

AMAN  
Transparency Palestine



# الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

تقرير حول

النزاهة والشفافية والمساءلة

في أعمال شركات الاتصالات الفلسطينية

شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة Ooredoo فلسطين نموذجاً

2019



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل  
للباحث الأستاذ جهاد حرب لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره  
للتقرير.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)  
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019.  
بيئة النزاهة في أعمال شركات الاتصالات في فلسطين. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا  
يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

تم إعداد هذا التقرير كتحديث وتطوير عن تقرير حول النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العامة-  
شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً، أعده ائتلاف أمان في عام 2011، وجرى تحديثه  
وتطويره في نسخته الحالية حول النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال شركة الاتصالات الفلسطينية- شركة الاتصالات  
الفلسطينية وشركة أوريدو الفلسطينية نموذجاً في عام 2019

## محتويات التقرير

### مقدمة

سياسة السلطة الفلسطينية بإشراك القطاع الخاص في إدارة الشأن العام.  
أولاً: السياسة الحكومية لإشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة  
ثانياً: الإطار التشريعي الناظم للامتياز في فلسطين

مؤسسات الرقابة الخارجية على الشركات التي تدير مرافقاً عاماً

النزاهة والشفافية والمساءلة في شركات الاتصالات العاملة في فلسطين  
أولاً: شركة الاتصالات الفلسطينية  
ثانياً: شركة Ooredoo فلسطين (الوطنية موبايل سابقاً)

الاستنتاجات

التوصيات

## مقدمة

يتزايد دور قطاع الاتصالات في عملية التنمية، وهو ما انعكس على الوزن الذي أفرد لهذا القطاع في الخطط الإنمائية في العديد من هذه البلدان. كما أن عملية منح القطاع الخاص ترخيصاً أو امتيازاً لإدارة مرفقاً عاماً تحتاج إلى توافر شروط أساسية منها شروط عامة كضرورة توفير بيئة قانونية لعملية منح الامتيازات، وسياسة واضحة ومعتمدة وفق الأصول في هذا المجال، وضمان قيام منافسة حرة، وضمان رقابة الحكومة على أعمال هذه الشركات.

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

يستهدف هذا التقرير فحص بيئة عمل شركتين تديران مرفقاً عاماً هما: شركة الاتصالات الفلسطينية "PALTEL" وشركة Ooredoo فلسطين. من المهم التأكيد على أن التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الشركتين المستهدفتين، أو إجراء تحقيق حول قراراتهما ومشاريعهما، أو الرقابة عليهما ومتابعة نشاطاتهما. وإنما يهدف إلى فحص بيئة عمل شركات الاتصالات التي تدير مرفق الاتصالات الثابتة والمحمولة المستهدفة في هذا التقرير، وبشكل أساسي فحص مناعة وسلامة العناصر الأساسية اللازمة لقيام نظام نزاهة واضح يتم تأكيده في مدونات السلوك، ومبادئ شفافية وأنظمة إدارية ومالية شفافة، وصولاً إلى فحص أدوات الرقابة والمساءلة في هذه المؤسسات مما يشكل مناعة ذاتية محاصرة لفرص الفساد.

لما سبق، فإن الموضوع الرئيسي لهذا التقرير يتناول قضايا النزاهة والشفافية والمساءلة، كعناصر رئيسية للحكم الرشيد. وتم تحديد المؤشرات المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة بالاستناد على المؤشرات الواردة في "مدونة حوكمة الشركات في فلسطين" المعدة من قبل اللجنة الوطنية للحكومة، ومدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" ومركز التجارة الفلسطيني "بال تريد".<sup>1</sup> تعتمد منهجية البحث على مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة المعمول بها في هاتين الشركتين، وما تصدره من قرارات ونشرات إعلامية، وما تنشره على مواقعها الإلكترونية. إضافة إلى عقد ورشة عمل لمناقشة التقرير قبل إعداد الصيغة النهائية.

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

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

تبنّت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ نشوءها في العام 1994، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السلعية والخدمية وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية واتباع سياسة الخصخصة في بعض القطاعات الحيوية.

### أولاً: السياسة الحكومية لإشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة

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

وفي هذا السياق منحت السلطة الفلسطينية عدداً من شركات القطاع الخاص إمتيازات لإدارة وتشغيل مرافق عامة خاصة في قطاعات الاتصالات الثابتة والمحمولة. وتكمن الإشكاليات فيما يتعلق باتفاقية منح الامتياز لشركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة في عدم وضوح الآلية التي تم بها اختيار هذه الشركات أو اتباع أسس سليمة تضمن المنافسة بين مؤسسات القطاع الخاص. كما أن عقد اتفاقيات غير مدروسة الحق أضراراً مالية مستمرة بالخزينة العامة.<sup>2</sup>

لكن، بدأت السلطة الفلسطينية بعد عام 2004 بانتهاج سياسة مغايرة فيما يتعلق بعملية منح الامتياز؛ حيث أعلنت في حالة منح امتياز المشغل الثاني للاتصالات المحمولة ضمن إطار تنافسي في العام 2005. وكذلك في عملية الرقابة والإشراف على الشركات التي تدير مرافقاً عاماً، فمن جهة تم تعزيز الإطار التشريعي الناظم لعمل مؤسسات الإشراف؛ حيث صدر خلال العام 2009 قانونين هما: قرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، وقرار بقانون بشأن قانون الكهرباء، اللذان يمنحان هيئات الإشراف صلاحيات رقابية على هذه القطاعات وينظمان العلاقة بين جهات الإشراف وشركات القطاع الخاص بالإضافة إلى النص على تعزيز سياسة المنافسة في هذه القطاعات. لكن نصوص القانونين لم توضح بشكل كاف العلاقة ما بين الوزارة والجسم المنظم؛ كهيئة تنظم قطاع الاتصالات/ ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء/

<sup>2</sup> بغض النظر عن أسس منح شركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة امتيازاً منفرداً "احتكار طبيعي" فإن السلطة الوطنية الفلسطينية التزمت بموجب الاتفاقية بتزويد الشركة بالوقود اللازم لتشغيل المحطة، وإذا تخلفت السلطة عن تزويد الكمية اللازمة من الوقود وترتّب على ذلك توقف العمل بالمحطة، فإن السلطة ملزمة بتسديد كامل الدفعات الشهرية عن كمية الكهرباء المتفق عليها سواء تم إنتاجها أو لم يتم. ويرتّب ذلك على السلطة مبلغاً شهرياً يصل إلى 2.2 مليون دولار في السنة التعاقدية الأولى أو ما قيمته 26.1 مليون دولار سنوياً. ولا يشمل هذا المبلغ ثمن الوقود ونقله وتخزينه وتوزيع الكهرباء وكمية الفقد في الكهرباء، حيث أن ذلك يقع على عاتق السلطة أيضاً. مما يثقل كاهل السلطة بأعباء مالية ضخمة. انظر إبراهيم أبو هنطش، عصام عابدين، الجوانب القانونية والاقتصادية حول: عقد امتياز شركة كهرباء فلسطين، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2004، ص ص 18-20.

وسلطة الطاقة. خاصة في عملية إنتاج السياسات والرقابة على القطاع بحيث تم الإبقاء على صلاحيات واسعة للوزارة، ومنح صلاحيات تنفيذية للجسم الجديد.

وقد تبنت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وثيقة السياسات الوطنية لقطاع الاتصالات التي تقوم على أساس التوسع في المنافسة بإفصاح المجال في المنافسة للشركات المزودة لخدمات الاتصالات على تنوعها ويتم التركيز في هذا المجال على تحسين نوعية الخدمات والوصول لجميع المناطق عبر خطة تطويرية لذلك. بالإضافة إلى الرقابة على جودة الخدمات وكذلك على أعمال الشركات المالية والإدارية.

### ثانياً: الإطار التشريعي الناظم للامتياز في فلسطين

يعتبر عقد الامتياز أحد الوسائل والأساليب التي تلجأ إليها الإدارة في إدارة وتسيير المرافق العامة وذلك بغية إشباع الحاجات العامة وصولاً إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة.<sup>3</sup> ويتضمن عقد الامتياز العقود الاتفاقية ما بين القطاع الخاص والعام التي تمنح شركة خاصة الحق من الحكومة في تزويد خدمة بشروط متفق عليها. في حين أن الموجودات تبقى ملكية للدولة، لكن القطاع الخاص يعد مسؤولاً عن إدارة المشروع وضمان بقاء الموجودات الفعلية وصيانتها.<sup>4</sup>

يعود منح القطاع الخاص الحق في تمويل المرافق العامة وإدارتها في فلسطين، وبخاصة المتعلقة بالبنية التحتية الخدماتية إلى العهد الانتدابي. واختلف الإطار التشريعي وطرق منح الامتيازات وفقاً لكل حقبة تاريخية وتعاقب السلطات؛ ففي العهد الانتدابي تم منح الامتيازات من خلال قوانين تصدر عن المندوب السامي. أما في الحقبة الأردنية في الضفة الغربية فإن منح الامتياز يتطلب مصادقة مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور الأردني التي تنص على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون". فيما خلا النظام الدستوري لعام 1962 المطبق في قطاع غزة من أي نصوص تنظم هذا الموضوع.<sup>5</sup>

أما في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية فقد وضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الإطار الدستوري لعقود الامتياز في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث نصت المادة 94 منه على أنه "يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة له". تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني قد وضع مشروع قانون، تمت الموافقة عليه بالمناقشة العامة في المجلس التشريعي بتاريخ 2005/11/22، ينظم القواعد والإجراءات المتعلقة بمنح الامتيازات، والأحكام المنظمة لها لكنه لم يصدر إلى اليوم.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، عمان 1993 ص 354-355. أوردتها عبد الرحيم طه، عقد امتياز المرافق العامة، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2001، ص 5-6.

<sup>4</sup> أنيس القاسم، فراس ملحم، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2005، ص 3.

<sup>5</sup> المصدر السابق، ص 9-10.

<sup>6</sup> ملحق رقم (1) التشريعات المباشرة وغير المباشرة المتعلقة بحقول الامتياز

وقد صدر قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (3) لسنة 1996 في الفترة الأولى لانشاء السلطة الفلسطينية بهدف تنظيم قطاع الاتصالات في فلسطين وأوضح اختصاصات وزارة البريد والاتصالات فيما يتعلق بشبكات الاتصالات، وإدارة الترددات، وترخيص شبكات الاتصالات تجديد الرخص وتعديلها وإلغاؤها، وأجهزة الاتصالات، وإنشاء وصيانة خطوط الهاتف وتجهيزات الاتصالات واستثمارها، ومراقبة المرخصين وحماية المستفيدين، والخدمات الأساسية المتعلقة بالاتصالات، الاستملاك، سلطة الضبط، والجرائم والعقوبات كما يستهدف قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996 تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب أهمها: منح الامتياز للاتصالات السلكية واللاسلكية، والتزامات صاحب حق الامتياز، والوصاية والرقابة على الامتياز، وانقضاء حق الامتياز وإسقاطه واسترداده، التراخيص، وحقوق "الارتفاق" ونظام الهاتف.

