



الحوكمة في فلسطين

(نشرة دورية متخصصة بقضايا الحوكمة في المنشآت والمؤسسات الاقتصادية)

في هذا العدد

د . محمد نصر	كلمة المعهد
السيد ماهر المصري	مقابلة العدد
د . هشام عورتاني	الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين من قضايا الحوكمة: الجمع بين رئاسة المجلس والإدارة التنفيذية
الأستاذة نيفين أبو عبيد	السيد نظام أيوب
السيد محمد خليفه	د . عبدالرؤوف السناوي
السيد عصام الحج حسين	قانون الشركات - متطلبات التحديث في مجال الحوكمة شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامة الفلسطينية من نشاطات المعهد:

- الدور الرقابي للمجلس التشريعي بخصوص المؤسسات والقضايا الاقتصادية
- الإطار التنظيمي لمهنة تدقيق الحسابات في فلسطين: الوضع الراهن ومتطلبات التطوير
- التسجيل المحدد لأراضي المالية: المعوقات، الحاذير، البدائل المقترحة
- الإطار التنظيمي للمجالس الزراعية المتخصصة: الوضع الراهن والبدائل المتاحة

Governance in Palestine

(Quarterly bulletin specialized in corporate Governance issues)

In this issue:

- Editorial *Dr. Mohd. Nasr*
- Interview *Mr. Maher Masri*
- Status of governance in listed firms *Dr. Hisham Awartani*
- Combining the posts of chairman of Board and CEO – What do the experts say?
Mr. Nizam Ayyoub Dr. Raouf Sinnawi Ms. Niveen Abu Eid
- Companies Law – Modernization requirements *Mr. Mohd. Khalifah*
- From a governance perspective
- AMAN's integrity certificate for listed firms: *Mr. Issam Hussein*
- Eligibility requirements
- Synopsis of PGI published reports:
- Oversight Committees in the Legislative Council: Prospects of Revival
 - Role of Audit in Fostering Corporate Governance
 - Legal Registration of Land: An Assessment of Governance Structure
 - Sectoral Agricultural Councils: Assessment of Alternative Institutional Frameworks

معهد الحوكمة الفلسطيني Palestine Governance Institute (PGI)

تأسس معهد الحوكمة الفلسطيني في نيسان ٢٠١١ كمنظمة غير حكومية مستقلة، مسجلة لدى وزارة الداخلية الفلسطينية. وانسجماً مع أحكام النظام الداخلي للمعهد فقد استهدفت رسالته العمل على تحديث الحوكمة في منشآت القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة، وذلك بحسب المبادئ المتعارف عليها دولياً، وانسجماً مع الأطر القانونية السائدة ومدونات الحوكمة التي تقرها الجهات الفلسطينية المختصة. ويستهدف المعهد من ذلك تطوير مناخ استثماري جاذب، وتعزيز القدرة التنافسية لدى المنشآت التجارية، وتعميق التزامها بالنزاهة والممارسات الفضلى.

لا يتبنى معهد الحوكمة الفلسطيني أية مواقف سياسية أو ايديولوجية معلنة أو غير معلنة.

أعضاء مجلس إدارة المعهد (حسب الأحرف الأبجدية)

- د. بشار أبو زعرور
- السيد جمال حداد
- د. سائد الكوني (نائب الرئيس)
- د. سحر القواسمي
- السيدة عصماء المصري
- السيدة علا عوض
- السيد عمر هاشم (أمين الصندوق)
- د. فادي قطان (أمين السر)
- السيد محمد غازي الحريايوي
- د. محمد نصر (رئيس المجلس)
- السيد نظام أيوب

مدير المعهد

- د. هشام عورتاني

لجنة التحرير

١. د. سائد الكوني
٢. د. بشار أبوزعرور
٣. الأستاذ نظام أيوب
٤. السيد محمد خليفه
٥. د. هشام عورتاني - رئيس التحرير

الجهات الداعمة لهذا النشاط

- مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب)
- الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

عنوان المعهد ومعلومات الاتصال

ص.ب: ٤٤٣ - نابلس، فلسطين

العنوان: شارع عمر بن الخطاب، عمارة أبورعد (ط ٣)

هاتف: ٢٣٨٥٤٠٥ (٠٩)

فاكس: ٢٣٣٨٢١٨ (٠٩)

بريد إلكتروني: info@pgi.ps

صفحة الكترونية: www.pgi.ps

في هذا العدد

- ١ كلمة المعهد
- ٢ مقابلة العدد
- ٤ الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين
- ٨ من قضايا الحوكمة: الجمع بين رئاسة المجلس والإدارة التنفيذية
- ١١ قانون الشركات - متطلبات التحديث في مجال الحوكمة
- ١٣ شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامة الفلسطينية
- ١٦ من قضايا الحوكمة في فلسطين:
- ١٦ • الدور الرقابي للمجلس التشريعي بخصوص المؤسسات والقضايا الاقتصادية
 - ١٧ • الإطار التنظيمي لمهنة تدقيق الحسابات في فلسطين: الوضع الراهن ومتطلبات التطوير
 - ١٨ • التسجيل المجدد لأراضي المالية: المعوقات، المحاذير، البدائل المقترحة
 - ١٩ • الإطار التنظيمي للمجالس الزراعية المتخصصة: الوضع الراهن والبدائل المتاحة

الكلمة الافتتاحية

د. محمد نصر*

رسالة المعهد التي تركّز على نشر ثقافة الحوكمة، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية، والسعي لترسيخ الالتزام العملي بمبادئ الحوكمة الحديثة في المنشآت التجارية، والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة بالقطاع الخاص.

ولتحقيق رسالته فقد قام المعهد منذ تأسيسه في نيسان ٢٠١١ بالعديد من الأنشطة، من بينها ورشات عمل في مناطق مختلفة من أرجاء الوطن الفلسطيني، ومؤتمرات ودورات تدريبية ومحاضرات وأبحاث متنوعة. وتأتي هذه النشرة الدورية استكمالاً وتعزيزاً لهذه النشاطات، وانسجاماً مع أهداف المعهد الرئيسية في نشر ثقافة الحوكمة، والمساعدة في تطوير الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالقضايا الاقتصادية، للتأكد من انسجامها مع مبادئ الحوكمة الرئيسية، مثل الشفافية والإفصاح والمساءلة والحقوق المتكافئة للمساهمين والمسؤولية الاجتماعية.

إن معهد الحوكمة يطمح في أن تصبح هذه النشرة، وكما تقول رسالتها، منبراً رئيسياً لإجراء حوارات فكرية مفتوحة حول قضايا الحوكمة في فلسطين، وأن تمثل وسيلة هامة للضغط باتجاه التطبيق الفعلي للأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالحوكمة والنزاهة والمساءلة، خصوصاً في هذه الفترة الحاسمة من تاريخ الشعب الفلسطيني، وفي أعقاب اعتراف العالم بفلسطين كدولة مراقب في الأمم المتحدة ذات مؤسسات قوية تتمتع بالشفافية والمساءلة والرقابة.

كانت كلمة "الحوكمة" حتى أعوام قليلة مصطلحاً غريباً غامضاً غير واضح المعنى والمعالم. ولكن هذا المصطلح أصبح اليوم من بين أكثر الكلمات انتشاراً في أدبيات الأعمال، ويتسابق الباحثون على دراسة الحوكمة وأثرها على تحسين أداء الشركات وزيادة أرباحها وتعزيز ثقة أصحاب المصالح الآخرين فيها. كما يدرك الجميع أهمية الحوكمة في تحسين المناخ الاستثماري للبلد ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد. بل أن مبادئ المساءلة والشفافية والنزاهة التي تتضمنها الحوكمة أصبحت جزءاً من التشريعات والقوانين في معظم الدول المتقدمة.

لقد ساهمت مجموعة من التطورات العالمية والإقليمية خلال السنوات الأخيرة في تعزيز مفهوم الحوكمة. فقد شهد العالم خلال الفترة الماضية أزمات مالية صعبة، مثل الأزمة المالية لدول جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧ وأزمة الرهن العقاري عام ٢٠٠٧ وأزمة الديون الأوروبية الحالية. كما شهد العالم انهيار شركات ضخمة، مثل شركة آرثر أندرسون للتدقيق وشركة إنرون وشركة الاتصالات العملاقة وورلد كوم وغيرها. وقد عزا كثير من المحللين والباحثين هذه الأزمات والانهيارات إلى أشكال مختلفة من الفساد المالي والإداري، وغياب النزاهة والشفافية والمساءلة، والافتقار إلى الحوكمة في القطاعين العام والخاص. وقد أضفى "الربيع العربي" أهمية إضافية على موضوع الحوكمة، حيث سلطت الثورات العربية الضوء على الفساد بأشكاله المختلفة، وعلى تأثيره وانعكاساته على البطالة والفقر وضعف الاستثمار والنمو الاقتصادي.

ولقد جاء إنشاء معهد الحوكمة الفلسطيني، كمؤسسة غير حكومية، انسجاماً مع هذه التطورات السياسية والاقتصادية في العالم والمنطقة، بحيث يشكل التزاماً عملياً بمبادئ الديمقراطية والحكم الصالح في المجتمع الفلسطيني. كما تستهدف رسالة المعهد بشكل محدد العمل على تطوير مناخ استثماري موثوق يسهم في جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية، ويعمل على تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات الفلسطينية، ويزيد من مناعتها في مواجهة التحديات الكبيرة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، وفي مقدمتها الآثار المدمرة للاحتلال الإسرائيلي. وقد انعكس ذلك في

* رئيس مجلس إدارة معهد الحوكمة.

حوار مع مسؤول : السيد ماهر المصري - رئيس هيئة سوق رأس المال*

يجري طاقم تحرير نشرة الحوكمة لقاءات مع بعض المسؤولين في المؤسسات الحكومية والأهلية ذات العلاقة بقضايا الحوكمة. ويسعد هيئة التحرير أن يكون معالي السيد ماهر المصري هو أول المسؤولين الذين نستضيفهم

للعامين المقبلين.

• ينص قانون الأوراق المالية على إلزامية إدراج الشركات المساهمة العامة في بورصة فلسطين. ما مدى تطبيق هذه المادة على ضوء التجربة العملية خلال الأعوام السابقة، وما هي في رأيك الأسباب التي تحول دون إدراج بعض الشركات؟

تطبيقاً لقانون هيئة سوق رأس المال، عملت الهيئة بالتعاون مع بورصة فلسطين خلال السنوات الماضية على إدراج العديد من الشركات المساهمة العامة في بورصة فلسطين. وقد تم إدراج ثمانية شركات خلال العامين الماضيين مما شكّل قفزة ملحوظة في هذا المجال. ومع ذلك يبقى هنالك عدد من الشركات التي تتوفر فيها شروط الإدراج ولكنها لم تدرج حتى الآن لأسباب مختلفة تتراوح بين التخوف من فقدان السيطرة على إدارة الشركة، أو تدني أسعار أسهمها بسبب الركود الاقتصادي، أو عدم الإنتهاء من إعادة هيكلة الشركة وبياناتها المالية. وهناك شركات مساهمة عامة لا تتوفر لديها شروط الإدراج وبالتالي لن يتم إدراجها إلى حين إستيفائها لشروط الإدراج.

