الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (62)

تقرير استقصائي بعنوان

«واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار»

- بكدار-

فهرس المحتويات

مقدمة ٢
النشأة ٣
الاطار القانوني ٣
الإطار المؤسسي ٦
علاقة مؤسسة بكدار مع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ١١
فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في مؤسسة بكدار ١٣
النتائج ٢٠
التوصيات ٢٠
المراجع ٢٢

نيسان، ٢٠١٣

مقدمة

يكمن الهدف وراء اعداد هذا التقرير في تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في «المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار – بكدار- « وذلك للتعرف على مواطن القوة والتحديات في هذه الجوانب والتي من الممكن أن تؤثر على مناعة المؤسسة من الفساد، والعمل على تقليل فرصه والخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية لذوي الشأن.

وقبل الخوض في هذه التفاصيل، سيعرض التقرير نبذه عن المؤسسة من حيث نشأتها، مسؤولياتها، الهدف من إنشائها، صلاحياتها، الجوانب المالية والإدارية فيها. إضافة الى مراجعة التشريعات الناظمة لعمل المؤسسة، والجهات المؤسساتية ذات العلاقة بعملها كمؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية وغير ذلك من الجهات.

لدى فحص بيئة النزاهة في واقع عمل المؤسسة، سيتم التركيز على العديد من المؤشرات، من ذلك: الاستقلال المالي والإداري للمؤسسة والأنظمة اللازمة لذلك، مسألة تضارب المصالح، إقرارات الذمة المالية، سياسة التوظيف والترقيات والمكافآت، استخدام الممتلكات، الإبلاغ عن الفساد، مدونات السلوك، وغير ذلك.

وفيما يتعلق بفحص بيئة المساءلة، فسيتم ذلك من خلال بحث أشكال التقارير التي يتم إعدادها من قبل المؤسسة، نظام الرقابة والتدقيق على عملها، المؤسسات التابعة لها، دور الجهات الرسمية المختلفة في الرقابة على أعمالها، آليات التعامل مع الشكاوى والاعتراضات التي تقدم إليها.

وأخيرا فيما يتعلق بفحص بيئة الشفافية، فسيتم ذلك من خلال بحث سياسة النشر والإفصاح التي تعتمدها المؤسسة، واقع نشر التقارير وحق الوصول الى المعلومات، مدى شفافية وعلنية العطاءات والمشتريات، وكذلك شفافية الموازنة والتقارير المالية، وغير ذلك.

أما عن المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير، فقد تم الاعتماد في ذلك على العديد من الوسائل، من ذلك: مراجعة التشريعات والقوانين ذات العلاقة بعمل المؤسسة، إجراء مقابلات مع أشخاص ذوي علاقة بعمل المؤسسة، المراسلات المكتوبة الواردة من المؤسسة، التقارير الصحفية المنشور في وسائل الإعلام،المواقع الالكترونية ذات العلاقة، التقارير السنوية الصادرة عن المؤسسة، إضافة الى التقارير السنوية الصادرة عن ائتلاف أمان ذات العلاقة.

من الجدير بالذكر، ان تعاون مؤسسة بكدار مع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، لم يكن بالمستوى المطلوب، حيث رفضت بكدار مقابلة الباحث في البداية، واكتفت بالرد الكتابي على الرسالة الموجهة من مؤسسة امان بخصوص التقرير، وزودت امان ببعض الوثائق والتقارير المتعلقة بعمل بكدار، وتم اقتراح موعد من قبل امان للعقد ورشة عمل بهدف نقاش مسودة التقرير في بداية شهر كانون ثاني من عام ٢٠١٣، وتم التنسيق مع بكدار الا انها طالبت بتأجيل الموعد، وتم تأجيل موعد الورشة الى تاريخ ٢٠١٣/١/٢٢ وتم ارسال الدعوات للاطراف ذات العلاقة وقبل موعد الجلسة الثانية بيوم واحد واتصالنا لتأكيد حضورهم فوجئنا بعدم رغبتهم بالحضور واستفسروا عن طبيعة من سيحضر النقاش وطالبوا بعدم حضور الاعلام ووافقت أمان على ذلك، ولكن اصرت أمان على حضور ممثلي الوزارات الرسمية ذات العلاقة بعمل بكدار وابلغتنا بكدار صباح يوم الورشة بتاكيد حضورها لكن تفاجئت أمان بعدم حضور بكدار.

بعد النقاش الموضوعي الذي تم بحضور رسمي طلبت بكدار من الباحث الحضور للحديث معه في مقابلة وفعلا ذهب الباحث واستمع لوجهة نظرهم بشأن عدد من القضايا الواردة في التقرير والتي تمثل وجهة نظرهم وعليه قامت أمان بالاشارة الى رايهم بشأن القضايا في التقرير.

النشأة:

بكدار هي اختصار للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار. أنشئت بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية كمؤسسة مستقلة في عام ١٩٩٣ على اثر توقيع اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل وذلك بالتعاون والتنسيق الكاملين مع الجهات المانحة لفلسطين في دعم عملية السلام قبل إنشاء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد أقرت ولاية بكدار من قبل اجتماع عام للمانحين عقد في واشنطن وذلك تحت رئاسة وارن كريستوفر وزير الخارجية الأمريكي و البنك الدولي. غطت ولاية المؤسسة في حينه مجموعة واسعة من المسؤوليات بما في ذلك تنسيق المعونة ، والسياسة الاقتصادية، وإدارة المشروع، والتنسيق مع المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمساعدة التقنية والتدريب ، فضلا عن تكنولوجيا المعلومات.

مارست بكدار أولى أعمالها انطلاقا من بيت الشرق في القدس، ومن ثم الى فندق الأقواس السبعة ومن ثم تم افتتاح مكاتب خاصة بها في ضاحية البريد في القدس ، ثم انتقل المقر الرئيسي لها لاحقا الى رام الله، ولها مكاتب لإدارة المشاريع في بعض المحافظات الفلسطينية بما في ذلك محافظات قطاع غزة ، بمعنى آخر يتم إدارة كافة الأمور واتخاذ القرارات من قبل الإدارة الرئيسية وتتم متابعة التنفيذ من قبل المكاتب الفرعية لها.[١]

نفذت مؤسسة بكدار منذ إنشائها عام ١٩٩٣ مشاريع تزيد قيمتها عن ٩٠٠ مليون دولار وذلك في قطاعات البنى التحتية والطرق والمياه والمجاري والكهرباء والصحة والتعليم.[٢]

١. تجدر الإشارة الى أن هناك خصوصية لعمل بكدار في قطاع غزة وذلك بعد الانقلاب، حيث بدء العمل بعد الحرب على غزة والمباشرة بإعادة الاعمار وفق آلية محددة، حيث أن الممول الرئيس لإعادة الاعمار هي دول مجلس التعاون الخليجي، ومدير التمويل هو البنك الإسلامي للتنمية، والجهة الاستشارية هي المركز الاستشاري للهندسة والإدارة، والجهات المنفذة للمشاريع متعددة كالإغاثة الإسلامية وهيئة الأعمال الخيرية الإماراتية والهلال القطري إضافة الى مؤسسة بكدار. حيث يتم تنفيذ المشاريع من خلال قيام المكتب الاستشاري بتحديد اولويات القطاع من المشاريع وتحويلها الى مدير التمويل وهو البنك الإسلامي للتنمية، ثم يقوم البنك بدوره بتوزيع المشاريع على الجهات المنفذة بما فيها مؤسسة بكدار.

٢. مقابلة مع د. هشام شكوكاني، الوكيل المساعد للشؤون الفنية في مؤسسة بكدار، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ ٢٠١٢/٧/٣.

أولا: الإطار القانوني:

اعتبرت مؤسسة بكدار حين إنشاءها إحدى المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وهي تعمل بموجب نظام أساسي صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية المرحوم ياسر عرفات وذلك بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٤، حيث نص هذا النظام في المادة (١) منه على أن تنشأ بموجبه هيئة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري تسمى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار، وهو بمثابة أداة للتنمية الاقتصادية والاعمار في الأراضي الفلسطينية.

يتضح مما سبق أن مؤسسة بكدار تعتبر:

١. هيئة عامة.
٢. تتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية.
٣. تتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

الأمر الذي يتعين معه الوقوف على هذه المسائل لأهميتها:

١- مؤسسة بكدار هيئة عامة

اختلفت التعريفات التي يطلقها فقهاء القانون على المؤسسات أو الهيئات العامة وذلك باختلاف الزاوية القانونية التي يتم النظر من خلالها، فالبعض من الفقه الفرنسي يعرفها على أنها « مرفق عام منح الشخصية المعنوية» ،أو هي « إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة»، في حين ذهب البعض الآخر الى تعريفها على أنها « شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإشباع حاجة عامة لجماعة معينة بواسطة أسلوب المؤسسات العامة»، في حين يعرفها البعض على أنها « أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله ماليا وإداريا».[٣]

يتضح من التعريفات الفقهية أن هناك مجموعة من

٣. حول هذه التعريفات، انظر: د. على خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٩٩) ص ١٢.

الخصائص والسمات المرتبطة بالمؤسسات العامة، فهي أولا تقوم على إدارة مرفق عام، وهي ثانيا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وهي ثالثا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية المركزية بما يساعدها على تنفيذ المهام المناطة بها.

وقد تصدى النظام القانوني الفلسطيني في أكثر من موضع لتعريف المؤسسة العامة، غير أن تلك التعريفات التي أوردها المشرع الفلسطيني قد اكتنفها الغموض والضبابية في بعض الأحيان.

حيث عرف قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ في المادة (١) منه ولأغراض الموازنة العامة المؤسسة العامة على أنها « أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية».

أما قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، فقد ادخل في المادة (١) منه ولأغراض التعامل مع العاملين فيها تعريف المؤسسة العامة ضمن الدائرة الحكومية وذلك عندما عرف الدائرة الحكومية على أنها « أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها».

وكذلك الأمر ذاته بالنسبة لقانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ عندما عرف في المادة (١) منه الدائرة على أنها « أية وزارة ، أو دائرة ، أو سلطة ، أو مؤسسة عامة».

والأمر ذاته يقال بالنسبة لقانون العطاءات العامة للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ عندما عرف في المادة (١) منه الدائرة بأنها « أية وزارة أو مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة». وكذلك الأمر أخيرا بالنسبة لقانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ عندما عرف في المادة (١) منه الدائرة الحكومية على أنها « أية وزارة أو دائرة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو هيئة أو أي جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة أو ملحقة بها».

أما من الناحية الواقعية ، يتضح أن القوانين التي ذكرت أنفا لا تنطبق بشكل دقيق وشامل على مؤسسة بكدار باعتبارها هيئة عامة بذات الدرجة التي يتم التعامل مع مؤسسات السلطة الوطنية العامة، وانما تقوم بكدار بتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بطريقة انتقائية.

ففيما يتعلق بقانون الخدمة المدنية يلاحظ كما سيتضح لاحقا أن جزء من موظفي بكدار يعتبرون موظفين عموميين بالمعنى القانوني للكلمة و ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية في كافة أوضاعهم الوظيفية [٤]، كذلك الأمر ذاته يقال بالنسبة لقانون التقاعد العام الذي يطبق على موظفي بكدار العموميين حال انتهاء خدمتهم فيها.[٥] لكن من ناحية أخرى لا تطبق مؤسسة بكدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية وكذلك قانون اللوازم العامة فيما يتعلق بالعطاءات والمشتريات التي تطرحها باعتبار أن لها أنظمة خاصة متعلقة بها في هذا الموضوع.

أما بالنسبة لقانون الموازنة العامة، فانه يتضح بالاطلاع على الموازنات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام ١٩٩٧ حتى عام ٢٠١٢، أن مؤسسة بكدار ظهرت كمركز مالي في أكثر من شكل في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية[٦] وذلك في بعض السنوات وذلك على النحو التالي فقط:

- **موازنة عام ٢٠٠١**

ظهرت بكدار في هذا العام من خلال ما يدفع من رواتب للعاملين فيها من الخزينة العامة حيث ظهرت ضمن بند الرواتب والأجور فقط، حيث أوضحت الموازنة أن بند الرواتب والأجور المخصص لمؤسسة بكدار هو مبلغ (٩٥٩) ألف دولار.

