آفاق برلمانية

عدد خاص

28 April. 2015 Volume 19, No. 1 | نشرة تصدرعن: مـواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله | ٢٨ نيسان ٢٠١٥ م المجلد التاسع عشر العدد ١

دعوة لإعادة النظر في سياسات الخصخصة ومنح الامتياز

صفحة٢

السلطة وبدايات الخصخصة

صفحة٨

خصخصة «مشوَّهة» أفرزت نماذج احتكارية

صفحة١٠

في هذا العدد أيضاً:

ورقة مبادئ توجيهية حول الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين صفحة٦

من يتحمل مسؤولية عدم إقرار مشروعي قانوني الامتياز ومنع الاحتكار؟ صفحة٩

إيجابيات وتداعيات سلبية لسياسة الخصخصة وعقود الامتياز صفحة١٢

نماذج خصخصة في قطاع غزة فاقم الانقسام مشكلاتها صفحة١٣

إسرائيل استخدمت الفساد كوسيلة ضغط وتحريض ضد السلطة صفحة١٤

سوق المال: نموذج مثالي و«خصخصة إيجابية» في بيئة متقلبة صفحة١٥

توليد الكهرباء في غزة .. امتياز حصري لمدة ٢٠ عاماً صفحة١٦

الخصخصة في قطاع النقل والمواصلات .. أزمة في تضخم صفحة١٧

فوضى «الاتصالات» بين الامتيازات وغياب التشريعات صفحة١٨

الغموض يكتنف ملف النفط! صفحة١٩

خصخصة قطاع المياه صفحة٢٠

خصخصة قطاع التعليم .. حل أم أزمة جديدة؟! صفحة٢١

نموذج «حماس» في الخصخصة صفحة٢٢

مبادئ توجيهية كي لا تفلت الخصخصة من هدفها الأساس صفحة٢٣

الافتتاحية

هل توجد سياسة مرشدة للخصخصة لدى السلطة؟

يُعنى هذا العدد بسياسة الخصخصة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاعات مختلفة. وقد بان من دراسات عدة أجرتها مؤخراً مؤسسة مواطن ستنشر قريباً، أنه لا توجد سياسة موحدة مرشدة تتعلق بالموضوع، وأن القرارات تؤخذ في كثير من الأحيان بشكل لامركزي؛ أي أن ما تقرره وزارة واحدة في هذا الشأن، قد يتعارض -من ناحية التوجه- مع قرارات حكومية أخرى.

والموضوع بشكل أعم لا يتعلق بالخصخصة أو عدمها، وإنما يتعلق بالحاجة إلى سياسة مدروسة تحدّد بوضوح ما هو دور القطاع الخاص، وفي أي نواحٍ ومراحل. هذا مع الأخذ بعين الاعتبار القيود المفروضة على السلطة الفلسطينية بسبب الاحتلال. غير أن سياسات الحكومة ليست جميعها مفيدة لهذا السبب، ومن الواضح أنه في العديد من الحالات كانت القرارات غير مرشدة وغير مدروسة بسبب غياب سياسة عامة لا تتعامل مع الجزئيات باستقلال عن الجوانب الكلية للاقتصاد المحلي.

صحيح أن هناك جهوداً حميدة مبذولة في قطاعات عدة، وصحيح أيضاً أن أخطاءً عدة سابقةً جرى تداركها، وأن القطاع الخاص لم يكن مسؤولاً عنها، وأنها نجمت عن حاجات آنية مباشرة، وبخاصة في مراحل إنشاء السلطة الأولى، لكن الأمر لا يزال على حاله من حيث غياب تصور عام وشامل لدور القطاع الخاص، وعلى وجه الدقة، ما يجب أن يخصص، وما يجب أن يبقى للدولة.

إن الدراسة التحليلية المشار إليها التي ستوزع على المسؤولين في الحكومة، وعلى المعنيين من الجمهور العام، تقدم توصيات عدّة لتصويب هذا الوضع الذي لا يوجد مبرر لاستمراره كما هو، ومن منظور الصالح العام. ومن شأن تصويب الوضع الراهن، أن يعزز مناعة الاقتصاد الوطني، وبخاصة في مرحلة سياسية لا تزال مفتوحة على احتمالات مستقبلية عدة، لا أجل مسمى لها.

خلال ورشة عمل لعرض ونقاش ورقة مبادئ توجيهية وضعتها «مواطن»

دعوة إلى إعادة النظر في سياسات الخصخصة ومنح الامتياز بما يتلاءم وخصوصية الحالة الفلسطينية

إعداد: رحمة حجة

نظمت مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ورشة عمل في مدينة البيرة يوم ١٥ آذار/ مارس الماضي، لعرض ونقاش نتائج دراسة تضمنت مبادئ توجيهية لسياسات الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين، بمشاركة أمناء عامين، وممثلي فصائل سياسية، ونواب في المجلس التشريعي، ومسؤولين في مؤسسات معنية.

وتندرج هذه الدراسة ضمن مشروع تشرف عليه مجموعة السياسات في مواطن، بمشاركة كل من مدير عام مؤسسة مواطن د. جورج جقمان، ومدير عام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" د. عزمي الشعيبي، وأستاذ العلوم السياسية في جامعة بيرزيت د. أحمد أبو دية، وخبير التنمية الاقتصادية رجا الخالدي، والكاتب والباحث الاجتماعي جميل هلال، والمديرة التنفيذية لمؤسسة مواطن مي الجيوسي، ومسؤولة الشؤون الإداريـة والمالية في المؤسسة هدا العريان. وقدم كل من الشعيبي والخالدي عرضاً لنتائج الدراسة خلال الورشة.

وافتتح جقمان الورشة بكلمة قال فيها: توجد في مؤسسة مواطن مجموعة لأبحاث السياسات عملت على عدد من المشاريع منذ العام ١٩٩٩، بمجموع ١٤ مشروعاً حتى الآن، وتهدف، بشكل عام، إلى العمل على تطوير واقـتـراح مشاريع قوانين تؤثر على طبيعة النظام السياسي، أو سياسات تؤثر على سياسات الحكومة بشكل عام.

