المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: حوكمة الصناديق الخاصة في فلسطين: النظرية والتطبيق
اسم الكاتب: د. خالد إبراهيم التلاحمة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7987
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 10:31 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

حوكمة الصناديق الخاصة في فلسطين: النظرية والتطبيق

د. خالد إبراهيم التلاحمة *

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٦/٢/١٤م. تاريخ القبول: ٢٠١٦/٨/٨م.

ملخص

إنّ من أهم متطلبات الحفاظ على المال العام تطبيق مبادىء الحوكمة في المؤسسات العامة والصناديق الخاصة التي تشرف عليها الدولة، حيث تراقب الدولة تطبيق تلك المبادىء من خلال إشراف أجهزتها المختلفة عليها، مما يؤثر في مكافحة الفساد، والحد من سوء استغلال المال العام، وتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية.

لذلك يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على تطبيق مبادىء الحوكمة في عمل الصناديق الخاصة الفلسطينية، وعلى وجه التحديد تلك المبادىء ذات الصلة المباشرة بحسن إدارة المال العام واستثماره، والمتمثلة في نظم النزاهة والشفافية والمساءلة.

ونظراً لأن هذه الصناديق متعددة وذات أغراض مختلفة، فقد ثار لبس وغموض حول طبيعتها القانونية والمرجعيات التي تشرف عليها وتراقبها، لذلك سيعمل هذا البحث على توضيح الإطار القانوني والطبيعة القانونية لهذه الصناديق، ومن ثم تحديد معايير ومؤشرات لفحص مدى التزام ثلاثة منها وهي: صندوق تطوير وإقراض البلديات، وصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، وصندوق النفقة، بنظم ومبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها، بغرض إظهار الثغرات التي تشوب أنظمتها القانونية والمؤسساتية والإدارية والمالية، تمهيدًا لإعداد توصيات تستهدف تمكينها من بناء نظام نزاهه ومساءلة منيع، يساعدها على الريادة والتميّز في حوكمتها وممارسة أعمالها.

الكلمات الدالة: المؤسسات العامة، الصناديق الخاصة، صندوق تطوير وإقراض البلديات، صندوق إقراض الطلبة، صندوق النفقة، النزاهة، الشفافية والمساءلة.

* كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بير زيت.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Corporate Governance of Special Funds in Palestine: Theory and Practice

Dr. Khalid Ibrahim Tatahma

Abstract

One of the most important requirements for maintaining public money is the application of the principles of governance in public institutions and special funds supervised and monitored by the State through its various organs, and their impact on the reduction of corruption and abuse of public funds and to achieve development of society based on justice and equitably.

Therefore, this study aims to examine the level of application of the principles of governance in the work of the special funds, specifically those principles of direct relevance to good management and exploitation of public funds and of systems integrity, transparency and accountability.

Since these multiple funds with different purposes, there was confusion and ambiguity about their legal nature and the terms of the clerics that supervise and monitor them, so this study will first clarify the legal and institutional framework and the legal nature of these funds, and then define the criteria and indicators to examine the compliance three of them: the Municipal Development and Lending Fund (MDLF) and Loan Fund for Undergraduate in Palestine and Palestinian Alimony Fund with systems based the principles of integrity, transparency and accountability in their work, in order to show gaps in their in legal, institutional, administrative and financial systems,in preparation of the recommendations designed to enable them to build a strong system with integrity and accountability, to help their leadership and excellence in governance and the exercise of their work.

Keywords: public institutions, special funds, Municipal Development and Lending Fund, Loan Fund for Undergraduate, Alimony Fund, integrity, transparency and accountability.

المقدمة:

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

لقد طالبت عدّة جهات من مؤسسات مجتمع مدني ونقابات وجمعيات خيرية مع بدايات نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية: بإنشاء صناديق خاصة تعمل على استثمار أموالها ؛ لتحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة، فقد عرّفت المادة (١) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الصناديق الخاصة بأنها: "الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية القائمة بقانون من أجل تحقيق أغراض عامة ومحدّدة، والتي يتم إعداد مقبوضاتها ونفقاتها خارج الصندوق الموّحد للسلطة الوطنية وفقاً للمادة (١١) من هذا القانون ضمن موازنات السلطة الوطنية أو الهيئات المحلية".

أهمية البحث:

يأخذ البحث أهميته النظرية والعملية في عدة جوانب، من أهمها ما يأتي:

١- التعرُّف إلى الطبيعة القانونية للصناديق الخاصة، وبيان ما إذا كان لها طبيعتها الخاصة أم أنّها تندرج تحت الإطار القانوني للمؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة، وذلك من خلال استعراض المصطلحات التي تُطلق على الصناديق الخاصة، ودراسة تركيبتها؛ لنستطيع الحكم على طبيعة هذه الصناديق.

٢- تصنيف الصناديق الخاصة في فلسطين، وتسليط الضوء على واقع الإطار القانوني والمؤسساتي لها، مع استهداف ثلاثة منها على وجه التفصيل، ألا وهي: (صندوق تطوير وإقراض البلديات، وصندوق إقراض الطلبة، وصندوق النفقة).

٣- تحديد معايير ومؤشرات لفحص مدى التزام الصناديق الثلاثة، محل الدراسة بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عملها، بغرض إظهار الثغرات التي تشوب أنظمتها القانونية والمؤسساتية والإدارية والمالية.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث في بيان واقع تطبيق مبادىء الحوكمة، المتمثلة في النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصناديق الخاصة الفلسطينية من خلال المؤشرات المحددة، خصوصًا وأن معظم هذه الصناديق تتمتّع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي قد يُساء فهمه في بعض الأحيان، كما اتضح في التقرير الذي أعدّته (أمان) حول مفهوم الاستقلال المالي والإداري[1] في بعض المؤسسات غير الوزارية، ما يحول دون شفافية أعمال تلك الصناديق ونشرها التقارير والمعلومات الخاصة بعملها للجمهور.

لذلك سيقوم البحث بالإجابة عن عدة تساؤلات منها:

١- ما الطبيعة القانونية للصناديق الخاصة؟ وهل هي أقرب للمؤسسات أم للمؤسسات العامة ؟ أم هي هيئات مختلطة تخضع لقواعد من القانون العام والقانون الخاص؟ وذلك بسبب ما تتمع به من شخصية اعتبارية عامة واستقلال مالي وإداري، وخضوعها من جانب آخر لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

٢- هل يوجد قواعد سلوك معتمدة ومطبقة للمسؤولين والعاملين في هذه الصناديق؟ مثل: أحكام تتعلق بمنع تضارب المصالح لأعضاء مجالس الإدارة, وموظفي هذه الصناديق، وضوابط تنظم علاقة مسؤولي الصندوق بالقطاع الخاص، وآليات الرقابة على ذلك.

٣- هل يوجد تعليمات واضحة لموظفي الصناديق بكيفية الإبلاغ عن ممارسات الفساد؟ وهل تم تدريبهم وتعريفهم بقانون مكافحة الفساد؟.

٤- ما مدى توفر مؤشرات الشفافية في عمل الصناديق؟ فهل توجد أحكام تنظم حق المواطن بالاطلاع على السجلات العامة للصناديق الخاصة أو تعليمات محددة ومعتمدة لذات الهدف؛ لضمان حق المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الوصول والاطلاع على المعلومات المتعلقة بعمل هذه الصناديق والخدمات التي تقدمها؟.

(١) انظر حول مفهوم الاستقلال المالي والإداري في بعض المؤسسات غير الوزارية، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٥/١٢/١٠، على الرابط الإلكتروني الآتي:

http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/caf596652a8a3c78ecbaa3ce08642faa.pdf.

٥- هل تقوم الصناديق بنشر تقارير حول ماليتها؟ وهل هناك آليات لتنظيم السجلات والقيود المالية والحسابات والتسويات البنكية وتوثيقها؟ وهل تخضع عملية توريد الخدمات والمشتريات لإجراءات واضحة ومعلنة؟.

٦- ما مدى تطبيق نظم المساءلة التي تقوم على أساس مخالفات الصندوق والعاملين فيه للقوانين والأنظمة التي تحكمها، وتحديد الجزاءات التي تترتب على هذه المخالفات؟.

٧- هل يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مقر ومفعل؟ وهل يوجد إجراءات رقابة واضحة على عمليات الصرف من الموازنة؟ وهل هناك فصل في الصلاحيات بين معدي كشوف الصرف وتدقيقها وصرفها؟.

٨- ما مدى خضوع الصناديق لرقابة مؤسسات الرقابة العامة والتي منها بشكل أساسي: (المجلس التشريعي، ديوان الرقابة المالية والإدارية ومجلس الوزراء)؟. وما مدى تجاوب هذه الصناديق مع ملاحظات الجهات الرقابية؟.

منهجية البحث:

يعتمد البحث في جانبه النظري على المنهج الوصفي التحليلي القائم على جمع المعلومات المتوافرة في الدراسات والتقارير والنشرات والأدبيات ذات الصلة. ويرتكز في جانبه العملي على عدد من المدخلات أبرزها المقابلات التي أُجريت مع بعض المسؤولين في الصناديق الخاصة، وبعض الجهات ذات العلاقة، بغرض الوصول إلى تصور حول واقع تطبيق مبادىء الحوكمة، المتمثلة في النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصناديق الخاصة محل الدراسة، وتقديم الاستخلاصات والتوصيات للجهات ذات العلاقة بالفجوات والتحديات القائمة وسبل التحصين والوقاية لمعالجة الإشكاليات وسد الثغرات.

خطة البحث:

قُسّم البحث إلى أربعة مباحث رئيسية: تناول الأول دراسة الإطار الدستوري والقانوني للصناديق الخاصة في فلسطين بأنواعها المختلفة، وتقاسمت المباحث الثلاثة الأخرى وعلى التوالي، فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات، وصندوق إقراض الطلبة، وصندوق النفقة على أساس عدد من المؤشرات والمعايير التي اعتمدها البحث.

المبحث الأول: التنظيم القانوني للصناديق الخاصة

إنّ دراسة التنظيم القانوني لأيّ جهاز، من شأنه أن يوصلنا للكشف عن مكامن النقص والغموض التي تعتري هذا التنظيم، والتي تؤثر على مناعته ضد الفساد.

يستعرض هذا المبحث ويقيّم التنظيم القانوني للصناديق الخاصة الفلسطينية بشكل عام في فرع أول، وللصناديق الثلاثة محل الدراسة بشكل خاص في فرع ثانٍ، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: التنظيم القانوني للصناديق الخاصة بشكل عام

نظّم قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في عدد من مواده الصناديق الخاصة، فقد أكدّت المادة (١،٤/١) منه على خضوع تلك الصناديق لوزارة المالية لا سيّما دائرة الخزينة العامة بنصّها على أنّ: "دائرة الخزينة الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن:

١- وضع القواعد والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة، والموازنات المحلية، والصناديق الخاصة، وموازنات المؤسسات العامة، والمؤسسات، ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق وتبويب الموازنة العامة وتصنيفها.

٢- تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وإصدار التقارير الدورية لها.

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

١- تقديم خدمات ودعم مالي لبعض الفئات والشرائح (أشخاص طبيعيين أو معنويين)، تقرّر الدولة تقديم هذا الدعم لهم؛ لتلّبي حاجة لتلك الفئة/الشريحة: كالطلبة، والمعوقين، والمزارعين، والعمّال، والمرأة.

٢- توفير الدعم المالي لبعض الأنشطة التي تحتاج إلى تمويل خاص (كالأنشطة الثقافية والاقتصادية).

٣- توفير الدعم المالي لمناطق سكانية تحقيقاً لأبعاد سياسية أو تنموية (مثل تقديم الدعم لمدينة القدس والأغوار).

وأكدّت المادة (١٧) من هذا القانون أنّه: "...يمكن إنشاء صناديق خاصة عندما يتطلب القانون أو الاتفاقيات الدولية أو العقود القانونية ذلك، ويجب أن تحفظ كلّ الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام وفقاً لأحكام القانون". كما أكدّت المادة (١٨) من ذات القانون أن: "يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات، والمؤسسات العامة، والمؤسسات والهيئات المحلية، والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها، وعليه تقديم تقرير سنوي شامل للرئيس والمجلس التشريعي يتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها".

أمّا فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، فقد نصّت المادة (٤١) على أن تختص وزارة المالية بوضع الأنظمة ، وتحديد الإجراءات، والتوثيق والحسابات، وإعداد التقارير لكلّ معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة، والإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وتقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة، وحسابات الصناديق الخاصة. كما ونصت المادة (٦٣) من ذات القانون أيضاً على أن:" تضع الوزارة نظاماً للتدقيق المالي الداخلي؛ لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة؛ ولضمان التزام كلّ الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية، ويكون للوزارة سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكلّ الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة".