- **موازنة عام ٢٠٠٣ :**

ظهرت مؤسسة بكدار كمركز مالي في موازنة هذا العام ضمن بند الرواتب والأجور وبند النفقات التحويلية، حيث بلغت قيمة بند الرواتب والأجور (٩٠٠) ألف دولار،

٤. مقابلة مع السيد جمال أبو شنب، مدير الإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٢، وكذلك مقابلة مع السيدة فداء الكايد، رئيسة قسم التعيينات في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٢

٥. مقابلة تلفونية مع السيد محمد أبو رحمة، مستشار قانوني في هيئة التقاعد العامة بتاريخ ٢٠١٢/٨/٥.

٦. تشير بكدار في ردها المكتوب الموجه الى مؤسسة امان ان دفع رواتب موظفها من قبل وزارة المالية كان بطلب من البنك الدولي لتخفيض حجم المديونية على السلطة نتيجة عدم تمكن السلطة من ارجاع الضرائب التي تم دفعها على المشاريع والتي كانت بموجب الاتفاقيات مع المانحين معفاة من الضرائب.، رسالة موجهة من بكدار لمؤسسة امان حول ملاحظاتها على التقرير.

في حين بلغ بند النفقات التحويلية (٤) آلاف دولار،وقد أشارت الموازنة أن بند الرواتب والأجور يصرف على موظفين بعقود فقط وليس موظفين دائمين.

من ناحية أخرى فقد أشار كشف الإحداثيات الوظيفية المقترحة والمرفق بالموازنة العامة لهذه السنة الى أن عدد موظفي مؤسسة بكدار لشهر ٢٠١٢/١٠ هو (١١٦) موظفا.

- **موازنة عام ٢٠١٠**

يشير كشف الإحداثيات الوظيفية لعام ٢٠١٠ أن عدد الإحداثيات الوظيفية المخصص ل (وزارة المالية- المجلس الوطني الفلسطيني للتنمية والاعمار – بكدار) هو (١٠) موظفين.

- **موازنة عام ٢٠١١**

يشير كشف الإحداثيات الوظيفية لعام ٢٠١١ أن عدد الإحداثيات الوظيفية المخصص ل (وزارة المالية- المجلس الوطني الفلسطيني للتنمية والاعمار – بكدار) هو (٤) موظفين.

وعليه، فان هذه القوانين المشار اليها سابقا يجب ان تنطبق من الناحية القانونية على مؤسسة بكدار، لانها تتلقى اموال من الخزينة، ومعظم موظفيها يتبعون لديوان الموظفين العام.

٢- مؤسسة بكدار تتبع شكليا لمنظمة التحرير الفلسطينية

لقد سبق وان تم الإشارة الى أن مؤسسة بكدار أنشأت بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية كمؤسسة مستقلة في عام ١٩٩٣ وتم اصدرا النظام الأساسي لها في تونس بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٤ من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات باعتباره رئيسا للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وذلك قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها، وقد نصت المادة (٢/١) من ذلك النظام الأساسي على تبعية المؤسسة الى اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتكون مسؤولة أمامها وترفع إليها تقارير دورية عن سير أعمالها لإقرارها.

لكن يلاحظ أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ تعامل مع تبعية المؤسسات والهيئات العامة الموجودة ضمن مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وفق منحى آخر، حيث أناط القانون الأساسي في المادة (٦٩) منه بمجلس الوزراء صلاحية إعداد الجهاز الإداري ووضع هياكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة والإشراف عليه ومتابعته، كما أكدت ذات المادة في البند (٦٩/أ) منها على صلاحية مجلس الوزراء في إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ولم يتم البت في مصير تبعية بكدار بشكل رسمي للسلطة بالرغم من أنها واقعيا عملت كسلطة تنفيذية لمشاريع محلية على صعيد التنظيم المركزي أو المحلي.

٣- مؤسسة بكدار تتمتع بالاستقلال المالي والإداري

يثير مفهوم الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة التي منحت هذه الصفة بمقتضى الأداة القانونية المنشأة لها فهما خاطئا في كثير من الأحيان سواءا للقائمين عليها أو للجهات التي تمارس نوعا من الرقابة عليها، حيث اوضحت ذلك بشكل مفصل دراسة خاصة اعدتها امان واشارت فيها الى ان البعض يعتقد أن» الاستقلال المالي والإداري تعني الحرية المطلقة والتفرد المطلق في ممارسة العمل واتخاذ القرارات دون التقيد بالقواعد والأحكام العامة التي يفرضها القانون العام وهذا الفهم الخاطئ الذي يحولها الى إقطاعية، ويقابله فهم خاطئ آخر تعامل معها باعتبارها إدارات كدوائر الوزارات يطبق عليها النظام المالي والإداري المطبق على الوزارات، الأمر الذي خلق بدوره إشكالات عديدة.

لذا فان توضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري يجب أن ينطلق ابتداءا من الفلسفة التي ابتغاها المشرع من وراء منح بعض المؤسسات العامة هذه الصفة والمتمثلة في رغبة المشرع في خلق كيان إداري قادر على إنشاء وتنظيم وتقديم خدمة عامة بشكل مستقل ومهني ومتكامل بعيدا عن الإجراءات البيروقراطية والروتين الحكومي. كما أن هذا الاستقلال لا يعني بأي حال من الأحوال الخروج الكامل عن القوانين والأنظمة المالية والإدارية الناظمة لعمل المؤسسات العامة، أو تحصين القرارات الصادرة عنها وجعلها بمنأى عن الرقابة والمساءلة، بل على العكس من ذلك تماما، فالاستقلال يعني ممارسة الأعمال والصلاحيات المنصوص عليها قانونا بشكل مرن

وبما يتفق مع طبيعة عمل المؤسسة، فيكون لها صلاحية التعاقد والقيام بكافة الأعمال التي تحقق الأغراض التي أنشأت من اجلها المؤسسة، ووضع اللوائح الداخلية المنظمة لشؤونها المالية والإدارية بالقدر اللازم لممارسة أعمالها، وان يكون لها موازنتها الخاصة والتي تكون جزءا من الموازنة العامة وتخضع لما تخضع له الموازنة العامة من قواعد وأحكام، وان تعتبر أموالها أموالا عامة تسري عليها الأنظمة القانونية التي تسري على المال العام، وان يكون لها صلاحية تنظيم شؤون موظفيها وفق نظام خاص وذلك بتشريع للأنظمة الإدارية والمالية الخاصة بها وبخلاف ذلك يسري على أعمالها و موظفيها ما يسري على الموظفين العامين من قواعد وأحكام».[٧]

وبالاطلاع على الواقع العملي لمؤسسة بكدار يلاحظ انه وبالرغم من أن المؤسسة لها نظام أساسي يحكم عملها كما أشير اله سابقا، كما أن لها دليل للإجراءات المالية خاص بها، كما يوجد لديها كذلك دليل خاص باللوائح الداخلية والتنظيم الإداري إلا أنها وبالرغم من حصولها على تمويل كبير من الخزينة العامة وحصول موظفيها كذلك على رواتبهم وفق قانون الخدمة المدنية إلا أن بكدار لا تلتزم رسميا بالعلاقة الرسمية مع السلطة، وتشير المؤسسة في رسالة وجهتها الى أمان الى انه لا يوجد لديها أية إشكالية في تطبيق مفهوم الاستقلال المالي والإداري وذلك على اعتبار أن أنظمتها مع ما جاء في قانون الخدمة المدنية وقانون العطاءات والأشغال الحكومية ذات الصلة على حد تعبيرهم .[٨]

◄ ثانيا : الإطار المؤسسي

١ - الأهداف:

وفقا للمادة (٣) من النظام الأساسي يتولى مجلس الاعمار الوظائف والمهام التالية:

١. وضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية وفق السياسات العامة التي تحددها السلطة الوطنية الفلسطينية.
٢. تنسيق تدفق المساعدات الخارجية من الدول المانحة لفائدة الأراضي الفلسطينية.
٣. اختيار مشاريع الاستثمار وإدارة ومراقبة البرامج والمشاريع والنشاطات الأخرى الممولة من قبل الدول المانحة والتي يقرها المجلس.
٤. تقييم آثار برامجه ونشاطاته ورفعها الى السلطة الوطنية الفلسطينية.
٥. تنظيم عملية بناء القدرات والطاقات البشرية والمؤسسات التي تعمل في المجالات الأساسية لنشاطات مجلس الاعمار وخاصة الإدارة الاقتصادية.
٦. القيام بأي مهمة أخرى تكلفه بها اللجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية من اجل أغراضه وبخاصة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. (تبعية مزدوجة الى م.ت.ف و السلطة).

كما يلاحظ مسبقا، أن هناك إشكالية في التبعية المزدوجة من ناحية، إضافة الى إشكالية منحها صلاحيات اختيار المشاريع وادارتها ومراقبة تنفيذها وهذا يؤسس بدوره الى بيئة عمل فيها تعارض مصالح، حيث كيف تراقب بكدار على مشاريع تنفذها بنفسها؟؟[٩]

٢ - هيكلية المؤسسة ودوائرها

يتشكل التنظيم المؤسسي لمؤسسة بكدار وفق النظام الأساسي لها من مجلس المحافظين، رئيس مجلس المحافظين ونائبه، المدير العام ونوابه.

---

٧. للمزيد من التفصيل حول الموضوع انظر تقرير حول « الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين «، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة – أمان ، كانون أول ٢٠٠٧، ص ٦-٩.

٨. تم الإشارة الى ذلك من خلال مراسلة كتابية موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

٩. لكن بكدار تقول انها لا تقوم بتنفيذ المشاريع بل تنفذ المشاريع عبر مقاولين محليين او دوليين وتقوم بكدار بالاشراف على تنفيذ هذه المشاريع او تقوم بتعيين مكاتب هندسية لهذا الغرض، ويشارك بكدار في الرقابة الجهات المستفيدة من المشروع من وزارات وبلديات،اضافة الى الجهة المانحة. اما بالنسبة لسلطة اختيار المشاريع فان بكدار كما تقول ليس لها سلطة اختيار المشاريع بل يتم تحديد المشاريع والاولويات من قبل الوزارات والبلديات ذات العلاقة والجهات المستفيدة كل في مجاله. رسالة موجهة من بكدار لمؤسسة امان حول ملاحظاتها على التقرير.