وأضاف: في الماضي، كان يتم العمل بشكل مباشر مع أعضاء المجلس التشريعي من الكتل كافة، حيث كانت تقدم لهم دراسات وتوصيات، ومن ثم يقرر المجلس، طبعاً، ماذا سيفعل بناء عليها. لكن منذ الانقسام، أصبح عمل المجلس التشريعي في حالة ركود نوعاً ما. ومنذ ذلك الحين، حصلت أمور عدة، على سبيل المثال، وفق بعض الإحـصـاءات، فـإن عـدد التشريعات التي جرى إقرارها بعد الانقسام أكثر من عدد التشريعات التي أقرها المجلس خلال ١٠ سنوات فائتة. بالتالي، فإن إحدى الوظائف الأساسية للمجلس التشريعي، وهي إقرار التشريعات ومراقبة السلطة التنفيذية، لا تزال معطّلة.

وتابع: هناك قضايا مهمة يجب التطرق إليها، وقد عملت مجموعة السياسات عاماً كاملاً تقريباً على إعداد دراسة تجدون ملخصّها بين أيديكم، بنيت على عدد كبير من المقابلات مع أشخاص ذوي علاقة بالموضوع داخل السلطة الوطنية الفلسطينية وخبراء، وتوصلت إلى استنتاجات عامة حول موضوع سياسات الخصخصة الفلسطينية.

وقـال جقمان: باختصار شديد، وفـق نتائج عمل مجموعة السياسات، لا توجد سياسة حكومية بهذا الاتجاه، بمعنى سياسة حكومية مركزية، ولكن توجد سياسات لكل منها تبعات، بعضها سلبية على السلطة نفسها.

الشعيبي: الموارد المالية أولاً!

وقال الشعيبي: نشأت السلطة الفلسطينية في ظل ظروف دولية عامة أملت الدخول في عملية السلام، وفي ظروف فلسطينية خاصة أيضاً، حكمت أهداف القيادة الفلسطينية من وراء التوصل إلى اتفاق أوسلو. ويمكن الحديث عن عوامل كثيرة رافقت توقيع الاتفاق العام ١٩٩٤، لكن ما يهمنا في هذا الموضوع، أنه من العوامل التي دفعت القيادة الفلسطينية إلى الدخول في هذه العملية في تلك المرحلة، الضغوط الهائلة على منظمة التحرير الفلسطينية التي امتدت منذ ما بعد الخروج من بيروت، إلى انهيار الاتحاد السوفييتي، وتفرد الإدارة الأميركية في تحديد المعالم الرئيسية للموقف الدولي تجاه معظم القضايا.

وأضـاف: من الضغوط التي مورست على المنظمة في ما يخصّ الموضوع المالي، ما عُرف في ذلك الوقت بتجفيف المنابع المالية للمنظمة في فترة الثمانينيات، إذ باتت المنظمة مع نهاية الثمانينيات تحت ضغط شديد اضطرت فيه إلى اتخاذ إجراءات استثنائية بشأن الكوادر والمؤسسات. وكان واضحاً الشعور بأهمية إعادة تمتين البنية المالية للمنظمة ومواردها، ما كان أحد العناصر التي تحكم موقف القيادة أثناء التفاوض في مجالات مختلفة. بالتالي، كانت الرغبة في تأمين موارد مالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى هامشها تأمين موارد للقيادة، أحد الدوافع الأساسية التي حددت طبيعة النشاطات والإجـراءات، وأحياناً القرارات التي اتُّخذت أثناء التفاوض، وانعكست على عملية التفاوض مع الجانب الإسرائيلي.

وتابع: كان جزء من هذه الـقـرارات يـتعلق باتّخاذ إجراءات بمنح امتيازات حتى قبل أن تنتقل القيادة من تونس إلى فلسطين، بحيث أصبح معروفاً لدى البعض أن السلطة ستكون مستعدة للنظر في أي عروض قد تقدم إليها من قبل القطاع الخاص للحصول على امتيازات أو احتكارات أو نشاطات اقتصادية. لذلك، كانت تونس قبل أن يأتي الرئيس ياسر عرفات إلى قطاع غزة محجاً لعدد لا بأس به من رجال الأعمال الذين قدموا العروض للمنظمة. ولم تكن مصادفة أن أول مؤسسة أنشئت في عهد السلطة كانت قبل نشوء مؤسسات السلطة ذاتها، هي الهيئة المنوط بها التعامل مع المساعدات، وترأسها أحمد قريع كمدير ومؤسس، لكن رئيس مجلس إدارتها كان أولاً عضو اللجنة التنفيذية للمنظمة فاروق القدومي "أبو اللطف" ثم الرئيس عرفات، ومن ثم صغرت كثيراً وباتت تعرف اليوم باسم "بكدار".

وأردف الشعيبي: معظم الكوادر الأساسية التي تابعت عملية المفاوضات الاقتصادية كانت تقريباً تحت هذه المظلة، ومعظم الأشخاص الذين فاوضوا في اتفاق باريس كانوا تقريباً موجهين من قبل هذه المؤسسة؛ أي أنه كانت هناك خلفية فلسطينية داخلية ضاغطة على القيادة في محاولة التحكم بالقرارات الاقتصادية والمالية في ذلك الوقت، والشعار العام، أو الهدف العام، أو السياسة العامة، كانت بسيطة وواضحة، وفق معادلة من الدرجة الأولى، وهي تعزيز الموارد المالية للسلطة والقيادة. ومن يقرأ صحيفة القدس "قبل ٢٠ عاماً" يومياً، سيلحظ وجود خبر عن المفاوضات، وخبر عن المنح والمساعدات، وطلب من القيادة للتمويل، لأن تلك كانت القضايا الأساسية في ذلك الوقت، ما أدى إلى التسرع في منح امتيازات، وأحياناً خصخصة بعض المجالات بشكل إداري سريع، حيث كانت تؤخذ قرارات إدارية دون الالتزام بأي إجراءات ضرورية، كالبحث في الجدوى المالية بالنسبة للسلطة من حيث الاستراتيجية المستقبلية، أي على المدى البعيد، أو من حيث تمسك السلطة بإدارة هذه القضايا، وعدم الاهتمام بالممتلكات العامة التي كانت موجودة أصلاً على الأرض في بعض هذه المجالات، وبغياب خبرة حقيقية من خلال وجود خبراء. ولكن الأسوأ من كل ذلك، هو غياب قانون واضح حول كيفية إدارة تلك القطاعات بعد منح الامتياز أو العطاء لجهة ما، ليس فقط من حيث إجراءات منح العطاءات، بل وغياب القانون أيضاً ما بعد المنح، وبخاصة في ما يتعلق بدور السلطة، وكيف تتابع هذا الملف، وما هي حقوق المستهلكين، ومن هو المسؤول أمام المواطنين، وهل السلطة ما زالت مسؤولة، أم أن الجهة التي حصلت على الامتياز أصبحت هي المسؤولة؟

