

الدور الرقابي للمجلس التشريعي  
بخصوص المؤسسات والقضايا الاقتصادية

محمد نصر      بسام الصالحي  
أيمن صبيح      سمير أبوزنيد  
هشام عورتاني      أحمد أبوهولي

سلسلة قضايا الحوكمة - نشرة رقم (٦)  
كانون أول ٢٠١٢

# معهد الحوكمة الفلسطيني

## Palestine Governance Institute (PGI)

تأسس معهد الحوكمة الفلسطيني في نيسان ٢٠١١ كمنظمة غير حكومية مستقلة، مسجلة لدى وزارة الداخلية الفلسطينية. وانسجاماً 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، وانسجاماً 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 أيديولوجية 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 الحريايي

د. محمد نصر (رئيس المجلس)

السيد نظام أيوب

### مدير المعهد

د. هشام عورتاني

عقدت الورشة الخاصة بهذا النشاط بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٤ في قاعة الاجتماعات في المجلس التشريعي - رام الله

### قائمة المتحدثين (حسب الحروف الأبجدية)

د. أحمد أبوهولي	رئيس مجموعة العمل الاقتصادية
م. أيمن صبيح	ممثلاً عن المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص
السيد بسام الصالحي	عضو مجموعة العمل الاقتصادية
د. سمير أبوزنيد	رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية
د. محمد نصر	رئيس مجلس إدارة المعهد (عميد كلية الاقتصاد والتجارة في جامعة بيرزيت)
د. هشام عورتاني	مدير معهد الحوكمة

### 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](mailto:info@pgi.ps)  
صفحة الكترونية: [www.pgi.ps](http://www.pgi.ps)

### الجهات الداعمة لهذا النشاط

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

## المحتويات

---

١	ملخص تنفيذي (بالعربية) .....
	<b>المداخلات:</b>
٣	د. محمد نصر .....
٥	السيد بسام الصالحي .....
٧	م. أيمن صبيح .....
٩	د. سمير أبوزنيد .....
١٢	د. هشام عورتاني .....
١٦	د. أحمد أبوهولي .....
٢٠	ملخص للنقاش .....
٢٣	الملحق رقم (١): القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ .....
٢٨	ملخص تنفيذي (بالإنجليزية) .....

## ملخص تنفيذي

عقدت هذه الورشة بمبادرة مشتركة بين معهد الحوكمة والأمانة العامة للمجلس التشريعي، وذلك بهدف إجراء نقاش حول الدور الرقابي للمجلس بالنسبة للقضايا والمؤسسات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والمالية، ومن ثم التوصل إلى الصيغة المناسبة لتفعيل دور المجلس في هذا المجال. وقد كان الدافع الأساسي لهذا النشاط هو وجود الكثير من المؤشرات التي تدل على ضعف فاعلية آليات الرقابة التي تقوم بها المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني على حد سواء. وبالطبع فإن قيام المجلس التشريعي بالمهام الرقابية على جميع المؤسسات العامة، سواءً من خلال اللجان المتخصصة أو بصورة فردية، هو من المهام الرئيسية التي نص عليها القانون الأساسي في المادة (٥٦).

لقد مارس المجلس التشريعي الأول دوره الرقابي بفاعلية جيدة نسبياً، وذلك بالرغم من صعوبات المرحلة الإنتقالية التي رافقت التحول من حركة تحرير إلى مجتمع مدني يحكمه القانون وليس الاعتبارات الفصائلية. ولقد كان هنالك آمالاً عريضة بأن يحقق المجلس التشريعي الثاني نجاحاً أكبر في تحقيق تطلعات الشعب الفلسطيني إلى بناء دولته الديمقراطية التي تحكمها تشريعات حديثة، ويمارس فيها المجلس دوره المنشود في المجالات الرقابية، مستفيداً من النجاحات والاختراقات التي مر بها المجلس السابق. إلا أن الظروف التي أعقبت الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦، وقيام السلطات الاسرائيلية باعتقال الكثيرين من أعضاء المجلس، وما أعقب الانتخابات من انقسام سياسي عميق على الساحة الفلسطينية، قد أدى كل ذلك إلى شلل كامل في عمل المجلس بالمجالات التشريعية، وإلى انحسار حاد في دوره الرقابي، خاصة بالنسبة للأعضاء المقيمين في الضفة الغربية.

لقد كان هنالك شعور بالقلق الشديد لدى جميع المشاركين بالورشة 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. كما أن غياب المجلس التشريعي قد أتاح للسلطة التنفيذية وضع الخطط والسياسات المتعلقة بالشأن الاقتصادي والمالي بشكل منفرد، وبدون رقابة فعلية من أية جهة مؤثرة. كما أن غياب المجلس عن أداء دوره التشريعي والرقابي قد دفع الحكومة، وبالتنسيق مع ديوان الرئاسة، لإصدار 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 سيؤدي إلى عواقب وخيمة بسبب الالتزامات العملية التي قد تتجم 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 الحضور بأنه لا يوجد أي مبرر للسماح باستمرار التسبب الذي تشهده الكثير من المؤسسات العامة والأهلية، خاصة تلك المعنية بالشؤون المالية والاقتصادية .

ولتحقيق هذا الهدف فقد رحب المشاركون بالورشة بالمبادرة التي تقدم بها معهد الحوكمة، والتي تدعو لشراكة عملية في تنظيم النقاشات المتعلقة بالقضايا والمؤسسات الاقتصادية والمالية. وسيقوم المعهد بإعداد تقارير مرجعية عن المواضيع المستهدفة بالنقاش، ثم يتم طرح هذه التقارير في ورش تعقد لهذا الغرض ويشارك بها عدد من أعضاء المجلس والمسؤولين في المؤسسات ذات العلاقة. وقد تعهدت إدارة المعهد كذلك بإعداد تقارير عن هذه النشاطات تتضمن المداخلات التي تقدم في الورشة وملخصاً للاستنتاجات والتوصيات التي يتوصل لها المشاركون.

وكخطوة أولى في برنامج التعاون بين المجلس التشريعي ومعهد الحوكمة فقد اقترح بعض أعضاء المجلس بأن يبادر المعهد، وبالشراكة مع مجموعة العمل الاقتصادية، بإعداد لقاءات تتعلق بالقوانين ذات العلاقة بالشؤون المالية والاقتصادية، خاصة تلك التي صدرت بقرارات رئاسية خلال الأعوام الست الماضية. كما أوصى بعض المشاركين بأن تقوم مجموعة العمل الاقتصادية بإجراء نقاشات موضوعية لأداء بعض المؤسسات الرقابية ذات العلاقة بالشأن الاقتصادي والمالي، وذلك بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة، بما فيها معهد الحوكمة.

## الكلمة الترحيبية

د. محمد نصر

تأتي هذه الورشة ضمن اهتمامات معهد الحوكمة لترسيخ مفهوم الحوكمة، وتعزيز ثقافة النزاهة والشفافية في الاقتصاد الفلسطيني ومؤسساته الخاصة والعامة، ومكافحة الفساد بكافة صورته وأشكاله، وذلك في الوقت الذي يعيش فيه الشعب الفلسطيني لحظات حاسمة من تاريخه، وهو يحصل على اعتراف بفلسطين كدولة مراقب في الأمم المتحدة، تتوجه لها الأنظار كدولة ذات مؤسسات قوية وجاهزية عالية، ومؤسسات تلتزم بمبادئ الشفافية ونظم المساءلة والرقابة والتدقيق.

ويأتي انعقاد هذه الورشة بالتعاون مع الأمانة العامة للمجلس التشريعي حول دور المجلس في الرقابة على المؤسسات والقضايا الاقتصادية. فبالرغم من أهمية الدور التمثيلي والتشريعي للمجلس التشريعي الفلسطيني، إلا أن الدور الرقابي له يحتل مكانة خاصة في العمل البرلماني، نظراً لما يمثله ذلك من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات. وقد أصبحت الوظيفة الرقابية فعلياً هي الشاغل الأهم لمعظم برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات. وتعتبر الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تستخدمها المجالس التشريعية للرقابة على السلطة التنفيذية ومؤسساتها، وضمان التزامها بالقانون والقواعد الدستورية، وعدم تورطها في أنشطة غير قانونية أو تضارب في المصالح أو استغلال للمنصب والنفوذ، ولضمان النزاهة والشفافية في إدارة وصيانة المال العام. وهناك من الأدوات الرقابية ما تستطيع به البرلمانات من تحقيق ذلك، إذا توفرت الشروط المناسبة، وهو ما يؤمل أن تتطرق له ورشة العمل هذه.