أ- مجلس المحافظين (السلطة العليا التي لم تجتمع منذ اكثر من ١٥ عاما)

يعتبر مجلس المحافظين وفقا للنظام الأساسي للمؤسسة بمثابة السلطة العليا في مجلس الاعمار، وهو المسؤول عن تحقيق أغراضه ويمارس السلطات والصلاحيات اللازمة لذلك بمساعدة أجهزة المجلس الموضحة في النظام، ويتولى مجلس المحافظين وفق السياسة العامة التي تضعها اللجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية (تبعية مزدوجة) وضع لائحته الداخلية و على وجه الخصوص ما يلي: [١٠]

- إعداد خطط تنفيذ البرنامج المعتمد وتقييم اختيار المشاريع[١١] من حيث ملائمتها الاقتصادية والاجتماعية وتحديد أولوياتها، وبرمجة الإيرادات والنفقات الخاصة بذلك وفق السياسات العامة التي تضعها السلطة الوطنية الفلسطينية.
- تنسيق العلاقات مع الدول المانحة والدول التي ترغب في تقديم المساعدات، ورسم السياسة الخاصة بذلك، وبالمشاريع التي تتناولها تلك المساعدات، وأولويات تخصيصها وبرامجها السنوية وإبرام الاتفاقات بشأنها.
- الاقتراض من المصادر الرسمية الخارجية والداخلية بعد الحصول على موافقة اللجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية. (الازدواجية في التبعية)
- اتخاذ القرارات بشأن تنفيذ المشاريع ومتابعة تنفيذها وإدارتها والتصرف فيها. (عمليا المجلس لا يتابع ذلك)
- إدارة برامج المعونة الفنية وتحديد احتياجات التأهيل والتدريب ووضع الخطط للوفاء بها بهدف بناء الكوادر الفلسطينية التي تواكب خطة التنمية.
- المساعدة في العمل لقيام مؤسسات فلسطينية عامة.
- تحديد معايير ونطاق تعاون المجلس مع الجهات الفلسطينية الأخرى العامة والخاصة بهدف زيادة كفاءتها التنظيمية والإدارية وتوفير العمالة الكفؤة والمهارات الفنية المناسبة ورفع مستوى الإنتاج، والمساهمة في تصميم وتنسيق المساعدات لهذه الجهات وتطويرها ونقل التقنية لها. (لا يقوم المجلس عمليا بذلك)
- إقرار ميزانية مجلس الاعمار. (لا يوجد ما يشير أن ذلك يتم بشكل منتظم ودوري)
- وضع نظام للمراقبة المالية الداخلية لتأمين سلامة الإجراءات والالتزام بها، والمحاسبة وتدقيق الحسابات، بما يتضمن مراعاة مبادئ وأصول المساءلة والشفافية وفعالية التكاليف.
- وضع اللوائح الخاصة بالتوريدات المتعلقة بالمشاريع ومتابعة التنفيذ.
- الموافقة على التقارير السنوية بما في ذلك البيانات المالية الختامية بعد مراجعتها من قبل مدققي الحسابات الخارجيين. (لا تتم بشكل منتظم ودوري)
- تقديم التوصيات الى الجهات الفلسطينية المختصة لاستصدار القوانين والإجراءات التي يراها المجلس ضرورية أو نافعة لتحقيق أغراضه وتنفيذ خطة التنمية أو لزيادة فعاليتها.[١٢]
- وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتسيير أمور مجلس الاعمار وممارسة اختصاصاته، بما في ذلك الأنظمة الخاصة بالموظفين والهيكل التنظيمي وحجم جهاز الموظفين.
- تعيين نائب للمدير العام ومديري الإدارات والمستشار القانوني ومستشار التوريد ومراقب الحسابات الداخلي وسكرتارية المجلس. (لا يتم الالتزام بذلك)

من ناحية أخرى، فقد أوضح النظام الأساسي للمجلس[١٣] أن اجتماعات مجلس المحافظين العادية تعقد في أول يوم عمل من شهر كانون الثاني/يناير ، و نيسان/ابريل، وتموز/يوليو، وتشرين الأول، أكتوبر من كل سنة، ويعقد المجلس اجتماعات أخرى في أي وقت بدعوة من رئيسه، أو بناء على طلب خطي موجه الى الرئيس يوقعه أربعة على الأقل من أعضاء المجلس، أو بناء على طلب من المدير العام، وفي جميع الأحوال تعقد الاجتماعات بدعوة من الرئيس في المكان والموعد اللذين يحددهما.

ويكون النصاب القانوني لصحة اجتماعات المجلس بالأغلبية المطلقة من الأعضاء على أن يكون من بينهم

١٠. المادة (٥) من النظام الأساسي للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار).

١١. لا يمكن للمجلس عمليا القيام بذلك حيث ان اجتماعاته غير قائمة بشكل دوري.

١٢. يتم اقتراح التشريعات فقط من قبل الحكومة والمجلس التشريعي، ولا يوجد من الناحية العملية ما يشير الى ان المجلس قدم أي اقتراحات بمشاريع قوانين.

١٣. المادة (٦) من النظام الأساسي للمجلس.

الرئيس أو نائبه، وتتخذ القرارات بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، على أن لا يقل عددهم عن النصاب القانوني، وتسجل نسبة التصويت في محضر يبقى سريا، ويتم الإعلان عن القرارات التي يتخذها المجلس بشكل يؤمن لها العلانية والشفافية وفقا للأوضاع التي يحددها المجلس.

لكن يلاحظ من الناحية العملية، انه في بداية عمل بكدار عام ١٩٩٤ كان هناك مجلس محافظين يجتمع، إلا انه منذ عام ١٩٩٧ قام الرئيس الراحل ياسر عرفات بإلحاق بكدار به شخصيا لتكون تحت إشرافه المباشر بصفته رئيسا لمنظمة التحرير الفلسطينية[١٤]، وباعتباره كذلك رئيسا لمجلس المحافظين أصبح يوقع على الأوراق الرسمية والشيكات الخاصة في بكدار بهذه الصفة.

ب- رئيس مجلس المحافظين:

وفقا للنظام الأساسي الخاص بالمؤسسة تعين اللجنة التنفيذية/السلطة الوطنية الفلسطينية رئيس المجلس ونائبه (التبعية المزدوجة)، ويتولى الرئيس المهام التالية:[١٥]

- دعوة المجلس للانعقاد، وتحديد جدول الأعمال ورئاسة اجتماعاته.
- التوقيع على الاتفاقات والعقود المبرمة مع البنك الدولي وغير ذلك من الاتفاقات الدولية ذات العلاقة بالمجلس والمصادقة عليها، وللرئيس أن ينيب عنه من يشاء للتوقيع على هذه الاتفاقات والعقود.
- التوقيع على الميزانية العامة لمجلس الاعمار بعد إقرارها من المجلس.
- استلام التقارير الدورية لمدققي الحسابات المعتمدين وعرضها على المجلس لمناقشتها واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.
- وقد مارس الرئيس الراحل ياسر عرفات مهامه كرئيسا لمجلس المحافظين بديلا عن المجلس الذي لم يدعى الى أي اجتماعات، وبعد رحيله لم تقم المنظمة او لجنتها التنفيذية بدعوة مجلس المحافظين للاجتماع .

ج- المدير العام:

تعين السلطة الوطنية الفلسطينية من أعضاء مجلس المحافظين العضو المنتدب/ المدير العام، ويكون المدير العام مسؤولا أمام المجلس عن تنفيذ خططه والمهمة المنوطة بالمجلس، يساعده في ذلك أجهزة المجلس المختلفة، وبوجه خاص مراقب الحسابات الداخلي وفريق إدارة العمليات المنصوص عليهما في النظام، ويتولى المدير العام على وجه التحديد المهام التالية:[١٦]

- ترشيح نائب المدير العام ومديري الإدارات والمستشارين ومراقب الحسابات الداخلي.
- اقتراح الإجراءات بالتشاور مع فريق إدارة العمليات، لتعيين جهاز الموظفين وإدارة شؤون الموظفين وعمليات التوريد والمراجعة والمحاسبة والتعاون مع الهيئات الفلسطينية الأخرى، وعرض الإجراءات المقترحة على المجلس تمهيدا لبحثها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.
- إعداد الموازنات المقترحة لمجلس الاعمار بالتشاور مع المدير العام.[١٧]
- تقديم الدراسات والتوصيات بشأن الخطط المرحلية لتطبيق البرنامج المعتمد والمشاريع المدرجة فيها والبرنامج السنوي للمساعدات لمجلس الاعمار لبحثها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.(معطل بسبب عدم اجتماع مجلس المحافظين).
- التعاقد على المشاريع الصغيرة التي يحدد المجلس سقف دوريا.
- الإشراف العام على أجهزة مجلس الاعمار ونشاطاته وخاصة على أداء فريق إدارة العمليات لواجباته.

من ناحية أخرى يلاحظ من خلال التقارير السنوية الصادرة عن مؤسسة بكدار للأعوام (١٩٩٦، ١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩-٢٠٠٠، ٢٠٠١) أنها كانت تشير في مقدمتها الى أن الرئيس الراحل ياسر عرفات هو رئيس مؤسسة بكدار إضافة الى اعتباره رئيسا لمنظمة التحرير الفلسطينية، لكن تقارير بكدار الصادرة بعد ذلك خاصة بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات وذلك للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٨، ٢٠١١) قد اظهرت أمرا جديدا، حيث

١٤. تم الحصول على هذه المعلومات من خلال مراسلة كتابية موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

١٥. المادة (٧) من النظام الأساسي للمجلس

١٦. المادة (٨) من النظام الأساسي للمجلس.

١٧. تجدر الإشارة الى انه لدى مراجعة التقارير السنوية الصادرة عن مؤسسة بكدار لوحظ خلوها من أي بيان يشير الى حجم الموازنة السنوية للمؤسسة.

اكتفت بالإشارة الى أن السيد محمود عباس هو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس منظمة التحرير الفلسطينية فقط، بينما اعتبرت أن الدكتور محمد اشتية هو رئيس مؤسسة بكدار، الأمر الذي يثير التساؤل حول الإطار القانوني الذي تم بموجبه التحول في رئاسة بكدار وانتقالها من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الى الدكتور محمد اشتية، ومن غير الواضح من هي الجهة التي اخذت هذا القرار؟

د- دوائر المؤسسة: تتكون المؤسسة من خمس دوائر تشغيلية[١٨] وذلك على النحو التالي:

- **قسم الخدمات المالية والإدارية:** ويضطلع هذا القسم بالأمور الإدارية والمالية وشؤون الموظفين ..
- **مكتب رصد المشاريع:** ويعتبر هذا القسم مسؤولا عن ضمان تنفيذ كافة المشاريع على نحو يتماشى والالتزامات التعاقدية وكذلك الممارسات الدولية، إضافة الى ضمان استخدام الأموال المخصصة لأنشطة محددة في إطار اتفاقيات التمويل.
- **إدارة العلاقات الخارجية:** وتقوم مسؤولية هذه الإدارة على الحفاظ على العلاقات مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية من خلال الاتصال المباشر، بما في ذلك عن طريق المراسلات وإعداد التقارير، وكذلك عن طريق المشاركة في المؤتمرات والاجتماعات والحلقات الدراسية.
- **إدارة السياسات الاقتصادية:** وهي في الأصل كان مناط بها إجراء التحليل الاقتصادي والاجتماعي، على الصعيدين الكلي والجزئي، وذلك للمساعدة في تحسين وضع السياسات وتصميم المشاريع. وتنشر الإدارة أيضا ورقات السياسة العامة بين الحين والدراسات البحثية التي تستهدف جمهورا أوسع من أجل تحفيز النقاش حول الأولويات والخيارات التي تواجه واضعي السياسات.
- **قسم التنسيق وتسهيل المعونات:** ويضطلع هذا القسم بمهمة الحفاظ على علاقات جيدة مع الجهات المانحة من أجل تسهيل تدفق المساعدات الدولية. إضافة الى صياغة الاتفاقيات المالية مع الممولين .

١٨. انظر الموقع الالكتروني لبكدار www.pecdar.ps

٣- تمويل المؤسسة وإيراداتها

وفقا لأحكام المادة (١٢) من النظام الأساسي لبكدار، تتكون الإيرادات مجلس الأعمار من كل من:

- المساعدات التي تقدمها الدول المانحة والمنظمات الدولية والإقليمية والتبرعات من أية جهة أخرى يقبل مها مجلس إدارة بكدار وتقرها اللجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية. (غير معروف كيف يطبق ذلك عمليا)
- ما يخصص لبكدار في الموازنة العامة.
- قروض المشاريع التي يبرمها المجلس بموافقة اللجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية.
- العوائد التي تستحق لمجلس الاعمار من تعويضات وغرامات وغيرها بناء على العقود تبرمها.[١٩]
- أية مصادر أخرى تقرها القوانين لمجلس الاعمار.