واستجابة لدعوة الجهات المختلفة من مؤسسات مجتمع مدني ونقابات؛ لإنشاء الصناديق الخاصة، فقد أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية صناديق عديدة، منها:

- الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق، المُنشأ بموجب قرار رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٥.
- صندوق تطوير وإقراض البلديات، المُنشأ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٩١) لسنة ٢٠٠٥م.
- صندوق النفقة المُنشأ بموجب قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م.
- صندوق إقراض وتشغيل المعاقين بوزارة الشؤون الاجتماعية، المُنشأ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٦.

- صندوق الرئيس محمود عباس لمساعدة الطلبة الفلسطينيين في لبنان، المُنشأ بموجب مرسوم رئاسي[١] رقم (٧) لسنة ٢٠١٠م.
- صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، المُنشأ بموجب القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣م.
- صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، المُنشأ بموجب القرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣م.
- صندوق القدس، المُنشأ بموجب مرسوم رئاسي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣م.

يلاحظ اختلاف الأساس القانوني الذي قامت عليه الصناديق الخاصة، إذ تارة أُنشئت بموجب قرار بقانون، وتارة بموجب مرسوم رئاسي، وأخرى بموجب قانون، وغيرها بموجب قرار مجلس وزراء، كما يلاحظ أنّ بعضها أُنشئ قبل صدور القانون الأساسي الذي حسم الموضوع، وأقام إنشاء الصناديق الخاصة بناء على قرار من مجلس الوزراء على أن ينظم كلّ منها بقانون، فقد نصت المادة (٦٩/٩-أ) على أنّ إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، يكون من اختصاصات مجلس الوزراء، على أن ينظم كلّ منها بقانون[٢]. إلى جانب ذلك في كثير من الأحيان يتم صدور قرار (من مجلس الوزراء أو من الرئيس) أو مرسوم بإنشاء جسم قانوني دون استكمال الإجراءات الدستورية، والتي أساسها صدور قانون أو نظام يتعلق بأحكام إدارته وتنظيم عمله وعلاقاته.

(١) الإنشاء بمرسوم لا يلغي متطلبات ضرورة تنظيم عملها بقانون خاص. جدير بالذكر أنه بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٠ صدر مرسوم رئاسي يقضي بإلغاء المرسوم رقم (٧) لسنة ٢٠١٠م، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠١٠ بشأن إنشاء الهيئة الخيرية الفلسطينية للتكافل الأسري الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٠/١٤، وقد استحدث هذا المرسوم جمعية مؤسسة محمود عباس لتكون بديلا عن الصندوق والهيئة وتقوم بنفس أهدافهما وغاياتهما، وقد سجلت جمعية مؤسسة محمود عباس لدى وزارة الداخلية تحت رقم(QR-1340-SD)، ولها مجلس إدارة ونظام أساسي مصادق عليه من قبل وزارة الداخلية. انظر الكتاب الموجه إلى مؤسسة (أمان) من القائم بأعمال الرئيس التنفيذي للجمعية السيد جمال حداد بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٧.

(٢) القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ المنشور في العدد ٠ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٣/٠٣/١٩ ص ٥.

كما يلاحظ خُلو المنظومة الدستورية والقانونية الفلسطينية من تنظيم دقيق للصناديق الخاصة، يحسم مفهومها وتكييفها ويرسم حدود المسمّى القانوني لها،[١] كما أنّ تعريفها الوارد في المادة الأولى من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية،[٢] اكتنفه بعض الغموض لجهة تحديد الشكل القانوني للصناديق الخاصة، لا سيّما وأنّ ذات القانون تضمن تعريفاً لعدد من المسميّات التي تلاحق الصناديق الخاصة في الواقع العملي، وهذه المُسميّات هي:

١. الصناديق الخاصة: هي الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية القائمة بقانون من أجل تحقيق أغراض عامة ومحدّدة، والتي يتم إعداد مقبوضاتها ونفقاتها خارج الصندوق الموّحد للسلطة الوطنية. إلّا أنّ الأصل أن تحفظ كلّ الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام، ما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون، أو اتفاقية دولية، أو عقد قانوني[٣]. كما ولا بدّ أن تصنف حسابات الصناديق الخاصة للسلطة الوطنية بما يتفق مع هيكل تصنيف الموازنة والحسابات الذي تعدّه دائرة الموازنة،[٤] إذ تُشرف وزارة المالية على هيكل تصنيف الصناديق الخاصة وحساباتها[٥].

٢. المؤسسات والمؤسسات العامة: قبل تعريف المُسمّيَين لا بدّ من الإشارة إلى أنّ المشرّع الفلسطيني الدستوري لم يرسم حدود كلا المسمّيَين بشكل يُزيل أي لبس أو غموض بينهما، فالقانون الأساسي المعدّل لسنة ٢٠٠٣ لم يتضمن فصلاً بين المسمّيَين، إذ ذكرت المادة (٦٩/٩/أ) من القانون على أن يختص مجلس الوزراء بـ: "إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كلّ منها بقانون". في حين جاء القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وعرّف كلا المسمّيَين، ولكن محتوى تعريف كلّ مسمّى فيه غموض يحتاج إلى توضيح، فقد عرّفت المادة الأولى من هذا القانون المؤسسة بأنّها: "أيّة وزارة سلطة، أو هيئة، أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وذات استقلال مالي وإداري، ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة

(١) كما خلت من تعريف الصناديق السيادية أو حتى ذكر اسمها، بينما احتوت المنظومة القانونية مسمّى الصناديق العامة، مع عدم توافر تعريف واضح لها، بيد أنّه يستشف من مجمل النصوص المتفرقة، وقد ذكرت كلّمة الصناديق العامة مرة واحدة في مجمل التشريعات الفلسطينية، وذلك في المادة (٨) من القرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة المنشور في العدد ٧٢ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٧/٠٩/٠٩، ص٢.

(٢) قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤوون المالية المنشور في العدد ٢٥ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/٠٩/٢٤ ص٥.

(٣) انظر المادتين (١٧_١٩) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

(٤) انظر المادة (٢٧) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

(٥) انظر المواد (٤١، ٦٣_٦٥) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

للسلطة الوطنية". في حين عرّف المؤسسة العامة:" أية سلطة، أو هيئة، أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". وعليه فإنّ مفهوم المؤسسة العامة هنا ينقسم لشقين: مؤسسات عامة تعتبر مؤسسة إذا كانت لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، ومؤسسات عامة لا تعتبر مؤسسة وهي تلك التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تتمتع بالشخصية الاعتبارية فقط، أو بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري معاً،[١] ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة (١) من قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية، التي عرّفت المؤسسة العامة بأنها: "كلّ سلطة أو هيئة أو أية جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية"[٢]. بينما نصّت المادة (١/٣) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المتعلق بالكسب غير المشروع: "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة". جدير بالذكر أنّ المؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية–ليست المؤسسات–تخضع لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨[٣].

(١) قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وما جاء في المادة (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المنشور في العدد ٥٩ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٥/٠٩/٢٧، يماثل في تحديد مفهوم المؤسسة العامة والمؤسسة ما ورد في قانون تنظيم الموازنة . مثال على الهيئات العامة والتي تعتبر مؤسسات عامة كذلك تجمع ما بين الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة: هيئة مكافحة الفساد المُنشأة بموجب قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، التي نصّ في المادة (٣) منه على أن:" تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة تسمى هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة." والمعدّل بموجب القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠. انظر إلى: قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ م، المنشور في العدد ٥٣ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨، ص ١٥٤. وقرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م المنشور في العدد ٨٧ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠١٠/٠٦/٢٦ ص٢. وانظر حول مفهوم الشخصية الاعتبارية ومفهوم الاستقلال المالي والإداري، كايد، عزيز :الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية–المفهوم والممارسة، سلسة تقارير رقم (٧٦)، (أمان: رام الله، كانون الأول ٢٠١٣)، ص٥–٦.

(٢) قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية المنشور في العدد ٢١ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/٠١/٣١، ص٥.

(١) انظر إلى: تعريف الدائرة الحكومية في المادة (١) وكذلك الفئات المشمولة بأحكام هذا القانون في المادة (٢) من قانون رقم(٢) لسنة ١٩٩٨م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية المنشور في العدد ٢٤ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/٠٧/٠١ ص٢٠.

بناءً على ما تقدّم، فإن الصناديق الخاصة قد تندرج تحت الشكل القانوني للمؤسسات العامة وكذلك المؤسسة، فإذا تلّقت أموالها أو جزءاً منها من الخزينة العامة للدولة (الموازنة العامة) وظهرت موازنتها كإيضاح في الموازنة العامة، فإنّها تُعدّ مؤسسة عامة تنطبق بحقها شروط الإنشاء من مجلس الوزراء والتنظيم بقانون وأحكام القوانين العامة، ويخضع موظفوها لأحكام قانون الخدمة المدنية، وأحكام قانون تنظيم الموازنة باعتبارها صندوقًا وفقاً للتعريف والتوضيح الوارد في المادتين (١،١٧) من قانون تنظيم الموازنة، وتتمتع أيضاً بالشخصية الاعتبارية المستقلة وفق أحكام التشريع المُنظّم لها. ومن جانب آخر قد تكون الصناديق مؤسسة لا تظهر موازنتها كإيضاح في الموازنة العامة للدولة، ولكنّها تخضع من حيث الإنشاء بقرار مجلس الوزراء لأحكام القانون الأساسي المعدّل لسنة ٢٠٠٣، وتنظّم بقانون خاص ولها لوائح مالية وإدارية خاصة، وتخضع إلى أحكام قانون تنظيم الموازنة باعتبارها صناديق، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وفق أحكام التشريع المُنظّم لها، ما يستدعي مراجعة نصوص قانون تنظيم الموازنة وتفعيلها؛ بغرض إظهار موازنة تلك الصناديق كإيضاح في حسابات الموازنة العامة، لما لإدراجها من دور في تقليص حجم الأخطار التي يمكن أن تتعرّض لها كفقدان أموالها، ومن جانب آخر يساعد الدولة على التخطيط والاطلاع على التفاصيل الخاصة بالصناديق وحمايتها من سوء استغلال أموالها من القائمين عليها[١]. كما أنّ تطبيق أنظمة مالية وإدارية خاصة بكلّ صندوق على حدة يؤدي بالنتيجة وهو الحاصل إلى مفارقة في الرواتب والامتيازات بين الكادر الوظيفي العامل في هذه الصناديق.

ويبقى أن نجيب عن التساؤل الآتي: هل فعلاً ما تضمنه القانون الأساسي الفلسطيني والقانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية كافٍ لتحديد الطبيعة القانونية للصناديق الخاصة؟ أم أننا نحتاج إلى النظر في الأحكام المنظمة لكل صندوق لتحديد طبيعة كل منها على حدة؟ ومن ثم بيان فيما إذا كان لها طبيعتها الخاصة، أم أنها كما سبق أن ذكرنا أقرب لمفهوم المؤسسات والمؤسسات العامة؟ أم هي هيئات مختلطة تخضع لقواعد القانون العام والقانون الخاص بالنظر لما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال إداري ومالي؟ وخضوع من جانب آخر لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

في الواقع إن الإجابة عن هذه التساؤلات ليس بالأمر السهل، على ضوء الاختلاف في الأساس القانوني المنشأ للصناديق الخاصة، والغموض الذي يكتنف إنشاء المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام، وكذلك الخلط في المصطلحات المستخدمة من القائمين على الصناديق والجهات

(٣) الحروب، أيمن، مدير رقابة مالية في الإدارة العامة للرقابة على الاقتصاد، مقابلة شخصية، مبنى الديوان، رام الله، ٢١ كانون الثاني ٢٠١٥.

الرقابية والإشرافية عليها، فتارة يستخدم مصطلح الصناديق العامة، وتارة أخرى الصناديق الخاصة، وأخرى الصناديق السيادية على ما استخدم من صندوق الاستثمار الفلسطيني[١].

لا بد أولاً من التوضيح أن الصناديق الخاصة، والمؤسسات العامة، والمؤسسات صاحب الولاية العامة عليها وفق نص المادة (٦٩) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل هو مجلس الوزراء وليس رئيس السلطة الوطنية؛ لأن صلاحيات الرئيس محددة في القانون الأساسي بموجب نصوصه، أما مجلس الوزراء فهو صاحب الولاية العامة في السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن ولاية مجلس الوزراء هي ولاية دستورية وهو من يملك صلاحية الإنشاء والإلغاء سواء أكانت المؤسسة عامة أم مؤسسة فقط أم صندوق وفق ما ورد في قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨. ولكن الخضوع للولاية القانونية لمجلس الوزراء يختلف من مؤسسة إلى أخرى ومن صندوق لآخر بالنظر إلى حجم دور مجلس الوزراء وتدخله في الإشراف والمتابعة على عمل تلك الصناديق والمؤسسات، لا سيما وأن جهة الإشراف تتولى دورًا أكثر أهمية من جهة الرقابة والتدقيق نظراً للصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.

