

النزاهة والشفافية والمساءلة  
في أعمال الشركات المساهمة العامة  
شركة الاتصالات الفلسطينية  
وشركة كهرباء محافظة  
القدس نموذجا

الإطار التشريعي الناظم للامتياز في فلسطين	3
أولاً: شركة الاتصالات الفلسطينية	8
ثانياً: شركة كهرباء محافظة القدس	17
التوصيات	26

## مقدمة

شهدت السنوات الأخيرة شعوراً متنامياً في معظم البلدان بأهمية الدور الذي يمكن أن يضطلع القطاع الخاص به في عملية التنمية، وهو ما انعكس على الوزن الذي أُفرد لهذا القطاع في الخطط الإنمائية في العديد من هذه البلدان، كما انعكس على القوانين والتشريعات وأدى إلى إضفاء الامتيازات لتشجيع مشاركة هذا القطاع في النشاط الاقتصادي.<sup>1</sup> لكن عملية منح القطاع الخاص ترخيصاً أو امتيازاً لإدارة مرفقاً عاماً تحتاج إلى توافر شروط أساسية منها شروط عامة كضرورة توفير بيئة قانونية لعملية منح الامتيازات، وسياسة واضحة ومعتمدة وفق الأصول في هذا المجال، وضمان قيام منافسة حرة، إذ لا جدوى من تحويل شركة حكومية محتكرة إلى شركة خاصة محتكرة، ومنها شروط خاصة تتعلق بطبيعة كل مشروع وخصائصه إضافة إلى ضمان رقابة الحكومة على أعمال هذه الشركات.

وبدأ القطاع الخاص في إطار برامج التصحيح يؤدي دوراً متزايداً في الحياة الاقتصادية مقابل الانحسار التدريجي لدور القطاع الحكومي. وما كان في الماضي يقع تقليدياً في نطاق صلاحيات القطاع العام، أصبح ينتقل على نحو متزايد إلى القطاع الخاص ملكية وإدارة. ومع التقدم الجاري في عملية الخصخصة بالعديد من المجالات في كثير من بلدان العالم، خاصة تلك التي تعاني من تقشي الفساد فيها، فإن مهمة كبح جماح الفساد في شركات القطاع الخاص نفسها وفي علاقتها بالقطاع العام تصبح أكثر إلحاحاً وضرورة، خاصة أن المساءلة والرقابة البرلمانية على أنشطة هذه الشركات ما زالت ضعيفة. وبالتالي، تقع على عاتق شركات ومؤسسات هذا القطاع مسؤولية إضافية تكمن في تعزيز مفاهيم وتطبيقات النزاهة والشفافية والمساءلة.<sup>2</sup>

إن تعزيز قيم النزاهة والشفافية لا ينحصر في نطاق عمل القطاع العام أو في العلاقة المشتركة بين القطاعين العام والخاص عند القيام بأعمال تجارية (اللوازم والعطاءات) على هيئة مشتريات حكومية، بل يمتد ليشمل مؤسسات القطاع الخاص والخدمات التي تقدمها خاصة تلك المؤسسات «الشركات» التي تقوم بإدارة مرفقاً عاماً. إن المؤسسات التي تقوم بإدارة وتشغيل مرفقاً عاماً ينبغي أن تلتزم بقيم

1 منظمة الشفافية الدولية، كتاب المرجعية نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ص 247.

2 عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط 2، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2010، ص ص 154-155.

النزاهة، وأن تدير أعمالها بشفافية، وأن تخضع كذلك للمساءلة، باعتبار ذلك أحد أركان الحكم الرشيد والحوكمة.

يستهدف هذا التقرير فحص بيئة عمل شركتين تديرا مرفقاً عاماً هما: شركة الاتصالات الفلسطينية "PALTEL" وشركة كهرباء محافظة القدس "JDECO". وقد تم اختيار الشركتين نظراً لعدد من الاعتبارات والمؤشرات، مثل مدة الامتياز وحجم السكان التي تقدم لهم خدمات الشركة.

من المهم التأكيد على أن التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الشركتين المستهدفتين، أو إجراء تحقيق حول قراراتها ومشاريعها، أو الرقابة عليها ومتابعة نشاطها. وإنما يهدف إلى فحص بيئة عمل مؤسسات القطاع الخاص التي تدير مرفقاً عاماً المستهدفة في هذا التقرير، وبشكل أساسي فحص مناعة وسلامة العناصر الأساسية اللازمة لقيام نظام نزاهة واضح يتم تأكيده في مدونات السلوك، ومبادئ شفافية يتم تأكيدها في أنظمة إدارية ومالية شفافة، وصولاً إلى فحص أدوات الرقابة والمساءلة في هذه المؤسسات مما يشكل مناعة ذاتية محاصرة لفرص الفساد.

لما سبق، فإن الموضوع الرئيسي لهذا التقرير يتناول قضايا النزاهة والشفافية والمساءلة، كعناصر رئيسية للحكم الرشيد. وتم تحديد المؤشرات المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة بالاستناد على المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين» المعدة من قبل اللجنة الوطنية للحوكمة، ومدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال تريد».<sup>3</sup>

تعتمد منهجية البحث على المقابلات المباشرة مع المسؤولين في الشركتين المستهدفة بالإضافة إلى مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة المعمول بها في هاتين الشركتين، وما تصدره من قرارات ونشرات إعلامية، وما تنشره على مواقعها الإلكترونية. إضافة إلى عقد ورشة عمل لمناقشة التقرير قبل إعداده بالصيغة النهائية. والتقرير لا يرجع جميع عمليات هذه الشركات وإنما فقط استهدف جوانب الإدارة العامة لهذه الشركات.

3 تجدر الإشارة إلى أن مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين تتضمن ثلاثة أنواع من القواعد هي: (1) قواعد تستند إلى نصوص تشريعية صريحة يكون تطبيقها إلزامياً. و(2) قواعد تتسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات ولا تتعارض مع أي نص تشريعي صريح. و(3) قواعد تتسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات لكنها تتعارض مع نصوص تشريعية، حيث تمت التوصية بضرورة تعديل التشريع. انظر مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، ص 15.

## سياسة السلطة الفلسطينية بإشرافه القطاع الخاص في إدارة الشأن العام

يلعب القطاع الخاص الفلسطيني دوراً رئيسياً في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، إذ يساهم هذا القطاع في الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرته على توظيف جزء كبير من القوى العاملة الفلسطينية. وفي إطار رغبتها في توفير بيئة مواتية وتنافسية لتحفيز نشاط القطاع الخاص وتطوير دوره التنموي، تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ نشوؤها في العام 1994، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السليمة والخدمية وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية واستمراراً لسياسة الخصخصة التي ابتدأتها إسرائيل وامتدت إلى المناطق الفلسطينية.

بالرغم الجهود الكبيرة التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتوسيع هامش دور القطاع الخاص الفلسطيني بعد زوال الإدارة المباشرة لسلطات الاحتلال، فإن بيئة تطور القطاع الخاص التي ترافقت مع نقص في التشريعات وعدم احترام الموجود فيها وضعف بنية المؤسسات الرسمية الضرورية، وتعرضها لتقلبات شديدة بسبب الصراع مع الاحتلال الذي استخدم العقوبات الاقتصادية ضد السلطة والمواطنين في مناسبات عديدة. فكل هذه العوامل ساهمت في وجود فرص للفساد في القطاع الخاص الفلسطيني وبعض المواقع الرسمية ذات العلاقة.

## • الإطار التشريعي الناظم للامتياز في فلسطين

يعتبر عقد الامتياز أحد الوسائل والأساليب التي تلجأ إليها الإدارة في إدارة وتسيير المرافق العامة وذلك بغية إشباع الحاجات العامة وصولاً إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة. يتم من خلاله تعهد الإدارة مركزية كانت أم لا مركزية، إلى شخص طبيعي أو معنوي خاص، بإدارة وتشغيل مرفق عام تحت إشرافها ورقابتها لمدة محددة، وذلك تحت مسؤوليته متحملاً مخاطره، على أن تقوم الجهة الخاصة بتقديم الأموال اللازمة للمرفق وتشغيله، وأن تسترد ما أنفقته وتحصل على ربحها من المقابل الذي يدفعه المتنفعون بخدمات المرفق العام محل الامتياز.<sup>4</sup>

4 نواف كتمان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، عمان 1993 ص 354-355. أوردها عبد الرحيم طه، عقد امتياز المرافق العامة، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2001، ص ص 5-6.

فقد الامتياز يتضمن كافة العقود الاتفاقية ما بين القطاع الخاص والعام التي تمنح شركة خاصة الحق من الحكومة في تزويد خدمة بشروط متفق عليها. في حين أن الموجودات تبقى ملكية الدولة، لكن القطاع الخاص يعد مسؤولاً عن إدارة المشروع وضمان بقاء الموجودات الفعلية وصيانتها.<sup>5</sup>

يعود منح القطاع الخاص الحق في تمويل المرافق العامة وإدارتها في فلسطين، وبخاصة المتعلقة بالبنية التحتية الخدمائية إلى العهد الانتدابي. واختلف الإطار التشريعي وطرق منح الامتيازات وفقاً لكل حقبة تاريخية وتعاقب السلطات؛ ففي العهد الانتدابي تم منح الامتيازات من خلال قوانين تصدر عن المندوب السامي. أما في الحقبة الأردنية في الضفة الغربية فإن منح الامتياز كان يتطلب مصادقة مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور الأردني التي تنص على أن «كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون». فيما خلا النظام الدستوري لعام 1962 المطبق في قطاع غزة من أي نصوص تنظم هذا الموضوع.<sup>6</sup>

أما في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية فقد وضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الإطار الدستوري لعقود الامتياز في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث نصت المادة 94 منه على أنه «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة له».

يتضمن النص الدستوري ضرورة تحديد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات عبر قانون يصدر عن المجلس التشريعي. «تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني قد وضع مشروع قانون، تمت الموافقة عليه بالمناقشة العامة في المجلس التشريعي بتاريخ 2005/11/22، ينظم القواعد والإجراءات المنظمة لمنح الامتيازات، والأحكام المنظمة لأحكامها».

يشير الجدول التالي إلى التشريعات المطبقة في السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تتعلق بالقطاعات الاقتصادية محل الامتياز منها:

5 أنيس القاسم، فراس ملحم، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2005، ص 3.

6 المصدر السابق، ص ص 9-10.

جدول رقم (1) التشريعات المباشرة وغير المباشرة بالمتعلقة بحقوق الامتياز<sup>7</sup>

الرقم	الحقل محل الامتياز	إسم التشريع	الحقبة التي صدر فيها	وصف موجز للتشريع
1	امتياز الكهرباء والطاقة	قانون بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية رقم (12) لسنة 1995	السلطة الوطنية الفلسطينية	نص هذا القانون على إنشاء سلطة طاقة فلسطينية، تختص بتزويد الطاقة بجميع صورها (الكهربائية ومشتقات النفط والغاز) للمستهلكين، بمقتضى امتياز أو رخصة.
		قانون امتيازات الكهرباء/الباب (52) لسنة 1927	الانتداب البريطاني	تضمن هذا القانون تقنيناً لبعض الامتيازات الممنوحة لشركات معينة لتوليد الكهرباء وتوزيعها في فلسطين، وأورد في ذيله تفصيلاً عن أحكام الامتياز الممنوح لشركة الكهرباء الفلسطينية وأحكام الامتياز الممنوح لشركة بنحاس روتنبرغ.
		أمر بشأن تعرفات الكهرباء رقم (1995) لسنة 1982	الاحتلال الإسرائيلي (الضفة الغربية)	أمر يقضي بوضع تعريفات جديدة لاستهلاك الكهرباء وفقاً للامتياز الممنوح بمقتضى قانون امتياز الكهرباء في القدس لسنة 1930.
2	امتياز المياه	قرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام	السلطة الوطنية الفلسطينية	نص على آلية منح الامتياز في قطاع الكهرباء والطاقة عند تطرقه للتراخيص المتعلقة بتوليد الطاقة وتوزيعها. ويهدف القرار بقانون إلى تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في قطاع الكهرباء.
		قرار بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية رقم (66) لسنة 1997	السلطة الوطنية الفلسطينية	اعتبر هذا القرار الرسوم التي تتقاضاها سلطة المياه الفلسطينية عن التراخيص وامتيازات المياه جزءاً من ميزانية تلك السلطة.
3	امتياز تطوير المدن الصناعية و/أو المناطق الصناعية الحرة وتشغيلها	قانون بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم (10) لسنة 1998	السلطة الوطنية الفلسطينية	أعطى هذا القانون لمجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة صلاحية منح الامتياز لتطوير وإدارة تلك المدن أو المناطق، وقد أورد القانون بعض الأحكام المتعلقة بهذا الامتياز من ناحية نوع صاحب الامتياز وإمكانية إبرام عقد وانتهاء الامتياز وغير ذلك.

7 معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، سلسلة تقارير قانونية (35)، رام اله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2004، ص 41-45.