وقال: بالتالي، في غياب هذه الرؤيا الواضحة، وفي ظل وجود نوايا تتعلق بتأمين الموارد، كانت القرارات توصف بأنها حالة من الفوضى غير المعتمدة على قانون، أو على أسس أو سياسة أو آليات وإجراءات اتّخاذ قرار مؤسسي بشكل واضح. وكانت تتم الأمور أحياناً بموجب قرار مباشر دون علم أحد. وكانت هناك مطالبة لمعرفة التفاصيل دون أن يعرف شيء. هذه البيئة الأولى التي اتُّخذت فيها السياسة. لكن، في ما بعد، حين أصبح هناك قانون أساسي ومجلس تشريعي وتبنٍ رسمي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لموضوع اقتصاد السوق، أصبحت السياسة المعتمدة من حيث المبدأ وجود دور للقطاع الخاص في إدارة بعض القطاعات أو المجالات من حيث الإطار القانوني، ولكن لم تكن هناك قوانين خاصة، لأن القانون الأساسي لا ينظم التفاصيل، وإنما يضع المبادئ. وباستثناء موضوع سلطة الطاقة، يمكن القول إن القوانين التي صدرت في ذلك الوقت، كانت تتعلق بتشكيل السلطة أكثر من تنظيم القطاعات نفسها. ونحن نعرف أن توقيع اتفاق أوسلو تم قبل صياغة القانون الأساسي وغيره من القوانين، وفي ما بعد أصبح هذا أحد مجالات الصراع بين المجلس التشريعي حينما نشأ والقيادة الفلسطينية.

وأضاف: السؤال الأول هنا هو هل كان هذا يجري في إطار حوار وطني بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني وممثلي المواطنين؟ الإجابة لا، وأستطيع القول إن هذا المبدأ لم يكن محترماً. والسؤال الثاني هو هل كانت تراعى في سياق ذلك الخصوصية الفلسطينية، بحيث دار صراع حول قضايا أساسية تتعلق بالموارد وتم أخذها بالاعتبار أثناء طرح بيع بعض هذه الخدمات أو تحويلها إلى القطاع الخاص؟ واضح أنهم كانوا يضعون شروطاً تنطلق من النظرة إلى الصراع في ذلك الوقت، إذ كان هناك إيمان بأن العملية السياسية تسير، وأن السلطة ستتحول إلى دولة، ولذلك كان يوجد شعور بعدم خداع الطرف الإسرائيلي للقيادة الفلسطينية، أو كان يوجد اطمئنان للجانب الإسرائيلي في ما يخص موضوع الصراع حول السوق والموارد الأساسية والمجالات الاقتصادية التي كانت مبنية في اتفاق باريس على مبدأ الشراكة والسوق الواحدة، وعلى مبدأ أن السلطة بحاجة إلى أموال، وأن الإسرائيليين أقدر على جمع هذه الأموال من السلطة. لذلك، فإن مصلحة السلطة تكمن في أن يتولى الإسرائيليون السيطرة على موضوع الإيرادات وتحويلها إلى الجانب الفلسطيني، لأنه كان بحاجة إلى إيرادات. بالتالي، أقنع الإسرائيليون الفلسطينيين، بأنهم الأقدر على توفير الإيرادات، وأن الفلسطينيين في الأراضي المحتلة تعودوا على دفع الضرائب بمستواها الذي حدده الإسرائيليون، باعتبارها متقاربة ومتشابهة مع السوق الإسرائيلية.

واستطرد: أيضاً، لم تجرِ في الجوانب الفنية أي استخلاصات عن التجربة الدولية في ما يتعلق بالخصخصة، فالعالم كان في صراع حول آليات ومجالات الخصخصة وكيفية مواجهة التحديّات التي تواجهها، إلا أنه لم يحدث حوار حول المبدأ فيما يخص التجربة الفلسطينية، من حيث هل تكون مبنية على تجارب الآخرين، أو تبدأ وحدها؟ فالمبدأ الأساسي كان جمع الأموال وليس البحث في إطار سياسة اقتصادية شاملة، والخصخصة جزء منها. لذلك، وصفتها بأنها كانت حالة من الفوضى.

وقال: في مجال عملنا، عقدنا لقاءات تقريباً مع جميع الأشخاص الفلسطينيين الذين لعبوا دوراً في نقاش هذه القضايا، أو في اتّخاذ القرار، أو تولوا سلطات في ما بعد في هذا المجال، سواء أكانوا وزراء أم خبراء أم سياسيين ذوي علاقة بهذه القضايا. وفي الحقيقة، كانت هذه نقطة إجماع بين كل الأطراف حول عدم وجود سياسة موجِّهة مدروسة مكتوبة معتمدة تقول لكل طرف فلسطيني بغض النظر عن مجال عمله: "عندما تحدد الوجهة التي تريد الذهاب إليها في أيٍّ من هذه القطاعات الاقتصادية أو الخدمات العامة، فأنت محكوم بالإطار التالي، أو بمجموعة المبادئ التالية"، بل إن القانونيين الذي صاغوا قوانين تتعلق بالشركات أو قطاع الكهرباء أو قطاع الاتصالات أو غيرها، لم يزودوا بورقة تحدد لهم المبادئ، وتساعد على الالتزام بها.

