

## دراسة ميدانية حول:

### الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين

#### ملخص لنتائج الدراسة

هنالك اهتمام كبير بقضايا الحوكمة في المجتمع الفلسطيني، سواءً من قبل المسؤولين في المؤسسات الحكومية، أو من مؤسسات المجتمع المدني، أو الشركات على اختلاف أنواعها. ومن المؤكد بأن أحد الأسباب الرئيسية لهذا الاهتمام هو الالتزام العميق الذي تبديه مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني بمبادئ الديمقراطية والاقتصاد الحر. ولكن هنالك أيضاً وعي عميق لدى غالبية الفلسطينيين بأهمية الحوكمة في خلق بيئة استثمارية جاذبة، قادرة على استقطاب الاستثمارات من مصادر محلية وخارجية، وبالتالي تساعد على تحقيق النمو الاقتصادي بمعدلات عالية، مما يحد من البطالة والفقر ويدعم صمود المواطنين على أرضهم. ومن العوامل الأخرى التي تعزز الاهتمام بالحوكمة في فلسطين الحاجة الماسة والدائمة لتعزيز القدرة التنافسية للشركات، سواءً في الأسواق المحلية أو الإقليمية، حيث إن السوق الفلسطيني مفتوحة تماماً أمام التجارة الدولية، وبشكل خاص إزاء الشركات الإسرائيلية، والتي تتمتع بقدرات تنافسية مميزة.

لقد لعب معهد الحوكمة، وبالتعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، دوراً كبيراً في إدخال وتفعيل ثقافة الحوكمة في المجتمع الفلسطيني خلال الأعوام الأربع عشر الماضية. ولا شك أن إنجازات كثيرة قد تحققت في هذا الخصوص خلال تلك الفترة، ولكن السؤال الأساسي الذي يظل مفتوحاً هو مدى التغيير الفعلي الذي طرأ على التزام المنشآت التجارية بمبادئ الحوكمة. لذا فقد ارتأت إدارة المعهد، وبدعم فني ومالي من مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، أن تجري دراسة ميدانية للإجابة عن هذا التساؤل. وستستخدم نتائج هذه الدراسة في عملية التخطيط لبرامج ونشاطات المعهد.

#### أهداف الدراسة

استهدفت هذه الدراسة بشكل رئيسي إجراء تقييم لأوضاع الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين. وتتضمن عملية التقييم المحاور والمؤشرات الرئيسية التالية:

- تقييم مدى التزام الشركات بالأحكام الرئيسية الواردة في مدونة حوكمة الشركات الفلسطينية والأطر القانونية ذات العلاقة.
- التعرف على المشكلات والعقبات التي تعيق التزام الشركات بمبادئ الحوكمة.
- استكشاف الأسباب التي تعيق بعض الشركات المساهمة العامة من الإدراج في بورصة فلسطين، برغم أن ذلك يتطلب إلزامي بحكم القانون.
- إلقاء الضوء على أداء وأوضاع الحوكمة في المؤسسات المناط بها الرقابة على الشركات المساهمة العامة.

#### المنهجية

تستند هذه الدراسة إلى مقابلات أجريت مع الرؤساء التنفيذيين أو أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء العاملين في الشركات التي شملتها الدراسة. وقد استخدم لغرض هذه المقابلات «استبانة» (Questionnaire) تتضمن مؤشرات التقييم الرئيسية، والتي تستند لمدونة الحوكمة وقانون الشركات والتشريعات الأخرى ذات العلاقة. وقد تم إجراء المقابلات مع المسؤولين في ٣٣ شركة مساهمة عامة من أصل ٤٦ شركة مدرجة بالبورصة. كما أجريت مقابلات مع ثلاث شركات مساهمة عامة غير مدرجة في البورصة لأسباب مختلفة.

وبالإضافة للمعلومات التي تم الحصول عليها من خلال العمل الميداني، فقد أجرى فريق البحث دراسة دقيقة للتقارير السنوية التي نشرتها الشركات المعنية، وكذلك للمعلومات المنشورة على المواقع الإلكترونية لهذه الشركات. كما تضمن العمل الميداني إجراء مقابلات مع بعض الخبراء والمسؤولين في المؤسسات الرقابية ذات العلاقة، مثل هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد وبورصة فلسطين ومسؤول الرقابة على الشركات في وزارة الاقتصاد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

