيازات الوقود المجاني والترخيص والتأمين حيث اتخذ مجلس الوزراء الفلسطيني القرار رقم (١٢/٦٣/١) بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية في القطاع المدني، وبموجب هذا القرار فقد تم حصر استخدام وسائل النقل الحكومي بالعمل الرسمي فقط، وسحب كافة المركبات الحكومية من عهدة الموظفين وتحويل معظمها لسيارات حركة تدار مركزياً من الوزارات والمؤسسات المختلفة في خدمة الصالح العام وبيع الفائض منها للموظفين الذين كانوا يستخدمونها ووقف مخصص المحروقات والتأمين والترخيص والصيانة لهذه المركبات المباعة.



رسم: أيمن ضراغمة

وسيكون لهذا القرار انعكاسات ايجابية بالتوفير على الخزينة الفلسطينية، خاصة إذا ماتم استكمال اعمال الترشيد والتشرف لتشمل مجالات اخرى وبالضرورة تطبيق هذه الاجراءات على الجميع دون استثناء، أي أن يتم بيع المركبات بالمزاد للموظفين ضمناً لتوفير فرص متكافئة وتطبيق أسس استخدام المركبات الحكومية على المركبات المُشتراة من قبل المانحين في المشاريع التي تنفذها الوزارات والمؤسسات العامة غير الوزارية والبحث عن افضل السبل لتنظيم استخدام المركبات للاجهزة الامنية والتي جميعها يجب أن تخضع للتأكد من أن السيارة تستخدم لاغراض العمل فقط.

وعلى الرغم من الايجابيات السابقة التي حققها القرار، إلا انه يجري الانتقاد عليه من الناحية العملية وذلك من خلال استغلال العديد من الوزارات والمؤسسات العامة لسيارات الحركة والبالغ عددها حوالي ١٤٠٠ سيارة واستخدامها من قبل الموظفين بشكل شخصي وذلك بشكل واضح جدا كما هو الحال بالنسبة لـ (وزارة الصحة، وزارة الزراعة، وزارة الحكم المحلي، وزارة المالية، وزارة الأوقاف، وزارة العمل، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الشؤون الاجتماعية، هيئة البترول) وبشكل

٩. انظر الموقع الالكتروني للمجلس التشريعي في قطاع غزة، مجلة البرلمان، صادرة بتاريخ ١/٥/٢٠١٢ www.plc.gov.ps

١٠. تقرير منشور على شبكة فراس الاعلامية بتاريخ ١/٥/٢٠١٢ www.fnpn.net

اقل كما هو الحال بالنسبة لكل من (وزارة التربية والتعليم، وزارة الداخلية، وزارة الثقافة)، إن الموظفين الذين يستخدمون سيارة الحركة بشكل شخصي قد أعيدت لهم بدل مواصلاتهم وتحمل الخزينة العامة مصاريف هذه المركبات من ترخيص وتأمين وصيانة ومحروقات تحت شعار استخدامها للحركة في حين أنها ليست كذلك واقعياً. الأمر الذي يثير الشكوك في رغبة البعض لافشال التوجه العام بالترشيد، إضافة الى تدخل العديد من المسؤولين للتوسط بالإفراج عن سيارات الحركة التي تم حجزها نظراً لاستخدامها من قبل بعض الموظفين بشكل شخصي وذلك تحت حجج وهمية وغير صحيحة.¹¹

الخوف وعدم محاسبة كبار الفاسدين يعيق الإبلاغ عن الفساد

يعتبر مبدأ حق المواطن في الاستئناف على القرارات الادارية والتظلم وتقديم الشكاوى أداة هامة لحماية حقوق المواطنين من الانتهاك كما أنها تساهم في تحسين أداء المؤسسات وترفع من جودة وسرعة أداء الخدمات المقدمة للمواطنين، وتعزز مساءلة موظفي الادارة بخصوص أعمالهم وأداءهم، ويتضح من خلال التقرير الذي أعدته مؤسسة أمان خلال العام ٢٠١٠ عن واقع وحدات الشكاوى في المؤسسات العامة، أن معظم الوزارات أصبح لديها وحدات أو أشخاص مخولين باستقبال الشكاوى وقد تم فحص هذا الجانب من قبل أمان في خمس وزارات واتضح أن الشكاوى التي ترد إلى وحدات الشكاوى في المؤسسات التي شملها التقرير (مجلس الوزراء، وزارة التربية والتعليم، النقل والمواصلات، الاقتصاد الوطني، الداخلية، الصحة) تتركز على أمور ومجالات خدمتية وأخرى ادارية بينما لم تصل إلى هذه الوحدات شكاوى أو معلومات تتعلق بقضايا فساد، ونفس الشيء يقال بالنسبة للشكاوى التي وصلت إلى المجلس التشريعي حيث لم يرد الى ديوان الشكاوى فيه خلال عام ٢٠١٠ شكاوى تتعلق بالفساد. ولعل ذلك يرجع بالطبع إلى عدم معرفة المواطنين بان هذه الوحدات تستلم هذا النوع من المعلومات وذلك يرجع إلى غياب الأنظمة الخاصة بالإبلاغ عن أعمال الفساد وكذلك الأنظمة المتعلقة بحماية المبلغين والشهود من أية تهديد أو ايذاء نتيجة ابلاغهم عن أعمال الفساد، كما أن الثقافة السائدة لا زالت تعتبر الإبلاغ عن الفساد نوع من أنواع الوشاية.

على صعيد آخر، شهد العام ٢٠١٠ تطوراً في مجال وضوح الجهة التي يتم الإبلاغ اليها عن أعمال الفساد وذلك عقب انشاء هيئة مكافحة الفساد حيث تلقت هذه الهيئة منذ نشأتها العديد من الشكاوى صنف البعض منها على أنها تتعلق بقضايا فساد، ومن واقع اعمال هيئة مكافحة الفساد حديثة الولادة والنشأة أن حالات الإبلاغ عن الفساد محدودة جداً لا تتناسب والواقع الموجود أو الصورة النمطية الانطباعية في المجتمع والتي تشير بصورة مبالغه احياناً الى وجود رشوة أو فساد، وكما يبدو أن هذا الإنطباع تعزز لدى العامة نتيجة عدم الشعور بمصداقية السلطة في محاسبة كبار الفاسدين.

استمر مركز المناصرة والارشاد القانوني في مؤسسة أمان في استقبال مواطنين يطلبون مساعدة قانونية أو دعم ومناصرة أو حماية بشأن معلومات أو شكاوى أو ادعاءات ذات علاقة بقضايا فساد حيث تابع المركز هذه المعلومات والادعاءات التي قدمت خلال العام ٢٠١٠ مع الجهات الرسمية ذات العلاقة. وقد بلغ إجمالي عدد المتوجهين للمركز ١٤٥٢ متوجه، بلغت نسبة مقدمي هذه الادعاءات من العاملين في القطاع الخاص والعاطلين عن العمل ١٤٪ من إجمالي البلاغات المقدمة، كما بلغت نسبة مشاركة اصحاب المصالح الخاصة في تقديم الشكاوى ٢٤٪. في حين أن نسبة المشتكين العاملين في القطاع الاهلي وصلت الى ٦٪، وأخيراً كانت النسبة الأعلى من الشكاوى مقدمة من قبل الموظفين العاملين في القطاع العام حيث وصلت ٢٨٪.

١١. مقابلة مع السيد محمد الحلاق- مدير عام النقل الحكومي في وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١١/٢/٥

انحصرت أشكال الفساد المشتبه بوجودها في الشكاوى التي وردت للمركز في العام ٢٠١٠ في الأشكال التالية: استغلال المنصب العام، تضارب المصالح، اختلاس وإهدار المال العام، الكسب غير المشروع، والرشاوي، والواسطة والمحسوبية.

أما بالنسبة لشكل الفساد الأكثر ظهوراً في الشكاوى فقد تبين أن استغلال النفوذ الوظيفي الشكل الأكثر تكراراً في معظم الشكاوى وقد حصل على أعلى نسبة وصلت إلى ٢٦٪، وتلاها في الترتيب شكل الواسطة والمحسوبية والمحابة الذي حصل على ٢٤٪، وبنسبة قريبة منها كانت إهدار المال العام الذي ظهر بنسبة ١٩٪ من مجمل الأشكال الواردة، أما اختلاس المال العام فقد ظهر بنسبة ١١٪، أما الكسب غير المشروع والرشاوي فقد ظهر كل منهما بنسبة ٦٪، وأخيراً ظهر تضارب المصالح بنسبة ٩٪.

ومن الملاحظ أن الخلافات والرغبة في تصفية الحسابات الشخصية تشجع لأسباب كيدية تحريك الأشخاص للإبلاغ عن الفساد خاصة في الهيئات المحلية الريفية والهيئات العامة غير الوزارية بينما في القطاع الخاص يتم تحفيز البعض من أجل الإبلاغ في حال خسارة المشتكي العطاءات مع القطاعات العامة والهيئات المحلية.

السلامة الأمنية شكل من أشكال الفساد السياسي

إعتمد شرط الحصول على شهادة السلامة الأمنية من أجهزة الأمن الداخلي أحد الشروط الجديدة الواجب توافرها للمتقدمين للتوظيف العامة خلال العام ٢٠١٠ وحتى الآن دون أن يستند ذلك لأي أساس قانوني وبشكل خالف مبدأ المشروعية، هذا الشرط بعد الانقسام تمت ممارسته من قبل الحكومات القائمة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة على أساس الانتماء الحزبي أو السياسي، حيث أصبح يشكل البوابة الواسعة للتمييز في تولي الوظائف العامة وللإقصاء الوظيفي، ولتفشي الواسطة والمحسوبية والمحابة، وامتد نطاق ممارسته في مجالات الترقيات والتنقلات والحقوق والامتيازات والحوافز والمكافآت والتقييمات وغير ذلك من الشؤون الوظيفية، حيث تم تحت ذريعة هذا الشرط حرمان بعض الأشخاص من تولي الوظائف العامة، إضافة إلى فصل بعض الأشخاص اللذين يشغلون وظائف عمومية إضافة إلى وقف روايتهم، وقد تجلى ذلك بشكل واضح في قطاع التربية والتعليم في العام ٢٠١٠، فعلى سبيل المثال بررت وزيرة التربية والتعليم في العديد من الكتب الصادرة عنها والتي كان آخرها في عام ٢٠١٠؛ عدم الموافقة على تثبيت معلمين في قطاع التربية والتعليم بحجة عدم موافقة الجهات المختصة على ذلك، ولا يخفى هنا أن المقصود في هذا الصدد الأجهزة الأمنية ممثلة بجهاز المخابرات العامة والأمن الوقائي في الضفة الغربية. وفي قطاع غزة جرى إقصاء أعداد كبيرة من المدراء العاميين والمدراء بنقلهم إلى وظائف هامشية بسبب انتمائهم لحركة فتح وجرى استبدالهم بأشخاص موالين لحركة حماس بصفتها السلطة القائمة في قطاع غزة.

ومن الأمثلة على سوء استخدام شرط السلامة الأمنية قيام مدير عام الاستخبارات العسكرية في كتاب موجه إلى ميسر أمور الخدمات الطبية العسكرية بتاريخ ٢٠١٠/٨/٩ بتعليق عدم موافقته على تعيين أحد الأشخاص في الخدمات الطبية تحت ذريعة أن والده من المناصرين لحركة حماس^{١٢}. بلا شك، فإن زج شرط السلامة الأمنية في مجال التوظيف العامة يعد أحد أشكال الفساد السياسي، حيث تنفرد الأحزاب الحاكمة في تعيين منتسبها بغض النظر عن كفاءتهم، وإقصاء غير الموالين

١٢. كتاب رسمي صادر عن مدير عام الاستخبارات العسكرية بتاريخ ٢٠١٠/٨/٩ حول الموضوع.

لها عن شغل الوظائف العامة.

في قطاع غزة أعلن رئيس ديوان الموظفين عن إلغاء شرط السلامة الأمنية في عملية التوظيف ورفض التعامل بها في نطاق الوظيفة العمومية سواء من حيث التعيين أو الترقية أو الحقوق والواجبات الوظيفية. ^{١٢} ولكن هذا لا يتعارض مع سياسة الاقصاء المنهجية للمواقع الادارية القيادية والتي أصبحت شبه محتكرة لحركة حماس وهذا شمل المواقع المدنية (الوظيفة العامة) والمواقع الخاصة بالأجهزة الأمنية.

تقديم اقرارات الذمم المالية.... قانون مع وقف التنفيذ

على الرغم من أن بعض القوانين السارية في الأراضي الفلسطينية وفي مقدمتها القانون الأساسي تتطلب تقديم اقرارات بالذمة المالية من قبل بعض فئات الموظفين العموميين بجانب الأشخاص الذين يتبوؤن مناصب متقدمة في ادارة الشأن العام كما هو الحال بالنسبة لرئيس السلطة وأعضاء مجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والقضاة ورؤساء بعض الهيئات والمؤسسات العامة، إلا أن هذه النصوص بقيت في كثير من الأحيان حبرا على ورق ولم تترجم إلى اجراءات فعلية على أرض الواقع، حيث لم يقدم بعض المذكورين أعلاه سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة خلال العام ٢٠١٠ أية اقرارات بدمهم المالية إلى الجهات المفترض تقديم الاقرارات إليها. جدير بالذكر أن أعضاء الحكومة في غزة يقدمون اقرارات ذمهم المالية إلى رئيس الوزراء في غزة، علما بأن رئيس الوزراء ليس الجهة القانونية المخولة باستلام اقرارات الذمم المالية.

وإذا كانت محكمة العدل العليا تستقبل اقرارات الذمم المالية للرئيس والوزراء وأعضاء التشريعي والقضاة، فإن هيئة مكافحة الفساد لم تكن جاهزة بعد عام ٢٠١٠ لاستقبال هذه الاقرارات حيث لم يتم استحداث الادارة ولم يتم انجاز نظام خاص ونماذج محددة لذلك بل لم يتم حصر هؤلاء الأشخاص المكلفين بتقديم اقرارات الذمة المالية.

مدونات قواعد السلوك لموظفي القطاع العام بحاجة إلى تطبيق

يُلاحظ أن قرار المصادقة على المدونة لم يُنشر في الوقائع الفلسطينية، كما لم يصدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء أية رسالة تنفيذية بخصوص المدونة بما يفيد الاتجاه فعلياً نحو تطبيقها في جميع الوزارات، كما لم يتم طباعة و تعميم المدونة نفسها على الوزارات والمؤسسات العامة، إضافة الى عدم تنظيم ورشات عمل للتعريف بمضمون المدونة أو التدريب عليها في إطار عملية التحضير لتطبيقها.

وبدلاً من أن يقوم ديوان الموظفين العام باعتماد المدونة المشار إليها والتي سبق ان طورت ووقعت عليها نقابة العاملين في الوظيفة العامة ونقابة المعلمين فقد اتجه الديوان عام ٢٠١٠ إلى تشكيل لجنة خاصة وذلك للعمل على اعداد مدونة سلوك فلسطينية لموظفي القطاع العام المدنيين وطلب مساعدة اطراف ومانحين دوليين؟^{١٣} ويعد هذا التوجه من قبل الديوان مضيعة للوقت وإهدارا للمال العام إذ كان يفترض من الديوان أن يعمل على اعتماد المدونة المشار إليها وتطويرها إذا لزم الأمر وتدريب الموظفين على كيفية تطبيقها والالتزام بالقواعد السلوكية الواردة فيها.

١٢. تصريح منشور لرئيس ديوان الموظفين العام في قطاع غزة. www.diwan.ps



على صعيد آخر فقد شهد القطاع العام تطوراً ايجابياً فيما يخص تطبيق بعض مدونات السلوك لفئات وظيفية خاصة في اطاره ولعل أبرز مثال على ذلك مدونة السلوك القضائي، حيث صدرت هذه المدونة رسمياً بموجب قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، ونشرت في الوقائع الفلسطينية، وهي تستند أساساً لقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. وهذه المدونة خاصة بالقضاة، وقد جرى تطبيق هذه المدونة على أرض الواقع، وعقدت للعاملين في السلطة القضائية العديد من الورش التدريبية على كيفية

الالتزام بها، كما أن هيئة التفتيش القضائي تراقب مدى تقيد القضاة بأحكام مدونة السلوك القضائي.^{١٤}

ومن الانجازات التي رصدت أيضاً في العام ٢٠١٠ فيما يخص الأجهزة الأمنية اعتماد مدونة سلوك للعاملين في جهاز المخابرات العامة وهو ما لم يكن عليه الحال كما جاء في تقرير الفساد عام ٢٠٠٩. كذلك تم انجاز مدونة خاصة بالنيابة العامة.

واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في بعض القطاعات الخدمائية

(الصحة، التعليم، النقل والمواصلات، المياه)

انطلاقاً من التزام السلطة الوطنية الفلسطينية بالعمل من أجل تحقيق أهداف الألفية التنموية المقررة من هيئة الأمم المتحدة وبضرورة تعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة في مجال الخدمات الأساسية التي تقدم للمواطن الفلسطيني، قررت أمان عام ٢٠١٠ إعداد بعض الأوراق ذات العلاقة بواقع نظام النزاهة في هذه الخدمات الأساسية لتحديد مواقع الضعف والقوة مع بعض التوصيات وقد تمت هذه العملية من خلال ورشات عمل بحضور ذوي العلاقة في هذا المجال، ومن الضروري التوضيح أن هذا النوع من المراجعات لا يتعلق بموضوع تقييم الأداء للوزارة المعنية أو القائمين عليها، وإنما يصف الواقع (بيئة العمل) ذات العلاقة فقط بشفافية الاجراءات والقرارات وتداول المعلومات ومدى فعالية نظم الرقابة والمساءلة وفحص وجود مدونات سلوك وتطبيقها في العمل.

قطاع الصحة :

يعتبر قانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤ الإطار القانوني الناظم لأعمال وزارة الصحة الفلسطينية، حيث عالج هذا القانون العديد من الإجراءات المنظمةة لمختلف الأنشطة التي تقوم بها وزارة الصحة، إلا أنه على الرغم من مرور ما يزيد عن ست سنوات على إقرار القانون، إلا أن وزارة الصحة وبالتعاون مع مجلس الوزراء لم تنته من وضع الأنظمة التنفيذية اللازمة للقانون بشكل عام، وبإلقاء الضوء على واقع قطاع الصحة لعام ٢٠١٠ من حيث الالتزام بمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة يتضح ما يلي:

- شهد العام ٢٠١٠ اعداد مدونة سلوك للموظفين العاملين في القطاع الصحي الحكومي بالتعاون مع مؤسسة أمان بناء على طلب وزير الصحة، وقد جرى تعريف الموظفين العاملين في القطاع الصحي الحكومي بأبرز ما تضمنته هذه المدونة من خلال ورش تدريبية تم تنظيمها من قبل مؤسسة أمان بالتعاون مع وزارة الصحة خلال كانون الأول ٢٠١٠.
- تنشر الوزارة على صفحتها الالكترونية^{١٥} العديد من التقارير ذات العلاقة بالأمور الصحية اضافة إلى بعض التقارير المتعلقة ببعض الجوانب المالية فعلى سبيل المثال نشرت وزارة الصحة خلال شهر ١٢ / ٢٠١٠ تقريراً عن واقع الذمم الدائنة لوزارة الصحة، وتضم التقارير المذكورة حسابات شركات الأدوية المورد لوزارة الصحة وكذلك حسابات المستشفيات التي تشتري منها وزارة الصحة خدمات طبية، إضافة إلى الشركات المورد للمستهلكات الطبية والمواد المخبرية وغيرها، ان من شأن هذا الاجراء تكريس مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص حيث يستطيع كل مورد مقارنة نفسه بأي جهة منافسة أخرى ومعرفة ما الذي يجري حوله دون أي غبن أو إخفاء لأي معلومة، وبالتالي سوف يخلق هذا الأمر جواً من المنافسة الشريفة بين كافة الموردين لوزارة الصحة.



• استقبلت وحدة الشكاوى في وزارة الصحة خلال العام ٢٠١٠ (٦١) شكوى منها ٥٠ شكوى ذات طبيعة خدمتية و ١١ شكوى ذات طبيعة ادارية، وقد انجز منها ٢٧ شكوى و ٢٢ شكوى قيد المتابعة وشكوتين تم التحفظ عليهما، وعلى الرغم من احتواء الموقع الالكتروني لوزارة الصحة على زاوية خاصة لاستقبال شكاوى الجمهور إلا أن صناديق الشكاوى المتوفرة في المدن يشكل الاداة الابرز كما أن هناك عشرات المراكز التابعة لوزارة الصحة لا يتوافر فيها صناديق شكاوى.^{١٦}

• بإلقاء الضوء على واقع بعض الخدمات التي تقدمها

وزارة الصحة في العام ٢٠١٠ وبالذات خدمة صرف الأدوية وخدمة العلاج في الخارج يتضح أنه بالنسبة لخدمة العلاج في الخارج لوحظ تطور في هذا المجال وذلك من حيث تقليل فرص الوساطة والمحسوبة للحصول على خدمة العلاج وذلك بالالتزام بتطبيق الاجراءات المقررة وفق الانظمة والتعليمات المعمول بها في وزارة الصحة، كذلك تقليل حالات التحويل للعلاج بالخارج وتوجيه معظم التحويلات نحو المستشفيات المحلية التي تتوافر لديها الامكانيات اللازمة الأمر الذي انعكس ايجابا من خلال التوفير على الخزينة العامة وساهم في رفع قدرات وكفاءات الطواقم المحلية. على الرغم مما سبق فإنه لا زال هنالك بعض الاشكاليات التي تعتري خدمة العلاج في الخارج؛ من ذلك لا زالت الوساطة والمحسوبة تلعب دورا في التحويلات العلاجية وذلك من خلال تحويل أشخاص للعلاج سواء داخليا أو خارجيا دون اتباع الاجراءات المقررة في هذا الشأن ودون أن تستدعي حاجتهم لذلك. اضافة الى ذلك غياب الرقابة على تقارير العلاج في الخارج، إذ أن الأصل أن المريض عندما يتم تحويله للعلاج خارج وزارة الصحة يكون لديه تقرير يوضح خدمة العلاج المطلوب إجراؤها له، ويتعين على الجهة التي تقوم بتقديم الخدمة أن تقدم خدمة العلاج المذكورة في تقرير وزارة الصحة وان تعيد للوزارة تقريرا بشأن الخدمة التي تم تقديمها للمريض فقط، لكن في الواقع فان هناك بعض الجهات التي تقدم خدمة العلاج لا تتقيد بالتقرير الوارد من وزارة الصحة وتقوم بتقديم خدمات ضرورية وأخرى غير ضرورية للمريض بهدف رفع فاتورة العلاج وفي النهاية تحصل على قيمة الفاتورة التي تقدمها في ظل غياب أي دور رقابي أو محاسبي لوزارة الصحة على ذلك. من ناحية اخرى فان هناك احيانا غياب للعدالة والمساواة في توزيع خدمة العلاج على المستشفيات الخاصة داخل فلسطين، وبهدف الحد من ذلك فقد اصدر وكيل وزارة الصحة تعميما يوضح بموجبه أن العلاج يتم أولا في المستشفيات الحكومية، فان تعذر ذلك تكون الأولوية لمستشفيات شرق القدس نظرا لكفاءتها ودعمها من الناحية الاقتصادية والسياسية، ومن ثم للمستشفيات غير الحكومية وأخيرا للمستشفيات الخاصة على أن يجري التحويل لها بعدالة ومساواة، ولكن هذا التعميم لم يطبق على ارض الواقع ويجري هناك تمييز في التحويل.^{١٧}

• أما فيما يتعلق بقطاع الأدوية ٢٠١٠ قامت وزارة الصحة بالحصول على الأدوية بواسطة الشراء من خلال لجنة العطاءات

١٦. تقرير وحدات الشكاوى في المؤسسات العامة، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان، كانون اول ٢٠١٠ ص٦

١٧. مقابلة مع د. عنان المصري - وكيل وزارة الصحة - بتاريخ ٧-٢-٢٠١١.

المركزية بالتعاون مع اللجان الفنية المختصة في وزارة الصحة، حيث جرى الاعلان عن هذه العطاءات في الصحف المحلية ومن خلال الموقع الالكتروني وتم عملية ترسية هذه العطاءات وفقا للاجراءات المعمول بها في وزارة المالية. كما حصلت الوزارة على بعض الأدوية من التبرعات وقد حصل تطور واضح في هذا الصدد، بعد أن كانت الجهات المتبرعة هي التي تتحكم في نوعية واصناف الأدوية التي يتم التبرع بها، الأمر الذي كان يتسبب سابقا في اتلاف كميات كبيرة من الأدوية نظرا لعدم الحاجة إليها وانتهاء صلاحيتها وهو الأمر الذي ما زال معمولا به في قطاع غزة، أما في الضفة الغربية فمع بداية العام ٢٠١٠ أصبحت وزارة الصحة هي التي تضع شروط التبرع للجهات المتبرعة من حيث الأصناف المطلوبة وكميتها وأوصافها وتسجيلها وانتهاء صلاحيتها.

• أما من حيث تخزين وتوزيع واتلاف الأدوية، فوفقا للتقرير الذي أعدته مؤسسة أمان لهذا الغرض للعام ٢٠١٠ لوحظ عدم صلاحية المستودعات للتخزين نتيجة الرطوبة المرتفعة الموجودة بها مما أدى إلى اتلاف بعض الأدوية، ولوحظ أيضا أن الأقسام التي تُخزن فيها الأدوية غير منظمة ومفصولة عن بعضها بطريقة تضمن امن وسلامة كل قسم من أعمال السرقة والتهرب، ناهيك عن عدم وجود تعليمات واضحة ومكتوبة على مدخل كل قسم تضم المعلومات الخاصة بكل قسم من حيث الكمية وتاريخ الانتهاء وأسماء الأدوية وأرقامها وغير ذلك من معلومات، كما أن عملية توزيع الأدوية لا تتم وفق آليات توزيع مكتوبة ومعتمدة في المستودعات المركزية^{١٨}. لكن بعد منتصف العام ٢٠١٠ حصل تطور ملحوظ على صعيد التخزين حيث تم استئجار مستودعات جديدة للتخزين (تعكف الوزارة حاليا على بناء مستودعات جديدة) الأمر الذي ساهم في تقليل كمية الأدوية التالفة نتيجة سوء التخزين.

• في إطار الإجراءات التي تتخذها وزارة الصحة لمكافحة الأدوية الفاسدة، فإن هناك العديد من الإدارات الداخلية في الوزارة تقوم بمهام الرقابة والتفتيش على الأدوية من ذلك دائرة تسجيل الأدوية، دائرة التفتيش على المصانع، دائرة الرقابة الصيدلانية، وفي حال تم ضبط أدوية فاسدة فإن الوزارة تتخذ إجراءات عقابية بحق المخالفين من ذلك إغلاق المستودع الطبي، أو سحب رخصة الاستيراد، أو إغلاق المصنع أو الشركة المخالفة، وذلك إضافة إلى تحويل الملف للنيابة العامة لاستكمال الإجراءات القانونية. وبخصوص قضية الأدوية الفاسدة التي أثرت قبل عامين فقد اتخذت الوزارة عدة إجراءات بحق المخالفين من ذلك إغلاق بعض مستودعات الأدوية وسحب رخص الاستيراد من الجهات المخالفة. ولا زالت بعض هذه القضايا منظورة حاليا لدى النيابة العامة، حيث أن دور وزارة الصحة يقف عند تحويل الملف للنيابة العامة، وتقوم النيابة بدورها باستكمال الإجراءات القانونية اللازمة، وما زال موضوع توزيع الأدوية غير الصالحة للاستعمال وتهريبها للسوق الفلسطيني أحد أهم مجالات الفساد التي تؤثر على المواطن.