وأضاف الشعيبي: بعد النقاش مع هذه الشخصيات، والاطّلاع على تجارب دولية، والمراجعة الموضوعية لتجربتنا في السياق الفلسطيني، ارتأت المجموعة أن تحاول وضع مسودة لمجموعة مبادئ تقدمها للسلطة الفلسطينية، ويجري في ضوئها حوار وطني جدّي بين الأطراف الأساسية المعنية في هذا الموضوع، أي تشارك فيه على الأقل الأطراف الحكومية والكتل البرلمانية والقطاع الخاص وممثلو المواطنين من خلال بعض مجموعات المصالح في المجتمع المدني. ونأمل أن تكون هذه المبادئ نواة تجري في ضوئها بلورة مبادئ فلسطينية واضحة للتعامل مع القضايا التي نعتبرها، نظراً للخصوصية الفلسطينية، ليست اقتصادية بحتة فقط، وليست سياسات تتعلق بالجوانب الاجتماعية التي أشار إليها القانون الأساسي، وإنما قضايا ذات صلة بالخصوصية الوطنية لأنها ستكون مجال صراع. فالإسرائيليون يدركون، عندما أحالوا كثيراً من هذه القضايا إلى الحل النهائي، أنهم وأثناء العمل على الأرض يريدون إضعاف المفاوض الفلسطيني تدريجياً حتى يفقد عناصر القوة في عملية التفاوض حول هذه القضايا بحكم الأمر الواقع.

وتابع: إذا استثنينا موضوع شركة توليد الكهرباء في غزة الذي يمكن الحديث فيه كثيراً، فإن التساؤل الذي يطفو على السطح الآن هو: هل العلاقة مع القطاع الخاص وفق الصيغة القائمة بشأن منح الامتياز كانت وفق أسس واضحة وسياسة معتمدة؟ الاستخلاص الرسمي للسلطة الفلسطينية، منذ ٧- ٨ سنوات على الأقل، يقول إنه يجب ألا نكرر التجربة الخطأ التي حصلت في منح الامتياز لشركة توليد الكهرباء، وأن المفاوضات لإنشاء شركات توليد أخرى في فلسطين ينبغي أن تراعي أحد أهم العناصر في الاتفاقيات الجديدة، وهو تجنب الإشكاليات القائمة في الاتفاق الذي عقد مع شركة الكهرباء، فاليوم بدل أن يشكل مردوداً للسلطة، فإنه يمثل عبئاً ضخماً عليها، وهي تعاني من التزاماتها التي تنهك خزينة السلطة بموجب الاتفاق.

وأردف: توصلنا بالحوار والتجربة إلى مجموعة من المبادئ، التي يمكن تلخيصها في ما يلي:

أولاً. لا بد من عمل مراجعة موضوعية مهنية لهذه التجربة، حيث يجب أن يجلس خبراء السلطة الوطنية ويقوموا بكل موضوعية بعملية المراجعة في إطار حوار جدّي. ونحن نتقدم بهذه الورقة، كنواة للنقاش الذي يجب أن يجري بصورة رسمية وبهدف بلورة السياسة الوطنية العامة.

ثانياً. يجب تحديد المرافق العامة أو الموارد العامة، التي يعتقد الفلسطينيون أنه يمكنها أن تكون مجالاً للخصخصة، وإذا وجدت مجالات معينة لا مصلحة لنا في خصخصتها يجب تحديدها؛ أي أنه لا يحق لأي وزير بحكم أنه مسؤول عن وزارته، أن يتصرف في مجاله دون سياسة عامة واضحة محددة مسبقاً.

ثالثاً. عدم الخلط بين مفهوم منح الامتياز والخصخصة، وبين الملكية العامة للدولة، وبالتالي نحن نتكلم عن إدارة مرفق عام أو استخدام أو استغلال موارد عامة، وليس نقل الملكية للطرف الآخر، لاسيما أن واقع الشعب الفلسطيني وقضيته الوطنية تتطلب الإمساك بالموارد الوطنية كجزء من عملية السيطرة على السيادة، وعدم تفتيت الملكية العامة للدولة.

رابعاً. تجربة شعبنا فيما يخص منح الامتيازات تشير إلى استسهال موضوع الاحتكار. لذلك، يجب ألا يتم القيام، تحت شعار الحصول على موارد، بعملية خصخصة تؤدي إلى الاحتكار. اليوم توجد طرق مختلفة تحد من عملية الاحتكار عند الخصخصة، وإذا كنا مضطرين في مجال ما لسبب إجباري ما، فإن ذلك ينبغي أن يتم في أضيق الحدود وتحت رقابة شديدة وشروط تمنع استغلال الامتياز ممن يحصل عليه ضد مصالح المواطنين، إن كان بالسعر، أو الجودة، أو عدم توفير الخدمة بالتساوي لكل المناطق وجميع المواطنين.

وبرأي المجموعة، فإن محدودية تجربتنا وخبراتنا تقتضي ألا نقوم بالخصخصة بشكل متسارع وشمولي، بل بشكل متدرج. فلا نمنح جميع القطاعات الخصخصة مرة واحدة، بل ندخل في العملية في مجالات محدودة، حتى نتمكن من المراجعة والتقييم ثم إعادة صياغة الاتفاقات.

خامساً. مع الاحترام لقيادتنا الوطنية، التي نعرف دورها من حيث كون الموضوع الوطني لا يزال هو الأساسي الذي تقوم بدورها في إطاره، لكننا نتكلم عن موضوع يتداخل فيه الوطني مع الفني، لذا يجب ألا يأخذ السياسيون على عاتقهم موضوع الخصخصة باعتباره قراراً سياسياً وسيادياً، بل يجب إشراك الفنيين الفلسطينيين في دراسة كل حالة، وأن تترك لهم صياغة الاتفاقية، أي تحديد الأسس الفنية في عملية منح الامتياز. وبشكل أكثر وضوحاً، نحن نتحدث عن إنشاء أجسام فنية، لأن دور السياسيين يبقى إقرار السياسة والرقابة العامة على تنفيذ هذه السياسة، وتحصيل الأموال من وراء تنفيذ هذه السياسة. ولكن عملية الرقابة على القطاع الخاص في هذه الجوانب، يجب أن توكل إلى الأجسام الفنية التي تنشأ بموجب القانون.