(١) عبّر الرئيس التنفيذي لصندوق الاستثمار الفلسطيني د. محمد مصطفى في رسالته التي وجهها إلى رئيس مجلس إدارة أمان أ. عبد القادر الحسيني بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٩ عن خصوصية عمل شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني، باعتباره الصندوق الاستثماري السيادي الوحيد للشعب الفلسطيني، ومن غير المجدي مقارنته بباقي المؤسسات والهيئات والصناديق الفلسطينية كونها دراسة لمؤسسات ذات طبيعة عمل مختلفة عن شركة صندوق الاستثمار، بيد أنّ العبوة كان له وجهة نظر أخرى حول طبيعة الصندوق، فقد جاء في الرسالة التي وجهها السيد عبد الحميد العبوة مدير تنفيذي في صندوق الاستثمار الفلسطيني للسيد عبد القادر الحسيني رئيس مجلس إدارة أمان بتاريخ21 /7 / 2015 ، أن صندوق الاستثمار لا ينطبق عليه وصف المؤسسات العامة غير الوزارية ويعتبر ذاته شركة مساهمة عامة من الأفضل مقارنتها بشركات القطاع الخاص المحلية والإقليمية المشابهة له من حيث الحجم وطبيعة العمل التي تعمل بهدف تحقيق الربح. (انظر تقرير: الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية، أمان، هامش ص٧). ونحن لا نتفق مع كلّيهما، حيث نتحفظ على ضمّ الصندوق لشركات القطاع الخاص، إذ إنّ ملكية أمواله هي لعامة الشعب الفلسطيني (المساهم)، كما تختلف آلية تكوين مجلس الإدارة والهيئة العامة للصندوق عن طريقة تكوين مجالس إدارة شركات القطاع الخاص التي نظمها قانون الشركات، كما نتحفظ على إطلاق تسمية (صندوق سيادي) على صندوق الاستثمار الفلسطيني، إذ خلت المنظومة القانونية من النص على الصناديق السيادية، كما لم يأتِ نص قانوني يُطلق هذه الصفة على صندوق الاستثمار الفلسطيني، وبدراسة ماهيّة الصناديق السيادية في النظم القانونية المقارنة، لا نجد ما يُبرر انطباق صفة (السيادية) على صندوق الاستثمار الفلسطيني، إذ يُشترط توافر فائض مالي لدى الدولة ناتج عن إيرادات بيع المواد الأولية وهذا غير متوافر لدى دولة فلسطين. انظر عبد الكريم، سليماني: دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة حالة أبو ظبي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات (شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر) ٢٠١٣/٢٠١٤، ص أ. وللمزيد عن مفهوم وتنظيم الصناديق السيادية راجع: اقتصاديات صناديق الثروة السيادية: قضايا لصناع السياسات، الطبعة العربية، صندوق النقد الدولي، ٢٠١٠، ص٥٩-٧٣. وحول صندوق الاستثمار الفلسطيني انظر البرغوثي، معين، الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين، تقرير رقم (٩٦)، أمان، رام الله، ٢٠١٥. وانظر محمد، جبريل: سوق بلا سيادة، رؤية نقدية في دور القطاع الحكومي في التنمية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله، فلسطين، ٢٠١٢، ص١٧.

وثانيًا يلاحظ بعد الرجوع إلى نصوص المواد المنظمة للصناديق الخاصة الواردة في القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، ونصوص مواد التشريعات المنظمة لكل صندوق على حدة، أن الصناديق الخاصة هي أقرب في طبيعتها القانونية إلى الهيئات المختلطة التي تخضع لقواعد من القانون العام والقانون الخاص، وذلك لما تتمتع به من شخصية اعتبارية مستقلة ماليًا وإداريًا، وصالحة لتلقي الحقوق وتحمل الالتزامات، فهي تخضع لقواعد القانون الخاص في إطار تعاملاتها وعلاقاتها مع أفراد القانون الخاص، كما أنها تخضع لقواعد القانون العام في إطار طابعها التنظيمي وخضوعها للجهات الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

الفرع الثاني: الإطار القانوني لبعض الصناديق الخاصة

آثرنا التحدّث في هذا الفرع وبشكل مستقل عن الصناديق الخاصة محل الدارسة؛ لاكتمال الصورة حول إطارها القانوني من خلال عرض المواد الخاصة بإنشاء كل صندوق، وأداة إنشائه، وتبعيته وكيفية إدارته، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: صندوق تطوير وإقراض البلديات

أُنشئ هذا الصندوق بوصفه مؤسسة ذات صفة "شخصية اعتبارية قانونية مستقلة" بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٩١) لسنة ٢٠٠٥م،[١] ويُنظّم عمله بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات،[٢] ويقوم الصندوق بتنفيذ برامجه من خلال بنيته المؤسساتية، والتي تضمّ: مجلس إدارة يشرف على سياسات الصندوق وتوجهاته وعمله، ويتكوّن من أحد عشر عضواً برئاسة وزير الحكم المحلي، وعضوية ممثلي الوزارات ذات الصلّة بما فيها وزارة المالية، ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية، وغيرها كما هو في نص المادة (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧[٣]، وتساعده إدارة تنفيذية يترأسها مدير عام الصندوق الذي يُعين وفق أحكام المادة (١/٩)

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (١٩١) لسنة ٢٠٠٥م بإنشاء صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد ٦٤ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٦/٠٥/٣١ ص٣٥٥. وانظر أيضاً: تاريخ الصندوق على الموقع الإلكتروني الخاص به، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/١١، انظر الرابط الإلكتروني الآتي:

http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=106&mid=1 .

(١) على الرغم من نص المادة (٧/أ) من هذا القرار التي تنص على أنّه تتضمن الموارد المالية للصندوق "الدعم السنوي المُقدّم من السلطة الوطنية الفلسطينية"، إلا أنه يتضح من مجمل نصوص قرار مجلس الوزراء لسنة ٢٠٠٧ أن الصندوق يتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، وقد نص على ذلك صراحة النظام الداخلي للصندوق في المادة (٤) منه.

(٢) الأصل أن تعقد اجتماعات مجلس إدارة صندوق إقراض وتطوير البلديات شهرياً سنداً لأحكام المادة (٢/١٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧م، إلّا أنّ الصندوق لا يتقيّد بما جاء في نص المادة، حيث يعقد الاجتماعات وفق الحاجة وفي

من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧م، بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب مجلس الوزراء، يتوّلى تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، ويكون مسؤولاً أمامه، ويساعده عدد من المدراء العامّين مثل: مدير العمليات، ومدير كلّ من الدوائر التالية: دائرة التخطيط الإستراتيجي والعلاقات الخارجية، والدائرة الإدارية والمالية، والدائرة الهندسية (الفنية)، ودائرة البناء المؤسساتي والدعم الفني، ودائرة المشتريات والعقود، ودائرة التدقيق الداخلي[١].

يُرسي الإطار القانوني لصندوق تطوير وإقراض البلديات دعائمه على عدد من التشريعات وهي: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٧ بتكليف وزير الحكم المحلي برئاسة مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات[٢]، وقرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات[٣]، وقرار مجلس الوزراء رقم (١٩١) لسنة ٢٠٠٥م بإنشاء صندوق تطوير وإقراض البلديات[٤]. كما يرتكز الصندوق في عمله على نظامين: مالي وإداري معتمدين من قبل مجلس الإدارة ومجموعة من الأدّلة الإرشادية والإجرائية واللوائح[٥].

حدود (٤) اجتماعات سنوية، وقد كان تبرير ذلك أن مجلس الإدارة وجد من خلال الممارسة العملية وملاحظات المانحين أنه لا داعي للاجتماع شهريا، حتى يعطي الإدارة التنفيذية الوقت الكافي لتنفيذ الأعمال وعرض تقارير الإنجاز، ينضاف إلى ذلك أنه كلما زاد عدد الاجتماعات سوف يجعل مجلس الإدارة ينزلق نحو الأمور التنفيذية. انظر مقابلة مع الإدارة التنفيذية للصندوق في رام الله بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٤ وقد ضمت كلاً من: (حازم القواسمي قائم بأعمال مدير عام الصندوق، ومحمد الرمحي المدير المالي والإداري، ونعيم النوباني مدير الدائرة الفنية، وأحمد زايد مدير دائرة المشتريات وإدارة العقود، وليانا ناصر مديرة دائرة بناء القدرات، وطارق الفقهاء مدير التدقيق الداخلي).

(٣) انظر الموقع الإلكتروني السابق لصندوق تطوير وإقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٥/١٢/١. وانظر أيضاً: نص المادة (٩) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ بعمل صندوق تطوير وإقراض البلديات.

(٤) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٧ بتكليف وزير الحكم المحلي برئاسة مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد ٧٣ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٧/٠٩/١٣ صفحة ١٤٥.

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ بعمل صندوق تطوير وإقراض البلديات المنشور في العدد ٧٣ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ٢٠٠٧/٠٩/١٣ صفحة ١٤٨.

(٢) قرارات أخرى غير منشور في الوقائع الفلسطينية، بيد أنّه ورد ذكرها في ديباجة قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، وهي: قرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/٤٠/١٣/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٥. وقرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/٥٠/٤٥/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٦. وقرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/٥٠/٠٩/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٦. وقرار مجلس الوزراء رقم(٠٩/٣٤/٠٥/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٥. وقرار مجلس الوزراء رقم (٠٩/٣٦/٣٢/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٥. قرار مجلس الوزراء رقم (١١/٠٦/٠٣/م.و/إ.هـ) لسنة ٢٠٠٧.

(٣) انظر الأدلة والإرشادات على موقع صندوق تطوير وإقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/١١، على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=172&mid=18 .

ثانيًا: صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين:

أُنشئ هذا الصندوق بموجب قرار وزير التعليم العالي رقم (١) لعام ٢٠٠١م بتاريخ ٢٠٠١/٠٢/١٩م استناداً إلى المادة (٢٨) من قانون التعليم العالي رقم (١١) لسنة ١٩٩٨م، كما صدر بموجبه نظام داخلي للصندوق نص في المادة (٣) منه على أنّه يُنشأ في فلسطين صندوق إقراض الطلبة في مؤسسات التعليم العالي بفلسطين؛ لدعم الطلبة المحتاجين، وتشجيع التفوق الأكاديمي، وتطوير قدرة الطالب على الاعتماد على النفس[١]. هذا وقد صدر قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لينظّم عمل الصندوق[٢].

لقد كان الصندوق تابعًا لوزارة التعليم العالي حتى عام ٢٠٠٣، ثم أصبح مؤسسة مستقلة عندما تمّ دمج وزارتي التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي، فأُلحق الصندوق لهذه الوزارة الجديدة لغاية العام ٢٠١٢ إذ تمّ الفصل ما بين الوزارتين، فعادت تبعية الصندوق لوزارة التعليم العالي. ولتلافي تشتّت الصندوق مرة أخرى استدعى الأمر تصويب الوضع القانوني للصندوق؛ للتّخلص من القصور التشريعي في تنظيمة القانوني وضمان استقلاليته المالية والإدارية، فقام مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢\٧\٣١م بتشكيل مجلس إدارة مؤقت، عمل على إعداد مسودة قانون لتنظيم عمل الصندوق، وأشرف على إدارة الصندوق خلال المرحلة الانتقالية إلى أن أصدر الرئيس بتاريخ ٢٠١٣/٠٤/٢٥م القرار بقانون رقم (٥) لعام ٢٠١٣م بشأن صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، والذي نظّم عمل الصندوق ومنحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، فلم يعد تابعًا لوزارة التعليم العالي، ويشرف على إدارته مجلس إدارة مُكوّن من ثلاثة عشر عضواً بمن فيهم الرئيس، وتنبثق عنه عدّة لجان وهي: (لجنة تنمية الموارد، ولجنة السياسات العامة والقانون، ولجنة التدقيق والمراجعة، ولجنة إدارة الموجودات والمطلوبات)، ويخضع الصندوق في أعماله وموارده لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية[٣].

---

(٤) نظر التقرير السنوي لسنة ٢٠١٤، صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم في فلسطين، متوافر على الموقع الإلكتروني الآتي: (http://www.iqrad.edu.ps/) تاريخ الدخول ٢٠١٥/١١/١٢. وانظر أيضاً: عيد، أيمن طلب محمد الشيخ: صكوك الإجارة ودورها في تمويل مؤسسات التعليم العالي الفلسطيني(رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة)، ص٦٣.

(٥) قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين المنشور في العدد ١٠١ من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٨/٢٠ ص٥٨.

(١) عبيد، مراد: ملخص تعريفي عن صندوق إقراض الطلبة، ٢٠١٥. التقرير السنوي، صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم في فلسطين، ٢٠١٤، ص٦، ٧.

