تقرير حول

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصناديق المالية الخاصة

نيسان، 2016

تمهيد

إنّ قيام الثلاثية المتمثّلة في (النزاهة والشفافية والمساءلة) يشكّل القاعدة الأساس التي تقلّص فرص الفساد وتحفظ المال العام من سوء الاستغلال، ومن جانب آخر تخلق بيئة مواتية لاستثمار المال العام بما يحقق التنمية والعدالة لشرائح المجتمع. وفي هذا الإطار فإنّ الرقابة المجتمعية والمؤسساتية على مستوى تطبيق قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصناديق الخاصة يُعدّ آلية للرّفع من كفاءتها ومستوى الخدمات التي تُقدّمها. ولكي يتسنَ لنا فحص بيئة النزاهة والشفافية في عمل هذه الصناديق، والتأكد من وجود نظام فعّال للمساءلة، لا بدّ لنا ابتداء تحديد القالب القانوني الذي يستوعب طبيعتها القانونية، وبيان ما إذا كان لها طبيعة خاصة بها، أم أنّها تتدرج تحت إطار مفهوم المؤسسات العامة.

العامة بنصّها على أنّ: « دائرة الخزينة الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن:

1. وضع القواعد والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة والموازنات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة والمؤسسات ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة.
2. تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وإصدار التقارير الدورية لها.

ويلاحظ بالرجوع إلى القوانين والقرارات المنشأة لهذه الصناديق أنّ الغاية الرئيسية من إنشائها تتمثل عادة في:

1. تقديم خدمات أو/ و دعم مالي لبعض الفئات والشرائح (أشخاص طبيعيين أو معنويين)، تقرّر الدولة تقديم هذا الدعم لهم لتلّبي حاجة لتلك الفئة/الشريحة، كالطلبة، والمعاقين، المزارعين، العمّال، المرأة.
2. توفير الدعم المالي لبعض الأنشطة التي تحتاج إلى تمويل خاص (كالأنشطة الثقافية والاقتصادية).
3. توفير الدعم المالي لمناطق سكانية تحقيقاً لأبعاد سياسية أو تنموية (مثل تقديم الدعم لمدينة القدس والأغوار).

وأكدّت المادة (17) من هذا القانون على أنّه: "...يمكن إنشاء صناديق خاصة عندما يتطلب القانون أو الاتفاقيات الدولية أو العقود القانونية ذلك، ويجب أن تحفظ كلّ الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام وفقاً لأحكام القانون". كما أكدّت المادة (18) من ذات القانون على أن: "يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وعليه تقديم تقرير سنوي شامل للرئيس والمجلس التشريعي يتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها".

أمّا فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، فقد نصّت المادة (41) على أن تختص وزارة المالية بوضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكلّ معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة. والإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وتقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة وحسابات الصناديق الخاصة. كما ونصت

المادة (63) من ذات القانون أيضاً على أن: «تضع الوزارة نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة ولضمان التزام كلّ الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية، ويكون للوزارة سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكلّ الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة».

واستجابة لدعوة الجهات المختلفة لإنشاء الصناديق الخاصة، فقد أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية صناديق عديدة منها:

- الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق المُنشأ بموجب قرار رقم (95) لسنة 1995.
- صندوق الاستثمار الفلسطيني المُنشأ بموجب مرسوم رئاسي صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات وقرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2005م بإعادة تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني.
- صندوق تطوير وإقراض البلديات المُنشأ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (191) لسنة 2005 م.
- صندوق النفقة المُنشأ بموجب قانون رقم (6) لسنة 2005 م.
- صندوق إقراض وتشغيل المعاقين بوزارة الشؤون الاجتماعية المُنشأ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2006.
- صندوق الرئيس محمود عباس لمساعدة الطلبة الفلسطينيين في لبنان المُنشأ بموجب مرسوم رئاسي1 رقم (7) لسنة 2010م.
- صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، المُنشأ بموجب القرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م.
- صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية المُنشأ بموجب القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م.
- صندوق القدس المُنشأ بموجب مرسوم رئاسي رقم (20) لسنة 2013م.

يلاحظ اختلاف الأساس القانوني الذي قامت عليه الصناديق الخاصة، إذ تارة أُنشئت بموجب قرار بقانون وتارة بموجب مرسوم رئاسي وأخرى بموجب قانون وغيرها بموجب قرار مجلس وزراء، كما يلاحظ أنّ بعضها أُنشئ قبل صدور القانون الأساسي الذي حسم الموضوع، وأقام إنشاء الصناديق الخاصة بناء على قرار من مجلس الوزراء على أن ينظم كلّ منها بقانون، فقد نصت المادة (69/-9أ) على أنّ إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، يكون من اختصاصات مجلس الوزراء، على أن ينظم كلّ منها بقانون2. إلى جانب ذلك في كثير من الاحيان يتم صدور قرار (من مجلس الوزراء أو من الرئيس) أو مرسوم بانشاء جسم قانوني دون استكمال الاجراءات الدستورية، والتي أساسها صدور قانون أو نظام يتعلق باحكام ادارته وتنظيم عمله وعلاقاته.

وبما أن هدف التقرير هو تشخيص الإطار القانوني والمؤسساتي للصناديق الخاصة في فلسطين وفحص بيئة النزاهة

1 الانشاء بمرسوم لا يلغي متطلبات ضرورة تنظيم عملها بقانون خاص.

2 القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 المنشور في العدد 0 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/03/19 ص 5.

والشفافية والمساءلة في عدد منها، فقد تمّ حصر نطاق هذا التقرير في عمل أربعة منها أُختيرت لاعتبارات ومؤشرات محدّدة. ولمّا كانت معظم هذه الصناديق تتمتّع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي والإداري الأمر الذي قد يُساء فهمه في بعض الأحيان، كما اتضح في التقرير الذي أعدّته أمان حول مفهوم الاستقلال المالي والإداري[3] في بعض المؤسسات غير الوزارية، ما يحول دون شفافية أعمال تلك الصناديق ونشرها التقارير والمعلومات الخاصة بعملها للجمهور، ارتأينا أن يتضمّن التقرير ما يأتي:

1. تشخيص الطبيعة القانونية للصناديق الخاصة، وبيان ما إذا كان لها طبيعتها الخاصة أم أنّها تندرج تحت الإطار القانوني للمؤسسات العامة والمؤسسات، وذلك من خلال استعراض المصطلحات التي تُطلق على الصناديق الخاصة، ودراسة تركيبتها لنستطيع الحكم على طبيعة هذه الصناديق.
2. تصنيف الصناديق الخاصة في فلسطين وتسليط الضوء على واقع الإطار القانوني والمؤسساتي لها، سواء تلك الصادرة بتشريع فلسطيني أو تلك العربية والإسلامية الصادرة عن اجتماعات المنظمات العربية والإسلامية، مع استهداف أربعة صناديق خاصة على وجه التفصيل، ألا وهي (صندوق الاستثمار الفلسطيني، وصندوق إقراض الطلبة، وصندوق تطوير وإقراض البلديات، وصندوق النفقة).
3. تحديد معايير ومؤشرات لفحص مدى التزام الصناديق الأربعة محل الدراسة بقيم النزاهة ومبادئ والشفافية ونظم المساءلة في عملها، بغرض إظهار الثغرات التي تشوب أنظمتها القانونية والمؤسساتية والإدارية والمالية، تمهيداً لإعداد توصيات تستهدف تمكين هذه الصناديق لبناء نظام نزاهة منيع، يؤهلها للرّيادة والتميّز في حوكمتها وممارسة أعمالها وزيادة مناعتها ضد الفساد وتقليل فرصه.

ولتحقيق ما تقدّم، فإنّ التقرير في جانبه النظري يعتمد على المنهج الوصفي التحليلي القائم على جمع المعلومات المتوافرة في الدراسات والتقارير والنشرات والأدبيات ذات الصلة وخاصة تلك الصادرة عن مؤسسة أمان. ويرتكز في جانبه العملي على عدد من المدخلات أبرزها المقابلات التي أُجريت مع بعض المسؤولين في الصناديق الخاصة وبعض الجهات ذات العلاقة.

ولدراسة تلك الموضوعات في حدود ذلك النطاق، قُسّم التقرير إلى خمسة محاور رئيسية، تناول الأول دراسة الإطار القانوني والمؤسساتي للصناديق الخاصة في فلسطين بأنواعها المختلفة، وتقاسمت المحاور الأربعة الأخرى وعلى التوالي فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في الصناديق الأربعة المستهدفة، فكان القياس على أساس عدد من المؤشرات والمعايير التي اعتمدها هذا التقرير.

المحور الأول: الإطار التشريعي (الدستوري والقانوني) والمؤسساتي للصناديق بشكل عام

إنّ دراسة الإطار الدستوري والقانوني والمؤسساتي لأيّ جهاز، من شأنها أن توصلنا للكشف عن مكامن النقص والغموض التي تعتري هذه الأُطر والتي تؤثر على مناعتها ضد الفساد.

يستعرض ويقيّم هذا المحور الإطار الدستوري والقانوني والمؤسساتي للصناديق الخاصة الفلسطينية، والصناديق الخاصة العربية والإسلامية، وذلك على النحو الآتي:

3 أنظر حول مفهوم الاستقلال المالي والإداري في بعض المؤسسات غير الوزارية، تمت الزيارة بتاريخ 2015/12/10، على الرابط الالكتروني الآتي: http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/caf596652a8a3c78ecbaa3ce08642faa.pdf.

أولاً: التنظيم الدستوري والقانوني للصناديق الخاصة.

خلت المنظومة الدستورية والقانونية الفلسطينية من تنظيم دقيق للصناديق الخاصة، يحسم مفهومها وتكييفها ويرسم حدود المسمّى القانوني لها،[4] كما أنّ التعريف الذي ورد لها في المادة الأولى من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية،[5] اكتنفه بعض الغموض لجهة تحديد الشكل القانوني للصناديق الخاصة، لا سيّما وأنّ ذات القانون تضمن تعريفاً لعدد من المسميّات التي تلاحق الصناديق الخاصة في الواقع العملي، وهذه المُسميّات هي:

1. **الصناديق الخاصة:** هي الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية القائمة بقانون من أجل تحقيق أغراض عامة ومحدّدة والتي يتم إعداد مقبوضاتها ونفقاتها خارج الصندوق الموّحد للسلطة الوطنية. إلّا أنّ الأصل أن تحفظ كلّ الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام، ما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني[6]. كما ولا بدّ أن تصنف حسابات الصناديق الخاصة للسلطة الوطنية بما يتفق مع هيكل تصنيف الموازنة والحسابات التي تعدّه دائرة الموازنة،[7] إذ تُشرف وزارة المالية على هيكل تصنيف الصناديق الخاصة وحساباتها[8].
2. **المؤسسات الدستورية:** وهي تلك التي تمّ النص على إنشائها بموجب نص دستوري مثل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان المُنشأة بموجب المادة (31)،[9] وديوان الرقابة المالية والإدارية المُنشأ بموجب المادة (96) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003[10]. وهي خارج نطاق دائرة الصناديق الخاصة[11].
3. **المؤسسات والمؤسسات العامة:** قبل تعريف المُسمّيَين لا بدّ من الإشارة إلى أنّ المشرع الفلسطيني الدستوري لم يرسم حدود كلا المسمّيَين بشكل يُزيل أي لبس أو غموض بينهما، فالقانون الأساسي المعدّل لسنة 2003 لم يتضمن فصلاً بين المسمّيَين، إذ ذكرت المادة (69/9/أ) من القانون على أن يختص مجلس الوزراء بـ: «إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كلّ منها بقانون». في حين جاء القانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم

4 كما وخلت من تعريف الصناديق السيادية أو حتى ذكر اسمها، بينما احتوت المنظومة القانونية مسمّى الصناديق العامة، مع عدم توافر تعريف واضح لها، بيد أنّه يستشف من مجمل النصوص المتفرقة، وقد ذكرت كلّمة الصناديق العامة مرة واحدة في مجمل التشريعات الفلسطينية، وذلك في المادة (8) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة المنشور في العدد 72 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2007/09/09، ص2.

5 قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية المنشور في العدد 25 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1998/09/24 ص5.

6 انظر إلى: المادتين (17_19) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

7 انظر المادة (27) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

8 انظر المواد (41، 63_65) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

9 لقد صدر قرار رئاسي رقم (59) لسنة 1994 بشأن تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان المنشور في العدد 2 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1995/01/08 ص33. رغم أنّ الأصل إصدار قانون ينظم عملها، بيد أنّها لا زالت تعمل استناداً لهذا القرار لحين إصدار قانون.

10 القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 المنشور في العدد 0 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2003/03/19، ص 5.

11 انظر إلى: المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/02/28 ص 75.

الموازنة العامة والشؤون المالية، وعرّف كلا المسمّيَين، ولكن محتوى تعريف كلّ مسمّى فيه غموض يحتاج إلى توضيح، فقد عرّفت المادة الأولى من هذا القانون المؤسسة بأنّها: «أيّة وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية». في حين عرّف المؤسسة العامة: «أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية». وعليه فإنّ مفهوم المؤسسة العامة هنا ينقسم لشقين، مؤسسات عامة تعتبر مؤسسة إذا كانت لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، ومؤسسات عامة لا تعتبر مؤسسة وهي تلك التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تتمتع بالشخصية الاعتبارية فقط، أو بالشخصية الإعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري معاً[12].

4. بناءً على ما تقدّم يُمكن أن تندرج **الصناديق الخاصة تحت الشكل القانوني للمؤسسات العامة و/أو المؤسسة**، فإذا تلّقت أموالها أو جزءاً منها من الخزينة العامة للدولة (الموازنة العامة) وظهرت موازنتها كإيضاح في الموازنة العامة، فإنّها تُعدّ مؤسسة عامة تنطبق بحقها شروط الإنشاء من مجلس الوزراء والتنظيم بقانون وأحكام القوانين العامة ويخضع موظفيها لأحكام قانون الخدمة المدنية، وأحكام قانون تنظيم الموازنة باعتبارها صندوقًا وفقاً للتعريف والتوضيح الوارد في المادتين (17 ،1) من قانون تنظيم الموازنة في جميع المجالات التي لم يعالجها نظامها الاداري أو المالي الخاصين الصادرين من قبل مجلس الوزراء، وتتمتع أيضاً بالشخصية الاعتبارية المستقلة وفق أحكام التشريع المُنظّم لها. ومن جانب آخر قد تكون الصناديق مؤسسة لا تظهر موازنتها كإيضاح في الموازنة العامة للدولة، ولكنّها تخضع من حيث الإنشاء بقرار مجلس الوزراء لأحكام القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003، وتنظّم بقانون خاص ولها لوائح مالية وإدارية خاصة وتخضع إلى أحكام قانون تنظيم الموازنة باعتبارها صناديق وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وفق أحكام التشريع المُنظّم لها، ما يستدعي مراجعة وتفعيل نصوص قانون تنظيم الموازنة بغرض إظهار موازنة تلك الصناديق كإيضاح في حسابات الموازنة العامة، لما لإدراجها من دور في تقليص حجم الأخطار التي يمكن أن تتعرّض لها كفقدان أموالها، ومن جانب آخر يساعد الدولة على التخطيط والاطلاع على التفاصيل الخاصة بالصناديق وحمايتها من سوء استغلال أموالها من القائمين عليها[13]. كما أنّ تطبيق أنظمة مالية وإدارية خاصة بكلّ صندوق على حدا

12 قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وما جاء في المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المنشور في العدد 59 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/09/27، يماثل في تحديد مفهوم المؤسسة العامة والمؤسسة ما ورد في قانون تنظيم الموازنة . مثال على الهيئات العامة والتي تعتبر مؤسسات عامة كذلك تجمع ما بين الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة: هيئة مكافحة الفساد المُنشأة بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، التي نصّ في المادة (3) منه على أن :» تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة.» والمعدّل بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010. انظر إلى: قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 م، المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطنية بتاريخ 2005/2/28، ص 154. وقرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م المنشور في العدد 87 من الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 2010/06/26 ص 2. وانظر حول مفهوم الشخصية الاعتبارية ومفهوم الاستقلال المالي والإداري، عزيز كايد، الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية _المفهوم والممارسة، سلسة تقارير رقم (76)، (أمان: رام الله، كانون الأول 2013)، ص5_6.

