المحتويـــات

المقدمة 2

القسم الأول: الإطار الدستوري والقانوني للشركات العامة 3

أولا – الإطار الدستوري للشركات العامة المملوكة للحكومة 3

ثانيا - الإطار القانوني للشركات العامة المملوكة للحكومة 3

القسم الثاني: الإطار المؤسسي ومعايير النزاهة والشفافية والمساءلة في الشركات العامة 14

أولا – حالة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني 14

ثانيا- حالة شركة النقل الوطنية للكهرباء 17

ثالثا- حالة شركة المياه الوطنية 20

التوصيات 21

المراجع 23

المقدمـــــة

يمثل تأسيس وإدارة الحكومة لقطاعات اقتصادية وخدماتية حيوية من خلال شركات مملوكة للدولة نهجا في العديد من الدول لضمان المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية ولضمان تعزيز ملكية الدولة لبعض القطاعات الحيوية وأصولها. ويعتمد مستوى تدخل الحكومة في ميدان النشاط الاقتصادي كشخص من اشخاص القانون الخاص بحسب النظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة، وبحسب السياسات والأهداف التي تنوي تحقيقها من هذا التدخل، والتي قد تكون بهدف تحقيق الربح أو الجمع بين تحقيق الربح وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية أو إدارة قطاعات بالمشاركة مع القطاع الخاص أو التدخل في ميادين لا يرغب القطاع الخاص عادة بالتدخل فيها أو لا يملك الامكانيات لذلك.

تم الاعتماد على شركات القطاع الخاص بشكل واسع في عملية التنمية الاقتصادية منذ بداية نشأن السلطة الفلسطينية، فهناك نشاطات اقتصادية كثيرة خصوصا التجارية تركت للأفراد والشركات الخاصة، وهناك قطاعات مرفقية عامة أدارتها الحكومة من خلال شركات الامتياز (شركات خاصة تدير مرفق عام بإشراف الحكومة)، وهناك ميادين تدخلت فيها الحكومة بشكل مباشر بتأسيس شركات مملوكة كاملا لها والتي من أبرزها شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني وشركة نقل الكهرباء الوطنية وشركة المياه الوطنية، والتي يتركز ميدان نشاطها في جوانب اقتصادية تجارية استثمارية وتنظيم سلع استراتيجية كالكهرباء والمياه.

إن تأسيس الشركات العامة المملوكة للحكومة يثير تحديات عديدة في جوانب التنظيم القانوني الأنسب لها وهياكلها التنظيمية ونظمها الإدارية والمالية الأنسب لنجاحها، ومدى توفر معايير وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، ومدى قدرة الحكومة على إدارتها بأسلوب مختلف عن إدارة المؤسسات العامة الأخرى وما هي متطلبات ذلك.

إن المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير اعتمدت على الجانب الوصفي والتحليلي، والمقارنة مع تجارب اخرى. واعتمدت الدراسة على مراجعة التشريعات ذات الصلة وتحليلها بالقدر اللازم ومراجعة الأنظمة والتقارير الصادرة عن هذه الشركات وإجراء مقابلات مع مسؤولين في هذه الشركات وفق قائمة أسئلة محددة حول معايير النزاهة والشفافية والمساءلة.

يركز هذا التقرير على معالجة موضوع الشركات العامة المملوكة للحكومة في قسمين: يتناول القسم الأول الإطار الدستوري والقانوني للشركات العامة، ويتضمن هذا القسم وصفا وتحليلا للمبادئ الدستورية والقوانين العامة والخاصة بالشركات العامة في فلسطين، مع تناول بعض التجارب الاقليمية المقارنة لبعض الدول بهدف الإطلاع على أسس تنظيم هذه الشركات والسياسات التي تتعلق بها والمنهج التشريعي المتبع في هذه الدول، كما يتناول إشكاليات تتعلق بمفهوم الشركات العامة ومدى انطباق قوانين الشركات والعمل والخدمة المدنية عليها. أما القسم الثاني فيتناول الإطار المؤسسي ومعايير النزاهة والشفافية والمساءلة في الشركات العامة في فلسطين، ويركز على حالة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني وحالة شركة النقل الوطنية للكهرباء وحالة شركة المياه الوطنية كأمثلة على ذلك.

القسم الأول
الإطار الدستوري والقانوني للشركات العامة

أولا - الإطار الدستوري للشركات العامة

- تضمن القانون الأساسي المعدل لعام 2003 ضمن الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة نصا حول حرية ممارسة النشاط الاقتصادي في فلسطين، حيث نصت الفقرة 1 من المادة 21 على ما يلي « يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون»[1]. ويلاحظ أن هذا النص يعطي أولوية في إنشاء وإدارة المشاريع الاقتصادية والاستثمار فيها للقطاع الخاص من خلال تبني نظام اقتصاد السوق أو الإقتصاد الحر[2] كأساس[3]، ولكن مع إمكانية قيام الدولة أو الحكومة بالمشاركة في إدارة المشاريع الاقتصادية من خلال شركات تنشئها لهذا الغرض. ولعل السؤال الذي يمكن أن يطرح بهذا الخصوص، هل هذه الإمكانية الجوازية تستدعي وجود سياسة مطلقة تعطي الدولة التدخل في أي نشاط اقتصادي ترى ضرورة التدخل فيه أم سياسة يتم بموجبها تحديد أو حصر النشاطات والقطاعات الاقتصادية التي تتدخل فيها الدولة بحيث لا تكون مفتوحة؟

- المسألة الأخرى التي يثيرها هذا النص هي حول ما المقصود بعبارة «تنظم بقانون»، فهل المقصود صدور قانون عام ينظم الشركات العامة بوجه خاص كما هو الحال في بعض الدول كمصر والعراق وغيرها [4] أم تنظيم الشركات العامة ضمن إطار قانون الشركات أم صدور قانون خاص بكل شركة على حدا كما يجري عليه الحال في فلسطين كما سنرى لاحقا، أم هناك إمكانية لوجود قانون عام يحدد الأسس التنظيمية العامة المشتركة للشركات العامة ويترك الجوانب التنظيمية الخصوصية لكل شركة عامة لينظمها نظام خاص بالنشاط او القطاع الاقتصادي المعني؟ ويمكن القول أن الأساس هو تنظيم الشركات العامة المملوكة للدولة أو الحكومة بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية أو أي سلطة مفوضة دستوريا كما هو الحال في حالة الضرورة، ولا يجوز أن يرتكز تنظيم شركة من هذا القبيل بمجرد أنظمة أو لوائح تصدر عن السلطة التنفيذية أو لوائح وأنظمة داخلية تضعها الشركة ذاتها دون قانون يسندها. أما ماهية هذا القانون وهل هو قانون للشركات العامة ام قانون شركات يتضمن بابا خاصا بالشركات العامة أم مختلطا كإصدار قانون للشركات العامة وقانون خاص بكل شركة ضمن التنظيم القانوني للنشاط او القطاع الاقتصادي المعني فيعتمد على عدة عوامل أبرزها: حجم النشاط الاقتصادي للدولة، ومدى الرغبة في تخصيص قانون لكل نشاط اقتصادي من عدمه، وطبيعة النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة وغير ذلك.

ثانيا - الإطار القانوني للشركات العامة

1- غياب قانون شمولي لتنظيم الشركات العامة

لا يوجد في فلسطين حتى اليوم قانون شمولي أو تشريع عام ينظم الشركات العامة المملوكة للحكومة، ويبدو أن فكرة وضع قانون شمولي لم تكن محل اهتمام طيلة السنوات الماضية بالرغم من وجود نص دستوري يسمح بذلك منذ ما يقارب 12 عاما، إذ يلاحظ أنه لم يطرح أي مشروع قانون بهذا الخصوص سواء من الحكومة أو أعضاء المجلس التشريعي، كما لم تبادر أي من مؤسسات المجتمع المدني أو القطاع الخاص بالضغط لوضع مثل هذا القانون أو بطرح مسودات غير رسمية للنقاش المجتمعي.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه هنا، ماذا لو اتجهت الإرادة الحكومية لوضع قانون شمولي للشركات العامة، فما هي السياسات والرؤية التي سيقوم عليها؟ وما هي الأحكام التي يمكن أن يشملها؟، الواقع أن حداثة التجربة تتطلب النظر في بعض القوانين المقارنة والتي يمكن أن نستشف منها على أي أساس وضعت هذه القوانين وما احتوته من أحكام. ونشير في هذا السياق لتجربتين عربيتين هما تجربة مصر والعراق:

---

1 تضمنت مسودة دستور دولة فلسطين "مشروع المسودة المنقحة الثالثة – آذار 2003"، وهي مسودة لم تقر رسميا إلى اليوم، نصا مشابها وهو نص المادة (16)، والتي جاءت ضمن الباب الأول حول الأسس العامة للدولة، كما أنها استخدمت كلمة "دولة" بدلا من "السلطة التنفيذية"، أخذا بالاعتبار التحول المتوقع مستقبلا من المرحلة الانتقالية المؤقتة التي ينظمها القانون الأساسي المعدل كوثيقة دستورية إلى مرحلة الدولة التي سينظمها دستور دولة فلسطين الدائم بعد إصداره رسميا.

2 بالإضافة للاقتصاد الحر هناك نظام الاقتصاد الاشتراكي ونظام الاقتصاد المختلط، ولكل واحد من هذه النظم الاقتصادية مقوماته ومميزاته، وبوجه عام يقوم نظام الاقتصاد الحر على أساس الملكية الفردية وحرية ممارسة الأفراد للنشاطات الاقتصادية وان تدخل الدولة يكون محدودا.

3 تطرقت المحكمة العليا بصفتها مأذونة للنظر في الطعون الدستورية إلى إمكانية تدخل الدولة بالرغم من تبني نظام الاقتصاد الحر في نظرها في الطعن الدستوري رقم 2009/3 المتعلق بالقرار بقانون الصادر عن الرئيس بشأن التعامل بالبورصات الأجنبية لسنة 2009.

4 تنظم الشركات العامة في مصر بموجب قانون يسمى "قانون رقم 203 لسنة 1991 بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام"، أما في العراق فتنظم الشركات العامة بموجب قانون يسمى "قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997".

أ- الملامح العامة لقانون شركات قطاع الأعمال العام المصري

- صدر هذا القانون في العام 1991، وقد ركز على شركات قطاع الأعمال العام في صورة الشركات القابضة والشركات التابعة لها، وهو يتكون من (55) مادة. وتعرف الشركة القابضة (Holding Company) بأنها "الشركة التي تمتلك أسهم في شركة أخرى تعطي لها أغلبية تمكنها من السيطرة المالية والإدارية على الشركة الأخرى" [5] . ومن الأسس التي قام عليها هذا القانون فصل الإدارة عن الملكية وأن تستقل كل شركة بوضع أنظمتها الداخلية [6]، ويمكن إجمال الأحكام التي تضمنها هذا القانون بما يلي:

- المقصود بشركات القطاع العام هي الشركات القابضة والشركات التابعة لها وتكون في صورة شركات مساهمة، وتكون من أشخاص القانون الخاص[7]، على أن يسري عليها فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه نصوص قانون الشركات (يسمى قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة رقم 159 لسنة 1981).
- وجوب نشر النظام الأساسي للشركات القابضة والشركات التابعة لها في الجريدة الرسمية (الوقائع المصرية).
- عدم سريان نظام العاملين في القطاع العام على العاملين في الشركات القابضة او الشركات التابعة لها، وخضوعهم للائحة خاصة بهم فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.
- تأسيس الشركات القابضة يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص، ويكون رأس مالها مملوكا بالكامل للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة.
- يتولى إدارة الشركة القابضة مجلس إدارة يتكون من عدد فردي لا يقل عن 7 أعضاء ولا يزيد على 11 عضوا من بينهم عضو ممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، ويشكل هذا المجلس بقرار من الجمعية العامة للشركة، ولا يعتبر أعضاء مجلس الإدارة من العاملين في الشركة، ويكون رئيس مجلس الإدارة متفرغا.
- تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة من الوزير المختص رئيسا، وأعضاء من ذوي الخبرة في مجال الأنشطة التي تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن 12 ولا يزيد على 14 عضوا من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ويصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء.
- تكون الشركات التابعة وفقا للقانون عندما يكون للشركة القابضة ما نسبته 51٪ من رأس مالها على الأقل. وفي حال اشتراك أكثر من شركة قابضة في هذه النسبة يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها هذه الشركة، وتكون الشركات التابعة في صورة شركات مساهمة.

- ميز القانون بين تشكيل مجلس إدارة الشركة التابعة التي يكون رأس مالها مملوكا بالكامل لشركة قابضة أو أشخاص اعتبارية عامة، بحيث يكون كالتالي (يتولى إدارة الشركة التابعة مجلس إدارة يعين لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، يتكون من عدد فردي لا يقل عن 5 أعضاء ولا يزيد على 9 أعضاء، ويكون رئيس مجلس الإدارة غير متفرغ ويعين من الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة، ونصف الأعضاء يعين من مجلس إدارة الشركة القابضة وعدد مماثل لهم ينتخبهم العاملين في الشركة، كما يكون عضوا في المجلس رئيس اللجنة النقابية دون أن يكون له حق التصويت). وبين مجلس إدارة الشركة التابعة التي يساهم في رأس مالها أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص بالإضافة للشركة القابضة أو الاشخاص الاعتبارية العامة، بحيث يكون على النحو التالي (يتولى إدارة الشركة التابعة مجلس إدارة يعين لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، يتكون من عدد فردي لا يقل عن 5 أعضاء ولا يزيد على 9 أعضاء، ويكون رئيس مجلس الإدارة غير متفرغ ويعين من رئيس الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة، وأعضاء غير متفرغين يختارهم مجلس إدارة الشركة القابضة، وأعضاء غير متفرغين يختارهم ممثلو القطاع الخاص أو الافراد المساهمين بنسبة ما يملكونه من أسهم، وأعضاء غير متفرغين ينتخبهم العاملين في الشركة ويكون عددهم مساويا لمجموع أعضاء مجلس الادارة الذين تم اختيارهم من مجلس إدارة الشركة القابضة وممثلي القطاع الخاص أو الافراد المساهمين، كما يكون عضوا في المجلس رئيس اللجنة النقابية دون أن يكون له حق التصويت).

