الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (56)

فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية

مقدمة ٢

التعريف بهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية ٤

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في إدارة الهيئة: ٤

الخدمات التي توفرها الهيئة ٤

صلاحيات الهيئة ٥

الواقع المؤسسي لهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية ٦

أولاً- النظام المالي المطبق في الهيئة ٦

ثانياً- النظام الإداري في الهيئة ٦

فحص وتحليل بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية ٨

أولا: بيئة النزاهة: ٨

ثانيا: بيئة المساءلة ٩

ثالثا: الشفافية ١٠

النتائج والتوصيات ١٢

المراجع: ١٥

كانون أول ٢٠١٢

◄ أ. مقدمة

١. ١ الهدف من التقرير

يسعى هذا التقرير إلى تحقيق هدفين رئيسين وهما:

الهدف العام: تعزيز مبادئ الحوكمة والإدارة الرشيدة في المؤسسات العامة.

والهدف الخاص: تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في «هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية»؛ وذلك للتعرف على مواضع القوة والتحديات التي تؤثر على مناعة الهيئة في مواجهة الفساد، ومن ثم الخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية لذوي الشأن تسهم في تقليل فرص الفساد.

١. ٢ أهمية التقرير

تنبع أهمية هذا التقرير من حيث تناوله موضوعاً هاماً وحيوياً وهو فحص مدى الالتزام بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية؛ والتي تعد الواجهة المباشرة والمعبرة عن سياسة السلطة الفلسطينية في تحفيز الاستثمار وتهيئة البيئة المناسبة له سواء من قبل القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي. خاصة في ظل النظر إلى الاستثمارات الخاصة باعتبارها تساهم بشكل رئيس في توفير فرص العمل والحد من مشكلة البطالة في الاقتصاد الفلسطيني والتي بلغت في المتوسط ٢٥٪ في العقد الأخير.

١. ٣ المؤسسات ذات العلاقة

هناك العديد من المؤسسات ذات العلاقة المباشرة بعمل الهيئة، والتي تعمل على رسم السياسة العامة للهيئة، كما أنها تؤثر وتتأثر بالقرارات الصادرة عن الهيئة، وهذه المؤسسات هي:

١. **المؤسسات الحكومية:** مجلس الوزراء، ووزارة المالية، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة التخطيط التنمية الإدارية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة السياحة والآثار، ووزارة الزراعة، ووزارة الحكم المحلي، وسلطة النقد الفلسطينية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة الشؤون الخارجية.

٢. **المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص:** اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، واتحاد رجال الأعمال، ومجلس إدارة مركز تنمية التجارة الفلسطيني (بال تريد)، واتحاد شركات وأنظمة المعلومات، والقطاع السياحي الخاص، واتحاد المقاولين الفلسطينيين.

٣. **اللجان البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني،** وهما اللجنة الاقتصادية، ولجنة الموازنة والشؤون المالية.

١. ٤ منهجية التقرير

لتحقيق أهداف التقرير، اتبع الباحث الأدوات والوسائل البحثية التالية:

- الاطلاع على بعض تقارير الجهات ذات العلاقة بعمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بما فيها التقارير الرقابية. والتقارير الصادرة عن الهيئة وموقعها الإلكتروني.
- مراجعة التشريعات والقوانين واللوائح المختلفة ذات العلاقة الناظمة لعمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية. واستكشاف مدى تناول هذه التشريعات والقوانين للمؤشرات المختلفة المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة.
- الاطلاع على الواقع المؤسسي لهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بما يشمل الهيكل التنظيمي والنظام المالي والنظام الإداري.
- الاطلاع على العديد من الأدبيات والوسائل ذات العلاقة بالموضوع، والتي أعدت من قبل مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) مثل: مؤشر النزاهة الفلسطيني، ودراسة نظام النزاهة الوطني، وتقارير ذات الصلة الصادرة عن مؤسسة (أمان).
- إجراء العديد من المقابلات الشخصية مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالهيئة؛ للتعرف على آرائهم وملاحظاتهم حول قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل الهيئة والعاملين فيها.
- تحليل المعلومات التي جمعها بهدف التقرير على الجوانب الإيجابية، وخاصة الفجوات والتحديات التي تواجه عمل الهيئة.
- إعداد مسودة التقرير بناء على منهجية الإعداد ومتابعة تضمين ملاحظات مؤسسة (أمان) فيها.
- المشاركة في ورش العمل التي تعقدها مؤسسة (أمان) لمناقشة مسودات التقرير وتضمين ملاحظات وتوصيات الأطراف ذات العلاقة على مسودات التقرير.
- عقد ورشة عمل متخصصة تضم كافة الأطراف ذات الصلة للاستفادة من مداخلاتهم وتوصياتهم لإثراء المسودة الأولى من التقرير.

١. ٥ تنظيم التقرير

يتكون هذا التقرير من ٥ أجزاء:

- **الجزء الأول:** المقدمة تشمل على الهدف من إعداد التقرير، والمنهجية المتبعة في إعداد التقرير، ومحتوياته وتوضيح العلاقة بين مدى أهمية مراجعة فحص فعالية ومناعة نظام النزاهة الوطني الفلسطيني وإدارة هيئة تشجيع الاستثمار وانعكاس ذلك إيجابيا على تقليل فرص الفساد.
- **الجزء الثاني:** وصف واقع الهيئة من حيث نشأتها، ومسؤولياتها، والهدف من إنشائها، وصلاحياتها، والجانب المالي والإداري فيها.
- **الجزء الثالث:** مراجعة الواقع المؤسسي لهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية، من حيث مدى توفر الأنظمة المالية والإدارية التي تضمن الشفافية التي تنظم عمل الهيئة.
- **الجزء الرابع:** فحص مدى توفر قيم النزاهة في أعمال الهيئة والمسؤولين والعاملين فيها، وكذلك فحص مدى التزام الإدارة في قراراتها وإجراءاتها بمبادئ الشفافية، إضافة إلى فحص نظم المساءلة في عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية.
- **الجزء الخامس:** يستعرض أهم النتائج التي توصل إليها التقرير، والتوصيات والمقترحات للوسائل التي يمكن أن تسهم في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بما يعزز من فرص مكافحة الفساد. والتي يمكن لمؤسسة (أمان) استخدامها على المدى القصير لمتابعة تنفيذ التوصيات مع الجهات ذات العلاقة.

٢. التعريف بهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية

يحكم عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية، قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين وتعديلاته. إن الهدف من إنشاء الهيئة هو توفير خدمات متطورة للمستثمرين المحليين والأجانب، وتسهيل عملية التواصل بين القطاع الخاص والحكومة، وذلك عن طريق النافذة الاستثمارية الموحدة لخدمات المستثمرين، حيث تتولى هذه النافذة ترخيص مشاريع الاستثمار والحصول على الموافقات من الجهات المختصة الأخرى وفق القوانين والتشريعات المعمول بها. ومنح حوافز مجزية للاستثمار وجذب استثمارات جديدة بأحدث وسائل الترويج مما يضمن وجود بيئة استثمارية منافسة في فلسطين.

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في إدارة الهيئة:

يتولى إدارة الهيئة حسب المادة ١٤ من القانون مجلس إدارة يرأسه وزير الاقتصاد الوطني، وفيه ٧ ممثلين للقطاع الخاص وتسعة ممثلين للقطاع الحكومي، ويحضره الرئيس التنفيذي للهيئة دون المشاركة في التصويت. أما ممثلي الوزارات فهم ممثل عن كل من وزارة المالية (نائب رئيس مجلس الإدارة)، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة التخطيط التنمية الإدارية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة السياحة والآثار، ووزارة الزراعة، ووزارة الحكم المحلي، وسلطة النقد الفلسطينية، ووزارة الشؤون الخارجية.