• جرى تحسن في مجال العطاءات التي تتم في وزارة الصحة من حيث إجراءاتها، حيث تم الإعلان عنها عام ٢٠١٠ في الصحف المحلية والموقع الالكتروني للوزارة وأتيحت الفرص للجهات المعنية بفرصة الدخول في العطاء وجرى فتح العطاءات بحضور المتقدمين وأمام وسائل الإعلام أحيانا وبالرغم من ذلك لا زالت هناك بعض المؤشرات التي تؤثر أحيانا على نزاهة وشفافية بعض العطاءات من ذلك أن قانون اللوازم العامة يقضي بأن لجان العطاءات الخاصة التي تشكل داخل الوزارة تكون برئاسة وكيل الوزارة، الذي تم ابعاده بسبب خلافات مع الوزير حيث يرأس الوزير شخصيا هذه اللجان، كذلك جرى أحيانا منع بعض الجهات من التقدم لبعض العطاءات وذلك بحجة عدم استكمالها لإجراءات

١٨. لمزيد من التفصيل انظر تقرير امان حول «شراء وتخزين وتوزيع واتلاف الادوية في وزارة الصحة الفلسطينية ايار ٢٠١٠».

الترخيص فالأصل أن تتخذ الوزارة إجراءات بحق الجهات المخالفة فور حدوث المخالفة وان لا تنتظر لتثير الأمر عند طرح العطاءات، كما أن معالجة التظلمات التي تقدم من قبل الجهات التي لم ترسّ عليها العطاءات يترك الأمر للوزير لاتخاذ القرار الذي يراه مناسباً بخصوص موضوع التظلم.^{١٩}

• استمر عام ٢٠١٠ واقع اوضاع المستشفيات الحكومية بشكل عام كما كان عليه عام ٢٠٠٩ من حيث آلية الادخال وتحديد مواعيد العمليات واستمرار الاعتماد على دور الاطباء الأخصائيين العاملين في تحديد ذلك مما يفتح المجال للواسطة والمحسوبية والمصلحة الخاصة حيث ما زال معظم الأخصائيين يعملون في عياداتهم الخاصة بسبب تدني الرواتب الحكومية.

خلاصة القول يتضح من خلال رصد قطاع الصحة الفلسطيني أنه جرى تحسن في موضوع الحفاظ على المال العام، لكن عدم استكمال الأنظمة التفصيلية لعدد كبير من التشريعات المقررة للسلطة يعيق عملية التنفيذ ويفتح مجالاً للاجتهاادات الشخصية للعاملين ويحد من الشفافية والنزاهة والمساءلة، وفيما يخص العلاج بالخارج لا يزال هناك مجال لتدخل الواسطة والمحسوبية، وبشأن معالجة جميع الاشكالات المتعلقة بوجود حالات تضارب مصالح بين الاطباء الاخصائيين واستمرار ظاهرة الواسطة والمحسوبية لم تنجح وزارة الصحة في ايجاد نظام صحي جديد يعالج هذه الاشكالات عام ٢٠١٠.

قطاع التعليم

تم التركيز في هذا القطاع على بعض المؤشرات المتعلقة بالنزاهة والشفافية المتعلقة بتقديم بعض الخدمات التعليمية اضافة إلى فحص بعض الاجراءات والسياسات والتي يحتمل أن تكون بيئة مهيئة لانتشار بعض مظاهر الفساد فيها، وذلك على النحو التالي:

• استقبلت وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم خلال العام ٢٠١٠ (٣٦٥) شكوى منها (١٧٠) شكوى ذات طبيعة خدماتية و(١٩٥) شكوى ذات طبيعة ادارية، وقد أنجز من مجموع هذه الشكاوى (٣٥٥) شكوى فيما بقيت ١٠ شكوى قيد المتابعة، وتعمل وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم وفقاً للآلية الواردة في نظام مجلس الوزراء المتعلق بنظام وحدات الشكاوى في الوزارات والمؤسسات العامة.^{٢٠}

• شهد العام ٢٠١٠ تطوراً ملحوظاً في مجال المنح والبعثات الدراسية من حيث الاعلان عن هذه المنح، وتبني آليات شفافة ونزيهة في عملية الاختيار، وهو الامر الذي يمكن استخلاصه من خلال بعض مؤشرات الاستطلاعات التي جرى تنفيذها بهذا الخصوص، كما قامت وزارة التعليم العالي بوضع دليل الاجراءات الخاص بالادارة العامة للمنح والخدمات الطلابية وتم نشره على الموقع الالكتروني للوزارة ويحتوي على انواع المنح المتوفرة للطلبة من داخلية وخارجية وألية تقديم الطلبات وفرزها ومعايير اختيار المرشحين، والاجراءات القانونية المتبعة بعد الترشيح والتغطية المالية للمنح الدراسية وغير ذلك من المعلومات التي يحتاجها الطلبة. لكن من جهة أخرى استمرت بعض الاشكاليات فيما يتعلق بالمنح الجامعية، بسبب غياب التنسيق ما بين وزارة التعليم العالي والجامعات الفلسطينية، كما استمر عام ٢٠١٠ تدخل بعض السفراء في مجال المنح الخارجية التي يتحكم بتوزيعها داخل السفارات.

١٩. مقابلة مع د. عنان المصري- وكيل وزارة الصحة بتاريخ ٧-٢-٢٠١١.

٢٠. تقرير وحدات الشكاوى في المؤسسات العامة، مرجع سابق ص ٦.

- تعاني بعض المنح والبعثات الخاصة بالأجهزة الأمنية والعسكرية من مشكلة عدم العدالة والمساواة في توزيعها على مستحقيها واختيار المتقدمين لها، إذ يدخل هنا دور فيتامين (و) أي الوساطة والمحسوبية في اختيار اشخاص غير مستوفين الشروط المطلوبة لها، فيتم منحهم فرصة الحصول على منحة على حساب اشخاص قد يكونوا ذو اولوية اكثر من غيرهم في الحصول عليها، مما يتطلب أن تقوم الجهة المكلفة والتي تتمتع بالحيادية والنزاهة باختيار الانسب والاجدر من بين المتقدمين لهذه المنح وفق اسس ومعايير معلنة ومعتمدة من الجهات ذات الاختصاص على ان يتم مراقبة ذلك من جهة مسؤولة وأن يعلم جميع المتقدمين بألية وجهة الاعتراض على اي ممارسة مجالاً للظلم. إذ وصل أمان عدد من الشكاوى من اشخاص يدعون عدم الانصاف والتعرض للظلم في حصولهم على منح عسكرية بالرغم من استحقاقهم لها مقابل حصول آخرين عليها بغير وجه حق.
- امتحانات الثانوية العامة: لم يشهد عام ٢٠١٠ أية خروقات تتعلق بنزاهة اجراءت عقد امتحان الثانوية العامة وذلك نتيجة للعديد من الخطوات التي اتخذتها الوزارة منذ العام ٢٠٠٧ عقب تسريب أسئلة بعض امتحانات الثانوية العامة حيث شكلت آنذاك لجنة للوقوف على حيثيات الواقعة وتم اتخاذ الاجراءات لمنع تكرار ذلك سواء من حيث اعداد الأسئلة وطباعتها وتخزينها وتوزيعها، حيث خلصت اللجنة إلى أن السبب الرئيسي في حدوث التسريب يرجع لعملية الانفلات الأمني وتولي اشخاص غير مؤهلين للإشراف على عملية عقد امتحان الثانوية العامة، وقد أشارت لجنة التحقيق الى بعض الاسماء المتورطة في عملية التسريب و جرى معاقبتهم اداريا ونقلهم من وزاراتهم. ومن اهم الاجراءات التي اتخذت على ضوء ما حصل، ان الجهة التي تقوم بطباعة الأسئلة هي جهة سرية تعمل تحت الاشراف الاداري للجنة الامتحانات دون أن تملك لجنة الامتحانات التدخل في عملها انما تقوم فقط بوضع المواصفات الواجب توافرها لكل امتحان، كما أصبحت عملية طباعة الأسئلة تتم بصورة مركزية في الوزارة وليس في أماكن متعددة وتتم الطباعة على جهاز غير متصل بأي شبكة انترنت ومن قبل اشخاص سريين يقومون بطباعتها بحضور اللجنة المكلفة بوضع الأسئلة، كما أصبحت تتم عملية توزيع الأسئلة في صباح يوم الامتحان وليس قبل ذلك لتلافي أية عمليات تسريب ممكن أن تحصل.^{٢١}
- لم يتم ترخيص جامعات ومعاهد تعليمية عام ٢٠١٠ وفق اجراءات قانونية محددة ومنشورة على الموقع الالكتروني للوزارة، ولم يشهد الواقع العملي حدوث حالات تدخل او واسطة لترخيص جامعة او معهد على خلاف القانون وذلك حسب ما افاد به رئيس الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي، ولكن ليس واضحا السياسة العامة التي يتم بموجبها منح هذه التراخيص اضافة إلى استمرار حالة وجود تضارب مصالح في مجلس التعليم العالي بسبب وجود رؤساء الجامعات فيه كأغلبية تأخذ مصلحة جامعاتها في الاعتبار.^{٢٢}
- وبقيت قصة التعيينات في جهاز التربية والتعليم مجالاً للفساد السياسي بسبب انتشار ظاهرة الاقصاء الوظيفي لأسباب سياسية في الضفة وقطاع غزة.

٢١. مقابلة مع السيد جهاد زكارنة- وكيل مساعد وزيرة التربية والتعليم للشؤون التعليمية بتاريخ ٢١-٢-٢٠١١

٢٢. مقابلة مع د. محمد السبوع- وزارة التربية والتعليم العالي بتاريخ ١٠-٢-٢٠١١.

قطاع النقل والمواصلات:

تم التركيز في هذا القطاع هذا العام على بعض المؤشرات المتعلقة بالنزاهة والشفافية في الإجراءات الخاصة بالرخص والتصاريح التي تمنحها الوزارة والسياسات المتبعة والتي من المحتمل أن تكون بيئة مهيئة لانتشار بعض مظاهر الفساد فيها:

- استقبلت وحدة الشكاوى في وزارة النقل والمواصلات خلال العام ٢٠١٠ (٥٠) شكوى جميعها ذات طبيعة خدماتية وقد أنجز من هذه الشكاوى ما مجموعه (٤٢) شكوى وتم التحفظ على شكوتين فيما لازالت (٦) شكوى قيد المتابعة وتعمل وزارة النقل والمواصلات على استقبال هذه الشكاوى إما من خلال وحدة الشكاوى لدى الوزارة أو من خلال المديرية التابعة لها ، كذلك استمر استقبال الشكاوى عبر الموقع الإلكتروني للوزارة حيث خصصت الوزارة بند منفصل لتقديم الشكاوى والاقتراحات بخصوص كافة الخدمات التي تقدمها الوزارة.

- من خلال متابعة الصفحة الإلكترونية لوزارة النقل والمواصلات خلال العام ٢٠١٠ اتضح أن الوزارة قامت بنشر العديد من المعلومات ذات العلاقة مثل تعرفه المواصلات، دليل اجراءات الحصول على خدمات الوزارة، المزادات والاعلانات التي تطرحها الوزارة، القرارات والاعلانات التي تتخذها الوزارة في عدة مجالات، الوظائف الشاغرة التي تحتاجها الوزارة، اضافة الى نشر التشريعات والقوانين ذات العلاقة، وتقارير الإيرادات التي توضح حجم الإيرادات التي تحصل عليها الوزارة نتيجة الخدمات التي تقدمها في عدة مجالات.

- يعتبر منح التراخيص لقيادة المركبات من الخدمات التي تقدمها وزارة النقل والمواصلات ممثلة بالادارة العامة لسلطة الترخيص وفقا لقانون المرور واللائحة التنفيذية له. وتلافيا لوقوع اعمال الوساطة والمحسوبية اعتمدت الوزارة سياسة أكثر تشددا حيث أن الفاحص العملي للسائقين ليس بإمكانه اختيار الطالب الذي سيجري فحصه، كما تمت عملية تدوير دورية للفاحصين بين المحافظات؛ تلافيا لنشوء علاقات معرفة يُخشى منها أن تكون مدخلا لأعمال فساد، كما تبحث الوزارة امكانية أن يتم الفحص مستقبلا من قبل لجنة فاحصين وليس من قبل فاحص واحد وذلك لزيادة مناعة الاجراءات المتعلقة بمنح الرخص، تجدر الإشارة إلى أن العام ٢٠١٠ لم يشهد وقوع حالات فساد تم اكتشافها من قبل الوزارة في عملية منح الرخص، لكن هذا لا يلغي أن تحقيقات جرت بشأن مخالفات حصلت قبل ذلك البعض منها وصل إلى نيابة مكافحة الفساد، وقد أشارت أمان في مراسلاتها مع الوزارة وفقا لمعلومات أدلى بها بعض المشتكين الى وجود مجال واسع لتضارب المصالح بسبب علاقة عاملين في الوزارة بصورة غير مباشرة بمدارس السياقة أو بالخدمات التي تقدمها الوزارة مما حدا بالسيد الوزير الى اصدار أوامر مشددة تمنع العاملين في الوزارة العمل خارج الوظيفة بأية مجالات ذات علاقة بالوزارة.

- تجسيديا لإرساء مبادئ النزاهة والشفافية في العمل العام، وتحقيقا لمبدأ تكافؤ الفرص في الانتفاع من الخدمات التي تقدمها وزارة النقل والمواصلات في مجال تمليك رخص تشغيل الارقام العمومية، فقد اصدر مجلس الوزراء بناء على تسييب وزارة النقل والمواصلات بتاريخ ٤/١/٢٠١٠ نظاما حدد فيه الأسس والاجراءات الواجبة الاتباع للحصول على هذه الخدمة وذلك تحت عنوان ” نظام تمليك رخص تشغيل الارقام العمومي رقم (١) لسنة ٢٠١٠، حيث كان عام ٢٠٠٩ والأعوام السابقة مجالا واسعا للوساطة والمحابة، قامت الوزارة بالإعلان في الصحف المحلية وعلى الموقع الإلكتروني عن عدد رخص التشغيل المنوي إصدارها لكل خط على حدى، وتحدد الوزارة في هذا الطلب الشروط الواجب توفرها في

مقدم الطلب والأمور التي يتعين على مقدم الطلب الالتزام بها، ويتم تملك رخص التشغيل للمتقدمين من خلال اجراء عملية القرعة، بحيث تحدد الوزارة مكان وزمان عقد القرعة في المحافظات وتدعو اليها وسائل الاعلام والجهات المعنية وتعرض الوزارة على موقعها الالكتروني كشف بأسماء اصحاب الطلبات الذين ستجري بينهم القرعة. ويهدف وضع هذا النظام موضع التنفيذ فقد أصدر وزير النقل والمواصلات بتاريخ ٢٠١٠/٢/٤ قرارا يحمل الرقم ٢٤٤/٢٠١٠ بشأن آليات إنفاذ النظام المشار اليه أعلاه، وقد اشتمل هذا القرار على كافة الاجراءات التفصيلية التي تجعل هذا النظام قابلا للتنفيذ على أرض الواقع، ولقد جرى احالة عدد من الموظفين الى التحقيق بقضايا فساد عام ٢٠١٠، وبالرغم من التحسن الذي حصل في عدد من المجالات عام ٢٠١٠ الا ان إرث وجود تضارب مصالح لبعض المسؤولين في الوزارة واستمرار الضغط على طلب التراخيص والاذونات وغياب نجاعة الرقابة الداخلية والتساهل في ممارسة الوساطة والمحسوبية ابقى وزارة المواصلات بحاجة الى اصلاح جذري بما يقلل من السلطة التقديرية للمسؤول.

أما بالنسبة لقطاع غزة لوحظ من خلال التقرير السنوي لعام ٢٠١٠ لوزارة النقل والمواصلات والمنشور على الموقع الالكتروني للوزارة أنه يركز على النجاحات والانجازات التي تم تحقيقها في مجالات متعددة بأسلوب انشائي مفتقرا في ذات الوقت لأية أعمال رقابية قامت بها الوزارة مُدعمة بأرقام واحصاءات فعلية، ولم يُشر في مجال معيقات عمل الوزارة سوى للحصار الاسرائيلي وتوقف التمويل الخارجي وأثرهما في اعاقه تطوير قطاع النقل والمواصلات هناك.^{٢٣}

قطاع المياه:

يخضع قطاع المياه تشريعيًا للقرار الرئاسي رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بإنشاء سلطة المياه، وكذلك قانون المياه لسنة ٢٠٠٢ الذي أوضح بدوره الصلاحيات والأدوار والأهداف لإدارة وتطوير وحماية مصادر المياه والأنظمة المرتبطة بها، وقد عجز قانون المياه عن توضيح العلاقة بين سلطة المياه باعتبارها المنظم لقطاع المياه والصرف الصحي وبين الجهات الاخرى والتي لها علاقة بشكل مباشر وغير مباشر في ادارة هذا القطاع وبالذات وزارة الزراعة والحكم المحلي والاشغال العامة وسلطة البيئة وسلطة المصادر الطبيعية، وهو ما أدى الى الارتباك والتخبط في آليات توزيع الادوار وتنسيق الجهود وتضارب الصلاحيات، كل ذلك استمر عام ٢٠١٠ بسبب غياب الاستراتيجية الواضحة لإعادة هيكلة قطاع المياه ضمن رؤية وطنية شاملة وغياب حضور مجلس المياه باعتباره مرجعية سلطة المياه الفلسطينية حيث اتضح أنه يعاني من العديد من الاشكاليات.^{٢٤}

- يشكل مجلس المياه الوطني المرجعية المؤسسية والسياساتية لقطاع المياه، وعلى الرغم من جسامه المهام الملقى على عاتقه إلا أن هذا المجلس لم يجتمع الا مرة واحدة عام ٢٠٠٥، ولم يعاود الاجتماع مرة أخرى وذلك لعدم توافر ارادة حقيقية لدى الأعضاء الممثلين فيه بضرورة تفعيل هذا المجلس حتى يمارس الصلاحيات المناطة به، الأمر الذي يثير تساؤل حول من يقوم بهذه الصلاحيات حاليا، ومدى مشروعية تصرفه، اضافة الى غياب الرقابة والمحاسبة عليها.
- تتعدد الجهات التي تقوم بتزويد السكان بالمياه في مختلف الأراضي الفلسطينية، إلا أن هذه الجهات يعاني بعضها من ضعف مؤسسي واضح يشمل المستويات الادارية والفنية والمالية والاستثمارية في غياب رؤية واضحة لتطبيق مبدأ إعادة التكاليف، وقد أدى ذلك الى ارتفاع المديونية بما يقارب ٨٠٠ مليون شيكل خلال العام ٢٠١٠ الأمر الذي دفع

٢٣. انظر الموقع الالكتروني لوزارة النقل والمواصلات في قطاع غزة www.mot.ps.

٢٤. سلطة المياه الفلسطينية، الاستراتيجية الوطنية القطاعية للمياه والمياه العادمة في فلسطين، المقدمة لوزارة التخطيط الفلسطينية، اذار ٢٠١٠ (١)

السلطات الاسرائيلية إلى خصم المستحقات المترتبة على العديد منها وذلك من حصيلة الضرائب والجمارك التي تجبها السلطات الاسرائيلية لمصلحة السلطة الفلسطينية، وعلى الرغم من قيام سلطة المياه عام ٢٠١٠ بالتنسيق مع دائرة مياه الضفة الغربية ووزارة المالية بتطبيق بعض الاجراءات التي تلزم مقدمي خدمة المياه بجدولة ديونهم، الا ان بعض المؤسسات لازالت تتلكأ في الاستجابة لتلك الاجراءات، بما فيها بعض البلديات الرئيسية التي يصل حجم الدين فيها الى أرقام عالية مما أبقى موضوع إهدار المال العام في هذا المجال كبيرا واستمرت حالة الفساد الاداري لدى بعض الهيئات المحلية التي تستخدم الأموال المحصلة لفواتير المياه لأغراض ومهام تخدم المسؤول الأول في الهيئة.

• ضعف دور سلطة المياه في مراقبة ومتابعة التعديلات على خطوط المياه الرئيسية وعلى مصادر المياه، الأمر الذي دفعها في العام ٢٠١٠ للتعاون مع الشرطة بهدف القبض على المتهمين وتقديمهم للعدالة، إلا أنه لازالت هناك العديد من التعديلات الأمر الذي أثر سلبا بالنتيجة على الخزينة العامة حيث يستفيد بعض الأشخاص من هذه الظاهرة على حساب المواطنين عامة، حيث يؤدي ذلك إلى رفع الكلفة على المواطن .



• لم تستطع سلطة المياه في عام ٢٠١٠ تحديد أسعار المياه التي تختلف من منطقة الى أخرى بسبب عدم اقرار نظام تعرفه موحد لكافة التجمعات السكانية، إذ يتراوح سعر ألد ١٠٠ متر مكعب من المياه بين ٥٠٠ و١٨٠٠ شيكل في بعض المحافظات، بينما يبلغ لذات الكمية ١٠٠ شيكل في محافظات أخرى، اضافة الى ذلك اختلاف دورة الفاتورة بين محافظة وأخرى، غياب التمييز في أسعار المياه التي يتم استهلاكها لأغراض مختلفة، اختلاف وتفاوت رسوم الاشتراك بين محافظة وأخرى، اختلاف طرق الحصول على العدادات، عدم وجود معيار موحد

في احتساب التكاليف التي تنتج عن تمديد شبكات جديدة أو القيام بأعمال الصيانة لهذه الشبكات، وغير ذلك من الأسباب.

• بالرغم أن سلطة المياه عملت خلال العام ٢٠١٠ على اعداد خطة اصلاح واعادة هيكلة وقامت بعرضها على مجلس الوزراء إلا أن الاعلان عنها ونشرها للمعنيين والمواطنين لم يتم عام ٢٠١٠، وبالرغم من التطورات الواسعة التي تمت بشأن ايصال المياه للمناطق التي كانت محرومة وبدعم مباشر من رئيس الوزراء والحكومة ضمن استثمارات كبيرة ماليا، إلا أن موضوع المساءلة عن المشاكل الفنية التي أثرت من أطراف محلية ودولية لم يتم إنهاؤها عام ٢٠١٠ وكما يبدو ما زالت عالقة مما انعكس سلبا على العلاقات الداخلية برزت من خلال التقارير العديدة التي وصلت وأمان من أطراف بعضها معروف مصدره وبعضها غير معروفة المصدر حملت في مضمونها أمورا كيدية وتصفية حسابات واتهامات متبادلة تتطلب تدخل مباشر من السيد رئيس الوزراء وبحضور الأطراف جميعها لمحاسبة سريعة واشاعة الشفافية في العمل ومراجعة القانون والسياسات المائية وقرارها وفق الأصول، وحل اشكال كون السلطة جهة تنظيمية وكونها تقوم بتنفيذ المشاريع ذات العلاقة بالبنية التحتية والعمل على الفصل بين السلطات (اشراف، تنظيم، تنفيذ).

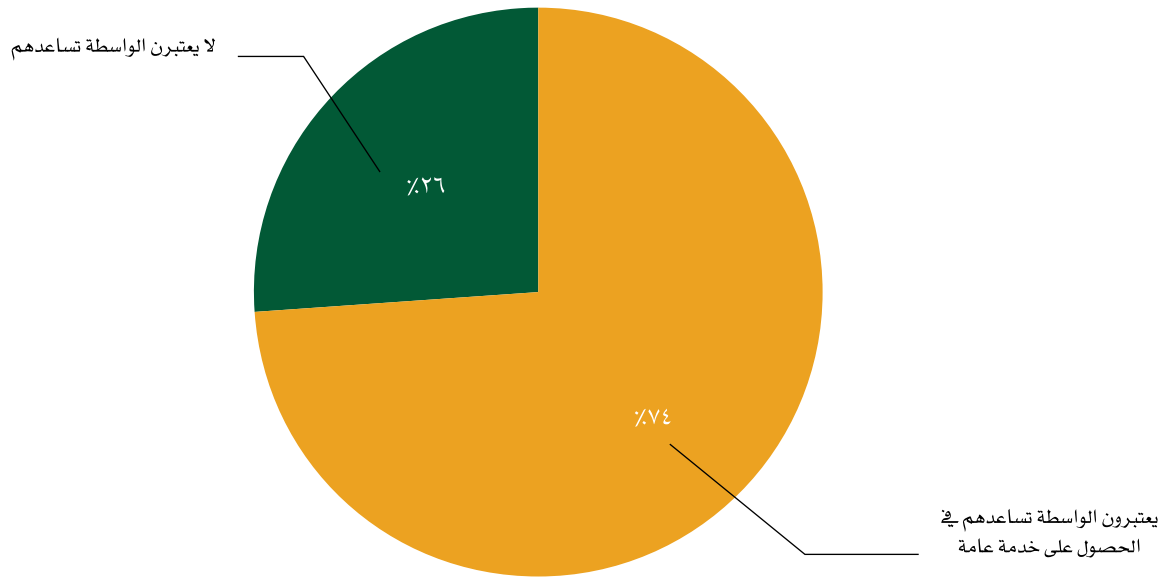
الأشكال الأكثر انتشارا للفساد في فلسطين عام ٢٠١٠ كما يراها المواطنون وظهرت في استطلاع الرأي الذي أعدته أمان

للعام الثالث على التوالي لا تزال الوساطة والمحسوبية والمحاباة أبرز أشكال الفساد في فلسطين

لا تزال الوساطة والمحسوبية والمحاباة تشكل أكثر أشكال الفساد في القطاع العام يليه القطاع الأهلي ثم الخاص حسب رأي المواطن الفلسطيني، ووفق نتائج الاستطلاع الذي أجرته أمان حول واقع الفساد في فلسطين للعام ٢٠١٠ وهذه النتائج جاءت متقاربة مع استطلاع (٢٠٠٩، ٢٠٠٨) فلا يزال المواطن الفلسطيني يرى أن الوساطة والمحسوبية في مجال التعيينات وتقديم الخدمات من أكثر أشكال الفساد انتشارا في القطاعات الثلاث العام والخاص والأهلي.

وبالرجوع إلى استطلاع الرأي الذي أجرته أمان عام ٢٠١٠ لا يزال اعتقاد الناس وبنسبة ٧٤,٢% (وهي قريبة جدا من نسبة الاستطلاع السابق لعام ٢٠٠٩، ٧٣,٣%) أن الوساطة تساعد في الوصول أو الحصول على الخدمة العامة على الرغم من اعتبار ٥٨,٥% من المستطلعة آراءهم أن استخدام الوساطة تجعله متضررا، بينما اعتبرها ٦,٣١% بأنها ذات منفعة لهم، ولا يزال يُستدل من هذه النتائج أن المواطن الفلسطيني لديه شعور في إمكانية الحصول على الخدمة بشكل أسرع وأفضل باستخدام الوساطة.

نسبة الأشخاص الذين يعتقدون بأن الوساطة تساعدهم في الوصول إلى الخدمات العامة، استطلاع أمان ٢٠١٠



المواطن لا زال يرى أن استخدام الموارد والممتلكات العامة لأغراض شخصية ظاهرة ممارسة في فلسطين

احتل استخدام الموارد والممتلكات العامة لأغراض شخصية المرتبة الثانية ونسبة ٦, ١٩٪ في استطلاع الرأي الذي أجرته أمان عام ٢٠١٠ ويعني ذلك استعمال ممتلكات المؤسسة وموجوداتها (سواء كانت مؤسسات عامة أو خاصة أو أهلية أو غيرها من مؤسسات المجتمع) كسيارات المؤسسة ومعدات وأجهزتها لأغراض شخصية أو لتغطية مصاريف السفر والاقامة خارج البلاد دون وجه حق، بمعنى استغلال مقدرات المؤسسة المالية بهدف غير هدف خدمة أغراض عمل المؤسسة وبرامجها.