5 عبد الفتاح مراد. موسوعة قطاع الأعمال العام. مصر 1992، ص 11. كما عرفها القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة 2008 المعمول به في الضفة الغربية بأنها (شركة مساهمة عامة تقوم بالسيطرة المالية والادارية على شركة أو شركات أخرى تدعى الشركات التابعة وذلك بإحدى طريقتين: أ- أن تمتلك أكثر من نصف مالها. ب- أن يكون لها السيطرة الكاملة على تأليف مجلس إدارتها).

6 محمود فهمي. دراسة حول قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991، بدون سنة أو مكان نشر، ص 268، 269.

7 ننوه إلى أن الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية تنقسم من الناحية القانونية من وجهة نظر الفقه إلى قسمين رئيسيين هما: أشخاص القانون العام مثل الدولة (الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة) والهيئات المحلية (البلديات) وهذه تخضع لأحكام القانون العام. وأشخاص القانون الخاص مثل الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة وهذه تخضع لأحكام القانون الخاص. ويترتب على التفريق بينهما آثار ونتائج قانونية مهمة فمثلا أموال أشخاص القانون العام المخصصة للمنفعة العامة لا تخضع للحجز ولا التملك بالتقادم ولا يجوز التصرف فيها ومرجعية النظر في المنازعات المتعلقة بها من حيث الأساس هي جهة القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، بينما أشخاص القانون الخاص تخضع أموالها لأحكام الحجز والتقادم ويجوز التصرف فيها ومرجعية النظر في المنازعات المتعلقة بها من حيث الأساس هي جهة القضاء العادي.

- ميز القانون بين تكوين الجمعية العامة في الشركة التابعة التي تملك الشركة القابضة أو الاشخاص الاعتبارية العامة رأس مالها بالكامل بحيث تتكون على النحو التالي (رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة وأعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة وأربعة أعضاء تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وعضوان تختارهم اللجنة النقابية)، وبين تكوين الجمعية العامة في حال كان هناك مساهمين أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص، بحيث يكون على النحو التالي (رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة وأعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة والمساهمون من الأفراد أو الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص).
- بخصوص العاملين في الشركات القابضة والشركات التابعة لها فقد وضع القانون الأحكام التالية: تضع كل شركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها (نظام الأجور والعلاوات والبدلات والإجازات)، وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص. ويخضع العاملين في الشركة القابضة بخصوص واجباتهم والتحقيق معهم وتأديبهم مواد معينة من قانون نظام العاملين بالقطاع العام وقانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقانون مجلس الدولة. أما العاملين في الشركات التابعة فيخضعون في شأن واجباتهم والتحقيق معهم وتأديبهم مواد معينة من قانون العمل.

ب- الملامح العامة لقانون الشركات العامة العراقي

صدر هذا القانون في العام 1997 وتم تعديله بموجب عدة قوانين لاحقا، ويتكون القانون من (45) مادة، ومن الأسباب الموجبة لإصداره تنظيم العمل في الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة والممولة ذاتيا والتي تمارس نشاطا اقتصاديا، وبهدف توحيد القوانين المنظمة لنشاط هذه الوحدات من خلال تأسيس شركات عامة وطنية تساهم في النهوض بالاقتصاد الوطني. وتتلخص أبرز أحكام هذا القانون بما يلي:

- تُعرّف الشركة العامة بأنها «الوحدة الاقتصادية الممولة ذاتيا والمملوكة للدولة بالكامل التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتعمل وفق أسس اقتصادية».
- نظم القانون إجراءات تأسيس الشركات العامة، بحيث يكون التأسيس من خلال الوزارات أو الجهات الحكومية غير المرتبطة بوزارات، وتقدم الوزارة أو تلك الجهة طلبا لمجلس الوزراء ولا بد من موافقة المجلس ليتم إتمام إجراءات التسجيل بعد ذلك لدى مسجل الشركات في وزارة التجارة.
- يكون لكل شركة عامة عقد أو بيان تأسيس بمثابة نظام أساسي يتضمن اسم الشركة وموقعها ومركزها الرئيس وأهدافها ونشاطها ورأس مالها والجهات المؤسسة وغير ذلك.
- تنشر شهادة تسجيل الشركة وعقد أو بيان تأسيسها في الجريدة الرسمية.
- يحدد رأس مال الشركة بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء بالموافقة على تأسيسها، ويسدد من الخزينة العامة.
- تكون إدارة الشركة من خلال مدير عام للشركة يعينه مجلس الوزراء ومجلس إدارة يتكون من مدير عام الشركة رئيسا و8 أعضاء (4 أعضاء يختارهم الوزير من رؤساء التشكيلات في الشركة وعضوان ينتخبان من منتسبي الشركة وعضوان يختارهم الوزير من خارج الشركة وبمصادقة هيئة الرأي. وينظم القانون كيفية الاجتماعات واتخاذ القرارات وغير ذلك.
- نص القانون على نظام رقابة داخلية ترتبط بمدير عام الشركة وترفع تقارير شهرية إليه.

2- القوانين العامة التي تتعلق بالشركات العامة

يشمل الإطار القانوني العام الذي تخضع له الشركات العامة المملوكة للحكومة مجموعة القوانين واللوائح التي وضعتها السلطة الفلسطينية وتتضمن مادة أو مواد قانونية تنطبق على هذه الشركات في عملها وتنظيمها. فيما يلي وصف لأهم هذه التشريعات من خلال الجدول التالي:

الرقم	اسم التشريع	الأحكام المتعلقة بالشركات العامة
1	قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته	المادة 2 بند 8- يخضع لأحكام هذا القانون: ...رؤوساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهما فيها. المادة 9 بند 7- على الرغم مما ورد في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة يكون للهيئة في سبيل تنفيذ مهامها واختصاصاتها ما يلي: .....كل شركة أو جمعية أو هيئة أهلية أو نقابة أو هيئة اعتبارية أخرى من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الادارات العامة إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثليها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جريمة من الجرائم المحددة بهذا القانون، يحق للهيئة وحسب واقع الحال أن تطلب من المحكمة وقفها عن العمل، أو حل أي من هذه الهيئات وتصفية أموالها وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أية هيئة مماثلة أو أن يكون عضوا في مجلس إدارتها أو مديرا لها لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات. المادة 16 فقرة 1- .....على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم للهيئة ما يلي: أ- إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر ..... .
2	قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004	المادة 31 بند 8 – وفقا لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية: ... المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم فيها السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
3	قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004	المادة 2 – تعريف المؤسسات العامة: الشركات المساهمة العامة التي تمتلك الحكومة أغلبية الأسهم فيها أو تمارس الحكومة عليها سلطة فعلية [8] .
4	قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 [9]	المادة 105 فقرة 3 – على الهيئة العامة أن تجتمع خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء دورة المجلس القديم وعليها أن تنتخب أعضاء المجلس الجديد ويستثنى من ذلك الأعضاء مندوبو الحكومة في حالة كون الحكومة مساهمة في الشركة. المادة 107 – 1- يبقى النصاب المؤهل للعضوية من أسهم أعضاء مجلس الإدارة محجوزا .....2- توضع اشرة الحجز على هذه الأسهم .....3- لا تسري هذه المادة على أسهم الحكومة. المادة 108 فقرة 1- اذا كان شخص اعتباري عام كالدولة أو البلديات وغيرها مساهمة في احدى الشركات يحق له انتداب ممثلين عنه في مجلس الإدارة حسبما اتفق أو يتفق عليه بين الأطراف المعنية. المادة 118 فقرة 2 – اما الشركات ذات الامتياز أو التي تساهم فيها الحكومة فلا يجوز للشخص الواحد ولو كان ممثلا لشخص اعتباري أن يكون عضوا في مجلس ادارة أكثر من شركتين منها. المادة 120 – لا يجوز لمن يشغل وظيفة عامة الجمع بين تلك الوظيفة وعضوية مجلس إدارة اية شركة إلا بوصفه ممثلا للحكومة. المادة 135 – 1- أ - يتناول رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مكافآتهم ..... ب – تحدد مكافآت الأعضاء (مندوبي الحكومة) على حسب الأنظمة الصادرة بموجب هذا القانون لهذه الغاية.

8 هذا التعريف هو لأغراض تطبيق احكام قانون الأوراق المالية فقط.

9 أنظر القرار بقانون بشأن تعديل قانون الشركات رقم (6) لسنة 8002، نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 67، المؤرخ في حزيران 8002، ص 6.

3- القوانين الخاصة لبعض الشركات العامة

يشمل الإطار القانوني الخاص الذي تخضع له الشركات العامة المملوكة للحكومة مجموعة القوانين التي وضعتها السلطة الفلسطينية وتتضمن أحكاما بإنشاء شركات عامة حكومية. وفي سياق تركيز هذه الدراسة يمكن توضيح الإطار القانوني الخاص بما يلي:

أ- النظام الأساسي الخاص بصندوق الاستثمار الفلسطيني

لوحظ من خلال مراجعة القوانين المعمول بها في فلسطين عدم وجود أي قانون يتناول بالتنظيم بوجه خاص صندوق الاستثمار الفلسطيني، أما أحكام القوانين العامة التي أشرنا إليها سابقا فيخضع لها صندوق الاستثمار وأية شركات تابعة له، باعتباره مسجلا كشركة مملوكة للحكومة.

وينظم عمل الصندوق نظام أساسي خاص به صادر بموجب مرسوم رئاسي وهو المرسوم الرئاسي بشأن إصدار النظام الأساسي لشركة صندوق الاستثمار الفلسطيني لسنة 2007، وقد تعدل هذا المرسوم ثلاث مرات في الأعوام 2008، 2011، 2013 [10]. فيما يلي توضيح للأحكام التنظيمية الرئيسية للصندوق وفقا لنظامه الأساسي:

- يعتبر الصندوق شخصا اعتباريا مستقلا وله ذمة مالية مستقلة بشكل تام عن موازنة السلطة الفلسطينية، ويعتبر من أشخاص القانون الخاص.
- يخضع الصندوق لأحكام نظامه الأساسي وأحكام قانون الشركات فيما لم يرد فيه نص في نظامه.
- رأسمال الصندوق (574 مليون دولار أمريكي) [11]، مقسمة إلى أسهم بقيمة دولار واحد للسهم الواحد، وتكون هذه الأسهم مملوكة للشعب الفلسطيني.
- أسهم الصندوق مسجلة باسم الشعب الفلسطيني، وهي غير قابلة للتداول أو الرهن.
- يتولى تسيير الصندوق مجلس إدارة لا يقل عدد أعضائه عن 9 ولا يزيد عن 11 عضوا بمن فيهم رئيس المجلس، يتم تعيينهم بقرار من الرئيس بصفته (رئيس دولة فلسطين). ويكون أعضاء مجلس الإدارة أعضاء في الهيئة العامة، ولا يجوز أن يكون عضو مجلس الإدارة مسؤولا و/أو عضوا في مجلس ادارة و/أو موظفا و/أو شريكا و/أو شخصا ذو علاقة بأية شركة من شركات المحافظ المالية. وتكون مدة مجلس الإدارة 3 سنوات تنتهي بقيام الرئيس بإصدار قرار جديد بتعيين مجلس جديد.
- يعين رئيس مجلس الإدارة ونائبه بقرار من الرئيس بصفته المذكورة أعلاه.
- بخصوص منع التضارب في المصالح، لا يجوز لعضو مجلس الإدارة مناقشة أو عرض أو التصويت على أمور له فيها مصلحة أو منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة، ومن أمثلة المصلحة غير المباشرة إذا كانت تتعلق بأصول أو فروع أو زوج عضو مجلس الإدارة أو أحد أقاربه من الدرجة الثانية أو شريكه في العمل أو متعلقة بمن لهم نفوذ معنوي عليه.
- يحق لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة الحصول على مكافآت سنوية تحدد بقرار من الرئيس بتنسيب من مجلس الإدارة، ويمنح رئيس مجلس الإدارة في حال تفرغه للعمل راتب وامتيازات مختلفة تحدد بقرار من مجلس الإدارة.
- يكون للصندوق مدير عام يعين بقرار من مجلس الإدارة شريطة مصادقة الرئيس عليه ليصبح نافذا، ويجوز أن يكون من أعضاء مجلس الإدارة أو من خارجه، ويحدد راتبه وامتيازاته بقرار من مجلس الإدارة.
- تتألف الهيئة العامة للصندوق من (30 عضوا) يعينهم الرئيس، لمدة 3 سنوات، وهي تمثل الشعب الفلسطيني.
- تستخدم أرباح الصندوق الصافية بعد اقتطاع 10% لصالح الحساب الاحتياطي الاجباري سنويا، وفقا لقرارات الهيئة العامة ومصادقة الرئيس. ويجوز للرئيس في حالات الضرورة أن يصدر قرارا بتوزيع أرباح مقدمة، وتصدر الهيئة العامة قرارها باعتماد ذلك التوزيع في أول اجتماع هيئة عامة بعد ذلك، ويتم خصم ذلك المبلغ من إجمالي الأرباح الموزعة في ذلك العام.
- تعيين مدقق حسابات يكون من الهيئة العامة، بناء على توصية من مجلس الادارة.
- وضع النظام أحكاما بخصوص غايات وأهداف الصندوق، وتنظيم الاجتماعات واتخاذ القرارات وصلاحيات الهيئة العامة ومجلس الادارة والمدير العام، والعلاقة مع الشركات التابعة للصندوق، والنظام المالي وزيادة وتخفيض رأس المال، وتصفية الصندوق.
- يعدل النظام الاساسي بموجب توصية صادرة عن الهيئة العامة يصادق عليها الرئيس.[12]

10 باستثناء التعديل لعام 2013، لم ينشر النظام الأساسي للصندوق وتعديلاته الأخرى في الوقائع الفلسطينية.