وفي العام 2009 صدر القرار بقانون رقم 19 لسنة 2009 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات الامر الذي فصل بين عمل الوزارة وعمل الهيئة المنظمة. فقد حدد القرار بقانون عديد الاختصاصات للهيئة وفقا لاحكام المادة الخامسة منها: 1. رسم كافة السياسات الخاصة بتنظيم قطاع الاتصالات. 2 تنظيم خدمات الاتصالات في مناطق السلطة الوطنية لضمان تقديم خدمات الاتصالات للمستخدمين بجودة عالية وأسعار تنافسية، وبما يحقق الأداء الأمثل لقطاع الاتصالات ولا يتعارض مع المصالح العادلة للشركات العاملة والمزودة لخدمات الاتصالات على اختلافها. 3. تضع الهيئة أسس تنظيم قطاع الاتصالات بما يتفق مع السياسة العامة المقررة من الوزارة لتقديم تلك الخدمات، وعلى النحو الذي تقضيه متطلبات التنمية الشاملة في مناطق السلطة الوطنية، وذلك بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية معتمدة من الوزارة. 4. حماية المصالح الوطنية العليا في المجالات التي تقع ضمن مسؤوليات تنظيم ورقابة الهيئة. 5. تحديد معايير جودة الخدمة التي يلتزم المرخص لهم بتقديمها لتحقيق حاجات المستخدمين. 7. تشجيع المنافسة والاستثمار في قطاع الاتصالات بالاعتماد على عوامل السوق وتنظيمه بصورة تكفل فاعليته في تقديم خدمات الاتصالات وتطويره وزيادة مساهمته في الاقتصاد الوطني الفلسطيني، والتأكد من أن التنظيم يتم بكفاءة وفاعلية، لمنع المنافسات غير المشروعة أو الحد منها أو إساءة استخدام أي شخص لوضعه المهيمن في السوق، واتخاذ الإجراءات اللازمة لهذه الغاية بالتنسيق مع الجهات المعنية.

فيما حددت المادة 6 من قانون رقم 15 لسنة 2009 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات اختصاصات وزارة الاتصالات باعداد السياسات كإعداد السياسة العامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في مناطق السلطة الوطنية والتنسيق مع المعنيين في هذين القطاعين حسب مقتضى الحال، وعرضها على مجلس الوزراء لإقرارها ووضع خطة إستراتيجية وطنية وفقا لهذه السياسة. وضع خطط تشجيع الاستثمار في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في مناطق السلطة الوطنية على أساس المنافسة لتقديمها في جو يكفل توفيرها للمستفيدين بصورة متطورة وبما يتماشى مع التطورات التقنية في هذا القطاع وبأسعار تنافسية. ومتابعة تنفيذ التزامات دولة فلسطين المترتبة على الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.

## مؤسسات الرقابة الخارجية على الشركات المساهمة العامة

بالإضافة إلى وزارة الاتصالات فإن شركات الاتصالات العاملة في فلسطين تخضع لرقابة مجموعة من المؤسسات الرقابية العامة التي تمنحها القوانين المختلفة النازمة لها صلاحيات رقابية وهي.

### • وزارة الاقتصاد الوطني (مراقب الشركات)

1. تتولى وزارة الاقتصاد الوطني وفقا لأحكام قانون الشركات رقم 12 لسنة 1964 عددا من المهام الرقابية منها؛  
1. مراقبة الشركات المساهمة: وفقا لأحكام المادة 213 يحق للوزير والمراقب مراقبة الشركات المساهمة في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ونظام الشركة، ويحق لهما في أي وقت تكليف مدقق حسابات الشركة أو انتداب مدقق حسابات آخر وعلى حساب الشركة القيام بتدقيق حساباتها وقيودها وسائر أعمالها .
2. صلاحية المراقب في الاطلاع على بيانات أي شركة: وفقا لأحكام المادة 215 يحق للمراقب أن يطلع بنفسه أو بواسطة من ينتدبهم من الموظفين لهذه الغاية على قيود ودفاتر ومستندات وأوراق أية شركة، وعلى مجلس الإدارة تقديم كافة التسهيلات الضرورية لذلك .
3. دعوة مجلس الإدارة للهيئة العامة للاجتماع: وفقا لأحكام المادة 216 من قانون الشركات (1) على مجلس إدارة الشركة أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع في المواعيد المحددة في نظام الشركة وفي هذا القانون. (2) وإذا لم يدع المجلس الهيئة العامة للاجتماع أو تأخر في ذلك يحق للمراقب بعد إخطار مجلس الإدارة وعدم الاستجابة لهذا الإخطار أن يدعو الهيئة العامة للاجتماع وينظم جدول الأعمال وتكون جميع تكاليف الدعوة على نفقة الشركة .
4. اطلاع المساهمين على المعلومات والوثائق المحفوظة لدى المراقب: وفقا لأحكام المادة 217 يحق لكل مساهم أن يطلع على المعلومات والوثائق المحفوظة لدى المراقب وأن يحصل على صورة مصدقة عن أي منها مقابل دفع الرسم المحدد في الأنظمة الصادرة بمقتضى هذا القانون.

### • هيئة سوق رأس المال

تتولى الهيئة، ووفقا لأحكام المادة 3 من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004، الإشراف على سوق الأوراق المالية بما يكفل سلامة التعامل. والتنظيم والرقابة والإشراف على نشاطات المؤسسات المالية غير المصرفية بما فيها تداول الأوراق المالية والخدمات المالية غير المصرفية. وتنظيم الإفصاح عن أية بيانات أو معلومات تخص القطاع المالي غير المصرفي.

يشير موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني إلى التزام شركتي الاتصالات العاملة فسطين والمدرجتين في سوق فلسطين للأوراق المالية بالإفصاح لدى الهيئة حول القضايا الجوهرية والبيانات المالية وفقا لمتطلبات الادراج وتعليمات الإفصاح الصادرة عن الهيئة والسوق المالي.

### • ديوان الرقابة المالية والإدارية

وفقا لأحكام الفقرة 9 من المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 15 لسنة 2004 يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على أعمال المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام. وتشمل رقابة الديوان على أعمالها وفقا لأحكام المادة 3 من قانون الديوان الإجراءات ما يلي"1. ضمان سلامة النشاط



المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها. 2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد. 3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة. 4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية".

لم تشر التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام لغاية عام 2018 انه قام بعمليات رقابية لشركات القطاع الخاص التي تدير مرفقا عاما، على خلاف ما نص عليه قانون ديوان الرقابة المالية لسنة 2004.

#### • هيئة مكافحة الفساد

وفقا لأحكام الفقرة 8 من المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2010 وتعديلاته "يخضع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون الدولة او اي من مؤسساتها مساهما فيها لأعمال الهيئة. كما ينص البند (ح) من الفقرة الأولى للمادة 16 من القانون على وجوب تقديم رؤساء وأعضاء مجالس إدارة شركات المساهمة العامة التي تكون الدولة او اي من مؤسساتها مساهما فيها لإقرار الذمة المالية. وهو ما ينطبق على شركتي الاتصالات العاملة في فلسطين.

## النزاهة والشفافية والمساءلة في شركات الاتصالات العاملة في فلسطين

تقدم شركتان في دولة فلسطين، حصلتا على الامتياز، خدمة الاتصالات الثابتة والمحمولة هما: شركة الاتصالات الفلسطينية "PALTEL" وشركة Ooredoo فلسطين.

### أولاً: شركة الاتصالات الفلسطينية "PALTEL"<sup>7</sup>

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

وتتمثل أبرز غايات شركة الاتصالات، كما ورد في عقد تأسيسها، في إنشاء وإقامة وتشغيل محطات الاتصالات وشبكات الهاتف، تقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، فتح فروع للتنفيذ والإدارة والإشراف والمتابعة مع الجمهور والسلطات المختلفة، وبيع أو تأجير خدمات الاتصالات مقابل رسوم وفقًا لما تقرره السلطة الفلسطينية. وقعت شركة الاتصالات اتفاقية الامتياز، التي أطلق عليها "اتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال مع السلطة الوطنية الفلسطينية" بتاريخ 25/11/1996 وقد شكلت تلك الاتفاقية الإطار المنظم للعلاقة بين شركة الاتصالات والسلطة الوطنية الفلسطينية. وتضمنت الاتفاقية المبادئ العامة والخطوط التنظيمية لحدود وأثار الامتياز الممنوح للشركة، وفيما يلي وصف مختصر لاتفاقية الامتياز المذكورة.

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

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

فيما وضعت اتفاقية الامتياز مجموعة من الالتزامات على شركة الاتصالات هي: (1) تقديم خدمة الاتصالات السلكية واللاسلكية. و(2) الالتزام بخطط الوزارة وتقديم التقارير اللازمة لها. و(3) إعداد خطة طوارئ للتعامل مع

<sup>7</sup> انظر موقع شركة الاتصالات الفلسطينية <http://www.paltel.ps> انظر كذلك، معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، سلسلة تقارير قانونية (35)، رام اله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2004، ص ص 54-62.

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

منحت الاتفاقية وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات مجموعة من الحقوق والواجبات منها: (1) تقاضي الرسوم عن منح الامتياز. و(2) الحق في تجديد الامتياز. و(3) الموافقة على جداول التعرفة (أجور الخدمة) وحق تعديلها. و(4) تقاضي كفالة جودة الخدمة في حال فشل الشركة في تأمين تكل الجودة. و(5) الحق في تغيير مقاييس جودة الخدمة بما يتماشى والمعايير الدولية خمس سنوات. و(6) الرقابة على شروط الرخصة. و(7) الحق في إنهاء الاتفاقية في حال الإخلال بشروط الرخصة (الامتياز).

#### قيم النزاهة في عمل الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما

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

يُعتبر تضارب المصالح من أهم المسائل التي تتناقض مع قيم النزاهة. وتضارب المصالح ينشأ عندما تتداخل أنشطة المسؤول أو الموظف الشخصية والاجتماعية أو المالية أو السياسية مع نشاطات الشركة، فإن ولاء وموضوعية المسؤول أو الموظف تجاه الشركة التي يعمل فيها لها الأولوية عند اتخاذ القرار. وأن تضارب المصالح الذي ينشأ يجب أن يحل بشكل واضح بتغليب مصلحة العمل.<sup>8</sup>

وفيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة، قد ينشأ تضارب المصالح من خلال العطاءات والمشتريات والتعاقد، وآليات اتخاذ القرارات المختلفة. ولا شك أن هذه المسائل تحتاج إلى فحص ومراجعة عملية وميدانية في ملفات ووثائق وقرارات الشركات المساهمة العامة. ولكن بما أن هذا التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الشركات والاتصالات باعتبارها شركات عامة، وإنما فحص نظام النزاهة في الشركات المستهدفة، فإننا نشير هنا إلى الملاحظات العامة عن مجمل الإجراءات المعمول بها في الشركات المساهمة العامة المستهدفة، ومدى توافقتها مع مؤشرات النزاهة.

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

<sup>8</sup> لمزيد من التفاصيل انظر أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ومركز التجارة الفلسطيني (بال توريد)، مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص. [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

النزاهة والمساءلة "أمان" ومركز التجارة الفلسطيني "بال تريد" التي أعلنت الشركات؛ أعضاء المجلس التنسيقي للقطاع الخاص التسع، بالإضافة إلى 18 شركة فلسطينية أخرى، تبنيتها للمدونة في احتفال الشفافية الذي نظّمته مؤسسة "أمان" بذكرى اليوم العالمي لمكافحة الفساد العام 2006<sup>9</sup>. ومن هذه المؤشرات:

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

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

يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب قيم النزاهة في أعمال شركة الاتصالات الفلسطينية.

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

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

##	الاسم	صفة العضوية
1.	صبيح المصري	
2.	غياث سختيان	ممثل شركة جي إم إس القابضة (GMS Holding)
3.	ليث منيب المصري	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"
4.	طلال ناصر الدين	ممثل شركة بيرزيت للأدوية
5.	شرحبيل الزعيم	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"
6.	سمير حليلة	ممثل شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"
7.	باسل عبد النبي	ممثل البنك العربي

<sup>9</sup> عدنان قباجة، مهذ حامد، إبراهيم الشقاقي، تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2008، ص 25.

