الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

79
سلسلة تقارير

بيئة النزاهة والشفافية

في عمل الهيئة العامة للمدن الصناعية

مقدمة

يكمن الهدف من وراء اعداد هذا التقرير في تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة وذلك للتعرف على التحديات التي تواجه اعمالها والتي قد تؤثر على مناعة مكافحة الفساد في الهيئة والخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية لذوي الشأن.

سيعرض التقرير نبذة عن الهيئة من حيث نشأتها، الاطار القانوني الناظم لعملها مع ابداء بعض الملاحظات على هذا الاطار ذات العلاقة بموضوع التقرير، الاطار المؤسسي للهيئة من حيث اهداف الهيئة وصلاحياتها، مجلس ادارة الهيئة من حيث تركيبته وصلاحياته، مدير عام الهيئة من حيث كيفية تعيينه وصلاحياته.

لدى فحص بيئة النزاهة في واقع عمل الهيئة، سيتم التركيز على فحص العديد من المؤشرات ذات العلاقة، من ذلك: الذمة المالية للعاملين في الهيئة، تلقي الهدايا والفضائل، مكافات اعضاء مجلس الادارة، مدونات السلوك، سياسة التوظيف، تضارب المصالح، الرقابة والتدقيق، استخدام الممتلكات والاموال العامة للهيئة.

وفيما يتعلق بفحص بيئة الشفافية، فسيتم ذلك من خلال فحص واقع سياسة النشر والافصاح لدى الهيئة، اليات عمل مجلس ادارة الهيئة، سياسة العطاءات والمشتريات لدى الهيئة، اعداد واقرار موازنة ومالية الهيئة.

اما فيما يتعلق بفحص بيئة المساءلة، فسيتم ذلك من خلال: تسليط الضوء على الجهات التي تراقب عمل الهيئة، التقارير الصادرة عن الهيئة ، سياسة الهيئة في التعامل مع شكاوى الجمهور التي ترد اليها.

كذلك، فقد ارتأينا قبل اختتام التقرير ان نلقي نظرة على بعض الاشكاليات القانونية في الاتفاقيات المبرمة من اجل تطوير بعض المناطق الصناعية واثرها على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هذه المناطق.

اما عن المنهجية المتبعة في اعداد هذا التقرير فقد تم الاعتماد على العديد من الوسائل، من ذلك: مراجعة التشريعات الناظمة لعمل الهيئة، مقابلة بعض ذوي العلاقة بعمل الهيئة ، مراجعة بعض الدراسات والتقارير ذات العلاقة بالهيئة، الاطلاع على التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والادارية التي جرى اعدادها حول الهيئة، مراجعة بعض محاضر اجتماعات الورش التي عقدت حول الهيئة، اضافة الى التقارير الخاصة و السنوية الصادرة عن مؤسسة امان ذات العلاقة.

النشأة:

منذ توقيع اتفاقية اوسلوا، بدأ التفكير جديا بضرورة النهوض بالقطاع الصناعي الفلسطيني وذلك نظرا لضعف مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي وتدني حصته من القوى العاملة. انطلاقا من ذلك، فقد جاءت فكرة انشاء مدن ومناطق صناعية قادرة على استيعاب الآلاف من الأيدي العاملة، حيث تم وضع برنامج طموح في حينه، كان من أهدافه استيعاب الأيدي العاملة وتوفير بنية تحتية صناعية قادرة على جذب الإستثمارت الخارجية، وبالتحديد رأس المال الفلسطيني في المهجر، كي يتسنى لهم المساهمة في بناء وطنهم ونقل التكنولوجيا الحديثة له. حيث تم إرسال عدد من البعثات من الإتحاد الأوروبي والبنك الدولي، والتي اقترحت في حينه إقامة تسعة مناطق صناعية، ثلاثة في قطاع غزة وستة مناطق في الضفة الغربية وكان ذلك بالتشاور والتنسيق التام مع وزارة التجارة والصناعة والإقتصاد في حينه.[1] وتبنت السلطة سياسة واضحة ومعلنة بضرورة ان تقع تلك المناطق على محاذاة الحدود لعام 1967، وذلك بحسب التوجهات التي تم وضعها من قبل القيادات السياسية والمؤسسات الدولية ذات العلاقة. وقد كان من المتوقع أن يتم تقديم الدعم المالي والفني اللازم لتنفيذ هذه المشاريع من بعض الدول المانحة والمؤسسات الدولية المتخصصة.

ومما لا شك فيه ان انشاء المدن والمناطق الصناعية الحرة والمؤهلة يحقق العديد من المزايا المتمثلة في رفع مستوى الدخل القومي الاجمالي وكذلك دخل الفرد، تشجيع الصادرات، خلق بنية تحتية متكاملة وسهولة تطورها حسب الحاجة، سهولة حصر المشاكل البيئية وانخفاض تكلفة معالجتها ، تقليل التكلفة الاضافية الناتجة عن ضعف البنية التحتية وبالتالي زيادة التنافسية، إمكانية التوسع وتطوير الاستثمارات لتوفر البنية التحتية وانخفاض تكلفة الاستثمار، إمكانية تحقيق الاشترطات الفنية الدولية لبعض الصناعات وانعكاس ذلك الايجابي على التصدير.[2]

اولا: الاطار القانوني الناظم لعمل الهيئة

تم اعداد الاطار القانوني الناظم للمدن و المناطق الصناعية وذلك من خلال مشروع قانون تم اعداده لهذا الغرض، حيث قدم مشروع قانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة من خلال مجلس الوزراء الى المجلس التشريعي بتاريخ 1998/3/17، وقام المجلس التشريعي حينذاك باقراره، وقد تم اصدار القانون ونشره بتاريخ 1998/12/8 وذلك في العدد السابع والعشرون من الوقائع الفلسطينية. ومن الجدير بالذكر ان القانون قد خضع للتعديل مرة واحدة، وقد قدم المشروع المعدل من قبل النائب عزمي الشعيبي بتاريخ 2002/12/12، وقد اقر المجلس التشريعي المشروع المعدل وتم اصدار ونشر المشروع المعدل بتاريخ 2004/1/11.[3]

تخضع الهيئة في عملها لعدد محدود من المرجعيات القانونية وهي على النحو التالي:

1. قانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة رقم (10) لسنة 1998

يتناول القانون في ثناياه مجموعة من المسائل المتمثلة في: نشأة الهيئة، اهداف الهيئة ومهامها، مجلس ادارة الهيئة من حيث تشكيله وشروط العضوية فيه وصلاحياته، مدير عام الهيئة من حيث كيفية تعيينه وصلاحياته، الموارد المالية للهيئة، انشاء المدن والمناطق الصناعية وتطويرها وتشغيلها، الاجراءات الواجبة الاتباع داخل المناطق الصناعية، قواعد ادخال البضائع الى المناطق الصناعية واخراجها، حقوق وواجبات المشاريع المرخصة داخل المناطق الصناعية، واخيرا العقوبات المترتبة على مخالفة احكام القانون.