• هل هنالك نظام للحوافز أو العقوبات بهدف حث الشركات على الالتزام بأحكام المدونة، وهل ترون أن هنالك ضرورة لدمج بعض أو غالبية أحكام المدونة ضمن قانون الشركات الجديد؟

لا يوجد حالياً نظام حوافز مطبق على الشركات التي تلتزم بأحكام المدونة، إلا أنه يوجد ضمن خطة الهيئة لتطبيق الحوكمة للفترة القادمة نظام حوافز يرتكز أساساً على تطوير جائزة النزاهة والحوكمة بالتعاون مع مؤسسة أمان، بالإضافة إلى فعاليات أخرى تهدف إلى التنويه بالشركات التي تلتزم بقواعد مدونة الحوكمة الاختيارية على وجه الخصوص. أما بالنسبة للعقوبات، فإنها تطبق على الشركات التي لا تلتزم

• كيف تقمّ مدى التزام الشركات المدرجة بالأحكام الواردة في مدونة الحوكمة، وما هي في رأيك المشكلات التي تعيق المزيد من الالتزام العملي بمبادئ الحوكمة في الشركات المدرجة؟

تحتوي مدونة الحوكمة على قواعد إلزامية وأخرى اختيارية. وتقوم الهيئات الرقابية، كهيئة سوق رأس المال وسلطة النقد ومراقب الشركات، بمتابعة مدى التزام الشركات المساهمة العامة بتطبيق القواعد الإلزامية التي وردت ضمن القوانين المعمول بها والأنظمة والتعليمات الصادرة عن هذه الهيئات والتي تتراوح بين قواعد الإفصاح والبيانات المالية ومواعيدها الإلزامية من قبل الشركات. وتبقى هناك قواعد إلزامية تقع ضمن صلاحيات مراقب الشركات التي لا بد من الارتقاء بمستوى تطبيقها. بحيث تصل إلى الالتزام الكامل، وخصوصاً فيما يتعلق بعدد جلسات مجلس الإدارة الواجب عقدها سنوياً وعدد مجالس الإدارة المسموح للشخص أن يكون عضواً فيها.

أما فيما يتعلق بالقواعد الاختيارية للحوكمة فلا يزال الالتزام بها أقل من المتوسط، ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها حداثة مفهوم الحوكمة في فلسطين، مقابل تجذّر مفاهيم وممارسات تاريخية في إدارة الشركات تجعل من الصعب إحداث انقلاب فوري لتغييرها، وبالتالي يتوجب إحداث هذا التغيير تدريجياً من خلال برنامج التوعية، واستخدام المؤشرات العلمية والعملية لقياس مدى الالتزام من أجل تحسينه ومن خلال ضمّ بعض القواعد الاختيارية إلى القواعد الإلزامية. وتقع هذه الخطوات ضمن خطة عمل الهيئة واللجنة الوطنية للحوكمة

* يعمل السيد ماهر المصري رئيساً لمجلس إدارة هيئة سوق رأس المال منذ تأسيسها في العام ٢٠٠٦، وقد عمل سابقاً وزيراً للاقتصاد في السلطة الوطنية الفلسطينية لحوالي (٨) سنوات.

بقواعد الحوكمة الإلزامية، وهناك نظام عقوبات بهذا الخصوص أصدرته الهيئة سابقاً بعد موافقة مجلس الوزراء. وفي سبيل تعزيز وتوسيع رقعة القواعد الإلزامية، فقد تم إدراج العديد من القواعد الاختيارية ضمن مسودة قانون الشركات الجديدة التي ينتظر موافقة سيادة الرئيس عليه، كما أن الهيئة بدأت بإدراج بعض القواعد الاختيارية ضمن تعليماتها الإلزامية.

• ما رأيك في مستوى تطبيق الحوكمة في المنشآت العائلية، وكيف يمكن تحفيز إدارات الشركات العائلية على تحديث الحوكمة فيها؟

بالنسبة للمنشآت العائلية فإن مستوى تطبيق قواعد الحوكمة فيها متدني حتى الآن. ويعود ذلك إلى عدة اعتبارات أهمها طريقة إدارة هذه المنشآت، والتي تعتمد في إدارتها غالباً على اعتبارات القرابة وليس على اعتبارات الكفاءة، بالإضافة إلى خلط الإدارة المالية فيها بين الحسابات الخاصة والحسابات التجارية، وضعف الوعي بمفهوم الحوكمة وأثره على تطور المنشآت العائلية واستمراريتها. ومن المثبت تاريخياً وبالتجربة أن معظم المنشآت العائلية التي تعتمد الأساليب القديمة والتقليدية في إدارتها ولا تتبع قواعد الحوكمة الحديثة تندثر بعد الجيل الثاني. ولهذا السبب، وحيث أن المنشآت العائلية تشكل ركناً أساسياً في الاقتصاد الفلسطيني، فقد تم عقد العديد من ورشات العمل مع ممثلي هذه المنشآت لتوضيح المخاطر التي تواجهها في حال استمرارها في إدارة عملياتها بالصورة التقليدية، وشرح الفوائد التي ستعود عليها في حال اتباعها لقواعد الحوكمة والإدارة الرشيدة. بالإضافة إلى ذلك، ومن خلال هذه الورشات فقد قامت الهيئة بمشاركة جهات أخرى ذات علاقة بحث بعض المنشآت العائلية كبيرة الحجم على التحول إلى شركات مساهمة عامة، وأوضحت الآثار الإيجابية التي ستعكس عليها سواء من الناحية الإدارية أو المالية.

• ما رأيك في مستوى أداء المؤسسات الرقابية ذات العلاقة بحوكمة الشركات في فلسطين، وماذا تقترح لتحسين التنسيق بين هذه الجهات؟

قامت المؤسسات الرقابية خلال العامين الماضيين باتخاذ خطوات كبيرة باتجاه وضع تعليمات الزامية تتوافق مع مبادئ الحوكمة للقطاعات التي تشرف عليها، كما قامت باقتراح تعديلات عديدة على القوانين الناطمة لعمل هذه القطاعات لتتوافق نصوصها مع متطلبات الحوكمة. إلا أن هذه التعديلات لم تدخل حيز التنفيذ حتى الآن بانتظار موافقة الجهات العليا عليها.

أما بالنسبة لمستوى أداء المؤسسات الرقابية في نطاق التعليمات الاختيارية، فإنه لا يزال ضعيفاً من الناحية التطبيقية للأسباب التي ذكرناها سابقاً، ويتعلق معظمها بمستوى تقبل وفهم الشركات لتقافة الحوكمة وفوائدها. أما بالنسبة لمستوى التحضير والتخطيط لبرامج تهدف إلى رفع مستوى التطبيق لمبادئ الحوكمة الاختيارية فهو جيد. وتدرج هذه البرامج ضمن خطة الهيئة واللجنة الوطنية للحوكمة للعامين المقبلين، وقد تم التوافق على هذه البرامج مع المؤسسات الرقابية والجهات ذات العلاقة كمؤسسة أمان. ومما لا شك فيه أن مستوى التنسيق وتبادل المعلومات بين جميع هذه الهيئات قد ارتفع خلال العامين الماضيين إلى مستويات عالية تبشر بنجاح هذه الجهود للارتقاء بمستوى تطبيق قواعد الحوكمة لتصبح بالمستوى المعمول به عالمياً.

الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين د. هشام عورتاني*

مساهمة عامة من أصل ٤٦ شركة مدرجة بالبورصة. كما أجريت مقابلات مع ثلاث شركات مساهمة عامة غير مدرجة في البورصة لأسباب مختلفة.

وقد تتضمن العمل الميداني أيضاً إجراء مقابلات مع بعض الخبراء والمسؤولين في المؤسسات الرقابية ذات العلاقة. كما أجرى فريق البحث دراسة دقيقة للتقارير السنوية التي نشرتها الشركات المعنية، وكذلك للمعلومات المنشورة على المواقع الالكترونية لهذه الشركات.

النتائج الرئيسية

يتضمن العرض التالي ملخصاً لأهم النتائج التي تمخضت عن هذه الدراسة:

١- اجتماعات الهيئة العامة

يؤكد قانون الشركات ومدونة الحوكمة على أن الهيئة العامة هي المصدر الأخير للسلطات في الشركات، وبالتالي يفترض أن تتيح الاجتماعات السنوية التي تعقدتها الفرصة لممارسة الأعضاء لحقوقهم كمساهمين في الشركة. ولضمان نجاح هذه الاجتماعات (العادية وغير العادية) فقد تضمنت المدونة العديد من الأحكام المتعلقة ببعض القضايا الإجرائية. وفيما يلي النتائج التي تمخضت عنها الدراسة بالنسبة لعدد من المؤشرات الأساسية المتعلقة بهذا الموضوع:

- هنالك التزام شبه تام (بنسبة تتراوح من ٩٠ - ٩٥%) من قبل الشركات بالأحكام المتعلقة باجتماعات الهيئة العامة، مثل: إعداد جدول أعمال تفصيلي، توجيه الدعوة قبل أسبوعين من موعد الاجتماع، السماح للمساهمين بإضافة بنود على جدول الأعمال المرسل بالدعوة، إرسال التقارير السنوية للمساهمين قبل الاجتماع، عقد الاجتماع في مواعده القانوني (خلال أربع أشهر بعد انتهاء السنة المالية)، وضع أنظمة الشركة الداخلية في متناول المساهمين، توفير الفرصة للمساهمين للتعبير عن آرائهم بحرية خلال الاجتماع.

طراً خلال السنوات الأخيرة اهتمام كبير بقضايا الحوكمة في المجتمع الفلسطيني، سواء من قبل المسؤولين في المؤسسات الحكومية أو من مؤسسات المجتمع المدني أو الشركات على اختلاف أنواعها. ومن المؤكد بأن أحد الأسباب الرئيسية لذلك هو تزايد الوعي لدى مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني بضرورة تعميق الالتزام بمبادئ الديمقراطية والاقتصاد الحر، سواء بعد أو قبل إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة. ولكن بالإضافة لذلك هنالك على ما يبدو قناعة متزايدة لدى غالبية الفلسطينيين بأهمية الحوكمة في خلق بيئة استثمارية جاذبة، وفي تعزيز القدرة التنافسية للشركات، سواء في الأسواق المحلية أو الإقليمية، خاصة وأن السوق الفلسطيني مفتوح تماماً أمام التجارة الدولية، وبشكل خاص إزاء الشركات الاسرائيلية، والتي تتمتع بقدرات تنافسية مميزة.