8.	زاهي خوري	ممثل شركة المسيرة الدولية
9.	باسم عبد الحليم	ممثل شركة أسواق للمحافظ الاستثمارية (صندوق الاستثمار الفلسطيني)
10.	يزيد المفتي	ممثل شركة بنك القاهرة عمان
11.	عمار العكر	الشركة العربية للتمويل والتجارة /أسترا

ويفيد الجدول أعلاه إلى عدم وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين<sup>10</sup> وأنه لم يتم انتخاب أيًا من صغار المساهمين<sup>11</sup> في مجلس إدارة الشركة. كما يلزم عقد التأسيس والنظام الداخلي والسياسات الخاصة بالمجموعة على ألا يقل عدد أعضاء مجلس الإدارة عن خمسة أعضاء وألا يزيد عن احدى عشر عضوا وذلك لأسباب تتاسق عدد الأعضاء مع تركيبة رأس المال، ويلزم النظام الداخلي أيضا على أن يملك كل عضو ما لا يقل عن 30,000 سهم من أسهم الشركة (أي حوالي 0.23%) وفي حال انخفاض الملكية عن هذا العدد تسقط العضوية تلقائياً.<sup>12</sup>

2. نظام تجنب تضارب المصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: أشار التقرير السنوي للعام 2018 الى أن مجموعة الاتصالات الفلسطينية تحرص على أن يتم الإفصاح عن تداول المطلعين وملكية أقرباء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية من خلال إدارة علاقات المستثمرين وكذلك من خلال شركات الوساطة التي تدير عمليات التداول، التزاماً منها بقانون الإفصاح الساري.<sup>13</sup> لكن لم يشر التقرير السنوي أو الموقع الإلكتروني للشركة إلى وجود نظام مكتوب ومقر من قبل مجلس الإدارة يتضمن أو يضمن إفصاح رئيس وأعضاء مجلس الإدارة عن أي تعارض للمصالح، بما في ذلك إبرام صفقة مع طرف ذي علاقة، ويحدّد الإبلاغ مسبقاً عن أي مصلحة له تجاه أي جهة أخرى غير الشركة، وعن أي تغيير يطرأ على مثل هذه المصالح فور حدوثه.
3. المشاركة في مجالس إدارة شركة مشابهة أو منافسة: لا يشارك أعضاء مجلس إدارة شركة الاتصالات الفلسطينية في مجالس إدارة شركة أوريديو "Ooredoo" لكن شركة أسواق للمحافظ الاستثمارية (صندوق الاستثمار الفلسطيني) لها ممثلين مختلفين في كلا الشركتين. كما أن أعضاء مجلس الإدارة هم أعضاء مجالس إدارة لشركات مختلفة منها حليفة أو مساهمة في شركة الاتصالات الفلسطينية ومنهم موظفون في شركات مساهمة في الشركة. وأشار التقرير السنوي الى أن بعض المدراء التنفيذيين في شركة الاتصالات هم أعضاء في مجالس إدارة في شركات مساهمة فيها شركة الاتصالات الفلسطينية.

<sup>10</sup> انظر مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، فقرة 25، ص 22. "بحيث أن يكون من بين أعضاء المجلس عضوان مستقلان ويقصد بالعضو المستقل عضو مجلس الإدارة الذي لا تربطه بالشركة أي علاقة أخرى غير عضويته في مجلس الإدارة. الأمر الذي يجعل حكمه على الأمور لا يتأثر بأي اعتبارات أو أمور خارجية".

<sup>11</sup> انظر مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، فقرة 20، ص 20. "يجوز لعدد من صغار المساهمين يحملون 10 % من أسهم الشركة أن ينتخبوا ممثلاً لهم في مجلس الإدارة، شريطة أن يقدموا مرشحين عدة لهذا المركز".

<sup>12</sup> التقرير السنوي 2018 لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 60.

<sup>13</sup> المصدر السابق. ص 58.

#### المراكز القيادية التي يشغلها حالياً أعضاء الإدارة التنفيذية لدى أية شركة أخرى مدرجة في بورصة فلسطين<sup>14</sup>

اسم عضو الإدارة التنفيذية	المنصب الإداري	مكان العمل	أسماء الشركة المدرجة
عمار العكر	الرئيس التنفيذي	مجموعة الاتصالات الفلسطينية	شركة الاتصالات الفلسطينية (PALTEL) شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (PADICO) شركة فلسطين للاستثمار العقاري (PRICO)
سلامة خليل	رئيس الإدارة المالية	مجموعة الاتصالات الفلسطينية	شركة البنك الوطني (TNB)
معن ملح	المدير العام	شركة الاتصالات الفلسطينية(بالتل)	شركة المطاحن الذهبية (GMC)
عبد المجيد ملح	المدير العام	شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية (جوال)	شركة فلسطين للاستثمار الصناعي (PIIC)

4. تخصيص قسم في التقرير السنوي لتحديد نفقات أعضاء مجلس الإدارة: عرض التقرير السنوي الأخير (التقرير السنوي 2018) بلغت رواتب ومنافع الإدارة العليا للعام 2018 ما مجموعه 1.85 مليون دينار أردني كمنافع قصيرة الأجل و 206 ألف دينار أردني كمنافع طويلة الأجل، هذا إلى جانب مبلغ 371 ألف ديناراً أردنياً كمنافع مجلس إدارة الشركة.<sup>15</sup> فيما لم يتطرق التقرير السنوي لعدد الأسهم التي يملكها كل عضو وزوجه وأولاده القصر.
5. وضع تعليمات خاصة بتداول المطلعين في الشركة: اكتفى مجلس الإدارة بالتعليمات الداخلية التي تصدر عن الرئيس التنفيذي للشركة المتعلقة بتداول المطلعين<sup>16</sup>، وكذلك التعليمات الصادرة عن السوق المالي المتعلقة بنظام الإفصاح، وكذلك القرار رقم 7 لسنة 2010 الصادر عن هيئة سوق رأس المال المتعلق بتداول المطلعين. وأشارت الشركة على موقعها أنها تسعى إلى الالتزام بمفهوم الحوكمة وتحويله من فكرة إلى مبدأ عملي بتطبيقها لمجموعة القواعد والإجراءات التي تنص عليها مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، إضافة إلى الأنظمة والتعليمات الصادرة عن كل من هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وبورصة فلسطين.<sup>17</sup>
6. نظام لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب مصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: لم يعلن مجلس الإدارة عن نظام يفرض على المدير العام والمسؤولون البارزين الإفصاح لمجلس الإدارة عن كل صفقة يكون لهم فيها أو لأي من أقاربهم من الدرجة الأولى منفعة شخصية قد تتعارض مع مصلحة الشركة. فيما اكتفى مجلس الإدارة بما أورده في التقرير السنوي للعام 2018 بالإعلان أنه "لا توجد أية عقود عمل مبرمة بين المجموعة وأعضاء مجلس الإدارة. أما بخصوص الإدارة التنفيذية، فإن عقود العمل الخاصة بالمدراء التنفيذيين غير محددة المدة، كما أنها لا تنص على أي إعفاء أو تحديد للمسؤولية، مع مراعاة أن الرئيس التنفيذي للمجموعة هو عضو مجلس إدارة حالي".<sup>18</sup>

<sup>14</sup> المصدر السابق. ص 59.

<sup>15</sup> المصدر السابق. ص 58.

<sup>16</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العام؛ شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً، 2011، ص 11.

<sup>17</sup> انظر:

[http://www.paltelgroup.ps/index.php?main=1&mid=1&mnu\\_chld=299&sub\\_chld=308&mnu\\_slf\\_id=299&lang=2#investor-relations](http://www.paltelgroup.ps/index.php?main=1&mid=1&mnu_chld=299&sub_chld=308&mnu_slf_id=299&lang=2#investor-relations)

<sup>18</sup> مصدر سابق-التقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 59.

7. الإفصاح عن أسماء المساهمين الذين يملكون 5% أو أكثر من أسهم الشركة: وفقا للتقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية لسنة 2018، فإنه لا يمتلك أيا من المساهمين في شركة الاتصالات الفلسطينية أكثر من 5% من أسهم الشركة فيما عدا كل من شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) التي تحوز على 30.63% من مجمل أسهم الشركة (أي 40,321,343 سهما). وتحوز شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني وشركاتها التابعة على 7.05% (أي 9,283,123 سهما)<sup>19</sup>
8. عرض الرسالة الإدارية التي يصدرها مدقق الحسابات: يعرض مجلس الإدارة تقرير مدقق الحسابات القانوني في التقرير السنوي المعروف على الجمعية العامة. كما أن مجلس الإدارة يضع التقرير على الموقع الإلكتروني في الدعوة الموجهة لاجتماع الجمعية العامة السنوي.
9. وجود مدونة السلوك المهني للشركة: لم يصدر عن مجلس إدارة شركة الاتصالات مدونة للسلوك الأخلاقي للموظفين. ويبدو أنها اكتفت بما ورد في نظام عمل موظفي الشركة المعتمد في العام 1996. وتتص على عدد من واجبات الموظف في الشركة بما فيها التصرف بمهنية مع زملائه ومع المشتركين، تقديم المقترحات المتعلقة بتطوير الشركة، والحرص على تنمية القدرات والكفاءة، والالتزام بعدم إفشاء الأسرار أو المعلومات التي تم الحصول عليها بحكم عمله في الشركة. كما تتوفر أدواتي رقابة على قواعد السلوك "التعامل" تمارسهما كل من إدارة التدقيق الداخلي وإدارة الجودة، حيث يتم تسجيل المكالمات التي ترد إلى مركز العناية بالزبائن وذلك بعد إبلاغ المتصلين بأن المكالمات مسجلة لغاية ضبط الجودة.
10. التوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص: قامت الشركة بالتوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص في احتفالية الشفافية عام 2006 مع مجموعة من الشركات المساهمة العامة.<sup>20</sup>

#### مبادئ الشفافية في أعمال الشركات المساهمة العامة المستهدفة

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

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

<sup>19</sup> المصدر السابق. ص 71.

<sup>20</sup> مصدر سابق الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان"، ص 12.

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

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

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

- يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب مبادئ الشفافية في أعمال شركة الاتصالات الفلسطينية.
1. وجود نظام داخلي معلن: يحدد النظام الداخلي للشركة الصلاحيات واختصاصات مجلس الإدارة والجمعية العامة ورأس مال الشركة. لكن شركة الاتصالات الفلسطينية لا تعرض النظام الداخلي على الموقع الإلكتروني للشركة وكذلك عقد التأسيس.

#### اتفاقية منح رخصة انشاء وادارة و تشغيل اتصالات الهاتف الثابت و الجوال\*

بتاريخ 15 تشرين الثاني 1996، قررت السلطة الوطنية الفلسطينية الموافقة على منح الشركة رخصة استعمال واستثمار وتشغيل كافة الموجودات والمعدات الخاصة بشبكة الاتصالات في مناطق السلطة الفلسطينية (الرخصة)، وتم توقيع اتفاقية منح رخصة انشاء وادارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال (الاتفاقية) بين الشركة والسلطة الفلسطينية. بموجب هذه الاتفاقية تتمتع الشركة بالصلاحيات التامة لانشاء وتركيب وتشغيل شبكة الهاتف الثابت والجوال. بما فيها من المقاسم وتمديدات للكوابل الارضية والفضائية وغيرها من معدات ذات العلاقة وباستخدام تلك الشبكة لتميرير الاتصالات ارسالا واستقبالا. وتستمر فترة سريان الرخصة لمدة عشرين عاما اعتبارا من 15 تشرين الثاني 1996 وهي قابلة للتجديد.

تدفع الشركة مبلغ 25 مليون دولار امريكي لمرة واحدة بالإضافة إلى رسوم سنوية بنسبة 7% من الإيرادات التشغيلية السنوية للشركة وذلك نظير انتقال ملكية خطوط الاتصالات الى الشركة وتمتعها بحق الانفراد بالحصول على الرخصة في فلسطين.

\* انظر التقرير السنوي الثاني لشركة الاتصالات الفلسطينية للعام 1998، ص 26.