يتطلب ذلك إقرار القوانين التي تحدد مسؤولية الحكومة من جهة، ومسؤولية الجسم المنظم من جهة ثانية، ومسؤولية القطاع الخاص الذي حظي بمجال الخصخصة من جهة ثالثة، قبل أن ننشئ القانون والأجسام الفنية. وأقول هنا، إن القطاع الخاص أقوى بكثير من الحكومة، ويستطيع التغلب على كل آليات الحكومة، لأن لديه كفاءاته وقدراته، كما أن لديه القدرة على شراء الخبراء في القطاع العام، عن طريق دفع رواتب أعلى، بحيث يمكن أن تصبح الحكومة عبارة عن مجموعة أشخاص غير مؤهلين في صراع غير متكافئ بين بيروقراطية مؤسسة الحكومة غير المؤهلة، وبين القطاع الخاص المتمكن الذي يملك القدرة. لذلك، قبل إنشاء الأجسام المنظمة، وقبل إعداد القانون، لا تنصح مجموعة السياسات في مواطن بالدخول في أي عملية خصخصة.

سادساً. دلّت التجربة الفلسطينية على أن غياب الوضوح الكامل في الحقوق المالية للخزينة العامة أو للسلطة الوطنية، يهدد بضياع الحقوق المدنية بسهولة في الاتفاق. وكانوا عادة يرفضون نشر الاتفاق المالي الذي يضم تفاصيل الحقوق المالية للسلطة، ويستطيع أي شخص تقدير مصلحة السلطة من إخفاء الاتفاق المالي، فالشيء الوحيد الواضح أن أحداً ما لا يريد رقابة

مجتمعية، ولا يريد لأحد أن يرى طبيعة الاتفاق. فالاتفاق حين يكون سرياً، يعني بالضرورة وجود شيء مخفي تحت الطاولة، أو أن شيئاً مدفوعاً قد يكون قد حدث تحت الطاولة أيضاً، أو أنهم لا يحبون إظهار الأرقام التي يستطيع مراجعتها أي شخص.

سابعاً. يجب النظر إلى هذه الاتفاقيات باعتبارها تبقي مسؤولية الدولة على مستوى المساءلة، ففي النهاية المُساءل أمام المواطن هو الدولة، لذا يجب أن تبقى آليات المساءلة والمسؤولية الرسمية عن هذه القطاعات للدولة، لأن المواطن غير مسؤول عن متابعة الأمور مع الشركات أو القطاع الخاص، بل من حقه أن يُسائل الدولة، التي يجب أن تتابع مع الأطراف المختصة من القطاع الخاص.

وقال الشعيبي: هذه المبادئ العامة تصلح للاستناد إليها في أي اتفاق، ولكن لا بد أيضاً من وجود مبادئ فنية في أي عملية خصخصة أو منح امتياز. فإذا كنا نتكلم عن منع الاحتكار وتشجيع التنافس، يجب أن يكون هناك عطاءات معلنة وتنافس، لا أن نسمع فجأة عن عقد اتفاق بين طرفين، بغض النظر عما إذا كانت مسؤولية ذلك يتحملها الوزير أو الحكومة أو أياً كان. القانون الفلسطيني يتطرق إلى منع الاحتكار، وأحد أشكال هذا المنع منذ البداية، أن يتم طرح العطاء علناً، وكان هناك ضغط في الفترة الأخيرة فيما يتعلق بموضوع التنقيب عن النفط، وأثيرت قضية كيفية إحالة عطاء التنقيب، وبعد ذلك نشر عطاء لإعداد دراسة أولية لعملية التنقيب لمعرفة جدوى صلاحية المناطق للبحث عن النفط، أو الدراسات التي على أساسها سيتم طرح العطاء؛ بمعنى أن هناك ضرورة لتوفر الشفافية في إجراءات البدء بالعملية من خلال طرح العطاء.

وأضاف: كما يجب التأكيد حين نتحدث عن الأهمية القانونية، أن الأمر لا يقتصر على إقرار القانون فقط، وإنما كذلك اللوائح والأنظمة التفصيلية، لأننا رأينا تجارب كثيرة سابقة في السلطة، تم فيها إعداد القانون، لكن هناك مبادئ عامة كثيرة لا يمكن تطبيقها إلا بالأنظمة التفصيلية، وإذا لم يتم ذلك، يصبح القانون غير فعّال، بل وغير قائم عملياً. وهذا حصل في معظم القطاعات. لذلك، حين نتحدث عن أي مجال للخصخصة يجب أن تكون المنظومة القانونية جميعها مستكملة. ولغاية اليوم، لا يوجد لدينا قانون حول منح الامتياز، ولا قانون منع الاحتكار، على الرغم من أن مسودتيهما جاهزتان منذ سنوات، مع أن هناك قوانين أخرى صدرت ليس لها ضرورة ملحة.

واستطرد: وفق هذه المنظومة، إذا استمر منح الامتيازات في غياب التشريعات، فإن ذلك سيفتح المجال مرة أخرى للاحتكار. فشركات القطاع الخاص ماهرة في التفاوض، بحيث تبرم اتفاقاً عاماً يكون ضمنه مادة تسمح لها بالدخول إلى تفاصيل الخدمة، فتصبح محتكرة أيضاً للنشاطات الأخرى الناتجة عن الخدمة، وهذا يجب أن يكون واضحاً في الاتفاق. وهناك إشكالية لم تكن واضحة لدى السلطة الفلسطينية، ما هي طبيعة العقود التي تمنح؟ هل هي عقود إدارة عامة أم عقود عادية؟ المبدأ العام يقضي بأن تكون العقود ذات العلاقة بمنح الامتيازات أو منح إدارة مرفق عام هي إدارية عامة، لأن لها قواعد خاصة، وتعطي الدولة حقها في الإشراف والرقابة، والدخول على الخدمة والتفاصيل، وحق إلغاء العقد أيضاً إذا لم ينفذ الطرف الآخر الاتفاق، كما تستطيع تحميله عقوبات مالية وإدارية، بما يعزز موقع السلطة في منع أي إخلال بالاتفاق.