13 أيمن الحروب، مدير رقابة مالية في الادارة العامة للرقابة على الاقتصاد، مقابلة شخصية، مبنى الديوان، رام الله، 21 كانون الثاني 2015.

يؤدي بالنتيجة وهو الحاصل إلى مفارقة في الرواتب والامتيازات بين الكادر الوظيفي العامل في هذه الصناديق.

ثانيًا: الإطار القانوني والمؤسساتي لبعض الصناديق الخاصة

1. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطيني

أُنشئ هذا الصندوق بموجب القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م، وهو صندوق مستقل متخصص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها، وله حسابين، حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية، وحساب آخر بالتأمينات الزراعية بكافة أشكالها[14].

يُشرف مجلس الوزراء على عمل الصندوق ويتابع أعماله ويخصص له مخصصات تشغيلية وتنموية سنوية ضمن الموازنة العامة للدولة، وعليه فإنّ جزء من موازنته هو مبلغ مقطوع سنوي يدرج ويحدّد بناءً على دراسة يُقدّمها الصندوق لمجلس الوزراء قبل إقرار الموازنة للسنة المالية التالية[15]. الأمر الذي يجعل هذا الصندوق أقرب لدائرة المؤسسات العامة التي تدخل موازنتها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. في المقابل له ذمّة مالية مستقلة تؤهله لتملّك الأموال المنقولة وغير المنقولة وحق التقاضي وفق أحكام القانون. كما ويتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات القانونية التي تكفل تحقيق الأهداف التي أُنشئ من أجلها، وقد تمّ تفعيل عمل الصندوق على أرض الواقع في العام 2015[16].

2. الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق.

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار رقم (95) لسنة 1995، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويتولى إدارته مجلس إدارة مكوّن من سبعة أعضاء مُعيّنون بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بناء على اقتراح من وزير المالية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. لا تعتبر الخزينة العامة أحد موارد الصندوق، وعليه فلا تندرج موازنته ضمن الموازنة العامة، وهو ما أكّدته المادة (172) من قانون التأمين الفلسطيني رقم (20) لسنة 2005، [17] الأمر الذي يجعله أقرب للمؤسسة وليس المؤسسة العامة، وهو مفعّل على أرض الواقع وله موقع إلكتروني يوّضح نشاطاته وأخباره[18]، وقد تمّ تقديم شكاوى بحقه لدى هيئة مكافحة الفساد، ولكنها لم تصل لمحكمة الفساد[19].

3. صندوق القدس.

أُنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (20) لسنة 2013م، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة إلى جانب الاستقلال المالي والإداري، ويتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية. للصندوق هيئة عامة مُكوّنة من الأشخاص المَدعوين للمؤتمر

14 المادة (2) قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية المنشور في العدد 102 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2013/10/22، ص 8.

15 انظر المواد (3، 42) قرار بقانون رقم (21) لسنة 3102م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.

16 أنظر الروابط الإلكترونية أدناه، تاريخ الدخول 2016/1/31. http: //www.pbc.ps/atemplate.php?id=10408 http: // www.alwatanvoice.com/arabic/news/2015/12/13/831495.html

17 انظر المواد (10 ،2 ،1) من قرار رقم (95) لسنة 1995 بشأن إنشاء الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق المنشور في العدد 5 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1995/06/05 ص 28. وانظر المواد (170، 172) من قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005م المنشور في العدد 62 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/03/25 ص 5.

18 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: http: //sandoq.ps/web/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=110.

19 اتصال مع أ. رشا عمارنة، هيئة مكافحة الفساد، 2016/2/2.

التأسيسي الأول، وهم المساهمين في تأسيس الصندوق بعد موافقة رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، ولهم صلاحية إضافة أعضاء للصندوق. نظرياً يتوّلى إدارة الصندوق مجلس إدارة يُعيّن بموجب قرار من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بناء على تنسيب من الهيئة العامة للصندوق، والأصل أن تُنظم كافة أعمال الصندوق وإدارته بموجب نظام يصدر لهذه الغاية عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية،[20] إلّا أنّه لم يصدر نظام خاص بعد يُنظم أعمال الصندوق وإدارته كما ولم يصدر قرار بتشكيل مجلس إدارة حتى اللّحظة، إلّا أنّ الرئيس أصدر القرار رقم (96) لسنة 2013م بشأن تشكيل لجنة خاصة بصندوق القدس، تتوّلى متابعة استكمال إنشاء صندوق القدس وإعداد الأنظمة اللازمة لعمله ورفعها لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير للمصادقة، كما تتوّلى اللجنة الإعداد والدعوة للمؤتمر التأسيسي الأول للصندوق،[21] علماً أنّه لا يوجد أثر للصندوق على أرض الواقع حتى اللّحظة[22].

4. صندوق الرئيس محمود عباس لمساعدة الطلبة الفلسطينيين في لبنان

تمّ إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم الرئاسي رقم (7) لسنة 2010م الصادر بتاريخ 2010/8/22[23]، الا أنه بتاريخ 2010/10/20 صدر مرسوم رئاسي يقضي بالغاء المرسوم رقم (7) لسنة 2010م، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2010 بشأن انشاء الهيئة الخيرية الفلسطينية للتكافل الأسري الصادر بتاريخ 2010/10/14، وقد استحدث هذا المرسوم جمعية مؤسسة محمود عباس لتكون بديلا عن الصندوق والهيئة وتقوم بنفس أهدافهما وغاياتهما[24]. وقد سجلت جمعية مؤسسة محمود عباس لدى وزارة الداخلية تحت رقم((QR-1340-SD، ولها مجلس ادارة ونظام أساسي مصادق عليه من قبل وزارة الداخلية، كما تم مراجعة نظامها الإداري والمالي من قبل شركة استشارات إدارية وتم إعتماده من رئيس وأعضاء مجلس الاداره، ووفق الوضع القائم حاليًا في المؤسسة فإن من يشغل منصب الرئيس التنفيذي فيها ليس عضوًا في مجلس الإدارة[25].

20 مرسوم رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء صندوق القدس المنشور في العدد 104 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2014/01/05 ص 11.

21 قرار رقم (96) لسنة 2013م بشأن تشكيل لجنة خاصة بصندوق القدس المنشور في العدد 104 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2014/01/05 ص20. وأعضاء اللجنة الخاصة بصندوق القدس هم: أحمد قريع (أبو علاء)، محمد اشتية، منيب رشيد المصري، سري نسيبة.

22 جدير بالذكر أنّ هناك أيضاً صندوق يحمل مسمّى صندوق القدس مُنشأة بموجب قرارات جامعة الدول العربية، لكنه أيضاً غير مفعل حتى اللحظة، فقد كانت القمة العربية التي عقدت في مدينة سرت الليبية عام 0102 قد أقرت تشكيل صندوق القدس على أن تتولى جامعة الدول العربية مهمة الإشراف عليه، بقي القرار حبراً على ورق ليضاف إلى جملة القرارات العربية المتعلقة بالقدس التي لم تر النور واتخذت مكاناً لها على أرفف أرشيف الجامعة العربية، ثم جاءت القمة العربية في الدوحة في آذار من العام 3102 لتعيد الحكاية من جديد، عبر قرارها بتشكيل صندوق القدس على أن يقوم البنك الإسلامي للتنمية بإدارة الصندوق. انظر إلى: أسامة الفرا، صندوق القدس، أمد للإعلام، منشور بتاريخ 4102/1/02 تمت الزيارة بتاريخ 6102/1/01، انظر الرابط الإلكتروني التالي: ptth://www.dama.ps/ra/?AcitoN&DI=54021.

23 مرسوم رقم (7) لسنة 2010م بشأن إنشاء صندوق الرئيس محمود عباس لمساعدة الطلبة الفلسطينيين في لبنان المنشور في العدد 88 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2010/12/15 ص 13. أنظر للمزيد حول الصندوق وأهدافه وشروط الاستفادة منه وما نشر عنه على موقع السفارة الفلسطينية في لبنان، تمت الزيارة بتاريخ 2015/10/28، على الرابط الإلكتروني التالي: http://palembassy-lb.net/_page.php?page_id=9 .

24 أنظر الكتاب الموجه الى أمان من القائم بأعمال الرئيس التنفيذي للجمعية السيد جمال حداد بتاريخ 2016/4/27.

25 المصدر السابق.

5. صندوق إقراض وتشغيل المعاقين بوزارة الشؤون الاجتماعية.

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2006، الذي خلى من النّص على تمتّع الصندوق بالشخصية الاعتبارية المستقلة بشكل مباشر بل نصّ على أن يتم عمل نظام ووضع ضوابط لهذا الصندوق وفق الأسس المالية والقانونية المقارنة. عملياً يعتبر الصندوق جزء لا يتجزأ من وزارة الشؤون الاجتماعية ما يُثبت أنّه غير مستقل مالياً أو إدارياً، ويؤطر عمله عدد من التشريعات القانونية وهي[26]: قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2006م بإنشاء صندوق إقراض وتشغيل المعاقين بوزارة الشؤون الاجتماعية. وقانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999م. وقرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2004م باللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999م.

6. صندوق التنمية الثقافية.

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (367) لسنة 2005 الذي جاء لاحقاً لتوقيع اتفاقية بهذا الخصوص بين وزارة الثقافة والحكومة النرويجية،[27] وبالرّغم من نصّ القرار على أنّه ينظم عمل الصندوق بقانون، إلّا أنّ هذا القانون لم يرَ النور حتى الآن، حيث لم يأخذ مشروع القانون صبغته الرسمية بعد. ولقد حرص القائمون على إعداد مشروع القانون على تحديد صفة هذا الصندوق، فمنحوه الشخصية الاعتبارية وأدرجوا له موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة، وأتبعوه لإشراف مجلس الوزراء، ونصّ على أن يتوّلى إدارة الصندوق مجلس إدارة مُكوّن من تسعة أعضاء وله مدير عام معين بقرار من مجلس الوزراء،[28] وهو مفعّل على أرض الواقع وله موقع إلكتروني ينشر عليه أخباره ونشاطاته[29].

صندوق الطوارئ.

أُنشئ في وزارة المالية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (71) لسنة 2004م، وذلك لغايات إغاثة المتضررين من العدوان الإسرائيلي وإعادة إعمار المنازل المُدمّرة على مستوى الوطن. تضطلع لجنة وزارية خاصة بإدارة عمل الصندوق وتخضع للإشراف المباشر لرئيس الوزراء، مهمّتها وضع مشروع النظام الداخلي للصندوق ومعايير عمله وآليات الصرف والتوزيع منه وتقديم مقترحاتها بشأن مصادر وموارد الصندوق إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها. ويعتمد الصندوق في موارده المالية بشكل رئيسي على اقتطاع بدل يوم عمل من موظفي السلطة الوطنية، ويورد إلى صندوق الطوارئ[30]، وهو غير مفعّل حالياً ولا أثر له في وزارة المالية.

26 قرار رقم (50) لسنة 2006م بإنشاء صندوق إقراض وتشغيل المعاقين بوزارة الشؤون الاجتماعية المنشور في العدد 68 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2007/03/07 ص 97.

27 يفتقر الصندوق لموقع الكتروني خاص به، وكل ما نشر عن الصندوق عبارة عن معلومات محدودة وردت على الموقع الالكتروني لوزارة الثقافة دون أن تتضمن هذه المعلومات أي تفاصيل حول أجهزة الصندوق وبناءه التنظيمي وآلية عمله.

28 مشروع قانون صندوق التنمية الثقافية المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة، تمت الزيارة بتاريخ 2015/10/27، انظر الرابط الإلكتروني الآتي: http://www.moc.pna.ps/legisdet.php?id=16.

29 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق التنمية الثقافي وهو ذاته الصندوق الثقافي الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.pcf.pna.ps/ar_fund/index.php.

30 قرار مجلس الوزراء رقم (71) لسنة 2004م بإنشاء صندوق الطوارئ المنشور في العدد 52 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/01/18 صفحة 196. تخلو سلّة الصندوق من موقع الكتروني يوّفر إيضاحات عن الصندوق وآلية عمله وتقاريره السنوية. كما أنّ النظام الداخلي الذي نصت عليه المادة (3) من قرار مجلس الوزراء بإنشاء الصندوق لم يصدر بعد، وهو ما يعني عدم وجود معايير واضحة لعمل الصندوق وآليات الصرف والتوزيع منه وغير ذلك.

جدير بالذكر أنّ هنالك صناديق أخرى غير ظاهرة كجسم مستقل كونها تدخل في إطار هيئات ومؤسسات معينة، كما هو الحال في صندوق التقاعد الذي يدخل تحت إطار هيئة التقاعد الفلسطينية التي أُنشئت بموجب قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية، لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أغراضها، ويتولى إدارتها مجلس إدارة مكوّن من تسعة أعضاء، يكون فيما يقوم به من أعمال مسؤولاً أمام مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، وهذه الهيئة مفعّلة على أرض الواقع ولها مقر ويترأس مجلس إدارتها د.أحمد مجدلاني[31].

ثالثاً: الصناديق الخاصة العربية والإسلامية.

تعدّ صناديق الاستثمار الخاصة العربية والإسلامية من أهم صيغ تعبئة المدّخرات العربية والإسلامية في الوقت الحاضر، وهي تلك الصناديق التي تعود مرجعيتها القانونية لاتفاقيات عربية وإسلامية، أُنشئت في كنف المنظمات الإقليمية والدولية على المستويين العربي والإسلامي، ومنها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، وصندوق الأقصى. ويعتري اللّبس فهم الغالبية حول مرجعية هذه الصناديق فقد أكّد د. جواد الناجي مستشار رئيس مجلس الوزراء لشؤون الصناديق العربية والإسلامية أنّ هناك فهماً خاطئاً حول طبيعة هذه الصناديق، إذ يعتقد البعض بأنّها تخضع للسيادة الفلسطينية وتدخل في الإطار القانوني والمؤسساتي للصناديق الفلسطينية، في حين أنّها مؤسسات مالية تنموية إقليمية ودولية تخضع لقوانينها وأنظمتها ومرجعياتها الخاصة[32].

صندوق الاستثمار الفلسطيني

اولا: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للصندوق

أُنشئ صندوق الاستثمار الفلسطيني بموجب مرسومين رئاسيين لم يتم نشرهما في الوقائع الفلسطينية وهما مؤرخان بـ 2000/1/10 و2002/8/14، حيث تضمّن المرسوم الأخير قرار بتشكيل مجلس إدارة الصندوق. وفيما بعد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (62) لسنة 2003 بخصوص تسجيل صندوق الاستثمار الفلسطيني كشركة مساهمة عامة،[33] وعقبه صدور قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2005 بشأن إعادة تشكيل مجلس إدارة

31 قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م المنشور في العدد 55 من الوقائع الفلسطينية ،بتاريخ 2005/06/27 ص 16.