6	امتياز الهيئات المحلية	قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997	السلطة الوطنية الفلسطينية	أعطى هذا القانون للهيئة المحلية سلطة منح الامتيازات للأشخاص أو لشركات لمدة 3 سنوات، وبموافقة وزير الحكم المحلي لمدة تزيد عن 3 سنوات، وذلك من أجل تنفيذ أي وظيفة يختص بها المجلس أو صلاحية مما هو منصوص عليها في القانون.
7	امتياز الاتصالات	قانون بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (3) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	نظم القانون موضوع الاتصالات في فلسطين، ومن أبرز محتوياته: اختصاصات وزارة البريد والاتصالات، شبكات الاتصالات، إدارة الترددات، ترخيص شبكات الاتصالات تجديد الرخص وتعديلها وإنفاؤها، أجهزة الاتصالات، إنشاء وصيانة خطوط الهاتف وتجهيزات الاتصالات واستثمارها، مراقبة المرخصين وحماية المستفيدين، الخدمات الأساسية المتعلقة بالاتصالات، الاستملاك، سلطة الضبط، والجرائم والعقوبات.
		قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	صدر النظام بالاستناد إلى قانون الاتصالات، ويستهدف تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب أهمها: منح الامتياز للاتصالات السلكية واللاسلكية، التزامات صاحب حق الامتياز، الوصاية والرقابة على الامتياز، انقضاء حق الامتياز وإسقاطه واسترداده، التراخيص، حقوق «الارتفاق» ونظام الهاتف.
8	الاستثمار	- قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم 1 لسنة 1998 - قرار بقانون معدل لقانون تشجيع الاستثمار الصادر بتاريخ 2011/1/31	السلطة الوطنية الفلسطينية	اعتبر القانون المشاريع المتعلقة بقطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية وإنتاج الكهرباء وغير ذلك من المشاريع التي تحتاج إلى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل المباشرة بها حتى تتمتع بالإعفاءات والمزايا المنصوص عليها في هذا القانون

9	الشركات	قانون الشركات رقم 12 لسنة 1964	الحكم الأردني	وضع هذا القانون أحكاما خاصة بشركات الامتياز في الموضوعات التالية: وجوب طرح أسهم الشركة التي تكون غايتها القيام باستثمار مشروع ذي امتياز أو بمشاريع صناعية يزيد رأسمالها على 50 ألف دينار للاكتتاب العام. كما حظرت المادة 118/2 من القانون ذاته على الشخص الواحد، ولو كان ممثلا لشخص اعتباري، أن يكون عضوا في مجلس إدارة أكثر من شركتين من الشركات ذات الامتياز أو التي تساهم بها الحكومة. كما نصت المادة 176/3 على أنه «لا يجوز توزيع الاحتياطي الإجباري على المساهمين، وإنما يجوز استعماله لتأمين الحد الأدنى من للربح المعين في اتفاقيات الامتياز وذلك للسنوات التي لا تسمح فيها أرباح الشركة بتأمين هذا الحد».
---	---------	--------------------------------	---------------	---

باستثناء بعض الأحكام المتفرقة والتي وردت في هذه التشريعات، يشير الجدول أعلاه إلى غياب قانون خاص ينظم منح الامتيازات في فلسطين، عدا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني الذي أوجب اصدار قانون عن المجلس التشريعي الفلسطيني، بموجب منح القطاع الخاص حق إدارة مرافق عامة عبر عقود الامتياز، يحدد الإجراءات والقواعد الناظمة لعقود الامتياز والجهات صاحبة الاختصاص.

#### • السياسة الحكومية لاشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة

تبنّت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها في العام 1994، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السليمة والخدمية وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات المحلية والأجنبية والخصخصة. وذلك ليأخذ القطاع الخاص الفلسطيني دوره في تحقيق التنمية. كما أكد النص الدستوري تبني مبادئ الاقتصاد الحر حيث نصت المادة 21 من القانون الأساسي على أنه "1. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون 2. حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها. 3. الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقا للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. 4. لا مصادرة إلا بحكم قضائي".

وفي هذا السياق منحت السلطة الفلسطينية عددا من شركات القطاع الخاص امتيازات لإدارة وتشغيل مرافق عامة خاصة في قطاعات الاتصالات الثابتة والمحمولة والكهرباء. وفي هذا التقرير استهدف مراجعة أبرزها تقارير المجلس التشريعي الفلسطيني التي يمكن الرجوع إليها، ولكن نكتفي بخلاصة عامة مفادها أن الإشكاليات فيما يتعلق باتفاقية منح الامتياز لشركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة في عدم وضوح الآلية التي تم بها اختيار هذه الشركات أو اتباع أسس سليمة تضمن المنافسة ما بين مؤسسات القطاع الخاص. كما أن عقد اتفاقيات غير مدروسة الحق أضرارا مالية مستمرة من الخزينة العامة.<sup>8</sup>

لكن، بدأت السلطة الفلسطينية بعد عام 2004 بانتهاج سياسة مغايرة فيما يتعلق بعملية منح الامتياز؛ حيث أعلنت في حالة منح امتياز المشغل الثاني للاتصالات المحمولة ضمن إطار تنافسي في العام 2005. وكذلك في عملية الرقابة والإشراف على الشركات التي

8 بغض النظر عن أسس منح شركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة امتيازاً منفرداً «احتكار طبيعي» فإن السلطة الوطنية الفلسطينية التزمت بموجب الاتفاقية بتزويد الشركة بالوقود اللازم لتشغيل المحطة، وإذا تخلفت السلطة عن تزويد الكمية اللازمة من الوقود وترتب على ذلك توقف العمل بالمحطة، فإن السلطة ملزمة بتسديد كامل الدفعات الشهرية عن كمية الكهرباء المتفق عليها سواء تم إنتاجها أو لم يتم. ويرتب ذلك على السلطة مبلغاً شهرياً يصل إلى 2.2 مليون دولار في السنة التعاقدية الأولى أو ما قيمته 26.1 مليون دولار سنوياً. ولا يشمل هذا المبلغ ثمن الوقود ونقله وتخزينه وتوزيع الكهرباء وكمية الفقد في الكهرباء، حيث أن ذلك يقع على عاتق السلطة أيضاً. مما ينقل كاهل السلطة بأعباء مالية ضخمة. انظر إبراهيم أبو هنطش، عصام عابدين، الجوانب القانونية والاقتصادية حول: عقد امتياز شركة كهرباء فلسطين، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2004، ص 18-20.

تدير مرفقا عاما، فمن جهة تم تعزيز الإطار التشريعي الناظم لعمل مؤسسات الإشراف؛ حيث صدر خلال العام 2009 قانونين هما: قرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، وقرار بقانون بشأن قانون الكهرباء، اللذان يمنحان هيئات الإشراف صلاحيات رقابية على هذه القطاعات وينظمان العلاقة بين جهات الإشراف وشركات القطاع الخاص بالإضافة إلى النص على تعزيز سياسة المنافسة في هذه القطاعات. لكن نصوص القانونين لم توضح بشكل كاف العلاقة ما بين الوزارة والجسم المنظم؛ كهيئة تنظم قطاع الاتصالات/ ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء/ وسلطة الطاقة. خاصة في عملية إنتاج السياسات والرقابة على القطاع بحيث تم الإبقاء على صلاحيات واسعة للوزارة، ومنح صلاحيات تنفيذية للجسم الجديد.

وقد تبنت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وثيقة السياسات الوطنية لقطاع الاتصالات التي تقوم على أساس التوسع في المنافسة، وإفساح المجال للمنافسة ما بين الشركات المزودة لخدمات الاتصالات على تنوعها ويتم التركيز في هذا المجال على تحسين نوعية الخدمات والوصول لجميع المناطق عبر خطة تطويرية لذلك. بالإضافة إلى الرقابة على جودة الخدمات وكذلك على أعمال الشركات المالية والإدارية.<sup>9</sup> بما يشمل أنظمة العطاءات والمشتريات وآليات احتساب تكاليف الخدمة وسبل اختيار أو إدارة الموظفين وتحديد مكافآتهم.

أما في مجال الكهرباء، فإن مجلس تنظيم قطاع الكهرباء يتولى في خطوة أولية، في إطار الرقابة على الشركات، مراجعة تكلفة سعر الكهرباء استناداً إلى المعايير التي تقوم عليها التكلفة للمستهلك هذا من جهة وإعداد معايير تطوير نوعية الخدمات وجودتها. وهي ما تعرف بمؤشرات الأداء لكل شركة ومؤشرات السلامة العامة بالإضافة "كود التوزيع".<sup>10</sup> كما يقوم المجلس بأعداد سياسات تنظيم قطاع الكهرباء بناء على الأحكام الواردة في القرار بقانون الصادر عام 2009 الذي أقر سياسة توزيع منح الامتياز فيما يتعلق بخدمات التوليد والنقل والتوزيع بحيث يمنع حصول شركة واحدة على رخصة تجمع ما بين التوليد والتوزيع. كما أن القانون حدد أن الجزء الخاص بخدمة النقل ستؤوله شركة حكومية نص على إنشائها القانون نفسه. تجدر الإشارة إلى أن مجلس تنظيم قطاع الكهرباء قد أصدر قواعد تصويب الشركات العامة في مجال توليد وتوزيع الكهرباء.<sup>11</sup>

#### مؤسسات الرقابة الخارجية على الشركات المساهمة العامة

بالإضافة إلى المؤسسات (الوزارات) الإشرافية على الشركات التي تدير مرفقا عاما بحكم اختصاصها، فإن الشركات المساهمة العامة تخضع لرقابة مجموعة من المؤسسات الرقابية العامة التي تمنحها القوانين المختلفة الناظمة لها صلاحيات رقابية.

#### • وزارة الاقتصاد الوطني (مراقب الشركات)

تتولى وزارة الاقتصاد الوطني وفقا لأحكام قانون الشركات رقم 12 لسنة 1964 عددا من المهام الرقابية منها؛

1. مراقبة الشركات المساهمة: وفقا لأحكام المادة 213 يحق للوزير والمراقب مراقبة الشركات المساهمة في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ونظام الشركة، ويحق لهما في أي وقت تكليف مدقق حسابات الشركة أو انتداب مدقق حسابات آخر وعلى حساب الشركة القيام بتدقيق حساباتها وقيودها وسائر أعمالها.
2. صلاحية المراقب في الاطلاع على بيانات أي شركة: وفقا لأحكام المادة 215 يحق للمراقب أن يطلع بنفسه أو بواسطة من ينتدبهم من الموظفين لهذه الغاية على قيود ودفاتر ومستندات وأوراق أية شركة، وعلى مجلس الإدارة تقديم كافة التسهيلات الضرورية لذلك.
3. دعوة مجلس الإدارة للهيئة العامة للاجتماع: وفقا لأحكام المادة 216 من قانون الشركات (1) على مجلس إدارة الشركة أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع في المواعيد المحددة في نظام الشركة وفي هذا القانون. (2) وإذا لم يدع المجلس الهيئة العامة للاجتماع أو تأخر في ذلك يحق للمراقب بعد إخطار مجلس الإدارة وعدم الاستجابة لهذا الإخطار أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع وينظم جدول الأعمال وتكون جميع تكاليف الدعوة على نفقة الشركة.

9 لقاء أجراه الباحث مع السيد محمد العايدى مستشار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بتاريخ 2011/1/81.

10 لقاء أجراه الباحث مع السيد ظافر ملحم المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء بتاريخ 2011/1/11.

11 مداخلة السيد عمر كنانة رئيس سلطة الطاقة في ورشة العمل الخاصة بمناقشة التقرير بتاريخ 2011/2/3.

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

#### • هيئة سوق رأس المال

تأسست هيئة سوق رأس المال الفلسطينية استناداً إلى المادة رقم (2) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004. تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.

تتولى الهيئة، ووفقاً لأحكام المادة 3 من قانون، الإشراف على سوق الأوراق المالية بما يكفل سلامة التعامل. والتنظيم والرقابة والأشراف على نشاطات المؤسسات المالية غير المصرفية بما فيها تداول الأوراق المالية والخدمات المالية غير المصرفية. وتنظيم الإفصاح عن أية بيانات أو معلومات تخص القطاع المالي غير المصرفي. وقد أصدرت الهيئة تعليمات الإفصاح بتاريخ 2008/3/10 التي تمنح الهيئة صلاحيات واسعة باتخاذ الإجراءات الملائمة للحصول على المعلومات الواجب الإفصاح عنها. ووفقاً لأحكام المادة 5 من تعليمات الإفصاح يحق لقسم الإفصاح في الهيئة الاطلاع على كافة السجلات والبيانات المالية والوثائق المتعلقة بالشركة المصدر. كما تنص المادة 6 من تعليمات الإفصاح على أن لقسم الإفصاح في الهيئة الحصول على كافة المعلومات والبيانات والمستندات الضرورية والتي تكون لازمة للقيام بواجباته، والتحقق من صحة المعلومات والمستندات والأوراق والبيانات الخاصة بالأشخاص الخاضعين للتعليمات.

يشير موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني إلى التزام الشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية بالإفصاح لدى الهيئة حول القضايا الجوهرية والبيانات المالية وفقاً لمتطلبات الإدراج وتعليمات الإفصاح الصادرة عن الهيئة والسوق المالي. وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة تتيح للشركات المساهمة العامة غير المدرجة في السوق المالي الإفصاح عن بياناتها المالية للتطبيق الحوكمية لدى الشركات المساهمة العامة والتدرج باتجاه استكمال متطلبات الإدراج في السوق المالي.

#### • ديوان الرقابة المالية والإدارية

وفقاً لأحكام الفقرة 9 من المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 15 لسنة 2004 يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على أعمال المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام. وتشمل رقابة

الديوان على أعمالها وفقاً لأحكام المادة 3 من قانون الديوان الإجراءات ما يلي

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.

3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

لكن يشير تقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2009 إلى أنجاز 116 تقريراً اقتصر على القطاع العام والهيئات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني فيما لم يتم بعمليات رقابية لشركات القطاع الخاص التي تدير مرفقاً عاماً، على خلاف ما نص عليه قانون ديوان الرقابة المالية لسنة 2004.

#### أولاً: شركة الاتصالات الفلسطينية<sup>12</sup>

تأسست شركة الاتصالات الفلسطينية كشركة مساهمة عامة، وسجلت بتاريخ 1995/8/28 في سجل الشركات في أريحا تحت رقم (56320129)، برأسمال مصرح به مقداره خمسة وثلاثون مليون ديناراً أردنياً، وبدأت الشركة عملها في العام 1997. وقد بلغ عدد المؤسسين المساهمين في الشركة 66 مستثمراً، تأتي على رأسهم شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) بما نسبته 25% من عدد الأسهم 8,750,000 (سهماً). كما تم طرح ما نسبته 25% من الأسهم لعامة الجمهور خلال الاكتتاب العام.

وتتمثل أبرز غايات شركة الاتصالات، كما ورد في عقد تأسيسها، في إنشاء وإقامة وتشغيل محطات الاتصالات وشبكات الهاتف، تقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، فتح فروع للتنفيذ والإدارة والإشراف والمتابعة مع الجمهور والسلطات المختلفة، وبيع أو تأجير خدمات الاتصالات مقابل رسوم وفقاً لما تقرره السلطة الفلسطينية.

وقعت شركة الاتصالات اتفاقية الامتياز، التي أطلق عليها «اتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال مع السلطة الوطنية الفلسطينية» بتاريخ

12 انظر موقع شركة الاتصالات الفلسطينية <http://www.paltel.ps> انظر كذلك، معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، مصدر سابق، ص 54-62.

1996/11/25 وقد شكلت تلك الاتفاقية الإطار المنظم للعلاقة بين شركة الاتصالات والسلطة الوطنية الفلسطينية. وتضمنت الاتفاقية المبادئ العامة والخطوط التظيمية لحدود وأثار الامتياز الممنوح للشركة. فيما يلي وصف مختصر لاتفاقية الامتياز المذكورة. مع الإشارة إلى أن هذا التقرير لا يستهدف مراجعة ظروف منح الامتياز ومضمونه ومشاكله. وكذلك لا يتجاهل وجود الاحتلال وشركاته التي تعمل في المناطق وإنما يستهدف التركيز فقط على مدى التزام هذه الشركات بالمعايير التي وردت في مدونة الحوكمة والتي تصنف إلى ثلاث مجموعات: المجموعة الأولى الواردة في أحكام القانون الساري أو المنسجمة معه، وهي واجبة التنفيذ. المجموعة الثانية والتي تمثل معايير فضلى ولا تتعارض مع القانون والمطلوب الالتزام بها طوعاً. والمجموعة الثالثة وهي المعايير التي تمثل ممارسات فضلى ولكنها تتعارض مع أحكام القانون وفي هذه الحالة تتبنى الشركة مطلب تعديل القانون حتى تستطيع تطبيقها.