وختم الشعيبي حديثه بالقول: من المبادئ الأخرى التي وضعتها المجموعة، مراعاة الخصوصية الفلسطينية، وهي مبنية على مبدأ أساسي هو أن الصراع مع الجانب الإسرائيلي ما زال قائماً، وأن نواياه غير سليمة تجاه الجانب الفلسطيني؛ بمعنى أنه عند تنفيذ أي شكل من أشكال العقود التي تتعلق بمنح الامتياز، يجب التأكد أولاً من أن هذه العملية تعزز السلطة والموارد والسوق في مواجهة المنافسة الإسرائيلية، أو تعزز انتزاع الحقوق. والتأكد ثانياً إذا ما كان ذلك يساعد الناس على الصمود والاستقرار أم يضعف ذلك المبدأ. وهل يضعف منح الامتياز عملية التفاوض اللاحقة، أم يجب إبقاؤه بيد السلطة وعدم منحه؟ وإذا منحنا أحدهم عقداً يجب أن نمنعه –من حيث المبدأ- من أن يتفاوض باسم السلطة مع الجانب الإسرائيلي، أو مع أي طرف دولي بشأن أي اتفاقيات، لأنه إذا منحناه شيئاً يتعلق بالمياه على سبيل المثال، يجب أن نمنعه من التفاوض باسم السلطة حول مشاريع إقليمية للمياه، لأن هذه القضايا يفترض أن تبقى بيد السلطة، ولا تُمنح للشخص، أو الجهة، أو الشركة التي تأخذ العقد، وبخاصة أننا أضعف الأطراف في المشاريع الإقليمية، كوننا أقل خبرة، وأقل قدرة على التحكم في العناصر التي تتم عملياً على الأرض من الأطراف الإقليمية الأخرى.

الخالدي: تأجيل الخصخصة لما بعد الاستقلال

وفي استعراضه للمبادئ التوجيهية، قال الخالدي: لو كان بإمكاني أن أختصر جميع المبادئ التي ذكرها الشعيبي، فإنني أجملها بعبارة "أجّلوا الخصخصة لما بعد الاستقلال والسيادة"، ولكنني، على الرغم من ذلك، أتفهم أهمية الواقع وضرورة التعامل معه، ليس فقط من باب الانتهازية السياسية، بل لأن هناك سلطة فلسطينية مسؤولة عن شعب، وعن مقدّرات فلسطينية، ويجب أن تأخذ قرارات مناسبة كي تتصرّف بموجبها، غير أنه في تقديري كاقتصادي، وبشكل موجز جداً، الأفضل عدم المضيّ في عملية الخصخصة في فلسطين خلال هذه المرحلة، وربما التراجع عن بعض ما تمت خصخصته.

وأضاف: بالنسبة لي، فإن الخصخصة في فلسطين هي مسألة تتعلق بضرورة بناء الدولة الإنمائية التي تسهر على المصالح العامة للشعب، وتستثمر بالمصالح والموارد العامة، وهذا نموذج لبعض الدول النامية الناجحة. كاقتصادي، فإن ما أفهمه حول التجربة الاقتصادية الفلسطينية تعزز كثيراً في التفاصيل التي طرحها الشعيبي حول الظروف التأسيسية للسلطة، وأهمية توظيف الاقتصاد في المعركة السياسية الوطنية. إذن، هي عملية يجب أن ينظر إليها من ناحية دور الدولة الإنمائية، ومن حيث ما لم يتحقق حتى الآن، وهو تحرير الأرض والإنسان، الذي كانت تنادي به، وأظن أنه شعار لا يزال مناسباً للحالة الفلسطينية، وألا يعتمد نموذج بناء الدولة الليبرالية العادية التي رأيناها في التسعينيات وأوائل القرن الحالي. وأقترح الاطلاع على الإطار المقارن العالمي لمسألة الخصخصة الذي يشير إلى تباين في التجربة، وكذلك التطورات الأخيرة في بلدان مثل الأرجنتين واليونان، وحتى في دول أخرى مثل بريطانيا التي خصخصت بعض قطاعات النقل العام، حيث تدل أحياناً على أن الخصخصة خطأ من حيث المبدأ، أو أنها تُدار بشكل خاطئ.

وتابع: كان من الضروري النظر في مرحلة مبكرة أكثر من الآن في ما يجب خصخصته أو عدم خصخصته. فالتجارب الناجحة التي أدت إلى زيادة فعالية وإنتاجية المؤسسات المخصخصة، عادة، تمت في اقتصادات صناعية متطورة جداً، حيث كانت قد وصلت إلى مراحل تنموية أصبحت فيها ملكية الدولة لبعض المرافق غير ناجعة وغير منتجة. لذلك، ربما كان من الضروري جداً التوجه إلى الخصخصة في بعض المرافق. لكن تطبيق المنطق نفسه على الحالة الفلسطينية، كان يتطلب مزيداً من الدراسة، ليس فقط بسبب الخصوصية الفلسطينية، وإنما بسبب الوضع الفلسطيني عامة، وربما من المبكر علينا التفكير في بعض المسائل التي تمت خصخصتها بشكل طبيعي كما حدث في أوروبا أو الدول الصناعية، حيث يجب ألا ننسى أن فيها أنظمة قانونية تنظيمية متينة، مع وجود إشراف حكومي من النوع الذي حاولت مجموعة السياسات التركيز عليه في التفاصيل الإدارية والفنية، والمبادئ الخاصة بعملية الخصخصة.

وأردف الخالدي: من جانب آخر، ورقة المبادئ التوجيهية تركز على الأدوات والمبادئ التنظيمية اللازمة لإنجاز خصخصة ناجحة في المجالات العادية، لكنها، حقيقة، لا تتطرق كثيراً إلى السؤال الجوهري بالنسبة لي الذي لم يُسأل حتى الآن، وهو: لماذا؟ وماذا نخصخص؟ بالنسبة لـ"لماذا"، تحفظّي يكمن في عدم وجود قطاع عام إنتاجي بالمفهوم الذي كان سائداً في الدول التي فيها نماذج للخصخصة. لم يكن هناك في أي مرة قطاع عام فلسطيني حقيقي. ربما كان ذلك موجوداً بشكل ما في بيروت أو في الخارج، فقد كانت لدى منظمة التحرير مؤسسة "صامد"، لكن حين وصلت المنظمة إلى الحكم عبر إنشاء السلطة الفلسطينية، لم تكن لديها صناعات أو بعض الخدمات، وعموماً كان مجال الخصخصة ضيّقاً جداً، وعلى الرغم من ذلك، تم البحث عما يمكن بيع ملكيته أو تأجيره أو توفير امتياز له بشكل متسارع، للأسف.