32 الحياة الاقتصادية، الجزء الثاني، العدد 7189، 2015/11/24، وكذلك الاتصال الهاتفي في هذا الخصوص مع د. جواد الناجي بتاريخ 2015/11/24. وللمزيد حول الصناديق المالية العربية غير الفلسطينية وكيف يتم الإشراف عليها وكيف تُدار وما هو دورها، راجع: ثناء أبا زيد وابتهال قابلقلي، صناديق التمويل العربية ودورها في دعم عملية التنمية في الدول العربية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (31) العدد (3) 2009، ص205-224. كمال المنوفي، صناديق التنمية العربية والتمويل الإنمائي، كلّية التجارة، جامعة الكويت، ص63-78. حازم الببلاوي وابراهيم عاكوم واخرون، المؤسسات المالية العربية وتمويل التنمية والاستثمار في الوطن العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، 2005، ص 56-123. خديجة الأعسر وعمر البيلي، دور صناديق الإنماء العربية في دعم التكامل الاقتصادي العربي، المؤتمر السنوي الثاني، السوق العربية المشتركة ومستقبل الاقتصاد العربي، 25-1997/11/27، ص197-216. التقرير السنوي لصندوق النقد العربي، 2014.

33 معين البرغوثي، الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين، تقرير رقم (96)، أمان، رام الله، 2015، في الهامش 20 و22 من ص 14.

شركة الصندوق[34]. ويتبع الصندوق لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية،[35] ويُنظّم عمله نظام أساسي خاص به، خضع لتعديلات في الأعوام 2008، 2011، و2013 ولم يُنشر في الوقائع الفلسطينية[36]. ويعتبر الصندوق شخصاً اعتبارياً مستقلاً له ذمّة مالية مستقلة عن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما ويخضع لأحكام قانون الشركات الساري في فلسطين فيما لم يرد عليه نص في نظامه الأساسي، ويقوم أيضاً بإقتطاع ضريبة دخل عن أرباحه السنوية وتوريدها إلى حساب وزارة المالية[37]. ويتولّى تسيير أعمال الصندوق مجلس إدارة مكوّن من 9_11 عضو بمن فيهم الرئيس، تكون مدّة تعيينهم ثلاثة سنوات بقرار من رئيس دولة فلسطين،[38] وينبثق عن مجلس الإدارة أربع لجان متخصصة تتألف كلّ لجنة من أربعة أعضاء من مجلس الإدارة وهي: (لجنة التدقيق، لجنة الاستثمار، لجنة الحوكمة، لجنة الموارد البشرية)[39]. وللصّندوق هيئة عامة تضم (30) عضو يتم تعيينهم من قبل رئيس السلطة لمدة ثلاث سنوات، ولهذه اللّجان صلاحيات عدّة منها: مناقشة وإقرار التقرير السنوي والبيانات المالية السنوية وتوزيع الأرباح وفقاً لأحكام قانون الشركات، وتعيين مدقق الحسابات الخارجي بناءً على توصية بهذا الخصوص من مجلس الإدارة[40]. ولدى الصندوق دليل حوكمة كما ويتبّنى اجراءات ونظم داخلية لضبط آلية اتخاذ القرارات الاستثمارية اللّازمة لإدارة الصندوق واستثماراته41. ويُدير الصندوق مجموعة من المحافظ والبرامج والشركات الاستثمارية التابعة له والتي تستثمر بدورها في مجموعة من المشاريع الحيوية التي تستهدف تنمية العديد من القطاعات الاقتصادية، ما يوّفر المزيد من فرص العمل[42].

انطلاقاً من كون الصندوق شركة عامة مملوكة للدولة ومُسجّل على هذا الأساس في وزارة الاقتصاد الوطني فإنّه يخضع لأحكام بعض النصوص التي تضمّنتها بعض القوانين ذات الصلة، وهذه القوانين هي:

1. قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 وخاصة المواد (105/3، 107/1، 108/1، 118/2، 120) التي نظّمت اجتماعات مجلس الإدارة والهيئة العامة للشّركة ومشاركة الحكومة في هذه الاجتماعات إن كانت مساهمة في هذه الشركات[43].

34 قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2005م بإعادة تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المنشور في العدد 64 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/05/31 ص 341.

35 جبريل محمد، سوقُ بلا سيادة، رؤية نقدية في دور القطاع القطاع الحكومي في التنمية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله، فلسطين، 2012، ص17. مرسوم رئاسي رقم (4) لسنة 2006م بشأن تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المنشور في العدد 63 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/04/27 ص128.

36 باستثناء التعديل لعام 2013، لم ينشر النظام الأساسي للصندوق وتعديلاته الأخرى في الوقائع الفلسطينية. راجع، معين البرغوثي، المرجع السابق، ص 7.

37 أنظر الكتاب الموجه الى أمان من المدير العام لصندوق الاستثمار الفلسطيني السيد فادي الدويك بتاريخ 2016/5/2 .

38 أنظر إلى: المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2005م بإعادة تشكيل مجلس إدارة شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني. حالياً عدد أعضاء مجلس الإدارة 9.

39 التقرير السنوي لصندوق الاستثمار الفلسطيني لسنة 2014، ص 14، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/10، انظر الرابط الإلكتروني التالي: http://www.pif.ps/resources/file/annual_report/pif%20arabic%202014%20Final.pdf.

40 أنظر الموقع الإلكتروني لصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/14، انظر الرابط التالي: http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=1274190156510.

41 أنظر إلى: البناء المؤسسي لصندوق الاستثمار الفلسطيني، المنشور على الموقع الإلكتروني له، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/14، على الرابط التالي: http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=136810260183.

42 أنظر إلى: الموقع الإلكتروني السابق لصندوق الاستثمار الفلسطيني

43 قانون الشركات رقم(12) لسنة 1964 المنشور في العدد 1757 من الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) بتاريخ 1964/05/03 ص493.

2. قانون الأوراق المالية رقم (12) سنة 2004، حيث عرّف في المادة (2) منه المؤسسات العامة بأنّها الشركات التي تمتلك الحكومة أغلبية الأسهم فيها أو تمارس الحكومة عليها سلطة فعلية[44].

3. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، وقد نص في مواده (2، 9، 16) على خضوع الشركات العامة المملوكة للحكومة ورؤساء وأعضاء مجالس إدارتها والعاملين فيها لأحكامه بما يشمل تقديمهم لإقرار الذمة المالية حسب ما جاء في المادة (16/1) منه[45].

4. قانون الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، الذي نصّ في المادة (31/8) منه على أنّه تخضع لأحكامه المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية[46].

إنّ افتقار الصندوق لوجود قانون ينظمه حتى اللّحظة يشكّل مخالفة على صعيد تطبيق نظام النزاهة، ومسألة عدم خضوع أدلّة الصندوق باستثناء النظام الأساسي للأصول القانونية لإصدارها أفقدها أيضاً سمة النزاهة لأنّها لم تخضع لرقابة الجهات المختصة[47].

- يتبّنى الصندوق سياسات ونظم داخلية مفصلة، تضبط آلية اتخاذ وتنفيذ القرارات الاستثمارية والإدارية[48].
- **تشكيل مجلس الإدارة:** للصندوق مجلس إدارة مكوّن من 11 عضو، يتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي.
- **اجتماعات مجلس الإدارة:** يُنظّم هذا البند عادة في النظام الأساسي للصندوق، إلّا أنّه لم يتسنَ لنا الاطلاع عليه كونه غير منشور[49].

44 قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004م المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/02/28 ص 10.

45 وهو ذاته قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/02/28 صفحة 154.

46 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/02/28 صفحة 75.

47 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص15، 16.

48 الموقع الإلكتروني للصندوق، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/13، انظر الرابط الإلكتروني التالي: http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=1274190156510 .

49 ملاحظة: يعتمد ما ورد من معلومات في هذا التقرير حول صندوق الاستثمار على المراجعة المكتبية، وما نشر في التقارير والدراسات وعلى موقع الصندوق الالكتروني، نظراً لعدم تعاون إدارة الصندوق بإجراء مقابلة مع المعنيين فيه، حيث أبد تتحفظاً على طبيعة الموضوع في الرسالة التي وجهها الرئيس التنفيذي للصندوق د. محمد مصطفى إلى رئيس مجلس ادارة أمان أ. عبد القادر الحسيني بتارخ 2015/11/29 والتي عبر فيها عن خصوصية عمل شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني، بإعتباره الصندوق الاستثماري السيادي الوحيد للشعب الفلسطيني، ومن غير المجدي مقارنته بباقي المؤسسات والهيئات والصناديق الفلسطينية كونها دراسة لمؤسسات ذات طبيعة عمل مختلفة عن شركة صندوق الاستثمار، بيد أنّ العبوة كان له وجهة نظر أخرى حول طبيعة الصندوق فقد جاء في الرسالة التي وجهها السيد عبد الحميد العبوة مدير تنفيذي في صندوق الاستثمار الفلسطيني للسيد عبد القادر الحسيني رئيس مجلس إدارة أمان بتاريخ 2015 / 7/ 21، أن صندوق الاستثمار لا ينطبق عليه وصف المؤسسات العامة غير الوزارية ويعتبر ذاته شركة مساهمة عامة من الأفضل مقارنتها بشركات القطاع الخاص المحلية والإقليمية المشابهة له من حيث الحجم وطبيعة العمل التي تعمل بهدف تحقيق الربح. (أنظر تقرير: الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية، أمان، هامش ص7). ونحن لا نتفق مع كلّيهما، حيث نتحفظ على ضمّ الصندوق لشركات القطاع الخاص، إذ أنّ ملكية أمواله هي لعامة الشعب الفلسطيني (المساهم)، كما وتختلف آلية تكوين مجلس الإدارة والهيئة العامة للصندوق عن طريقة تكوين مجالس إدارة شركات القطاع الخاص التي نظمها قانون الشركات، كما نتحفظ على إطلاق تسمية (صندوق سيادي) على صندوق الاستثمار الفلسطيني، إذ خلت المنظومة

- **اختيار مجلس الادارة:** لا يوجد ما يشير في المنظومة القانونية المنشورة لتعيين رئيس مجلس الإدارة وأعضائه، إلى شروط واعتبارات الاختيار، مثل الخبرة والاختصاص، الأمر الذي يُدلّل على أنّ التعيين هو لاعتبارات انتقائية.

ثانيًا: قيم النزاهة في عمل صندوق الاستثمار الفلسطيني.

- **الاستقلالية:** يتمتع الصندوق بشخصية اعتبارية مستقلة وله ذمة مالية مستقلة عن الموازنة العامة.
- **مدونات السلوك والالتزام بها:** تخلو حقيبة صندوق الاستثمار الفلسطيني من مدونة سلوك تنظم سلوك الموظفين وتُلزمهم بما جاء فيها، لكن الصندوق نشر مجموعة من أخلاقيات العمل على موقعه الإلكتروني، مثل واجب الموظف بعدم استغلال أية معلومات داخلية أو سرية وصلت إليه بحكم منصبه لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية لمصلحته الخاصة أو لمصلحة الغير بشكل مباشر أو غير مباشر؛عدم الاقتراض أو الاستدانة من جهات لها علاقة عمل بالشركة بشروط تفضيلية غير تلك التي يتم منحها للجمهور بشكل عام أو لموظفي تلك الجهات[50].
- **الأدلة والأنظمة والإجراءات:** يحكم عمل صندوق الاستثمار الفلسطيني مجموعة من أدلة سياسات واجراءات العمل ولوائح اتخاذ القرار التي يتم تطويرها ومراجعتها وتعديلها بشكل دوري استنادًا الى الممارسات الفضلى وبالتعاون مع كبرى الشركات المتخصصة في هذا المجال، بغرض التأكد من انسجامها والأهداف الموضوعة من أجلها[51].
- على الرّغم من محاولات الصندوق لمنع تضارب المصالح من خلال منع مجلس الإدارة والهيئة العامة من تلقي الهدايا والعمل خارج الصندوق، بيد أنّه لا زالت هناك ظواهر تُدلّل على وجود تضارب مصالح، إذ أنّ الصندوق يسمح بتقلّد شخص واحد عدّة مناصب وإن اختلفت طبيعة مهامها، حيث يجمع رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني بين منصب رئيس مجلس الإدارة ومنصب رئيس مجلس إدارة إحدى الشركات التابعة للصندوق،[52] كما ويشغل بعض أعضاء الهيئة العامة وأعضاء مجلس الإدارة بالتّزامن مع مواقعهم في الصندوق مواقع أخرى وزارية أو في مؤسسات عامة، ما من شأنه أن يُشكل تضارب في المصالح

القانونية من النص على الصناديق السيادية، كما ولم يأتِ نص قانوني يُطلق هذه الصفة على صندوق الاستثمار الفلسطيني، وبدراسة ماهيّة الصناديق السيادية في النظم القانونية المقارنة، لا نجد ما يُبرر انطباق صفة السيادية على صندوق الاستثمار الفلسطيني، إذ يُشترط توافر فائض مالي لدى الدولة ناتج عن إيرادات بيع المواد الأولية وهذا غير متوافر لدى دولة فلسطين. أنظر البالى: سليماني عبد الكريم، دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الايرادات النفطية العربية مع الاشارة حالة أبو ظبي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات (شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر) 2014/2013، ص أ. وللمزيد عن مفهوم وتنظيم الصناديق السيادية راجع: اقتصاديات صناديق الثروة السيادية: قضايا لصناع السياسات، الطبعة العربية، صندوق النقد الدولي، 2010، ص59-73.

50 انظر الموقع الإلكتروني المحدّث لصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2016/2/1، على الرابط الإلكتروني التالي: See more at: http://www.pif.ps/ar_page.php?id=5cdfy23775Y5cdf#sthash.y2ley1lv.dpuf.

51 أنظر الكتاب الموجه الى أمان من المدير العام لصندوق الاستثمار الفلسطيني السيد فادي الدويك بتاريخ 2016/5/2 .

52 أنظر إلى: التقرير الذي أعده لؤي جابر حول ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة سبل تحسين البناء التشريعي والسياساتي الخاص بالشركات العامة المملوكة للحكومة، تاريخ 2015/6/27، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/16، والمنشور على الرابط الآتي: http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2015/06/27/735590.html

في بعض الأحيان[53]. وفي هذا الاطار افاد الصندوق بأنه وفقًا للسياسات المعتمده لديه لا يجوز لعضو مجلس الإدارة مناقشة أو التصويت على أي من القرارات التي قد يكون له فيها منفعة شخصية، كما أنه مع بداية العام 2016 تم الفصل بين منصبي رئيس مجلس الادارة والمدير العام، حيث تم تعيين مديرًا عامًا للصندوق وتم اعتماد التعيين بقرار من سيادة الرئيس[54].

- **التعيينات (شروط تعيين وتقاعد وعزل الرئيس التنفيذي وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين):** يبلغ عدد موظفي الصندوق (64) موظفاً ينطبق عليهم قانون العمل ولا ينطبق عليهم أي من قانوني الخدمة المدنية وقانون التقاعد الفلسطينيين، كما ولا ينطبق عليهم النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لعام 2005، حيث يستند الصندوق بهذا الخصوص لدليل إجراءات وسياسات الموارد البشرية، الذي ينظّم كلّ ما يتعلق بالشؤون الوظيفية، ويشمل العاملين في الشركات التابعة للصندوق[55].

- **الذمم المالية:** أنّ هيئة مكافحة الفساد أفادت بأنّ مجلس إدارة صندوق الاستثمار والعاملين فيه مستهدفين وخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد، وقد تقدّموا بإقرارات الذم المالية خاصتهم وفقا لمتطلبات هيئة مكافحة الفساد[56].