يغطي امتياز الشركة بإنشاء وإدارة وتشغيل الهاتف الثابت والجوال كافة الأراضي الفلسطينية. ويبدأ سريان الامتياز من تاريخ توقيع الاتفاقية (1996/11/15) وتمتد مدة الاتفاقية 20 عاماً، كمدة كلية للهاتف الثابت والخلوي، ويمكن أن يجدد لمدة 20 عاماً أخرى. أما الفترة الانفرادية (الاحتكارية) فهي 10 سنوات لامتياز الهاتف الثابت و5 سنوات أو عند توصيل 120 ألف مشترك أيهما أسبق للهاتف الخلوي.

منحت الاتفاقية مجموعة من الحقوق لشركة الاتصالات الفلسطينية أهمها: (1) التفرّد بالامتياز لفترات معينة. و(2) استيفاء تعرفة (أجور) عن خدمات الاتصالات وإعداد الجداول اللازمة لذلك وتعديلها شريطة الحصول على موافقة الوزير. و(3) الحصول على الترددات اللازمة وبلا مقابل. و(4) المشاركة في اجتماعات اللجنة الفنية المشتركة (الفلسطينية - الإسرائيلية). و(5) السماح للشركة باستعمال الطرق والأراضي العامة. و(6) التمتع بالإعفاءات من الرسوم الجمركية على المعدات وأجهزة الاتصالات اللازمة للبنية الأساسية لشبكة الاتصالات. و(7) الاستفادة من الإعفاءات الواردة في قانون تشجيع الاستثمار. و(8) اعتبار الشركة مؤسسة عامة وتمتتها بالحقوق والصلاحيات الناجمة عن ذلك. و(9) حق طلب الإعفاء من أي من الالتزامات الواردة في الاتفاقية في حالات معينة.

فيما وضعت اتفاقية الامتياز مجموعة من الالتزامات على شركة الاتصالات هي: (1) تقديم خدمة الاتصالات السلكية

واللاسلكية. و(2) الالتزام بخطة الوزارة وتقديم التقارير اللازمة لها. و(3) إعداد خطة طوارئ للتعامل مع الظواهر غير العادية. و(4) توفير قاعدة معلومات وإعداد ونشر دليل المعلومات عن المشتركين. و(5) مراعاة جودة الخدمات وانسجامها مع توصيات الاتحاد الدولي للاتصالات الخلوية والمواصفات القياسية الوطنية وتقديم تقارير حول الجودة. و(6) المساعدة في الربط بين الشبكات في حال منح امتياز لشركات فلسطينية جديدة بعد انتهاء فترة الانفراد. و(7) الحفاظ على سرية الرسائل والمعلومات التجارية. و(8) الاحتفاظ بدفاتر حسابات دقيقة وتقديم المعلومات المالية إلى الوزارة في إطار ممارستها لدورها الرقابي. و(9) عدم التنازل عن الامتياز للغير إلا بموافقة الجهة المختصة خطياً (مجلس الوزراء). و(10) التزام الشركة بالمحافظة على تركيبة رأس مالها وتشكيله مجلس إدارتها بحيث تكون الأغلبية المسيطرة للمساهمين الفلسطينيين. و(11) الاهتمام بالشكاوي المقدمة ومتابعتها والقرارات المتخذة بشأنها وتقديم تقارير من الشركة للوزارة. و(12) عدم جواز الإفصاح لأي طرف عن المعلومات التي تتوفر لدى الشركة عن المشتركين وعن الاتصالات التي يجرؤونها.

منحت الاتفاقية وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات مجموعة من الحقوق والواجبات منها: (1) تقاضي الرسوم عن منح الامتياز. و(2) الحق في تجديد الامتياز. و(3) الموافقة على جداول التعرفة (أجور الخدمة) وحق تعديلها. و(4) تقاضي كفالة جودة الخدمة في حال فشل الشركة في تأمين تكل الجودة. و(5) الحق في تغيير مقاييس جودة الخدمة بما يتماشى والمعايير الدولية خمس سنوات. و(6) الرقابة على شروط الرخصة. و(7) الحق في إنهاء الاتفاقية في حال الإخلال بشروط الرخصة (الامتياز). وكما هو واضح أن هذه القضايا شكلت نقاط احتكاك بين السلطة والشركة في أكثر من مناسبة خاصة فيما يتعلق بالحقوق المالية للسلطة، وموضوعة ملكية الترددات والبنية التحتية، وجودة الخدمة والأسعار. وأحياناً حول موضوعة وجود تعارض في المصالح بين بعض المسؤولين في وزارة الاتصالات والشركة.

#### النزاهة في عمل الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً

تُعرّف النزاهة بأنها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات، التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يُحسم لصالح الفرد

المعنى ضد المصلحة العامة. ولذا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة العامة ومصالح في القطاع الخاص. وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي «رشوة» كراتب أو مكافأة» من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. بالإضافة إلى ضمان عدم استغلال الموظف وظيفته لمصلحة شخصية، أو التدخل لتقديم خدمة لشخص لا يستحقها، أو تسهيل حصول شخص على خدمة دون اتباع الإجراءات المطلوبة.<sup>13</sup>

فيما يتعلق في الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما، فإن أهم عناصر النزاهة تتعلق بتجنب تضارب المصالح وإجراءات اتخاذ القرارات للمسؤولين العاملين فيها، والإفصاح عن وجود أي مصالح لهم في شركات منافسة أو شريكة، ووجود نظام واضح للعطاءات والمشتريات، وتعليمات تحد من استخدام مرافق الشركة لأغراض شخصية، وتضمن التقرير السنوي لنفقات ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة أو أي امتيازات أخرى.

ولا شك أن هذه المسائل تحتاج إلى فحص ومراجعة عملية وميدانية في ملفات ووثائق وقرارات الشركات المساهمة العامة. بهدف فحص نظام النزاهة في الشركات المستهدفة، فإننا نشير هنا إلى الملاحظات العامة عن مجمل الإجراءات المعمول بها في الشركات المساهمة العامة المستهدفة، ومدى توافرها مع مؤشرات النزاهة وفقاً لما أعلنه وتشره الشركة.

لتحديد مؤشرات النزاهة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحكومة، ومدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال توريد» التي أعلنت الشركات؛ أعضاء المجلس ألتسيقي للقطاع الخاص التسع، بالإضافة إلى 18 شركة فلسطينية أخرى، تبنيها للمدونة في احتفال الشفافية الذي نظمته مؤسسة «أمان» بذكرى اليوم العالمي لمكافحة الفساد لعام 2006.<sup>14</sup> ومن هذه المؤشرات:

- 13 عبير مصلح وآخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2007، ص 22.
- 14 عدنان قباچه، مهند حامد، إبراهيم الشقاقي، تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2008، ص 25.

- 1- وجود نظام تجنب تضارب المصالح مقرر من مجلس الإدارة يعالج حالات تضارب المصالح لأعضاء مجلس الإدارة وكبار الموظفين. بشكل يضمن عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء مجلس الإدارة أو المسؤولين البارزين في الشركة أو أحد أفراد أسرته من الدرجتين الأولى والثانية، أو أي شركاء لهم في مصالح اقتصادية.
- 2- انتخاب أعضاء مستقلين في مجلس الإدارة، ومنح القدرة على انتخاب ممثلين لصغار المساهمين في الشركة.
- 3- التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات.
- 4- التقيد بمدونات قواعد السلوك للعاملين.
- 5- تخصيص قسم في التقرير السنوي لنفقات ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة والتسهيلات المقدمة لهم.
- 6- التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة تشمل تقديم الخدمات ضمن إجراءات واضحة ومعلنة، وبسقوط زمنية محددة.

### مدى توفر مؤشرات النزاهة في أنظمة عمل شركات الاتصالات الفلسطينية

بعد الاطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية والمقابلات والتقارير السنوية التي تم إجراؤها، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول واقع مؤشرات النزاهة المشار لها سابقاً في أعمال الشركة.

1. **تشكيل مجلس الإدارة:** يتضح من صفات أعضاء مجلس الإدارة للشركة طوال السنوات السابقة أن أعضاء مجلس الإدارة مكون من ممثلين لشركات، خاصة شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) باعتبارها المساهم الأكبر في شركة الاتصالات الفلسطينية، بحيث يمثلها في مجلس الإدارة ثلاثة أعضاء بالإضافة إلى أن السيد صبيح المصري هو أيضاً عضواً في مجلس إدارة شركة باديكو.

### جدول رقم (1) أعضاء مجلس إدارة الحالي لشركة الاتصالات الفلسطينية

الاسم	صفة العضوية
صبيح المصري	
فاروق زعيتر	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو)
غياث سختيان	ممثل شركة بنك القاهرة عمان
وليد النجاب	ممثل شركة خدمات الاستشارات الإدارية
ليث المصري	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار
طلال ناصر الدين	ممثل شركة بيرزيت للأدوية
شرحيب الزعيم	ممثل شركة فلسطين لتطوير المناطق الصناعية المساهمة المحدودة
سمير حليقة	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار
باسل عبد النبي	ممثل البنك العربي
مأمون أبو شهلا	ممثل شركة المسيرة الدولية
مجد الشويكة	الشركة العربية للتمويل والتجارة / أسترا

ويفيد الجدول أعلاه إلى عدم وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين<sup>15</sup> وأنه لم يتم انتخاب أي من صغار المساهمين<sup>16</sup> في مجلس إدارة الشركة. كما أن نظام الشركة يشترط لعضوية مجلس الإدارة أن يكون العضو المنتخب يمتلك ما لا يقل عن 30 ألف<sup>17</sup> سهماً ما يعادل حوالي 0.25% من مجمل أسهم الشركة.

2. **نظام تجنب تضارب المصالح مكتوب ومقرر من مجلس الإدارة ومعلن:** أشار التقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية للعام 2009 أن «المجلس والإدارة التنفيذية حريصان على ضمان أعلى مستوى من السلوك الأخلاقي على جميع المستويات في شركات المجموعة بما في ذلك تجنب تضارب المصالح على

15 انظر مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، فقرة 25، ص 22. "يجب أن يكون من بين أعضاء المجلس عضوان مستقلان ويقصد بالعضو المستقل عضو مجلس الإدارة الذي لا تربطه بالشركة أي علاقة أخرى غير عضويته في مجلس الإدارة. الأمر الذي يجعل حكمه على الأمور لا يتأثر بأي اعتبارات أو أمور خارجية." انظر مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، فقرة 20، ص 20. «يجوز لعدد

16 من صغار المساهمين يحملون 10% من أسهم الشركة أن ينتخبوا ممثلاً لهم في مجلس الإدارة، شريطة أن يقدموا مرشحين عدة لهذا المركز».

17 التقرير السنوي 2009 لشركة الاتصالات الفلسطينية، ص 46.

مستوى المجلس»<sup>18</sup>. لكن لم يشر التقرير السنوي أو الموقع الإلكتروني للشركة إلى وجود نظام مكتوب ومقرر من قبل مجلس الإدارة يتضمن أو يضمن إفصاح رئيس وأعضاء مجلس الإدارة عن أي تعارض للمصالح، بما في ذلك إبرام صفقة مع طرف ذي علاقة، ويحدد الإبلاغ مسبقاً عن أي مصلحة له تجاه أي جهة أخرى غير الشركة، وعن أي تغيير يطرأ على مثل هذه المصالح فور حدوثه. وقد أفاد ممثلي الشركة إلى أن هذه الأمور تمارس من خلال تعليمات لمجلس الإدارة.

3. **المشاركة في مجالس إدارة شركة مشابهة أو منافسة:** من الواضح أنه لا توجد في فلسطين شركات منافسة لشركة الاتصالات فيما يتعلق بالهاتف الثابت. لكن أعضاء مجلس الإدارة هم أعضاء مجالس إدارة لشركات مختلفة ومتعددة منها حليفة أو مساهمة في شركة الاتصالات الفلسطينية ومنهم موظفون في شركات مساهمة في الشركة.

4. **تخصيص قسم في التقرير السنوي لتحديد نفقات أعضاء مجلس الإدارة:** عرض التقرير السنوي الأخير (التقرير السنوي 2009) المكافآت التي حصل عليها أعضاء مجلس الإدارة العام 2009 بحيث بلغت 79 ألف دينار أردني (أي حوالي 900 دينار لكل عضو عن كل جلسة لمجلس الإدارة). كما أن مجلس الإدارة عقد في السنة المذكور 8 اجتماعات.<sup>19</sup> فيما لا يتطرق التقرير السنوي لنفقات أعضاء مجلس الإدارة وحجمها، وإذا ما تم تقديم التسهيلات لأعضاء مجلس الإدارة والأقارب من الدرجة الأولى. وكذلك عدد الأسهم التي يملكها كل عضو وزوجه وأولاده القصر.

5. **وضع تعليمات خاصة بتداول المطلعين في الشركة:** اكتفى مجلس الإدارة بالتعليمات الداخلية التي تصدر عن الرئيس التنفيذي للشركة المتعلقة بتداول المطلعين<sup>20</sup>، وكذلك التعليمات الصادرة عن السوق المالي المتعلقة بنظام الإفصاح، وكذلك القرار رقم 7 لسنة 2010 الصادر عن هيئة سوق رأس المال المتعلق بتداول المطلعين. كما أن شركات الأوراق المالية تقوم بإرسال العمليات المتعلقة بعمليات بيع وشراء للمطلعين للسوق المالي.

18 التقرير السنوي 2009 لشركة الاتصالات الفلسطينية، ص 46.

19 انظر رسالة شركة الاتصالات لهيئة سوق المال الفلسطيني 2010/1/27 http://www.pcm.a.ps/new/Files/PALTEL\_essential\_27012010.pdf

20 وردت في مداخلة السيد عمار العكر الرئيس التنفيذي لمجموعة الاتصالات الفلسطينية في ورشة العمل الخاصة بمناقشة التقرير بتاريخ 2011/2/3.