لا تزال الرشوة تحتل مراتب متدنية بين أكثر أشكال الفساد إنتشاراً في القطاع العام

أظهرت النتائج أن المواطن يعتقد بوجود الرشوة مقابل تقديم الخدمة العامة التي احتلت المرتبة الأخيرة من حيث انتشار أشكال الفساد في القطاع العام، وهذه النتائج منطقية حيث لا تنتشر الرشوة في فلسطين، لكن ذلك لا يلغي وجودها وتؤكد المعطيات ضرورة الانتباه للظروف الاقتصادية وخاصة تدني رواتب معظم العاملين في القطاع العام وخاصة المعلمين والشرطة وارتفاع مستوى وتكاليف المعيشة مما يشكل بيئة لانتشار الرشوة الصغيرة وتصبح بذلك عادة متأصلة في المجتمع، ومن اللافت في هذا الموضوع انطباع المواطنين في غزة حول الرشوة إذ احتلت الرشوة المرتبة الأولى بنسبة ٣٣, ٠٪ ومن المعتقد هنا أن المواطنين قد ينظرون للرشوة ليس فقط باعتبارها أموال تدفع بل ممكن أن تأخذ أشكالاً أخرى، ولكن جميع المؤشرات تشير لوجود الرشوة في بعض المستويات الوظيفية العليا.

المساءلة والمحاسبة عام ٢٠١٠

استمرار شلل دور المجلس التشريعي الرقابي يلحق ضررا فادحا في العمل العام

على الرغم من حلول الأجل الدستوري لتجديد شرعية كل من مركز المجلس التشريعي ومنصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مع بداية عام ٢٠١٠؛ إلا أن استمرار حالة الانقسام الفلسطيني والصراع على السلطة بين السلطة في الضفة الغربية والسلطة في قطاع غزة قد حال دون ذلك، كما استمر جمود وشلل المجلس التشريعي كمؤسسة موحدة في ممارسة دوره التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية ومساءلتها سواء في موضوع رقابته على المال العام والموازنة العامة والتعيينات في المناصب الهامة، واستخدام أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة له قانونا بما في ذلك الأسئلة والاستجابات وتشكيل لجان التحقيق، إضافة الى توقف المجلس عن سن التشريعات في مختلف المجالات ومن بينها المتعلقة باستكمال تشريعات مكافحة الفساد، مما اضطر الرئيس لإصدار قرار بقانون بشأن هيئة مكافحة الفساد.

أما في قطاع غزة ودون الدخول في الاشكاليات القانونية المتعلقة بشرعية ودستورية عمل المجلس التشريعي فإنه يتضح من خلال الموقع الالكتروني أنه أقر خلال العام ٢٠١٠ بعض التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد من ذلك مشروع قانون استثمار أموال الحكومة ومشروع قانون ضبط الأموال المكتسبة عبر الفساد، كما عقدت لجان المجلس جلسات استماع لبعض الوزراء في الحكومة المقالة مثل وزير الزراعة، الداخلية، الصحة، الحكم المحلي وغير ذلك، إلا أنه لم يلاحظ مناقشة المجلس للمسؤولين خلال العام ٢٠١٠ حول قضايا تتعلق بمكافحة الفساد أو تقارير عن الشفافية والنزاهة في ادارة الشأن العام.

هيئة مكافحة الفساد ترى النور ... وتشق طريقها في مكافحة الفساد

في خطوة تعبر عن استجابة لمطلب المواطنين في مكافحة الفساد، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في شهر نيسان من العام ٢٠١٠ مرسوما رئاسيا بتعيين السيد رفيق النتشة رئيسا لهيئة الكسب غير المشروع، وفي خطوة لاحقة على هذا التعيين فقد تم إجراء العديد من التعديلات على قانون هيئة الكسب غير المشروع ليصبح اسمه الجديد قانون هيئة



إنكس طكافحة الفساد نحن معك

مكافحة الفساد، وقد صادق رئيس السلطة الوطنية على هذا القرار بقانون بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١٠، ومن التطورات الملحوظة في هذا القانون أنه جرم أفعال فساد لم تكن في الماضي تقع ضمن دائرة التجريم والعقاب (مثل الوساطة والمحسوبية) إضافة إلى تقنينه لكافة الأعمال التي تقع ضمن دائرة الفساد بعد أن كانت مبعثرة في مناطق متعددة.

وقد اسند القانون لهيئة مكافحة الفساد العديد من الصلاحيات والمهام التي تساعدها في القيام بالواجبات المناطة بها كأعمال الفحص والتحقيق والتحقق من شبهات الفساد وتوعية المجتمع بكافة المخاطر المترتبة عليه، إضافة إلى إنشاء نيابة مكافحة الفساد ومحكمة جرائم الفساد.

أحكام الفساد لا تسقط بالتقادم: المطلوب الحفاظ على ملفات الفساد من الضياع، فقد لوحظ في أحيان كثيرة أن تعثر متابعة قضايا الفساد سببه فقدان هذه الملفات مما يصعب من عمل هيئة مكافحة الفساد لعدم وجود وثائق تستند إليها في تحقيقاتها.

استقبلت هيئة مكافحة الفساد منذ انشاءها من مكتب النائب العام ٧٦ دعوى تحقيقية متراكمة منذ عام ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠١٠ وهي جميعها قيد الدراسة والتحقيق داخل الهيئة وفق الإجراءات والقانون وتم احالة بعضها لجهات الاختصاص، وتصب هذه القضايا في مجملها على التحقيق بوقائع تدرج تحت الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة وفق قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠

وهي الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، وكذلك جرائم مخلة بالثقة العامة ممثلة في تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية وتزييف النقود والمصكوكات وتزوير الطوابع وانتحال الهوية، معظم هذه القضايا قديمة تراكت لدى النيابة العامة وغير واضح اذا كانت النيابة قد أحالت بعض القضايا العالقة التي حفظت لعدم كفاية الأدلة في حينه، إضافة إلى ذلك فقد استقبلت الهيئة بعض الشكاوى المتعلقة بالفساد وينطبق عليها تعريف الفساد، وبعد مباشرة محكمة جرائم الفساد لعملها بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠ قامت نيابة الهيئة باحالتها للمحكمة المختصة.^{٢٥}

عمليا فقد واجهت الهيئة العديد من المعوقات التي أثرت على الدور المناط بها في مكافحة الفساد وتتمثل هذه المعوقات في:^{٢٦}

- الحصانة الإجرائية الممنوحة للفئات المنصوص عليها في البنود (٤، ٢، ١) من المادة (٢) من قانون هيئة مكافحة الفساد وهم رئيس السلطة ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها، وما يدل على ذلك أن الهيئة قد طلبت في أواخر عام ٢٠١٠ من مجلس الوزراء رفع الحصانة عن بعض الوزراء تمهيدا للتحقيق معهم إلا أن هذه الحصانة لم ترفع حتى لحظة اعداد التقرير نهاية العام ٢٠١٠، في حين يقول مجلس الوزراء أنه لم يستلم طلبا لذلك وفق الأصول حتى نهاية عام ٢٠١٠.

- التأخر في إقرار نظام حماية الشهود، وعدم وجود آلية لحماية ومكافحة المبلغين عن أعمال الفساد وتشجيعهم.
- عدم توفر الإرادة السياسية الصريحة من مسؤولي فصائل المقاومة (قوى وأحزاب) للتعاون مع الهيئة لمكافحة الفساد

٢٥. مقابلة مع السيدة رشا عمارنة، هيئة مكافحة الفساد، بناء على مراسلة كتابية موجهة لمؤسسة أمان بتاريخ ٢٠/١١/٢٠١٠

٢٦. مقابلة مع السيد أكرم الخطيب، رئيس نيابة مكافحة الفساد، بتاريخ ٢٨/١١/٢٠١٠

- في جميع أشكاله.
 - عدم وضوح آلية معالجة حالات الفساد التي يتداخل فيها أشخاص أمنيين إضافة الى المدنيين.
 - عدم تسليم بعض الدول للمتهمين بقضايا الفساد الفارين من وجه العدالة للخارج.
 - عدم استكمال بنية الهيئة وطواقمها المسؤولة، إضافة إلى قلة الخبرة لدى الموظفين الذين تم تعيينهم في الهيئة في مجال مكافحة الفساد.
 - ضعف التنسيق العربي والدولي في إطار تعقب المتهمين الفارين والمتحصلات الجرمية وضبطه.
 - عدم توفر أماكن التحقيق والأجهزة المناسبة لذلك مع نقص حاد في عدد أعضاء النيابة العامة المنتدبة وعدم توفر الكوادر الإدارية المساندة.
 - الضعف الشديد في البنية التحتية للحوسبة للهيئة بشكل عام ونيابتها بشكل خاص وعدم ربطها بالأحوال المدنية ووزارة المالية وسلطة الأراضي والسجل العدلي وبالتالي عدم توفر قاعدة بيانات إحصائية.
 - عدم توفر الأجهزة اللازمة للتحري والاستدلال والتحقيق في قضايا الفساد كجهاز كشف الكذب، مما يؤدي بالضرورة إلى التأخير في إنجاز التحقيقات عن الوقت اللازم.
 - ضعف الخبرة في مجالات التحقيق خاصة مع الشخصيات ذات النفوذ أو مجالات فساد معقدة وعدم وجود آلية لتفعيل التدريب المستمر والمتطور.
 - انحصار مجال عمل الهيئة عام ٢٠١٠ في مجال التحقيق في بعض قضايا الفساد وكما هو واضح استمرار عمل الهيئة على التحقيق فقط وعدم اهتمام الهيئة بالجوانب الوقائية مثل وجود إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد و خطة وطنية لمكافحة الفساد، وضع خطط خاصة بالتنوعية العامة، متابعة فعّالة للذمم المالية لكبار المسؤولين واستمرار فحصها والتدقيق فيها.
 - عدم استكمال بناء ادارة ووحدة استلام وفحص تقارير الذمم المالية (من أين لك هذا ؟).
- وحتى يكون لدى الهيئة مصداقية في مجال العمل المناط بها وتعزيز ثقة الجمهور في عملها فيجب ألا تنزلق إلى مخاطر الانتقائية في اختيار القضايا بحيث تتم مساءلة صغار الفاسدين ويتم غض الطرف عن ارتكابوا قضايا فساد خطيرة ويحتلون مراكز عامة متقدمة، وإنما يجب البحث والتمحيص في ملفات الفساد كافة كبيرها قبل صغيرها.
- أما في قطاع غزة فإن القرار بقانون بشأن هيئة مكافحة الفساد الذي أقره رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام ٢٠١٠ لا يسري في غزة مثله مثل جميع القرارات بقوانين التي أصدرها الرئيس، كما أن هيئة مكافحة الفساد التي تم انشاؤها بقرار بقانون من السيد الرئيس لا تمارس أعمالها في قطاع غزة من الناحية العملية.

محكمة جرائم الفساد.... طريق المحاسبة المنتظر

تم بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠ اقامة «محكمة جرائم الفساد» والتي تختص بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، و تتعدد برئاسة قاض بدرجة رئيس محكمة بداية وعضوية قاضيين لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة بداية. وتبدأ هيئة المحكمة بالنظر في أية قضية ترد إليها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تقديمها وتعد جلساتها لهذا الغرض في أيام متتالية ولا يجوز تأجيل المحاكمة لأكثر من ثلاثة أيام إلا عند الضرورة ولأسباب تذكر في قرار التأجيل وينسحب ذلك على درجات التقاضي كافة، وتصدر المحكمة حكمها خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ اختتام المحاكمة.

وتعتبر نيابة مكافحة الفساد هي الجهة الوحيدة المخولة بتحويل ملفات الفساد إلى المحكمة وذلك بعد تجهيز القضية بكافة حيثياتها وقد حُوّل إلى هذه المحكمة منذ تشكيلها في العام ٢٠١٠ وحتى لحظة إعداد التقرير حسب ما أفاد به رئيس محكمة جرائم الفساد ما يقارب ال ١٥ قضية، تنوعت ما بين قضايا تزوير ورشوة واختلاس وغسيل أموال تم ارتكابها من قبل أشخاص من مستويات ادراية متعددة بما في ذلك بعض كبار المسؤولين، ولم يصدر في هذه القضايا عن المحكمة أي حكم بعد.

لم يعالج قانون هيئة مكافحة الفساد مصير القضايا المنظورة أمام مختلف المحاكم قبل تشكيل محكمة جرائم الفساد، فهل سيتم تحويلها الى محكمة جرائم الفساد، أم ستستمر المحاكم بالنظر فيها؟ وإزاء سكوت القانون فقد جرى الأمر على نحوين، ففي حين قامت بعض محاكم الصلح والبداية بتحويل بعض قضايا الفساد المنظورة أمامها الى محكمة جرائم الفساد، لكن الأخيرة قضت بعدم اختصاصها بالنظر فيها وسيتم رفع الموضوع لمحكمة النقض للبت في الموضوع خاصة وان المادة (٦) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ تنص على أن « كل قانون يفرض عقوبات أشد لا يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه». ومن المعلوم أن الحد الأدنى للعقوبات التي يمكن أن تفرضها محكمة جرائم الفساد هو السجن ٣ سنوات وهي أشد بكثير من العقوبات التي يمكن فرضها بموجب قانون العقوبات الساري المفعول.

فيما استمرت محاكم أخرى بالنظر في قضايا الفساد المنظورة أمامها حتى نهاية القضية، وأنه إذا ما أرادت هذه المحاكم تحويلها الى محكمة أخرى كمحكمة جرائم الفساد فعليها أن تحيلها أولاً لنيابة مكافحة الفساد لاتخاذ الإجراء اللازم في الموضوع وذلك تطبيقاً لنص المادة (٢/١٦٩) من قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ والتي تنص على أنه "إذا تبين لمحكمة الصلح أن الجريمة المقدمة إليها من اختصاص محكمة البداية تحكم بعدم اختصاصها، وتحيلها إلى النيابة لاتخاذ ما تراه بشأنها".

أما عن طبيعة المعوقات التي تقف في سبيل عمل المحكمة فهي تتمثل في

- الاحتلال، والذي يشكل عائقاً في جلب الشهود ونقل المتهمين من منطقة لأخرى وخاصة أولئك الذين يحملون الهويات الإسرائيلية ويقيمون في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطات الإسرائيلية.
- لا تستطيع المحكمة وفقاً للأجال الزمنية المحددة لها البت في الدعاوى التي ترفع أمامها والنطق بالأحكام اللازمة لها إذ أنها مدد قصيرة وغير كافية لا تتمكن بموجبها المحكمة من تبليغ الشهود والمتهمين وكذلك التنسيق لاحتضارهم الأمر الذي يتطلب إعطاء المحكمة نوع من السلطة التقديرية خاصة فيما يتعلق بالأجال الزمنية حسب طبيعة القضية.^{٢٧}

٢٧. مقابلة مع القاضي حسين عبيدات - رئيس محكمة جرائم الفساد - بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٠.

أما في قطاع غزة فلا يوجد أي نشاط لهذه المحكمة وإنما تُحال أية قضية فساد يتم اكتشافها إلى لجنة وزارية أو قانونية تعمل على استيضاح الحقائق المتعلقة بشأنها وتحيلها إلى النيابة العامة حيثما يقتضي الأمر.

الأحكام القضائية الصادرة في قضايا فساد خلال العام ٢٠١٠

شهد القضاء الفلسطيني عام ٢٠١٠ إصدار بعض الأحكام القضائية ذات العلاقة بقضايا فساد وذلك قبل تشكيل محكمة جرائم الفساد، ومن الأمثلة على ذلك:

الحكم في قضية إهدار مال عام

بموجب هذه القضية التي تحمل رقم ١٩٨/١١٠ فقد وجهت النيابة العامة لرئيس بلدية بيتونيا سابقاً تهم تتعلق بإساءة استخدام المال العام واخفاء أموال عامة وذلك بقيامه صرف أموال على مشاريع قامت البلدية بانشائها وذلك دون أن تدخل هذه الأموال لصندوق البلدية ودون أن يتم صرفها بموجب سندات صرف، وقد علل المتهم هذا الاجراء أن اخفاء عملية ادخال واخراج الأموال لصندوق البلدية بصورة غير قانونية قد تم لأسباب أمنية إذ أن اظهار هذه المستندات قد يؤدي إلى الحاق الأذى به عن طريق اتهامه بالحصول على هذه الأموال من قبل منظمة التحرير التي لم تكن مشروعة بنظر الاحتلال في حينه، وقد توصلت المحكمة إلى أن جريمة اساءة الائتمان في هذه القضية لم تكن متوافرة إذ أوضح تقرير هيئة الرقابة العامة أن الأموال التي صرفتها البلدية على مشروع اقامة مُصلى تزيد عن المبلغ المخصص لهذا المشروع كما توصلت المحكمة على أن الركن المعنوي لهذه الجريمة والمتعلق بالتقصير لم يكن متوافراً في هذه القضية، ولم تستطع النيابة العامة دحض هذه الاستنتاجات، وعليه أصدرت محكمة بداية رام الله بتاريخ ٢٦/٤/٢٠١٠ قراراً بتبرئة رئيس بلدية بيتونيا سابقاً من التهمة التي وجهت إليه.

الحكم في قضية استغلال نفوذ وظيفي

تتلخص وقائع هذه القضية في قيام رجل أمن يحمل رتبة عميد في الشرطة الفلسطينية بإساءة استخدام سلطته واستغلال نفوذه الوظيفي وذلك من خلال اجباره لأحد المواطنين بالتوقيع على اتفاقية وشيكات تابعة لها بقيمة ٠٤ ألف دينار وذلك في خصومة تم رفعها إليه لفض النزاع القائم بشأنها بدلا من تحويلها لمحكمة لبت فيها.

وعليه فقد أصدرت محكمة بداية رام الله بتاريخ ٢/٣/٢٠١٠ حكماً بإبطال الاتفاقية و الشيكات المذكورة أعلاه وعلت حكمها بأن قيام الشرطة بتنظيم اتفاقية على ورق مروس بشعار السلطة الوطنية الفلسطينية بين متخاصمين بخصومة مدنية هو عمل ليس من وظائف جهاز الشرطة، وأن التصدي للخصومات المدنية هو من وظيفة القضاء، الأمر الذي تستخلص منه المحكمة قرينة على سوء استخدام السلطة واستغلال النفوذ الرسمي وسطوة وجبروت السلطة، بما يحمله من رهبة تجد صداها في نفوس الأفراد، لما يبعثه مقر الشرطة وزبها العسكري وسلاحها من رهبة في نفوس المتخاصمين لا يمكن معها أن يكون مجلس العقد حراً^{٢٨}.

٢٨. تم الحصول على هذه الأحكام القضائية من خلال الموقع الالكتروني لشبكة أمين الإعلامية www.amin.org

ديوان الرقابة المالية والإدارية في انتظار من يراجع تقاريره

خلال العام ٢٠١٠ أصبح لدى الديوان وضوح في آلية تحويل قضايا الفساد لهيئة مكافحة الفساد بعد أن كان في الماضي يمارس هذه الصلاحية في ظل غياب نص قانوني واضح، وتوصف علاقة الديوان بالهيئة بأنها علاقة تكامل وتعاون، حيث يقوم الديوان بإحالة التقارير والقضايا التي تتضمن شبهات بالفساد إلى الهيئة، وفي هذا المجال على الديوان أن يقوم بإجراء مراجعة للتقارير المعدة سابقاً تمهيداً لتحويل كل ما تتضمنه من مخالفات إلى هيئة مكافحة الفساد.

أصدر الديوان خلال عام ٢٠١٠ ثلاثة تقارير ربع سنوية،^{٢٩} حيث أشار التقرير ربع السنوي الأول الصادر حول واقع نظام الرقابة الداخلي في الوزارات الفلسطينية (٢٠٠٦-٢٠١٠) الى وجود بعض مظاهر الخلل التي تؤثر على النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل البعض منها، من ذلك: عدم استخدام نظام الكفالات العدلية لذوي العهد المالية، غياب معايير مكتوبة وواضحة لاختيار المبعوثين للدورات وخاصة الخارجية منها، عدم قيام بعض دوائر الرقابة الداخلية بتدقيق النفقات قبل اعتمادها للصرف، ضعف التدابير الرقابية لحماية المستودعات من التلف والسرقة، عدم تطبيق قانون الخدمة المدنية بشأن الترفيات لبعض الموظفين، ضعف الرقابة على كيوبونات محروقات المركبات، وغير ذلك.



من ناحية أخرى انشغل ديوان الرقابة في بعض القضايا الثانوية مثل تبني واعتماد نموذج التميز الأوروبي في العام ٢٠١٠ الذي لا يتواءم والحالة الفلسطينية، والتركيز على الجانب الإداري في الرقابة وذلك على حساب التدقيق والرقابة على حسن استخدام المال العام ومدى تحقيق المؤسسات لمهامها خاصة تلك التي تقدم الخدمات للجمهور أي التركيز على نوعية الخدمة المقدمة ومدى توافق ذلك مع الأموال التي يتم إنفاقها وكذلك على حساب التدقيق المالي.

واجه ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال

العام ٢٠١٠ العديد من الإشكاليات والمعوقات التي أثرت على دوره وفعاليتها في نظام النزاهة الوطني، منها على سبيل المثال:

- استمرار غياب المجلس التشريعي الفلسطيني عام ٢٠١٠ الذي يعتبر مرجعية لعمل الديوان حال دون متابعة التقارير الرقابية التي أعدها الديوان وإجراء المساءلة والمحاسبة بناء عليها مما يفقد هذه التقارير جزءاً كبيراً من فعاليتها.
- توتر العلاقة بين رئيس الديوان ومؤسسات عديدة بما فيها الحكومة وعدم تعاون بعض الجهات الرسمية لمتابعة التوصيات

٢٩. انظر الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية www.saacb.ps

والتوجهات التي يقدمها لها الديوان، إضافة إلى عدم تجاوب هذه المؤسسات مع الديوان في تقديم المعلومات أو الإبلاغ عن المخالفات، كل هذا أضعف من دور الديوان والذي انعكس سلباً بشكل واضح خلال العام ٢٠١٠ على الأعمال التي يجب أن تتسم بالمهنية والموضوعية.

- على الرغم من كفاية عدد موظفي الديوان للقيام بأعمال الرقابة والتدقيق العادية، إلا أن الخبرة والتدريب اللازم للقيام ببعض المهام لا زال ناقصاً، الأمر الذي أضعف من فاعلية أعمال الرقابة التي يقومون بتنفيذها.^{٢٠}
- ساهم استمرار الانقسام الداخلي الفلسطيني بين قطاع غزة والضفة الغربية في عجز الديوان عن ممارسة مهامه في كل الأراضي الفلسطينية حيث تم استحداث ديوان للرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة عام ٢٠٠٩ بشكل منفصل تماماً عن ذلك الموجود في الضفة الغربية وترفع تقارير هذا الديوان لمجلس الوزراء في غزة ولا تنشر على أي نطاق آخر ولا تقدم كذلك لرئيس السلطة^{٢١}، ونتيجة محدودة نشر تقارير ذلك الديوان فإنه يصعب معرفة ما اذا كانت هذه الرقابة تتم بشكل فعلي أو موضوعي!! .
- أقر الديوان خلال عام ٢٠١٠ معايير التدقيق الحكومي الفلسطيني وما تضمنه ذلك من وضع نظام أخلاقيات المهنة لموظفي الديوان، إلا أن هذه المعايير بقيت نظرية لم تفعل بعد، كما لا يوجد لدى الديوان نظام خاص للهدايا وكيفية التعامل معها حتى تاريخه.

أما ما يخص قطاع غزة، فقد تم تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية عام ٢٠٠٩ لقطاع غزة وتم تعيين مدير عام له من قبل مجلس الوزراء في غزة وقام الديوان حسب ما أفاد به مديره بإصدار تقارير دورية وخاصة عن أنشطته الرقابية رفعت لمجلس الوزراء في غزة فقط، ولا تنشر هذه التقارير للجمهور كما أنها لا تقدم لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبحسب الديوان لم تسجل في قطاع غزة خلال العام ٢٠١٠ أية قضايا يمكن وصفها بأنها قضايا فساد...!!!!^{٢٢}

الإعلام لا زال يراوح مكانه بسبب الرقابة الذاتية

نجحت بعض المؤسسات الإعلامية والتلفزيونات والمحطات الإذاعية المحلية حيث برزت وكالة معا الاخبارية خلال العام ٢٠١٠ في عقد جلسات استماع لمسؤولين في مواقع وظيفية مختلفة في قضايا تتعلق بالمساءلة ومكافحة الفساد، وذلك من خلال حلقات تلفزيونية ناقش فيها العديد من القضايا التي يثار حولها شبهات فساد، من أمثلة ذلك خلال العام ٢٠١٠: تنظيم استخدام المركبات الحكومية من قبل الموظفين العموميين، قضية سرقة البترول، قضية كويونات البنزين التي تعطى لموظفي القطاع العام في ظل ضعف الرقابة والمعايير الناظمة لذلك، قضية رئيس ديوان الرئاسة، قضية المنح الدراسية والمعايير والشروط التي يتم على أساسها إعطاء المنح للطلبة، كما أدار تلفزيون وطن بالتعاون مع جريدة القدس مجموعة من الحلقات الخاصة بنزاهة وشفافية ومساءلة شاغلي الوظيفة العامة.

دأب المركز الاعلامي الحكومي على عقد جلسات مساءلة لكثير من المسؤولين في مواقع مختلفة حيث دعي لهذه الجلسات

٢٠. مقابلة مع السيد جمال جفال، مدير الدائرة القانونية في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ ٢٠١٠/١١/١٠

٢١. مقابلة أجريت مع أ. يوسف الكيالي مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة، ٢٠١٠/١١/١٥

٢٢. انظر الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية في قطاع غزة www.facb.gov.ps

مختلف وسائل الاعلام لادارة الحوار والمساءلة حول قضايا محددة و الاجابة عليها من قبل المسؤول المستضاف، كما نشرت في بعض الصحف المحلية بعض التقارير الاستقصائية ولكنها ما زالت قليلة جدا.

من ناحية أخرى، لم يشهد العام ٢٠١٠ اعتقال أو إيداء أي صحفي حقق في قضايا الفساد، رغم بعض التهديدات من قبل الأجهزة الأمنية لبعض الصحفيين أثاروا قضايا حساسة متعلقة بموضوع الفساد وفق ما أفادت به وكالة معا الاخبارية في مراسلة كتابية تمت معها، ويرجع ذلك بالطبع الى عدم توفير الحماية للصحفيين من قبل مؤسساتهم الإعلامية ومن قبل نقابة الصحفيين.^{٢٢} جدير بالذكر أن عام ٢٠١٠ قد شهد اجراء انتخابات لنقابة الصحفيين.