يرتكز الصندوق في عمله على عدّة تشريعات وهي(قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨ بشأن التعليم العالي[١]. والنظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية[٢]. والنظام الأساسي لجامعة القدس المفتوح[٣]. وقرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين[٤]. وقرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥م بالنظام المالي والإداري لصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه[٥].

يشرف على أنشطة الصندوق مجلس إدارة يتكوّن من: رئيس، وهو وزير التعليم العالي، فضلاً عن اثني عشر عضواً، بموجب ما جاء في قانون الصندوق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

ثالثًا: صندوق النفقة:

لقد أُنشئ صندوق النفقة بوصفه مؤسسة بموجب قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م، حيث نصّت المادة (٢) من هذا القانون على أنّه: "ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون صندوق يسمّى صندوق النفقة، يتبع رئيس مجلس الوزراء، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة"، وقد عُدّلت هذه المادة بموجب أحكام المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٥م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م وأصبح الصندوق يتبع مجلس الوزراء، وبناءً على هذه التبعية فإنّ الصندوق يُرسل إلى مجلس الوزراء تقاريره السنوية الداخلية التي تشمل التقرير المالي والإداري والقانوني، وكذلك تقاريره الخارجية المُدقّقة من مُدقّق الحسابات الخارجي، وتشمل الميزانية، وقائمة الأنشطة التشغيلية، والإيضاحات حسب المعايير المطلوبة". فيما نصّت المادة (٨/١٠) من هذا القرار بقانون على أنّها تتضمّن الموارد المالية للصندوق"المبالغ المخصصة للصندوق من الموازنة السنوية لدولة فلسطين". وهذا يعني أنّه قد يندرج في إطار المؤسسات العامة كون جزء من موارده هي من مخصّصات الموازنة العامة،

(٢) قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٨م بشأن التعليم العالي المنشور في العدد ٢٧ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٠٨ ص ٢٨.

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩م بشأن النظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية المنشور في العدد ٨٣ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ٢٠٠٩/١١/٠١ ص ٧٥.

(٤) مرسوم رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن المصادقة على النظام الأساسي لجامعة القدس المفتوحة لسنة ٢٠٠٦ المنشور في العدد ٦٣ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ٢٠٠٦/٠٤/٢٧ ص ١٣٣.

(٥) قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين المنشور في العدد ١٠١ من الوقائع الفلسطينية) بتاريخ ٢٠١٣/٠٨/٢٠ص ٥٨.

(٦) قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥م بالنظام المالي والإداري لصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد ١١٢ من الوقائع الفلسطينية) بتاريخ ٢٠١٥/٠٤/٢٩ ص ٨١.

إلّا أنّ موازنته لا تظهر بوضوح على الموازنة العامة لدولة فلسطين كما هي الحال في المؤسسات العامة، ممّا يجعل وصفه بأنّه مؤسسة عامة بحاجة لمزيد من التّدقيق والتمحيص.

يُشرف على إدارة الصندوق ويديره مجلس إدارة، يتُكوّن من أحد عشر عضواً بمن فيهم الرئيس وهو قاضي قضاة المحاكم الشرعية، وفق نص المادة (٥) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م. كما يخضع الصندوق لمراقبة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وفق نص المادة (٣/١٢) من ذات القانون. ويتربّع الإطار القانوني للصندوق على عدد من التشريعات وهي: قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م، وقرار مجلس الوزراء رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة[١]، وقرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٥م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم(٦) لسنة ٢٠٠٥م[٢]، والنظام المالي لصندوق النفقة الفلسطيني[٣]، ودليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية الصادر بتاريخ ١٥ نيسان ٢٠١٣[٤].

بعد الاطلاع على مضامين الإطار القانوني والإداري للصندوق، تبيّن لنا خلوّ قانون النفقة ولائحته التنفيذية من احتواء نصوص تُنظّم عقد اجتماعات مجلس الإدارة، في حين نصّ النظام الإداري للصندوق الصادر سنة ٢٠١٣، على أنّ اجتماعات مجلس الإدارة تعقد كلّ شهر، بيد أنّه في الواقع العملي عادةً ما تُعقد الاجتماعات وفق الحاجة، إذ عُقد اجتماعان في العام ٢٠١٤، واجتماع واحد خاص بسنة ٢٠١٥ عُقد بتاريخ ٢٠١٦/١/١٩، على الرّغم من أنّ الاجتماعات كانت أكثر قبل صدور النظام الإداري، فكانت خلال الأعوام (٢٠٠٧-٢٠١٣) بواقع (٤-٦) اجتماعات سنوية[٥].

أما على صعيد الواقع التطبيقي، فتخضع الصناديق الخاصة، لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية،[٦] وكذلك لإشراف مجلس الوزراء[٧]، هذا ولم يتلقَ مجلس الوزراء أيّة شكوى بخصوص

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة المنشور في العدد ٨٦ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠١٠/٠٦/٠٩ ص٤٣.

(٢) قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٥م بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥م المنشور في العدد ١١٤ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠١٥/٠٨/٣١ ص ٩.

(٣) مقابلة مع الأستاذة فاطمة المؤقت، مدير عام صندوق النفقة الفلسطيني ومع الأستاذ فراس علاونة، المدير المالي والإداري لصندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢٧.

(٤) المقابلة السابقة.

(١) مقابلة مع فاطمة المؤقت، مدير عام صندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢٧م. مقابلة مع الأستاذ فراس علاونة، المدير المالي والإداري لصندوق النفقة الفلسطيني، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢٧.

(٢) مقابلة مع جفال جفال، المستشار القانوني لديوان الرقابة المالية والإدارية، مبنى الديوان، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢٠ .

(٣) مقابلة مع الأستاذ صلاح عليان، نائب الأمين العام، مجلس الوزراء، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢. .

الصناديق الخاصة،[١] بينما أفاد ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنّه تلقى شكاوى على بعض الصناديق كان من بينها شكوى ضدّ صندوق النفقة، وتتّسم معظم الشكاوى بالطابع الإداري، وتتعلق بعضها بإدارة أموال الصندوق.

يتمّ التعامل مع الشكاوى وفق القانون، فتمرّ بالإجراءات الخاصة في الديوان من لحظة التقدّم بالشكوى إلى حين البتّ فيها وتسويتها، وتتفاوت المدّة الزمنية اللازمة للبتّ في الشكوى باختلاف طبيعة الشكوى، إذ يتم تسوية بعضها بسرعة، في حين يستغرق البعض الآخر وقتاً أطول قد يصل أحياناً لأكثر من ستة أشهر[٢].

كما يوجد خطة سنوية تُنفّذ بشأن الرقابة على الصناديق تَدمج بين الرقابة المالية ورقابة الالتزام، وتكون الرقابة بشكل رئيسي على تحقيق الأهداف التي أنشئ الصندوق من أجلها، حيث يقوم الديوان وفق الإمكانات المتاحة لديه في كل سنة باختيار عدد من الصناديق والمؤسسات لتدقيق تقاريرها، كما يراقب عبر مواقعها الإلكترونية أخبارها وأعمالها، وإن كان هنالك نقص في المعلومات المنشورة يتم التواصل مع الصناديق المعنية ؛ لتصويب أوضاعها، إلى جانب ذلك ستباشر الصناديق رقابة الآداء في العام ٢٠١٦ بعد تدريب الموظفين بقصد فحص مدى تحقيقها لأهدافها. إنّ التزام الجهات الخاضعة للديوان ومن ضمنها الصناديق الخاصة تُعاني من إشكاليات عديدة في تسليم التقارير في وقتها المُحدّد، حيث أنّ كثيراً منها يتأخر عن إرسالها، أضف إلى ذلك أنّ بعض التقارير لا يُغطي جميع البيانات المطلوبة، ويتابع الديوان هذه المواضيع ويتواصل مع الجهات المتخلّفة. كما لا تخضع الصناديق العربية والإسلامية التي تشارك فيها فلسطين وتستفيد منها لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وما يخضع لرقابته هو فقط المنحة المقدّمة لهذه الصناديق وليس الصناديق ذاتها[٣].

(٤) مقابلة مع الأستاذ كامل الريماوي، مدير عام الشكاوى في مجلس الوزراء – مجلس الوزراء، رام الله، ٢٠١٥/١٢/٢.

(٥) المقابلة السابقة مع جفال جفال.

(١) المقابلة السابقة. تعدّ صناديق الاستثمار الخاصة العربية والإسلامية من أهم صيغ تعبئة المدّخرات العربية والإسلامية في الوقت الحاضر، وهي تلك الصناديق التي تعود مرجعيتها القانونية لاتفاقيات عربية وإسلامية، أُنشئت في كنف المنظمات الإقليمية والدولية على المستويين العربي والإسلامي، ومن أبرزها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، وللمزيد حول الصناديق المالية العربية غير الفلسطينية وكيف يتم الإشراف عليها وكيف تُدار وما هو دورها، راجع أبو زيد، ثناء وقابقلي، ابتهال: صناديق التمويل العربية ودورها في دعم عملية التنمية في الدول العربية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٣١) العدد (٣) ٢٠٠٩، ص٢٠٥-٢٢٤. والمنوفي، كمال: صناديق التنمية العربية والتمويل الإنمائي، كلّية التجارة، جامعة الكويت، ص٦٣-٧٨. والبيلاوي، حازم وعاكوم، إبراهيم وآخرون: المؤسسات المالية العربية وتمويل التنمية والاستثمار في الوطن العربي، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٥، ص ٥٦-١٢٣. والأعسر، خديجة والبيلي، عمر: دور صناديق الإنماء العربية في دعم التكامل

وهذا بدوره يثير تساؤلاً مفاده: هل ينطبق حكم المواد (٣٢، ٣٣ وما بعدها) من قانون تنظيم الموازنة على الصناديق الخاصة؟

يمكن القول بأنّ أحكام هذه المواد لا تنطبق على الصناديق الخاصة؛ لأنّ تنظيم الموازنة في الصناديق الخاصة يتبع لقوانين وأنظمة تحكم كلّ صندوق على حدة، وهذه المواد تخصّ الوزارات والمؤسسات العامة التي تذهب إيراداتها بالكامل إلى الخزينة العامة للدولة وتكون نفقاتها من خلال الموازنة، ولا يعني مساهمة الدولة في الموارد المالية لبعض الصناديق خضوعها لأحكام قانون تنظيم الموازنة، إذ يجب الرجوع في ذلك للقوانين المنظمة لكلّ صندوق على حدة[١].

المبحث الثاني: قيم النزاهة في عمل الصناديق الخاصة محل الدراسة:

لا يمكن الجزم بوجود قيم النزاهة دون توافر أدّلة ومؤشرات مكتوبة وواضحة، ليتسنَّى لنا قياس كينونة النزاهة من خلالها، ومن أبرزها: وجود مدونة سلوك للعاملين، وتوّفر نظام تقييم لأداء الموظفين[٢].

نستعرض فيما يأتي لقيم النزاهة التي تحكم عمل كل من: صندوق تطوير وإقراض البلديات[٣]، وصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، وصندوق النفقة، وذلك وفق مجموعة معايير، لتقييم قيم النزاهة مثل: استقلالية الصناديق، ومنع تضارب المصالح، والالتزام بمدونة السلوك للموظفين العاملين فيها، وتوفر أنظمة داخلية مالية وإدارية، وفعالية الأداء، والإعلان عن الشواغر للتعيين، والذمم المالية، وقد اعتمدنا في عرض هذه الاصطلاحات على النصوص الواردة في التشريعات المنظمة للصناديق، والتقارير والمقابلات التي تمت حول هذه الموضوعات مع المسؤولين في هذه الصناديق، وعليه فقد قسّمنا المبحث إلى ثلاثة أفرع رئيسية، يتناول الأول قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض البلديات، ويتضمن الثاني قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض الطلبة، ويعرض الثالث قيم النزاهة في صندوق النفقة.

الاقتصادي العربي، المؤتمر السنوي الثاني، السوق العربية المشتركة ومستقبل الاقتصاد العربي، ٢٥-١٩٩٧/١١/٢٧، ص١٩٧-٢١٦. التقرير السنوي لصندوق النقد العربي، ٢٠١٤.

(٢) المقابلة السابقة.

(٣) المؤسسات الفلسطينية العاملة في القدس (أمان: رام الله، ٢٠١٤)، ص١٠.

(٣) جاسر، سائد، النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات، سلسلة تقارير (٦٦)، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، رام الله، ٢٠١٣، ص٥،٦.

