الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم 119

الحوكمة في إدارة الخدمات العامة

"حالة الأجسام المنظمة في قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات"

آب 2017

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الحوكمة في إدارة الخدمات العامة:

حالة الأجسام المنظمة في قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات

آب ٢٠١٧

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل
للباحث د.معين البرغوثي لمساهمته في إعداد التقرير
وللدكتور عزمي الشعيبي على الاشراف العام على التقرير

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. الحوكمة في ادارة الخدمات العامة: حالة الاجسام المنظمة في قطاعات الكهرباء، والمياه، والاتصالات. رام الله- فلسطين.

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

جميع حقوق الطبع محفوظة ل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب : رام الله ٣٣٩ القدس ٦٩٦٤٧
هاتف : ٢٩٨٩٥٠٦ - ٠٢٢٩٧٤٩٤٩
فاكس : ٠٢٢٩٧٤٩٤٨

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس» ٠٨٢٨٨٤٧٦٧
تلفاكس: ٠٨٢٨٨٤٧٦٦
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

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

المحتويات

مقدمة.....٦
تمهيد عام:.....٨
أولا- القواعد الحقوقية الدولية في تقديم الخدمات العامة ٨
ثانيا- الأسس الدستورية الفلسطينية في تقديم الخدمات العامة.....٨
القسم الأول: مجلس تنظيم قطاع الكهرباء:.....١٠
أولا - الإطار القانوني: مهام المجلس وعلاقته مع الاطراف ذات العلاقة ١١
ثانيا - أسس الحوكمة في إدارة مجلس تنظيم الكهرباء والواقع العملي ١٤
القسم الثاني: مجلس تنظيم قطاع المياه:.....٢٠
أولا - الإطار القانوني: مهام المجلس وعلاقته مع الاطراف ذات العلاقة.....٢١
ثانيا- أسس الحوكمة في ادارة مجلس تنظيم قطاع المياه والواقع العملي ٢٣
القسم الثالث: هيئة تنظيم قطاع الإتصالات:.....٢٩
أولا - الإطار القانوني: مهام الهيئة وعلاقتها مع الاطراف الاخرى.....٣٠
ثانيا- أسس الحوكمة في ادارة هيئة قطاع الاتصالات والواقع العملي ٣٣
الاستخلاصات والنتائج ٣٧
التوصيات ٣٩
أولا - التوصيات الاساسية في جانب السياسة التشريعية
والتنظيمية للحكومة ٣٩
ثانيا - التوصيات المتعلقة بتفعيل دور الجسم المنظم في قطاع الكهرباء ٤٠
ثالثا - التوصيات المتعلقة بتفعيل دور الجسم المنظم في قطاع المياه ٤١
رابعا - التوصيات المتعلقة بتشكيل وتفعيل دور الجسم المنظم
في قطاع الإتصالات ٤٢
المراجع.....٤٣
الملحق.....٤٦

مقدمة:

توجد نماذج متنوعة تنتهجها مختلف الحكومات في الإدارة المباشرة أو غير المباشرة لمرافق الخدمات العامة وتنظيمها لضمان حسن سير هذه المرافق الخدماتية وأدائها لدورها في تقديم الخدمة الأفضل للمواطن، بما يتناسب مع تحقيق الأهداف التنموية والاقتصادية، وتعزيز حماية حقوق المواطنين في تلقي الخدمات الحيوية التي لا غنى عنها وفق سياسات مدروسة وفعالة، تلبي متطلبات الإدارة الرشيدة التي تقوم على وجود تنظيم قانوني ومؤسسي سليمين، وانتهاج إدارة حكيمة تلتزم بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. وتبقى الدولة مسئولة أمام مواطنيها من خلال تحديد السياسات العامة وإعداد الخطط الوطنية والرقابة على تنفيذها، وإعتماد آليات المتابعة والتقييم والتحسين المستمر لتلك الخدمات لضمان رضا المواطنين عن إيصال هذه الخدمات بجودة عالية وسعر مناسب.

إن العقد الاجتماعي الفلسطيني بين المواطن والدولة كما حددته مبادئ وأحكام القانون الأساسي يلزم الحكومة التي تقوم بجمع الايرادات وبشكل خاص الضرائب والرسوم التي يدفعها المواطنون بإعادة توزيع هذه الموارد من خلال حصول المواطن على الخدمات الرئيسة مثل التعليم والصحة والمياه والكهرباء والاتصالات وغيرها.

إنتهجت الحكومة الفلسطينية سياسة لإدارة الخدمات الحيوية في التعليم العام والصحة العامة بشكل مباشر منها، في حين إختلف منهج إدارة وتنظيم بعض القطاعات الأخرى مثل قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات التي تطورت وتغيرت في مراحل زمنية قبل وبعد نشوء السلطة الفلسطينية وحتى اليوم، ودون الخوض في تفاصيل هذه التغييرات فقد إعتمدت الحكومة الفلسطينية على منظومة شاملة لإدارة الخدمات تتيح للقطاع الخاص المشاركة في الاستثمار في تقديم الخدمات، وبنفس الوقت أبقت على دورها في الإشراف والرقابة وإعتماد السياسات التي يقف على رأسها إقامة أجسام مشتركة بين القطاع الخاص والحكومة وممثلين عن المواطنين لتنظيم الجوانب الفنية في كل خدمة وقطاع. وعليه فقد إرتكزت هذه السياسة مؤخرا على عنصرين إثنين:

يتمثل العنصر الأول في أسلوب إدارة تلك الخدمات من خلال إستحداث أجسام حكومية وغير حكومية ذات مهام إشرافية أو فنية أو ادارية لكل قطاع على حدى، ففي قطاع الكهرباء شملت: سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء وشركة النقل الوطنية للكهرباء. وفي قطاع المياه شملت: سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه وشركة المياه الوطنية. أما في قطاع الاتصالات فشملت: وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

أما العنصر الثاني فيتمثل في الأسلوب غير المباشر في تقديم الخدمات في هذه السلع الاستراتيجية بالاعتماد على القطاع الخاص في الإدارة والتشغيل وتزويد الخدمة للمواطن، وذلك من خلال منح امتيازات وتراخيص لشركات وجهات خاصة تتولى التوزيع أو تقديم الخدمة في مرافق الاتصالات والكهرباء والمياه.

ينطلق هذا التقرير من السؤال المحوري الاتي: مدى قيام الاجسام المنظمة المسؤولة عن ادارة قطاع الكهرباء والمياه والاتصالات بدورها في ادارة هذه القطاعات بشكل فعال وفق احكام القانون.

يهدف هذا التقرير إلى فحص التجربة الفلسطينية في إنشاء وتفعيل دور الاجسام المنظمة وقيام تلك الأجسام بجميع المسئوليات المنصوص عليها في القانون، كما ويهدف الى الخروج بتوصيات عملية بناء على النتائج والاستخلاصات التي سيتم الوصول لها لضمان زيادة فاعلية إدارة الحكومة والأجسام المنظمة التي أنشأتها لتلك الخدمات.

المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير إعتمدت على الجانب الوصفي والتحليلي. فقد قام الباحث بوصف واقعي يبين عمل الأجسام المنظمة في كل قطاع، وتحليلها وذلك بالاعتماد على الأنظمة والتعليمات والإجراءات والممارسة اليومية والتقارير الصادرة عن الجهات ذات العلاقة، إضافة الى الاتصال وإجراء مقابلات مع مسؤولين في القطاعات المعنية وفق قائمة أسئلة محددة.

يشتمل التقرير على تمهيد عام حول القواعد الحقوقية الدولية والأسس الدستورية في تقديم الخدمات العامة، ويقع التقرير في ثلاثة أقسام، يتناول القسم الأول فاعلية دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، والقسم الثاني فاعلية دور مجلس تنظيم قطاع المياه، والقسم الثالث فاعلية دور هيئة تنظيم قطاع الاتصالات. الى جانب التوصيات لكل جسم منظم.

تمهيد عام:

أولا: القواعد الحقوقية الدولية في تقديم الخدمات العامة

تضمنت العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية أحكاما صريحة أو ضمنية حول حق الشعوب والأفراد في التمتع بالحق في خدمات المياه والكهرباء والاتصالات، وواجب الدولة في تأمين وتوفير هذه الخدمات على أسس عادلة، وهو ما يرتب واجبا على دولة فلسطين ومؤسساتها المعنية تجاه كفالة تمتع المواطنين بهذه الحقوق والوصول إليها من الجميع، ومن ذلك:

الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤: نصت الفقرة ٢ بند هـ المادة (٣٩) على الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه وأن من واجب الدولة (توفير الغذاء الأساسي ومياه الشرب النقية لكل فرد).

إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩: نصت الفقرة 2 بند ح من المادة (14) منها على حق المرأة في (التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولا سيما فيما يتعلق بالإسكان والمرافق الصحية والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والمواصلات).

إتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩: فقد نصت الفقرة ٢ من المادة (٢٤) منها على حق الطفل في (توفير الأغذية المغذية الكافية ومياه الشرب النقية، آخذة في اعتبارها أخطار تلوث البيئة ومخاطره).

إتفاقية حقوق الاشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦: نصت الفقرة ج من المادة ٢٤ المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والوصول إلى المعلومات على (حث الكيانات الخاصة التي تقدم خدمات عامة إلى الناس، بما في ذلك عن طريق شبكة الإنترنت، على تقديم معلومات وخدمات للأشخاص ذوي الإعاقة بأشكال سهلة المنال والاستعمال)، كما نصت الفقرة ٢ بند أ من المادة (٢٨) على واجب الدولة في (ضمان مساواة الأشخاص ذوي الإعاقة مع الآخرين في فرص الحصول على المياه النقية، وضمان حصولهم على الخدمات والأجهزة المناسبة ذات الأسعار المعقولة، وغير ذلك من المساعدات لتلبية الاحتياجات المرتبطة بالإعاقة).

إتفاقية الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية الموقعة في نيروبي لعام ١٩٨٢: فقد نصت المادة (١٨) منها على (حق الجمهور في التراسل بواسطة الخدمة الدولية للمراسلات العامة وتكون الخدمات والرسوم والضمانات متساوية بالنسبة لجميع المستعملين في كل نوع من أنواع المراسلات بدون أولوية أو تفضيل مهما كان نوعهما).

إن القواعد الدولية تؤكد على حق الشعوب والأفراد في التمتع بخدمات الكهرباء والمياه والاتصالات مع التأكيد على واجب الدولة في تأمين وتوفير تلك الحقوق والخدمات سواء من خلال التنظيم المباشر لها وإدارة تلك الخدمات، أو الإشراف على الاطراف غير الحكومية بما فيها الشركات الخاصة وتنظيم القطاع المعني

ثانيا: الأسس الدستورية الفلسطينية في تقديم الخدمات العامة:

وضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ مجموعة من الأسس الدستورية التي تنطبق بشكل مباشر أو غير مباشر على مسؤولية الدولة في تنظيم إدارة خدمات الكهرباء والمياه والاتصالات، نجملها فيما يلي:

- **إدارة الخدمات على أساس المساواة بين المواطنين:** فقد نصت المادة (9) من القانون ضمن الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة على «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو

الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة»، ويشمل ذلك المساواة في توفير الخدمة للمواطن والمساواة في الأسعار والرسوم للمنتفعين، والمساواة في الجودة، والمساواة في الاعفاءات وما شابهها. ومن هنا يقع على عاتق الأجسام الرسمية المسؤولة التحقق من وجود أسس ومعايير وإجراءات واضحة لدى الاطراف المزودة للخدمات للتحقق من عدم وجود حالات المحاباة أو عدم المساواة أو التمييز في تقديم الخدمات، أو منح التسهيلات للبعض دون الأخر، أو ملاحقة مخالفين دون غيرهم، او إتخاذ قرارات غير قانونية لمصلحة خاصة بما يشمل الرشوة وإستغلال النفوذ وتبادل المصالح.

- **تنظيم إدارة الخدمات وتقديمها من خلال شركات عامة مملوكة للحكومة يجب أن يكون بقانون:** فقد نصت الفقرة 1 من المادة 21 من القانون ضمن الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة على «ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون»، مثل انشاء شركة النقل الوطنية للكهرباء وشركة المياه الوطنية تطبيقا لهذا النص[1].
- **خضوع سياسة الحكومة لإدارة خدمات الكهرباء والمياه والاتصالات لرقابة البرلمان (المجلس التشريعي):** فوفقا للباب الرابع المتعلق بالسلطة التشريعية يتمتع المجلس التشريعي بدور رقابي على الحكومة ووزرائها وإداراتها العامة [2]، والملاحظ أن تنظيم الاجسام الحكومية الجديدة في قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات تم بموجب قرارات بقوانين أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية بسبب تعطل المجلس التشريعي على ضوء الانقسام السياسي منذ العام 2007. وشملت هذه القرارات بقوانين ما يلي: القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام [3]، والقرار بقانون رقم (15) لسنة 2009 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات [4]، والقرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه [5].
- **الحكومة مسؤولة عن وضع السياسة العامة وإعداد الجهاز الإداري والإشراف عليه وإنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات:** المادة (69) في الباب الخامس المتعلق بالسلطة التنفيذية أوضحت أن مجلس الوزراء يختص بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون، كما أن تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها والإشراف عليها وتحديد اختصاصاتها يكون من صلاحية الحكومة.
- منح الامتيازات لشركات خاصة في مرافق الكهرباء والمياه والاتصالات يكون وفقا لقواعد القانون: فقد نصت المادة (94) من القانون في الباب الخامس المتعلق بالسلطة التنفيذية على «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة».

تؤكد القواعد الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني مسؤولية الحكومة المباشرة عن إدارة وتنظيم المؤسسات والسلطات والأجهزة العامة، وإن إشرافها الفاعل على هذه الجهات يضمن قيامها بدورها بفاعلية، وعلى أسس دستورية سليمة، ويشمل ذلك أي جسم منظم تستحدثه الحكومة في القطاعات الحيوية المختلفة بما فيها الكهرباء والمياه والاتصالات.

١ للمزيد حول ذلك أنظر: معين البرغوثي: الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، سلسلة تقارير ٩٦، حزيران ٢٠١٥.

٢ أنظر المواد من ٥٦ - ٦٠ من القانون الاساسي المعدل.

٣ نشر في الوقائع الفلسطينية: العدد ٨١، الصادر بتاريخ ٩ أيار ٢٠٠٩، ص ١٣.

٤ نشر في الوقائع الفلسطينية: العدد ٨٢، الصادر بتاريخ ٢٢ أب ٢٠٠٩، ص ٦.

٥ نشر في الوقائع الفلسطينية: العدد ١٠٨، الصادر بتاريخ ١٥ تموز ٢٠١٤، ص ١٣.

القسم الأول:
مجلس تنظيم قطاع الكهرباء

يتناول هذا القسم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، وفحص مدى فاعلية المجلس في القيام بدوره كجسم منظم لقطاع الكهرباء، وطبيعة علاقته مع الأطراف الأخرى وفقا لأحكام قانون الكهرباء.

منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994 عملت السلطة على إدارة خدمات الكهرباء بموجب التشريعات القديمة المطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ولكن في ظل الحاجة لتوحيد القوانين، فقد أصدرت السلطة تنظيما قانونيا فلسطينيا جديدا خاصا بتنظيم قطاع الكهرباء وتحديد مهام الاطراف ذات العلاقة الرسمية والقطاع الخاص بما يشمل حدود ومهام وصلاحيات كلا من سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء تمثل في القرار بقانون بشأن الكهرباء العام رقم (13) لسنة 2009، إضافة لبعض التشريعات الأخرى (أنظر الملحق بخصوص التشريعات الأخرى ذات العلاقة). كذلك أقر مجلس الوزراء في جلسته رقم (152) المنعقدة بتاريخ 16/5/2017 مشروع تعديل للقرار بقانون بشأن الكهرباء العام وذلك بهدف منح مجلس تنظيم قطاع الكهرباء القدرة والمرونة المطلوبة والملحة لأداء مهامه وفقاً للقانون، لا سيما صلاحيات الرقابة والإشراف والمتابعة المستمرة لشركات توزيع الكهرباء ومدى التزامها بتنفيذ القانون وتطبيقها للأحكام المنصوص عليها في الرخص الممنوحة لها، ولكن هذا التعديل لم يصدر عن الرئيس بعد [6].

وضع القرار بقانون بشأن الكهرباء العام أسس إدارة قطاع الكهرباء من خلال تحديد الجهات الرسمية المسؤولة عن إدارته وتنظيمه والتي تتمثل في: الحكومة ومجلس الوزراء وسلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء وشركة النقل الوطنية للكهرباء، كما تناول الجهات غير الرسمية والتي تتمثل في: شركات التوليد للكهرباء وشركات التوزيع. وبوجه خاص تتوزع المسؤوليات وتقسيم الأدوار في قطاع الكهرباء ما بين الحكومة كجهة مسؤولة تتولى الإشراف والتنظيم، وسلطة الطاقة التي تتولى إعداد السياسات، ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء كجسم رقابي فني على التنفيذ، وشركة النقل الوطنية للكهرباء كشركة حكومية تتولى نقل الخدمة من شركات التوليد (شركات قطاع خاص) التي تتولى إنتاج الخدمة إلى شركات التوزيع (شركات قطاع خاص وبلديات) التي تتولى تقديم الخدمة للمواطن.

أولا: الإطار القانوني (مهام المجلس وعلاقته مع الاطراف ذات العلاقة):

في سياق تركيز هذه الدراسة على فاعلية دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، نبين فيما يلي أبرز الأحكام التي تضمنها هذا القرار بقانون بخصوص المجلس، وعلاقاته مع الجهات الرسمية وغير الرسمية المذكورة.

- **إنشاء المجلس وتشكيله:** يكون إنشاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتتألف إدارة المجلس من رئيس وستة أعضاء يمثلون القطاعين العام والخاص لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ضمن شروط حددها القانون منها: أن لا يكون الشخص محكوما عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة. وتحدد المكافآت والحقوق المالية لرئيس المجلس والأعضاء بموجب نظام يصدره مجلس الوزراء، وقد صدر هذا النظام فعلا وسنوضح أحكامه لاحقا.

٦ تم تعديله منذ وضعه مرة واحدة بموجب القرار بقانون المعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ في الجانب المتعلق بالجرائم والعقوبات. .أنظر http:// www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٢١. اما بخصوص مضمون التعديل المقترح فهو فتح حساب خاص لمجلس التنظيم من خلال وزارة المالية على أن تورد لهذا الحساب جميع رسوم الرخص على أن يخضع ذلك لرقابة واشراف مجلس الوزراء بحيث تقر موازنة مجلس التنظيم من مجلس الوزراء، اما الفائض من الحساب فيحول إلى الخزينة العامة وبخصوص أثر هذا التعديل على عمل مجلس التنظيم هو تفعيل دوره بشكل أكبر من خلال زيادة الكادر الوظيفي والقيام بدوره في الرقابة على شركات التوزيع من خلال وجود موظفين دائمين للمجلس وشراء سيارات للتنقل خصوصا في ظل ما يتطلبه عمل المجلس من زيارات ميدانية وعقد لقاءات اكبر مع الجمهور وغيرها . مقابلة مع السيد ظافر ملحم / القائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧.

إن الفلسفة والأساس في توزيع المهام بين الاطراف ذات العلاقة في تقديم خدمة الكهرباء كما حددها وعبر عنها قانون الكهرباء العام تتمثل:

1. وضع السياسة العامة والاشراف العام: الحكومة وسلطة الطاقة
2. اعداد المعايير والشروط الفنية المتعلقة بالنقل والانتاج والتوزيع والاستهلاك واعداد التعرفة والرقابة على كل ذلك: الجسم المنظم (وهو جسم مشترك حكومي وخاص).
3. توليد الطاقة: شركات القطاع الخاص.
4. توزيع الكهرباء: شركات توزيع تساهم فيها الهيئات المحلية.

أهداف المجلس: تشمل الأهداف الرئيسية للمجلس على:

١. مراقبة كل ما يتعلق بنشاط قطاع الكهرباء إنتاجاً ونقلاً وتوزيعاً واستهلاكاً، بما يضمن توافرها واستمرارها في الوفاء بمتطلبات أوجه الاستخدام المختلفة بأنسب الأسعار مع الحفاظ على البيئة.
٢. مراعاة مصالح مستهلي الطاقة الكهربائية ومصالح منتجي وناقلي وموزعي الطاقة الكهربائية والعمل على تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار في كافة أنشطة التوليد والتوزيع في قطاع الطاقة الكهربائية.