بقي الدور المناط بوسائل الإعلام يعاني من العديد من المعوقات استمرارا للوضع الذي كان عليه خلال عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، ومن أبرز هذه المعوقات:

- عدم وجود قانون يتيح للإعلاميين الوصول للمعلومات، الأمر الذي يشكل عائقا أمام الصحفيين في الحصول على معلومات موثقة من المراكز الحكومية لاعداد تحقيقات صحفية في مجالات ادارة الشان العام وتقديم الخدمات العامة.
- استمرار ظاهرة الرقابة الذاتية في وسائل الاعلام المحلية.
- تراجع الحق بحرية الرأي والتعبير بسبب الانقسام بين الضفة والقطاع.

المنظمات الأهلية بين دورها في مكافحة الفساد وبين كون بعضها مجالا للفساد

إن العمل في موضوع مكافحة الفساد هو من أبرز التحديات أمام المجتمع الفلسطيني ومؤسساته، فإن مقاومته تحتاج إلى المشاركة والمناصرة. وهذا لا يتأتى إلا من خلال السعي نحو تحقيق التنسيق والتشبيك بين جميع الأطراف ذات المصلحة في وجود مجتمع خال من الفساد وبالتأكيد ومن الطبيعي أن العمل الأهلي له مصلحة في ذلك.

ساهم العمل الأهلي الفلسطيني بقيادة «أمان» في الضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل إنشاء هيئة مكافحة الفساد ومحكمة الفساد التي بدأت بعد انشائها تراجع الملفات الخاصة لبعض المسؤولين الفاسدين وذلك في الربع الأخير من العام ٢٠١٠، وتمت إحالة بعضهم للمحاكمة.

وشاركت بعض مؤسسات العمل الاهلي الفلسطيني عام ٢٠١٠ بالمساهمة مع أمان في موضوع ترشيد استخدام المركبات الحكومية، حيث تم حصر استعمالها للعمل الرسمي بعد حملة وطنية واسعة قادتها «أمان» حول الموضوع بالتعاون مع وزارة النقل والمواصلات.

من الصعوبات والعقبات التي واجهت ولا تزال تواجه العمل الأهلي في القيام بدوره في مكافحة الفساد، هو ضعف وتردد الإرادة السياسية لعدد من مسؤوليه لمحاربة الفساد، وعزوف الكثير منهم عن المشاركة الفاعلة في الرقابة على إدارة الشأن العام، حيث أشارت استطلاعات الرأي التي تجريها «أمان» دوريا إلى أن المواطنين الفلسطينيين يعتبرون قطاع العمل الأهلي أيضا من القطاعات التي يوجد فيها فساد. أضف إلى ذلك عدم وجود خطة وطنية لمكافحة الفساد معتمدة يجري بموجبها تحديد دور العمل الأهلي الفلسطيني بجانب الأطراف الأخرى، ويتضح صعوبة دور العمل الأهلي في التصدي للفساد والفاسدين ما

٢٢. تم الحصول على هذه المعلومات بتاريخ ٢٥/١١/٢٠١٠ من خلال الرد المكتوب لمؤسسة معا على الرسالة التيتم ارسالها من قبل مؤسسة أمان حول الموضوع.

تعرضت له مؤسسة أمان من حملة تشويه وادعاءات كاذبة وباطلة كان من وراءها مراكز نفوذ ليس لها مصلحة في موضوع مكافحة الفساد، والغريب أن هذه الحملات ضد العمل الأهلي تحدد وتتزامن دائماً مع كل مبادرات المجتمع المدني للإصلاح ومكافحة الفساد، إذ ترافقت هذه الحملة الظالمة على أمان وأشخاصها عندما كانت أمان تقوم بحملة للتوعية بأهمية الحفاظ على الموجودات العامة وبشكل خاص استخدام المركبات الحكومية لأغراض خاصة.^{٢٤}

عام ٢٠١٠ تم الكشف عن وجود بعض الشبهات بعمل بعض مسؤولي مؤسسات العمل الأهلي وقد أحيل بعض مسؤوليها للتحقيق، وقد تدخلت دائرة العمل الأهلي في وزارة الداخلية في التدقيق بأوضاع بعض المؤسسات الأهلية بما فيها جمعيات خيرية حيث تم حل بعض الإدارات وحالة البعض إلى هيئة مكافحة الفساد.

وبالرغم من قلة الخبراء في العمل الأهلي الفلسطيني في مجال مكافحة الفساد إلا أن مؤسسة أمان ساهمت عام ٢٠١٠ واستطاعت كمؤسسة أهلية أن تكون ذات مصداقية وبيت للخبرة في هذا المجال، ولكن ما زال ينقص المجتمع الفلسطيني انشاء مؤسسات فلسطينية متخصصة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد كانشاء مؤسسات تتابع تقييم موازنة الدولة ومؤسسات ضليعة في موضوع حق الوصول الى المعلومات ومؤسسات بشأن حق المواطن أن يعرف أين تذهب الضرائب التي يدفعها... الخ.

وفيما يخص تطبيق مدونة سلوك القطاع الأهلي واجهت المؤسسات الأهلية في العام ٢٠١٠ جملة من التحديات والصعوبات التي أعاقت تطبيق المدونة وعدم وصولها للمستوى المطلوب، من ذلك: غياب آليات تنفيذية للمدونة على مستوى القطاع الأهلي، عدم قيام جهة محددة بمتابعة تطبيق المدونة بعد التوقيع عليها، وعدم وجود جهة مكلفة بمتابعة المدونة على مستوى القطاع الأهلي، عدم وضوح السياسة والآليات التي يمكن عبرها إدخال المدونة في نظام وآلية عمل هذه المؤسسات.

مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص وتحدي تطبيق نظام الحوكمة الفلسطيني

يمكن القول أن الفساد في القطاع الخاص الفلسطيني موجود بأشكاله المختلفة الموجودة في المجتمع الفلسطيني، وقد ارتبط الفساد في القطاع الخاص^{٢٥} بالاحتكارات التي برزت مع قيام السلطة بالرغم ان الحكومة تبنت في ٢٠١٠ سياسة تستهدف مغادرة موضوع الاحتكارات خاصة في موضوع الاتصالات حيث تم انشاء وترخيص شركة اتصالات ثانية وهي الوطنية موبايل الى جانب الاتصالات وجوال الا ان القانون الذي صدر لتنظيم هذا المجال حتى الان غير مفعل إضافة الى عدم وجود ضوابط واضحة ومعلنة ومكتوبة في مجال تعزيز المنافسة في منح الامتيازات، وعدم قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بأية عملية رقابية على الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافق الامتياز، ناهيك عن غياب أي دور للمجلس التشريعي في الرقابة على عقود الامتياز التي أبرمت مع هذه المؤسسات أو التقارير الصادرة عنها مما أبقى هذا القطاع بامتداداته واستخداماته الواسعة والمتعددة مجالاً لتفشي الفساد.

وبشكل عام فإن نسبة الرشوة التي يدفعها القطاع الخاص للحصول على تراخيص (ضعيفة جداً)، حيث أشار الاستطلاع الذي أجراه البنك الدولي الى أن فلسطين من أقل الدول التي تقوم بدفع رشواي للحصول مثلاً على خدمات ضريبية وبنسبة

٢٤. مقابلة مع د. عزمي الشعبي مفوض أمان لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٠

٢٥. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر التقرير الذي أعدته مؤسسة أمان حول « النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العامة»، شباط ٢٠١١.

٢٪ أما اليمن ٦٧٪ سورية ٦١٪ لبنان ١٠٪.

ومن أمثلة الاجراءات التي اتخذت خلال العام ٢٠١٠ لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في بعض مؤسسات القطاع الخاص ما صدر عن سلطة النقد^{٣٦} من انظمة وتعليمات ذات علاقة بالقطاع المصرفي، من ذلك تعليمات التعيين والنقل والاجراءات التأديبية رقم (١) لسنة ٢٠١٠ الخاصة بالعاملين في المصارف التي تؤكد على الشفافية والتنافس في التعيينات، وكذلك وجوب التزام المصرف بابلاغ سلطة النقد بالاجراءات التأديبية المتخذة بحق اي من العاملين في المصرف اذا كان ذلك يتعلق باساءة الائتمان وخيانة الامانة أو اذا ادين بجرائم السرقة أو الاحتيال أو الاختلاس أو الرشوة أو أية جريمة من جرائم غسل الاموال. اضافة لذلك تعليمات الافصاح واخلاقيات العمل ومعالجة الشكاوى رقم (٤) لسنة ٢٠١٠: التي تؤكد على ضرورة وجود منظومة لأخلاقيات عمل موظفي المصارف تحدد آليات تعاملهم مع كافة الجهات ذات العلاقة. اضافة إلى وجود آلية للتعامل مع شكاوى الجمهور من حيث استقبالها ومراجعتها واتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها.

أما فيما يتعلق بمدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص فعلى الرغم من تبنيتها من قبل العديد من مؤسسات القطاع الخاص إلا أنه لوحظ في العام ٢٠١٠ أن غالبية هذه المؤسسات لم تتخذ اجراءات فعلية لتنفيذها على أرض الواقع، كما أن مستوى التوعية بالمدونة كان ضعيفا حيث لم تقم هذه المؤسسات بعملية توعية أو إصدار تعميمات أو منشورات أو عقد ورشات عمل للموظفين حول كيفية الالتزام بتطبيقها، كذلك لم تأخذ هذه المدونة الاهتمام اللازم من حيث تفعيل أحكامها وذلك بادراجها ضمن خطط وبرامج هذه المؤسسات وتبني اجراءات تحفيزية أو تأديبية للموظفين حال التزامهم أو عدم التزامهم بالقواعد الواردة فيها^{٣٧} طور القطاع الخاص مدونة نظام حوكمة القطاع الخاص تتعلق بقواعد حوكمة الشركات في فلسطين عام ٢٠٠٩ من قبل اللجنة الوطنية للحوكمة وقد تناولت المدونة العديد من الموضوعات والمبادئ شملت تعريف الحوكمة، والهدف من تطبيقها ونطاق التطبيق ومكونات المدونة التي شملت: اجتماع الهيئة العامة وحقوق المساهمين المتكافئة وإدارة الشركة (مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية) والتدقيق والإفصاح والشفافية وأصحاب المصالح الآخرين في الشركة. عمليا تم خلال العام ٢٠١٠ طباعة المدونة وتوزيعها بشكل محدود على بعض الشركات، ولكن لم يتم تطبيقها أو تعميمها على نطاق واسع حتى اللحظة، كما لم تحدد آليات المتابعة والتقييم، وليس واضحا على أي الشركات ستطبق.

٣٦. انظر الموقع الالكتروني لسلطة النقد الفلسطينية www.pmo.gov.ps

٣٧. للمزيد من التفصيل انظر تقرير «حول واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك»، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان، كانون ثاني ٢٠١١

قضايا تحت الضوء

التحرش الجنسي في الوظيفة العامة فساد إداري وأخلاقي

إن الفساد يظهر في أماكن العمل بمظاهر وأشكال مختلفة منها الفساد الإداري والمالي والأخلاقي والسياسي، وتبرز ظاهرة التحرش الجنسي في المجتمع الفلسطيني على قتلها في أماكن العمل العام والخاص والأهلي كأحد أشكال الفساد الإداري والأخلاقي، لأنها ترتبط بإساءة استخدام السلطة بشكل مخالف للقانون. ورغم عدم وجود تعريف موحد للتحرش الجنسي في القانون الفلسطيني إلا أنه يوجد إجماع على أن التحرش الجنسي فعل يتنافى مع مبادئ حقوق الإنسان. ويتخذ التحرش الجنسي أشكالاً مختلفة منها التحرش الجنسي اللفظي، وتحرش جنسي بسلوك مادي، ومن أبرز العوامل المشجعة لاستغلال النفوذ من قبل المسئول والقيام بالتحرش الجنسي غياب الوعي بمفهوم التحرش وأشكاله، غياب أو ضعف المنظومة القانونية التي تعالج ظاهرة التحرش الجنسي في المجتمع الفلسطيني، ضعف الوازع الديني والأخلاقي وضعف الالتزام بمدونات السلوك والقواعد الأخلاقية، الصلاحيات الواسعة الممنوحة للمسئول ورب العمل في ظل غياب أو ضعف الأنظمة الرقابية وعدم الاستقرار الوظيفي وترك المجال لرغبة ومزاجية المسئول في عملية التقييم والترقية، إضافة إلى تجنب وخجل وخوف ضحية التحرش الجنسي تقديم شكوى إلى غير ذلك من العوامل.

وفي الدراسة الأولية التي أعدتها أمان حول التحرش الجنسي في الوظيفة العامة كشكل من أشكال الفساد، اتضح وجود هذا النوع من أشكال الفساد وتزداد خطورته بشكل خاص عندما يجري استغلال حاجة بعض هؤلاء النساء في مراجعة بعض المسؤولين بشأن حقوقهن أو احتياجاتهن، فقد اتضح من التقرير أن هذا التحرش يتم ممارسته من بعض المسؤولين الكبار في السلطة التنفيذية أو القطاع الخاص أو الأهلي ولكن الأضرب منه ما يمارس أحياناً في مكاتب تحقيق العدالة مثل المحكمة الشرعية أو صناديق مالية ذات علاقة مثل صندوق النفقة أو صندوق الأيتام أو صناديق تتعلق بعائلات الأسرى أو الجرحى أو الشهداء أو الفقراء أو مراكز العناية والصحة النفسية أو المؤسسات التي تعنى بالنساء المعنفات أو الأطفال.

بالنتيجة لا بد من العمل على الصعيد القانوني والسياسي والمؤسسي لتلافي انتشار هذا النوع من الفساد الجديد على مجتمعنا الفلسطيني مقارنة بالدول الأخرى، فعلى الصعيد القانوني لا بد من ادمج موضوع مكافحة التحرش الجنسي ضمن التشريعات العقابية السارية المفعول أو تلك المتوقع إقرارها، إضافة إلى قوانين ولوائح المؤسسات المعنية بمتابعة قضايا الفساد، إضافة إلى إعداد نظام شكاوى خاص للتعامل مع ظاهرة التحرش الجنسي في أماكن العمل يوضح للضحية آليات تقديم الشكاوى والتقاضى، مع ضمان خصوصية وسرية التحقيق الذي يجري. أما على الصعيد السياسي، مطلوب تضمين عملية مكافحة التحرش الجنسي في أماكن العمل في صلب الاهتمامات والاستراتيجيات والخطط الوطنية الخاصة بالنهوض بأوضاع المرأة الفلسطينية في شتى المجالات، إعداد سلسلة من الدراسات المتخصصة المقترنة بمسوحات إحصائية حول

الموضوع، إعداد برامج إعلامية وتثقيفية لتسليط الضوء على ارتباط هذه الظاهرة بالفساد وتوعية المجتمع بمخاطرها وانعكاساتها السلبية وسبل مواجهتها، وتنظيم برامج تدريبية للعاملين والعاملات لتوعيتهم بمفهوم التحرش وأشكاله وآليات ملاحقته قانونياً. وأخيراً على الصعيد المؤسسي تبني وتطبيق مدونات السلوك ووضع آليات للرقابة على سلوك الموظفين، مع التأكيد على توفير الحماية والسرية والخصوصية في التحقيقات في قضايا التحرش الجنسي، إضافة إلى بناء قدرات الأشخاص القائمين على استقبال الشكاوى حول كيفية التعامل مع هذا النوع من الشكاوى وتشجيع الضحايا على تقديم الشكاوى.

التهرب الضريبي

لوحظ من خلال دراسة الواقع القانوني والعملي للتهرب الضريبي في فلسطين في التقرير الصادر عن أمان تنوع الأطر القانونية الناظمة للضرائب، مما خلق أرباكاً لدى المكلفين، وأضعف من قدرتهم على معرفة كنه القوانين، هذا إلى جانب تعدد الإدارات الضريبية، وكل إدارة منها هي جسم مستقل قائم بذاته، إلى جانب تعدد الضرائب التي يدفعها المكلفون، مما أدى إلى اتساع ظاهرة التهرب الضريبي، إضافة إلى أن المؤسسات المسؤولة عن تحصيل الضرائب والرسوم تعاني من إشكالية في الموارد البشرية، هذا إلى جانب غياب التنسيق فيما بينها وبين المؤسسات الحكومية الأخرى، إن التساهل في التعامل مع جريمة المحاسب القانوني في مساعدة المكلفين من التهرب وغياب الأطر والإجراءات المحددة والموحدة داخل الإدارات الضريبية لمكافحة ظاهرة التهرب الضريبي، وعدم وجود نهج واضح ومحدد للتوعية بأموال الضريبة للمكلفين والمحاسبين وللجمهور بشكل عام والتأخير في تشكيل المحاكم الجمركية، عدم وجود أنظمة محوسبة متقدمة لدى الإدارات الضريبية، ناهيك عن ضعف تطبيق النصوص العقابية وعدم التقيد بها مع المكلفين، وعدم وجود تشريع خاص لمكافحة التهرب الضريبي، وغير ذلك من الإشكاليات (أشار إليها التقرير) التي ساعدت على وجود بيئة عمل توفر فرص فساد وأشخاص متنوعين داخل السلطة وخارجها على حساب المال العام.

وقد خلص التقرير إلى جملة من التوصيات تتمثل أهمها في ضرورة اصلاح القوانين الضريبية والجمركية، واجراء التعديلات اللازمة عليها، الغاء كافة الاوامر العسكرية الاسرائيلية السارية في الأراضي الفلسطينية واحلال نصوص قانونية فلسطينية مكانها، اعداد مشروع نظام خاص بمكافحة التهرب الضريبي، وعدم الاكتفاء بالنصوص الواردة في القوانين الضريبية، ضرورة تعميم وتبني مدونات السلوك لجميع العاملين في الادارات والجهات المختصة بتحصيل الضرائب والرسوم، التوسع في موضوع الاعفاءات الضريبية، تخفيف العبء الضريبي عن كاهل المكلفين بالضريبة لما له من أثر في الحد من ظاهرة التهرب، وضع إطار قانوني واضح للضابطة الجمركية، بحيث يوضح اختصاصاتها وصلاحياتها، التشدد بالنسبة لجريمة المحاسبين القانونيين عند مساعدة المكلف على التهرب، العمل على انشاء المحاكم الجمركية التي تم النص عليها وفقاً لقانون الجمارك والمكوس، إجراء عملية ربط للإدارات الضريبية والجمركية، وغير ذلك.

مواقع الخلل في منظومة النزاهة ومكافحة الفساد ٢٠١٠

يتضح من استعراض واقع وحال نظام النزاهة الوطني الفلسطيني من جهة ومدى انتشار الفساد في المجتمع الفلسطيني واستعراض التدابير والإجراءات لمكافحة الفساد في المؤسسات العامة لعام ٢٠١٠ وفحص مدى التحسن في مناعة القطاعات المختلفة لهذه الظاهرة استمرار ضعف منظومة مكافحة الفساد بشكل عام، حيث أنه على الرغم من الانجازات العديدة التي تم تحقيقها في مجال تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وبشكل خاص في الجوانب المالية وادارة الموارد العامة، إلا أنه لازالت هناك العديد من مواطن الضعف، أهمها:

- افتقاد الأطراف الرسمية والأهلية التي عملت طيلة عام ٢٠١٠ على موضوع مكافحة الفساد وتعزيز نظام النزاهة الوطني إلى استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وإلى خطة وطنية معتمدة ومعلنة لعام ٢٠١٠ الامر الذي جعل جهود هذه الأطراف على أهميتها مبادرات مبعثرة غير مكتملة النتائج وصعب من عملية تقييم هذه الاجراءات والتدابير التي اتخذت في ظل غياب خطة تحدد الأولويات والجهات المكلفة بتنفيذ النشاطات المطلوبة، وظهر ذلك بوضوح لدى مراجعة ما انجزته السلطة في الضفة في خطتها للاعوام (٢٠٠٨-٢٠١٠) بشأن الحكم الرشيد وتعزيز النزاهة والمساءلة، حيث انتهى عام ٢٠١٠ دون نتائج ملموسة في مجال مكافحة الفساد باستثناء الاصلاحات التي تمت في مجال الادارة المالية وضغط الموازنة والايرادات والنفقات وبعض برامج الترشيح.
- ساهم استمرار غياب دور المجلس التشريعي وعدم تجديد شرعيته الانتخابية في فقدان إحدى حلقات المساءلة والرقابة على أعمال الحكومة والمؤسسات العامة غير الوزارية وكذلك مصير نتائج التقارير التي أعدها ديوان الرقابة المالية والادارية طيلة السنوات الماضية والتي احتوت على عشرات من القضايا تتعلق بشبهة الفساد وسوء استغلال الموقع العام واهدار المال العام، الأمر الذي شجع البعض على استمرار ارتكاب الخروقات القانونية سواء على المستوى المدني أو الأمني ولم يلحظ أي دور فاعل للمجلس في مساءلة ومحاسبة القائمين على العمل الحكومي، ولم يتم مناقشة التقارير التي أصدرتها الجهات الرقابية، الأمر الذي أفقد هذه التقارير مضمونها، ناهيك عن عدم خضوع الموازنة العامة لرقابة المجلس سواء عند الاقرار او اثناء تنفيذها او بعد الانتهاء من التنفيذ بسبب الشلل الذي استمر لأعمال المجلس.
- استمرار وجود صعوبات حالت دون قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمهام الموكلة إليه حسب القانون بشكل كامل ودقيق، إما بسبب عدم كفاية الكوادر البشرية المدربة لذلك وقلة خبرتها أحياناً، خاصة الخبرات والخبراء المختصين في مجالات مهنية وفنية محددة، أو بسبب عدم تجاوب الجهات الخاضعة لرقابة الديوان لطلبات الديوان، وعدم متابعة التوصيات من قبل الجهات التي تقدم إليها هذه التقارير.
- استمرار عدم وضوح نتائج التحقيق في العديد من قضايا الفساد التي تم الاعلان عن كشفها، او بدء التحقيق فيها من قبل مسؤولين ذوي علاقة حيث لم يطلع المواطنون على ما تم الوصول اليه من نتائج، خاصة وأنه جرى التحقيق فيها في

النيابة العامة منذ سنوات ونُقلت أخيراً إلى هيئة مكافحة الفساد، إذ كثيراً ما تم الإعلان عن إحالة ملفات الفساد لدى الجهات المختصة لاتخاذ المقتضى القانوني بشأنها دون علم الرأي العام بالنتيجة التي آلت إليها الأمور حتى الآن خاصة الملفات التي تم الإشارة إليها في تقرير الفساد العام الماضي بأنها عالقة، فلا زال هناك انطباع لدى الرأي العام - كما أظهرت استطلاعات الرأي التي أجرتها أمان ومؤسسات أخرى في عام ٢٠١٠ - بعدم مصداقية السلطة في محاسبة كبار المسؤولين المتورطين بأعمال فساد.

• استمرار ضعف الشفافية في آليات عمل المؤسسات واجراءتها والتي يؤدي بعضها خدمات عامة أساسية مثل مجال الصحة والتعليم والنقل والمواصلات والمياه والاتصالات وتوزيع المساعدات العينية القادمة من الخارج وذلك إما بسبب وجود نقص في المنظومة التشريعية المعمول بها، أو عدم اخضاع الإجراءات الإدارية أو المالية التي يتم إتباعها لمبادئ الشفافية وبشكل خاص حق المواطن في الاطلاع على المعلومات أو الحصول عليها أو في عدم نجاعة الرقابة الداخلية والتساهل وغياب المحاسبة حتى الآن على جريمة ممارسة الوساطة والمحسوبية اضافة إلى عدم الالتزام بتطبيق مدونات السلوك في معظم الوزارات والمؤسسات العامة المناط بها تقديم الخدمات.

• عدم تطبيق مدونات السلوك في المؤسسات الحكومية الرسمية (المدنية والأهلية)، وفي القطاع الخاص لا زال تطبيق المدونة الخاصة بحوكمة الشركات محدوداً وذلك في ظل غياب أي أنظمة خاصة تحدد آليات متابعتها وتقييمها ونطاق تطبيقها، كما ان القطاع الخاص لم يُبدي حتى الان استعداد واضح للانخراط في جهود مكافحة الفساد كجزء من المسؤولية المجتمعية.

• استمرار عدم تقديم اقرارات الذمة المالية من قبل الكثير من المسؤولين والموظفين العموميين وذلك كما تتطلبها القوانين النازمة لأعمالهم.

• لا زال موضوع شرط الحصول على السلامة الأمنية (موافقة المخابرات والأمن الوقائي في شغل أي وظيفة عامة وأحيانا خاصة) يشكل مجالاً واسعاً للتمييز في الوظيفة العامة بسبب الانتماء السياسي سواء في عملية التعيين أو التثبيت أو الترقية أو الحصول على الحقوق والامتيازات الوظيفية وذلك عام ٢٠١٠، كذلك اعتماد سياسة الاقصاء الوظيفي لأسباب سياسية مما شكّل ظاهرة فساد سياسي في الضفة والقطاع.

• لم يتبلور عام ٢٠١٠ موقف حاسم بين الفصائل الفلسطينية والأحزاب السياسية للتصدي بجديّة لظاهرة الفساد باعتباره آفة مجتمعية يتعين محاربتها وذلك رغم مطالبتها بضرورة مكافحته أحيانا، ولم يشكل ذلك أولوية في أجندة عملها اليومية مما شكل اضعافاً مباشراً للارادة السياسية في مكافحة الفساد في الضفة والقطاع.

• استمرار غياب الأنظمة الخاصة بالإبلاغ عن أعمال الفساد وكذلك الأنظمة المتعلقة بحماية الشهود والمبلغين من أي تهديد أو ايذاء نتيجة إبلاغهم عن أعمال الفساد، أضاف عنصراً مهماً لثقافة عدم الإبلاغ وحماية المال العام والتهرب الضريبي في المجتمع الفلسطيني بقطاعاته المختلفة العام والخاص والاهلي..

• استمرار الدور الخجول لوسائل الإعلام المكتوبة والرسمية في متابعة ملفات الفساد وإجراء التحقيقات الصحفية بشأنها بسبب ضعف الاستقلال لوسائل الاعلام واستمرار ظاهرة الرقابة الذاتية وتراجع حرية الرأي والتعبير خلال عام ٢٠١٠

بسبب الانقسام السياسي في الضفة والقطاع.