11 جرى تغيير على رأس مال الصندوق خلال السنوات اللاحقة على تأسيسه، وهو ما سنوضحه في موضع لاحق.

12 تمت الاشارة في المادة 40 منه إلى إلغاء النظام الاساسي للصندوق المعتمد بموجب مرسوم رئاسي صادر في 2002/8/14، ويلاحظ أن هذا النظام لم يعلن أو ينشر في الوقائع الفلسطينية.

ب- القانون الخاص بشركة النقل الوطنية للكهرباء

نظمت الأحكام الخاصة بشركة النقل الوطنية للكهرباء ضمن القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، وذلك ضمن الفصل الخامس منه (المواد من 18 – 26)، إضافة لبعض المواد الفرعية الأخرى، ويمكن توضيح هذه الأحكام بما يلي:

- يعد هذا القرار بقانون منشئا لشركة النقل الوطنية، أخذين بعين الاعتبار وجوب عرضه دستوريا على المجلس التشريعي لصدوره عن الرئيس استنادا للمادة (43) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 [13].
- تكون هذه الشركة مملوكة بالكامل للسلطة الفلسطينية.
- تخضع هذه الشركة لمراقبة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، وهو مجلس مؤلف من رئيس وستة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب مجلس الوزراء. على أنه في إطار الأحكام الانتقالية يتولى رئيس سلطة الطاقة رئاسة إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء ورئاسة مجلس إدارة شركة النقل الوطنية لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.
- يكون منح تراخيص نقل الطاقة الكهربائية من مهام وصلاحيات سلطة الطاقة على أن يصدر بوضع أسس الترخيص وشروطه قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من سلطة الطاقة.
- التزام الشركة بعدم التمييز بين شركات التوليد المرخص لها في استخدام شبكة النقل الوطنية وفق تعليمات يصدرها مجلس تنظيم الكهرباء.
- حدد القرار بقانون اختصاصات ومهام الشركة بحيث تشمل الاختصاصات نقل الطاقة الكهربائية من شركات التوليد إلى شركات التوزيع والمستهلكين، وتصدير الطاقة الكهربائية من فلسطين واستيرادها بناء على اتفاقيات توقع من سلطة الطاقة مع الأخرى وتخضع لموافقة مجلس الوزراء. أما المهام فتشمل تملك وصيانة وتطوير شبكة النقل الوطنية وبناء محطات تحويل وشراء الطاقة الكهربائية وبيعها وتشغيل النظام الكهربائي ذا الجهد العالي.
- يشرف على إدارة شركة النقل مجلس إدارة يشكل السلطة العليا لإصدار القرارات في الشركة، ويتألف المجلس من رئيس وأربعة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس سلطة الطاقة. ويشترط أن يكون هؤلاء الأعضاء فلسطينيين من ذوي الخبرة والكفاءة ومعروفين بنزاهتهم، وتكون عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. كما لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الإدارة أو أعضائه وأقاربهما حتى الدرجة الثانية أي نفع مادي من أي شركة من شركات التوليد أو التوزيع أو أي شركات متعاقد معها.
- يكون للشركة جهاز تنفيذي يتكون من مدير عام يعينه مجلس الإدارة وطاقم من الموظفين يتم تنظيم شؤونهم المالية والإدارية وتحديد اختصاصاتهم بنظام يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس إدارة الشركة.
- يحدد رأس مال الشركة بقرار يصدر من مجلس الوزراء.
- تنظم الشؤون المالية للشركة بموجب نظام مالي خاص يصدر عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية ورئيس سلطة الطاقة. كما تخضع حسابات الشركة لتدقيق من مدقق حسابات أو أكثر من المدققين القانونيين يعينهم مجلس إدارة الشركة ويرفعون تقاريرهم لمجلس إدارة الشركة.
- يلتزم مجلس ادارة الشركة بتقديم تقرير كل 6 أشهر عن أعمال ونشاطات الشركة الفنية والمالية والقانونية وأيضا تقرير سنوي ملحق بتقرير مدقق الحسابات، وترفع هذه التقارير لسلطة الطاقة.

ج- القانون الخاص بشركة المياه الوطنية

نظمت الأحكام الخاصة بشركة المياه الوطنية ضمن القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، وذلك ضمن الفصل السابع منه (المواد من 37 - 44)، إضافة لبعض المواد الفرعية الأخرى، ويمكن القول أن الأحكام الواردة في هذا القرار بقانون تشبه إلى حد كبير الأحكام التي ذكرناها سابقا بخصوص شركة النقل الوطنية للكهرباء. ويمكن توضيح هذه الأحكام بما يلي:

- يعد هذا القرار بقانون منشئا لشركة المياه الوطنية، أخذين بعين الاعتبار وجوب عرضه دستوريا على المجلس التشريعي لصدوره عن الرئيس استنادا للمادة (43) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.

13 تنص المادة 43 (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما لها من قوة القانون).

- تكون هذه الشركة مملوكة بالكامل للسلطة الفلسطينية. ولا يجوز تغيير الوضع القانوني للشركة إلا بقانون.
- تخضع هذه الشركة لمراقبة مجلس تنظيم قطاع المياه، وهو مجلس مؤلف من رئيس وستة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء.
- حدد القرار بقانون اختصاصات الشركة بحيث تشمل تزويد وبيع المياه بالجملة واستخراج المياه من مصادرها وتحليتها ونقلها وإعداد مقترحات التعرفة الخاصة ببيع المياه ورفعها لمجلس تنظيم قطاع المياه للمصادقة عليها وتوفير الوسائل اللازمة لتطوير جميع النشاطات وأعمال البنية التحتية الخاصة بتزويد المياه بالجملة وغير ذلك.
- يشرف على إدارة شركة المياه مجلس إدارة يشكل السلطة العليا لإصدار القرارات في الشركة، ويتألف المجلس من رئيس وأربعة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس سلطة المياه. ويشترط أن يكون هؤلاء الأعضاء فلسطينيين من ذوي الخبرة والكفاءة ومعروفين بنزاهتهم، وتكون عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. كما لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الإدارة أو أعضائه وأقاربهما حتى الدرجة الثانية أي نفع مادي أو طرفا في أي من العقود التي تبرمها الشركة.
- يكون للشركة جهاز تنفيذي يتكون من مدير تنفيذي يعين بقرار من مجلس إدارة الشركة، ومن طاقم من الموظفين يعينهم مجلس إدارة الشركة بتنسيب من المدير التنفيذي يتم تنظيم شؤونهم المالية والإدارية وتحديد اختصاصاتهم بنظام يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس إدارة الشركة.
- يحدد رأس مال الشركة بقرار يصدر من مجلس الوزراء.
- تنظم الشؤون المالية للشركة بموجب نظام مالي خاص يصدر عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزارة المالية وسلطة المياه. كما تخضع حسابات الشركة لتدقيق من مدقق حسابات قانوني يجري التعاقد معه من مجلس ادارة الشركة، على أن يقوم المدقق برفع تقرير سنوي لمجلس إدارة الشركة.
- يلتزم مجلس ادارة الشركة بتقديم تقرير ربع سنوي عن أعمال ونشاطات الشركة المالية والقانونية، وأيضا تقرير سنوي ملحق بتقرير مدقق الحسابات، وترفع هذه التقارير لمجلس الوزراء ولمجلس تنظيم قطاع المياه.

4- إشكالية تعريف الشركات العامة

باستثناء التعريف الوارد في قانون الأوراق المالية لعام 2004 للمؤسسات العامة بأنها (الشركات المساهمة العامة التي تمتلك الحكومة أغلبية الأسهم فيها أو تمارس الحكومة عليها سلطة فعلية) والذي يمكن أن يستشف منه ضمنيا معنى الشركات العامة، لا يوجد في فلسطين قانون يحدد التعريف الصريح للشركات العامة. وتكمن أهمية التعريف في تحديد مفهوم وأركان الشركات العامة، وإزالة أي لبس قد ينشأ في تحديد ما يعتبر شركة عامة وما لا يعتبر شركة عامة، وبالتالي تحديد الأحكام القانونية الخاصة التي تنطبق عليها بوضوح باعتبار أموالها عامة وملكيتها عامة. وتتجه بعض التشريعات المقارنة إلى وضع تعريف للشركات العامة ضمن القانون الخاص بهذه الشركات بحيث تعتبر شركة عامة كل شركة تملك الدولة أو الحكومة رأس مالها بالكامل (أي 100%) وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وفي هذا الاتجاه ذهب القانون العراقي والقانون الأفغاني [14]. أما بعض الدول والتي لم تضع قانون خاصا بالشركات العامة فقد تولت جهات التفسير الرسمية وضع تعريف للشركات العامة فيها عندما كان يثور إشكال بخصوصها، وفي هذا الاتجاه ذهب القانون الأردني، فقد تولى الديوان الخاص بتفسير القوانين وضع تعريف مفاده أن الشركات المملوكة للحكومة هو أي شركة يكون رأس مالها كاملا من الأموال العامة أي من الخزينة العامة للدولة سواء كان رأس المال مدفوعا من الخزينة مباشرة أو ساهمت فيه أي وحدة حكومية [15].

كما تثور الصعوبة عندما نتصور أن شكل أو نوع الشركة العامة هو شركة قابضة تتبعها شركات تابعة أخرى وهذه الشركات التابعة قد تكون مملوكة للحكومة أو قد يشترك فيها الحكومة والقطاع الخاص أو الأفراد، فهنا من الضروري توضيح المفهوم الدقيق للشركات التابعة والشركات القابضة العامة لتحديد الأحكام القانونية التي تنطبق عليها.

نخلص إلى أهمية تحديد تعريف الشركات العامة، وأن يؤخذ في الاعتبار عند وضع التعريف العناصر التالية: أن الدولة أو الحكومة تنشئ هذه الشركات بقانون، وأن ملكيتها بالكامل تكون للدولة أو الحكومة، وأن هذه الشركات قد تكون منفردة أو قابضة أو تابعة لشركة قابضة، وأن هذه الشركات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. كذلك قد يكون مفيدا التوضيح فيما اذا كانت شركات تملك الدولة أو الحكومة جزءا من رأس مالها بنسبة يحددها القانون أو تملك إدارتها فعليا مع تحديد مفهوم الإدارة الفعلية، ولهذا أهميته في تحديد طبيعتها القانونية وخصوصية الأحكام القانونية التي تنطبق عليها.

14 أنظر المادة (2) من قانون الشركات العامة العراقي، والمادة (3) من قانون الشركات المملوكة للدولة الأفغاني.

15 جاء هذا التعريف في القرار رقم 2 لسنة 2008 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن.

5- إشكالية مدى تطبيق نصوص قانون الشركات على الشركات العامة

قانون الشركات هو ضمن عائلة القانون التجاري الذي يعد فرعا من فروع القانون الخاص، وطالما لم يفرد قانون الشركات أحكاما خاصة بالشركات العامة أو الشركات المملوكة للدولة فهو ينطبق على الشركات التي يؤسسها الأفراد أو القطاع الخاص من حيث الأصل. وبالنسبة لفلسطين فقوانين الشركات المعمول بها [16] سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة هي قوانين وضعت لتنظيم النشاط الاقتصادي للأفراد أو القطاع الخاص وليس النشاط الاقتصادي للدولة أو الحكومة، كما أن ما أوردته من أحكام خاصة بالشركات العامة جاء محدودا جدا كما ذكرنا ذلك سابقا. ولعل ذلك يثير مجموعة من النقاط التي من المهم الوقوف عندها ومنها أن حالة التعددية التشريعية من خلال وجود قوانين مختلفة لا يساعد في استقرار التنظيم القانوني للشركات العامة، كما أن العديد من أحكام تلك القوانين لا ينسجم مع طبيعة الشركات العامة وهدفها، وأيضا لا تساعد هذه القوانين في بلورة آليات متابعة ورقابة تتناغم مع خصوصية عمل الشركات العامة.

وأمام ذلك قد يثور جدل حول مدى انطباق أحكام قانون الشركات على الشركات العامة، ولنقاش ذلك نطرح السيناريوهات التالية:

في حال وجود قانون خاص بالشركات العامة أو انشاء شركة عامة بقانون (كحالة شركة نقل الكهرباء الوطنية أو شركة المياه الوطنية في فلسطين) يمكن تطبيق أحكام قانون الشركات كقانون احتياطي بمعنى لسد النقص الذي قد يعتري قانون الشركات العامة أو قانون انشاء الشركة العامة عند التطبيق، ويفضل من الناحية القانونية وجود نص في قانون الشركات العامة أو في قانون انشاء الشركة العامة يحيل إلى تطبيق قانون الشركات فيما لم يرد بشأنه نص [17]، وأن يكون هذا التطبيق منسجما مع طبيعة الشركات العامة.

- في حال عدم وجود قانون خاص بالشركات العامة وفي نفس الوقت تضمن قانون الشركات أحكاما خاصة (فصل أو باب ضمن القانون مثلا) بالشركات العامة، ففي هذه الحالة ينطبق قانون الشركات في حدود الأحكام التي وضعها على الشركات العامة.
- في حال عدم وجود قانون خاص بالشركات العامة أو قانون خاص بإنشاء شركة عامة معينة وعدم تضمن قانون الشركات أحكام خاصة بالشركات العامة، فلا بد من العودة إلى القانون الذي على أساسه تم تسجيل الشركة بحيث يكون هذا القانون هو المرجع القانوني للشركة، وفي حال ثار نزاع فالأرجح أن يحسمه القضاء خصوصا عند عدم وضوح أو غياب النصوص القانونية.