1 . مداخلة للسيد كمال حسونة "وزير الاقتصاد السابق" في ورشة العمل التي عقدت بتاريخ 2007\7\10 لتقييم تجربة هيئة المدن الصناعية، مركز تطوير القطاع الخاص.
2 . مركز تطوير القطاع الخاص، تقرير حول " هيئة المدن الصناعية، "تقييم مرحلي"، 2010، ص 2.
3. وفقا للقانون المعدل فقد تم تعديل المادة (6\أ) من القانون الاصلي وذلك بانقاص عدد اعضاء مجلس الادارة من (11) عضوا الى (9) اعضاء، كما تم استبدال عبارتي (وزير الصناعة ووزارة الصناعة) الى (وزير الاقتصاد الوطني ووزارة الاقتصاد الوطني) وذلك حيثما وردت في القانون.

هناك العديد من الملاحظات التي ترد على القانون[4]، لا يتسع المجال لاستعراضها في متن هذا التقرير، وسنكتفي بالاشاره الى تلك الملاحظات المتعلقة بموضوع التقرير، من ذلك:

- اوضحت المادة (13) من القانون ان النصاب القانوني المطلوب لانعقاد مجلس ادارة الهيئة هو اغلبية ثلثي الاعضاء، بينما يكون النصاب القانوني لاتخاذ القرارات هو أكثرية الحاضرين، من هنا فحتى يكون لمجلس ادارة الهيئة دور رقابي اكثر فعالية على اعمال الهيئة، وحتى يشارك اكبر عدد ممكن من اعضاء مجلس الادارة في تلك الاعمال الرقابية، فان الامر يتطلب تعديل النصاب القانوني لاتخاذ القرارات لكي يتساوى على الاقل مع النصاب القانوني للحضور وذلك لاهمية القرارات التي يصدرها مجلس الادارة، اذ ان العبرة لا تكمن في اجتماع المجلس فقط، وانما العبرة فيما يتمخض عن اجتماعات المجلس من قرارات.
- اوضحت المادة (20) من القانون انه في حال رفض مجلس الوزراء بتخصيص مدينة او منطقة صناعية حرة، فيجب ان يكون الرفض مسببا، ولكن من جهة اخرى ليس لصاحب الشأن حق التظلم من القرار. ويلاحظ ان هذه المادة تتعارض مع القانون الاساسي وقانون السلطة القضائية، كما تحجم من نطاق الرقابة والمراجعة على عمل الهيئة، فالقاعدة العامة هو عدم جواز تحصين القرارات الادارية من الطعن فيها سواءا من خلال التظلم الاداري الى ذات الجهة مصدرة القرار او الطعن القضائي امام المحاكم الادارية المختصة، ثم ما هي فائدة اشتراط تسبيب قرار الرفض في الوقت الذي يعتبر فيه باب التظلم مغلقا؟ اذ ان الحكمة من تسبيب القرارات الادارية هو الوقوف على مدى اتفاقها او مخالفتها لاحكام القانون او النظام الصادرة بمقتضاه.
- على الرغم من مرور ما يزيد على (15) سنة على اصدار هذا القانون الى انه لم تصدر له حتى الان انظمة او لوائح تنفيذية تكفل التطبيق العملي له على ارض الواقع، الامر الذي قد يخلق صعوبة في تطبيق بعض نصوصه. وهذا تقصير راجع بالاساس الى مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد الوطني و مجلس ادارة الهيئة وذلك باعتبارها الجهات المسؤولة عن اعداد واقرار كل ما يتعلق باللوائح والانظمة التنفيذية. اضافة الى الدور الذي من المفترض ان يضطلع به المجلس التشريعي للتأكد من وضع الانظمة التنفيذية اللازمة للقوانين التي تم اقرارها.

2- قرار مجلس الوزراء رقم (136) لسنة 2005م بإدارة وتطوير منطقة بيت حانون الصناعية " إيرز "

حيث تقرر بموجب هذا القرار إدارة و تطوير منطقة بيت حانون الصناعية في قطاع غزة غداة انسحاب الجانب الإسرائيلي منها وفق المبادئ الآتية:

- تخصيص منطقة بيت حانون " إيرز " كمنطقة صناعية مؤهلة.
- تفويض مجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الحرة الصناعية باختيار مطوروومشغل للمنطقة.
- تفويض مجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بإدارة منطقة بيت حانون الصناعية، وتفويضها بمنح عقود مؤقتة للمشاريع العاملة فيها بما يكفل استمرار عمل هذه المشاريع بعد تصويب أوضاعها.
- دعوة الشركات العاملة في المنطقة الصناعية إلى ضرورة تصويب أوضاعها القانونية وفقاً للقانون الفلسطيني.
- تكليف وزارة الأشغال العامة والإسكان، بالتنسيق مع الوزارات والهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد الدراسات والمخططات الفنية اللازمة لدمج البنية التحتية لمنطقة بيت حانون الصناعية مع البنية التحتية الإقليمية لقطاع غزة، وتوفير الأموال اللازمة لتغطية تكاليف الأعمال الهندسية الخاصة بهذا الشأن، ومن ثم طرح المخططات للتنفيذ وفقاً لقانون العطاءات للأشغال الحكومية.[5]

4. للمزيد من التفاصيل حول تلك الملاحظات انظر مركز تطوير القطاع الخاص، تقرير حول هيئة المدن الصناعية،تقييم مرحلي، 2010، ص 24

5. علما ان الدكتور جواد ناجي رئيس مجلس ادارة الهيئة قد اكد في الورشة التي عقدت حول هذا التقرير الى انه على الرغم من ان الاحتلال الاسرائيلي قد عمد الى تدمير هذه المناطق الصناعية لدى انسحابه من قطاع غزة، الا ان الهيئة قد تباحثت مع المطور التركي من اجل اعادة تأهيل تلك المنطقة، مع الاشارة الى ان الانقسام الفلسطيني الحاصل حاليا يشكل عقبة اما اعادة احياء هذه المنطقة.

ثانيا: الاطار المؤسسي:

انطلاقا من الدور الحيوي والهام الذي تلعبه هيئة المدن الصناعية في انشاء وتطوير المناطق الصناعية، فقد كان قانون الهيئة من اوائل القوانين التي عمد المجلس التشريعي على اقرارها، حيث نصت المادة (2) من القانون على ان « تنشأ في فلسطين هيئة تسمى « الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة» تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالأهلية القانونية التي تكفل لها تحقيق أغراضها وممارسة نشاطها وفقاً لأحكام القانون. واعتبرت المادة (3) من القانون الهيئة بمثابة النافذة الاستثمارية في المدن والمناطق الصناعية الحرة. وهذا مفاده ان المستثمر يقوم بتسليم طلبه الكامل للهيئة، وتتولى الهيئة بدورها بالتنسيق مع كافة الجهات الفلسطينية المختصة اصدار التصاريح والاذونات اللازمة وتسليمها للمستثمر.