أما من الناحية العملية، فان معظم تمويل المؤسسة يتم من الدول المانحة وبطرق مختلفة منها ما هو تحت إدارة البنك الدولي، ومنها من خلال المكاتب التي تملكها الدول المانحة في الأراضي الفلسطينية كما هو الحال بالنسبة للوكالة الفرنسية للتنمية والوكالة الأمريكية للتنمية، ومنها ما يتم من خلال حساب الخزينة الموحد في وزارة المالية ، حيث أنشأت الحكومة الفلسطينية في الآونة الأخيرة حساب الخزينة الموحد وطلبت من الدول المانحة توجيه الأموال لهذا الحساب،وهنا يتم تحديد المشاريع من قبل وزارة التخطيط وفق خطة التنمية والتي لا يتعارض عمل بكدار مع الخطة بل هي جزء منها، أما عن الصرف للمقاولين فيتم من خلال بكدار، غير أن هناك بعض الدول المانحة تفضل الصرف للمقاول مباشرة وذلك نتيجة الأوضاع السياسية والمالية.[٢٠]

٤- الجهات التابعة لمؤسسة بكدار

يتضح من خلال الموقع الالكتروني لمؤسسة بكدار ومن خلال المقابلات التي تم إجراؤها مع الأشخاص ذوي العلاقة في المؤسسة ، أن هناك ثلاث جهات تتبع مؤسسة بكدار وهي:

١٩. علما ان الغرامات كما تقول بكدار تودع من الناحية العملية في حساب البرنامج او المشروع و لاتعتبر ايرادا لبكدار.

٢٠. مقابلة مع د. هشام شكوكاني، الوكيل المساعد للشؤون الفنية في مؤسسة بكدار، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ ٢٠١٢/٧/٣.

أ- المعهد الوطني للإدارة:

هو عبارة عن مؤسسة غير ربحية أسسها المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار سنة ٢٠٠٤، تهدف إلى تطوير الأداء الوظيفي للعاملين في أجهزة القطاعين العام والخاص ومؤسسات وأفراد المجتمع الفلسطيني عن طريق وضع برامج تدريبية متقدمة تتلاءم مع الاحتياجات التدريبية. إضافة لذلك فان المعهد يهدف الى تحقيق الأغراض التالية:[٢١]

- تلبية الاحتياجات التدريبية لموظفي القطاعين العام والخاص والمؤسسات غير الحكومية.
- تأهيل وإعداد الكوادر الوظيفية تلبية لحاجة المؤسسات الحكومية للعناصر البشرية المدربة القادرة على تحقيق أهداف المؤسسة.
- تحسين وتطوير البنية المؤسساتية للقطاع العام الفلسطيني على مستوى العلاقات الخارجية والخدمة العامة ورفع مستوى الأداء لدى الموظفين وتطوير البيئة الإدارية في الأجهزة الحكومية، عن طريق تحسين نظم وأساليب العمل فيها وتبسيط الإجراءات للحيلولة دون البيروقراطية.
- تهيئة الموظفين لإتباع أسلوب متطور في العمل واستعمال آلية فعالة.
- تدريب الموظفين الحكوميين وأعضاء السلك الدبلوماسي الفلسطيني بهدف ترقية مستوى الخدمات على المستويات المختلفة من وظائفهم الرسمية.
- لا يوجد تقييم رسمي من جهة فلسطينية لدى جدوى وفعالية هذه المؤسسة.

ب- صندوق المرأة:

أطلق المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية و الاعمار «بكدار» برنامج « صندوق المرأة» عام ٢٠١٠، والذي يمثل نشاطا جديدا من نشاطات «بكدار» الهادفة إلى تحسين الاقتصاد الفلسطيني وتطويره،من خلال تمكين المرأة الفلسطينية على المشاركة في العملية الإنتاجية وزيادة قدرتها على العطاء ، عن طريق تمويلها لبدء مشاريع صغيرة أو تطوير مشاريع قائمة أساسا سواء كانت فردية أو جماعية.[٢٢]

وتحت شعار شركاء في التنمية فإن برنامج « صندوق المرأة» لا يستهدف الربح وإنما يهدف إلى مكافحة الفقر والبطالة، وزيادة التمكين الاجتماعي والاقتصادي للمرأة الفلسطينية ، لا سيما وأن ٢٩ بالمائة من الأسر الفلسطينية ترأسها نساء وتتلقى مساعداتها من وزارة الشؤون الاجتماعية.

ونظرا لانخفاض مستوى المعيشة في المجتمع الفلسطيني ، في ظل تضاؤل فرص العمل ، وممارسات الاحتلال الخانقة ، كان لا بد من إطلاق مشروع كبرنامج «صندوق المرأة « بغية دعم صمود المرأة الفلسطينية .

ويعتمد الصندوق على عدة برامج لتمويل المرأة في مشاريعها الصغيرة ، بشكل فردي أو جماعي بين عدة نساء ، ويعمل الصندوق بعيدا عن أي غاية ربحية وبرسوم ميسرة، ويقدم الصندوق التمويل لمشاريع القطاعات الاقتصادية قاطبة ؛ من زراعة وصناعة وتجارة وخدمات عامة، كما ويحرص الصندوق على متابعة المشاريع التي يمولها بين الفترة والأخرى لرفع تقارير وتوصيات حول النتائج التي خرجت بها ، ما يؤدي دوما إلى تحسين خدماته وخططه ومن الواضح عدم وجود تقارير صادرة عن الصندوق. ولا يوجد تقييم رسمي للسلطة الوطنية حول مدى الاستفادة من هذا الصندوق او من جدوى ارتباطه بمؤسسة مثل بكدار.

ج- المعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات

تم تأسيس المعهد من قبل المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار) في عام ٢٠٠١، ليكون بمثابة الجهة الرئيسية التي تقدم التدريب على تكنولوجيا المعلومات في فلسطين، وتقديم الخدمات والدعم في مجال تكنولوجيا المعلومات في المجتمع الفلسطيني، والمشاركة في وضع إستراتيجية لتكنولوجيا المعلومات في فلسطين.[٢٣]

وتتمثل أهداف المعهد فيما يلي:

- رصد التطورات والاتجاهات في الساحة تكنولوجيا المعلومات، وإعداد التوصيات المناسبة لتكييفها بما يخدم الاقتصاد الوطني.
- زيادة عدد خريجي تكنولوجيا المعلومات المعتمدة

٢١. انظر الموقع الالكتروني للمعهد www.nia.ps

٢٢. انظر الموقع الالكتروني لمؤسسة بكدار www.pecdar.ps

٢٣. انظر الموقع الالكتروني للمعهد www.ni-it.ps

دوليا.

- زيادة عدد متخصصي تكنولوجيا المعلومات.
- خلق فرص عمل لخريجي تكنولوجيا المعلومات من خلال برامج التوظيف المهني.
- تقدم مجانا خدمات تكنولوجيا المعلومات مثل تكنولوجيا المعلومات الاستثمار / حاضنات الأعمال لتبدأ العمل ورجال الأعمال.
- إعداد وتقديم برامج للتدريب المهني على حد سواء للاعتماد وتفصيلها، التي من شأنها تمكين مهارات تكنولوجيا المعلومات للمشاركين، وبالتالي زيادة كفاءة عملهم في السوق. هذه البرامج متوافقة مع المعايير الدولية للتدريب التقني والمهني.
- عقد شراكات مع شركات تقنية المعلومات العالمية للاستفادة من خبراتهم وتبادل المعلومات والمعرفة معها.
- الشراكة مع القطاعين العام والخاص وأصحاب المصلحة الآخرين لتطوير وتكييف وتنفيذ استراتيجيات لتطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات ومساعدتها على مواجهة التحديات الاقتصادية المختلفة.

بعد استعراض المؤسسات التابعة لبكدار يثور التساؤل حول جدوى تبعية هذه الجهات لمؤسسة بكدار طالما أن هناك مؤسسات أخرى اقرب في عملها لهذه الجهات من مؤسسة بكدار، من ذلك مثلا ديوان الموظفين العام بالنسبة للمعهد الوطني للإدارة، ووزارة شؤون المرأة بالنسبة لصندوق المرأة، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالنسبة للمعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات، وكما يبدو فان الفرص التي كانت متاحة للحصول على تمويل من المانحين، هي العامل الاساسي في ظروف انشاءها وربطها في مؤسسة بكدار.[٢٤]

◀ ثالثا : علاقة مؤسسة بكدار مع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية

١. العلاقة مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية)

وفقا للنظام الأساسي لبكدار، فان مجلس الاعمار يتبع للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ، ويكون مسؤولا أمامها، ويرفع تقارير دورية عن سير أعماله إليها لإقرارها. ويعتبر الرئيس محمود عباس هو رئيس مجلس الأمناء الحالي لمؤسسة بكدار باعتباره رئيسا للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.

ويجوز للجنة التنفيذية/ السلطة الوطنية الفلسطينية بقانون حل مجلس الاعمار أو إعادة تكوينه أو دمجه كليا أو جزئيا في مؤسسات فلسطينية أخرى، ولا يكون لذلك الإجراء اثر على ما سبق اتخاذه من إجراءات أو ابرم من عقود، ويشترط في هذه الحالة أن يحدد القانون عند نفاذه الجهة التي تؤول إليها التزامات المجلس وحقوقه.

من ناحية أخرى فان بكدار تقوم برفع تقاريرها المالية وميزانيتها السنوية المدققة وكذلك تقريرها السنوي عن أعمالها ونشاطاتها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

٢. العلاقة مع المجلس التشريعي

وفقا لأحكام المادة (٥٦) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ فان لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية. توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم ، كما أن للمجلس بمقتضى المادة (٥٨) من القانون الأساسي تكوين لجنة خاصة، أو تكليف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.

من ناحية أخرى فقد أجاز النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (٥٧) منه للجان المجلس أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي ندخل ضمن اختصاصها.

وعلى الرغم من اعتبار مؤسسة بكدار من المؤسسات

٢٤. علما ان بكدار تقول ان انشاء هذه المؤسسات لم يرجع الى دوافع تمويلية بل لحاجة المجتمع الفلسطيني لهذه المشاريع وعدم وجود جهات اخرى يمكن ان تقوم بها على حد قولها، رسالة موجهة من بكدار لمؤسسة امان حول ملاحظاتها على التقرير.

التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية وليس للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن التجربة العملية أثبتت أنها من المؤسسات التي تخضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي وأعضاءه. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة الى قيام احد أعضاء المجلس التشريعي[٢٥] بتوجيه سؤال الى مدير عام بكدار وذلك حول الدور المناط ببكدار وهل هي جهة تمويل أم إشراف وتنفيذ وعلاقاتها بالوزارات الأخرى، وعلى أي أساس تحدد الأولويات؟، وقد قام مدير عام مؤسسة بكدار بالرد على السؤال كتابيا وذلك بسبب تعذر حضوره جلسة المجلس بسبب سفره، وقد كان الرد على السؤال على النحو التالي:

- بكدار مؤسسة أسست بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية ورئيسها المباشر هو الرئيس ياسر عرفات، وتم تأسيسها قبل أي مؤسسة أو وزارة أخرى.
- تتابع بكدار مجموعة قضايا منها البنية التحتية وتنسيق المساعدات والمساعدات الفنية والسياسات الاقتصادية والمشاريع.
- لدى المؤسسة برنامج من المشاريع تنفذها بالتعاون مع الوزارات ذات العلاقة، فمثلا المدارس يتم التنسيق بشأنها مع وزارة التربية والتعليم والعيادات مع وزارة الصحة، والمشاريع المتعلقة بالبلديات تتم بالتعاون مع وزارة الحكم المحلي.
- لا تقوم بكدار بتنفيذ المشاريع ولكنها توفر التمويل من المانحين وتشرف على التنفيذ.
- تحدد الأولويات من قبل الوزارات ذات العلاقة والبلديات والمجالس القروية، ولا تفرض بكدار على أي جهة ما يجب أن تقوم به، بل تحاول تلبية أولويات مختلف الجهات ضمن الإمكانيات المتاحة.

من ناحية أخرى، تشير إحدى محاضر جلسات المجلس التشريعي[٢٦] بقيام الدكتور محمد اشتية مدير عام بكدار بإرسال رسالة للمجلس حول القرض المقدم من الصندوق العربي الكويتي مطالبا في الرسالة بإدراج القرض على جدول أعمال المجلس لنقاشه وإقراره من قبل المجلس التشريعي وذلك بناء على طلب الصندوق العربي الكويتي.