## 6. الإفصاح عن أسماء المساهمين الذين يملكون 10% أو أكثر من أسهم الشركة:

وفقاً للتقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية لسنة 2009، فإنه لا يمتلك أيًا من المساهمين في شركة الاتصالات الفلسطينية أكثر من 5% من أسهم الشركة فيما عدا شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) التي تحوز على 29.67% من مجمل أسهم الشركة (أي 39.056.674 أسهم).<sup>21</sup>

## 7. عرض الرسالة الإدارية التي يصدورها مدقق الحسابات:

يعرض مجلس الإدارة تقرير مدقق الحسابات القانوني في التقرير السنوي المعروف على الجمعية العامة. كما أن مجلس الإدارة يضع التقرير على الموقع الإلكتروني في الدعوة الموجهة لاجتماع الجمعية العامة السنوي.

## 8. نظام لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب مصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن:

لم يعلن مجلس الإدارة عن نظام يفرض على المدير العام والمسؤولين البارزين الإفصاح لمجلس الإدارة عن كل صفقة يكون لهم فيها أو لأي من أقاربهم من الدرجة الأولى منفعة شخصية قد تعارض مع مصلحة الشركة. فيما اكتفى مجلس الإدارة بما أورده في التقرير السنوي للعام 2009 بأن «المجلس والإدارة التنفيذية حريصان على ضمان أعلى مستوى من السلوك الأخلاقي على جميع المستويات في شركات المجموعة بما في ذلك تجنب تضارب المصالح على مستوى المجلس».<sup>22</sup>

## 9. وجود مدونة السلوك المعنوي للشركة:

يصدر عن مجلس إدارة شركة الاتصالات مدونة للسلوك الأخلاقي للموظفين. ويبدو أنها اكتفت بما ورد في نظام عمل موظفي الشركة المعتمد في العام 1996. وتتص على عدد من واجبات الموظف في الشركة بما فيها التصرف بمهنية مع زملائه ومع المشتركين، تقديم المقترحات المتعلقة بتطوير الشركة، والحرص على تنمية القدرات والكفاءة، والالتزام بعدم إفشاء الأسرار أو المعلومات التي تم الحصول عليها بحكم عمله في الشركة. كما تتوفر أداتي رقابة على قواعد السلوك «التعامل» تمارسهما كل من إدارة التدقيق الداخلي وإدارة الجودة، حيث يتم تسجيل المكالمات التي ترد إلى مركز العناية بالزبائن وذلك بعد إبلاغ المتصلين بأن المكالمات مسجلة لغاية ضبط الجودة.

21 التقرير السنوي 2009 لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 47.

22 التقرير السنوي 2009 لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 46.

## 10. التوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص:

قامت الشركة بالتوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص في احتفالية الشفافية عام 2006 مع مجموعة من الشركات المساهمة العامة.

## 11. نظام العطاءات والمشتريات:

تقوم الشركة بطرح العطاءات في وسائل الإعلام خاصة الصحف اليومية. كما تقوم بإدراج العطاءات على صفحتها الإلكترونية. لكن لم يتم الإعلان عن وجود نظام للعطاءات مقر من مجلس الإدارة.

## مبادئ الشفافية في أعمال الشركات المساهمة العامة المستكففة

تعني الشفافية وضوح إجراءات تقديم الخدمات، وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذ، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات ذات العلاقة بإدارة الخدمات، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن الجمهور من المساهمة فيها بشكل واضح.<sup>23</sup>

يُشار في هذا الصدد إلى أن المواقع الإلكترونية على الإنترنت تعتبر من الأدوات الحديثة التي تستخدمها الشركات المساهمة العامة، للتواصل مع جمهورها بشكل واضح وعلني، وبصورة تحقق خطوات جيدة نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال الموقع الإلكتروني يمكن نشر الموازنة العامة للشركة، وطرح العطاءات والمشاريع القائمة والمستقبلية. كما يمكن الحصول على المعلومات اللازمة عن كثير من الأمور المتعلقة بالشركة، كالإعلانات والإحصاءات والوظائف والأخبار والهيكل الإداري وأنواع الخدمات التي تقدمها وشروط الحصول عليها وجهة تقديمها وغيرها. وعن طريق الموقع الإلكتروني يمكن أيضاً تقديم الشكاوي والاستفسارات من قبل المساهمين والمشاركين.

كما أن مراكز خدمات المشتركين تعتبر من الأدوات الفاعلة في علاقة الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما مع المشتركين، ومن ثم التقدم نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال هذه المراكز، يتم توفير جهود المشتركين في مراجعة الشركة بخصوص أي موضوع أو خدمة، مما يوفر الوقت والجهد، ويركز المتابعة في موظف واحد قادر على التعامل مع كافة أنواع الخدمات، وبالتالي فإن كل هذه الإيجابيات تشكل قيما مهمة نحو الشفافية في التعامل مع الجمهور.

فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، فإن أهم عناصر الشفافية تتعلق بالانفتاح على المساهمين والمستفيدين والموظفين،

23 عيبير مصلح وآخرون، مصدر سابق، ص 27.

ونشر قرارات مجلس الإدارة بالوسائل المتاحة، وتوفير المعلومات والبيانات العامة للمساهمين، وحق الحصول على المعلومات لأي مساهم بما يسمح به القانون<sup>24</sup>، وكذلك نشر الميزانية السنوية للشركة، ونشر تقارير مالية وإدارية بشأن المشاريع التطويرية والنشاطات المختلفة التي تنفذها الشركة.<sup>25</sup>

يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحوكمة، و«مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص» التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال تريد». ومن هذه المؤشرات:

- 1- توفر وثائق واضحة حول أهداف الشركة المساهمة العامة كالنظام الداخلي وعقد الامتياز للشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما، وأليات عملها وبرامجها، وإتاحتها للمساهمين والجمهور.
- 2- الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات التي يسمح القانون واللوائح بتقديمها، وتقديم معلومات مفصلة وواضحة عن أي استفسار موجه من أي من المساهمين.
- 3- وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن.
- 4- تبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين خاصة في القضايا المهمة.
- 5- نشر قرارات مجلس الإدارة بالوسائل المتاحة.
- 6- نشر الميزانية السنوية والتقارير الربعية أمام المساهمين والجمهور بالوسائل المتاحة.
- 7- نشر الأمور الجوهرية التي قد تؤثر على ربحية الشركة.

## مدى توفر مؤشرات الشفافية في أنظمة عمل شركة الاتصالات الفلسطينية:

من خلال المقابلات التي تم إجراؤها والإطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية والتقارير السنوية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب مبادئ الشفافية في أعمال الشركة.

### 1. وجود نظام داخلي معلن: تعتبر الشركة أن عقد التأسيس عمليا يعني عن الحاجة إلى النظام الداخلي

24 عزيز كايد، الهيئات المحلية.

25 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ومركز

التجارة الفلسطينية (بال تريد)، مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص. [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

للشركة، الذي يحدد الصلاحيات واختصاصات مجلس الإدارة والجمعية العامة ورأس مال الشركة. لكن شركة الاتصالات الفلسطينية لا تعرض هذا العقد على الموقع الإلكتروني للشركة. لكي يتمكن المساهمين من الاطلاع عليه في الصفحة الإلكترونية.<sup>26</sup>

أصبح الموقع الإلكتروني الوسيلة الأسهل والأسرع للتفاعل ليس فقط مع متلقي خدمات أو للإعلان عن الخدمات بل أيضا في عملية التفاعل مع المساهمين في الشركة. ما يتيح للمساهمين الاطلاع على التطورات المالية الإدارية والاستثمارية للشركة. كما يتيح لمجلس الإدارة فرصة تقديم عمله وإنجازاته وعرض قراراته، وكذلك استقبال الملاحظات والاستفسارات من قبل المساهمين.

## 2. عرض نص اتفاقية الامتياز: لا يعرض الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية عقد الامتياز،

في حين تشير الدراسات السابقة أن نص الاتفاق كان منشورا على الموقع الإلكتروني للشركة<sup>27</sup> قبل الثامن من تموز 2005. ويتبع ذلك أن الشركة لم تعرض الملحق المالي لعقد الامتياز على موقع لكن التقرير السنوي لعام 1998 يعرض، وفقا لما جاء في تقرير مدقق الحسابات الخارجي، الشق المالي للامتياز. كما أن التقرير السنوي للعام 2009 لشركة الاتصالات الفلسطينية يذكر (في القوائم المالية) أن الشركة قد حولت 100 مليون دولار أمريكي لحساب السلطة الوطنية الفلسطينية لتمديد الرخصة التشغيلية لجوال في الأراضي الفلسطينية للفترة 2018-2023، ويذكر التقرير أن الشركة لم تحصل على شهادة الرخصة حتى نهاية السنة المالية اطلاق المساهمين على سجل المساهمين: يبيح النظام الداخلي، انسجاما مع أحكام الفقرة الثانية من المادة 48 لقانون الشركات لسنة 1964، أن يطالع المساهمين على سجل المساهمين، في مقر الشركة لكن لا يسلم نسخة عن السجل لأي من المساهمين توفير الشركة المعلومات والبيانات العامة للمساهمين: توفر الشركة البيانات والمعلومات على الموقع الإلكتروني بحيث تنشر قرارات مجلس الإدارة. والمعلومات الجوهرية في ركن المستثمر.<sup>28</sup> كما يوجد في الشركة دائرة علاقات المستثمرين التي تمد المستثمرين بالمعلومات حال طلبها. وخصصت الشركة

26 الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية [www.paltel.ps](http://www.paltel.ps)

27 أورد ذلك كل من معين برغوثي، عقود الامتياز حالة شركة الاتصالات

الفلسطينية)، مصدر سابق، ص 55. وأنيس القاسم، فراس ملحم، دراسة تقنية

لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، مصدر سابق، ص 12.

28 <http://www.paltel.ps/index.php?lang=ar&page=F1136677128.F1137894267>

رقم مجاني لاستفسارات المساهمين موجود على الموقع الإلكتروني للشركة.

في العام 2010 عقد مجلس الإدارة ستة اجتماعات وفقاً لرسالة الرئيس التنفيذي لمجموعة الاتصالات بتاريخ 16/12/2010 لهيئة سوق رأس المال الفلسطيني<sup>1</sup>، لكن الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات لا يعرض سوى قرارات ثلاثة اجتماعات غير منتظمة.

3. **دليل إجراءات تقديم الخدمات واضح ومعلن:** أصدرت شركة الاتصالات دليلاً للخدمات وتم توزيعه في مراكز الخدمات التابعة لها. كما أنها تقوم بعرض مطبوع للخدمات المستحدثة للخدمات والإجراءات المتبعة في مراكز الخدمات. وكذلك تعرض الشركة خدماتها على الموقع الإلكتروني وتحدد الشروط المحددة لكل خدمة.<sup>29</sup>
4. **إدراج أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية:** أدرجت شركة الاتصالات الفلسطينية أسهمها في سوق فلسطين للأوراق المالية منذ عام 1995. يرتب الإدراج في السوق المالي على الشركة التزامات إضافية خاصة في مجال الإفصاح بهدف منح المستثمرين القدرة على فحص الفرص الاستثمارية.
5. **نشر البيانات المالية الختامية:** تنشر شركة الاتصالات الفلسطينية البيانات المالية الختامية على الصفحة الإلكترونية، وتسلم نسخة لهيئة سوق رأس المال وسوق فلسطين للأوراق المالية. كما تنشر تقرير مدقق الحسابات القانوني في الصحف المحلية. فيما تقوم الشركة بطباعة التقرير السنوي، الذي يتضمن القوائم المالية المدققة من قبل مدقق الحسابات القانوني، وتوزيعه على المساهمين.

6. **نشر البيانات المالية الأولية:** تلزم تعليمات الإفصاح الصادرة عن السوق المالي الشركات المساهمة العامة المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية بالإفصاح عن مجموعة من التقارير المالية تعرض الشركة فيها الأوضاع المالية. توجب تعليمات الإفصاح على كل شركة مدرجة أن تقدم التقرير الربع الأول والثالث خلال ثلاثين يوماً من انتهاء الشهر الثالث التي تغطي التقرير. كما تلزم الشركات بتقديم التقرير نصف السنوي والتقرير السنوي الأولي خلال 45 يوماً من انتهاء المدة الزمنية التي يغطيها التقرير.

تمت زيارة موقع الشركة www.paltel.ps بتاريخ 2011\1\16.

### جدول رقم (2) التقارير المالية الربع سنوية ونصف السنوية للعام 2010<sup>30</sup>

##	التقرير	تاريخ الإفصاح
1.	الربع الأول	2010 /4/22
2.	نصف السنوي	2010/7/28
3.	الربع الثالث	2010/10/28

يعرض الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية التقرير الربع الأول والتقرير نصف السنوي للعام 2010 في حين لم يعرض الربع الثالث الذي تم تقديمه للسوق المالي في نهاية شهر تشرين أول / أكتوبر/ 2010.

7. **نشر الأمور الجوهرية:**<sup>31</sup> يشير الموقع الإلكتروني والتقرير السنوي للعام 2009 إلى أن شركة الاتصالات الفلسطينية تقوم بنشر الأمور الجوهرية مثل دخول شريك استراتيجي أو توقيع اتفاقيات شائبة إقليمية أو دولية، والتوصية بزيادة رأس المال أو تخفيضه، وخسائر غير متوقعة لحقت بالشركة، وإقرار خطة توسعية للشركة، وإقرار خطة إعادة هيكلة الشركة أو الاندماج، وتغيير مدير عام الشركة، وتغيير في عضوية مجلس الإدارة.

8. **المسؤولية الاجتماعية:**<sup>32</sup> بدأت فكرة المسؤولية الاجتماعية لمجموعة الاتصالات في بدايات العام 2005. وفي العام 2008 أنشأت الشركة مؤسسة مجموعة الاتصالات الفلسطينية للتنمية المجتمعية، تستهدف مشاريعها وبرامجها دعم قطاعات: التعليم، الصحة، الرياضة والثقافة، وإبراز نماذج القدوة الحسنة. يحدد مجلس إدارة المؤسسة (أغلبهم من كبار الموظفين في شركة الاتصالات الفلسطينية) السياسات العامة للمؤسسة. ألتزمت الشركة بتمويل المؤسسة بمقدار 2% من أرباح الشركة قبل اقتطاع الضريبة وقدر المبلغ المدفوع للمؤسسة حوالي 1.44 مليون دينار أردني في العام 2009. كما حصلت المؤسسة على وقفية من الشركة قدرها 6 ملايين دينار أردني في العام 2008.

30 تمت زيارة موقع الشركة www.paltel.ps بتاريخ 2011\1\16.

31 يعرف نظام الإفصاح الصادر عن مجلس إدارة السوق بتاريخ 2006/8/3 الأمور الجوهرية بأنها "أية أحداث مهمة من المحتمل أن تؤثر على ربحية الشركة أو مركزها المالي أو أسعار الأوراق المالية المصدرة من قبلها، أو على قرار شخص ما في التصرف أو عدم التصرف في هذه الأوراق المالية".