وقال: أيضاً، لماذا الخصخصة في حالة تتسم بضرورة حشد كل الموارد الممكنة للسلطات العامة للحكومة الإنمائية، في سياق معركة مستمرة حول ما سمّاها الباحث الباكستاني مشتاق خان في السياسات الإسرائيلية "الاحتواء اللامتكافئ"، وضرورة تركيز الجهود على تبني سياسات إنمائية تنطلق من وجوب إنهاء هذه السياسات؟ وهو ما ورد أيضاً في دراسة أصدرتها "الأونكتاد" (وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني) العام ٢٠٠٦، مستفيدة من مساهمات قدمها كل من خان من كلية الدراسات الشرقية والأفريقية في جامعة لندن، وفضل النقيب من جامعة واترلو في كندا. وهناك من يجدر التوقف أمامه في موضوع الاحتكارات ومنح الامتيازات والسياسات المالية للسلطة منذ عهد الرئيس ياسر عرفات.

وأضاف: حسب هذه القراءة للمعركة السياسية التي لا بد منها، يُفهم أنكَ، كسلطة مقاومة، تحتاج إلى أدوات اقتصادية، وإلى تحكم بهذه الأدوات. وهنا، فإن الفساد والقدرة التنظيمية والبشرية والإدارية للسلطة هو موضوع ثانٍ لن نتناوله الآن، لكن من حيث المبدأ هذا ضرورة استراتيجية نضالية تحكم بوجوب النظر إلى الخصخصة من زاوية مختلفة. وهذا الأمر يتطلب بلورة سياسة تنموية اقتصادية لفلسطين وفق رؤية استراتيجية للمستقبل. مثلاً في التسعينيات كانت هناك خطة طموحة افترضت قيام الدولة خلال خمسة أعوام، وفي فترة الـ٢٠٠٠ كانت كل الخطط إغاثية وإعادة إعمار، وبعد العام ٢٠٠٧ أصبحت الخطط الفلسطينية تندرج في إطار الإصلاح المؤسسي أو بناء مؤسسات الدولة، لكن، حقيقةً، الخطة البعيدة أو بالأحرى الرؤية التنموية البعيدة غائبة كما هو واضح، لذلك جرت عمليات الخصخصة بالطريقة التي تمت فيها.

وتابع: أما بالنسبة لسؤال "ماذا نخصخص"؟ فإذا افترضنا أن مبدأ الخصخصة غير مرفوض في الحالة الفلسطينية الراهنة، فإن غالبية ما كان يمكن خصخصته تمت خصخصته. بالتالي، لم يعد هناك الكثير مما يمكن خصخصته، وتنطبق هذه المبادئ التوجيهية على نحو ثلاثة أو أربعة قطاعات فقط، إذا اعتبرنا أنه ما زالت هناك حاجة للخصخصة. وأظن أن أهم شيء يتعلق في "ماذا نخصخص؟" ضمن هذه المبادئ، هو الجزء المتعلق بضرورة الأخذ بالاعتبار كل ما يعزز السيادة على الموارد الفلسطينية، وبخاصة إذا كانت عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز ذات صلة بمشاريع إقليمية ودولية، وتحديداً في قطاعي المياه والطاقة، وعدم تبني أي سياسة في قطاع الخصخصة من شأنها تعزيز تبعية وإلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي. والنقطة الثانية تتعلق بتأمين وصول الخدمات الواقعة في مجال الخصخصة إلى جميع المواطنين وبالجودة نفسها. ربما هذه النقطة بالنسبة لي كافية لإعادة النظر في كل عمليات الخصخصة التي تمت، وتلك التي قد تتم لاحقاً. وتبقى المسألة في "ماذا نخصخص؟" تتعلق بالابتعاد عن الخصخصة في الموارد الطبيعية (مثل المياه، الكهرباء، النفط، الغاز، معادن البحر الميت وشواطئ البحر الميت، الطبيعة والمحميات، الحجر والرخام).

وختم الخالدي قائلاً: بالنسبة للحجر والرخام، ربما يعد أهم مورد من الموارد الطبيعية الباقية من تصدير وإنتاج محلي، لكن يبدو لي أنه بإمكان أي شخص أن يشتري جبلاً، ثم يحفر فيه، ويستخرج الحجر مجاناً، وهذا شيء غير مفهوم وغريب في بلد يفتقر إلى الموارد، ويبحث عنها، إضافة إلى قطاع الخدمات الصحية الذي لم نتطرق إليه كثيراً، لكنه يسير على الطريق نفسه على ما يبدو، فالذي بدأ في خصخصة المياه والكهرباء واستغلال الموارد المعدنية، سيصل غداً إلى التعليم والصحة وغيرهما. بالتالي، ينبغي التفكير في ما يمكن تأميمه، والسلطة الفلسطينية بحاجة لإعادة النظر في موضوع النفط والغاز، وشركة النفط الفلسطينية ربما تكون أول شركة عامة تنشأ منذ فترة طويلة، وهذا مؤشر إيجابي على إمكانية المضي في الاتجاه الصحيح.

النقاش

قدم المشاركون في الورشة عدداً من المداخلات والاستفسارات، بدأها عضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير عبد الرحيم ملوح الذي تناول قضية رئيسية هي «دور المجلس التشريعي بدءاً من العام ٢٠٠٢، الذي أقر فيه القانون الأساسي قبل تعديله العام ٢٠٠٣، حيث تشير الدراسة إلى أنه منذ العام ١٩٩٤ حتى الآن، جرت عمليات خصخصة»؛ أي قبل إقرار القانون الأساسي في المجلس التشريعي، لكن الأساس هنا يبقى ما نص عليه هذا القانون، وإن كانت ترجماته خطأً في ضوء المشكلات التي تحدث عنها التقرير، الذي أورد في مجمله ملاحظات على الخصخصة ومنح الامتياز، ويحاول ضبط هذه العملية بشكل أو بآخر. لكن، في رأيي، الأساس في هذا الموضوع هو القوانين المتعلقة بالخصخصة، واللجوء إليها منذ ما قبل ١٩٩٤. بالتالي، إذا أردت العلاج يجب البدء من القانون الأساسي لإعادة النظر في مثل هذه القوانين».