الفرع الأول: قيم النزاهة في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات:

يهدف هذا الفرع إلى فحص بيئة النزاهة في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات من خلال المؤشرات المحددة فيما يأتي:

- الاستقلالية: وفق المادة (٤) من النظام الداخلي للصندوق، فإنّه يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، كما يخضع موظفو/ مستخدمو الصندوق سندًا للمادة (١٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧ لقانون العمل.
- الفعالية: يتمتع الصندوق بعدد من الأدلّة والإرشادات التي تسهم في سير العمل، وبوجود خطط سنوية وإستراتيجية يضعها مجلس الإدارة تخضع لرقابة مجلس الوزراء، ويُلاحظ عقد مجلس إدارة الصندوق لاجتماعاته، وفق الأصول المحددة في القواعد الناظمة لاجتماعات مجلس الإدارة [١].
- مدونة السلوك والالتزام بها من قبل الصندوق والعاملين فيه: يوجد مدونة سلوك معتمدة من مجلس الإدارة سنة ٢٠٠٩، وهي مطبقة على المسؤولين والعاملين في صندوق إقراض البلديات[٢].
- منع تضارب المصالح: هناك أحكام تتعلق بمراعاة الأمانة، والاستقامة، والآداب المهنية، ومنع تضارب المصالح لأعضاء مجالس الإدارة وموظفي هذه الصناديق في مدونة السلوك الخاصة بالصندوق، حيث تمّ فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، كما أنّ المدير المالي والإداري وكافة موظفي الصندوق، لا يجوز لهم العمل لدى أية جهة في القطاع الخاص، ذلك أنّ الموظف في العقد الذي يوقعه مع الصندوق يتعهد بعدم العمل في مجال يشكل تضاربًا للمصالح، ويطالب بالإبلاغ فيما إذا كان أحد أقاربه المباشرين شريكًا، أو يملك شركة لها تعامل مع الصندوق. إلّا أنّ هذا وبالرغم من أهميته ودوره في تقليل تضارب المصالح، لكنه لا يمكن أن يشكل ضمانة قوية للحدّ من تضارب المصالح بشكل كامل في ظلّ عدم وجود نماذج مخصصة لتقديم بلاغات عن وجود حالات تضارب المصالح[٣].

(١) المرجع السابق، ص٧.

(٢) مقابلة مع محمد عبد الحفيظ الرمحي، المدير المالي والإداري، صندوق تطوير وإقراض البلديات، رام الله، بتاريخ ١٣/ ٢٠١٥/١٢. وكذلك في ذات الصندوق مقابلة مع نانسي المصري، بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٩.

(٣) سائد، المرجع سابق، ص٨.

- عروض الهدايا: لا يوجد تعليمات واضحة للموظفين لتوعيتهم بآليات الإبلاغ عن الفساد وعروض تلقي الهدايا، ولم يتم عقد دورات تدريبية للموظفين بهذا الخصوص، ولكن الصندوق على أرض الواقع يمنع تلقي الهدايا ويتخذ إجراءات عقابية بحق أي موظف أو مستخدم يقوم بتلقي الهدايا[١]، وفي حالة الإبلاغ عن الفساد يقوم الصندوق بتشكيل لجنة تحقيق في كلّ حالة، وتتولى الإدارة التنفيذية البتّ فيها[٢].
- الذمم المالية: لم يتم تقديم إقرار الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد من قبل الخاضعين لأحكام قانون هيئة مكافحة الفساد؛ لعدم مخاطبة الصندوق.
- التعيينات: يعتمد الصندوق في عملية التعيينات على دليل إجراءات وسياسات الموارد البشرية[٣]. ونظام التعيينات والترقيات، فبالنسبة لمنصب المدير العام للصندوق، فإنّ تعيينه يمرّ بالخطوات الآتية:

١- الإعلان عن الشاغر في الصحف المحلية. ٢- تشكيل لجنة من مجلس الإدارة لمراجعة السير الذاتية للمُتقدّمين وتحديد القائمة القصيرة للمؤهلين للوظيفة. ٣- مقابلة اللجنة للمرشحين ضمن القائمة القصيرة لاختيار أحدهم. ٤- توصي اللجنة إلى مجلس الإدارة باختيار من وقع عليه الاختيار. ٥- يرفع مجلس الإدارة توصيته بالتعيين إلى مجلس الوزراء. ٦- مجلس الوزراء ينسب بالتعيين إلى رئيس السلطة الوطنية.

- إدارة الموجودات: يوجد تعليمات وإجراءات خاصة باستخدام أموال الصندوق، ترتبط بكل ما يتعلق بتلقي أموال الصندوق وإدارتها، بما في ذلك كلّ شيء يستخدمه الموظف ويسجل على عهدته الشخصية، وأوجه الاستخدام وإجراءات التصرف مُحدّدة في دليل الإجراءات المالية والمحاسبية[٤].

الفرع الثاني: قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض الطلبة:

نعرض فيما يأتي لمؤشرات فحص قيم النزاهة في عمل صندوق إقراض الطلبة، من حيث هل يتم تقديم إقرار الذمة المالية للمكلفين في إدارة هذا الصندوق حسب القانون؟ وهل يوجد قواعد سلوك معتمدة

(١) محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.
(٢) سائد، مرجع سابق، ص٨.
(٣) المرجع سابق، ص٩.
(٤) محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

ومطبقة للمسؤولين والعاملين في هذه المؤسسات؟ وهل يعلم الموظفون بكيفية الإبلاغ عن ممارسات فساد؟ وهل تم تدريبهم وتعريفهم بقانون مكافحة الفساد؟ وسيتم بيان ذلك على النحو الآتي:

- الاستقلالية: يتمتّع صندوق إقراض الطلبة بالشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري بموجب القرار بقانون رقم (٥) لعام ٢٠١٣م، بشأن صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين(١).
- مدونات السلوك والالتزام بها: يفتقد الصندوق لوجود قواعد سلوك معتمدة ومطبقة للمسؤولين والعاملين فيه حتى اللّحظة، ولكن هناك توجه من قبل مجلس الإدارة للعمل على إعداد قواعد سلوك، وما يطبق حالياً هي قواعد مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، الصادرة طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (١٤/٢٣/٠٤/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢، والمُعتمدة من ديوان الموظفين العام(٢). إضافة لما جاء في المادة (١٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥(٣).
- منع تضارب المصالح: لقد تمّ فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، وبالتالي لم يعد المدير العام عضواً في مجلس الإدارة، إلّا أنّه لا يوجد هناك تعليمات وقواعد مُعلنة فيما يتعلق بتضارب المصالح ومسألة فصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة، هذا وتتم مراعاة منع تضارب المصالح عند تشكيلات اللّجان المنبثقة عن الصندوق لتحقيق النزاهة في عمل الصندوق. إلّا أنّ هذا وحده لا يكفي للرقابة من احتمال تعدّي على حدود دائرة تضارب المصالح من قبل الجهات الإشرافية العليا على الصندوق(٤).
- عروض الهدايا: هناك نقص معرفي لدى موظفي الصندوق حول آلية الإبلاغ عن حالة فساد، إذ لا يوجد تعليمات واضحة لهم في هذا الشأن، وعدم العلم الكافي بإجراءات الإبلاغ عن شبهة الفساد(٥). كما لم يتم عقد دورات تدريبية لهم بهذا الخصوص(٦).

(١) صندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، تمت الزيارة بتاريخ ٧ كانون الثاني ٢٠١٦، انظر الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.iqrad.edu.ps/info/about .

(٢) مقابلة مع أ. مراد عبيد، القائم بأعمال مدير عام صندوق إقراض الطلبة، بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني ٢٠١٥.

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥م بالنظام المالي والإداري لصندوق اقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد ١١٢ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ٢٠١٥/٠٤/٢٩ ص٨١.

(٤) عبيد، المقابلة السابقة.

(٥) المقابلة السابقة.

(٦) المقابلة السابقة.

- الذمم المالية: تقدّم موظفي الصندوق (المدير العام القائم بأعمال الصندوق ورؤساء الأقسام الأربعة) الذين يتوّجب عليهم تقديم إقرار الذمة المالية بإقراراتهم لهيئة مكافحة الفساد منذ ثلاث سنوات[١].

- مدى تطبيق الصندوق لمعايير عليا للنزاهة والأخلاقيات على موظفيها من مختلف الدرجات: يُرسي النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق مبادئ النزاهة، في اعتماده إجراءات المنافسة في التوظيف، وإعلامه الموظفين بواجباتهم والمحظورات الواقعة عليهم، والعقوبات التأديبية حال الإخلال.

- التعيينات (شروط تعيين وتقاعد وعزل الرئيس التنفيذي وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين): لقد نظّم النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ إجراءات التعيين والتقاعد والعزل وشروطها لكلّ من الموظفين والمدير التنفيذي ومجلس الإدارة.

- إدارة الموجودات: تخلو حقيبة الصندوق القانونية والتنظيمية من لوائح خاصة للصندوق في هذا الخصوص، حيث يتم تطبيق ما هو وارد في قانون اللّوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ المعدل بموجب القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٤،[٢] بالإضافة لأحكام المادة (٢١) من القرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، بحيث يخضع الصندوق وموجوداته لجهات الرقابة المالية والإدارية في فلسطين وهي ديوان الرقابة المالية والإدارية. يعمل الصندوق على إعداد لوائح تنفيذية لإدارة الموجودات ومن المتوقع نفاذها العام القادم.

- مدى توّفر أنظمة عمل داخلية ومالية: أصدر مجلس الوزراء نظامًا ماليًا وإداريًا لصندوق إقراض الطلبة في مؤسسات التعليم العالي رقم (٦) لسنة ٢٠١٥، نظّم فيه الشؤون المالية والشؤون الوظيفية.

- لا زال الصندوق يفتقر لبعض الأدلّة الضرورية لتكريس قيم النزاهة في ضمان توزيع عادل للقروض على الطلبة واحترام أسس منحها وشروطها، ناهيك عن عدم قيامه بالتدريب والتوعية الكافية لموظفيه والعاملين فيه فيما يتعلق بتجنب الواسطة والمحسوبية والمحافظة على المال العام

(١) المقابلة السابقة.

(٢) المقابلة السابقة.

والإبلاغ عن حالات الفساد، أضف إلى ذلك أنه لا زال التنظيم القانوني والإداري للصندوق فيما يتعلق بمنع تضارب المصالح، غير كافٍ لمنعها.

الفرع الثالث: قيم النزاهة في عمل صندوق النفقة:

يقتضي فحص قيم النزاهة في عمل صندوق النفقة تناول المؤشرات الآتية لبيان مدى تقيد هذا الصندوق بها:

- الاستقلالية: يتبع الصندوق مجلس الوزراء، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة.
- الفعالية: لدى الصندوق عدد من الأدلّة والإرشادات التي تسهم في سير العمل، وتخضع خططه السنوية والإستراتيجية للرقابة من جهات الاختصاص(١).
- مدونات السلوك والالتزام بها: لا يوجد مدونة سلوك معتمدة من مجلس الإدارة، ولكن يوجد نظام مالي، ونظام إداري، وقرار مجلس الوزراء رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة، وفي مجموعها تشكّل محدّدات لسلوك الموظفين داخل الصندوق، إضافة إلى القواعد المهنية والسلوكية لكلّ موظف ينتمي لمهنة مثل مهنة المحاماة ومهنة المحاسبة(٢).
- منع تضارب المصالح: إلى جانب أنّ إدارة الصندوق تمنع العاملين لديها من العمل خارج الصندوق؛ منعاً لتضارب المصالح وحتى لا يقوموا باستغلال حاجة المستفيدين لغايات تحقيق منافع ومكاسب شخصية على حساب رسالة الصندوق، يشترط التفرّغ التام للعمل في الصندوق، كما أنّ أي عمل خارج الصندوق ولو كان جزئياً يشترط الحصول على الموافقات الإدارية المطلوبة، وحتى الآن لا يوجد علاقات منظّمة مع القطاع الخاص، ويسعى الصندوق لتوطيد العلاقة معه من أجل رفد الصندوق بموارد مالية جديدة، لا سيما وأنّ الصندوق قد أخذ فتوى من الشيخ محمد حسين تُفيد باعتبار الأموال التي يحصل عليها من القطاع الخاص على أنّها زكاة(٣).
- عروض الهدايا وممارسات الفساد: يوجد نصوص في النظام الإداري تمنع الموظفين من تلقي الهدايا؛ لأنّ قبول الهدايا يمثل استغلالاً للمنصب وفسادًا يؤثر على النظرة للصندوق من جمهور المستفيدين. ولا يوجد تعليمات أو قواعد واضحة للموظفين بشأن توعيتهم بآليات الوقاية من الفساد وطرقها، والإبلاغ عنها، ولم يتم عقد دورات تدريبية للموظفين في هذا الخصوص(٤).

(١) فاطمة المؤقت، وفراس علاونة، المقابلة السابقة

(٢) المقابلة السابقة.

(٣) المقابلة السابقة.

(٤) فاطمة المؤقت، وفراس علاونة، المقابلة السابقة.