## النتائج الرئيسية

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

### ١- اجتماعات الهيئة العامة

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

- هنالك التزام شبه تام (بنسبة تتراوح من ٩٠ - ٩٥%) من قبل الشركات بالأحكام المتعلقة باجتماعات الهيئة العامة، مثل: إعداد جدول أعمال تفصيلي، وتوجيه الدعوة قبل أسبوعين من موعد الاجتماع، والسماح للمساهمين بإضافة بنود على جدول الأعمال المرسل بالدعوة، وإرسال التقارير السنوية للمساهمين قبل الاجتماع، وعقد الاجتماع في موعده القانوني (خلال أربع أشهر بعد انتهاء السنة المالية)، ووضع أنظمة الشركة الداخلية في متناول المساهمين، وتوفير الفرصة للمساهمين للتعبير عن آرائهم بحرية خلال الاجتماع.
- هنالك التزام كامل (بنسبة ١٠٠% من الشركات) بوجود نصاب في اجتماع الهيئة العامة بالقياس لعدد الأسهم الممثلة بالأعضاء الحاضرين. ولكن لوحظ بأن هنالك مشكلة كبيرة من حيث النصاب بالقياس مع عدد المساهمين الحاضرين، حيث إن أكثر من ثلثي الشركات تعقد اجتماعاتها بحضور أقل من ٤٠% من المساهمين. ويبرر الأعضاء المتغيبون عدم حضورهم بوجود قناعة لديهم بأن لا تأثير حقيقي لهم في المداولات ورسم السياسات واتخاذ القرارات.
- تلجأ الغالبية العظمى من الشركات للتصويت من خلال رفع الأيدي وليس بالاقتراع السري، علماً بأنه ينجم عن ذلك إمكانية ممارسة ضغوط معنوية كبيرة خلال عملية التصويت.

### ٢- مجلس الإدارة

استحوذت الأحكام المتعلقة بمجلس الإدارة على النصيب الأكبر (حوالي الثلث) من مدونة الحوكمة. وفيما يلي النتائج التي تتعلق بأهم المؤشرات المتعلقة بمجلس الإدارة:

- التزمت غالبية الشركات (٦٧%) بعقد ستة اجتماعات للمجلس أو أكثر، وفقاً للقانون والمدونة.
- تجاوزت عدد فترات العضوية ثلاث دورات متتالية في حوالي ثلثي الشركات (خلافًا لأحكام المدونة).
- لا يوجد في الغالبية العظمى من الشركات (٨٨%) ممثلًا لصغار المساهمين أو عضوًا مستقلًا في مجالس إدارتها (٨٢%).
- لوحظ في نحو ثلث الشركات أن رئيس مجلس الإدارة يشغل أيضًا منصب المدير العام للشركة.
- كذلك فإن في كثير من الشركات (حوالي ٣٥%) لا يقيم رئيس مجلس الإدارة في فلسطين.
- لا يوجد في أي من الشركات تعليمات خطية أو أنظمة تحول دون تضارب المصالح لأعضاء المجلس.

- لم يتم في أي من الشركات المبحوثة إجراء تقييم لأعضاء مجلس الإدارة، سواءً من قبل جهة خارجية أو من خلال مجلس الإدارة نفسه.

يتبين من هذه النتائج أن هناك ضعفًا كبيرًا في التزام الشركات المبحوثة بالأحكام المتعلقة بمجلس الإدارة، وأن ذلك ناجم عن سيطرة عدد قليل من كبار المساهمين على مقاليد الأمور في الشركة. ويلاحظ بأن معظم مبادئ الحوكمة الخاصة بمجلس الإدارة لم ترد في قانون الشركات، علمًا بأنها مذكورة في المدونة. وبالتالي فإن غالبية الشركات لا تجد نفسها مضطرة للالتزام بهذه المبادئ، طالما أن مدونة الحوكمة لم ترق إلى مستوى القانون أو لم ترد أحكامها في القانون.

### ٣- التدقيق

يعد التدقيق، سواءً في الجوانب المالية وغير المالية، أحد الركائز الأساسية لحوكمة الشركات. وتفترض المدونة وجود ثلاثة أجسام عاملة في هذا المجال، وهي لجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس الإدارة، والمدقق الداخلي، والمدقق الخارجي.