مهام وصلاحيات المجلس، وتشمل:

١. مراقبة أنشطة توليد ونقل وتوزيع وبيع الطاقة الكهربائية في إطار الالتزام بالقوانين واللوائح والأنظمة المعتمدة
٢. وضع ضوابط تكفل المنافسة المشروعة في أنشطة إنتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية ضماناً لمصالح المستهلك
٣. التحقق من أن تكلفة إنتاج ونقل وتبادل وتوزيع الطاقة الكهربائية تضمن مصالح جميع الأطراف المعنية بالقطاع الكهربائي
٤. ضمان جودة مستوى الخدمات الفنية والإدارية التي تقدمها شركات التوزيع للمستهلكين
٥. مراقبة تطبيق الاتفاقيات المتعلقة بالتوليد والنقل والتوزيع والبيع
٦. إنشاء قاعدة بيانات بالمعلومات الفنية والمالية والإحصائية ونشرها وفقاً للتعليمات التي تصدرها سلطة الطاقة
٧. التوصية إلى سلطة الطاقة بتحديد التعرفة الكهربائية ورسوم الاشتراك وبدل تكاليف التمديدات والتأمينات والخدمات الأخرى اللازمة لإيصال التيار الكهربائي للمستهلك، بعد التشاور مع الجهات ذات العلاقة ومع مراعاة مقاربة الأسعار بين مختلف محافظات الوطن
٨. التوصية لسلطة الطاقة بقبول أو رفض الرخص أو تجديدها أو سحبها أو التنازل عنها لشركات التوليد والتوزيع التي تقدم طلبات بهذا الشأن
٩. مراقبة التزام الشركات المرخصة للتوليد أو التوزيع بالشروط الواردة في الرخص
١٠. السعي لحل الخلافات بين شركات قطاع الكهرباء والمستهلكين وبين شركات قطاع الكهرباء نفسها بما يحفظ المصلحة العامة.

- منع تضارب المصالح على مستوى إدارة المجلس: لا يجوز أن يكون لرئيس المجلس وأعضائه وأقاربهما حتى الدرجة الثانية، أي نفع مادي من أي شركة من شركات التوليد أو التوزيع العاملة في قطاع الكهرباء، أو أي شركة أخرى متعاقد معها من قبل هذه الشركات.
- إجتماعات المجلس: يجتمع المجلس مرة على الأقل كل شهر، ويشترط لصحة اجتماعات المجلس حضور أربعة من أعضائه على الأقل، على أن يكون رئيس المجلس من ضمنهم، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس.

- الموارد المالية للمجلس وتدقيقها: وتشمل رسوم الخدمات وطلبات الترخيص وتجديد الرخص ويتم تحديد هذه الرسوم بموجب نظام يصدره مجلس الوزراء لهذه الغاية، والأموال المقدمة له من الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والهبات والإعانات وأي موارد أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء. كما يعين المجلس مدقق حسابات أو أكثر من المدققين القانونيين ويرفعون تقاريرهم السنوية للمجلس.
- الجهاز التنفيذي للمجلس: يعين رئيس تنفيذي للمجلس بقرار من المجلس ويحدد بقرار التعيين راتبه وحقوقه المالية والوظيفية الأخرى ويعتبر الرئيس التنفيذي المسؤول المباشر للجهاز التنفيذي للمجلس، ويكون للمجلس جهازه الإداري والمهني المتخصص من الموظفين حسبما تقتضي الحاجة ووفقاً لما يحدده المجلس ويتم تعيينهم وفقا لقانون الخدمة المدنية. ويجوز للمجلس التعاقد مع الخبراء والمستشارين والفنيين من ذوي الخبرة والاختصاص.
- دور المجلس في الرقابة على التعرفة والأسعار: يقوم المجلس بمراجعة ودراسة الأسعار المطروحة من قبل الشركات ومقارنتها بالتعرفة المقرة من قبل مجلس الوزراء ورفع التوصية بشأنها لسلطة الطاقة. وتشمل العناصر المحددة للتعرفة أن يراعي المجلس في تحديد التعرفة حماية المستهلكين من الأسعار الاحتكارية وتكاليف الفاقد الفني وكفاءة الخدمة وتسديد الأموال المقترضة حسب برنامج التطوير والاستثمار للشركة وشرائح التعرفة وشرائح المستهلكين وعوائد مقبولة على رأس المال المستثمر وحوافز تحسين الخدمة وطرق العمل وقانون تشجيع الاستثمار واعتبارات استخدام الطاقة البديلة. هذا يجوز أن تختلف التعرفة لشرائح المستهلكين وفق كمية وزمن الاستهلاك، كما يجوز أن تتغير التعرفة المفروضة بين وقت الذروة وأوقات الاستخدام الأخرى. كذلك يراجع المجلس وبشكل مستمر التعرفة المقرة ويوصي بتغييرها بناءً على أخطاء غير مقصودة تمت لصالح الشركة أو لصالح المستهلكين أو بناءً على التغير في التكلفة.
- إنضمام الهيئات المحلية لشركات التوزيع وخضوعها للرقابة: توزع الطاقة الكهربائية على المستهلكين من قبل شركات يتم ترخيصها لهذه الغاية، وتلتزم الهيئات المحلية والتي تدير مشاريع الكهرباء بالانضمام إلى هذه الشركات كأعضاء مساهمين وينظم المجلس كيفية مساهمة هذه الهيئات بموجب تعليمات تصدر عنه، وتكون صلاحيات توزيع الكهرباء على المواطنين من خلال هذه الشركات فقط، وتمنح رخصة التوزيع من قبل سلطة الطاقة، ولا يجوز التخلي عن هذه الرخصة ببيعها أو التنازل عنها، إلا بموافقة مسبقة من سلطة الطاقة.
- الرقابة على إلتزام شركات التوليد والنقل والتوزيع في اعداد الخطط وتنفيذ المشاريع: على الجهات المرخص لها بالتوليد والنقل والتوزيع إعداد الخطط التوسعية بالنسبة للاستطاعة التوليدية اللازمة وخطوط النقل وشبكات التوزيع وسعاتها وملحقاتها وتقديمها دورياً إلى المجلس، على أن تلتزم تلك الجهات بتنفيذ المشاريع والأعمال المعتمدة في الخطط المذكورة ضمن البرامج الزمنية المحددة لها.
- الرقابة على شركة نقل الكهرباء: تلتزم شركة النقل بالسماح للشركات المرخص لها بالتوليد باستخدام شبكة النقل الوطنية دون التمييز بينها ووفقاً للتعليمات التي يصدرها المجلس لهذه الغاية. كما أن الشركة تخضع لرقابة المجلس إنطلاقا من أهداف المجلس المتمثلة في مراقبة كل ما يتعلق بنشاط قطاع الكهرباء، إنتاجاً ونقلاً وتوزيعاً واستهلاكاً والتي ذكرناها سابقا عند الحديث عن أهداف ومهام وصلاحيات المجلس [٧].
- منع الاحتكار: يراعي وفقا للقانون أن يدار قطاع الكهرباء من قبل شركات يتم ترخيصها لهذه الغاية وفقا لأسس وهي أن تكون الشركة المرخص لها شركة مساهمة، وعدم جواز جمع أية شركة بين رخصتي التوليد والتوزيع، وعدم جواز أن تكون الشركة الواحدة مساهم رئيسي في شركة توليد وشركة توزيع.
- العلاقة مع سلطة الطاقة: وتتمثل في جوانب عديدة منها مراقبة تطبيق الاتفاقيات المتعلقة بالتوليد والنقل والتوزيع، وإنشاء قاعدة بيانات بالمعلومات الفنية والمالية والإحصائية ونشرها وفقاً للتعليمات التي تصدرها

٧ معين البرغوثي. مرجع سابق، ص ١٩.

سلطة الطاقة لهذه الغاية [٨]، والتوصية إلى سلطة الطاقة بتحديد التعرفة الكهربائية ورسوم الاشتراك وبدل تكاليف التمديدات والتأمينات والخدمات الأخرى اللازمة لإيصال التيار الكهربائي للمستهلك، بعد التشاور مع الجهات ذات العلاقة ومع مراعاة مقاربة الأسعار بين مختلف محافظات الوطن، والتوصية لسلطة الطاقة بقبول أو رفض الرخص أو تجديدها أو سحبها أو التنازل عنها لشركات التوليد والتوزيع التي تقدم طلبات بهذا الشأن. كما يقوم المجلس بمراجعة ودراسة الأسعار المطروحة من قبل الشركات ومقارنتها بالتعرفة المقرة من قبل مجلس الوزراء ورفع التوصية بشأنها لسلطة الطاقة على أن يراعي المجلس في تحديد التعرفة عدة أسس ذكرناها سابقا عند الحديث عن دور المجلس في الرقابة على التعرفة والأسعار. أيضا ينظر المجلس في طلبات تعديل التعرفة المقدمة من قبل الشركات والمستوفية الشروط المطلوبة ويوصي لسلطة الطاقة بشأنها بما لا يتجاوز (٦٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب. وأخيرا يقدم المجلس تقاريره مباشرة لسلطة الطاقة.

ثانيا- أسس الحوكمة في إدارة مجلس تنظيم الكهرباء والواقع العملي

أنشئ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بموجب قرار رئاسي صادر بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٣ [٩]، وتنفيذا للقرار بقانون بشأن الكهرباء العام لعام ٢٠٠٩ شكل مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء لأول مرة في العام ٢٠١٠ بموجب قرار رئاسي رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٠ [١٠]، وتم إعادة تشكيله من جديد بموجب القرار الرئاسي رقم(١٠٢) لسنة ٢٠١٤ [١١]، ومؤخرا تم إعادة تشكيله بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٧ [١٢] ليضم رئيس و(٦) أعضاء منهم ٣ يمثلون القطاع العام و ٣ أعضاء يمثلون القطاع الخاص وما زال هذا هو التشكيل الحالي للمجلس، ويجتمع مجلس الادارة الحالي دوريا مرة كل شهر، كما أن هناك سجل خاص بتوثيق اجتماعاته وجدول أعماله وقراراته.

تم تعيين رئيس تنفيذي للمجلس، ويوجد للمجلس هيكلية مقرة ومعتمدة ومعلنة، وتضم هيكليته دائرة التعرفة ودائرة شؤون المستهلكين ودائرة الترخيص ومراقبة الرخص ودائرة الشؤون الإدارية والمالية [١٣]، وقد تم توظيف عدد من الموظفين على هيكلية المجلس بعقود ولا يضم المجلس أي موظف حكومي، ويبلغ عدد الموظفين (١٠ موظفين فقط) [١٤]، وللمجلس مقر ضمن مبنى مخصص لسلطة الطاقة. ويعتمد المجلس في تمويله على الأموال المقدمة من الموازنة العامة من خلال وزارة المالية وبموافقة مجلس الوزراء بشكل أساسي، أما بالنسبة للدعم الخارجي فالمجلس أسس بناء على منحة من البنك الدولي، ولكنه لا يتلقى حاليا أي دعم خارجي [١٥].

لوحظ احتفاظ أحد أعضاء مجلس الإدارة وهو الشخص ذاته الذي يمثل وزارة الحكم المحلي بعضويته منذ العام ٢٠١٠ وحتى اليوم أي استمراره في ثلاث تشكيلات متتالية، وهو ما يخالف احكام القانون الذي ينص على

---

٨ لم تصدر تعليمات عن سلطة الطاقة حتى اليوم تتعلق بإنشاء هذه القاعدة، ولكن يوجد مشروع حاليا تحضر له سلطة الطاقة حول ذلك وسيتم في حينه وضع السياسات والتعليمات الخاصة بهذه القاعدة. مقابلة مع السيد ظافر ملحم / القائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧.

٩ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء: التقرير السنوي لعام ٢٠١١، ص ١٨. أنظر:
www.perc.ps/ar/files/publications/annuareport٢٠١١ar.pdf تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/١٣. لكن الأصل أن يكون إنشاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء، وبسبب عدم نشر أي قرار بهذا الخصوص في الوقائع الفلسطينية فقد طلبنا من المجلس تزويدنا بقرار مجلس الوزراء ولكن دون جدوى.

١٠ نشر في العدد 85 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في 6/5/2010، ص 81.

١١ نشر في العدد 109 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في 29/10/2014، ص 71.

١٢ نشرفي العدد 130 من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في 5/3/2017، ص 22.

١٣ الموقع الإلكتروني للمجلس http://www.perc.ps/ar_new/index.php?p=perc١٠ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/١٩.

١٤ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

١٥ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

إمكانية تجديد العضوية لمرة واحدة فقط [١٦].

واقع العلاقة مع سلطة الطاقة ومجلس الوزراء

وفقا للقرار بقانون بشأن الكهرباء العام للعام ٢٠٠٩ يقدم المجلس نوعين من التقارير للسلطة وهما: تقرير يبين فيه كافة أنشطته كل ثلاثة أشهر، وتقرير سنوي مفصل عن أعماله وأنشطته الإدارية والمالية والفنية يقدمه بواسطة سلطة الطاقة لرفعه الى مجلس الوزراء. بينما وفقا لقرار مجلس الوزراء بنظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء لسنة ٢٠١٠ يلتزم مجلس الإدارة برفع تقارير دورية مرتين في السنة عن أعماله إلى مجلس الوزراء دون أن ينص على دور لرئيس سلطة الطاقة. والقاعدة العامة أن وزير الطاقة هو أداة الحكومة في العلاقة مع المجلس، ولكنه ليس مستقلا عن الحكومة وإنما يمثلها في ذلك وتبقى المسؤولية النهائية لمجلس الوزراء وفقا للقانون الأساسي (المادة ٦٩) الذي له أن ينظم العلاقة مع هذا الجسم المنظم بالأدوات التي يحددها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

إن أنظمة المجلس في شتى المجالات سواء على مستوى التنظيم الداخلي (مالية وإدارية) أو في مسائل عملية (التراخيص غيرها) تصدر وتعتمد من مجلس الوزراء، ولوحظ أن العديد من الانظمة التي رفعها المجلس إلى مجلس الوزراء قد صدرت فعلا.

يواجه المجلس تحديات ومعيقات عديده منها مالية ومنها في علاقته مع الهيئات المحلية والشركات المزودة للخدمة، والملاحظ أن المجلس لا يتلقى الدعم الكافي من الحكومة لمواجهة مثل هذه التحديات والمعيقات. كذلك فإن للمجلس دور ضعيف فهو يملك مجرد التوصية في موضعي الأسعار والرخص بينما تحديدها هو بيد سلطة الطاقة [١٧].

الواقع الاداري والمالي

يبدو أن مرحلة التأسيس والتي تولاها رئيس سلطة الطاقة نفسة ساهم في عدم وضوح العلاقة بين الجهات الاشرافية والتنفيذية في قطاع الكهرباء [١٨]، وظهرت إشكالية عدم وضوح مدى وحدود العلاقة بين مجلس تنظيم قطاع الكهرباء وسلطة الطاقة، فهما يظهران باعتبارهما جسما واحدا، مكانيا وعمليا.

وفقا للقانون، فالمجلس مستقل إداريا وماليا، ومن موارده الأموال المقدمة له ضمن الموازنة العامة[١٩]، كما أن حدود علاقة المجلس مع وزارة المالية من حيث حصوله على مخصصات وليس القدرة على الإستفادة من موارده تعكس ضعف استقلاله المالي [٢٠]. ومن ناحية نظام الموظفين المعمول به في المجلس، فقد أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقرير له أن نظام الموظفين في الجانب المتعلق بصرف الرواتب جاء مخالفا للقانون[٢١]. كذلك أشار في تقرير أخر أن صدور هذا النظام عن مجلس الإدارة يشكل مخالفة لأحكام القانون الذي نص على أن صلاحية

١٦ بسؤال المجلس عن ذلك، أفادوا أنه تم مناقشة الأمر سابقا واخذوا بالتفسير الذي يقول ببقاء العضو لمدة ٨ سنوات وهذا ما يسمح به القانون حيث مجموع الدورتين هو ٨ سنوات. مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

١٧ أشار إلى ذلك الأستاذ بلال البرغوثي في ورشة العمل التي عقدتها أمان لمناقشة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٧/٨/٩.

١٨ ورقة خلفية حول قطاع الكهرباء في فلسطين – الواقع ومتطلبات الإصلاح: جلسة طاولة مستديرة رقم (٥)، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، أيار ٢٠١٤، ص ٤.

١٩ ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير ربع سنوي حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية، مرجع سابق، ص ٥٧.

٢٠ ورقة خلفية حول قطاع الكهرباء في فلسطين – الواقع ومتطلبات الإصلاح: جلسة طاولة مستديرة رقم (٥)، مرجع سابق، ص ٤-٥.

٢١ ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير ربع سنوي حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية، مرجع سابق، ص ٥٨.

إصدار الأنظمة هي لمجلس الوزراء [٢٢]. ووفقا للمجلس فإن سلم الرواتب المطبق هو وفقا للنظام المذكور وهو غير معتمد من مجلس الوزراء [٢٣]. إن عدم صدور نظام اداري خاص بالمجلس من قبل الحكومة جعل إجراءات التنظيم الوظيفي وشؤون الموظفين ورواتبهم محل جدل.

وفي ذات السياق، لوحظ ضعف في دور المجلس في تحصيل الموارد المالية المتأتية من رخص التشغيل لشركات توزيع الكهرباء، حيث أن أحد الموارد الرئيسية للمجلس هو رسوم الخدمات وطلبات الترخيص وتجديد الرخص، ووفقا لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن هناك ضعف في تحصيل الرسوم ففي حين أن مبلغ الايرادات للعام ٢٠١٤ بلغ (4.060.042 شيقل) فقد بلغ مجموع ما تم تحصيله في ذات العام (656.602 شيقل) فقط [٢٤]. إضافة إلى الضعف العام في مستويات تحصيل أثمان الكهرباء من قبل شركات التوزيع والبلديات وضعف الرقابة على ذلك ما يؤثر – إضافة لأسباب أخرى – على تدني مستويات الخدمة وزيادة تكلفتها [٢٥].

- وجود وتطبيق النظام المالي للمجلس: يوجد نظام مالي ومحاسبي مقر ومعتمد من مجلس الوزراء ومعمول به لدى المجلس ومنشور رسميا في الوقائع الفلسطينية [26]، ولكنه غير منشور على الموقع الإلكتروني للجمهور. كما أنه وفقا لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن المدير المالي في المجلس يقوم بإعداد السند ومراجعته واعتماده والتوقيع عليه كمفوض بالصرف [27]، وما زال هذا الأمر قائما حيث لا يوجد لدى المجلس مراقب مالي ولا يوجد دائرة تدقيق داخلي [28]. أيضا وفقا للنظام والقانون فإن من موارد المجلس رسوم الرخص والخدمات ولكن هذه الرسوم والموارد تورد عمليا إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية الأمر الذي يقلل من فرص تطوير المجلس لذاته أو أن يكون له سيطرة على هذه الموارد والرسوم [29].
- نظام توريد المشتريات والعطاءات: لا يوجد نظام مشتريات خاص لدى المجلس، كما لم يتضمن النظام المالي أحكاما حول ذلك، ويجري العمل في المجلس وفقا لقانون اللوازم والعطاءات العامة المعمول به في الحكومة [30].
- يوجد نظام لمكافآت رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مقر ومعتمد من مجلس الوزراء ومعمول به لدى المجلس [31].
- عدم وجود نظام رقابة أو تدقيق داخلي: لا يوجد نظام رقابة أو تدقيق داخلي في المجلس حاليا، وكما ذكر سابقا، فعلى الرغم من وجود نص في النظام المالي والمحاسبي لدى المجلس على التدقيق والرقابة، الا انه لم تستحدث حتى اليوم مثل هذه الدائرة أو الوحدة.

٢٢ ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام ٢٠١٥، ص ٢٣.

٢٣ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017. مقابلة مع السيدة أمال نصار /قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017، مقابلة مع السيدة أمال نصار/ قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٨.

٢٤ ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي، مرجع سابق، ص ٢٢.

٢٥ الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان: تقرير حول مجالات الترشيد والتقشف في الانفاق الحكومي، كانون أول ٢٠١٥، ص ٩، ١٢، ٣٩، ٤٣.

٢٦ نشر في الوقائع الفلسطينية: العدد 114، الصادر بتاريخ 31/8/2015، ص 46.

٢٧ ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي، مرجع سابق، ص ٢٢.

٢٨ مقابلة مع السيدة أمال نصار /قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٢٩ مقابلة مع السيدة أمال نصار /قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017. ومقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٣٠ مقابلة مع السيدة أمال نصار/ القائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٣١ أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (٧) لسنة ٢٠١٦ بنظام المكافآت والحقوق المالية لأعضاء مجالس الإدارة في المؤسسات العامة والمؤسسات، ووفقا له لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلسين، وتكون مكافأة رئيس مجلس الإدارة (٣٠٠) دولار، أما العضو (٢٥٠) دولار عن كل اجتماع.

