

الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية المفهوم والممارسة

سلسلة تقارير (76)



مقدمة	2
الإطار النظري: مفهوم المؤسسة العامة	3
مفهوم الاستقلال المالي والإداري	5
المؤسسات العامة الفلسطينية	6
الإطار القانوني للمؤسسات العامة الفلسطينية	7
تحليل مدى الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة	8
خاتمة: استنتاجات وتوصيات	17
الملحق: المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة	19

المؤسسات المستقلة من التدخل في أعمالها. إن الفهم الصحيح للاستقلال لا يعني الاستقلال المطلق، وإنما الاستقلال النسبي الذي يخضع لجميع المؤسسات لرقابة أجهزة الرقابة في الدولة، لأنه لا أحد فوق القانون أو فوق المساءلة. وهذا ما سيناقشه التقرير بالاستناد إلى التشريعات الفلسطينية والممارسة العملية لهذه المؤسسات.

سيتناول التقرير المؤسسات التي ينطبق عليها وصف مؤسسة عامة مستقلة؛ تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وفي معظم الأحيان تتلقى موازنتها، أو جزءاً منها، من الخزينة العامة للسلطة الوطنية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة حسب التشريع المؤسس لها، سواء كان قانوناً أو قراراً بقانون أو مرسوماً أو قراراً رئاسياً.

أهداف التقرير

الهدف العام من التقرير هو توضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري استناداً إلى مفاهيم المركزية واللامركزية في القانون الإداري، وفحص مفهوم وواقع تطبيق الاستقلال المالي والإداري في إدارة المؤسسات العامة الفلسطينية التي يشير قانونها إلى تمتعها بهذه الصفة، والتعرف على الفجوات والتحديات في ممارسة مسؤولي هذه المؤسسات، وتحديد الأسباب والنتائج المترتبة على هذه التحديات، وتقديم توصيات لجهات الاختصاص في السلطة، لمعالجة هذه التحديات والثغرات في الجوانب ذات الطابع المفاهيمي أو التشريعي أو المؤسسي.

وبشكل أكثر تحديداً، يهدف التقرير إلى معرفة نتائج الاستقلال المالي والإداري على تطبيق معايير الحكم الصالح، ومدى تحصين هذه المؤسسات من المساءلة والرقابة، وفي المقابل مدى زيادة الاستقلال المالي والإداري لفرص الفساد والابتعاد

يتشكل القطاع العام الفلسطيني، إضافة إلى الوزارات والدوائر المرتبطة بها، من العشرات من المؤسسات العامة التي تقدم خدمات أو تتولى اختصاصات في مجالات متعددة، اجتماعية واقتصادية ومالية وصحية وتعليمية وفنية وغيرها. تسمى بعض هذه المؤسسات هيئة أو سلطة أو مجلساً أو ديواناً أو لجنة أو غير ذلك. بعض هذه المؤسسات تتبع لوزارة معينة، وبعضها مؤسسات لا تتبع لسلطة وزارة.

تمارس هذه المؤسسات دورها ومهامها وفقاً لقانون خاص يحدد ذلك. كما يحدد القانون آليات عملها على الصعيدين المالي والإداري. لا يوجد نظام مالي ونظام إداري موحد لعمل هذه المؤسسات، ولا ينطبق كامل النظام المالي للسلطة على عملها، وكذلك قانون الخدمة المدنية وأنظمتها. وإنما تستند كل منها في التصرف بماليتها بناءً على مرجعية خاصة بها.

إن بعض مسؤولي هذه المؤسسات ذهبوا بعيداً في فهم خاطئ لمفهوم الاستقلال من حيث مضمونه ومداه، حيث فهم بعض القائمين على بعض هذه المؤسسات أن الاستقلال يعني التفرد المطلق في إدارة المؤسسة دون الاستناد إلى ضوابط وأحكام مقرة مسبقاً وصادرة بموجب نظام خاص عن مجلس الوزراء ومنشورة في الجريدة الرسمية، ويصل بها الأمر إلى الاعتقاد أن مفهوم الاستقلال ومفهوم الرقابة، من وجهة نظرهم، هما مفهومان متناقضان.

وفي المقابل هناك بعض المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ولا يوجد لها عملياً نظام مالي خاص، وتقوم بتنفيذ النظام المالي والإداري للسلطة الوطنية، مما يسمح بوجود مشاكل مالية وإدارية، ويضعف من هدف المشرع في تحصين

الوزارات.

كما تعتمد منهجية التقرير على إجراء العديد من المقابلات مع مسؤولين في بعض المؤسسات كعينة تمثل نماذج مختلفة من هذه المؤسسات، وذلك للتعرف على آليات عملها، ومدى ترجمة مفهوم الاستقلال فعليا في إدارة هذه المؤسسات وآليات عملها في الجوانب الإدارية والمالية، والتأكد من وجود أنظمة ذات علاقة بالجوانب الخاصة بها، وطبيعة علاقتها بالسلطة المركزية سواء رئيس السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء أو وزير مختص، وخاصة من ناحية تمويلها والإشراف عليها، لفحص مدى التأثير على قراراتها، وتحديد آلية مساءلتها وجهة المساءلة.

عن المساءلة والرقابة. وبالتالي وضع التوصيات اللازمة للحد من هذا الفساد المحتمل، وتطوير آليات الرقابة والمساءلة ومختلف معايير الحكم الصالح.

منهجية التقرير

تعتمد منهجية إعداد التقرير على مراجعة التشريعات التي تتعلق بالمؤسسات العامة، وحصر تلك التي تنص أحكامها على تمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ومراجعة الأنظمة الإدارية والمالية التي تعمل بموجبها، لمعرفة مدى الاستقلال في جوانب عملها المالي والإداري الذي تمارسه هذه المؤسسات، وعلاقة ذلك بالأنظمة الحكومية العامة التي تحكم عمل



الإطار النظري: مفهوم المؤسسة العامة

القانون الشخصية المعنوية العامة، وتكون بالتالي مستقلة إداريا وماليا وفنيا عن السلطة الإدارية التي أنشأتها.²

والمقومات الأساسية للمؤسسة العامة تتمثل في ثلاثة أمور، أولا كونها تقوم على إدارة مرفق عام يقدم خدمات عامة أساسية في مجالات متعددة، وثانيا كونها منظمة عامة تمثل جزءا من الجهاز الإداري للدولة، وبالتالي تخضع في نظامها المالي والإداري للقوانين والأنظمة التي تحكم أجهزة الدولة. فموظفوها عموميون، وقراراتها قرارات إدارية، وعقودها عقود إدارية، وأموالها أموال عامة. وأخيرا كونها تتمتع باستقلال مالي وإداري عن الأجهزة الإدارية المركزية الخاضعة لها.³

بصورة عامة، ومن المفهوم السابق، لا بد أن تتوفر في أية مؤسسة عامة الشروط التالية:⁴

يتناول فقهاء القانون، وخاصة القانون الإداري، مفهوم المؤسسة العامة بصيغ مختلفة، وفي المجمل تعرف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية، أو هي إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة. أي أنها شخص من أشخاص القانون العام المكلفة بمزاولة نشاط معين بقدر من الاستقلال ولكن ضمن القانون.¹

ومفهوم الشخص، من وجهة نظر القانون، ينصرف إلى من كانت لديه الصلاحيات لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. وبالتالي فإن الأشخاص المعنوية هي التي يتحدد اختصاصها على أساس وظيفي يتقرر لها إدارة مرفق عام. والصورة الهامة لهذه الأشخاص هي المؤسسات العامة التي تمثل أسلوبا من أساليب إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية أو مجلس إدارة يمنحه

2. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 138.

3. د. نواف كنعان، ص 139.

4. علي شطناوي، ص 13.

1. علي شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1990، ص 12.

إنشاء مؤسسات عامة إلا بمقتضى قانون صادر عن البرلمان.

من الجدير بالذكر أن فكرة اللامركزية بدأت نتيجة اتساع نشاط الدولة وتعاظم دورها، مما أدى إلى توزيع الاختصاصات الإدارية على أساس طبيعة النشاط، ومدى الصلاحيات المطلوب القيام بها. وبذلك فإن نشأة اللامركزية الوظيفية ترجع إلى عوامل واعتبارات فنية تتمثل في تحرر المرافق العامة من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي والروتين الحكومي، وتمكين الكفاءات الفنية وأهل الخبرة من إدارة هذه المرافق بقدر من الحرية والاستقلال المالي والإداري.⁶

ومن أجل توفير مفهوم صحيح وممارسة سليمة للمؤسسات العامة المستقلة، فإن ذلك يقتضي وجود مجالس إدارة تتولى تمثيل هذه المؤسسات وإدارتها، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات. هناك وجهات نظر متعددة حول آلية اختيار مجالس الإدارة، فهناك من يرى أن يتم ذلك عن طريق الانتخاب، وهناك من يرى أن يتم عن طريق التعيين من قبل رئيس الدولة أو مجلس الوزراء، وهناك فريق ثالث يطرح فكرة الجمع بين الانتخاب والتعيين، علماً أن الآلية الشائعة اليوم في كثير من دول العالم هي التنسيب من قبل مجلس الوزراء ثم مصادقة البرلمان والتعيين من قبل رئيس الدولة.⁷

لا بد من الإشارة إلى أن مجالس إدارة المؤسسات العامة تواجه مخاطر الحل من قبل المرجعيات التي قامت بتشكيلها أو تعيينها، لذلك لا بد أن تحاط آلية اختيار مجلس الإدارة بضمانات خاصة تحول دون حلها لأسباب سياسية أو حزبية. من هذه الضمانات وجود مواد قانونية تحول دون حل مجلس الإدارة، أو انتخاب رئيس المجلس على الأقل من قبل هيئة عامة.⁸

- أن تقوم المؤسسة العامة على إدارة مرفق عام.

- أن تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

- أن تتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية المركزية.

وإضافة إلى هذه الشروط، هناك أسس عامة من الضروري أن تلتزم بها المؤسسات العامة في أدائها لدورها من أجل أن تتميز هذه المؤسسات عن الجهاز الحكومي، وتنجز مهامها بالشكل الأمثل، وتسهم في البناء الوطني، بعيداً عن أي شكل محتمل من أشكال الفساد، أي أنها تأخذ قراراتها وفقاً للمصلحة العامة وليس وفقاً لمصلحة خاصة. وهذه الأسس هي:⁵

- ضرورة تحديد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح، وبشكل يساعد على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي لهذه المؤسسات، وتحديد آليات المساءلة لمسؤوليها وشروط ومواصفات المسؤولين عنها.