#### 2. الصفحة الإلكترونية:<sup>21</sup>

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

3. عرض نص اتفاقية الامتياز: لا يعرض الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية عقد الامتياز، في حين تشير الدراسات السابقة أن نص الاتفاق كان منشورا على الموقع الإلكتروني للشركة<sup>22</sup> قبل الثامن من تموز 2005. ويتبع ذلك أن الشركة لم تعرض الملحق المالي لعقد الامتياز على موقع الشركة.

<sup>21</sup> الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية [www.paltel.ps](http://www.paltel.ps)

<sup>22</sup> أورد ذلك كل من معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، مصدر سابق، ص 55. وأنيس القاسم، فراس ملحم، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، مصدر سابق، ص 12.



فيما عرض التقرير السنوي لعام 1998، وفقا لما جاء في تقرير مدقق الحسابات الخارجي، الشق المالي للامتياز. وفي 2016/12/6 وقعت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ومجموعة الاتصالات الفلسطينية "بالتل"، اتفاقية تجديد ترخيص شركة الاتصالات لمدة 20 عاماً مقبلة مقابل 290 مليون دولار أمريكي لكن لم يتم نشر الاتفاقية وبنودها. ووفقا لمواقع الإخبارية الفلسطينية فقد تم الاتفاق على أن تقوم مجموعة الاتصالات بدفع نصف قيمة تجديد العقد أي مبلغ 145 مليون دولار عند توقيع الاتفاقية، في حين يتم دفع النصف المتبقي على أربع دفعات على مدار عامين، بحيث يكون الدفع كل 6 شهور.<sup>23</sup>

4. **اطلاع المساهمين على سجل المساهمين:** يجيز النظام الداخلي، انسجاماً مع أحكام الفقرة الثانية من المادة 48 لقانون الشركات لسنة 1964، أن يطلع المساهمين على سجل المساهمين، في مقر الشركة لكن لا يسلم نسخة عن السجل لأي من المساهمين.

5. **توفير الشركة المعلومات والبيانات العامة للمساهمين:** توفر الشركة البيانات والمعلومات على الموقع الإلكتروني بحيث تنشر قرارات مجلس الإدارة. والمعلومات الجوهرية في ركن علاقات المستثمر.<sup>24</sup> كما يوجد في الشركة دائرة علاقات المستثمرين التي تمد المستثمرين بالمعلومات حال طلبها. وخصصت الشركة رقم مجاني لاستفسارات المساهمين موجود على الموقع الإلكتروني للشركة.

في العام 2018 عقد مجلس الإدارة ست اجتماعات وفقاً للتقرير السنوي للعام 2018<sup>25</sup>، لكن الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات لم يعرض قرارات هذه الاجتماعات، وآخر قرارات عرضها الموقع الإلكتروني لاجتماعات العام 2017.<sup>26</sup>

6. دليل إجراءات تقديم الخدمات واضح ومعلن: أصدرت شركة الاتصالات دليلاً للخدمات وتم توزيعه في مراكز الخدمات التابعة لها. كما أنها تقوم بعرض مطبوع للخدمات المستحدثة والخدمات والإجراءات المتبعة في مراكز الخدمات. وكذلك تعرض الشركة خدماتها على الموقع الإلكتروني وتحدد الشروط المحددة لكل خدمة.<sup>27</sup>

7. إدراج أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية: أدرجت شركة الاتصالات الفلسطينية أسهمها في سوق فلسطيني للأوراق المالية منذ عام 1995. يرتب الإدراج في السوق المالي على الشركة التزامات إضافية خاصة في مجال الإفصاح بهدف منح المستثمرين القدرة على فحص الفرص الاستثمارية.

8. نشر البيانات المالية الختامية: تنشر شركة الاتصالات الفلسطينية البيانات المالية الختامية على الصفحة الإلكترونية،<sup>28</sup> وتسلم نسخة لهيئة سوق رأس المال وسوق فلسطين للأوراق المالية. كما تنشر تقرير مدقق الحسابات القانوني في الصحف المحلية. فيما تقوم الشركة بطباعة التقرير السنوي، الذي يتضمن القوائم المالية المدققة من قبل مدقق الحسابات القانوني، وتوزيعه على المساهمين.

<sup>23</sup> انظر: وكالة معا الإخبارية <https://www.maannnews.net/Content.aspx?id=883820>

<sup>24</sup> <http://www.paltelgroup.ps/#investor-relations>

<sup>25</sup> مصدر سابق التقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 62.

<sup>26</sup> تمت زيارة موقع الشركة بتاريخ 2019\8\22 <http://www.paltelgroup.ps/#investor-relations>

<sup>27</sup> تمت زيارة موقع الشركة [www.paltel.ps](http://www.paltel.ps) بتاريخ 2019\8\22.

<sup>28</sup> انظر: <http://www.paltelgroup.ps/#investor-relations>

9. نشر البيانات المالية الأولية: تلزم تعليمات الإفصاح الصادرة عن السوق المالي الشركات المساهمة العامة المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية بالإفصاح عن مجموعة من التقارير المالية التعرض الشركة فيها الأوضاع المالية. توجب تعليمات الإفصاح على كل شركة مدرجة أن تقدم التقرير الربع الأول والثالث خلال ثلاثين يوماً من انتهاء الشهور الثلاث التي تغطي التقرير. كما تلتزم الشركات بتقديم التقرير نصف السنوي والتقرير السنوي الأولي خلال 45 يوماً من انتهاء المدة الزمنية التي يغطيها التقرير. يعرض الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية التقارير للعام 2018،<sup>29</sup> في حين لم يعرض سوى التقرير الربع الأول للعام 2019.<sup>30</sup>

#### جدول رقم (2) التقارير المالية للعام 2018

##	التقرير	تاريخ الإفصاح
1.	الربع الأول	2018 /3/31
2.	نصف السنوي	2018/8/7
3.	الربع الثالث	2018/10/31
	البيانات المالية الختامية للعام 2018	2019/2/14

10. نشر الأمور الجوهرية:<sup>31</sup> يشير الموقع الإلكتروني والتقرير السنوي للعام 2018 إلى أن شركة الاتصالات الفلسطينية تقوم بنشر الأمور الجوهرية مثل دخول شريك استراتيجي أو توقيع اتفاقيات ثنائية إقليمية أو دولية، والتوصية بزيادة رأس المال أو تخفيضه، وخسائر غير متوقعة لحقت بالشركة، وإقرار خطة توسعية للشركة، وإقرار خطة إعادة هيكلة الشركة أو الاندماج، وأي تغيير في المدراء التنفيذيين في المجموعة والشركات التابعة<sup>32</sup>، وتغيير في عضوية مجلس الإدارة.<sup>33</sup>

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

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

<sup>29</sup> تمت زيارة موقع الشركة بتاريخ 2019\8\22 <http://www.paltelgroup.ps/#investor-relations>.

<sup>30</sup> تمت زيارة موقع الشركة بتاريخ 2019\8\22 <http://www.paltelgroup.ps/#investor-relations>.

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

<sup>32</sup> مصدر سابق التقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية. ص 27.

<sup>33</sup> انظر موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني

[https://www.pcma.ps/securitiesSector/Disclousures\\_Docs/Forms/Default.aspx](https://www.pcma.ps/securitiesSector/Disclousures_Docs/Forms/Default.aspx)

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

- 1- دورية اجتماعات الهيئة العامة.
- 2- تقديم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري.
- 3- الفصل ما بين المستويات التنفيذية "الإدارة التنفيذية للشركة" والمستوى أسياساتي في الشركة "مجلس الإدارة".
- 4- وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المشتركين والموظفين.
- 5- وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه.
- 6- إعداد الحساب الختامي ومراجعته من قبل جهات الرقابة.
- 7- وجود مستويات مختلفة للرقابة الداخلية في الشركة.
- 8- خضوع الشركات المساهمة العامة لأجهزة المساءلة كالمؤسسات الوزارية المعنية بالامتياز ومراقب الشركات وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني والإعلام.

#### مدى توفر مؤشرات المساءلة في أنظمة عمل شركة الاتصالات الفلسطينية

يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب أنظمة المساءلة وأدواتها في أعمال شركة الاتصالات الفلسطينية.

1. دورية اجتماعات الهيئة العامة: يشير الموقع الإلكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية إلى أن الهيئة تعقد اجتماعاتها بشكل منتظم سنويا بالإضافة إلى الاجتماعات غير العادية بناء على طلب مجلس الإدارة. كما يشير الموقع الإلكتروني إلى أن مجلس الإدارة يرفق مع الدعوة لاجتماع الهيئة العامة برنامج الاجتماع وكذلك التقرير السنوي الذي يتضمن رسالة مجلس الإدارة والبيانات المالية للشركة وتقرير مدقق الحسابات القانوني "الخارجي".
2. دورية انتخابات مجلس إدارة الشركة: يتم انتخاب أعضاء مجلس الإدارة (أعضاء مجلس الإدارة هم ممثلين لشركات) كل سنتين في اجتماع الهيئة العامة. وقد جرى انتخاب آخر مجلس إدارة عام 2018. لكن هناك عدد من أعضاء مجلس الإدارة يتولون هذا المنصب لأكثر من ثلاث دورات متتالية. كما أن رئيس مجلس الإدارة السيد صبيح المصري يتولى هذا المنصب منذ شهر تشرين ثاني/نوفمبر 1998. كما أن بعض الأعضاء يتولون منصب عضو مجلس الإدارة باعتبارهم ممثلين لشركات مساهمة في دورات مختلفة لمجلس الإدارة.

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

2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	الاسم	##
√	√	√	√	√	√	√	√	√	صبيح المصري	1.
√	√	√	√	√	√	√	√	√	غياث سختيان	2.
√		√	√	√	√	√	√	√	ليث منيب المصري	3.

4.	طلال ناصر الدين	√	√	√	√	√	√	√	√
5.	شرحبيل الزعيم	√	√	√	√	√	√	√	√
6.	باسل عبد النبي				√	√	√	√	√
7.	باسم عبد الحليم				√	√	√	√	√
8.	سمير حليله				√	√	√	√	√
9.	عمار العكر				√	√	√	√	√
10.	زاهي خوري						√	√	√
11.	يزيد المفتي							√	√
12.	مأمون أبو شهلا				√				√
13.	عبد المالك الجابر	√	√	√	√				
14.	فاروق زعيتر	√	√	√	√	√	√	√	√
15.	وليد النجاب	√	√	√	√				

3. فصل المناصب الإدارية في الشركة عن المناصب السياسية: يجمع السيد عمار العكر بين منصب الرئيس التنفيذي لمجموعة الاتصالات الفلسطينية وعضوية مجلس الإدارة منذ العام 2012 ممثلاً عن الشركة العربية للتمويل والتجارة/أسترا. كما جمع قبل ذلك د. عبد المالك جابر بين عضوية مجلس الإدارة ومنصب الرئيس التنفيذي للمجموعة إلى أن استقال في نهاية عام 2009.
4. تلقي الشركة إنذارات أو تنبيهات أو غرامات مالية: لم تشهد السنتين الأخيرتين تلقي شركة الاتصالات الفلسطينية أية غرامات أو تنبيهات من الجهات الرقابية الخاضعة لها وزارة الاتصالات أو مراقب الشركات أو هيئة سوق رأس المال أو سوق فلسطين للأوراق المالية.<sup>34</sup>
5. وجود نظام مالي معتمد من قبل مجلس الإدارة: تم اعتماد النظام المالي لشركة الاتصالات الفلسطينية خلال العام 1996 أي منذ بداية تأسيس الشركة.<sup>35</sup>
6. وجود نظام إداري معتمد من قبل مجلس الإدارة: تم اعتماد النظام الإداري في العام 1996.<sup>36</sup> يشمل النظام الإداري المعتمد الهيكل التنظيمي للشركة. كما يتضمن المعايير المحددة للعلاوات (الإدارية، والاختصاص، والفنية، وأمانة الصندوق، والأقدمية... الخ) والترقيات ونهاية الخدمة والامتيازات المادية للموظفين.