وقد لوحظ عدم التجاوب حتى اليوم مع بعض ما ورد في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية خصوصا الملاحظات المتعلقة بالنظام المالي والموظفين.

ومن التحديات التي تواجه المجلس وجود إشكالية في رقابة المجلس على المجالس أو الهيئات المحلية غير المنضمة لشركات توزيع الكهرباء [32]: الملاحظ أن هناك غيابا لرقابة المجلس على تلك الهيئات المحلية التي تتولى تقديم خدمة توزيع الكهرباء خصوصا في طولكرم وقلقيلية وسلفيت [33]، وهذا ما يحد من تطور قطاع الكهرباء وتنظيمه وتطبيق السياسات في هذا المجال [34]، ولوحظ أنه لم يصدر عن الحكومة أي قرار بشأن هذه الهيئات للعمل على إنضمامها لشركات توزيع الكهرباء القائمة أو ترخيص شركات توزيع جديدة في تلك المحافظات لضمان خضوعها لرقابة المجلس. والملاحظ أن ممارسة المجلس وسلطة الطاقة لدورهما تجاه الهيئات المحلية يتم بأسلوب غير مباشر حيث ترفع كتب بهذا الخصوص لوزارة الحكم المحلي المسؤولة عن هذه الهيئات [35].

- **وجود وتطبيق نظام للموظفين للمجلس**: يوجد نظام للموظفين مقر من المجلس ومعمول به حتى الآن، ولكنه غير معتمد وغير صادر عن مجلس الوزراء كجهة إختصاص [36]، كما أنه غير منشور في الوقائع الفلسطينية أو الموقع الإلكتروني للمجلس. ويلاحظ أن موظفي المجلس لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية، كما أنهم لا يخضعون لقانون التقاعد.
- **عدم وجود مدونة سلوك خاصة بالمجلس**: لا يوجد مدونة سلوك خاصة لأعضاء مجلس الإدارة وموظفي مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، أيضا لا يوجد تعميم لمدونة السلوك الأخلاقية العامة المقرة من الحكومة أو نشر لها على الموقع الرسمي للمجلس، كما لم يصدر عن مجلس الإدارة قرار بتطبيقها على موظفي المجلس [37]. كذلك تم النص على منع تضارب المصالح في القرار بقانون بشأن الكهرباء بالنسبة لمجلس الإدارة فقط ولم يرد فيه نص بخصوص الموظفين في المجلس. ولكن عادة يتضمن العقد الخاص الذي يوقعه كل موظف بندا حول ذلك [38]. أما بالنسبة لتلقي الهدايا لا يوجد لدى المجلس نظام خاص واضح بذلك [39].
- **تطبيق إقرار الذمة المالية للمكلفين حسب القانون**: حيث لم يتم تطبيق ذلك بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي في المجلس، ولم تطلب هيئة مكافحة الفساد ذلك بالنسبة لمجلس الإدارة الحالي [40].

تعليمات الابلاغ عن الفساد: لا يوجد تعليمات خاصة مفصلة حول التعامل مع حالات الفساد أو كيفية الإبلاغ

---

٣٢ يوجد ثلاث شركات توزيع كهرباء مرخصة وهي شركة كهرباء القدس وشركة كهرباء الشمال وشركة كهرباء طوباس، كما يوجد شركتين مسجلتين لدى مراقب الشركات بهدف توزيع الكهرباء ولكنهما بحاجة لتصويب أوضاعهما والحصول على الترخيص وهما شركة كهرباء الخليل وشركة كهرباء الجنوب. أنظر الموقع الالكتروني لجريدة الحياة:
http://www.alhaya.ps/ar_page.php?id=٢٩٢٤٤٧٥y٤٣١٤٠٢١٣y٢٩٢٤٤٧٥ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/١٧

٣٣ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 10/5/2017.

٣٤ ورقة خلفية حول قطاع الكهرباء في فلسطين – الواقع ومتطلبات الإصلاح: جلسة طاولة مستديرة رقم (٥)، مرجع سابق، ص ٥.

٣٥ مقابلة مع السيد ظافر ملحم / القائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧.

٣٦ مقابلة مع السيد حمدي طهبوب / الرئيس التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٣٧ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٣٨ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٣٩ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٤٠ مقابلة مع السيدة أمال نصار/ القائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

عنه لدى المجلس [41].

- **توجد معايير واضحة ومكتوبة لشروط منح التراخيص وطبيعة الرسوم والأسعار:** حيث يتم العمل بموجب القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء حول التعرفة الكهربائية وأسس الترخيص ورسوم الترخيص وتنظيم الرقابة على الايرادات من شركات التوزيع وغيرها وقد أشرنا إليها سابقا عند الحديث عن الإطار القانوني الخاص بمجلس تنظيم قطاع الكهرباء.

نظام التقارير الإدارية والمالية والفنية للمجلس

يجري إعداد تقارير مالية وإدارية وتقارير فنية ترتبط بالأنشطة والأعمال التي يقوم بها المجلس، ولكن بالنسبة لنشر هذه التقارير فالملاحظ أن المجلس يقوم بنشر إلكتروني للتقارير الفنية المتعلقة بأعماله [42]، بينما لا يتم نشر التقارير المالية والإدارية ، علما أن أخر تقرير سنوي نشر في العام 2011 ولم ينشر بعده أي تقرير سنوي، ويجري حاليا التحضير لنشر تقرير عن الفترة 2014-2016 [43]. وقد لوحظ أنه لا يوجد آلية دورية منتظمة لنشر وإعلان أهم القرارات التي اتخذها مجلس إدارة المجلس للجمهور إذ لم يتضمن الموقع الإلكتروني للمجلس حيزا خاصا لنشر هذه القرارات.

- رفع التقارير عن نشاطات المجلس وموازنته إلى مرجعية أعلى 44: من الناحية العملية لا يوجد إنتظام في تقديم التقارير الأمر الذي يمكن تفسيره بسبب نقص كادر المجلس، ولكن يقدم المجلس لسلطة الطاقة التقارير التي تطلبها في مسألة معينة أو لغاية معينة 45. كما تقدم دائرة حماية المستهلكين تقريرا حول الشكاوى للإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء 46.

إن عدم انتظام إعداد ورفع التقارير من المجلس لجهات الاختصاص ممثلة بسلطة الطاقة ومجلس الوزراء يضعف من آلية مراجعتها ومناقشتها بصورة منتظمة. لكن في حال رفع تقارير لسلطة الطاقة في مسألة معينة يتم نقاش هذا التقرير ووضع الملاحظات عليه [47].

- الموقع الإلكتروني للمجلس: يتوفر موقع إلكتروني يتضمن تعريف بالمجلس وإدارته والإعلانات وآلية تقديم الشكاوى والتعريف بأبرز أعمال المجلس من تراخيص ومراقبة أداء وتعرفة ومنشورات. لكن لوحظ عدم نشر جميع التشريعات من أنظمة وقرارات تتعلق بتنظيم وعمل المجلس على هذا الموقع.

نظام الشكاوى والعلاقة مع الجمهور

ليس هناك برنامج لقاءات منتظم مع الجمهور للتوعية بدور المجلس والخدمات التي يقدمها، لكن يجري عقد لقاءات مع جهات عديدة من خلال وحدة التوعية في دائرة حماية المستهلكين مع البلديات والمؤسسات الأهلية

٤١ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017. ومقابلة مع السيدة أمال نصار/ القائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٤٢ أنظر تقرير مؤشرات الأداء السنوي لشركات توزيع الكهرباء، الموقع الإلكتروني للمجلس http://www.perc.ps/ar_new/index.php?p=perc١٠ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/١٩.

٤٣ مقابلة مع السيدة أمال نصار/ القائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٤٤ ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ١٣. وما زال عدم انتظام رفع التقارير من المجلس لجهات الاختصاص قائما حتى اليوم.

٤٥ مقابلة مع السيد ظافر ملحم / القائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧.

٤٦ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٤٧ مقابلة مع السيد ظافر ملحم / القائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧.

وغيرها [48]. كما ويوجد نظام اجراءات للشكاوى ولكنه غير معلن للجمهور، ولوحظ أنه يوجد نموذج لتلقي الشكاوى على الموقع الالكتروني للمجلس، وعمليا يتم تلقي الشكاوى بالهاتف او الفاكس أو الفيس بوك أو الحضور الشخصي، ويتم متابعتها من موظف الشكاوى في دائرة حماية المستهلكين في المجلس. وقد بلغ عدد الشكاوى الواردة للمجلس مباشرة منذ بداية العام 2017 (90 شكوى)، ولكن يبلغ عدد الشكاوى التي توثق لدى المجلس سنويا (3500 شكوى) وهي غير مباشرة تشمل الشكاوى التي تتلقاها جميع شركات توزيع الكهرباء والتي ترتبط بنظام محوسب مع المجلس لضمان إطلاع ومتابعة المجلس لها [49]. أيضا يتم الرد على طلبات أي مستفيد وتوجيهه للجهات المعنية ذات الاختصاص، حيث يوجد وحدة تثقيف ضمن دائرة شؤون المستهلكين لدى المجلس [50].

٤٨ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٤٩ مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

٥٠ لا يوجد موظف مختص في وحدة التثقيف، ويغطي هذا النقص مدير الدائرة. مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

القسم الثاني:
مجلس تنظيم قطاع المياه

يتناول هذا القسم مجلس تنظيم قطاع المياه، وفحص مدى فاعلية المجلس في القيام بدوره كجسم منظم لقطاع المياه، وطبيعة علاقته مع الاطراف الاخرى من خلال تسليط الضوء على الإطارين القانوني والواقعي للمجلس.

أولا- الإطار القانوني (مهام المجلس وعلاقته مع الاطراف ذات العلاقة)

كما هو الحال في قطاع الكهرباء، فقد عملت السلطة على إدارة خدمات المياه بموجب التشريعات القديمة المطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ولكن في ظل الحاجة لتوحيد القوانين فقد أصدرت السلطة تنظيما قانونيا فلسطينيا جديدا خاصا بتنظيم قطاع المياه وتنظيم سلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه ودور وصلاحيات كل منهم وهو القرار بقانون بشأن المياه رقم (14) لسنة 2014 بشكل مباشر، إضافة لتشريعات أخرى بشكل عام (أنظر الملحق بخصوص التشريعات الأخرى ذات العلاقة).

وضع هذا القرار بقانون أسس إدارة قطاع المياه من خلال تحديد مهام وصلاحيات الجهات الرسمية المسؤولة والتي تشمل مجلس الوزراء وسلطة المياه ومجلس تنظيم قطاع المياه وشركة المياه الوطنية. وبوجه خاص تتوزع المسؤوليات وتقسيم الأدوار في قطاع المياه ما بين الحكومة كجهة مسؤولة تتولى الإشراف والتنظيم، وسلطة المياه التي تتولى إعداد السياسات، ومجلس تنظيم قطاع المياه كجسم رقابي على التنفيذ، وشركة المياه الوطنية كشركة حكومية تتولى تزويد وبيع المياه بالجملة. وفي سياق تركيز هذه الدراسة على فاعلية دور مجلس تنظيم قطاع المياه، نبين فيما يلي أبرز الأحكام التي تضمنها هذا القرار بقانون بخصوص المجلس وعلاقاته مع الجهات الأخرى:

- إنشاء المجلس: يكون إنشاء المجلس بقرار من مجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.
- أهداف المجلس: تتمثل في مراقبة كل ما يتعلق بالنشاط التشغيلي لمقدمي خدمات المياه، بما يشمل الإنتاج والنقل والتوزيع والاستهلاك وإدارة الصرف الصحي، وذلك من أجل ضمان جودة وكفاءة خدمات قطاع توفير المياه وخدمات مياه الصرف الصحي في فلسطين الموفرة للمستهلكين وبأسعار مناسبة.
- إدارة المجلس: يتكون مجلس الإدارة من رئيس وستة أعضاء من ذوي النزاهة والكفاءة والاختصاص، يمثلون القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، يتم تعيينهم بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء لمدة ٤ سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط. ويشترط بمن يعين في مجلس الإدارة عدة شروط منها أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة. وتحدد المكافآت والحقوق المالية لرئيس مجلس الإدارة والأعضاء بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.
- مهام وصلاحيات المجلس: وتشمل الرقابة على أسعار المياه وبدل تكاليف التمديدات والخدمات الأخرى لإيصال خدمات المياه والصرف الصحي ومراجعتها ومراقبتها للتأكد من مطابقتها للسياسة المعتمدة من قبل السلطة، وإصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية وأي مشغل يقوم بإنشاء أو إدارة تشغيل منشأة لتزويد أو تحلية أو معالجة المياه أو جمع ومعالجة مياه الصرف الصحي وفرض رسوم التراخيص، وذلك وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون ولنظام يصدر عن مجلس الوزراء، ومراقبة وفحص مدى الامتثال للشروط والمتطلبات والمؤشرات المنصوص عليها في التراخيص والتصاريح. ووضع برامج حوافز الآداء لمقدمي الخدمة وفقاً لنظام يصدر عن مجلس الوزراء لهذه الغاية، وإقرار النظام الداخلي والنظام الإداري والمالي والهيكل التنظيمي للمجلس، ورفعه لمجلس الوزراء لإصداره حسب الأصول، وإقرار الموازنة السنوية للمجلس ورفعها لمجلس الوزراء، ومراقبة العمليات التشغيلية المتعلقة بالإنتاج والنقل والتوزيع للمياه والعمليات التشغيلية لإدارة الصرف الصحي، ومراقبة الاتفاقيات المتعلقة بالتزود بالمياه، والتحقق من أن تكاليف الإنتاج والنقل والتوزيع ومعالجة

مياه الصرف الصحي تضمن مصالح جميع الأطراف المعنية، ووضع معايير ضمان جودة الخدمات الفنية والإدارية المقدمة من قبل مقدمي الخدمات للمستهلكين، وبما يتوافق مع القوانين والأنظمة ذات العلاقة، ونشرها لاطلاع الجمهور عليها، ومراقبة مدى التزام شركة المياه الوطنية ومقدمي الخدمات بالمعايير الموضوعة لتقديم خدمات المياه والصرف الصحي، وإنشاء قاعدة بيانات بالمعلومات الفنية والمالية والإحصائية ونشرها دورياً. ومعالجة الشكاوى بين مقدمي الخدمات والمستهلكين، وإجراء مراجعة سنوية واحدة على الأقل لآداء المجلس ودوائره بشكل عام، وإجراء مراجعة سنوية واحدة على الأقل لخطط تطوير آداء الموظفين. والتعاقد مع الخبراء والمستشارين والفنيين من ذوي الخبرة والاختصاص لتنفيذ المهام الموكلة إليهم، ووضع الأسس لتنظيم مقدار ونسب مساهمة الهيئات المحلية في الجمعيات العمومية لمرافق المياه، والتأكد من تطبيق ذلك وفقاً لأحكام القانون والأنظمة المعمول بها.

- منع تضارب المصالح على مستوى مجلس الادارة: لا يجوز لرئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية أن يكون طرفاً في أي من العقود، بما في ذلك مشتريات اللوازم أو عطاءات الأشغال التي يبرمها المجلس. كما لا يجوز لرئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية أن يعمل في تلك المشاريع أو الأعمال وأن يجني منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء الرواتب والمكافآت التي يتلقاها من وظيفته في المجلس أو مقابل قيامه بأي من المهام المنوطة به بمقتضى أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. ويترتب على مخالفة رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه ذلك، التعرض للإجراءات والعقوبات المنصوص عليها وفقاً للقوانين السارية.
- اجتماعات المجلس: يعقد مجلس الإدارة اجتماعاً عادياً مرة بالشهر على الأقل ويكون النصاب القانوني لاجتماعات مجلس الإدارة بحضور خمسة أعضاء على الأقل، من ضمنهم رئيس مجلس الإدارة أو نائبه الحاضر، وتتخذ قرارات مجلس الإدارة بموافقة أغلبية الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس مجلس الإدارة. وإذا تغيب أحد أعضاء مجلس الإدارة لثلاثة اجتماعات في السنة عن حضور جلسات مجلس الإدارة دون عذر مقبول، اعتبر مستقيلاً من عضوية مجلس الإدارة.
- الموارد المالية وتدقيقها ومراقبتها: تتكون الموارد من رسوم الرخص وبدل الخدمات التي يمنحها المجلس وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والهبات والإعانات، وأية موارد أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء. ويتم توريد جميع إيرادات المجلس إلى حساب خاص بالمجلس ويكون المجلس مسؤولاً عن إنفاقه وعن إعداد الحسابات السنوية التي تتم مراجعتها من قبل شركة تدقيق خارجي معترف بها، ويتم تقديم الحسابات المراجعة للمؤسسات ذات العلاقة، كما يتعاقد المجلس مع شركة محاسبية خارجية معترف بها لإعداد حساباته السنوية وتخضع جميع حسابات المجلس للرقابة من قبل الأجهزة الرقابية الرسمية.
- الجهاز التنفيذي للمجلس: يضم مدير تنفيذي للمجلس يعين من مجلس الإدارة ويعتبر المسؤول المباشر للجهاز التنفيذي، ويقوم بإدارة العمل اليومي وإعداد الموازنة العامة وإعداد النظام الداخلي والنظام الإداري والمالي والهيكل التنظيمي واعداد التقارير حول العمليات والنشاطات ورفعها جميعها الى مجلس الإدارة. كما يضم موظفي المجلس الذين يخضعون لنظام إداري خاص يحدد به سلم الرواتب والعلاوات والترقيات وجميع البدلات، يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس الإدارة.
- منع تضارب المصالح على مستوى الجهاز التنفيذي للمجلس: حيث لا يجوز للمدير التنفيذي للمجلس أو لأي موظف من موظفيه أن يكون طرفاً في أي من العقود، بما في ذلك مشتريات اللوازم أو عطاءات الأشغال التي يبرمها المجلس، ولا يجوز للمدير التنفيذي للمجلس أو لأي موظف من موظفيه أن يعمل في تلك المشاريع أو الأعمال ويجني منها أي ربح أو نفع مادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء الرواتب والمكافآت التي يتلقاها من وظيفته في المجلس أو مقابل قيامه بأي من المهام المنوطة به بمقتضى أحكام القانون والأنظمة

الصادرة بمقتضاه. ويترتب على مخالفة المدير التنفيذي للمجلس أو أي موظف من موظفيه ذلك التعرض للإجراءات والعقوبات المنصوص عليها وفقاً للقوانين السارية.

- دور المجلس في إقرار التعرفة والاسعار: يقر المجلس سعراً موحداً لتزويد المياه بالجملة لمقدمي الخدمات في جميع أنحاء فلسطين، وبما يتوافق مع سياسة الحكومة، وفقاً لنظام يصدر عن مجلس الوزراء.
- الرقابة على مقدمي الخدمات: على مقدمي الخدمات تحديد أسعار المياه لمختلف الاستعمالات وفقاً لنظام التعرفة، ويتم المصادقة على السعر من المجلس.
- الرقابة على شركة المياه الوطنية: تتمثل في مراقبة المجلس لمدى إلتزام شركة المياه الوطنية ومقدمي الخدمات بالمعايير الموضوعة لتقديم خدمات المياه والصرف الصحي، كما أن تحديد تعرفة بيع المياه والخدمات المرتبطة بها من قبل الشركة يحتاج لمصادقة من المجلس، وأيضا تلتزم الشركة بتقديم تقرير ربع سنوي عن أعمال ونشاطات الشركة المالية والقانونية وتقرير سنوي مرفق بتقرير مدقق الحسابات للمجلس، إضافة لدور المجلس في مراقبة كل ما يتعلق بالنشاط التشغيلي لمقدمي خدمات المياه بوجه عام [٥١].
- العلاقة مع سلطة المياه: وتتمثل في إطار مهام وصلاحيات المجلس وبوجه خاص في موضوع المصادقة على أسعار المياه وبدل تكاليف التمديدات والخدمات الأخرى لإيصال خدمات المياه والصرف الصحي ومراجعتها ومراقبتها للتأكد من مطابقتها للسياسة المعتمدة من قبل السلطة. فسلطة المياه دورها سياساتي تخطيطي بينما دور المجلس عملياتي رقابي، فالسلطة تضع السياسات العامة للتعرفة وتصدر بنظام من مجلس الوزراء بينما يحدد المجلس سعر موحد لتزويد المياه بالجملة من قبل مقدمي خدمات المياه، كما يصادق المجلس على أسعار المياه لمختلف الاستعمالات التي يضعها مقدمي الخدمات بمراعاة نظام التعرفة المقر.
- فرض عقوبات على المخالفين لشروط رخصة وتصاريح المجلس كأحد عناصر تعزيز فعالية المجلس في الرقابة: حيث يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، أو قيمة الضرر الناتج نتيجة الفعل (أيهما أعلى)، كل من لم يلتزم بنظام التعرفة الصادر وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه أو مارس دون رخصة أي من الأعمال الواجب الحصول على ترخيص بشأنها بموجب أحكام هذا القرار بقانون أو خالف أي من أحكام أو شروط الرخصة أو التصريح الممنوح له من المجلس. وفي حالة تكرار الأفعال المجرّمة المذكورة تضاعف العقوبات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون.