- قيام المؤسسات العامة باعتبارها من مكونات القطاع العام، بدعم التقدم التنموي العام في المجتمع.

- ضرورة تحديد الأولويات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن تنفيذها بفاعلية أكبر بواسطة المؤسسات العامة، مقارنة بالبيروقراطية التقليدية للحكومة، وتحديد مبادئ الشفافية التي تلتزم بها في إدارة أعمالها.

- عدم اقتصار أهداف المؤسسات العامة وسياساتها المالية على تحقيق الربح.

ونظراً لأهمية هذه الشروط والأسس، فإن إنشاء المؤسسات العامة يتم في الغالب بقانون. أي أن إنشاء المؤسسات العامة في الأصل هو من صلاحيات البرلمان، ولا يجوز للسلطة التنفيذية

6 د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 175.

7 د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 164.

8 د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 169.

5 معن إدعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: الإشكاليات

والحلول، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله 2003، ص 17.



ومعنوية، وما توفره من ضمانات للعاملين فيها، وكل ذلك يؤدي إلى إقبال أفضل الكفاءات للعمل في المؤسسات العامة، وجذب الخبراء والفنيين عن طريق ما يعرف بنظام الجدارة.

أما الاستقلال المالي للمؤسسات العامة فيتطلب الاعتراف لها بالحرية في إدارة أموالها أو تقديم الخدمات المطلوبة منها، ويستتبع أن يكون لهذه المؤسسات ميزانية وحسابات خاصة متميزة عن ميزانية الدولة، وهذه الميزانية غالباً ما تكون ميزانية مستقلة تحتفظ المؤسسة بموجبها بما قد يتبقى من فائض منها. ومن مقتضى الاستقلال المالي أن تظهر موازنة المؤسسة العامة الممنوحة لها من الدولة كبند مستقل في الموازنة العامة للدولة. كما أن هذه المؤسسات قد تحصل على إيرادات من غير الحكومة كالهبات والمساعدات الأخرى، وربما من مصادرها الذاتية، مما يمكنها من توسيع نطاق استقلالها المالي. وفي نفس الوقت لا يعني الاستقلال المالي الحرية المطلقة في التصرف بالمال العام دون الخضوع للرقابة ومفاهيم النزاهة والشفافية في إدارة المال العام.⁹

لا بد من الإشارة إلى أن فكرة استقلال المؤسسات العامة نشأت لضمان الحياد، أي عدم التدخل في تفاصيل عمل المؤسسة ونشاطها، وضمان الفاعلية، أي توفير الكفاءات والخبرات الناجحة لإنجاز مهامها بالشكل الأمثل. وبالتالي فإن الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة لا يعني عدم خضوعها لرقابة أجهزة الرقابة العامة في الدولة، أو تصرفها في شؤونها الإدارية والمالية بمعزل عن تشريعات الدولة، من قوانين وأنظمة، وكأنها

يعني الاستقلال المالي والإداري أن تُمنح المؤسسات العامة المستقلة سلطة البت في بعض الأمور وإدارة بعض المصالح استناداً إلى نظام قانوني خاص بها معتمد وصادر وفق الأصول الدستورية، يسمح لها بإدارة هذه المصالح بطريقة خاصة منسجمة مع آليات عملها. يعتبر الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة حجر الزاوية لقيام ووجود اللامركزية الإدارية عن الحكومة المركزية، ووجود مجالس إدارية خاصة تتولى إدارتها ويكون لها سلطة التقرير.

الاستقلال الإداري يعني تمتع هذه الهيئات والمؤسسات بسلطة تقريرية تمكنها من إصدار القرارات بما يعود بالنفع على الشخص المعنوي الذي تتولى إدارته مستقلةً عن الإدارة المركزية. وسلطة التقرير المستقلة التي تباشرها المؤسسات العامة هي سلطة مبادرة، أي تقوم على مباشرة اختصاصاتها بمحض إرادتها ودون تدخل السلطة المركزية. وفي نفس الوقت لا يعني الاستقلال الإداري الحرية المطلقة في التصرف في الأمور الإدارية، ولا يعني سلطة الأمر الإداري المفرد دون رقابة.

وهذا الاستقلال في اتخاذ القرارات الإدارية يستتبع أن يكون للهيئة اللامركزية، أي المؤسسة العامة، حق العمل بموجب أنظمة وتعليمات خاصة بالعاملين فيها دون التقيد بالأنظمة الخاصة بموظفي الحكومة. يرى المختصون أن تطبيق نظم وظيفية خاصة بالمؤسسات العامة يحقق مزايا المرونة في التعامل مع العاملين فيها، ويجمع مزايا النظام الوظيفي الخاص بموظفي الدولة بنظم العاملين في القطاع الخاص، فضلاً عن ما تتضمنه مثل هذه النظم الوظيفية من حوافز مادية

ممالك أو إقطاعيات خارج إطار الدولة.

فهم الاستقلال قد يقلب موازينه، ويتحول إلى مرتع خصب للاعتداء على المال العام وممارسة الفساد.¹¹

إن خصوصية عمل المؤسسة العامة من حيث الأهداف المتوخاة من نشوئها، أو خصوصية آليات عملها المطلوبة، وطبيعة مواصفات وشروط شاغلي الوظائف فيها، وعلاقتهم بالمؤسسة، والتي غالباً ما يتم تحديدها بشكل عام في القانون الذي نشأت المؤسسة بموجبه، كل ذلك يحدد مساحة الخصوصية التي تمنحها حجم وطبيعة الاستقلال المالي والإداري والذي تم تضمينه في أحكام النظام المالي والإداري الخاص بها، والذي يصدر وفق الأصول المعتمدة. ومن الجدير بالذكر أن المساحة الكبرى من الأحكام العامة تبقى معتمدة في نفس النظام، والتي لا تتعارض مع الخصوصية. وتلتزم أجهزة الرقابة في تقاريرها بفحص مدى التزام المؤسسة بنظامها المالي والإداري المعتمد.¹²

يرى فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية الإدارية، ومن أشكالها المؤسسات العامة، تعني الاستقلال الذاتي فقط. والمؤسسات العامة، بصفتها إحدى تطبيقات اللامركزية الإدارية، تخضع للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية، والتي يطلق عليها عادة «الوصاية الإدارية»، وهي تلك الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام من قبل جهة حكومية مركزية، أو أنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع سلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية، ولتحقيق مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.¹⁰

لا بد من التأكيد على أن العلاقة بين الرقابة والاستقلال هي علاقة تكاملية، وأنهما مفهومان متكاملان غير متناقضان، فالرقابة تأخذ بعين الاعتبار استقلال المؤسسات، فلا تمس بها إلا بما يضمن عدم انحرافها عن أهدافها بسبب سوء فهم المقصود من الاستقلال، لأن سوء



المؤسسات العامة الفلسطينية المستقلة

الأصل أن تنشأ المؤسسة العامة بموجب قانون، وخاصة أن إنشاء أي مؤسسة عامة يترتب عليه نفقات مالية. لكن في الحالة الفلسطينية تأسست العديد من المؤسسات العامة بموجب مرسوم أو قرار رئاسي أو قرار بقانون، وحتى المؤسسات التي نشأت بموجب قانون فإن بعضها تم تأسيسه قبل صدور القانون، وبعضها بعد صدور القانون.

منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 تم تأسيس العشرات من المؤسسات العامة، التي تعمل في مجالات متعددة، اجتماعية وإدارية، واقتصادية ومالية، وصحية وتعليمية، وثقافية وفنية، وغيرها. ليس للمؤسسات العامة الفلسطينية تسمية موحدة، وإنما استخدمت تسميات مختلفة، مثل هيئة أو سلطة أو ديوان أو مجلس أو حتى لجنة وغير ذلك.

2 بلال البرغوثي، الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين،

اتئلاف أمان، رام الله، 2007، ص 8 - 9.

3 مقابلة مع د. عزمي الشعيبي، مفوض الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة/ أمان.

1 معن إدعيس، مرجع سابق، ص 8 - 9.



الإطار القانوني للمؤسسات العامة الفلسطينية:

وبين المؤسسات التي لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية وأطلق عليها اسم «المؤسسة». فالمؤسسة العامة حسب القانون المذكور هي «أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية»، أما المؤسسة حسب هذا القانون أيضا فهي «أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية». مادة (1)

ويتطابق هذا التفريق بين المؤسسات والمؤسسات العامة أيضا في قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. مادة (1)

ولغايات هذا التقرير فإن مراجعة مفهوم الاستقلال المالي والإداري سينحصر في المؤسسات التي ينطبق عليها وصف مؤسسة عامة مستقلة وتتلقى موازنتها، أو جزءا منها، من الخزينة العامة للسلطة الوطنية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة حسب التشريع المؤسس لها، سواء كان قانونا أو قرارا بقانون أو مرسوما أو قرارا رئاسيا. ويمكن في هذا الصدد الاستدلال بالموازنة العامة لعام 2013 كدليل على حصول المؤسسة أو عدم حصولها على تمويل حكومي من الموازنة العامة للسلطة الوطنية.

ليس للمؤسسات العامة الفلسطينية مواصفات موحدة حسب التشريعات المؤسسة لها، وذلك فيما يتعلق باستقلالها ومرجعيتها ومالياتها. فبعض القوانين تمنح العديد من المؤسسات العامة صفة الشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية. وبعض المؤسسات، حسب القانون الناظم لها، تتمتع

إن إنشاء المؤسسات العامة الفلسطينية هو من اختصاص الحكومة، وأن هذه المؤسسات ينبغي أن تنظم بقانون، فقد أكد على ذلك القانون الأساسي المعدل في المادة (69) التي نصت على اختصاصات مجلس الوزراء، والتي من بينها «...إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون». وتمنح هذه المادة أيضا مجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء هذه المؤسسات والهيئات، وتحديد اختصاصاتها.

لم يرد في التشريعات الفلسطينية تعريف محدد أو موحد للمؤسسات العامة. فقد عرّفت المادة (1) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 المؤسسة العامة على أنها «كل سلطة أو هيئة أو أي جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية». أما قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999 فقد أدرج المؤسسة العامة ضمن تعريف الدائرة الحكومية التي تخضع لأحكامها. وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 الذي أخضع المؤسسة العامة أو السلطة أو أي جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لأحكامه.