- **مدى توفر أنظمة عمل داخلية ومالية:** هناك عدد من الأدلّة التي تنظم عمل الصندوق على المستويين الإداري والمالي مثل دليل المشتريات، لقد كانت منشورة قبل التحديث للموقع الإلكتروني للصندوق في أواخر كانون الثاني 2016، إلّا أنّه تمّ حذفها، ما أفقدنا والجمهور حق الاطلاع عليها. لكن نشر الصندوق مجموعة من أخلاقيات العمل، مثل واجب الموظف بالالتزام بتنفيذ تعليمات الرئيس المباشر ورؤسائه في العمل، والحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات السارية ذات العلاقة بعمله وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال؛ والامتناع عن أي تصرفات أو ممارسات أو أعمال داخل وخارج الشركة من شأنها التأثير سلباً على صورة الشركة أمام المجتمع؛ والامتناع عن الإساءة إلى الآراء السياسية أو المعتقدات الدينية للآخرين داخل أو خارج الشركة أو التحريض ضدها؛ وتسهيل إجراءات التحقيق والرقابة والتدقيق التي تقوم بها الجهات الرسمية بجميع الوسائل الممكنة وتقديم المعلومات والرد على الاستفسارات التي بحوزته للمسؤولين عن تنفيذ هذه الاجراءات، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة؛ والحفاظ على حسن السيرة والسلوك والمظهر، والتصرف بأدب واحترام مع رؤسائه ومرؤوسيه وزملائه ومع الجهات التي تتعامل مع الشركة؛ والمحافظة التامة على أسرار العمل أثناء و/أو بعد انتهاء عمل الموظف في الشركة؛ والمحافظة على معدات وأجهزة وأموال وموارد الشركة؛ وغيرها[57].

53 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص15، 16. وانظر أيضاً الموقع الإلكتروني المحدّث لصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2016/2/1، على الرابط الإلكتروني التالي: See more at: http://www.pif.ps/ar_page.php?id=5cdfy23775Y5cdf#sthash.y2ley1lv.dpuf.

54 أنظر الكتاب الموجه الى أمان من المدير العام لصندوق الاستثمار الفلسطيني السيد فادي الدويك بتاريخ 2016/5/2.

55 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص15، 16

56 رشا عمارنة، الافادة السابقة، وأنظر الكتاب الموجه الى أمان من المدير العام لصندوق الاستثمار الفلسطيني السيد فادي الدويك بتاريخ 2016/5/2.

57 انظر الموقع الإلكتروني المحدّث لصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2016/2/1، على الرابط الإلكتروني التالي: See more at: http://www.pif.ps/ar_page.php?id=5cdfy23775Y5cdf#sthash.y2ley1lv.dpuf.

ثالثًا: مبادئ الشفافية في عمل صندوق الاستثمار الفلسطيني.

- **توّفر الموقع الإلكتروني للصندوق:** يتوفر موقع الكتروني للصندوق ينشر عليه حجم من المعلومات التعريفية والمالية والإدارية المتعلقة به[58]. ولكنه يخلو من بيانات كافية عن مشاريع الصندوق والحقوق المالية الخاصة بمجلس الإدارة،[59] وكذلك يخلو من معلومات حول امتيازات الرئيس التنفيذي للصندوق، والجهة المسؤولة عنه وآلية مساءلته كما ولا يتضمن معلومات عن اللجنة الوزارية الاستشارية للرقابة على الصندوق، وكيفية تشكيلها.

- **مدى إفصاح الصندوق عن رسالته وتنظيمه:** أفصح الصندوق عن رسالته ومهمته، ونشر أسماء أعضاء مجلس إدارته وهيئته العامة، وينشر نبذة عن مشاريعه واستثماراته.

- **مدى التزام الصندوق بتنفيذ وإنجاز مهمات الرقابة:** اكتفى الصندوق بنشر التقرير السنوي للعام 2014 ولم ينشر حتى اللّحظة التقرير السنوي للعام 2015.

- **مدى وجود سياسات واضحة ومُعلَنة للمستفيدين من خدمات الصندوق:** تختزل القواعد التنظيمية لصندوق الاستثمار الفلسطيني مجموعة من التعليمات الخاصة باستخدام أموال الصندوق، مكرّسة في عدد من أدلّة السياسيات التي اعتمدها مجلس الإدارة؛ منها دليل سياسة وإجراءات المشتريات، ودليل سياسة الاستثمار، ودليل سياسة الإجراءات المالية والمحاسبية، إلّا أنّ الصندوق لا زال يفتقد لقانون ينظّمه، كما أنّ أنظمة عمل الصندوق لم تصدر وفقا للاصول لم يصادق عليها من رئيس الدولة أو مجلس الوزراء[60]. وعلى الرّغم من احتواء سلّة الصندوق لمجموع هذه الأدلة والإجراءات والتي ترسم للمستفيدين خارطة لآلية استثمار هذه الأموال بيد أنّها تخلو من تعليمات واضحة لتوعيتهم بآليات وطرق الإبلاغ عن الفساد[61]. كما أنّه تمّ حذفها من الموقع الإلكتروني بعد تحديثه في أواخر كانون الثاني 2016.

- **مدى توّفر تعليمات وإجراءات واضحة وحق الجمهور بالإطلاع عليها:** ولكن يفصح الصندوق وعبر موقعه الالكتروني وتقاريره السنوية والمؤتمرات والبيانات الصحفية والمطبوعات باللغتين العربية والإنجليزية،[62] عن عدد ليس قليل من حجم معلوماته مثل الإفصاح عن هيكليته المؤسسية، وبرامجه الاستثمارية، إذ يلتزم الصندوق بإصدار تقريره السنوي الذي يحتوي على مجمل نتائج أعماله خلال العام، علاوة عن البيانات المالية المُدقّقة من قبل المدقق الخارجي والمعتمدة من قبل مجلس الإدارة.

- **شفافية وعلانية اختيار المشاريع المخصّصة للصندوق:** ينشر الصندوق في تقاريره السنوية مشاريعه الاستثمارية، مع لمحة مقتضبة عن الأموال المصروفة والواردة والجهات المساهمة في هذه المشاريع.

- **النشرات التوعوية والإرشادية للجمهور:** نشر الصندوق عدد من الكتيبات التعريفية ببعض مشروعاته.

58 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط التالي: http://www.pif.ps/index.php.

59 فضل سليمان، من يراقب على صندوق الاستثمار، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/13، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/2581.html.

60 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص51، 61.

61 المرجع السابق، ص15، 16.

62 أنظر: صندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/14، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=136810260183.

- **مدى تواصل الصندوق بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطته وحول نتائج عمليات الرقابة التي يقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى:** ينشر الصندوق أخباره بشكل منتظم آخرها بتاريخ أكتوبر 2015، وقد نشر الصندوق تقاريره السنوية بشكل منتظم للأعوام 2006_2014.

- خلا الموقع الإلكتروني للصندوق تقارير الرقابة باستثناء البيانات الصحافية المتعلقة بأنشطة الصندوق.

- يكتفي الصندوق بنشر مجمل الأرقام لمشاريعه، دون إيراد تفاصيل، ويكتفي بذكر اسم الدليل دون إيراد نصّه للجمهور ولا يتوافر ورقياً لمن يطلبه، ناهيك عن عدم نشر أسماء الكثير من الأدلّة.

- ينشر الصندوق في تقاريره السنوية عدد من التعاقدات والعطاءات التي تقوم عليها مشاريعه الاستثمارية، فمثلاً يطلّع الجمهور على المساهمين في المشاريع الاستثمارية للصندوق63.

- ينشر الصندوق خططه وتقريره السنوي على موقعه الإلكتروني.

رابعًا: نظم المساءلة في عمل صندوق الاستثمار الفلسطيني.

- **القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لسلطة الرقابة ومسؤولياتها:** يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مُقر ومُفعّل من مجلس الإدارة[64].

- **الإشراف على أنشطة الصندوق:** يشرف على أنشطة الصندوق مجلس إدارة مكوّن من 11 عضو[65].

- **التدقيق والرقابة الداخلية:** يوجد جهة خاصة بالرقابة تتبع مجلس الإدارة وتشمل الشركات التابعة[66].

- **الرقابة الخارجية:** يوجد مدقّق خارجي إذ تعتمد الهيئة العامة تقرير مجلس الإدارة المُدقق منه[67].

- **إعداد التقارير:** للصندوق هيئة عامة تضم (30) عضواً، تتولّى صلاحية مناقشة وإقرار التقرير السنوي والبيانات المالية السنوية وتوزيع الأرباح وفقاً لأحكام قانون الشركات[68].

- **وجود نظام خاص بالشكاوى:** لا يوجد إجراءات واضحة ووحدة لشكاوى الجمهور في الصندوق، بسبب طبيعة عمل الصندوق التي لا تتصل مباشرة بالجمهور، وبالرّغم من ذلك، فإنّ أي شكوى يتم استقبالها من قبل أحد الموظفين ويتم متابعتها والعمل على حلّها من دوائر الصندوق ذات العلاقة بالشكوى. كما ولم تذكر هيئة مكافحة الفساد ورود شكاوى بحق صندوق الاستثمار الفلسطيني[69].

63 معين البرغوثي، مرجع السابق، ص61.

64 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص17.

65 التقرير السنوي لصندوق الاستثمار الفلسطيني لسنة 2014، ص 14، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/10، المنشور على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.pif.ps/resources/file/annual_report/pif%20arabic%202014 20Final.pdf% .

66 معين البرغوثي، مرجع سابق، ص17.

67 المرجع السابق، ص17

68 أنظر إلى: الشفافية والحوكمة، منشورة على الموقع الإلكتروني لصندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/14، انظر الرابط التالي: http://www.pif.ps/index.php?lang=ar&page=1274190156510 .

69 رشا عمارنة، الافادة السابقة.

- **مدى تبني الصندوق لمعايير ومنهجيات الرقابة تتسم بالموضوعية والشفافية وتضمن الجودة حول انشطته وتقاريره:** أعدّ الصندوق دليلاً للحوكمة يُقدّم أفضل الممارسات المهنية، ويُشكّل الأساس الذي يضبط آليات عمل مجلس الإدارة ولجانه المُنبثقة عنه والإدارة التنفيذية. ويتبنى الصندوق سياسات ونظم داخلية مفصّلة، تضبط آلية اتخاذ القرارات الاستثمارية وعملية تنفيذها. إلى جانب وضع لائحة حول صلاحيات اتخاذ القرارات الاستثمارية وإجازة الإنفاق الاستثماري، إذ يتم اتخاذ جميع القرارات الاستثمارية من قبل لجان جماعية. ويمرّ كلّ قرار بعملية بحث وإقرار تبدأ بالدائرة المعنية وتمرّ على اللجنة التنفيذية في الصندوق، وتليها لجنة الاستثمار العليا التابعة لمجلس الإدارة، وأخيراً مجلس الإدارة برمته[70].

صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين.

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للصندوق

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار وزير التعليم العالي رقم (1) لعام 2001م بتاريخ 2001/02/19م استناداً إلى المادة (28) من قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998م، كما صدر بموجبه نظام داخلي للصندوق نص في المادة (3) منه على أنّه يُنشأ في فلسطين صندوق إقراض الطلبة في مؤسسات التعليم العالي بفلسطين لدعم الطلبة المحتاجين، وتشجيع التفوق الأكاديمي، وتطوير قدرة الطالب على الاعتماد على النفس[71]. هذا وقد صدر قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013، لينظّم عمل الصندوق[72].

لقد كانت تبعية الصندوق في البداية لوزارة التعليم العالي، حتى عام 2003 عندما تم دمج وزارتي التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي، فأُلحق الصندوق لهذه الوزارة الجديدة لغاية العام 2012 إذ تمّ الفصل ما بين الوزارتين، فعادت تبعية الصندوق لوزارة التعليم العالي. ولتلافي تشتّت الصندوق مرة أخرى استدعى الأمر تصويب الوضع القانوني للصندوق للتّخلص من القصور التشريعي في تنظيمة القانوني وضمان استقلاليته المالية والإدارية، قام مجلس الوزراء بتاريخ 2012\7\31م بتشكيل مجلس إدارة مؤقت، عمل على إعداد مسودة قانون لتنظيم عمل الصندوق وأشرف على إدارة الصندوق خلال المرحلة الانتقالية، إلى أن أصدر الرئيس بتاريخ 2013/04/25م القرار بقانون رقم (5) لعام 2013م بشأن صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، والذي نظّم عمل الصندوق ومنحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، فلم يعد تابع لوزارة التعليم العالي، ويشرف على إدارته مجلس إدارة مُكوّن من ثلاثة عشر عضواً بمن فيهم الرئيس، وتنبثق عنه عدّة لجان وهي (لجنة تنمية الموارد، لجنة السياسات العامة والقانون، لجنة التدقيق والمراجعة، لجنة إدارة الموجودات والمطلوبات)، ويخضع الصندوق في أعماله وموارده لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية[73].

70 أنظر: صندوق الاستثمار الفلسطيني، الموقع الالكتروني السابق.

71 أنظر إلى: التقرير السنوي لسنة 2014، صندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم في فلسطين، متوافر على الموقع الالكتروني الآتي: (http://www.iqrad.edu.ps/) تاريخ الدخول 2015/11/12.وانظر أيضاً: أيمن طلب محمد الشيخ عيد، صكوك الإجارة ودورها في تمويل مؤسسات التعليم العالي الفلسطيني (رسالة ماجستيركلية الاقتصاد والعلوم الادارية: جامعة الأزهر، غزة)، ص63.

72 قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الاقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين المنشور في العدد 101 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2013/08/20 ص58.

73 مراد عبيد، ملخص تعريفي عن صندوق اقراض الطلبة، 2015. التقرير السنوي، صندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم في فلسطين، 2014، ص6، 7 .

يرتكز الصندوق في عمله، على ثلّة من التشريعات وهي) قانون رقم (11) لسنة 1998 بشأن التعليم العالي[74]. والنظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية[75]. والنظام الأساسي لجامعة القدس المفتوحة[76]. وقرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين[77]. وقرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015م بالنظام المالي والإداري لصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه[78].

يشرف على أنشطة الصندوق مجلس إدارة مكوّن من رئيس وهو وزير التعليم العالي واثني عشر عضواً، بموجب ما جاء في قانون الصندوق رقم (5) لسنة 2013.

ثانيًا: قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض الطلبة.

- **الاستقلالية:** يتمتّع صندوق إقراض الطلبة بالشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري بموجب القرار بقانون رقم (5) لعام 2013م بشأن صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين[79].
- **مدونات السلوك والالتزام بها:** يفتقد الصندوق لوجود قواعد سلوك معتمدة ومطبقة للمسؤولين والعاملين فيه حتى اللّحظة، ولكن هناك توّجه من قبل مجلس الإدارة للعمل على إعداد قواعد سلوك، وما يطبق حالياً هي قواعد مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (14/23/04/م.و/س.ف) لعام 2012، والمُعتمدة من ديوان الموظفين العام[80]. إضافة لما جاء في المادة (15) من قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015[81].
- **منع تضارب المصالح:** لقد تمّ فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، وبالتالي لم يعد المدير العام عضواً في مجلس الإدارة، إلّا أنّه لا يوجد هناك تعليمات وقواعد مُعلنة فيما يتعلق بتضارب المصالح ومسألة فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، هذا وتتم مراعاة منع تضارب المصالح عند تشكيلات اللّجان المنبثقة عن الصندوق لتحقيق النزاهة في عمل الصندوق. إلّا أنّ هذا وحده لا يكفي للرقابة من احتمال تعدّي على حدود دائرة تضارب المصالح من قبل الجهات الإشرافية العليا على الصندوق[82].

74 قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي المنشور في العدد 27 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1998/12/08 ص 28.

75 قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2009م بشأن النظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية المنشور في العدد 83 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2009/11/01 ص 75.

76 مرسوم رقم (6) لسنة 2006 بشأن المصادقة على النظام الأساس لجامعة القدس المفتوحة لسنة 2006 المنشور في العدد 63 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2006/04/27 ص 133.