يتبين من نتائج الدراسة ما يلي:

- هنالك لجنة تدقيق في ٤٧% من الشركات المبحوثة.
- يوجد مدقق داخلي في ٧٢% من الشركات.
- تم تعيين المدقق الداخلي من قبل مجلس الإدارة في ٦٨% من الشركات، في حين أن تعيينه تم من قبل مدير الشركة في ٢٨% من الشركات المبحوثة و ٤% من رئيس المجلس.
- يقوم حوالي ٥٢% من المدققين الداخليين بتقديم تقرير سنوي عن نشاطاتهم، أما الباقي فإنهم يعدون تقارير عن نشاطاتهم عند الضرورة.
- تلتزم ٩٤% من الشركات بتعيين المدقق الخارجي من قبل الهيئة العامة وبتوصية من مجلس الإدارة.
- تلتزم ٨٢% من الشركات بأن لا تتجاوز فترة عمل المدقق أربع سنوات متتالية.

### ٤- الإفصاح والشفافية

إن التزام الشركة بمتطلبات الإفصاح والشفافية، بحسب ما هي محددة في الأطر التشريعية، هو أحد أهم مقومات الحوكمة الجيدة. وينطبق ذلك بشكل خاص على الشركات المساهمة العامة، حيث إن الإفصاح يحد من فرص الفساد والشائعات المضللة. وقد تضمنت الدراسة مؤشرات عديدة لقياس مستوى الإفصاح والشفافية في الشركات المبحوثة، وكانت النتائج على النحو التالي:

- تصح الغالبية العظمى من الشركات (أكثر من ٩٠%) عن حصص أعضاء مجلس الإدارة وأقاربهم بالنسبة لما يملكونه من الأسهم، وتقدم جميعها التقارير المالية المطلوبة لبورصة فلسطين ضمن المواعيد المحددة، كما أنها تلتزم بالقواعد والأنظمة السائدة في ما يتعلق بالكشف عن المعلومات الجوهرية. ومن الواضح أن السبب الرئيسي لهذا الالتزام هو التخوف من العقوبات التي يمكن أن تفرضها هيئة سوق رأس المال وبورصة فلسطين على الشركات المخالفة.
- تنشر جميع الشركات تقارير سنوية عن نشاطاتها وأوضاعها، وتلتزم بالملاحظات والتعليمات الواردة من هيئة سوق رأس المال بخصوص محتويات هذه التقارير.

• تفقر التقارير السنوية التي تعدها كثير من الشركات (حوالي ٥٠% منها) لأية بيانات تتعلق بمحاضر اجتماعات مجلس الإدارة، ويمدى الامتثال للقوانين والأنظمة السائدة والتقارير التي تعدها لجان التدقيق والمدقق الداخلي.

• تفصح جميع الشركات المدرجة في تقاريرها السنوية عن المكافآت والرواتب التي يتقاضاها أعضاء مجلس الإدارة وكبار المدراء التنفيذيين بشكل إجمالي. إلا أن عدد الشركات التي تفصح عن هذه المعلومات بشكل تفصيلي (لكل شخص على حدة) لا يتجاوز ثلاث شركات، أي أقل من ١٠% من مجموع الشركات المبحوثة.

#### ٥- العاملون في الشركة والإدارة التنفيذية

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

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

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

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

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

#### ٦- الإدراج في البورصة

يبلغ عدد الشركات المساهمة العامة حوالي ٦٢ شركة، منها ٤٦ شركة مدرجة في بورصة فلسطين. ولقد تبين من المقابلات التي أجريت مع المسؤولين والخبراء، أن هنالك أسباباً جوهرية لعدم إدراج بعض الشركات المساهمة العامة، على الرغم من أن ذلك إلزامي بحكم القانون. ويبدو أن أحد الأسباب الرئيسية لذلك هو عدم قدرة بعض الشركات على تلبية متطلبات الإدراج بحسب تعليمات هيئة سوق رأس المال. إلا أن أحد الأسباب الأخرى هو تخوف المالكين الرئيسيين في بعض الشركات من فقدانهم السيطرة على ما يعتبرونه شركاتهم الخاصة، برغم أنها مسجلة كشركات مساهمة عامة. وأما السبب الثالث لعدم الإدراج فهو وجود مخاوف لدى بعض قيادات الشركات من الانعكاسات المحتملة على شركاتهم بسبب ما يعتبرونه ضعف في أداء المؤسسات الحكومية الرقابية ذات العلاقة بالشركات المساهمة العامة.

#### ٧- دور المؤسسات الرقابية في تطبيق مبادئ الحوكمة

هنالك عدة مؤسسات حكومية تقوم بالإشراف والرقابة على الشركات بشكل عام، بما في ذلك مراقبة مدى التزامها بالأطر التشريعية ذات العلاقة بالحوكمة. وأهم هذه المؤسسات ما يلي:

• هيئة سوق رأس المال

وهي الجهة المكلفة بشكل خاص بالرقابة على الشركات المدرجة في السوق المالي من جميع النواحي، بما في ذلك متابعة مدى تقيد الشركات بأحكام مدونة الحوكمة.