إن دور المجلس التشريعي كمؤسسة قادرة على تعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة ومواجهة الفساد بكل صورته هو شرط أساسي وضروري لقيام مؤسسة نزيهة وقوية وفاعلة. ولكن، هناك من يرى أن المجلس التشريعي الفلسطيني الذي عوّل عليه الناخبون وشاركت فيه معظم الكتل والأحزاب لم يرق إلى مستوى تطلعات الشعب الفلسطيني وآماله. وهناك العديد من العوامل التي أدت إلى تآكل مصداقية المجلس التشريعي، وإلى تعطيل عمله وانحسار دوره الرقابي (وكذلك التشريعي أيضاً) بشكل كبير. ويعود ذلك إلى العوامل الرئيسية التالية:

- الظروف السياسية القائمة وما واكبها من ممارسات إسرائيلية غاشمة، خصوصاً اعتقال سلطات الاحتلال لعدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي.
- عرقلة حركة الأفراد بين مدن الضفة الغربية، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة.
- الحصار والاجتياح والعدوان على قطاع غزة.
- استمرار الوضع الكارثي المتمثل في حالة الانقسام السياسي التي تشهدها الساحة الفلسطينية، ودوام الصراع والاستقطاب بين القوتين الرئيسيتين في المجلس، والمناكفات السياسية التي طغت

على جميع مناحي الحياة البرلمانية، وعدم إجراء انتخابات تشريعية جديدة، وغياب معارضة حقيقية.

وهناك العديد من الأسئلة التي يفترض أن تسهم هذه الورشة بالإجابة عليها من أجل تعزيز الدور الرقابي للمجلس التشريعي، خاصة وأن هذه الورشة تجمع نخبة من الخبراء والمهتمين والمسؤولين في القطاعات المختلفة. وأهم هذه الأسئلة:

- ما مدى فعالية الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المؤسسات ذات العلاقة بالجوانب الاقتصادية؟
- هل يزال المجلس التشريعي مهامه الرقابية بشكل جيد وفاعل أم لا؟
- وإذا كانت الإجابة لا، فما هي العوائق أمام تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي؟
- ما هي طبيعة التغييرات المطلوب إجراؤها من أجل تحسين أداء المجلس التشريعي، وكيف يمكن تفعيل الدور الرقابي للمجلس؟
- ما هو دور مجموعات العمل البرلمانية، وبالذات مجموعة العمل الاقتصادي، في الرقابة على المؤسسات المالية الحكومية؟
- هل الأدوات الرقابية التي حددها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي تمكن المجلس من ممارسة رقابة فاعلة؟
- هل لجأ المجلس إلى هذه الأدوات الرقابية بشكل صحيح وفعال؟
- ما هي علاقة المجلس التشريعي بالمؤسسات الرقابية الأخرى وخصوصاً ديوان الرقابة المالية والإدارية، ومؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الحقوقية وغيرها فيما يتعلق بالرقابة على المؤسسات المالية والاقتصادية العامة؟
- إلى أي حد ساهمت سيطرة اللون السياسي الواحد على المجلس التشريعي وغياب معارضة قوية وفعالة في عجز المجلس التشريعي عن ممارسة دوره الرقابي بفاعلية وكفاءة؟
- ما مدى التزام السلطة التنفيذية بقرارات المجلس التشريعي؟
- وأين يقع القطاع الخاص من ذلك كله؟

وفي الختام لا بد من توجيه شكر خاص للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي ومؤسسة فريدريش ناومان على دعمها لهذا النشاط، الذي يؤمل أن يتوصل إلى توصيات تسهم في تعزيز دور المؤسسات الرقابية، وعلى رأسها المجلس التشريعي، في إرساء مبادئ الحوكمة والنزاهة والشفافية في فلسطين.



## الدور الرقابي للمجلس التشريعي بخصوص المؤسسات والقضايا الاقتصادية كلمة السيد بسام الصالحي

تتناقش هذه الورشة موضوعاً هاماً، وهو الدور الرقابي للمجلس التشريعي على القضايا والمؤسسات الاقتصادية، إذ من المؤسف أن الدور الرقابي للمجلس قد تعطل بسبب حالة الانقسام السياسي. ولكن لدينا تجربة جيدة في المجلس التشريعي الأول؛ حيث مارس دوره الرقابي وأبدى اهتماماً بالقضايا الاقتصادية التي كانت حيوية وذات أهمية في حينه. وتزداد أهمية القضايا والمؤسسات الاقتصادية في واقعنا الحالي بحكم الأزمات الاقتصادية المتوالية. فقد شهد العام الماضي كثيراً من الاحتجاجات على خلفية قضايا وسياسات اقتصادية، وهذا يتطلب مزيداً من الاهتمام بالرقابة على القضايا الاقتصادية، خاصة وأن الأوضاع الاقتصادية أصبحت مثار اهتمام على مستوى العالم، لما تواجهه العديد من الدول من أزمات هائلة لها تبعات اقتصادية واجتماعية كبيرة بما فيها الدول العربية.

إن جوهر المشكلة ليس في الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس التشريعي وليس في قدرته على العمل، فالمجلس يستطيع فعل الكثير، ولكن المشكلة الفعلية التي يواجهها المجلس التشريعي هي أنه فقد شيء مهم حدّ من قدرته على العمل، فهو لا يستطيع العمل حتى لو توفرت الإرادة الشخصية لدى بعض أو كل أعضاء المجلس التشريعي، وهي متوفرة حقيقة حيث قامت مجموعات العمل البرلمانية فعليا بمتابعة بعض القضايا. ولكن جوهر المشكلة هي وجود حكومة في الضفة الغربية لم يصادق عليها المجلس التشريعي، وبالتالي فهي لا تخضع لإمكانية سحب الثقة منها، وكذلك هناك حكومة في قطاع غزة بحكم الأمر الواقع. إن هذه الأمور هل ليست ثانوية بل هي فعلياً سببت الشلل في عمل المجلس التشريعي. وهي تشكل أيضاً مشكلة وطنية عامة حيث تسببت في تراجع أداء المؤسسات المختلفة. فقد تم حصر جميع الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية، وانعكس ذلك سلبياً على كافة الجوانب سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، وعلى كافة القطاعات سواء التعليم أو الصحة وغيرها.

إن المشكلة الأهم حالياً هي ليست في الرقابة، فالكل يعلم أين الخلل. ولكن المشكلة هي في تحويل الرقابة إلى فعل مؤثر. ولذلك يجدر بمعهد الحوكمة أن يأخذ ذلك بالاعتبار عند وضع خطته البحثية، وأن يأخذ بعين الاعتبار أيضاً تحويل الرأي العام إلى الضغط باتجاه تنفيذ التوصيات التي يخرج بها المشاركون في نشاطاته.

إن الموضوع الهام الذي يحتاج إلى جهد كبير هو كيفية تعامل المجلس التشريعي مع العدد الكبير من القرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس أو التي أصدرها المجلس التشريعي في قطاع غزة، إذ أن المجلس ملزم بموجب المادة ٤٣ بالنظر في هذه القرارات بقانون، إما أن يقبلها أو يعدلها أو يلغئها كلياً. ولكن المشكلة الرئيسة أنه قد ترتب على عدد من هذه القرارات بقانون بناء مؤسسات ومراكز قانونية ليس من السهل

الإطاحة بها. والافتراح هنا أن يقوم معهد الحوكمة بإعداد دراسة حول كيفية التعامل مع هذه القرارات بقانون، خاصة الاقتصادية منها، من خلال تحليلها ومقارنتها مع القوانين السارية من جهة، ومدى تطبيقها على قطاع غزة من جهة أخرى، وذلك للوصول إلى توصيات بكيفية تعامل المجلس مع هذه القرارات بقانون، وذلك لكي نخرج بأقل الخسائر جراء إصدار هذه القرارات بقانون.

## مداخلة م. أيمن صبيح

تعد ورشة العمل هذه من الورش الهامة، والتي تعقد في وقت مفصلي. فقد كان ولا زال موضوع المجلس التشريعي وتوقفه تقريباً بشكل كامل عن العمل منذ العام ٢٠٠٧، من أهم المواضيع التي تؤرق كافة قطاعات المجتمع الفلسطيني ومنها القطاع الخاص، حيث أثر هذا التعطيل سلباً على البيئة القانونية، وبالتالي على البيئة الاستثمارية في فلسطين، ومس بكافة القطاعات الاقتصادية سواء الصناعية أو التجارية أو الخدماتية.