يتضح مما سبق مايلي:

- تعتبر الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية مؤسسة عامة تخضع لما تخضع له المؤسسات والهيئات العامة من قواعد وأحكام، وبالذات احكام المادة (69) من القانون الاساسي المعدل التي تعطي مجلس الوزراء صلاحية انشاء والغاء الهيئات والمؤسسات العامة وتعيين رؤسائها.
- لا يوجد للهيئة نظام اداري خاص بها، وانما تطبق في هذا الصدد قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، كما لا يوجد للهيئة نظام مالي خاص بها، ولا تتمتع بصفة الاستقلال المالي، وانما تطبق بشأن ذلك النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لعام 2005 وتعديلاته المعمول به في باقي الوزارات والمؤسسات العامة، وترتبط بخزينة الدولة ووزارة المالية كأي وزارة او مؤسسة حكومية اخرى.
- يوجد لدى الهيئة هيكلية وظيفية لكافة الدوائر والاقسام العاملة في نطاقها وهي منشورة على الموقع الالكتروني للهيئة، وقد جرى تسكين اغلبية الموظفين عليها.[6]
- تظهر موازنة الهيئة في الموازنة العامة كمركز مالي مستقل كباقي المراكز المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

1- اهداف الهيئة

على الرغم من ان المادة (5) من قانون الهيئة جاءت تحت عنوان اهداف ومهام الهيئة، الا ان المادة قد اقتصرت على تناول مهام الهيئة دون اهدافها، ولكن يتضح من خلال الموقع الالكتروني الخاص بالهيئة ان رسالة الهيئة تتمثل في المساهمة الفاعلة للحد من البطالة ورفع مستوى المعيشة عبر إنشاء وتطوير وإدارة مدن صناعية ومناطق صناعية حرة منافسة صديقة للبيئة ذات تقنية عالية بالشراكة مع القطاع الخاص وتوفير خدمات متكاملة تلبي احتياجات المستثمرين من خلال كادر مؤهل.

اما عن اهداف الهيئة، فتتمثل اهمها في تنمية القطاع الصناعي وتوفير المناخ الاستثماري لذلك، توفير فرص العمل والحد من البطالة، المحافظة على البيئة، وجذب الاستثمارات الى المدن والمناطق الصناعية، اضافة الى توفير مظلة قانونية تحمي المستثمرين من خلال قانون عصري جديد، وتوفير حزمة واسعة من الاعفاءات الضريبية والجمركية والخدمات الاخرى.

2- صلاحيات الهيئة

اناطت المادة (5) من قانون بالهيئة مجموعة من الصلاحيات تتمثل اهمها في: وضع سياسة عامة شاملة لإنشاء وتطوير المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة ، تقديم الاقتراحات والخطط لمجلس الوزراء بشأن إنشاء وتطوير وإدارة أي مدينة صناعية أو منطقة صناعية حرة ، قبول واستلام الطلبات الخاصة بإنشاء المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بقصد إقامة المشاريع الصناعية ورفعها مع توصياتها لمجلس الوزراء، تحديد الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة وقواعد تحصيلها بموجب قانون، المصادقة على الموازنة العامة السنوية للهيئة ورفعها للجهات المعنية لإقرارها وفق الأصول، وغير ذلك من الصلاحيات.

6. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 23\11\2012

3- مجلس ادارة الهيئة

يتكون مجلس ادارة الهيئة من (9) اعضاء وذلك على النحو التالي: وزير الاقتصاد الوطني رئيسا، ممثل عن وزارة المالية نائبا للرئيس، ممثل عن وزارة التخطيط، ممثل عن وزارة الحكم المحلي، ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني، ممثل عن المطورين، ممثل عن الغرف التجارية، ممثل عن الاتحادات الصناعية، ممثل عن سلطة جودة البيئة.

يمارس مجلس الادارة مجموعة من الصلاحيات المناطه به وفقا للمادة (10) من القانون وتتمثل اهمها في: المصادقة على خطة العمل التي تسير عليها الهيئة في إطار السياسة العامة المحددة لها، الإشراف على أراضي المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وعلى الجهات العاملة فيها، ونشر التقارير الدورية بهذا الخصوص، وضع اللوائح المنظمة لعمل الهيئة داخل المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة فيما يتعلق بالنواحي المالية والإدارية والفنية، ترشيح مدير عام للهيئة، وضع السياسة العامة لاستخدام العاملين في الهيئة وتحديد سلم رواتبهم، والموافقة على استخدام الخبراء والمستشارين، وغير ذلك من الصلاحيات.

4- مدير عام الهيئة

وفقا للمادة (11) من قانون الهيئة، يكون للهيئة مدير عام يعين بقرار من مجلس الوزراء بناءا على تنسيب مجلس ادارة الهيئة يتولى الصلاحيات التالية: تنفيذ سياسات الهيئة كما يحددها مجلس الإدارة، تنظيم العمليات اليومية للهيئة والإشراف عليها، رفع تقارير لمجلس الإدارة بصورة منتظمة حول عمليات الهيئة وأدائها، المشاركة في الأنشطة المتعلقة بعمل الهيئة داخل فلسطين وخارجها.

ويلاحظ في هذا الصدد أن القانون قد خلا من أية شروط أو مواصفات يتعين توافرها في مدير عام الهيئة، وإنما ترك القانون صلاحية تنسيب مدير عام الهيئة لمجلس ادارة الهيئة. وغني عن البيان ان التنسيب المرفوع من مجلس ادارة الهيئة بشأن تعيين مدير عام الهيئة وان كان غير ملزم لمجلس الوزراء، الا ان الامر يقتضي وضع ضوابط للسلطة التقديرية الممنوحة لمجلس ادارة الهيئة وذلك من خلال تحديد الشروط والمواصفات التي يجب توافرها في مدير عام الهيئة خاصة وان مجلس الوزراء يأخذ غالبا بالتنسيب المرفوع له من مجلس الادارة .[7]

والأمر ذاته يقال بالنسبة لعزل مدير عام الهيئة، حيث خلا القانون من أية إشارة لذلك، ولكن عملا بقاعدة توازي الاختصاص في القرار الاداري فان الجهة التي تملك التعيين هي الجهة التي تملك العزل وذلك في حالة النص على جهة التعيين وعدم النص على جهة العزل، الأمر الذي يقتضي معه اعادة النظر في كيفية تعيين مديرعام الهيئة ووضع إجراءات ومؤهلات فيمن يعين في هذا المنصب .

اما عن راتب مدير عام الهيئة، فقد اعطى قانون الهيئة مجلس ادارة الهيئة في المادة (11\د) منه صلاحية تعيين الراتب والحقوق المالية الأخرى للمدير العام. ولكن من الناحية العملية فان مدير عام الهيئة يخضع لذات النظام القانوني الذي يسري على باقي المدراء العامين في السلطة الوطنية الفلسطينية من حيث الراتب و الحقوق والواجبات الوظيفية.

7. تجدر الاشارة الى انه من الناحية العملية قد تم وضع بعض الشروط الواجب توفرها في مدير عام الهيئة وذلك عندما تم الاعلان عن هذا الشاغر بتاريخ 2012/7/3، حيث اشترط الاعلان الصادر عن الهيئة فيمن يعين مديرا عاما للهيئة ان يكون حاصلا على درجة الماجستير في احد تخصصات الهندسة او ادارة الاعمال، وخبرة موثقة لا تقل عن 10 سنوات في ادارة المناطق الصناعية او العمل على تطويرها او في ادارة مشاريع مشابهة، وان يتمتع بشخصية مهنية وكفاءة عالية في مجال تنفيذ وادارة مشاريع الهيئة والترويج لها محليا وخارجيا، وبعض الشروط الاخرى ذات الطبيعة الفنية.