- وبالرغم من التحسن الذي حصل بشأن ادارة ملف المياه في مناطق السلطة؛ حيث تم خفض فائض الاقراض الذي كان يُدفع للاسرائيليين لتسديد ديون الهيئات المحلية الا أن ادارة تقديم خدمة توصيل المياه وتوزيعها مازالت تعاني من مشاكل عدّة. بعضها لا زال يُعالج في سلطة المياه وبعضها متعثراً في مصالح المياه (الجنوب والشمال) وجزء كبير في البلديات التي تقدم هذه الخدمة، حيث أن اتفاق ما يتم تحصيله كثمن للمياه على أغراض واستخدامات أخرى دون تسديد ما عليها من التزامات؛ أدى بالنتيجة إلى تسديدها من الخزينة العامة للسلطة وعلى ضوء ذلك استمرت ظاهرة عدم الرغبة لدى شريحة واسعة من المواطنين في تسديد ما عليهم ماليا وخاصة في قطاع غزة .
- استمرار تدني رواتب بعض العاملين في القطاع العام مثل قطاع المعلمين والعاملين في أجهزة الشرطة وذلك في ظل ارتفاع تكاليف المعيشة؛ الأمر الذي يخشى معه مستقبلا احتمالية انتشار الرشوة في أوساطهم أو البحث عن وسائل غير قانونية لتأمين دخل كاف، مما يهدد بفساد التعليم أو انتشار ظاهرة الفساد الصغير الغير منتشر في فلسطين.
- لا زال موضوع الحصول على المعلومات العامة يشكل عقبة رئيسية في اجراء الابحاث والتقارير حول قضايا ذات علاقة بالفساد سواء في مجال اجراء المقابلات أو الحصول على الوثائق وفي حالة الحصول على المعلومات يكون هناك خوف وتردد في اعطاءها بصورتها الدقيقة والصحيحة، حيث أن مفهوم شفافية المعلومات وحق الباحثين والاعلاميين والمواطنين في الحصول عليها غير مقبول لدى عدد كبير من المسؤولين.
- استمرار تأجيل اجراء الانتخابات المحلية، وكذلك بعض المؤسسات التمثيلية النقابية والعمالية اضعف من منظومة المساءلة الدورية.
- ظاهرة التحرش الجنسي منتشرة في كل المجتمعات ومن ضمنها المجتمع الفلسطيني لا سيما في أماكن العمل، غير أن هناك تفاوت واضح في نسبة إنتشار هذه الظاهرة ومدى الإهتمام وتسليط الضوء عليها، وبأن هذه الظاهرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالفساد واستغلال المنصب والنفوذ بشكل مخالف للقانون من قبل بعض المسؤولين وأرباب العمل خاصة في ظل ضعف آليات استقبال ومتابعة الشكاوى وتردد المتحرش بهن في الإبلاغ عن ذلك.
- ظاهرة التهرب الضريبي موجودة في المجتمع الفلسطيني بسبب غياب الأطر والاجراءات المحددة والموحدة داخل الإدارات الضريبية لمكافحةها، غياب الوعي عند المكلفين والمحاسبين والجمهور بشكل عام بالإضافة إلى ضعف تطبيق النصوص العقابية، وعدم التشدد بالنسبة لجريمة المحاسبين القانونيين الذين يقومون بمساعدة المكلفين على التهرب الضريبي.

التوصيات

توصية عامة :

يوصي التقرير بضرورة دعوة جميع الأطراف ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد وبالأساس منها هيئة مكافحة الفساد والأطراف الحكومية ذات العلاقة ومؤسسات المجتمع المدني الناشطة في هذا المجال لبلورة استراتيجية وطنية فلسطينية لمكافحة الفساد على أن تقر في مؤتمر وطني ويتبعها اعداد خطة وطنية لمكافحة الفساد وتعزيز نظام النزاهة الوطني تحدد فيها أدوار كل الأطراف وتجري مراجعتها دوريا للتقييم والتصويب، علما أن أمان كانت قد ساهمت في بلورة هذه الفكرة من خلال اعدادها مسودة استراتيجية وطنية وخطة مقترحة يمكن البناء عليها.

• الحكومة

١. اصدار قانون جديد بشأن العطاءات واللوازم وسن الأنظمة المنفذة اللازمة وانشاء وحدة خاصة مستقلة للشراء العام واعداد الأدلة والنماذج الموحدة والغاء العمل بموجب سياسة الاستثناءات والاشراف الفردي على اتخاذ القرارات في هذا المجال، وإضافة أحكام متعلقة بتجنب تضارب المصالح للأطراف ذات العلاقة بالعطاءات، وتسبب عملية إعادة طرح العطاءات الحكومية بدلا من جعل هذا الحق متروكا وبشكل غير مقيد للجنة العطاءات، والغاء الاستثناءات الصادرة عن مجلس الوزراء، والنص على عقوبات رادعة على كل من يتلاعب في العقود الإدارية أو يسيء استخدام موقعه.

٢. اعادة النظر في موضوع الرواتب للوظائف العامة بحيث يتم تحديد حد أعلى وحد أدنى للرواتب وتحديد جهة رسمية محايدة لتحديد رواتب الاشخاص بعقود خاصة التي يتم دفعها من موازنة المشاريع، مع العمل على تحسين رواتب بعض العاملين في القطاع العام وخاصة ذوي الرواتب المتدنية لتناسب مع ارتفاع مستوى المعيشة كاجراء وقائي للحيلولة دون انتشار ظاهرة الرشوة بين صفوفهم، كذلك ضرورة العمل على تحسين رواتب الأطباء وخاصة الأخصائيين وتشديد المحاسبة على التزام الموظفين العموميين عامة بساعات الدوام الرسمي.

٣. متابعة مجلس الوزراء لتنفيذ قرار سحب المركبات الحكومية للوقوف على ما واجه التنفيذ من عقبات واشكاليات، وأن يمتد التنفيذ ليشمل تطبيق القرار الخاص بالمركبات المشتراة من قبل المانحين في المشاريع العامة غير الوزارية وعدم الاكتفاء بذلك بل تنظيم استخدام المركبات المخصصة للأجهزة والتأكد من أنها تستخدم لأغراض العمل الرسمي فقط، لا سيما وأنه يكثر انتشار ظاهرة إهدار المال العام تحت شعار ”أسوة بزملائه“ مما يضعف سياسات الترشيح التي تتبعها واحباط جميع الجهود المعمول بها في سبيل ذلك.

٤. شغل الوظائف العليا والفئة الخاصة- وتشمل التعيينات والترقيات لوظائف بمستوى مدير عام، وكيل وزارة، مرتبة وزير، المحافظين^{٢٨}، الرتب الأمنية (من رتبة العقيد الى اللواء) - بطريقة تضمن معايير شفافة ومعلنة ومعتمدة وذلك عن طريق اصدار نظام عن مجلس الوزراء يحد من السلطة التقديرية لمؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء في هذا المجال علما أن القانون الأساسي الفلسطيني اعتبر ان وظيفة الوزير ووظيفة سياسية وما تبقى من الوظائف هي وظائف مهنية تخضع للمنافسة عليها والجدارة، استمرار وترك الموضوع للاجتهادات الشخصية فتح المجال أحيانا لنشوء ظاهرة الاسترضاء لبعض الأشخاص الموالين أو المتذمرين بترفيعهم لشغل هذه الوظائف، وتحديد الية واضحة للرقابة على مدى الالتزام بالمبادئ والشروط والمعايير لشغل هذه الوظائف.
٥. اصدار تعليمات من مجلس الوزراء وبقرار رسمي ينهي ظاهرة التمييز في الوظيفة العامة بسبب الانتماء السياسي والغاء شرط السلامة الامنية كشرط للتعيين في الوظيفة العامة واستبداله بشهادة من السجل العدلي (حسن السلوك).
٦. وضع نظام خاص لتفعيل الرقابة على المؤسسات الحكومية غير الوزارية، وذلك بتوضيح مفهومي الاستقلال المالي والاداري الممنوح لها، وبيان الحدود والضوابط الغير مسموح بتجاوزها وذلك عن طريق اقرار النظام المالي والاداري الخاص بكل منها ونشره في الجريدة الرسمية والزامها بنشر تقارير عن أعمالها السنوية وتحديد جهة المساءلة لها.
٧. تحقيق استقلالية العمل الاعلامي من خلال اقرار تشريعات خاصة تحدد أسس ومعايير وشروط منح رخص المؤسسات الاعلامية المختلفة وتطبيقه بشكل عادل ومتساو على الجميع، وقرار مبدأ حق الاعلام والاعلاميين في الحصول على المعلومات باعتباره وسيلة لتطبيق مبدأ الشفافية، وتوفير الحماية القانونية للاعلاميين الذين يقومون باجراء تحقيقات صحفية بحسن نية لقضايا فساد وتمكينهم من نشرها للرأي العام.
٨. بلورة سياسة مائة فلسطينية من خلال تفعيل دور مجلس المياه الفلسطيني واللجان الفنية المساندة له، وقصر دور سلطة المياه على الجوانب التي تتعلق بها كجهة منظمة ومسؤولة عن الاشراف و اقرار السياسات المائية، وتشكيل اللجان الفنية التي تساعده ووضع حد للإشكاليات التي تعترض قطاع المياه الفلسطيني سواء من حيث تحديد شكل العلاقة بين الجهات العاملة في مجال تقديم خدمة المياه، أو من حيث اقرار التعرفة بشأن أسعار المياه بين منطقة وأخرى، وتفعيل الرقابة على التعديات الواقعة على خطوط المياه وتوقيع الجزاءات القانونية على مرتكبيها، واخضاع العطاءات التي تعمل بموجبها لقانون العطاءات الجديد.
٩. تبني و اقرار نظام صحي شامل ويضمن تقديم هذه الخدمة لكافة المشمولين بأحكامه بكل عدالة ومساواة دون أي تمييز، ويحدد دور الحكومة في الاشراف و اقرار السياسات وتنفيذ الالتزامات الرسمية لحق الصحة للاطراف المشمولة في القانون الفلسطيني، وفتح المجال للمنافسة في تقديم الخدمات للقطاع الخاص ويحدد دور القطاع الاهلي العامل في هذا المجال بشكل واضح.

١٠. أن يعمل ديوان الموظفين العام على اعداد مدونات سلوك للوزراء وكبار المسؤولين لا سيما موظفي الفئات العليا

٢٨. حيث ان من غير الواضح كيفية اختيار الاشخاص الذين يُعينوا كمحافظين وما آليات المنافسة على هذه الوظيفة وشروط شغلها.

وتدريبهم على الالتزام بينودها والتقييد بأحكامها، إضافة إلى اعتماد مدونة سلوك الموظفين العموميين.

١١. تشديد العقاب على ظاهرة التحرش الجنسي بما يضمن زجر مرتكبيها، ووضع آليات واضحة تشجع الضحايا على تقديم شكاوى بشأنها إلى الجهات المختصة مع ضمان السرية والخصوصية في متابعتها.

١٢. محاسبة المكلفين المتهربين من دفع الضريبة، وإعداد نظام خاص لمكافحة التهرب الضريبي وتبني مدونات السلوك للعاملين في الإدارات والجهات المختصة بتحصيل الضرائب والرسوم.

• المجلس التشريعي والهيئات المحلية

١. من أجل تفعيل نظم المساءلة وتمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة أسسط حقوقه لا بد من العمل على اجراء انتخابات عامة وعاجلة يعاد فيها انتخاب المجلس التشريعي والهيئات المحلية، وزيادة الاجراءات التي تضمن الرقابة على المال العام الواقع تحت تصرف كل منهما.

• ديوان الرقابة المالية والادارية

١. التأكيد على استقلالية ديوان الرقابة المالية والادارية وتحييده عن أية تدخلات من شأنها أن تضع العقوبات أمام عمل الديوان، وتحديد طبيعة علاقة الديوان بهيئة مكافحة الفساد والخطوط الفاصلة بينهما، وأن لا يكتفي الديوان بوضع توصيات للجهات الخاضعة لرقابته بل أن يعمل على متابعة التزام هذه الجهات بتوصياته.

• وزارة النقل والمواصلات

١. زيادة ضبط الإجراءات والمعايير والشروط المتبعة في منح التراخيص والأذونات الصادرة عن وزارة المواصلات والمساءلة على عمل ادارتها داخليا وخارجيا، وتبني خطة لتعزيز الشفافية والمساءلة وتطبيق مدونات السلوك على العاملين فيها، والعمل على ادخال اصلاحات جذرية في وزارة النقل وذلك في مجال تقليل السلطة التقديرية للمسؤولين في منح الاذونات والتراخيص، وأن يتم منحها وفق اجراءات معلنة وشفافة تخلو من استخدام الوساطة والمحسوية.

٢. أهمية وجود رقابة داخلية فعالة في وزارة النقل والمواصلات وذلك لأن قرارات متعددة قد اتخذت من قبل الوزارة جرى أحيانا التحايل عليها أثناء التنفيذ، ومن أبرز الأمثلة على ذلك شراء المركبات الحكومية من قبل الموظفين العاملين وفقا لقرار مجلس الوزراء حيث تم تبديل بعض هذه المركبات أثناء عملية البيع دون مبرر واضح الامر الذي فتح المجال لتدخلات ووساطات لتبديل هذه المركبات على حساب المال العام.

٢. الطلب من وزارة النقل والمواصلات التعاون مع نيابة مكافحة الفساد للاسراع في انهاء الملفات القديمة العالقة والتي جرى بموجبها التحقيق مع عدد من موظفي الوزارة بخصوص قضايا فساد (استغلال المنصب، التزوير بالوثائق) دون اقفال الملفات بشكل نهائي.

٤. اتباع سياسة متشددة بشأن المخالفين من العاملين في الوزارة أو الذين يتغاضون عن الابلاغ عن الفساد، أو الذين

يخالفون تعليمات وزير المواصلات الذي يمنع أي موظف يعمل في الوزارة العمل في أي مجال من مجالات عمل الوزارة.

• ديوان الموظفين العام

1. وضع نظام أو تعليمات من قبل الديوان تتضمن شروط وقيود انتقال الموظف العام من القطاع العام إلى الخاص.
2. تبني مدونة سلوك خاصة بالموظف العام وتوعية الموظفين بها وتبني وإقرار آليات للرقابة على تطبيقها.

• هيئة مكافحة الفساد

1. التعاون بين هيئة مكافحة الفساد ومجلس الوزراء من أجل اقرار ونشر الأنظمة الخاصة بتنفيذ قانون مكافحة الفساد مثل نظام لحماية الشهود والمبلغين عن قضايا الفساد وحمايتهم من أي ترهيب وتهديد قد يمارس بحقهم، ونظام تجنب تضارب المصالح، وإقرار الذمة المالية، ونظام خاص يجرم الوساطة والمحسوبية.
2. الاسراع في توفير الامكانيات اللوجستية لهيئة مكافحة الفساد مثل ايجاد مقر مناسب ورفدها بالطواقم البشرية المدربة التي تساعد على القيام بأعمال التحري والتحقيق.
3. ادخال بعض التعديلات على قانون هيئة مكافحة الفساد خاصة ما يتعلق بالحصانة وبما يمكن نيابة مكافحة الفساد من التحقيق مع كبار المسؤولين الموظفين بدون تعقيدات الحصانة، وبما يمكن محكمة جرائم الفساد من ممارسة أعمالها بشكل سلس بعيدا عن أية تعقيدات واجراءات وبما يتفق مع ظروف الوقائع المعروضة عليها.
4. أن تقوم الهيئة بالطلب من رئيس مجلس القضاء الأعلى تخصيص عدد كاف من القضاة للتفرغ للعمل في محكمة مكافحة الفساد وذلك لاعطاء المحكمة الفرصة للفصل في هذه القضايا وفقا للأوقات المقررة في القانون.

• الأحزاب السياسية :

1. مطالبة الأحزاب السياسية فعليا على ايلاء موضوع مكافحة الفساد أهمية خاصة، وذلك بالعمل على ادراجه ضمن أجندة العمل الخاصة بها، والابتعاد عن كافة الأعمال التي تؤدي إلى انغماسها في الفساد بشكل مباشر أو غير مباشر.
2. الطلب من هيئة مكافحة الفساد وأمان اعداد نشاطات ذات علاقة بموضوع مكافحة الفساد مع الأحزاب والفصائل.

• وزارة التربية والتعليم :

1. انشاء مجلس تعليم عالي وطني بديلا لوزارة التعليم العالي لا يكون رؤساء الجامعات جهة القرار المؤثر فيه وذلك للتقليل من حالات تضارب المصالح في مجلس التعليم العالي بسبب وجود رؤساء الجامعات فيه كأغلبية تأخذ مصلحة جامعاتها في الاعتبار.

• القطاع الخاص:

١. الطلب من هيئة سوق رأس المال اعداد خطة معلنة تستهدف العمل على تطبيق حوكمة الشركات على كافة الشركات المخاطبة بأحكامها، اضافة إلى تبني واقرار آليات لمتابعة تطبيقها وتقييم أثرها.

• القطاع الأهلي:

١. أن تقوم المؤسسات الأهلية بدورها في مكافحة الفساد والمشاركة الفاعلة في الرقابة على ادارة الشأن العام من خلال أن يكون القطاع الأهلي جزء من الخطة الوطنية لمكافحة الفساد وأن يكون واضح دور العمل الأهلي إلى جانب الأطراف الأخرى.

٢. تبني آلية متفق عليها من مؤسسات العمل الأهلي للرقابة على تنفيذ احكام مدونة السلوك الخاصة بالعمل الأهلي.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية

الهوية :

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) تأسس عام ٢٠٠٠ بمبادرة عدد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح والتي تتمتع بمصداقية ودعم المجتمع الفلسطيني، والتي وحدت جهودها في إطلاق برنامج وطني لمكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في القطاعات الفلسطينية المختلفة والمساهمة في بناء نظام النزاهة الوطني.

أعضاء ائتلاف أمان :

١. المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح (رام الله).
٢. المنتدى الفكري العربي (القدس).
٣. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية- مواطن (رام الله).
٤. مركز الميزان لحقوق الإنسان (غزة).
٥. مركز التجارة الفلسطيني - بال تريد (رام الله).

الرؤيا :

مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد.

الرسالة :

بناء نظام نزاهة وطني.

الأهداف الإستراتيجية :

١. ثقافة وممارسات الجمهور الفلسطيني مساندة ومنخرطة في مبادرات مواجهة الفساد في المؤسسات العامة.
٢. ممارسات القيادات والعاملين في المؤسسات العامة المقدمة لخدمات الجمهور منسجمة مع قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.
٣. المساهمة في إيجاد مؤسسات ومبادرات وتشريعات فعّالة في مجال مكافحة الفساد على المستوى المحلي.
٤. تحسين أداء أمان تجاه تحقيق رؤيتها ورسالتها.

COALITION FOR ACCOUNTABILITY AND INTEGRITY (AMAN)

TRANSPARENCY PALESTINE

AMAN-Coalition for Accountability and Integrity was established in the year 2000 upon the initiative by a number of Palestinian civil society organizations working in the fields of democracy, human rights, and good governance. AMAN's programs and projects were designed to promote the values of integrity, principles of transparency and systems of accountability in the various Palestinian sectors with the aim of participating in the building of a national integrity system.

Vision:

A Palestinian society free of corruption.

Mission:

Participate in the building of a national integrity system.

Strategic Objectives:

1. Promoting a popular culture that supports anti-corruption initiatives in public institutions.
2. Promote anti-corruption among leaders and public service employees and institutions.
3. Contributing to the building of effective institutions, initiatives, and legislations capable of combating corruption at the local level.
4. Improve AMAN's performance to insure achievement of mission and vision.

Coalition members:

1. Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy – Miftah
2. The Arab Thought Forum- ATF.
3. Palestinian Institute for the Study of Democracy – Muwatin.
4. Al- Mezan- Center for Human Rights.
5. Palestinian Trade Center – Pal-Trade.

- The practice of discrimination in public office based on political affiliation should end. The condition of obtaining a security clearance in order to be appointed in public office should be abrogated and replaced with a certificate obtained from Criminal Records.
- Oversight should be activated on governmental non-ministerial institutions by introducing a special system for each with clear financial and administrative independence, limits and controls. This means endorsing each of their financial and administrative systems, promulgation and publication of that in the official gazette.
- More steps should be taken to realize transparency and integrity in the distribution of university scholarships, and to put an end to the interference of some embassies in this distribution.
- More control is needed on measures, standards and conditions applied by the Ministry of Transport in issuing licenses. The Ministry's departments should be subjected to internal and external accountability for their work.
- The National Water Council should be activated and technical committees should be formed to help the Council clarify Palestinian water policy, putting an end to problems in the Palestinian water sector. Policy should cover the nature of relationships between the various water service providers and a tariff decision. Monitoring of the water pipes network should be introduced and legal penalties incurred for violations.
- Impediments obstructing the work of the Anti-Corruption Commission should be removed. Its logistical needs should be met, and it should be provided with appropriately trained staff to carry out its research and investigations. Some amendments need to be introduced to the Anti-Corruption Commission Law to enable the Corruption Crimes Court to conduct its work more easily without complicated procedures, and to allow it to take the necessary decisions in relations to the facts presented before it.
- Political parties must give the issue of combating corruption special attention. They must include it in their agendas and avoid any actions that could lead to their being directly or indirectly implicated in corruption.
- There is a need to adopt a new health system guaranteeing a fair and equal service without discrimination.
- Radical reforms should be introduced to the Ministry of Transport to reduce the discretionary powers given to its officials in the issuing of licenses and permits. Discretionary power should be subject to stated and transparent procedures free of wasta and favoritism.
- Salaries in the public sector should be improved, particularly those on the lower scales, in line with the cost of living. This should also be seen as a preventive measure against the possibility of the spread of bribery.

The Code of Governance for companies should be applied to all companies. Mechanisms to monitor its application and evaluate its impact should be adopted.

RECOMMENDATIONS

- General elections for the PLC, as well as local elections should be held as soon as possible. Oversight on public funds that local commissions have on hand should be activated.
- The Council of Ministers should evaluate the implementation of its decision pertaining to the use of government vehicles. The council needs to assess achievements and identify obstacles and problems hindering full implementation. Rules for using government vehicles should also apply to vehicles purchased by donors for projects implemented by ministerial and non-ministerial public institutions. The best possible means should be found to regulate the use of vehicles allocated to the security agencies. All vehicles should be monitored to ensure that they are used only for the purposes of official work.
- Special legislation should be enacted for the protection of whistle blowers and witnesses.
- Legislations along with transparent, publicly announced, and accredited standards should be promulgated to regulate the appointments of senior and public officials. This law should restrict the discretionary role of the Presidential institution and of the Council of Ministers in this regard. Codes of conduct should also be prepared for ministers and senior officials who should be trained to comply with the new rules. The code of conduct for public servants should be activated, mechanisms controlling transfer of employees from the public to the private sector should be provided, and the appointment of 'ghost' jobs should be terminated.
- Legislations on the protection of the independence of the media should be enacted, promoting its right to access information, as this is an important tool in combating corruption. The law should also provide legal protection for the mass media and media professionals who undertake and publish investigative reports on cases of corruption. It should also define the bases and standards for licensing the various media institutions.
- Relevant legislations governing supplies and tenders should be amended, by adding provisions that prevent conflicts of interest, and stipulating the need to justify any repetition of the same bid instead of leaving this to the bidding committee without restrictions. The amendments should also cancel the exceptions issued by the Council of Ministers on bidding or identify another oversight party. Amendments should include the protection of whistle blowers, impose deterrent penalties on those who manipulate administrative contracts or misuse their positions. Amendments should also cover the removal of all obstacles preventing SAACB from fulfilling its job, assert its independence, prevent any interference in its duties, define the nature of its relations with the Anti-Corruption Commission, introduce specific and clear mechanisms for the implementation of its recommendations, and guarantee the need for parties under its oversight to comply with its requests and implement its recommendations.

senior officials accountable for acts of corruption.

- There are no systems to encourage whistle blowing and to protect witnesses and whistle blowers from threats or harassment.
- The media continue to keep a low profile in following up on corruption cases. Neither do they prepare sufficient investigating reports on the subject. This is primarily due to the fact that the mass media do not enjoy full independence, resulting in continued media self – censorship; a reflection of the regression regarding freedom of opinion and expression in 2010 as a consequence of the political division in Palestine.
- There are continued problems impeding some basic public services such as health, education, transport, water, and managing in-kind assistance/Aid coming from abroad. These problems are attributed to flaws either in the applied legal system, or in the administrative and financial measures followed in obtaining the services. They may also be attributed to ineffective internal controls, leniency in dealing with practices of wasta and favoritism, and the continued lack of transparency and compliance of the codes of conduct. Other reasons relating specifically to the water sector are: the absence of any role by the National Water Council in endorsing any policy or strategy or supervising the implementation of such policy or strategy for the Palestinian water sector, lack of a unified water tariff for all population centers, lack of differentiating prices of water for different purposes, and the existence of different subscription fees in the various governorates.
- The low salaries of public sector employees, especially teachers and staff at the security agencies at a time when the cost of living is increasing invites the proliferation of bribery; a potential that should be remedied.
- The implementation of the Code of Governance in companies remains limited as there are still no regulations in relation to its monitoring and evaluation, and no clarity as to its range of compliance.
- Accessing information through interviews or obtaining pertinent documents is still a major obstacle in conducting research or preparing reports on cases related to corruption. When information is available, fear and hesitation may prevent full disclosure and accuracy in its presentation.

CONCLUSION

This review of the status of corruption in the Palestinian society including anti-corruption measures taken in public institutions during 2010, and examination of the levels of immunity against corruption in the various sectors, shows that anti-corruption systems are still generally weak. Despite the various improvements in some areas of integrity, transparency and accountability, there are many weaknesses, the most important of which are:

- Senior officials and public servants have not submitted their legally required statements of financial disclosure.
- The results of investigation into corruption cases by the anti-corruption prosecutor remain ambiguous. It was announced that many cases had been referred to the competent authorities to take the appropriate steps but the public remains ignorant of the results. Reference to some of those cases was pointed out in AMAN's 2009 corruption report.
- The absence of the PLC and failure to renew its legitimacy through elections has resulted in the loss of a body that exercises accountability and oversight on public institutions. Consequently, reports prepared by SAACB over recent years included many cases that need further investigation as they indicate misuse of public office, and wasting of public funds that went unheeded hence encouraging some people to continue perpetrating violations at the administrative and financial levels. The PLC had no role in bringing government officials to account or in discussing any more reports published by oversight bodies in order to activate their recommendations. Moreover, the general budgets have not been subjected to PLC oversight either for endorsement or during and post implementation.
- There are many difficulties for SAACB in carrying out its legally designated duties. These difficulties are either related to insufficient training among its staff and their lack of experience particularly in providing leadership, or because parties subordinate to SAACB do not respond positively to its requests. Also, recommendations of SAACB reports are not being implemented.
- Obtaining security clearance from the Intelligence and the Preventive Security remained a condition in 2010 for holding public and sometimes even private office. This is a major area of discrimination based on political affiliation, in recruitment, placement, promotions, and obtaining the rights and privileges of public office.
- No decisive stance has been taken among the Palestinian factions and parties as to whether or not they regard corruption as a societal cancer to be eradicated, despite the fact that they give voice to the need to combat it. Unfortunately, eradicating corruption is not a priority on the daily political agenda and the political will to combat it has been diluted.
- Public opinion indicates that the Authority has no creditability when it comes to holding

Tax evasion:

The report issued by AMAN in January 2011, on the legal and practical aspects of tax evasion in Palestine, reached a number of conclusions about the presence of several and varied legal frameworks regulating tax issues. This situation has created confusion among tax- payers unable to understand the laws. The report also noted the plurality of tax administrations, each seeming to be a separate entity, and the plurality of taxes paid by citizens, all of which leans towards an environment where tax evasion is rife. Moreover, tax legislation has been inherited from various eras, leading to confusion in tax policy. These laws are deficient and outdated. Institutions responsible for tax collection, suffer from a shortage of human resources as well as material and technical capacities. Moreover, the absence of coordination between these institutions and other governmental ones adds to the confusion.

The accountancy crime of helping tax- payers evade payment of taxes is a major phenomenon in Palestinian society. Despite this, there are no consolidated tax administration frameworks or measures to combat this widespread evasion. Neither is there any clear, tailored approach to raising awareness among tax- payers, accountants and the public in general on tax issues. Some of the other problems noted in the report included the failure thus far to establish customs courts, lack of advanced accountancy systems within the tax administrations, weak application of penalties, and the absence of special legislation to combat tax evasion.

The report made a number of recommendations, the most important of which are; the need to reform tax and customs laws and the introduction of essential amendments, abolition of all Israeli military orders still applicable in the Palestinian territories and their replacement with Palestinian laws, a special regulation for combating tax evasion not based on existing texts and tax laws, the need to adopt and generalize codes of conduct for all staff at the administrations and bodies specializing in tax and fees collection, expanding areas of tax exemption to reduce the tax burden for taxpayers which will have an impact on restricting tax evasion, introducing a clear legal framework for the customs police clarifying their jurisdiction and powers, dealing severely with the accountancy crime of assisting in tax evasion, establishing customs courts as stated in the Customs and Excise Tax Law and linking tax and customs administrations.