ثانيا- أسس الحوكمة في إدارة مجلس تنظيم المياه والواقع العملي:

أنشئ مجلس تنظيم قطاع المياه بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة ٢٠١٤ [٥٢]، تنفيذا للقرار بقانون بشأن المياه لعام ٢٠١٤، كما شكل مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه لأول مرة في العام ٢٠١٤ بموجب قرار رئاسي رقم (٩٨) لسنة ٢٠١٤ [٥٣]، وتم استبدال احد أعضاءه بموجب قرار رئاسي رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٦ [٥٤]، كما تم مؤخرا إعادة تشكيل المجلس من جديد بموجب القرار الرئاسي رقم (١٢٢) لسنة ٢٠١٦ [٥٥] ليضم رئيس و(٦) أعضاء وما زال هذا هو التشكيل الحالي للمجلس، ويجتمع مجلس الادارة دوريا مرة كل شهر، كما أن هناك سجلا خاصا

٥١ معين البرغوثي. مرجع سابق، ص ٢٠.

٥٢ صدر هذا القرار عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٤/٧/٨.

٥٣ نشر في العدد ١٠٩ من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في ٢٠١٤/١٠/٢٩، ص ٦٧.

٥٤ نشر في العدد ١٢١ من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في ٢٠١٦/٥/٣١، ص ٧.

٥٥ نشر في العدد ١٢٤ من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في ٢٠١٦/٨/٢٥، ص ٢٣.

بتوثيق اجتماعاته وجدول أعماله وقراراته، ويجري متابعة القرارات وإطلاع الموظفين عليها من خلال المدير التنفيذي للمجلس. كما تم تعيين مدير تنفيذي للمجلس، إضافة إلى توظيف عدد من الموظفين بعقود (موظف دائرة التعرفة والتراخيص/ موظف مراقبة الأداء/ موظف مالي/ موظف مشتريات/ موظف علاقات عامة)، ولا يضم المجلس أي موظف حكومي. ولا يوجد هيكلية مقرة ومعتمدة ومعلنة للمجلس، كما أن جدول الوظائف وتشكيلاتها غير متوفر حتى اليوم. ويعتمد المجلس في تمويله على الدعم والمنح الخارجية غير الثابتة خصوصا من البنك الدولي ولم يتلقى أي دعم مالي حكومي من الموازنة العامة [٥٦].

تم نشر النظام المالي والمحاسبي الخاص بالمجلس في الوقائع الفلسطينية حديثا في منتصف أيار 2017 بعد صدور قرار من مجلس الوزراء بالمصادقة عليه منذ أيلول 2016 [57]. أيضا تم نشر النظام الإداري الخاص بالمجلس في الوقائع الفلسطينية حديثا في منتصف أيار 2017، وصدور قرار من مجلس الوزراء بالمصادقة عليه منذ أيلول 2016 [58] والنص على معاملة موظفي المجلس مثل نظرائهم في قانون الخدمة المدنية [59].

إن فحص الإطار المؤسسي للمجلس، يقتضي الوقوف على عدة أمور للحكم على سياسة الحكومة ودورها في تنظيم وإدارة هذا القطاع الحيوي:

الواقع الإداري والمالي:

استقلالية المجلس[60] والعلاقة مع سلطة المياه ومجلس الوزراء[61]: وفقا للقانون، فالمجلس مستقل إداريا وماليا، وترفع الموازنة السنوية لمجلس الوزراء، وليس هناك أي موارد مالية حكومية مخصصة للمجلس ضمن الموازنة العامة، كما أن انظمة المجلس في مسائل عملية كالتراخيص وحوافز الأداء لمقدمي الخدمات ما زالت غير منجزة من مجلس الوزراء، حيث لوحظ أن العديد من الانظمة التي رفعها المجلس إلى مجلس الوزراء لم تصدر رغم مرور فترة زمنية عليها.

ان أحد الموارد الرئيسية للمجلس هو رسوم الرخص والخدمات التي يحددها نظام خاص اعده المجلس، ولم يقم مجلس الوزراء بإصدار هذا النظام [62]، فقد كانت سلطة المياه قد أعدت نظاما للتراخيص وبمشاركة المجلس ولكن سلطة المياه لم تعمل على إصداره ما يؤثر سلبا على المجلس، إضافة إلى شكوك وتخوفات يبديها المسؤولين في المجلس حول مواقف مبطنة من سلطة المياه للحد من قيام جهات التمويل الخارجية من دعم المجلس ماليا وأن سلطة المياه ترى أن الحديث مع الممولين لا بد وأن يكون من خلالها [63].

---

٥٦ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٥٧ قرار مجلس الوزراء بشان المصادقة على النظام الإداري والنظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه رقم (٧) لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢.

٥٨ قرار مجلس الوزراء بشان المصادقة على النظام الإداري والنظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه رقم (٧) لسنة ٢٠١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٢.

٥٩ تم تزويدنا بذلك من قبل السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، عبر البريد الإلكتروني بتاريخ 7/6/2017.

٦٠ أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى أن التنظيم القانوني للمجلس بحاجة لمراجعة من حيث النشأة والتبعية والاستقلالية والحوكمة. انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير ربع سنوي حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية مرجع سابق، ص ٧٣.

٦١ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٦٢ محمد سعيد الحميدي: ورقة حول نشأة مجلس تنظيم قطاع المياه، ٢٠١٦، ص ٤.

٦٣ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

الكادر الوظيفي والهيكلية والبنية المؤسساتية: عدم وجود كادر وظيفي وفقا لهيكلية معتمدة في المجلس الأمر الذي جعل العاملون فيه مؤقتين يعتمدون على المشاريع الممولة وهو ما أثر سلبا على قدرة المجلس على القيام بمهامه وفقا للقانون، خصوصا في ظل العدد الهائل من مزودي الخدمة في قطاع المياه والذي يتخطى (350 مزودا) [64].

عدم التوسع الجغرافي للمجلس ووجود فروع له: يتمثل ذلك في عدم وجود مقر تابع للمجلس في قطاع غزة والعمل من خلال مستشار للمجلس فقط ما يحد من الشمولية الجغرافية لوجود المجلس وعمله [65].

يوجد خلاف بين المجلس وسلطة المياه على جملة قضايا يمكن تلخيصها فيما يلي:

- تفسيرات أحكام القرار بقانون بشأن المياه خصوصا المادة (24) التي تعطي المجلس صلاحية إصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية وأي مشغل لتزويد المياه، والمادة (64) التي تنص على أن تستمر كافة الجهات الحكومية والمؤسسات الرسمية والأهلية والهيئات المحلية بممارسة مهامها وصلاحياتها إلى أن يتم إنشاء شركة المياه الوطنية ومرافق المياه الإقليمية، فالمجلس يرى ضرورة القيام بدوره في إصدار التراخيص للجهات المزودة وفقا لنظام ترخيص معتمد. بينما ترى سلطة المياه أن ذلك لا يلزم حتى يتم إنشاء المرافق الإقليمية أي إبقاء الحال على ما هو عليه، وأيضا بالنسبة لشركة المياه فهي شركة حكومية منشأة بقانون ووفقا للقانون الاساسي ولا تحتاج لمثل هذا الترخيص [66].
- سلطة المياه تطلب من المجلس رفع تقاريره لمجلس الوزراء من خلالها وليس بشكل مباشر، بينما يرى المجلس أن التقارير ترفع مباشرة لمجلس الوزراء وفقا لنص القانون. ولعل مجلس الوزراء هو من يقرر في ذلك لحسم الأمر.
- نظرة سلطة المياه إلى أن المجلس يأتي هرميا تحتها وليس مجلسا له اختصاصات عملياتية منفصلة عن الدور السياساتي الذي تتمتع به سلطة المياه.
- استمرار سلطة المياه بممارسة اختصاصات أصبحت للمجلس مثل جمع البيانات من مقدمي الخدمات والمصادقة على التعرفة وفلترة بعض الشكاوى والنظر في بعضها وتوجيه بعض المشتكين للمجلس.
- عدم قيام دائرة مياه الضفة الغربية مقدم خدمة المياه بالجملة الوحيد في الضفة الغربية بتزويد المجلس ببياناته مؤخرا للمراجعة والتحليل في إطار دور المجلس في مراقبة أداء مقدمي الخدمات [67]، وذلك بضغط من سلطة المياه [68].

أدى عدم تأسيس بعض الأجسام إلى غياب لاعبين أساسيين في الرقابة على قطاع المياه، الأمر الذي أبقى دورا مهيمنا لسلطة المياه على هذا القطاع وحدّ من الدور الرقابي للمجلس، وأبرز هذه الأجسام التي لم تؤسس بعد شركة المياه الوطنية ومرافق المياه الاقليمية وجمعيات مستخدمي المياه. ووفقا لتقرير صادر عن المجلس فإن تسريع تأسيس هذه الأجسام من شأنه تعزيز اتباع أسس العدالة في توزيع مصادر المياه [٦٩].

من جهة أخرى، يلاحظ أن مجلس الوزراء لم يجتمع ولا مرة بمجلس تنظيم قطاع المياه منذ تأسيسه [٧٠]، كما أن هناك مماطلة في إصدار الأنظمة الخاصة بعمل المجلس، ووفقا لتقرير صادر عن المجلس تشمل الأنظمة التي

---

٦٤ محمد سعيد الحميدي: ورقة حول نشأة مجلس تنظيم قطاع المياه، مرجع سابق، ص ٤.

٦٥ محمد سعيد الحميدي: ورقة حول نشأة مجلس تنظيم قطاع المياه، مرجع سابق، ص ٤.

٦٦ مقابلة مع الاستاذة هالة أبو الهوى / المستشارة القانونية في سلطة المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٣.

٦٧ مجلس تنظيم قطاع المياه: الطريق إلى الاستدامة/مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين – الحقائق والأرقام، ص ٩، ١٣.

٦٨ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٦٩ مجلس تنظيم قطاع المياه: الطريق إلى الاستدامة/مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين – الحقائق والأرقام – تقرير عام ٢٠١٥، نيسان ٢٠١٧، ص ٢٦.

٧٠ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

لم تصدر ما يلي [٧١]:

- نظام التراخيص لمقدمي الخدمات.
- نظام التعرفة الموحد للمياه والصرف الصحي.
- نظام حوافز الأداء لمقدمي الخدمات.
- نظام السعر الموحد للمياه بالجملة.
- نظام الشؤون الإدارية والمالية لشركة المياه الوطنية.
- نظام مرافق المياه الاقليمية.
- نظام جمعيات مستخدمي المياه.

توفر نظام لتوريد المشتريات والعطاءات: يوجد نظام مشتريات مقر ومكتوب لدى المجلس شبيه بالنظام المعمول به في البنك الدولي، ولكنه غير متاح أو منشور على موقع المجلس [72].

الرقابة الداخلية والخارجية

لا يوجد نظام رقابة او تدقيق داخلي في المجلس حاليا، ولكن هناك مقترح لدى المجلس على الهيكلية بخصوص دائرة تدقيق داخلي، وعليه فإن الرقابة هي من أطراف خارجية مثل البنك الدولي ووزارة المالية وديوان الرقابة المالية والإدارية وسلطة المياه كل حسب نطاق عمله. وقد لوحظ أن هذه الجهات الرسمية لم ترسل أي ملاحظات أو تعد تقارير رقابية حول المجلس وعمله [73]. أما بالنسبة للجهات الخارجية فهي تتمثل في البنك الدولي بإعتباره مانح رئيسي وفي العادة يتم إرسال تقرير مكتوب يتضمن ملاحظاته ويتم التجاوب معها بخصوص أي تقارير يقدمها له المجلس حول مشاريع ينفذها المجلس ويمولها البنك.

- تطبيق إقرار الذمة المالية للمكلفين حسب القانون: تم تطبيق ذلك بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي في المجلس وتزويد هيئة مكافحة الفساد بذلك.
- مدى وجود معايير واضحة ومكتوبة لشروط منح التراخيص وطبيعة الرسوم والأسعار: يوجد أحكام عامة في القرار بقانون بشأن المياه حول ضرورة وضع أنظمة بهذا الخصوص، فيما لم يصدر حتى الآن نظام للتراخيص، كما أن أسس التعرفة المائية وضعت بموجب نظام صدر في العام 2013 استنادا لقانون المياه لسنة 2002 ولم يعدل هذا النظام حيث أنه لا يشير إلى دور المجلس.
- إمكانية الجدل حول آليات التنسيق للحدّ من تداخل الصلاحيات والمهام والسلطات

لوحظ أن عدم وجود آلية تنسيقية أو مذكرة تفاهم بين الجهات المختصة في قطاع المياه من شأنه أن يعطل أو يؤخر العمل أو يجعل جهة تتغول على جهة أخرى ومخاوف أخرى عديدة، ومن جوانب التداخل التي قد تحدث ما يتعلق بالرخص ومنحها والرقابة والتعرفة وانشاء المرافق الاقليمية وغيرها [74].

٧١ مجلس تنظيم قطاع المياه: الطريق إلى الاستدامة/مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين – الحقائق والأرقام، مرجع سابق ص ٥٨.

٧٢ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٧٣ لوحظ أن موظفين من ديوان الرقابة المالية والإدارية يقومون بإجراء تدقيق على المجلس عند اعداد هذا التقرير، ولدى السؤال عن ذلك تبين أن هذا التدقيق تم بطلب من مجلس تنظيم قطاع المياه. مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٧٤ عنان جبعيتي: تقرير تشخيصي حول الواقع التشريعي ذو العلاقة بعمل مجلس تنظيم قطاع المياه، مجلس تنظيم قطاع المياه، حزيران ٢٠١٥، ص ٢٥ – 31. مقابلة مع الاستاذة هالة أبو الهوى / المستشارة القانونية في سلطة المياه، بتاريخ 23/5/2017.

مدونة السلوك

يوجد مدونة سلوك لأعضاء مجلس الإدارة وموظفي مجلس تنظيم قطاع المياه مقرة ومعمول بها من المجلس في العام 2016. كما يوجد أنظمة لمنع تضارب المصالح، حيث تم النص على ذلك في القرار بقانون بشأن المياه سواء بالنسبة لمجلس الإدارة أو الموظفين في المجلس، كما تضمنت مدونة السلوك أحكاما بهذا الخصوص، كما تم وضع أحكام بخصوص منع تلقي الهدايا في مدونة السلوك الخاصة بالمجلس وفي النظام الإداري. أما بخصوص تعليمات حول الابلاغ عن الفساد، فلا يوجد حالات حصلت بهذا الخصوص في المجلس، كما لا يوجد تعليمات خاصة مفصلة حول التعامل مع حالات الفساد، ولكن تم النص على ضرورة الابلاغ عن أي حالات فساد كواجب على أعضاء مجلس الادارة والموظفين في مدونة السلوك.

نظام التقارير الإدارية والمالية والفنية للمجلس:

يجري إعداد تقارير مالية وإدارية وتقارير فنية ترتبط بالأنشطة والأعمال التي يقوم بها المجلس، ولكن بالنسبة لنشر هذه التقارير فالملاحظ أن المجلس يقوم بنشر ورقي وإلكتروني للتقارير الفنية عن أعماله [75]، بينما لا يتم نشر التقارير المالية والإدارية ولا يوجد نص قانوني يلزم المجلس بنشرها [76]. ويقوم المجلس برفع تقاريره كل 6 شهور لمجلس الوزراء ويشمل ذلك تقرير فني حول الأداء والنشاطات وتقرير مالي. لكن لوحظ أن المجلس لم يتلق أي ملاحظات أو مراجعات بهذا الخصوص، كما لم يقم مجلس الوزراء بعقد أي اجتماعات مع المجلس بهذا الشأن، ولا يوجد جهة مختصة محددة لدى مجلس الوزراء تتولى تدقيق التقارير ومناقشتها مع الطرف مقدم التقرير أو عقد جلسات نقاش بهذا الخصوص [77].

العلاقة مع الجمهور ونظام الشكاوى

يتوفر موقع إلكتروني يتضمن تعريف بالمجلس وإدارته والإعلانات وآلية تقديم الشكاوى والتعريف بأبرز أعمال المجلس من تراخيص ومراقبة أداء وتعرفة ومنشورات. لكن لوحظ أنه ليس هناك لقاءات منتظمة يعقدها المجلس مع الجمهور للتوعية بدور المجلس والخدمات التي يقدمها والتعريف بجوانب مشاركة المواطنين في نشاطات المجلس، مع ذلك يجري عقد لقاءات مع البلديات والمؤسسات الأهلية الناشطة [78]. كذلك لوحظ عدم وجود آلية واضحة لنشر وإعلان أهم القرارات التي اتخذها مجلس إدارة المجلس للجمهور، فلا يتضمن الموقع الإلكتروني للمجلس حيزا بهذا الخصوص. أما بخصوص العاملين في المجلس فيتم إطلاعهم على هذه القرارات إما من المدير التنفيذي أو من خلال اجتماعات داخلية مع رئيس مجلس الإدارة [79].

لا يوجد نظام مكتوب ومُعلن للشكاوى ، يوجد فقط إشارة لموضوع تلقي المجلس للشكاوى على الموقع الالكتروني، وعمليا يتم تلقي الشكاوى بالهاتف او الفاكس أو الفيس بوك أو الحضور الشخصي، ويتم متابعتها من المدير التنفيذي. وقد لوحظ وجود عدد محدود للشكاوى التي تم تلقيها من المجلس ويعزى ذلك لعدم توافر دائرة

٧٥ أنظر مجلس تنظيم قطاع المياه: تقرير ملخص أداء مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين ٢٠١٤ – 2015، 2017.

٧٦ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٧٧ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٧٨ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٧٩ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

مختصة أو موظف مختص لمتابعتها حتى اليوم [80]، فقد بلغ عدد الشكاوى الواردة للمجلس في الفترة من 2014 – 2016 وفقا لإحصائية تم تزويدنا بها من طرف المجلس (10) شكاوى فقط. وفي ذات الموضوع فإن من شأن وجود نظام شكاوى لدى المجلس أن يساعد في الربط المحوسب مع نظام شكاوى المنتفعين لدى الجهات المزودة لخدمة المياه لضمان إطلاع ومتابعة المجلس لها [81]. أما بخصوص الرد على استفسارات المستفيدين من الخدمات، يتم الرد على أية طلبات وتوجيه مقدم الاستفسار أو الطلب للجهات المعنية ذات الاختصاص، وتركز الاستفسارات الواردة للمجلس حول عدة أمور من أهمها: انقطاع خدمة المياه، سعر المياه، أداء الجهات المزودة للمياه [82].

٨٠ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

٨١ مجلس تنظيم قطاع المياه: فهرس مؤشرات الأداء – خدمات المياه والصرف الصحي، إصدار ٢٠١٦، ص ٣٠.

٨٢ مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤.

القسم الثالث:
هيئة تنظيم قطاع الإتصالات

يتناول هذا القسم هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، وفحص مدى فاعليتها في القيام بدورها كجسم منظم لقطاع الاتصالات، وطبيعة علاقتها مع الأطراف الاخرى وفقا لاحكام قانون وذلك من خلال تسليط الضوء على الإطارين القانوني والواقعي للهيئة.