<sup>34</sup> انظر الموقع الإلكتروني لهيئة سوق رأس المال

<https://www.pcma.ps/Pages/Irregularities/securitiesSector.aspx>

<sup>35</sup> مصدر سابق الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، ص 11.

<sup>36</sup> المصدر السابق.

7. **الإعلان عن الشواغر الوظيفية:** تقوم الشركة بالإعلان عن الشواغر الوظيفية عبر مرحلتين الأولى إعلان داخلي ضمن أفرع المجموعة لمنح الفرصة للموظفين في الشركة "المجموعة". والثانية في حال لم يتقدم أو لم يتم اختيار أياً من المرشحين يتم الإعلان في الصحف اليومية وعلى الصفحة الالكترونية الخاصة بشركة الاتصالات.

8. **وجود آليات رقابة داخلية مقرة:** يتوفر في شركة الاتصالات الفلسطينية نوعان من الرقابة الداخلية، الأولى: لجنة التدقيق المشكلة من أعضاء مجلس الإدارة. وتقوم بدورها بتقديم تقارير لمجلس الإدارة. كما توجد إدارة التدقيق الداخلي، وفقاً للهيكلية التنظيمية المعلن عنها في التقرير السنوي للعام 2018، تتولى إجراءات التفتيش والرقابة على أعمال الشركة، ويتم تعيين مدير إدارة التدقيق الداخلي من قبل مجلس الإدارة. كما أن مرجعية مدير إدارة التدقيق هو مجلس الإدارة للشركة. ترفع إدارة التدقيق الداخلي تقريراً شهرياً للجنة التدقيق في مجلس الإدارة.

9. **نظام الشكاوى في شركة الاتصالات الفلسطينية:** يتوفر لدى شركة الاتصالات نظاماً للشكاوى. وتتلقى الشكاوى، أما من خلال مراكز خدمات الجمهور، أو عبر مركز العناية بالزبائن والذي تقوم به حالياً شركة "رينش" عبر الخط الهاتفي المجاني 199.

## ثانيا: شركة أوريدو Ooredoo فلسطين

تأسست شركة **Ooredoo فلسطين** كشركة مساهمة عامة، وسجلت بتاريخ 2010/10/14 باسم موبايل الوطنية الفلسطينية للاتصالات المساهمة العامة في سجل الشركات في رام الله، برأسمال مصرح به مقداره مائتين وتسعة عشر مليونا وثلاثمائة ألف دولار أمريكي. أطلقت شركة **Ooredoo** فلسطين خدماتها تجارياً في شهر تشرين الثاني من عام 2009 في الضفة الغربية، والتي كانت معروفة سابقاً باسم الوطنية موبايل، وقد بلغ عدد المؤسسين المساهمين في الشركة سبعة مستثمرين، تأتي على رأسهم الشركة الوطنية الدولية منطقة حرة ذ.م.م (بما نسبته 57% من عدد الأسهم) وشركة صندوق الاستثمار الفلسطيني (بما نسبته 43% من مجموع الأسهم). ووفقاً لعقد التأسيس سيتم طرح 30% من أسهم الشركة للاكتتاب العام على دفعتين، وقد تم طرح ما نسبته 15% من الأسهم لعامة الجمهور خلال الاكتتاب العام الأول الذي جرى في عام 2011 بعد رفع رأس مال الشركة، كما تم رفع آخر عام 2018 في الاجتماع غير العادي للجمعية العامة في العام 2018 الامر الذي أحدث تغييراً على نسبة الحصص للمؤسسين.<sup>37</sup>

وتتمثل أبرز غايات شركة **Ooredoo فلسطين**، كما ورد في عقد تأسيسها، في إنشاء وإقامة وتشغيل محطات الاتصالات، وتقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، فتح فروع للتنفيذ والإدارة والإشراف والمتابعة مع الجمهور والسلطات المختلفة، وبيع أو تأجير خدمات الاتصالات مقابل رسوم.

حصلت شركة **Ooredoo فلسطين** "الوطنية موبايل سابقاً" على رخصة تقديم خدمات الاتصالات المتنقلة في السوق الفلسطينية عام 2007، بعد فوزها بعبء دولي بلغت قيمته 354 مليون دولار الأمريكي. نجحت الشركة بعد تغلبها على جميع العقبات الفنية والقانونية في الإطلاق خدماتها التجارية بتاريخ 1 تشرين الثاني عام 2009 في الضفة الغربية. تتضمن رخصة الوطنية موبايل إنشاء شبكة اتصالات متنقلة "GSM" وشبكة الجيل الثالث "G3" وتشغيلهما وتوفير خدمات اتصالات الصوت والبيانات في الضفة الغربية وقطاع غزة، بالإضافة الى تقديم خدمات الاتصالات الدولية من خلال بوابة النفاذ الدولية الخاصة بها. وبعد تخصيص ترددات الجيل الثاني "G2" عام 2009، بدأت الوطنية موبايل بتقديم الخدمات التجارية للاتصالات المتنقلة في الضفة الغربية.<sup>38</sup>

### مدى توفر مؤشرات النزاهة في أنظمة عمل شركة Ooredoo فلسطين

يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب قيم النزاهة في أعمال شركة **Ooredoo فلسطين**.

1. **تشكيل مجلس الإدارة:** يتضح من صفات أعضاء مجلس الإدارة للشركة طوال السنوات السابقة أن أعضاء مجلس الإدارة مكون من ممثلين للشركتين **صندوق الاستثمار الفلسطيني** ومجموعة **Ooredoo** باعتبارهما المساهمان الرئيسيان.

<sup>37</sup> للاطلاع على التطور التاريخي لتأسيس شركة **Ooredoo** فلسطين وتطور حصص المساهمين في الشركة انظر الملحق رقم (2).

<sup>38</sup> انظر: موقع شركة **Ooredoo** فلسطين على الرابط التالي <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/about>

جدول رقم (4) أعضاء مجلس إدارة الحالي لشركة Ooredoo فلسطين

##	الاسم	صفة العضوية
12.	محمد أبو رمضان	صندوق الاستثمار الفلسطيني
13.	خالد آل محمود	عضو ممثل عن مجموعة Ooredoo
14.	بسام يوسف الإبراهيم	عضو ممثل عن مجموعة Ooredoo
15.	فيصل الشؤا	صندوق الاستثمار الفلسطيني
16.	أحمد المهندي	عضو ممثل عن مجموعة Ooredoo
17.	عيسى محمد المهندي	عضو ممثل عن مجموعة Ooredoo
18.	شادي عدنان الخطيب	صندوق الاستثمار الفلسطيني

- ويفيد الجدول أعلاه إلى عدم وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين<sup>39</sup> وأنه لم يتم انتخاب أي من صغار المساهمين<sup>40</sup> في مجلس إدارة الشركة. يتكون مجلس الإدارة من سبعة أعضاء وفقاً للنظام الداخلي للشركة، ويلزم النظام الداخلي أيضاً على أن يملك كل عضو 1% من مجموع أسهم الشركة (أي حوالي 0.23%) وفي حال انخفاض الملكية عن هذه النسبة تسقط العضوية تلقائياً.<sup>41</sup>
2. نظام تجنب تضارب المصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: يشير الموقع الإلكتروني لشركة Ooredoo فلسطين إلى أنها تعتمد أنظمة وقواعد بورصة فلسطين وسياسة الإفصاح لديها.<sup>42</sup> ويشير التقرير السنوي للعام 2018 إلى أن الشركة اعتمدت دليلاً خاصاً للحوكمة عام 2010 يتوافق مع بنود قواعد حوكمة الشركات الصادرة عن هيئة سوق رأس المال الفلسطينية.<sup>43</sup>
3. المشاركة في مجالس إدارة شركة مشابهة أو منافسة: لا يشارك أعضاء مجلس إدارة شركة Ooredoo فلسطين في مجلس إدارة شركة الاتصالات الفلسطينية لكن شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني لها ممثلين مختلفين في كلا الشركتين.
4. تخصيص قسم في التقرير السنوي لتحديد نفقات أعضاء مجلس الإدارة: وفقاً لسياسة الشركة، حسب التقرير السنوي للعام 2018، "إن أعضاء مجلس الإدارة لا يحصلون على أي مكافآت أو أتعاب حتى تحقق الشركة دخلاً إيجابياً، وبذلك لم يتقاض أعضاء مجلس إدارة Ooredoo أي مكافآت أو أتعاب خلال عام 2018، إلا أن Ooredoo تقوم بتغطية تكاليف التنقل أو السفر لحضور اجتماعات مجلس الإدارة، وتجدر

<sup>39</sup> انظر مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، فقرة 25، ص 22. "يجب أن يكون من بين أعضاء المجلس عضوان مستقلان ويقصد بالعضو المستقل عضو مجلس الإدارة الذي لا تربطه بالشركة أي علاقة أخرى غير عضويته في مجلس الإدارة. الأمر الذي يجعل حكمه على الأمور لا يتأثر بأي اعتبارات أو أمور خارجية".

<sup>40</sup> مصدر سابق، فقرة 20، ص 20. "يجوز لعدد من صغار المساهمين يحملون 10% من أسهم الشركة أن ينتخبوا ممثلاً لهم في مجلس الإدارة، شريطة أن يقدموا مرشحين عدة لهذا المركز".

<sup>41</sup> النظام الداخلي لشركة Ooredoo فلسطين

<https://www.ooredoo.ps/data/uploads/c45bec92e6d3ba17476f218f068b081d.pdf>

<sup>42</sup> انظر الموقع الإلكتروني لشركة Ooredoo فلسطين <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/governance>

<sup>43</sup> التقرير السنوي لشركة Ooredoo فلسطين، 2018، ص 54.

- الإشارة إلى أنه لم يتقاض أعضاء المجلس أي تكاليف بخصوص ذلك خلال العام 2018 ، علماً أنه لا توجد مزايا عينية تقاضاها أي من أعضاء مجلس الإدارة خلال عام 2018".<sup>44</sup>
5. وضع تعليمات خاصة بتداول المطلعين في الشركة: اكتفى مجلس الإدارة بالتعليمات الصادرة عن السوق المالي المتعلقة بنظام الإفصاح، وكذلك القرار رقم 7 لسنة 2010 الصادر عن هيئة سوق رأس المال المتعلق بتداول المطلعين.
6. نظام الإفصاح كبار الموظفين عن تضارب مصالح مكتوب ومقر من مجلس الإدارة ومعلن: يشير التقرير السنوي للعام 2018 الى أن الإدارة التنفيذية لشركة Ooredoo وضعت نظام رقابة داخلياً شاملاً وفعالاً يضمن دقة وشفافية الإفصاحات المالية، ويتوافق مع المعايير الدولية والمهنية وأحدث الممارسات العالمية.<sup>45</sup> لكن لم يتم نشره على الموقع الالكتروني للشركة. فيما اكتفى مجلس الإدارة بما أورده في التقرير السنوي للعام 2018 بالإعلان أنه "لا توجد في Ooredoo أي صلة قرابة أو مصاهرة بين أعضاء مجلس الإدارة وموظفي الإدارة التنفيذية، إضافة إلى عدم وجود أي علاقة عمل خاص لأيٍ منهم بالشركة"، و"أن الشركة لم تقم بعقد أي صفقات رئيسية طوال السنتين الماليين السابقتين، يكون فيها لطرف ذي علاقة مصلحة جدية، سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة، ولا يوجد أي طرف ذي علاقة مديناً لشركة Ooredoo ، أو منتفعاً من أي ضمانات تزيد قيمتها عن خمسة آلاف دينار أردني، أو ما يعادلها من العملة المتداولة قانوناً قدّمتها الشركة منذ بدء السنة المالية 2018".<sup>46</sup>
7. الإفصاح عن أسماء المساهمين الذين يملكون 5% أو أكثر من أسهم الشركة: وفقاً للتقرير السنوي لشركة Ooredoo فلسطين للعام 2018، فإنه لا يمتلك أيًا من المساهمين ضمن مساهمي التداول الحر - الجمهور أكثر من 5% من أسهم الشركة فيما عدا كل من الشركة الوطنية الدولية - منطقة حرة ذ.م. م. التي تحوز على 49.26% من مجمل أسهم الشركة (أي 144,339,191 سهماً). وتحوز شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني وشركاتها التابعة على 34.64% (أي 101,500,996 سهماً).<sup>47</sup>
8. وجود مدونة السلوك المهني للشركة: لم يصدر عن مجلس إدارة شركة Ooredoo فلسطين مدونة للسلوك الأخلاقي للموظفين. سياسة الموارد البشرية عام 2011 حيث تنص على واجبات الإدارة التنفيذية تجاه الموظفين وآليات حماية الموظفين، وضمان حقوقهم وواجباتهم تجاه الشركة والوظيفة.<sup>48</sup>
9. التوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص: لم تقم الشركة بالتوقيع على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص التي تم الإعلان عنها عام 2006.
- مدى توفر مؤشرات الشفافية في أنظمة عمل شركة Ooredoo فلسطين:
- يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب مبادئ الشفافية في أعمال شركة Ooredoo فلسطين.
1. وجود نظام داخلي معلن: نشرت الشركة عقد التأسيس النظام الداخلي للشركة على موقعها الالكتروني، ويحدد النظام الداخلي للشركة الصلاحيات واختصاصات مجلس الإدارة والجمعية العامة ورأس مال الشركة.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> المصدر السابق. ص 69.