أما في الوقت الراهن ونظرا لتعطل أعمال المجلس التشريعي، فلا يوجد للمجلس التشريعي أي دور يذكر في الرقابة على أعمال بكدار.

٣. العلاقة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية

وفقا لأحكام المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ فان من بين الجهات الخاضعة لرقابة الديوان رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها، وكذلك الهيئات والمؤسسات العامة التي تتلقى دعما من الخزينة العامة . وعلى ذلك فان مؤسسة بكدار من المفترض أن تخضع من الناحية القانونية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية باعتبارها مؤسسة عامة من ناحية وتتبع لرئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية من ناحية أخرى. ولكن يتضح من خلال التقارير السنوية والشهرية لديوان الرقابة أنها قد خلت من أية إشارة الى قيامه بأية أعمال رقابية تذكر على مؤسسة بكدار.

٤. العلاقة مع مجلس الوزراء

وفقا لما سبق ذكره، فان مؤسسة بكدار تابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية ولا علاقة لها بشأن التبعية لمجلس الوزراء، ولكن بما أن هناك نسبة كبيرة من موظفي بكدار تم نقلهم الى كادر الموظفين العام، فان المعاملات الخاصة بهم والتي تتطلب موافقة مجلس الوزراء تمر من خلال مجلس الوزراء شأنهم في ذلك شأن بقية الموظفين العموميين الآخرين، كما هو الحال مثلا بالنسبة لقرارات الترقية المتعلقة بكبار الموظفين.[٢٧]

٥. العلاقة مع وزارة الأشغال العامة

لا يوجد بشكل عام تنازع في الصلاحيات بين عمل بكدار وعمل وزارة الأشغال العامة،[٢٨] إذ تتجه بكدار في أعمالها بشكل عام للأعمال التي تخص رموز المنظمة ، بينما تعمل الوزارة في الأعمال المتعلقة بالسلطة، والمشاريع التي تتقاطع بين بكدار والأشغال العامة قليلة ويجري التنسيق بخصوصها، وتعتمد العلاقة بين وزارة الأشغال العامة

٢٥. بالرجوع الى محاضر جلسات المجلس التشريعي فقد تم توجيه السؤال من قبل النائب صلاح التعمري الى الدكتور محمد اشتية مدير عام بكدار وذلك في جلسة المجلس التشريعي المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٧ (الدورة الثالثة- الفترة الأولى- الجلسة السابعة). وبعد رد الدكتور محمد اشتية كتابيا على السؤال جاء رد النائب انه غير مقتنع بالإجابة.

٢٦. جلسة المجلس التشريعي المنعقدة بتاريخ ١٩٩٧/٦/٢ (الدورة الثانية- الفترة الأولى- الجلسة الثانية عشرة).

٢٧ . مقابلة تلفونية مع السيدة عنان جبعيتي، مستشارة قانونية في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١.

٢٨ . مقابلة مع السيد عفيف سعيد- وكيل مساعد في وزارة الأشغال العامة لشؤون المحافظات بتاريخ ٢٠١٢/٨/١.

وبكدار أحيانا على أمور معينة ، ففي الفترة التي كان فيها مدير عـام بكدار د. محمـد اشتية وزيـرا للأشغال كانت العلاقة بينها حميمية في حيت تكون العلاقة بينهما عادية عندمـا يكون الأمر غير ذلك. وفي الوقت الحالي لا تشرك الوزارة بكدار إلا في لجان تصنيف الأبنية فقط.

مـن ناحيـة أخـرى لا يوجـد علاقـة بـين بكـدار ولجنـة العطـاءات في وزارة الأشغال العامـة ، إذ أن كل عطاءات بكـدار يتـم طرحها مـن خلالها فقط ولا تمـر عبر لجنة العطاءات المركزية، كما لا تخضع بكدار لقانون العطاءات المعمـول بهـا في السلطة باعتبارها تابعـة لمنظمة التحرير وليـس للسلطة ولها نظام عطـاءات خاص بها وذلك وفقا لرأي المسؤولين في بكدار.

جـرى عام ٢٠٠٨ نقل حـوالي ١٧ مهندس مـن بكدار الى وزارة الأشغـال العامـة ولم يتـم تسكينهم حتـى الآن على هيكلية الـوزارة، فيما رفض البعض الآخـر النقل باعتبار أن ذلك سيؤثر على وضعه المالي.

٦. العلاقة مع اتحاد الهيئات المحلية

لا يوجـد علاقـة رسميـة ومباشـرة بـين بكـدار والاتحاد العام للهيئـات المحلية ولا تمر مشاريـع بكدار المخصصة للبلديـات عـبر الاتحاد وإنمـا تكون العلاقـة مباشرة بين بكـدار والبلديات، حيث يتم تمويـل مشاريع البلديات من خـلال بكدار أحيانا بناء على العلاقات الشخصية أو بناء علـى توفـر الأمـوال أو تقديم طلبـات بالمشاريـع من قبل البلديـات نفسها أو بناء على التوزيـع الجغرافي. كذلك لا يوجـد اطلاع أو علاقـة مباشرة أو تنسيـق مع الاتحاد في العطاءات التي تطرحها بكدار، كما لا تقوم بكدار بإرسال التقارير التي تقوم بإعدادهـا للبلديات ولا للاتحاد العام للهيئـات المحليـة. ومـمـا يؤخذ علـى عمل بكـدار من قبل الاتحاد العام للهيئات المحلية هو تعدد جهات التمويل التي تعمـل في الأراضي الفلسطينية وعدم وجود آليات للتنسيق بينهـا الأمـر الـذي مـن شأنـه إضعـاف الرقابـة عليها، والصرف أكثر من مرة على نفس المشروع.[٢٩]

رابعا: فحص بيئـة النزاهة والشفافية والمساءلة في مؤسسة بكدار

١. بيئة النزاهة

من خلال فحص مؤشرات النزاهة في عمل المؤسسة، فقد اتضح ما يلي:

أ. الذمة المالية:

وفقـا لقانون مكافحـة الفساد رقـم (١) لسنة ٢٠٠٥ فان موظفي مؤسسة بكدار مـن الموظفين الذين ينطبق عليهم القانـون ومن المكلفـين بتقديم إقرار الذمـة المالية ونظرا لقيـام هيئـة مكافحة الفسـاد بتوزيع إقـرار الذمة المالية علـى المكلفين بتقديمه بحيث يشمـل في المرحلة الأولى من هـم بدرجة مدير عام فما فـوق، فقد قامت هيئة مكافحة الفسـاد بتوزيع إقرارات الذمة الماليـة على موظفي بكدار الخاضعـين لأحـكام قانـون الخدمـة المدنيـة، وأوعـزت مؤسسـة بكدار الى كافـة موظفيها ممن هم بدرجة مدير عـام فما فـوق بتقديم إقـرارات ذممهم الماليـة الى هيئة مكافحة الفساد، وقد تم تقديمها بالفعل.[٣٠]

ان معظـم العاملـين في بكدار هـم موظفي خدمـة مدنية يتلقـون رواتبهم مـن الخزينة العامة، ولكـن يتم في بعض الحالات صـرف مبالغ اخرى تحت مسمـى مكافآت وهذا يفتـح سؤال كبـير حول مـدى قانونية ذلـك وكذلك مدى شفافيـة كيفية احتسـاب وتوزيع هـذه الاضافات للرواتب ومدى شفافيتها حيث لا تظهر بكشوفات معلنة امام ديوان الموظفين او وزارة المالية او ضريبة الدخل.

ب. مكافآت أعضاء مجلس الإدارة:

أوضحـت المادة (١٣) من النظام الأساسي لمؤسسة بكدار علـى أن يحـدد المجلس مكافـآت رمزية لاعضـاءه، ويحق للمجلـس أن يقرر تكليف واحد أو أكثر من أعضاءه للتفرغ لأعمـال المجلس لقاء اجر ولمدة يحددهما، ويتكفل المجلس بتسديـد النفقـات التي يتكبدهـا أعضاؤه خـلال قيامهم بواجباتهم طبقا للائحة داخليـة يضعها المجلس، وتندرج تلك النفقـات والأجور والنفقـات ضمـن الميزانية العامة لمجلس الاعمار.

لكـن يتضـح من ناحيـة أخرى انـه لا يوجد لـدى المجلس لائحة خاصة بالمكافآت وبـدل السفر والاجتماعات، وانما

٢٩. مقابلـة مـع د. عصام عقـل رئيس الاتحـاد الفلسطيني للهيئـات المحلية بتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٩

٣٠. تم الحصـول على هـذه المعلومات من خلال مراسلة كتابيـة موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

تطبـق المؤسسة نظـام مهمات السفر والبـدلات الصادرة عـن مجلس الوزراء والمطبق لـدى وزارة المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية.[٣١]

ج. استخدام ممتلكات والأموال

وفقـا للائحة التنظيم الإداري الصادر عن مؤسسة بكدار يحبذ عـدم إجراء مكالمـات تلفونية خاصـة، والاستعمال الزائد للتلفون عما هو مقرر من المشرف على ذلك يعرض الموظـف للمساءلة ويعتـبر عمل مخل بالنظـام. كذلك لا يجوز للموظف استخدام حاسوب بكدار إلا في حالة تنفيذ الموظف لمسؤولياته ومهامه.

كذلـك، فوفقا لنظام الإجـراءات المالية الخاص بمؤسسة بكـدار، يحظـر علـى المحاسب الـذي في عهدتـه صندوق سلفة المصاريف النثرية استخدامه لأغراضه الخاصة ولو لفترة وجيزة، ويجري جرد فعلي مفاجئ لصندوق السلفة مـن فترة الى أخرى، وينظـم في الجرد محضر يوقع عليه مـن المحاسب ورئيس الحسابات ويرسل الى المدير المالي، وتعتبر أي موجـودات في صندوق سلفة المصاريف النثرية ملـك للمجلس ومن ضمن محتويـات الصنـدوق حتى لو كانت من ممتلكات المحاسب الخاصة. وتعتبر أي فروقات في الصندوق سواءا كانت بالزيادة والنقصان ظاهرة غير صحيحة ويلام عليهـا المحاسب ويشكل تكرارها خللا من قبل المحاسب يعاقب عليه.[٣٢]

كذلـك فقـد أوضح دليل الإجـراءات الماليـة الصادر عن المؤسسـة انه لا يجوز استعمال أي أصل من أصول المجلس لأي أغراض شخصيـة وان حـدث ذلـك يجـب أن يكون مشفـوع بموافقـة خطية من قبـل المدير العـام أو مشرف الشؤون المالية والإدارية أو من يخوله بذلك.[٣٣]

وكمـا هـو واضح فان هـذا ما هـو مسجـل في الاجراءات ولا يمكـن التاكد مـن ذلك دون فحص مـن جهة مخولة، حيـث ان تقاريـر الديوان كما يبدو طيلـة سنوات لم تنشر ذلـك، فمثلا موضـوع استعمال بعض السيـارات الخاصة بالمؤسسـة لاغراض خاصة لم تخضع لفحص من وزارة النقـل والمواصـلات لان سيـارات المؤسسـة غـير مسجلة كسيـارات حكوميـة وسبـق ان تلقـت أمـان شكـوى تتعلق باستخدام سيارة كانت لبكدار من قبل ابن القائم باعمال المدير العام.