لقد ظل هذا الموضوع في مقدمة الهموم الفلسطينية التي ازدادت بعد الانقسام السياسي البغيض وتداعياته، حيث كان من ضمن آثاره السيئة الكثيرة أن حمّل مختلف قطاعات المجتمع الفلسطيني أعباءً وأدواراً زادت من أعبائها وأثّرت على أدائها نتيجة سن قرارات بقانون، وفرض تعليمات وممارسات لم تكن على قدر عال من الكفاءة والقدرة على مواجهة تحديات المرحلة. كما أدى ذلك إلى إهمال قوانين وتشريعات، وترك بعض التعليمات بدون تنفيذ، والتي كان من الممكن أن تساهم ولو بالقليل في تدعيم الاقتصاد الفلسطيني الواهن.

وبالرغم من كل ذلك فإننا لا نستطيع أن نحمل مسؤولية كل ما نعانیه من مشكلات على الانقسام السياسي، أو أن نحمل تبعات كل ذلك على ممارسات الاحتلال الإسرائيلي. فبالرغم من استمرار الاحتلال وممارساته إلا أنه كان ولا يزال بإمكان المجلس التشريعي أن يمارس بعض أدوات الرقابة على الأداء الحكومي، خاصة فيما يتعلق بالقضايا الاقتصادية. وبالتالي يستطيع المجلس أن يؤثر إيجابياً على تحسين البيئة القانونية والتخفيف عن كاهل القطاع الخاص، من خلال تفعيل الرقابة على الأسواق وتنظيم الاستيراد وتشجيع الاستثمار الصناعي والإنتاجي وغيره.

لقد عملت الحكومة خلال الفترة الماضية، وبالتشاور مع القطاع الخاص في كثير من الأحيان، وبمعزل عن القطاع الخاص في أحيان أخرى، على سن القوانين التي يمكن أن تساعد في تحسين الأداء الاقتصادي من خلال إصدار قوانين بمرسوم رئاسي، بسبب غياب المجلس التشريعي. وقد ساهم التعاون ما بين القطاعين العام والخاص في إدخال بعض التعديلات الإيجابية التي اقترحتها القطاع الخاص على بعض القرارات بقانون.

ولكن مع ذلك هنالك العديد من التساؤلات حول مصير هذه القرارات بقانون في حالة عودة المجلس التشريعي إلى ممارسة دوره، وحول توجه المشرعين في تعاملهم معها، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه إذا تم كل ذلك بدون تنسيق مع القطاع الخاص، فإنه سيؤدي إلى استمرار عدم الاستقرار في البيئة القانونية، مما يؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني ككل، كما هو الحال في الوقت الراهن.

إن شلل المجلس التشريعي في القيام بدوره الرقابي له العديد من الآثار السلبية على أداء القطاع الخاص الفلسطيني، والتي يمكن إجمالها بما يلي:

- يعاني القطاع الإنتاجي الفلسطيني من إغراق السوق الفلسطيني بالمنتجات الإسرائيلية والمستوردة، نتيجة نقص أو قصور في الرقابة النوعية المنظمة على الأسواق المحلية، يقابلها أيضاً عدم قدرة المصانع الفلسطينية في كثير من الحالات على منافسة المنتجات الوافدة، وبالتالي فقد أثر ذلك على القدرة الإنتاجية وعلى التوظيف وعلى الاستثمار في القطاع الصناعي.
- عدم قدرة المواطن أو المنتج أو صاحب المصنع على التواصل مع ممثليهم في المجلس التشريعي طيلة فترة الانقسام السياسي، لتقديم الشكاوى بالممارسات السلبية من بعض الأجهزة الرقابية أو التفتيشية أو التنفيذية أو الضريبية مثلاً. لقد ساهم ذلك في خلق عدة ظواهر وممارسات، أصبحت عادية بالرغم من سوء نتائجها وأثرها على القطاع الصناعي والتجاري وغيرها من القطاعات.
- إن التساهل في تطبيق العدالة وملاحقة المخالفين، وعدم إيقاع العقوبات بالمجاوزين للقوانين، كان ولا يزال موضع انتقاد كبير من قبل القطاع الخاص، والذي ينادي باستمرار بعدم العبث بالأسواق، وتطبيق القانون وتنفيذ الأحكام بحق كل من يسبب ضرراً نتيجة الممارسات غير القانونية. فلو كان للمجلس التشريعي دوراً في هذه الفترة لكان له أيضاً التأثير المأمول والمتوقع على السلطة القضائية لتكون أكثر كفاءة وفاعلية في معالجة القضايا ذات الطابع الاقتصادي.

إزاء كل هذه المشكلات فإن القطاع الخاص الفلسطيني يدعو وبكل قوة المجلس التشريعي الفلسطيني إلى الالتئام والعودة إلى الحالة الصحيحة والصحية في سن القوانين وفرض النظم الرقابية على السلطين التنفيذية والقضائية، وذلك لمساعدة الاقتصاد الفلسطيني على النهوض، والتغلب على المشكلات المزمنة التي يعاني منها والتي أهمها ارتفاع نسبي البطالة والفقر والتبعية للاحتلال الإسرائيلي، والتغلب أيضاً على الآثار التي نجمت عن الانقسام السياسي.

إن أمام المجلس التشريعي فرصة عليه أن يستغلها، والتي تتمثل في أجواء المصالحة الإيجابية التي صاحبت العدوان الأخير على قطاع غزة، وحصول فلسطين على عضوية مراقب في الأمم المتحدة من خلال تأييد عالمي غير مسبوق.

## مداخلة د. سمير أبوزنيد

يهدف ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكذلك كشف كافة أوجه الانحراف المالي والإداري، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة.

ووفقاً لأحكام القانون، تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية: رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإدارته، والسلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها، ووزارات وأجهزة السلطة الوطنية، وقوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات، والمؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية، والمؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، والهيئات المحلية ومن في حكمها.

واستناداً إلى ذلك فإن ديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم بدور هام في الرقابة على وزارات ومؤسسات هامة من الناحية الاقتصادية، وأكثر الوزارات التي تدر دخلاً للسلطة الفلسطينية، مثل وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة العمل، ووزارة الاقتصاد الوطني، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وغيرها.

هناك علاقة حتمية ووظيفية تربط ديوان الرقابة المالية والإدارية بالمجلس التشريعي، حيث أن الديوان مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية وأمام المجلس التشريعي. ويقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته. وعليه كذلك أن يزود رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية بيانات أو معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبها أي من هذه الجهات، والقيام بأي عمل آخر يعهد به إليه من أي منهم. وينشر التقرير السنوي للديوان في الجريدة الرسمية.

وينظر الديوان إلى المجلس التشريعي على أنه جهة رقابية هامة وجهة تشريعية، تقوم بدور فاعل في الرقابة على السلطة التنفيذية. كما أن المجلس له دور كبير في تمثيل المواطنين الفلسطينيين والدفاع عن مصالحهم بما ينسجم مع المصلحة العامة.

ولكن يشعر الديوان بحالة من عدم الارتياح وعدم الشعور بفاعلية الدور الذي يقوم به المجلس التشريعي. ومن المؤسف أن المجلس التشريعي نفسه يقر بالعجز بسبب حالة الانقسام السياسي، رغم كل ما يتمتع به من الحصانة والصلاحيات التي منحت له بموجب القانون الأساسي، والدعم الذي يحصل عليه من الشعب.

## الدور الرقابي للمجلس التشريعي

أنيط بالمجلس التشريعي مسؤولية سن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية (الحكومة). ويتوقع ديوان الرقابة المالية والإدارية أن يقوم المجلس بعدة أشكال من الرقابة:

- الرقابة المسبقة (قبل التنفيذ): والتي تعني التأكد من إعداد السياسات والتشريعات.
- الرقابة المترزمة (أثناء التنفيذ): التأكد من ضمان تنفيذ السياسات والبرامج وفق القوانين والأنظمة.
- الرقابة اللاحقة (المتأخرة): التأكد من أن ما تم تنفيذه هو وفقاً للسياسات والقوانين والأنظمة (تم بالإجراءات السليمة).