وهناك ٧ ممثلين لمؤسسات القطاع الخاص وهي: اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، واتحاد رجال الأعمال، ومجلس إدارة مركز تنمية التجارة الفلسطيني، واتحاد شركات وأنظمة المعلومات، والقطاع السياحي الخاص، واتحاد المقاولين الفلسطينيين.

وتكمن أهمية وجود أعضاء من القطاع الخاص في مجلس الإدارة في خلق إمكانية التعاون مع أعضاء القطاع الحكومي في المشاركة في وضع السياسات اللازمة لخلق مناخ استثمار جاذب ومشجع في الأراضي الفلسطينية، ومراقبة وإجراء التغييرات المطلوبة في القوانين والإجراءات التي من الممكن أن تعيق الاستثمار في الأراضي الفلسطينية.

في حين تكمن أهمية وجود أعضاء مجلس الإدارة من القطاع الحكومي في تسهيل عملية التواصل المباشر مع وزاراتهم المختلفة. وبالتالي، تسهيل حصول المشاريع على التراخيص اللازمة.

ويكون للهيئة رئيساً تنفيذياً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الإدارة حسب المادة ١٧ من قانون تشجيع الاستثمار. ويختص بتنفيذ سياسات الهيئة كما يحددها مجلس الإدارة، وتنظيم الأعمال اليومية للهيئة والإشراف عليها، ورفع التقارير إلى مجلس الإدارة بصورة منتظمة حول عمليات الهيئة وأدائها، والمشاركة في الأنشطة الرامية إلى تشجيع الاستثمار في فلسطين على المستوى المحلي والخارجي. ويتحدد الراتب والحقوق المالية الأخرى للرئيس التنفيذي بقرار من مجلس الإدارة.

وحددت المادة ١٥ من القانون مهام مجلس إدارة الهيئة وصلاحياته، ومن أهم هذه المهام والصلاحيات ما يلي: الإشراف على وضع السياسات الاستثمارية وإقرار الخطط البرامج التي تساهم في توفير المناخ الاستثماري المناسب، وتنسيب عقود حزمة الحوافز [١] إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، وإصدار التأكيدات [٢] المتعلقة بالاستثمار، وإقرار الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة، والإشراف على تطبيق القانون ومتابعة أية تشريعات تتعلق بالاستثمار، وتقييم أداء الهيئة وإعداد تقرير سنوي حول أنشطتها وبياناتها المالية وإقرار موازنتها السنوية والإشراف على المنح التي تقدم إليها، والإشراف على إنشاء سجل الاستثمار وإصدار دليل فرص الاستثمار في فلسطين وتحديثه سنوياً، و إنشاء نافذة استثمارية.

الخدمات التي توفرها الهيئة

يتكون الهيكل التنظيمي لهيئة تشجيع الاستثمار من ١٣ دائرة، بعضها يتعلق بعمل الهيئة الداخلي، وبعضها الآخر يعمل على تقديم خدمات هامة للمستثمرين سواء المحليين أو الأجانب، يمكن إجمالها بما يلي:

- تزويد المستثمر بالمعلومات والبيانات عن كل ما يستجد في مجال فرص الاستثمار والتكاليف، والتمويل في الأراضي الفلسطينية، وتقديم النصح والإرشاد للمستثمرين من خلال وحدة دعم الاستثمار.
- توفير كل ما يحتاجه المستثمر لبدء العمل في الأراضي الفلسطينية والحصول على جميع التراخيص اللازمة من خلال النافذة الاستثمارية الموحدة في الهيئة، كما تقوم هذه النافذة بالتأكد من أن كافة الطلبات مستوفية لشروط الترخيص. ثم تحول الطلب إلى دائرة الحوافز.
- مساعدة المستثمرين بعد حصولهم على المنح والإعفاءات، وتقديم الخدمات لهم والمساعدة في حل أية مشكلة من الممكن أن تواجههم بعد البدء في عملهم في فلسطين، من خلال دائرة العناية بالاستثمار.
- مساعدة المستثمرين في حل أية مشكلة قانونية قد تواجههم

١. عقد حزمة الحوافز: عقد تمنح بموجبه الهيئة للمستثمر حوافز واعفاءات إضافية بناءً على قرار صادر عن مجلس الإدارة ومصادق عليه من مجلس الوزراء مقابل التزام المستثمر بتنفيذ مشروعه وفقاً للشروط الواردة في هذا العقد.

٢. تأكيد الاستثمار: الموافقة التي تصدرها الهيئة إلى أحد المستثمرين وفقاً لأحكام هذا القانون.

من خلال الدائرة القانونية في الهيئة.

- عقد مؤتمرات الاستثمار الداخلية والخارجية بهدف استقطاب المستثمرين إلى فلسطين. وذلك لتعريف المستثمرين الأجانب والفلسطينيين بالمعلومات الخاصة بالاستثمار والقوانين المتعلقة به وكيفية الحصول على الحوافز والإعفاءات الاستثمارية الممنوحة في القانون.

صلاحيات الهيئة

منح قانون تشجيع الاستثمار رقم ١ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته بالقرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١ العديد من الصلاحيات للهيئة، حتى تتمكن من القيام بالدور المنوط بها لتشجيع الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، ويمكن إجمال هذه الصلاحيات فيما يلي:

- يقع على عاتق الهيئة حسب المادة ٢١ حماية جميع المعلومات السرية [٣] باستثناء المعلومات التي يتم كشف النقاب عنها في سجل الاستثمار أو من خلال تسجيل المشاريع وفقا لهذا القانون. لا يجوز للهيئة أن تفشي المعلومات السرية إلى أية جهة أو مسئول حكومي أو شخص خاص دون الحصول على الموافقة الخطية من المستثمر، أو أمر من محكمة فلسطينية ذات اختصاص.
- منح الموافقة على إعفاءات الموجودات الثابتة أو قطع الغيار المستوردة للمشروع من الجمارك والضرائب حسب المادة ٢٢ من القانون. كما أن للهيئة وحسب المادة ٣٨ صلاحية الموافقة على بيع الموجودات الثابتة المعفاة أو التنازل عنها إلى مستثمر آخر مستفيد من أحكام هذا القانون.
- منح الحوافز التي نص عليها القانون في المادة ٢٣ من القانون والتي تمنح للمشروع الذي تتجاوز قيمة الاستثمار فيه ٢٥٠ ألف دولار، أو لمشاريع توظف على الأقل خمسة موظفين مهنيين محليين في مجال تكنولوجيا المعلومات أو أنظمة المعلومات والتكنولوجيا. وتصدر الهيئة قرارها بالموافقة أو الرفض على الاستثمار خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وإذا لم تصدر الهيئة قرارها برفض الطلب خلال هذه المدة يصبح المشروع مؤهلاً للتمتع بالمزايا المنصوص عليها في هذا القرار بقانون.
- إبرام عقد حوافز [٤] حسب المادة ٢٤ من القانون بحيث يمنح من خلاله المشروع حوافز وإعفاءات إضافية على أن تتم مصادقة مجلس الوزراء على هذا العقد، وفقاً لمجالات عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص العمل أو دفع عجلة التنمية.
- تمديد الإعفاءات حسب المادة ٢٤ وفقاً لمجالات عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص العمل أو دفع عجلة التنمية، إلى سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات ٤٠٪ ولا يدخل في النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني وتكون الهيئة هي الجهة المختصة بتحديد هذه النسبة.
- من صلاحيات الهيئة تأكيد الاستثمار كاستثمار مؤهل للحصول على الحوافز حسب المادة ٢٦ من القانون. كما يمكن للهيئة حسب المادة ٣٢ أن تلغي تأكيد الاستثمار إذا وجدت أثناء مراقبتها للمشاريع المستفيدة من الحوافز أن المستثمر زود الهيئة بمعلومات خاطئة حول الاستثمار المقترح. كما يجوز للهيئة وحسب المادة ٤١ إنهاء الموافقات الممنوحة للمشروع إذا وجدت في أي وقت كان أن المعلومات المقدمة لها سواء جزئياً أو كلياً، خاطئة أو مضللة.
- للهيئة حسب المادة ٣١ أن تمنح إعفاءات استثنائية للمشاريع التصديرية بشرط أن لا تقل نسبة الإنتاج المعد للتصدير عن ٣٠٪ من إجمالي إنتاجها وأن لا تزيد مدة الإعفاء الإضافية عن ٣ سنوات.
- للهيئة وحسب المادة ٣٥ صلاحية منح المشاريع السياحية والصحية والتعليمية إعفاءات إضافية من الجمارك والضرائب للمشتريات من الأثاث والمفروشات والأدوات والمعدات الكهربائية والإلكترونية واللوازم لغايات التحديث والتجديد مرة كل ٥ سنوات.
- يجوز للهيئة التنسيب لمجلس الوزراء وبعد موافقته إنهاء العمل بمبدأ منح حوافز (الإعفاءات من ضريبة الدخل) بعد سنتين من تاريخ العمل بالقرار بقانون، ولا يؤثر ذلك سلباً على الإعفاءات الممنوحة قبل هذا الإنهاء وتبقى سارية المفعول لحين انتهاء مدتها.
- إقرار المواد والنشاطات الترويجية الهادفة إلى استقطاب الاستثمار في فلسطين. وذلك حسب المادة ١٥/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.
- يحق لمجلس إدارة الهيئة إصدار ترخيص المشروع إذا لم تصدر الوزارت أو المؤسسات العامة قرارها المسبب حول هذا الترخيص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الترخيص لها. وذلك حسب المادة ١٢/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.