32 انظر التقرير السنوي لمؤسسة مجموعة الاتصالات الفلسطينية للتنمية المجتمعية للعام http://www.pgfoundation.ps 2009

ويشير الموقع الإلكتروني<sup>33</sup> إلى أن مؤسسة مجموعة الاتصالات الفلسطينية للتنمية المجتمعية تركز على دعم المنظمات والمؤسسات الأهلية العاملة على مستوى القاعدة الشعبية، فيما لا تدعم الحالات الفردية وأنواع من الرعاية للفعاليات والمناسبات. كما وضعت المؤسسة سقفاً أعلى للمنح بقيمة 100 ألف دولار، وتقوم المؤسسة بدراسة وتقييم كل مقترح على أساس مدى جدارة واستحقاق المقترح للدعم، وتتسجم مع أهداف المؤسسة وتدرج في إطار البرامج الأربعة الرئيسية للمؤسسة، وهي: التعليم، الصحة، الرياضة والثقافة، و التميز والإبداع. كما تدعم المؤسسة المشاريع التي لديها القدرة على تحسين مستوى المعيشة في فلسطين وتعمل على إحداث تغيير مجتمعي. بالإضافة إلى ذلك، تفضل المؤسسة المشاريع والمنظمات ذات الأهداف طويلة الأمد. ولكن مفهوم المسؤولية المجتمعية بمعناها الوطني المعتمد والمتفق عليه، لم يتم بلورته حتى الآن مما يتيح أحياناً المجال لاستخدام التبرعات لاهداف تسويقية.

### البيات المساءلة لمسؤولي وعاملي الشركات المساهمة العامة المستهدفة

تُعرف نظم المساءلة بأنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية، سواء كانوا منتخبين أم معينين، في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة، وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك تعني المساءلة حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة، وذلك بهدف التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، ويتفق مع القانون والأنظمة واللوائح التي يتعلق عملهم بها. وبذلك فإن المساءلة تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفه والاستعداد لتحمل المسؤولية عن القرارات المتخذة. وبما أن آلية المساءلة تُعد إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فإن مفهومها يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية، أي «سلم تراتبي»، يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.<sup>34</sup>

فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، فإن أهم عناصر

33 انظر موقع مؤسسة مجموعة الاتصالات الفلسطينية للتنمية المجتمعية للعام 2009 http://www.pgfoundation.ps

34 عبير مصلح وآخرون، مصدر سابق، ص 25.

المساءلة هي وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للعاملين، وفصل المناصب التنفيذية في الشركة عن المناصب السياسية، ووجود نظام مالي معتمد ومعلن، ووجود آليات واضحة لتقديم الشكاوي، ووجود آليات رقابة داخلية، وعقد اجتماعات ما بين المساهمين ومجلس الإدارة للشركة، بالإضافة إلى الامتثال إلى الرقابة الخارجية.

لتحديد مؤشرات المساءلة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحكومة، و«مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص» التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال تريد». ومن هذه المؤشرات:

- 1- دورية اجتماعات الهيئة العامة.
  - 2- تقديم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري.
  - 3- الفصل ما بين المستويات التنفيذية "الإدارة التنفيذية للشركة" والمستوى السياسي في الشركة "مجلس الإدارة".
  - 4- وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المشتركين والموظفين.
  - 5- وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه.
  - 6- إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة.
  - 7- وجود مستويات مختلفة للرقابة الداخلية في الشركة.
  - 8- خضوع الشركات المساهمة العامة لأجهزة المساءلة كالمؤسسات الوزارية المعنية بالامتياز ومراقب الشركات وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني والإعلام.
- مدى توفر مؤشرات المساءلة في أنظمة عمل شركة الاتصالات الفلسطينية
- من خلال المقابلات التي تم إجراؤها والاطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية والتقارير السنوية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب أنظمة المساءلة وأدواتها في أعمال الشركة.

1. **دورية اجتماعات الهيئة العامة:** يشير الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية إلى أن الهيئة تعقد اجتماعاتها بشكل منتظم سنوياً بالإضافة إلى الاجتماعات غير العادية بناء على طلب مجلس



## جدول رقم (3) تكرار عضوية مجلس الإدارة في شركة الاتصالات الفلسطينية

##	الاسم	2002	2004	2006	2008	2010
1	صبيح المصري	√	√	√	√	√
2	عبد المالك الجابر	√	√	√	√	√
3	فاروق زعيتر	√	√	√	√	√
4	غيث سختيان	√	√	√	√	√
5	وليد النجاب	√	√	√	√	√
6	ليث المصري	√	√	√	√	√
7	طلال ناصر الدين	√	√	√	√	√
8	شرحيل الزعيم	√	√	√	√	√

المواد من 4-11 إصدار الأسهم وتسديد قيمتها ونقل الأسهم وتحويلها وسجل المساهمين ورهن الأسهم ونقلها وزيادة رأس مال الشركة. أما المادة الرابعة عشر فقد تناولت تأليف الجمعية العمومية والاجتماعات العادية وغير العادية أما المواد من 19-27 فتحدثت عن أعضاء مجلس الإدارة وصلاحيات المجلس وواجباته وأعماله.

وفي عام 1962 أصدرت الحكومة الأردنية القانون 28 لسنة 1962 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 1630 يقضي بتوسيع منطقة امتياز شركة كهرباء محافظة القدس بحيث يشمل محافظة القدس بأكملها والتي تغطي منطقة القدس ومناطق بيت لحم وبيت جالا وبيت ساحور وحتى مشارف محافظة الخليل جنوباً، كما تشمل مناطق الامتياز-أريحا شرقاً ورام الله والبيرة ودير دبان وحتى مشارف محافظة نابلس شمالاً وجميع القرى والبلديات الواقعة في تلك المناطق.

وبتاريخ 25 نيسان/ابريل 1965 تم تسجيل الشركة في سجل الشركات المساهمة العمومية بمقتضى قانون الشركات الأردني، وجاء في الجريدة الرسمية العدد 1836 بتاريخ 25 نيسان 1965 ما نصه "الإعلان بأن الشركة المساهمة العمومية والمسماة شركة كهرباء محافظة القدس المساهمة المحدودة ومركزها القدس المنشور إعلان تسجيلها في الملحق رقم 8 للجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1962/9/10 قد وفقت أوضاعها بمقتضى قانون الشركات لسنة 1964 حيث عدلت عقد تأسيسها ونظامها الداخلي بما يتفق وأحكامه وسجلت في سجل الشركات المساهمة العمومية تحت رقم 53 بتاريخ 1965/3/17". مراقب الشركات-علي الهنداوي .

للشكاوى. وتلقي الشكاوى، أما من خلال مراكز خدمات الجمهور، أو عبر مركز العناية بالزبائن والذي تقوم به حالياً شركة «ريتش» عبر الخط الهاتفي المجاني 199. وفيما يتعلق بمرجعية مدير دائرة الشكاوي «الرئيس التنفيذي والمدير العام لأفرع الشركة، بحيث تتم معالجتها من قبل موظفي مركز العناية بالزبائن». كما يتوفر برنامج محوسب لدى الشركة يتم من خلاله تحديد الفترة الزمنية لمعالجة الشكاوي والجهات المختصة بالشكاوي، ويوفر سجلاً للشكاوي.<sup>40</sup>

ثانياً: شركة كهرباء محافظة القدس<sup>41</sup> قامت كل من بلديات القدس، رام الله، بيت لحم، وبيت ساحور، والبيرة وبيت جالا، في 1956/2/6 بتسجيل الشركة كشركة مساهمة محدودة تحمل اسم (شركة كهرباء محافظة القدس الأردنية المساهمة المحدودة) بعد أن كانت اسمها قبل ذلك شركة كهرباء لواء القدس الأردنية المساهمة المحدودة.

تضمن عقد تأسيس الشركة 33 مادة. أبرز النقاط التي تضمنها العقد أن تحل الشركة الجديدة محل شركة كهرباء القدس الأردنية المحدودة الضمان وأن تتسلم الشركة الحالية كافة موجودات ومطلوبات وديون وحقوق الشركة. وكان رأسمال الشركة يتألف آنذاك من مائتي ألف دينار أردني مقسمة علي عشرين ألف سهم قيمة السهم عشرة دنائير أردنية (المادة الخامسة) من عقد التأسيس. وتضمن عقد التأسيس كذلك النظام الداخلي للشركة بحيث تناولت

40 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

41 انظر موقع شركة كهرباء محافظة القدس http://www.jdeco.net

5. **وجود نظام مالي معتمد من قبل مجلس الإدارة:** تم اعتماد النظام المالي لشركة الاتصالات الفلسطينية خلال العام 1996 أي منذ بداية تأسيس الشركة.<sup>36</sup>

6. **وجود نظام إداري معتمد من قبل مجلس الإدارة:** تم اعتماد النظام الإداري في العام 1996.<sup>37</sup> يشمل النظام الإداري المعتمد الهيكل التنظيمي للشركة. كما يتضمن المعايير المحددة للعلاوات (الإدارية، والاختصاص، والفنية، وأمانة الصندوق، والأقدمية... الخ) والترقيات ونهاية الخدمة والامتيازات المادية للموظفين. وتجري حالياً شركة متخصصة دراسة لتطوير النظام الإداري في الشركة.<sup>38</sup> أما فيما يتعلق بسلم الرواتب يشمل النظام الإداري سلم الرواتب لكنه غير معلن أو منشور على الموقع الإلكتروني.

7. **الإعلان عن الشواغر الوظيفية:** تقوم الشركة بالإعلان عن الشواغر الوظيفية عبر مرحلتين الأولى إعلان داخلي ضمن أفرع المجموعة لمنح الفرصة للموظفين في الشركة «المجموعة». والثانية في حال لم يتقدم أو لم يتم اختيار أياً من المرشحين يتم الإعلان في الصحف اليومية وعلى الصفحة الإلكترونية الخاصة بشركة الاتصالات. استطلاعات الرأي التي أجرتها أمان لمعرفة انطباق المواطنين عام 2010، اشارت لوجود واسطة ومحسوبة في شغل الوظائف في القطاع الخاص.

8. **وجود آلية رقابية داخلية مقررة:** يتوفر في شركة الاتصالات الفلسطينية نوعان من الرقابة الداخلية، الأولى: لجنة التدقيق المشكلة من أعضاء مجلس الإدارة. وتقوم بدورها بتقديم تقارير لمجلس الإدارة. كما توجد إدارة التدقيق الداخلي، وفقاً للهيكلية التنظيمية المعلن عنها في التقرير السنوي للعام 2009، تتولى إجراءات التفتيش والرقابة على أعمال الشركة، ويتم تعيين مدير إدارة التدقيق الداخلي من قبل مجلس الإدارة. كما أن مرجعية مدير إدارة التدقيق هو مجلس الإدارة للشركة. ترفع إدارة التدقيق الداخلي تقريراً شهرياً للجنة التدقيق في مجلس الإدارة.<sup>39</sup>

9. **نظام الشكاوي في شركة الاتصالات الفلسطينية:** يتوفر لدى شركة الاتصالات نظاماً

36 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

37 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

38 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

39 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

الإدارة. حيث عقد الجمعية العامة آخر اجتماعين لها في 2009/3/5 و2010/3/28. كما يشير الموقع الإلكتروني إلى أن مجلس الإدارة يرفق مع الدعوة لاجتماع الهيئة العامة برنامج الاجتماع وكذلك التقرير السنوي الذي يتضمن رسالة مجلس الإدارة والبيانات المالية للشركة وتقرير مدقق الحسابات القانوني «الخارجي».

2. **دورية انتخابات مجلس إدارة الشركة:** يتم انتخاب أعضاء مجلس الإدارة (أعضاء مجلس الإدارة هم ممثلين لشركات) كل سنتين في اجتماع الهيئة العامة. وقد جرى انتخاب آخر مجلس إدارة عام 2010. لكن هناك عدد من أعضاء مجلس الإدارة يتولون هذا المنصب لأكثر من ثلاث دورات متتالية. كما أن مجلس الإدارة منذ شهر تشرين ثاني/نوفمبر 1998، يصر دائماً على أن يتولى السيد صبيح المصري المنصب رئيس مجلس الإدارة. كما أن بعض الأعضاء يتولون منصب عضو مجلس الإدارة باعتبارهم ممثلين لشركات مساهمة في دورات مختلفة لمجلس الإدارة.

3. **فصل المناصب الإدارية في الشركة عن المناصب السياسية:** شهد عام 2010 تحولاً في إشراك أعضاء مجلس الإدارة في الإدارة التنفيذية للشركة حيث لم يتولى أياً من أعضاء مجلس الإدارة منصباً إدارياً في الشركة. فيما جمع د. عبد المالك جابر بين عضوية مجلس الإدارة ومنصب الرئيس التنفيذي للمجموعة إلى أن استقال في نهاية عام 2009.

4. **تلقي الشركة إنذارات أو تنبيكات أو غرامات مالية:** لم تشهد السنتين الأخيرتين تلقي شركة الاتصالات الفلسطينية أية غرامات أو تنبيكات من الجهات الرقابية الخاضعة لها وزارة الاتصالات أو مراقب الشركات أو هيئة سوق رأس المال أو سوق فلسطين للأوراق المالية.<sup>35</sup> ولكن هذا لا ينفي وجود عدد من الملاحظات لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على العلاقة مع الشركة، إذ لا تمتلك حتى الآن الوزارة على مؤشرات معتمدة لقياس جودة الخدمة. كما ويتركز عمل الوزارة على متابعة الضرائب وحصة السلطة من الأرباح، بالإضافة إلى وقف جميع مظاهر تضارب المصالح بين المسؤولين في الوزارة والشركة.

35 لقاء أجراه الباحث مع السيد أحمد أبوإعليا ، مصدر سابق.

جاء التعديل في أعقاب طرح أسهم جديدة للاكتتاب لزيادة رأس مال الشركة وانضمام بلدية أريحا في 15/9/1963 للشركة كمساهم بألف سهم (آنذاك). حيث أصبح رأس مال الشركة 750.000 ألف دينار مقسمة إلى 75 ألف سهم قيمة كل سهم 10 دنانير. وقد تمت مضاعفة الأسهم إلى مليون ونصف في العام 2006 وفي العام 2007 تمت تجزئة الأسهم إلى 15 مليون سهماً، وفي عام 2008 تمت مضاعفة الأسهم إلى 30 مليون سهم.