بالرغم من أن المجلس التشريعي يركز على الجوانب السياسية، وبالتأكيد لا يمكن فصل السياسة عن الاقتصاد. ولكن نتوقع ونعوّل على المجلس التشريعي أن يقوم بدور أكبر في مجال الرقابة على الاقتصاد. حيث بإمكان المجلس التشريعي أن يقوم بدور هام في الرقابة على وزارة الاقتصاد الوطني، ويستطيع المجلس من خلال اللجنة الاقتصادية واللجان الأخرى ممارسة الدور الرقابي بأكثر من أداة:

- عمل جلسات مسائلة لوزير الاقتصاد الوطني أو الوزراء الآخرين للاستيضاح حول القضايا الاقتصادية والمعيشية للمواطن الفلسطيني مثل الأسعار، ونسبة البطالة، والفقر وغيرها.
- الاطلاع على خطة وزارة الاقتصاد الوطني وإجراءاتها أو الوزارات الأخرى التي تقع ضمن الدائرة الاقتصادية لمتابعة القضايا الأساسية للمواطنين، مثل: ضبط أسعار السلع الأساسية، حيث يصل للديوان العديد من الشكاوى بهذا الخصوص، ومدى مطابقة السلع للمواصفات والمقاييس، وإعطاء الأولوية للمنتج المحلي، ومقاطعة منتجات المستوطنات وتشجيع المنتج المحلي مع تقنين الاستيراد لبعض السلع المستوردة.
- من حق المجلس التشريعي أن يطلع وأن يطلب أي تقرير من الديوان أو من الوزارات الأخرى.
- متابعة العلاقة بين وزارة الاقتصاد والوزارات الأخرى، مثل وزارة الزراعة ووزارة العمل.
- المحاسبة والمساءلة للمخالفين.
- إنشاء لجان لتمثيل المواطنين والمزارعين ورجال الأعمال والاستماع لهم.

ينولى المجلس التشريعي بموجب المادة ٤٧ من القانون الأساسي المهام التشريعية والرقابية وفقاً لنظامه الداخلي. ومن هنا يقع على عاتق المجلس التشريعي سلطة المساءلة، وهذا يتطلب ما يلي:

- تفعيل دور اللجان البرلمانية من حيث توجيه أسئلة للوزراء والمسؤولين في الحكومة.

- تعزيز الحكم الرشيد من خلال التأكيد على الالتزام بمفاهيم المشاركة والعدالة والشفافية والمساءلة. وهناك عدة أمثلة على ذلك، منها:
  - إقرار الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.
  - الإشراف على الاتفاق الحكومي.
  - متابعة الحساب الختامي ومناقشته.
  - مساءلة السلطة التنفيذية عن استخدام المال العام.
  - تفعيل دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد ومنع وقوعه. والتعاون مع هيئة مكافحة الفساد في هذا المجال.
  - سن التشريعات الضرورية لدعم الإصلاح والتنمية.
  - مناقشة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية المتعلقة بالقضايا الاقتصادية.
  - الاستفادة من تجارب البرلمانات الأخرى.
  - عمل جلسات استماع ومساءلة للمسؤولين.

ولكن هناك العديد من العقبات التي تحول دون قيام المجلس التشريعي بدوره الرقابي، وأهمها ما يلي:

- الوضع المالي الناجم عن الانقسام، والذي أدى بدوره إلى تعطيل العمل الرقابي البرلماني في الضفة الغربية؛ مما جعل عملية الرقابة والمتابعة تقع على عاتق بعض الأعضاء في المجلس التشريعي (مجموعات العمل البرلمانية)، وليس المجلس التشريعي بصفته السلطة الثالثة في الدولة. ويلاحظ غياب عقد الجلسات للمجلس التشريعي مع غياب عقد اللجان الدائمة لجلساتها وفق القانون والنظام.
- الاحتلال الإسرائيلي ونتائج اتفاقية باريس.
- عدم ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية (الاستجواب، والمحاسبة، وسحب الثقة من الحكومة والوزراء مع الاكتفاء بالأسئلة والاستماع).

رغم كل ما سبق، إلا أننا جميعاً ندرك حجم الصعوبات وتأثيرها السلبي على أداء المجلس التشريعي، وأن ما تم قوله ليس لتبادل الاتهامات وإنما ينبع من الحرص والغيرة على هذه المؤسسة الهامة والغيرة عليها. فكما يقول المثل "يد واحدة لا تصفق"، ولكن باستطاعتها أن تلطم". ويجدر التأكيد على أن المجلس التشريعي يشكل حماية ودعمًا لديوان الرقابة المالية والإدارية، حتى في ظل الوضع الحالي.

## مداخلة د. هشام عورتاني

تعتبر الرقابة الفعالة من أهم مقومات الحكم الصالح في الدولة الفلسطينية، والتي نتطلع أن تكون دولة ديمقراطية يحكمها القانون، ويتم فيها المحافظة على الحقوق والحريات، وكبح جماح الفساد وتحسين أداء المؤسسات. إضافة إلى ذلك فإن هنالك العديد من المبررات الهامة الأخرى للرقابة، من أبرزها:

- التأثير الإيجابي للرقابة في خلق مناخ استثماري أفضل؛ فمن الصعوبة بمكان جذب الاستثمار إلى دولة ليس فيها رقابة ومساءلة، وتعمها الفوضى.
  - تعزيز القدرة التنافسية للشركات الفلسطينية في القطاعات الاقتصادية المختلفة.
  - تشكل الرقابة الفعالة مظهراً هاماً من مظاهر التزام فلسطين باقتصاد السوق.
  - تساعد الرقابة على تطوير القدرة التنافسية للشركات المحلية مقابل السلع الإسرائيلية، وغني عن القول أن الاقتصاد الإسرائيلي هو اقتصاد قوي ومنافس جداً، وبالتالي لا بد من تطوير القدرة التنافسية للشركات الفلسطينية حتى تتمكن من الصمود، سواءً في الأسواق المحلية أو الإسرائيلية.
- هنالك مؤسسات عديدة تقوم بمهام الرقابة فيما يتعلق بالشؤون الاقتصادية والمالية، ربما أن أهمها هو المجلس التشريعي، والذي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني. وبالرغم من ذلك فإن المجلس لا يمارس هذا الدور؛ تحت ذريعة الانقسام السياسي. ومع أنه يمكن تفهم الصعوبات الناجمة عن الانقسام، إلا أنه لا يجوز قبول ذلك كذريعة لانعدام الدور الرقابي للمجلس التشريعي. صحيح بأن انعدام الدور الرقابي للمجلس قد أدى إلى قيام بعض مؤسسات المجتمع المدني بدور رقابي من خلال الورش التي تنظمها والتقارير التي تعدها. ولكن يجب الاعتراف بأن هذه النشاطات لم تؤد إلى نتيجة عملية تذكر، حيث أن التقارير الناجمة عنها لا تؤخذ بجديّة لدى الجهات المستهدفة.

لقد نجم عن تراجع الدور الرقابي للمجلس التشريعي العديد من الانعكاسات السلبية، أهمها:

- توقف المجلس نهائياً عن العمل كجهة تشريعية تعمل على إصدار القوانين ومساءلة الحكومة. ولا شك أن ذلك يعد من أخطر النتائج التي نجمت عن الانقسام السياسي، حيث أنه دفع القيادة الفلسطينية لإصدار بعض القوانين "الطارئة" من خلال مراسيم رئاسية، علماً أن هذا الإجراء يحمل في طياته مخاطر جسيمة، رغم أنه قد يلبي بعض الاحتياجات الآتية في المجالات الاقتصادية (يتضمن الملحق قائمة كاملة بهذه القوانين).
- لقد توقف المجلس التشريعي عن ممارسة مهامه الرقابية على المؤسسات الحكومية ذات العلاقة المباشرة بالشأن الاقتصادي، مثل وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد الوطني، وهيئة سوق رأس المال الفلسطينية، وسلطة النقد الفلسطينية، وهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، وسلطة الأراضي، وصندوق



الاستثمار. ولا شك بأن ذلك كان أحد الأسباب الرئيسة لتراجع مستوى أداء العديد من هذه المؤسسات، بل واحتمال حدوث تجاوزات قانونية من قبل بعض العاملين فيها. وكما هو متوقع، فقد أدى ضعف أداء المؤسسات سالفة الذكر إلى تراجع حاد في مستوى الخدمات التي تقدمها للمنشآت العاملة في القطاع الخاص، مما أدى إلى انعكاسات سلبية جوهرية، خاصة بالنسبة للقدرات التنافسية للشركات الفلسطينية.

- ضعف الرقابة على الموازنة العامة سواء من حيث آليات إقرارها أو تنفيذها، أو ما يتعلق بإعداد التقارير الدورية الربعية والحسابات الختامية وغيرها. ولقد كان ذلك أحد الأسباب التي أدت لحدوث الأزمة المالية الحالية.