---

٣. عرف قانون تشجيع الاستثمار المعلومات السرية بأنها: جميع المعلومات التي تتلقاها الهيئة من أي مستثمر فيما يتعلق بأي تعامل بينه وبين الهيئة ولا يريد الكشف عنها عملاً بأحكام هذا القانون.

٤. عقد حزمة الحوافز: عقد تمنح بموجبه الهيئة للمستثمر حوافز وإعفاءات إضافية بناءً على قرار صادر عن مجلس الإدارة ومصادق عليه من مجلس الوزراء مقابل التزام المستثمر بتنفيذ مشروعه وفقاً للشروط الواردة في هذا العقد.

٣. الواقع المؤسسي لهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية

صدر أول قانون لتشجيع الاستثمار في فلسطين، وهو قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار، ثم صدر قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، والذي حل محل قانون الاستثمار لسنة ١٩٩٥. ثم تم تعديل قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ من خلال إصدار قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، ، وتم بموجبه إدخال بعض التعديلات غير الجوهرية على قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨. ثم صدر مؤخراً قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم ١ لسنة ١٩٩٨، وتم بموجبه إدخال تعديلات هامة على قانون تشجيع الاستثمار لسنة ٢٠٠٤. وهدفت هذه التعديلات إلى تشجيع الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، وتفعيل دور هيئة تشجيع الاستثمار.

وقد تم تأسيس هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية (PIPA: Palestinian Investment Promotion Agency) في العام ٢٠٠٠ بموجب المادة ١٢ من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، وتكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالأهلية القانونية الكاملة التي تكفل لها تحقيق وممارسة نشاطها وفقاً لأحكام القانون باعتبارها هيئة تنفيذية مستقلة تابعة لمجلس الوزراء.

أولاً- النظام المالي المطبق في الهيئة

لا يوجد في الهيئة نظام مالي خاص بها حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، حيث يتم تطبيق القوانين المالية والأنظمة ذات العلاقة بالشأن المالي التي تحكم عمل وزارات السلطة الفلسطينية.

- **الموازنة السنوية للهيئة**

تعتبر الموازنة السنوية للهيئة جزء من الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، حيث تقوم الهيئة بتقدير موازنتها السنوية وفقاً للإجراءات التي وردت في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

- **إيرادات الهيئة ونفقاتها**

تتكون الموارد المالية للهيئة حسب المادة ١٨ من قانون تشجيع الاستثمار مما يلي:

١. الرسوم المترتبة على منح تراخيص المشاريع.
٢. رسوم طوابع الإيرادات التي تدفع نتيجة التعامل في الاستثمار.
٣. الغرامات المالية التي تتحصل لها وفق أحكام القانون.
٤. المنح التي تقدمها الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية.

بالرغم من وضوح هذا النص، إلا أنه من الناحية العملية وحسبما أفادت مدير عام الشؤون المالية والإدارية فإنه لا يوجد أية إيرادات مالية للهيئة، ولم تقم بالتالي بتحويل أية مبالغ لوزارة المالية، فهي لا تتقاضى أية رسوم من المستثمرين. وهناك قرار من مجلس إدارة الهيئة بعدم استيفاء أية رسوم من المشاريع وذلك بسبب أن هذه المشاريع تدفع رسوم الترخيص إلى الوزارات ذات العلاقة.

كما لم تقم الهيئة بفرض أية غرامات مالية على أية مستثمر باستثناء مرة واحدة في تاريخ الهيئة حيث فرضت غرامة مالية بقيمة ٥ آلاف دينار على أحد المشاريع لتقديمه معلومات مضللة للهيئة. أما بخصوص المنح فقد حصلت على منحة لتمويل مؤتمر الاستثمار. وبالتالي، فإن علاقة الهيئة مع حساب الخزينة العامة هي في جانب النفقات فقط.

ثانياً- النظام الإداري في الهيئة

لا يوجد للهيئة نظام إداري خاص بها، وإنما تطبق القوانين ذات العلاقة التي تحكم عمل الوزارات في السلطة الفلسطينية.

- **موظفو الهيئة**

يتم تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته في كل ما يتعلق بموظفي الهيئة. وبموجب المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية فقد أنشأت الهيئة وحدة لشؤون الموظفين، لوضع السياسات الخاصة بالموظفين، كما أنه تم تصنيف وظائف العاملين في الهيئة وفقاً للمادة ٩ من القانون.

وتحدد الاحتياجات الوظيفية سنوياً بما لا يزيد عن شهر تشرين الأول من كل عام، وبالإجراءات التي وردت في القانون، حيث يتم اختيار الموظفين بموافقة ديوان الموظفين العام ووزارة المالية. إضافة إلى ذلك ينظم القانون عمل الموظفين خارج أوقات الدوام الرسمي.

وتحدد رواتب الموظفين بناء على المادة ٥١ من القانون، ويتم تقييم أداء الموظفين بموجب اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

- **اجتماعات مجلس الإدارة**

تقوم إدارة الهيئة بعمل توثيق وأرشفة لاجتماعات مجلس الإدارة، ويوقع عليها الحاضرين من أعضاء المجلس. ولكن بالمقابل لا يتم عقد الاجتماعات الدورية بشكل شهري.

عرف القانون المستثمر بأنه أي شخص طبيعي أو اعتباري يستثمر أو سبق لهط أن استثمر في فلسطين بموجب أحكام هذا القانون أو القوانين السابقة. وكما عرف القانون المشروع على أنه أي كيان مؤسس ومسجل حسب الأصول وفقًا لأحكام هذا القانون بقصد الربح بما في ذلك أية شركة أو فرع أو ائتمان أو شراكة أو ملكية فردية أو غيرها من المؤسسات.