ISSUES UNDER SPOTLIGHT

Sexual harassment in Palestinian workplaces- a new phenomenon?

Sexual harassment, though minimal in Palestinian society, is manifest in the public, private and non-governmental sectors as a form of administrative and moral corruption, since it is linked to the misuse of authority in violation of the law. There is no consolidated definition of sexual harassment in Palestinian law. Nevertheless, there is consensus that it is a violation of the most basic principles of human rights, that of respect for the dignity and freedom of the individual. Sexual harassment takes three forms: verbal, non-verbal and physical. There are a number of factors which support the abuse of power and sexual harassment by officials: lack of awareness about the concept and forms of harassment, the failure on the part of the legal system to deal with sexual abuse, weak religious and moral restraint, a lack of commitment for codes of conduct and codes of ethics, too much power given to officials and employers in the absence or inadequacy of oversight regulations, lack of job stability, leaving the evaluation and promotion process to the whim and mood of individual officials, the reluctance of victims to report harassment and many other factors.

There is a need for action at the legal, policy, and institutional levels to restrict the proliferation of this kind of corruption in Palestinian society; a relatively new phenomenon compared with other countries. Legally, there is a need to integrate sexual harassment into applicable penal legislation. It also needs to be included in the rules and regulations for institutions that pursue cases of corruption. For example, a special system of complaints on sexual harassment in workplaces needs to be set up clarifying complaint and litigation mechanisms for victims, and guaranteeing confidentiality. At the policy level, combating sexual harassment should be integrated into core national interests, strategies and plans aimed at upgrading conditions for Palestinian women across a range of environments. Specific studies and statistical surveys need to be carried out on the issue. Media and educational programs identifying the issue with corruption, raising public awareness on its dangers and dealing with ways to tackle it should be introduced.

Training programs should also be organized for workers of both sexes to raise awareness on in the subject and the means of legal redress. Finally at the institutional level, adopting and applying codes of conduct, establishing mechanisms for monitoring staff conduct, providing protection, confidentiality and privacy when investigating cases of sexual harassment all need to be put in place. Those who are designated to receive complaints of sexual harassment should be properly trained in this area and victims should be encouraged to come forward.

competition in appointments. It further illustrates the need for banks to inform the Monetary Authority on any disciplinary measures taken against any bank employees, if related to misuse or breach of trust, or if convicted of theft, fraud, embezzlement, bribery, or any money laundering crimes. In addition, the Instructions on Disclosure, Code of Conduct and Dealing with Complaints No. 4 of 2010, stresses the need for ethical conduct among bank employees. It defines mechanisms for dealing with stakeholders, in addition to having a mechanism for dealing with public complaints.

Several private sector institutions have also adopted a Code of Conduct for private sector employees. It was noted in 2010 however, that most of these institutions have not taken any actual measures to implement the code. Levels of awareness regarding the code of conduct were low. The institutions themselves had not exerted any efforts to raise awareness nor had they published instructions, pamphlets, or held training workshops for the employees on its implementation.. The code of conduct has been given no active attention nor has it been introduced into the plans and programs of private sector institutions. Moreover, there are no incentives or disciplinary measures developed to ensure compliance.³³

In 2009, the private sector developed a code of governance for the private sector. The code was adopted by the National Committee for Governance. This code deals with rules governing companies in Palestine. It tackles many issues and principles including governance definition, the objective and scope of implementation, as well as issues like the annual general meeting, equal shareholders rights, company administration (the board and technical management), auditing, disclosure, transparency, and other stakeholders in the company.

In 2010, the code was published and distributed on a limited scale to a number of companies. However, it has not been put into action nor has it been distributed on a larger scale thus far. Also, follow-up and evaluation mechanism was not defined, nor is it clear to which companies it is applicable.

33. For more details, see AMAN report on abidance by the code of conduct , January 2011.

A number of suspicions were revealed about the activity of some NGO officials, in 2010. Some of these were referred for scrutiny. The NGOs Department at the Ministry of Interior intervened to check the conditions at some NGOs including charitable societies, and a number of administrations were dissolved and others referred to the Anti-Corruption Commission.

Despite the limited number of NGO experts in the field of anti-corruption, AMAN as an NGO was still able to prove its credibility and to provide a source of expertise in the area. However, Palestinian society still needs to establish specialist Palestinian institutions to promote integrity and combat corruption. Institutions are needed to monitor and evaluate the state budget, and others specialized in accessing information, and promoting the rights of citizens to have information on how their taxes are spent.

In relation to the code of conduct for the non-governmental sector, NGOs have faced a number of obstacles in applying the code. The absence of practical mechanisms within the NGO sector; the failure to identify a party responsible for follow up of the code after its ratification; lack of clear policies and mechanisms via which the code of conduct can be introduced to the systems and functions of NGOs all prevented further progress from being made.

Oversight of the private sector: Challenging implementation of the Palestinian governance system

It can safely be said that corruption exists in the Palestinian private sector same as in other sectors of the Palestinian society. Corruption in the private sector³¹ has been linked to monopolies that developed after the inception of the PNA. Despite the fact that in 2010, the PNA adopted a policy aimed at ending monopolies particularly in the field of telecommunications, by providing a license to another telecommunication company- the Wataniya Mobile Company, (adding to Palestine Telecommunications and Jawwal in the sector). However, the law issued to regulate this field has not yet been enacted, compounding the lack of clear, published controls to promote competition in the distribution of concessions. Neither has there been any oversight activity of public stock companies that manage concession facilities by SAACB, in addition to the absence of any PLC oversight role on concession contracts concluded with these organizations or their reports. Ultimately, this leaves the sector and all its various extensions wide open to corruption.

In general, the rate of bribery by the private sector to obtain licenses is very low. The public opinion poll conducted by the World Bank indicated that Palestine is one of the countries in which bribery payments to obtain services such as tax services is lowest, less than 2 %, compared with 67 % in Yemen, 61 % in Syria, and 10 % in Lebanon.

One of the measures taken in 2010 to promote integrity, transparency and accountability in some private sector institutions, is the regulations and instructions issued by the Monetary Authority³² for the banking sector. This includes Instructions for Appointments, Transfer, and Disciplinary Measures No. 1 of 2010, for bank employees, which emphasizes transparency and

31. For more details, see AMAN report on «Integrity, Transparency and Accountability in Public Stock Companies», February 2011.

32. See the website page of the Palestine Monetary Authority: www.pma.gov.ps

Association³⁰ to provide journalists with protection. It should be noted that elections were held in the Journalists Association in 2010.

As in both 2008 and 2009, the media faced many obstacles in 2010. The following are the most important:

- The absence of any law allowing media professionals to have access to information is a major impediment for journalists in obtaining documented material from government centers in order to conduct investigations into public affairs management and public service provision.
- The continued practice of self-censorship in the local media.
- The decline in the right of freedom of opinion and expression as a result of the internal political division between the West Bank and Gaza.

Non-governmental organizations role in combating corruption.

Combating corruption is among the most salient challenges facing Palestinian society and institutions that requires participation and advocacy. This can only be realized through the coordination and networking of all interested. This applies first and foremost to the non-governmental sector that certainly has a role and interest in achieving that.

The Palestinian non-governmental sector played a role, led by AMAN, in exerting pressure on the PNA to establish the Anti-Corruption Commission and the Corruption Crimes Committee. Following its inception, the Commission began reviewing the files of a number of corrupt officials in the latter quarter of the year, and some of these were referred to Court.

Some NGOs in 2010 have participated with AMAN in the campaign to rationalize the use of government vehicles. The use of these vehicles was restricted for official work only, after a large national campaign led by AMAN in cooperation with the Ministry of Transport.

Among the difficulties and impediments still facing the non-governmental sector in combating corruption, is the hesitancy and weak political will on the part of a number of its officials. Another difficulty is the fact that many NGO officials refrain from participating actively in any oversight on the management of public funds. Periodic public opinion polls conducted by AMAN indicate that Palestinian citizens consider the non-governmental sector to be a corrupt sector. In addition, there is no accredited national plan to combat corruption giving the non-governmental sector a defined role alongside other parties. The difficulties faced by the non-governmental sector in standing against corruption and the corrupt, was demonstrated in the defamation campaigns and false allegations directed at AMAN by centers of power with no interest in combating corruption. It is notable that these campaigns against the non-governmental sector became more intense and coincided with every reform initiative taken by civil society to combat corruption. The antagonism towards AMAN and its colleagues began when AMAN started its campaign of awareness- raising on the importance of preserving public assets, particularly against the use of government vehicles for private purposes.

30. This information was obtained in writing on November 25, 2010, in reply to a letter AMAN sent to Maan on this issue.

- The tense relationship between SAACB Chairperson and many institutions including the government, and the lack of cooperation on the part of some official parties in following up on recommendations and instructions issued by SAACB, has weakened the organization and negatively impacting its work, professionalism and objectivity.
- Although there is an adequate number of staff at SAACB to carry out normal control and auditing work, experience and training is lacking in certain areas, reducing the effectiveness of their work.²⁸
- Continued internal Palestinian division between the Gaza Strip and the West Bank has contributed to SAACB's inability to carry out its duties throughout the Palestinian territory. Another SAACB was established in Gaza in 2009 completely independent from the one in the West Bank. The Council of Ministers in Gaza appointed its General Director. This SAACB submits its reports to the Prime Minister of Gaza. These reports are not published nor are they submitted to the PNA President.²⁹ Since these reports are unpublished, it is difficult to assess whether or not control and monitoring are actual or if they are objectively carried out. According to SAACB no case studies were carried out in Gaza.

Standards for Palestinian government auditing which also included a code of conduct for SAACB staff was endorsed by SAACB in 2010. However, these standards have not been applied neither does SAACB have a system that specifies limitation on giving and receiving gifts internally and externally.

Self-censorship in the media limits its role

Some media institutions, local television and radio stations succeeded in 2010, in holding hearings with officials in various positions on issues related to accountability and combating corruption. The Maan News Agency was prominent in these activities and many cases suspected of corruption were discussed during a TV program. Among the issues aired were: the misuse of government vehicles by public servants, fuel theft, and lack of oversight and absence of standards regulating fuel vouchers issued to public sector employees, SAACB, and standards and conditions applying to the issuing of scholarship grants. Watan TV in cooperation with Al-Quds Daily ran a number of special episodes on the integrity, transparency and accountability of those in public office.

The Government Media Center continued to hold accountability sessions with many officials in the various locations to which other media was invited to run the dialogue and to ask the hosted official questions on specific issues. Although some investigation reports were also published in local newspapers, these were very few.

According to an exchange of correspondence with the Maan News Agency, no journalists investigating cases of corruption were subjected to arrest or harassment in 2010. However, threats by security agencies to a number of journalists who raised sensitive issues related to corruption did occur. This is due to the failure of media institutions and the Journalists

28. An interview with Mr. Jaffal Jaffal, Director of the Legal Department at SAACB, November 10, 2010.

29. An interview conducted with Mr. A. Yusef Kayyali, Director General of SAACB in The Gaza Strip, November 15, 2011

State Audit and Administrative Control Bureau

Reviewing past reports

SAACB presently has a mechanism by which it can refer corruption cases to the Anti-Corruption Commission; an effective tool and legal context that did exist prior to 2010. The relationship between SAACB and the Commission is described as complementary and cooperative. SAACB refers reports and cases which they suspect of corruption to the Commission. This entails SAACB reviewing reports that it had prepared in the past, in order to refer all violations detected to the Anti-Corruption Commission.

In 2010, SAACB issued three quarterly reports. The first report was on the reality of the internal control systems in the Palestinian ministries (2006-2010). This report indicated flaws in the systems that could affect the integrity, transparency and accountability of some ministries. The faults discovered included failure to take a judicial warranty from those who are financially entrusted with funds; absence of clear written standards for the selection of applicants to courses abroad; failure within some internal control departments to audit expenditure before allocation; insufficient oversight measures to protect storehouses from decay and theft; failure to apply the Civil Service Law in promotions of some staff; and weak oversight of vehicle fuel coupons.

On the other hand, SAACB was pre-occupied with secondary issues such as adopting the European excellence paradigm which is not appropriate to the Palestinian situation; focusing on control of the administrative side rather than auditing and control of public funds, and asking to what extent do institutions achieve their tasks, particularly those institutions that provide services to the public. In other words, the focus should have been on the quality of services and their value for money, as well as financial auditing.



SAACB faced many problems and impediments in 2010 that had an impact on its role and effectiveness in the system of national integrity. Including the following:

- The absence of the PLC in 2010 which is the reference body for SAACB, made it impossible to follow up SAACB control reports and exercise accountability based on the reports, thus depriving them of much of their effectiveness.

it and pronounce judgments. The periods of time allotted to the Court are too short and insufficient to notify witnesses and defendants, and to arrange coordination needed to produce them. Eliminating these difficulties would entail giving the Court discretionary power in relation to the time period needed according to the nature of each case.²⁶

In the Gaza Strip however, this Court is not active. Corruption cases are referred to a ministerial or a legal committee that attempts to explore the facts and then refer the cases to the Public Prosecution when necessary.

Judicial rulings issued in corruption cases in 2010

Before the formation of the Corruption Crimes Court, Palestinian courts issued a number of judicial rulings in 2010 on cases of corruption. The following are some examples:

Ruling on a case of squandering public funds

In the case - number 110/198, the Public Prosecution brought charges against a former mayor of Betounia. The charges were relating to the misuse and concealment of public funds. Specifically, it related to spending money on projects carried out by the municipality, without first depositing the money in the municipality account, and failing to issue formal payment vouchers. The accused justified his actions by saying that he did this for security reasons in order to avoid being accused by the occupation authorities of obtaining money from the PLO, which the occupation considered illegal at the time. The Court decided that misuse of funds had not occurred in this case, as the report prepared by the General Control Office clarified that the money spent by the municipality on the project to build a place for prayer had exceeded the funds originally allocated for the project. The Court also decided that the moral consideration related to criminal intent was not present in this case. The Public Prosecution was not able to refute these conclusions and therefore the Ramallah Court of First Instance acquitted the former mayor of the charges against him.

Ruling on a case of misuse of public office

In this case, a Brigadier General in the Palestinian Police misused his authority and his public office by forcing a citizen to sign an agreement and checks to the value of J.D 40,000. He did this in an effort to settle a dispute brought to him for mediation instead of resorting to a court.

The Ramallah Court of First Instance decided on March 2, 2010 that the agreement and checks were illegal. In its ruling, the court said that it is not the job of the Police to write an agreement between litigants in a civil dispute on headed paper for the Palestinian National Authority. The court deduced that there had been misuse of authority, exploiting official influence and might of authority, as well as induced fear in litigants by the premises, uniform and weapons of the police, which were not conducive to creating an agreement of free will.²⁷

26. An interview with Judge Hussein Ubeidat-President of the Corruption Crimes Court, December 19, 2010.

27. These judicial rulings were obtained from the website of AMIN Network: www.amin.org

Corruption Crimes Court and expected method of accountability

On October 20, 2010 the Corruption Crimes Court was established. This is a specialized Court designed to handle all crimes of corruption.. The Court is presided over by a judge at the level of President of the Court of First Instance. Two additional judges with minimum qualifications of judges in a Court of First Instance are also appointed. The Court must examine cases within ten days of referral. The trial cannot be postponed for more than three days unless absolutely necessary, and reasons for any postponement must be included with the decision. This is applicable to all levels of adjudication. The Court must issue its ruling no more than ten days after the end of the trial.

The Corruption Prosecutor is the only party mandated to prepare and refer corruption files to the Court. According to the President of the Corruption Crimes Court,, 15 cases were referred to the Court since its establishment in 2010. These cases varied from forgery, bribery and embezzlement to money laundering committed by people at various administrative levels including some senior officials. The Court has not yet issued any rulings at the time of issuing this report.

The Anti-Corruption Commission Law does not deal with cases that were referred for adjudication to other courts prior to the formation of the Corruption Crimes Court. The question remaining is will these cases be referred to the Corruption Crimes Court or will they continue to be followed in the courts where they were first assigned? Due to this gap in the Law, two responses have occurred. In the first response, some magistrates and First Instance courts referred corruption cases they had been examining to the Corruption Crimes Court, which decided that it had no jurisdiction in those cases. The issue will be submitted to the Court of Cassation to decide. Article 6 of the Penal Code of Jordan No. 16 of 1960, states "Any law that imposes more severe penalties is not applicable to crimes committed before it came into force." (unofficial translation). The minimum sentence the Corruption Crimes Court can impose is three years imprisonment, which is more severe than penalties imposed by the current applicable penal code.

The second response was that courts that had corruption cases referred to them should continue to process the case to the end. It has been said that if the courts wanted to refer their cases to another court such as the Corruption Crimes Court, then they should first refer the cases to the Corruption Prosecution under article 2/169 of the Law of Criminal Procedures No. 3 of 2001, which states that " If the Magistrate Court finds that the crime submitted to it is within the jurisdiction of the Court of First Instance, then it should rule that there is a lack of jurisdiction, and should refer it to the Prosecution to take what steps it deems fit in this regard" (unofficial translation).

Impediments facing the Court:

- The occupation impedes the movement of defendants from one region to another. It especially hinders presence of witnesses particularly those who carry an Israeli identity card and live in areas under the control of the Israeli authorities.
- The Court cannot, within the given deadlines, finish adjudicating cases brought before

- No clear mechanism for dealing with cases of corruption in which security and civic personnel are involved.
- Refusal of some countries to hand over individuals accused of corruption who have fled abroad to escape justice.
- The Commission's structure and staff are not yet complete. Lack of sufficient experience in combating corruption among staff appointed to the Commission.
- Weaknesses in Arab and international coordination in relation to pursuing defendants who have absconded, and in identifying criminal proceeds.
- Lack of suitable venues and equipment to conduct proper investigations; an acute shortage in the number of public prosecutors seconded to the Commission, and of administrative support staff.
- Severe weakness in the accountancy infrastructure of the Commission in general and of its prosecution arm in particular.
- An absence of connections between the Commission to the General Authority of Civil Affairs, the Ministry of Finance, Land Authority and Criminal Records, consequently leaving the Commission without a statistical database.
- Lack of appropriate equipment to inspect and investigate corruption cases, such as a polygraph causing delays in interrogations.
- Lack of experience in interrogation, especially when dealing with influential figures, or with complicated areas of corruption; no mechanism to provide and develop continuous training.
- The Commission's work in 2010 was limited mainly to investigation of a number of corruption cases. It was clear that the Commission did not give attention to preventive aspects of their work such as, having an anti- corruption national strategy, a national plan for combating corruption, designing plans for awareness raising, or active follow up of the statements of financial disclosure from senior officials and continuous monitoring.
- The setting up of the administration and unit to receive and check financial disclosure statements has not yet been completed.

In order for the Commission to have credibility, and to gain public trust, it must not slip into the danger of selectively deal with cases by bringing the smaller incidences of corruption to book while ignoring those who occupy senior positions and have committed more serious corruption crimes All corruption cases, regardless of size or seniority of the involved, should be subjected to examination.

In the Gaza Strip, none of the decree laws issued by the President. PNA Presidential decree law on the Anti-Corruption Commission is not applicable, as are all The Anti-Corruption Commission established by Presidential decree law does not in effect practice in The Gaza Strip.

The President ratified this decree law on June 20, 2011. This law criminalizes a number of acts of corruption not previously criminalized nor carried any penalties such as wasta and favoritism. It also codified acts which had previously been uncategorized and in need of reorganization.

As the Anti Corruption Law regulates all the work of the Anti –Corruption Commission it grants it powers to examine and investigate claims of corruption, raise public awareness of the dangers of corruption, appoint an anti-corruption prosecutor, and establish a special court for crimes of corruption.

Since its inception, the Anti-Corruption Commission has received 76 cases from the Attorney General's Office, which had accumulated between 2004 and 2006. These are currently being examined and investigated by the Commission. Some of these cases have already been referred to the competent parties. In total, these cases are investigated under crimes in public office classified under Penal Code No. 16 of 1960, which includes bribery, embezzlement, misuse of public office and authority. Others cases come under the category of violating public trust such as forging the official state stamp, counterfeiting of money, coins, post office stamps, false ratifications, and impersonation. Most of these are old cases, and it is unclear as to if the public prosecutor is dealing with these pending cases because they had been shelved owing to lack of sufficient evidence at the time. The Commission also received a number of complaints related to corruption that the Commission prosecutor referred to the Corruption Crimes Court upon assuming its duties on October 20, 2010.²⁴

The Commission has faced many impediments that have affected its role in combating corruption, including the following:²⁵

- Immunity given to categories of individuals mentioned in provisions 1, 2, 3, and 4 of article 2 of the Anti-Corruption Commission Law. These are the PNA President, his advisors, heads of Presidential institutions, the Prime Minister, ministers, , PLC spokespersons and members, members of the Judicial Authority and the Public Prosecution and its staff. The Anti-Corruption Commission requested in late 2010 that the Council of Ministers lift immunity from a number of ministers in order to question them. This request had not been fulfilled until the writing of this report. The Council of Ministers denies receipt of the request up until the end of 2010.
- Delays in endorsing a system for witness protection, and the lack of a mechanism to protect, reward and encourage whistle-blowers.
- Lack of a serious political will as whole, and a lack of cooperation with the Commission to combat all forms of corruption on the part of leaders of the resistance, factions (forces and parties).

Corruption rulings are not subject to the statute of limitations: corruption files must be documented and protected securely from loss. Quite often the reason for failure in following up on cases is due to file loss hence making the Anti-Corruption Commission's work more difficult.

24. An interview with Ms. Rasha Amarneh, from the Anti Corruption Commission, November 30, 2010.

25. An interview with Mr. Akram Al-Khatib, Head of the Anti-Corruption Prosecution. November 28, 2010.

ACCOUNTABILITY IN 2010

Negative affects of the continued paralysis of the PLC oversight role

The continued Palestinian division and conflict between the two Authorities (West Bank and Gaza) constituted one of major factor that undermined the legitimacy of the PNC and the PNA President by hindering re-elections at the beginning of 2010; the other factor is the Israeli occupation. Instead, the PLC continued to be paralyzed, no longer able to be a unified institution exercising its legislative and oversight role on the Executive Authority. With the current situation, the PLC has been unable to hold officials accountable in relation to public funds, the general budget, and appointments to high positions, or to utilize any of the available parliamentary tools such as interpellation and forming investigative committees. The PLC also stopped enacting legislations on matters such as anti-corruption, which made it necessary for the President to issue a decree law to establish the Anti-Corruption Commission.

In the Gaza Strip, without going into detail about the problems related to the legality and constitutionality of the PLC functions there, it is clear via the PLC website that some legislations related to combating corruption was enacted in 2010; for example, the Investment of Government Funds Bill, and the Seizure of Corruption Proceeds Bill. The PLC committees have also held hearings with some ministers of the deposed government including the Ministers of Agriculture, Interior, Health, Local Government, and others. Nevertheless, it should be noted that in 2010, the PLC did not discuss with officials any issues related to combating corruption, or reports on transparency and integrity in the management of public affairs.

A Palestinian Anti-Corruption Commission is established

In response to citizens' demands to combat corruption, the PNA President issued a decree in April 2010, appointing Mr. Rafeeq Al-Natsheh as chairman of the Illicit Gains Commission. Following that, several amendments were introduced to the Illicit Gain Law to include all forms of corruption hence becoming the Anti-Corruption Law.



Stand Up Against Corruption... We are with You

PUBLIC PERCEPTIONS OF THE MOST PREVALENT FORMS OF CORRUPTION IN PALESTINE IN 2010: AMAN'S PUBLIC POLL

For the third year in a row, Wasta, favoritism and nepotism remain the most prevalent forms of corruption in the public sector, the non- government sector and the private sector according to Palestinian citizens perception, as results of AMAN's 2010 public opinion poll conveys. Conducted by AMAN on the status of corruption in Palestine in 2010 these results were similar to results of polls conducted in 2008 and 2009 showing that wasta and favoritism in appointments and service provisions were regarded as the most prevalent forms of corruption in the public, private and non-governmental sectors.

AMAN's 2010 public opinion poll showed that 74.2 % of people believed that wasta helps access to public services (close to the findings of the 2009 poll where 73.3 % was recorded), while 58.5 % of the respondents considered wasta as damaging to society, and 31.6 % of respondents said that wasta is beneficial to them. These results continue to indicate that Palestinian citizens believe it is possible to access services more quickly and effectively by resorting to wasta.

Palestinians believe that utilizing public resources and property for personal purposes is still practiced in Palestine.

According to AMAN's poll, 2010, the misuse of public resources and assets for personal purposes was regarded as the second highest form of corruption with 19.6 % . This includes properties and assets of a public, private, non-governmental or other institution that manage public funds. as Assets include but not exclusive to : vehicles and equipment for personal purposes, claiming travel expenses, trips abroad that are not officially sanctioned, thus misusing the financial resources of an institution for objectives other than those of the institution and its programs.

Poll results also showed that Palestinian citizens believe that the use of bribery to obtain public services exists. However, bribery as a form of corruption is only minimally present in the public sector. These are logical results, bribery exists but is not widespread in Palestine. The data emphasizes the need to take into consideration economic conditions, particularly the low salaries of most public servants, especially teachers and police affiliates, as well as the high cost of living; all of which create an environment conducive to the proliferation of small bribes. Caution needs to be noted as it could become a regular custom in the Palestinian society. It is worth noting that bribery in the Gaza Strip came highest in our poll with 33 % of respondents stating that it exists. It is also believed that bribery can take forms other than direct payment of money.

Indicators show the existence of bribery at some senior official levels.



investments, bringing local and international parties responsible for technical problems to account remained pending in 2010 hence souring internal relations. This was apparent in several reports AMAN received from both known and anonymous parties. The content of these reports conveyed malicious settling of accounts and the exchange of accusations. There is a need for direct intervention by the Prime Minister. Swift accountability needs to happen in the presence of all parties, the introduction of transparency in working methods, a review of the Water Law and policies, endorsement of regulations, and a resolution to the difficulty resulting from the Water Authority being both a regulatory party while at the same time executing infrastructure projects. There must be a separation of the three authorities from each other, namely the supervisory, the regulatory and the executive.

their powers. This raises questions on who is in fact currently exercising those powers, and under what legitimacy. It also demonstrates the absence of any oversight or accountability.