من الملاحظ أن حصول المؤسسة على موازنة خاصة من السلطة الوطنية وضمن موازنتها العامة هو من المعايير الهامة في تعريف المؤسسات العامة، فقد ميّز قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، لأغراض تطبيق أحكام قانون الموازنة المذكور، بين المؤسسات التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية وأطلق عليها اسم «المؤسسة العامة»،

أخرى. يُضاف إلى كل ذلك أن بعض المؤسسات العامة تتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية، ولا تتبع للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وللاطلاع على هذه المؤسسات والقوانين النازمة لها، ووضعها القانوني، يمكن العودة إلى الملحق في نهاية التقرير.

بصفة الاستقلال المالي والإداري في أدائها لمهامها. ورغم أن القانون الأساسي يُتبع المؤسسات العامة لمجلس الوزراء إلا أن بعض القوانين تجعل مرجعية الكثير من المؤسسات لرئيس السلطة الوطنية. وفيما يتعلق بموازنة المؤسسات العامة تنص بعض القوانين على تخصيص موازنة خاصة للمؤسسة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، بينما يخلو هذا النص فيما يتعلق بمؤسسات



تحليل مدى الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة

لسنة 2005، ولكن القانون ينص في المادة (115) على أن تضع لجنة الانتخابات الأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون، وأن يصادق عليها مجلس الوزراء. لا شك أن عمل لجنة الانتخابات يتطلب حيادية تامة تمنحها الاستقلال المطلوب، ولكن مصادقة مجلس الوزراء على أنظمة معينة تتعلق بجوهر العملية الانتخابية قد يمس هذه الاستقلال. فمثلا نظام إجراءات الترشح يتطلب حيادية تامة تجاه كافة المرشحين والقوائم الانتخابية، إلا أن مصادقة مجلس الوزراء قد تتأثر بتوجهاته السياسية، مما يعكس تدخلا في عمل اللجنة وانتقاصا من استقلالها، مما يتطلب إعادة النظر بدور مجلس الوزراء في هذا الأمر.

وكمثال آخر معاكس لذلك، ديوان الفتوى والتشريع، الذي تتطلب طبيعته عمله استقلالا يمكنه من ممارسة دوره دون تدخل، إلا أن الديوان لا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، بل ما زال تابعا لوزارة العدل، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر بمكانة الديوان كمؤسسة عامة.

أما من حيث التشريعات التي تنظم عمل المؤسسات العامة الفلسطينية، فيمكن استنباط عدد من المعايير التي تشير، كلها أو بعضها، إلى منح الاستقلال لهذه المؤسسات، وهي:

بالعودة إلى الإطار القانوني والتشريعات النازمة لعمل المؤسسات العامة، وما ينفذ عمليا وواقعيا، يتضح عدم وجود صورة موحدة لمدى الالتزام بالاستقلال المالي والإداري الممنوح للمؤسسات العامة الفلسطينية. ومن أجل قياس مدى هذا الاستقلال قياسا واقعيا لا بد من مقارنة ما هو منصوص عليه في التشريعات المشار إليها مع الواقع العملي الذي تمارسه هذه المؤسسات.

من حيث المفهوم، تمثل طبيعة عمل المؤسسة العامة ومهامها المعيار الأهم في منحها استقلالا ماليا وإداريا، فمثلا تتمتع السلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى بالاستقلال المالي والإداري بناء على المهمة التي تقوم بها وهي القضاء الذي يتطلب استقلالا تاما يمنع التدخل في عمله. وكذلك مؤسسات الرقابة، كديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، يجب أن تتمتع بالاستقلال المالي والإداري بناء على المهمة التي تقوم بها وهي الرقابة، التي تتطلب استقلالا تاما يمنع التدخل في عملها.

وكمثال بارز على علاقة الاستقلال بطبيعة عمل المؤسسة، تتمتع لجنة الانتخابات المركزية باستقلال مالي وإداري حسب قانون الانتخابات رقم (9)

- وجود نص صريح على الاستقلال المالي والإداري في التشريعات.

- وجود أنظمة مالية وإدارية خاصة بها، معتمدة ومنشورة وفق الأصول في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية).

- وجود مجلس إدارة للمؤسسة يشرف على الجوانب المالية والإدارية، وصلاحياته وآلية تعيينه.

- تحديد مرجعية المؤسسة ومن يعين رئيسها وإلى من ترفع تقاريرها (آلية مساءلة).

- وجود موازنة خاصة منشورة وملحقة بالموازنة العامة للسلطة الوطنية.

يهدف هذا التحليل إلى معرفة مدى تحصين هذه المؤسسات العامة من التدخل في عملها، ومدى ملاءمة النظم المالية والإدارية التي تعمل بها مع أهدافها وآليات عملها وطبيعة الأشخاص العاملين فيها. وكذلك معرفة مدى سوء استغلال مسؤوليها لمفهوم الاستقلال الممنوح لها للهروب من المساءلة والرقابة على أعمالها.

أولاً: وجود نص صريح على الاستقلال المالي والإداري في التشريعات:

تتمتع الكثير من المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية بالاستقلال المالي والإداري، رغم وجود عدة نماذج تتعلق باستقلالها في التشريعات النازمة لها.

فبعض التشريعات تنص نصاً صريحاً على الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات التي تنظم عملها. مثل هيئة مكافحة الفساد، ولجنة الانتخابات المركزية، وهيئة التقاعد العام، والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، ومؤسسة ياسر عرفات، والهيئة العامة للمعابر والحدود، ولكن تشريعات أخرى لم تنص على الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات عامة تقوم

بدور هام ووظيفة على المستوى الوطني، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، وديوان الموظفين العام.

هناك نموذج آخر تمارس من خلاله بعض المؤسسات العامة المهمة استقلالا ماليا وإداريا كاملاً دون وجود نص صريح في قانونها، مثل سلطة النقد التي يكتفي قانونها بوصفها شخصية اعتبارية مستقلة، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان التي توصف بأنها مستقلة في المرسوم المؤسس لها والمادة (31) من القانون الأساسي.

وهناك الكثير من المؤسسات يصفها قانونها بأنها شخصية اعتبارية مستقلة ولكنها لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية ومؤسسة المواصفات والمقاييس، والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار والهيئة العامة للمدن الصناعية، وسلطة الأراضي وسلطة الطاقة، وصندوق النفقة والمجلس الأعلى للمرور والمجلس الطبي الفلسطيني وغيرها. وهذا الأمر يعكس عدم وضوح سياسة المشرع الفلسطيني لمفهوم الاستقلال، وقد انعكس ذلك في الصياغة التشريعية حيث لم يتم التمييز بين النص على «الشخصية الاعتبارية المستقلة» وبين النص على «الاستقلال المالي والإداري».

إن غياب وحدة المفهوم للاستقلال المؤسسي، وبشكل خاص الاستقلال المالي والإداري لدى المشرع، أدى إلى أن بعض المؤسسات العامة تقدم خدمات في قطاعات متشابهة، ولكن القوانين النازمة لها لم تتعامل معها بآلية موحدة من حيث الاستقلال. فمجلس تنظيم قطاع الكهرباء يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، بينما الهيئة المستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يوجد لها استقلال مالي وإداري، علماً أن المؤسساتين تقومان بخدمات متشابهة.

ووجود عدة نماذج ونصوص مختلفة بشأن استقلال المؤسسات العامة، وعدم وجود تفسير لمنح الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات وعدم منحه لمؤسسات أخرى.

ثانياً: وجود مجلس إدارة للمؤسسة يضمن استقلالها:

لا شك أن وجود مجلس إدارة فعال للمؤسسة العامة يوفر لها إدارة جماعية، ويمنع التفرد في اتخاذ القرارات، وخاصة إذا كانت صلاحيات مجلس الإدارة واضحة ومحددة في القانون أو التشريع الناظم لعملها. وبالتالي يفترض أن يقلل من فرص الفساد المحتملة في إدارة المؤسسة. ولا شك أن آلية تعيين مجلس الإدارة قد تؤثر في مفهوم التبعية، حيث يوجد مفهوم تقليدي خاطئ في الممارسة لبعض المسؤولين في هذه المؤسسات، مفاده أن من يصدر التعيين يكون مرجعية المؤسسة، وله شرعية التدخل في عملها أو التأثير في قراراتها، مما يفقدها بعض الاستقلال المطلوب، أو يقلل من معايير النزاهة اللازمة لعملها، بسبب إتاحة الفرصة للتدخل في عملها أو قراراتها.

يوجد لغالبية المؤسسات العامة الفلسطينية مجالس إدارة تتولى الصلاحيات المتعلقة بإدارة كل من هذه المؤسسات، ويأتي ذلك انسجاماً مع التشريعات الناظمة لها، علماً أن التسميات قد تختلف من مؤسسة إلى أخرى، مثل مجلس المفوضين كما في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومجلس الأمناء كما في هيئة الإذاعة والتلفزيون، ولكن الغالبية تحمل اسم مجلس إدارة.

يعين مجلس الإدارة في بعض المؤسسات بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وأحياناً بقرار من مجلس الوزراء. في بعضها يمارس رئيس مجلس الإدارة رئاسة الإدارات مباشرة، وفي بعضها يقوم بذلك مدير تنفيذي يعينه مجلس الإدارة أو مجلس الوزراء أو حتى رئيس السلطة الوطنية. لا شك أن اختلاف هذه النماذج يعكس عدم تبني السلطة

والأكثر غرابة ما يتعلق بسلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، فسلطة الطاقة التي ينظم عملها قانون سلطة الطاقة رقم (12) لسنة 1995، «تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة» لكنها لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. أما مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الذي ينظم عمله قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، فهو «يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري» حسب المادة (5). فرغم أن المؤسستين تقومان بوظيفة متشابهة، أو على الأقل موضوع الكهرباء هو جزء من موضوع الطاقة، إلا أنهما لا يتساويان في الاستقلال المالي والإداري حسب التشريعات الناظمة لهما.¹³

إلى جانب المؤسسات العامة المستقلة، هناك مؤسسات عامة أخرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولكن قانونها لا ينص على أنها مستقلة، مثل سلطة المياه وجهاز الإحصاء، وصندوق تطوير وإقراض البلديات والمجلس الأعلى للطفولة والأمومة، وبالتالي فهي مؤسسات عامة لكنها لا تمارس الاستقلال، علماً أنها تحصل على موازنتها من الموازنة العامة للسلطة الوطنية.