- الذمم المالية: لم يتم تقديم إقرار الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد من أعضاء مجلس الإدارة والمدير العام ومديري الدوائر، مع العلم أن معظمهم يقدم الذمة المالية بصفته الأخرى، نظراً لأنّهم موظفون في دولة فلسطين.
- التعيينات: (شروط تعيين وتقاعد وعزل الرئيس التنفيذي وأعضاء مجلس الإدارة والعاملين): يختص مجلس إدارة الصندوق بتعيين الموظفين وعزلهم، وفقاً لقانون الخدمة سنداً لأحكام المادة (٤/٦) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥، كما يختص بتعيين مدير عام الصندوق، بينما يُعين مجلس الإدارة وفق القانون بموجب مناصبهم، بقرار من مجلس الوزراء[١]. ويوجد معايير مفصّلة في دليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية للصندوق الصادر بتاريخ ١٥ نيسان ٢٠١٣ حول شروط شغل الوظائف في الصندوق ومعاييرها، والوصف الوظيفي لكادر الصندوق. إضافة إلى ذلك تضمّن الدليل نصوصاً حول إجراءات نقل الموظفين، وإعارتهم، وترقيتهم، وتطوير قدراتهم. وبالنسبة لمنصب المدير العام للصندوق، فإنّ صاحب الصلاحية بتعيينه هو مجلس إدارة الصندوق عملاً بأحكام المادة (٣/٦) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥، شريطة أن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص.
- إدارة الموجودات: لقد وضع القانون عدداً من المواد التي تنظّم آلية التعامل مع أموال الصندوق، وما يتضمن ذلك من صرفها ومسكها، كما هو واضح في المواد (٦، ٨، ١٢، ١٦) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة الـ ٢٠٠٥. كما وَوضَّح الصندوق آلية صرف المبالغ على الموقع الإلكتروني.
- مدى توّفر أنظمة عمل داخلية ومالية: يوجد نظام مالي للصندوق مُعتمد من مجلس الإدارة، وكذلك دليل سياسات الشؤون الإدارية والموارد البشرية، صادر بتاريخ ١٥ نيسان ٢٠١٣ بعد اعتماده من قبل مجلس الإدارة، حيث ينظم العلاقة بين الصندوق والعاملين فيه، ويوضح سياسات عمل الصندوق في مجال الموارد البشرية والشؤون الإدارية، كما أنّه يمثل المرشد للموظفين في كلّ ما يتعلق بشؤونهم الإدارية، ويضعهم في صورة الإجراءات والأحكام والقواعد المنصوص عليها في قانون صندوق النفقة ولائحته التنفيذية. كما يوجد تعليمات وإجراءات خاصة باستخدام أموال الصندوق، موضحة في النظام المالي، وكذلك في قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة، الذي وضح كيفية التعامل بأموال الصندوق، وحدّد

(١) انظر المادتان (٥،٦) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥.

شروط الاستفادة منها والوثائق والمستندات المطلوبة. وبالنسبة لموظفي الصندوق فهم لا يستفيدون من الصندوق سوى رواتبهم، التي تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية.

المبحث الثالث: مبادئ الشفافية في عمل الصناديق الخاصة محل الدراسة:

يُعد الالتزام بمبادئ الشفافية المرآة الأولى التي تُدلّل على استقامة عمل جهة ما، حيث بقدر ما تبوح وتفصح عن مسلكياتها بقدر ما يُكون لنا أن نحكم على نقاء عملها من شوائب الفساد وصوره. نستعرض في ثلاثة أفرع مدى انطباق مبادئ الشفافية في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات، وصندوق إقراض الطلبة وصندوق النفقة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مبادئ الشفافية في صندوق تطوير وإقراض البلديات:

يتطلب فحص مبادىء الشفافية في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات، توفير إجابات واضحة حول ما إذا كان هنالك أحكام لدى هذا الصندوق، تنظم حق المواطن بالاطلاع على السجلات العامة، أو تعليمات محددة ومعتمدة لذات الهدف؛ لضمان حق المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في الوصول والاطلاع على المعلومات المتعلقة بعمل هذا الصندوق والخدمات التي يقدمها، وهل يقوم الصندوق بنشر تقارير حول ماليته؟ وهل يتم نشر تقارير دورية حول نشاطات الصندوق؟. نستعرض فيما يأتي إجابات لهذه التساؤلات وغيرها على النحو الآتي:

- توفر الموقع الإلكتروني للصندوق: يتوفر لدى الصندوق موقع إلكتروني، ينشر عليه معلوماته والبيانات الخاصة به[١].
- نشر الصندوق معلومات حول تمويل البلديات وطلبات تقديم المنح، كما نشر بعض الأدلة والإرشادات ومعلومات عن المموّلين.
- هناك آليات محدّدة لتقديم المنح وطلبات التمويل تقوم على معايير لاختيار المستفيدين، ترتكز على المساواة بين المُتقدّمين، مع مراعاة ثلاثة اعتبارات[٢]: (عدد السكان ووزنه(٣٠%)، والاحتياج ووزنه (٢٠%)، والأداء القائم على معايير معلنة وقابلة للقياس لجميع هيئات الحكم المحلي، وتُعطى (٥٠%).

(١) انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق إقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/٣١، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/ .

(٢) محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

- شفافية وعلانية اختيار المشاريع المخصصة للصندوق: ينشر الصندوق حيثيات العطاءات والاجتماعات التي يقوم بها لمشاريعه، ويُتيح للجمهور الاطلاع عليها.
- إدارة قروض البلديات: يوّضح الدليل المالي للصندوق المنشور باللّغة الإنجليزية آلية إدارة المنح التي يُقدّمها،[١] فلا توجد قروض يقدّمها الصندوق للبلديات، بل إنّ ما يُقدّمه هو منح غير مستردّة كونها تأتي من المانحين ومساهمة السلطة، وتوّزع وفق آلية توزيع الأموال المعتمدة في الصندوق[٢].
- الصندوق مُلزم بموجب الأنظمة الحاكمة لعمله بالإفصاح عن كلّ المعلومات للجمهور وهي متوافرة على موقع الصندوق الإلكتروني،[٣] وتُحدّث باستمرار، بالإضافة إلى ذلك فإنّ البلديات مُلزمة بالإعلان عن خططها الإستراتيجية والمخصصات المالية التي تأخذها من الصندوق والمشاريع التي تنفذّها بتمويل منه. كما يتم عقد لقاءات تعريفية للهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويحتوي الموقع الإلكتروني على كلّ المعلومات التي تحتاجها هذه الهيئات من حيث شروط الإقراض وطرق التقديم[٤].
- التعاقدات والعطاءات: يوضّح الصندوق علاقاته مع الممولين والهيئات المحلية والوزارات ومؤسسات المجتمع المحلي والقطاع الخاص، وينشر العطاءات والتوريدات[٥].
- تقارير الصندوق: تقارير الصندوق منشورة إلكترونياً وتضم تقارير سنوية حتى العام ٢٠١٤ ترسل إلى مجلس الوزراء. وتقارير نصف سنوية (تُغطي نصف العام ٢٠١٥) تقدّم لمجلس الإدارة وللجهات المانحة، وتقارير مالية ربع سنوية آخرها نُشر في آب ٢٠١٥.
- لدى الصندوق مجموعة من الأدلة واللوائح، التي يرتكز في عمله عليها، وهي منشورة على الموقع الإلكتروني للصندوق، ولكن بعضها منشور باللغة الإنجليزية،[٦] ممّا يحدّ من استفادة الجهات

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

(٢) المقابلة السابقة.

(٣) انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق إقراض البلديات، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/٣١، على الرابط الإلكتروني التالي: (http://www.mdlf.org.ps) .

(٤) نانسي المصري، المقابلة سابقة.

(٥) محمد عبد الحفيظ الرمحي، المقابلة السابقة.

(٦) انظر الموقع الإلكتروني للصندوق، الأدلة والإرشادات، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/١١، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.mdlf.org.ps/Details.aspx?LangID=Ar&PageID=166&mid=10 .

المستهدفة من الاطلاع عليها وفهم محتواها بالشكل المطلوب، وفي الإطار التطبيقي وحول سبب عدم توافرها باللّغة العربية كانت إجابة الإدارة التنفيذية للصندوق أنّ أدلة العمل الموجودة لدى الصندوق أساساً تعمل على تنظيم عمل الصندوق الداخلي، وتمّ وضعها باللّغة الإنجليزية؛ ليسهل على المانحين الاطلاع عليها ومراجعتها والتحقق من سلامة إجراءات العمل بالصندوق، أما فيما يتعلق بالإجراءات التي تخص تعامل هيئات الحكم المحلي مع الصندوق فهي جميعاً باللغة العربية، ويتم تزويد هيئات الحكم المحلي بها، ويتم عقد ورش عمل توضيحية وتدريبية لهيئات الحكم المحلي بخصوصها(١).

الفرع الثاني: مبادئ الشفافية في صندوق إقراض الطلبة:

تم الاعتماد في فحص مبادىء الشفافية في صندوق إقراض الطلبة على التقارير الصادرة عن الصندوق، والمقابلات مع المسؤولين والمنشورات المتوافره على موقعه الإلكتروني، وفيما يأتي نعرض لأهم المؤشرات التي تم اعتمادها:

- توّفر الموقع الإلكتروني للصندوق: يوجد موقع إلكتروني للصندوق، ويوجد عملياً موقعان مرتبطان معاً، الأول الموقع العام للصندوق (http://www.iqrad.edu.ps) ويحتوي على نبذة عن الصندوق وقروضه وآليات السداد وأهدافه ورؤيته وإدارته التنفيذية ومجلس الإدارة، والثاني يتعلق بالطلبة، (http://eservices.iqrad.edu.ps) ويحتوي على الخدمات الإلكترونية التي تُقدّم للطلبة، فتوّضح التقدّم الحاصل في طلباتهم أولاً بأول(٢).
- هناك عدد من الإرشادات المنشورة إلكترونياً، توّضّح آلية التقدّم للقروض وشروطه ومعايير قياس الحاجة للقرض، وكذلك خطوات سداد القرض.
- يعتمد الصندوق على مبدأ الوضوح بمواجهة المستفيدين، حيث تكون كافة المعلومات واضحة بما فيه الكفاية لكافة الأطراف(٣).

يفصح الصندوق على موقعه الإلكتروني عن أهدافه ومهمته ومبادئه. لم ترصد بحق الصندوق حالات تُدلّل على سوء استغلال القائمين عليه لموقعهم، ولم ينشر الصندوق مثل هذه الحالات(٤).

(١) انظر المقابلة مع الإدارة التنفيذية للصندوق.

(٢) عبيد، المقابلة السابقة.

(٣) انظر: مبادئ الصندوق المنشورة على موقعه الإلكتروني السابق.

(٤) عبيد، المقابلة السابقة.

- طبقاً للمادة (٢٣) من قانون الصندوق يتم الإفصاح عن جميع أنشطة الصندوق وآلية عمله وتقاريره المالية، وهناك تعليمات واضحة ومعلنة للطلاب المستهدفين من خدمات الصندوق ورقياً وإلكترونياً، ولكلّ طالب حساب خاص على موقع الصندوق يستطيع أنّ يطّلع على كلّ المستجدات الحاصلة على قرضه، وفق معايير موّحدة لكلّ المتقدّمين[١].
- النشر المنتظم لتقارير الرقابة والموازنات ومخصصات الصندوق وإنجازاته في مختلف المجالات: يوجد تقارير سنوية منشورة إلكترونياً، تُبعث للمانحين ومجلس الوزراء والجهات الرقابية، وجميع السجلات المحاسبية مؤرشفة ضمن منظومة واضحة اعتماداً على المعايير المحاسبية الدولية، فيحتفظ بهذه السجلات لمدة لا تقل عن ١٥ عاماً. وبالنسبة للتسويات البنكية فإنّها بشكل شهري، ودائماً يتم ترحيل العمليات البنكية بشكل يومي، حيث يقدّر عدد العمليات اليومية حوالي (١٠٠) عملية كونها تتعلق بحسابات الطلبة المالية، ويستطيع الطالب متابعة حسابه طوال ٢٤ ساعة. يتم تقديم تقارير[٢] لمجلس الإدارة ومجلس الوزراء كلّ ثلاثة شهور، وللمانحين كلّ ستة أشهر. لكن لا تتوفّر تقارير دورية منشورة للجمهور، فقط التقارير السنوية هي التي تُنشر وتغطي الأعوام ٢٠٠١ – ٢٠١٢، فلم تنشر التقارير السنوية لعامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤؛ بسبب خضوعها لعملية التدقيق الخارجي حتى اللّحظة.
- النشرات التوعوية والإرشادية للجمهور: يعقد الصندوق لقاءات تعريفية في الجامعات للطلاب الجدد في بداية كلّ عام بالتنسيق مع الجامعات.
- ينشر الصندوق وبشكل منتظم أخبار القروض ومستجدّاتها، وحيثيات الإجراءات المتّبعة بحقّها؛ لإعلام المستفيدين بمرحلة القرض[٣].
- لقد عمل الصندوق على إعداد (بروشور) يعرّف بالصندوق وآليات تقديم القروض وإجراءاتها، وقام بتوزيعه على شريحة كبيرة من الطلبة قاربت الربع مليون[٤].