أهداف الدراسة

قام معهد الحوكمة خلال العام ٢٠١٢ بدراسة ميدانية استهدفت تقييم أوضاع الحوكمة في الشركات المساهمة العامة، خاصة تلك المدرجة في بورصة فلسطين. وتتضمن عملية التقييم المحاور والمؤشرات الرئيسية التالية:

- مدى التزام الشركات بالأحكام الرئيسية الواردة في مدونة حوكمة الشركات الفلسطينية والأطر القانونية ذات العلاقة.
- التعرف على المشكلات والعقبات التي تعيق التزام الشركات بمبادئ الحوكمة.
- استكشاف الأسباب التي تعيق بعض الشركات المساهمة العامة من الإدراج في بورصة فلسطين، رغم أن ذلك مطلب إلزامي بحكم القانون.

المنهجية

تستند هذه الدراسة بشكل رئيسي لمقابلات أجريت مع الرؤساء التنفيذيين أو أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء العاملين في الشركات التي شملتها الدراسة. وقد استخدم لغرض هذه المقابلات استبانة (Questionnaire) تتضمن مؤشرات التقييم الرئيسية، والتي تستند لمدونة الحوكمة وقانون الشركات والتشريعات الأخرى ذات العلاقة. وقد تم إجراء المقابلات مع المسؤولين في ٣٣ شركة

* مدير عام معهد الحوكمة الفلسطيني، أستاذ الاقتصاد في جامعة النجاح الوطنية (سابقاً)

- هناك التزام كامل (بنسبة ١٠٠% من الشركات) بوجود نصاب في اجتماع الهيئة العامة بالقياس لعدد الأسهم الممثلة بالأعضاء الحاضرين. ولكن لوحظ بأن هناك مشكلة كبيرة من حيث النصاب بالقياس مع عدد المساهمين الحاضرين، حيث أن أكثر من ثلثي الشركات تعقد اجتماعاتها بحضور يقل عن ٤٠% من المساهمين. ويفسر الأعضاء المتغيبون عدم حضورهم بوجود قناعة لديهم بأن لا تأثير حقيقي لهم في عمليات وضع السياسات واتخاذ القرارات المتعلقة بشركاتهم. وقد أكد على هذه الملاحظة أيضاً غالبية الخبراء الذين أجريت معهم مقابلات في إطار هذه الدراسة.
- تلجأ الغالبية العظمى من الشركات للتصويت من خلال رفع الأيدي وليس بالاقتراع السري، علماً بأنه قد ينجم عن ذلك ممارسة ضغوط معنوية كبيرة خلال عملية التصويت.

٢- مجلس الإدارة

- استحوذت الأحكام المتعلقة بمجلس الإدارة على النصيب الأكبر (حوالي الثلث) من مدونة الحوكمة. وفيما يلي النتائج التي تتعلق بأهم المؤشرات المتعلقة بمجلس الإدارة:
- تتم عملية انتخاب أعضاء المجلس في اجتماعات الهيئة العامة في الغالب من خلال التوافق المسبق بين كبار المساهمين وليس من خلال التصويت من قبل أعضاء الهيئة العامة.
- التزمت غالبية الشركات (٦٧%) بعقد سنة اجتماعات للمجلس أو أكثر، وفقاً للقانون والمدونة.
- هناك ما لا يقل عن أربع أعضاء مجلس إدارة يشاركون في العضوية في أكثر من ثلاث شركات مساهمة عامة، خلافاً لأحكام القانون.
- تجاوزت عدد فترات العضوية ثلاث دورات متتالية في حوالي ثلثي الشركات (خلافاً لأحكام المدونة).
- لا يوجد في الغالبية العظمى من الشركات (٨٨%) ممثلاً لصغار المساهمين أو عضواً مستقلاً في مجالس إدارتها (٨٢%).
- يشغل رئيس مجلس الإدارة منصب المدير العام للشركة في ٣٦% من الشركات المبحوثة.

٣- التدقيق

- يعد التدقيق، سواءً بخصوص الجوانب المالية أو غير المالية، أحد الركائز الأساسية لحوكمة الشركات. وتفترض المدونة وجود ثلاث أجسام عاملة في هذا المجال، وهي لجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس الإدارة، والمدقق الداخلي، والمدقق الخارجي.
- يتبين من نتائج الدراسة ما يلي:
- هناك لجنة تدقيق في ٤٧% من الشركات المبحوثة.
- يوجد مدقق داخلي في ٧٢% من الشركات.
- تم تعيين المدقق الداخلي من قبل مجلس الإدارة في ٦٨% من الشركات التي يوجد فيها مدقق داخلي، في حين أن تعيينه تم من قبل مدير الشركة في ٢٨% من الشركات المبحوثة.
- يقوم حوالي ٥٢% من المدققين الداخليين بتقديم تقرير سنوي عن نشاطاتهم، أما الباقون فإنهم يعدون تقارير عن نشاطاتهم عند الضرورة.
- تلتزم ٩٤% من الشركات بتعيين المدقق الخارجي من قبل الهيئة العامة وبتوصية من مجلس الإدارة.
- تلتزم ٨٢% من الشركات بأن لا تتجاوز فترة عمل المدقق أربع سنوات متتالية.

يتضح من النتائج السالفة الذكر بأن الشركات المساهمة العامة تعاني من قصورات جوهرية في مجال التدقيق، خاصة بالنسبة لما يتعلق بلجنة التدقيق أو المدقق الداخلي.

٤- الإفصاح والشفافية

إن التزام الشركات بمتطلبات الإفصاح والشفافية، بحسب ما هي محددة في الأطر التشريعية، هو أحد أهم مقومات الحوكمة الجيدة. وينطبق ذلك بشكل خاص على الشركات المساهمة العامة، حيث أن الإفصاح يحد من فرص الفساد والشائعات المضللة.

لقد تضمنت الدراسة مؤشرات عديدة لقياس مستوى الإفصاح والشفافية في الشركات المبحوثة، وكانت النتائج على النحو التالي:

- تفصح الغالبية العظمى من الشركات (أكثر من ٩٠%) عن حصص أعضاء مجلس الإدارة وأقاربهم بالنسبة لما يملكونه من الأسهم، وتقدم جميعها التقارير المالية المطلوبة لبورصة فلسطين ضمن المواعيد المحددة، كما أنها تلتزم بالقواعد والأنظمة السائدة في ما يتعلق بالكشف عن المعلومات الجوهرية. ومن الواضح بأن السبب الرئيسي لهذا الالتزام هو الخوف من العقوبات التي يمكن أن تفرضها هيئة سوق رأس المال وبورصة فلسطين على الشركات المخالفة.

- تنشر جميع الشركات تقارير سنوية عن نشاطاتها وأوضاعها، وتلتزم بالملاحظات والتعليقات الواردة من هيئة سوق رأس المال بخصوص محتويات هذه التقارير، حيث أنها لا تنشر هذه التقارير قبل الحصول على موافقة الهيئة.

- تفتقر التقارير السنوية التي تعدها كثير من الشركات (حوالي ٥٠%) لأية بيانات تتعلق بمحاضر اجتماعات مجلس الإدارة ويمدى الامتثال للقوانين والأنظمة السائدة، ولا تتعرض لما جاء في التقارير التي تعدها لجان التدقيق ودوائر التدقيق الداخلي.

- تفصح جميع الشركات المدرجة في تقاريرها السنوية بشكل إجمالي عن المكافآت والرواتب التي يتقاضاها أعضاء مجالس الإدارة وكبار المدراء التنفيذيين. إلا أن عدد الشركات التي تفصح عن هذه المعلومات بشكل تفصيلي (لكل شخص على حده) لا يتجاوز

ثلاث شركات، أي أقل من ١٠% من مجموع الشركات التي شملتها الدراسة.

٥- الإدارة التنفيذية والشؤون الإدارية

أكدت مدونة الحوكمة على أهمية التزام الشركات بتطبيق قانون العمل وصياغة اللوائح والأنظمة الداخلية التي تنظم علاقاتها مع العاملين فيها، وذلك من خلال وضع معايير شفافة للتعيين والترقية والعقاب. ويبدو بأن الغالبية العظمى من الشركات تلتزم بمبادئ الحوكمة بهذا الخصوص، كما هو واضح من النتائج التالية:

- يتم في جميع الشركات التي شملتها الدراسة تعيين الرئيس التنفيذي وتحديد راتبه بقرار من مجلس الإدارة وليس من قبل رئيس المجلس بشكل منفرد. ولكن اشتكى العديد من المسؤولين الذين تمت مقابلتهم من التأثير الكبير الذي يمارسه رؤساء مجالس الإدارة في تعيين أو إقالة كبار الموظفين.

- كما أن هنالك وضوح في المهام ونطاق العمل بالنسبة للرئيس التنفيذي في الغالبية العظمى من الشركات (٨٢%).

- تقوم مجالس الإدارة في حوالي نصف الشركات المبحوثة بتقييم أداء الرئيس التنفيذي وكبار الموظفين في الشركة، إلا أن النصف الآخر من الشركات لا يلجأ لأية وسيلة موضوعية لتقييم أداء كبار الموظفين.

- يستدل من اجابات الغالبية العظمى من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بأن هنالك انخفاض ملحوظ في مستوى الواسطة والمحسوبية في عمليات توظيف كبار الموظفين.

٦- الإدراج في البورصة

يبلغ عدد الشركات المساهمة العامة "الحقيقية" حوالي ٦٢ شركة، منها ٤٦ شركة مدرجة في بورصة فلسطين. ولقد تبين من المقابلات التي أجريت مع المسؤولين والخبراء بأن هنالك أسباباً جوهرية لعدم إدراج بعض الشركات المساهمة العامة، بالرغم من أن ذلك إلزامي بحكم القانون. ويبدو بأن أحد الأسباب الرئيسية لذلك هو عدم قدرة بعض الشركات على تلبية متطلبات الإدراج بحسب تعليمات هيئة سوق رأس المال. إلا أن هنالك عدة شركات مستوفية لشروط الإدراج ولكنها لا ترغب في ذلك أو تماطل في تقديم طلب

الإدراج. ويبدو أن السبب الرئيسي لذلك هو تخوف المالكين الرئيسيين في تلك الشركات من فقدانهم السيطرة على ما يعتبرونه "شركاتهم"، رغم أنها مسجلة كشركات مساهمة عامة. كما اشتكى بعض قيادات الشركات من الانعكاسات المحتملة على "شركاتهم" بسبب ما يعتبرونه ضعف في أداء المؤسسات الحكومية الرقابية ذات العلاقة بالشركات المساهمة العامة.