باستعراض النماذج السابقة يمكن القول إن مجرد النص على الاستقلال المالي والإداري في القانون أو التشريع المنشئ للمؤسسة لا يعني أن ذلك هو الاتجاه الصحيح بشأن هذه المؤسسة، فبعض المؤسسات تتمتع حسب التشريع المنشئ لها باستقلال مالي وإداري وهي ليست بحاجة لهذا الاستقلال، وبعضها على العكس من ذلك، لا ينص التشريع المنشئ لها على هذا الاستقلال بينما هي بحاجة لهذا الاستقلال. والمعيار الأهم في ذلك هو طبيعة عمل المؤسسة ومهامها، وليس مجرد النص على استقلالها.

يتضح من هذا المعيار غياب اعتماد مفهوم موحد للاستقلال الذي يُمنح للمؤسسات العامة،

13 مقابلة مع ريم كرزون، مدير عام الشؤون المالية في سلطة الطاقة بتاريخ 28/11/2013

الفلسطينية لنموذج واضح بشأن الشكل الإداري الأنسب للحالة الفلسطينية، وإنما يتم استحضار نماذج من دول مختلفة. أو أن بعض المتنفذين أو المستفيدين يحددون الشكل الذي يضمن لهم دورا خاصا.

على سبيل المثال يعين محافظ سلطة النقد ونائبه بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وهما أعضاء في مجلس الإدارة. ويعين باقي أعضاء مجلس الإدارة بقرار من رئيس السلطة الوطنية أيضا وتنسيب من مجلس الوزراء أو وزير المالية أو محافظ سلطة النقد نفسه (مادة 15). وفوق ذلك يحدد راتب محافظ سلطة النقد ونائبه وحقوقهم المالية الأخرى ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة بقرار من رئيس السلطة الوطنية (مادة 19).

وكنموذج مختلف، لا يوجد لسلطة الأراضي مجلس إدارة، وإنما يتشكل مجلس أراضي وطني بقرار من رئيس السلطة الوطنية يرأسه رئيس السلطة الوطنية نفسه، ويكون عضوا فيه رئيس سلطة الأراضي الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية أيضا وتنسيب مجلس الوزراء، وباقي أعضائه هم وزراء بصفتهم التمثيلية، وممثلين اثنين عن القطاع الأهلي يعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب جهاتهم التمثيلية (مادة 6).

وكذلك سلطة المياه، لا يوجد لها مجلس إدارة، وإنما يتشكل مجلس مياه وطني برئاسة رئيس السلطة الوطنية، وعضوية رئيس سلطة المياه الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية أيضا ولكن بتنسيب مجلس المياه وليس مجلس الوزراء، وباقي أعضائه هم وزراء بصفتهم التمثيلية، وممثلين عن القطاع الأهلي يعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية دون تحديد من ينسبهم لذلك (مادة 8).

وكما هو الحال في سلطة الأراضي وسلطة المياه،

ينطبق الأمر على سلطة الطاقة، التي لا ينص قانونها على مجلس إدارة وإنما مجلس طاقة برئاسة رئيس السلطة الوطنية، وعضوية أعضاء آخرين يعينهم جميعهم رئيس السلطة الوطنية بمن فيهم رئيس سلطة الطاقة ونائبه (مادة 7).

يلاحظ في هذه الأمثلة الثلاثة: سلطة الأراضي وسلطة المياه وسلطة الطاقة، أن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يرأس مجلسها الأعلى، الأمر الذي قد يؤثر على اجتماعات المجلس بسبب انشغال الرئيس بأمور أخرى، ومثال على ذلك لم يتمكن مجلس المياه الوطني من عقد أي اجتماع له، مما أدى إلى إلحاق سلطة المياه تدريجيا بمجلس الوزراء.¹⁴

وكنموذج ثالث، لا ينص قانون مكافحة الفساد على وجود مجلس إدارة لهيئة مكافحة الفساد، وإنما يرأسها رئيس يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب مجلس الوزراء، ويساعده نائب رئيس الهيئة الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية أيضا وتنسيب رئيس الهيئة، كما ينص القانون على أن يشكل رئيس الهيئة مجلسا استشاريا من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة للاستئناس برأيه فيما يعرض عليه من مسائل (مادة 3).

وكنموذج آخر، تعتبر لجنة الانتخابات العامة، برئيسها وأعضائها، وكأنها مجلس إدارة اللجنة، حيث تعتبر الهيئة العليا التي تتولى إدارة الانتخابات والإشراف عليها. ويتم تعيين أعضاء اللجنة، بمن فيهم رئيسها وأمينها العام، مرسوم رئاسي، واللجنة التي هي جهاز دائم وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، هي التي تعين الجهاز الإداري اللازم لتمكينها من تنفيذ الصلاحيات والمهام المنوطة بها (المواد 18 - 22).

14 د. أحمد أبو دية وآخرون، تقرير حول سلطة المياه، ائتلاف أمان، رام الله،

2008، ص 8 - 9.

يعين غالبا بقرار من رئيس السلطة الوطنية، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، والجهاز المركزي للإحصاء، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وديوان الموظفين العام، وغيرها.

يتضح من هذا المعيار وجود نماذج مختلفة بشأن آلية تشكيل مجالس الإدارة للمؤسسات العامة، الأمر الذي ينعكس على مدى الاستقلال المالي والإداري لها، ويؤدي إلى تفاوت هذا الاستقلال بين المؤسسات التي لا دخل للجهات التنفيذية في تشكيل مجلس إدارتها، وبين تلك المؤسسات التي يرأس مجلسها الأعلى رئيس السلطة الوطنية نفسه، أو يقوم الرئيس بتشكيل مجلس إدارتها، أو مجلس الوزراء، أو تلك المؤسسات التي يرأس مجلس إدارتها أحد الوزراء، أو تلك المؤسسات التي ليس لها مجلس إدارة أصلا.

وقد أظهرت هذه السياسة تحديات كبيرة بشأن المساءلة عن أعمالها، خاصة تلك التي لا يوجد لها مجلس مكلف بالإشراف على المؤسسة، والتي غالبا ما يرأسها شخص تنفيذه مرجعيته الرئيس أو حتى مجلس الوزراء. وتنبع الإشكالية في ضعف الشفافية والمساءلة، أو الخضوع لتأثيرات خارجية تفقدها هدف تمتعها بالاستقلال المالي والإداري.

ثالثا: تحديد مرجعية المؤسسة ومن يعين رئيسها وإلى من ترفع تقاريرها:

رغم أن القانون الأساسي يمنح في المادة (69) حق تأسيس المؤسسات العامة وتعيين رؤسائها لمجلس الوزراء، إلا أن العديد من التشريعات المشار إليها في هذا التقرير تخالف هذا النص، فتجعل تبعية بعض هذه المؤسسات لرئيس السلطة الوطنية، وهو يعين رئيسها، ويتلقى تقاريرها.

فحسب التشريعات المشار إليها في هذا التقرير، يعين رئيس السلطة الوطنية رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، ورئيس سلطة المياه، ورئيس سلطة الأراضي، ورئيس سلطة الطاقة، ورئيس

وهناك نموذج خامس يتعلق بالهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، حيث ينص قانونها على مجلس أمناء ومجلس إدارة. فمجلس الأمناء الذي يقوم بالإشراف والرقابة على أعمال الهيئة، يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية دون تنسيب من جهة أخرى. أما مجلس الإدارة الذي يتولى إدارة الهيئة ويرأسه المشرف العام، فيعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب المشرف العام نفسه (المواد 5 - 10).

وبمراجعة للتشريعات التي تنظم المؤسسات العامة الأخرى التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يتضح أن معظم مجالس الإدارة تعين، كالنماذج السابقة، بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ومنها هيئة التقاعد، ومؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، والهيئة المستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء، وغيرها.

ولكن هناك مؤسسات عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يتم تعيين مجلس إدارتها بقرار من مجلس الوزراء، مثل هيئة سوق رأس المال، والمجلس الأعلى للمرور.

وهناك أيضا مؤسسات عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يرأس مجلس إدارتها أحد الوزراء، مثل المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب، الذي يرأس مجلس إدارته وزير المالية، وصندوق إقراض الطلبة الذي يرأس مجلس إدارته وزير التعليم العالي، والمعهد القضائي الذي يرأس مجلس إدارته وزير العدل، والمجلس الطبي الذي يرأس مجلس إدارته وزير الصحة. وهذا يدل على أن السياسة العامة للإدارة العامة للسلطة الوطنية غير متجانسة أو موحدة، ولا حتى مفهوم الاستقلال للمؤسسات له مدلول موحد.

وفيما يتعلق بالمؤسسات العامة التي لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فمن اللافت للنظر أنه لا يوجد لها مجلس إدارة، وإنما يرأسها رئيس

تقريرها السنوي لرئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، وهيئة مكافحة الفساد تقدم تقريرها السنوي لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي، وكذلك ديوان الرقابة المالية والإدارية، أما هيئة سوق رأس المال فترفع تقريرها الإداري والمالي إلى وزير المالية.

يتضح من ذلك غياب رؤية موحدة مرجعية المؤسسات العامة والجهة المسؤولة أمامها، مع وجود خلط كبير بين دور رئيس السلطة الوطنية في إصدار قرارات تعيين رؤساء المؤسسات العامة وتبعتها.

رابعاً: وجود أنظمة مالية وإدارية خاصة بها؛

من المفروض أن تخضع المؤسسات العامة للأنظمة المالية والإدارية الحكومية، وخاصة «النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة» الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، والأنظمة الإدارية الصادرة بموجب اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، ما لم يتم اعتماد نظام مالي وإداري خاص بها بالاستناد للقانون المنظم لأعمالها.

وفقاً للقانون الأساسي فإن مجلس الوزراء يصدر اللوائح التنفيذية. وفي حالات معينة نصت بعض هذه القوانين على أن تتبّع المؤسسة في تنظيم حساباتها وسجلاتها أصول ومبادئ المحاسبة المعمول بها في فلسطين. وفي حالات أخرى نصت بعض القوانين على أن تخضع حسابات المؤسسة للرقابة والتدقيق من قبل الجهات الرقابية المختصة في فلسطين، أو تسري على أموال المؤسسة القواعد والأحكام الخاصة بالأموال العامة. وفي الشأن الإداري تنص بعض القوانين على أن يتبع موظفو المؤسسة لديوان الموظفين العام، أو تسري عليهم قوانين الخدمة المدنية والتقاعد العام.