- There are a variety of bodies that provide water to the various areas of the Palestinian territory. Some of these areas suffer from clear institutional weaknesses- administratively, technically, financially, and in investment capabilities, as well as having any capacity to realize cost recovery. The result is increasing debts, which amounted to approximately \$800 million in 2010. And since Palestinians have no control over such issues, this led to the Israeli authorities deduction of these entitlements from the tax and customs fees proceeds they collect on behalf of the Palestinian Authority. Although the Water Authority, in coordination with the West Bank Water Department and the Ministry of Finance has implemented some measures in 2010 forcing water service providers to schedule their debts, the response of some institutions is still lagging. This includes some of the main municipalities whose debts are very high. This situation is responsible for the squandering of large amounts of public funds, and for continuing administrative corruption among some local commissions where the money collected for water is used to serve the interests of the top official in the commission.
- The role of the Water Authority in monitoring and following up infringements of the main water pipes and water resources is weak. In 2010, the Water Authority cooperated with the Police, to bring about the arrest of those accused of infringements. However, there are still many more infringements where some individuals are benefiting at the expense of others, and thus raising the cost of water for citizens in general hence negatively impacting the public purse.
- In 2010, the Water Authority was unable to fix water prices which differ from one area to another due to lack of an approved consolidated tariff system for all population centers. For instance, the price of 100 cubic meters of water ranges between NIS500 to 1800 in some governorates, while in some others it is less than NIS100 for the same quantity of water. Other problems persist, such as: the difference in the period of time covered by bills; lack of differentiating rates of water for different purposes; differences in subscription fees; differences in obtaining meters; lack of a unified norm for calculating the cost of extending new networks and maintenance of networks etc.
- While the Water Authority in 2010 prepared a reform and restructuring plan and presented it to the Council of Ministers, the plan was not announced or published. Despite the fact that large improvements were made in extending water supplies to deprived areas, with the direct support of the Prime Minister and the government employing large financial



in services provided by the Ministry of Transport. Previously, this service provided fertile grounds for wasta and favoritism. This year, the Ministry published, in both local newspapers and on its website, the number of permits intended to be issued for each rank separately. It also defined the conditions to be met by applicants, and the regulations by which they had to comply. Licenses are then granted by drawing lots, (a list of those applicants who will take part are published on the Ministry's website) at a set time and place announced by the Ministry. The press and concerned parties are usually invited to attend this event. Enacting this system, the Minister of Transport issued decision number 244/2010, on February 4, 2010, defining mechanisms and detailed procedures for its enforcement.

- A number of employees were referred for investigation relating to corruption cases in 2010. Despite improvements in many areas, conflicts of interest continue to happen among some officials at the Ministry. Example situations include influencing demands for licenses and permits, exploiting the absence of effective internal controls, and tolerance for wasta and favoritism, all of which require radical reform within the Ministry of Transport.

In Gaza, the Ministry's 2010 annual report, published on its' website, focused on successes and achievements. However, the content lacked information was not supported by figures and actual statistics on oversight activities carried out by the Ministry. In relation to impediments facing the Ministry, the report mentioned only the Israeli siege and the suspension of external funding as having impacted on the development of the transport sector.²²

Water Sector:

- The water sector operates legislatively under the Presidential Degree No.2 of 1996 pertaining to the establishment of the Water Authority, and the Water Law of 2002 and related regulations, which clarifies the powers, roles, and objectives related to the: management, development, and protection of water resources. However, the Water Law fails to clarify the relationship between the Water Authority, as the organizer of the water and sanitation sector, and other parties directly and indirectly related to the management of this sector. These parties are mainly: the Ministry of Agriculture, the Ministry of Local Governments, Ministry of Public Works, the Environment Authority and the Natural Resources Authority. This failure has led to perplexity and confusion in the mechanisms for role distribution and coordination of efforts, and to subsequent conflicts of interest. The situation continued unabated in 2010 owing to the absence of any clear strategy for restructuring of the water sector within a national comprehensive vision, and the incapacitation of the Water Council which is plagued by many problems despite being the reference body for the Palestinian Water Authority.²³
- The National Water Council is the institutional and policy reference body for the water sector. Despite the enormous tasks the Council shoulders, it has met only once since 2005. The Council has not reconvened due to lack of commitment of the members to exercise

22. See website of the Ministry of Transport in The Gaza Strip, www.mot.ps.

23. The Palestinian Water Authority, the National Sectoral Strategy for Water and Sanitation Sector in Palestine, presented to the Palestinian Ministry of Planning, March 2010.

This was due to the spreading phenomenon of job exclusion based on political affiliations in the West Bank and Gaza.

Transportation Sector:

This year the focus on transportation was related to procedures pertaining to licenses and permits and policies in this regard, which have a potential to create an environment conducive to some aspects of corruption:

- In 2010, the complaints unit at the Ministry of Transport received a total of 50 complaints related to services; 42 of those were dealt with; two were set aside, and six are being examined until the writing of this report. The Ministry receives these complaints from the complaints unit at its headquarters, or from such units at the Ministry's directorates. Complaints have also been received via the Ministry's website which has a special facility for complaints and suggestions on all services provided by the Ministry.
- The Ministry's website, in 2010, showed that the Ministry published information related to the transportation tariff, manual for obtaining services from the Ministry, biddings and advertisements, decisions taken by the Ministry in the various fields, job vacancies, legislations and laws, and reports of revenues collected by the Ministry for its services.
- The issuing of driver's licenses is one of the services provided by the Ministry of Transport, represented by the General Administration Licensing Authority, as stated by the Traffic Law and its executive regulations. In order to avoid attempts at waste and favoritism, the Ministry adopted a strict policy indicating that driving examiners are not to select individuals to be tested. A process of periodically relocating examiners around the various governorates has been carried out to avoid development of acquaintance relationships that may lead to acts of corruption.
- Furthermore, the Ministry is considering the possibility of establishing a examining committee for testing trainee drivers instead of relying on one person, thus reducing the possibility of corruption in the issuing of driving licenses. Consequently, there were no cases of corruption noted by the Ministry in the issuing of licenses in 2010. This, however, does not negate the fact that investigations were carried out on violations that took place prior to 2010, some of which were referred to the Anti -Corruption Prosecution. In its correspondence with the Ministry, based on information provided by a complainant, AMAN referred to a conflict of interests resulting from the indirect relationship of some Ministry employees with driving schools or services provided by the Ministry. In response, the Minister issued strict orders preventing Ministry employees, outside their official duties, from taking work in any fields that may have a relationship with the Ministry.
- Based on a recommendation by the Ministry of Transport on January 4, 2010, the Council of Ministers issued a system defining the basis and procedures to be followed in order to obtain a public taxi permit number, entitled "System for investment of ownership of taxi plate numbers, No. 1 of 2010". The new system embodies principles of integrity and transparency in the management of public affairs. It also realizes the benefits of equal opportunities

included the types of student grants available domestically and abroad. It also illustrated the mechanism for applying, procedure for sorting applications, selection standards and criteria, legal requirements after nomination, financial coverage of the scholarship, and other information for students. On the other hand, some problems continued in regard to university scholarships owing to lack of coordination between the Ministry of Higher Education and Palestinian universities. A number of ambassadors continued to interfere in the issue of scholarships abroad as their embassies continued to seek control of the distribution of such scholarships.

- Wasta and favoritism have interfered in the distribution of some grants and scholarships for security and military agencies resulting in a lack of fairness in the selection of applicants a neutral body with the integrity to select the most suitable applicants, using applied standards adopted by the competent parties needs to be put in place. Monitoring by a responsible body also needs to be established, and all applicants should be informed of how and where to submit complaints. AMAN received a number of complaints from individuals alleging that they were unfairly treated in trying to obtain grants.
- General secondary examination (Tawjeehi): In 2010 there were no concerns about the integrity of the general secondary exam. Since the leaking of exam questions in 2007, the Ministry has taken many steps to correct and improve its process. At the time, a committee was formed to investigate the incident; recommendations on the preparation, printing, storage and distribution of questions were implemented to prevent a reoccurrence. The committee had concluded that the main reason for the leakage was the security chaos at that time, and the use of unqualified personnel in supervising the exam process. The committee identified some of those responsible who were subsequently penalized and dismissed from their jobs with the ministry. One of the most important measures taken in light of that investigation was to establish an anonymous confidential party to be in charge of writing the questions of the exam. This party would be under the supervision of the administrative main exams committee. The exams committee has no right to interfere in the work of the party. Its task is to only set the specifications of the exams. Writing of the exams would be monitored at the Ministry and in the presence of the mandated committee. Disconnection of the Internet is also monitored during printing. Furthermore, distribution of questions to the various schools will be on the morning of the examination and not before.²⁰
- No new universities or educational institutes were licensed in 2010 according to the Ministry's webpage. No interference or wasta was reported in licensing institutions or in violation of the law, according to the head of the Accreditation and Quality Assurance Commission (AQAC) . However, policy for issuing licenses remains unclear. In addition, there are cases of conflict of interest in the High Council of Education due to the fact that the majority of its members are university presidents who consider the interests of their universities a priority.²¹
- Appointments within the education sector continued to be an area for political corruption.

20. An interview with Mr. Jihad Zakarneh, Assistant Undersecretary for Educational Affairs, Ministry of Education, February 21, 2011.

21. An interview with Dr. Muhammad Al-Suboo, Ministry of Higher Education, February 10, 2011.

media. Yet, there are some indications that full integrity and transparency in the process of tendering has not been realized. The Law of Public Supplies states that the Ministry's Undersecretary should head the tendering committees formed by the Ministry. However, the Undersecretary has been excluded from the process because of disputes with the Minister who is personally heading the committees. Moreover, in some incidences, interested parties were prevented from making a bid under the pretext of having incomplete licenses. The Ministry should not wait until the tenders are announced to take measures against a violation of the licensing process but rather should respond immediately to any violation that has occurred. Also, the Minister deals with complaints submitted by those who made unsuccessful bids.¹⁸

- Conditions in government hospitals in 2010 persisted much as they had in 2009. Admissions continued to rely on the specialized consultants at the hospitals who decide appointments and access to operations. This system is continually open to *wasta*, favoritism and personal interest. One possible reason might be related to the low government salaries; most medical specialists also operate private clinics.

In conclusion, monitoring of the Palestinian health sector shows that notable improvements have been made in protecting public funds. Nevertheless, the lack of detailed regulations on a range of legislations enacted by the Palestinian Authority deters the enforcement of that legislation and opens the door to personal interpretation by the staff, thus compromising transparency, integrity and accountability. As for medical referrals for treatment abroad, the potential for exploitation through *wasta* and favoritism remains a major factor. As yet, the Ministry of Health has not succeeded in establishing a health system in 2010 where conflicts of interest among medical consultants and the employment of *wasta* and favoritism have been eliminated.

Education Sector:

The education sector was the focus of a number of indicators related to integrity and transparency in the provision of some educational services. It also provoked an examination of some procedures and policies where the potential for corruption could prevail such as the following:

- The complaints unit at the Ministry of Education received 365 complaints in 2010, of which 170 were of service nature, and 195 related to administrative matters. A total of 355 complaints were dealt with, and the remaining ten are still under examination. The complaints unit at the Ministry operates according to the mechanism provided in the system established by the Council of Ministers for ministries and public institutions.¹⁹
- In 2010, notable improvement in transparency and integrity of the process of announcement and selection of educational grants and scholarships was observed. Also, the Ministry of Higher Education produced a procedural manual for the general administration of grants and student services. The manual was published on the Ministry's website which also

18. An interview with Dr. Anan Al-Masri, Undersecretary of the Ministry of Health, March 7, 2011.

19. The report of complaints units in public institutions, op.cit

hospitals. However, this circular has not yet been implemented and discrimination continues in making referrals¹⁶.

- In regard to obtaining medicines in 2010, the Ministry purchased medicines through the Central Bidding Committee, in cooperation with the competent technical committees at the Ministry of Health. The biddings were announced in local newspapers and on the website, and then tender allocations were carried out in accordance with measures applied by the Ministry of Finance. The Ministry of Health also receives some medicines through donations. There have been some tangible improvements in this area. At the beginning of 2010, the Ministry of Health began to set conditions for donor parties, in relation to the types of medicines required, their quantities, descriptions, and registration and expiry date. This was contrary to the situation that when donor parties decided the type of medicines to be donated resulting at times to throw away large quantities of medicine that had expired or was not needed. Unfortunately, this situation still persists in the Gaza Strip.
- In relation to storage, and distribution of medicines, AMAN's report of 2010 on this matter noted that extreme dampness of storage facilities was causing damage to some medicines.
- It was also noted that the sections in which medicines are stored are not organized or separated from view in order to protect it from theft or smuggling. Also, there is no clear written information at the entrance of each section illustrating the quantity and type of medicines, amount, expiry date etc.
- The process for distribution of medicines does not follow the distribution methods adopted in the central storehouses.¹⁷ In mid 2010, new storehouses were rented, (the ministry is now building new storehouses). This will help to reduce the damage incurred from using inappropriate storage facilities.
- In an effort to combat the supply of invalid medicines, several administrations within the Ministry of Health including the medicine registration department, factories inspection departments, and pharmaceutical oversight departments carried out oversight and inspection of drug supplies. When the Ministry uncovers invalid medicines, punitive measures are taken against those responsible including closing the medical storehouse concerned, withdrawing the import license, or closing the factory or company involved. The case is then referred to the Public Prosecutor. Two years ago, the Ministry took such measures against suppliers of expired medicines, closing warehouses and withdrawing licenses. However the case is still with the Public Prosecutor's office as of the writing of this report. The smuggling and distribution of expired medicines on to the Palestinian market is a major area of corruption with widespread implications for the public.
- There has also been an improvement in the bidding procedures at the Ministry of Health. In 2010 tenders were announced in the local newspapers, and on the Ministry's website. This allowed interested parties the opportunity to take part in the tendering. Tenders received were opened in the presence of those who had made the bids and sometimes before the

16. An interview with Dr. Anan Al-Masri- Undersecretary of the Ministry of Health- March 7, 2011.

17. For more details read AMAN's report on «Purchase, storage and damage of medicines at the Palestinian Ministry of Health, May 2010.

party, and become enlightened without prejudice. This action contributes to creating fair competition among all the suppliers to the Ministry of Health.

- The complaints unit at the Ministry of Health in 2010 received a total of 61 complaints; 50 of a service nature, and 11 of an administrative nature. 37 complaints were dealt with; 22 are being followed up and two were reserved. Although the Ministry's website contains a facility for the public to make complaints, complaint boxes available in the cities are still the most popular means of doing so. There are also scores of Ministry of Health centers in which there are no such complaint boxes.¹⁵
- In reviewing the status of some services provided by the Ministry of Health in 2010, particularly issuing medicine and service for treatment abroad, it can be seen that in the service of latter, the possibilities of using *wasta* and favoritism to obtain treatment has been reduced by the implementation of approved measures in accordance with the regulations and instructions of the Ministry of Health. Referrals for treatment abroad have also been reduced and most referrals were directed to local hospitals that have the necessary facilities. This has benefited the treasury, and contributed to raising the capacities and competencies of the local medical teams.
- Despite all of the aforementioned improvements, there are still some problems in the services of providing treatment abroad as *wasta* and favoritism still play a role in referrals for treatment abroad and locally. The lack of oversight of treatment abroad reports is another problem. The rule is that when a patient is referred to have treatment outside the ambit of the Ministry of Health he or she is given a report designating the treatment that should be provided. The party providing the treatment should provide only that which is defined in the Ministry's report, and provide the Ministry with a report on that specific service received by the patient. However, some treatment providers are providing both necessary and unnecessary services to the patient with the intention of increasing the treatment bill and this still gets paid at the end of the day due to lack of oversight on accountancy in the Ministry of Health. Sometimes, there is unfairness and inequality in the distribution of the treatment service to private hospitals in Palestine. In order to reduce such incidents, the Undersecretary of the Ministry of Health issued a circular to clarify that treatment should first be given at the government hospitals. In cases where this is not possible then priority is given to the competent East Jerusalem hospitals in order to support them economically and politically. Failing that, priority is given to non-governmental hospitals, and finally priority is given to private hospitals on condition that referrals should be made fairly and equally to those



15. Report on Complaints Units in Public Institutions, Coalition for Accountability and Integrity –AMAN, December 2010, P. 6.

STATUS OF INTEGRITY AND ACCOUNTABILITY IN SOME SERVICE SECTORS: HEALTH, EDUCATION, TRANSPORT AND WATER.

Arising from the PNA's commitment to work towards the achievement of the UN Millennium Development Goals (MDG), and the need to promote transparency, integrity and accountability in basic public services to Palestinians, in 2010 AMAN prepared a number of working papers on the status of integrity in those basic services. The papers aimed at identifying weaknesses and strengths within these services and provide recommendations. This process involved workshops attended by stakeholders of the services. It is necessary to clarify that this kind of review is not related to evaluating the performance of the ministry concerned or its directors, but only describes the situation (the work environment) as it relates to the transparency of measures, decisions, exchange of information, effectiveness of control and accountability systems. It also examines the availability of codes of conduct and their application in the work environment.

Health Sector:

Public Health Law No. 20 of 2004 is the legal framework that regulates the work of the Ministry of Health. This law deals with several measures regulating the various activities of the Ministry of Health. Despite the elapse of six years since the law was enacted, the Ministry in cooperation with the Council of Ministers, has not yet developed the general executive regulations obliged by the law. In examining the status of the health sector in 2010 from the perspective of compliance with the principles of integrity, transparency and accountability, we note the following:

- In response to a request from the Minister of Health, AMAN in cooperation with representatives from the Ministry, prepared a code of conduct in 2010 for employees in the governmental health sector . Employees were introduced to the code of conduct through training workshops organized by AMAN and the Ministry in January 2011.
- The Ministry's website¹⁴ publishes several reports related to the health sector, in addition to a number of reports on financial matters. For instance, in December 2010, the Minister published a report on the Ministry of Health's accounts. The reports comprised the accounts of pharmaceutical companies supplying the Ministry of Health, accounts of hospitals from which the Ministry buys medical services, as well as the companies who supply medical and laboratory materials and equipment. This action maintains the principle of transparency and equal opportunities, as every supplier can compare him/herself with any competing

14. www.moh.gov.ps

Need to apply code of conduct for civil servants

The decision to sanction the civil service code of conduct was not published in the Palestinian Official Gazette (Al-Waqa' Al-Falastiniya), and the Secretariat of the Council of Ministers did not issue an executive letter to indicate that it would actually be implemented in all ministries. The code of conduct was not published or circulated to ministries and public institutions, and no workshops held to introduce its content and provide training on its implementation.

The General Personnel Council, instead of adopting the code of conduct, developed and ratified by the Union of Public Employees and the Teachers Union, took a different course of action in 2010. It formed a special committee to prepare a Palestinian code of conduct for civil servants, asking the assistance of international parties and donors. This approach by SAACB is considered a waste of public time money. It would have been more beneficial for SAACB to adopt the previously prepared code of conduct, worked to develop it further if necessary, and trained staff on how to apply it and comply with its conditions.

On the other hand, the public sector saw positive developments in the application of codes of conduct for certain job categories. The most prominent example is the Judicial Code of Conduct, officially issued in accordance with a decision by the Higher Judicial Council No. 3 of 2006. This code of conduct was published in (Al-Waqa' Al-Falastiniya) and is now enforced. It is based mainly on the Law of the Judiciary Authority No. 1 of 2002 and is specific to judges. Several training workshops were held for staff at the Judiciary Authority on how to comply with the principles indicated in the code, and the Judicial Inspection Authority is monitoring judges' adherence to the rules of the Code¹³.



One of the achievements within the security agencies in 2010 was the adoption of a code of conduct for the staff at the General Intelligence Agency. A code of conduct was also developed for the Public Prosecution.

13. An interview with Judge Fathi Abu Srou, President of the Judicial Inspection Authority

“competent parties”. It is no secret that the ‘parties’ referred to here are the security agencies represented by the Central Intelligence and preventive Security agencies in the West Bank. Similarly, in the Gaza Strip, large numbers of director generals and directors were moved to marginal jobs because of their affiliation to the Fatah Movement, to be replaced by individuals loyal to Hamas.

An example of the misuse of security clearance, is a letter sent by the Director General of Military Intelligence on August 9, 2010, to the facilitator of the Military Medical Services, justifying his opposition to employing someone at the Medical Services by saying that the father of the individual concerned is, “a supporter of Hamas.”¹¹ There is no doubt that by introducing the condition of security clearance for employment in public institutions, is being wielded as a means of political discrimination, whereby ruling parties assign their affiliates to public office regardless of their competence, and exclude those who are not loyal to them.

In the Gaza Strip the chairman of the General Personnel Council informed an AMAN’s researcher, that security clearance is no longer practiced for employment (which in fact has been minimal), but neither is it used in the arena of public office in appointments, promotion or rights or occupational duties.¹² This statement blatantly contradicts the systematic exclusion policy adopted for leading administrative positions which have become almost totally monopolized by Hamas Movement, including civic positions (public office) and positions in the security agencies.

Submitting financial disclosures: a law not enforced:

A number of laws in the Palestinian territories, mainly the Basic Law, require the submission of financial disclosures by some categories of public employees and those who occupy senior positions in running public affairs. These include: the President, members of the Council of Ministers, PLC members, judges, and heads of some public agencies and institutions. However, this requirement is quite often just ink on paper, and has not been translated into actual measures on the ground. Some of the aforementioned individuals, both in the West Bank and Gaza, did not submit any statements of financial disclosure in 2010 to the relevant parties. It should be noted that members of the government in Gaza, submit their financial disclosure statements to the Prime Minister in Gaza, despite the fact that the Prime Minister is not the legal party authorized to receive them.

While in the West Bank, the Supreme Court receives statements of financial disclosure of the president, members of the PLC, and judges, since the Anti-Corruption Commission was not ready in 2010 to receive these statements due to the short time passed since its establishment, hence no special system nor specific forms for that purpose were prepared and those required to submit statements of financial disclosure had not even been identified.

11. Attached official letter sent by the Director General of the Military Intelligence dated August 9, 2010.

12. A published statement by the Chairman of the General Personnel Council in The Gaza Strip. www.diwan.ps

The Advocacy and Legal Counseling Center at AMAN (ALAC) continued to receive public requests for legal assistance or support and protection in relation to information or allegations pertaining to corruption. The Center followed up on information and allegations received in 2010 with the competent official parties. Some 3.5 % of the total number of 1452 contacts the Center received in the West Bank and the Gaza Strip was related to suspicions of corruption. It is noteworthy that 302 people contacted the Center in Gaza in 2010.

Those who presented allegations from the private sector and from the unemployed comprised 14 % of the total reports; while people with special interests made up 24 % of the complaints, with non-governmental sector showing the lowest proportion of complaints of less than 6 %, and the highest proportion of complaints from the public sector of 28 %. It does not appear that public sector employees in the public sector exercise their right to report any information related to corruption to SAACB.

The types of corruption suspected in the complaints received by the Center included: misuse of public office, conflict of interests, embezzlement; and wasting of public funds, illicit gains, bribery, wasta and favoritism.

It was found that more than one form of corruption maybe involved in the same complaint. As for the most prevalent forms of corruption complained about, misuse of public office was the most prevalent with 26 %, followed by wasta, favoritism and nepotism at 24 %, wasting public funds 19 %, embezzlement of public funds 11 %, illicit gains and bribery 6 %, and conflict of interest 9 %.

AMAN is aware that sometimes disputes and the desire to settle personal conflicts can motivate some individuals to make malicious complaints. This is particularly so in local rural councils and in non-ministerial public institutions. In the private sector however, some people are motivated to report corruption as a reaction to losing a bid in the public sector or with local councils, for example.

Security clearance is a form of political corruption:

Obtaining a security clearance certificate from the internal security agencies is one of the new conditions when applying for public office; this condition has no legal foundation. Since the internal political division, security clearance has been used and abused by the governments of both, the West Bank and Gaza Strip, on the basis of party or political affiliation hence becoming the main source of discrimination in assignments to public office. It has also been used as a justification for job exclusion and the proliferation of wasta, favoritism, and nepotism. Moreover, it is practiced in the area of staff promotions, transfer, rights, privileges, incentives, allowances, evaluation and other occupational matters. Under the pretext of security clearance, many people were denied assignments in the public sector, and others who had assumed public office were dismissed and their salaries suspended. This was evident in the education sector in 2010.

For example, the Minister of Education, Ms. Lameese Al-Alami in her justifications for rejecting to grant tenure, , to some teachers in the education sector, as the lack of agreement by the

However, despite the welcome effects of this decision, it is being practically circumvented. Many ministries and public institutions continue to exploit the use of the 1400 government vehicles at their disposal. Employees still openly use the vehicles for personal purposes, as is the case in the Ministry of Health, Ministry of Agriculture, Ministry of Local Governments, Ministry of Finance, Ministry of Endowment, Ministry of Labor, Ministry of National Economy, Ministry of Social Affairs, and the General Petroleum Corporation. To a lesser extent, government vehicles are also exploited in the Ministry of Education, the Ministry of Interior and the Ministry of Culture. The employees who personally use these vehicles are paid transport allowances, and the treasury is incurring the expense of licensing, insurance, maintenance, and fuel of the vehicles under the pretext that they are used for official travel, when the reality is quite different. Moreover, many officials interfered to obtain the release of government vehicles that had been retained by the traffic police when being personally used.¹⁰ All of this raises concerns that there are those who want to foil the general trend of rationalizing expenditure.

Failure to hold senior officials accountable is a hindrance to whistle-blowing:

The right to appeal administrative decisions and to register a complaint is an important tool in the protection of citizens' rights. It also contributes to improving the performance of institutions, raises the quality and speed of public services and promotes accountability of officials. AMAN learned that in 2010, most public institutions and ministries now have complaint units or persons mandated to receive complaints. In preparing this report, AMAN examined five ministries with complaint units, namely: the Council of Ministers, Ministry of Education, Ministry of Transport, Ministry of National Economy, Ministry of Interior, and Ministry of Health. The complaints received focused on services and administrative matters, while no complaints or information were received on cases of corruption. The same is applicable to complaints received by the Legislative Council, which received no complaints in 2010 related to corruption. This may be due to the fact that people are unaware that complaint units can be used for this purpose. It also may be due to the absence of regulations in reporting corruption activities, and or the lack of protection for whistle-blowers and witnesses of corruption. The prevailing culture, which views reporting corruption to be a form of slander, also contributes to the low rate of complaints on this issue.

Another development in 2010 was the establishment of the Anti-Corruption Commission; the body to which corruption issues should be reported. The Commission received several complaints some of which were classified as related to corruption. The low number of cases received by the nascent Anti-Corruption Commission shows that the very limited number of reported corruption cases are not proportional to the existing reality or perceived impressions in society, which may sometimes indicate an exaggerated presence of bribery and corruption. Public perceptions are influenced by the common belief that the Authority has no credibility when it comes to holding senior corrupted officials to account.

10. Interview with Mr. Muhammad Al-Hallaq-Director General of Government Transportation at the Ministry of Transport, March 5, 2011.

Management of public funds in the Gaza Strip (available information):

- In January of 2010, the PLC sanctioned the General Budget bill for that fiscal year. A reading of the budget showed that general expenses of \$ 540 million were distributed as follows: the security and public order sector 32.83 %, financial administration 32.01 %, social services 31.41 %, economic development 1.59 %, the general administration including the PLC, SAACB, and the General Personnel Council 0.96 %. These percentages demonstrate the lack of priority accorded to transparency mechanisms. ⁸
- According to the PNA, the government in the Gaza Strip has violated laws and regulations in dealing with state- owned land in Gaza. Such a serious allegation needs to be actively investigated to ascertain the truth as to whether any sales of public land were legally compliant and if transparent procedures are in place to prevent the squandering of public funds. This is important, as it is not possible for AMAN to access any information on this issue because the official parties responsible refuse to cooperate in this regard. ⁹

The use of government vehicles-a step towards rationalizing the use of public funds

In 2010, there was a positive development in restrictions on the random use of government vehicles hence squandering of public funds. Previous lax conditions had made it possible for some individuals to use government vehicles for their personal use, thus enjoying the privilege of free fuel, car licensing and insurance. The Council of Ministers took the decision No. 1/63/13 restricting the use of government vehicles in the civil service to official work only. Consequently, all such vehicles were withdrawn from the relevant employees, and most were referred to a central management committee formed from the various ministries and institutions. The decision stated that the individuals who previously used these cars where given the option to purchase them with the condition that they are responsible for fuel, insurance, licensing and maintenance.