- قيام الحكومة الفلسطينية برفع أسعار بعض السلع الأساسية مثل المحروقات والمياه والكهرباء، مما أسهم في تأجيج المظاهرات العامة، وحدث العديد من الاعتداءات على الممتلكات العامة.

إن الهدف الأساسي لهذه الورشة هو العمل على تفعيل دور مجموعة العمل المعنية بالشؤون الاقتصادية والمالية، وذلك من منطلق أن المادة (٥٦) من القانون الأساسي منحت لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.

وهناك العديد من المحاور أو القضايا التي يفترض أن تكون ذات أولوية عالية بالنسبة للمهام الرقابية للمجلس التشريعي لعل من أبرزها:

- مراجعة القرارات بقوانين والآثار المترتبة عليها؛ وذلك للتأكد من صدورها وفقاً للشروط الدستورية من ناحية، وتقييم انعكاساتها على مختلف جوانب الحياة العامة، ورفع توصيات بشأن ذلك للرئيس الفلسطيني لعلاج مكامن الخلل فيها، وذلك لحين عودة الحياة البرلمانية للمجلس التشريعي. ويتطلب ذلك حصر تلك القرارات بقوانين وإعادة دراستها.

- مراجعة اللوائح والأنظمة التنفيذية الخاصة بالشأن الاقتصادي، حيث أن كثيراً من القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي بحاجة إلى وضع آليات تنفيذية لها لوضعها موضع التطبيق العملي وذلك من خلال إصدار لوائح وأنظمة تنفيذية لها. ومن المقرر دستورياً وفقاً للقانون الأساسي أن السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء هي صاحبة الصلاحية في إصدار تلك اللوائح والأنظمة التنفيذية. إلا أن المجلس التشريعي يملك حق الرقابة على السلطة التنفيذية في مجال اللوائح والأنظمة التنفيذية من عدة وجوه، خاصة من حيث التحقق من عدم تعارضها للأحكام الواردة في القانون.

- الرقابة على الموازنة العامة من خلال التأكيد على تقديم الموازنة العامة في موعدها القانوني، وتحليل البنود المختلفة في الموازنة ومراجعة التقارير الربعية التي تعدها وزارة المالية عن كيفية تنفيذ الموازنة العامة، والحساب الختامي الذي يعد في نهاية السنة المالية.
- مراجعة تقارير الجهات الرقابية فيما يتعلق بالشأن الاقتصادي مثل تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتقارير هيئة مكافحة الفساد، وتقارير ديوان الموظفين العام. ومما لا شك فيه أنه في ظل غياب المجلس التشريعي، فإن بإمكان أعضائه بشكل فردي وجماعي القيام بهذه المهمة.
- إجراء نقاشات حول أداء بعض المؤسسات ذات العلاقة بالشؤون الاقتصادية والمالية، مثل: سلطة النقد الفلسطينية، وهيئة سوق رأس المال، والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، وسلطة الأراضي، وغيرها.
- مناقشة خطط التنمية، إذ أن القانون الأساسي منح المجلس التشريعي في المادة (٥٩) صلاحية إقرار الخطة العامة للتنمية. ومن الواضح بأنه في ظل تعطل أعمال المجلس التشريعي فإن السلطة التنفيذية قد قامت بإعداد خطط التنمية وتنفيذها بلا رقابة فعالة.

يقترح المعهد لتنفيذ هذه النشاطات آلية العمل التالية:

- ١ - تشكيل لجنة متابعة مكونة من د. أحمد أبوهولي، ود. أحمد أبوديه، ود. هشام عورتاني، وبنات بهذه اللجنة تحديد المواضيع ذات الأولوية بعملية الرقابة، وذلك بعد إجراء نقاش أولي حول الموضوع بحيث يتم تشخيص حجم المشكلة ونتائجها، وسينم على ضوء هذا النقاش اتخاذ قرار بالنسبة لمدى ضرورة القيام بالنشاط المقترح وطبيعة هذا النشاط.
- ٢ - تقوم إدارة المعهد بإعداد مذكرة حول النشاط المقترح (من ١ - ٢ صفحة) تحدد أهدافه وآليات العمل المقترحة وأسماء الجهات و/أو الأشخاص الذين سيشاركون فيه وطبيعة هذه المشاركة. وتقدم هذه المذكرة لرئيس مجموعة العمل لدراستها وإبداء الرأي حول ما جاء فيها.
- ٣ - يقوم المعهد باتخاذ الإجراءات اللازمة للإعداد للنشاط المقترح، بما في ذلك إعداد دراسة أو تقرير مرجعي حول القضية المطروحة للبحث (Background Paper). ويكلف بإعداد هذا التقرير في معظم الحالات طاقم المعهد، ولكن قد يتم تكليف أحد المستشارين المحليين لهذا الغرض، إذا كان ذلك ضرورياً.
- ٤ - يقوم المعهد، وبالتعاون مع الجهات المختصة في المجلس التشريعي، بالإعداد لورشة عمل تخصص لمناقشة القضية المطروحة للبحث. ويشارك في النقاش ثلاث متحدثين على النحو التالي:
  - الخبير الذي أعد التقرير المرجعي.
  - رئيس مجموعة العمل الاقتصادية أو عضو آخر من التشريعي يتم تكليفه بهذه المهمة.

- أحد كبار المسؤولين الحكوميين من ذوي العلاقة بالموضوع.
  - ٥- يدعى للورشة أعضاء المجلس التشريعي المعنيين، وبعض كبار المسؤولين في المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، وممثلين عن منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص (يكون مجموع المشاركين بحدود ٣٠ - ٤٠ شخص).
  - ٦- يتم إعداد تقرير عن الورشة يلخص أهم الاستنتاجات والتوصيات. ويتم تزويد رئيس مجموعة العمل الاقتصادي بمسودة هذا التقرير لإبداء ملاحظات عليه قبل إعداده بصورته النهائية. كما يفترض أن يحتوي كل تقرير ملخصاً تنفيذياً بما لا يتجاوز صفحتين.
  - ٧- يسلم التقرير النهائي لرئيس مجموعة العمل الاقتصادية، والذي بدوره يتخذ ما يراه مناسباً لمتابعة التوصيات التي وردت فيه.
  - ٨- يقترح أن يقوم رئيس مجموعة العمل الاقتصادية بطرح أهم نتائج وتوصيات التقرير في لقاء مع ممثلي الصحافة يعقد في مقر المجلس التشريعي.
  - ٩- يقوم أعضاء المجلس التشريعي بمتابعة استنتاجات وتوصيات الورشة مع المسؤولين في الجهات ذات العلاقة.
- في المحصلة النهائية، يجب إعادة التأكيد على أن الانقسام يجب أن يشكل لنا حافزاً للعمل والاجتهاد وليس للاستسلام وترك الحبل على الغارب. فكلنا يرى مدى التراجع في أداء المؤسسات في القطاعات المختلفة، والمشكلات الكبيرة التي تعانيها هذه المؤسسات فيما يتعلق بالحكومة. إن التعاون المقترح بين مجموعة العمل الاقتصادية في المجلس ومعهد الحكومة الفلسطيني يشكل خطوة جدية في محاولة الخروج من المأزق الحالي.

## مداخلة د. أحمد أبو هولي

يتولى المجلس التشريعي الفلسطيني مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي. استناداً لنص المادة (٢/٤٧) من القانون الأساسي التي تنص على "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". وعليه فإن مهمة التشريع والرقابة هي من صميم العمل البرلماني في فلسطين، كما في كل دول العالم.

فالقانون الأساسي يوفر سلاحاً قوياً لممارسة الرقابة، ابتداءً من توجيه سؤال للسلطة التنفيذية وتقديم الاستجواب لها وحتى سحب الثقة منها. كما يخول المجلس بإقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والمصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية مثلاً، ودراسة التقارير التي يقدمها الديوان إلى المجلس التشريعي. كما أن المجلس يمارس دوره الأساسي في التشريع حيث أصدر المجلس الأول ٩٣ قانوناً، منها ٣٥ قانوناً في المجال الاقتصادي.