وتنبع أهمية تطبيق قانون الشركات من ناحية دور مراقب الشركات تجاه الشركات العامة، وبالرجوع إلى قانون الشركات الأردني رقم (12) لسنة 1964 الساري المفعول في الضفة الغربية والذي على أساسه تم تسجيل شركتي صندوق الاستثمار الفلسطيني وشركة النقل الوطنية للكهرباء، نجد أن دور المراقب يتحدد فيما يلي:

- **اسم الشركة:** للمراقب أن يرفض تسجيل شركة باسم قد يؤدي إلى الغش أو باسم اتخذ لغاية احتيالية أو غير قانونية (المادة 2/6 من القانون).
- **إجراءات تسجيل الشركة:** يقدم مؤسسوها طلباً لتأسيس الشركة إلى المراقب مرفقاً بعقد تأسيس الشركة وبنظامها، ويصدر وزير الاقتصاد بناء على تنسيب المراقب قرار تسجيل الشركة خلال شهرين من تاريخ تقديم الطلب، وبعد صدور قرار الموافقة واستيفاء الرسوم القانونية، يقوم المراقب بتسجيل الشركة المساهمة في السجل ويصدر لها شهادة تسجيل ويرسل للنشر في الجريدة الرسمية إعلان تسجيلها المتضمن بياناً بالتفاصيل اللازمة (المادة 40 من القانون).
- **الإطلاع على سجل المساهمين:** يجوز لأي مساهم أو أي شخص ذي علاقة أن يطلع على سجل المساهمين وإذا رفض المسؤول عن الشركة طلبه فيجوز للمراقب أن يأمر الشركة بالسماح بالإطلاع عليه فوراً وإذا استمرت الشركة في رفضها فللمحكمة أن تأمرها بذلك (المادة 48 من القانون).
- **إعلام الشركة بحقها في الشروع بأعمالها:** بعد إطلاع المراقب على محضر اجتماع الهيئة التأسيسية المتضمن قرار إعلان تأسيس الشركة نهائياً وعلى أسماء أعضاء مجلس الإدارة الأول وعلى الوثائق الأخرى واقتناعه بصحة إجراءات التأسيس يعلم الشركة كتابة بحقها في الشروع بأعمالها، ولا تتقيد بأحكام المواد من 52 لغاية 59 من هذا القانون الشركات التي لم تطرح أسهماً للاكتتاب العام بمقتضى هذا القانون، إنما على المؤسسين فيها قبل الشروع في أعمال الشركة أن يسلموا إلى المراقب ما يلي: أ- تصريحاً يعلنون فيه أنه قد دفعت إلى مصرف مرخص مبالغ لا تقل عن

16 يسري في الضفة الغربية قانون الشركات الأردني لعام 1964 مع التعديلات التي جاء بها القرار بقانون رقم (6) لعام 2008 بشأن تعديل قانون الشركات، بينما كان يسري في قطاع غزة قانون الشركات الانتدابي لعام 1929 وقانون الشركات العادية الانتدابي لعام 1930، وهذه القوانين الموروثة ترجع في أصولها إلى القانون الإنجليزي. ولكن ننوه إلى أنه صدر في قطاع غزة في فترة الإنقسام السياسي قانون جديد للشركات في العام 2012، وهو قانون ينطبق فقط في غزة، وقد صدر أيضا قانون مدني جديد في قطاع غزة في العام 2012 ويقتصر تطبيقه فقط في غزة

17 بمراجعة القانونين المنشئين لشركتي النقل الوطنية للكهرباء والمياه الوطنية لوحظ أنهما لم يوردا نصا حول الإحالة لتطبيق أحكام قانون الشركات. بينما أحال النظام الأساسي لصندوق الاستثمار الفلسطيني إلى تطبيق قانون الشركات فيما لم يرد بشأنه نص في النظام، كما لوحظ أن قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري لعام 1991 أحال لتطبيق قانون الشركات فيما لم يرد بشأنه نص بما يتفق وطبيعة الشركات العامة.

25% من قيمة الأسهم المكونة لرأس مال الشركة وأنه جرت تغطيتها من المؤسسين وحدهم أو بالاشتراك مع غيرهم بدون اكتتاب وأن يرفقوا مع هذا التصريح الوثائق المصرفية المؤيدة له وقائمة بأسماء المؤسسين والمساهمين وعدد أسهم كل منهم والمبالغ المدفوعة عنها والتي لم تدفع. ب- محضر اجتماع الهيئة التأسيسية. ج- بعد إطلاع المراقب على هذه الوثائق واقتناعه بموافقتها لمتطلبات هذا القانون يعلم الشركة كتابة بحقها في الشروع في أعمالها (المادة 60 من القانون).

- **زيادة رأس المال:** تصدر الهيئة العامة قرارها بزيادة رأسمال الشركة بأكثرية 75% من الأسهم الممثلة في اجتماعها، وفي هذه الحالة يقدم مجلس الإدارة بطلب الزيادة إلى الوزير الذي له بناء على تنسيب المراقب قبول أو رفض هذه الزيادة، ويقدم هذا القرار إلى المراقب مع طلب الزيادة وتتبع إجراءات الموافقة والتسجيل والنشر الواردة في المادة 41 فيما لو طرأ تغيير على عقد التأسيس ونظام الشركة (المادة 81 من القانون).

- **تخفيض رأس المال:** يجب أن يستند التخفيض إلى قرار صادر عن الهيئة العامة بأكثرية (75) بالمائة من أصوات الأسهم الممثلة في اجتماع الهيئة وأن يقدم طلب التخفيض إلى المراقب مرفقاً بالقرار المذكور وتتبع إجراءات الموافقة والتسجيل والنشر بمقتضى المادة 41 ويرفق مع الطلب أيضاً جدول مصدق من مدققي الحسابات يبين التزامات الشركة واسم كل دائن وعنوانه (المادتين 83، 84 من القانون).

- **قائمة بأسماء رئيس وأعضاء مجلس الإدارة:** على كل شركة مساهمة أن تعد سنوياً قائمة بأسماء رئيس وأعضاء مجلس إدارتها وجنسية كل منهم وعمره ومهنته ومقدار مساهمته في رأس مال الشركة وتاريخ انتخابه وتاريخ انتهاء مدته، وترسل الشركة هذه القائمة إلى المراقب في خلال الشهر الأول من سنتها المالية، وتعلم الشركة المراقب بكل تغيير يطرأ على هذه القائمة خلال شهر من حصوله (المادة 111 من القانون).

- **اقرار عضو مجلس الإدارة بالأسهم التي يملكها هو وزوجه:** على كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الشركة ومديرها أن يقدم لمجلس الإدارة في أول اجتماع له إقراراً بما يملكه من أسهم الشركة باسمه واسم زوجته أو أولاده القاصرين وبكل تغيير يحصل في تلك الملكية وأن يتم ذلك خلال أسبوعين من حصول التغيير. ويحق للمراقب طلب تلك الإقرارات من مجلس الإدارة، وعلى المجلس تزويده بها خلال أسبوعين من تاريخ تسلم الطلب (المادة 112 من القانون)

- **كشف بالمبالغ المصروفة لأعضاء مجلس الإدارة:** يضع مجلس الإدارة سنوياً تحت تصرف المساهمين لإطلاعهم في مكتب الشركة الرئيسي قبل انعقاد الهيئة العامة العادي السنوي بأسبوع على الأقل وحتى انتهاء انعقادها كشفاً مفصلاً بجميع المبالغ التي حصل عليها من الشركة رئيس مجلس إدارة الشركة وكل عضو من أعضائه في السنة المالية من أجور وأتعاب ومرتبات ومكافآت، ويقوم مجلس الإدارة بتزويد المراقب بنسخ من هذه البيانات (المادة 114 من القانون).

- **إعداد الميزانية والبيانات المالية:** على مجلس الإدارة أن يعد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ميزانية الشركة وبياناً يتضمن حساب الأرباح والخسائر بعد تدقيقها من قبل مدققي حسابات قانونيين، مع بيان آخر يتضمن شرحاً وافياً لأهم بنود الإيرادات والمصروفات، وترسل نسخ من جميع البيانات المتقدمة إلى المراقب وإلى مدققي حسابات الشركة (المادة 115 من القانون).

- **انتخاب الرئيس وأعضاء مجلس الادارة والمفوضين بالتوقيع:** تزود الشركة المراقب بصورة عن قرارات انتخاب الرئيس ونائبه والأعضاء المفوضين في خلال أسبوع من تاريخ كل قرار (المادة 125 من القانون).

- **تعيين مدير عام الشركة:** يعين مجلس الإدارة من ذوي الكفاية مديراً عاماً للشركة ويفوضه بالإدارة العامة لها بالتعاون مع المجلس كما أن له حق عزله إذا كانت مصلحة الشركة تتطلب ذلك وعليه في الحالتين أن يعلم المراقب خطياً بذلك (المادة 134 من القانون).

- **للمراقب دور في الاجتماع الطارئ** للهيئة العامة بناء على دعوة من الوزير، وفي الاجتماع غير العادي للهيئة العامة في الموافقة على نموذج التوكيل لحضور اجتماعات الهيئة العامة وفي تنظيم جدول الحضور لتلك الاجتماعات وفي التوقيع على بطاقات الحضور (أنظر المواد 147، 154، 161، 162 من القانون).

- **الدعوة لحضور الجلسات:** على مجلس الإدارة أن يدعو المراقب أو من يمثله لحضور اجتماعات أي من الهيئات العامة، ويقوم المجلس بإبلاغ المراقب جميع القرارات التي تتخذها الهيئة العامة في خلال شهر من تاريخ اتخاذها، وينظم محضر بوقائع الجلسة وأبحاثها وقراراتها ويوقع عليه الرئيس والمراقب والكاتب. (المادة 163 من القانون).

- **مدققي الحسابات وتقاريرهم:** تنتخب الهيئة العامة من بين المحاسبين القانونيين مدققاً للحسابات أو أكثر لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، وإذا أهملت الهيئة العامة انتخاب المدقق أو اعتذر هذا المدقق أو امتنع عن العمل، فعلى مجلس الإدارة أن ينسب للمراقب ثلاثة أسماء

لينتقي منهم من يملأ المركز الشاغر. يجب على المدققين أن يضعوا تقريراً خطياً يقدمونه إلى الهيئة العامة وللمراقب عن حالة الشركة وميزانيتها والحسابات التي قدمها أعضاء مجلس الإدارة وعن الاقتراحات المتعلقة بتوزيع الأرباح وأن يقترحوا في هذا التقرير أما المصادقة على الميزانية السنوية بصورة مطلقة أو مع التحفظ وأما بإعادتها لمجلس الإدارة. وإذا اطلع المدققون على مخالفات لقانون أو نظام الشركة فعليهم أن يبلغوا ذلك خطياً لرئيس مجلس الإدارة وللمراقب (المواد 168، 171، 174 من القانون).

- **للمراقب دور في إجراءات تصفية الشركة** (أنظر المواد 185، 196، 197، 201، 202، 204، 207، 211 من القانون).

- **مراقبة الشركات المساهمة بوجه عام:** يحق للوزير والمراقب مراقبة الشركات المساهمة في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ونظام الشركة، ويحق لهما في أي وقت تكليف مدقق حسابات الشركة أو انتداب مدقق حسابات آخر وعلى حساب الشركة القيام بتدقيق حساباتها وقيودها وسائر أعمالها (المادة 213 من القانون). وايضا صلاحية الوزير في التحقيق بأعمال الشركة (المادة 214 من القانون).

- **صلاحية المراقب في الاطلاع على بيانات الشركة:** يحق للمراقب أن يطلع بنفسه أو بواسطة من ينتدبهم من الموظفين لهذه الغاية على قيود ودفاتر ومستندات وأوراق أية شركة، وعلى مجلس الإدارة تقديم كافة التسهيلات الضرورية لذلك (المادة 215 من القانون).

- **دعوة الهيئة العامة للاجتماع:** على مجلس إدارة الشركة أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع في المواعيد المحددة في نظام الشركة وفي هذا القانون، وإذا لم يدع المجلس الهيئة العامة للاجتماع أو تأخر في ذلك يحق للمراقب بعد إخطار مجلس الإدارة وعدم الاستجابة لهذا الإخطار أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع وينظم جدول الأعمال وتكون جميع تكاليف الدعوة على نفقة الشركة (المادة 216 من القانون).

- **اطلاع المساهمين على المعلومات والوثائق المحفوظة لدى المراقب:** يحق لكل مساهم أن يطلع على المعلومات والوثائق المحفوظة لدى المراقب وأن يحصل على صورة مصدقة عن أي منها مقابل دفع الرسم المحدد في الأنظمة الصادرة بمقتضى هذا القانون (المادة 217 من القانون).

ويمكن القول أن أحكام قانون الشركات المذكورة خصوصا من ناحية دور المراقب الأصل أنها تنطبق على الشركات العامة المملوكة للحكومة المسجلة على أساس هذا القانون، باستثناء بعض الأحكام ومنها على سبيل المثال:

- أي حكم في قانون الشركات يتعارض مع القانون الخاص بإنشاء الشركة بالنظر لخصوصيتها، وعليه فإن نص القانون الخاص يقدم على نص قانون الشركات في هذه الحالة على أساس أن الخاص يقيد العام، ولكن ماذا لو لم يكن للشركة قانون وإنما فقط نظام أساسي، ففي حال التعارض أيهما يرجح نص قانون الشركات أم نص النظام الأساسي؟ بإعتقادنا أن النظام الأساسي لأي شركة مسجلة وفقا لقانون الشركات يجب أن ينسجم مع أحكام قانون الشركات ولا يعارضها، وإن حصل تعارض فالأولى بالتطبيق قانون الشركات.

- أحكام انتخاب رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركات العامة، ذلك أن هؤلاء يختارون بالتعيين وليس بالانتخاب.

- أحكام تداول الأسهم وما يرتبط بها، ذلك أن أسهم الشركات العامة غير قابلة للإكتتاب والتداول.

- أحكام الإطلاع على سجل المساهمين، كون هذه الشركات المساهم فيها واحد وهو الشعب الفلسطيني.