بإمكان أي مشروع أن يستفيد من إعفاء الموجودات الثابتة بما فيها المشاريع الصغيرة والمتوسطة ولكن بشرط أن يكون هذا المشروع مسجلا حسب الأصول، كما ورد في تعريف المشروع في القانون.

تمنح المشاريع التي تقرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون، الحوافز والإعفاءات وفقاً للآتي:

- أي استثمار قيمته من ٢٥٠ ألف دولار إلى أقل من مليون دولار أمريكي يمنح إعفاء من ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة ٧ سنوات تبدأ من بداية السنة المالية الأولى التي تلي سنة بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط.
- أي استثمار قيمته من مليون دولار إلى ٥ ملايين دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة ٩ سنوات تبدأ من بداية السنة المالية الأولى التي تلي سنة بداية الانتاج أو مزاولة النشاط.
- أي استثمار قيمته ٥ ملايين دولار فما فوق يمنح إعفاء عن ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة ١١ سنة تبدأ من بداية السنة الأولى التي تلي سنة بداية لإنتاج أو مزاولة النشاط.

يجوز لمجلس الإدارة بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ووفقاً لمجالات عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص العمل أو دفع عجلة التنمية، إبرام عقد حوافز يمنح من خلاله هذا المشروع حوافز وإعفاءات إضافية على أن تتم مصادقة مجلس الوزراء على هذا العقد، وتمديد مدة الإعفاء للمشروعات إلى سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات ٤٠٪ ولا يدخل في النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني وتكون الهيئة هي الجهة المختصة بتحديد هذه النسبة.

يجوز بقرار من مجلس الوزراء وبناءً على تنسيب مجلس إدارة الهيئة، إنهاء العمل بمبدأ منح حوافز (الإعفاءات من ضريبة الدخل المنصوص عليها في هذا القانون) بعد سنتين من تاريخ العمل بهذا القرار بقانون، ولا يؤثر ذلك سلباً على الإعفاءات الممنوحة قبل هذا الإنهاء وتبقى سارية المفعول لحين انتهاء مدتها.

يبين الجدول ١ أنه وبناء على البيانات المتوفرة من هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية فقد استفاد من قانون تشجيع الاستثمار ٥٩٣ مشروعاً منذ العام ١٩٩٥ وحتى نهاية العام ٢٠١١. من ناحية أخرى يتبين من الجدول أن نحو ثلاثة أرباع المشاريع الحاصلة على الحوافز والإعفاءات في القطاع الصناعي، ونحو ١٥٪ في قطاع السياحة، و١١٪ في قطاع الخدمات، وأن النسبة الأقل هي في قطاع الزراعة إذ بلغت ٢,٢٪ فقط.

جدول ١ : عدد المشاريع الاستثمارية المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار وتوزيعها حسب القطاعات في الفترة ١٩٩٥-٢٠١١

عدد المشاريع حسب القطاع / السنة	صناعي	زراعي	سياحي	خدمات	المجموع
من ١٩٩٥-١٩٩٧	٩٣	----	١٧	١٠	١٢٠
١٩٩٨-٢٠٠٦	٢٠٩	٣	٢٥	٣٦	٢٧٣
٢٠٠٧	١٠	٣	١	٤	١٨
٢٠٠٨	١٨	١	٣	٣	٢٥
٢٠٠٩	١٩	٢	١	٢	٢٤
٢٠١٠	٢١	----	٤	٣	٢٨
٢٠١١	٦٩	٤	٢٤	٨	١٠٥
مجموع المشاريع حسب القطاع	٤٣٩	١٣	٨٨	٦٦	٥٩٣

المصدر: هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية، ٢٠١٢. بيانات غير منشورة.

٤. فحص وتحليل بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية

يعرض هذا الجزء من التقرير مدى التزام هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، وتعتمد النتائج الواردة فيه على تحليل المعلومات التي تم جمعها.

أولا: بيئة النزاهة:

هناك بعض المؤشرات الهامة، التي يعد التزام هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بها، دلالة على التزام الهيئة بقيم النزاهة، أهمها:

الأنظمة والإجراءات الداخلية والتشريعات الناظمة لعمل الهيئة:

مدى تمتع هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بصفة الشخصية الاعتبارية المستقلة:

من الناحية العملية لا تعمل الهيئة باستقلال مالي أو إداري على الرغم من نص المادة ١٢ من قانون تشجيع الاستثمار التي أكدت على تمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية المستقلة.

فمن الناحية المالية فإن المادة ١٩ من قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ أوجبت على الهيئة أن تورد جميع مدخولاتها وإيراداتها إلى حساب خاص بوزارة المالية يتبع حساب الخزينة العام، وتخصص جميع نفقات الهيئة من الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية؛ وهذا يعني أن الهيئة لا تتمتع بالاستقلال المالي بحيث يكون لها موازنة مستقلة تستخدم من خلالها مواردها الذاتية لتمويل نفقاتها؛ وإنما تتبع الهيئة في إجراءات الصرف النظام المالي المطبق في الوزارات ولا تستطيع الهيئة صرف أية نفقة دون المرور بالإجراءات البيروقراطية كاملة؛ كما يعمل مراقب من وزارة المالية بصفة دائمة في الهيئة لمراقبة كافة الحركات المالية.

ولا تتمتع الهيئة بالاستقلال الإداري أيضاً؛ إذ يخضع جميع موظفي الهيئة لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥؛ حيث لا يوجد لدى الهيئة نظام خاص بموظفيها حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، وإنما تطبق قانون الخدمة المدنية في كل ما يتعلق بالموظفين من حيث سياسة التوظيف، ومعايير اختيار لجان مقابلات التوظيف، والترقية والشروط والمؤهلات والرواتب والمكافآت والترقيات، وكذلك عمل الموظفين بأجر أو بدون أجر خارج أوقات الدوام الرسمي.

ونظراً للخضوع التام من قبل الهيئة فيما يتعلق بالموظفين فقد أوصت استراتيجية الهيئة بضرورة التحرر من قانون الخدمة المدنية، وأن يضع مجلس الإدارة سلم رواتب وأجور وسياسات موارد بشرية أخرى، وتعديل قانون تشجيع الاستثمار ليتلائم مع ذلك. وهو ما تم في القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١ حيث أوكل مهمة إعداد الأنظمة المالية والإدارية لمجلس إدارة الهيئة، وقد قام مجلس الإدارة منذ بضعة شهور بتشكيل ١٢ لجنة لوضع الأنظمة المختلفة للهيئة، بما فيها النظام المالي ونظام للرسوم وغيرها.

كما أن الانقسام السياسي قد عمل على وجود هيئة في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة تعملان بشكل منفصل.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ قد جعل من مهام مجلس الإدارة حسب المادة ١٩/١٥ منه العمل على «إقرار أنظمة الموظفين والعاملين في الهيئة، وتحديد الهيكل التنظيمي لها وفق قانون الخدمة المدنية" ولم يقم مجلس الإدارة بإعداد هذه الأنظمة. في حين أكد التعديل الذي صدر قراراً بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١ على هذه المهمة وأضاف إليها الأنظمة المالية الخاصة بالهيئة كما جاء في المادة ٤/١٥ حيث نصت على: "إقرار الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة والأنظمة الإدارية والمالية الخاصة بموظفي الهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها". وهو ما لم يعده مجلس الإدارة حتى تاريخه، ولكن تم تشكيل لجان من مجلس الإدارة لإعداد هذه الأنظمة كما سبق ذكره. أما بالنسبة للهيكل الوظيفي فهناك هيكلية مقرة من مجلس الإدارة ومصادق عليها من مجلس الوزراء كما أشار الرئيس التنفيذي للهيئة.