وفيمـا يتعلـق بشأن المخـازن التي تحتفظ فيهـا ممتلكات المؤسسـة، فقد أوضح دليل الإجـراءات المالية انه لا يجوز لامين المخـازن التصرف بأي شكل من الأشكال وتحت أي ظرف من الظروف بموجودات المخازن وان لا يتم الإدخال والصـرف مـن المخـازن إلا لأغراض المجلس وبموجب مستنـدات صحيحـة، ويجب علـى أمين المخـازن في حال وجود فروقات في موجودات المخازن تبيان سبب ذلك وإذا لم تقتنع الإدارة بتلك الحجج يحمل العجز كاملا ويخضع لأي إجراءات ترى إدارة المجلس أخذها بحقه.[٣٤]

د. سياسة التوظيف والتعيينات

يقسـم العاملـين في مؤسسة بكدار الـى قسمين: موظفين عامين ينطبق عليهـم قانون الخدمة المدنية ويبلغ عددهم (٦٥) موظفا منهم (٢١) موظفا في قطاع غزة ويتقاضون رواتبهم من وزارة المالية ، وينطبق عليهم ما ينطبق على باقـي الموظفـين العموميين من إجراءات سـواءا من حيث الإعلان علـن الوظائف وإجـراء المقابـلات بالتنسيق مع ديـوان الموظفين العـام والترقيات والنقـل وغير ذلك من الأوضاع الوظيفية، وهؤلاء جرى تحويلهم الى كادر الخدمة المدنيـة منذ شهر نيسـان ٢٠٠٤. وقسم آخر من الموظفين يرتبطـون بعقود مع مؤسسة بكدار ويتقاضون رواتبهم من ميزانية المؤسسة (ميزانيـات المشاريع التشغيلية) ويطبق عليهم قانون العمل ولكـن هل تقوم وزارة العمل بالتفتيش على موظفي بكدار اللذين ينطبق عليهم قانون العمل؟؟؟

وبالاطـلاع علـى مـا ورد في اللوائـح الداخليـة والتنظيم الإداري للمجلـس فيما يتعلق بشـأن الموظفين، فانه يمكن رصد النقاط التالية:

- يلتزم مجلـس المحافظين في المؤسسة بتطبيق سياسة الفرص المتساوية في كافة الجوانب المتعلقة بالتوظيف اعتمـاد على مبدأ الجـدارة والمؤهلات دون أي تمييز على أساس الجنس أو العمر أو الدين أو الإعاقة.
- يتـم الإعـلان عـن كافـة الوظائـف الشاغـرة لـدى المؤسسة في وسائل الإعلان العامة.
- يتـم تشكيـل لجنة برئاسـة نائب المدير العـام أو من ينـوب عنه وتتكـون من مديـر الدائرة التـي سيعمل

٣١. تم الحصـول على هـذه المعلومات من خلال مراسلة كتابيـة موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

٣٢. دليل الإجراءات المالية الصادر عن مؤسسة بكدار، ص ٨.

٣٣ . دليل الإجراءات المالية الصادر عن مؤسسة بكدار، ص ٣١.

٣٤ . دليل الإجراءات المالية الصادر عن مؤسسة بكدار، ص ٣٤.

بهـا الموظف وخبـير خارجي، ويتم الاختيـار من بين المتقدمين وفق مبدأ الجدارة والاستحقاق.

- من غير المحبذ لدى بكدار تعيين موظفين فيها بينهم صلـة قرابة، ولكن من الممكن أن يتـم توظيف أقارب أحيانـا كالوالديـن والأبنـاء والأخوة بحيـث لا يكون لهـذا التعيين أي تأثـير في عملية تقييم أداء الموظفين وترقيتهـم، ولا يجـوز من ناحيـة أخـرى توظيف أي قريب لمدراء الدوائـر والمستشارين لدى بكدار بشكل نهائي.
- يحظـر علـى الموظـف الـذي يعمـل بـدوام كامل في المؤسسـة قبول أية وظيفة أخرى أو استلام تعويضات مقابل خدمات من مصادر خارجية إلا بموافقة خطية من المدير العام أو نائبه.
- لكن من ناحية اخرى لا توجد تقارير صادرة عن جهة رسميـة مثل ديوان الرقابة الماليـة والادارية او ديوان الموظفين العام تشـير الى مدى الالتزام بهذه المبادئ من قبل مؤسسة بكدار.

هـ. تضارب المصالح

أوضحـت المـادة (١٠) مـن النظـام الأساسـي للمجلس الاقتصـادي والاجتماعـي (بكـدار) علـى التـزام إدارة المجلـس وموظفيـه بقوانـين وأغراض وأهـداف مجلس الاعمـار بعيد عـن أية مصلحة شخصيـة أو اقتصادية أو سياسيـة لا تتماشـى مـع أغراض المجلـس أو السياسات التـي يضعهـا، وعليهم مراعـاة تلك المعايير مـن السلوك التي تتلائم ودورهم ووظائفهـم ومسؤولياتهم. وينص في الأنظمة الخاصة بموظفي المجلس على الأحكام التي تؤمن ذلك الالتزام وتلك المعايير في السلوك.

من ناحيـة أخرى، حظر دليل اللوائـح الداخلية والتنظيم الإداري في بكـدار علـى أي موظـف يعمـل لـدى المؤسسة القيـام بأي نشاط يتعارض أو ينعكس بطريقة عدائية مع الاستقلاليـة والكرامـة والنزاهة المطلوبـة منه في العمل، كما اوجب على الموظف الذي يعمل مع بكدار وخلال جميع فـترة تنقلاتـه المستمرة لصالـح بكدار العمـل بإخلاص وبشـكل كامـل وعدم العمـل لمصلحة أشخاص آخرين أو مؤسسة أخرى، من ناحية أخرى، لا يجوز لأي موظف عمل مع بكدار على مشروع معين العمل مع احد المقاولين الذين يعملـون مع بكدار على نفس المشـروع أو العمل على أساس خدمـات شخصية في نفس المشروع أو مشروع مشابه حتى بعـد مدة سنتين من نهاية خدمتـه في بكدار إلا إذا حصل على موافقة خطية بذلك من قبل المدير العام.

و. مدونـات السلـوك: لا يوجـد لـدى المؤسسـة مدونة سلوك خاصة بها.

ع. الرقابة والتدقيق:

نصـت المادة (١١) مـن النظام الأساسـي لمؤسسة بكدار علـى أن «يحتفـظ المجلـس في مقـره الرئيسـي بمحاضر اجتماعاتـه، وسجـلات ودفاتـر الحسابـات الكاملـة والصحيحـة، وسجـلات كاملـة بجميـع العقـود والمنـح وعمليـات التوريـد والمدفوعات والمعونـات الأخرى، ويعين المجلـس مراجعا خارجيـا مشهودا له بالكفـاءة والخبرة، ويكون المراجـع الخارجي مسؤولا أمام المجلس ويقدم إليه تقاريره.

بالاطلاع على اللوائح الداخلية والتنظيم الإداري الخاصة بالمؤسسة، يلاحظ أن هناك نوعين من التدقيق لديها هما:

- **التدقيق الداخلي:**

حيـث يوجـد لـدى المؤسسة مدقـق داخلي يتبـع مباشرة لمكتب المدير العام، ويلتزم في تدقيقه ب « تعاليم الممارسة المهنيـة لعمليـة التدقيق الداخليـة» الصادرة عـن المعهد الدولي للمدققين الداخليـين. ويتمثل دور المدقق الداخلي في: مراقبة فاعلية نظام الرقابة الداخلي وفاعلية البرامج المختـارة أو المشاريـع المنفـذة من قبل الـوكالات المنفذة، مراقبة أرصـدة بكدار والتزاماتهـا، التحقق من الأنظمة والإجراءات المتبعة من اجل اكتشاف الإهمال والممارسات غـير الاقتصاديـة والأعمال غير القانونيـة، تقييم التزام بكـدار بالقوانين الساريـة والسياسـات الموضوعة، تنفيذ فحوصات خاصة بناء على طلب المدير العام.

تجـدر الإشارة الى أن برنامج نشاط المدقق الداخلي يجب أن يوافق عليه المدير العام، ويقدم تقاريره في ٣٠ حزيران و٣١ كانـون أول من كل عام، بمـا في ذلك المتابعة للتقارير السابقـة والتوصيات، وتؤخذ هـذه التقارير بعين الاعتبار من قبل مجلس المحافظين والمدقق الخارجي.

- **التدقيق الخارجي:**

يعـين مجلـس المحافظـين شركـة تدقيـق مؤهلـة كمدقق خارجـي، حيث يتـم اختيار شركة التدقيـق حسب معايير

البنك الدولي على أساس الاختيار بين شركات لا تقل ولا يزيد عددها عن ستة شركات تدقيق معترف بها دوليا. ويتم اختيار المدقق الخارجي كل ثلاث سنوات من خلال عطاء تطرحه مؤسسة بكدار لهذه الغاية. وتشرف بعض الجهات المانحة على إعداد وتقييم العطاءات لتدقيق المشاريع الممولة من قبلهم.وتحدد رسوم المدقق الداخلي من قبل المدير العام للمؤسسة ويصادق مجلس المحافظين على هذه الرسوم، ويتمتع مدقق الحسابات الخارجي بالدخول الى دفاتر المحاسبة بالدخول الى دفاتر المحاسبة والسجلات والوثائق والمعلومات الحسابية في أي وقت، وتكون لديه صلاحية السؤال عن أي مسألة يراها ضرورية من اجل تقييم أرصدة بكدار والتزاماتها. ويقدم المدقق الخارجي تقريره الى مجلس المحافظين خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

مرة اخرى، لا تشير ديوان الرقابة المالية والادارية الى مستوى احترام هذه المبادئ عمليا.

٢. الشفافية:

من خلال فحص مؤشرات الشفافية في عمل المؤسسة، فانه يتضح ما يلي:

أ. سياسة النشر والإفصاح

بالاطلاع على بعض مؤشرات النشر والإفصاح لدى مؤسسة بكدار، يلاحظ أن المؤسسة تقوم بإعداد تقرير سنوي توضح فيه النشاطات التي تقوم بها، ويتم رفع هذا التقرير لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وترسل نسخ منه للمؤسسات المعنية ويجري نشره للجمهور.

إضافة لذلك يوجد لدى بكدار موقع الكتروني باللغة الانجليزية [٣٥] تنشر من خلاله مجموعة من المعلومات المتعلقة ب: أهداف المؤسسة، هيكليتها، إجراءاتها المالية والإدارية، المشاريع المنجزة، المشاريع قيد التنفيذ، التقارير السنوية، الدراسات والمنشورات الصادرة عنها، وغير ذلك من المعلومات.

ب. المشاريع الممولة خارجيا

أوضح دليل اللوائح الداخلية والتنظيم الإداري الصادر عن المؤسسة الآليات التي يتم بموجبها توثيق القيود المالية والتسويات الحسابية البنكية المتعلقة بالمشاريع الممولة من جهات خارجية وكيفية التدقيق على تلك المشاريع،

٣٥. الموقع الالكتروني لمؤسسة بكدار www.pecdar.ps

من ذلك أن بكدار تحتفظ بحسابات بنكية منفصلة لكل مانح ويتم الصرف من هذه الحسابات وفق اتفاقيات التمويل الموقعة، وتقوم بكدار بإصدار تقرير مالي كل ستة أشهر عن جميع صناديق المانحين أو وفق ما تتطلبه اتفاقيات التمويل. كما انه بالإضافة الى التدقيق الداخلي والخارجي الذي تجريه بكدار على المشاريع التي تنفذها، فان من حق كل ممول إجراء التدقيق على المشاريع الممولة من قبله، ويبقى ان بكدار تتقاضى ما نسبته بين ٤٪-٦٪ بدل ادارة لهذه المشاريع الممولة ويتم اقتطاع هذه المبالغ وتوضع تحت تصرف ومسؤولية المدير وغير واضح من هي الجهة التي تراقب عن كيفية صرف هذه المبالغ.

ج. موازنة بكدار

تقوم الدائرة المالية في نهاية شهر تشرين الأول من كل عام بإعداد مسودة الموازنة للعام القادم، وتحتوي الميزانية على المصاريف المتوقعة بموجب اتفاقيات التنفيذ ، ويرفق بالموازنة برنامج نقدي يظهر بصورة فصلية تقدير سير الأموال للسنة المالية القادمة وذلك حسب اتفقا بكدار مع المؤسسات الممولة.