أولا- الإطار القانوني (مهام الهيئة والعلاقة مع الأطراف الأخرى)

يشكل القرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات رقم (15) لسنة 2009 الإطار القانوني الخاص بتنظيم قطاع الاتصالات وتنظيم الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات ودورها وصلاحياتها على وجه الخصوص، إضافة لتشريعات أخرى بشكل عام (أنظر الملحق بخصوص التشريعات الأخرى ذات العلاقة). وضع هذا القرار بقانون أسس إدارة قطاع الاتصالات من خلال تحديد الجهات الرسمية المسؤولة والتي تتمثل في: مجلس الوزراء ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات. كما تناول الجهات غير الرسمية والتي تتمثل في مزودي خدمات الاتصالات (الشركات). وفي سياق تركيز هذه الدراسة على الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، نبين فيما يلي أبرز الأحكام التي تضمنها هذا القرار بقانون بخصوص الهيئة وعلاقاتها مع الجهات الأخرى:

- إنشاء الهيئة بموجب أحكام القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٩: تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون هيئة عامة تسمى «الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات» يكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قامت من أجلها.
- أسس ملزمة لادارة القطاع من قبل الهيئة:

وتشمل رسم كافة السياسات الخاصة بتنظيم قطاع الاتصالات وتنظيم خدمات الاتصالات في مناطق السلطة الوطنية لضمان تقديم خدمات الاتصالات للمستخدمين بجودة عالية وأسعار تنافسيه، وبما يحقق الأداء الأمثل لقطاع الاتصالات ولا يتعارض مع المصالح العادلة للشركات العاملة والمزودة لخدمات الاتصالات على اختلافها، ووضع أسس تنظيم قطاع الاتصالات بما يتفق مع السياسة العامة المقرة من الوزارة لتقديم تلك الخدمات، وعلى النحو الذي تقضيه متطلبات التنمية الشاملة في مناطق السلطة الوطنية، وذلك بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية معتمدة من الوزارة، وتنفيذ السياسة المتعلقة بشمولية الخدمات، ومتابعة تطوير هذه السياسة لتوسيع رقعة انتشار خدمات الاتصالات أفقيا وعموديا بشكل يلبي احتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة في مناطق السلطة الوطنية، وحماية المصالح الوطنية العليا في المجالات التي تقع ضمن مسؤوليات تنظيم ورقابة الهيئة، وتحديد معايير جودة الخدمة التي يلتزم المرخص لهم بتقديمها لتحقيق حاجات المستخدمين، وتشجيع المنافسة والاستثمار في قطاع الاتصالات بالاعتماد على عوامل السوق وتنظيمه بصورة تكفل فاعليته في تقديم خدمات الاتصالات وتطويره وزيادة مساهمته في الاقتصاد الوطني الفلسطيني، والتأكد من أن التنظيم يتم بكفاءة وفاعلية، لمنع الإحتكارات أو المنافسات غير المشروعة أو الحد منها أو إساءة استخدام أي شخص لوضعه المهيمن في السوق، وضمان الالتزام بأحكام الاتفاقيات الدولية النافذة والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية المتعلقة بالاتصالات المعتمدة من قبل السلطة الوطنية، والمشاركة في تمثيل السلطة الوطنية في الاجتماعات والمؤتمرات والندوات وغيرها من المحافل الدولية المتعلقة بالشؤون التنظيمية لقطاع الاتصالات بالتنسيق مع الوزارة، ووضع شروط ومعايير منح رخص شبكات وخدمات الاتصالات واستخدام الترددات الراديوية وإدارة الطيف المرتبط بتلك الترددات، والالتزام بتنفيذ تلك الشروط والمعايير بشفافية مطلقة، وتنظيم النفاذ

إلى شبكات الاتصالات وشروط الربط بينها وفق تعليمات تصدرها الهيئة لهذه الغاية، والمصادقة على اتفاقيات الربط للتأكد من عدم مخالفة الاتفاقيات لتلك التعليمات، ووضع وتنفيذ القواعد الفنية والمقاييس لربط أجهزة الاتصالات السلكية واللاسلكية، بما في ذلك أجهزة الاتصالات الطرفية مع شبكات الاتصالات العامة، ووضع وتنفيذ القواعد الفنية المتعلقة بالسلامة الصحية والبيئية الواجب إتباعها عند تركيب وتشغيل واستخدام شبكات الاتصالات ومتابعة تنفيذها وتشغيلها، وذلك طبقا للمعايير التي يتم وضعها بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية في السلطة الوطنية، ومنح الموافقات النوعية وتنظيم إدخال واستعمال أجهزة الاتصالات اللازمة للاستخدامات الفردية والخاصة والعامة أو للاستعمال في مناطق محددة ومراقبة ذلك الاستخدام، وتنفيذ الأنظمة ووضع التعليمات المستندة إلى القوانين المتعلقة بقطاع الاتصالات، والمساهمة في حل النزاعات المتعلقة بمزودي خدمات الاتصالات المختلفة، وإقرار عوائد وأجور التراخيص والمقابل المالي لاستخدام الترددات المخصصة حسب المعايير الدولية وتجارب الدول الأخرى وحماية مصالح المستخدمين ومراقبة الأشخاص والجهات المرخص لها للتأكد من الالتزام بشروط الرخصة بما في ذلك مواصفات الخدمات المقدمة وجودتها وأسعارها، وجمع المعلومات المتعلقة بقطاع الاتصالات لإعداد تقارير ومنشورات وإرشادات للمستخدمين وإصدارها، وإعداد البرامج اللازمة لزيادة الوعي العام المتعلق بأهمية هذا القطاع، ونشر كافة المعلومات اللازمة لمزودي الخدمات وللرأي العام في الصحف الرسمية ومواقع الانترنت، وإصدار ونشر تقرير سنوي تفصيلي عن أنشطة الهيئة وإنجازاتها والتطورات التقنية وكذا المتعلقة بخدمات الاتصالات وبيان الخطط المستقبلية للهيئة وأي بيانات أو معلومات تقترح الوزارة تضمينها في التقرير، وأي مهام أخرى مناطة بها بمقتضى التشريعات والقوانين النافذة.

- الموازنة والموارد المالية: حيث تعد الهيئة موازنتها السنوية وترفعها إلى مجلس الوزراء لإدراجها ضمن الموازنة العامة. وتشمل الموارد المالية للهيئة من الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة، والهبات غير المشروطة التي تحصل عليها الهيئة، ورسوم طلبات الترخيص والتجديد السنوية، وأجور الترددات الراديوية، وأجور استخدام الأرقام الواردة ضمن خطة الترقيم الوطنية، والأجور والرسوم المترتبة على الخدمات المستحدثة بحكم الاختصاص، والغرامات التي تحصلها الهيئة من المخالفين، وأية إيرادات تتأتى من مزاولة أي نشاط ذو علاقة بالمهام المناطة بالهيئة.
- تكوين مجلس إدارة الهيئة: يتكون من رئيس وستة أعضاء من أصحاب الخبرة والكفاءة والذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بتنسيب من مجلس الوزراء، ويشترط في عضو مجلس الإدارة عدة شروط من بينها أن لا يكون له أو لزوجه أو لأي من أقربائه حتى الدرجة الثانية أية مصالح في الشركات والمؤسسات العاملة في مجال الاتصالات، وأن لا يكون قد حكم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. وتكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات، ويجوز تمديد مدة العضوية لرئيس المجلس أو أي من أعضائه لمدة سنتين لمرة واحدة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بتنسيب من مجلس الوزراء، على أن لا يتجاوز عدد الأعضاء المجدد لهم عن عضوين في كل دورة. ويعقد المجلس جلسة عادية مرة في الشهر بدعوة من رئيس الهيئة. ويحدد راتب وبدلات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.
- مهام وصلاحيات مجلس إدارة الهيئة: وتشمل إقرار خطط وبرامج نشاط الهيئة المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة لقطاع الاتصالات، ووضع الخطط التطويرية المناسبة والعمل على تنفيذها، ومراقبة أداء قطاع الاتصالات ومشغليه واتخاذ القرارات والإجراءات المناسبة وتوقيع الجزاءات على المخالفين لشروط الترخيص وأحكام هذه القانون لضمان حسن الأداء ومنع الاحتكار والمضاربات والتعديات في قطاع الاتصالات، واتخاذ القرارات بشأن إدارة الترددات ومنح التراخيص والموافقات، والموافقة على استحداث الخدمات الجديدة والرخص الخاصة بها وفقاً للقانون، ووضع أسس ومعايير تحديد أسعار وأجور خدمات الاتصالات المقدمة للمستخدمين من المرخص لهم بما يتفق مع واقع المنافسة وإعطاء الموافقة على أجور خدمات الاتصالات

غير التنافسية، وإقرار الأنظمة ورفعها لمجلس الوزراء لإصدارها، وإصدار التعليمات اللازمة لتطبيق السياسة المتعلقة بشمولية خدمات الاتصالات، وإقرار الموازنة السنوية للهيئة وإرسالها لمجلس الوزراء للمصادقة عليها وإدراجها في الموازنة السنوية، وإقرار التقرير السنوي والحسابات الختامية وتقرير تقييم المراجعة الذي تصدره الهيئة، ووضع وإقرار خطة عمل الهيئة السنوية، وتعيين مدقق حسابات خارجي لتدقيق حسابات الهيئة، وتحديد أتعابه، والموافقة على التعاقد مع المؤسسات العلمية المتخصصة والمستشارين والخبراء وغيرهم من ذوي الاختصاص لتقديم الخدمات والدراسات المتعلقة بأهداف الهيئة وغاياتها.

- المدير التنفيذي وصلاحياته: يعين المدير التنفيذي للهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبتنسيب من مجلس الإدارة ويكون من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. وتشمل أبرز مهامه وصلاحيات تطبيق السياسة العام للمجلس وتنفيذ قراراته، وإدارة أعمال الهيئة فنيا وإداريا وماليا، وتطوير البرامج التي تحقق أهداف الهيئة ومهامها، وتقديم التوصيات للمجلس بشأنها، وإعداد الموازنة السنوية للهيئة وحسابها الختامي ورفعها للمجلس لإقرارها، وإعداد تقرير عن نشاط الهيئة وأعمالها خلال السنة المالية المنتهية، وإعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ورفعها لمجلس الإدارة لإقرارها.
- العلاقة مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات: تتركز جوانب العلاقة بين الوزارة والهيئة في عدة نواحي:

١. في إطار صلاحيات الهيئة حيث تضع الهيئة أسس تنظيم قطاع الاتصالات بما يتفق مع السياسة العامة المقرة من الوزارة لتقديم تلك الخدمات، وعلى النحو الذي تقضيه متطلبات التنمية الشاملة في مناطق السلطة الوطنية، وذلك بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية معتمدة من الوزارة، وإصدار ونشر تقرير سنوي تفصيلي عن أنشطة الهيئة وإنجازاتها والتطورات التقنية وكذا المتعلقة بخدمات الاتصالات وبيان الخطط المستقبلية للهيئة وأي بيانات أو معلومات تقترح الوزارة تضمينها في التقرير.

٢. في إطار صلاحيات الوزارة من حيث إعداد سياسة شمولية الخدمة وتقديمها للهيئة لتنفيذها، وتبادل المعلومات مع الهيئة وأي من الجهات الحكومية أو الخاصة للاستفادة منها في قيامها بواجباتها.

٣. وجوب قيام الهيئة بوضع وإدارة خطة تنفيذ شمولية الخدمة بما يتوافق مع سياسة شمولية الخدمة التي تضعها الوزارة، على أن تدار بشفافية وبدون تمييز وبتنافسية وحيادية.

٤. قيام الوزارة بمنح ما يتوفر من الطيف الترددي للهيئة لتقوم بتعيينه للمشغلين وإدارته والرقابة عليه وتنسيق الهيئة مع الوزارة بشأن ما تؤول إليه المفاوضات والاتفاقات مع الاتحاد الدولي للاتصالات أو مؤسساته والدول المجاورة بكل ما يتعلق بإدارة واستخدام طيف الترددات الراديوية.

٥. قيام الهيئة بالتعاون مع الوزارة بإعداد المخطط الوطني للترددات بما يتلاءم والاتفاقيات المبرمة مع الدول المجاورة وأن تزود الهيئة الوزارة بنسخة محدثة من السجل الوطني للترددات.

٦. إلحاق الإدارات العامة للعمليات والترددات والإرسال والتراخيص وموظفيها من الوزارة إلى الهيئة حال إنشائها وفق معايير محددة وبالاتفاق ما بين الوزارة والهيئة وبما يضمن الكفاءة العالية لعمل الهيئة وأي موظف لم يتم استيعابه في الهيئة أو لا يرغب في الانتقال إليها يبقى في الوزارة إذا كانت بحاجة إليه أو ينقل إلى أية دائرة حكومية وفقاً لأحكام القانون.

٧. أجاز القانون للهيئة وبقرار مسبب وبالتنسيق مع مجلس الوزراء وضمن خطة موضوعة مسبقاً بين الوزارة والهيئة وتجدد سنوياً، أن تخضع لإدارتها وللمدة الكافية جميع خدمات وشبكات اتصالات أي مشغل أو مقدم خدمة وأن تستدعى العاملين لديه القائمين على تشغيل وصيانة تلك الخدمات والشبكات وذلك في حالات حدوث كارثة طبيعية أو بيئية وفي حالات الحرب.

- الرقابة على مزودي خدمات الاتصالات (الشركات العاملة): تتمثل هذه العلاقة في إطار علاقة الهيئة مع المزودين للخدمة من عدة نواحي:

1. في إطار مهام وصلاحيات الهيئة من قبيل تنظيم خدمات الاتصالات في مناطق السلطة الوطنية لضمان تقديم خدمات الاتصالات للمستخدمين بجودة عالية وأسعار تنافسيه، وبما يحقق الأداء الأمثل لقطاع الاتصالات ولا يتعارض مع المصالح العادلة للشركات العاملة والمزودة لخدمات الاتصالات على اختلافها، وتحديد معايير جودة الخدمة التي يلتزم المرخص لهم بتقديمها لتحقيق حاجات المستخدمين، والعمل على منع المنافسات غير المشروعة أو الحد منها أو إساءة استخدام أي شخص لوضعه المهيمن في السوق، ووضع شروط ومعايير منح رخص شبكات وخدمات الاتصالات واستخدام الترددات الراديوية وإدارة الطيف المرتبط بتلك الترددات، والالتزام بتنفيذ تلك الشروط والمعايير بشفافية مطلقة، والمساهمة في حل النزاعات المتعلقة بمزودي خدمات الاتصالات المختلفة، وحماية مصالح المستخدمين ومراقبة الأشخاص والجهات المرخص لها للتأكد من الالتزام بشروط الرخصة بما في ذلك مواصفات الخدمات المقدمة وجودتها وأسعارها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، ونشر كافة المعلومات اللازمة لمزودي الخدمات وللرأي العام في الصحف الرسمية ومواقع الانترنت.
2. في إطار مهام وصلاحيات مجلس إدارة الهيئة من قبيل مراقبة أداء قطاع الاتصالات ومشغليه واتخاذ القرارات والإجراءات المناسبة وتوقيع الجزاءات على المخالفين لشروط الترخيص وأحكام هذه القانون لضمان حسن الأداء ومنع الاحتكار والمضاربات والتعديات في قطاع الاتصالات، ووضع أسس ومعايير تحديد أسعار وأجور خدمات الاتصالات المقدمة للمستخدمين من المرخص لهم بما يتفق مع واقع المنافسة وإعطاء الموافقة على أجور خدمات الاتصالات غير التنافسية.
3. إصدار الرخص لتشغيل شبكات الاتصالات العامة أو تقديم خدمات الاتصالات العامة وفق اتفاقية تنظم ذلك وتعديل او الغاء الرخص الممنوحة لمزودي الخدمات.
4. في موضوع أسعار الخدمات من قبيل قيام الهيئة بإصدار التعليمات اللازمة لتحديد أساليب السيطرة على الأسعار الواجب إتباعها عند تحديد الأسعار أو الموافقة عليها، ويشمل ذلك تنظيم الأسعار سنوياً بما يتناسب والتكلفة، وقيام الهيئة بإصدار ونشر تعليمات فصل الحسابات وتضمين شروط وأحكام حساب التكلفة وبيع الجملة والتجزئة وعروض الأسعار والحملات وعلى جميع المرخص لهم الالتزام بها، أيضا على جميع المرخص لهم الإعلان عن أسعار خدمات الاتصالات المقدمة للجمهور بالكيفية التي توافق عليها الهيئة.
5. التزام المرخص له أن يقدم للهيئة تقريراً سنوياً يبين فيه الجوانب الفنية والإدارية والمالية المتوفرة التي تضمن تقديم الخدمة المرخصة للمستخدمين بالمستوى المطلوب.
6. في إطار حل الخلافات حيث للهيئة في سبيل حل الخلافات بين مزودي خدمات الاتصالات وبين المستخدمين التحقيق في شكاوى المستخدمين ضد تصرفات مزودي خدمات الاتصالات والمتضمنة ادعاء الإخلال بقواعد التجارة العادلة ومراقبة التزام المرخص لهم بمتطلبات الرخصة وفرض أوامر ملزمة على المرخص لهم فيما يتعلق بشكاوى المستخدمين.
7. في إطار قيام الهيئة بأعمال الرقابة والضبط والتفتيش فإن لها مراقبة المرخص لهم مالياً وإدارياً وفنياً.

ثانيا- أسس الحوكمة في إدارة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات والواقع العملي [83]:

كان من المفترض أن تنشأ الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات بمقتضى القرار بقانون الخاص بها الصادر في العام 2009، ولكنها لم تؤسس أو تشكل فعليا حتى اليوم، ولم يشكل مجلس إدارتها ولم تصدر أية قرارات أو أنظمة فنية أو إدارية أو مالية لتنظيمها وتمكينها من العمل. وعليه تكمن الاشكالية الرئيسية في عدم تشكيل

٨٣ بالرغم من مخاطبة الوزارة رسميا بكتاب خطي ومراجعتها مرات عديدة وطلب مقابلة المسؤولين فيها، لم يتم تسهيل إجراء المقابلات أو تزويدنا بأي معلومات أو وثائق تتعلق بموضوع الدراسة.

الهيئة وعدم صدور القرارات والأنظمة اللازمة لذلك. وبناء على ذلك ما زالت الحكومة وبصورة مركزية من خلال وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تمارس إشرافها ورقابتها على الشركات التي تقدم خدمة الاتصالات للمواطنين وهي شركات كبرى منحت رخص امتياز في مجالات الاتصالات السلكية واللاسلكية ومن أبرزها: شركة الاتصالات الفلسطينية التي تقدم خدمات الهاتف الثابت الأرضي والخلوي (جوال)منذ العام 1996 والتي تم تجديد رخصة امتيازها في العام 2017، وشركة الوطنية موبايل التي تقدم خدمة الهاتف الخلوي منذ العام 2009. على الرغم من مرور 8 سنوات على صدور القانون، إلا أن الهيئة لم تنشأ على أرض الواقع، ويبدو أن الأسباب الظاهرة لعدم تشكيل الهيئة ترجع إلى ما يلي:

- أن عدم تشكيل الهيئة يعود لأسباب سياسة داخلية كما أشارت لذلك الخطة الاستراتيجية السابقة لقطاع الإتصالات للاعوام ٢٠١٤ – ٢٠١٦ المعلنة من الوزارة ٨٤.
- وجود خلافات على تشكيل الهيئة بين مراكز التأثير على القرار الرئاسي أدى لتعطيل تشكيلها، وتعطيل تطبيق القرار بقانون المنشئ لها ٨٥.
- عدم الاتفاق على الأسماء المطروحة من مجلس الوزراء لتكوين مجلس إدارة الهيئة ٨٦.
- البعض يرجع ذلك إلى الإجراءات البيروقراطية والظروف السياسية وعدم وجود الأسس الواضحة للفصل بين منظومة قطاع الاتصالات والبيئة السياسية ٨٧.
- البعض يقول أن الهيئة لا يمكن أن تعمل إلا في سوق محررة (مفتوح للتنافس)، ولا يمكنها أن تكون فاعلة بدون تحرير السوق في قطاع الاتصالات ٨٨.

إن الأسباب الظاهرة المذكورة قد تكون مقبولة في بدايات إصدار القرار بقانون بشأن الهيئة، ولكنها لا تبرر بأي حال من الأحوال عدم قيام الحكومة بمعالجة هذه الاسباب وإزالة العوائق التي تحد من تطوير قطاع الاتصالات من خلال وجود جسم منظم يتمتع بالفاعلية والاستقلالية للنهوض بهذا القطاع وحماية المستفيدين من خدمة الاتصالات التي أصبحت خدمة لا يستغني عنها أحد في وقتنا الحاضر. إن عدم قيام الحكومة بمعالجة العوائق القانونية والسياسية والاقتصادية التي حالت دون تشكيل الهيئة منذ سنوات يؤشر إلى غياب الارادة الحقيقية نحو تشكيل الهيئة ووجودها في المنظومة المؤسسية في قطاع الاتصالات وإبقاء الحال على ما هو عليه في هذا القطاع الذي يتطور بتسارع كبير، وعليه يبقى السؤال قائما لمصلحة من لم تشكل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات حتى اليوم؟

خلو الخطة الاستراتيجية القطاعية للاتصالات للأعوام ٢٠١٧ – ٢٠٢٢ من الاشارة للهيئة:

صادق مجلس الوزراء في جلسة رقم (١٥٤) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٥/٣٠ على الاستراتيجية القطاعية لقطاع

---

٨٤ الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد للاعوام ٢٠١٤-٢٠١٦، الصفحة ٢٤: أنظر الموقع الإلكتروني للوزارة:
http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/٢٠١٤.pdf تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٣١

٨٥ ورقة حول « الشبكات المفتوحة، حق المرور وحق الدخول، الاتصالات ، المياه ، الكهرباء و الطرق و غيرها»: أنظر الموقع الإلكتروني لجمعية حماية المستهلك: http://www.pcp.ps/atemplate.php?id=١٠٢٤ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٢٢.