تمديد امتياز الشركة لمدة 60 عاماً؛ تم توقيع اتفاقية بين الحكومة الأردنية وشركة كهرباء محافظة القدس تم بموجبها تمديد امتياز الشركة لمدة ستين عاماً تبدأ من 1/1/1988. تغطي منطقة امتياز الشركة حالياً ما يقارب 25% من مساحة الضفة الغربية وما يعادل 366 كيلو متر مربع موزعة على النحو التالي:

1. منطقة القدس: وتضم 47 قرية وبلدة وتغطي مساحة 82 كيلو متر مربع (لا تشمل القدس المحتلة عام 1948)
2. منطقة رام الله: وتضم 72 قرية وبلدة وتغطي مساحة 174 كيلو متر مربع.
3. منطقة بيت لحم: وتضم 43 قرية وبلدة وتغطي مساحة 80 كيلو متر مربع.
4. منطقة أريحا: وتضم 7 أماكن وتغطي مساحة 30 كيلو متر مربع.
5. قيم النزاهة في عمل الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما المستهدفة

تُعرف النزاهة بأنها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات، التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يُحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة. ولذا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة العامة ومصالح في القطاع الخاص. وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضا منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي «رشوة» من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. بالإضافة إلى ضمان عدم استغلال الموظف وظيفته لمصلحة شخصية، أو التدخل لتقديم خدمة لشخص لا يستحقها، أو تسهيل حصول

شخص على خدمة دون اتباع الإجراءات المطلوبة.<sup>42</sup>

فيما يتعلق في الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما، فإن أهم عناصر النزاهة تتعلق بتجنب تضارب المصالح وإجراءات اتخاذ القرارات، والإفصاح عن وجود مصالح في شركات منافسة أو شريكة، ووجود نظام واضح للعطاءات والمشتريات، والعمل على حفظ المال العام، وعدم استخدام مرافق الشركة لأغراض شخصية، وتخصيص قسما في التقرير السنوي لنفقات ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة.

يُعتبر تضارب المصالح من أهم المسائل التي تتناقض مع قيم النزاهة. وتضارب المصالح ينشأ عندما تتداخل أنشطة المسؤول أو الموظف الشخصية والاجتماعية أو المالية أو السياسية مع نشاطات الشركة، فإن ولاء وموضوعية المسؤول أو الموظف تجاه الشركة التي يعمل فيها لها الأولوية عند اتخاذ القرار. وأن تضارب المصالح الذي ينشأ يجب أن يحل بشكل واضح بتغليب مصلحة العمل.<sup>43</sup> وبشكل أوسع فإن تضارب المصالح هو وضع تتعارض فيه المصلحة الشخصية للمسؤول أو الموظف، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه بهم علاقات شخصية أو اقتصادية، مباشرة أو غير مباشرة، مع مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله.<sup>44</sup>

وفيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، قد ينشأ تضارب المصالح من خلال العطاءات والمشتريات والتعاقد، وآليات اتخاذ القرارات المختلفة.

ولا شك أن هذه المسائل تحتاج إلى فحص ومراجعة عملية وميدانية في ملفات ووثائق وقرارات الشركات المساهمة العامة. ولكن بما أن هذا التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الشركات المساهمة العامة، وإنما فحص نظام النزاهة في الشركات المستهدفة، فإننا نشير هنا إلى الملاحظات العامة عن مجمل الإجراءات المعمول بها في الشركات المساهمة العامة المستهدفة، ومدى توافقها مع مؤشرات النزاهة.

لتحديد مؤشرات النزاهة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحوكمة، ومدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة

42 عبير مصلح وآخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2007، ص 22.

43 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ومركز التجارة الفلسطينية (بال توريد)، مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص، www.aman-palestine.org

44 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، تضارب المصالح في بعض المؤسسات الفلسطينية، 2009.

«أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال توريد» التي أعلنت الشركات؛ أعضاء المجلس ألتسقي للقطاع الخاص التسع، بالإضافة إلى 18 شركة فلسطينية أخرى، تبنيها للمدونة في احتفال الشفافية الذي نظّمته مؤسسة «أمان» بذكرى اليوم العالمي لمكافحة الفساد العام 2006.<sup>45</sup> ومن هذه المؤشرات:

1. وجود نظام تجنب تضارب المصالح مقر من مجلس الإدارة يعالج حالات تضارب المصالح لأعضاء مجلس الإدارة وكبار الموظفين.
2. انتخاب أعضاء مستقلين في مجلس الإدارة، ومنح القدرة على انتخاب ممثلين لصغار المساهمين في الشركة.
3. التقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات.
4. التقيد بمدونات قواعد السلوك للعاملين.
5. تخصيص قسم في التقرير السنوي لنفقات ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة والتسهيلات المقدمة لهم.
6. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة ومعلنة تشمل تقديم الخدمات ضمن إجراءات واضحة ومعلنة، وبسقوط زمنية محددة.
7. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء مجلس الإدارة أو المسؤولين البارزين في الشركة أو أحد أفراد أسرته من الدرجتين الأولى والثانية، أو أي شركاء لهم في مصالح اقتصادية.

مدى توفر مؤشرات النزاهة في أنظمة عمل شركة كهرباء محافظة القدس

من خلال المقابلات التي تم إجراؤها والاطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس والتقارير السنوية، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب قيم النزاهة في أعمال الشركة.

1. تشكيل مجلس الإدارة: يتشكل مجلس الإدارة في شركة كهرباء القدس من ثمانية عشر عضواً؛ منهم تسعة أعضاء ممثلين للبلديات (التي تحوز على 25% من أسهم الشركة) وينتخب أعضاء الهيئة العامة تسعة أعضاء لمجلس الإدارة بالانتخاب السري لكن يشترط لمن يرغب بالترشح لعضوية مجلس الإدارة أن يكون ممن يمتلك 8000 سهماً كحد

45 عدنان قباجة، مهند حامد، إبراهيم الشقافي، تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2008، ص 25.

أدنى.<sup>46</sup> وكان مجلس الإدارة قدم اقتراحاً في اجتماع الجمعية العامة المنعقد بتاريخ 29/7/2009 يشترط على المترشح لعضوية مجلس الإدارة من المساهمين أن يمتلك 40 ألف سهم على الأقل.<sup>47</sup>

2. نظام تجنب تضارب المصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: لم يشر التقرير السنوي أو الموقع الإلكتروني للشركة إلى وجود نظام مكتوب ومقر من قبل مجلس الإدارة يتضمن أو يضمن إفصاح رئيس وأعضاء مجلس الإدارة عن أي تعارض للمصالح، بما في ذلك إبرام صفقة مع طرف ذي علاقة، ويحدّد أن يبلغ العضو مسبقاً عن أي مصلحة له تجاه أي جهة أخرى غير الشركة، وعن أي تغيير يطرأ على مثل هذه المصالح فور حدوثه. لكن النظام الداخلي وعقد التأسيس يشيران إلى بعض الفرص المتعلقة بتضارب المصالح.

3. المشاركة في مجالس إدارة شركة مشابهة أو منافسة: على الرغم من وجود شركات لتوزيع الكهرباء تم تأسيسها حديثاً (كشركة كهرباء الشمال وشركتين في الجنوب) إلا أن مناطق امتيازها (ترخيصها) تختلف وهي لا تنافس شركة الكهرباء محافظة القدس في مناطق امتيازها.

4. تخصيص قسم في التقرير السنوي لتحديد نفقات أعضاء مجلس الإدارة: لم يعرض التقرير السنوي الأخير (التقرير السنوي 2009) المكافآت التي حصل عليها أعضاء مجلس الإدارة. كما أن مجلس الإدارة عقد في السنة المذكور 12 اجتماعاً.<sup>48</sup> فيما لا يتطرق التقرير السنوي لنفقات أعضاء مجلس الإدارة وحجمها، والتسهيلات الممنوحة، في حال حصولها، لأعضاء مجلس الإدارة والأقارب من الدرجة الأولى. وكذلك عدد الأسهم التي يملكها كل عضو وزوجه وأولاده القصر.

5. وضع تعليمات خاصة بتداول المطلعين في الشركة: لعدم ادراج أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية، ولثبات سعر السهم الخاص بالشركة المحدد بدينار أردني واحد، فإن وضع تعليمات خاصة بالتداول غير ضرورية في حالة شركة كهرباء محافظة القدس. وإنما

46 مداخلة السيد خليل حامد مكتب مجلس الإدارة وشؤون المساهمين في شركة كهرباء محافظة القدس في ورشة العمل الخاصة بمناقشة التقرير بتاريخ 2011/2/3.

47 لقاء أجراه الباحث مع السيد خليل حامد مدير مكتب مجلس الإدارة وشؤون المساهمين في شركة كهرباء محافظة القدس بتاريخ 2011/1/20. تم إجراء اللقاء هاتفياً.

48 التقرير السنوي 2009 لشركة كهرباء محافظة القدس، ص 11.

يتم نقل القيود في دائرة شؤون المساهمين في الشركة في حال عمليات البيع والشراء.

6. الاعلان عن أسماء المساهمين الذين يملكون 10% أو أكثر من أسهم الشركة: تشير وثائق الشركة إلى أن المساهمين هم مجموعة من البلديات ومؤسسات قطاع خاص وقطاع أهلي بالإضافة إلى أفراد. كما تشير إلى أن البلديات تساهم بحوالي 25% من مجمل الأسهم. وان بلدية القدس تملك أعلى نسبة مساهمة (أمانة القدس) بين البلديات وهي حوالي 8.25% من أسهم الشركة.<sup>49</sup>

#### جدول رقم ( ) نسبة توزيع المساهمين والأسهم حسب طبيعة المساهم

المساهم	عدد المساهمين	عدد الأسهم	النسبة المئوية
بلدية	11	7.623.600	25%
جمعية	7	500.900	1.7%
شركة	7	550.855	1.8%
مؤسسة	4	46.000	1.6%
شخص	2997	21.171.045	70.6%
بنك	2	107.600	0.4%
المجموع		30000000	100%

7. عرض الرسالة الإدارية الصادرة عن مدقق الحسابات: يعرض مجلس الإدارة تقرير مدقق الحسابات القانوني في التقرير السنوي المعروف على الجمعية العامة في اجتماعها السنوي.<sup>50</sup> لكن مجلس الإدارة لا يعرض التقرير على الموقع الإلكتروني للشركة.

8. نظام الإفصاح الموظفين عن تضارب مصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: لم يعلن مجلس الإدارة عن نظام يفرض على المدير العام والمسؤولون البارزين الإفصاح لمجلس الإدارة عن كل صفقة يكون لهم فيها أو لأي من أقاربهم من الدرجة الأولى منفعة شخصية قد تتعارض مع مصلحة الشركة. فيما تنص الفقرة 12 من واجبات الموظف وسلوكه (نظام عمل موظفي شركة كهرباء محافظة القدس) على أنه «يلتزم الموظف

49 لقاء أجراه الباحث مع السيد خليل حامد، مصدر سابق.

50 انظر التقرير السنوي لشركة كهرباء محافظة القدس لسنة 2009، ص ص-52 و70.

بالإفصاح عن أية مصالح عمل ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة بأعمال الشركة».<sup>51</sup>

9. وجود مدونة سلوك للموظفين في الشركة: لم يصدر عن مجلس إدارة شركة كهرباء محافظة القدس مدونة للسلوك الأخلاقي (المهني) للموظفين. ويبدو أنه اكتفى بما ورد في نظام عمل موظفي الشركة المقر في العام 2002 والتعديلات التي جرت عليه في العامين 2007/2009. وتنص على عدد من واجبات الموظف في الشركة بما فيها احترام التسلسل الإداري، والتصرف بمهنية مع زملائه ورؤسائه في العمل ومع المشتركين، تقديم المقترحات المتعلقة بتطوير الشركة، والحرص على تنمية القدرات والكفاءة، والالتزام بعدم إساءة الائتمان واستخدام أموال الشركة المنقولة وغير المنقولة، والتعهد بعدم إفشاء الأسرار أو المعلومات التي تم الحصول عليها بحكم عمله في الشركة وحتى بعد انتهاء عمله في الشركة، والالتزام بالحيداء السياسي داخل الشركة، والإبلاغ عن أية مخالفات تضر بمصالح الشركة، والالتزام بالإفصاح عن أية مصالح عمل ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال الشركة.<sup>52</sup>

10. التوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص: لم تقم شركة كهرباء محافظة القدس بالتوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص.

11. نظام العطاءات: اعتمد مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 2002/12/26 نظام اللوازم والأشغال رقم 2 لسنة 2002<sup>53</sup> الذي يحدد آليات الشراء والعطاءات في الشركة، كما أن الشركة تقوم بطرح العطاءات في وسائل الإعلام خاصة الصحف اليومية ورايو أجيال. كما تقوم بإدراج العطاءات على صفحتها الإلكترونية.

مبادئ الشفافية في أعمال الشركات المساهمة العامة المستهدفة تعني الشفافية وضوح إجراءات تقديم الخدمات، وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذ، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات ذات العلاقة بإدارة الخدمات، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن الجمهور من المساهمة فيها بشكل واضح.<sup>54</sup>

يُشار في هذا الصدد إلى أن المواقع الإلكترونية على الإنترنت

51 نظام عمل موظفي شركة كهرباء محافظة القدس في دليل الموظف، ط 2، 2009، ص 54.

52 انظر دليل الموظف، مصدر سابق، ص ص 53-54.

53 انظر الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس <http://www.jdeco.net/Default.aspx?tabid=114>

54 عبير مصلح وآخرون، مصدر سابق، ص 27.

تعتبر من الأدوات الحديثة التي تستخدمها الشركات المساهمة العامة، للتواصل مع جمهورها بشكل واضح وعلني، وبصورة تحقق خطوات جيدة نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال الموقع الإلكتروني يمكن نشر الموازنة العامة للشركة، وطرح العطاءات والمشاريع القائمة والمستقبلية. كما يمكن الحصول على المعلومات اللازمة عن كثير من الأمور المتعلقة بالشركة، كالإعلانات والإحصاءات والوظائف والأخبار والهيكل الإداري وأنواع الخدمات التي تقدمها وشروط الحصول عليها وجهة تقديمها وغيرها. وعن طريق الموقع الإلكتروني يمكن أيضاً تقديم الشكاوي والاستفسارات من قبل المساهمين والمشاركين.

كما أن مراكز خدمات المشتركين تعتبر من الأدوات الفاعلة في علاقة الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً مع المشتركين، ومن ثم التقدم نحو الشفافية المطلوبة. فمن خلال هذه المراكز، يتم توفير جهود المشتركين في مراجعة الشركة بخصوص أي موضوع أو خدمة، مما يوفر الوقت والجهد، ويركز المتابعة في موظف واحد قادر على التعامل مع كافة أنواع الخدمات، وبالتالي فإن كل هذه الإيجابيات تشكل قيماً مهمة نحو الشفافية في التعامل مع الجمهور.

فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، فإن أهم عناصر الشفافية تتعلق بالانفتاح على المساهمين والمستفيدين والموظفين، ونشر قرارات مجلس الإدارة بالوسائل المتاحة، وتوفير المعلومات والبيانات العامة للمساهمين، وحق الحصول على المعلومات لأي مساهم بما يسمح به القانون<sup>55</sup>، وكذلك نشر الميزانية السنوية للشركة، ونشر تقارير مالية وإدارية بشأن المشاريع التطويرية والنشاطات المختلفة التي تنفذها الشركة.<sup>56</sup>

يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحوكمة، و«مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص» التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» ومركز التجارة الفلسطينية «بال تريد». ومن هذه المؤشرات:

1. توفر وثائق واضحة حول أهداف الشركة المساهمة العامة كالتزام الداخلي وعقد الامتياز للشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً، وآليات عملها وبرامجها، وإتاحتها للمساهمين والجمهور.

2. الالتزام بمبدأ حق الحصول على المعلومات التي يسمح

55 عزيز كايد، الهيئات المحلية.

56 لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ومركز

التجارة الفلسطينية (بال تريد)، مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص. [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

القانون واللوائح بتقديمها، وتقديم معلومات مفصلة وواضحة عن أي استفسار موجه من أي من المساهمين.

3. وضوح إجراءات تقديم الخدمات وفق دليل إجراءات معلن.

4. تبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين خاصة في القضايا المهمة.

5. نشر قرارات مجلس الإدارة بالوسائل المتاحة.

6. نشر الميزانية السنوية والتقارير الربعية أمام المساهمين والجمهور بالوسائل المتاحة.

7. نشر الأمور الجوهرية التي قد تؤثر على ربحية الشركة.

مدى توفر مؤشرات الشفافية في أنظمة عمل شركة كهرباء محافظة القدس:

من خلال المقابلات التي تم إجراؤها والاطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس والتقارير السنوية والمقابلات التي تم إجراؤها، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب مبادئ الشفافية في أعمال الشركة.

1. وجود نظام داخلي معلن: يشكل عقد التأسيس عملياً النظام الداخلي للشركة، يحدد الصلاحيات واختصاصات مجلس الإدارة والجمعية العامة ورأس مال الشركة. لكن شركة كهرباء محافظة القدس لا تعرض على الموقع الإلكتروني. فيما أشارت الشركة في دليل الموظف إلى أجزاء من النظام الداخلي عند تعرضها لصلاحيات مجلس الإدارة.

2. الصفحة الإلكترونية: يشكل الموقع الإلكتروني الوسيلة الأسهل والأسرع للتفاعل ليس فقط مع متلقي خدمات أو للإعلان عن الخدمات بل أيضاً في عملية التفاعل مع المساهمين في الشركة. ما يتيح للمساهمين الاطلاع على التطورات المالية الإدارية والاستثمارية للشركة. كما يتيح لمجلس الإدارة فرصة تقديم عمله وإنجازاته وعرض قراراته، وكذلك استقبال الملاحظات والاستفسارات من قبل المساهمين.

3. عرض نص اتفاقية الامتياز: يعرض الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس نص الامتياز الذي يمنحها الحق في توليد وتوزيع الكهرباء في منطقة الامتياز، فيما لا

57 الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس [www.jdeco.net](http://www.jdeco.net)

تعرض الشركة الملحق المالي لعقد الامتياز.

4. **اطلاع المساهمين على سجل المساهمين:** يجيز النظام الداخلي، انسجاماً مع أحكام الفترة الثانية من المادة 48 لقانون الشركات لسنة 1964، أن يطلع المساهمين على سجل المساهمين، في مقر الشركة لكن لا يسلم نسخة عن السجل لأي من المساهمين. وقد اطلع 45 مساهماً على السجل في دائرة شؤون المساهمين خلال العام 2010.<sup>58</sup>

5. **توفير الشركة المعلومات والبيانات العامة للمساهمين:** توفر الشركة البيانات والمعلومات من خلال مدير مكتب مجلس الإدارة وشؤون المساهمين دائرة شؤون المساهمين. في حين لا تشرقرارات مجلس الإدارة على الموقع الإلكتروني للشركة.

6. **دليل إجراءات تقديم الخدمات واضح ومعلن:** أصدرت شركة كهرباء محافظة القدس دليلاً للخدمات تم توزيعه في فروع الشركة بالمدن التي يشملها امتياز الشركة. كما أن الشركة نشرت الدليل على الموقع الإلكتروني. بالإضافة إلى أن الشركة قد أصدرت نشرة بعنوان «الأسئلة المتداولة» تعرض فيه أجوبة على الأسئلة والاستفسارات المتكررة من قبل المشتركين، وكذلك تم عرض هذه النشرة على الموقع الإلكتروني. كما تعرض الشركة خدماتها على الموقع الإلكتروني وتحدد الشروط الخاصة بكل خدمة.

7. **إدراج أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية:** لم تدرج شركة كهرباء محافظة القدس أسهمها في سوق فلسطين للأوراق المالية، وقد يكون لأسباب منها ما يتعلق بازدواجية القوانين التي تخضع لها الشركة (القانون الإسرائيلي في الجانب الخاص بمدينة القدس) والقانون الفلسطيني للجزء الخاص بالأراضي الفلسطينية.

8. **نشر البيانات المالية الختامية:** تشر شركة كهرباء محافظة القدس البيانات المالية الختامية في التقرير السنوي للشركة الذي يتضمن القوائم المالية المدققة من قبل مدقق الحسابات القانوني وتوزيعه على المساهمين.

9. **نشر البيانات المالية الأولية:** لم تشر الشركة أية بيانات مالية أولية التي تعرض فيها الأوضاع المالية للشركة

58 لقاء أجراه الباحث مع السيد خليل حامد، مصدر سابق.

سواء كانت ربعية أو نصف سنوية.

10. **المسؤولية الاجتماعية:** لا توجد سياسة واضحة ومعلنة للمسؤولية الاجتماعية لدى الشركة، لكن تقدم الشركة مساعدات لقطاعات مختلفة مثل إعفاء مشتركين ضمن حالات إنسانية بطلب من المجالس البلدية أو دعم مخيمات صيفية ونوادي رياضية ويكون ذلك بناء على موافقة رئيس مجلس الإدارة والمدير العام.<sup>59</sup>

**آليات المساءلة لمسؤولي وعاملي الشركات المساهمة العامة المستهدفة**

تُعرف نظم المساءلة بأنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية، سواء كانوا منتخبين أم معينين، في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك تعني المساءلة حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة، وذلك بهدف التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، ويتفق مع القانون والأنظمة واللوائح التي يتعلق عملهم بها. وبذلك فإن المساءلة تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفه. وبما أن آلية المساءلة تعد إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فإن مفهومها يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية، أي «سلم ترابي»، يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.<sup>60</sup>

فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، فإن أهم عناصر المساءلة هي وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للعاملين، وفصل المناصب التنفيذية في الشركة عن المناصب السياسية، ووجود نظام مالي معتمد ومعلن، ووجود آليات واضحة لتقديم الشكاوي، ووجود آليات رقابة داخلية، وعقد اجتماعات ما بين المساهمين ومجلس الإدارة للشركة.

لتحديد مؤشرات المساءلة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات الواردة في «مدونة حوكمة الشركات في فلسطين»، التي أعدتها اللجنة الوطنية للحكومة، و«مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص» التي أعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»

59 لقاء أجراه الباحث مع السيد نايف خشان مدير فرع الشركة في محافظة رام الله بتاريخ 2011/1/18.

60 عبير مصلى وآخرون، مصدر سابق، ص 25.

ومركز التجارة الفلسطيني «بال تريد». ومن هذه المؤشرات:

- 1- دورية اجتماعات الهيئة العامة.
- 2- تقديم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري.
- 3- الفصل ما بين المستويات التنفيذية "الإدارة التنفيذية للشركة" والمستوى السياساتي في الشركة "مجلس الإدارة".
- 4- وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المشتركين والموظفين.
- 5- وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه.
- 6- إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة.
- 7- وجود مستويات مختلفة للرقابة الداخلية في الشركة.

8- خضوع الشركات المساهمة العامة لأجهزة المساءلة كالمؤسسات الوزارية المعنية بالامتياز ومراقب الشركات وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني والإعلام.

**مدى توفر مؤشرات المساءلة في أنظمة عمل شركة كهرباء محافظة القدس**

من خلال المقابلات التي تم إجراؤها والاطلاع على الموقع الإلكتروني لشركة كهرباء محافظة القدس والتقارير السنوية واللقاءات التي تم إجراؤها، يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب أنظمة المساءلة وأدواتها في أعمال الشركة.

1. **دورية اجتماعات الهيئة العامة:** عقدت الجمعية العامة آخر اجتماعين لها في 2009/7/29 وفي شهر تموز 2010. كما يرفق مجلس الإدارة مع الدعوة للاجتماع الهيئة العامة برنامج الاجتماع وكذلك التقرير السنوي الذي يتضمن رسالة مجلس الإدارة والبيانات المالية للشركة وتقرير مدقق الحسابات القانوني «الخارجي».<sup>61</sup>
2. **دورية انتخابات مجلس إدارة الشركة:** يتم انتخاب أعضاء مجلس الإدارة بنوعهم المنتخبين من البلديات والمنتخبين في اجتماع الهيئة العامة كل أربعة سنوات. وقد جرى انتخاب آخر مجلس إدارة عام 2009 حتى

61 لقاء أجراه الباحث مع السيد نايف خشان مدير فرع الشركة في محافظة رام الله بتاريخ 2011/1/18.

2013. يتولى منصب رئيس مجلس الإدارة السيد يوسف الدجاني منذ عام 2005 أي لدورتين متتاليتين.

3. **فصل المناصب الإدارية في الشركة عن المناصب السياسية:** لا يتولى أيًا من أعضاء مجلس الإدارة منصباً إدارياً في الشركة. فقد نصت المادة 28 من النظام الداخلي على أنه «يشرف مجلس الإدارة وبأغلبية ثلثي أعضائه على انتخاب مدير عام من ذوي الكفاءة والمقدرة ويتولى إدارة الشركة بالتعاون مع المجلس في حدود السياسة التي يقرها له. وفي حالة تعيين رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه لوظيفة المدير العام أو نائب المدير العام أو مساعدي المدير العام ليتولى وظيفة ذات أجر في الشركة يفقد الرئيس أو العضو عضوية مجلس الإدارة اعتباراً من تاريخ مباشرته العمل».<sup>62</sup>

4. **تلقي الشركة إنذارات أو تنبيهات أو غرامات مالية:** لم تشهد السنتين الأخيرتين تلقي شركة كهرباء محافظة القدس أية غرامات أو تنبيهات من الجهات الرقابية الخاضعة لها كسلطة الطاقة (مجلس تنظيم قطاع الكهرباء) أو مراقب الشركات.<sup>63</sup> مع العلم أن سلطة الطاقة (مجلس تنظيم قطاع الكهرباء) يتعامل مع الشركة كحالة خاصة بسبب وجود الاحتلال في القدس حيث مركز الشركة.

5. **وجود نظام مالي معتمد من قبل مجلس الإدارة:** يوجد نظام مالي معتمد ومقر من مجلس الإدارة وقد تم خلال العام 2007 تحديثه كما تم تعديله أيضاً عام 2009. ويشمل النظام إجراءات واضحة للمناقصات والمزادات والعروض.<sup>64</sup>

6. **وجود نظام إداري معتمد من قبل مجلس الإدارة:** تم إدراج النظام الإداري «نظام عمل موظفي شركة كهرباء محافظة القدس» المعتمد في العام 2005<sup>65</sup> في دليل الموظف. يشمل النظام الإداري المعتمد الهيكل التنظيمي للشركة وسلم الرواتب. كما يتضمن المعايير المحددة للعلاوات (الإدارية، والاختصاص، والفنية، وأمانة الصندوق، والأقدمية، والجباة، والسفر...الخ.)

62 انظر دليل الموظف، مصدر سابق، ص 10.

63 لقاء أجراه الباحث مع السيد نايف خشان، مصدر سابق.

64 لقاء أجراه الباحث مع السيد خليل حامد، مصدر سابق.

65 لقاء أجراه الباحث مع السيد نايف خشان، مصدر سابق.

والترقيات ونهاية الخدمة والامتيازات المادية للموظفين.<sup>66</sup>

7. الإعلان عن الشواغر الوظيفية: تقوم الشركة بالإعلان عن الشواغر الوظيفية في وسائل إعلام مختلفة؛ منها الصحف اليومية ورايو أجيال، وكذلك على الصفحة الالكترونية الخاصة بشركة كهرباء محافظة القدس. ولكن ذلك لا يبرر انطباع المواطنين عن انتشار ظاهرة الوساطة والمحسوبية في اعمال الشركة.

8. وجود آليات رقابة داخلية مقرة: يتوفر في شركة كهرباء محافظة القدس نوعان من الرقابة الداخلية، الأولى: اللجنة المالية المشكلة من أعضاء مجلس الإدارة والتي تتولى النظر في الميزانية والشؤون المالية، حيث عقدت هذه اللجنة ثمانية اجتماعات خلال العام 2009، لكن هذه اللجنة تأخذ مهام أخرى مثل دراسة مشاريع الاستثمار. أما بخصوص دورية تقديم التقارير؛ يقدم المراقب المالي داخلي تقرير ربع سنوي للجنة المالية، كما يقدم تقارير خاصة خلال السنة المالية في حال طلبت اللجنة المالية أو مجلس الإدارة.<sup>67</sup> كما توجد وحدة الرقابة الداخلية، وفقاً للهيكلية التنظيمية المعلن عنها على الموقع الالكتروني، تتولى إجراءات التفتيش والرقابة على أعمال الشركة سواء كانت المالية أو الفنية، يتم تعيين مدير دائرة الرقابة من قبل مجلس الإدارة بناء على تسييب من المدير العام. كما أن مرجعية مدير وحدة الرقابة الداخلية هو المدير العام للشركة.<sup>68</sup>

9. نظام الشكاوى في شركة كهرباء محافظة القدس<sup>69</sup>

يخصص دليل المشترك الخاص بشركة كهرباء آليات التعامل مع شكاوى المشتركين بحيث يتم التعامل معها كما يلي:

- يتم استقبال شكاوى المشتركين التي توجه إلى الشركة في مكاتبها، وعند تلقيها تبعث الشركة إلى المشترك رسالة يصادق بها على تلقي الشكاوى خلال 3 أيام.
- يتم النظر في الشكاوى، ويبعث رد خطي عليها إلى المستهلك خلال 21 يوم عمل من يوم تلقي الشكاوى في مكاتب الشركة

• إذا تبين، بعد الفحص، بأن موضوع الشكاوى يتطلب فحصاً أو نقاشاً آخر، تبلغ الشركة المشترك بذلك، خطياً وبأقرب فرصة، وخلال 21 يوم عمل من يوم تلقي الشكاوى في مكاتب الشركة، ويفصل السبب الذي يؤخر النظر في شكواه، ويعلم السلطة بذلك.