معظم المؤسسات العامة المشار إليها في هذا

ديوان الموظفين العام، ورئيس هيئة التقاعد العام، ومدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس، ورئيس جهاز الإحصاء المركزي، ورئيس لجنة الانتخابات المركزية وأعضاءها، ومدير عام صندوق تطوير وإقراض البلديات، والرئيس التنفيذي للمجلس الأعلى للمرور، ورئيس مجلس إدارة مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، وغيرها، حيث يتصرف العديد منهم انطلاقاً من أن قرار التعيين الصادر يحدد جهة التبعية.

بعض هذه التعيينات تتم بقرار من الرئيس مباشرة، وبعضها بناء على تنسيب من مجلس الوزراء. ومن اللافت للنظر أن هذه التعيينات تشمل المؤسسات العامة سواء التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري أو لا تتمتع بذلك.

ومما يخالف المادة (69) من القانون الأساسي تنص بعض التشريعات الصادرة قبل صدور القانون الأساسي المعدل عام 2003، وبعضها بعد ذلك، صراحة على تبعية المؤسسات لرئيس السلطة الوطنية، مثل سلطة المياه، وسلطة الأراضي، وهيئة الإذاعة والتلفزيون، ووكالة الأنباء والمعلومات / وفا، وسلطة الطاقة، ومؤسسة ياسر عرفات، والمجلس الأعلى للطفولة والأمومة، والإدارة العامة للمعابر والحدود، ومؤسسة فلسطين المستقبل.

ومما يلاحظ حول هذه المرجعيات أنها ليست موحدة، فمثلاً مجلس إدارة سلطة النقد مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية، وديوان الرقابة المالية والإدارية مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، ومجلس إدارة هيئة التقاعد العام مسؤول أمام مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

أما فيما يتعلق بالجهة التي تقدّم تقارير المؤسسات العامة لها، فهناك صيغ متعددة لذلك، فمثلاً الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تقدم

التقرير يخضع موظفوها لقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، ويتلقون رواتبهم بناء على القانون، وهم يخضعون لديوان الموظفين العام.

ولكن هناك بعض المؤسسات العامة التي تقوم بوظائف مميزة نصت قوانينها على أن تصدر أنظمة مالية وإدارية خاصة بها تمكنها من القيام بمهامها بشكل أفضل. من هذه المؤسسات سلطة النقد وهيئة مكافحة الفساد والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. فكل منها تمارس استقلالاً ماليا وإداريا في أدائها لمهامها، ولكل منها نظامها المالي والإداري الخاص بها، حيث يعمل موظفوها وفق هذه الأنظمة، ويتلقون رواتبهم وفق كادر مالي خاص بكل منها وليس وفق الكادر المالي للسلطة الوطنية. الأنظمة المالية والإدارية لسلطة النقد، وهي النظام المالي والمحاسبي لسلطة النقد رقم (108) لسنة 2011، ونظام موظفي سلطة النقد رقم (109) لسنة 2011 صادران عن رئيس السلطة الوطنية. أما نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2011 فقد صدر بموجب قرار مجلس الوزراء، كما ينص قانون هيئة مكافحة الفساد على أن «يتم تحديد درجات موظفي الهيئة ورواتبهم ومكافآتهم وعلاواتهم وجميع حقوقهم الوظيفية والمالية بموجب نظام خاص بذلك» (مادة 3). أما الأنظمة المالية والإدارية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان فهي صادرة عن مجلس مفوضي الهيئة.¹⁵

بالتأكيد، وبعد صدور القانون الأساسي المعدل عام 2003، فإن جميع المؤسسات العامة المستقلة ماليا وإداريا يجب أن تصدر أنظمتها المالية والإدارية، وتعتمد من مجلس الوزراء وتنشر في الجريدة الرسمية.

وهكذا يتضح من هذا المعيار أن وجود نظام مالي وإداري خاص بالمؤسسة العامة قد يؤثر في مدى

تمتعها باستقلالها المالي والإداري، لأن لموضوع حجم ومدى الاستقلال وجود مبررات ضرورية لهذه الخصوصية. ويظهر ذلك فيما يتعلق بالمؤسسات الثلاثة: سلطة النقد وهيئة مكافحة الفساد والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وفي نفس الوقت فإن العديد من المؤسسات العامة التي ينص قانونها أو مرسومها على استقلالها المالي والإداري، ولم يتم وضع نظام مالي وإداري لها، فإنها بقيت تابعة للأنظمة المالية والإدارية للسلطة الوطنية.

ولذلك فإن المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ينبغي أن تضع أنظمتها المالية والإدارية الخاصة بها والتي تنسجم مع طبيعة عملها ومهامها، وأن تتم المصادقة على هذه الأنظمة بالإجراءات القانونية ونشرها في الجريدة الرسمية، وإلا فإن استقلالها لا يكون مكتملا.

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن تطبيق أنظمة مالية وإدارية خاصة في مؤسسات عامة يؤدي إلى مفارقة بين رواتب العاملين في هذه المؤسسات والعاملين في الوزارات والمؤسسات الحكومية. فمثلا من الممكن أن يحصل موظف بسيط في هذه المؤسسات المستقلة على راتب أعلى من مدير عام في إحدى الوزارات يقوم بوظيفة عليا، أو يكون مسؤولا عن عشرات الموظفين. وربما يحصل موظف في هذه المؤسسات المستقلة على ضعف راتب موظف يقوم بنفس العمل في إحدى الوزارات أو المؤسسات الحكومية. وفي النهاية يثير هذا الأمر تساؤلا حول مدى تأثير الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة المستقلة على رواتب العاملين فيها، وتمييزها عن رواتب المؤسسات العامة الأخرى.¹⁶

15 لا يقتصر قانون مكافحة الفساد على منح موظفي الهيئة حق وضع نظام مالي خاص بحقوقهم الوظيفية والمالية فقط، وإنما يمنحهم حق الاستفادة من أنظمة التقاعد والتأمين الصحي الحكومي وفقا للقانون (مادة 3).

16 مقابلة مع جفال جفال المستشار القانوني في ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 1/12/2013.

خامساً: حصول المؤسسة على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية

تحصل غالبية المؤسسات العامة المشار إليها في هذا التقرير على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، فالتشريعات المتعلقة بالكثير من المؤسسات العامة تنص على عدد من الموارد المالية للمؤسسة، كالمُنح والهبات والمساعدات، وأحياناً الاستثمارات، وذلك إلى جانب ما يخصص لها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ومنها ديوان الرقابة المالية والإدارية ولجنة الانتخابات المركزية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس والجهاز المركزي للإحصاء، وسلطة الأراضي وسلطة المياه، وهيئة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء/ وفا، وهيئة تشجيع الاستثمار، وهيئة المدن الصناعية، وغيرها.

ولكن هناك بعض الفوارق في تمويل هذه المؤسسات بصورة تنعكس على استقلالها المالي والإداري. فمثلاً لا ينص قانون سلطة النقد على موازنة خاصة لها ضمن الموازنة العامة، وكذلك لا يرد لها مركز مالي مستقل في الموازنة العامة السنوية، ولكن القانون ينص على أن «يكون رأس مال سلطة النقد المصرح به خمسة عشر مليون دولاراً أمريكياً، أو ما يعادلها من العملات المتداولة، تدفعه السلطة الوطنية» (مادة 8).

وعلى سبيل المثال أيضاً، تقتصر موارد هيئة مكافحة الفساد على موازنتها الخاصة ضمن الموازنة العامة. أما الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان فتمثل نموذجاً آخر، فرغم أنها تتلقى معظم تمويلها من المساعدات الخارجية، إلا أنها تتلقى أحياناً مساهمة مالية من الموازنة العامة للسلطة الوطنية بعد العام 2008، وذلك تماشياً

مع مبادئ باريس لعام 1993، وبالفعل يوجد لها مركز مالي مستقل في الموازنة العامة لعام 2013.¹⁷

وهناك نموذج آخر تمثله هيئة سوق رأس المال، حيث أن قانون الهيئة لا يخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، إلا أن المادة (22) تتناول الموارد المالية للهيئة وتذكر منها «المبالغ التي تخصصها الحكومة للهيئة لتغطية أي نقص أو أي عجز في حساب الإيرادات»، وتضيف أيضاً «تؤول إلى الخزينة العامة أية فوائض نقدية لدى الهيئة زائدة عن حاجتها».

وهناك نموذج آخر يمثله الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حيث يتمتع الجهاز بالشخصية الاعتبارية حسب قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000 (مادة 2)، ولكنه ليس مؤسسة مستقلة وإنما يتبع مجلس الوزراء، ويحصل على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية تغطي حوالي 65% من احتياجات الجهاز، والباقي يغطيه تمويل خارجي من الزويع وسويسرا بالتنسيق مع وزارة المالية. ولوزارة المالية مراقب مالي يتواجد في الجهاز ولا يتم صرف أي معاملة مالية إلا بتوقيع المراقب المالي. أما إدارياً فيخضع الجهاز لقانون الخدمة المدنية واللوائح التنفيذية له، علماً أن الجهاز وضع، ضمن القانون، حوالي 70 دليل وإجراءات عمل خاصة به، مثل دليل الإجراءات المالية، ودليل إجراءات الرقابة الداخلية، ودليل الموظف الجديد، ودليل مهمات السفر، وغيرها، مما يساهم في تنظيم العمل بنوع من الاستقلالية المتوافقة مع القانون.¹⁸

لا بد في هذا المعيار من الإشارة إلى نموذج مميز هو وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية

17 أنظر الموقع الإلكتروني للهيئة www.ichr.ps

18 مقابلة مع السيد عفيف عبد العزيز، مساعد رئيس جهاز الإحصاء للخدمات المساندة بتاريخ 24/12/2013.

تلقت رأس مالها من السلطة الوطنية والبالغ خمسة عشر مليون دولار كما أسلفنا. من اللافت للنظر أن هذه المؤسسات الأربعة يجمعها أنها مؤسسات مالية تدير أموالاً عامة.

يتضح من هذا المعيار عدم وجود آلية موحدة لتمويل المؤسسات العامة ضمن مخصصات مالية حكومية، أو ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، حتى المؤسسات التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وربما الاستقلال المالي والإداري لا ينطبق عليها نظام موحد. فبينما تحصل غالبية المؤسسات على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، لا تحصل بعض المؤسسات، وإن كانت قليلة العدد، على أي مخصصات. وبينما لا ينص قانون إحدى المؤسسات على موازنة خاصة لها، نجد لها بنداً مستقلاً في الموازنة العامة لعام 2013 على سبيل المثال. بعض المؤسسات ليس لها موارد مالية سوى ما تحصل عليه من الموازنة العامة، وبعضها بدأت تحصل على موازنة خاصة في وقت متأخر.