<sup>45</sup> المصدر السابق. ص 56.

<sup>46</sup> المصدر السابق التقرير. ص ص 68-69.

<sup>47</sup> المصدر السابق. ص 69.

<sup>48</sup> انظر التقرير السنوي الأول لشركة أوريدو (الوطنية سابقاً) 2011، ص 51.



2. **الصفحة الإلكترونية لشركة Ooredoo:**<sup>50</sup> يعد الموقع الإلكتروني الوسيلة الأسهل والأسرع للتفاعل ليس فقط مع متلقي خدمات أو للإعلان عن الخدمات بل أيضا في عملية التفاعل مع المساهمين في الشركة. ما يتيح للمساهمين الاطلاع على التطورات المالية الإدارية والاستثمارية للشركة. كما يتيح لمجلس الإدارة فرصة تقديم عمله وانجازاته وعرض قراراته، وكذلك استقبال الملاحظات والاستفسارات من قبل المساهمين.
3. **عرض نص اتفاقية الامتياز:** لا يعرض الموقع الإلكتروني لشركة Ooredoo فلسطين عقد الامتياز، فيما يشير الموقع الإلكتروني للشركة الى مراحل الحصول على العطاء منذ اعلان وزارة الاتصالات في أيار 2006 وفي حزيران 2006 فازت الشركة الوطنية موبايل بالعطاء على الشركة. والحصول على رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول بقيمة 355 مليون دولار أمريكي<sup>51</sup>.
4. **اطلاع المساهمين على سجل المساهمين:** وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 48 لقانون الشركات لسنة 1964، أن يطلع المساهمين على سجل المساهمين، في مقر الشركة لكن لا يسلم نسخة عن السجل لأي من المساهمين.
5. **توفير الشركة المعلومات والبيانات العامة للمساهمين:** توفر الشركة البيانات والمعلومات على الموقع الإلكتروني بحيث تنشر المعلومات الجوهرية في ركن علاقات المستثمرين. كما يوجد في الشركة دائرة علاقات المستثمرين التي تمد المستثمرين بالمعلومات حال طلبها. وخصصت الشركة رقم مجاني لاستفسارات المساهمين موجود على الموقع الإلكتروني للشركة. لكن الشركة لا تنشر قرارات مجلس الإدارة على موقعها الإلكتروني<sup>52</sup>. كما لم يظهر التقرير السنوي عدد اجتماعات مجلس الإدارة للعام 2018.
6. **دليل إجراءات تقديم الخدمات واضح ومعلن:** تعرض الشركة خدماتها على الموقع الإلكتروني وتحدد الشروط المحددة لكل خدمة<sup>53</sup> كما أنها تقوم بعرض مطبوع للخدمات المستحدثة للخدمات والإجراءات المتبعة في مراكز الخدمات.
7. **إدراج أسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية:** أدرجت شركة Ooredoo فلسطين أسهمها في بورصة فلسطين عام 2011<sup>54</sup>. يرتب الإدراج في السوق المالي على الشركة التزامات إضافية خاصة في مجال الإفصاح بهدف منح المستثمرين القدرة على فحص الفرص الاستثمارية.
8. **نشر البيانات المالية الختامية:** تنشر شركة Ooredoo فلسطين البيانات المالية الختامية على الصفحة الإلكترونية<sup>55</sup>، وتسلم نسخة لهيئة سوق رأس المال وسوق فلسطين للأوراق المالية. كما تنشر تقرير مدقق الحسابات القانوني في الصحف المحلية.

<sup>49</sup> انظر: الموقع الإلكتروني للشركة <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/governance>

<sup>50</sup> المصدر السابق <https://www.ooredoo.ps>

<sup>51</sup> المصدر السابق <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/our-milestones>

<sup>52</sup> انظر: <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/investors-info-update>

<sup>53</sup> تمت زيارة موقع الشركة [www.ooredoo.ps](http://www.ooredoo.ps) بتاريخ 23\8\2019.

<sup>54</sup> مصدر سابق التقرير السنوي الأول، ص 27.

<https://www.ooredoo.ps/data/itemfiles/01f0bca89b2d4e4a4dbd98001e2620fd.pdf>

<sup>55</sup> انظر: <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/governance>

9. نشر البيانات المالية الأولية: تُلزم تعليمات الإفصاح الصادرة عن السوق المالي الشركات المساهمة العامة المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية بالإفصاح عن مجموعة من التقارير المالية التعرض الشركة فيها الأوضاع المالية. توجب تعليمات الإفصاح على كل شركة مدرجة أن تقدم التقرير الربع الأول والثالث خلال ثلاثين يوماً من انتهاء الشهور الثلاث التي تغطي التقرير. كما تلتزم الشركات بتقديم التقرير نصف السنوي والتقرير السنوي الأولي خلال 45 يوماً من انتهاء المدة الزمنية التي يغطيها التقرير. يعرض الموقع الإلكتروني لشركة Ooredoo فلسطين التقارير للعام 2018،<sup>56</sup> كما يعرض موقع الشركة كل من التقرير الربع الأول والتقرير النصف سنوي للعام 2019.<sup>57</sup>

10. نشر الأمور الجوهرية:<sup>58</sup> يشير الموقع الإلكتروني والتقرير السنوي للعام 2018 إلى أن شركة Ooredoo فلسطين تقوم بنشر الأمور الجوهرية مثل دخول شريك استراتيجي أو توقيع اتفاقيات ثنائية إقليمية أو دولية، والتوصية بزيادة رأس المال أو تخفيضه، وخسائر غير متوقعة لحقت بالشركة، وإقرار خطة توسعية للشركة، وإقرار خطة إعادة هيكلة الشركة أو الاندماج، وأي تغيير في المدراء التنفيذيين في المجموعة والشركات التابعة<sup>59</sup>، وتغيير في عضوية مجلس الإدارة.<sup>60</sup>

#### مدى توفر مؤشرات المساءلة في أنظمة عمل شركة Ooredoo فلسطين

يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول توفر أو غياب أنظمة المساءلة وأدواتها في أعمال شركة Ooredoo فلسطين.

1. دورية اجتماعات الهيئة العامة: يشير الموقع الإلكتروني لشركة Ooredoo فلسطين إلى أن الهيئة تعقد اجتماعاتها بشكل منتظم سنوياً بالإضافة إلى الاجتماعات غير العادية بناء على طلب مجلس الإدارة. كما يشير الموقع الإلكتروني إلى أن مجلس الإدارة يضع الرابط الإلكتروني للتقرير السنوي والبيانات المالية في الدعوة الموجهة للمساهمين بهدف اطلاعهم قبل حضور الاجتماع.<sup>61</sup>
2. دورية انتخابات مجلس إدارة الشركة: يتم انتخاب أعضاء مجلس الإدارة (أعضاء مجلس الإدارة هم ممثلين للشركتين المسيطرتين) كل أربع سنوات<sup>62</sup> في اجتماع الهيئة العامة. وكما يظهر الجدول أدناه فإن هناك أعضاء لديهم ثماني سنوات في مجلس الإدارة مثل فيصل الشوا وسبع سنوات مثل خالد آل محمود.

<sup>56</sup> تمت زيارة موقع الشركة بتاريخ 2019\8\23. <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/financial-statement-2018>.

<sup>57</sup> تمت زيارة موقع الشركة بتاريخ 2019\8\23. <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/financial-statement-2019>.

<sup>58</sup> يعرف نظام الإفصاح الصادر عن مجلس إدارة السوق بتاريخ 2006/8/3 الأمور الجوهرية بأنها "أية أحداث مهمة من المحتمل أن تؤثر على ربحية الشركة أو مركزها المالي أو أسعار الأوراق المالية المصدرة من قبلها، أو على قرار شخص ما في التصرف أو عدم التصرف في هذه الأوراق المالية".

<sup>59</sup> مصدر سابق التقرير السنوي لشركة Ooredoo فلسطين. ص ص 68-71.

<sup>60</sup> انظر موقع هيئة سوق رأس المال الفلسطيني

[https://www.pcma.ps/securitiesSector/Disclousures\\_Docs/Forms/lookups.aspx?FilterField1=parent&FilterValue1=%d8%b4%d8%b1%d9%83%d8%a7%d8%aa%20%d9%85%d8%af%d8%b1%d8%ac%d8%a9&v1=1](https://www.pcma.ps/securitiesSector/Disclousures_Docs/Forms/lookups.aspx?FilterField1=parent&FilterValue1=%d8%b4%d8%b1%d9%83%d8%a7%d8%aa%20%d9%85%d8%af%d8%b1%d8%ac%d8%a9&v1=1)

<sup>61</sup> انظر: <https://www.ooredoo.ps/data/itemfiles/f35bc408e30a9340db30e841e290b737.pdf>.

<sup>62</sup> انظر المادة 44 من النظام الداخلي للشركة.

<https://www.ooredoo.ps/data/uploads/c45bec92e6d3ba17476f218f068b081d.pdf>

جدول رقم (5) تكرار عضوية مجلس الإدارة في شركة Ooredoo فلسطين

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	201	الاسم	##
			√	√	√	√	√	محمد أبو رمضان	16.
	√	√	√	√	√	√	√	خالد آل محمود	17.
							√	بسام يوسف الإبراهيم	18.
√	√	√	√	√	√	√	√	فيصل الشؤا	19.
							√	أحمد المهندي	20.
				√	√	√	√	عيسى محمد المهندي	21.
					√	√	√	شادي عدنان الخطيب	22.
			√	√	√	√		برتراند اليميس	23.
			√	√	√	√		عبد الله الزمان	24.
√	√	√	√					ضرغام مرعي	25.
√	√	√	√					مايكل هانكوك	26.
√	√	√	√					عامر الصناع	27.
			√					عماد قمحية	28.
√	√	√						ناصر معرفيه	29.
√	√							محمد مصطفى	30.
√								محمد عيسى المهندي	31.

3. فصل المناصب الإدارية في الشركة عن المناصب السياسية: لا يتولى أي من أعضاء مجلس الإدارة مناصب تنفيذية في الشركة. فقد تولى السيد ضرغام مرعي الإدارة التنفيذية بعد انتهاء عضويته في مجلس الإدارة.