ثالثا: فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة

1. بيئة النزاهة

يمكن تعريف النزاهة على انها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والامانة والاخلاص في العمل بما يضمن تقديم الخدمة للمواطنين بأمانة وصدق وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وتقديم الخدمة للجميع دون تمييز، والمحافظة على المال العام والابلاغ عن أي جهة او شخص يقوم بتبديده او الاستيلاء عليه دون وجه حق.[8]

ويقاس مستوى النزاهة في العمل المؤسسي بمجموعة من المؤشرات، ولدى تطبيق هذه المؤشرات على عمل الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة، يتضح ما يلي:

- **الذمة المالية**

يعتبر موظفي الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة من الموظفين الذين تنطبق عليهم احكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، ونظرا لقيام هيئة مكافحة الفساد بتوزيع اقرارات الذمة المالية على المكلفين بتقديمها في مراحل متعددة ، فقد جرى توزيع تلك الاقرارات على موظفي الهيئة ، و تم تعبئة تلك الاقرارات من قبل المكلفين بذلك، وجرى ارسالها الى هيئة مكافحة الفساد.[9]

- **تلقي الهدايا**

بما ان عمل الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية على تماس مباشر بمؤسسات القطاع الخاص الذي يعهد اليها تشغيل وتطوير المدن والمناطق الصناعية، فان من المحتمل تعرض بعض موظفي الهيئة او بعض اعضاء مجلس ادارة الهيئة لحالات اغراء او تقديم هدايا وفضائل من قبل بعض مؤسسات وشركات القطاع الخاص، الأمر الذي من شأنه التأثير على حيادهم ونزاهتهم اثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية. الا ان الواقع العملي يكشف ان الهيئة لا تملك اي نظام او تعليمات او اجراءات بشأن الهدايا والفضائل التي يمكن ان يحصل عليها احد موظفيها او احد اعضاء مجلس ادارتها.[10] وبالتالي فان الأمر يقتضي وجود نظام او تعليمات خاصة لدى الهيئة بشأن تلقي الهدايا.

- **مكافات اعضاء مجلس الادارة**

خلا قانون الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة من الاشارة الى المكافات والبدلات التي يتقاضاها اعضاء مجلس ادارة الهيئة، كما لا يوجد لدى الهيئة اية تعليمات او قرارات خاصة بذلك، ويشير الواقع العملي الى ان اعضاء مجلس الادارة لا يتقاضوا اي بدلات او مكافات نتيجة عضويتهم في مجلس الادارة، وان كان قد جرى الحديث داخل الهيئة عن هذا الموضوع، الا انه لم يتخذ قرار بشأنه لغاية الان.[11]

- **سلوكيات اعضاء مجلس الادارة**

بموجب قانون الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة، يفقد اي عضو عضويته في مجلس الادارة متى أدين بجرم مخل بالشرف أو الأمانة أو جرى إشهار إفلاسه أو أدين بأي جرم بموجب قوانين الشركات المعمول بها. اضافة الى التزام اعضاء مجلس الادارة والعاملين في الهيئة بالمحافظة على سرية سير العمل في الهيئة لدى ممارستهم لاعمالهم.

8 . الفساد (الداء والدواء)، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- امان، 2012، ص 5.
9. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 23\11\2013
10. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 23\11\2013
11. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 23\11\2013

- **مدونات السلوك**

لا تمتلك الهيئة مدونة سلوك خاصة بها وبموظفيها، وانما ستعمل الهيئة على تطبيق مدونة السلوك التي تم اقرارها من قبل ديوان الموظفين العام بشأن الموظفين العموميين وذلك عند وضع هذه المدونة موضع التطبيق العملي.[12]

- **سياسة التوظيف**

يمكن التفرقة في هذا الصدد بين مدير عام الهيئة وموظفي الهيئة، ففيما يتعلق بمدير عام الهيئة، فقد سبق وان تمت الاشارة الى كيفية تعيينه وعزله. اما بالنسبة لموظفي الهيئة، فقد اعطى قانون الهيئة مجلس الادارة في المادة (6/10) منه وضع السياسة العامة لاستخدام العاملين في الهيئة وتحديد سلم رواتبهم. لكن من الناحية العملية فانه يطبق في شأن تعيينهم وكافة أوضاعهم الوظيفية القواعد والاحكام المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، حيث تعلن الهيئة عن الوظائف الشاغرة فيها بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام وفقا للإحداثيات الوظيفية المقرة لها في الموازنة العامة، وتمر كافة اجراءات التعيين بذات الخطوات المذكورة في القانون، بمعنى انه يجري التعامل بشأنها كأي دائرة حكومية اخرى.

- **تضارب المصالح**

نظم قانون الهيئة مسألة تضارب المصالح بالنسبة لمدير عام الهيئة ومجلس ادارة الهيئة، **غافلا في الوقت ذاته عن تنظيم مسألة تضارب المصالح بالنسبة لموظفي الهيئة، ففيما يتعلق بمدير عام الهيئة**، فقد اوضحت المادة (11/هـ) من قانون الهيئة بأنه « لا يجوز للمدير العام أن يكون طرفاً أو أن تكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع تصنيع أو مشروع مرخص أو أي عقد تبرمه الهيئة».

اما فيما يتعلق باعضاء مجلس ادارة الهيئة، فقد اوضحت المادة (14) من قانون الهيئة انه « إذا كانت هناك أية مصلحة لأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة فيما يتعلق بأي طلب يقدم للهيئة من شخص مؤهل أو مطور لتخصيص مدينة صناعية و/ أو منطقة صناعية حرة أو تطويرها أو الترخيص لأي مشروع فيها، وجب عليه الإفصاح عن ذلك خطياً للمجلس ولا يجوز له المشاركة في أي قرار أو توصية صادرة عن الهيئة فيما يتعلق بذلك الطلب». وبالفعل فقد سبق وان اصبح احد اعضاء مجلس الادارة من القطاع الخاص عضوا في مجلس ادارة احدى الشركات المطورة للمدن الصناعية، الامر الذي حدا به الى تقديم استقالته من عضوية مجلس ادارة الهيئة تجنبا لاي شبهة تضارب مصالح.[13]

- **استخدام الممتلكات والاموال**

وفقا للقواعد العامة التي تنظم عمل المؤسسات العامة تعتبر اموال الهيئة اموالا عامة وتتمتع بالحماية القانونية المقررة للاموال العامة سواءا من حيث عدم جواز التصرف فيها وعدم جواز الاعتداء عليها وعدم جواز تملكها بالتقادم، كما تتمتع الهيئة بالاعفاءات والتسهيلات الممنوحة للوزارت والمؤسسات العامة، وقد خلا قانون الهيئة من اية احكام تتعلق بكيفة استخدام اموال الهيئة، ويبدو ان المشرع قد قصد من وراء سكوته احالة الامر الى القواعد المطبقة بشأن الاموال العامة.

- **الرقابة والتدقيق**

تخضع الهيئة في عملها الى أشكال متعددة من الرقابة والتدقيق، فهناك رقابة خارجية تقوم بها عدة جهات، فمثلا هناك مراقب اداري تابع لديوان الموظفين العام يمارس أعماله داخل الهيئة في الرقابة على كافة الاوضاع الادارية ، كما أن هناك مراقب مالي لدى الهيئة تابع لوزارة المالية يقوم بالرقابة على كافة الأمور ذات الشأن المالي . فضلا عن ذلك، فقد اوضحت المادة (17) من قانون الهيئة ان الهيئة تتبع في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول ومبادئ المحاسبة الدولية ويعين مجلس الإدارة مدقق حسابات قانونياً لمراقبة وتدقيق حسابات وسجلات الهيئة.

12. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 2013/11/23
13. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 2013/11/23

2. بيئة الشفافية

تعرف الشفافية على انها الوضوح في طبيعة عمل وواقع المؤسسة واليات اتخاذ القرار وعلنية الاجراءات والغايات والاهداف ووضوح العلاقة مع المواطنين. ويقاس مستوى الشفافية في العمل المؤسسي بمجموعة من المؤشرات، ولدى تطبيق تلك المؤشرات على الهيئة العامة للمدن الصناعية ، يلاحظ مايلي:

- **سياسة النشر والافصاح**

من خلال فحص سياسة النشر والافصاح لدى الهيئة، يلاحظ مثلا وجود موقع الكتروني للهيئة، ولكن هذا الموقع الالكتروني لا يفيد من يطلع عليه سوى في معلومات قليلة، حيث يحتوي الموقع على عدة عناوين ولكنها غير مفعلة، اضافة انه حتى بالنسبة للمنشور على الموقع الالكتروني للهيئة من اتفاقيات تجارية حرة مع العديد من الدول، فانها منشورة باللغة الانجليزية ولا يوجد ترجمة عربية لها، اضافة الى وجود معلومات بسيطة عن الهيئة ورسالتها واهدافها وهيكل التنظيم الاداري لها، حيث لا يعكس ما منشور على الموقع الالكتروني وجود سياسة واضحة للنشر والافصاح لدى الهيئة.[14]

من ناحية اخرى، لا تملك الهيئة الية محددة للافصاح عن المعلومات المتعلقة بها، وانما المتبع في ذلك وفقا لما افاد به مدير عام الهيئة ضرورة الحصول على موافقة رئيس مجلس الادارة ومدير عام الهيئة للافصاح عن المعلومات المتعلقة بالهيئة.

- **مجلس ادارة الهيئة**

يجتمع مجلس الادارة وفقا للمادة (13) من قانون الهيئة مرة واحدة على الأقل كل شهر - وهذا ما يتم في الواقع العملي- بدعوة من رئيس المجلس أو نائبه في حالة غيابه، ويكون اجتماعه قانونياً إذا حضرته أغلبية الثلثين لعدد أعضائه ومن بينها الرئيس أو نائبه، وتتخذ قرارات المجلس بأكثرية الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الطرف الذي صوت بجانبه الرئيس، ويجوز دعوة المجلس لاجتماع طارئ بناء على دعوة مدير عام الهيئة بعد موافقة رئيس المجلس.

اما عن نشر محاضر اجتماعات مجلس الادارة وقراراته، فقد اوضح مدير عام الهيئة ان قرارات المجلس تنشر اذا كانت متعلقة بالجمهور، اما اذا كانت متعلقة بشركة مطورة او مشروع معين ، فيجري تبليغ صاحب العلاقة بالقرار الذي تم اتخاذه لصالحه او ضده.

لكن يلاحظ من ناحية اخرى، ان الهيئة لا تقوم بنشر محاضر اجتماعات مجلس الادارة والقرارت التي يتخذها المجلس في اجتماعاته وذلك على الموقع الالكتروني للهيئة على غرار ما تفعله بعض المؤسسات التي تعمل في فلك وزارة الاقتصاد الوطني كما هو الحال مثلا بالنسبة لمؤسسة المواصفات والمقاييس.

- **سياسة العطاءات والمشتريات**

لا يوجد لدى الهيئة نظام خاص للعطاءات التي تطرحها ولا نظام خاص بالمشتريات التي تحصل عليها، وانما يسري على الهيئة ما يسري على باقي الهيئات والمؤسسات العامة فيما يتعلق بانطباق قانون العطاءات للاشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وقانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 عليها على كل ما يتعلق بالعطاءاءات التي قد تطرحها والمشتريات التي تحصل عليها، حيث يلاحظ ان العطاءات الخاصة بالهيئة على نوعين: فهناك عطاءات يتم طرحها مثلا من قبل وزارة الاشغال العامة ولكن لصالح الهيئة[15]، وهناك عطاءات اخرى تطرحها الهيئة بنفسها كما حصل مثلا في العطاء الخاص بتطوير منطقة اريحا الزراعية.

14. اكد الدكتور جواد ناجي رئيس مجلس ادارة الهيئة في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة التقرير ان الهيئة تعتبر تفعيل الموقع الالكتروني للهيئة من اهم اولوياتها وسيتم النشر من خلاله كل ما يهم المواطن من معلومات خاصة بالهيئة.

15. ومن امثلة ذلك العطائين اللذين طرحتهما وزارة الاشغال العامة بشأن انشاء وتنفيذ الطرق المؤدية الى مدينة بيت لحم الصناعية وعطاء اخر بشأن الحصول على الخدمات الهندسية اللازمة للاشراف على مشروع انشاء وتنفيذ الطرق المؤدية الى مدينة بيت لحم الصناعية. جريدة الايام، 2012/8/29، ص 6

- **موازنة ومالية الهيئة**

اوضحت المادة (15) من قانون الهيئة ان الموارد المالية للهيئة تتكون من المبالغ المخصصة للهيئة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والرسوم المترتبة على منح التراخيص للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، والغرامات المالية التي تحصل عليها الهيئة بموجب قانونها، والمنح والقروض التي تقدمها الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والاجنبية، واية عائدات اخرى يتم تحصيلها بموجب القانون.

تورد جميع مدخولات وإيرادات الهيئة إلى حساب خاص تحت إشراف وزارة المالية يتبع حساب الخزينة العامة، وتخصص للهيئة موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية تكون جميع نفقات الهيئة من خلالها.

اضافة لذلك فان موازنة الهيئة تظهر كمركز مالي مستقل في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كباقي الوزارات والمؤسسات العامة، ويطبق في شأنها وكافة حيثياتها الاحكام الواردة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشوؤن المالية لعام 1998 سواءا من حيث الاعداد والاقرار والمتابعة والتنفيذ. كما تحتكم الهيئة في الامور ذات الشأن المالي للقواعد والاحكام المنصوص عليها في النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المعمول به في باقي وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

3. بيئة المساءلة

تعرف المساءلة على انها استعداد المسؤولين لتقديم التوضيحات اللازمة لاصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والاستماع الى الانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن القرارات التي يتخذونها.[16] ويتم التعرف على مدى تكريس الية المساءلة في أي مؤسسة من المؤسسات من خلال عدة مؤشرات، ومن خلال تطبيق تلك المؤشرات على واقع الهيئة العامة للمدن الصناعية، فانه يلاحظ ما يلي:

- **تعدد الجهات الرقابية:**

تخضع الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة للعديد من الجهات في السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك على النحو التالي:

- **رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:** وذلك من زاوية اصدار رئيس السلطة الوطنية للقرار المتعلق بأسماء اعضاء مجلس ادارة الهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء فقط .
- **المجلس التشريعي:** على الرغم من تعطل أعمال المجلس التشريعي في الوقت الحاضر، الا أن المجلس يملك حق الرقابة على أعمال الهيئة من خلال كافة ادوات الرقابة المتاحة له قانونا على رئيس مجلس إدارة الهيئة باعتباره وزيرا للاقتصاد الوطني. الا ان الواقع يكشف ان الهيئة لم تتقدم بأية تقارير عن اعمالها للمجلس التشريعي.[17]
- **مجلس الوزراء:** وذلك من خلال كون وزير الاقتصاد الوطني هو رئيس مجلس ادارة الهيئة بحكم موقعه الوظيفي، وبالتالي يسأل عن اعمال الهيئة امام مجلس الوزراء.
- **ديوان الوظفين العام ووزارة المالية:** وذلك من خلال الاعمال الرقابية التي يقوم بها المراقبين الاداريين والماليين التابعين لهاتين المؤسستين داخل الهيئة.
- **هيئة مكافحة الفساد:** وذلك على اعتبار ان قانون مكافحة الفساد لعام 2010 يطبق على كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، ومن الطبيعي ان تطال تلك الرقابة اعمال الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة وذلك باعتبارها من ضمن تلك الهيئات والمؤسسات.
- **ديوان الرقابة المالية والادارية:** تعتبر الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية الحرة احدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وذلك

16. الفساد (الداء والدواء)، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- امان، 2012، ص 6.
17. مقابلة مع السيد حسبان نزال، مقرر اداري اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي بتاريخ 2013/12/23.