لا شك أن حصول أي مؤسسة على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، أو مخصصات مالية حكومية، يعني ضرورة خضوعها لأنظمة الرقابة المالية والإدارية مهما بلغت درجة استقلالها المالي والإداري. وفي نفس الوقت لا يعني حصول المؤسسات على هذا التمويل إفساح المجال أمام التدخل الحكومي في أدائها لمهامها، ما دامت تتمتع بالشخصية الاعتبارية، إلا بالقدر المنصوص عليه في القانون.

وعلى الجانب الآخر فإن المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، والتي يوجد لها نظام مالي وإداري معتمد وفق الأصول، يجب أن تخضع للمساءلة والرقابة المالية والإدارية في السلطة من قبل الجهات المختصة.

«وفا»، حيث يتداخل ارتباطها بمنظمة التحرير الفلسطينية وحصولها على موازنة مستقلة من الموازنة العامة للسلطة الوطنية. فالوكالة ينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2011 بشأن تنظيم عمل وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية «وفا»، والذي ينص في المادة (2) على أن الوكالة «تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية»، وأنها «تكون تابعة للرئيس باعتبارها إحدى مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية». وحول مالية الوكالة تنص المادة (10) على أن من بين الموارد المالية للوكالة «الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة». ورغم أن الوكالة هي إحدى مؤسسات منظمة التحرير حسب المادة (2)، وأنها تخضع للرقابة وفق أنظمة الرقابة الإدارية والمالية السارية في منظمة التحرير الفلسطينية حسب المادة (11)، إلا أن المادة نفسها (11) تنص على أن «تدخل جميع الموارد المالية للوكالة في حساب الخزينة العامة»، أي خزينة السلطة الوطنية. علماً أن الوكالة أعدت مشروع نظام مالي ونظام إداري خاص بها تم رفعهما إلى الرئيس للمصادقة عليهما.¹⁹

أما المؤسسات العامة التي لا تشملها النماذج السابقة فتضم ثلاث مؤسسات فقط لا ينص التشريع الخاص بها على موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، وبالفعل لا يرد لها مركز مالي في الموازنة العامة، رغم أن قانونها يمنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي هيئة التقاعد العام، ومؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، والمؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. ربما ينطبق ذلك على سلطة النقد التي لا تتلقى موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، وإنما فقط

19 مقابلة مع السيد أمين ظاهر، مدير عام الشؤون المالية والإدارية في وكالة وفا بتاريخ 28/11/2013.



3. كما تضعف فرصة الرقابة على المؤسسات، وخاصة التي يمنحها القانون استقلالاً مالياً وإدارياً، وتضع أنظمة مالية وإدارية خاصة بها بعيداً عن الأنظمة الحكومية، ودون أن تصدر وفقاً للقانون.

4. لا توجد رؤية واضحة ومحددة لمفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات، فبعض المؤسسات التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وبعض المؤسسات التي يصفها القانون الناظم لها بأنها مستقلة لا ينص صراحة على استقلالها المالي والإداري.

5. يوجد تفاوت بين المؤسسات العامة في ممارسة الاستقلال المالي والإداري، مما يؤكد أن مفهوم الاستقلال هو مفهوم نسبي يختلف من مؤسسة لأخرى، وذلك وفقاً لوظيفة المؤسسة وحاجتها للاستقلال في ممارستها لمهامها.

6. لا تتمتع بعض المؤسسات العامة بالاستقلال المالي والإداري رغم أنها تقوم بوظيفة مميزة وهامة تستحق منحها الاستقلال في عملها لتحسينها من التدخل الخارجي، ومثال ذلك ديوان الرقابة المالية والإدارية، علماً أن مؤسسات أخرى تقوم بوظيفة مشابهة تتمتع بهذا الاستقلال.

7. ما زالت بعض المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري لم تضع أنظمتها المالية والإدارية الخاصة بها، مما يجعل استقلالها المطلوب غير مكتمل. وفي نفس الوقت وضعت بعض المؤسسات العامة أنظمة مالية وإدارية خاصة بها مكنتها من منح موظفيها رواتب ودرجات وظيفية وامتيازات مالية تفوق بكثير رواتب نظرائهم في الوزارات والمؤسسات الخاضعة لقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية دون مبرر.

في مناقشة المعايير السابقة، يتضح عدم وجود رؤية وسياسة واحدة للسلطة الوطنية مرتبطة بمفهومها لمبررات وأهداف وآليات تطبيق مبدأ الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة، وإما توجد نماذج مختلفة وصور متعددة في كل منها، فالنصوص التشريعية المتعلقة بالاستقلال المالي والإداري متعددة، ومرجعية هذه المؤسسات وآليات تعيين رؤسائها، والأنظمة المالية والإدارية التي تنظم عمل الكثير منها لم يتم إصدارها وفق القانون إلا لعدد محدود من هذه المؤسسات. كل ذلك يشير إلى نتيجة عامة مفادها غياب رؤية واضحة لمفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة، إلى جانب استنتاجات أخرى يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

الاستنتاجات:

1. توجد عشوائية في إنشاء المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فبعض المؤسسات نشأت وبدأت عملها قبل إصدار القانون المنظم لعملها، وبعضها نشأت بعد القانون. وبعض المؤسسات نشأت بقانون أو مرسوم أو حتى بقرار رئاسي، وبعضها بقرار مجلس الوزراء، وحالياً تنشأ المؤسسات بقرار بقانون، علماً أن القانون الأساسي ينص على أن تنشأ المؤسسات العامة بقانون.

2. توجد مخالفة للقانون الأساسي الذي يجعل إنشاء المؤسسات العامة من اختصاصات مجلس الوزراء، بينما نشأت الكثير من المؤسسات العامة بقرار رئيس السلطة الوطنية. كما أن تبعية بعض المؤسسات لرئيس السلطة الوطنية ومسؤوليتها أمامه أضعف من المساءلة عملياً لمسؤوليها، حيث أن مكتب الرئيس غير مهياً للقيام بذلك.

8. إن آلية تشكيل مجالس الإدارة للمؤسسات العامة تشكل أحد المعايير التي تؤثر على مدى تطبيق مفهوم وأهداف الاستقلال المالي والإداري لها، مما يؤدي إلى تفاوت هذا الاستقلال بين المؤسسات التي لا دخل للجهات التنفيذية في تشكيل مجلس إدارتها، وبين تلك المؤسسات التي يرأس مجلسها الأعلى رئيس السلطة الوطنية نفسه، أو يقوم الرئيس بتشكيل مجلس إدارتها، أو مجلس الوزراء، أو تلك المؤسسات التي يرأس مجلس إدارتها أحد الوزراء، أو تلك المؤسسات التي ليس لها مجلس إدارة أصلاً.

9. يوجد غياب رؤية موحدة لمرجعية المؤسسات العامة والجهة المسؤولة أمامها، علماً أن الصورة الغالبة هي وجود دور كبير لرئيس السلطة الوطنية في تعيين رؤساء المؤسسات العامة وتبعية لها، على غير ما ينص القانون الأساسي.

التوصيات:

بشكل عام، لا بد من توضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري الذي يُمنح للمؤسسات العامة، ومسؤولي هذه المؤسسات والعاملين فيها بحيث يتم تحصين هذه المؤسسات من التدخل في عملها، وفي نفس الوقت تخضع هذه المؤسسات لأجهزة الرقابة والمساءلة، بحيث يمكن تحقيق ذلك ضمن التوصيات التالية:

1. معالجة الإشكالية القانونية الخاصة بمفهوم المؤسسات العامة غير الوزارية، وذلك من حيث توضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به تلك المؤسسات، ومدى هذا الاستقلال، ومن يقرر حاجة أي مؤسسة للاستقلال أو عدم حاجتها له، وذلك وفقاً لاحتياجات كل مؤسسة على حدة وطبيعة وظيفتها.

2. تشكيل لجنة عامة تتولى إعداد دليل إجراءات بهدف ترجمة مفهوم الاستقلال ترجمة سليمة، بحيث يشمل الدليل كيفية وضع أنظمة

مالية وإدارية للمؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وعلى أن تقوم المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري بوضع الأنظمة الخاصة بها، والتي تتناسب مع طبيعة عملها ووظيفتها ومهامها، وأن تتم المصادقة على هذه الأنظمة بالإجراءات القانونية ونشرها في الجريدة الرسمية.

3. عدم التوسع في إنشاء المؤسسات العامة غير الفاعلة، وإيجاد آلية مناسبة لتوحيد المؤسسات التي تقوم بوظيفة متشابهة، أو حتى إلغاء المؤسسات التي ليس لها حضور في الواقع الفلسطيني. وفي نفس الوقت لا بد من الالتزام بالقانون الأساسي من حيث إنشاء المؤسسات العامة بقانون، وتبعية لها لمجلس الوزراء.

4. تحديد مفهوم الاستقلال المالي والإداري بالنسبة لكثير من المؤسسات العامة التي نص القانون على استقلالها، بحيث تخضع هذه المؤسسات للأنظمة المالية والإدارية الخاصة بها والصادرة وفقاً للأصول من ناحية، وتخضع للرقابة والمساءلة من قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة دون التدخل بعملها من ناحية ثانية، وذلك حتى لا يقوم مسؤولوها باستغلال مفهوم الاستقلال، فتصبح هذه المؤسسات ممالك بعيدة عن الرقابة والمساءلة، وبالتالي تظهر إمكانية حصول فساد في عملها.

5. التأكيد على أن الرقابة والاستقلال هما مفهومان متكاملان غير متناقضين، بحيث يتم تحصين المؤسسات العامة من التدخل في عملها، وفي نفس الوقت خضوعها للرقابة والمساءلة.