لقد أظهرت هذه الدراسة بأن تقدماً كبيراً قد طرأ بالنسبة لمدى اهتمام والتزام المسؤولين في الشركات المساهمة العامة بمبادئ ومتطلبات الحوكمة. ولكن من الواضح بأنه لا يزال هناك قصورات جوهرية في مدى الالتزام الفعلي بالمبادئ الرئيسية للحوكمة. ويبدو أن المشكلة الأساسية لهذا القصور هي أن أحكام المدونة لا ترقى لمستوى الالتزام. لذلك فإن التوصية الأهم بهذا الخصوص هي محاولة دمج أحكام المدونة، خاصة تلك التي تعتبر أساسية بالنسبة لمفهوم الحوكمة، في الأطر القانونية الفلسطينية، وإلا فإنها ستظل لفترة طويلة مجرد واجهة جميلة للعلاقات العامة، تخفي ورائها الكثير من المخالفات الجوهرية لمبادئ الحوكمة.

الجمع بين رئاسة مجلس الإدارة ومنصب المدير العام ماذا يقول الخبراء؟

الأستاذ نظام أيوب - مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني

شهد العالم خلال الأعوام العشر الماضية انهيارات لبعض الشركات الكبرى في العديد من البلدان، مما ترك مضاعفات سلبية بالغة على الاقتصاد العالمي، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأوروبية. وبالطبع فقد كان هنالك الكثير من الأسباب والعوامل التي أدت في النهاية للانهيارات التي حدثت، ولكن كان من الواضح بأن أحد أهم الأسباب هو الجمع بين مناصبي رئاسة مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية للشركة.

لقد أثبتت التجربة العملية مرة بعد أخرى بأن الجمع بين هذين المنصبين يمهّد الطريق أمام حدوث خلل جوهري في مستوى الرقابة على الإدارة التنفيذية، ويؤدي بالتالي إلى الازدواج الملحوظ في العمل. ولقد كان ذلك هو أحد الأسباب الرئيسية التي دفعت فريق الحوكمة الذي أنيط به إعداد المدونة لوضع مادة تنص بوضوح على أفضلية الفصل بين المنصبين. بل إن من أهم الآليات المتبعة في إعادة هيكلة الشركات المتعثرة هو الفصل بين رأس المال والإدارة. وبالطبع فإن أول تطبيق عملي لذلك هو أن لا يشغل رئيس مجلس الإدارة، وهو في الأغلب المساهم الأكبر في الشركة، منصب المدير العام في نفس الشركة.

ونحن في فلسطين لدينا أمثلة عملية كثيرة تعزز الاستنتاجات والتوجهات السالفة الذكر. ولدينا في مديرية الرقابة على الشركات العديد من الأمثلة على شركات متعثرة كان يقف على رأس مجلس إدارتها مدراؤها العامون. ونظراً إلى أن قانون الشركات المطبق حالياً لا يمانع في ذلك، فإننا لا نملك سوى إسداء النصائح والإرشادات للمسؤولين في هذه الشركات. ولكننا نتطلع لأن نرى قانون الشركات الجديد يضع حداً لهذه الظاهرة من خلال وضع مادة صريحة تمنع الجمع بين المنصبين، على الأقل في الشركات المساهمة العامة.

هناك أهمية كبرى لمجلس الإدارة في شركة المساهمة العامة، حيث أن مجلس الإدارة هو الذي يحافظ على الشركة وتطورها ونموها كما يحافظ على حقوق المساهمين وحقوق المتعاملين مع الشركة. ويتحدد نجاح أو فشل أي شركة بمستوى أداء مجلس إدارتها. لذا فإن مدونة الحوكمة تتضمن كثيراً من الأحكام (نحو ثلث بنود المدونة) التي تستهدف ضمان التزام مجلس الإدارة بالمعايير القانونية والتنظيمية والأخلاقية التي تؤثر على أداء المجلس وعلى مصالح المساهمين وأصحاب العلاقة الآخرين.

لقد تعرضت مدونة الحوكمة لظاهرة الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية في أحد بنودها حيث نصت بأنه: "يحبذ ألا يمارس رئيس المجلس أو أي عضو فيه مهام تنفيذية في الشركة، أو يوحي بذلك، وذلك من أجل المحافظة على الاستقلالية وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بدلاً من تركيزها في يد شخص واحد، وكذلك لأغراض المحاسبة والمساءلة، إذ يتعذر على رئيس المجلس أن يحاسب نفسه".

ولكن من الناحية الأخرى فإن قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ الساري في الضفة الغربية يجيز الجمع بين رئاسة المجلس (أو لعضو مجلس الإدارة) ومنصب المدير العام للشركة، حيث نصت المادة ١٢٧ على ما يلي: "(١) يجوز أن يقوم رئيس مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أو أي عضو آخر فيه بوظيفة مدير عام الشركة أو نائب المدير العام أو مساعد المدير بقرار من مجلس الإدارة بأكثرية ثلثي أعضائه. (٢) ولا يجوز لأعضاء مجلس الإدارة تولي وظيفة ذات أجر أو تعويض في الشركة خلاف ما ورد في الفقرة (١) أعلاه إلا إذا نص نظام الشركة على جواز ذلك. ويحدد مجلس الإدارة بأغلبية على الأقل مقدار الأجر أو التعويض".

وانطلاقاً من تصور معهد الحوكمة لدور مجلس الإدارة فقد استطلع آراء بعض الخبراء الاقتصاديين والقانونيين في فلسطين في هذا الموضوع، وكانت وجهة نظرهم كما يلي:

د. عبدالرؤف السناوي - أستاذ مساعد في كلية الحقوق - جامعة القدس

يجمع الشخص بين رئاسة مجلس الإدارة والقيام بأعمال العضو المنتدب (رئيس مجلس الإدارة/المدير العام) في آن واحد.

وللتعرف على أهمية ومخاطر الجمع بين المنصبين فقد قمنا بدراسة وصفية تحليلية؛ اعتمدنا فيها على ثلاثة متغيرات هي حجم وتكوين مجلس الإدارة، والجمع بين الملكية والإدارة، وهيكل رأس المال. وقد أظهرت نتائج هذه الدراسة، والتي أجريت على ٢٨ شركة مساهمة عامة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨، بأن الشركات المملوكة ملكية عائلية تعتمد نموذج الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام. وقد أظهرت الدراسة بأن للجمع أثر إيجابي كبير على الأداء المالي للشركة. ويعود ذلك للحقيقة الواضحة وهي الطابع العائلي لكثير من الشركات المساهمة، رغم وجودها في شكل شركة مساهمة عامة. كما ينعكس النجاح في الجمع كأثر لحرص المدير العام/الرئيس صاحب المشروع، على تنمية مقدرات العائلة المادية والارتقاء باسم العائلة وقوتها الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى العكس من ذلك، فقد تبين أن الشركات المدرجة التي تعتمد على نموذج الفصل بين الملكية والإدارة ليس لديها تأثير جلي على أداء الشركة المالي. وقد يعود ذلك إلى كون المدير العام مجرد موظف يعمل براتب شهري يتناسب مع منصبه، دون التطلع إلى بقية الحوافز النفسية والاجتماعية التي تحفزها على بذل المزيد من الجهد في تنمية موارد الشركة.

ولكن رغم أهمية النتائج سالفة الذكر، إلا أن علينا أن نتذكر بأن الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام بيد شخص واحد يمنحه سلطات واسعة النطاق وبالعامة الأهمية، سواءً بالنسبة له أو بالنسبة للغير ممن يتعاملون مع الشركة. ولا يخفى بأن تركيز السلطات بيد شخص واحد قد يؤدي إلى زيادة تعارض المصالح، ويمهّد لظهور بعض أشكال الفساد. كما أن الجمع بين المنصبين قد يحد كثيراً من دور مجلس الإدارة في الرقابة والإشراف على أعمال رئيس مجلس الإدارة/المدير العام، إذ من الصعب على المجلس أن يراقب ويشرف على أعمال رئيسه.

تثير موضوعات إدارة شركة المساهمة العامة بشكل عام، والجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام في شركة المساهمة على وجه الخصوص، اهتمام الباحثين وتدفعهم إلى البحث في جوانبها القانونية المختلفة. ولعل ظاهرة رئيس مجلس الإدارة/المدير العام هي إحدى الجوانب القانونية الهامة التي لم يسلط عليها الضوء في الدراسات القانونية المعمقة السابقة، مما يفرض تناول هذه الظاهرة في ظل قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ المطبق في الضفة الغربية، وذلك بهدف تحديد أكثر النظم نجاعة وملائمة لازدهار الشركات المساهمة، سواء تلك التي تجيز الجمع بين المنصبين أو الفصل بينهما.

وللتعرف على الدور الفريد لعضو مجلس الإدارة/المدير العام فإنه يلزم تحديد مهام عضو مجلس الإدارة من جهة، ومهام المدير العام (التنفيذي) من جهة أخرى، حيث أن الأول يختص برسم السياسة العامة للشركة، بينما يتولى الثاني أعباء الإدارة اليومية للمشروع الاقتصادي الذي تقوم عليه الشركة. ومن هنا يتبين لنا أن تسيير نشاط الشركة يحكمه نوعان من القرارات، قرارات تحدد استراتيجية العمل والخطط المستقبلية للإنتاج والعمالة بما يساهم في توجيه نشاط الشركة، وهذه القرارات يختص بها مجلس الإدارة، وقرارات متعلقة بالإدارة اليومية وهي مسئولية المدير العام.

إن طبيعة عمل وحجم الشركة المساهمة يتطلب اتخاذ أسلوب جماعي للإدارة بحيث تتخذ القرارات المتعلقة بإدارة الشركة من خلال أجهزة إدارية وليس من خلال أفراد. ومع ذلك هناك من الأعمال، وبالأخص الأعمال التنفيذية، ما لا يحتمل سوى التدخل الفردي، كالتوقيع على الفواتير أو على الأوراق التجارية. كما أن هناك من الأعمال التي تتطلب السرعة ولا تحتمل انعقاد جهاز إداري لاتخاذ قرار بشأنها، فيلزم أن تعطي سلطة اتخاذ مثل هذا القرار لأحد الأفراد.

وبالرجوع إلى قانون الشركات لسنة ١٩٦٤ نجد بأن المشرع قد سمح بموجب المادة (١٢٧) لرئيس مجلس الإدارة أن يقوم بأعمال المدير العام. ولا يختلف هذا الحكم عما ورد في المادة (٨٥) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، والذي أجاز أن

الأستاذة نيفين أبو عيّد - المستشارّة القانونية لهيئة سوق رأس المال (سابقاً)

حرصت التشريعات الحديثة على الفصل بين السلطات وتحديد الصلاحيات والالتزام بالشفافية. وقد تجلّى ذلك في جميع القطاعات، سواءً تلك المرتبطة بالشأن السياسي أو الاقتصادي. وقد كان الفصل ما بين الإدارة التنفيذية للشركة، ممثلة بالمدير العام، ومجلس إدارة الشركة هو أحد أهم التجليات العملية لهذا الفصل. فقد أنيط بمجلس الإدارة وضع السياسات ومراقبة حسن الأداء. في حين أنيط بالمدير العام، بصفته رأس السلطة التنفيذية، مهمة تنفيذ السياسات والخطط التي يقرها مجلس الإدارة. ولقد أثبتت التجربة العملية في دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء الأهمية الأكيدة لهذا الفصل، وما له من آثار ايجابية على أداء الشركات.