ترفع الموازنة من قبل الدائرة المالية الى المدير العام والذي بدوره يرفعها الى مجلس المحافظين في المؤسسة للمصادقة عليها. وتقوم الدائرة المالية في المؤسسة بتقديم تقارير شهرية الى مدير عام بكدار توضح فيها المقارنة بين المصاريف القائمة والمقررة في الميزانية كما تظهر كذلك التغيرات موضحة بذلك المصاريف الزائدة وأسبابها، كما تصدر الدائرة كذلك تقارير فصلية للمدير العام حول البرامج والمشاريع الممولة في الميزانية.[٣٦]

هذا ما يرد في الدليل المكتوب ولا يوجد اية تقارير رقابية تؤكد ان هذه الاجراءات يتم الالتزام بها فمثلا موضوع مجلس المحافظين غير موثق لحصول اية اجتماعات له منذ سنوات طويلة.

د. سياسة العطاءات والمشتريات

بداية يمكن القول أن مؤسسة بكدار لا تقوم بتطبيق قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ وقانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ وذلك في المشتريات والعطاءات التي تقوم بطرحها، وإنما يوجد لديها آلية خاصة للمشتريات والعطاءات التشغيلية

٣٦. ليل اللوائح الداخلية والتنظيم الإداري لمؤسسة بكدار ، ص ٣٢-٣٣

منصوص عليها في النظام المالي والإداري للمؤسسة، وهي متطابقة (كما تدعي) مع نظم المشتريات والعطاءات المعمول بها لدى دائرة المشتريات واللوازم في وزارة المالية،[٣٧] أما فيما يخص عملية المشتريات والعطاءات للمشاريع، وحيث أن بكدار تقوم بتنفيذ مشاريع ممولة مع جهات مانحة مختلفة، فان كل جهة تمويل تشترط ضمن الاتفاقية معها آلية محددة تحكم عملية طرح العطاءات والمشتريات، وحيث لا تشترط جهات التمويل ذلك، فان بكدار تقوم بطرح العطاءات وذلك حسب الآلية والشروط العامة والخاصة المحددة في عقد المقاولة الموحد (فيديك) والمتعارف عليه عالميا.[٣٨] حيث يوجد لدى مؤسسة بكدار دليل مكتوب ومنشور يتكون من جزئين حول الشروط العامة والخاصة للمقاولات والمشاريع الإنشائية، ويمكن لأي مقاول يرغب في التعاقد مع بكدار الحصول على هذا الدليل والاطلاع على ما ورد فيه، ان قانون الموازنة العامة الفلسطيني يشترط الالتزام بأحكام قانون المشتريات (العطاءات واللوازم) للمؤسسات العامة التي تتلقى من الخزينة تمويلا لهذه المشاريع.

وقد خصص دليل الشروط العامة في المادة (٧٦) منه للحديث عن الرشوة وذلك بالنص على أن ممارسة المقاول أو أي من مقاوليه الفرعيين أو أي من مستخدميهم للرشوة بأي شكل من أشكالها لأي من صاحب العمل (بكدار) أو المهندس أو الجهاز التابع له، يكون سببا كافيا لإلغاء العقد أو كافة العقود التي يرتبط بها المقاول بصاحب العمل وذلك بالإضافة الى كافة أشكال المسؤولية القانونية الناجمة عن ذلك. ويعتبر في حكم الرشوة أي عمولة أو هدية تمنح لأي من صاحب العمل أو المهندس أو مستخدميه بقصد الحصول على أي تعديل أو تبديل في الأشغال أو على مستوى المصنعية أو للحصول على انتفاع شخصي. ولصاحب العمل الحق في استيفاء أي تعويض يستحق له عن أي خسارة تنجم عن إلغاء العقد لهذا السبب ويمكنه خصم ذلك من أي مبلغ يستحق للمقاول بذمته أو من كفالاته.

ولدى فحص مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة الواردة في هذه الأدلة نظريا (وهي كما نلاحظ من غير المؤكد انه يجري الالتزام بها لان المؤسسة رفضت السماح للباحث باجراء مقابلات مع المسؤولين او العاملين فيها واكتفت بارسال الوثائق الاساسية التي يجب الالتزام باحكامها، وعليه فان المراجعة تمت فقط لما هو مكتوب في الادلة):

- يتم نشر العطاءات المطروحة من خلال الصحف المحلية الواسعة الانتشار، بحيث يتضمن الإعلان اسم ومواصفات المشروع المنوي تنفيذه، الجهة الممولة للمشروع، الجهة المستفيدة من المشروع، تصنيف المقاول المتقدم للمشروع، مكان وزمان استلام وثائق العطاء، رسوم الاستلام، الكفالة اللازمة للعطاء وغير ذلك من المعلومات التفصيلية.
- يتم تقديم كل عرض في ظرف مغلق ومختوم موضحا عليه من الخارج رقم العطاء ومقدمه، ويودع في صندوق العطاءات المخصص لذلك.
- تفتح كافة العروض في جلسة علنية بحضور من يرغب من المناقصين، إلا إذا نص على إتباع أسلوب آخر في الشروط الخاصة.
- يتم تقييم وإحالة العطاءات المقدمة من قبل لجنة العطاءات المشكلة لهذه الغاية في بكدار، ويكون للجنة الحق في اختيار العرض الذي تراه مناسبا وإحالة العطاء دون التقيد بأقل الأسعار، كما يحق للجنة رفض أي عرض دون بيان الأسباب دون أن يحق لأي مناقص لم يفز بالطاء مطالبة بكدار بالتعويض.
- تقوم المؤسسة خلال (١٠) أيام من تسلمها تقرير المهندس بتشكيل لجنة استلام وإبلاغ المقاول بموعد معاينة الأشغال، وتتم المعاينة بحضور المقاول أو من يمثله وينظم بذلك محضرا يوقع عليه أعضاء اللجنة والمقاول، ويتم تسليم المقاول بعد ذلك شهادة التسليم الأولي مرفقا بها النواقص والإصلاحات المطلوبة. وفي حال عدم قيام المقاول بتسليم الإصلاحات المطلوبة ، يحق للمؤسسة أن تعهد لشخص آخر بتنفيذ المطلوب وحسم ذلك من مستحقات المقاول.

لكن يلاحظ من ناحية أخرى أن هذه الأدلة لم تتضمن أي تعليمات أو إجراءات بخصوص تضارب المصالح سواءا فيما يتعلق بلجنة تقييم العطاءات والبت فيها، أو باللجنة التي يتم تشكيلها لاستلام مخرجات العطاء، الأمر الذي

٣٧. تم الحصول على هذه المعلومات من خلال مراسلة كتابية موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

٣٨. تم الحصول على هذه المعلومات من خلال مراسلة كتابية موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

يقتضي معه إضافة قواعد وإجراءات بخصوص ذلك للحيلولة دون وقوع أعمال فساد.

من ناحية أخرى، فقد نظم دليل الإجراءات المالية المعمول به لدى مؤسسة بكدار الإجراءات المتبعة في عملية الشراء، حيث تقسم المشتريات من ناحية الإجراءات المتبعة في عملية الشراء الى نوعين هما:

أ. المشتريات المباشرة: وهذا النوع من المشتريات يتم فيه الاتصال مع المورد وطلب المواد مباشرة دون طرح عطاءات، حيث يلجأ لهذه الطريقة في بعض الحالات منها:

١. أن تكون المواد المراد شرائها أو توريدها غير موجودة إلا لدى الوكيل فقط.
٢. أن تكون مشتريات نثرية وقليلة القيمة لا تستوجب طلب عروض أسعار. وهي عبارة عن تلك المشتريات التي تقل قيمتها عن ألف دولار للطلبية الواحدة.

ب. المشتريات الغير مباشرة (عطاءات): إذا كانت قيمة المشتريات تزيد عن ألف دولار، فانه يتم طلب عروض أسعار من عدة موردين، وذلك بإتباع الخطوات التالية:

١. تحديد الشركات الموردة للمواد المطلوبة بكفاءة عالية شريطة أن لا يقل عددها عن ثلاث شركات .
٢. يتم إرسال فاكس الى الشركات الموردة محددا فيه المواصفات المطلوبة، ويمنع منعا باتا طلب عروض أسعار بالهاتف.
٣. ترسل عروض الشركات برسائل مغلقة وليس بالفاكس وذلك خوفا من فقدان شرط السرية لسهولة الاطلاع على رسائل الفاكس ومن ثم تسريب المعلومات الى موردين آخرين، مع ضرورة تأكد لجنة العطاءات في المؤسسة بان العروض مغلقة بحيث يتم إهمال أي عرض مفتوح.
٤. يتم تشكيل لجنة للبت في العروض وذلك بناء على توصية مشرف الشؤون المالية والإدارية وقرار المدير العام وذلك بعضوية ثلاثة أشخاص يمثلون الدائرة المالية والدائرة التي طلبت المواد ودائرة المشتريات، مع مراعاة أن يكون أعضاء اللجنة من مستويات وظيفية متقدمة.
٥. يتم تنظيم محضر مكتوب بإجراءات فتح العروض ويوقع عليه أعضاء اللجنة، وتعطى العروض الى ممثل الدائرة الطالبة ليقوم بتحليل العروض حسب المواصفات المطلوبة.
٦. يضع مدير الدائرة الطالبة توصياته للشراء من مورد معين مع بيان الأسباب التي أدت الى هذه التوصية. ويتم رفع التوصية الى مشرف الشؤون المالية والإدارية إذا كانت الطلبية عادية أو الى المدير العام إذا كانت الطلبية بمبلغ مالي كبير. ومن ثم ترسل التوصية بعد ذلك الى إدارة المشتريات لتحضير أمر الشراء وتنفيذه.

٣. المساءلة:

من خلال فحص مؤشرات المساءلة في عمل المؤسسة، فانه يتضح ما يلي:

أ. شكاوى الجمهور:

لا بد من الإشارة ابتداء الى أن بكدار لا تطبق نظام الشكاوى الصادر عن مجلس الوزراء والمعمول به في الوزارات والمؤسسات العامة ، وإنما يتم التعامل مع الشكاوى بشكل مختلف، وذلك كما اشار رد مؤسسة بكدار والموقع من السيد محمد ابو عوض المستشار (القائم بأعمال مدير عام المؤسسة) حيث تقدم الشكاوى مباشرة الى رئيس المؤسسة والذي يتعامل معها بشكل مباشر بالتعاون مع الدوائر المعنية، بحيث يتم تشكيل لجان استقصاء واستجواب إذا تطلب الأمر ذلك، ويتم رفع التقارير لرئيس المؤسسة الذي يعطي بدوره تعليماته بالإجراءات اللازمة استنادا الى تقرير اللجنة.[٣٩]

أما في قطاع غزة، فلا يوجد كذلك أي آلية منظمة لاستقبال شكاوى الجمهور وذلك لكون بكدار هي جهة وسيطة بين الممول والجهة المنفذة، ويجري حل أي إشكالية قد تحدث مباشرة مع الجهة المالكة للمشروع.

لكن يتضح من هيكلية بكدار، أن دائرة العلاقات العامة والإعلام يتفرع عنها قسم للشكاوى ومراجعات الجمهور، حيث يختص هذا القسم ب : استقبال المراجعين والتحقق من سبب الزيارة إن كانت شكوى أو مراجعة أو استفسار، دراسة الشكوى بعد استلامها مكتوبة من المشتكي، إعداد نموذج تقديم الشكوى الذي يشتمل على جميع البيانات

٣٩. تم الحصول على هذه المعلومات من خلال مراسلة كتابية موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

المتعلقة بالمشتكي وموضوع الشكوى، الرد على استفسارات المواطنين وتساؤلاتهم.

ويتفـرع عن هذا القسم شعبة لمتابعـة ومعالجة الشكاوى، حيـث ينـاط بالشعبـة العمل علـى معالجة الشكـوى وفق معايـير الإنصـاف والاستقلاليـة والموضوعيـة والفاعلية والشفافيـة والتسبب وذلك بالاتصال المباشر مع الإدارات والدوائر والأقسـام صاحبة العلاقة، إضافة الى الاتصال مع الجهات المختصـة وبحث موضوع الشكوى والعمل على التوصل الى حلول لهذه المشاكل.