6. منح الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات الرقابة والمساءلة، وخاصة ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي ما زال دون هذا الاستقلال، وذلك لتحصين هذه المؤسسات من إمكانية التدخل في عملها



1. **المجلس التشريعي:** وهو السلطة التشريعية المنتخبة، ومن المفترض أن يمارس دوره التشريعي والرقابي باستقلالية كاملة، وذلك انطلاقاً من مبدأ فصل السلطات، واستناداً إلى القانون الأساسي الذي يمنح أعضاء المجلس حصانة من المساءلة بسبب الآراء التي يبدونها أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين (مادة 53). وللمجلس التشريعي مركز مالي مستقل في الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
2. **مجلس القضاء الأعلى:** حيث يمثل السلطة القضائية، وهي مستقلة استناداً إلى مبدأ فصل السلطات، واستناداً إلى قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 الذي ينص على أن «السلطة القضائية مستقلة، ويُحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة» (مادة 1)، وينص أيضاً على أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون» (مادة 2). وللسلطة القضائية موازنة خاصة «تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية» (مادة 3).
3. **هيئة مكافحة الفساد:** وينظم عملها قرار بقانون مكافحة الفساد رقم (7) لسنة 2010، الذي ينص على أن الهيئة «تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية» (مادة 3). علماً أن هذا القانون هو قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
4. **الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان:** وقد نشأت بموجب قرار/ مرسوم رئاسي بتاريخ 1993/9/30، وترك المرسوم للهيئة مهمة وضع نظامها الأساسي بما يضمن استقلاليتها وفعاليتها، وفيما بعد نصت المادة (31) من القانون الأساسي على أن «تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي». ومع ذلك لم يصدر قانون الهيئة حتى اليوم، وما زالت تعمل بناءً على المرسوم المشار إليه. ورغم أن الهيئة تتلقى معظم تمويلها من المساعدات الخارجية، إلا أنها تتلقى مساهمة مالية من الموازنة العامة للسلطة الوطنية منذ العام 2008، وذلك تماشياً مع مبادئ باريس لعام 1993.²⁰
5. **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** وينظم عمله قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، الذي ينص في المادة (2) على أن «يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة». لا يتضمن القانون نصاً صريحاً على استقلال الديوان مالياً وإدارياً، علماً أنه من أولى المؤسسات العامة والرقابية التي ينبغي أن تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ليتمكن من أداء دوره الرقابي باستقلالية ودون تدخل من أي طرف.

6. **سلطة النقد:** وينظم عملها قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997، الذي ينص على أن سلطة النقد «لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة» (مادة 2). وعن مالية سلطة النقد ينص القانون على أن «يكون رأس مال سلطة النقد المصرح به خمسة عشر مليون دولارا أمريكيا، أو ما يعادلها من العملات المتداولة، تدفعه السلطة الوطنية» (مادة 8).

7. **ديوان الموظفين العام:** وينظم عمله قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، الذي ينص في المادة (6) على أن «تنشأ دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام.... ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء». ورغم أن القانون لا يمنح الديوان الشخصية الاعتبارية، إلا أن القانون نفسه الذي وصف الديوان بـ دائرة مستقلة يعرف الدائرة بأنها «أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها» (مادة 1). وبهذا يكون ديوان الموظفين العام مؤسسة عامة لكنه لا يتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

8. **الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار:** وينظم عملها قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998، والذي عدل بقانون رقم (2) لسنة 2011، حيث ينص على أن هيئة تشجيع الاستثمار «لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالأهلية القانونية الكاملة» (مادة 12). لا ينص القانون صراحة على الاستقلال المالي والإداري للهيئة، إلا أنه ينص في المادة (19) منه على أن «تخصص للهيئة موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة

الوطنية تكون جميع نفقات الهيئة من خلالها».

9. **مؤسسة المواصفات والمقاييس:** وينظم عملها قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000 الذي ينص على أن «تتمتع المؤسسة بالشخصية الاعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة، ويكون لها موازنتها الخاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية» (مادة 2). لا ينص القانون صراحة على الاستقلال المالي والإداري للمؤسسة، بل ينص في المادة (27) على أن «تعتبر أموال المؤسسة أموالا عامة».

10. **الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة:** وينظم عملها قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (10) لسنة 1998، الذي ينص على أن «تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالأهلية القانونية» (مادة 2). وتتناول المادة (15) من القانون الموارد المالية للهيئة، وتذكر من بينها «المبالغ المخصصة للهيئة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية».

11. **الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:** وينظم عمله قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000، الذي ينص في المادة (2) على أن الجهاز «يتمتع بالشخصية الاعتبارية ويرتبط بمجلس الوزراء». لا ينص القانون على الاستقلال المالي والإداري للجهاز، إلا أنه ينص على أن من بين إيرادات الجهاز «الأموال المخصصة له من الموازنة العامة» (مادة 6)، وأن أموال الجهاز تعتبر أموالا عامة (مادة 7)، وأن حسابات الجهاز تخضع للرقابة والتدقيق من قبل الجهات الرقابية المختصة في فلسطين (مادة 8).

12. **لجنة الانتخابات المركزية:** وينظم عملها قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005، الذي ينص في المادة (22) على أن «تتمتع لجنة الانتخابات بصفاتها جهازاً دائماً بشخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، وتخصص للجنة الانتخابات موازنة ترد كمرکز مالي مستقل في الموازنة العامة».

13. **سلطة المياه:** وينظم عملها قانون المياه رقم (3) لسنة 2002، الذي ينص في المادة (6) على أن سلطة المياه «تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية»، وأنها «تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية». لا ينص القانون على الاستقلال المالي والإداري لسلطة المياه، إلا أنه ينص في المادة (21) على أن من بين الموارد المالية لها «ما يخصص لها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية».

14. **سلطة الأراضي:** وينظم عملها قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010، الذي ينص في المادة (2) على أن «تتمتع سلطة الأراضي بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة، وأنها تتبع الرئيس. كما ينص في المادة (3) على أن يكون لسلطة الأراضي موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. لا ينص القانون على الاستقلال المالي والإداري لسلطة الأراضي، إلا أنه ينص في المادة (12) على أن من بين الموارد المالية لها «المخصصات المرصودة لها في الموازنة العامة».

15. **هيئة التقاعد:** وينظم عملها قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، الذي ينص في المادة (3) على أن تتمتع الهيئة «بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية». ليس للهيئة موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة

16. **مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى:** وينظم عملها قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005، والذي تم تعديله بقرار بقانون رقم (10) لسنة 2008، حيث ينص في المادة (2) على أن «تتمتع المؤسسة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري». ليس للمؤسسة موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، وفي المادة (21) التي تتناول أموال صندوق المؤسسة لا يرد من بينها أي موازنة حكومية، وإنما تقتصر إيرادات المؤسسة على أموال اليتامى التي تودع في صندوق المؤسسة، واستثماراتها، والهبات والمنح المقدمة لها.

17. **هيئة سوق رأس المال:** وينظم عملها قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004، الذي ينص في المادة (2) على أن تتمتع الهيئة «بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية». وتنص المادة (21) على أن «يكون للهيئة موازنة مستقلة». ورغم أن القانون لا يخصص موازنة خاصة للهيئة ضمن الموازنة العامة، إلا أن المادة (22) تتناول الموارد المالية للهيئة وتذكر منها «المبالغ التي تخصصها الحكومة للهيئة لتغطية أي نقص أو أي عجز في حساب الإيرادات»، وتضيف أيضاً «تؤول إلى الخزينة العامة أية فوائض نقدية لدى الهيئة زائدة عن حاجتها».

18. **الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون:** وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2010 بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، والذي ينص في المادة (2) على أن الهيئة «تتبع الرئيس وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية». وحول مالية الهيئة تنص المادة (12) على أن من بين الموارد المالية للهيئة «الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة».

19. **وكالة الأنباء والمعلومات «وفا»:** وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2011 بشأن تنظيم عمل وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا، والذي ينص في المادة (2) على أن الوكالة «تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية»، وأنها «تكون تابعة للرئيس باعتبارها إحدى مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية». وحول مالية الوكالة تنص المادة (10) على أن من بين الموارد المالية للوكالة «الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة». ورغم أن الوكالة هي إحدى مؤسسات منظمة التحرير حسب المادة (2)، وأنها تخضع للرقابة وفق أنظمة الرقابة الإدارية والمالية السارية في منظمة التحرير الفلسطينية حسب المادة (11)، إلا أن المادة نفسها (11) تنص على أن «تدخل جميع الموارد المالية للوكالة في حساب الخزينة العامة»، أي خزينة السلطة الوطنية.

20. **سلطة الطاقة:** وينظم عملها قانون سلطة الطاقة رقم (12) لسنة 1995، الذي ينص على أن سلطة الطاقة «تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وتكون لها ميزانيتها الخاصة، وتتبع رئيس السلطة الوطنية». لسلطة الطاقة حسب

المادة (13) بعض الموارد المالية، منها «المبالغ المخصصة لها من الموازنة العامة».

21. **الهيئة المستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات:** وينظم عملها قرار بقانون رقم (15) لسنة 2009، الذي ينص على أن الهيئة «يكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة». ورغم أن المادة (7) تذكر أن من بين الموارد المالية للهيئة «المبالغ المخصصة لها من الموازنة العامة»، إلا أن المادة (8) تنص على أن «تؤول إلى الخزينة العامة أية فوائض نقدية لدى الهيئة زائدة عن حاجتها».

22. **مجلس تنظيم قطاع الكهرباء:** وينظم عمله قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، الذي ينص في المادة رقم (5) على أن مجلس قطاع الكهرباء ينشأ بقرار من مجلس الوزراء، وأنه «يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري». وتتضمن الموارد المالية للمجلس حسب المادة (10) «الأموال المقدمة له من الموازنة العامة للسلطة».

23. **المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب:** وينظم عمله قرار بقانون رقم (12) لسنة 2011، الذي ينص في المادة رقم (3) على أن المعهد «يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية». وتتضمن الموارد المالية للمعهد حسب المادة (15) «المساهمات المخصصة ضمن الموازنة العامة للسلطة».

24. **المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع:** وينظم عملها قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013،

الذي ينص على أن «تتمتع المؤسسة بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية والاستقلال المالي والإداري». لا تتضمن مصادر تمويل نظام الودائع حسب المادة (15) أي موازنة من ضمن الموازنة العامة.

25. صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي: ينظم عمله قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013، الذي ينص على أن الصندوق «يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والاستقلال المالي والإداري». تتضمن الموارد المالية للصندوق حسب المادة (16) «ما يرصد له من مخصصات في الموازنة العامة».

26. دار الإفتاء: وينظم عملها قرار بقانون رقم (7) لسنة 2012، الذي ينص في المادة (2) على أن دار الإفتاء «تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية».