وكما هو الحال في العديد من بلدان العالم، فإن غالبية الشركات تكون في بدايتها ذات صبغة عائلية، وبمرور الوقت يتطور بعضها لتصبح شركات مساهمة، سواءً خاصة أو عامة. وبالتالي فقد أصبح من متطلبات الحوكمة الرئيسية تحديد الجهة التي تضع السياسات العامة للشركة وتقوم بتقييم الأداء، وكذلك تحديد الجهة المنفذة لهذه السياسات، حيث أن ذلك مطلب أساسي لمعالجة القصورات وتعزيز فرص النجاح. وعلى العكس من ذلك، فإن الجمع بين الصلاحيات الرقابية والتنفيذية سيؤدي على الأغلب إلى ضعف في مستوى الشفافية وفي فاعلية الرقابة، وسيؤدي في النهاية إلى تعثر الشركات.

ومع الأسف فإن التشريعات المعمول بها في فلسطين، سواءً في الضفة الغربية أو قطاع غزة، هي تشريعات أردنية أو مصرية قديمة جداً، وبالتالي فهي تسمح بالجمع بين مناصبي رئاسة مجلس الإدارة والمدير العام للشركة. ومن الجدير بالذكر أن تغييرات جوهرية قد أدخلت على القوانين الاقتصادية في كل من الأردن ومصر، ولكن لم تتمكن السلطات التشريعية في فلسطين حتى الآن من سن قانون شركات حديث وموحد، تشمل أحكامه قواعد الحوكمة، ويمنع الانحراف والتجاوزات في إدارة الشركات، ويحول دون تضارب المصالح لدى صانعي القرار فيها.

لقد قام فريق من الخبراء القانونيين والاقتصاديين في الجهات الفلسطينية ذات العلاقة بوضع مشروع قانون جديد للشركات،

نأمل بأن يشكّل نقلة نوعية من حيث التزامه بمبادئ الحوكمة الرشيدة، بما فيها حظر الجمع بين منصب رئاسة مجلس الإدارة ومنصب المدير العام. ولا شك بأن ذلك هو خطوة هامة من أجل النهوض بمنتجات القطاع الخاص وتعزيز الشفافية وتحسين المناخ الاستثماري في فلسطين.

وماذا يقول معهد الحوكمة؟

يتضح من المداخلات التي جاءت في هذا المقال بأن هنالك ما يشبه الإجماع بالنسبة لضرورة الفصل بين وظيفة المدير العام ومنصب رئيس مجلس الإدارة، وذلك لأن الجمع بين المنصبين يمس بشكل خطير بالمهام الرقابية للمجلس. ويبدو واضحاً بأن مدونة الحوكمة الفلسطينية تميل أيضاً إلى هذا التوجه، بل وتتطلع إلى أن يتم إدخال نص صريح بهذا الخصوص في قانون الشركات الجديد. ولكن هنالك من الناحية الأخرى من لا يزال يرى أن للجمع بين المنصبين أسباباً ومبررات جوهرية لا يمكن إغفالها، وتبرر في رأيهم الجمع بين المنصبين، وهو ما نراه مطبقاً في كثير من البلدان.

وسواءً كان القانون الفلسطيني يسمح أو يمنع الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة والمدير العام في الشركة، فإن هنالك ضرورة ملحة لأن يتم تفعيل الآليات الرقابية التي نصت عليها مدونة الحوكمة، وأهمها اللجان المتخصصة المنبثقة عن المجلس، مثل لجنة الحوكمة ولجنة التدقيق. كما يفترض أن تمارس الجهات الرقابية الرسمية، وبالتحديد هيئة سوق رأس المال ومراقب الشركات وبورصة فلسطين، دوراً أكثر فاعلية في الرقابة على الشركات المدرجة، خاصة تلك التي تجمع بين المنصبين.

قانون الشركات - متطلبات التحديث في مجال الحوكمة السيد محمد خليفة*

هو أن ممارساتها ظلت ملتزمة بشكل أو بآخر بأحكام الأطر التشريعية القائمة، بالرغم من أن بعضها يخالف ما جاء في أحكام المدونة.

وقد عمل المسؤولون في السلطة الوطنية الفلسطينية، وخاصة في وزارة الاقتصاد الوطني، على إعداد قوانين حديثة تتعلق بالشأن الاقتصادي والمالي، مثل قانون الأوراق المالية وقانون التأمين وقانون المصارف وغيرها. ولكن أحد أهم القوانين المتعلقة بحوكمة الشركات، وهو قانون الشركات لسنة ١٩٦٤، ظل ساري المفعول ولم يتم استبداله بقانون جديد. ولقد دفع ذلك المسؤولين في السلطة الوطنية لإعداد مشروع قانون جديد يلبي الاحتياجات المستجدة، بما فيها تلك المتعلقة بمبادئ الحوكمة. وقد تم إعداد أكثر من مسودة للقانون المقترح، ولكن يبدو أن قضايا الحوكمة لم تحتل مكانة مناسبة في أي من هذه المسودات. وقد لا يكون من الضروري أن يتضمن قانون الشركات جميع مبادئ الحوكمة، إلا أن هنالك مبررات قوية لأن ينص القانون على عدد من الأحكام الرئيسية في المدونة. وكخطوة في هذا الاتجاه فإن معهد الحوكمة يقترح أن يتضمن قانون الشركات الجديد الأحكام التالية:

١ - حق جميع المساهمين في الترشح لعضوية مجلس الإدارة

يتعارض مشروع القانون مع هذا المبدأ؛ حيث اشترط القانون تملك المساهم لعدد معين من الأسهم يحدده النظام الداخلي للشركة. كما تسقط عضويته في مجلس الإدارة إذا نقص عدد أسهمه عما هو محدد. ولذلك يجدر تعديل المشروع حتى ينسجم مع هذا المبدأ، لأن إتاحة المجال أمام جميع المساهمين للترشح لمجلس الإدارة يعمل على ضخ دماء جديدة للمجلس، ويحد من تركيز السلطة في أيدي فئة قليلة من المساهمين، ويساعد على حفظ حقوق صغار المساهمين في الشركة.

٢ - وضع نظام مكتوب لتجنب تضارب المصالح

يحظر مشروع القانون على عضو مجلس الإدارة القيام بأي عمل أو تصرف يترتب عليه تضارب في المصالح بين عضويته في مجلس إدارة الشركة ومصالحته الشخصية. ولكن

ظلت القضايا المتعلقة بحوكمة الشركات في فلسطين خاضعة لمجموعة من الأطر التشريعية التي تم إقرارها إبان العهد الأردني وفترة الاحتلال الإسرائيلي. وكان أهم هذه الأطر (في الضفة الغربية) هو قانون الشركات الأردني رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ وقانون الشركات الفلسطيني رقم (١٨) لسنة ١٩٢٨ (في قطاع غزة). ونظراً لقدم هذه القوانين وعدم تناسبها مع الظروف المستجدة في آليات عمل المنشآت الاقتصادية المعاصرة فقد أصبح واضحاً بأنها تشكل عائقاً أمام خلق مناخ استثماري جاذب تسوده رزمة من الأطر التشريعية الحديثة التي تشكل حافزاً لتعزيز القدرات التنافسية للمنشآت الاقتصادية الفلسطينية، خاصة وأن فلسطين ستظل ملتزمة بأحكام مبادئ الاقتصاد الحر. وبالتالي فإن على منشآتها الاقتصادية مواجهة المنشآت المنافسة في بلدان مجاورة لها تاريخ عريق في العمل الاقتصادي.

وكخطوة أولى بهذا الاتجاه فقد قامت هيئة سوق رأس المال الفلسطينية بمبادرة هدفت إلى وضع مدونة خاصة بحوكمة الشركات المساهمة العامة. وقد شكلت لهذا الغرض فريقاً فنياً يمثل بعض المؤسسات ذات العلاقة. وبالفعل، فقد تم إقرار هذه المدونة من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني في تشرين الثاني ٢٠٠٩، وأصبحت منذ ذلك التاريخ هي الإطار المرجعي لقياس مدى التزام الشركات الفلسطينية بمبادئ الحوكمة.

وكما هو معروف، فقد قامت الهيئة وبعض مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة، مثل معهد الحوكمة ومؤسسة أمان، بجهود مكثفة خلال السنوات الماضية لنشر ثقافة الحوكمة والدعوة لتعميق الالتزام بمبادئها. ولا شك بأن تقدماً ملموساً قد حدث في بعض الجوانب، خاصة بالنسبة لمدى انتشار الوعي بثقافة الحوكمة وأهمية تطبيقها. ولكن من ناحية أخرى فإن هنالك شواهد ومؤشرات كثيرة، تتضمنها التقارير والمعطيات التي تجمعها هيئة سوق رأس المال وبورصة فلسطين، والتي تدل على ضعف الالتزام الفعلي من قبل الشركات الفلسطينية بكثير من أحكام المدونة، حتى بالنسبة لبعض الأحكام الأساسية الواردة فيها. ويبدو أن السبب الرئيس الذي أمكن الشركات من ارتكاب مخالفات كهذه

لم ينص المشروع على أن مهام المجلس وضع نظام لتجنب تضارب المصالح. لذلك يقترح تعديل المشروع بحيث ينص على ذلك، حيث من الضرورة بمكان وضع هذا النظام حفاظاً على الشركة نفسها، ومنعاً لشبهة وجود حالة من الانتفاع غير المتكافئ لصالح عضو أو أعضاء معينين.

٣ - استخدام التصويت التراكمي عند الاقتراع لاختيار مرشحي مجلس الإدارة

لم ينص المشروع على التصويت التراكمي كما جاء في مدونة الحوكمة، وإنما أكد على انتخاب أعضاء مجلس الإدارة بالاقتراع السري أو بالتزكية. فحسب المادة ١٦٧ من المشروع فإن عدد أصوات المساهم تساوي عدد الأسهم التي يملكها، وينتخب المساهم عضو مجلس إدارة واحد.

أما حسب المدونة فإن عدد أصوات المساهم تساوي عدد الأسهم التي لها حق التصويت مضروباً بعدد أعضاء مجلس الإدارة. ويحق للمساهم منح هذه الأصوات لمرشح واحد أو توزيعها على عدد من المرشحين للعضوية. وبالتالي فإن التصويت التراكمي من شأنه أن يحمي صغار المساهمين، ويمنحهم الحق في اختيار من يريدون تمثيلهم في مجلس الإدارة. لذا ينبغي تعديل المشروع بحيث ينص على التصويت التراكمي في اختيار مرشحي مجلس الإدارة.