بموجب احكام المادة (7/31) من قانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم (15) لسنة 2004 وذلك باعتبارها هيئة عامة. وبالفعل فقد اجرى ديوان الرقابة المالية والادارية رقابته على اعمال الهيئة ، وضمن نتائج هذه الرقابة في التقارير السنوية الصادرة عنه للاعوام 2009 و 2010 و 2012. بينما لم يتعرض تقرير الديوان الصادر عام 2011 الى أي امر يتعلق بالهيئة.

ففيما يتعلق بالتقرير السنوي الصادر عن الديوان لعام 2009، فان من بين اهم ما تضمنه هذا التقريرغياب وجود وحدة للرقابة الداخلية في الهيئة ، اضافة الى عدم وجود مجلس ادارة للهيئة صادر بقرار عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس الوزراء وما يعنيه ذلك من غياب الجسم الرقابي على عمل الهيئة في ذلك الوقت.

اما بالنسبة للتقرير السنوي الصادر عن ديوان الرقابة المالية والادارية لعام 2010، فقد اشار الى العديد من المخالفات في عمل الهيئة من بينها:

- مخالفة احكام النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة في العديد من الجوانب.
- مخالفة احكام قانون الخدمة المدنية وذلك من حيث تعيين موظفين بعقود دون اجراء اعلان او امتحان لهم ، عدم وجود تناسب بين المؤهل العلمي والمسمى الوظيفي لبعض الموظفين، تقاضي مدير عام الهيئة بدل مواصلات رغم كونه يستخدم سيارة حكومية.
- عدم التزام مجلس الادارة بعقد جلساته بمعدل مرة واحدة على الاقل شهريا.
- عدم تعيين مدقق حسابات للهيئة من قبل مجلس الادارة على خلاف ما يتطلبه قانون الهيئة لذلك.
- مشاركة عضو من اعضاء مجلس الادارة في اجتماعات المجلس رغم كونه عضو مجلس ادارة في احدى الشركات المطورة.
- عدم الالتزام باحكام قانون اللوازم العامة في بعض الاعمال التي تقوم بها الهيئة.
- مشاركة احد اعضاء مجلس الادارة في احدى اجتماعات مجلس الادارة الذي بحث فيه موضوع عقد الامتياز الممنوح لشركة بيت لحم الصناعية والذي هو عضو مجلس ادارة فيها بنفس الوقت.

اما فيما يتعلق بالتقرير السنوي الصادر عن ديوان الرقابة لعام 2012، فقد اوضح هذا التقرير:

- ضعف اجراءات الضبط والرقابة على كوبونات المحروقات في هيئة المدن الصناعية مما ترتب عليه فقدان عدد من الكوبونات والتلاعب ببعضها.
- لم تعمل ادارة هيئة المدن الصناعية ومجلس ادارتها على ابلاغ الديوان عن فقدان المحروقات فور اكتشافها وذلك خلافا للمادة 44 من قانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم 15 لسنة 2004.
- تحايل بعض موظفي الهيئة حول الية وتنفيذ صرف الكوبونات. وقد قامت الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتشكيل لجنة تحقيق في الموضوع، وانتهت اللجنة في تقريرها بوجود هذا التلاعب في صرف بعض الكوبونات، واوصت هذه اللجنة بتوقيع عقوبات على الموظف المتسبب في ذلك، وبالفعل فقد تم توقيع العقوبة عليه من قبل الهيئة.[18]

ولتلافي حدوث ما سبق ، فان الامر يقتضي وجود الية واضحة ومكتوبة لصرف كوبونات المحروقات لدى الهيئة ، وان تخضع عملية الصرف لرقابة دورية من قبل الجهة المناط بها الرقابة داخل الهيئة وذلك لاكتشاف اية مخالفة حال وقوعها، والابلاغ عن ذلك لديوان الرقابة المالية والادارية وفقا لما جاء في قانونه، والابلاغ كذلك للجهات الرقابية الاخرى المختصة في السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك لاتخاذ المقتضى القانوني المناسب لذلك.

18. مقابلة مع المهندس احمد حساسنة، مدير عام الهيئة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة بتاريخ 2013/11/23

- **التقارير الرقابية**

تنصب معظم التقارير التي تعدها الهيئة حول الاعمال التي يجري القيام بها سواءا داخل الهيئة او داخل المناطق الصناعية التي تم انشاءها، وتقوم دوائر الهيئة باعداد هذه التقارير بالتنسيق مع مدير عام الهيئة الذي يتولى بدوره رفعها لمجلس الادارة للاطلاع عليها ومناقشة ما ورد فيها ومن ثم يجري رفعها لمجلس الوزراء من خلال وزير الاقتصاد الوطني.[19] مع الاشارة الى هذه التقارير غير منشورة على الموقع الالكتروني للهيئة الامر الذي من شأنه اعاقة حق الحصول على المعلومات باعتباره من الدعامات الرئيسية التي تقوم عليها الشفافية.

- **شكاوى الجمهور**

على الرغم من ان نظام الشكاوى للوزارات والمؤسسات العامة الصادر عن مجلس الوزراء يوجب على كل وزارة او مؤسسة او هيئة ان تنشأ ضمن هيكلها الاداري وحدة او قسم مختص لاستقبال شكاوى الجمهور ومعالجتها ضمن الالية المنصوص عليها في النظام، وعلى الرغم من ان هيئة المدن والمناطق الصناعية الحرة من الهيئات المشمولة بأحكام هذا النظام ومن المخاطبين بأحكامه، الا ان الهيئة لا تملك من الناحية العملية اي قسم او وحدة او حتى موظف مخصص لاستقبال شكاوى الجمهور التي ترد اليها ومعالجتها ضمن الالية الواردة في النظام المذكور، وانما يجري تحويل اي شكوى ترد الى الهيئة لمجلس ادارة الهيئة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.[20]

19. مقالبة تلفونية مع السيد عماد حماد، مجلس الوزراء، الدائرة القانونية ، بتاريخ 2014/1/25.
20. علما ان رئيس مجلس ادارة الهيئة قد اكد في الورشة التي عقدت لمناقشة التقرير ان الهيئة ستعمل على تفعيل وحدة شكاوى الجمهور لدى اعادة فتح الهيكلية.