77 قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الاقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين المنشور في العدد 101 من الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 2013/08/20ص 58.

78 قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015م بالنظام المالي والإداري لصندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد 112 من الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 2015/04/29 ص 81.

79 صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، تمت الزيارة بتاريخ 7 كانون الثاني 2016، انظر الرابط الإلكتروني التالي: http://www.iqrad.edu.ps/info/about.

80 المقابلة السابقة.

81 قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015م بالنظام المالي والإداري لصندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد 112 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2015/04/29 ص81.

82 مقابلة مع أ. مراد عبيد، القائم بأعمال مدير عام صندوق إقراض الطلبة، بتاريخ 29 تشرين الثاني 2015.

- **عروض الهدايا:** هناك نقص معرفي لدى موظفي الصندوق حول آلية الإبلاغ حالة فساد، إذ لا يوجد تعليمات واضحة لهم في هذا الشأن، عدم العلم الكافي بإجراءات الإبلاغ عن شبهة الفساد[83]. كما ولم يتم عقد دورات تدريبية لهم في هذا الخصوص[84].
- **الذمم المالية:** تقدّم موظفي الصندوق (المدير العام القائم بأعمال الصندوق ورؤساء الأقسام الأربعة) الذين يتوّجب عليهم تقديم إقرار الذمة المالية بإقراراتهم لهيئة مكافحة الفساد منذ ثلاث سنوات[85].
- **مدى تطبيق الصندوق لمعايير عليا للنزاهة والأخلاقيات على موظفيها من مختلف الدرجات:** يُرسي النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق مبادئ النزاهة، في اعتماده اجراءات المنافسة في التوظيف، وإعلامه الموظفين بواجباتهم والمحظورات الواقعة عليهم والعقوبات التأديبية حال الإخلال.
- **التعيينات (شروط تعيين وتقاعد وعزل الرئيس التنفيذي وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين):** لقد نظّم النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015 اجراءات وشروط التعيين والتقاعد والعزل لكلّ من الموظفين والمدير التنفيذي ومجلس الإدارة.
- **إدارة الموجودات:** تخلو حقيبة الصندوق القانونية والتنظيمية من لوائح خاصة للصندوق في هذا الخصوص، حيث يتم تطبيق ما هو وارد في قانون اللّوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 المعدل بموجب القانون رقم (6) لسنة 2004، [86] بالإضافة لأحكام المادة (21) من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2013، بحيث يخضع الصندوق وموجوداته لجهات الرقابة المالية والإدارية في فلسطين وهي ديوان الرقابة المالية والإدارية. يعمل الصندوق على إعداد لوائح تنفيذية لإدارة الموجودات ومن المتوقع نفاذها العام القادم.
- **مدى توّفر أنظمة عمل داخلية و مالية:** أصدر مجلس الوزراء نظام مالي وإداري لصندوق إقراض الطلبة في مؤسسات التعليم العالي رقم (6) لسنة 2015، نظّم فيه الشؤون المالية والشؤون الوظيفية[87].
- لا زال الصندوق يفتقر لبعض الأدلّة الضرورية لتكريس قيم النزاهة في ضمان توزيع عادل للقروض على الطلبة واحترام اسس وشروط منحها، ناهيك عن عدم قيامه بالتدريب والتوعية الكافية لموظفيه والعاملين فيه فيما يتعلق بتجنب الواسطة والمحسوبية والمحافظة على المال العام والإبلاغ عن حالات الفساد، أضف إلى ذلك لا زال التنظيم القانوني والإداري للصندوق فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح، غير كافٍ لمنعها.

ثالثًا: مبادئ الشفافية في صندوق إقراض الطلبة.

- **توّفر الموقع الالكتروني للصندوق:** يوجد موقع إلكتروني للصندوق، ويوجد عملياً موقعين مرتبطان معاً، الأول الموقع العام للصندوق ((http://www.iqrad.edu.ps ويحتوي على نبذة عن الصندوق وقروضه وآليات السداد وأهدافه ورؤيته وإدارته التنفيذية، ومجلس الإدارة، والثاني يتعلق بالطلبة، http:// eservices.iqrad.edu.ps)) ويحتوي على الخدمات الإلكترونية التي تُقدّم للطلبة، فتوّضح التقدّم الحاصل

83 المقابلة السابقة.

84 المقابلة السابقة.

85 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.

86 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.

87

في طلباتهم أولاً بأول[88].

- هناك عدد من الإرشادات المنشورة إلكترونياً توّضّح آلية التقدّم للقروض وشروطه ومعايير قياس الحاجة للقرض، كما وخطوات سداد القرض.
- يعتمد الصندوق على مبدأ الوضوح بمواجهة المستفيدين، حيث تكون كافة المعلومات واضحة بما فيه الكفاية لكافة الأطراف[89].
- يفصح الصندوق على موقعه الإلكتروني عن أهدافه ومهمته ومبادئه.لم ترصد بحق الصندوق حالات تُدلّل على سوء استغلال القائمين عليه لموقعهم، ولم ينشر الصندوق مثل هذه الحالات[90].
- طبقاً للمادة (23) من قانون الصندوق يتم الإفصاح عن جميع أنشطة الصندوق وآلية عمله وتقاريره المالية وهناك تعليمات واضحة ومعلنة للطلاب المستهدفين من خدمات الصندوق ورقياً وإلكترونياً، ولكلّ طالب حساب خاص على موقع الصندوق يستطيع أنّ يطّلع على كلّ المستجدات الحاصلة على قرضه، وفق معايير موّحدة لكلّ المتقدّمين[91].
- **النشر المنتظم لتقارير الرقابة والموازنات ومخصصات الصندوق وإنجازاته في مختلف المجالات:** يوجد تقارير سنوية منشورة إلكترونياً، تُبعث للمانحين ومجلس الوزراء والجهات الرقابية، وجميع السجلات المحاسبية مؤرشفة ضمن منظومة واضحة اعتماداً على المعايير المحاسبية الدولية، فيحتفظ بهذه السجلات لمدة لا تقل عن 15 عاماً. وبالنسبة للتسويات البنكية فإنّها بشكل شهري، ودائماً يتم ترحيل العمليات البنكية بشكل يومي، حيث يقدّر عدد العمليات اليومية حوالي (100) عملية كونها تتعلق بحسابات الطلبة المالية، ويستطيع الطالب متابعة حسابه طوال 24 ساعة. يتم تقديم تقارير لـ[92]:مجلس الإدارة كلّ ثلاثة شهور. لمجلس الوزراء كلّ ثلاثة أشهر. للمانحين كلّ ستة أشهر. لكن لا يتوفّر تقارير دورية منشورة للجمهور، فقط التقارير السنوية هي التي تُنشر وتغطي فقط الأعوام 2001 - 2012، فلم تنشر التقارير السنوية لعامي 2013 و 2014 بسبب خضوعها لعملية التدقيق الخارجي حتى اللّحظة.
- **النشرات التوعوية والإرشادية للجمهور:** يعقد الصندوق لقاءات تعريفية في الجامعات للطلاب الجدد في بداية كلّ عام بالتنسيق مع الجامعات.
- ينشر الصندوق وبشكل منتظم أخبار القروض ومستجدّاتها، وحيثيات الإجراءات المتّبعة بحقّها، لإعلام المستفيدين بمرحلة القرض[93].
- لقد عمل الصندوق على إعداد برشور يعرّف الصندوق وآليات واجراءات تقديم القروض، وقام بتوزيعه على شريحة كبيرة من الطلبة قاربت الربع مليون[94].

88 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.
89 انظر: مبادئ الصندوق المنشورة على موقعه الإلكتروني السابق.
90 المقابلة السابقة.
91 المقابلة السابقة.
92 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.
93 المقابلة السابقة.
94 المقابلة السابقة.

- ينشر الصندوق معظم ما يحتاج له المستفيدين من معلومات تُسهم في تسهيل تقديمهم للقروض، وفي المقابل يخفي الصندوق معلومات مستفيديه عن العامة، للحفاظ على خصوصيتهم.
- **التعاقدات والعطاءات:** نُظّم هذا وفق قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 المعدل، والذي يتضمن الشراء المباشر من صلاحيات وزير التربية والتعليم العالي إذا كان المبلغ أقل من (1000) دولار ويوجد استدراج عروض أسعار. ومن (1000-5000) من صلاحيات لجنة المشتريات في وزارة التربية والتعليم العالي ويوجد استدراج عروض أسعار. ومن (5000-15000) دولار من خلال لجنة المشتريات في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن طرح عطاء عام في الصحف المحلية وإذا كان أكثر من (15000) دولار من صلاحيات لجنة العطاءات المركزية لدى وزارة التربية والتعليم العالي.

لا يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مقرّ من مجلس الإدارة ومفعّل، ولكن يتبع إجراءات الرقابة الداخلية المعتمدة من وزارة المالية، فالمعاملة تتم وفق المراحل الآتية: 1. جهة إعداد المعاملة هي دائرة الإقراض 2. تتحول المعاملة للدائرة المالية 3. الدائرة المالية تحولها للتدقيق المستندي لفحص ما إذا كانت المعاملة مكتملة أم لا ومن ثمّ يتم إعداد التقرير المستندي 4. إنّ أُجيزت المعاملة تتحوّل إلى قسم المحاسبة 5. يتم في هذه المرحلة التوقيع على المعاملة بشكل نهائي وبدون هذه المراحل لا يتمّ الموافقة على المعاملة. ويوجد جهة خاصة بالرقابة والتدقيق ضمن هيكلية الصندوق مقرّة من مجلس الإدارة تحت مُسمّى (دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي) توّفر خطة تدقيق داخلي سنوية وترفع تقاريرها إلى مجلس الإدارة لإقرارها، حالياً هذا الموقع شاغر ويجري العمل على استقطاب شركة خارجية دائمة للتدقيق والرقابة على عمل الصندوق. يضاف إلى ذلك أنّه يتم عرض الموازنة المتضمنة بنود الصرف على مجلس الإدارة، وبعد ذلك يتم البدء بالإجراءات الداخلية[95]. كما ويقوم الصندوق على عدّة مبادئ منها مبدأ المحاسبة: حيث كافة الأفراد ذوي العلاقة بتنفيذ القروض مسؤولون عن قراراتهم. ومبدأ العدالة والمساواة: إذ يتم توزيع القروض بناءً على معايير موضوعية وقابلة للقياس تُمكّن من تعريف الطلبة الأكثر حاجة مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني[96]. إضافة لما جاء في المادة (15) من قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015.[97]

رابعًا: نظم المساءلة في عمل صندوق إقراض الطلبة.

- **القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لسلطة الرقابة ومسؤولياتها:** يخضع الصندوق لمجلس الوزراء، بموجب ما جاء في قانون الصندوق رقم (5) لسنة 2013.
- **نظام تقييم أداء الموظفين:** نُظّم تقييم آداء الموظفين العاملين في الصندوق في المواد (19_22) من النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015.
- **الرقابة الخارجية:** يخضع الصندوق لرقابة مؤسسات الرقابة العامة.ستنحصر الرقابة على الصندوق في العام 2016 بيد(مجلس الإدارة وديوان الرقابة المالية والإدارية).[98]

95 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.
96 انظر مبادئ الصندوق على الموقع الإلكتروني لصندوق إقراض الطلبة في فلسطين، الرابط الإلكتروني السابق.
97 قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2015م بالنظام المالي والإداري لصندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد 112 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2015/04/29 ص81.
98 المقابلة السابقة.

- يُعيّن المدير التنفيذي من قبل مجلس الإدارة، وفق نص المادة (14) من قانون الصندوق رقم (5) لسنة 2013.
- تضمّن القرار بقانون مجموعة من آليات الرقابة المالية والإدارية وهي؛ رقابة مجلس الوزراء إذ يتوّجب على مجلس إدارة الصندوق رفع البيانات المالية المرحلية والسنوية الختامية إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، بالإضافة لرقابة مجلس الإدارة؛ بموجب أحكام المواد (6/8، 5) منه له صلاحية الرقابة الإدارية والمالية والمصادقة على كافة الترتيبات المالية المتعلقة بعمل الصندوق، ويخضع الصندوق وموجوداته لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفته جهة الاختصاص طبقاً لأحكام المادة (21). أمّا الرقابة المالية الداخلية فقد نص القانون في المواد (18، 17، 19) على عدد من الآليات الخاصة بالرقابة والتدقيق الداخلي التي تمكن من رصد حركة المعاملات المالية والمصرفية.
- يتم تقديم تقارير[99]، لمجلس الإدارة كلّ ثلاثة شهور. لمجلس الوزراء كلّ ثلاثة أشهر. للمانحين كلّ ستة أشهر.

صندوق تطوير وإقراض البلديات.

أولًا: الاطار القانوني والمؤسسي الناظم للصندوق

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (191) لسنة 2005م،[100] ويُنظّم عمله بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 بشأن عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات،[101] ويقوم الصندوق بتنفيذ برامجه من خلال بنيته المؤسساتية والتي تضمّ؛ مجلس إدارة يشرف على سياسات وتوّجهات وعمل الصندوق ويتكوّن من أحد عشر عضوا برئاسة وزير الحكم المحلي وعضوية ممثلي الوزارات ذات الصلّة بما فيها وزارة المالية، ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية، وغيرهم كما هو في نص المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007[102]. وتساعده إدارة تنفيذية يترأسها مدير عام الصندوق الذي يُعين وفق أحكام المادة (1/9) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007م بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس الوزراء، يتوّلى تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، ويكون مسؤولاً أمام مجلس الإدارة. ويساعده عدد من المدراء العامّون، مثل مدير العمليات ومدير كلّ من الدوائر

99 أ. مراد عبيد، المقابلة السابقة.

100 قرار مجلس الوزراء رقم (191) لسنة 2005م بإنشاء صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد 64 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/05/31 صفحة 355. وانظر أيضاً: تاريخ الصندوق على الموقع الإلكتروني الخاص به، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/11، انظر الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=106&mid=1.

101 على الرغم من نص المادة (7/أ) من هذا القرار التي تنص على أنّه تتضمن الموارد المالية للصندوق «الدعم السنوي المُقدّم من السلطة الوطنية الفلسطينية»، إلا أنه يتضح من مجمل نصوص قرار مجلس الوزراء لسنة 2007 أن الصندوق يتمتع بالشخصية الإعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، وقد نص على ذلك صراحة النظام الداخلي للصندوق في المادة (4) منه.

102 الأصل أن تعقد اجتماعات مجلس ادارة صندوق إقراض وتطوير البلديات شهرياً سنداً لأحكام المادة (2/12) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007م، إلّا أنّ الصندوق لا يتقيّد بما جاء في نص المادة، حيث يعقد الاجتماعات وفق الحاجة وفي حدود (4) اجتماعات سنوية، وقد كان تبرير ذلك أن مجلس الادارة وجد من خلال الممارسة العملية وملاحظات المانحين انه لا داعي للاجتماع شهريا، حتى يعطي الادارة التنفيذية الوقت الكافي لتنفيذ الاعمال وعرض تقارير الانجاز، كما انه كلما زاد عدد الاجتماعات سوف يجعل مجلس الادارة ينزلق نحو الامور التنفيذية. أنظر مقابلة مع الإدارة التنفيذية للصندوق في رام الله بتاريخ 2016/1/24 وقد ضمت كلّ من: (حازم القواسمي قائم باعمال مدير عام الصندوق، محمد الرمحي المدير المالي والاداري، نعيم النوباني مدير الدائرة الفنية، احمد زايد مدير دائرة المشتريات وادارة العقود، ليانا ناصر مديرة دائرة بناء القدرات، طارق الفقهاء مدير التدقيق الداخلي).