هناك غموض وعدم وضوح لمفهوم الشخصية الاعتبارية المستقلة، فليس هناك نظام مالي وإداري مستقل للهيئة حيث يتم تطبيق الأنظمة التي تعمل بها وزارات السلطة المختلفة. ويتم التعامل مع الهيئة على أنها تابعة لوزارة الاقتصاد الوطني، ويتم الحديث عن الهيئة أمام مجلس الوزراء ضمن إنجازات الوزارة، ولا يقدم الوزير تقريراً منفصلاً للهيئة بصفته يرأس مجلس إدارتها.

مدونة سلوك العاملين

تبنت الهيئة مبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام بحكم أن كافة الموظفين ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية كما سبق ذكره. وقد قامت الهيئة بطباعة هذه المدونة ووزعتها على الموظفين، كما تم إرسال عدد من الموظفين لدورات تدريبية في ديوان الرقابة المالية والإدارية.

إقرار الذمة المالية لمسؤولي الهيئة:

تم الالتزام بتقديم إقرار الذمة المالية بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد من قبل كافة أعضاء مجلس الإدارة الذين يمثلون الوزارات المختلفة ومن قبل موظفي الهيئة بمنصب مدير فأعلى. تعليمات تلقي الهدايا:

لا يوجد تعليمات لتسجيل الهدايا لدى الهيئة. ولكن هناك تعميم من الرئيس التنفيذي منذ العام ٢٠٠٠ بعدم تلقي أية هدايا من قبل موظفي الهيئة.

تعليمات منع تضارب المصالح

على الرغم من أن وجود ممثلين عن القطاع الخاص يخلق حالة من الانسجام والشراكة بين القطاعين العام والخاص في صياغة السياسات والبرامج المختلفة، إلا أن ذلك يخلق أيضاً حالة من تضارب المصالح تتطلب وجود نظام فعال لمنع تضارب المصالح، وهو ما لم تفعله الهيئة حتى تاريخه.

حيث لا يوجد تعليمات لمنع تضارب المصالح لدى الهيئة سواء فيما يخص علاقة أعضاء مجلس الإدارة بالقطاع الخاص، أو الموظفين العاملين في الهيئة أو أعضاء المجلس التنفيذي. وليس هناك أية تعليمات تلزم كبار المسئولين العموميين بالإفصاح عن أية استثمارات أو علاقة بالقطاع الخاص.

وهناك قرار صادر عن مجلس الإدارة يمنع بموجبه أي عضو مجلس إدارة من حضور الجلسة التي تناقش موضوع منح حوافز أو إعفاءات لأي مشروع له صلة به. أما على مستوى أعضاء مجلس الإدارة فبعضهم لا يعلم إن كان يوجد أم لا، وبعضهم يرى أنه لم يطرح للنقاش في أية جلسة لمجلس الإدارة.

إبلاغ الموظفين عن ممارسات الفساد:

أشار الرئيس التنفيذي إلى وجود تعليمات واضحة ومنشورة لموظفي الهيئة لآلية الإبلاغ عن أية حالة فساد داخل الهيئة.

مدقق الحسابات القانوني

لم يتم تعيين مدقق حسابات قانوني للهيئة حتى تاريخ كتابة هذا التقرير، على الرغم من وضوح نص المادة ٢٠ من قانون تشجيع الاستثمار[٥] بهذا الشأن. ولكن في حالة أن الهيئة تدير أي حساب فإنها تعين له مدقق حسابات قانوني فقد تم مثلاً تعيين مدقق حسابات قانوني لمؤتمر الاستثمار. وقد نبه ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى هذه المخالفة في تدقيقه لأعمال الهيئة في العامين ٢٠٠٩ و٢٠١١، وأوصى الديوان في تقريريه بضرورة قيام مجلس الإدارة بتعيين مدقق حسابات قانوني أو أكثر للقيام بمراقبة حسابات الهيئة، ورفع التقارير إلى مجلس الإدارة.

يرى الرئيس التنفيذي وبعض أعضاء مجلس الإدارة أنه في وضع الهيئة الحالي من حيث عدم وجود استقلالية مالية وإدارية لا داع لتعيين مدقق حسابات؛ حيث أن نص المادة ١٩ السابق ذكرها (والتي يتم بموجبها تحويل كافة إيرادات الهيئة إلى حساب الخزينة العام، وصرف كافة نفقاتها من الموازنة العامة) يلغي نص المادة ٢٠ من القانون. إضافة إلى ذلك هناك قرار من مجلس الإدارة صدر في العام ٢٠٠٠ بعدم فرض رسوم وإيرادات على التعامل بالاستثمار ونسب إلى مجلس الوزراء، والاكتفاء بالرسوم التي تدفع لدى جهات الترخيص من بلديات أو وزارات ذات اختصاص أو عند تسجيل الشركات، وبالتالي عدم تعيين مدقق حسابات؛ حيث أن تعيين مدقق حسابات خارجي لن يغني عن تدقيق وزارة المالية، وأن الإنفاق على ذلك سيكون بلا جدوى. ولكن في حالة تم إعداد أنظمة إدارية ومالية خاصة بالهيئة كما نصت المادة ١٥/٤ في هذه الحالة يصبح من الضرورة تعيين مدقق حسابات قانوني.

تعيين المدير التنفيذي

تم تعيين المدير التنفيذي الحالي للهيئة منذ العام ٢٠٠٠ بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، وليس من قبل مجلس الوزراء حيث استحدث منصب رئيس الوزراء في العام ٢٠٠٣. وتجدر الإشارة إلى أن هناك إشكالية قانونية في تعيين رؤساء المؤسسات العامة بشكل عام[٦] بما في ذلك تعيين الرئيس التنفيذي للهيئة؛ إذ يعد تعيينه مخالفاً للمادة ١/١٧ التي نصت على: «يكون للهيئة رئيساً تنفيذياً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الإدارة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا النص ينسجم مع المادة ٦٩ من القانون الأساسي التي منحت الصلاحية لمجلس الوزراء في إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات وتعيين رؤسائها وفقا لأحكام القانون». وانسجاماً مع ذلك فقد أعيد تنسيب الرئيس التنفيذي من قبل مجلس الإدارة إلى مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٤.

لم يحدد قانون تشجيع الاستثمار مدة بقاء الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار، ولذلك بقي المدير التنفيذي في منصبه منذ تأسيس الهيئة قبل نحو ١٢ عاماً. ويرى العديد من أعضاء مجلس الإدارة أنه لا بد أن يحدد القانون فترة البقاء في رئاسة الهيئة كأن تكون ٤ سنوات مثلاً كما هو الحال في العديد من المؤسسات مثل المادة ٥ من قانون هيئة سوق رأس المال، والمادة ١٥ من قانون سلطة النقد الفلسطينية. ويرى الرئيس التنفيذي أن المشرع قد استعاض عن تحديد مدة بقاء الرئيس التنفيذي في منصبه، بأن ترك حرية الاختيار لمجلس الإدارة الذي يملك صلاحية إقالة الرئيس التنفيذي وتعيين بديل عنه في أي وقت.

مكافآت أعضاء مجلس الإدارة:

أكد الرئيس التنفيذي وجميع من تم مقابلتهم من أعضاء مجلس الإدارة أنه لا يتم صرف أية مكافآت لأعضاء مجلس الإدارة. كما أنه لم يرد ذكرها في القانون.