رابعا: نظرة على الاشكاليات القانونية والعملية في الاتفاقيات المبرمة من اجل تطوير بعض المناطق الصناعية واثرها على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة

بداية لا بد من الاشارة الى ان القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 ينص في المادة (94) منه على ان « يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الامتيازات او الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروات الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين احوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الاشخاص المعنوية العامة او القواعد والاجراءات المنظمة لها». ومقتضى هذا النص الدستوري ان عقد اي اتفاقية امتياز في الاحوال المشار اليها في النص تتطلب صدور قانون بها، الامر الذي يعني وجوب عرض مثل تلك الاتفاقيات على المجلس التشريعي لاقرارها في صورة قانون صادر عنه. ونظرا لعدم انعقاد المجلس التشريعي في الوقت الحاضر وبالتالي عدم اقراره لتلك الاتفاقيات، فان تلك الاتفاقيات تصبح مشوبة بعيب دستوري من حيث عدم استكمالها لاحدى الاجراءات الدستورية المقررة في القانون الاساسي، وذلك الا اذا تم عرض مثل هذه الاتفاقيات على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية واقرها بموجب قرار بقانون صادر عنه، وهو الامر الذي لم نعثر بشأنه على اي قرار بقانون منشور في الوقائع الفلسطينية.

يلاحظ من خلال بعض الدراسات التي تم اجراؤها بخصوص بعض المناطق الصناعية، ان هناك بعض الملاحظات التي ترد على الاتفاقيات المبرمة بشأن تلك المدن الصناعية والتي من شأنها التأثير على مستوى النزاهة والشفافية والمساءله في عملها، وتتمحور تلك الملاحظات حول:

- عدم وجود اية تقارير او وثائق استراتيجية هامة باللغة العربية وذلك كما هو الحال مثلا بالنسبة لمنطقة اريحا الصناعية وانما تمت صياغتها جميعا باللغة الانجليزية وتم نشرها على موقع مكتبة مؤسسة جايكا. وحتى الموقع الالكتروني للمشروع لا يقدم سوى تقارير مرحلية موجزة، بل ان اللغة الانجليزية طالت حتى الكارمات الموجودة في محيط المشروع.[21] ان من شأن ما سبق اعاقة وتعطيل حق الحصول على المعلومات والذي من شأنه التأثير على مستوى الشفافية الواجب توفره بخصوصها.

- لم يتم طرح اية عطاءات من قبل الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية للحصول من الشركات المتخصصة على عروض لتطوير بعض المناطق وذلك كما هو الحال بالنسبة لمنطقة جنين الصناعية، كما ان عقد الامتياز التي تم ابرامه بشأن هذه المنطقة لم يشر الى ان اختيار الشركة المطورة للمنطقة قد تم من بين عدة شركات متخصصة في هذا المجال، وانما تمت الاشارة في العقد الى ان الشركة التي اوكل اليها تطوير المنطقة قد تقدمت بطلب لتطوير المنطقة الصناعية وتشغيلها بناء على اتفاق بين الحكومتين التركية والفلسطينية.[22] ولعل ما سبق قد يرجع الى ان المبلغ المقدم من الحكومة التركية لتعويض اصحاب الاراضي التي جرى استملاكها لاقامة المدينة الصناعية عليها هو عبارة عن منحة مقدمة من الحكومة التركية وذلك دون تحمل الخزينة الفلسطينية أي التزام مالي بموجب ذلك.

- لا يحق بموجب اتفاقية منطقة جنين الصناعية لاي مسؤول او وكيل عن السلطة او اي شخص اخر يمارس اي سلطة عامة او بلدية او قضائية او ادارية او تنفيذية او تشريعية دخول المنطقة لاداء اي عمل باستثناء موظفي الهيئة وفرق الاطفاء وموظفي العيادة الطبية ومسؤولي الجمارك وغيرهم من المسؤولين الذين يقتضي عملهم دخول المنطقة.[23] لعل من شأن ذلك ان يفسر على انه تحجيم للدور الرقابي الذي تمارسه الجهات الرقابية المختصة في فلسطين.

يتضح مما سبق وجود بعض الثغرات والاشكاليات الواردة في اتفاقيات تشغيل المناطق الصناعية الموضحة اعلاه والتي قد تؤثر على بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها، ونعتقد ان ذلك راجع بالدرجة الاولى الى غياب الجسم الرقابي على اتفاقيات الامتياز هذه ممثلا في المجلس التشريعي الفلسطيني، الذي اناط به القانون الاساسي الفلسطيني صلاحية الرقابة على اتفاقيات الامتياز التي تبرمها السلطة التنفيذية .

من هنا، فاننا نرى وجوب مراجعة هذه الاتفاقيات في بعض المسائل التي تم اثارتها اعلاه من اجل العمل على تصويبها، واخضاع اتفاقيات الامتياز التي تبرم مستقبلا لمصادقة الجهات الرقابية المختصة بذلك.

---

21. علاء الترتير، المنطقة الصناعية الزراعية في اريحا: ممر سلام ام ادامة احتلال؟ مركز بيسان للبحوث والانماء، تشرين اول 2012، ص 7
20. ناصر الريس وداود درعاوي، ملاحظات على اتفاقية الامتياز الموقعة بين هيئة المدن الصناعية والشركة التركية المطورة لمنطقة جنين الصناعية، مركز بيسان للبحوث والانماء، تموز 2012، ص 3
23. ناصر الريس وداود درعاوي، مرجع سابق، ص 5.