التالية: دائرة التخطيط الاستراتيجي والعلاقات الخارجية، الدائرة الإدارية والمالية، الدائرة الهندسية (الفنية)، دائرة البناء المؤسساتي والدعم الفني، دائرة المشتريات والعقود، دائرة التدقيق الداخلي[103].

يُرسي الإطار القانوني لصندوق تطوير وإقراض البلديات دعائمه على عدد من التشريعات وهي: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (52) لسنة 2007 بتكليف وزير الحكم المحلي برئاسة مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات[104]. وقرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 بشأن عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات[105]. وقرار مجلس الوزراء رقم (191) لسنة 2005م بإنشاء صندوق تطوير وإقراض البلديات[106]. كما يرتكز الصندوق في عمله على نظامين مالي وإداري معتمدي من قبل مجلس الإدارة ومجموعة من الأدّلة الإرشادية والإجرائية واللوائح[107].

ثانيًا: قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض البلديات.

- **الاستقلالية:** وفق المادة (4) من النظام الداخلي للصندوق فإنّه يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، كما ويخضع موظفو/ مستخدمو الصندوق سندًا للمادة (16) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 لقانون العمل.
- **الفعالية:** يتمتع الصندوق بعدد من الأدلّة والإرشادات التي تسهم في سير العمل، وبوجود خطط سنوية وإستراتيجية يضعها مجلس الإدارة تخضع لرقابة مجلس الوزراء، ويُلاحظ عقد مجلس إدارة الصندوق لإجتماعاته وفق الأصول المحددة في القواعد الناظمة لإجتماعات مجلس الإدارة [108].
- **مدونة السلوك والالتزام بها من قبل الصندوق والعاملين فيه:** يوجد مدونة سلوك معتمدة من مجلس الإدارة سنة 2009 وهي مطبقة على المسؤولين والعاملين في صندوق إقراض البلديات[109].
- **منع تضارب المصالح:** هناك أحكام تتعلق بمراعاة الأمانة والاستقامة والآداب المهنية ومنع تضارب المصالح لأعضاء مجالس الإدارة وموظفي في هذه الصناديق في مدونة السلوك الخاصة بالصندوق، حيث تمّ فصل

103 أنظر إلى: الموقع الالكتروني السابق لصندوق تطوير وإقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ 2015/12/1. وانظر أيضاً: نص المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 بعمل صندوق تطوير وإقراض البلديات.

104 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (52) لسنة 2007 بتكليف وزير الحكم المحلي برئاسة مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد 73 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2007/09/13 صفحة 145.

105 قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007 بعمل صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد 73 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2007/09/13 صفحة 148.

106 قرارات أخرى غير منشور في الوقائع الفلسطينية، بيد أنّه ورد ذكرها في ديباجة قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007، وهي: قرار مجلس الوزراء رقم (13/40/09/م.و/أ.ق) لسنة 2005. وقرار مجلس الوزراء رقم (45/50/09/م.و/أ.ق) لسنة 2006. وقرار مجلس الوزراء رقم (09/50/09/م.و/أ.ق) لسنة 2006. وقرار مجلس الوزراء رقم(09/34/05/م.و/أ.ق) لسنة 2005. وقرار مجلس الوزراء رقم (32/36/09/م.و/أ.ق) لسنة 2005. قرار مجلس الوزراء رقم (03/06/11/م.و/إ.هـ) لسنة 2007.

107 نظر: الأدلة والإرشادات على موقع صندوق تطوير وإقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/11، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=172&mid=18 .

108 سائد جاسر، النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات، سلسلة تقارير (66)، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، رام الله، 2013، ص7.

109 مقابلة مع محمد عبد الحفيظ الرمحي، المدير المالي والإداري، صندوق تطوير وإقراض البلديات، رام الله، بتاريخ 13/12/2015. وكذلك في ذات الصندوق مقابلة مع نانسي المصري، بتاريخ 2015/11/29.

الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، كما أنّ المدير المالي والإداري وكافة موظفي الصندوق لا يجوز لهم العمل لدى أي جهة في القطاع الخاص، ذلك أنّ الموظف في العقد الذي يوقعه مع الصندوق يتعهد بعدم العمل في مجال يشكل تضارب للمصالح، ويطالب بالابلاغ فيما إذا كان أحد أقاربه المباشرين شريك أو يملك شركة لها تعامل مع الصندوق. إلّا أنّ هذا وبالرغم من أهميته ودوره في تقليل تضارب المصالح، ولكنه لا يمكن أن يشكل ضمانة قوية للحدّ من تضارب المصالح بشكل كامل في ظلّ عدم وجود نماذج مخصصة لتقديم بلاغات عن وجود حالات تضارب المصالح[110].

- **عروض الهدايا:** لا يوجد تعليمات واضحة للموظفين لتوعيتهم بآليات الإبلاغ عن الفساد وعروض تلقي الهدايا، ولم يتم عقد دورات تدريبية للموظفين بهذا الخصوص، ولكن الصندوق على أرض الواقع يمنع تلقي الهدايا ويتخذ اجراءات عقابية بحق أي موظف أو مستخدم يقوم بتلقي الهدايا[111] وفي حالة الإبلاغ عن الفساد يقوم الصندوق بتشكيل لجنة تحقيق في كلّ حالة، وتتولّى الإدارة التنفيذية البتّ فيها[112].
- **الذمم المالية:** لم يتم تقديم إقرار الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد من قبل الخاضعين لأحكام قانون هيئة مكافحة الفساد، لعدم مخاطبة الصندوق.
- **لتعيينات** يعتمد الصندوق في عملية التعيينات على دليل إجراءات وسياسات الموارد البشرية[113]. ونظام التعيينات والترقيات، فبالنسبة لمنصب المدير العام للصندوق، فإنّ تعيينه يمرّ بالخطوات الآتية:

1. الإعلان عن الشاغر في الصحف المحلية. 2. تشكيل لجنة من مجلس الإدارة لمراجعة السير الذاتية للمُتقدّمين وتحديد القائمة القصيرة للمؤهلين للوظيفة. 3. مقابلة اللجنة للمرشحين ضمن القائمة القصيرة لإختيار أحدهم. 4. توصي اللجنة إلى مجلس الإدارة باختيار من وقع عليه الاختيار. 5. يرفع مجلس الإدارة توصيته بالتعيين إلى مجلس الوزراء. 6. مجلس الوزراء ينسب بالتعيين إلى رئيس السلطة الوطنية.

- **إدارة الموجودات:** يوجد تعليمات وإجراءات خاصة باستخدام أموال الصندوق، ترتبط بكل ما يتعلق بتلقي وإدارة أموال الصندوق بما في ذلك كلّ شيء يستخدمه الموظف يسجل على عهدته الشخصية، وأوجه الاستخدام وإجراءات التصرف مُحدّدة في دليل الإجراءات المالية والمحاسبية[114].

ثالثًا: مبادئ الشفافية في صندوق إقراض البلديات.

- **توفر الموقع الإلكتروني للصندوق:** يتوفر لدى الصندوق موقع الكتروني، ينشر عليه معلوماته والبيانات الخاصة به[115].
- نشر الصندوق معلومات حول تمويل البلديات وطلبات تقديم المنح، كما ونشر بعض الأدلة والإرشادات ومعلومات عن المموّلين.

110 المرجع سابق، ص8.

111 محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

112 سائد جاسر، مرجع سابق، ص8.

113 سائد جاسر، مرجع سابق، ص9.

114 محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

115 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق اقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/.

- هناك آليات محدّدة لتقديم المنح وطلبات التمويل تقوم على معايير لاختيار المستفيدين، ترتكز على المساواة بين المُتقدّمين، مع مراعاة ثلاث اعتبارات 116 : (عدد السكان ووزنه(30%)، والاحتياج ووزنه (20%)، والأداء القائم على معايير معلنه وقابلة للقياس لجميع هيئات الحكم المحلي، وتُعطى (50%).
- **شفافية وعلانية اختيار المشاريع المخصصة للصندوق:** ينشر الصندوق حيثيات العطاءات والاجتماعات التي يقوم بها لمشاريعه، ويُتيح للجمهور الاطلاع عليها.
- **إدارة قروض البلديات:** يوّضح الدليل المالي للصندوق المنشور باللّغة الانجليزية آلية إدارة المنح التي يُقدّمها،[117] فلا توجد قروض يقدّمها الصندوق للبلديات، بل إنّ ما يُقدّمه هو منح غير مستردّة كونها تأتي من المانحين ومساهمة السلطة، توّزع وفق آلية توزيع الأموال المعتمدة في الصندوق[118].
- الصندوق مُلزم بموجب الأنظمة الحاكمة لعمله بالإفصاح عن كلّ المعلومات للجمهور وهي متوافرة على موقع الصندوق الإلكتروني،[119] وتُحدّث باستمرار، بالإضافة إلى ذلك فإنّ البلديات مُلزمة بالإعلان عن خططها الإستراتيجية والمخصصات المالية التي تأخذها من الصندوق والمشاريع التي تنفذّها بتمويل منه. كما ويتم عقد لقاءات تعريفية للهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويحتوي الموقع الإلكتروني على كلّ المعلومات التي تحتاجها هذه الهيئات من حيث شروط الإقراض وطرق التقديم[120].
- **التعاقدات والعطاءات:** يوّضح الصندوق علاقاته مع المموّلين والهيئات المحلية والوزارات ومؤسسات المجتمع المحلي والقطاع الخاص، وينشر العطاءات والتوريدات[121].
- **تقارير الصندوق:** تقارير الصندوق منشورة إلكترونياً وتضم تقارير سنوية حتى العام 2014 ترسل إلى مجلس الوزراء. وتقارير نصف سنوية (تُغطي نصف العام 2015) تقدّم لمجلس الإدارة وللجهات المانحة. وتقارير مالية ربع سنوية آخرها نُشر في آب 2015.
- لدى الصندوق مجموعة من الأدلة واللوائح، التي يرتكز في عمله عليها، وهي منشورة على الموقع الإلكتروني للصندوق، ولكن بعضها منشور باللغة الانجليزية،[122] ممّا يحدّ من استفادة الجهات المستهدفة من الاطلاع عليها وفهم محتواها بالشكل المطلوب، وفي الإطار التطبيقي وحول سبب عدم توافرها باللّغة العربية كانت إجابة الإدارة التنفيذية للصندوق أنّ أدلة العمل الموجودة لدى الصندوق أساساً تعمل على تنظيم عمل الصندوق الداخلي وتمّ وضعها باللّغة الانجليزية ليسهل على المانحين الإطلاع عليها ومراجعتها والتحقق من سلامة اجراءات العمل بالصندوق أما فيما يتعلق بالاجراءات التي تخص تعامل هيئات الحكم

116 محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

117 حرصاً على تكريس حق الاطلاع كان الأجدر بصندوق إقراض البلديات ترجمة هذا الدليل وغيره من الأدلة الانجليزية، لا سيّما وأن اللغة العربية هي اللغة الرسمية في فلسطين.

118 المقابلة السابقة.

119 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق إقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: (http://www.mdlf.org.ps).

120 نانسي المصري، المقابلة سابقة.

121 محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

122 أنظر الموقع الإلكتروني للصندوق، الأدلة والإرشادات، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/11، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=166&mid=10.

المحلي مع الصندوق فهي جميعاً باللغة العربية ويتم تزويد هيئات الحكم المحلي بها ويتم عقد ورش عمل توضيحية وتدريبية لهيئات الحكم المحلي بخصوصها[123].

رابعًا: نظم المساءلة في عمل صندوق إقراض البلديات.

- **القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لسلطة الرقابة ومسؤولياتها:** يخضع الصندوق في ممارسة أعماله المالية لأنظمة الرقابة المالية وفقاً لنص المادة (8) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007.
- **الإشراف على أنشطة الصندوق:** يتولّى مجلس الإدارة الإشراف على أنشطة الصندوق.
- **التدقيق والرقابة الداخلية:** تتولّى الدائرة المالية متابعة معاملات الصندوق المالية وجميعها تخضع لرقابة المدقق الداخلي، ويوجد مدقق داخلي يتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة ويرفع تقريره إلى مجلس الإدارة، ولا سلطان عليه إلّا للقانون، ويقدّم خطة تدقيق سنوية لمجلس الإدارة بغرض إقرارها، ويتم عرض الموازنة على مجلس الإدارة، قبل البدء بالإجراءات الداخلية لمتابعة عملية الصرف، وهذه الاجراءات مُوضّحة في **دليل الاجراءات و السياسات المالية والمحاسبية للصندوق.**
- يوجد رقابة على حسن التنفيذ للموازنة من (المدقق الداخلي، ومجلس الإدارة، والمدقق الخارجي، ديوان الرقابة المالية والإدارية، والجهات المانحة)، أما مجلس الوزراء فينحصر دوره في مراحل مراجعة التقارير الواردة له من الصندوق، ولم يستلم الصندوق أيّة ملاحظات على تقاريره من مجلس الوزراء، وبالمقابل فإنّ مجلس الإدارة يأخذ تغذية راجعة على تقاريره من المانحين[124].
- **نظام تقييم أداء الموظفين:** تتضمن أنظمة الصندوق آليات لتقييم آداء الموظفين، بالإضافة للقواعد التي تضمّنها قانون العمل وفق نص المادة (16) من قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007، حيث يوجد لدى الصندوق نظام خاص بتقييم الموظفين مع نماذج وشروحات خاصة بآليات التقييم.
- **إعداد التقارير ومتابعتها:** يقدّم رئيس مجلس الإدارة تقريراً عن أعمال المجلس إلى مجلس الوزراء كلّ ثلاثة أشهر، وفق قرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007.
- ينشر تقاريره السنوية والنصف سنوية بشكل منتظم ومحدّث على موقعه الإلكتروني.
- **هل يستخدم الصندوق الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة ومصداقية عمله:** يسعى الصندوق دوماً لعقد الاجتماعات التشاورية مع الجهات الخارجية في سبيل مناقشة التحضير للمشاريع أو تقييم سير الآداء فيها، كما وله مدقق خارجي.
- **وجود نظام خاص للاعتراض بالشكاوى:** لا يوجد نظام مكتوب ولا يوجد وحدة متخصصة لاستقبال ومتابعة الاعتراضات والشكاوى في الصندوق، إلّا أنّه يتم متابعة وحل الشكاوى من المدير العام[125]. وحول سبب عدم وجود وحدة خاصة بالشكاوى كانت إجابة الإدارة التنفيذية للصندوق بأنّ الصندوق لا يقوم بتقديم خدمات مباشرة للجمهور وإنما يتعامل مع البلديات، وبالتالي فهو لا يحتاج إلى وحدة لمتابعة الشكاوى، كما أنّ الأدلة الموجودة في الصندوق تعالج اجراءات الشكاوى سواء من قبل البلديات أو من قبل الجمهور

123 أنظر المقابلة مع الإدارة التنفيذية للصندوق.

124 المقابلة السابقة.

125 المقابلة السابقة.

أو الموردين أو المقاولين،[126] وليس بالضرورة وجود وحدة للشّكاوى تزيد من التكاليف والنفقات، لا سيما وأنّ الصندوق وبشكل سنوي يقوم بالتعاقد مع جهة خارجية لعمل استبيان وتقرير حول مدى رضى المواطنين والبلديات من الصندوق، وكذلك مدى رضى المواطنين من البلديات[127]. كما ولم تذكر هيئة مكافحة الفساد ورود شكاوى بحق صندوق إقراض البلديات[128].

- **العلاقات مع الوزارات والجهات الرسمية:** تقوم على أساس التعاون والتكامل، إذ يحترم الصندوق سياسات وبرامج هذه الوزارات ويسعى للمساهمة في تنفيذها. كما أن له علاقة استشارية تعاونية مع القطاع الخاص.