ثانيا: بيئة المساءلة

هناك العديد من المؤشرات الهامة التي يجب الالتزام بها من قبل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية، لكي تحقق الالتزام بمبادئ المساءلة، ومن أهم هذه المؤشرات:

٥. نصت المادة ٢٠ من قانون تشجيع الاستثمار على أنه:» أ) يكون للهيئة مراقب حسابات أو أكثر من المحاسبين القانونين يعينهم مجلس الإدارة ويعهد إليهم بمراقبة الحسابات. ب) لمراقب الحسابات الحق في الاطلاع على جميع دفاتر الهيئة وسجلاتها ومستنداتها، وفي طلب البيانات التي يرى ضرورة الحصول عليها لأداء واجبه، وله أن يتحقق من موجودات الهيئة والتزاماتها. ج) يرفع مراقب الحسابات تقريره السنوي إلى مجلس الإدارة والذي بدوره يرفعه إلى مجلس الوزراء".

٦. لمزيد من التفاصيل أنظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠١٢. النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية الجزء الثاني تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية. سلسلة تقارير (٥٤). رام الله-فلسطين.

١. التقارير التي يجب إعدادها من قبل الهيئة:

تقوم الهيئة برفع تقارير ربع سنوية عن نشاطات الهيئة إلى مجلس الوزراء، كما تقوم بتقديم تقارير أخرى إلى وزارة المالية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، وهي:

ترسل شهرياً إلى وزارة المالية ميزان المراجعة ومجاميع الأرصدة من دفتر الأستاذ العام للحركة الشهرية وحسابات الموازنة وأرصدة الأصول والخصوم.

تقرير خاص بجميع الالتزامات وأرصدة السلف المفتوحة والمدورة كما هي في ١٢/٣١ من كل عام.

بيان تفصيلي بالإنفاق الشهري الفعلي من المخصصات المعتمدة وفق نماذج وزارة المالية.

٢. التقرير السنوي:

نصت المادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار على: «تقييم أداء الهيئة وإعداد تقرير سنوي حول أنشطة الهيئة وبياناتها المالية ورفعه إلى مجلس الوزراء». وهو ما لم تقم به الهيئة منذ تأسيسها مما يعد مخالفة صريحة للقانون. وقد برر الرئيس التنفيذي للهيئة ذلك بأنه لا داع لإصدار تقرير سنوي طالما أن هناك تقارير ربع سنوية وسنوية ترسل إلى مجلس الوزراء، وتكون تقارير الهيئة جزء من التقرير الذي تصدره الحكومة بإنجازاتها المختلفة.

ويرى بعض أعضاء مجلس الإدارة أنه من الضروري أن تصدر الهيئة تقريراً سنوياً يوضح إنجازاتها خلال العام. زد على ذلك فإن نشر تقرير سنوي يعرض نشاطات الهيئة وإنجازاتها عن كل سنة بالتفصيل، يعتبر من أفضل ممارسات هيئات تشجيع الاستثمار كما بينت مؤسسة التمويل الدولية.

٣. نظام الرقابة / التدقيق الداخلي:

هناك مدقق داخلي في الهيئة ويرفع تقاريره إلى الرئيس التنفيذي، وهذا يحد من الدور الرئيس للمدقق الداخلي؛ حيث أن من المفروض أن تكون تبعيته لمجلس الإدارة.

٤. التقييم الذاتي الدوري، وإعداد تقارير من قبل مجلس الإدارة عن أعماله وقراراته:

يرى الرئيس التنفيذي أنه يتم عمل تقييم ذاتي دوري لنشاطات مجلس الإدارة. ولكن العديد من أعضاء مجلس الإدارة يرون أنه لم يتم ذلك سابقاً، وأنه من الضرورة القيام بعملية التقييم هذه لزيادة فاعلية مجلس الإدارة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدم القيام بعملية التقييم الذاتي يعد مخالفة للمادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار، مما يتطلب إعادة النظر في هذا الأمر من قبل مجلس الإدارة.

٥. مدى تجاوب الهيئة مع ملاحظات كل من مجلس الوزراء، وديوان الرقابة المالية والإدارية:

تقوم الإدارة التنفيذية بالرد على تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتبرر بعض المخالفات أو النتائج التي ترد في التقرير. في حين يعتقد العديد من أعضاء مجلس الإدارة أن هذا الأمر هو من مهمة الإدارة التنفيذية وأقر بعضهم بأنه لم يطلع على تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية. ويرى بعض الأعضاء الآخرين أنهم على اطلاع ودراية بتقارير الديوان.

٦. آليات التعامل مع الشكاوى والاعتراضات من قبل المواطنين والمستثمرين:

يوجد صندوق للشكاوى في الهيئة لاستقبال أية مقترحات أو شكاوى من المواطنين أو المستثمرين، ويقوم المستشار القانوني في الهيئة بمتابعة هذه الشكاوى والاعتراضات. وقد يقوم مجلس الإدارة نفسه بمناقشة بعض الاعتراضات أو الشكاوى، والرد عليها.

ثالثا: الشفافية

هناك العديد من المؤشرات الهامة التي يعد الالتزام بها من قبل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية دلالة على مدى التزام الهيئة بمبادئ الشفافية، وهي:

١. سجل الاستثمار

يقوم مجلس الإدارة بإنشاء سجل الاستثمار والاحتفاظ به، حسب المادة ١٠/١٥ من القانون، حيث أنه يصدر عن الهيئة شهادة برقم معين لكل مشروع حاصل على حوافز بموجب القانون.

٢. الموقع الإلكتروني للهيئة:

يوجد موقع إلكتروني للهيئة، وبإمكان أي مستثمر أن يعمل تنزيل لنماذج الحصول على الحوافز والإعفاءات، كما يشمل الموقع على تعريف بالأراضي الفلسطينية ومناخها وسكانها، ونبذة عن الاقتصاد الفلسطيني، إضافة إلى وجود كم كبير من المعلومات والبيانات على الموقع الإلكتروني. وهناك بعض الانتقادات الهامة للموقع الإلكتروني حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، تجعل منه أداة غير فعالة لتشجيع الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، وأهم هذه الانتقادات:

- أن الموقع باللغة الإنجليزية فقط، ولا يوجد خيار للغة العربية باستثناء نماذج الإعفاءات والحوافز، ومؤتمر فلسطين للاستثمار حيث بإمكان تصفحهما باللغة العربية.
- يحوي الموقع على نبذة قديمة عن الاقتصاد الفلسطيني، حيث أن البيانات الواردة فيه تتكلم عن العام ٢٠٠٩، وكذلك ما يتعلق بتطورات بورصة فلسطين حيث أن أحدث معلومات هي لشهر ٢٠٠٩/٥. ومن نافلة القول أن المعلومات الحديثة هي عنصر مهم جداً لأي مستثمر، ولذلك يجدر إعادة النظر في تفعيل الموقع الإلكتروني من قبل الهيئة.

- لم يواكب الموقع الإلكتروني التطورات القانونية في الأراضي الفلسطينية، حيث يتكلم الموقع الإلكتروني عن قانون المصارف للعام ٢٠٠٢ مثلا.
- لا يوجد شريط إخباري يوضح نشاطات الهيئة المختلفة.
- لا يوجد بيانات عن عدد المشاريع التي تحصل على إعفاءات وحوافز، والقطاعات التي تعمل فيها هذه المشاريع.
- لا يوجد أية قصص عن مشاريع ناجحة حصلت على إعفاءات بموجب القانون.

٣. حماية سرية المعلومات:

يوجد تعليمات مكتوبة لدى الهيئة للمحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بالمشاريع الحاصلة على الحوافز والإعفاءات، والتي أكدت عليها المادة ٢١ من قانون تشجيع الاستثمار. بل أن المستثمر نفسه يتقدم بطلب خطي إذا أراد الحصول على أية معلومات توجد في ملفه، ولا تعطى أية معلومة لغير المستثمر.