6- إشكالية مدى تطبيق قانون الخدمة المدنية على العاملين في الشركات العامة:

بمراجعة نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998 نجد أن المادة (2) نصت على ما يلي (تسري أحكام هذا القانون على : 1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف. 2- الموظفين المعينين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها). كما تنص المادة (22) من القرار بقانون بشأن الكهرباء العام لعام 2009 على ما يلي (تدار شركة النقل من قبل جهاز تنفيذي يتكون من مدير عام يعينه مجلس الإدارة وطاقم من الموظفين، يتم تنظيم شؤونهم المالية والإدارية وتحديد اختصاصاتهم بموجب نظام يصدره مجلس الوزراء لهذه الغاية بناء على تنسيب من مجلس الإدارة). وتتضمن المادة (42) من القرار بقانون بشأن المياه لعام 2014 نصا مشابها.

وأمام هذه النصوص القانونية يمكن أن نضع السيناريوهات التالية بشأن النظام القانوني الذي يخضع له العاملين في الشركات العامة:

- بالنسبة للشركات العامة التي يتضمن قانون إنشائها نصا صريحا حول المرجع القانوني للعاملين فيها كحالة شركتي نقل الكهرباء وشركة المياه، يتم العودة لهذا النص وتطبيقه، وفي حالة هاتين الشركتين يخضع العاملون لنظام يصدر عن مجلس الوزراء بتنسيب من مجلس إدارة الشركة يبين شؤونهم الإدارية والمالية والوظيفية. وفي حال أحال هذا النظام لقانون الخدمة المدنية أو قانون العمل أو كليهما في بعض المسائل فيمكن تطبيق هذه القوانين في تلك الحالة.
- بالنسبة للشركات العامة التي لا يوجد أساسا قانون ينظمها ويوضح المرجع القانوني الذي ينطبق على العاملين فيها، هنا تثور تساؤلات هل يخضعون لقانون الخدمة المدنية جزئيا وكقانون احتياطي استنادا لما ورد في البند 2 من المادة 2 من القانون (تسري أحكام هذا القانون على الموظفين المعينين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها) أم يخضعون فقط لنظام موظفين خاص تصدره الشركة ذاتها على أساس قانون العمل أم يخضعون لأحكام عقد العمل الموقع معهم استنادا لقانون العمل في حال عدم وجود نظام موظفين خاص لدى الشركة؟.

وفي إطار القوانين المقارنة كالقانون المصري فقد تناول المرجع القانوني الذي ينطبق على العاملين في الشركات العامة (الشركات القابضة والشركات التابعة)، والمبدأ العام هو عدم سريان نظام العاملين في القطاع العام على العاملين في الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها، وخضوعهم للائحة خاصة بهم فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون. ولكن الاستثناء هو خضوعهم لبعض المواد المحددة حصرا من نظام العاملين في القطاع العام، هذا بالإضافة لخضوعهم لقانون العمل في مسائل محددة وفي كل ما لم يرد بشأنه نص في قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري واللوائح الصادرة بمقتضاه كما وضحنا ذلك سابقا عند بيان ملامح هذا القانون.

خلاصة القول أن العاملين في الشركات العامة لا بد أن يخضعوا لذات المرجع القانوني وذات الأحكام القانونية من خلال وجود نظام موحد خاص بهم يصدر عن مجلس الوزراء، ولا يحبذ تعدد المرجعيات القانونية عبر وجود نظام لكل شركة على حده (أكثر من نظام) لمنع ازدواج الأحكام دون مبرر ولأن الشركات العامة كلها من طبيعة واحدة بغض النظر عن النشاط الاقتصادي الذي تمارسه.

القسم الثاني
الإطار المؤسسي ومعايير النزاهة والشفافية والمساءلة في الشركات العامة

أولا- حالة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني [18]

1- الإطار المؤسسي

أساس فكرة تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني تعود إلى بدايات السلطة الفلسطينية من قبل الرئيس ياسر عرفات، حيث كلف خالد إسلام "محمد رشيد" بإدارة هذا الصندوق بشكل مباشر، كان ذلك تقريبا في عامي 1995 و 1996 حيث تم انشاء الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية، وكانت استثمارات الصندوق في داخل وخارج فلسطين. وقد ظل الصندوق دون تنظيم قانوني واضح حتى أصدر الرئيس ياسر عرفات قرارا في العام 2000 بتشكيل مجلس أعلى للتنمية برئاسته يشرف على أعمال الصندوق [19]، كما أصدر في العام 2002 مرسوما بإعتماد النظام الأساسي للصندوق وتشكيل مجلس إدارته [20]. ونتيجة للتغييرات في تكوين الحكومة وبنية السلطة التنفيذية خلال العام 2003 والتي أدت إلى تعديل القانون الأساسي الفلسطينية لعام 2002 واستبداله بالقانون الأساسي المعدل لعام 2003، وأيضا تكليف وزير مالية جديد (سلام فياض) وتشكيل حكومة جديدة برئاسة محمود عباس، فقد جرى مراجعة الوضع القانوني لصندوق الاستثمار وأنشئ في العام 2003 كشركة مساهمة عامة محدودة مملوكة للسلطة (الشعب الفلسطيني هو المساهم الوحيد)، وذلك في سياق إعادة هيكلة الوضع المالي والأنشطة التجارية والاستثمارية للسلطة الفلسطينية، بهدف المساهمة في عملية التنمية الاقتصادية، وسجل كشركة تحت رقم (562600718) بتاريخ 17 آذار 2003 [21]. وقد صدرت بعض القرارات التنظيمية عن مجلس الوزراء في بداية نشأته تتعلق بتشكيل مجلس إدارة الصندوق ومدته [22].

بعد الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006 أعيد النظر في تبعية الصندوق وحسم الأمر بتبعيته للرئيس الفلسطيني بما يخرج الصندوق عن أي تبعية لمجلس الوزراء، وذلك بصدور العديد من المراسيم والقرارات الرئاسية المتعلقة بتبعية الصندوق للرئيس وتشكيل مجلس إدارته [23] وبتعديل النظام الأساسي للصندوق [24]. إضافة لصدور قرارات رئاسية بإلحاق بعض الشركات العامة للصندوق مثل الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية [25] أو نقل ملكية أسهم بعض المؤسسات العامة للصندوق مثل أسهم مؤسسة البحر في شركة دار الحياة للصحافة والطباعة والنشر المساهمة الخصوصية المحدودة [26]، أو تخصيص أراضي لمصلحة الصندوق [27].

---

18 ننوه هنا أن بعض الدول تنتهج في استثماراتها الاقتصادية إنشاء ما يعرف بالصناديق السيادية منها بعض دول الخليج العربي والدول الأوروبية والأسيوية، وهي صناديق تعتمد أساسا على وجود فائض مالي لدى الدولة. ووفقا لما أفاد به السيد عبد الحميد العبوة (من صندوق الاستثمار الفلسطيني) فإن الصندوق انضم إلى عضوية المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية. وننوه أيضا إلى أنه لا يوجد في النظام القانوني الفلسطيني إطار قانوني خاص بالصناديق السيادية، ويعرف البنك الدولي الصناديق السيادية بأنها " صناديق أو ترتيبات للاستثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة. وتنشئ الحكومة العامة صناديق الثروة السياديّة لأغراض اقتصادية آلية، وهي صناديق تحتفظ بالأصول أو تتولى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية، مستخدمة في ذلك استراتيجيات استثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية". أنظر عبد الرحمن سلوم. إدارة الصناديق السيادية وصناديق التحوط. رسالة ماجستير – جامعة دمشق/كلية الاقتصاد، 2009-2010.

19 أصدر الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات قرارا مؤرخا في 2000/1/10 بتشكيل مجلس أعلى للتنمية هدفه تنمية الاستثمارات في فلسطين وتنمية الايرادات والقدرات المالية للسلطة يضم (ياسر عرفات رئيسا، وزير المالية نائبا للرئيس "محمد زهدي النشاشيبي"، وزير التخطيط والتعاون الدولي "نبيل شعث"، وزير الاقتصاد والتجارة "ماهر المصري"، المستشار الاقتصادي للرئيس منسقا للمجلس "محمد رشيد")، وجاء في هذا القرار أن هذا المجلس يتولى الاشراف على أعمال كل من المديرية العامة للإيرادات وصندوق الاستثمار الفلسطيني والمديرية العامة للقروض، ويلاحظ أن هذا القرار غير منشور في الوقائع الفلسطينية.

20 الرئيس الراحل ياسر عرفات أصدر مرسومين بشأن إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، الأول بتاريخ 2000/1/10، والثاني بتاريخ 2002/8/14، كما أصدر أول قرار بتشكيل مجلس إدارة الصندوق بتاريخ 2002/8/14 (كلها غير منشورة في الوقائع الفلسطينية).

21 التقرير السنوي لصندوق الاستثمار لعام 2014، ص 54.

22 أنظر قرار مجلس الوزراء رقم (62) لسنة 2003 بخصوص تسجيل صندوق الاستثمار الفلسطيني كشركة مساهمة عامة (غير منشور)، وقرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2005 بإعادة تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني (منشور في العدد 64 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في أيار 2006، ص 341). وأنظر قرار مجلس الوزراء رقم (42) لسنة 2006 بشأن المشغل الخلوي الجديد، وقد نصت المادة (1) منه على " تمتلك السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بصندوق الاستثمار الفلسطيني ما نسبته 30% من رأس مال المشغل الجديد .....)

23 انظر المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2006 بشأن تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني، فقد نصت المادة (2) منه على ما يلي "تتبع شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وهو المسؤول المسمى من قبل المساهم» (منشور في العدد 63 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في نيسان 2006، ص 128). وأنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم (20) لسنة 2006 بتعديل المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2006 بشأن تشكيل مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني (منشور في العدد 66 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في تموز 2006، ص 15).

24 أنظر المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2013 بشأن تعديل النظام الأساسي لشركة صندوق الاستثمار الفلسطيني لسنة 2007 المعدل بالمرسوم الرئاسي الصادر بتارخ 2008/12/30 (منشور في العدد 102 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في تشرين الأول 2013، ص 20). وقد لوحظ أن كلا من المرسوم الرئاسي لسنة 2007 بإصدار النظام الأساسي للصندوق وتعديله لسنة 2008 وتعديل أخر له صدر في العام 2011 لم تنشر في الوقائع الفلسطينية.

25 أنظر القرار الرئاسي رقم (41) لسنة 2005 وتعديله القرار رقم (38) لسنة 2013 بشأن إلحاق الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية لصندوق الاستثمار الفلسطيني (القرار الأصلي منشور في العدد 58 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في أيلول 2005، ص 46. والقرار المعدل منشور في العدد 102 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في تشرين الأول 2013، ص 29)

26 أنظر القرار الرئاسي رقم (72) لسنة 2010 (منشور في العدد 85 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في أيار 2010، ص 127).

27 أنظر القرار الرئاسي رقم (245) لسنة 2007، وقد نصت المادة (3) منه على " يتم تخصيص ما مساحته 49.5 تسع وأربعون دونما ونصف من أرض الإذاعة في حي الإرسال كما هي مبينة في الخارطة المرفقة لاستخدامات صندوق الاستثمار الفلسطيني". (منشور في العدد 70 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في أيار 2007، ص 148).

تضم الهيئة العامة للصندوق (30) شخصية يعينهم الرئيس يمثلون الشعب الفلسطيني "المساهم"، منهم (7) أعضاء بصفتهم الوظيفية (محددون بمناصبهم ومسمياتهم الوظيفية)، و(23) عضوا بصفتهم الشخصية (محددون بالأسماء) وهؤلاء. كما يتكون مجلس الإدارة من (11) شخصية يعينهم الرئيس يكون من بينهم رئيس مجلس الإدارة [28].

قدرت موجودات الصندوق عند تأسيسه بما يقارب (650 مليون دولار) كلها تحويلات من أصول عينية بناء على تقييم أجرته شركة خارجية [29]، وقد بلغت موجودات الصندوق مع نهاية العام 2014 (795 مليون دولار)، فيما بلغ رأس مال الصندوق لذات العام (625 مليون دولار) [30]. وتشير التقديرات إلى أنه منذ عام 2003 وحتى اليوم بلغ حجم واردات خزينة الدولة من استثمارات الصندوق حوالي (906 مليون دولار أمريكي) على شكل أرباح وضرائب ورسوم ترخيص [31].

يمكن تصنيف الشركات التي تتبع أو يساهم بها الصندوق إلى ثلاثة أصناف: الأول، الشركات التابعة، وهي التي يملكها الصندوق بالكامل أو تبلغ مساهمته في رأس مالها 51% فما فوق، ومن أمثلتها (شركة خزانة للأوراق المالية، شركة سند للإسمنت والصناعات الانشائية، وشركة عمار للتطوير العقاري، وشركة شراكات للاستثمارات الصغيرة والمتوسطة). والثاني، الشركات الحليفة، وهي التي تبلغ نسبة مساهمة الصندوق في رأسمالها بين 20 – 50% ومن أمثلتها (البنك الاسلامي الفلسطيني، البنك الاسلامي العربي، الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار "إيبك"، القدس القابضة). والثالث، المساهمة في شركات استثمارية أخرى بنسبة تبلغ أقل من 20% من رأس مالها وهذه شركات عديدة تعمل في مجالات اقتصادية متنوعة [32].

2- معايير النزاهة [33]

لصندوق الاستثمار نظام أساسي صادر بمرسوم رئاسي في العام 2007، كما يخضع الصندوق في عمله لأحكام قانون الشركات باستثناء موضوع تداول الأسهم، وعلى صعيد التنظيم الداخلي فقد اعتمد مجلس إدارة الصندوق مجموعة من أدلة السياسات والإجراءات ومنها: دليل سياسات الموارد البشرية، ودليل سياسات وإجراءات المشتريات، ودليل سياسات الاستثمار، ودليل سياسات والإجراءات المالية والمحاسبية، ودليل سياسات دائرة الخزينة، ودليل سياسات خاصة بشركة خزانة. وبوجه عام لا يطبق على الصندوق والعاملين فيه قانون الخدمة المدنية ولا النظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية ولا قانون اللوازم ولا قانون العطاءات. وبالإضافة لأنظمته الداخلية المتعلقة بالموارد البشرية يخضع العاملون في الصندوق لقانون العمل. أيضا لا يخضع العاملون في الصندوق لقانون التقاعد ولكن يوجد صندوق توفير "إدخار" داخلي خاص بهم. هذا ويبلغ عدد موظفي الصندوق ما يقارب (64 موظفا) موزعين على رام الله وغزة وعمان [34].