صندوق النفقة

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للصندوق

لقد أُنشئ صندوق النفقة بموجب قانون رقم (6) لسنة 2005م، حيث نصّت المادة (2) من هذا القانون على أنّه: «ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون صندوق يسمّى صندوق النفقة، يتبع رئيس مجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة»، وقد عُدّلت هذه المادة بموجب أحكام المادة (2) من القرار بقانون رقم (12) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م وأصبح الصندوق يتبع مجلس الوزراء، وبناءً على هذه التبعية فإنّ الصندوق يُرسل إلى مجلس الوزراء تقاريره السنوية الداخلية التي تشمل التقرير المالي والإداري والقانوني وكذلك تقاريره الخارجية المُدقّقة من مُدقّق الحسابات الخارجي وتشمل الميزانية وقائمة الأنشطة التشغيلية والإيضاحات حسب المعايير المطلوبة». فيما نصّت المادة (8/10) من هذا القرار بقانون على أنّه تتضمّن الموارد المالية للصندوق» المبالغ المخصصة للصندوق من الموازنة السنوية لدولة فلسطين». وهذا يعني أنّه قد يندرج في إطار المؤسسات العامة كون جزء من موارده هي من مخصّصات الموازنة العامة، إلّا أنّ موازنته لا تظهر كإيضاح على الموازنة العامة لدولة فلسطين كما هو الحال في المؤسسات العامة ممّا يجعل وصفه بأنّه مؤسسة عامة بحاجة لمزيد من التّدقيق والتمحيص.

126 يحتوي دليل المشتريات الخاص بالصندوق وكذلك جميع وثائق العطاءات الخاصة بالصندوق على آلية تتعلق بالشكاوي والإعتراضات المتعلقة بعمليات الشراء في مراحلها المختلفة سواء المتعلقة بالمواصفات إلى قرار الترسية والإحالة. حيث يوضح دليل المشتريات الخطوات الواجب إتباعها وتتلخص فيما يأتي:

1. التأكيد على الحق في التظلم لجميع المتنافسين والية تقديم الشكاوى
2. يوضح الدليل الحالات التي يمكن للمتنافسين التقدم بها بالشكاوى
3. يوضح الدليل جهة إستقبال الشكاوى و مستوياتها (البلدية، الصندوق، لجنة مراجعة الشكاوى، القضاء)
4. يوضح الدليل القرارات التي يمكن أن تصدر عن لجنة مراجعة الشكاوى (مثلا: إعادة طرح العطاء، تعديل المواصفات أو شروط دخول العطاء).

اما تنفيذ المشاريع وشكاوى الجمهور فان الخطة البيئية والاجتماعية تتضمن كيفية التعامل مع الشكاوى التي يقدمها الجمهور للبلديات حول المشاريع، بالاضافة الى ذلك فإن طواقم الصندوق اثناء الزيارات الميدانية بالتحقق من وجود شكاوى وكيفية تعامل البلديات معها. كما ان الصندوق من خلال عمل مراكز خدمات الجمهور قد وضع خدمة مجانية للمواطنين تتعلق بتقديم الشكاوى وكيفية معالجتها ومتابعتها في البلديات.

127 أنظر المقابلة السابقة الإدارة التنفيذية للصندوق.

128 رشا عمارنة، الافادة السابقة.

يُشرف على إدارة الصندوق ويديره مجلس إدارة مُكوّن من إحدى عشر عضواً بمن فيهم الرئيس وهو قاضي قضاة المحاكم الشرعية وفق نص المادة (5) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م[129]. يخضع الصندوق لمراقبة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وفق نص المادة (12/3) من ذات القانون[130]. يتربّع الإطار القانوني للصندوق على عدد من التشريعات وهي: قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م[131]. وقرار مجلس الوزراء رقم (133) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة[132]. وقرار بقانون رقم (12) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م[133]، والنظام المالي لصندوق النفقة الفلسطيني[134]، ودليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية الصادر بتاريخ 15 نيسان 2013[135].

ثانيًا: قيم النزاهة في عمل صندوق النفقة.

- **الاستقلالية:** يتبع الصندوق مجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة.
- **الفعالية:** لدى الصندوق عدد من الأدلّة والإرشادات التي تسهم في سير العمل، وتخضع خططه السنوية والإستراتيجية للرقابة من جهات الاختصاص[136].
- **مدونات السلوك والالتزام بها:** لا يوجد مدونة سلوك معتمدة من مجلس الإدارة، ولكن يوجد نظام مالي ونظام إداري وقرار مجلس الوزراء رقم (133) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة، وفي مجموعها تشكّل محدّدات لسلوك الموظفين داخل الصندوق، إضافة إلى القواعد المهنية والسلوكية لكلّ موظف ينتمي لمهنة مثل مهنة المحاماة ومهنة المحاسبة[137].
- **منع تضارب المصالح:** إلى جانب أنّ إدارة الصندوق تمنع العاملين لديها من العمل خارج الصندوق منعاً لتضارب المصالح وحتى لا يقوموا بإستغلال حاجة المستفيدين لغايات تحقيق منافع ومكاسب شخصية على حساب رسالة الصندوق، يشترط التفرّغ التام للعمل في الصندوق، كما أنّ أي عمل خارج الصندوق ولو كان جزئياً يشترط الحصول على الموافقات الإدارية المطلوبة، وحتى الآن لا يوجد علاقات منظّمة مع القطاع الخاص، ويسعى الصندوق لتوطيد العلاقة معه من أجل رفد الصندوق بموارد مالية جديدة، لا سيما وأنّ الصندوق قد أخذ فتوى من الشيخ محمد حسين تُفيد باعتبار الأموال التي يحصل عليها الصندوق من القطاع

129 قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م المنشور في العدد 55 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/06/27 ص10.
130 المرجع السابق.
131 المرجع السابق.
132 قرار مجلس الوزراء رقم (133) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة المنشور في العدد 86 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2010/06/09 ص 43.
133 قرار بقانون رقم (12) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005م المنشور في العدد 114 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2015/08/31 ص 9.
134 مقابلة مع الأستاذة فاطمة المؤقت، مدير عام صندوق النفقة الفلسطيني ومع الأستاذ فراس علاونة، المدير المالي والاداري لصندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، 2015/12/27.
135 المقابلة السابقة.
136 فاطمة المؤقت، وفراس علاونة، المقابلة السابقة.
137 المقابلة السابقة.

الخاص على أنّها زكاة[138].

- **عروض الهدايا وممارسات الفساد:** يوجد نصوص في النظام الإداري تمنع الموظفين من تلقي الهدايا، لأنّ قبول الهدايا يمثل استغلال للمنصب وفساد يؤثر على النظرة للصندوق من جمهور المستفيدين. ولا يوجد تعليمات أو قواعد واضحة للموظفين في شأن توعيتهم بآليات وطرق الوقاية من الفساد الإبلاغ ولم يتم عقد دورات تدريبية للموظفين في هذا الخصوص[139].
- **الذمم المالية:** لم يتم تقديم إقرار الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد من أعضاء مجلس الإدارة والمدير العام ومدراء الدوائر مع العلم ان معظمهم يقدم الذمة المالية بصفته الاخرى نظراً لأنّهم موظفين في دولة فلسطين.
- **التعيينات: (شروط تعيين وتقاعد وعزل الرئيس التنفيذي وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين):** يختص مجلس إدارة الصندوق بتعيين وعزل الموظفين وفقاً لقانون الخدمة سنداً لأحكام المادة (4/6) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005، كما ويختص بتعيين مدير عام الصندوق، بينما يُعين مجلس الإدارة وفق القانون بموجب مناصبهم، بقرار من مجلس الوزراء[140]. ويوجد معايير مفصّلة في دليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية للصندوق الصادر بتاريخ 15 نيسان 2013 حول شروط ومعايير شغل الوظائف في الصندوق والوصف الوظيفي لكادر الصندوق. إضافة إلى ذلك تضمّن الدليل نصوص حول إجراءات نقل الموظفين وإعارتهم وترقيتهم وتطوير قدراتهم. وبالنسبة لمنصب المدير العام للصندوق، فإنّ صاحب الصلاحية بتعيينه هو مجلس إدارة الصندوق عملاً بأحكام المادة (3/6) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005، شريطة أن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص.
- **إدارة الموجودات:** لقد وضع القانون عدد من المواد التي تنظّم آلية التعامل مع أموال الصندوق، وما يتضمن ذلك من صرفها ومسكها، كما هو واضح في المواد (6، 8، 12، 16) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة ال2005. كما وَوضَّح الصندوق آلية صرف المبالغ على الموقع الإلكتروني[141].
- **مدى توّفر أنظمة عمل داخلية ومالية:** يوجد نظام مالي للصندوق مُعتمد من مجلس الإدارة، وكذلك دليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية صادر بتاريخ 15 نيسان 2013 بعد اعتماده من قبل مجلس الإدارة، ينظم العلاقة بين الصندوق والعاملين فيه، ويوضح سياسات عمل الصندوق في مجال الموارد البشرية والشؤون الإدارية، كما أنّه يمثل المرشد للموظفين في كلّ ما يتعلق بشؤونهم الإدارية ويضعهم في صورة الإجراءات والأحكام والقواعد المنصوص عليها في قانون صندوق النفقة ولائحته التنفيذية. كما ويوجد تعليمات وإجراءات خاصة باستخدام أموال الصندوق، موضحة في النظام المالي وكذلك في قرار مجلس الوزراء رقم (133) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة، الذي وضح كيفية التعامل بأموال الصندوق وحدّد شروط الاستفادة منها والوثائق والمستندات المطلوبة. وبالنسبة لموظفي الصندوق فهم لا يستفيدوا من الصندوق سوى رواتبهم، التي تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية.

138 المقابلة السابقة.
139 فاطمة المؤقت، وفراس علاونة، المقابلة السابقة.
140 انظر المادتان (6، 5) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005.
141

ثالثا: مبادئ الشفافية في صندوق النفقة.

- **توفر الموقع الإلكتروني:** لدى الصندوق موقع إلكتروني،[142] ينشر عليه أنشطته ومعلوماته.

- أفصح الصندوق عن غاياته ورؤيته ورسالته، وعن إستراتيجيته في استدامة عمل الصندوق. ويحظى بعلاقه تعاونية مع عدّة جهات إذ وقع جملة من مذكرات التفاهم مثل مذكرة تفاهم مع الشرطة لتعزيز الشراكة والشفافية.

- ينشر الصندوق على موقعه الإلكتروني نشاطاته ومعلومات منها ما تُوّضح آليات التقدّم للاستفادة من خدماته[143].

- يرتكز عمل الصندوق على معايير المحاسبة الدولية ومعايير التدقيق الدولي ومعايير التقارير المالية الدولية مثل الأنتوساي، ومعايير الرقابة المالية والإدارية في المؤسسات الحكومية.

- لقد نشر الصندوق على موقعه الإلكتروني التقرير السنوي لعامي 2013 و2014.

- يكتفِ الصندوق بما ينشره من معلومات فلا يعقد لقاءات تعريفية منظمة مع الفئات المستهدفة والمستفيدة من الصندوق[144].

- **مدى تواصل الصندوق بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطته وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى:** يقوم الصندوق بنشر تقريره الإداري والمالي السنوي على موقعه الإلكتروني،[145] ويرسل نسخة منه إلى مجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والإدارية، واكتفى بنشر تقريري عامي 2013 و2014، والتقارير النصف سنوية والدورية الربع سنوية غير منشورة على الموقع الالكتروني، على الرغم من أنّ الصندوق يقوم بعمل تقارير ربعية وبشكل دوري. أما تقارير التدقيق الخارجي ومدقق الحسابات القانوني فهي منشورة على الموقع الالكتروني. ويعمل الصندوق بموجب نظام مالي مقرّ من مجلس إدارته، حيث تتولّى الدائرة المالية الاحتفاظ بالمستندات ذات العلاقة بالأمور المالية في المقر العام للصندوق، وكذلك تنظيم وتوثيق السجلات الخاصة بالصندوق بما فيها التسويات البنكية[146].

- لا يوجد ملخصات منشورة عن تقارير الرقابة ونشاطات الصندوق على موقعه الالكتروني، وإنما ما ينشر التقارير السنوية وأخبار متفرقة حول أنشطة الصندوق بالإضافة إلى دراسة واحدة ومذكرات التفاهم مع كلّ من وزارة النقل والمواصلات والشرطة القضائية[147].

- **التعاقدات والعطاءات:** تخضع لإجراءات واضحة في المواد (55-78) من النظام المالي للصندوق.

142 انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق النفقة، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: http://pmf.org.ps/.

143 فاطمة المؤقت وفراس علاونة، مقابلة سابقة.

144 المقابلة السابقة.

145 انظر الموقع الإلكتروني لصندوق النفقة، تمت الزيارة بتاريخ 2016/1/31، على الرابط الإلكتروني التالي: (http://pmf.org.ps).

146 المقابلة سابقة.

147 المقابلة السابقة.

- نشر الصندوق على موقعه الإلكتروني، الفئات المستفيدة منه، وآليات التقدم بطلب للاستفادة، كما ويوّضحها قانون صندوق النفقة ويضع عقوبات حال المخالفة.

رابعاً: نظم المساءلة في عمل صندوق النفقة.

- **التدقيق والرقابة الداخلية:** لا يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مقرّ من مجلس الإدارة ومفعّل، كما لا يوجد مدقق داخلي أو جهة خاصة بالرقابة والتدقيق، بالرّغم من أنّ قرار مجلس الوزراء رقم (133) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة نصّ صراحة على تعيين مدقق حسابات داخلي، وعدم التعيين يعود إلى شحّ إمكانيات الصندوق المالية، لكن النظام المالي تضمن اجراءات تتعلق بتقسيم العمل في الدائرة المالية والإدارية، كما تمّ تفعيل أسلوب الرقابة الذاتية من خلال رقابة موظف على موظف آخر وفصل الصلاحيات بين معدّي كشوف الصرف وتدقيقها وصرفها، حيث يقوم المدير المالي والإداري بإعداد كشوف الصرف وتدقيقها وتوقيعها ثمّ ترسل للتوقيع والمصادقة إلى مدير عام الصندوق ثمّ للتوقيع إلى رئيس مجلس الإدارة، لكن دون وجود تشريعات رقابية [148].

- **الرقابة الخارجية:** يعين المجلس مدقق حسابات قانوني خارجي بشكل سنوي ودوري من خلال مناقصة مفتوحة وعادلة طبقاً للشروط القانونية. ويوجد مدقق حسابات خارجي تمّ تعيينه وفق اجراءات القانون. وقد خضع الصندوق لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حتى أنّ هناك شكوى قُدّمت لديوان الرقابة المالية والإدارية ضد صندوق النفقة الفلسطيني.

- **نظام تقييم أداء الموظفين:** يخضع الموظفين في تعيينهم وعزلهم وتقييم أدائهم لقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية ولذات القواعد التي يخضع لها الموظفين العموميين[149].

- **إعداد التقارير ومتابعتها:** بعد إعداد الموازنة داخلياً يتم عرضها على اللجنة المالية في مجلس الإدارة، يتم إجراء التعديلات المطلوبة ورفعها إلى اللّجنة المالية لكي تقوم بعرضها على مجلس الإدارة في أول اجتماع له لكي يقوم بالمصادقة عليها في حال موافقته، وهناك رقابة على مدى حسن تنفيذ الموازنات الخاصة من الجهات الآتية[150]: (مجلس الإدارة واللجنة المالية في مجلس الإدارة. ومدقق الحسابات الخارجي القانوني. ورقابة وتدقيق من ديوان الرقابة المالية والإدارية المستمرة. ومجلس الوزراء حيث يرسل له التقرير السنوي وتقرير المدقق الخارجي، ولكن الصندوق لم يستلم أية ملاحظات على تقاريره من مجلس الوزراء).