٤. نشر التقارير المالية، والتقارير الدورية حول نشاطات الهيئة:

لا تقوم الهيئة بنشر أية تقارير حول أوضاعها المالية أو إنجازاتها، أو تقارير دورية عن نشاطاتها. وإنما تكتفي الهيئة برفع تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء حول أوضاعها ونشاطاتها المختلفة.

٥. عقد اجتماعات أو لقاءات توعوية:

يعتقد العديد من أعضاء مجلس الإدارة أن عقد هذه الاجتماعات أو اللقاءات هي من مهمة الرئيس التنفيذي للهيئة.

٦. توريد الخدمات والمشتريات:

ليس هناك نظام خاص بالهيئة فيما يخص الخدمات والمشتريات، وإنما تطبق قانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٨ بشان اللوازم العامة.

٥. النتائج والتوصيات

يعرض هذا الجزء أهم النتائج التي توصل إليها الباحث، وأهم ما يقترحه التقرير من توصيات عملية علها تساعد في تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية.

٥. ١ النتائج

فيما يلي أهم النتائج التي توصل إليها التقرير:

١. أعطى قانون تشجيع الاستثمار صلاحيات واسعة وكبيرة للهيئة في منح الإعفاءات والحوافز أو إلغائها؛ مما يثير العديد من الأسئلة والتخوف من مدى نجاعة الرقابة.

٢. مدى التزام هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بقيم النزاهة:

- لا تتمتع الهيئة بأي استقلال مالي أو إداري؛ فمن الناحية المالية تورد جميع مدخولاتها وإيراداتها إلى حساب خاص بوزارة المالية يتبع حساب الخزينة العام، وتخصص جميع نفقات الهيئة من الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية. ولا تتمتع الهيئة بالاستقلال الإداري أيضاً؛ إذ يخضع جميع موظفي الهيئة لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥.
- إن عدم استقلالية الهيئة يؤثر سلباً على مدى ممارسة الهيئة لمهامها وواجباتها بشكل فعّال تجاه تشجيع الاستثمار من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم الاستقلالية يقلل من وجود نظام نزاهة محكم لدى الهيئة؛ حيث أن استقلالية الهيئة تضعها أمام مسؤولياتها وتفعيل الدور المنوط بأعضاء مجلس الإدارة.
- لا يوجد لدى الهيئة أية إجراءات ولوائح تنظم عملية استخدام ممتلكات الهيئة.
- لم يقم مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بإقرار الهيكل التنظيمي والوظيفي للهيئة والأنظمة الإدارية والمالية الخاصة بموظفي الهيئة؛ مما يحد من قدرة الهيئة على استقطاب الكفاءات والكوادر التي تمكنها من القيام بأعمالها وتطوير أدائها.
- هناك غموض وعدم وضوح لمفهوم الشخصية الاعتبارية المستقلة لدى أعضاء مجلس الإدارة، واختلاف في وجهات النظر حول مدى استقلالية الهيئة.
- تبنت الهيئة مبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام، وقامت بطباعة هذه المدونة ووزعتها على الموظفين، كما تم إرسال عدد من الموظفين لدورات تدريبية في ديون الرقابة المالية والإدارية.
- لا يوجد تعليمات لتلقي الهدايا لدى الهيئة.
- لا يوجد تعليمات لمنع تضارب المصالح لدى الهيئة سواء فيما يخص علاقة أعضاء مجلس الإدارة بالقطاع الخاص، أو الموظفين العاملين في الهيئة أو أعضاء المجلس التنفيذي. وليس هناك أية تعليمات تلزم كبار المسئولين العموميين بالإفصاح عن أية استثمارات أو علاقة بالقطاع الخاص.
- يوجد تعليمات واضحة ومنشورة لموظفي الهيئة لآلية الإبلاغ عن أية حالة فساد داخل الهيئة.
- لم يحدد قانون تشجيع الاستثمار مدة بقاء الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار، ولذلك بقي الرئيس الحالي في منصبه منذ ١٢ عاماً.
- إن وجود ممثلين عن القطاع الخاص يخلق أيضاً حالة من تضارب المصالح تتطلب وجود نظام فعال لمنع تضارب المصالح، وهو ما لم تفعله الهيئة حتى تاريخه.

هناك العديد من المخالفات الصريحة للمادة ١٥ من القانون، أو تعطيل للعديد من صلاحيات مجلس الإدارة، وأهمها:

- لا يتم عقد الاجتماعات الدورية بشكل شهري؛ مما يعد مخالفة صريحة لنص المادة ١٦ من القانون.
- لم يقم مجلس الإدارة بإصدار دليل فرص الاستثمار وتحديثه سنوياً، مخالفاً بذلك نص المادة ٩/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار. ولم يصدر هذا الدليل في تاريخ الهيئة سوى ٣ مرات منذ تأسيس الهيئة. وبررت الهيئة عدم إصداره سنوياً بسبب عدم توفر التمويل اللازم لإصداره.
- لم يقم مجلس الإدارة بإعداد هيكل وظيفي للهيئة والأنظمة الإدارية والمالية، مما يعد مخالفة للمادة ٤/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.

٣. المساءلة:

- تقوم الهيئة برفع تقارير ربع سنوية عن نشاطات الهيئة إلى مجلس الوزراء، كما تقوم بتقديم تقارير أخرى إلى وزارة المالية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- لم تقم الهيئة منذ تأسيسها بإعداد تقرير سنوي حول أنشطة الهيئة وبياناتها المالية ورفعه إلى مجلس الوزراء.

وهو ممـا يعد مخالفة صريحة للمـادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.

- يوجـد مدقق داخلي في الهيئة ويرفع تقاريره إلى الرئيس التنفيذي وليس إلى مجلس الإدارة.
- لم يقـم مجلـس الإدارة بعمـل التقييم الذاتـي، مما يعد مخالفة للمادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.
- تقـوم الإدارة التنفيذية بالرد علـى تقارير ديوان الرقابة الماليـة والإدارية، وتبرر بعض المخالفـات أو النتائج التي ترد في التقرير.
- يوجـد صنـدوق للشـكاوى في الهيئـة لاستقبـال أيـة مقترحـات أو شـكاوى مـن المواطنـين أو المستثمريـن، ويقوم المستشار القانوني في الهيئة بمتابعة هذه الشكاوى والاعتراضات. وقد يقوم مجلـس الإدارة نفسه بمناقشة بعض الاعتراضات أو الشكاوى، والرد عليها.

٤. الشفافية:

- يقوم مجلس الإدارة بإنشـاء سجل الاستثمار والاحتفاظ به، حسب المادة ١٠/١٥ من القانون، حيث أنه يصدر عن الهيئة شهادة برقم معين لكل مشروع حاصل على حوافز بموجب القانون.
- يوجـد موقع إلكـتروني للهيئة، وهناك بعض الانتقادات الهامـة للموقـع الإلكتروني، تجعـل منه أداة غـير فعالة لتشجيـع الاستثمار في الأراضـي الفلسطينية، وأهم هذه الانتقادات:
  - أن الموقـع باللغـة الإنجليزية فقـط، ولا يوجد خيار للغة العربية باستثناء نمـاذج الإعفاءات والحوافز، ومؤتمر فلسطين للاستثمار حيث بإمكان تصفحهما باللغة العربية.
  - يحـوي الموقـع علـى نبـذة قديمـة عـن الاقتصـاد الفلسطينـي، حيـث أن البيانات الـواردة فيه تتكلم عن العـام ٢٠٠٩، وكذلك ما يتعلق بتطورات بورصة فلسطـين حيـث أن أحـدث معلومـات هـي لشهـر ٢٠٠٩/٥. ومـن نافلـة القـول أن المعلومات الحديثة هي عنصـر مهم جـداً لأي مستثمـر، ولذلك يجدر إعـادة النظـر في تفعيـل الموقع الإلكـتروني من قبل الهيئة.
  - لم يواكـب الموقع الإلكتروني التطـورات القانونية في الأراضي الفلسطينية، حيث يتكلم الموقع الإلكتروني عن قانون المصارف للعام ٢٠٠٢ مثلا.
  - لا يوجـد شريـط إخبـاري يوضـح نشاطـات الهيئة المختلفة.
  - لا يوجد بيانات عن عـدد المشاريع التي تحصل على إعفاءات وحوافـز، والقطاعات التي تعمل فيها هذه المشاريع.
  - لا يوجـد أية قصص عـن مشاريـع ناجحة حصلت على إعفاءات بموجب القانون.
- يوجـد تعليمات مكتوبة لـدى الهيئة للمحافظة على سرية المعلومـات المتعلقـة بالمشاريـع الحاصلـة علـى الحوافز والإعفـاءات، والتـي أكـدت عليهـا المادة ٢١ مـن قانون تشجيع الاستثمار.
- لا تقـوم الهيئة بنشر أية تقارير حـول أوضاعها المالية أو إنجازاتها، أو تقارير دورية عـن نشاطاتها. وإنما تكتفي الهيئـة برفع تقارير ربع سنويـة إلى مجلس الوزراء حول أوضاعها ونشاطاتها المختلفة.
- ليـس هناك نظـام خاص بالهيئة فيمـا يخص الخدمات والمشتريـات، وإنما تطبق قانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٨ بشان اللوازم العامة.

٥. ٢ التوصيات

علـى ضـوء النتائج أعلاه فيمـا يلي أهم التوصيـات التي يقترحها التقرير:

١. مـا يتعلـق بمدى التـزام هيئـة تشجيـع الاستثمار الفلسطينية بقيم النزاهة:

يتوجـب علـى مجلـس إدارة هيئة تشجيـع الاستثمـار الفلسطينية تنفيذاً لالتزام الهيئة بقيم النزاهة القيام بما يلي:

- الإسـراع في إعداد هيـكل وظيفـي للهيئة والأنظمـة الإدارية والمالية.
- الإسـراع في إعداد الأنظمـة المختلفة التي نصـ عليها قانون تشجيـع الاستثمـار، لأن مـن شأنها المساعـدة في عمل الهيئة وتحفز دورها بشكل أكبر.
- وضع تعليمات لتلقي الهدايا لدى الهيئة.
- وضـع تعليمات لمنع تضـارب المصالح لدى الهيئـة سواء فيما يخصـ علاقـة أعضاء مجلـس الإدارة بالقطـاع الخاص، أو الموظفين العاملين في الهيئة أو أعضاء المجلس التنفيذي.
- رفع توصية لتعديل قانون تشجيع الاستثمار بحيث يحدد فترة بقـاء الرئيس التنفيذي في منصبـه، وأن يتم التعيين من قبل مجلس الوزراء وليس من قبل رئيس السلطة الفلسطينية.
- عقـد الاجتماعات الدورية بشكل شهري؛ وفقاً لنص المادة ١٦ من القانون.
- إصدار دليل فرص الاستثمار وتحديثه سنوياً، تطبيقاً للمادة ٩/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.

إضافة إلى ذلك يتطلب من مجلس الوزراء بصفته الجهة المرجعية للهيئة القيام بما يلي:

- ضرورة منح الهيئة استقلالية أكبر سواء فيما يخص الجوانب المالية أو الإدارية؛ بحيث يصبح لها مواردها الذاتية، وحرية التصرف المالي. ومنحها الاستقلال الإداري بحيث يصبح تعيين الموظفين وفقاً لسياسات يضعها مجلس الإدارة.
- توفير التمويل اللازم للهيئة حتى تتمكن من الالتزام بالإصدارات المختلفة مثل دليل فرص الاستثمار والتقرير السنوي وغيرها.
- تفعيل مجلس إدارة الهيئة للقيام للالتزام وممارسة مهامه وصلاحياته التي نص عليها القانون.
- وضع المعايير والضوابط المتعلقة بصلاحيات الهيئة الواسعة والكبيرة في منح الإعفاءات والحوافز أو إلغائها، بحيث تتمكن الهيئة من استخدام هذه الصلاحيات لتحفيز الاستثمار وتحسين المناخ الاستثماري في فلسطين.

٢. ما يتعلق بنظم المساءلة:

- أن يعمل مجلس إدارة الهيئة على ما يلي:
  - إعداد تقرير سنوي حول أنشطة الهيئة وبياناتها المالية ورفعه إلى مجلس الوزراء، تطبيقاً للمادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.
  - عمل التقييم الذاتي، تطبيقاً للمادة ٧/١٥ من قانون تشجيع الاستثمار.
- أن يعمل مجلس الوزراء على ما يلي:
  - أن تصبح تبعية المدقق الداخلي في الهيئة إلى مجلس الإدارة وليس إلى الرئيس التنفيذي.
  - متابعة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، خاصة للمخالفات المتكررة من قبل الهيئة.

٣. ما يتعلق بمبادئ الشفافية:

- يقع على عاتق الإدارة التنفيذية:
  - تفعيل الموقع الإلكتروني للهيئة، وتحديث البيانات الموجودة به سواء ما يتعلق بالاقتصاد الفلسطيني، أو القوانين المطبقة أو المعدلة، وأن تضاف اللغة العربية لتصفح الموقع، ووضع شريط إخباري يوضح نشاطات الهيئة المختلفة، والأخبار التي تهم المستثمرين، ونشر بيانات عن عدد المشاريع التي تحصل على إعفاءات وحوافز، والقطاعات التي تعمل فيها هذه المشاريع. ونشر قصص عن مشاريع ناجحة حصلت على إعفاءات بموجب القانون.
  - تفعيل الجوانب الإعلامية في الهيئة بحيث تقوم الهيئة بنشر أية تقارير حول أوضاعها المالية أو إنجازاتها، أو تقارير دورية عن نشاطاتها.
  - عقد اجتماعات أو لقاءات مع مستثمرين حسب القطاعات الاقتصادية أو المناطق الجغرافية.
- أن يعمل مجلس الإدارة على وضع تعليمات تحدد بشكل دقيق ماهية المعلومات السرية المتعلقة بالمستثمرين، وماهية المعلومات التي يمكن إتاحتها للجمهور.

المراجع:

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام. رام الله- فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠١٢. النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية الجزء الثاني تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية. سلسلة تقارير (٥٤). رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النزاهة الشفافية والمساءلة في محاربة الفساد. رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠٠٩. نظام النزاهة الوطني، ٢٠٠٩. رام الله-فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٨، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ٢٠٠٧، المنشآت الاقتصادية، النتائج النهائية. رام الله- فلسطين.
- خليفة، محمد، أبو هنطش، ابراهيم، ٢٠٠٩. تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة في فلسطين. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله- فلسطين.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، ٢٠٠٩. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩ (الجزء الأول). رام الله-فلسطين.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، ٢٠١١. التقرير السنوي للعام ٢٠١١. رام الله-فلسطين.
- قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.
- قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
- قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين وتعديلاته.
- قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية.
- قانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوازم العامة.
- قانون مكافحة الفساد رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٥ باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية، ٢٠١٢. بيانات غير منشورة.
- الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، ٢٠١٠. استراتيجية الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار. رام الله-فلسطين.

إعداد الباحث محمد خليفة
إشراف الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦/٢٩٧٤٩٤٩ ٠٢
فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨ ، ص. ب : ٦٩٦٤٧، القدس:٩٥٩٠٨
غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول
هاتف: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٦
info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org
برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