٤ - عدم السماح باستمرار العضوية لأكثر من ثلاث دورات متتالية

لم يرد في مشروع القانون تحديد صريح لعدد الدورات التي يمكن أن يشغلها عضو مجلس الإدارة. وقد أدى ذلك في كثير من الحالات لبقاء بعض الأعضاء في مناصبهم ربما لعشرات السنين. لذا يقترح بهذا الصدد تعديل مشروع قانون الشركات بحيث يقتصر بقاء عضو مجلس الإدارة في المجلس لثلاث دورات على الأكثر.

٥ - عدم السماح لرئيس المجلس أو أي عضو فيه بممارسة مهام تنفيذية في الشركة

ينسجم المشروع مع المدونة في عدم السماح بالجمع بين رئاسة المجلس ومنصب المدير العام، على عكس ما ينص عليه قانون الشركات الحالي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مدونة الحوكمة توصي بالفصل بين المنصبين ولكن بشكل اختياري. وبالتالي يفضل تعديل المدونة فيما يخص هذا المبدأ، وذلك بتحويله من المبادئ الاختيارية إلى المبادئ الإلزامية.

من ناحية أخرى، يتعارض مشروع قانون الشركات مع النصف الآخر من المبدأ، حيث يسمح المشروع لعضو مجلس الإدارة بتولي منصب المدير العام للشركة بقرار يصدر عن ثلثي أعضاء المجلس، على أن لا يشترك صاحب العلاقة في التصويت. وينسجم هذا المبدأ مع ما هو مطبق في كثير من الدول، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية. ولكن الانهيارات التي حدثت في العديد من الشركات الكبرى قد أقتعت الكثيرين بمزايا الفصل بين السلطة الرقابية والسلطة التنفيذية في الشركة.

٦ - تشكيل اللجان التالية: لجنة التدقيق، ولجنة المكافآت، ولجنة الحوكمة

أشار المشروع إلى تشكيل لجنة المكافآت فقط، ولم يشر إلى تشكيل اللجنتين الأخرين. وبالتالي فإن هنالك ضرورة لإدخال التعديل المناسب على القانون حتى يصبح منسجماً مع هذا المبدأ، خاصة وأن كل من هذه اللجان تلعب دوراً رئيساً في تحديد مسار عمل الشركة، كما هو موضح في المدونة.

٧ - التقييم الذاتي لأداء المجلس مرة واحدة سنوياً على الأقل، وتقييم أدائه من جهة خارجية مرة كل سنتين

لم يرد في قانون الشركات أية إشارة لهذا الأمر. وبالتالي هنالك ضرورة لتعديل المشروع حتى يشمل هذا المبدأ، خاصة على ضوء الأهمية الكبيرة لعملية التقييم في تفعيل دور مجلس الإدارة، وتحديد نقاط القوة والضعف فيه ولدى أعضاء ولجانه. وقد دعت مدونة الحوكمة إلى وضع نتائج هذا التقييم في فصل الحوكمة في التقرير السنوي، لما له من أهمية وتأثير على تحسين أداء المجلس.

٨ - لم يرد في مشروع القانون أية إشارة فيما يتعلق بالتدقيق الداخلي. لهذا ينبغي إضافة الأحكام التي وردت في مدونة الحوكمة بخصوص لجنة التدقيق، حيث يسهم التدقيق الداخلي في قياس وتقييم كفاءة استخدام الموارد المتاحة وتدعيم حوكمة الشركة. كما يساعد التدقيق الداخلي في تقييم وإدارة المخاطر، مما يعزز فرص الشركات في الاستغلال الأمثل للموارد والوصول إلى الجودة الشاملة وتعزيز القدرة التنافسية للشركة.

شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامّة الفلسطينية السيد عصام الحج حسين*

تأسس الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) عام ٢٠٠٠ كمؤسسة أهلية بمبادرة عدد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح، والتي وحدت جهودها مكافحة الفساد بكافة أشكاله، وعملت على تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية والمساءلة في القطاعات الفلسطينية المختلفة. وقد قامت أمان منذ تأسيسها بالعديد من النشاطات التي تستهدف تحقيق الرسالة التي أقيمت من أجلها.

وحيث أن قضايا النزاهة والشفافية لا تقتصر على المؤسسات العامة، فقد استهدف ائتلاف أمان منذ تأسيسه تعميق هذه القيم في مؤسسات القطاع الخاص. وقد كان أحد النشاطات الأساسية التي لجأ إليها لهذا الغرض هو تخصيص شهادة النزاهة لشركة مساهمة عامة تعمل في فلسطين، وذلك من خلال عملية اختيار شفافة يشارك بها فريق من الأخصائيين.

لقد تم إطلاق مشروع إصدار شهادة النزاهة للشركات الفلسطينية في العام ٢٠٠٧، وذلك بهدف تشجيع الشركات على تطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة في عملها. ولتحقيق هذا الهدف قام فريق فني متخصص في عام ٢٠٠٨ بتطوير معايير محددة لتقييم الشركات المتقدمة للترشح، وبشكل يجعلها قابلة للقياس لدى استخدامها في تقييم الطلبات المقدمة. وقد قامت أمان بتشكيل لجنة فنية متخصصة لتطوير نماذج الترشح وتحديد الوثائق المساندة المطلوبة. وتعمل هذه اللجنة على دراسة الطلبات المقدمة ومراجعتها وتدقيقها وفحص مدى استيفائها لمعايير ومتطلبات الشهادة، ثم تقوم بترشيح عدد منها لهيئة المحكمين. وبشكل عام فإن المعايير المستخدمة في عملية التقييم هي مستوحاة من الأحكام الواردة في مدونة حوكمة الشركات وفي الأطر القانونية ذات العلاقة.

٩- الإفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية والبيئية مرة في السنة على الأقل (في التقرير السنوي)

لم يرد في المشروع ما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية سوى ما يتعلق بمخصص البحث العلمي، حيث طلب من الشركة المساهمة العامة ان تخصص ما لا يقل عن ١% ولا يزيد عن ٢% من الأرباح لإتفائه على دعم البحث العلمي والتدريب المهني لديها. ويسمح بتنزيل هذا المخصص كمصروف لأغراض احتساب الدخل الخاضع للضريبة. وبالتالي يجدر تعديل مشروع القانون بحيث ينص على إلزام الشركة بالإفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية والبيئية مرة واحدة في السنة على الأقل في تقريرها السنوي.

١٠- وضع أنظمة مالية وإدارية حديثة تمثل القوانين المرعية، وتراعي مصالح الأطراف الأخرى ذات العلاقة

لم يرد في المشروع ما يتعلق بهذا الأمر، مما يستدعي تعديله حتى ينسجم مع هذا المبدأ. ولا بد من الإشارة هنا إلى أهمية وجود نظام داخلي للشركة يحكم علاقة الموظفين بالشركة، لما لذلك من أثر بالغ في الحد من الخلافات بين العاملين والإدارة العليا في الشركة.

أخيراً يجب التنويه إلى أن الالتزام بمبادئ الحوكمة قد أصبح من الضرورات الكبرى، ليس فقط لاعتبارات أيديولوجية، بل لأنه يخدم بالدرجة الأولى مصالح الشركة ذاتها. ومع ذلك فإن كثيراً من الشركات لا تزال تعتقد بأن القانون يشكل الدافع الأهم للالتزام بمبادئ الحوكمة. وبالتالي فإنه لا بد من التأكيد على أهمية إدراج مبادئ الحوكمة الأساسية في قانون الشركات، خاصة تلك التي وردت في هذا المقال.

* مدير البرامج والمشاريع في مؤسسة أمان.

تتضمن المعايير ومبادئ الحوكمة التي حددها الفريق الفني لأغراض منح شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامة ما يلي:

١ - اعتماد إجراءات لضمان الشفافية حسب المؤشرات التالية:

١ + الالتزام بنشر تقرير مدقق الحسابات الخارجي مع الحسابات الختامية.

١ ٤ الالتزام بنشر "المعلومات الجوهرية" وفقاً لتعليمات الإفصاح الصادرة عن بورصة فلسطين والمصادق عليها من هيئة سوق رأس المال.

١ ٣ الالتزام بمواعيد الإفصاح عن البيانات المالية المحددة من قبل بورصة فلسطين والمصادق عليها من هيئة سوق رأس المال.

١ ٤ الالتزام بتوفير المعلومات والبيانات العامة للباحثين والمختصين عند الطلب.

٢ - توفر سياسات وأنظمة للعمل تتضمن ما يلي:

٢-١ الالتزام باعتماد الشركة لنظام مالي وإداري ونظام داخلي مقرة ومعتمدة من قبل مجلس الإدارة.

٢-٢ وجود أنظمة للرقابة الداخلية مقرة ومفعلة.

٣ - توفر نظام للمساءلة

٣-١ الالتزام بعقد الاجتماعات السنوية للهيئة العامة.

٣-٢ الالتزام بالانتخابات الدورية لمجلس الإدارة وفقاً للنظام الداخلي للشركة.

٣-٣ الالتزام بعرض التقارير المالية والإدارية المدققة في اجتماعات الهيئة العامة.

٣-٤ الالتزام بتوفير أنظمة شكاوى لاستلام ومعالجة شكاوى العاملين والعملاء.

٤ - إجراءات منع تضارب المصالح

٤-١ الالتزام بتخصيص قسم أو فصل في التقرير السنوي لنفقات أعضاء مجلس الإدارة، والمخصصات المالية التي استلموها، وعدد الاجتماعات التي حضروها، وعدد الأسهم التي يملكها كل عضو وزوجه وأولاده القصر.

٤-٢ الالتزام بمراعاة تطبيق أحكام قانون الشركات بشأن عدد الشركات التي يحق لعضو مجلس الإدارة أن يكون عضواً في مجلس إدارتها.

٤-٣ الالتزام بالإعلان عن أسماء المساهمين الذين يمتلكون ١٠% أو أكثر من أسهم الشركة.

٤-٤ الالتزام بالإفصاح عن أي علاقة تعاقدية للشركة مع شركات تعود ملكيتها لأحد أعضاء مجلس الإدارة.

٤-٥ الالتزام بعرض "الرسالة الإدارية" الذي يصدرها المدقق الخارجي والذي يعكس فيها رأيه بنظام الرقابة الداخلي على الهيئة العامة عند انعقادها.

٥ - سياسة "المسؤولية الاجتماعية"

٥-١ الالتزام بتبني مجلس الإدارة لسياسة محددة في تقديم المساعدات والهبات الاجتماعية.

٥-٢ الالتزام بالإعلان عن المساعدات الاجتماعية وطرق تقديمها.

شروط وتعليمات الاشتراك

يحق لكافة الشركات المساهمة العامة العاملة في فلسطين الترشح لشهادة النزاهة، على أن تتم عملية تقديم الطلبات بحسب التعليمات التالية:

١. يجب طلب الاشتراك كاملاً ويوقع عليه من الشخص المخول من قبل الشركة.