وبخصوص توفر مرجعيات واضحة بخصوص الحوكمة وقواعد السلوك، لوحظ أن الصندوق اعتمد دليلا خاصا بالحوكمة، كما تم النص على بعض القواعد الأخلاقية بشكل جزئي ضمن دليل الموارد البشرية ودليل المشتريات والدليل المالي [35].

وبخصوص وجود سياسة توظيف معتمدة تحدد الشروط والمؤهلات وكل ما يتعلق بالشؤون الوظيفية من رواتب وترقيات وحوافز وتدريب ومشاركات خارجية فهي منظمة ضمن دليل سياسات وإجراءات الموارد البشرية، وتسري أحكام هذا الدليل على الشركات التابعة للصندوق أيضا. ولوحظ أنه ليس هناك على كادر الصندوق أي موظف حكومي.

كما يوجد لدى الصندوق هيكلية معتمدة من مجلس الإدارة [36]، وتضم هذه الهيكلية: الهيئة العامة، ومجلس الإدارة (رئيس وأعضاء) ولجانه (لجان الموارد البشرية والاستثمار والتدقيق والحوكمة) ووحدة تدقيق داخلي تابعه له، والإدارة التنفيذية وتضم: الرئيس التنفيذي [37]، دائرة العمليات، ودائرة الاستثمارات، ودائرة الشؤون المالية والإدارية، والدائرة القانونية [38].

28 أنظر بخصوص الأسماء: التقرير السنوي لصندوق الاستثمار الفلسطيني لعام 2014، ص 15.

29 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2015/4/2.

30 التقرير السنوي لصندوق الاستثمار لسنة 2014، ص 7.

31 انظر التقرير السنوي لصندوق الاستثمار الفلسطيني لعام 2014، ص 4، 7.

32 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2015/4/2.

33 النزاهة تعني مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل (يعمل الجميع بعدالة ودون تمييز أو انحياز ويتصرف بمهنية وموضوعية)، وفي العلاقة مع الآخرين، ويتطلب توفيرها وجود عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة.

34 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني ، بتاريخ 2005/4/7.

35 أنظر على سبيل المثال أخلاقيات الشراء (ملحق رقم 2) من دليل سياسات وإجراءات المشتريات، وأخلاقيات العمل الواردة في دليل سياسات وإجراءات الموارد البشرية الخاصة بصندوق الاستثمار.

36 وفق المادة (15) من النظام الأساسي للصندوق فإن مجلس الإدارة هو المختص بوضع وإقرار الهيكلية الإدارية للصندوق. ومن الواضح أن النظام لا يعطي للهيئة العامة اختصاصا محددا بمراجعة الهيكلية أو المصادقة عليها، وهو ما يتطلب إجراء تعديل بهذا الشأن نظرا لأهمية الهيكلية.

37 هذا المنصب شاغر حاليا ويقوم بأعماله رئيس مجلس الإدارة للصندوق.

38 التقرير السنوي لصندوق الاستثمار لسنة 2013.

وتتلخص أبرز الإشكاليات المتعلقة بتطبيق معايير النزاهة في عدم وجود قانون خاص للصندوق تطبيقا للنصوص الدستورية، وفي جمع منصبي رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي بيد شخص واحد [39]، ويشير البعض أنه يجمع أيضا منصب ثالث وهو رئاسة مجلس إدارة بعض الشركات التابعة للصندوق [40]، وفي أن اعتماد أنظمة العمل لدى الصندوق لم يخضع لمصادقة جهة حكومية (الرئيس او مجلس الوزراء) باستثناء النظام الاساسي الذي صدر بمرسوم رئاسي كما ذكرنا. كذلك يشغل بعض أعضاء الهيئة العامة وأعضاء مجلس الإدارة مناصب وزارية وبعضهم أصحاب شركات كبرى أو شركات لها شراكة مع الصندوق، كما أن آلية تعيين أعضاء الهيئة العامة مقصورة بيد الرئيس دون مصادقة المجلس التشريعي [41].

3- معايير الشفافية [42]

يوجد لدى صندوق الاستثمار موقع إلكتروني خاص يجري تحديثه باستمرار يتضمن معلومات تعريفية بالصندوق وتنظيمه ونشاطه الاقتصادي. كما يصدر الصندوق تقرير سنوي عن نشاطه الاستثماري والأمور الإدارية والمالية، وينشر هذا التقرير ورقيا وإلكترونيا من خلال الموقع الإلكتروني. وبخصوص إتاحة المعلومات فيكون ذلك وفق لسياسة الافصاح طبقا للأنظمة والقوانين، أما بخصوص المعلومات للجمهور فلا يوجد سياسة معلنة والأمر يعتمد على ما تقرره إدارة الصندوق من خلال البيانات الصحفية والتقارير المطبوعة والموقع الإلكتروني، ولكن لا يمكن إتاحة معلومات قد تؤثر على القدرة التنافسية للصندوق (مثل معلومات عن مشاريع قيد الدراسة) [43].

وبخصوص عمليات توريد المشتريات والخدمات فهي تخضع لدليل خاص ينظم ذلك بوضوح ولكنه غير معلن وهو (دليل سياسات وإجراءات المشتريات)، ويطبق هذا الدليل على الشركات التابعة للصندوق والتي يتم تقديم الدعم المالي والاداري لها من قبل الصندوق. كما يتوافر لدى الصندوق سلم رواتب ولكنه غير معروف وغير معلن، كما أن للصندوق ذمة مالية مستقلة ويتمتع باستقلال مالي تام عن موازنة السلطة الفلسطينية.

وبخصوص علاقة الصندوق مع الجهات الرسمية فقد لوحظ أنه لا يوجد أي علاقة مع مجلس الوزراء أو المجلس التشريعي، وتنحصر علاقة الصندوق مع وزارة المالية فيما يتم تحويله من أربح سنوية للخزينة العامة فقط، كما تنحصر علاقته مع وزارة العمل في مجال انطباق قانون العمل على العاملين في الصندوق ومتطلبات ذلك من توفير شروط وبيئة عمل سليمة، كما أن علاقته مع وزارة الاقتصاد تكون وفقا لأحكام قانون الشركات المعمول به.

لوحظ أن شهادة تسجيل صندوق الاستثمار لم تنشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" كما يتطلب ذلك قانون الشركات الأردني لسنة 1964 الذي تم منح شهادة التسجيل على أساسه، وقد أفاد مراقب الشركات أن النشر توقف لكل الشركات منذ العام 2001 بالرغم من أنه يتم تقاضي رسم مقداره (35 شيقل)، والسبب أن تكلفة النشر عالية [44].

تكمن الإشكالية الرئيسية في نطاق الشفافية في اعتبار الصندوق أنظمته وأدلة عمله الداخلية سرية، وبالتالي لوحظ عدم نشر النظام الأساسي للصندوق في الوقائع الفلسطينية رغم صدوره بمرسوم رئاسي، كذلك عدم نشر الأنظمة وأدلة العمل المتعلقة بالأنظمة المالية والإدارية والاستثمارية ودليل الحوكمة لا ورقيا ولا إلكترونيا، وفقط يمكن الإطلاع عليها بطلب موجه للصندوق خطيا وبموافقة إدارته على ذلك. وإشكالية أخرى تتمثل في عدم التزام وزارة الاقتصاد بنشر ما يتطلب قانون الشركات نشره في الواقائع الفلسطينية على الرغم من الأهمية القانونية لهذا الإجراء.

39 منذ سنة تقريبا لم يعد رئيس مجلس إدارة الصندوق رئيسا تنفيذيا له، ولكن منصب الرئيس التنفيذي حتى اليوم لم يشغله شخص أخر، وإنما ظل رئيس مجلس الإدارة يسير أعمال الصندوق في هذا الجانب.

40 انظر: عمر شعبان. مقال بعنوان "صندوق الاستثمار الفلسطيني". نشر على الموقع الإلكتروني التالي:
palestinian-investment-fund-reform.html/05/http://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2013 تاريخ الدخول: 2015/3/1.

41 عمر شعبان، مرجع سابق.

42 الشفافية تعني التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي مواقيتها وتشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. وهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله، فتمكنهم من أن يكون لها دور فعّال في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

43 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2005/4/7.

44 مقابلة مع الدكتور حاتم سرحان/ مراقب الشركات - وزارة الاقتصاد الوطني، بتاريخ 2015/5/19.

4- معايير المساءلة [45]

يرفع الصندوق تقريره السنوي للرئيس ولا يرفعه لأية جهة أخرى باعتبار تبعية الصندوق للرئيس مباشرة كما ذكرنا في موضع سابق. ويخضع الصندوق لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولوحظ أن أخر تدقيق قام به الديوان كان في العام 2010 [46]. كما أن للصندوق علاقة مع وزارة الاقتصاد خصوصا ما يتعلق بتسجيل الصندوق وممارسة مراقب الشركات لدوره وفقا لقانون الشركات كحضور اجتماعات الهيئة العامة والتوقيع على المحاضر وغير ذلك، حيث أفاد مراقب الشركات بدعوته وحضوره لاجتماع الهيئة العامة الذي عقده الصندوق بتاريخ 2015/5/14، كما تم تزويده بالنظام الأساسي للصندوق وتعديلاته التي تجري من فترة لأخرى، وكذلك تزويده بالتقرير السنوي الذي يتضمن البيانات المالية والإدارية والاستثمارية للصندوق [47].

لوحظ عدم وجود دائرة شكاوى لدى الصندوق ومبرر ذلك طبيعة عمله التي لا تقتضي الاتصال مباشرة بالجمهور، وإن حصل ووردت شكوى للصندوق فإنها توجه لرئيس مجلس إدارة الصندوق ويتم معالجتها عبر دوائر الصندوق، كذلك فإن أي شكاوى يمكن توجيهها للشركات التابعة للصندوق مباشرة وذلك حسب طبيعة وموضوع الشكاوى والجهة التي وردت عليها.

وبخصوص الرقابة فهناك نوعين منها: الأول، داخلي من خلال وحدة التدقيق الداخلي التي تتبع مجلس إدارة الصندوق، وهي تعمل بالتنسيق مع مكتب تدقيق خارجي (شركة تدقيق)، ويشمل هذا التدقيق الجوانب الإدارية والمالية ويشمل الصندوق نفسه والشركات التابعة المملوكة بالكامل أو التي له سيطرة فعلية عليها (أي التي تكون مساهمة الصندوق 51% من رأس مالها). والثاني، تدقيق خارجي من خلال مدقق حسابات تعتمده الهيئة العامة بعد رفع تقرير لها من مجلس الإدارة.

وتمارس الهيئة العامة دورها وفقا لقانون الشركات عبر الاجتماعات التي تعقد دوريا، كما يتم أحيانا دعوة أعضاء الهيئة العامة للقاءات استشارية لأخذ رأيهم حول فكرة أو قضية معينة تهم الصندوق في مجال عمله، كما يستعان بأعضاء الهيئة العامة لتمثيل الصندوق في مجالس إدارة شركات تابعة [48].

أما بخصوص علاقة الصندوق مع هيئة سوق رأس المال، فيمكن القول أن أسهم الصندوق لا تطرح للاكتتاب للجمهور ولا تخضع للتداول، أما الشركات المساهمة التابعة أو الحليفة أو الاستثمارية التي يكون الصندوق مساهما بنسبة فيها وليست مملوكة له بالكامل، فهي تخضع لقواعد الرقابة والإشراف والافصاح والتداول وفقا لقانون الأوراق المالية لعام 2004 والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه [49].

تكمن الإشكالية الرئيسية في موضوع المساءلة في حصر تقديم التقارير للرئيس دون أي دور لمجلس الوزراء أو المجلس التشريعي مع أن الصندوق يدير أموالا عامة، وهو ما قد يحد من رقابة هذه الجهات على الأموال العامة.

ثانيا- حالة شركة النقل الوطنية للكهرباء

1- الإطار المؤسسي

أنشأت شركة النقل الوطنية للكهرباء بمقتضى القرار بقانون بشأن الكهرباء العام لسنة 2009 الذي وضحنا أحكامه سابقا، وقد تأسست وسجلت فعليا في العام 2013 كشركة مساهمة عامة وفقا لقانون الشركات الأردني رقم (12) لسنة 1964 المعمول به في الضفة الغربية تحت رقم (562601377)، وتلخصت غاياتها بجمع وإنتاج وتوزيع الكهرباء. وجاء تأسيسها في سياق تنظيم العلاقة الفنية والإدارية بين مصادر الطاقة الكهربائية المختلفة من توليد محلي واستيراد خارجي من ناحية وبين شركات التوزيع من ناحية أخرى، وكذلك بهدف تثبيت ملكية الدولة لأصول أساسية كمحطات تحويل الطاقة وخطوط الربط والنقل والتي تقدر قيمتها بـ (100 مليون دولار) [50]. وقد صدرت بعض القرارات التنظيمية عن مجلس الوزراء لهذه الشركة من أبرزها: قرار مجلس الوزراء بشأن تسجيل شركة النقل الوطنية للكهرباء كشركة عامة حكومية لعام 2013 الذي نص على تسجيلها لدى مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد، وحدد رأس مالها بـ (2 مليون دولار. وكذلك قرار مجلس الوزراء بالنظام الإداري لشركة النقل الوطنية للكهرباء رقم (8)

45 المساءلة تعني الطلب من المسؤولين تقديم التقارير والمعلومات والتوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم نجاحاً أو فشلاً. وتتضمن المساءلة واجب المسؤولين تقديم تقارير دورية حول سير العمل في الشركة وبشكل تفصيلي يوضح الايجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الاخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والإجابة عن أية استفسارات عن أعمالهم. فيما تعني المحاسبة الخضوع للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء القرارات والأعمال التي يمارسها المسؤولين.