٨٦ أنظر موقع الإلكتروني للإقتصادي التالي: http://www.aliqtisadi.ps/ar_page.php?id=١٠٦٢٠f&fy١٠٧٣٦٧٩Y١٠٦٢٠f تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٢٣.

٨٧ تريمين توكر: قطاع الاتصالات وتقانة المعلومات في فلسطين – الواقع والآفاق، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، ٢٠١٢، ص ٣١ – 32. أنظر الرابط التالي: http://www.palestineeconomy.ps/files/server/20151002111454-2.pdf .

٨٨ أنظر الموقع الإلكتروني التالي: http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=٦٨٨٨٧ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٢٣.

الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للاعوام ٢٠١٧ – ٢٠٢٢ [٨٩]، وقد نشرت هذه الخطة على الموقع الرسمي لوزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات [٩٠]، وبمراجعة هذه الخطة لوحظ أنها خلت من أي إشارة لهيئة تنظيم قطاع الإتصالات، كما لم تشر للقرار بقانون بشأن الهيئة لعام ٢٠٠٩ كمرجعية لها. علما أن العديد من الوثائق السياساتية للوزارة أشارت إلى موضوع الهيئة وأهمية تشكيلها بعد صدور القرار بقانون المنظم لها ومن أمثلة ذلك: ورقة السياسة الوطنية للإتصالات الصادرة في العام ٢٠١٠ والتي أكدت على ضرورة تشكيل الهيئة إمتثالا لأفضل الممارسات الدولية الفضلى، ولفصل نظام سوق الاتصالات عن دائرة الحكم والسياسة بحيث تتخذ القرارات على أساس تنظيمي مهني، ولإيجاد بيئة شفافة ولجلب الاستثمارات والمستثمرين [٩١]. وكذلك الخطة الاستراتيجية السابقة للاعوام ٢٠١٤ – ٢٠١٦ المنشورة أيضا على موقع الوزارة كانت قد تضمنت في بعض المواضع إشارات عابرة للهيئة وقانونها سواء باعتبار قانونها أحد المرجعيات والوثائق التي تم مراجعتها لإعداد الخطة أو بالحث على استكمال انشاء الهيئة أو بالاشارة صراحة أن عدم تطبيق القرار بقانون بشأن الهيئة وعدم تشكيلها يعود لأسباب سياسة داخلية كما ذكرنا سابقا، وكذلك الاشارة إلى ضرورة العمل على تعديل قانون الهيئة وقانون الاتصالات لتحقيق حماية رادعة وقوية من خلال عقوبات وغرامات تضمن ذلك في حال مخالفة شروط التراخيص وغيره [٩٢].

غياب أي مساءلة حقيقية عن تعطيل العمل بالقرار بقانون بشأن تنظيم هيئة قطاع الاتصالات الصادر في العام ٢٠٠٩:

لم يكن تعطيل العمل بالقرار بقانون بشأن تنظيم هيئة الاتصالات القانون الوحيد الذي يعطل أو يماطل في تطبيقه، ولكن أن يتعطل قانون لمدة زمنية طويلة دون أي بديل مطروح سواء بإقتراح نص معدل له أو بقانون جديد يحل محله بصورة سريعة ودون مماطلة وتأخير فهذا المستغرب، وفي ظل غياب أي جهة تساءل الحكومة والوزارة عن ذلك فلا يظهر في الأفق أي حلول تتعلق بتطبيق هذا القرار بقانون [٩٣]، والسؤال الذي يطرح هنا لماذا لم تبادر الحكومة بأي إجراء أو تدخل عملي تجاه هذه الاشكالية والتي أثارت وما تزال جدلا واسعا لدى جهات عديدة في القطاع العام والأهلي والخاص؟ وبدون شك فإن الحكومة والوزارة هما المسؤولتان من الناحية الدستورية والقانونية عن تنفيذ القوانين، وإن عدم تنفيذها لفترة زمنية طويلة يثير شكوك حول غياب الممارسة القانونية والنزيهة، ويجعل قطاع الاتصالات محكوما بمزاج الأطراف المؤثرة من جهة مكتب الرئيس أو الوزارة أو القطاع الخاص المنخرط بالعمل في هذا المجال. ويبقى السؤال لمصلحة من تم تعطيل العمل بقانون الهيئة ولماذا لم يتم تنفيذه أو تعديله منذ صدوره قبل عدة سنوات؟

---

٨٩ أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء:
http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR/ViewDetails?ID=41072 تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٣١

٩٠ انظر الموقع الإلكتروني للوزارة:
http://www.mtit.pna.ps/arv/index.php?p=main&id=٢٠٢٠ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٣١.

٩١ Statement of National Telecommunications Policy: Issued by The Minister of Telecommunications & Information Technology, April 2010, p 3 - 4:
http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/Sector.pdf

٩٢ الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد للاعوام ٢٠١٤-٢٠١٦، الصفحات ٣، ٨، ٢٤، ٢٨: أنظر الموقع الإلكتروني للوزارة:
http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/٢٠١٤.pdf تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٣١

٩٣ أشار السيد رياض حمارشة / وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، أن الوزراة أعدت مقترح جديد لقانون الهيئة وتم رفعه لمجلس الوزراء وذلك لتلافي العديد من العيوب في القرار بقانون الحالي خصوصا حول مهام ودور الهيئة، وذلك في ورشة العمل التي عقدتها أمان لمناقشة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٧/٨/٩.

ويمكن تفسير أسباب عدم تضمين الخطة القطاعية الجديدة أي إشارة للهيئة أو قانونها، فمن المرجح أنه يرجع إلى تسليم الحكومة أن القرار بيد الرئيس وليس بيدها وهذا ما يثير إستغرابا حول الغاية أو الهدف من سحب الملف من يد الحكومة خصوصا في ظل عدم وضوح أسباب معلنة أو لأسباب قد يختلف في تفسيرها. وهذا كله يعكس غياب الادارة لتشكيل هذا الجسم المنظم لقطاع الاتصالات عن أجندة الحكومة والوزارة للسنوات القادمة، خصوصا وأن الواقع أظهر مماطلة واضحة في عدم تشكيل هذه الهيئة وتفعيل قانونها لما يقارب 8 سنوات خلت. إن عدم نشر الحكومة والوزارة لإتفاقيات رخص الامتياز في قطاع الاتصالات يحجب عن المواطن حقه في الوصول للمعلومات، كما يمنع الباحثين والدارسين والخبراء من مراجعة وتحليل هذه الاتفاقيات وكشف عيوبها وبيان مدى مراعاتها لحماية حقوق الموطنين متلقي الخدمة. إضافة لذلك لا بد أن تخضع الاتفاقيات التي تعقدها الحكومة مع شركات القطاع الخاص للدراسات الفنية التي كان من المفترض أن تقوم بها هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بإعتبارها بيت خبرة في هذا المجال. علما أن وزارة الاتصالات قام بالتعاقد مع جهات خارجية (شركات استشارية) لتحليل البيئة التنظيمية عند تحضير رخص الاتصالات [94].

٩٤ أوضحت ذلك السيدة ميساء منيّر / وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات، في ورشة العمل التي عقدتها أمان لمناقشة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٧/٨/٩.

الاستخلاصات والنتائج

تتلخص أبرز الاستخلاصات والنتائج حول سياسات التنظيم التشريعي والمؤسسي التي انتهجتها الحكومة في إدارة قطاعات الكهرباء والمياه والإتصالات بما يلي:

أولا: في مجال التنظيم التشريعي:

- قانون منح الامتياز ومنع الاحتكار: إستمر غياب قانون عام ينظم أصول وقواعد منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدماتية الحيوية التي تقرر الحكومة إدارتها وتشغيلها بالأسلوب غير المباشر من خلال شركات خاصة، حيث طرحت مسودة مقترحة لمشروع قانون منح الامتياز ومنع الاحتكار لدى المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٥ ولكن لم ير النور بعد. وبالتالي، لا يزال غياب تحديد قواعد وشروط منح الامتياز وضمان منع الاحتكار قائما. كما أدى غياب مثل هذا القانون الى جعل قطاع الاتصالات والكهرباء محكوما بقوانين وأنظمة خاصة كقانون ونظام الاتصالات، والقرار بقانون بشأن الكهرباء، مع تفاوت القوانين في منهجها التشريعي: ففي قطاع الاتصالات وردت الأحكام المتعلقة بمنح الامتياز في نظام الاتصالات مع توسع بعض الشئ، بينما في قطاع الكهرباء جاءت أحكام الامتياز مقتضبة في القرار بقانون بشأن الكهرباء، وبوجه عام فكليهما ينطلق من سياسة خاصة به وضعت من منظور السلطة التنفيذية وليس من سياسة عامة واضحة معتمدة ومعلنة، كما يلاحظ أن القرار بقانون بشأن المياه خلا من أي إشارة إلى موضوع منح الامتياز في قطاع المياه.
- لا يوجد اشكالية في التشريعات الموجودة من حيث احكام القوانين التي حددت اسس ادارة الخدمات العامة وتحديد الصلاحيات التي منحها للاجسام المنظمة ذات العلاقة وتحديد طبيعة العلاقة مع الجهات الرسمية ذات الصلة مع تحديد شروط لضمان ايصال الخدمات للمواطن بسعر وجودة مقبولة مع الاخذ بالاعتبار عدالة العلاقة بين المواطن والمزود. غير ان ذلك لم يمنع وجود تباطؤ غير مبرر في استكمال الانظمة اللاحقة.
- يوجد اشكالية في بناء قدرات الاجسام المنظمة مع وجود مقاومة لتفعيل دور تلك الاجسام نتيجة الصراع على الصلاحيات من بعض الاطراف الحكومية مع ادارة الاجسام المنظمة والاشخاص فيها.
- قيام الحكومة بإنشاء وتشكيل الجسم المنظم: تم إنشاء وتنظيم مهام وصلاحيات مجلس تنظيم قطاع الكهرباء وسلطة الطاقة وفقا للقانون الخاص بقطاع الكهرباء وشكل المجلس فعلا، تم إنشاء وتنظيم مهام وصلاحيات مجلس تنظيم قطاع المياه وسلطة المياه وفقا للقانون الخاص بقطاع المياه وشكل المجلس فعلا، الا ان هيئة تنظيم قطاع الاتصالات لم تشكل بعد وفقا للقانون الخاص بإنشاء الهيئة.
- ضبابية تعامل التشريعات الناظمة للأجسام التنظيمية للمرافق الخدماتية الحيوية مع أحكام التشريعات السابقة في ذات الموضوع: فالملاحظ أن القرارات بقانون الثلاث الناظمة للأجسام التنظيمية للكهرباء والمياه والاتصالات لم تلغ صراحة التشريعات السابقة في ذات الموضوع كقانون الاتصالات لعام ١٩٩٦ وقانون المياه لعام ٢٠٠٢ وقانون إنشاء سلطة الطاقة لعام ١٩٩٥، وهذه الضبابية وعدم الحسم التشريعي قد يكون مدخلا للجدل أو سوء التفسير مستقبلا خصوصا في ظل تعدد الجهات التي تملك صلاحيات في القطاعات الثلاث المذكورة.

ثانيا: في مجال التنظيم المؤسسي الاداري والمالي:

- عدم وضوح مفهوم الاستقلال المالي والإداري للأجسام التنظيمية للمرافق الخدماتية الثلاثة: تكرارا لنفس الإشكالية التي عانت منها العديد من المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقال المالي والإداري وفقا للقانون والتي سببها عدم وضوح المفهوم العملي والهدف لدى الأطراف الرسمية، فقد تباينت معايير الاستقلال المالي

والإداري للمجالس التنظيمية للمرافق الخدماتية الحيوية الثلاثة ٩٥، وذلك من عدة نواحي إدارية ومالية أدّت إلى صراع على الصلاحيات بين كل من الجسم المنظم لقطاع الكهرباء مع سلطة الطاقة وكذلك الجسم المنظم لقطاع المياه مع سلطة المياه، في حين لم تظهر هذه الإشكالية في قطاع الاتصالات بسبب عدم التشكيل للجسم المنظم في قطاع الاتصالات. مثلا في سياق عدم الوضوح، يعين العاملون في مجلس تنظيم الكهرباء وفقا لقانون الخدمة المدنية وتجوز التعيينات ضمن عقود، في حين يخضع العاملون في مجلس تنظيم قطاع المياه لنظام إداري خاص، أما بالنسبة لهيئة تنظيم الاتصالات فيلحق بها بعد تشكيلها بعض الإدارات العامة والموظفين الموجودين في وزارة الاتصالات، والذين هم خاضعون أصلا لقانون الخدمة المدنية.

- التقارير الصادرة عن الأجسام المنظمة للمرافق الخدماتية الثلاثة: حيث يقوم مجلس تنظيم قطاع المياه برفع التقارير إلى مجلس الوزراء مباشرة وليس عبر سلطة المياه وتشمل تقرير نصف سنوي فيما يخص آداء خدمات المياه والصرف الصحي وتقرير نصف سنوي عن نشاطه ومستوى الآداء فيه. غي حين يقدم مجلس تنظيم الكهرباء تقرير كل ثلاثة أشهر لسلطة الطاقة وتقرير سنوي لسلطة الطاقة يرفع لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء. أما بالنسبة لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات فهي لم تشكل بعد علما أن قانوها يشير إلى أن الهيئة تعد تقرير سنوي يقر من مجلس إدارتها دون أن يحدد جهة معينة يقدم أو يرفع إليخا هذا التقرير.والملاحظ خصوصا في قطاعي الكهرباء والمياه عدم شمولية النشر التقارير الصادرة لتعزيز شفافيتها وإطلاع الجمهور عليها، كما أن هناك حالة عدم انتظام لدى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء في تقديم تقاريره بصورة دورية لجهات الاختصاص.
- عدم وضوح سلطة الجسم المنظم في قطاع الكهرباء في الرقابة على الشركة العامة للنقل المملوكة للحكومة: ففي قطاع المياه تلتزم الشركة بتقديم تقرير ربع سنوي عن أعمال ونشاطات الشركة المالية والقانونية وتقرير سنوي مرفق بتقرير مدقق الحسابات لمجلس تنظيم المياه، في حين لا يوجد نص قانوني يلزم الشركة في قطاع الكهرباء بتقديم أي تقارير لمجلس تنظيم الكهرباء، وبخلافهما فلا يوجد أصلا أي نص قانوني بشأن دور الحكومة في عمليات تقديم الخدمات المتعلقة بالاتصالات بإنشاء شركة حكومية في قطاع الاتصالات.
- عدم وجود كوادر وظيفية كافية لضمان قيام الجسم المنظمة بمهامه وصلاحياته: ويظهر ذلك بشكل واضح في مجلس قطاع المياه، وعلى نحو أقل في مجلس قطاع الكهرباء.
- عدم نشر قرارات مجالس إدارة الأجسام المنظمة للجمهور: ويظهر ذلك بسبب غياب آلية واضحة تضمن إطلاع الجمهور دوريا وبصورة منتظمة على القرارات الصادرة عن مجالس الإدارة.
- عدم فاعلية التدقيق والرقابة الداخلية: لا يتوفر لدى مجلسي قطاع الكهرباء والمياه دائرة تدقيق ورقابة داخلية الأمر الذي يضعف من تطبيق الأنظمة المالية المعمول بها لديهما، ويضعف من ممارسة رقابة مالية ذاتية.
- في ظل غياب دور المجلس التشريعي وتعطل عمله فقد فقدت ضمانة أساسية للرقابة على أداء وإدارة الحكومة لتلك الخدمات الحيوية والأجسام التي أنيطت بها تلك المسئولية.

إن تمتع الأجسام المنظمة بالاستقلالية يقتضي أن تكون مجالس إدارتها قادرة على أن تأخذ قراراتها بمسؤلية عالية دون تأثير من المستويات السياسية والاقتصادية، وأن يعترف لهذه الأجسام بالحرية في إدارة مواردها المالية لضمان تعزيز بناءها التنظيمي الداخلي ووجود كوادر مؤهله لديها للقيام بالمهام والمسئوليات الملقاة على عاتقها وفقا للقانون.

٩٥

التوصيات

أولا – التوصيات الأساسية في جانب السياسة التشريعية والتنظيمية للحكومة:

1. ضرورة وضع سياسة واضحة تجاه تبني قانون عام لتنظيم منح الامتيازات في إدارة وتشغيل المرافق الخدماتية الحيوية التي تريد الحكومة أن يتم إدارتها من القطاع الخاص.
2. اعتماد مجموعة من المبادئ التي تحكم عملية الخصخصة يلتزم بها الوزراء والمسؤولين وأن تبقى الحكومة مسؤولة أمام المواطنين عن تقديم هذه الخدمات بجودة وسعر مناسب وتشمل وصولها للجميع بعدالة، ويتم بموجب هذه المبادئ إبقاء السياسة العامة تعتمد من الحكومة والاشراف والرقابة تكون للأجسام المنظمة وتوزيع وتقديم الخدمة لإدارة القطاع الخاص، إضافة لمبدأ عدم إتاحة الاحتكار للقطاع الخاص.
3. ضرورة تبني سياسة موحدة تضمن فعالية رقابة الأجسام التنظيمية على الشركات المملوكة للحكومة والشركات الخاصة التي تقدم الخدمة للمواطن وذلك عبر أدوات عديدة من بينها تقارير دورية ترفعها هذه الشركات للأجسام التنظيمية، وضبط الاسعار والكلفة خاصة في حال عدم وجود تنافس في تقديم الخدمة.
4. ضرورة تبني خطة وطنية لكل قطاع وإدماجها في أجندة السياسات الوطنية للحكومة.
5. ضرورة وضع ضوابط موحدة وواضحة تعزز من فعالية عمل الأجسام المنظمة ومنع التضارب في الصلاحيات بينها وبين الوزارة أو السلطة المعنية ومنها الاستقلال المالي والإداري للأجسام التنظيمية بما يضمن قيامها بدورها كمنظم للخدمة ومراقب على السياسات في القطاع المعني بحيث تكون قادرة على اتخاذ قراراتها بإستقلالية وقادرة على السيطرة على مواردها بعيدا عن التأثير أو الاحتواء أو التبعية.
6. ضرورة تبني سياسة واضحة تحد من التنافس غير المبدئي بين فئة محددة من بعض الفاعلين في السلطة لشغل عضوية مجالس إدارة الأجسام التنظيمية بالاعتماد على الكفاءات الموجودة لدى الشعب الفلسطيني.
7. ضرورة تخصيص جلسات خاصة في مجلس الوزراء لمتابعة تقارير وشؤون الأجسام التنظيمية ويعزز من الدور الإشرافي للحكومة للتأكد من الإلتزام بسياستها المعتمدة وأهداف الخطة.
8. ضرورة النص بوضوح على إلغاء التشريع السابق في ذات الموضوع الذي ينظم بتشريع جديد وعدم فتح الباب للجدل او الضبابية خصوصا وأن التشريعات الناظمة للاجسام التنظيمية تحدد صلاحيات ومهام لجهات عديدة.
9. أن غياب وجود قانون موحد ينظم موضوع الامتياز [96] جعل من أحكام تنظيم الامتياز ومنح شركات الامتياز في قطاع الاتصالات والكهرباء خصوصا محكوما بقوانين وأنظمة خاصة كقانون ونظام الاتصالات والقرار بقانون بشأن الكهرباء، وهذه القوانين تفاوتت في منهجها التشريعي: ففي قطاع الاتصالات وردت الأحكام المتعلقة بمنح الامتياز في نظام الاتصالات مع توسع بعض الشئ، بينما في قطاع الكهرباء جاء أحكام الامتياز مقتضبة في القرار بقانون بشأن الكهرباء، وبوجه عام فكليهما ينطلق من سياسة خاصة به وضعت من منظور السلطة التنفيذية وليس انطلاقا من سياسة عامة واضحة معتمدة ومعلنة، كما يلاحظ أن القرار بقانون بشأن المياه خلا من أي إشارة إلى موضوع منح الامتياز في قطاع المياه.

٩٦ يشار أنه طرح مشروع قانون الامتياز على المجلس التشريعي الأول ولم يقر حتى اليوم.

ثانيا – التوصيات المتعلقة بتفعيل دور الجسم المنظم في قطاع الكهرباء:

اولا: الحاجة لاستكمال بناء الجسم المنظم ليصبح أكثر فاعلية في ممارسة الدور الاشراف الرقابي على التنفيذ وضمان تعزيز النزاهة وإشاعة الشفافية والمساءلة في عمله.

- الحاجة إلى نشر قرار مجلس الوزراء الخاص بتشكيل مجلس تنظيم قطاع الكهرباء.
- ضرورة تصويب المخالفة القانونية المتعلقة بتشكيل مجلس الإدارة من حيث أن ممثل وزارة الحكم المحلي تكرر في ثلاث تشكيلات متتالية.