٢. يتم توفير كافة الوثائق المطلوبة المعززة لطلب الاشتراك.

٣. نبذة عن الشركة تشتمل على معلومات عامة عن الشركة، ومنتجاتها/خدماتها، وبرامجها، وأهدافها وفلسفتها، بالإضافة إلى الأنظمة والتعليمات التي تحكم عملها.

٤. صفحة الغلاف يجب أن تحتوي الاسم الرسمي للشركة المتقدمة وشعارها باللغة العربية أو الإنجليزية، وعنوان الشركة الكامل وتاريخ تقديم طلب الاشتراك، بالإضافة إلى جملة توضح أن هذا الطلب مقدم للاشتراك في شهادة النزاهة للشركات المساهمة العامة لعام معين.

٥. يحق لفريق التقييم التوجه للمؤسسات الرسمية (هيئة سوق رأس المال، السوق المالي، مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني، سلطة النقد والمؤسسة نفسها) للتأكد من صحة المعلومات الواردة في طلب الاشتراك الخاص بالشركة.

ويطلب من جميع الشركات المتقدمة بطلبات الترشح لشهادة النزاهة تقديم الوثائق والبيانات المتعلقة بمؤشرات القياس والتقييم المستهدفة، وهي تشمل ما يلي:

١. صورة عن أحدث شهادة تسجيل الشركة.
٢. صورة عن النظام الداخلي وعقد التأسيس حسب ما تم إقراره من مراقب الشركات، إضافة الى صورة عن الهيكل التنظيمي للشركة
٣. إذا كان المتقدم جزءاً من شركة أكبر يجب إرفاق الهيكل التنظيمي الذي يوضح علاقة الوحدة الفرعية بالشركة الأم.
٤. صورة عن آخر تقرير لدائرة التدقيق الداخلي.
٥. إثبات من مدقق الحسابات الخارجي بوجود نظام مالي وإداري مقرين من مجلس الإدارة ومطبقين، ومدى توافقهما القوانين المرعية، ومدى اشتغالهما على سياسات التعيين والترقيات واستدراج عروض المناقصات.
٦. صورة عن النظام الإداري والمالي للشركة.
٧. صورة للإعلانات في الصحف اليومية المتعلقة بنشر الميزانية عن كل سنة من السنتين الأخيرتين والتقارير الربع السنوية للسنتين الأخيرتين.
٨. محاضر اجتماع وقرارات الجمعية العمومية للسنتين الأخيرتين، معتمدة حسب الأصول (من مجلس الإدارة ومراقب الشركات).
٩. رسالة إدارية من مدقق الحسابات الخارجي إلى الشركة (ميزة إضافية).
١٠. آخر تقرير لمدقق الحسابات الخارجي.
١١. دليل إجراءات التدقيق الداخلي.
١٢. نسخة عن مدونة السلوك المتبعة (إن وجدت).

ويجب التأكيد على أن فريق التقييم وطاقتهم أمان يعامل جميع المعلومات والوثائق التي تقدمها الشركات مع طلبات الترشح بسرية تامة، ولا يُطلع عليها إلا فريق التقييم وهيئة المحكمين لشهادة النزاهة.

بعد تقديم الطلبات يتم فرز الطلبات المقدمة من الشركات لتحديد أهلية الشركات الراغبة في الترشح وفقاً للشروط المعلن عنها، ثم تقوم مؤسسة أمان بإبلاغ المتقدمين بنتائج التصنيف (الطلب مستوفي الشروط/ غير مستوفي الشروط)، ويتم إعطاء الشركات مهلة أسبوع لتسليم أية وثائق ناقصة.

وبعد اكتمال الطلبات يقوم الفريق الفني بدراسة الطلبات المقدمة وتقييمها بشكل جماعي بناء على نظام علامات خاص، ويتم على ضوء ذلك ترشيح الشركة أو الشركات المؤهلة للفوز بالشهادة. ثم يقوم الفريق الفني بإعداد تقريره التقييمي لتقديمه لهيئة المحكمين. تقوم هيئة المحكمين بدراسة التقرير المقدم من الفريق الفني في اجتماعه المنعقد لهذا الغرض، وبناءً عليه يقوم باختيار الشركة الفائزة.

من قضايا الحوكمة في فلسطين

لقد عبّر المشاركون في الورشة عن القلق الشديد من النتائج التي ترتبت على الشلل الذي أصاب المجلس التشريعي خلال الأعوام الست الماضية (٢٠٠٦ - ٢٠١٢)، إذ أن ذلك كان أحد الأسباب الرئيسية لحصول تراجع كبير في مستوى أداء العديد من المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بالشأن الاقتصادي. وقد أتاح غياب المجلس التشريعي للسلطة التنفيذية وضع الخطط والسياسات المتعلقة بالشأن الاقتصادي والمالي بشكل منفرد، وبدون رقابة فعلية من أية جهة مؤثرة.

ولعل من أهم النتائج التي نجمت عن الشلل الذي طرأ على الدور التشريعي للمجلس هو قيام الحكومة، وبالتنسيق مع ديوان الرئاسة، بإصدار قوانين ذات علاقة بالشؤون الاقتصادية والمالية من خلال قرارات رئاسية، وذلك عملاً بأحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي. وقد أبدى المشاركون في الورشة قلقاً شديداً إزاء هذا الإجراء، وذلك تخوفاً من النتائج التي ستنتج عندما يقوم المجلس التشريعي مستقبلاً بإعادة النظر في هذه القوانين، والتي قد يكون مصيرها التعديل أو الإلغاء. وبالطبع فإن ذلك قد يؤدي إلى عواقب وخيمة بسبب الالتزامات العملية التي قد تنجم عن تطبيق قوانين كهذه.

لقد كان هنالك إجماع بين المتحدثين على ضرورة قيام المجلس التشريعي بممارسة مهامه الرقابية بشكل طبيعي، وذلك من خلال المصالحة الوطنية وعودة المجلس لممارسة دوره التشريعي والرقابي بحسب القانون الأساسي. ولكن كان هنالك اتفاق أيضاً بأن يبذل المجلس، ومن خلال مجموعة العمل الاقتصادية، كل جهد ممكن لممارسة دوره الرقابي على المؤسسات ذات العلاقة بالشأن الاقتصادي والمالي، وأن يشارك أيضاً في النقاشات حول القضايا والسياسات الاقتصادية بفاعلية، حتى إذا لم تتم المصالحة في وقت قريب. وأكد المشاركون في الورشة بأنه لا يوجد أي مبرر للسماح باستمرار التسبب الذي تشهده الكثير من المؤسسات العامة والأهلية، خاصة تلك المعنية بالشؤون المالية والاقتصادية.

(يقوم معهد الحوكمة بتنظيم ورش بحثية تستهدف إجراء حوارات موضوعية حول بعض الجوانب القانونية والتنظيمية في المؤسسات ذات العلاقة بالقطاع الخاص الفلسطيني. ويشارك في هذه الورش عدد من قيادات القطاع الخاص والمسؤولين في المؤسسات ذات العلاقة، وبعض الخبراء في الجامعات المحلية، بالإضافة لكثير من العاملين في المنشآت التجارية. ويُعد المعهد تقارير مفصلة عن غالبية هذه الورش، يتضمن كل منها المداخلات التي قدمت وملخصاً للاستنتاجات والتوصيات التي صدرت عنها. ويمكن الحصول على هذه التقارير بالكتابة لإدارة المعهد، أو من خلال الموقع الإلكتروني الخاص بالمعهد. وفيما يلي نبذة عن التقارير التي صدرت عن بعض هذه النشاطات).

الدور الرقابي للمجلس التشريعي بخصوص المؤسسات والقضايا الاقتصادية

تنص المادة (٥٦) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على أن المهام الأساسية للمجلس التشريعي هي "إقرار التشريعات المتعلقة بمختلف المجالات، وممارسة الدور الرقابي على جميع المؤسسات العامة التابعة بشكل مباشر أو غير مباشر للسلطة الوطنية الفلسطينية. وبالرغم من الصعوبات التي رافقت تحول منظمة التحرير من حركة مقاومة إلى سلطة مدنية يحكمها القانون وتديرها المؤسسات، إلا أن المجلس التشريعي الأول قد حقق إنجازات ملموسة في كلا الاتجاهين، إعداد التشريعات وممارسة الدور الرقابي.

لقد كان هنالك آمالاً عريضة بأن يحقق المجلس التشريعي الثاني نجاحاً أكبر في تحقيق تطلعات الشعب الفلسطيني نحو بناء دولة ديمقراطية تحكمها تشريعات حديثة، ويمارس فيها المجلس دوره المنشود في المجالات الرقابية. إلا أن الانقسام السياسي الذي حدث في أعقاب الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦ أدى إلى شلل كامل في عمل المجلس بالمجالات التشريعية، وإلى انحسار حاد في دوره الرقابي، خاصة في الضفة الغربية.

الإطار التنظيمي لمهنة تدقيق الحسابات في فلسطين: الوضع الراهن ومتطلبات التطوير

يعتبر التدقيق الذي يتم بحسب المعايير المعتمدة أحد أهم مرتكزات الحوكمة في الشركات والمنشآت الاقتصادية بشكل عام. ومع ذلك فإن سجل الإطار التنظيمي لمهنة تدقيق الحسابات خلال السنوات الماضية يتضمن كثيراً من القصورات في الأداء، مما أدى لانعكاسات سلبية ملموسة على مستوى المهنة في فلسطين.

لم تتخذ السلطة الوطنية بعد تأسيسها أية إجراءات تنظيمية أو تشريعية خاصة بمهنة التدقيق إلا في سنة ٢٠٠٤ عند إصدار القانون رقم (٩) بشأن مزاولة مهنة تدقيق الحسابات، والذي نص على تأسيس مجلس مهنة تدقيق الحسابات وجمعية مدققي الحسابات القانونيين، وحدد المهام الموكلة بهما. ومن الواضح بأن تحسناً ملحوظاً قد طرأ بعد ذلك على الإطار التنظيمي لمهنة تدقيق الحسابات، ولكن مع ذلك لا يزال هنالك معوقات ومشكلات عديدة تتطلب اتخاذ إجراءات تصحيحية بالسرعة الممكنة، خاصة بعد سنوات عديدة من الإهمال.

تعاني مهنة تدقيق الحسابات من بعض المشكلات الجوهرية، لعل من أهمها هو الاختلاط الحاصل بين مهام المدقق والمحاسب بالنسبة لموضوع تسوية الالتزامات الضريبية المفروضة على المنشآت التجارية. وبالتالي فإن هنالك ضرورة ملحة لسلسلة من الإجراءات التصحيحية لفصل مهنة التدقيق عن المهام المحاسبية للشركة، بحيث تناط مسؤولية تسوية المشكلات الضريبية بالمحاسبين وليس بالمدققين. كذلك هنالك ضعف ملموس بالنسبة لدور المدقق الداخلي. لذا يجب توجيه المزيد من الاهتمام بالتدقيق الداخلي، وضمان استقلالية المدقق الداخلي ومصداقية التقارير التي يعدها.