This decision will have a positive impact on reducing expenses usually taken from the Palestinian treasury, especially if this rationalization and austerity measures is extended to include other areas and is applied to all without exception. This should include the sale of vehicles at an auction to employees to guarantee equal opportunities, and the extension of the new rules for use of government vehicles to those vehicles bought by donors for projects implemented by ministries and public non-governmental institutions. Security agencies vehicles should also be restricted to official use only and a system established to guarantee that use.



8. See the electronic website of the PLC in The Gaza Strip and the Parliament Magazine issued on January 5, 2010: www.plc.gov.ps.

9. See report on Firas Information Network published on December 10, 2010: www.fnpn.net.

Conclusions:

- The submission of the public budget to the PLC for endorsement and monitoring of implementation is considered one of the most important mechanisms of accountability in relation to public funds. However, because the PLC continued to be incapacitated in 2010, the Executive Authority represented by the Council of Ministers prepared and endorsed the budget unilaterally. It is worth mentioning that some civil society organizations, led by AMAN, held hearings on the budget with the Minister of Finance. Nevertheless, these hearings cannot replace or hope to provide the same level of accountability carried out by official oversight institutions such as the PLC.
- **Procurements and tenders:** to promote transparency in government procurements, the Ministry of Finance announced in 2010 ⁷ the tendering of government procurements. The announcement was placed in the local newspapers, and on the Ministry's website. The Ministry now publicly announces all tenders and decisions taken by the Bidding Commission. Tenders are often opened and allocated in the presence of those who submitted offers, and decisions are supported with clear justifications in order to remove any doubt of manipulation. However, there are still some loopholes affecting the transparency and integrity of the government procurements process:
 1. The formation of special committees to handle tenders outside the Central Bidding Committee.
 2. Use of deception by dividing procurements into smaller portions to evade the general procurement and supplies conditions.
 3. Continued policy of purchasing or renting premises directly without clear oversight.
 4. Absence of rules to prevent conflict of interests among members of tender commissions, and the absence of a code of conduct for commission members; current legislations are also devoid of any penalties for those who would manipulate administrative contracts, misuse their positions, or who fail to report corruption incidents related to public tenders and administrative contracts.
 5. Exceptional decisions were still being taken in 2010 and special committees formed for some tenders and procurements.
- **Finances of the Security agencies:** it should be noted that some improvement has been achieved in the military's financial management. This is largely evident in the direct supervision by the Ministry of Finance over the provision of requirements, conduct of biddings, reconstruction of premises and the need to provide regular petty expenses documentation. There is also now a military financial administration, which prior to 2010 did not exist. Nevertheless, official oversight (by SAACB and the PLC) has not been effectively carried out on the management of the security agencies finances. This includes the accuracy of total salaries against the list of those who are real staff members.

7. See website of the Palestinian Ministry of Finance: www.pmf.ps.

or appeal forms. The Council added that government employees in The Gaza Strip enjoy the highest level of integrity, noting that no cases of accepting or requesting gifts or bribes were recorded, according to the Chairman of the General Personnel Council in Gaza.

Noted improvements in the management of public funds: tenders and procurements.

The general budget is the primary means of judging the degree of transparency and integrity in procedures related to public funds. In our current situation however, due to the continued inability of the PLC to carry out its tasks of endorsing the general budget and monitoring its implementation, the budget is not subjected to any real, official accountability from a constitutional perspective.

A new development with regard to the transparency of revenues was noted in 2010. All revenues continued to be referred to the unified treasury account at the Ministry of Finance, including those that in past years used to come directly from donors to certain agencies in the security institutions.

The Ministry of Finance published monthly reports on its website, in which it clarified its revenues, expenditure and fiscal resources. However, the problem has always been the continued absence of any system of accountability and oversight in checking the accuracy of these reports, especially in light of the PLC's absence as the constitutional body empowered to oversee its activities.

Additionally, SAACB has not provided regular, timely or comprehensive checks on the content of the reports. It should be noted that at the end of 2010, SAACB audited the PNA's final annual account for the fiscal year 2008 SAACB for the first time in either the history of the PNA or SAACB. SAACB had several comments to make on that financial report, including that the final account did not cover institutions with independent budgets, such as: the Monetary Authority, the Capital Market Authority, and the PNA investments. SAACB also indicated that the General Petroleum Corporation had not closed its accounts for the years prior to 2008; neither were the bank settlements correct in matching the balance of accounts with cash bank statements. They also pointed out that the major differences between the bank account balances and bank endorsed statements, were lack of internal control on sales and procurements, and failure to have a consolidated record for all PNA assets⁶.

Some international Aid, particularly in-kind assistance of food provisions, medicine and equipment, most of which is sent to the Gaza Strip through Jordan or Egypt, passes through a small committee at the President's office and sometimes at the Ministry of Health, or through organizational bodies in the Hamas movement, run by committees not subject to any accountability. The committees dealing with this assistance do not produce any accessible official reports, and the departments or ministries to which they refer are not well defined.

6. Report published on SAACB website: www.saacb.ps

stated policy restricting selective appointments, (often these jobs are not announced) and adherence to a proper system of recruitment has been created. Those contracted are often appointed with exaggerated salaries, based on favoritism, despite violating rules on appointments established by the Civil Service Law and executive regulations.

- Placatory promotions of senior staff: the promotion of senior staff, especially those in the ranks of minister, major general, brigadier, undersecretary, and assistant undersecretary lacks any clear policy and mechanism to guarantee that integrity and transparency are applied in this regard. In the absence of such a policy or any appropriate mechanism, most of these promotions are subject to political considerations both in the West Bank and the Gaza Strip. The Palestinian official Gazette (al-Waqa'i Al-Falasteeniya) ⁴, Issue No. 85, published on May 6, 2010, reported that the PNA president had issued Presidential decrees granting the rank of minister to ten people. Upon review of these decisions, it was noted that there were no clear standards or basis on which these promotions could be justified. It is worth mentioning that in keeping with such promotions, all those individuals will enjoy the rights and privileges of a minister, with all the entailed expenses and pension rights upon retirement. This ultimately adds to additional expenditure for the public treasury. This can be classified under wasting of public funds.
- Changing positions between public and private sectors continues without control or oversight. In order to avoid any conflict of interest or misuse of information which employees in the public sector obtain while serving in public offices, a system must be established to control the movement of those employees to other sectors, lest they misuse the information they possess or, misuse their influence on decision making centers in their previous place of work. Otherwise, this will have negative effects on both the public interest and public funds. A glance at the Civil Service Law and its Executive Regulations shows that there are no restrictions on the individuals working with the private sector post their leaving public office. This raises concerns for possible illegal misuse of information and relations that might be harmful to public interest.

Public office in the Gaza Strip in 2010 (available information):

- The Chairman of the General Personnel Council in the Strip ⁵ has stated that he runs the recruitment process according to legal rules. He has said that *wasta* and favoritism do not exist in the recruitment of ordinary jobs; recruitment is done through public announcements accessible to all. He noted that special committees formed by the various government parties are set up to examine applicants before selecting the most qualified for public office jobs.
- Senior officer jobs are selected only by the Council of Ministers, but without applying any clear or specific criteria and/ standards.
- The General Personnel Council in Gaza has a committee to receive complaints and appeals pertaining to public office. However, we, AMAN, were not shown any complaint

4. www.muqtafi.birzeit.edu

5. See website of the General Personnel Council in Gaza: www.diwan.ps

Government, the State Audit and Administrative Control Bureau. And although holding of public hearings by some local councils has increased, such practice is still limited.

Despite improvements, the cost of public office is still showing a waste of public funds:

The civil service sector continued to show development in several areas. In 2008, the General Personnel Council for example, started to publish annual reports on its activities pertaining to appointments, promotions, and other issues. It should be noted however, that at the time of writing this report, the GPC's 2010 report had not yet been published. Coordination between the concerned ministerial parties and the General Personnel Council continued throughout 2010 in most appointments in the public sector. There have been continued efforts to announce job vacancies, and in setting written exams as well as oral interviews for potential employees.

There were 69 job announcements made in 2010 on SAACB electronic website compared with 71 in 2009. There were 4,151 appointment decisions taken in 2009, which included 1,985 appointments at the Ministry of Education, 802 at the Ministry of Health, and 1,364 at various ministries and civil institutions; full details were not provided.³

Since its inception, the civil service has faced many obstacles that have run counter to integrity and transparency in various areas and at several levels of its activity. This has led to job inflation, and the spread of *wasta*, favoritism and nepotism in the process of recruitment.

It could safely be said that the total amount for salaries and wages of public employees in 2010 was still a major contributor in the waste of public resources. This area is riddled with many problems, the most severe of which are:

- Continuation of the "ghost" employee phenomenon: No firm and or comprehensive government policy was adopted, in 2010, to follow up on the issue of the unknown number of employees who are listed and paid as public employees, but in actuality are no longer working with any of the civil or military services of PNA. This has incurred a very high cost in salary and wages on the general budget, in spite of decisions taken to control this unjustified inflation. Illegal interferences such as *wasta* and favoritism by some influential people responsible for recruitment and promotions of senior jobs in the public sector also continued in 2010.
- Another area of fraudulence is the inflated salaries for special contracts. The Palestinian National Authority (ministries, public institutions and the Council of Ministers) continued signing special contracts with a number of local and international consultants and experts, and renewed other contracts in 2010 paying far more than the job deserves. Although this is legally permissible, nevertheless the outrageous salaries and entitlements paid for these "experts" (which in some cases exceeds even the salary of the Prime Minister), reflects a serious lack of transparency in this area. It seems that these contracts are not subjected to any accredited or publicized system of conditions, determinants, or any mechanism for appointments of contracted employees. Consequently, a new means of circumventing

3. See General Personnel Council website: www.gpc.pna.ps

contradictory and each negates the other. This in return contributes to weak transparency in institutions and inadequate staff accountability, thereby creating an environment for corruption to proliferate.

- Defining the real number of affiliates of the security agencies is still difficult, despite the great improvements that took place in the financial system of the security agencies in 2010, particularly in the area of tenders and procurements, as well as the channeling of all donors' funding through the Ministry of Finance instead of directly to the security agencies.
- The government has yet to issue any regulations or instructions on the right to access information or to clarify the difference between the concept and nature of classified information and that which should be available as public information. Neither has it defined the nature and type of confidential information nor any mechanism to access such information. It is worth noting however, that a draft law on the right to access information has been before the PLC for several years, but has not yet been enacted. This has undermined transparency in public information, and continues to have an impact on public participation in running public affairs. It also hinders civil society organizations efforts to hold such institutions accountable.
- In accordance with regulatory laws, several public non-ministerial institutions have issued annual reports and distributed them to the Council of Ministers, certain public figures and institutions, and to the press. It should be noted however, that there is no clarity regarding which party is responsible for follow up and accountability in relation to such reports. For example; the Investment Fund reports, reports of the Pension Agency and funds for which it has responsibility, reports of the Investment Agency, Radio and TV Corporation and the Water Authority. The continued absence of the PLC, in 2010, led to the absence of monitoring of institutions issuing these reports as well as lack of follow up on their recommendations, thus making the recommendations merely words.
- Despite the relative improvement in informing the public on what is taking place within the security agencies, and a start to publishing some reports on the functions of security agencies, accessing essential information on these agencies' conditions, budgets and decisions is difficult. In 2010, the absence of a leading collective body for security agencies such as a general staff or a national security council pertained, thus there was no institutional reference and accountability body. The Minister of Interior is subjected to periodical accountability being responsible for three of these agencies, while the PLC and its committees are absent. The improvements introduced in these agencies in 2010 is important and is to be welcomed, it is however not sufficient to ensure an effective system of integrity.
- Local elected councils are obliged to submit their financial and administrative reports to the Ministry of Local Government for endorsement. However, the legitimacy of these councils was not renewed through elections in 2010. The Council of Ministers issued a decision to conduct elections in 2010, but later rescinded that decision. In addition, reports prepared by the local councils are often superficially endorsed. This situation has produced several cases of misuse of public funds, the pursuit of which has preoccupied the Ministry of Local



CORRUPTION IN PALESTINE IN 2010

Public institutions: thorny conditions but some achievements

Improvements in transparency are evident from the noticeable development of many institutions' websites as observed during the year. There has been an increase in the quality of published information provided on websites. Examples include: The Ministry of Finance published its monthly and annual financial reports as well as its final account on its website. It also advertised tenders and provided a special form that can be downloaded. Also The Ministry of Interior's website published information on the services provided by the Department of Civil Affairs, required documents and special forms, as well as the services provided by the Public Administration of Non Governmental Organizations and related documentation. However, it should be noted that links to report titles on its website are not yet activated. Under the title, "Services to the Public", the Ministry of Transport published its procedures manual, transportation tariff, complaints and suggestions, forms for renewing work permits, job vacancies and tenders. The Ministry of Health published job vacancies, quarterly and annual health reports, tenders, complaints and suggestions on their website.²

Furthermore, a number of improvements have been noticed within the work of the Police and other security agencies. For example, better openness towards the public and initiatives taken to hold workshops to obtain public feedback was visible during 2010. A code of conduct was also prepared for the General Intelligence staff.

The absence of oversight by the Palestinian Legislative Council (PLC) on public institutions continued during 2010, especially in relation to endorsement of appointments of directors, and discussion of reports which are basis for accountability. However, there was some public scrutiny over these institutions, through press conferences organized by the Government Information Center of the Council of Ministers. They hosted officials from public institutions who answered to questions on operations and approaches of the institutions and problems facing them in providing services.

Problems remain in most public institutions with implications for the integrity and transparency at work; most important of these are:

- The concept of financial and administrative independence for non-ministerial public institutions is still not defined. This is due to the failure of institutions to adopt clear regulations which has led to some officials' understanding of independence to mean that they have absolute control in running their institutions. Hence, the concepts of financial and administrative independence on the one hand, and that of control on the other, are

2. See Ministry of Health website: www.moh.gov.ps, Ministry of Finance website: www.pmf.ps, Ministry of Interior website: www.moi.pna.ps, and Ministry of Transport website: www.mot.gov.ps.

offices based on political affiliation. This was further exasperated by the political “settling of accounts” at many levels that can be only described as corrupt.

Palestine has continued to be an open arena for activities of foreign and international organizations and companies. Their work lacks adequate monitoring from any governmental or non-governmental Palestinian side; a lack of transparency in some cases, and weak accountability and the absence of prosecution in cases where there have been legal violations.

In regard to the Gaza Strip and the issue of political will, although there is a Council of Ministers to make decisions and approve measures taken by various ministries and governmental bodies. Casual observation shows that these decisions and measures are not taken within any comprehensive framework, nor do they reflect any real intent to promote transparency and accountability in public institutions and services. Bodies such as the Legislative Council in Gaza, and the State Audit and Administrative Control Bureau published no information to show that they had exercised their control and monitoring functions in 2010. The question remains as to whether Hamas and other political parties and factions in the Strip have any real commitment to combating corruption as part of their daily agenda. In addition, it has not been possible for AMAN to obtain definitive information from the “Legislative Council” there as to their oversight activities.

The Council of Ministers there, on June 15, 2010, endorsed a draft law on funds acquired through corruption to the Legislative Council. However, the Council did not take any specific measures in this regard, until the writing of this report.

As mentioned earlier, the continued political division and the multiplicity of reference to two governments have created a state of confusion in the governmental sector as a whole. A number of appointments and promotions in the management of services were made without competition or transparency. In addition, the continuation of the severe and prolonged siege on Gaza throughout 2010 had extensive economic and social consequences for Palestinians living in Gaza, forcing citizens to drift towards the “tunnels economy”. These tunnels, because of the exceptional conditions endured by Palestinians living in the Gaza Strip, are a vital means of providing basic necessities. However, it is unclear as to what role the government in Gaza plays in organizing and controlling the economy they generate. No official information is available on this, although it seems that the tunnel activity is carried out with official consent and direct oversight. Lack of transparency and official information has made it impossible for AMAN to prepare a detailed report on the tunnels and their management.

Another factor is the Israeli occupation, which continued in 2010 to negatively impact the work of the PNA. The occupation contributes directly and indirectly to an environment that is conducive to corruption. It also impeded the work of Palestinian security agencies and those mandated with law enforcement. In particular, Palestinians have no control over what is called area "C" and East Jerusalem, entwined within "A" and "B". In total, area "C" and East Jerusalem, comprise more than 60 % of the occupied territory. In addition to its occupation, Israel has full control over Palestinian movement of individuals and commodities from and to the Palestinian territory as well as movement of individuals between cities and across borders. A case was exposed in 2010, involved officials in the Israeli civil military administration who misused their office and blackmailed scores of Palestinian workers and Israeli contractors, making them pay cash bribes, gifts, and other in-kind payments in return for being issued permits to work in Israel; some of the permits issued were fake. Such cases are always referred to the Israeli Authorities for investigation. This example is added to the many cases where Palestinians in Jerusalem have to pay bribes to Israeli officials in order to obtain services provided by the municipality.

Moreover, the legitimacy of elected bodies was not renewed through local, legislative nor presidential elections. The Council of Ministers ¹ took the decision No. 02/46/13, on April 25, 2010, to conduct local elections for municipalities and village councils, in the West Bank. The elections were scheduled for July 17, 2010. Similar elections in Gaza were to be postponed due to rejection of Hamas (government in charge).

The West Bank elections were cancelled as a result of a decision by the Council of Ministers on June 10, 2010. This provoked widespread resentment among the Palestinian public, political parties, civil rights and non-governmental organizations. The case was put before the Palestinian Supreme Court of Justice where it declared its decision on December 13, 2010 to abrogate the decision of the Council of Ministers and demanded that the government set a new date for the elections; a new date was set for July, 2011.

By deferring elections in 2010, the most important accountability process was weakened since citizens were not allowed the chance to choose their leaders hence can hold them accountable if needed. The view has spread that this was a politically corrupt misuse of office, and that a decision in matters of public affairs was taken for the benefit of the party and not for public interest.

In 2010, the Palestinian National Authority continued to control the administration of citizens' affairs in the West Bank, while Hamas, through the government it formed, tightened its control on The Gaza Strip. The continued multiplicity of authority that resulted from the internal division between the West Bank and the Gaza Strip was the fundamental cause in creating a new field of corruption. This division and multiplicity of authority, have prevented presidential, legislative and local elections from taking place thus far, and has incapacitated the Legislative Council. It has consequently led to an absence of control over the general budget, public funds and government performance. Moreover, it has eroded the oversight exercised by institutions like the State Audit and Administrative Control Bureau (SAACB) in The Gaza Strip. Having two governments in control has also given rise to a new appointments and dismissals in public

1. Website of the Palestinian Council of Ministers: www.palestinecabinet.gov.ps.

NEGATIVE ENVIRONMENT IN 2010

AMAN's reports over the last few years have indicated hesitancy and a lack of political will among officials in adopting a comprehensive and serious approach to combating corruption and in establishing effective accountability systems for those most involved in corrupt practices. Despite the acceptance in principle of the importance of having a national plan to combat corruption, and of the decision to form a national team for that purpose, no such plan has been put into action until the writing of this report. Nevertheless, some relatively positive developments were achieved in 2010, culminating in the introduction of the Anti-Corruption Commission Law that provides for an official body to enforce the law on the ground. Also competent court for dealing with corruption cases was established.

Furthermore, the Palestinian Council of Ministers in its decision 1/45/13 of 2010 endorsed the *Arab Agreement against Transnational Crime*, and the *Arab Agreement against Money laundering and Financing Terrorism*, as well as the *Arab Agreement against Corruption*. The Council also, in its decision 2/47/13 of 2010, established a national team to prepare a framework for the law on international judicial cooperation in criminal issues.

On another note, Palestinian parties and factions have not assumed an effective role in combating corruption or in promoting the concepts of integrity, transparency and accountability. AMAN sees that promotion of these concepts needs to take place within their internal structures such as conducting regular elections within their bodies for example, and publish regular reports on their financial and administrative activities; adopting the principle of combating corruption as one of their priorities would be a good start. Their representatives in public institutions, in particular members of the Palestinian Legislative Council (PLC), must be encouraged to play a leading role in proposing legislations to combat corruption, and to activate supervision of the financial and administrative work of the government.

It is clear from their literature that the various parties verbally agree on the need to tackle corruption. However, in 2010, these parties and factions (as was the case in 2009), were preoccupied with the issue of the internal division and efforts at reconciliation, hence detracting them from putting combating corruption as a first priority.

As a result of this chaos, some of these parties and factions did not conduct internal elections in 2010 and their PLC representatives were unable to play an effective role because the PLC's continued to be incapacitated. The parliamentary blocs did not develop alternative mechanisms for oversight and accountability of public institutions and officials. What did exist though out the past few years were few parliamentary groups responsible for carrying out a specific oversight role. However, their reports and decisions are not binding to the government and its representatives.

legislations, research, etc. in order to hold those responsible accountable for their actions.

In preparing this report, AMAN applied the simple definition of corruption, adopted by the Palestinian legislator and by AMAN in its previous reports, which is: *the misuse of public office for personal gains.*

Reasons for corruption differ from one society to another. However, it is often linked to: weak transparency or a lack of integrity among officials, inadequate laws and absence of effective systems of control and accountability predicated on clear and binding legislations. Corruption increases under despotic, non-democratic regimes where electoral processes are weak; or are not regularly implemented. This is in addition to the proliferation of poverty, ignorance and a lack of public awareness on the nature and dangers of corruption.



of specialists took part, as well as a group of experts in the field of corruption eradication and good governance.

This report aims to inform decision makers, politicians and civil society organizations about the status of corruption and efforts taken to combat it over the period of one year. In doing so, AMAN seeks to motivate political parties and factions, civil society leaders and officials in the three authorities (legislative, executive and judicial), to develop legislations, policies, measures and procedures to combat corruption. It also seeks to raise public awareness of the dangers of corruption in its various forms, including wasta, favoritism, nepotism and the squandering of public funds.

It should be noted that AMAN encountered difficulties in collecting information from the Gaza Strip due to lack of cooperation of officials as well as a lack of published resources and information on the work of public institutions, hence it was not possible to elaborate on the status of corruption there. The only information available on public institutions was the limited reports conducted by AMAN's office in Gaza. For example, the results of one public opinion poll on the status of corruption and its most prevalent forms in Palestine, conducted in both the West Bank and the Gaza Strip were used. The results of that poll indicated some differences between public perceptions in the West Bank and that of Gaza; many of the findings pertaining to the West Bank also exist in the Gaza Strip.

Defining the concept of corruption

The destructive effects of corruption, especially in countries controlled by despotic and totalitarian regimes are evident. Intifadas (uprisings) in the Arab region, including those of Egypt, Tunisia, Libya, Yemen and Bahrain stand as proof of that. The corruption which proliferated in those regimes, included embezzlement of public funds and lands, theft of the nation's wealth, as well as widespread bribery at the highest levels in the dispensing of tenders, public and private procurements and supplies as well as an escalating phenomenon of wasta and favoritism in daily life. In addition, there have also been accusations of transactions of illegal arms, suppression of freedoms, abuse of human rights, and an increasing in poverty and unemployment. These conditions triggered the ongoing intifadas led by Arab people in 2010.

The effects of corruption are not restricted to certain countries and societies. For instance, the impact of what is happening in the various Arab states is not limited to those particular countries, but rather is a reflection of the whole international community. Thus, it is vital to point out that all countries, international organizations and others who are concerned about combating corruption to join efforts by taking the necessary preventive measures such as

There are different definitions of corruption, but in general it is understood that corruption is the misuse of public office for personal gain that it is in violation of the law and contravenes prevailing moral values in society. It is also accepted that corruption is a personal behavior that reflects negatively on others; meaning that personal gains come at the expense of the community.



INTRODUCTION

This 2010 corruption report demonstrates the continuous commitment of the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN), which has taken responsibility for preparing corruption annual reports in its pursuit of building a national integrity system hence a corruption –free society in Palestine. It also demonstrates AMAN’s understanding of the importance of the role of all official and public stakeholders, particularly civil society organizations, in achieving that aim. It further seeks to promote the values of integrity, the principles of transparency and systems of accountability in the management of public funds. This report identifies both the positive and negative changes that have impacted corruption in the various Palestinian sectors during 2010. It also tackles measures and procedures taken to combat corruption in a number of sectors that were objectively selected this year for the same purpose. The methodology used included diagnosing the status of corruption, the most significant types of corruption and the reasons underlying its spread as well as developments in the status of corruption as of compared with 2009. The report relies on AMAN’s- indicator index for integrity, transparency and accountability in the management of public affairs. The following data was collected:

1. Objective data: this kind of data is predicated on actual events that are supported by various documents and evidence, or by practical and specific experiences, including:
 - Experiences of people in positions of responsibility: Interviewing officials in various locations with the aim of gathering information from direct and accurate sources. Information and data are derived from practical experiences of the interviewees.
 - Records of public and private institutions: including laws, decisions, public policies and records of administrative, operational and financial performances from targeted institutions included in the corruption index.
2. Opinion polls: conducting public opinion polls in the West Bank including East Jerusalem and the Gaza Strip to discern public perception of corruption in the Palestinian society. Such polls may include the following:
 - Public perceptions: reflection of the general public’s views of the existence of corruption, its nature, prevalence, and underlying causes.
 - Informed perceptions: opinions of experts and individuals from the public, political, economic, media and other arenas. AMAN collected these opinions during workshops and seminars through out the year, or by interviews for the purpose of this report.

The report’s content relies on monitoring the changes indicated by the data, and the most significant conclusions reflected in public perceptions. In addition, the report also draws on the results and recommendations of a collection of reports prepared by AMAN, in which a number

TABLE OF CONTENTS

Introduction	5
1. Negative environment in 2010	8
2. Corruption in Palestine in 2010:	11
1. Public institutions: thorny conditions but some achievements	11
2. Despite improvements, the cost of public office is still showing a waste of public funds:.....	13
3. Noted improvements in the management of public funds: tenders and procurements.....	15
4. Failure to hold senior officials accountable is a hindrance to whistle-blowing:.....	18
5. Security clearance is a form of political corruption:.....	19
6. Submitting financial disclosures: a law not enforced:.....	20
7. Need to apply code of conduct for civil servants	21
3. Measures and procedures to promote transparency and prevent conflicts of interest in the following 4. service sectors :	22
1. Health.....	22
2. Education.....	25
3. Transportation	27
4. Water	28
5. Most prevalent forms of corruption in Palestine in 2010: AMAN's public poll	
6. Accountability 2010 :	32
1. Negative effects of the continued paralysis of the PLC oversight role.....	32
2. A Palestinian Anti-Corruption Commission is established	32
3. State Audit and Administrative Control Bureau	37
4. Self-censorship in the media limits its role	38
5. Non-governmental organizations role in combating corruption.....	39
6. Oversight of the private sector: Challenging implementation of the Palestinian governance system.....	40
Issues under the spotlight	42
Conclusion	44
Recommendations	46

APRIL 2011

PUBLICATIONS OF THE COALITION FOR ACCOUNTABILITY AND INTEGRITY- AMAN

© All Right reserved

P.O. BOX: 69647 Jerusalem 95980

COALITION FOR ACCOUNTABILITY AND INTEGRITY- AMAN

Headquarters: Ramallah, Al-Irsal St. Al-Masa'ef

(Resorts) St. Al-Rimawi Building – First Floor

Tel: + 972 2 2989506 / +972 2 2974949

Fax: +972 2 2974948

GAZA OFFICE: AL-HALABI ST. AL-HASHAM BUILDING

Tel: +972 8 2884767 / +972 8 2884766

Fax: +972 2 2974948

e-mail info@aman-palestine.org

Web page: www.aman-palestine.org

Implementation And Design:



AMAN program Funded by
the Norway and Netherlands governments



CORRUPTION REPORT

Palestine 2010

**NO
TO
IMPUNITY**