ثانيا: ضرورة وضوح المرجعية لتلقي تقارير المجلس، فالنص مرة على سلطة الطاقة، ومرة أخرى على مجلس الوزراء ، من شأنه ان يشتت من المسؤولية ويضعف من اهمية وفعالية تقديم التقارير ومراجعتها، والأفضل أن يكون مجلس الوزراء هو المرجعية ومن يمثله عادة «وزير الطاقة».

ثالثا: ضرورة منح المجلس الاستقلال المالي والاداري الحقيقي من حيث قراراته والسيطرة على موارده مع إشراف مجلس الوزراء عليه من خلال اعتماد النظام المالي الخاص والاداري كذلك من قبل مجلس الوزراء ضرورة تفعيل دور المجلس في تحصيل رسوم الرخص والخدمات والتي تعود بالنفع على المجلس لتطويره والقيام بالمهام المنوطة به قانونا خصوصا تفعيل رقابته على شركات التوزيع.

رابعا: ضرورة تقوية دور المجلس في الرقابة على جميع المجالات المتعلقة بشركات التوليد والنقل والتوزيع بما يشمل الهيئات المحلية غير المنضمة لشركات التوزيع خصوصا في بعض المحافظات شمال الضفة الغربية (قلقيلية وسلفيت وطولكرم والعديد من البلدات والقرى) وذلك بقيام وزارة الحكم المحلي بدورها في وضع الحلول العملية لإنضمام هذه الهيئات لشركات التوزيع أو ترخيص شركات توزيع في هذه المناطق.

- ضرورة زيادة الكادر الوظيفي للمجلس في ظل نقص الموظفين العاملين فيه ما يحد من فعالية عمل المجلس.
- ضرورة استحداث دائرة تدقيق داخلي وتعيين مراقب مالي لضمان فعالية تطبيق النظام المالي والمحاسبي في المجلس.

توصيات في مجال الحوكمة

اولا: تبني مجلس الإدارة لمدونة سلوك وظيفي خاصة برئيس وأعضاء مجلس الإدارة والموظفين في المجلس.

1. تبني سياسات معلنة وواضحة حول منع تضارب المصالح وتلقي الهدايا سواء بالنسبة لمجلس الإدارة أو الموظفين.
2. تطبيق إقرار الذمة المالية للمكلفين حسب القانون خصوصا رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي.
3. وضع سياسة أو تعليمات أو قواعد واضحة لكيفية الإبلاغ عن الفساد والتعامل مع ذلك.
4. نشر التقارير الفنية والمالية والإدارية سواء الربعية أو السنوية التي يصدرها المجلس.
5. تطوير وتحديث الموقع الإلكتروني للمجلس بنشر جميع التشريعات والسياسات والتقارير والقرارات والمعلومات التي تخدم الجمهور.

ثانيا: انتظام تقديم المجلس لتقاريره الربعية والسنوية للجهات المسؤولة حسب القانون.

1. ضرورة تجاوب المجلس مع الملاحظات والتوصيات التي جاءت في تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية.
2. ضرورة تجاوب المجلس مع الملاحظات والتوصيات التي تأتي في تقارير مؤسسات المجتمع المدني.
3. نشر نظام الشكاوى وإجراءات تلقيها ومتابعتها المعمول به لدى المجلس حتى يكون واضحا ومعلنا للجمهور.

ثالثا - التوصيات المتعلقة بتفعيل دور الجسم المنظم في قطاع المياه:

١. ضرورة استكمال بناء الجسم المنظم ليصبح أكثر فاعلية في ممارسة الدور الاشراف الرقابي على التنفيذ وضمان تعزيز النزاهة وإشاعة الشفافية والمساءلة في عمله.

- ضرورة زيادة الكادر الوظيفي للمجلس في ظل نقص الموظفين العاملين فيه ما يحد من فعالية عمل المجلس.
- ضرورة إزالة التناقض في تعيين وإقالة مجلس الإدارة فوفقا للقرار بقانون بشأن المياه من يملك التعيين هو الرئيس بينما من يملك الإقالة هو مجلس الوزراء، وهذا قد يكون من شأنه التأثير على استقلالية المجلس، كما يخلق تضارب بين القاعدة التي تقول من يملك التعيين يملك الإقالة وبين ما تبناه القانون.
- ضرورة تمكين المجلس من السيطره على موارده المالية خصوصا رسوم الرخص والخدمات، ففي ظل عدم صدور الآنظمة الخاصة بذلك حتى اليوم يبقى المجلس تحت رحمة التمويل الخارجي خصوصا وأنه ليس له أي مخصصات من الموازنة العامة وفقا للقانون.

٢. ضرورة وقف كل أشكال التوتر والتنازع بين المجلس وسلطة المياه والإلتزام بأحكام القانون والاتفاق على تعديله اذا كان هناك حاجة بالتوافق بينهما بعيدا عن الجدل والاختلاف في التفسير مما يضر بمصلحة القطاع ويحد من تفعيل عمل المجلس ويؤثر سلبا على تطبيق القانون.

3. ضرورة العمل على إستكمال منظومة قطاع المياه من خلال تأسيس الشركة الوطنية للمياه ومرافق المياه الاقليمية وجمعيات مستخدمي المياه لضمان إدارة شمولية لقطاع المياه وعدم التفرد به من جهة معينة ولضمان تفعيل الدور التنظيمي الرقابي للمجلس.

استكمال التشريعات

4. ضرورة العمل على إعداد وإصدار الأنظمة التالية من مجلس الوزراء والتي سيكون لها دور كبير في تفعيل أدوات عمل المجلس وهي: نظام التراخيص لمقدمي الخدمات ونظام التعرفة الموحد للمياه والصرف الصحي ونظام حوافز الأداء لمقدمي الخدمات ونظام السعر الموحد للمياه بالجملة، ونظام الشؤون الإدارية والمالية لشركة المياه الوطنية، ونظام مرافق المياه الاقليمية، ونظام جمعيات مستخدمي المياه.

البناء المؤسسي والمالي

5. العمل على إعداد هيكلية وجدول تشكيلات الوظائف الخاص بالمجلس.
6. قيام مجلس الوزراء بوضع نظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة في المجلس، وننوه هنا إلى توصية سابقة حول ضرورة وجود نظام موحد لجميع الأجسام التنظيمية في هذا الموضوع.
7. وضع سياسة أو تعليمات أو قواعد واضحة لكيفية الإبلاغ عن الفساد والتعامل مع ذلك.
8. تطوير وتحديث الموقع الإلكتروني للمجلس بنشر جميع التشريعات والسياسات والتقارير والقرارات والمعلومات التي تخدم الجمهور.
9. وضع آلية منتظمة لتعميم قرارات مجلس الإدارة على الجمهور سواء من خلال الموقع الإلكتروني أو أي وسيلة متاحة أخرى.
10. نشر التقرير نصف السنوي الذي يعده المجلس.
11. استحداث وحدة مختصة لدى مجلس الوزراء لمراجعة تقارير المجلس.

12. عمل برنامج منتظم للقاءات بين المجلس والجمهور.
13. اعتماد نظام شكاوى وإجراءات واضحة لتلقيها ومتابعتها لدى المجلس وإعلانه للجمهور.

رابعا – التوصيات المتعلقة بتشكيل وتفعيل دور الجسم المنظم في قطاع الإتصالات:

1. ضرورة العمل على تشكيل هيئة تنظيم قطاع الإتصالات لضمان التنظيم السليم لمنح رخص الاتصالات وتجديدها وتفعيل الرقابة الحقيقية على الشركات التي تقدم الخدمة للمواطنين.

2. ضرورة مراجعة الخطة الاستراتيجية القطاعية للإتصالات المقرة للأعوام الخمسة القادمة وتضمينها تدخلات استراتيجية تضمن تفعيل قانون الهيئة وتحديثه وتشكيل الهيئة على أرض الواقع.

المراجع

التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية:

القانون الاساسي المعدل لعام 2003.

قانون الاتصالات لعام 1996.

القرار بقانون بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات لعام 2009.

القرار بقانون بشأن الكهرباء العام لعام 2009.

القرار بقانون بشان المياه لعام 2014.

النظام المالي والمحاسبي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء لعام 2015.

النظام المالي والمحاسبي لمجلس تنظيم قطاع المياه لعام 2016.

النظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه لعام 2016.

الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004.

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.

التعليق العام رقم 15 حول الحق في الماء الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 2002.

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979.

اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989.

اتفاقية حقوق الاشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.

اتفاقية الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية الموقعة في نيروبي لعام 1982.

الكتب والدراسات والتقارير والمواقع الإلكترونية:

الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية – المفهوم والممارسة: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، سلسلة تقارير (76)، السنة 2014.

ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير ربع سنوي حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية، آب 2016.

ورقة خلفية حول قطاع الكهرباء في فلسطين – الواقع ومتطلبات الإصلاح: جلسة طاولة مستديرة رقم (5)، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، أيار 2014.

ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2015.

تقرير مؤشرات الأداء السنوي لشركات توزيع الكهرباء، الموقع الإلكتروني لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء: http://www.perc.ps/ar_new/index.php?p=perc10 تاريخ الدخول 19/5/2017.

الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان: تقرير حول مجالات الترشيد والتقشف في الانفاق الحكومي، كانون أول 2015.

محمد سعيد الحميدي: ورقة حول نشأة مجلس تنظيم قطاع المياه، 2016.

مجلس تنظيم قطاع المياه: الطريق إلى الاستدامة/مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين – الحقائق والأرقام – تقرير عام 2015، نيسان 2017.

معين البرغوثي: الشركات العامة المملوكة للحكومة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، سلسلة تقارير 96، حزيران 2015.

عنان جبعيتي: تقرير تشخيصي حول الواقع التشريعي ذو العلاقة بعمل مجلس تنظيم قطاع المياه، مجلس تنظيم قطاع المياه، حزيران 2015.

مجلس تنظيم قطاع المياه: فهرس مؤشرات الأداء – خدمات المياه والصرف الصحي، إصدار 2016.

الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد للاعوام 2016-2014، الموقع الإلكتروني لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات: http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/2014.pdf تاريخ الدخول 31/5/2017.

ورقة حول « الشبكات المفتوحة، حق المرور وحق الدخول، الاتصالات ، المياه ، الكهرباء و الطرق و غيرها»: أنظر الموقع الإلكتروني لجمعية حماية المستهلك: http://www.pcp.ps/atemplate.php?id=١٠٢٤ تاريخ الدخول ٢٠١٧/٥/٢٢.

مجلس تنظيم قطاع المياه: تقرير ملخص أداء مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين ٢٠١٤ – ٢٠١٥، ٢٠١٧.

تريمين توكر: قطاع الاتصالات وتقانة المعلومات في فلسطين – الواقع والآفاق، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2012، أنظر الرابط التالي: http://www.palestineeconomy.ps/files/server/20151002111454-2.pdf .

معين البرغوثي: دراسة حول عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، رام الله – أذار 2004.

مجلس تنظيم قطاع الكهرباء: التقرير السنوي لعام 2011.

الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد للاعوام 2016-2014، أنظر الموقع الإلكتروني للوزارة: http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/2014.pdf تاريخ الدخول 31/5/2017

الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء: http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR تاريخ الدخول 21/5/2017.

www.perc.ps/ar/files/publications/annuareport2011ar.pdf تاريخ الدخول 13/5/2017.

الموقع الالكتروني لجريدة الحياة: http://www.alhaya.ps/ar__page.php?id=2924475y43140213y2924475 تاريخ الدخول 17/5/2017

الموقع الإلكتروني لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء http://www.perc.ps/ar__new/index.php?p=perc10 تاريخ الدخول 19/5/2017.

الموقع الإلكتروني للإقتصادي التالي: http://www.aliqtisadi.ps/ar__page.php?id=10620fy1073679Y10620f تاريخ الدخول 23/5/2017.

الموقع الإلكتروني لجريدة الحياة: http://www.alhaya.ps/arch__page.php?nid=68887 تاريخ الدخول 23/5/2017.

الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء :http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR/ViewDetails?ID=41072 تاريخ الدخول 31/5/2017

الموقع الإلكتروني لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات: http://www.mtit.pna.ps/arv/index.php?p=main&id=2020 تاريخ الدخول 31/5/2017.

الموقع الإلكتروني لجريدة الحياة : http://www.alhaya.ps/arch__page.php?nid=145268 تاريخ الدخول 31/5/2017.

Statement of National Telecommunications Policy: Issued by The Minister of Telecommunications & Information Technology, April 2010.
http://www.mtit.pna.ps/ar/cp/plugins/spaw/uploads/files/Sector.pdf

المقابلات:

مقابلة مع السيد اسماعيل علاونة/ مدير دائرة شؤون المستهلكين في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 10/5/2017، وبتاريخ 28/5/2017.

مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 14/5/2017.

مقابلة مع السيد حمدي طهبوب / الرئيس التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

مقابلة مع الأستاذة هالة أبو الهوى/ المستشارة القانونية في سلطة المياه، بتاريخ 23/5/2017.

مقابلة مع السيدة أمال نصار/ قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 28/5/2017.

مقابلة مع السيد ظافر ملحم/ قائم بأعمال رئيس سلطة الطاقة، بتاريخ 7/6/2017.

الملحق

أبرز التشريعات المتعلقة بالأجسام التنظيمية في قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
قرار مجلس الوزراء بنظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠: حدد هذا النظام مكافأة رئيس مجلس الإدارة بمبلغ ألف دولار شهريا، والعضو بمبلغ خمسمائة دولار شهريا، إضافة إلى بدلات ومصاريف مهام العمل الرسمية وفقا لما هو معمول به لدى الحكومة على أن تصرف جميعها من موازنة المجلس. كما أشار هذا النظام أنه لا يجوز أن يكون عضو مجلس الإدارة من موظفي القطاع العام ممثل بأكثر من مجلسي إدارة في وقت واحد، وأيضا ألزم مجلس الإدارة برفع تقارير دورية مرتين في السنة عن أعماله إلى مجلس الوزراء. ولكن بسؤال المجلس فقد أفادوا بأن مجلس الوزراء قام بإصدار قرار في شهر تموز ٢٠١٦ بتقليص المبالغ المالية لتصبح (٣٠٠ دولار) لرئيس مجلس الإدارة و (٢٥٠ دولار) لعضو مجلس الإدارة [97].	**قانون المياه رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢:** حل هذا القانون محل القوانين الموروثة من فترات زمنية سابقة على وجود السلطة الفلسطينية، ويعد القانون الفلسطيني الأول في تنظيم موضوع المياه، ولكن متطلبات إصلاح قطاع المياه وإعادة تنظيميه وتطويره أدت لصدور قرار بقانون جديد بشأن المياه في العام ٢٠١٤، ولكن هذا الأخير لم ينص صراحة على إلغاء قانون ٢٠٠٢ وفقط إكتفى بالنص على الالغاء الضمني أي ما يتعارض مع أحكامه، وفي ظل إختلاف البنية التنظيمية لقطاع المياه التي تبناها القرار بقانون المذكور من حيث النص لأول مرة على انشاء مجلس تنظيم قطاع المياه وشركة المياه الوطنية وإعادة توزيع الصلاحيات ما بين هذه الجهات وسلطة المياه فقد يكون ذلك مدخلا لإثارة خلافات على التفسيرات حول ما هو ملغى من أحكام قانون ٢٠٠٢ وما ظل مطبقا [98].	**قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (٣) لسنة ١٩٩٦:** يعد هذا القانون هو الأول فلسطينيا الذي ينظم قطاع الاتصالات فقد حل محل التشريعات الموروثة من فترات زمنية سابقة. وقد نظم هذا القانون مهام وأهداف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ومن أبرزها: الإشراف والرقابة الإدارية والفنية والمالية على أي شركة عامة للهاتف، وضع المعايير والأسس والمعدلات لتحديد أسعار الخدمات المقدمة من المرخص لهم للمستفيد والتنسيب لمجلس الوزراء لاعتماد تلك المعايير والأسس والمعدلات وتحديد أسعار الخدمات في حالة عدم وجود المنافسة. كما نظم انشاء شبكات الاتصالات، وإدارة الترددات، وترخيص شبكات الاتصالات، وما يتعلق بمنح الرخصة بما فيها رخص الامتياز وشروطها وتجديدها وتعديلها، وسلطات الضبط القضائي والجرائم والعقوبات حيث إعتبر القانون موظفي الوزارة المفوضين كتابياً حق الرقابة والتفتيش فيما يتعلق باتصالات والدخول إلى أي مكان يثبت بأنه يحتوي على أجهزة أو شبكات غير مرخصة أو أجهزة تستعمل للتشويش على شبكات الاتصالات أو تمارس فيها أي نشاطات مخالفة لهذا القانون بقصد ضبطها وتحرير تقرير بها. كما نظم بوجه خاص دور الوزارة في مراقبة الجهات المرخص لها وحماية المستفيدين أو المنتفعين من الخدمات والمحطات اللاسلكية بعدة طرق منها: أن على كل مرخص له لتقديم خدمة اتصالات عامة أن ينشئ قسما خاصا لتلقي شكاوي المستفيدين والمشتركين وأن يعمل على تلافي أسباب الشكاوي إذا كانت تتعلق بمستوى الخدمة ونوعيتها أو طريقتها، ولا يجوز للمرخص له أن يقدم على تغيير لائحة أجوره أو أسعاره إلا بعد إبلاغ الوزارة والإعلان عن الأسعار الجديدة قبل سريانها بمدة لا تقل عن شهر واحد شريطة أن لا تزيد أسعاره عما ورد في شروط اتفاقية الترخيص. أيضا إذا تلقت الوزارة شكاوي جماعية بوجود تقصير من المرخص له أو وجود خلاف بين المرخص له والمستفيدين بشأن مستوى الخدمة، أو مخالفة شروط الرخصة فللوزارة أن تحقق في أسباب الشكوى وأن تقرر ما تراه مناسبا ويعتبر قرارها نهائيا وملزما للمرخص له، كما أن على المرخص له أن يقدم تقريرا سنويا يبين فيه الجوانب الفنية والإدارية والمالية المتوفرة التي تضمن تقديم الخدمة المرخصة للمستفيدين بالمستوى المطلوب. كذلك للوزارة أن تتحقق من التزام المرخص لهم بشروط الترخيص وأحكام القانون من خلال القيام بأي إجراءات تراها ملائمة ومنها القيام بالكشف الحسي على مواقع الشبكة وأجهزة الاتصالات وفحص سجلات المرخص له الفنية والتأكد من سلامة الأنظمة المتبعة لإصدار الفواتير ودقتها والتأكد من مستوى الخدمة المقدمة للمستفيدين وشكواهم و الاطلاع على سجلات الصيانة والأعطال لدى المرخص له للتأكد من فعالية إدارة الخدمة. هذا بالاضافة لإلزام الشركات والجهات التي تقوم بتقديم الخدمة بالإلتزام بالحفاظ على سرية وخصوصية الاتصالات والمعلومات، والمساواة بين المنتفعين من خدمات الاتصالات والإعلان المسبق عن أسعار الخدمات وطرق تحصيلها. وقد أعطى هذا القانون لمجلس الزوراء حق منح امتياز أو استثمار خدمة او أكثر في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، ولكن لم ينص هذا القانون على وجوب نشر عقد او اتفاقية الامتياز رسميا في الوقائع الفلسطينية [99]. كما أعطى القانون للوزير صلاحية إصدار انظمة لتنفيذه وفق ما كان معمولا به قبل صدور القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ ولكن وفقا للنص الدستوري فقد حصرت صلاحية إصدار الانظمة في مجلس الوزراء وليس الوزير. وفي العام ٢٠٠٩ صدر قرار بقانون جديد بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات الذي تحدثنا عنه سابقا والذي أعاد هيكلة وتنظيم قطاع الاتصالات وتوزيع الصلاحيات ما بين الهيئة والوزارة، ولكن هذا الأخير لم ينص صراحة على إلغاء قانون ١٩٩٦ وفقط إكتفى بالنص على الالغاء الضمني أي ما يتعارض مع أحكامه وقد يكون ذلك مدخلا لإثارة خلافات على التفسيرات حول ما هو ملغى من أحكام قانون ١٩٩٦ وما صدر بناء عليه من أنظمة وما ظل مطبقا.