• في فترة النظر في الشكاوى، لا تستطيع الشركة اتخاذ إجراءات جباية، وبما في ذلك جباية فائدة بسبب تأخر دفع الدين محل الجدل أو إجراءات إلزام أخرى.

• كما يتم التعامل مع شكاوى مشترك وصلت إلى الشركة بواسطة سلطة أخرى ووجهت إليها الشكاوى، باعتبارها شكاوى مشترك وتسري عليها تعليمات هذا المعيار كلها، بما في ذلك مواعيد النظر بها.

أما على مستوى وسائل تلقي الشكاوى، فإن الدليل يوضح طرق تقديم الشكاوى بحيث تشمل ما يلي:

1. استقبال الجمهور في مكاتب الشركة.
2. التوجه خطياً بواسطة البريد العادي أو البريد الالكتروني أو الفاكس.
3. التوجه بواسطة مركزية الهواتف.
4. التوجه بواسطة الخدمات الالكترونية.

يتبع موظفو أقسام الشكاوى فنياً إلى مساعد المدير العام للعلاقات العامة والدولية. كما أن كل فرع بالشركة يقوم بمعالجة الشكاوى التي ترد إليه وتكون من ضمن اختصاصاته وصلحياته. تتبع شركة الكهرباء نظاماً محوسباً لتسجيل الشكاوى مركزياً يوفر سجلاً للشكاوى ويحدد المدد الزمنية للمعالجة.

## الاستنتاجات

تشير الدراسة إلى أن الشركات المساهمة العامة «الشركات المستهدفة» ملتزمة في العديد من المؤشرات الخاصة بالنزاهة والشفافية والمساءلة المحددة في منهجية الدراسة. لكن هناك مؤشرات غير مفعلة وأخرى جوانب منها بحاجة إلى تفعيل.

أولاً: في المجال التشريعي والمؤسسي:

1. مازال مشروع قانون الامتياز لم يتم إقراره من قبل السلطة التشريعية، على الرغم من إقراره في المجلس التشريعي المناقشة العامة منذ عام 2005. ما يبيح القرارات الحكومية مشوبة بعبث عدم القانونية لعدم إصدار قانون

الامتياز لتنظيم العمل في مجال منح الامتيازات انسجاماً مع أحكام المادة 94 من القانون الأساسي.

2. غياب وجود سياسات حكومية واضحة ومعلنة ومكتوبة في مجال تعزيز المنافسة في منح الامتيازات. على الرغم من محاولات بعض المؤسسات الحكومية (كوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات)<sup>70</sup> وضعت سياسات للقطاعات التي تشرف عليها.

3. على الرغم من ايجابية إصدار قرار بقانون يتعلق بهيئة تنظيم قطاع الاتصالات وكذلك قرار بقانون الكهرباء عام 2009 لتوضيح العلاقة ما بين السلطات الإشرافية وشركات القطاع الخاص التي تدير مرافقاً عاماً في مجالي الاتصالات والكهرباء، إلا أن هذه القوانين تخلق ازدواجية في عملية الإشراف ورسم السياسات ما قد يجعل الصراع على الاختصاصات والصلاحيات والانهماك فيه ممكناً في المستقبل وبالتالي تضعف من سلطة مؤسسات الإشراف على هذه القطاعات.

4. لم يتم تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، على الرغم من أن القرار بقانون الخاص بهيئة تنظيم الاتصالات صدر عام 2009، بسبب عدم صدور مرسوم تشكيل مجلس الهيئة من قبل الرئيس الفلسطيني.

5. لم يتم انجاز السياسة العامة لقطاع الكهرباء. كما أنه لم يصدر مجلس تنظيم قطاع الكهرباء المؤشرات الخاصة "كود" التوزيع ومؤشرات الأداء ومؤشرات السلامة العامة. ولم يتم تجهيز مؤسسة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء سواء على مستوى البناء الخاص به أو إعداد الهيكلية الإدارية الخاص به وذلك الموقع الالكتروني الخاص به.

6. عدم قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية في عملية الرقابة على أعمال الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافقاً عاماً خلال السنوات الماضية.

ثانياً: في مجال النزاهة:

1. عدم وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين في مجالس الإدارة، كما أنه لم يتم انتخاب أعضاء أياً من صغار المساهمين في مجلس الإدارة الشركة. كما أن بعض الأنظمة الداخلية للشركات يشترط أن يمتلك حد أدنى من الأسهم للترشح لعضوية مجلس الإدارة.

70 انظر وثيقة السياسات الوطنية لقطاع الاتصالات المنشورة على موقع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات [www.pmtit.ps](http://www.pmtit.ps)

2. لم تعتمد مجالس الإدارة في الشركات المساهمة العامة التي تدير مرافقاً عاماً نظام يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء مجالس إدارتها، على الرغم من احترام مدونة حوكمة الشركات في فلسطين الصادرة عن الفريق الوطني للحكومة.

3. لم تخصص الشركات المساهمة العامة قسماً في التقرير المالي السنوي تحدد نفقات أعضاء مجلس الإدارة وحجمها والتسهيلات الممنوحة لأعضاء مجلس الإدارة وعدد الأسهم التي يمتلكها عضو مجلس الإدارة وزجه وأولاده القصر.

4. غياب تعليمات واضحة من قبل مجالس الإدارة تتعلق بإفصاح تداول المطلعين. على الرغم من إصدار الرئيس التنفيذي في شركة الاتصالات الفلسطينية على سبيل المثال تعليمات داخلية تتعلق بتداول المطلعين.

5. لم تعتمد مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة نظاماً مكتوباً لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب المصالح، واكتفت بما هو وارد في النظام الإداري حول ضرورة عدم وجود تضارب للمصالح.

6. عدم وجود مدونات سلوك للعاملين في الشركة حيث اكتفت الشركات بما ورد في النظام الإداري للشركة التي تحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه.

7. لم توقع شركة كهرباء محافظة القدس على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص على الرغم من توقيع المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص على مدونة السلوك المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" وبال ترديد.

ثالثاً: في مجال الشفافية

1. لم تضع الشركات المساهمة العامة النظام الداخلي وعقد التأسيس على موقعها الالكتروني الخاص بها.

2. تعرض بعض الشركات اتفاقية الامتياز، (فشركة الاتصالات لا تشر "حالياً" اتفاقية الامتياز)، فيما لا يتم الإعلان عن الشق المالي لاتفاقية الامتياز.

3. ما زالت بعض الشركات المساهمة العامة لم تدرج في سوق فلسطين للأوراق المالية (شركة كهرباء محافظة القدس) ما يتيح لها عدم الخضوع لأحكام نظام الإفصاح.

4. شركة الاتصالات لا تشر بشكل منتظم البيانات المالية الأولية وبعض البيانات والأمور الجوهرية على الرغم من

أنها تفصح عن هذه البيانات لدى سوق فلسطين للأوراق المالية وهيئة سوق المال الفلسطيني اللتان تشران على صفحتها البيانات المالية الأولية للشركات المساهمة العامة المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية.

5. ما زالت بعض الشركات (شركة كهرباء محافظة القدس) لا تنشر الحسابات المالية الختامية والتقارير السنوي على موقعها الإلكتروني.

6. لم يعتمد مجلس إدارة شركة كهرباء محافظة القدس سياسة محددة ومعلنة فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركة على الرغم من وجود تبرعات ومساعدات اجتماعية لها في السنوات الماضية.

#### رابعاً: في مجال المساءلة

1. بقاء رئيس مجلس الإدارة في الشركات لأكثر من دورة.

2. على الرغم من أن النظام الإداري معتمد من قبل مجلس إدارة شركة الاتصالات إلا أنه لم تنشر الشركة النظام الإداري وسلم رواتب الموظفين سواء في إصدار خاص أو على الموقع الإلكتروني.

3. ما زال النظام المالي لدى الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما لم ينشر وغير معلن سواء في نشرة خاصة أو على الموقع الإلكتروني.

#### التوصيات

##### أولاً: في المجال التشريعي والمؤسسي:

1. ينبغي على السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار قانون الامتياز خاصة أنه مدرج على جدول أعمال السلطة التشريعية منذ عام 2005، ليحدد القواعد القانونية لمنح الامتياز انسجاماً مع أحكام المادة 94 من القانون الأساسي.

2. ينبغي على الحكومة اعتماد سياسة واضحة ومعلنة ومكتوبة في مجال تعزيز المنافسة في منح الامتيازات. وعدم الارتهاق لوضع سياسات قطاعية دون وجود معايير أسس واضحة ومقرة من قبل الحكومة. وذلك دون التقليل من أهمية محاولات بعض المؤسسات الحكومية من وضع سياسات وزارية للقطاعات التي تشرف عليها.

3. يتوجب توضيح العلاقة ما بين المؤسسات المحدثة بموجب القرار بقانون يتعلق بهيئة تنظيم قطاع الاتصالات

وكذلك قرار بقانون الكهرباء عام 2009 مع المؤسسات "السياساتية" وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وسلطة الطاقة.

4. ينبغي العمل على تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات باصدار مرسوم تشكيل مجلس الهيئة من قبل الرئيس الفلسطيني.

5. يتوجب على مجلس تنظيم قطاع الكهرباء ترجمة القواعد القانونية الواردة في القرار بالقانون إلى سياسة عامة لقطاع الكهرباء ونشرها. كما ينبغي على المجلس انجاز المؤشرات الخاصة بـ"كود" التوزيع ومؤشرات الأداء ومؤشرات السلامة العامة.

6. ضرورة تجهيز مؤسسة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء سواء على مستوى البناء الخاص به أو إعداد الهيكلية الإدارية الخاص به وكذلك الموقع الإلكتروني الخاص به ليتمكن من مباشرة العمل.

7. ينبغي على ديوان الرقابة المالية والإدارية تفعيل عملية الرقابة على أعمال الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما وفقا لأحكام المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

##### ثانياً: في مجال النزاهة:

1. ينبغي على الشركات المساهمة العامة العمل على تطبيق مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين بانتخاب أعضاء مجلس إدارة مستقلين في مجالس الإدارة، والسماح لمساهمين يمتلكون 10% من ترشيح أعضاء لعضوية مجالس إدارة الشركة.

2. ينبغي على مجالس الإدارة في شركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما اعتماد نظاماً يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء مجلس الإدارة ومعلنة.

3. يتوجب تخصيص الشركات المساهمة العامة قسماً في التقرير المالي السنوي تحدد نفقات أعضاء مجلس الإدارة وحجمها والتسهيلات الممنوحة لأعضاء مجلس الإدارة وعدد الأسهم التي يمتلكها عضو مجلس الإدارة وزجه وأولاده القصر. وذلك لتعزيز قواعد النزاهة في عمل الشركات المساهمة العامة.

4. ينبغي على مجالس الإدارة تبني تعليمات واضحة تتعلق بإفصاح تداول المطلعين، وذلك أيضاً ينطبق على

الشركات غير المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية.

5. يتوجب مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة تبني نظاماً مكتوباً لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب المصالح.

6. ضرورة تبني مجالس الإدارة مدونات سلوك للعاملين وعدم الاكتفاء بما ورد في النظام الإداري للشركة التي تحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه.

كما يمكن لمجلس الإدارة تبني مدونة سلوك للعاملين في القطاع الخاص المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" وبإل ترديد خاصة أنها تحظى بموافقة المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص.

#### ثالثاً: في مجال الشفافية

1. ينبغي على الشركات المساهمة العامة نشر النظام الداخلي وعقد التأسيس للشركة على موقعها الإلكتروني الخاص بها.

2. ينبغي على الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما نشر اتفاقية الامتياز ونشر الشق المالي للاتفاقية.

3. ينبغي على الشركات المساهمة العامة وخاصة الشركات التي تدير مرفقا عاما الإسراع في تسوية أوضاعها بموجب قانون الأوراق المالية لسنة 2004 وذلك لتعزيز الشفافية في أدائها المالي.

4. ضرورة أن تنشر الشركات المساهمة العامة، وبخاصة الشركات التي تدير مرفقا عاما، بشكل منتظم البيانات المالية الأولية على صفحتها الإلكترونية وفقاً للأجل القانونية المحددة في نظام الإفصاح الصادر عن سوق فلسطين للأوراق المالية بغض النظر سواء كانت هذه الشركات مدرجة في السوق أم غير مدرجة. كما أن نظام الإفصاح المذكور أنفاً يتيح للشركات غير المدرجة أن تفصح عن بياناتها أيضاً وفقاً لآليات السوق المالي.

5. ضرورة أن تنشر شركة كهرباء محافظة القدس الحسابات المالية الختامية والتقارير السنوي على موقعها الإلكتروني.

6. ينبغي على مجلس إدارة شركة كهرباء محافظة القدس اعتماد سياسة محددة ومعلنة فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركة.

#### رابعاً: في مجال المساءلة

1. ينبغي العمل على تحديد عدد الدورات التي يتولى بها شخص رئاسة مجلس الإدارة في الشركة، والأمر ينطبق على أعضاء مجلس الإدارة.

2. ينبغي على مجلس إدارة شركة الاتصالات الفلسطينية نشر النظام الإداري المعتمد وسلم رواتب الموظفين سواء في إصدار خاص أو على الموقع الإلكتروني.

3. ضرورة نشر شركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما النظام المالي المعتمد من قبل مجالس إدارتها في نشرة خاصة أو على الموقع الإلكتروني.

4. على وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات استكمال بلورة مؤشرات قياس الجودة للرقابة على مستوى جودة الخدمات المقدمة.

5. على ديوان الرقابة المالية والإدارية أن يعطي أولوية للتدقيق على أعمال الشركات المساهمة العامة التي تقدم خدمات أساسية مثل الماء والكهرباء والاتصالات.



إعداد: أ. جهاد حرب  
بإشراف: د. عزمي الشعبي / مفضو أمان لمكافحة الفساد

### الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الريماوي، ط1، شارع الإرسال-رام الله، هاتف: 02 2974949 / 02 2989506  
فاكس: 02 2974948، ص.ب: 69647، القدس: 95908  
مكتب غزة: شارع الحلبي، عمارة الحشام - ط. 1 هاتف: 08 2884767، فاكس: 08 2884766

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2010

مركز المناصرة والإرشاد القانوني في أمان بتمويل من

**DFID** وزارة التنمية الدولية البريطانية