4. تلقي الشركة إنذارات أو تنبيهات أو غرامات مالية: لم تشهد السنتين الأخيرتين تلقي شركة Ooredoo فلسطين أية غرامات أو تنبيهات من الجهات الرقابية الخاضعة لها وزارة الاتصالات أو مراقب الشركات أو هيئة سوق رأس المال أو سوق فلسطين للأوراق المالية.<sup>63</sup>

5. وجود نظام مالي معتمد من قبل مجلس الإدارة: يشير التقرير السنوي لعام 2018 الى أن الإدارة التنفيذية لشركة Ooredoo وضعت نظام رقابة داخلياً يتوافق مع المعايير الدولية والمهنية حيث<sup>64</sup>:

6. وضعت مجموعة من السياسات المالية وإجراءات العمل التفصيلية وتطويرها، بما يضمن التقيد بالمعايير الدولية لإعداد التقارير الدولية (IFRS)، وبما يتلاءم ومعايير الإفصاح المالي للسوق المالية، والقوانين والأنظمة المعمول بها في فلسطين.

<sup>63</sup> انظر الموقع الالكتروني لهيئة سوق رأس المال

<https://www.pcma.ps/Pages/Irregularities/securitiesSector.aspx>

<sup>64</sup> مصدر سابق التقرير السنوي الأول، ص 56.

7. اعتمد نظام مالي محوسب لضمان دقة البيانات المالية والامتثال للمعايير والمتطلبات الدولية.
8. عرض الرسالة الإدارية التي يصدرها مدقق الحسابات: يعرض مجلس الإدارة تقرير مدقق الحسابات القانوني في التقرير السنوي المعروض على الجمعية العامة. كما أن مجلس الإدارة يضع التقرير على الموقع الإلكتروني في الدعوة الموجهة لاجتماع الجمعية العامة السنوي.
9. وجود نظام إداري معتمد من قبل مجلس الإدارة: أقر مجلس إدارة الشركة سياسة الموارد البشرية عام 2011 حيث تنص على واجبات الإدارة التنفيذية تجاه الموظفين وآليات حماية الموظفين، وضمان حقوقهم وواجباتهم تجاه الشركة والوظيفة.<sup>65</sup>
10. الإعلان عن الشواغر الوظيفية: تقوم الشركة بالإعلان عن الشواغر الوظيفية عبر مرحلتين الأولى إعلان داخلي ضمن أفرع المجموعة لمنح الفرصة للموظفين في الشركة "المجموعة". والثانية في حال لم يتقدم أو لم يتم اختيار أي من المرشحين يتم الإعلان في الصحف اليومية وعلى الصفحة الإلكترونية الخاصة بشركة Ooredoo فلسطين.
11. وجود آليات رقابية داخلية مقرة: يتوفر في شركة Ooredoo فلسطين تخضع البيانات المالية وأنظمة الرقابة الداخلية في الشركة للفحص والمراجعة باستمرار من المدقق الخارجي المستقل، ومن المدقق الداخلي للشركة، ويتبع كلاهما للجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس الإدارة. ولضمان الاستقلالية وفقاً لمتطلبات الحوكمة الرشيدة، تجتمع لجنة التدقيق بوتيرة دورية مع المدققين والإدارة التنفيذية لمراجعة تقارير التدقيق، والتأكد من دقة البيانات المالية السنوية للشركة.<sup>66</sup>
12. نظام الشكاوى في شركة Ooredoo فلسطين: يتوفر لدى شركة Ooredoo فلسطين آليات تتلقي الشكاوى، أما من خلال مراكز خدمات الجمهور، أو الموقع الإلكتروني للشركة عبر بوابة خدمة الزبائن.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> مصدر سابق التقرير السنوي الأول، ص 51.

<sup>66</sup> المصدر السابق ص 56.

<sup>67</sup> انظر الموقع الإلكتروني <https://www.ooredoo.ps/ar/support/support-customer-care>

## الاستنتاجات

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

### أولاً: في المجال التشريعي والمؤسسي:

1. غياب وجود سياسات حكومية واضحة ومعلنة ومكتوبة في مجال تعزيز المنافسة في منح الامتيازات. على الرغم من محاولات بعض المؤسسات الحكومية (كوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات<sup>68</sup>) وضع سياسات للقطاعات التي تشرف عليها.
2. مازال لم يصدر قانون خاص مشروع قانون الامتياز، على الرغم من إقراره في المجلس التشريعي بالمناقشة العامة منذ عام 2005. ما يبقي القرارات الحكومية مشوبة بعيب عدم القانونية لعدم إصدار قانون الامتياز لتنظيم العمل في مجال منح الامتيازات انسجاماً مع أحكام المادة 94 من القانون الأساسي.
3. على الرغم من ايجابية إصدار قرار بقانون يتعلق بهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لتوضيح العلاقة ما بين السلطات الإشرافية وشركات القطاع الخاص التي تدير مرافقاً عاماً في مجال الاتصالات، إلا أن هذه القوانين تخلق ازدواجية في عملية الإشراف ورسم السياسات ما قد يجعل الصراع على الاختصاصات والصلاحيات والانهماك فيه ممكناً في المستقبل وبالتالي تضعف من سلطة مؤسسات الإشراف على هذه القطاعات.
4. لم يتم تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، على الرغم من أن القرار بقانون الخاص بهيئة تنظيم الاتصالات صدر عام 2009، بسبب عدم صدور مرسوم تشكيل مجلس الهيئة من قبل الرئيس الفلسطيني.
5. عدم قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بلرقابة على أعمال الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقاً عاماً خلال السنوات الماضية.

### ثانياً: في مجال النزاهة:

1. عدم وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين في مجالس الإدارة، كما أنه لم يتم انتخاب أي من أعضاء صغار المساهمين في مجلس الإدارة الشركة. كما أن بعض الأنظمة الداخلية للشركات يشترط أن يمتلك حد أدنى من الأسهم للترشح لعضوية مجلس الإدارة.
2. وجود ممثلين لصندوق الاستثمار الفلسطيني في مجلس إدارة شركتي الاتصالات العاملة في فلسطين (شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة Ooredoo فلسطين).
3. لم تعتمد مجالس الإدارة في الشركتين وهما تديران مرفقاً عاماً نظام يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء مجالس إدارتها، على الرغم من احترام مدونة حوكمة الشركات في فلسطين الصادرة عن الفريق الوطني للحوكمة.
4. لم تعتمد مجالس الإدارة في الشركتين نظاماً مكتوباً لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب المصالح، واكتفت بما هو وارد في النظام الإداري حول ضرورة عدم وجود تضارب للمصالح.

<sup>68</sup> انظر وثيقة السياسات الوطنية لقطاع الاتصالات المنشورة على موقع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات [www.pmtit.ps](http://www.pmtit.ps)

5. عدم وجود مدونات سلوك للعاملين في الشركتين حيث اكتفتا بما ورد في النظام الإداري للشركتين التي تحدد واجبات الموظفين.

### ثالثاً: في مجال الشفافية

1. لم تضع شركة الاتصالات الفلسطينية النظام الداخلي وعقد التأسيس على موقعها الإلكتروني الخاص بها.
2. لم تعرض الشركتين اتفاقية الامتياز، فيما يتم الإعلان عن الشق المالي لاتفاقية الامتياز.
3. على الرغم من أن النظام الإداري معتمد من قبل مجلس إدارة شركة الاتصالات الا أنه لم تنشر الشركة النظام الاداري وسلم رواتب الموظفين على الموقع الإلكتروني. فيما لم تنشر شركة Ooredoo فلسطين سلم الرواتب على الموقع الإلكتروني.
4. ما زال النظام المالي لدى الشركتين لم ينشر وغير معن سواء في نشرة خاصة أو على الموقع الإلكتروني.

### رابعاً: في مجال المساءلة

1. بقاء رئيس مجلس الإدارة في الشركات لأكثر من دورة مثل السيد صبيح المصري الذي يتولى منصب رئيس مجلس إدارة شركة "مجموعة" الاتصالات الفلسطينية منذ 1998/11/18.

## التوصيات

### أولاً: في المجال التشريعي والمؤسسي:

1. ينبغي على الحكومة اعتماد سياسة واضحة ومعلنة ومكتوبة في مجال تعزيز المنافسة في منح الامتيازات. وعدم الارتهاق لوضع سياسات قطاعية دون وجود معايير أسس واضحة ومقرة من قبل الحكومة. وذلك دون التقليل من أهمية محاولات بعض المؤسسات الحكومية من وضع سياسات وزارية للقطاعات التي تشرف عليها.
2. ينبغي على السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار قانون الامتياز خاصة أنه مدرج على جدول أعمال السلطة التشريعية منذ عام 2005، ليحدد القواعد القانونية لمنح الامتياز انسجاماً مع أحكام المادة 94 من القانون الأساسي.
3. يتوجب توضيح العلاقة ما بين المؤسسات المحدثّة بموجب القرار بقانون يتعلّق بهيئة تنظيم قطاع الاتصالات مع المؤسسة "السياساتية" وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وسلطة الطاقة.
4. ينبغي العمل على تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بإصدار مرسوم تشكيل مجلس الهيئة من قبل الرئيس الفلسطيني.
5. ينبغي على ديوان الرقابة المالية والإدارية تفعيل عملية الرقابة على أعمال الشركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما وفقا لأحكام المادة 31 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

### ثانياً: في مجال النزاهة:

1. ينبغي على الشركات المساهمة العامة العمل على تطبيق مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين بانتخاب أعضاء مجلس إدارة مستقلين في مجالس الإدارة،
2. ينبغي على مجالس الإدارة في الشركتين اعتماد نظاماً يحدد جوانب تضارب المصالح لأعضاء مجلس الإدارة مفصلة ومعلنة.
3. يتوجب على الشركتين استكمال القسم الخاص بنفقات أعضاء مجلس الإدارة وحجمها والتسهيلات الممنوحة لأعضاء مجلس الإدارة في التقرير السنوي بإضافة وعدد الأسهم التي يمتلكها عضو مجلس الإدارة شخصياً (بغض النظر عن كونه ممثلاً لشركات) وزوجه وأولاده القصر. وذلك لتعزيز قواعد النزاهة في عمل الشركات المساهمة العامة.
4. ينبغي على مجلس الإدارة في الشركتين المساهمة العامة تبني نظاماً مكتوباً لإفصاح كبار الموظفين عن تضارب المصالح.
5. ضرورة تبني مجالس الإدارة مدونات سلوك للعاملين وعدم الاكتفاء بما ورد في النظام الإداري للشركة التي تحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه. كما يمكن لمجلس إدارة شركة Ooredoo فلسطين تبني مدونة سلوك للعاملين في القطاع الخاص المعدة من قبل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" وبال ترديد خاصة أنها تحظى بموافقة المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص.

### ثالثا: في مجال الشفافية

1. ينبغي على شركة الاتصالات الفلسطينية نشر النظام الداخلي وعقد التأسيس للشركة على موقعها الالكتروني الخاص بها.
2. ينبغي على الشركتين نشر اتفاقية الامتياز ونشر الشق المالي للاتفاقية.
3. ينبغي على مجلس إدارة شركة الاتصالات الفلسطينية نشر النظام الإداري المعتمد وسلم رواتب الموظفين على الموقع الالكتروني. وعلى شركة Ooredoo فلسطين نشر وسلم رواتب الموظفين على الموقع الالكتروني.
4. ضرورة نشر شركات المساهمة العامة التي تدير مرفقا عاما النظام المالي المعتمد من قبل مجالس إدارتها على الموقع الالكتروني.

### رابعا: في مجال المساءلة

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



ملحق رقم (1) التشريعات المباشرة وغير المباشرة بالمتعلقة بحقول الامتياز<sup>69</sup>

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

<sup>69</sup> معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، مصدر سابق، ص ص 41-45.