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
قرار مجلس الوزراء بشأن أسس الترخيص لشركات الكهرباء رقم (٩) لسنة ٢٠١٠: نص على دور المجلس في التوصية بشأن طلبات الترخيص لأي شركة توزيع او توليد أو نقل او تشغيل محطات.	**قرار مجلس الوزراء بنظام التعرفة المائية رقم (١) لسنة ٢٠١٣:** وضع هذا النظام استنادا لقانون المياه ٢٠٠٢، وقد نظم أهداف وآليات تطبيق سياسة التعرفة المائية ومعاييرها وأسس رسوم الاستهلاك وتعديل التعرفة واجراءاتها والالتزام بتقديم الأسعار للمياه والصرف الصحي على أساس التعرفة. ويلاحظ أن هذا النظام بحاجة لمراجعة بعد صدور القرار بقانون بشأن المياه لسنة ٢٠١٤ خصوصا من ناحية النص على دور مجلس تنظيم المياه في موضوع التعرفة والاسعار [100]، ووفقا لسلطة المياه فهو بحاجة لتعديل ويجري تحضير ذلك حاليا [101].	**قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (١) لسنة ١٩٩٦:** صدر بالاستناد إلى قانون الاتصالات لسنة ١٩٩٦، وتضمن تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب من بينها: منح الامتياز للاتصالات السلكية واللاسلكية، والتزامات صاحب حق الامتياز، والوصاية والرقابة على الامتياز، وانقضاء حق الامتياز وإسقاطه واسترداده، والتراخيص، وحقوق الإرتفاق، ونظام الهاتف وغيرها. وفيما يخص الدور الرقابي الذي يكرسه هذا النظام فيشمل عدة جوانب من أبرزها: حيث لا يجوز للمرخص له تحصيل تعريفة للمكالمات الهاتفية تزيد قيمتها عن القيمة التي تحددها وثيقة الامتياز، كما يلتزم صاحب الامتياز بتأمين خدمات الاتصالات على كافة الأراضي الفلسطينية أو ضمن منطقة محددة بالامتياز أصلاً وبالمساواة في معاملة المستهلكين و بجودة وتوافر الخدمات المقدمة. أيضا يخضع صاحب الامتياز لرقابة الوزارة في ممارسة أعماله وللوزارة متى شاءت الحق في الإطلاع على أي مستند تراه ضرورياً لممارسة هذه الرقابة، وللوزارة أن تراقب صاحب الامتياز في أداء وتنفيذ خدمات المرفق موضوع الامتياز وتسييره من النواحي الفنية والإدارية والمالية، وللوزارة الحق في تعيين مندوبين عنها في مختلف الفروع والادارات التي ينشئها صاحب الامتياز لاستغلال المرفق وللمندوبين الحق في تقديم تقارير بذلك لمانح الامتياز، وبيان مدى تقيده بأحكام القوانين والأنظمة والقرارات المعمول بها في مجال الاتصالات. كما تعين الوزارة محاسباً مالياً لحساب الأرباح والخسائر وتحديد نسبة الحصة المخصصة لها من الأرباح وعلى صاحب الامتياز تزويد المحاسب بأي معلومات ضرورية لتنفيذ مهامه، وكذلك للوزارة أن تعهد إلى ديوان الرقابة المالية والادارية بمراقبة إنشاء المرفق وتسييره من كافة النواحي. تكمن الاشكالية في أن هذا النظام وضع في فترة زمنية قديمة نسبيا وتضمن التفاصيل المتعلقة بمنح الامتياز وأحكامه في قطاع الاتصالات دون أن تجري مراجعته خصوصا من ناحية أن كل ما يتعلق بمنح الامتيازات واحكامها لا بد أن يكون بقانون وليس بنظام وفقا للقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ بما يضمن دور للسلطة التشريعية في وضع أسس تنظيم هذا النوع الحيوي من المرافق العامة خلافا لما هو عليه الوضع السابق والحالي – أي منذ ما يزيد عن عشرين عاما- حيث تفردت السلطة التنفيذية بإدارة هذا القطاع.

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
تعليمات بشأن تصويب الهيئات المحلية لأوضاعها وفقا لأحكام القرار بقانون بأن الكهرباء العام لعام ٢٠٠٩ صادرة عن رئيس سلطة الطاقة رقم (٢) لسنة ٢٠١٠: نصت على تقيد الهيئات المحلية بتعليمات أسس المساهمة التي يحدد المجلس.	قرار رئيس سلطة المياه بشأن تسمية مأموري الضابطة القضائية لسنة 2016: صدر هذا القرار استنادا للقرار بقانون بشان المياه لسنة ٢٠١٤ بموجب المادتين (٥٤، ٥٥) منه. وقد خول القانون مأموري الضبط القضائي صلاحية ضبط الجرائم والمخالفات وفق لقانون المياه ويكون لمحاضر الضبط الصادرة عنهم حجية في الاثبات أمام سلطات التحقيق والقضاء ما لم يثبت عكسها. ووفقا للقرار المذكور فقد تم تسمية عدد من موظفي التفتيش والرقابة في سلطة المياه كمأموري ضبط قضائي، كما نص القرار على سجل للشكاوى حول المخالفات ومتابعتها ونص على إعداد محاضر الضبط وفق ما هو معتمد لدى سلطة المياه.	قرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ بشأن خصوصية وسرية معلومات وبيانات المشتركين وحفظ البيانات: وقد نص على واجب المرخص له سواء كان شخص او شركة إتصالات أو إنترنت أن يبذل كافة الجهود اللازمة والضرورية لضمان الخصوصية والسرية للمعلومات والأسرار التجارية وغير التجارية، التي يحصل عليها في سياق عمله من أي شخص يقدم له الخدمات المرخصة، وذلك من خلال وضع وتطبيق إجراءات معقولة للمحافظة على خصوصية وسرية تلك المعلومات، كما أوجب على المرخص له أن يحتفظ ببيانات كافية حول إجراءات المحافظة على الخصوصية والسرية الخاصة به على نحو يكفل للوزارة التحقق من ذلك عند طلبها.
قرار مجلس الوزراء بشأن نقل صلاحيات توزيع الكهرباء إلى شركات توزيع الكهرباء المنشأة وفق أحكام القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٠: وقد نص هذا القرار على قيام مجلس تنظيم قطاع الكهرباء بالتنسيب إلى مجلس الوزراء بتعيين أعضاء مجلس الإدارة التأسيسي المؤقت لشركات التوزيع المنشأة وفقا لتشكلية حددها القرار تضم ممثلين عن الهيئات المحلية والحكومة والمجلس الوطني لحماية المستهلك وشخصية مهنية تتولى رئاسة مجلس الادارة.	قرار بشأن إعادة تشكيل مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه رقم (١٢٢) لسنة ٢٠١٦: نص هذا القرار على تشكيل المجلس من رئيس وستة أعضاء منهم ٣ يمثلون القطاع العام و٢ يمثلون القطاع الأهلي و ١ يمثل القطاع الخاص. ويشار إلى أن رئيس المجلس هو من القطاع الخاص.[102]	قرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشأن أسعار وصلات الربط Backhauling رقم (٣) لسنة ٢٠١٣ وقرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشأن أسعار خطوط النفاذ لخدمة ال (ADSL) رقم (٤) لسنة ٢٠١٣: يتعلق هذان القراران بموضوع تحديد الأسعار، ويظهر من ديباجتيهما أنها صدرا عن وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات استناد للمادة (٧ فقرة ٦) من قانون الاتصالات، مع أن المادة المذكورة تتعلق بنصوص عامة حول ما تقوم به الوزارة لتحقيق أهدافها ومهامها، كما أن الفقرة ٦ تنص على صلاحية الوزارة في (وضع المعايير والأسس والمعدلات لتحديد أسعار الخدمات المقدمة من المرخص لهم للمستفيد والتنسيب لمجلس الوزراء لاعتماد تلك المعايير والأسس والمعدلات وتحديد أسعار الخدمات في حالة عدم وجود المنافسة)، ووفقا لهذا النص فإن إعتماد الأسعار يكون من مجلس الوزراء وبقرار منه، وعليه فإن تحديد الاسعار بقرار من الوزير يثير شبهة مخالفة القرارين المذكورين لقانون الاتصالات.
قرار مجلس الوزراء بنظام رسوم ترخيص شركات الكهرباء رقم (٤) لسنة ٢٠١٢: حدد الرسوم التي يتقاضاها المجلس من شركات التوليد والتوزيع.	قرار مجلس الوزراء بشأن النظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه رقم (١١) لسنة ٢٠١٦: صدر هذا النظام استنادا للقرار بقانون بشأن المياه لعام ٢٠١٤، وقد نظم أحكام التنظيم الإداري للمجلس كشروط وأسس تعيين الموظفين والترقية والنقل الداخلي وتقييم الأداء وأسس تحديد الرواتب والعلاوات وصندوق المكافآت وأسس العمل الاضافي والتأمين الصحي وواجبات الموظف وسلوكه والإجازات والتدريب والاجراءات التأديبية والتعويض عن الاصابات وانتهاء الخدمة وصندوق التوفير والإدخار.	قرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشأن تمديد العمل بإتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال لشركة الاتصالات الفلسطينية رقم (١١٧) لسنة ٢٠١٦: صدر هذا القرار في ٢٠١٦/١٢/١ بالاستناد لقانون الاتصالات وبموجبه تم تمديد العمل باتفاقية رخصة شركة الاتصالات الفلسطينية المنتهية بتاريخ ٢٠١٦/١١/١٥ حتى تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٤.

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
قرار مجلس الوزراء بشأن تنظيم استغلال الطاقة المتجددة في فلسطين رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢: ونص على دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء في تحديد التعرفة لمحطات توليد الطاقة المتجددة، وفي مراجعة التعليمات الخاصة بنموذج اتفاقيات ربط الطاقة المتجددة على شبكات التوزيع قبل صدوره من شركات توزيع الكهرباء، وفي تحديد أسعار شراء الكهرباء المنتجة من مشاريع وأنظمة الطاقة المتجددة، وفي مراقبة التطورات التي تحصل في تقنيات الطاقة المتجددة لتوليد الكهرباء وأسعار مكوناتها وتجهيزاتها، وفي مراجعة القواعد والمواصفات والشروط والقدرات لمشاريع وأنظمة الطاقة المتجددة التي يمكن ربطها على شبكة التوزيع بالشراكة مع جهات أخرى كسلطة الطاقة والمركز الفلسطيني لابحاث الطاقة والبيئة وشركات توزيع الكهرباء.	قرار مجلس الوزراء بشأن النظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦: صدر هذا النظام استنادا للقرار بقانون بشأن المياه لعام ٢٠١٤، وقد نظم أحكام التنظيم المالي للمجلس كالأسس والسياسات المحاسبية والموازنة التقديرية والنفقات التشغيلية والأصول الرأسمالية والسلف والنثريات وإيرادات المجلس والصلاحيات المالية وحدود التفويض والقيود والسجلات المحاسبية والتقارير المالية وواجب المجلس في تقديم نسخة عن بياناته المالية وتقرير بأعماله ونشاطاته سنويا لمجلس الوزراء، وأيضا تم النص على تنظيم رقابة داخلية في المجلس وإعتماد مراقب مالي وتحديد مهامه، إضافة للإستعانة بمدقق خارجي.	
قرار مجلس الوزراء بالنظام المالي والمحاسبي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء رقم (٩) لسنة ٢٠١٥: يعد هذا النظام خاصا بالمجلس وصدر بالاستناد للقرار بقانون بشان الكهرباء العام لعام ٢٠٠٩، وقد وضع هذا النظام الأحكام المتعلقة بإعداد موازنة المجلس والنفقات والموارد والرقابة والتدقيق المالي وغيرها من الأمور المالية، ونص هذا النظام أن يقدم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء إلى مجلس إدارته ومجلس الوزراء في غضون (٣) أشهر من نهاية كل سنة مالية نسخة عن بياناته المالية المعتمدة من المدققين الخارجيين المعتمدة وتقريراً عن عملياته ونشاطاته خلال تلك السنة.		

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
قرار بقانون بشأن الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة رقم (١٤) لسنة ٢٠١٥: وقد نص على أن يتولى مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الصلاحيات الآتية: مراقبة تنفيذ السياسات المتعلقة بشركات توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية المولدة من مصادر الطاقة المتجددة، ومراقبة تطبيق اتفاقياتها والالتزام بالشروط الواردة في الرخص، والتوصية إلى سلطة الطاقة بقبول أو رفض الرخص أو تجديدها أو سحبها أو التنازل عنها لمنشآت الطاقة المتجددة، والتوصية إلى سلطة الطاقة باللوائح والتعليمات المنظمة للاستثمار في مشاريع الطاقة المتجددة وبيع الطاقة الكهربائية المولدة من منشآت ونظم مصادر الطاقة المتجددة، والتوصية إلى سلطة الطاقة بتحديد التعرفة الكهربائية والشروط التحفيزية ورسوم الاشتراك وبدل تكاليف الربط والتمديدات والتأمينات والخدمات الأخرى المتعلقة بمشاريع الطاقة المتجددة، ووضع التعليمات المنظمة لبيع وشراء الطاقة الكهربائية المولدة من منشآت ونظم الطاقة المتجددة، ووضع التعليمات الخاصة بصافي القياس. كما نص على تتولى شركات توزيع الكهرباء دراسة شبكة التوزيع وتوقيع الاتفاقيات والعقود اللازمة مع المتقدمين لبيع الطاقة الكهربائية المنتجة من مصادر الطاقة المتجددة لغايات ربطها على شبكة التوزيع بنظام صافي القياس بالتنسيق مع سلطة الطاقة ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء.		
قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على التعليمات المنظمة لبناء محطات التوليد التي تعمل بالطاقة المتجددة رقم (١١) لسنة ٢٠١٥: وقد نص على دور مجلس تنظيم قطاع الكهرباء في مراجعة تعرفة الطاقة المتجددة دوريا، وأيضا دور المجلس في التوصية إلى سلطة الطاقة بترخيص مشاريع الطاقة المتجددة ومراقبة تنفيذ مضمون الرخصة ورفع تقاريره إلى سلطة الطاقة حول الإلتزام الفني والمالي والاداري. وكذلك اعطى لمجلس التنظيم البت في الحالات التي لم يرد فيها نص وإصدار التفسيرات والتوضيحات اللازمة لهذه التعليمات على ان يعيد النظر فيها سنويا او كلما دعت الحاجة بالتنسيق مع سلطة الطاقة وبما لا يتعارض مع القرار بقانون بشأن الكهرباء لسنة ٢٠٠٩ والقرار بقانون بشأن الطاقة المتجددة لسنة ٢٠١٥.		

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
تعليمات رسم الربط: وقد نصت على دور المجلس في مراجعة رسوم الربط بشكل مستمر المقرة من مجلس الوزراء والتوصية بتغييرها بناء على أخطاء غير مقصودة تمت لصالح شركات التوزيع أو لصالح المشتركين أو بناء على التغير في التكلفة. وكذلك صلاحية المجلس في اصدار التفسيرات والتوضيحات اللازمة لهذه التعليمات، وصلاحية البت في أي حالات لم تشملها هذه التعليمات.		
قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على تعليمات منظمة لمشاريع الطاقة المتجددة المربوطة على شبكة الكهرباء بنظام صافي القياس رقم (٤) لسنة ٢٠١٥: وقد نص على قيام شركة توزيع الكهرباء بتقديم دراسة للمجلس حول وضع الشبكة من الناحية الفنية لتحديد قدرات مشاريع الطاقة المتجددة المربوطة من أجل تحديد قدرات المشاريع المقدمة للشركة للربط على الشبكة والبنية التحتية الاضافية اللازمة لاستيعابها. وكذلك قيام شركة التوزيع بتقديم دليل ارشادي حول نظم وآليات الربط مع الشبكة للمجلس لدراسته والموافقة عليه خلال مدة محددة على أن يراجع سنويا. وكذلك قيام شركة التوزيع بالتفتيش على نقاط ربط المشاريع أثناء الخدمة وفقا لما تتضمنه المواصفات الفنية للشركة وتقديم تقرير بها للمجلس. وتناول واجب شركة التوزيع بإعلام المجلس قبل عملية فصل المشاريع المربوطة بالشبكة في حال عدم التزام المشترك، وواجب شركة التوزيع بتزويد المجلس بتقارير ربعية حول نظم الطاقة المتجددة المربوطة على شبكة التوزيع. كما يقوم المجلس بإصدار تعليمات حل الخلافات وإصدار التفسيرات الخاصة بها بناء على مراجعة الأحكام الواردة في قانون الطاقة المتجددة وقانون الكهرباء العام، وللمجلس صلاحية البت في أي حالات لم تشملها هذه التعليمات وإعادة النظر في هذه التعليمات سنويا أو كلما دعت الحاجة بمراعاة القانونين المذكورين.		
الدليل الارشادي حول تعليمات منظمة لمشاريع الطاقة المتجددة المربوطة على شبكة الكهرباء بنظام صافي القياس: تناول هذا الدليل دور المجلس بإصدار تعليمات حل الخلافات وإصدار التفسيرات الخاصة بها بناء على مراجعة الأحكام الواردة في قانون الطاقة المتجددة وقانون الكهرباء العام، وللمجلس صلاحية البت في أي حالات لم يشملها الدليل وإعادة النظر في هذه تعليمات الواردة في الدليل سنويا أو كلما دعت الحاجة بمراعاة القانونين المذكورين.		

تشريعات متعلقة بقطاع الكهرباء	تشريعات متعلقة بقطاع المياه	تشريعات متعلقة بقطاع الاتصالات
قرار مجلس الوزراء بالرقابة على تنظيم وضبط ايرادات ونفقات قطاع الكهرباء رقم (٥٣) لسنة ٢٠١٦: وقد نص على تكليف الجهات الرقابية في وزارة الحكم المحلي ومجلس تنظيم قطاع الكهرباء بتفعيل الرقابة على تنظيم وضبط إيرادات ونفقات قطاع الكهرباء. كما نص على تحديد احتياجات مجلس تنظيم قطاع الكهرباء المالية والبشرية لتفعيل الرقابة على شركات التوزيع بهدف تنظيم وضبط إيرادات ونفقات قطاع الكهرباء. كما نص على أن تلتزم الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء بتحويل كامل قيمة مشتريات الكهرباء الشهرية إلى حساب الإيراد الموحد لمبيعات قطاع الكهرباء /شركة النقل الوطنية للكهرباء، وذلك خلال مدة يتم تحديدها بموجب نظام يصدر عن مجلس تنظيم قطاع الكهرباء.		
قرار مجلس الوزراء بشان المصادقة على التعرفة الكهربائية رقم (٣) لسنة ٢٠١٧: ونص على موضوع الدعم الحكومي على أسعار الشراء لشركات التوزيع على ان يكون مشروطا بتزويد شركات التوزيع نسخة من فواتير الشراء للطاقة الكهربائية من المصدر للمجلس ويقوم المجلس بتحديد القيمة المالية لهذا الدعم بشكل شهري بناء على فواتير الشراء المذكورة وتقوم الحكومة بتحويلها إلى حساب المجلس. كما نص على أن تحصيل أثمان الكهرباء من المشتركين وقراءة العدادات تحدد بتعليمات تصدر من المجلس. كما نص على دور المجلس في مراجعة رسوم الربط بشكل مستمر المقرة من مجلس الوزراء والتوصية بتغييرها بناء على أخطاء غير مقصودة تمت لصالح شركات التوزيع أو لصالح المشتركين أو بناء على التغير في التكلفة.		
قرار إعادة تشكيل إدارة مجلس تنظيم قطاع الكهرباء رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٧: نص هذا القرار على تشكيل المجلس من رئيس وستة أعضاء منهم ٣ يمثلون القطاع العام و٣ يمثلون القطاع الخاص، علما أن رئيس المجلس هو من القطاع الخاص أيضا.		

97 مقابلة مع السيدة أمال نصار/ قائم بأعمال المدير المالي في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء، بتاريخ 7102/5/82.

98 وفقا لسلطة المياه فإن هذا القانون ملغى عمليا ولا يتم الرجوع له، ولكن عدم الغاءه صراحة هو لخلل تشريعي أو لسهو. مقابلة مع الأستاذة هالة أبو الهوى/ المستشارة القانونية في سلطة المياه، بتاريخ 7102/5/32.

99 للتوسع حول إمتياز شركة الاتصالات أنظر: معين البرغوثي: دراسة حول عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، مرجع سابق.

100 مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 7102/5/41.

101 مقابلة مع الأستاذة هالة أبو الهوى/ المستشار القانوني في سلطة المياه، بتاريخ 7102/5/32.

102 مقابلة مع السيد محمد سعيد الحميدي/ المدير التنفيذي في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 7102/5/41

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة(أمان)
رام الله : عمارة الريماوي – الطابق الأول – شارع الإرسال
ص.ب : رام الله 339 القدس69647
هاتف: 2989506 –022974949
فاكس: 022974948
غزة :شارع الحلبي – متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية – عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس: 082884767 –٠٨٢٨٨٤٧٦٦٨٠

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات هولندا والنرويج ولوكسمبورغ

/AmanCoalition