46 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني ، بتاريخ 2005/4/7.

47 مقابلة مع الدكتور حاتم سرحان/ مراقب الشركات - وزارة الاقتصاد الوطني، بتاريخ 2015/5/19.

48 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2005/4/7.

49 مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2005/4/7.

50 جاء ذلك في مذكرة ايضاحية بخصوص قرار مجلس الوزراء لسنة 2013 بشأن تسجيل شركة النقل الوطنية للكهرباء كشركة حكومية.

لسنة 2014 [51]، وتضمن هذا النظام أحكاما بالأمور الإدارية (تعيين، أخلاقيات المهنة، التظلم، الدوام والإجازات، التدريب، مهمات العمل الرسمية، الاجراءات التأديبية وغيرها) والأمور المالية (الرواتب والعلاواتوالمكافآت) وتنظيم إدارة الحركة للمركبات.

ليس من الواضح أن هناك هيئة عامة للشركة بالرغم من أنها مسجلة كشركة مساهمة عامة، أما بخصوص مجلس الإدارة فيتكون من رئيس و 4 أعضاء وهم: رئيس سلطة الطاقة رئيسا مؤقتا لمجلس الإدارة، وعضو واحد من كل من الجهات التالية: سلطة الطاقة، وزارة الشغال العامة، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة المالية.

2- معايير النزاهة

يوجد لشركة نقل الكهرباء قانون خاص بها، كما تخضع الشركة في عملها لأحكام قانون الشركات باستثناء موضوع تداول الأسهم، وعلى صعيد التنظيم الداخلي يوجد نظام إداري للشركة كما ذكرنا سابقا، ولكن لا يوجد حتى اليوم نظام مالي (قيد الاعداد حاليا)، وعليه ما تزال تخضع الشركة للنظام المالي المعمول به في مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى حين إقرار نظام مالي خاص بها، وكذلك ما تزال تخضع لقوانين اللوازم والعطاءات المعمول بها. وبوجه عام لا يطبق على الشركة والعاملين فيه قانون الخدمة المدنية [52]. وبالإضافة لأنظمته الداخلية المتعلقة بالموارد البشرية يخضع العاملون في الشركة لقانون العمل فيما لا نص فيه في النظام الإداري [53]. أيضا لا يخضع العاملون في الشركة لقانون التقاعد، ولا يشير النظام الإداري لوجود صندوق توفير «إدخار» داخلي خاص بهم. ويبلغ عدد موظفي الشركة ما يقارب (43 موظفا).

وبخصوص توفر مرجعيات واضحة بخصوص قواعد السلوك، لوحظ أن النظام الإداري للشركة وضع بعض القواعد الأخلاقية كمنع تضارب المصالح عند التوظيف [54]، وتناول بتوسع أخلاقيات المهنة كالقيام بالعمل بنزاهة وتفادى كل حالات تضارب المصالح [55] وإتباع مبادئ الحوكمة المعتمدة في العمل والإبلاغ عن الفساد ورفض قبول الهدايا وعدم استخدام ممتلكات الشركة لأغراض خاصة وحظر الاستفادة من أي عقود او مشاريع للشركة وغيرها [56].

يوجد لدى الشركة هيكلية وجدول وظائف مصادق عليه من مجلس الإدارة، كما يوجد سياسة توظيف معتمدة تحدد الشروط والمؤهلات وكل ما يتعلق بالشؤون الوظيفية من رواتب وترقيات وحوافز وتدريب ومشاركات خارجية ضمن النظام الإداري للشركة. ولوحظ أنه ليس هناك على كادر الشركة أي موظف حكومي.

لعل أبرز القضايا التي يمكن أن تثور في سياق تطبيق معايير النزاهة هو الجمع بين منصب رئيس سلطة الطاقة ورئيس مجلس إدارة الشركة، وهو ما لا يحقق الفصل المطلوب خصوصا في الحالات التي يترتب عليها التزامات من الشركة تجاه سلطة الطاقة كتقديم التقارير أو حالة تنسيب تعيين أعضاء مجلس الإدارة الشركة مثلا. كذلك عدم إصدار نظام مالي خاص للشركة حتى اليوم ما يجعل الشركة تعتمد على النظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية ما قد يؤدي إلى بعض التعقيدات التي لا تساعد الشركة على العمل بسرعة وفاعلية. أيضا وبالرغم من أن القانون لا يشترط أن يكون أعضاء مجلس الإدارة من جهات جكومية فقد لوحظ أن جميعهم يمثلون وزارات معينة وليس من بينهم مثلا أشخاص من القطاع الخاص أو القطاع الأهلي.

3- معايير الشفافية

يوجد لدى الشركة موقع إلكتروني خاص يجري تحديثه باستمرار. أما بخصوص إصدار التقارير (نصف السنوية والسنوية) عن نشاط الشركة والأمور الإدارية والمالية فقد لوحظ أنه لم يصدر حتى اليوم أي تقرير بالرغم من أن الشركة أسست منذ ما يزيد عن سنة. وبخصوص إتاحة المعلومات للجمهور فهي ممكنة من خلال طلب يقدم للشركة ولكن لا يوجد سياسة معلنة بهذا الخصوص. كما تتاح بعض المعلومات العامة عن الشركة من هلال برشور للشركة ووسائل التواصل الاجتماعي والموقع الالكتروني.

وبخصوص عمليات توريد المشتريات والخدمات فهي تخضع لقانون اللوازم وأنظمة العمل في مؤسسات السلطة الفلسطينية، أما بخصوص العطاءات فهي حتى اللحظة تتم من خلال سلطة الطاقة لصالح الشركة، ولم تطرح الشركة أي عطاء حتى اليوم لحداثة التجربة. كما يتوافر لدى

51 نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 111، المؤرخ في 2015/3/30، ص 49.

52 مقابلة مع السيد باسل عبد الجواد/ شركة النقل الوطنية للكهرباء، بتاريخ 2015/3/29.

53 تنص المادة (4) من النظام الاداري للشركة (فيما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام تطبق على موظفي الشركة أحكام قانون العمل ولوائحه التنفيذية).

54 تنص المادة (9) من النظام الاداري للشركة (لا يجوز أن يشارك أي موظف –بصورة مباشرة او غير مباشرة) في اتخاذ قرار بتعيين أو توظيف أحد العاملين بالشركة .....إذا كان يرتبط بهذا العامل بصلة قرابة من الدرجة الأولى أو الزواج)

55 تنص المادة (16) من النظام الاداري للشركة (تقوم الشركة بتوقيع الموظف عند تعيينه على نموذج إفصاح عن المصالح الخاصة ويتوجب على الموظفين الافصاح عن أي مصالح خاصة تتعارض مع مصلحة العمل فور حدوثها).

56 انظر للمزيد المادتين (13+14) وما بعدهما.

الشركة سلم رواتب ضمن النظام الاداري. وقد لوحظ أن لا يوجد للشركة حتى اليوم موازنة مستقلة وتعتمد الشركة على المنح الخارجية مثل البنك الدولي والنرويج [57].

وبخصوص علاقة الشركة مع الجهات الرسمية فقد لوحظ أنه يوجد علاقة مع مجلس الوزراء من خلال ما يصدره من قرارات حسب القانون تتعلق بالشركة، ولكن لا يوجد أي علاقة للشركة مع المجلس التشريعي، وتنحصر علاقة الشركة مع وزارة المالية في تطبيق الأمور المالية من خلال النظام المالي، كما يوجد للشركة علاقة غير مباشرة مع عدة وزارات من خلال وجود ممثلين لها في مجلس إدارة الشركة كما ذكرنا.

لوحظ أن شهادة تسجيل الشركة لم تنشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" كما يتطلب ذلك قانون الشركات الأردني لسنة 1964 الذي تم منح شهادة التسجيل على أساسه، لنفس السبب الذي ذكرناه سابقا عند الحديث عن عدم نشر شهادة تسجيل شركة صندوق الاستثمار.

تكمن الإشكالية الرئيسية في نطاق الشفافية في عدم إصدار أي تقارير عن الشركة حول جوانب نشاطها وتنظيمها وفق ما يتطلبه القانون. وكذلك عدم وجود سياسة معلنة حول إتاحة المعلومات للجمهور، وأيضا عدم إقرار موازنة سنوية والاعتماد فقط على المنح الخارجية.

4- معايير المساءلة

لم ترفع الشركة أي تقرير لسلطة الطاقة سواء التقرير النصف سنوي أو السنوي ليتاح من خلالها معرفة كيفية سير عمل الشركة ونشاطاتها والنواحي المالية والإدارية. وبوجه عام تخضع الشركة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولوحظ أن التدقيق الذي قام به الديوان تم قبل شهرين تقريبا. كما أن للشركة علاقة مع وزارة الاقتصاد خصوصا ما يتعلق بتسجيل الشركة ومنحها شهادة تسجيل وهو ما تم فعلا، ولكن أفاد مراقب الشركات أنه لم يعقد اجتماع الهيئة التأسيسية أو اجتماعات للهيئة العامة للشركة حسب علمه، علما أنه ضمن إجراءات التأسيس يجب أن يكون هناك محضر معتمد من الهيئة التأسيسة يزود به المراقب ليقوم بدوره بإعلام الشركة كتابة بحقها في الشروع في أعمالها، وهو إجراء لم يتم [58].

لوحظ عدم وجود دائرة شكاوى لدى الشركة نفسها، ولكن يوجد دائرة شكاوى لدى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء المسؤول عن الاشراف على قطاع الطاقة، فالمرجعيات الأعلى للشركة تتمثل في سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء.

يوجد على هيكلية الشركة وحدة تدقيق داخلي ولكن لم يجر توظيف أشخاص عليها فهي غير فعلة عمليا، كذلك لم تخضع الشركة حتى اليوم لأي تدقيق خارجي ولم يعين مدقق حسابات لها.

وبخصوص دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء تجاه الشركة، فهو دور رقابي إنطلاقا من أهداف المجلس المتمثلة في مراقبة كل ما يتعلق بنشاط قطاع الكهرباء، إنتاجاً ونقلاً وتوزيعاً واستهلاكاً، بما يضمن توافرها واستمرارها في الوفاء بمتطلبات أوجه الاستخدام المختلفة بأنسب الأسعار مع الحفاظ على البيئة، ومراعاة مصالح مستهلك الطاقة الكهربائية ومصالح منتجي وناقلي وموزعي الطاقة الكهربائية، وإختصاصه بمراقبة أنشطة توليد ونقل وتوزيع وبيع الطاقة الكهربائية في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها، والتحقق من أن تكلفة إنتاج ونقل وتبادل وتوزيع الطاقة الكهربائية تضمن مصالح جميع الأطراف المعنية بالقطاع الكهربائي، ومراقبة تطبيق الاتفاقيات المتعلقة بالتوليد والنقل والتوزيع والبيع، والتوصية إلى سلطة الطاقة بتحديد التعرفة الكهربائية، ويقوم المجلس أيضا بوضع تعليمات تلزم شركة النقل بالسماح لشركات التوليد باستخدام شبكة النقل الوطنية دون تمييز [59]. ويلاحظ أن ممارسة المجلس لدوره الرقابي على الشركة سيظهر عمليا بعد أن تقوم الشركة بالعمل الفعلي [60].

أما رقابة سلطة الطاقة على الشركة فبالإضافة لما ذكرناه حول موضوع رفع الشركة تقارير للسلطة، يظهر ذلك من خلال مهام وصلاحيات السلطة في وضع التعرفة الكهربائية والمصادقة عليها من مجلس الوزراء، ومنح تراخيص إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة مشروعات توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وبيعها. والسؤال الذي يثور هنا هل تحتاج شركة النقل ترخيصا من سلطة الطاقة أم لا؟ فمن جهة يمكن القول أن الشركة لا تحتاج إلى رخصة لنقل الكهرباء كونها ممنوحة هذا الاختصاص بموجب القرار بقانون الذي أنشأها، أما أية تراخيص من نوع أخر كإنشاء مبنى أو فتح طرق أو ما شابه ذلك فهو يخضع للأنظمة المعمول بها وفق قوانين التنظيم والبناء وقانون الهيئات المحلية [61]، ومن جهة اخرى يمكن القول أن القرار بقانون ينص صراحة على ترخيص إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة مشروعات نقل الطاقة الكهربائية ووضع أسس لهذا الترخيص، ويعاقب على من يقوم بنقل الكهرباء دون رخصة [62].

57 مقابلة مع السيد باسل عبد الجواد/ شركة النقل الوطنية للكهرباء، بتاريخ 2015/3/29.
58 مقابلة مع الدكتور حاتم سرحان/ مراقب الشركات - وزارة الاقتصاد الوطني، بتاريخ 2015/5/19.
59 أنظر المواد 5، 6، 9، 18 من القرار بقانون بشأن قانون الكهرباء العام لسنة 2009.
60 مقابلة مع السيد حمدي طهبوب/ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 2015/5/20.
61 مقابلة مع السيد حمدي طهبوب/ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 2015/5/20.
62 أنظر المواد 4، 29، 32، 36 من القرار بقانون بشأن قانون الكهرباء العام لسنة 2009. وأنظر أيضا قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2010 بنظام أسس الترخيص لشركات الكهرباء (منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 88، المؤرخ في 2010/12/15، ص 86).

ويبدو أن وضوح العلاقات بين مجلس التنظيم وسلطة الطاقة وشركة النقل لا يكفي فيه النصوص الواردة في القرار بقانون فقط، وإنما لا بد من وجود نظام يصدر عن مجلس الوزراء بهذا الخصوص.

وفي إطار المسؤولية المدنية تتحمل الشركة دفع تعويض عادل لكل متضرر عن أي ضرر يلحق بأي إنسان أو حيوان أو مال منقول أو غير منقول، ناتج عن القيام بأعمالها [63].