ينشر الصندوق معظم ما يحتاج له المستفيدون من معلومات تُسهم في تسهيل تقديمهم للقروض، وفي المقابل يخفي الصندوق معلومات مستفيديه عن العامة؛ للحفاظ على خصوصيتهم.

(١) المقابلة السابقة.

(٢) المقابلة السابقة.

(٣) المقابلة السابقة.

(٤) المقابلة السابقة.

- التعاقدات والعطاءات: نُظّم هذا وفق قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ المعدل، والذي يتضمن الشراء المباشر من صلاحيات وزير التربية والتعليم العالي، إذا كان المبلغ أقل من (١٠٠٠) دولار ويوجد استدراج عروض أسعار. ومن (١٠٠٠-٥٠٠٠) من صلاحيات لجنة المشتريات في وزارة التربية والتعليم العالي ويوجد استدراج عروض أسعار. ومن (٥٠٠٠-١٥٠٠٠) دولار من خلال لجنة المشتريات في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن طرح عطاء عام في الصحف المحلية، وإذا كان أكثر من (١٥٠٠٠) دولار من صلاحيات لجنة العطاءات المركزية لدى وزارة التربية والتعليم العالي.

لا يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مقرّ من مجلس الإدارة ومفعّل، ولكن يتبع إجراءات الرقابة الداخلية المعتمدة من وزارة المالية، فالمعاملة تتم وفق المراحل الآتية: ١- جهة إعداد المعاملة هي دائرة الإقراض ٢- تتحول المعاملة للدائرة المالية ٣- الدائرة المالية تحولها للتدقيق المستندي لفحص ما إذا كانت المعاملة مكتملة أم لا ومن ثمّ يتم إعداد التقرير المستندي ٤- إنْ أُجيزت المعاملة تتحوّل إلى قسم المحاسبة ٥- يتم في هذه المرحلة التوقيع على المعاملة بشكل نهائي وبدون هذه المراحل لا تتمّ الموافقة على المعاملة. ويوجد جهة خاصة بالرقابة والتدقيق ضمن هيكلية الصندوق، مقرّة من مجلس الإدارة تحت مُسمّى (دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي) توّفر خطة تدقيق داخلي سنوية وترفع تقاريرها إلى مجلس الإدارة لإقرارها، حالياً هذا الموقع شاغر ويجري العمل على استقطاب شركة خارجية دائمة للتدقيق والرقابة على عمل الصندوق. يضاف إلى ذلك أنّه يتم عرض الموازنة المتضمنة بنود الصرف على مجلس الإدارة، وبعد ذلك يتم البدء بالإجراءات الداخلية[١]. كما يقوم الصندوق على عدّة مبادئ منها مبدأ المحاسبة: حيث كافة الأفراد من ذوي العلاقة بتنفيذ القروض مسؤولون عن قراراتهم. ومبدأ العدالة والمساواة: إذ يتم توزيع القروض بناءً على معايير موضوعية وقابلة للقياس تُمكّن من تعريف الطلبة الأكثر حاجة مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني[٢]. إضافة لما جاء في المادة (١٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥.[٣]

الفرع الثالث: مبادئ الشفافية في عمل صندوق النفقة:

فيما يأتي عرض لمؤشرات فحص مبادىء الشفافية في عمل صندوق النفقة:

(١) المقابلة السابقة.

(٢) انظر: مبادئ الصندوق على الموقع الإلكتروني لصندوق إقراض الطلبة في فلسطين، الرابط الإلكتروني السابق.

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥م بالنظام المالي والإداري لصندوق إقراض طلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وموظفيه المنشور في العدد ١١٢ من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ ٢٠١٥/٠٤/٢٩ ص٨١.

- توفر الموقع الإلكتروني: لدى الصندوق موقع إلكتروني،[١] ينشر عليه أنشطته ومعلوماته.
- أفصح الصندوق عن غاياته ورؤيته ورسالته، وعن إستراتجيته في استدامة عمل الصندوق. ويحظى بعلاقه تعاونية مع عدّة جهات إذ وقّع جملة من مذكرات التفاهم مثل مذكرة تفاهم مع الشرطة؛ لتعزيز الشراكة والشفافية.
- ينشر الصندوق على موقعه الإلكتروني نشاطاته ومعلومات، منها ما تُوّضح آليات التقدّم؛ للاستفادة من خدماته[٢].
- يرتكز عمل الصندوق على: معايير المحاسبة الدولية، ومعايير التدقيق الدولي، ومعايير التقارير المالية الدولية، مثل الأنتوساي، ومعايير الرقابة المالية والإدارية في المؤسسات الحكومية.
- لقد نشر الصندوق على موقعه الإلكتروني التقرير السنوي لعامي ٢٠١٣ و٢٠١٤.
- يكتفي الصندوق بما ينشره من معلومات، فلا يعقد لقاءات تعريفية منظمة مع الفئات المستهدفة والمستفيدة من الصندوق[٣].
- مدى تواصل الصندوق بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطته وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى: يقوم الصندوق بنشر تقريره الإداري والمالي السنوي على موقعه الإلكتروني،[٤] ويرسل نسخة منه إلى مجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والإدارية، واكتفى بنشر تقريرين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤، والتقارير النصف سنوية، والدورية الربع سنوية غير منشورة على الموقع الإلكتروني، على الرغم من أنّ الصندوق يقوم بعمل تقارير ربعية وبشكل دوري. أما تقارير التدقيق الخارجي ومدقق الحسابات القانوني فهي منشورة على الموقع الإلكتروني. ويعمل الصندوق بموجب نظام مالي مقرّ من مجلس إدارته، حيث تتولّى الدائرة المالية الاحتفاظ بالمستندات ذات العلاقة بالأمور المالية في المقر العام للصندوق، وكذلك تنظيم السجلات الخاصة بالصندوق وتوثيقها بما فيها التسويات البنكية[٥].

(١) انظر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق النفقة، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/٣١، على الرابط الإلكتروني التالي: http://pmf.org.ps/ .

(٢) فاطمة المؤقت وفراس علاونة، مقابلة سابقة.

(٣) المقابلة السابقة.

(٤) انظر الموقع الإلكتروني لصندوق النفقة، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠١٦/١/٣١، على الرابط الإلكتروني التالي: (http://pmf.org.ps) .

(٥) فاطمة المؤقت وفراس علاونة، مقابلة سابقة.

- لا يوجد ملخصات منشورة عن تقارير الرقابة ونشاطات الصندوق على موقعه الإلكتروني، وإنما ما ينشر هو التقارير السنوية، وأخبار متفرقة حول أنشطة الصندوق، بالإضافة إلى دراسة واحدة، ومذكرات التفاهم مع كلّ من وزارة النقل والمواصلات والشرطة القضائية[1].
- التعاقدات والعطاءات: تخضع لإجراءات واضحة في المواد (٥٥-٧٨) من النظام المالي للصندوق.
- نشر الصندوق على موقعه الإلكتروني الفئات المستفيدة منه، وآليات التقديم بطلب للاستفادة كما يوضّحها قانون صندوق النفقة، ويضع عقوبات حال المخالفة.

المبحث الرابع: نظم المساءلة في عمل الصناديق الخاصة محل الدراسة:

ترتكز نظم المساءلة في عمل أي جهاز أو مؤسسة على عدّة اعتبارات، يتجلّى من خلالها الكشف عن مدى مراعاة هذه النظم، وما لهذا الكشف من أثر في الحكم على الجهة بأنّها تخضع للرّقابة بكافة أنواعها، ما من شأنه أن يترك الأثر على ممارسات هذه الجهة بتقليص الفساد وسوء استغلال المنصب. نستعرض في هذا المبحث نظم الرقابة ومسؤولية جهة الرقابة في الإشراف على أنشطة الصناديق محل الدراسة، والتقييم الدوري لعمل هذه الصناديق، ومدى وجود نظام خاص للشكاوى، وعلاقات الصناديق مع الوزارات والجهات الرسمية، وسيتم تناول هذه المعايير ودراسة مدى توافرها من عدمه في ثلاثة أفرع، يخصص الأول لنظم المساءلة في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات، والثاني لنظم المساءلة في عمل صندوق إقراض الطلبة، والثالث لنظم المساءلة في عمل صندوق النفقة.

الفرع الأول: نظم المساءلة في عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات:

يتناول هذا الفرع فحص نظم المساءلة في صندوق تطوير وإقراض البلديات، وذلك على النحو الآتي:

- القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لسلطة الرقابة ومسؤولياتها: يخضع الصندوق في ممارسة أعماله المالية لأنظمة الرقابة المالية، وفقاً لنص المادة (٨) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧.
- الإشراف على أنشطة الصندوق: يتولّى مجلس الإدارة الإشراف على أنشطة الصندوق.

(١) المقابلة السابقة.

- التدقيق والرقابة الداخلية: تتولّى الدائرة المالية متابعة معاملات الصندوق المالية وجميعها تخضع لرقابة المدقق الداخلي، ويوجد مدقق داخلي يتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة، ويرفع تقريره إليه، ولا سلطان عليه إلّا للقانون، ويقدّم خطة تدقيق سنوية لمجلس الإدارة بغرض إقرارها، ويتم عرض الموازنة على المجلس قبل البدء بالإجراءات الداخلية؛ لمتابعة عملية الصرف، وهذه الإجراءات مُوضّحة في دليل الإجراءات والسياسات المالية والمحاسبية للصندوق.
- يوجد رقابة على حسن التنفيذ للموازنة من (المدقق الداخلي، ومجلس الإدارة، والمدقق الخارجي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والجهات المانحة)، أما مجلس الوزراء فينحصر دوره في مراحل مراجعة التقارير الواردة له من الصندوق، ولم يتسلّم الصندوق أيّة ملاحظات على تقاريره من مجلس الوزراء، وبالمقابل فإنّ مجلس الإدارة يأخذ تغذية راجعة على تقاريره من المانحين[١].
- نظام تقييم أداء الموظفين: تتضمن أنظمة الصندوق آليات لتقييم آداء الموظفين، بالإضافة للقواعد التي تضمّنها قانون العمل وفق نص المادة (١٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، حيث يوجد لدى الصندوق نظام خاص بتقييم الموظفين مع نماذج وشروحات خاصة بآليات التقييم.
- إعداد التقارير ومتابعتها: يقدّم رئيس مجلس الإدارة تقريراً عن أعمال المجلس إلى مجلس الوزراء كلّ ثلاثة أشهر، وفق قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧.
- ينشر تقاريره السنوية والنصف سنوية بشكل منتظم ومحدّث على موقعه الإلكتروني.
- هل يستخدم الصندوق الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة عمله ومصداقيته؟ يسعى الصندوق دوماً لعقد الاجتماعات التشاورية مع الجهات الخارجية في سبيل مناقشة التحضير للمشاريع، أو تقييم سير الأداء فيها، كما وله مدقق خارجي.
- وجود نظام خاص للاعتراض بالشكاوى: لا يوجد نظام مكتوب، ولا يوجد وحدة متخصصة لاستقبال الاعتراضات والشكاوى في الصندوق ومتابعتها، إلّا أنّه يتم متابعة الشكاوى من المدير العام وحلّها[٢]. وحول سبب عدم وجود وحدة خاصة بالشكاوى كانت إجابة الإدارة التنفيذية للصندوق بأنّ الصندوق لا يقوم بتقديم خدمات مباشرة للجمهور وإنما يتعامل مع البلديات، وبالتالي فهو لا يحتاج إلى وحدة لمتابعة الشكاوى، كما أنّ الأدلة الموجودة في الصندوق تعالج اجراءات

(١) الرمحي، المقابلة السابقة.

(٢) المقابلة السابقة.

الشكاوى سواء من قبل البلديات، أو من قبل الجمهور، أو الموردين، أو المقاولين،[١] وليس بالضرورة وجود وحدة للشّكاوى تزيد من التكاليف والنفقات، لا سيما وأنّ الصندوق وبشكل سنوي يقوم بالتعاقد مع جهة خارجية لعمل استبيان وتقرير حول مدى رضى المواطنين والبلديات عن الصندوق، وكذلك مدى رضى المواطنين عن البلديات[٢]. كما لم تذكر هيئة مكافحة الفساد ورود شكاوى بحق صندوق إقراض البلديات[٣].

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

الفرع الثاني: نظم المساءلة في عمل صندوق إقراض الطلبة:

تقوم نظم المساءلة على أساس بيان مخالفات الصندوق والعاملين فيه للقوانين والأنظمة التي تحكمه، وتحديد الجزاءات التي تترتب على هذه المخالفات، لذلك سنقوم فيما يأتي بعرض أهم المؤشرات التي من شأنها توضيح مدى توفر نظم المساءلة في عمل هذا الصندوق.

- القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لسلطة الرقابة ومسؤولياتها: يخضع الصندوق لمجلس الوزراء، بموجب ما جاء في قانون الصندوق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(١) يحتوي دليل المشتريات الخاص بالصندوق وكذلك جميع وثائق العطاءات الخاصة بالصندوق على آلية تتعلق بالشكاوي والاعتراضات المتعلقة بعمليات الشراء في مراحلها المختلفة سواء المتعلقة بالمواصفات إلى قرار الترسية والإحالة. حيث يوضح دليل المشتريات الخطوات الواجب اتباعها وتتلخص فيما يأتي: ١- التأكيد على الحق في التظلم لجميع المتنافسين وآلية تقديم الشكاوى

٢- يوضح الدليل الحالات التي يمكن للمتنافسين التقدم بها بالشكاوى

٣- يوضح الدليل جهة استقبال الشكاوى ومستوياتها (البلدية، والصندوق، ولجنة مراجعة الشكاوى، والقضاء)

٤- يوضح الدليل القرارات التي يمكن أن تصدر عن لجنة مراجعة الشكاوى (مثلا: إعادة طرح العطاء، وتعديل المواصفات أو شروط دخول العطاء).

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

(٢) انظر المقابلة السابقة الإدارة التنفيذية للصندوق.

(٣) رشا عمارنة ، الافادة السابقة.

- نظام تقييم أداء الموظفين: نُظّم تقييم أداء الموظفين العاملين في الصندوق في المواد (١٩_٢٢) من النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠١٥.
- الرقابة الخارجية: يخضع الصندوق لرقابة مؤسسات الرقابة العامة. ستنحصر الرقابة على الصندوق في العام ٢٠١٦ بيد (مجلس الإدارة وديوان الرقابة المالية والإدارية).[١]
- يُعيّن المدير التنفيذي من قبل مجلس الإدارة، وفق نص المادة (١٤) من قانون الصندوق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
- تضمّن القرار بقانون مجموعة من آليات الرقابة المالية والإدارية وهي: رقابة مجلس الوزراء إذ يتوّجب على مجلس إدارة الصندوق رفع البيانات المالية المرحلية والسنوية الختامية إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، بالإضافة لرقابة مجلس الإدارة، بموجب أحكام المواد (٨/٦،٥) له صلاحية الرقابة الإدارية والمالية والمصادقة على كافة الترتيبات المالية المتعلقة بعمل الصندوق، ويخضع الصندوق وموجوداته لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفته جهة الاختصاص طبقاً لأحكام المادة (٢١). أمّا الرقابة المالية الداخلية فقد نص القانون في المواد (١٧،١٨، ١٩) على عدد من الآليات الخاصة بالرقابة والتدقيق الداخلي التي تمكن من رصد حركة المعاملات المالية والمصرفية.
- يتم تقديم تقارير[٢] لمجلس الإدارة ومجلس الوزراء كلّ ثلاثة أشهر، و للمانحين كلّ ستة أشهر.

الفرع الثالث: نظم المساءلة في عمل صندوق النفقة:

يوضح هذا الفرع مدى توفر مؤشرات للرقابة والمساءلة على المستوى الداخلي للصندوق، وكذلك مدى توفر حق الاعتراض والشكاوى ورقابة مؤسسات الرقابة العامة على الصندوق، وفق الآتي:

- التدقيق والرقابة الداخلية: لا يوجد نظام رقابة وتدقيق داخلي مقرّ من مجلس الإدارة ومفعّل، كما لا يوجد مدقق داخلي أو جهة خاصة بالرقابة والتدقيق، بالرّغم من أنّ قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون صندوق النفقة نصّ صراحة على تعيين مدقق حسابات داخلي، وعدم التعيين يعود إلى شحّ إمكانيات الصندوق المالية، لكن النظام المالي تضمن

(١) عبيد، المقابلة السابقة.

(٢) المقابلة السابقة.

إجراءات تتعلق بتقسيم العمل في الدائرة المالية والإدارية، كما تمّ تفعيل أسلوب الرقابة الذاتية من خلال: رقابة موظف على موظف آخر، وفصل الصلاحيات بين معدّي كشوف الصرف وتدقيقها وصرفها، حيث يقوم المدير المالي والإداري بإعداد كشوف الصرف وتدقيقها وتوقيعها، ثمّ ترسل للتوقيع والمصادقة إلى مدير عام الصندوق، ثمّ للتوقيع إلى رئيس مجلس الإدارة، لكن دون وجود تشريعات رقابية [١].

- الرقابة الخارجية: يعين المجلس مدقق حسابات قانوني خارجي بشكل سنوي ودوري من خلال مناقصة مفتوحة وعادلة طبقاً للشروط القانونية. ويوجد مدقق حسابات خارجي تمّ تعيينه وفق إجراءات القانون. وقد خضع الصندوق لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حتى أنّ هناك شكوى قُدّمت لديوان الرقابة المالية والإدارية ضد صندوق النفقة الفلسطيني.
- نظام تقييم أداء الموظفين: يخضع الموظفون في تعيينهم وعزلهم وتقييم أدائهم لقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية ولذات القواعد التي يخضع لها الموظفون العموميون[٢].
- إعداد التقارير ومتابعتها: بعد إعداد الموازنة داخلياً، يتم عرضها على اللجنة المالية في مجلس الإدارة، يتم إجراء التعديلات المطلوبة ورفعها إلى اللّجنة المالية؛ لكي تقوم بعرضها على مجلس الإدارة في أول اجتماع له لكي يقوم بالمصادقة عليها في حال موافقته، وهناك رقابة على مدى حسن تنفيذ الموازنات الخاصة من الجهات الآتية[٣]: (مجلس الإدارة واللجنة المالية في مجلس الإدارة، ومدقق الحسابات الخارجي القانوني. ورقابة وتدقيق من ديوان الرقابة المالية والإدارية مستمرة. ومجلس الوزراء حيث يرسل له التقرير السنوي وتقرير المدقق الخارجي، ولكن الصندوق لم يتسلّم أية ملاحظات على تقاريره من مجلس الوزراء).
- الفصل في المهام والصلاحيات في متابعة المعاملات المالية: للقضاء النظر في التظلّم حول نزاع النفقة، كما تتم متابعة المعاملات المالية من قبل المدير العام للصندوق تحت إشراف مجلس الإدارة، ويتولى المدقق الداخلي تحضير تقرير سنوي يقدّم إلى المجلس طبقاً للتشريعات المعمول بها[٤].

(١) علاونة، المقابلة السابقة.

(٢) انظر المادة (٦) من قانون صندوق النفقة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥.

(٣) علاونة، المقابلة السابقة.

(٤) المقابلة السابقة.

- هل يستخدم الصندوق الاستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة عمله ومصداقيته؟ نعم من خلال مذكرات التفاهم التي وقعها مع عدّة جهات.
- وجود نظام خاص بالشكاوى: لا يوجد نظام أو إجراءات أو وحدة متخصصة لاستقبال شكاوى الجمهور في الصندوق ومتابعتها، على الرّغم من أنّها موجودة في هيكلية الصندوق وفي الخطة الإستراتيجية ولكنها غير مفعّلة، وبالرّغم من ذلك فإنّ أي شكوى للجمهور يتم استقبالها من قبل أحد الموظفين في الصندوق، ويتم متابعتها والعمل على حلّها إن كانت تدخل ضمن صلاحيات الصندوق واختصاصاته(١). كما أفادت هيئة مكافحة الفساد بورود شكوى بحق صندوق النفقة لديها، لكنها لم تحوّل للمحكمة، بل حفظت وفق الأصول القانونية(٢).
- العلاقات مع الوزارات والجهات الرسمية: وقّع الصندوق مذكرات تفاهم مع بعضها مثل الشرطة(٣).

الخاتمة:

أولاً: النتائج

خلص البحث إلى عدد من النتائج من أهمها، ما يأتي:

١- أنّ المنظومة الدستورية والقانونية الفلسطينية خلت من تنظيم دقيق يحسم مفهوم الصناديق الخاصة، ويرسم حدود المسمّى القانوني لها، إضافة إلى اختلاف المرجعيات القانونية المنشئة لكل منها.

٢- أن الطبيعة القانونية للصناديق الخاصة غير محددة بشكل واضح، وهي أقرب للهيئات المختلطة التي تخضع لقواعد من القانون العام والقانون الخاص، لما تتمتع به من شخصية معنوية عامة، واستقلال إداري ومالي.

٣- أنّ الالتزام بتطبيق بمبادىء النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصناديق الخاصة، ينهض بآدائها ويساعدها في الوصول لأهدافها، ما يجعل الارتقاء بتطبيقها أولوية قصوى تستلزم تضافر جهود المجتمع وفي مقدّمتها الجهات الرقابية والإشرافية؛ لضمان تحققّها.

(١) فاطمه المؤقت والأستاذ فراس علاونة، المقابلة السابقة.

(٢) عمارنة، الافادة السابقة.

(٣) علاونة، المقابلة السابقة.

٤- تمّ تقديم شكاوى قليلة، وهي في أغلبها ذات طابع إداري بحق الصناديق الخاصة بشكل عام لدى هيئة مكافحة الفساد، إلّا أنّها لم تصل لمحكمة الفساد، حيث تحفظ وفقًا للأصول القانونية، ومنها لا زال قيد النظر من هيئة مكافحة الفساد.

٥- يفتقر صندوق تطوير وإقراض البلديات لقانون خاص ينظم عمله، كما خلت المنظومة الإدارية والقانونية لصندوق إقراض الطلبة وصندوق النفقة من مدونات سلوك خاصة بها، علاوة على افتقارها لتعليمات من شأنها توعية الموظفين بآليات الإبلاغ عن الفساد وطرقه، أو أيّة أفعال تدخل ضمن دائرة الفساد.

٦- لم يُراعِ صندوق إقراض وتطوير البلديات نص المادة (١١) من قرار مجلس الوزراء لسنة ٢٠٠٧ ، بخصوص مدة العضوية في مجلس إدارة الصندوق، إذ تجاوزت عضوية عدد من أعضاء مجلس الإدارة أربع سنوات، الأمر الذي لا ينسجم وقيم النزاهة.

٧- أنّ اجتماعات مجلس إدارة صندوق النفقة لم تكن شهرية، ولم تراعِ ما نص عليه النظام الإداري للصندوق لسنة ٢٠١٣، فلم يُعقد سوى اجتماعين اثنين في سنة ٢٠١٤، واجتماع واحد لسنة ٢٠١٥ عقد في ٢٠١٦/١/١٩.

٨- خلت المنظومة الإدارية لكلّ الصناديق الخاصة المستهدفة محل الدراسة من دليل الاعتراضات للشكاوى، الذي يتضمن إجراءات إنشاء وحدة للشكّاوى تختص بالنظر في الشكاوى واستقبالها ومتابعتها.

ثانيًا: التوصيات:

لتفعيل عمل الصناديق الخاصة محل الدراسة وفق معايير النزاهة والشفافية والمساءلة، والتي تندرج في إطار الحوكمة الرشيدة لهذه الصناديق، يقدّم البحث عدداً من التوصيات بإمكان الصناديق التسلّح بها أهمها:

١- إصدار قانون خاص يُنظم طبيعة الصناديق الخاصة وعملها، بحيث تكون قواعده بمثابة قواعد عامة تطبق على كل الصناديق، بهدف توحيد مرجعيتها القانونية، وحلّ إشكالية تعدّد المسمّيات.

٢- الإسراع في إصدار قانون صندوق تطوير وإقراض البلديات؛ للتقليص من عدد المرجعيات القانونية للصندوق، والمساهمة في تحقيق أهدافه المتمثّلة في تطوير هيئات الحكم المحلي ورفع أدائها، لا سيما وأنه تم إعداد مشروع قانون منذ عام ٢٠٠٨، كما تم إدخال تعديلات جوهرية عليه، بغرض أن

يكون جاهزًا للمصادقة عليه وإصدارة من قبل الرئيس سندًا لصلاحياته في هذا الشأن المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

٣- ضرورة إعداد مدونات سلوك خاصة بالعاملين في صندوق إقراض الطلبة، وصندوق النفقة، وتدريب الموظفين على الممارسات السلوكية النزيهة.

٤- تأطير آليات الإبلاغ عن الفساد في التشريعات الناظمة لعمل الصناديق بشكل واضح وصريح، تُلزم الموظفين بالإبلاغ عن أيّة صورة للفساد وفق الأصول القانونية.

٥- الإسراع بإقرار نظام خاص بالشكاوى في الصناديق الخاصة وتطبيقه، وذلك بإنشاء وحدة متخصصة باستقبال الشكاوى ومتابعتها وحلّها، وكذلك تدريب عدد من الموظفين على ذلك للعمل في الوحدة.

٦- العمل على تحديث المعلومات المنشورة، والالتزام بنشر التقارير والأدلة بشكل دوري ومفصّل.

٧- تكريس مصطلح (الصناديق مملوكة للشعب) قانونياً وتطبيقياً، بكافة الوسائل المتاحة.

٨- ضرورة تعزيز قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد بالدور المناط بهما في الرقابة على أعمال الصناديق الخاصة، وتحويل المخالفات التي توسم بالفساد للقضاء.