الحرّة وتشغيلها				
6	امتياز الهيئات المحلية	قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997	السلطة الوطنية الفلسطينية	وغير ذلك.
7	امتياز الاتصالات	قانون بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (3) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	نظم القانون موضوع الاتصالات في فلسطين، ومن أبرز محتوياته: اختصاصات وزارة البريد والاتصالات، شبكات الاتصالات، إدارة الترددات، ترخيص شبكات الاتصالات تجديد الرخص وتعديلها وإلغاؤها، أجهزة الاتصالات، إنشاء وصيانة خطوط الهاتف وتجهيزات الاتصالات واستثمارها، مراقبة المرخصين وحماية المستخدمين، الخدمات الأساسية المتعلقة بالاتصالات، الاستملاك، سلطة الضبط، والجرائم والعقوبات.
		قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (1) لسنة 1996	السلطة الوطنية الفلسطينية	صدر النظام بالاستناد إلى قانون الاتصالات، ويستهدف تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب أهمها: منح الامتياز للاتصالات السلكية واللاسلكية، التزامات صاحب حق الامتياز، الوصاية والرقابة على الامتياز، انقضاء حق الامتياز وإسقاطه واسترداده، التراخيص، حقوق "الارتفاق" ونظام الهاتف.
		قرار بقانون رقم 15 لسنة 2009 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات	دولة فلسطين	أنشأ القانون الهيئة الهيئة التنموية على قطاع الاتصالات، وحدد صلاحيات كل من الوزارة باعتبارها تنتج السياسات فيما تتم الهيئة عمل قطاع الاتصالات.
8	الاستثمار	- قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم 1	السلطة الوطنية الفلسطينية	اعتبر القانون المشاريع المتعلقة بقطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية وإنتاج الكهرباء وغير ذلك من المشاريع التي تحتاج إلى موافقة

<p>مسبقة من مجلس الوزراء قبل المباشرة بها حتى تتمتع بالإعفاءات والمزايا المنصوص عليها في هذا القانون</p>		<p>لسنة 1998 - قرار بقانون معدل لقانون تشجيع الاستثمار الصادر بتاريخ 2011/1/13</p>		
<p>وضع هذا القانون أحكاما خاصة بشركات الامتياز في الموضوعات التالية: وجوب طرح أسهم الشركة التي تكون غايتها القيام باستثمار مشروع ذي امتياز أو بمشاريع صناعية يزيد رأسمالها على 50 ألف دينار للاكتتاب العام. كما حظرت المادة 2/118 من القانون ذاته على الشخص الواحد، ولو كان ممثلا لشخص اعتباري، أن يكون عضوا في مجلس إدارة أكثر من شركتين من الشركات ذات الامتياز أو التي تساهم بها الحكومة. كما نصت المادة 3/176 على أنه "لا يجوز توزيع الاحتياطي الإجباري على المساهمين، وإنما يجوز استعماله لتأمين الحد الأدنى من الربح المعين في اتفاقيات الامتياز وذلك للسنوات التي لا تسمح فيها أرباح الشركة بتأمين هذا الحد".</p>	<p>الحكم الأردني</p>	<p>قانون الشركات رقم 12 لسنة 1964</p>	<p>الشركات</p>	<p>9</p>

## ملحق رقم (2) التطور التاريخي لتأسيس شركة Ooredoo فلسطين<sup>70</sup>

أولاً: اهم محطات التأسيس

**15 أيار 2006**

السلطة الوطنية الفلسطينية تعلن عن فتح باب المناقصة لمشغل ثاني لخدمات الهاتف المحمول في الأراضي الفلسطينية.

**حزيران 2006**

الوطنية الدولية تتقدم لمناقصة رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول بقيمة 355 مليون دولار أمريكي.

**16 أيلول 2006**

وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تعلن فوز الوطنية الدولية بعبء رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول.

**11 تشرين أول 2006**

صندوق الاستثمار الفلسطيني والوطنية الدولية يوقعان اتفاقية تأسيس شركة اتصالات متنقلة في فلسطين، الوطنية الفلسطينية للاتصالات 'الوطنية موبايل' - إحدى شركات مجموعة Ooredoo.

**13 آذار 2007**

'Ooredoo' تستحوذ على 51% من الوطنية الدولية.

**15 آذار 2007**

الوطنية الفلسطينية للاتصالات 'الوطنية موبايل' - إحدى شركات مجموعة Ooredoo توقع رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الفلسطينية

**29 تموز 2008**

الوطنية موبايل - إحدى شركات مجموعة Ooredoo تحصل على الترددات اللازمة لمباشرة أعمالها وبناء شبكتها

**23 آب 2009**

بهدف تلبية الخطط لإطلاق الشركة في 15 تشرين أول 2009، أبلغت الوطنية موبايل - إحدى شركات مجموعة Ooredoo وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الفلسطينية بأن الترددات اللازمة لإطلاق الشركة يجب أن يتم منحها قبل 15 أيلول 2009.

<sup>70</sup> انظر الرابط التالي على موقع شركة Ooredoo فلسطين <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/our-milestones>

## 01 تشرين ثاني 2009

الوطنية موبايل - إحدى شركات مجموعة Ooredoo- تطلق أعمالها التجارية في الضفة الغربية

## 31 تشرين أول 2010

الوطنية موبايل تطرح أسهمها للاكتتاب الأولي العام

## 09 كانون ثاني 2011

إدراج أسهم الوطنية موبايل في بورصة فلسطين

## 23 تشرين أول 2017

الوطنية موبايل تطلق أعمالها التجارية رسميًا في قطاع غزة

## 31 كانون ثاني 2018

الوطنية موبايل تطلق خدمات الجيل الثالث في الضفة الغربية

## شباط 2018

رفع رأس مال الشركة من 258 مليون دولار أميركي، إلى 293 مليون دولار أميركي، من خلال طرح 35 مليون سهم للاكتتاب الثانوي العام.

## 27 تشرين ثاني 2018

الوطنية موبايل توحد علامتها التجارية مع شركتها الأم مجموعة Ooredoo العالمية لتحمل اسم Ooredoo فلسطين

## ثانيا: تطور الملكية في شركة Ooredoo فلسطين

بتاريخ 2007-1-27، تأسست الوطنية موبايل كشركة مساهمة خاصة محدودة، برأس مال بلغ 5 ملايين دولار أميركي، حيث كان المؤسسون في حينها على الشكل الآتي :

2007-1-27		المؤسسون
نسبة الأسهم	عدد الأسهم	الاسم
57%	2,850,000	الشركة الوطنية الدولية - منطقة حرة ذ.م.م .
43%	2,150,000	شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المساهمة العامة المحدودة
100%	5,000,000	المجموع

بتاريخ 1-9-2008، قامت الوطنية موبايل برفع رأسمالها من 5.0 ملايين دولار أمريكي إلى 170.0 مليون دولار أمريكي مع الاحتفاظ بنفس نسب الملكية .

بتاريخ 14-10-2010، قامت الوطنية موبايل برفع رأسمالها من 170.0 مليون دولار أمريكي إلى 219.3 مليون دولار أمريكي مع الاحتفاظ بنفس نسب الملكية، حيث أصبح المؤسسون في حينها على الشكل التالي:

2010-10-14		المؤسسون
نسبة الأسهم	عدد الأسهم *	الاسم
57%	125,001,000	الشركة الوطنية الدولية -منطقة حرة ذ.م.م .
43%	94,298,995	شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المساهمة العامة المحدودة
-	1	شركة جراند بارك للفنادق المساهمة العامة المحدودة **
-	1	شركة سما العقارية المساهمة الخصوصية المحدودة **
-	1	الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية المساهمة الخصوصية المحدودة **
-	1	شركة الريحان للاستثمار العقاري المساهمة الخصوصية المحدودة **
-	1	شركة مجموعة عمار العقارية المساهمة الخصوصية المحدودة **
100%	219,300,000	المجموع

\* هذا الجدول يوضح حصص الأسهم مباشرة قبل الإكتتاب الأولى العام

\*\* شركة تابعة لصندوق الاستثمار الفلسطيني

بتاريخ 27-10-2010، قامت الوطنية موبايل برفع رأسمالها من 219.3 مليون دولار أمريكي، إلى 258.0 مليون دولار أمريكي، حيث تحولت من شركة مساهمة خاصة محدودة إلى شركة مساهمة عامة محدودة، تهيئة للاكتتاب العام .

بتاريخ 9-1-2011، أدرجت الوطنية موبايل كشركة مساهمة عامة في بورصة فلسطين، حيث تم طرح 15% من رأسمال الشركة للاكتتاب العام من قبل الجمهور بتاريخ 7-11-2010 وبعد هذا الاكتتاب، أصبح توزيع المساهمين كالاتي :

النسبة	الجهة المساهمة
48.45%	الشركة الوطنية الدولية -منطقة حرة ذ.م.م .
36.55%	شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المساهمة العامة المحدودة
15%	التداول الحر (الجمهور)

#### تغير السيطرة

من الجدير ذكره، أنه بموجب اتفاقية الرخصة الموقعة بين الشركة ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الفلسطينية، يجب على الوطنية موبايل أن ترفع حصة الجمهور إلى 30 من رأس مال الشركة. كذلك، بموجب

اتفاقية الإدراج مع السوق المالية، يجب على الشركة أن ترفع حصة الجمهور من 15% إلى 25% على الأقل. بنأعليه، تتوي الشركة طرح 15% الثانية عند توفر الظروف والأجواء الاقتصادية المناسبة لتضمن نجاح هذه العملية كما كان طرح الـ 15% الأولى ناجحاً. بعد طرح الـ 15% الثانية، ستصبح نسب الملكية في الشركة كالاتي:

النسبة	الجهة المساهمة
40%	الشركة الوطنية الدولية -منطقة حرة ذ.م.م .
30%	شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني المساهمة العامة المحدودة
30%	التداول الحر (الجمهور)

#### كانون ثاني 2018 زيادة رأس المال

كما تم خلال العام 2018 عقد اجتماع للهيئة العامة غير العادي في الثالث والعشرين من كانون الثاني، حيث تم التصويت والمصادقة من قبل حملة الأسهم على زيادة رأس مال الشركة من (\$ 258,000,000) إلى (\$ 293,000,000) من خلال طرح ( 35,000,000 ) سهم للاكتتاب الثانوي العام لمساهمي الشركة كل حسب نسبة مساهمته في رأس مال الشركة وبقيمة اسمية دولار واحد.

## المصادر والمراجع

### الدراسات والتقارير

- 1.
2. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، عمان 1993. أوردها عبد الرحيم طه، عقد امتياز المرافق العامة، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2001.
3. أنيس القاسم، فراس ملح، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2005.
4. إبراهيم أبو هنطش، عصام عابدين، الجوانب القانونية والاقتصادية حول: عقد امتياز شركة كهرباء فلسطين، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، 2004.
5. معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، سلسلة تقارير قانونية (35)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2004.
6. أمان: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ومركز التجارة الفلسطيني (بال توريد)، مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص. [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)
7. عدنان قباجة، مهند جامد، إبراهيم الشقائي، تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2008.
8. انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، النزاهة والشفافية والمساءلة في اعمال الشركات المساهمة العام؛ شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً، 2011.
9. مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين
10. انظر وثيقة السياسات الوطنية لقطاع الاتصالات المنشورة على موقع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات [www.pmtit.ps](http://www.pmtit.ps)
11. التقرير السنوي 2018 لشركة الاتصالات الفلسطينية.
12. النظام الداخلي لشركة Ooredoo فلسطين
13. التقرير السنوي 2018 لشركة Ooredoo فلسطين.
14. <sup>1</sup> انظر التقرير السنوي الأول 2011.

### المواقع الالكترونية

- الموقع الالكتروني لشركة الاتصالات الفلسطينية [www.paltel.ps](http://www.paltel.ps)
- انظر: وكالة معا الإخبارية <https://www.maannews.net/Content.aspx?id=883820>
- انظر الموقع الالكتروني لهيئة سوق رأس المال <https://www.pcma.ps/Pages/Irregularities/securitiesSector.aspx>
- الموقع الالكتروني لشركة Ooredoo فلسطين على الرابط التالي <https://www.ooredoo.ps/ar/corporate/about>