27. هيئة شؤون المنظمات الأهلية: وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2013، الذي ينص على أن الهيئة هي «مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية تتبع رئيس الدولة». وتنص المادة (3) على أن «يكون للهيئة مخصص ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين». يُذكر أن هذا المرسوم يلغي الاستقلال المالي والإداري الذي كان ممنوحاً للهيئة بموجب المرسوم الرئاسي السابق رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

28. جامعة الاستقلال: وينظم عملها قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013 بشأن جامعة

الاستقلال، الذي ينص في المادة (2) على أن الجامعة «تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة المستقلة والأهلية القانونية الكاملة». وتنص المادة (7) على أن «يكون للجامعة موازنتها الخاصة كمركز مالي مستقل ضمن الموازنة العامة للدولة». وتتضمن الموارد المالية لجامعة حسب المادة (7) «ما يخصص لها من الموازنة العامة للدولة».

29. مؤسسة ياسر عرفات: وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2008، الذي ينص في المادة (1) على «إنشاء مؤسسة ياسر عرفات كمؤسسة غير ربحية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويكون رئيسها الفخري رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية». وتنص المادة (5) على أن «تتكون إيرادات المؤسسة من المخصصات الحكومية المعتمدة للمؤسسة».

30. مؤسسة محمود عباس: نشأت هذه المؤسسة بدمج مؤسستين عامتين تتمتعان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهما صندوق الرئيس محمود عباس لمساعدة الطلبة الفلسطينيين في لبنان الذي نشأ بمرسوم رقم (7) لسنة 2010، والهيئة الخيرية الفلسطينية للتكافل الأسري التي نشأت بمرسوم رقم (8) لسنة 2010.

31. صندوق النفقة: وينظم عمله قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005، الذي ينص على أن الصندوق «يتبع رئيس مجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة». لا يمنح القانون الاستقلال المالي والإداري لصندوق النفقة، وإنما تتضمن موارده المالية «المبالغ

الصندوق لمجلس الوزراء قبل إقرار الموازنة للسنة المالية التالية».

35. المجلس الأعلى للمرور: وينظم عمله قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2009 بشأن نظام المجلس الأعلى للمرور، الذي ينص في المادة (2) على أن المجلس «يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة، ويكون له ذمة مالية مستقلة، وله موازنته الخاصة ضمن الموازنة العامة، ويتبع وزير النقل والمواصلات». ورغم أن المجلس نشأ بقرار مجلس الوزراء ويتبع وزير النقل والمواصلات، إلا أن رئيسه التنفيذي يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسب مجلس الوزراء وتنسب الوزير، ويكون مسؤولاً أمام مجلس الإدارة (مادة 16). وحول الموارد المالية للمجلس تنص المادة (18) على أن من بينها «المبالغ المخصصة له من الموازنة العامة للسلطة».

36. المجلس الأعلى للطفولة والأمومة: وينظم عمله المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1999، والذي ينص في المادة (2) على أن المجلس «له الشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس السلطة». لا يتمتع هذا المجلس بالاستقلال المالي والإداري، وفيما يتعلق بموارده المالية فإنها تشمل «الأموال المخصصة له من السلطة» (مادة 21).

37. الإدارة العامة للمعابر والحدود: وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006، الذي ينص في المادة (1) على أنها «إدارة مستقلة إدارياً ومالياً... وترتبط بعلاقة متينة مع المخابرات العامة وغيرها من الأجهزة الأمنية، وتتبع مباشرة

المخصصة له من الموازنة العامة» (المادة 10).

32. المجلس الطبي الفلسطيني: وينظم عمله قانون المجلس الطبي الفلسطيني رقم (1) لسنة 2006، الذي ينص في المادة (2) على أن المجلس الطبي الفلسطيني هو هيئة طبية علمية مستقلة، وأنه «يتمتع بالشخصية الاعتبارية، وله ذمة مالية مستقلة». تتضمن الموارد المالية للمجلس حسب المادة (23) «المبلغ المخصص له في الموازنة العامة».

33. صندوق تطوير وإقراض البلديات: وينظم عمله قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 بشأن عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات، الذي ينص في المادة (3) على أن «تكون له الاستقلالية التامة في عمله وفي تطبيق السياسات والأهداف المحددة». وحول مالية الصندوق تنص المادة (7) على أن من بين الموارد المالية للصندوق «الدعم السنوي المقدم من السلطة الوطنية الفلسطينية»، بينما تنص المادة (6) على «تحويل كافة المساعدات الخارجية للصندوق من خلال حساب الخزينة العامة الموحد».

34. صندوق درء المخاطر والتأمينات الاجتماعية: وينظم عمله قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013، الذي ينص في المادة (3) على أن الصندوق «يتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة... ويكون له ذمة مالية مستقلة». ورغم أن القانون لا ينص صراحة على الاستقلال المالي والإداري، إلا أنه في المادة (2) يصف الصندوق بأنه صندوق مستقل. تشمل موارد الصندوق التي تتناولها المادة (24) «الموارد الحكومية: مبلغ مقطوع سنوي يُدرج ويُحدد بناء على دراسة يقدمها

لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية». لا يتضمن المرسوم الرئاسي نصا حول مواردها المالية، إلا أن الموازنة العامة لعام 2013 تضمنت بندا مستقلا للهيئة العامة للمعابر والحدود بلغ 24.389.000 شيكلا.

38. اللجنة الوطنية للمخيمات الصيفية: وينظم عملها المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2010، الذي ينص في المادة (1) على أن تتمتع اللجنة بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة وتتبع رئيس السلطة الوطنية رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. ويديرها مجلس إدارة يعينهم جميعهم رئيس السلطة الوطنية (مادة 3). ومن الموارد المالية للجنة «المخصصات المرصودة لها في الموازنة العامة» (مادة 11).

39. مجمع فلسطين الطبي: وينظم عمله المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2009 والذي عدل بالمرسوم رقم (13) لسنة 2011، حيث ينص في المادة (2) على أن «يتمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة». يرأس المجمع رئيس تنفيذي يعين ويحدد راتبه وعلاواته بقرار من رئيس السلطة الوطنية (مادة 12). ومن بين الموارد المالية للمجمع «المبالغ المخصصة له في الموازنة العامة للسلطة الوطنية» (مادة 17).

40. هناك العديد من المؤسسات العامة التي نشأت بقرار أو مرسوم رئاسي ولكن دون تفاصيل كاملة. مثل سلطة الطيران المدني، التي نشأت بقرار رئاسي رقم (99) لسنة 2003، الذي اعتبرها سلطة مستقلة تتبع رئيس السلطة

الوطنية مباشرة (مادة 1). والصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق، الذي ينظم بقرار رقم (95) لسنة 1995، حيث نص القرار على أن الصندوق له شخصية اعتبارية (مادة 1)، ومجلس إدارة يعينه رئيس السلطة الوطنية (مادة 2)، ولكن ليس من موارده المالية أي مخصصات حكومية (مادة 10). والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، الذي ينظم بقانون رقم (2) لسنة 2006، حيث نص القانون على أن الاتحاد يتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية (مادة 2)، ولكن ليس من موارده المالية أي مخصصات حكومية (مادة 10)، إلا أنه نص على أن يتبع الاتحاد العام في تنظيم حساباته وسجلاته أصول المحاسبة للمؤسسات العامة (مادة 11). ودار الفتوى والبحوث الإسلامية، التي تنظم بقرار رقم (95) لسنة 2005 القاضي بتبعية دار الفتوى لرئيس السلطة الوطنية، وتمتعها بالشخصية المستقلة (مادة 1). ومؤسسة فلسطين المستقبل، التي تنظم بقرار رئاسي رقم (248) لسنة 2007، الذي نص على أن تتبع المؤسسة رئيس السلطة الوطنية وتحفظ باستقلالها المالي والإداري. والمحافظون، حيث نص المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 على أن تكون للمحافظة شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة (مادة 3). والهيئة الوطنية لشؤون الصناديق والهيئات المالية والإئتمانية العربية والإسلامية، التي تنظم بقرار مجلس الوزراء رقم (183) لسنة 2005، حيث ينص القرار على أن الهيئة تكون تابعة لمجلس الوزراء، وذات شخصية اعتبارية، وتتمتع باستقلال مالي وإداري (مادة 1)، ولها مجلس إدارة برئاسة وزير المالية وعضوية خمسة وزراء آخرين (مادة 3).



1. علي شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1990.
2. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
3. معن إدعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: الإشكاليات والحلول، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله 2003.
4. د. أحمد أبو دية وآخرون، تقرير حول سلطة المياه، ائتلاف أمان، رام الله، 2008.
5. بلال البرغوثي، الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين، ائتلاف أمان، رام الله، 2007.
6. القانون الأساسي الفلسطيني.
7. التشريعات المنظمة لأحكام المؤسسات العامة الفلسطينية.
8. المواقع الإلكترونية للمؤسسات العامة الفلسطينية.
9. المقابلات:
- جفال جفال، المستشار القانوني في ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ولاء عبد الله، الإدارة العامة للشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد.
- عفيف عبد العزيز، مساعد رئيس جهاز الإحصاء للخدمات المساندة.
- أيمن ظاهر، مدير عام الشؤون المالية والإدارية في وكالة الأنباء والمعلومات «وفا».
- ريم كرزون، مدير عام الشؤون المالية في سلطة الطاقة.



الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان- قد بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. ويفترض ان المعلومات الواردة في التقرير هي صحيحة - كانون أول 2013 - ومع ذلك ، لا يمكن للاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان- والشفافية الدولية ان تتحمل مسؤولية النتائج المترتبة على استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى.



منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة مجتمع مدني دولية رائدة في مجال مكافحة الفساد، وتعمل بالشراكة مع أكثر من 90 فرع لها في جميع أنحاء العالم، بالإضافة الى مقرها (الامانة الدولية) في برلين. ويهدف عملها الى رفع الوعي حول آثار الفساد المدمرة على المجتمعات، من خلال تطوير وتنفيذ تدابير واجراءات فعالة للتصدي لأفعال الفساد، وذلك بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية، والتجارية، والأهلية على المستوى العالمي.

تم انتاج هذا التقرير بتمويل من الاتحاد الأوروبي. محتويات هذا التقرير هي مسؤولية الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ولا يمكن في حال من الأحوال أن تفهم بأنها تعكس وجهات نظر الإئتلاف الأوروبي.



إعداد الباحث

عزيز كايد

إشراف الدكتور

عزمي الشعيبي

مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط 1 ، شارع الإرسال، هاتف: 022989506 / 022974949

فاكس: 022974948 ، ص.ب، القدس: 95908.

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

هاتف: 08 2884767 / فاكس: 082884766

info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org