- **الفصل في المهام والصلاحيات في متابعة المعاملات المالية:** للقضاء النظر في التظلّم حول نزاع النفقة كما وتتم متابعة المعاملات المالية من قبل المدير العام للصندوق تحت إشراف مجلس الإدارة، ويتولى المدقق الداخلي تحضير تقرير سنوي يقدّم إلى المجلس طبقاً للتشريعات المعمول بها[151].

- **هل يستخدم الصندوق الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة ومصداقية عملها:** نعم من خلال مذكرات التفاهم التي وقعها مع عدّة جهات.

148 فراس علاونة، المقابلة السابقة.

149 انظر المادة (6) من قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005.

150 المقابلة السابقة.

151 المقابلة السابقة.

- **وجود نظام خاص بالشكاوى:** لا يوجد نظام أو إجراءات أو وحدة متخصصة لاستقبال ومتابعة شكاوى الجمهور في الصندوق، على الرّغم من أنّها موجودة في هيكلية الصندوق وبالخطة الاستراتيجية ولكنها غير مفعّلة، وبالرّغم من ذلك فإنّ أي شكوى للجمهور يتم استقبالها من قبل أحد الموظفين في الصندوق ويتم متابعتها والعمل على حلّها إن كانت تدخل ضمن صلاحيات واختصاصات الصندوق[152]. كما وأفادت هيئة مكافحة الفساد ورود شكوى بحق صندوق النفقة لديها لكنه لم تُحال للمحكمة بل حفظت وفق الأصول القانونية[153].
- **العلاقات مع الوزارات والجهات الرسمية:** وقّع الصندوق مذكرات تفاهم مع بعضها مثل الشرطة[154].

الاستخلاصات

- أظهر التقرير أنّ الالتزام بتطبيق مبادىء الثلاثية (النزاهة والشفافية والمساءلة) في عمل الصناديق الخاصة ينهض بآدائها ويساعدها في الوصول لأهدافها، ما يجعل الارتقاء بتطبيقها أولوية قصوى تستلزم تضافر جهود المجتمع وفي مقدّمتها الجهات الرقابية والإشرافية لضمان تحققّها.
- كشف التقرير أنّ المنظومة القانونية الفلسطينية خلت من تنظيم دقيق يحسم مفهوم الصناديق الخاصة، ويرسم حدود المسمّى القانوني لها، إضافة إلى إختلاف المرجعيات القانونية المنشئة لكل منها.
- اتضّح ازدواجية مفهوم المؤسسة العامة فهو يشمل تلك المؤسسات العامة التي تعتبر مؤسسة وهي التي لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويشمل أيضاً مؤسسات عامة لا تعتبر مؤسسة وهي تلك التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تتمتع بالشخصية الاعتبارية فقط، أو بالشخصية الإعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري.
- يُمكن أن تتدرج الصناديق الخاصة تحت الشكل القانوني للمؤسسات العامة وكذلك المؤسسة، فإذا تلّقت أموالها أو جزءاً منها من الخزينة العامة للدولة (الموازنة العامة) وظهرت موازنتها كإيضاح في الموازنة العامة، فإنّها تُعدّ مؤسسة عامة تنطبق بحقّها شروط الإنشاء من مجلس الوزراء والتنظيم بقانون وأحكام القوانين العامة ويخضع موظفيها لأحكام قانون الخدمة المدنية، وأحكام قانون تنظيم الموازنة باعتبارها صندوق خاص. ومؤسسة لها قانونها الخاص إذا لم تتلقى أموالاً من الخزينة العامة، وتتمتّع بالشخصية الاعتبارية.
- لقد تمّ تقديم شكاوى قليلة وفي أغلبها ذات طابع اداري بحق الصناديق بشكل عام لدى هيئة مكافحة الفساد، إلّا إنّها لم تصل لمحكمة الفساد، حيث تحفظ وفقًا للأصول القانونية، ومنها لا زال قيد النظر من الهيئة.

1. النزاهة

- عند تقييم مدى استجابة بيئة العمل في الصناديق الخاصة لقيم النزاهة، لمسنا الإقرار بأهمية هذه القيم وضرورة مراعاة الأمانة والاستقامة والآداب المهنية ومنع تضارب المصالح من قبل أعضاء مجالس الإدارة

152 فاطمه المؤقت والإستاذ فراس علاونة، المقابلة السابقة.
153 رشا عمارنة، الافادة السابقة.
154 المقابلة السابقة.

وموظفي هذه الصناديق، وقد سلكت الصناديق ممارسات لتعزيز هذه القيم منها؛ فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة في كلّ من صندوق تطوير وإقراض البلديات وصندوق إقراض الطالب وصندوق النفقة، فرض التفرّغ على المدير العام وموظفي هذه الصناديق منعاً لاستغلال المنصب لتمرير أمور لصالح جهات وقطاعات منافسة بشكل غير منسجم مع قواعد النزاهة على الرغم من ان المنظومة الإدارية والقانونية لكلّ من صندوق الاستثمار وصندوق إقراض الطلبة وصندوق النفقة قد خلت من مدونات سلوك خاصة، علاوة على افتقارها لتعليمات من شأنها توعية الموظفين بآليات وطرق الإبلاغ عن الفساد أو أيّة أفعال تدخل ضمن دائرة الفساد.

- تفتقر بعض الصناديق المستهدفه لقانون خاص ينظم عملها مثل صندوق الاستثمار الفلسطيني وصندوق تطوير وإقراض البلديات.
- لا تتوائم التكوينة الداخلية للهيكلية التنظيمية لبعض الصناديق وخاصة صندوق الاستثمار، مع عبارة أنّ الصندوق مملوك للشعب، إذ يتضّح تقاسم مقاعد مجلس الإدارة والهيئة العامة ما بين أعضاء من الحكومة وأصحاب رؤوس الأموال ممّن يمثّلون القطاع الخاص، كما وتُجيز بعض الصناديق الجمع بين عضوية مجلس الإدارة وعضوية الهيئة العامة للصندوق، ما يخلق عدم انسجام وانتهاك لقيم النزاهة.
- لم يُراعِ صندوق إقراض وتطوير البلديات نص المادة (11) من قرار مجلس الوزراء لسنة 2007 بخصوص مدة العضوية في مجلس إدارة الصندوق، إذ تجاوزت سنوات عضوية عدد من أعضاء مجلس الإدارة أربع سنوات الأمر الذي لا ينسجم وقيم النزاهة.
- تضمنت المادة (21) من النظام الداخلي لصندوق إقراض وتطوير البلديات بندين يتطلب تطبيقهما الأخذ بالبند الذي يحقق متطلبات المصلحة العامة، فالبند الأول ينص على أنّ الأعضاء يمارسون مهامهم دون مقابل، بينما البند الثاني ينص على أنّ مجلس الإدارة يحدّد أتعاب ومكافآت رئيس أعضاء مجلس الإدارة على حضور الجلسات، وفي الواقع التطبيقي تمّ تفعيل البند الثاني، حيث يتقاضى رئيس مجلس الإدارة (500) دولار على كلّ جلسة، بينما يتقاضى الأعضاء (300) دولار لكل جلسة. كان الأولى تفعيل البند الأول وإن كان هناك مكافآت فالأصل أن تقتصر على مكافآت رمزية تغطي نفقات السفر إلى مكان الاجتماع.
- إنّ اجتماعات مجلس إدارة صندوق النفقة لم تكن شهرية فلم تراعِ ما نص علية النظام الإداري للصندوق لسنة 2013، فلم يُعقد سوى اجتماعين في سنة 2014 واجتماع واحد لسنة 2015 عقد في 19/1/ 2016.

2. الشفافية

- تحظى كل الصناديق المستهدفة بمواقع إلكترونية نشرت عليها تقاريرها وخاصة السنوية وأهدافها ورسالتها والأنظمة والأدلة التي تحكمها، إلّا أنّ صندوق الاستثمار الفلسطيني لم ينشر نظامه الأساسي على موقعه الإلكتروني.
- لم يفصح الموقع الإلكتروني لبعض الصناديق وتحديداً صندوق الاستثمار عن التشريعات المتعلقة به، كما لم يتضمن بيانات أو معلومات كافية عن عمله ومشاريعه وامتيازات رئيسه التنفيذي، وكيفية مساءلته، ولم يُشر لتعريف عن اللجنة الوزارية الاستشارية للرقابة على الصندوق، وكيفية تشكيلها، ومدى فعاليتها.

- نشر صندوق تطوير وإقراض البلديات أدلّته على موقعه الإلكتروني باللّغة الانجليزية ممّا يحدّ من استفادة شريحة عريضة من الجهات المتعاملة مع الصندوق من الإطلاع عليها.

3. المساءلة

- تبنّت الصناديق الخاصة لوائح حوكمة وأدلة إجرائية وأنظمة مالية وإدارية تنص على آليات وأصول تقديم التقارير الدورية والسنوية.
- خلت المنظومة الإدارية لكلّ الصناديق الخاصة المستهدفة من دليل الاعتراضات للشكاوى يتضمن اجراءات إنشاء وحدة للشكّاوى تختص بالنظر في الشكاوى واستقبالها ومتابعتها.

التوصيات

لكي يغدو بإمكان الصناديق الخاصة تعزيز بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في عملها بتذليل العقبات التي تعاكس الخطى نحو هذا، يقدّم التقرير عدد من التوصيات بإمكان الصناديق التسلّح بها أهمها:

1. إصدار قانون خاص يُنظم طبيعة وعمل الصناديق الخاصة بحيث تكون قواعده بمثابة قواعد عامة تطبق على كل الصناديق بهدف توحيد مرجعيتها القانونية وحلّ إشكالية تعدّد المسمّيات.
2. الإسراع لسن قانون خاص لصندوق الاستثمار الفلسطيني يرسم طبيعة عمله والشكل القانوني له.
3. الإسراع في إصدار قانون صندوق تطوير وإقراض البلديات للتقليص من عدد المرجعيات القانونية للصندوق، والمساهمة في تحقيق أهدافه المتمّثلة في تطوير هيئات الحكم المحلي ورفع أدائها، لا سيما وأنه تم اعداد مشروع قانون منذ عام 2008 وتم ادخال تعديلات جوهرية عليه بغرض أن يكون جاهزًا للمصادقة عليه وإصدارة من قبل الرئيس سندًا لصلاحياته في هذا الشأن المنصوص عليها في القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.
4. ضرورة إعداد مدونات سلوك خاصة بالعاملين في كلّ من صندوق الاستثمار وصندوق إقراض الطلبة وصندوق النفقة وتدريب الموظفين على الممارسات السلوكية النزيهة.
5. تأطير آليات الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الناظمة لعمل الصناديق بشكل واضح وصريح، تُلزم الموظفين بالإبلاغ عن أيّة صورة للفساد وفق الأصول القانونية.
6. العمل على فرض وجوب الفصل بين منصب مدير عام أو الرئيس التنفيذي للصندوق ورئاسة مجلس إدارة الصندوق، وعدم الجمع بين عضوية الهيئة العامة للصندوق ومنصب المدير العام.
7. نشر التشريعات والأنظمة وأدلّة العمل والموازنات الخاصة بالصناديق على موقعها الإلكتروني.
8. إشراك الجمهور والأطراف ذوي العلاقة في إعداد خطط عمل الصناديق الخاصة، من خلال عقد اجتماعات مفتوحة للوقوف على آرائهم واقتراحاتهم بشأن هذه الخطط وسياساتها.
9. الإسراع بإقرار وتطبيق نظام خاص بالشكاوى في الصناديق الخاصة، بإنشاء وحدة متخصصة باستقبال ومتابعة وحل الشكاوى، كما وتدريب عدد من الموظفين على ذلك للعمل في الوحدة.
10. العمل على تحديث المعلومات المنشورة والالتزام بنشر التقارير والأدلة بشكل دوري ومفصّل.
11. التعاون مع الجمهور لضمان الاطلاع على وثائق ومعلومات الصناديق، لأغراض البحث والرقابة.
12. التقيّد بما جاء في نصوص التشريعات، بما يخدم تحقيق الثلاثية (النزاهة والشفافية والمساءلة).
13. تكريس مصطلح (الصناديق مملوكة للشعب) قانونياً وتطبيقياً، بكافة الوسائل المتاحة.
14. سعي الصناديق لاقتراح مسودات قانونية تُنظم عملها، وعرضها على أصحاب القرار.
15. ضرورة تعزيز قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد بالدور المناط بهما في الرقابة على أعمال الصناديق الخاصة وتحويل المخالفات التي توسم بالفساد للقضاء.

المراجع:

1. أيمن طلب محمد الشيخ عيد، **صكوك الإجارة ودورها في تمويل مؤسسات التعليم العالي الفلسطيني** رسالة ماجستير(كلية الاقتصاد والعلوم الادارية: جامعة الأزهر، غزة).
2. تقرير الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية، أمان، رام الله، 2015.
3. ثناء أبا زيد وابتهال قابقلي، **صناديق التمويل العربية ودورها في دعم عملية التنمية في الدول العربية**، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (31) العدد (3) 2009.
4. جبريل محمد، سوقُ بلا سيادة، رؤية نقدية في دور القطاع القطاع الحكومي في التنمية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله، فلسطين، 2012.
5. خديجة الأعسر وعمر البيلي، **دور صناديق الإنماء العربية في دعم التكامل الاقتصادي العربي**، المؤتمر السنوي الثاني، السوق العربية المشتركة ومستقبل الاقتصاد العربي، 25-1997/11/27.
6. سائد جاسر، النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات، سلسلة تقارير (66)، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، رام الله، 2013.
7. سليماني عبد الكريم، دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة حالة أبو ظبي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2014.
8. عزيز كايد، الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية ـ المفهوم والممارسة، سلسة تقارير

(76)، (أمان: رام الله، كانون الأول 2013).

9. كمال المنوفي، صناديق التنمية العربية والتمويل الإنمائي، كلية التجارة، جامعة الكويت.. حازم الببلاوي وابراهيم عاكوم ومحمد برنية، المؤسسات المالية العربية وتمويل التنمية والاستثمار في الوطن العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، 2005.

10. معين البرغوثي، الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين، تقرير رقم (96)، أمان، رام الله، 2015.

11. مراد عبيد، ملخص تعريفي عن صندوق اقراض الطلبة، 2015. التقرير السنوي، صندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم في فلسطين، 2014.

المقابلات:

1. مقابلة مع محمد عبد الحفيظ الرمحي، المدير المالي والاداري، صندوق تطوير وإقراض البلديات، رام الله، بتاريخ 13/ 12/2015.
2. مقابلة مع مراد عبيد، القائم بأعمال مدير عام صندوق إقراض الطلبة، بتاريخ 29 تشرين الثاني 2015.
3. مقابلة مع جفال جفال، المستشار القانوني لديوان الرقابة المالية والإدارية، مبنى الديوان، رام الله، 20/12/2015.
4. مقابلة مع صلاح عليان، نائب الأمين العام، مجلس الوزراء، رام الله، 2/12/2015.
5. مقابلة مع فاطمة المؤقت، مدير عام صندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، 27/12/2015م.
6. مقابلة مع فراس علاونة، المدير المالي والاداري لصندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، 27/12/2015.
7. مقابلة مع كامل الريماوي، مدير عام الشكاوى في مجلس الوزراء - مجلس الوزراء، رام الله، 2/12/2015.
8. مقابلة مع أيمن الحروب، مدير رقابة مالية في الادارة العامة للرقابة على الاقتصاد، ديوان الرقابة المالية والادارية، مبنى الديوان، رام الله، 21/12/2015.
9. مقابلة مع نانسي المصري، بتاريخ 29/ 11/2015، صندوق تطوير وإقراض البلديات، رام الله.
10. اتصال مع أ. رشا عمارنة، بتاريخ 2/2/2016، هيئة مكافحة الفساد.