إن الموضوع الأساسي لهذه الورشة هو مناقشة أداء المجلس التشريعي الحالي. وأود أن أبدأً بأننا لا نستطيع القول أن هناك عجز في المجلس التشريعي، لا من قبل الأعضاء كأفراد ولا من قبل المجلس كسلطة مستقلة. ولكن من المؤكد بأن هناك خلل في الأداء، والذي نجم من خلال العديد من العوامل التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- شكّل الانقسام السياسي العامل الأساسي في فقدان المجلس التشريعي لأدواته الرقابية. وقد دفع أعضاء المجلس التشريعي ضريبة الانقسام السياسي، حيث يوجه لهم اللوم بشكل دائم في هذه المرحلة عن إنجازاتهم والإجراءات التي اتبعوها في كل المجالات وليس في المجال الاقتصادي فحسب.
- قيام الاحتلال الإسرائيلي باعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي كان أحد العوامل الرئيسية للخلل في الأداء.
- تفرّد السلطة التنفيذية في السياسات والتشريعات، رغم النداءات المتكررة من مجموعات العمل البرلمانية المختلفة. فقد كانت الحكومة ترفض السياسة الرقابية، لدرجة أنه عندما حاول بعض النواب أن يمارس دوره الرقابي بموجب المادة ١٥ من قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي والتي تلزم الحكومة بتسهيل مهمة عضو المجلس التشريعي؛ فإن النائب كان يواجه أبواباً مغلقة من قبل بعض الوزراء، علماً بأن الوضع الطبيعي يفرض على أي وزير يوجه له تساؤل من أي نائب

عليه أن يحضر إلى المجلس التشريعي خلال أسبوعين. وقد تسقط الحكومة إذا لم تحصل على مصادقة المجلس التشريعي وتقديم الموازنة العامة للتصويت عليها باباً بآباً.

- لا بد من لوم القطاع الخاص على موقفه، حيث كان يتفوق بعض ممثليه مع الحكومة في كثير من القضايا، وعندما كانت تغلق الأبواب في وجههم يلجأون إلى المجلس التشريعي، كما حصل في موضوع قرار بقانون ضريبة الدخل وقرار بقانون بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار.
- بالنسبة لديوان الرقابة المالية والإدارية فقد أبدى تعاوناً مع المجلس التشريعي، حيث استمر في إرسال تقاريره الربعية والسبوعية للمجلس التشريعي، وكان هناك تجاوب من أمانة المجلس مع ذلك.

بالرغم من كل ما سبق فقد حاول بعض الأعضاء ممارسة دورهم الرقابي بموجب الأحكام القانونية التي تسمح بذلك، مع مراعاة عدم المس بالقانون الأساسي. ومن أجل تفعيل دور المجلس وأعضائه عقد أعضاء المجلس وممثلي الكتل والقوائم اجتماعاً بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٥، وقد دعي إلى هذا الاجتماع كل أعضاء المجلس التشريعي من كافة الكتل، بما فيها كتلة التغيير والإصلاح. وقد كان هدف الاجتماع هو بحث سبل الخروج من حالة الشلل التي نعيشها. وقد أقر هذا الاجتماع تشكيل ثلاث هيئات وهي: هيئة ممثلي الكتل والقوائم، والاجتماع الدوري العام، ومجموعات العمل البرلمانية. وقد ضمت هذه الهيئات في عضويتها جميع الكتل البرلمانية باستثناء أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير، والذين رفضوا المشاركة في هذا النشاط. وبالفعل فقد تم تشكيل مجموعات عمل متخصصة لمتابعة قضايا محددة تتابعها كل مجموعة حسب اختصاصها.

وقد استندت هذه المجموعات من الناحية القانونية في أداء عملها على النصوص الواردة في كل من القانون الأساسي والنظام الداخلي وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، والتي تمنح عضو المجلس القيام بعدد من الأعمال والمهام للرقابة على السلطة التنفيذية في ممارسة مهامها في كافة المجالات.

إن الأعمال التي تقوم بها مجموعات العمل لا تعتبر بديلاً عما يفترض أن تقوم به اللجان الدائمة في المجلس التشريعي، وإنما هي نشاطات لأعضاء المجلس التشريعي في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، حيث تقوم مجموعات العمل بمراجعة مشاريع القوانين التي تضعها الحكومة، وتحاول أن تضع حداً للتخبط في السياسات المختلفة، وخاصة المالية منها، والتي أدت إلى التصادم بين الحكومة والقطاع الخاص.

لقد تم تشكيل ست مجموعات عمل وهي:

- مجموعة متابعة الخدمات العامة،
- مجموعة متابعة القضايا الاجتماعية،
- مجموعة متابعة الشؤون الداخلية والحكم المحلي،
- مجموعة قضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني،
- مجموعة القدس ومقاومة الاستيطان والجدار،
- مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي.

وقد ضمت مجموعات العمل في عضويتها عدد من النواب بحيث لا يقل عن خمس أعضاء في كل مجموعة، وتم اختيار منسق لكل مجموعة من بين أعضائها.

بالنسبة لمهامها في الجانب الرقابي، فإنه يحق لأي مجموعة عمل من خلال منسقتها أو من خلال الأمانة العامة الطلب من أي وزير أو مسؤول أي إيضاحات أو معلومات خاصة بالقضايا المطروحة، أو طلب تزويدها بأي معلومات أو وثائق ذات علاقة بالموضوع قيد البحث. وكذلك يحق لأي مجموعة عمل الطلب من أي وزير حضور جلساتها.

أما بالنسبة لمجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي فإن مهمتها هي متابعة قضايا الاستثمارات والمشاريع ومنح الامتيازات، والمساعدات الخارجية، والخطط التنموية، وموازنة السلطة وغيرها من القضايا المالية والتقارير المالية للسلطة التنفيذية، إضافة إلى التشريعات ذات العلاقة. وقد عقدت هذه المجموعة منذ تشكيلها ٣٢ اجتماعاً، واستمرت في عملها رغم كل الظروف والمعوقات. وقد رفض بعض الوزراء في البداية التعاون مع المجموعة، إلا أنه لاحقاً كان هناك تعاون واستجابة من قبل كثير من الوزراء. وقد حضر مؤخراً رئيس الوزراء نفسه اجتماع المجموعة لمناقشة الموازنة العامة للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢، وقانون ضريبة الدخل.

ومن هنا يتضح بأن هذه المجموعات تسير في الاتجاه الصحيح إلى أن يعود المجلس التشريعي للانعقاد بحالته الطبيعية. وعلى الرغم من قيام هذه المجموعات بمتابعة العديد من القضايا الهامة، ومنها قضايا فساد، إلا أن دورها يبقى منقوصاً من حيث أنه لا يأتي في سياق عمل المجلس التشريعي كهيئة مستقلة.

وأود أن أنتهز هذه الفرصة للتأكيد على أن مجموعة العمل الاقتصادية على استعداد تام للتعاون مع معهد الحكمة لمتابعة القضايا الاقتصادية ومتابعة السياسة المالية للسلطة الفلسطينية، حتى نستطيع أن نواجه الصعوبات ونخطى العقبات التي يضعها الاحتلال الإسرائيلي. وإن هذه الورشة هي نقطة البداية في التعاون مع المعهد، ولا بد أن يتبعها ورش وجلسات أخرى.

إضافة إلى ذلك فإنه يجدر التأكيد على تكامل الأدوار بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي. فأعضاء المجلس التشريعي في قطاع غزة لديهم انسجام مع الحكومة هناك. وعندما يعقد المجلس سيقومون بالدفاع عن القوانين التي تم إقرارها طيلة فترة الانقسام. على عكس الوضع في الضفة الغربية حيث لم تبادر الحكومة إلى إشراك المجلس في اتخاذ القرارات والسياسات وإيجاد قاعدة برلمانية لها حتى تدعمها في القوانين والسياسات التي اتخذتها. ومن هنا فإننا نقترح الدخول في حوار إيجابي بين جميع الأطراف ذات العلاقة، وهي الحكومة ومجموعة العمل الاقتصادية والقطاع الخاص وديوان الرقابة المالية والإدارية ورئيس هيئة تشجيع الاستثمار. إننا مقلون على مرحلة صعبة قد يشتد فيها الحصار المالي، ونأمل بأن يفضي الحوار

المقترح إلى وضع اليد على مواطن الخلل وتضييق الفجوة، وأن نصل في النهاية إلى توافق حول القضايا الرئيسية، وتوصل إلى مواقف ومشاريع يمكن الدفاع عنها لدى مختلف الأطراف.

## النقاش

### • السيد أحمد هاشم الزغير

يعلم الجميع حجم الصعوبات التي يواجهها المجلس التشريعي، وأن الانقسام قد عمل على شل عمل المجلس، وأثر على مختلف النواحي. وقد أدى غياب المجلس إلى أن يحل محله أناس أو مؤسسات أخرى. ولذلك فإن بيت القصيد هو إعادة اللحمة للشعب الفلسطيني بإنهاء الانقسام السياسي وبعودة المجلس التشريعي لممارسة عمله بشكل طبيعي.