الاستنتاجات

- تعتبر الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة من الهيئات والمؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والاداري، إلا انه لا يوجد للهيئة أنظمة إدارية ومالية خاصة بها، وإنما تطبق ما هو معمول به لدى باقي الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة على الصعيدين الإداري والمالي وذلك كأي مؤسسة او دائرة حكومية اخرى. ومما لا شك فيه ان غياب تلك الانظمة ينعكس سلبا على سلامة وصحة بيئة العمل في الهيئة وذلك كما اشار اليه رئيس مجلس ادارة الهيئة.
- على الرغم من مرور ما يزيد على (15) عام على اصدار قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة الى انه لم تصدر له حتى الان انظمة او لوائح تنفيذية تكفل التطبيق العملي له على ارض الواقع، الامر الذي يجعل الكثير من نصوصه مجالا للاجتهاد في التطبيق. وهذا تقصير راجع بالاساس الى مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد الوطني و مجلس ادارة الهيئة وذلك باعتبارها الجهات المسؤولة عن اعدار واقرار كل ما يتعلق باللوائح والانظمة التنفيذية الخاصة بقانون الهيئة، وفي نفس الوقت لا يمكن اعفاء المجلس التشريعي من المسؤولية نتيجة تقصيره في الرقابة على السلطة التنفيذية في عملية وضع الانظمة واللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون.
- غياب الشروط والمعايير التي يجري على اساسها تعيين مدير عام الهيئة وعزله، بل يعد الامر متروكا للسلطة التقديرية لمجلس ادارة الهيئة، الذي يقوم بتنسيب المرشح لمنصب المدير العام لمجلس الوزراء الذي يتمتع هو كذلك بالسلطة التقديرية في الموافقة على المرشح من عدمه دون وجود معايير واضحة ومكتوبة تحد من تلك السلطة التقديرية في حالة اساءة استخدامها.
- على الرغم من ان عمل الهيئة العامة للمدن والمناطق الصناعية على تماس مباشر بمؤسسات القطاع الخاص الذي يعهد اليها تشغيل وتطوير المدن والمناطق الصناعية، فان من المحتمل تعرض بعض موظفي الهيئة او بعض اعضاء مجلس ادارة الهيئة لحالات اغراء او تقديم هدايا وفضائل من قبل بعض مؤسسات وشركات القطاع الخاص، الأمر الذي من شأنه التأثير على حيادهم ونزاهتهم اثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية، الا ان الهيئة لا تملك اي نظام او تعليمات او اجراءات بشأن الهدايا والفضائل التي يمكن ان يحصل عليها احد موظفيها او احد اعضاء مجلس ادارتها.[24]
- لا تمتلك الهيئة مدونة سلوك خاصة بها وبموظفيها، وانما ستعمل الهيئة في هذا الشأن على اساس مدونة السلوك التي تم اقرارها من قبل ديوان الموظفين العام بشأن الموظفين العموميين وذلك عند وضع هذه المدونة موضع التطبيق العملي.
- على الرغم من ان قانون الهيئة قد وضع بعض الضوابط من الخاصة بتضارب المصالح بالنسبة لمدير عام الهيئة واعضاء مجلس ادارة الهيئة، الا ان القانون غفل من ناحية اخرى عن وضع احكام ناظمة لموضوع تضارب المصالح بالنسبة لموظفي الهيئة وذلك نظرا لاتحاد العلة بشأنهم.
- على الرغم من امتلاك الهيئة لموقع الكتروني خاص بها ، الا ان انه يلاحظ على هذا الموقع ان الكثير من العناوين الواردة فيه غير مفعلة، اضافة الى قلة المعلومات الواردة فيه، ناهيك عن نشر بعض الاتفاقيات التي ارتبطت بها الهيئة باللغة الانجليزية مع عدم وجود ترجمة عربية لها، او ملخص عنها باللغة العربية على الاقل.
- لا يوجد لدى الهيئة نظام خاص للعطاءات التي تطرحها ولا نظام خاص بالمشتريات التي تحصل عليها، وانما تطبق الهيئة في مجال العطاءات قانون العطاءات للاشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتطبق في مجال المشتريات قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 المعمول بهما في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة، خاصة وان القرار بقانون بشأن الشراء العام لم يطبق وذلك بانتظار الانتهاء من اعداد الانظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذه.
- عدم وجود وحدة أو قسم مختص باستقبال شكاوى الجمهور ومتابعتها وذلك على نحو ما يتطلبه نظام شكاوى الجمهور المقر من قبل مجلس الوزراء والذي يسري على كافة الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة بما في ذلك الهيئة العامة للمدن الصناعية، بل يتم معالجة شكاوى الجمهور التي ترد للهيئة من خلال مجلس ادارة الهيئة الذي يتخذ القرار المناسب بشأنها.
- على الرغم من ان القانون الاساسي الفلسطيني قد نص على جوب مصادقة المجلس التشريعي على اتفاقيات الامتياز التي تتعلق باستغلال الثروات والموارد الطبيعة، الا انه يلاحظ ونتيجة لعدم عقد جلسات للمجلس التشريعي، وعدم وجود قانون منح الامتيازات، عدم خضوع اتفاقيات الامتياز التي ابرمت بشأن المناطق الصناعية لاية رقابة سوى مصادقة مجلس ادارة الهيئة ومجلس الوزراء على تلك الاتفاقيات.

24 .علما ان الدكتور جواد ناجي رئيس مجلس ادارة الهيئة قد اكد في الورشة التي عقدت حول التقرير ان الهيئة ستعمل على اخذ هذا الاستنتاج بعين الاعتبار لدى تعديل قانون الهيئة.

التوصيات

- استكمال الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة من ذلك: النظام الإداري للهيئة، النظام المالي للهيئة، نظام لمنع تضارب المصالح لموظفي الهيئة ، نظام تلقي الهدايا. إضافة الى استحداث وحدة لشكاوى الجمهور لمتابعة كافة الشكاوى التي ترد للهيئة ومعالجتها وفقا للأصول القانونية المعمول بها.
- اصدار اللوائح والانظمة التنفيذية الخاصة بقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة، وذلك لتلافي اية مشاكل قد تثور او عقبات قد يتم الاصطدام بها نتيجة الفراغ القانوني الناتج عن غياب مثل تلك اللوائح والانظمة، علما ان الدكتور جواد ناجي رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة للمدن الصناعية قد اكد في الورشة التي عقدت لمناقشة التقرير ان الهيئة بصدد اعداد تلك اللوائح.
- وضع شروط ومعايير مكتوبة يجري على أساسها تعيين مدير عام الهيئة وعزله، بدلا من ترك ذلك للسلطة التقديرية لكل من مجلس ادارة الهيئة ومجلس الوزراء. مع الاشارة الى انه سيتم الاخذ بهذه التوصية لدى تعديل قانون الهيئة كما افاد بذلك رئيس مجلس ادارة الهيئة.
- وجوب احترام قواعد القانون الاساسي فيما يتعلق بعدم جواز تحصين القرارات الادارية، وبالتالي تعديل المادة (20) من قانون الهيئة التي تحصن قرار مجلس الوزراء برفض تخصيص منطقة صناعية، واتاحة الفرصة لكل ذي مصلحة في الموضوع من التظلم والطعن في ذلك القرار. علما ان رئيس مجلس ادارة الهيئة يتفق تماما مع هذه التوصية.
- تطوير سياسة النشر والافصاح لدى الهيئة من خلال وضع اليه مكتوبة لكيفية الحصول على المعلومات المتعلقة بالهيئة، كذلك تطوير الموقع الالكتروني الخاص بالهيئة وذلك بنشر المزيد من المعلومات التفصيلية وباللغة العربية عن كل ما يتعلق بعمل ونشاطات الهيئة، اضافة الى اخضاع هذا المواقع للمراجعة المستمرة وذلك باعتبار الهيئة النافذة الاستثمارية التي يتم من خلالها انجاز كافة المعاملات المتعلقة بالمدن والمناطق الصناعية. اضافة الى نشر التقارير الصادرة عن الهيئة وكذلك القرارت التي تصدر عن مجلس ادارتها وذلك حتى تكون متاحة لذوي الشأن للاطلاع عليها.
- المصادقة على اتفاقيات الامتياز التي تبرم بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة من خلال المجلس التشريعي، او على الاقل بموجب قرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية وذلك نظرا لتعذر انعقاد المجلس التشريعي في الوقت الحاضر. اضافة الى مراجعة ما ابرم من هذه الاتفاقيات واعادة النظر في بعض المسائل الواردة فيها والتي من شأنها اضعاف بعض جوانب النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المدن والمناطق الصناعية المبرمة بشأنها.
- تطوير الاطار المؤسساتي لعمل الهيئة وسد الثغرات الموجودة في الاداء الحالي للهيئة وذلك للارتقاء بالاداء العام للهيئة في كافة جوانبه، علما ان الهيئة بصدد القيام بذلك كما افاد بذلك رئيس مجلس ادارة الهيئة.

إشراف: الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

رام الله : شارع الإرسال، عمارة الريماوي ط1
هاتف: 49 49 297 2 972+
06 95 298 2 972+
فاكس: 48 49 297 2 972+

غزة: شارع الحلبي، متفرع من شارع شارل ديغول، عمارة الحشام ط1
هاتف: 67 47 288 08
فاكس: 66 47 288 08
ص.ب: 69647، القدس: 95908
البريد الالكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

بتمويل من الإتحاد اللاأوروبي

طبع في إطار مشروع:
"مؤسسات المجتمع المدني والمواطن: القوى المؤثرة على إستجابة مؤسسات الدولة للمساءلة"، وما ورد فيه لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر الإتحاد الأوروبي