- سلطة النقد وهي تقوم من الناحية الفعلية بمهام البنك المركزي الفلسطيني، وبالتالي فهي الجهة التنظيمية والرقابية المناط بها الإشراف على الجهاز المصرفي الفلسطيني. وقد حققت هذه المؤسسة إنجازات مرموقة في مجال الرقابة على الجهاز المصرفي.
- دائرة مراقبة الشركات في وزارة الاقتصاد وهي الجهة الحكومية المسؤولة بشكل مباشر عن تسجيل الشركات والرقابة على الجوانب القانونية لعملها. وبالتالي فإنها هي الجهة الأقرب لجميع الشركات في فلسطين، ما عدا البنوك والشركات المدرجة في السوق المالي.
- المجلس التشريعي الفلسطيني يتمتع المجلس بصلاحيات رقابية واسعة بحكم القانون الأساسي الفلسطيني (أي الدستور)، تشمل جميع المؤسسات ذات العلاقة بالقطاع الخاص والاقتصاد الفلسطيني. ويمارس المجلس مهامه الرقابية من خلال اللجان المتخصصة بالشؤون المالية والاقتصادية.
- لقد توصلت الدراسة إلى الاستنتاج بأن هنالك تقدمًا كبيرًا قد طرأ خلال السنوات الماضية (أي لغاية ٢٠٠٧) بالنسبة لمستوى الرقابة على الشركات المساهمة العامة والمنشآت الاقتصادية بشكل عام. ولكن الوضع شهد تراجعًا حادًا خلال السنوات الخمس الأخيرة للأسباب التالية:
- يلاحظ بأن معظم المؤسسات الرقابية ذات العلاقة بالقطاع الخاص تعاني هي أيضًا من قصورات هامة في حوكمتها، يعود بعضها لوجود ثغرات في الأطر القانونية التي أسست بموجبها. وكما هو متوقع فقد انعكس ذلك بشكل متزايد على أدائها ومصدقيتها لدى الشركات وقيادات القطاع الخاص.
- هنالك تداخل ملحوظ بين المهام الموكلة للمؤسسات الرقابية، مما أدى في كثير من الأحيان للتضارب أو الازدواجية والتنافس في عملها. وينطبق ذلك بشكل خاص على دور مراقب الشركات، والذي يمنحه قانون الشركات لسنة ١٩٦٤ صلاحيات رقابية واسعة. إلا أن صلاحيات المراقب تم تقليصها بشكل كبير في أعقاب تأسيس كل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال.
- إن العائق الأكبر بالنسبة للرقابة على الشركات هو الخلل الكبير الذي أصاب المجلس التشريعي منذ حدوث الانقسام السياسي في سنة ٢٠٠٧. فقد نجم عن ذلك قدر كبير من الانغلاق و"الاستقلال" لدى المؤسسات الرقابية الرئيسية، والتي أصبحت من الناحية الفعلية لا تخضع لأية جهة رقابية، حيث إن رئيس مجلس الإدارة لكل منها هو الرئيس التنفيذي لها.
- ولقد زاد من ضعف مستوى الرقابة على الحوكمة في المؤسسات الرسمية والمنشآت التجارية عدم وجود جدية حقيقية لدى القيادة السياسية فيما ينشره ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين من تقارير حول نتائج عمليات الرقابة.

لقد أظهرت هذه الدراسة أن تقدمًا كبيرًا قد طرأ بالنسبة لمدى اهتمام مؤسسات السلطة الوطنية والمنشآت التجارية في قضايا الحوكمة. ولكن مع ذلك لا يزال هنالك قصورات جوهرية في مدى الالتزام الفعلي في مبادئ الحوكمة. ويبدو أن المشكلة الأساسية لهذا القصور هي أن أحكام المدونة لا ترقى لمستوى الإلزام. لذلك فإن التوصية الأهم بهذا الخصوص هي محاولة دمج أحكام المدونة، خاصة تلك التي تعتبر أساسية بالنسبة للحوكمة، في الأطر القانونية الفلسطينية، وإلا فإنها ستظل لفترة طويلة مجرد مظاهر تجميلية تخفي وراءها الكثير من المخالفات لمبادئ الحوكمة.

وستستخدم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة أساسًا لبرامج العمل التي سيقوم معهد الحوكمة بتنفيذها من خلال التعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، والمانحين الآخرين.