كما يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هناك نوع من الرقابة التي يمارسها الشعب من خلال مواقع الإنترنت والفيس بوك في ظل الانفتاح العالمي، ولكن ما ندعو له وكل الشعب يدعو له هو أن يأخذ المجلس التشريعي دوره الطبيعي، وأن نسعى جميعاً لإنهاء حالة الانقسام، وعودة الاعتبار للمجلس التشريعي كمؤسسة لها احترامها على مستوى العالم، كما كان المجلس التشريعي الأول.

### • النائب السيد جمال ابو الرب

يؤيد الجميع أن يأخذ المجلس التشريعي دوره من جديد، وقد لمسنا جميعاً صعوبة الأمور في ظل غياب المجلس التشريعي والذي أثر سلباً على كل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية. وكلنا يعرف بأن القانون الأساسي قد منح المجلس الصلاحيات الكافية لممارسة دوره التشريعي والرقابي، إلا أن عدم انعقاده حال دون قيامه بممارسة صلاحياته في هذه المجالات.

لقد لعب المجلس دوراً هاماً حتى في ظل الانقسام؛ ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار تسلسل الأدوات الرقابية من حيث السؤال والاستجواب حتى نهايتها، فالجميع يعلم أن المجلس لا يستطيع الوصول إلى المرحلة الأخيرة وهي حجب الثقة عن الحكومة، وقد استغلت السلطة التنفيذية هذا الخلل بشكل كبير بحيث تجاوزت صلاحياتها وتعدت على صلاحيات المجلس، لعلم الحكومة بأن المجلس قاصر عن الوصول إلى مرحلة حجب الثقة عنها. ومن الأمثلة على ذلك عدم تجاوب بعض الوزراء مع مجموعة العمل الاقتصادية، وعدم أخذ الحكومة بكثير من الاقتراحات عند مناقشة مشروع الموازنة العامة مع رئيس الحكومة. ولقد دفع كل ذلك أعضاء المجلس للتوجه إلى الرئيس الفلسطيني مباشرة لممارسة الضغط فيما يتعلق ببعض القوانين، وفعلاً تم وقف بعضها.

ولا بد من الإشارة هنا إلى قصور دور مؤسسات المجتمع المدني في متابعة كثير من القضايا؛ حيث يلاحظ بأن المنظمات غير الحكومية والشركات والأفراد لا يتخذون مواقف فعالة ضد الإجراءات الحكومية إلا عند المساس بمصالحهم. ولو كان لهم موقفاً أكثر وضوحاً وصلابة لما وصلنا إلى الحالة التي نحن فيها في الوقت الحاضر.



- السيد فريد غنام

جرت العادة في المجلس التشريعي الأول أن تعرض الموازنة العامة بعد تبنيها من قبل مجلس الوزراء على لجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي والتي تتشكل من أعضاء من الضفة الغربية وقطاع غزة. وكانت اللجنة تقوم بدراسة معمقة لمشروع الموازنة لمدة حوالي شهر أو أكثر، وكانت تستدعي وزير المالية أو مدير عام الموازنة أو بعض الوزراء، وكان هناك تعاون تام من قبل وزارة المالية مع لجنة الموازنة العامة.

وبالرغم من شلل المجلس التشريعي في المجالات الرقابية والتشريعية والناجم عن الانقسام السياسي، فإن وزارة المالية ما زالت تتعاون مع المجلس التشريعي في موضوع مشروع الموازنة العامة، حيث يحضر وزير المالية والطاغم الذي يعمل على الموازنة العامة إلى جلسة مع مجموعة العمل الاقتصادية. ولكن يتم عرض الموازنة في جلسة واحدة فقط، ومع أن ذلك لا يجدي إلا أن هذا هو الحد الأدنى الذي يمكن عمله في هذه المرحلة. وتقوم وزارة المالية بأخذ المقترحات من مجموعة العمل وتدخلها على مشروع الموازنة العامة، وهناك تعاون تام في هذا المجال.

أما فيما يتعلق بالقرارات بقانون، والتي ستطرح على المجلس في أول جلسة له، فإن هنالك تساؤل كبير عما سيترتب على قرار المجلس لو رفض قرارات بقانون قد تم تنفيذها أصلاً، أو تلك التي لا زالت قيد التنفيذ ولها تأثير مستمر مثل الموازنة العامة. والاقترح هنا هو أن يبدأ المجلس منذ الآن بدراسة ما يمكن أن يقوم به في حالة انعقاده فيما يخص هذه القرارات بقانون.

وفي جميع الحالات يجب التأكيد على أن وزارة المالية تتمنى أن يزول هذا الانقسام، لأنه أيضاً يسبب الضرر لوزارة المالية ويؤثر سلباً على تنفيذ الموازنة العامة.

- السيد جعفر هديب

هناك فكرة خاطئة وهي أن تعزيز الدور الرقابي سيسهم في تعزيز الانقسام، ولكن الحقيقة هي أن العكس هو الصحيح، حيث يجب تعزيز دور الرقابة للمجلس حتى لو لم نصل إلى مرحلة حجب الثقة، إذ أن ممارسة بعض أشكال وأدوات الرقابة هو أفضل بكثير من أن لا يكون هناك رقابة نهائياً.

ولعله من المهم أن نعلم بأن ترتيب فلسطين في تقرير الأعمال الصادر عن البنك الدولي يضع فلسطين في المرتبة ١٣٧، على قائمة من ١٨٧ دولة. بل أن هذا التقرير يضع فلسطين في المرتبة الأخيرة بالنسبة لسهولة إجراءات إغلاق وتصفية الشركة، وذلك لعدم وجود قانون للإفلاس. وبالتالي فإن صدور مثل هذا القانون بمرسوم رئاسي، حتى وان تم تعديله لاحقاً هو أفضل من أن لا يكون هناك قانون نهائياً.

**• النائب السيد عزام الأحمد**

التساؤلات التي طرحت في بداية الورشة هي تساؤلات دقيقة وتحتاج إلى إجابة، لأنها تعبر عن الأزمة الفلسطينية ككل وليس عن أزمة الرقابة فقط. من ناحية أخرى فإن المجلس التشريعي يتسم بالموضوعية، حيث يقر بالعجز في كافة مؤسسات السلطة الفلسطينية بدءاً بالرئاسة الفلسطينية وانتهاءً بأصغر مؤسسة، وليس العجز فقط في المجلس التشريعي. ويتطلب منا ذلك أن نشخص الواقع بشكل سليم، وأن نقر بأن لدينا فساد مالي على مستوى الحكومة، وأن هناك عدة أطراف مستفيدة من حالة الانقسام سواءً منظمات غير حكومية أو حتى بعض الفصائل.

وتجدر الإشارة إلى أن تشكيل مجموعات العمل البرلمانية كان له أهمية كبيرة، حيث أنها حاولت أن تسد ثغرة، وأن تكبح من جماح الحكومة في التعدي على صلاحيات المجلس والتي وصلت إلى حد قيامها بالتشريع. وكل ذلك يحتم أن نكون واقعيين، وأن نسعى للوصول إلى حلول وآليات للتعامل مع المشكلات المختلفة حتى في ظل الانقسام.

## الملحق رقم (١)

### القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية

٢٠٠٧ إلى نهاية ٢٠١٢

١. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٢م بشأن الرسوم المستوفاة عن الوكالات والإقرارات العدلية
٢. قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٢م بشأن رسوم تسجيل وانتقال الاراضي
٣. قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٢م بشأن القضاء الشرعي
٤. قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٢م بشأن رفع الحصانة عن نائب في المجلس التشريعي
٥. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٢م بشأن المصادقة على تعديل اتفاقية القرض المبرمة مع بنك الاستثمار الاوروبي لتمويل مشروع تأهيل قطاع الطاقة
٦. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٢م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٢م
٧. قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٢م بشأن دار الافتاء الفلسطيني
٨. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢م بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥م
٩. قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية
١٠. قرار بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩م (قانون الكهرباء العام)
١١. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١١م بشأن القضاء الشرعي
١٢. قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (١) لسنة ١٩٩٨م
١٣. قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون الاستملاك رقم (٢) لسنة ١٩٥٣م
١٤. قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١م بشأن المصادقة على تعيين رئيس لديوان الموظفين العام
١٥. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١م بشأن ضريبة الدخل
١٦. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١١م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١١م
١٧. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م