تكمن الإشكالية الرئيسية في موضوع المساءلة في عدم رفع التقارير من الشركة لجهات الاختصاص (سلطة الطاقة) حسب القانون، وعدم قيام الشركة بتزويد مراقب الشركات بمحضر الهيئة التأسيسية الذي على أساسه تعطى الشركة بالحق في مباشرة أعمالها رسميا، وعدم تفعيل التدقيق الداخلي والخارجي.

ثالثا- حالة شركة المياه الوطنية

أنشأت شركة المياه الوطنية بمقتضى القرار بقانون بشأن المياه الصادر في تموز 2014 الذي وضحنا أحكامه سابقا، ولكنها لم تؤسس أو تسجل فعليا حتى اليوم [64]، ولم تصدر أي قرارات أو أنظمة إدارية ومالية لتنظيم هذه الشركة، كما لم يشكل مجلس لإدارتها [65]. وعليه تكمن الاشكالية الرئيسية في الإطار المؤسسي في بطء إجراءات تشكيل الشركة وعدم صدور القرارات والأنظمة اللازمة لذلك [66].

وبخصوص علاقة الشركة مع مجلس تنظيم قطاع المياه، فتتمثل في مراقبة المجلس لمدى إلتزام شركة المياه الوطنية ومقدمي الخدمات بالمعايير الموضوعة لتقديم خدمات المياه والصرف الصحي، كما أن تحديد تعرفة بيع المياه والخدمات المرتبطة بها من قبل الشركة يحتاج لمصادقة من المجلس، وأيضا تلتزم الشركة بتقديم تقرير ربع سنوي عن أعمال ونشاطات الشركة المالية والقانونية وتقرير سنوي مرفق بتقرير مدقق الحسابات للمجلس، إضافة لدور المجلس في مراقبة كل ما يتعلق بالنشاط التشغيلي لمقدمي خدمات المياه بوجه عام [67].

أما بخصوص علاقة الشركة مع سلطة المياه، فإن من أبرز مهام السلطة هو وضع الاجراءات والخطط الكفيلة بإنشاء وتطوير شركة المياه الوطنية، كما أن التنسيب لمجلس الوزراء بإصدار النظام المالي للشركة يكون من سلطة المياه ووزارة المالية، كما أن قيام الشركة باستخراج المياه من مصادر المياه وتحليتها ونقلها يكون برخصة من سلطة المياه، وأن الشركة تمارس أي مهام أخرى ذات علاقة تكلفها بها سلطة المياه، وأيضا فإن التنسيب لمجلس الوزراء بتعيين اعضاء مجلس إدارة الشركة يكون من رئيس سلطة المياه، كما أن تنفيذ سياسات الشركة وعملياتها يجب أن يخدم السياسة المقرة من سلطة المياه [68].

وبشأن منع التضارب في المصالح فإن أعضاء مجلس الإدارة يجب أن يكونوا من الاشخاص المعروفين بالنزاهة، وأنه لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس إدارة الشركة وأعضائه وأقاربهما حتى الدرجة الثانية أي نفع مادي أو أن يكون طرفا في أي من العقود التي تبرمها الشركة [69].

لا بد من الاشارة أن المواد القانونية الناظمة لشركة المياه منسوخة تقريبا عن المواد القانونية الناظمة لشركة نقل الكهرباء مع بعض الاختلافات، حيث تلافى القرار بقانون بشأن المياه مسألة الجمع بين رئاسة سلطة المياه ورئاسة مجلس إدارة شركة المياه بعكس ما هو موجود في شركة نقل الكهرباء. كذلك ترفع التقارير من شركة المياه إلى مجلس تنظيم قطاع المياه ومجلس الوزراء بخلاف الحال في شركة نقل الكهرباء حيث ترفع التقارير إلى سلطة الطاقة. وما ذكرناه بشأن مسألة وضوح العلاقة بين مجلس التنظيم وسلطة المياه وشركة نقل المياه يحتاج إلى نظام بهذا الخصوص.

أما بشأن تطبيق معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الشركة، فإن فحص ذلك يتطلب أن تكون الشركة موجودة فعليا، وعليه لا بد من التركيز مستقبلا بعد انشاء الشركة على مراجعة مدى تطبيق هذه المعايير.

63 انظر المادة 31 من القرار بقانون بشأن قانون الكهرباء العام لسنة 2009.
64 مقابلة مع الدكتور حاتم سرحان/ مراقب الشركات - وزارة الاقتصاد الوطني، بتاريخ 2015/5/19.
65 مقابلة مع الأستاذة هالة أبو الهوى/ سلطة المياه الفلسطينية. بتاريخ 2015/3/29.
66 تنص المادة (64) فقرة 1 على ما يلي " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، تستمر كافة الجهات الحكومية والمؤسسات الرسمية والأهلية والهيئات المحلية بممارسة المهام والصلاحيات المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها إلى أن يتم إنشاء شركة المياه الوطنية ....."
67 أنظر المواد 18، 24، 39، 43 من القرار بقانون بشأن المياه لسنة 2014.
68 أنظر المواد 8، 38، 39، 40، 41 من القرار بقانون بشأن المياه لسنة 2014.
69 المادة 40 من القرار بقانون بشأن المياه لسنة 2014.

التوصيـــات

التوصيات في الجانب القانوني

1. ضرورة تطوير الإطار القانوني الناظم لصندوق الاستثمار الفلسطيني، فهذا الصندوق ملك للشعب الفلسطيني وبحاجة لقانون خاص به مراعاة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

2. ضرورة التفكير بوضع نظم إدارية ومالية خاصة وموحدة للشركات العامة تصدر عن مجلس الوزراء لضمان وحدة النظام القانوني الذي ينطبق على العاملين فيها وتنظيمها، وعدم ازدواجية الأنظمة دون مبرر.

3. ضرورة العمل على سن قانون خاص للشركات العامة المملوكة للحكومة يحدد الأسس العامة والسياسات لمشاركة الحكومة في التنمية الاقتصادية وإدارة قطاعات خدماتية أساسية للمواطن.

4. ضرورة وضع الأنظمة اللازمة من مجلس الوزراء لتوضيح العلاقات وآليات الرقابة والتواصل بوضوح بين سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء وشركة النقل الوطنية للكهرباء، وعلى نحو مماثل سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه وشركة المياه الوطنية.

التوصيات لتعزيز النزاهة

1. أهمية الفصل في تولي المناصب العليا داخل الشركات العامة، إذ يستحسن أن لا يتم الجمع بين رئاسة سلطة عامة ورئاسة مجلس إدارة شركة عامة، أو الجمع بين رئاسة أو عضوية مجلس إدارة شركة عامة وتولي منصب الرئيس التنفيذي للشركة.

2. أن تكون الهيئات العامة الممثلة للشعب الفلسطيني في الشركات العامة ذات تمثيل واسع وتنوع وأن يكون اختيارها من ممثل الشعب وهو البرلمان وليس السلطة التنفيذية لتكون ممثلا حقيقا من جهة ولتعزيز الفصل ما بين الملكية والإدارة في هذا النوع من الشركات.

3. يستحسن أن تكون عضوية مجالس ادارة الشركات العامة ذات طبيعة تمثيلية تشمل القطاع العام والخاص والأهلي، من أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص وذوي الرؤى المتنوعة.

4. يستحسن أن يختار رئيس وأعضاء مجالس الشركات العامة بالانتخاب وليس التعيين، على أن يتم انتخابهم من قبل الهيئة العامة للشركة التي تمثل الشعب الفلسطيني.

5. ضرورة العمل على تطوير قواعد حوكمة أو مدونة سلوك موحدة للشركات العامة، وتفعيلها وتطبيقها بشكل جدي مع وجود نظام جزاءات وحوافز ضمنها.

التوصيات لتعزيز الشفافية

1. ضرورة العمل على نشر النظام الأساسي لصندوق الاستثمار الفلسطيني الصادر بمقتضى مرسوم رئاسي في الوقائع الفلسطينية.

2. ضرورة قيام الشركات العامة بنشر أنظمة وأدلة العمل لديها خصوصا الأنظمة الإدارية والمالية على الموقع الالكتروني لها لضمان إطلاع سهولة الوصول للمعلومة من قبل الجمهور.

3. ضرورة التزام بعض الشركات العامة بإصدار التقارير المطلوبة حسب المواعيد التي تحددها قوانينها الخاصة، والعمل على نشر هذه التقارير ورقيا وإلكترونيا.

4. ضرورة قيام بعض الشركات العامة بإقرار موازنات سنوية لها ونشر هذه الموازنة وتقرير مدقق الحسابات بالوسائل المتاحة.

التوصيات لتعزيز المساءلة

1. ضرورة إزالة الازدواج غير المبرر في الجهات التي ترفع لها التقارير السنوية والمالية من قبل الشركات العامة، فهناك شركات تنص قوانينها أن الجهة سلطة عامة (سلطة الطاقة مثلا) وشركات تحدد الجهة في مجلس الوزراء ومجلس التنظيم (مجلس تنظيم قطاع المياه مثلا) وشركات تحدد الجهة في رئيس السلطة الفلسطينية. وهذا يتطلب تحديد سياسة واضحة موحدة بهذا الخصوص بحيث تكون الجهة التي ترفع إليها التقارير في نهاية الأمر مجلس الوزراء من قبل أي شركة عامة.

2. ضرورة قيام الشركات العامة باستحداث دائرة شكاوى أو وحدة للجمهور أو موظف شكاوى على الأقل لتمكين المواطنين من تقديم شكاويهم واقتراحاتهم حول الخدمة او النشاط الذي تقوم به الشركة.

3. ضرورة تفعيل وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي لضمان الالتزام بالأنظمة والقوانين وضمان الكشف عن مواطن الخلل وتصحيحها داخليا.

4. ضرورة قيام الجهات التالية بدورها المنوط بها حسب القانون وتفعيل هذا الدور تجاه الشركات العامة خصوصا دور مراقب الشركات، والتزام الشركات المسجلة وفق قانون الشركات بأحكامه على نحو دقيق.

5. ضرورة إبلاء المجلس التشريعي اهتماما خاصا بالشركات العامة في ممارسته لدوره الرقابي من جهه ودوره التشريعي فيما يتعلق بالقوانين الناظمة لهذه الشركات من جهة أخرى. ومن الضروري استمرار ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة على هذا النوع من الشركات لضمان الكشف عن مواطن الخلل والعمل على تصويبها.

توصيات أخرى

1. ضرورة العمل فورا على تأسيس وتسجيل شركة المياه الوطنية بإصدار قرار من مجلس الوزراء بهذا الخصوص، بحيث يحدد هذا القرار رأس مال الشركة ويسمي مجلس إدارتها.

2. ضرورة توضيح تحديد ممثلين عن الهيئة العامة بالنسبة للشركات العامة خصوصا شركة نقل الكهرباء الوطنية وشركة المياه الوطنية.

3. ضرورة استحداث وحدة خاصة في مجلس الوزراء لمتابعة شؤون الشركات العامة بما يسهل عملها.

4. ضرورة وضوح المرجعية في تأسيس الشركات العامة وإنشائها، خصوصا وأن هناك شركات تتبع الرئاسة وشركات تتبع الحكومة، ونعتقد أن الحكومة هي الأقدر على إنشاء ومتابعة وتنظيم عمل هذه الشركات، كما يسهل ذلك رقابتها ومساءلتها فيما بعد.

المراجـــع

التشريعات المحلية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003
- مسودة دستور دولة فلسطين "مشروع المسودة المنقحة الثالثة – آذار 2003"
- قانون الشركات الأردني لعام 1964
- قرار بقانون بشأن الكهرباء العام رقم (13) لسنة 2009
- القرار بقانون بشأن المياه رقم (14) لسنة 2014
- المرسوم الرئاسي بشأن النظام الأساسي لشركة صندوق الاستثمار الفلسطيني لسنة 2007 وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء بالنظام الإداري لشركة النقل الوطنية للكهرباء رقم (8) لسنة 2014
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004
- قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004
- مسودة مقترحة لمشروع قانون صندوق الاستثمار الفلسطيني / معدة في العام 2008.

التشريعات الاقليمية

- قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري قانون رقم 203 لسنة 1991
- "قانون الشركات العامة العراقي رقم 22 لسنة 1997"
- القرار رقم 2 لسنة 2008 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن
- قانون الشركات المملوكة للدولة الأفغاني

الكتب وغيرها

- عبد الفتاح مراد. موسوعة قطاع الأعمال العام. مصر 1992
- محمود فهمي. دراسة حول قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991
- عبد الرحمن سلوم. إدارة الصناديق السيادية وصناديق التحوط. رسالة ماجستير – جامعة دمشق/كلية الاقتصاد، 2009-2010
- التقارير السنوية لصندوق الاستثمار للأعوام من 2010 – 2013
- عمر شعبان. مقال بعنوان "صندوق الاستثمار الفلسطيني". نشر على الموقع الإلكتروني التالي:
- palestinian-investment-fund-reform.html/05/http://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2013 تاريخ الدخول: 2015/3/1
- مذكرة ايضاحية بخصوص قرار مجلس الوزراء لسنة 2013 بشأن تسجيل شركة النقل الوطنية للكهرباء كشركة حكومية
- المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين). معهد الحقوق – جامعة بيرزيت.

المقابلات

- مقابلة مع السيد عبد الحميد العبوة/ صندوق الاستثمار الفلسطيني، بتاريخ 2015/4/2، وبتاريخ 2015/4/7.
- مقابلة مع السيد باسل عبد الجواد/ شركة النقل الوطنية للكهرباء، بتاريخ 2015/3/29.
- مقابلة مع الأستاذة هالة أبو الهوى/ سلطة المياه الفلسطينية، بتاريخ 2015/3/29.
- مقابلة مع الدكتور حاتم سرحان/ مراقب الشركات - وزارة الاقتصاد الوطني، بتاريخ 2015/5/19.
- مقابلة مع السيد حمدي طهبوب/ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 2015/5/20.