وهناك إشكالية كبيرة بالنسبة لعدم وضوح معايير المحاسبة والتدقيق التي يفترض أن تلتزم بها المنشآت التجارية الفلسطينية. لذا فإنه قد يكون من المناسب بذل جهد منسق لوضع معايير كهذه وإقرارها بشكل رسمي، ومن ثم مراقبة مدى الالتزام بها من قبل الجميع.

وتعاني مهنة التدقيق أيضاً من ضعف في مستوى التدريب وبرامج بناء القدرات للعاملين فيها. لذا فإن هنالك ضرورة ملحة لتطوير المزيد من برامج التدريب من قبل الجمعية. ويفترض أن تتمكن الجمعية، وبالتعاون مع مجلس المهنة، من الحصول على التمويل اللازم لهذا الغرض من إحدى الجهات الدولية المعنية.

إن سجل المنشآت التجارية بالنسبة لمدى التزامها ببعض مبادئ الحوكمة، بما فيها تلك المتعلقة بالتدقيق، يشير إلى ضعف ملحوظ. ويبدو أن السبب الرئيسي لذلك هو الطابع الاختياري للأحكام الواردة في مدونة الحوكمة. لذا فإن هنالك ضرورة ملحة لإجراء تعديلات قانونية يتم بموجبها إعطاء طابع إلزامي للأحكام "الأساسية" التي تتضمنها المدونة، خاصة تلك المتعلقة بالتدقيق. كما يقترح أن يصدر مجلس المهنة، وبالتنسيق مع جمعية المدققين، تعليمات تلزم مدققي الشركات المساهمة العامة بالافصاح عن مدى الالتزام بمؤشرات الحوكمة الرئيسية، وذلك بحسب ما هي محددة في القانون ومدونة حوكمة الشركات الفلسطينية.

التسجيل المجدد لأراضي المالية: المعوقات، المحاذير، البدائل المقترحة

تم تنظيم هذه الورشة على خلفية القلق الكبير الذي تبديه جميع الأوساط الفلسطينية من المخاطر الناجمة عن ضعف الإطار القانوني لملكية الأرض في فلسطين، وبشكل خاص في الضفة الغربية، حيث أن حوالي ٣٠% فقط من مساحة الأرض مملوكة من خلال سندات تسجيل رسمية. أما الجزء الأكبر من الأرض (حوالي ٧٠%) فهي في الغالب مملوكة من خلال سجلات ضريبة الأملاك في وزارة المالية. وكما هو معروف لدى الأوساط القانونية، فإن هذه الآلية من إثبات الملكية يكتنفها كثير من المشكلات التي قد تمس بشكل خطير بمصالح الأطراف ذات العلاقة. ولعل من أهم المشكلات الناجمة عن الخلل في الإطار القانوني لملكية الأرض هو تسهيل استيلاء السلطات الإسرائيلية عليها لأغراض الاستيطان. كما أن لعدم تسجيل الأرض بشكل قانوني انعكاسات سلبية كبيرة ناجمة عن ضعف إمكانية استخدامها لأغراض اقتصادية، مثل تأمين القروض التي يطلبها المقترضون من البنوك.

يتم تسجيل الأراضي في إطار التشريعات القائمة من خلال طريقتين، هما مشاريع التسوية وفقاً لقانون تسجيل الأراضي، والقيام بعمليات التسجيل بشكل فردي ومباشر من قبل أصحاب الأرض، وهو ما يعرف بالتسجيل المجدد. وبالطبع فإن مشاريع التسوية هي الوسيلة الأكثر فعالية لتحقيق الهدف، ولكن لوحظ من التجربة العملية بأن التكلفة اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع هي أكبر بكثير من الإمكانيات المالية المتاحة لسلطة الأراضي.

لقد استهدفت الورشة بشكل خاص دراسة الوضع الراهن لعمليات التسجيل المجدد، خاصة على خلفية الوقت الطويل الذي تتطلبه هذه العملية، وارتفاع تكلفتها بشكل كبير. وقد تبين من خلال المداخلات التي قدمت في الورشة بأن هنالك أسباباً موضوعية للتأخير في إنجاز المعاملات وارتفاع تكلفتها. ولكن كان هنالك اختلافاً كبيراً بين المتحدثين بالنسبة لحجم المسؤولية التي يتحملها كل من الأطراف الرئيسية ذات العلاقة، وهم المواطنون أنفسهم، والجهاز التنفيذي في سلطة الأراضي، وقضاة التسوية المكلفين بالمشاركة في هذه العملية من قبل الجهاز القضائي.

لقد اتضح خلال الورشة بأن عملية التسجيل المجدد تتضمن عدداً كبيراً جداً من التفاصيل، والتي يفترض مراجعتها والتأكد من ضرورتها، ثم تقييم البدائل الممكنة لتنفيذها بكفاءة أعلى وبتكلفة أقل. لذا فقد خرجت الورشة بتوصية تطالب بأن تجرى دراسة شاملة لهذا الغرض من قبل أحد المكاتب الاستشارية المحلية المؤهلة، علماً بأنه من المحتمل تغطية تكلفة هذه الدراسة من المؤسسات الدولية المانحة. ويفترض أن يتم طرح الاستنتاجات والتوصيات التي تخرج بها الدراسة أمام الحكومة الفلسطينية لاتخاذ القرارات الإصلاحية المناسبة على ضوءها.

كما خرجت الورشة أيضاً بتوصية قوية تدعو لأن تبذل سلطة الأراضي، وبدعم من الجهات الرسمية والأهلية ذات العلاقة، جهوداً مكثفة لتجنيد المزيد من الموارد المالية والفنية لتنفيذ مشاريع التسوية على نطاق واسع، حيث أن ذلك قد يؤدي إلى نتائج أسرع بكثير مما يمكن أن يتم تحقيقه من خلال التسجيل المجدد. كما أوصت الورشة ببذل جهود أكبر بهدف تنقيف المواطنين وزيادة اهتمامهم بتصحيح الوضع القانوني للأراضي والعقارات التي يمتلكونها.

الإطار التنظيمي للمجالس الزراعية المتخصصة: الوضع الراهن والبدائل المتاحة

طرحت فكرة إقامة المجالس الزراعية المتخصصة منذ السنوات الأولى بعد إقامة السلطة الوطنية، حيث تم في سنة ١٩٩٦ إقامة مجلس الزيت والزيتون من خلال مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية. وقد تم في وقت لاحق تأسيس المزيد من المجالس القطاعية بحيث وصل عددها إلى عشرة مجالس في سنة ٢٠١٢. وقد تم تأسيس هذه المجالس بموجب تعديل أدخل على قانون الزراعة في العام ٢٠٠٥ يسمح لوزير الزراعة بإنشاء وتنظيم المجالس الزراعية المتخصصة. وهذا يعني من الناحية الفعلية أن المرجعية القانونية والإدارية (والمالية) للمجالس هي وزير الزراعة.

لقد مضى أكثر من عشر سنوات على انطلاق فكرة المجالس الزراعية في فلسطين، إلا أنها لم تمارس حتى الآن عملها بالشكل الصحيح ولم تحقق الحد الأدنى من الأهداف المرجوة منها. وقد تم في الورشة نقاش مسهب للأسباب التي أدت للجمود في نشاطات المجالس، ويبدو أن أحد الأسباب الرئيسية لذلك هو عدم وضوح العلاقة بين المجالس ووزارة الزراعة، حيث أن بعض القيادات في المجالس كانت تتوقع حصولها على دعم مالي من الحكومة للقيام بمهامها، وهو ما لا تستطيع الحكومة عمله لأسباب مختلفة.

وبالرغم من الاحباط الذي يشعر به الكثيرون بالنسبة لسجل أداء المجالس الزراعية، إلا أن هنالك إجماع على أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه المجالس، خاصة من حيث الدفاع عن مصالح أعضائها لدى جميع الجهات ذات العلاقة، وتوفير الخدمات اللازمة لتحسين القدرات التنافسية للمزارعين والمنشآت العاملة في الفروع الزراعية الرئيسية.

ولتحقيق الأهداف السالفة الذكر فقد طرح في الورشة فكرة تسجيل المجالس كمؤسسات مستقلة إدارياً ومالياً وذلك بحسب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠. وبموجب هذا القانون تستطيع المجالس أن تحدد أهدافها ونشاطاتها وآليات إدارتها في أنظمتها الداخلية. كما تكون وزارة الزراعة بموجب القانون المذكور هي وزارة "الاختصاص"، حيث تمارس دوراً إشرافياً وتشارك في نشاطات المجالس بأشكال مختلفة وبحسب متطلبات كل نشاط على حده. ومن المتوقع في هذه الحالة أن تتمكن المجالس من تأمين احتياجاتها التمويلية من المؤسسات الدولية المانحة على أساس المشاريع التي تقدمها لهذا الغرض.

Governance in Palestine

(Quarterly bulletin specialized in corporate Governance issues)

In this issue:

- | | |
|--|----------------------------|
| Editorial | <i>Dr. Mohd. Nasr</i> |
| Interview | <i>Mr. Maher Masri</i> |
| Status of governance in listed firms | <i>Dr. Hisham Awartani</i> |
| Combining the posts of chairman of Board and CEO – What do the experts say? | |
| <i>Mr. Nizam Ayyoub</i> | <i>Dr. Raouf Sinnawi</i> |
| <i>Ms. Niveen Abu Eid</i> | |
| Companies Law – Modernization requirements | <i>Mr. Mohd. Khalifah</i> |
| From a governance perspective | |
| AMAN's integrity certificate for listed firms: | <i>Mr. Issam Hussein</i> |
| Eligibility requirements | |
| Synopsis of PGI published reports: | |
| • Oversight Committees in the Legislative Council: Prospects of Revival | |
| • Role of Audit in Fostering Corporate Governance | |
| • Legal Registration of Land: An Assessment of Governance Structure | |
| • Sectoral Agricultural Councils: Assessment of Alternative Institutional Frameworks | |

Contributors:

Ms. Niveen Abu Eid	(Former) Legal Adviser Capital Market Authority
Dr. Hisham Awartani	PGI Director (Former) Prof. of Economics – An Najah University
Mr. Nizam Ayyoub	Director General, Companies Oversight Department Ministry of Economics
Mr. Issam Hussein	Program and Projects Director, AMAN
Mr. Mohammad Khalifah	Senior Researcher, PGI (Former) Senior Researcher (MAS)
Mr. Maher Masri	Chairman, Capital Market Authority (CMA) (Former) Minister of Economy
Dr. Mohammad Nasr	Chairman, PGI Board Dean, School of Economics and Business – Birzeit University
Dr. Raouf Sinnawi	Prof. of Law – Jerusalem