١٨. قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون العقوبات النافذ في المحافظات الشمالية وقانون العقوبات النافذ في المحافظات الجنوبية
١٩. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١١م بشأن الغرف التجارية والصناعية
٢٠. قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١١م بشأن قانون الصناعة
٢١. قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦م
٢٢. قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١م بشأن المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب
٢٣. قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١١م بشأن المصادقة على اعادة تعيين محافظ لسلطة النقد الفلسطينية
٢٤. قرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (٣) لسنة ١٩٩٩م وتعديلاته
٢٥. قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١١م بشأن الشراء العام
٢٦. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع
٢٧. قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية
٢٨. قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٠م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٠م
٢٩. قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٠م بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات
٣٠. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصادقة على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام
٣١. قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م
٣٢. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠م بشأن سلطة الأراضي
٣٣. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٠م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين
٣٤. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصارف
٣٥. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٠م بإلغاء الأمر العسكري رقم (٣٥) بشأن لجان الإعتراض
٣٦. قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠م بشأن المصادقة على احالة رئيس ديوان الرقابة المالية والادارية الى التقاعد
٣٧. قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٩م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٩م

٣٨. قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩م بشأن قانون الكهرباء العام
٣٩. قرار بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩م بشأن المصادقة على الحكومة
٤٠. قرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٩م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات
٤١. قرار بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء
٤٢. قرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٩م بشأن التعامل في البورصات الأجنبية
٤٣. قرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩م بشأن ملحق قانون الموازنة العامة رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٩م
٤٤. قرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩م بشأن تعديل القرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨م المعدل لقانون ضريبة الدخل
٤٥. قرار بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩م بشأن المصادقة على تعديل تشكيل مجلس الوزراء
٤٦. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥م
٤٧. قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤م
٤٨. قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م
٤٩. قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨م
٥٠. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون الشركات
٥١. قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨م بشأن المصادقة على اتفاقيتي القرض المبرمتين مع البنك الإسلامي للتنمية بشأن مشروع الربط الكهربائي بين جمهورية مصر العربية وقطاع غزة
٥٢. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية
٥٣. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠م
٥٤. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧م
٥٥. قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥م
٥٦. قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨م بشأن قانون الرياضة
٥٧. قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة
٥٨. قرار بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لدعم التجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة
٥٩. قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن قانون رسوم طوابع الواردات وقانون طوابع الإيرادات

٦٠. قرار بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة على القانون
٦١. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ م
٦٢. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية
٦٣. قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧ م
٦٤. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تعديل قانون التأمين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥ م
٦٥. قرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على اتفاقية القرض المقدم من الحكومة الألمانية
٦٦. قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي
٦٧. قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف لديوان الرقابة المالية والإدارية
٦٨. قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الإعفاء الضريبي
٦٩. قرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال

## Executive Summary

As the case in most democracies, the Palestinian Legislative Council (i.e. Palestine's Parliament) has been viewed in the PA's constitution as the supreme oversight and legislative body. Even under the extraordinarily complex and difficult years of the first decade (1995-2005), the PLC scored noticeable successes in its mission. But things have changed dramatically following the 2006 parliamentary elections, which led to Hamas victory, and resulted since then in a deep rift within the Palestinian political structure.

Following the separation of Hamas in Gaza, the PLC was rendered unable to convene and function as a coherent body. This has led to nearly total paralysis in the functioning of PLC, specifically in regard to its legislative and oversight functions. Inadvertently, this has "freed" all government bodies from any accountability vis-a-vis the PLC. The deficiencies in the governance structure were considerably aggravated in view of the fact that the reports published by the Administrative and Financial Oversight Board, which presumably relate to all public sector institutions, have lost their weight on the side of those institutions, since PLC has stopped pursuing their findings.

The PGI workshop provided a "shock treatment" opportunity to PLC members and leaders. All speakers have expressed profound concern in relation to the sharp drop in the status of governance in Palestine, especially with regard to those bodies bearing on financial and economic issues, such as the Ministries of Economy, Finance, Agriculture, Judiciary Council, Capital Market Authority, Monetary Authority and Investment Promotion Commission.

The absence of oversight on the side of PLC is believed to have been the primary cause for deterioration in the performance of most of these institutions, and it paved the way for a considerable proliferation in the level of administrative irregularities (and possibly corruption) within their hierarchy.

Participants at the workshop have agreed that the ongoing political rift has been the primary cause to the predicament of the Legislative Council. But most speakers, on the other hand, have expressed their anger and rejection to the fact that PLC members have needlessly stopped exercising their oversight functions as a consequence to Hamas and Fateh continuing feuds. This is more ironic in view of the fact that all PLC members continue to receive their full financial remuneration and other fringe benefits.

After two hours of vibrant debate, the PLC members and other speakers have welcome PGI initiative targeted at reviving the oversight functions of PLC members, specifically in relation to economics-related issues and institutions, such as those mentioned earlier. By virtue of its mission and expertise PGI has agreed to play a key role in identifying high priority topics, and prepare background paper on each, which is to be used as a basis for a workshop convened for this purpose. The workshops will provide venues for free and objective debates whereby PLC members and senior officials from targeted institutions discuss the main issues in question, and thereof identify appropriate corrective measures and policies.



# Contents

---

<b>Executive Summary (Arabic)</b> .....	<b>1</b>
<b>Presentations by:</b>	
Dr. Mohammad Nasr .....	<b>3</b>
Mr. Bassam Salhi .....	<b>5</b>
Mr. Ayman Sbieh.....	<b>7</b>
Dr. Samir Abu Zneid.....	<b>9</b>
Dr. Hisham Awartani .....	<b>12</b>
Dr. Ahmad Abu Houli.....	<b>16</b>
<b>A summary of discussion</b> .....	<b>20</b>
<b>Annex (1): A list of laws issued through presidential decrees (69 laws)</b> .....	<b>23</b>
<b>Executive Summary (English)</b> .....	<b>28</b>

## **Date and venue**

The workshop relevant to this report was held on 4 December 2012, at the PLC main building – Ramallah.

## **List of Speakers (by alphabetical order)**

Dr. Ahmad Abu Houli	Chairman, PLC Economic Committee
Dr. Samir Abu Zneid	CEO, Financial & Administrative Oversight Board
Dr. Hisham Awartani	Director, Palestine Governance Institute
Dr. Mohammad Nasr	Dean, Faculty of Business and Economics - Birzeit
Mr. Bassam Salhi	Member, Palestinian Legislative Council
Mr. Ayman Sbieh	CEO, Palestinian Industrial Council

## **Contact information**

Palestine Governance Institute (PGI)  
P. O .Box 443 - Nablus, Palestine  
University Str. – Abu Ra’ad Blg. (3<sup>rd</sup> Floor)  
Tel: (00970) 9 2385405  
Fax: (00970) 9 2338218  
E-mail: [info@pgi.ps](mailto:info@pgi.ps)  
Website: [www.pgi.ps](http://www.pgi.ps)

## **Sponsors of activity:**

- Friedrich Naumann Foundation (FNF)
- Center for International Private Enterprise (CIPE)
- Arab Fund for Economic and Social Development

# **Palestine Governance Institute (PGI)**

---

PGI was established in April 2011 as an independent non-governmental organization, registered at the Palestinian Ministry of Interior. PGI's mission is aimed at promoting commitment to modern corporate governance, both in business firms and relevant public and private sector institutions. Compliance with prevailing Palestinian corporate governance codes and over-riding legal frameworks is expected to improve the investment climate, raise the competitiveness of Palestinian firms, and foster higher business ethics.

PGI does not engage in political debates, nor advocate the agendas of any political groups.

---

## **Board members (by alphabetical order)**

Ms. Asma'a Masri  
Dr. Bashar Abu Za'roor  
Dr. Fadi Qattan (*Secretary-General*)  
Mr. Jamal Haddad  
Mr. Mohd. Ghazi Herbawi  
Dr. Mohammad Nasr (*Chairman*)  
Mr. Nitham Ayyoub  
Ms. Ola Awad  
Mr. Omar Hashem (*Treasurer*)  
Dr. Saed Kouni (*Deputy Chairman*)  
Dr. Sahar Kawasmi

## **PGI Director**

Dr. Hisham Awartani

## **Oversight Committees in the Legislative Council Prospects of Revival**

**Mohammad Nasr**

**Bassam Salhi**

**Ayman Sbieh**

**Samir Abu Zneid**

**Hisham Awartani**

**Ahmad Abu Houli**

**Governance Assessment Series – No. (6)**

**December 2012**