كذلـك يتفرع عن هذا القسـم أيضا شعبـة الاستعلامات والمراجعـات والتي تتمثل مهامهـا في تسهيل الاتصال بين المجلس والمؤسسات الوطنية المختلفـة، إضافة الى توجيه التعليمـات لمسـؤول الاستعلامـات وفقـا للنظـام الإداري المعمول به.[٤٠]

ولم يتسنـى للباحث فحص مـدى الالتزام والعمل بموجب الهيكليـة التـي ينصـ عليهـا النظـام الاساسـي وكذلك بخصوص موضوع الاجراءات الخاصة بالعمل.

ب. التقارير:

تصدر بكدار مجموعة من التقارير تتمثل في:[٤١]

١. تقارير ماليـة وفنية دورية إما ربعية أو شهرية وتقدم هذه التقاريـر للجهات المانحة حسب ما هو محدد في اتفاقيات التمويل.
٢. تقريـر النشـاط السنـوي Activity Report ويرفـع هـذا التقريـر لرئيـس السلطـة الوطنيـة الفلسطينية ويوزع للمؤسسات والعموم.
٣. التقارير المالية والميزانيات السنوية المدققة والمعتمدة من شـركات التدقيق الخارجي ، وترفع هذه التقارير كذلك لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
٤. تقارير حسب الطلب.
٥. تقارير التدقيق الداخلي.

---

٤٠. الهيكل التنظيمي للمجلس الاقتصـادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار)، ص ٢٩.

٤١. تم الحصـول على هـذه المعلومات من خلال مراسلة كتابيـة موجهة من مؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.

النتائج:

من خلال ما تم استعراضه في متن التقرير يمكن استخلاص النتائج التالية:

- التبعية والرقابة: ما بين التبعية الشكلية ل م. ت. ف، والتبعية غير المتابعة من السلطة الوطنية بكدار مؤسسة عامة تدير مشاريع بعدة ملايين من الدولارات ويتم تغطية معظم مصاريفها الجارية بما فيها رواتب معظم موظفيها من الخزينة العامة دون رقابة او مساءلة فعالة، غموض تبعية مؤسسة بكدار من الناحية العملية، فهي وان كانت نظريا تتبع لمنظمة التحرير الفلسطينية ، إلا أن الواقع العملي يشير الى تأرجح التبعية بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (شكلية في الحالتين)، تعتبر مؤسسة بكدار من المراكز المالية التي ظهرت في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في العديد من السنوات (خط منقطع مع الاشغال العامة). وبالتيجة فان غياب المرجعية ادى الى ضياع المساءلة.[٤٢]
- يعمل في مؤسسة بكدار قسمين من الموظفين، قسم يحمل صفة الموظف العام وينطبق بالتالي عليه قانون الخدمة المدنية، والقسم الآخر يحمل صفة العامل وينطبق عليه قانون العمل. وهذا يفتح مجال واسع للتمييز أو فرص لزيادة الرواتب من خلال إضافتها على حسابات المشاريع.[٤٣] ويتولى فيها مسؤوليات واسعة (قائم بأعمال المدير العام) السيد محمد عوض وتعيينه مستشار بعد ان وصل سن التقاعد وكذلك يشغل منصب مدير تنفيذي في البنك الاسلامي.
- تعتبر مؤسسة بكدار من المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس التشريعي بالرغم من قلة الأعمال الرقابية التي مارسها المجلس تجاه المؤسسة، الأمر الذي أدى الى إضعاف منظومة الرقابة على أعمالها
- غياب رقابة ديوان الرقابة المالية على مؤسسة بكدار على الرغم من امتلاك الديوان الصلاحية القانونية اللازمة لذلك بموجب القانون الناظم له.
- لا يوجد لدى مؤسسة بكدار مدونة سلوك خاصة بموظفيها.
- لا تطبق مؤسسة بكدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامة المعمول بهما في مؤسسات السلطة الوطنية على المشتريات والعطاءات الخاصة بها، وتقول ان لدى المؤسسة أنظمة خاصة بها في هذا المجال.
- خلت الأنظمة والإجراءات المتعلقة بالعطاءات والمشتريات في مؤسسة بكدار من أية قواعد خاصة تمنع تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء اللجان الخاصة بالعطاءات والمشتريات.
- على الرغم من وجود نظام للشكاوى في مجلس الوزراء، وهو نظام مطبق ومعمول به في الوزارات والمؤسسات العامة، إلا انه يلاحظ أن مؤسسة بكدار لا تطبق هذا النظام لديها.

---

٤٢. تجدر الاشارة الى انه كانت هناك محاولة في عام ٢٠٠٦ الى اتباع بكدار الى السلطة ولكن بسبب الانقسام السياسي فقد ابقيت تابعة لمؤسسة الرئاسة.

٤٣. علما ان بكدار تنفي حصول أي من موظفيها المدرجين على ديوان الموظفين العام على أي تكملة راتب على حد قولها. رسالة موجهة من بكدار لمؤسسة امان حول ملاحظاتها على التقرير.

التوصيات:

- تحديد تبعية مؤسسة بكدار بشكل واضح لا لبس ولا غموض فيه باعتبارها إحدى مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك تفاديا لازدواجية التبعية القائمة لها في الوقت الحاضر، مع تحديد مرجعيتها المباشرة مع وزارة الأشغال العامة، خاصة وأن مجلس ادارة بكدار لم يجتمع منذ سنوات عديدة ومن الظلم تحميل هذه المسؤولية على عاتق السيد الرئيس.
- على الرغم من قيام بكدار برفع تقاريرها السنوية الى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باعتباره رئيس م.ت.ف الا ان المنظمة لا تقوم باية مهام واضحة ازاء عمل مؤسسة بكدار وكذلك فان دور مؤسسة الرئاسة يقتصر على الدور المراسيمي، وغير مؤكد انه يقوم بمراجعة وفحص هذه التقارير والمساءلة عما يرد فيها من مواضيع وأعمال.
- على الرغم من عدم فاعلية المجلس التشريعي في الوقت الحاضر، إلا انه ينبغي التأكيد على ضرورة تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة للمجلس على الأعمال والنشاطات التي تقوم بها مؤسسة بكدار وذلك حال تفعيله.
- التأكيد على ضرورة خضوع مؤسسة بكدار لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وذلك باعتبارها إحدى المؤسسات العامة التي تدير شأنا عام وتتلقى مخصصات من الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحويل كافة الإيرادات والمنح والمساعدات التي تحصل عليها مؤسسة بكدار الى صندوق موحد يتم إنشاؤه لهذا الغرض،[٤٤] بحيث يتم الصرف على كافة المشاريع التي تنفذها المؤسسة من خلال هذا الصندوق وذلك وفق خطة التنمية المعمول بها وبالتنسيق مع وزارة الأشغال العامة وكافة الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة ، مع خضوع هذا الصندوق لكافة أعمال الرقابة والتدقيق المعمول بها في السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ضرورة التزام المؤسسة بتطبيق قانون العطاءات للأشغال الحكومية وقانون اللوازم العامة على كافة العطاءات والمشتريات التي تحصل عليها المؤسسة.
- ضرورة تطبيق المؤسسة لنظام الشكاوى المعمول به في الأمانة العامة لمجلس الوزراء وباقي الوزارات والمؤسسات العامة وذلك باعتبارها مؤسسة عامة ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسات العامة من قواعد وأحكام.
- وضع نظام أو إجراءات للحد من تضارب المصالح لكافة الموظفين العاملين في المؤسسة وخاصة لأعضاء لجان العطاءات والمشتريات وأعضاء لجان التوظيف.
- ضرورة اعادة النظر بارتباط المعهد الوطني للادارة والمعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات وصندوق المرأة مع بكدار اذ لا مبرر اصلا لهذا الارتباط القسري ونقترح ان ينقل المعهد الوطني للادارة الى ديوان الموظفين، والمعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات الى وزارة الاتصالات و تكنولوجيا المعلومات او الى مستشار الرئيس لشؤون تكنولوجيا المعلومات، وصندوق المرأة الى وزارة شؤون المرأة او الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية.

٤٤. علما ان بكدار تقول انه لا يوجد لها سلطة على الزام المانح بتوجه الدفع الى جهة معينة بل ان المانح هو الذي يقرر وحده الجهة التي سيحول الاموال لها.

المراجع

١. الكتب

- د. على خطـار شطنـاوي، نظرية المؤسسـات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنيـة الهاشمية عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٩٩.
- نظام النزاهة الوطني الصادر عن الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، أمان لعام ٢٠٠٩.
- تقريـر حـول الإدارة العامـة لمؤسسـات الدولـة غير الوزاريـة في فلسطـين ، الائتـلاف من اجـل النزاهة والمساءلة – أمان ، ٢٠٠٧.

٢. القوانين

- قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.
- قانون العطاءات للأشغـال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩.
- قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.
- قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥.
- قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٣. الأنظمة والأدلة

- النظام الأساسـي للمجلس الاقتصـادي الفلسطيني للتنمية والاعمار، بكدار.١٩٩٣.
- دليـل اللوائـح الداخليـة والتنظيـم الإداري لمؤسسة بكدار.
- دليل الإجراءات المالية لمؤسسة بكدار.
- أدلة شروط المقـاولات للمشاريع الإنشائية، الجزئين الأول والثاني، الصادرة عن مؤسسة بكدار.
- الهيكل التنظيمـي للمجلس الاقتصـادي الفلسطيني للتنمية والاعمار، بكدار.

٤. التقارير

- التقرير السنوي للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، أمان لعام ٢٠١١.
- التقريـر السنـوي للائتـلاف مـن اجـل النزاهـة والمساءلة، أمان لعام ٢٠١٠.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ٢٠١١.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٧.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ٢٠٠١.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ٢٠٠٠/١٩٩٩.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ١٩٩٨.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ١٩٩٧.
- التقريـر السنـوي الصادر عـن مؤسسة بكـدار لعام ١٩٩٦.

٥. المقابلات

- مـن مقابلة مـع د. هشام شكـوكاني، الوكيل المساعد للشـؤون الفنيـة في مؤسسـة بكـدار، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ ٢٠١٢/٧/٣.
- مقابلـة مع السيـد عفيف سعيـد- وكيـل مساعد في وزارة الأشغـال العامـة لشـؤون المحافظـات بتاريـخ ٢٠١٢/٨/١.
- مقابلة مع د. عصـام عقل رئيس الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية بتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٩

- مقابلة تلفونية مع السيد محمد أبو رحمة، مستشار قانوني في هيئة التقاعد العام بتاريخ ٢٠١٢/٨/٥
- مقابلة مع السيدة فداء الكايد، رئيسة قسم التعيينات في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٢.
- مقابلة مع السيد جمال أبو شنب، مدير عام الإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٢
- مقابلة تلفونية مع السيدة عنان جبعيتي، مستشارة قانونية في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١.

٦. المراسلات

- مراسلة موجهة من د. محمد اشتية – رئيس المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار-بكدار الى مؤسسة أمان وذلك بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.
- مراسلة موجهة من السيد محمد أبو عوض- القائم بأعمال المدير العام لمؤسسة بكدار الى مؤسسة أمان بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٢.
- الرسالة الموجهة من بكدار لمؤسسة امان حول ملاحظاتها على التقرير.

٧. الموازنات

- الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠٠١.
- الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠٠٣.
- الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠١٠.
- الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠١١.

٨. المواقع الالكترونية

- الموقع الالكتروني لمؤسسة بكدار www.pecdar.ps
- الموقع الالكتروني للمعهد الوطني للإدارة www.nia.ps
- الموقع الالكتروني للمعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات www.ni-it.ps

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

اعداد الباحث عبد الرحيم طه
إشراف الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

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