وأضاف ملوح: الموضوع الثاني، نحن دولة تحت الاحتلال، كيف تنشأ مثل هذه القضايا المتعلقة بالخصخصة تحت الاحتلال؟ أعتقد في ظل واقعنا هذا، نحن نعرف جيداً العدو الذي نواجهه، وقد تحدث الأخ عزمي عن أن الاحتلال لا يمكن أن يكون منصفاً معنا، ولن يكون، ولن يكون مستجيباً. أمامنا تجربتان وقضيتان هما: اليمين الإسرائيلي واليسار الإسرائيلي. من الذي أقر خطة الأغوار؟ إنه إيغال آلون. ومن اقترح مشروع إسكان مليون مستوطن في الضفة الغربية؟ تم ذلك بموجب «مشروع متتياهو دروبلس» الذي وضع أساسه العام ١٩٧٩، ومعظم الاستيطان تم في عهد دروبلس، والخطط التي نفذها اليمين لاحقاً هي امتداد لهذا المشروع طويل الأمد؛ أي أن «اليسار» في إسرائيل يتحدث بشكل، ويمارس بشكل مختلف. أما اليمين فيمارس ويتحدث بالطريقة نفسها.

الحقوق الأساسية للمواطنين

بدوره، قال النقابي والناشط السياسي محمود زيادة: يبدو لي من النظر إلى سياسات الخصخصة، أن هناك ضرورة لتوسيع النظر إلى السياق الاقتصادي الاجتماعي. نحن نثير هذا النقاش من منطلق جملة من الاعتبارات، بما فيها التداعيات الاجتماعية على النظام أو سياسات الخصخصة. لا تزال هناك محاولات تتقدم أحياناً، وأخرى تتوقف أو تتراجع، في إطار الحوارات القائمة ما بين الحكومة والسلطة والنظام السياسي والقطاع الخاص حول ما هو أبعد من خصخصة شركات وقطاعات عامة، مثل قانون التقاعد غير الحكومي، وصدرت قرارات من جهة الحكومة لاعتماد هذا النظام، وهو بمثابة شركة ربحية طويلة الأمد لجهة تعزيز دور القطاع الخاص في الاستثمارات داخل البلد.

وأضاف: يبدو أننا أمام سؤال مفتاحي لمعالجة هذه القضية والقضايا المتشابكة معها في ما يتعلق بمسؤولية الحكومة الاجتماعية لجهة اعترافها بالحقوق الأساسية للمواطنين، ودون ذلك تبقى الحكومة مرتاحة، فهي غير مسؤولة عن توفير الحد الأدنى من ضمان الدخل، كما أنها غير مسؤولة عن ضمان الحد الأدنى للحق في الحياة اللائقة للناس. وعندما يصبح أمر الاعتراف بالحقوق الأساسية قائماً، وفق تشريعات وسياسات، يبدو لي أن الحكومة ستأخذ هذا الموضوع بعين الاعتبار، وستتوقف كثيراً عند موضوع الخصخصة وتداعيات ذلك، وما سيعود على خزينة الدولة جراء اعتماد معايير محددة أو رفض الخصخصة والاحتكار من حيث المبدأ، لأنها ستكون بحاجة إلى أموال، كما أنها ستكون مساءلة أمام الحقوق الأساسية للمواطنين.

وتابع زيادة: في هذا السياق، ماذا جرى قبل أيام؟ في الوقت الذي يُطلق فيه حوار اجتماعي بين ممثلي الحكومة والقطاع الخاص والعمّال حول قانون الضمان الاجتماعي والحد الأدنى للأجور وتعديلات قانون العمل، في ظل مطالبة القطاع الخاص أيضاً بتعديلات حول قانون العمل من وجهة نظره لتخفيض الحقوق الدنيا، تقوم الحكومة والقطاع الخاص بإبرام اتفاق حول تعديل قانون ضريبة الدخل في ظل تغييب الأطراف الأخرى ذات الصلة والمصلحة في موضوع ضريبة الدخل. وهذا الحوار يجري فقط بين الحكومة والقطاع الخاص لصالح الأخير.

وأردف: اقتراحي المحدد هو أن يعمل كل المسؤولين والمؤمنين بمبادئ العدالة الاجتماعية وحق الجميع في أن يعيشوا سواسية، وتوفير الاحتياجات الأساسية لهم، من أجل اعتماد قانون ضمان الدخل، بمعنى أن كل شخص من حقه العيش وفق معايير متفق عليها من قبل جميع الناس. عندئذ ستضطر الحكومة لإعادة موقفها وسياساتها تجاه الحد الأدنى للأجور. والإحصاءات تفيد بأن ٣٤٪ لا يتمتعون بالحد الأدنى للأجور من أصل ٣٠٠ ألف عامل في القطاع الخاص.

توزيع الموارد

بدوره، قال الكاتب محمد خضر قرش: سؤالي يتجاوز عملية الخصخصة ليطرح ما إذا كانت القيادة الفلسطينية كفؤة في عملية توزيع الموارد بالأساس، كما ذكر الدكتور رجا الخالدي. ليس لدينا مصانع وشركات كي نخصخصها، وإذا أردنا أن نخصخص فليكن الهدف صندوق الاستثمار الفلسطيني على سبيل المثال، فهذا يمكن أن نسميه خصخصة، بينما الباقي توزيع أو إعطاء امتيازات معينة لشركات. برأيي أن القيادة الفلسطينية بمجملها لم تكن مؤهلة من الناحية الاقتصادية والفنية والمالية لتولّي هذا العمل، وكانت تخضع على الأغلب لضغوط من مؤسسات أو أشخاص من الرأسمال الفلسطيني.

واستطرد: فرق بين أن تمنح امتيازاً لأشخاص بالتزامن مع نمو الاقتصاد، وأن تمنحه بينما الاقتصاد ينهار، حيث يكون الأثر الاجتماعي والاقتصادي والمالي مضاعفاً على الشعب الفلسطيني في الحالة الثانية. ففي هذه الحالة أنت تعطي لشركة أو (س أو ص أو ع) من الناس، حق الاستثمار والامتياز في قطاع معين، مع العلم مسبقاً أن أرباح هذا القطاع أكبر بكثير من حجم الاستثمار فيه.

وأضاف قرش: كان هناك تخبط، ولا أريد القول إن القيادة الفلسطينية كانت ساذجة أو سطحية، لكنها لم تكن مؤهلة في الحقيقة لمرحلة بناء دولة، أو حتى حكم ذاتي تحت الاحتلال. واقتراحي أن يتم تشكيل لجنة فنية تضم ممثلين من القطاع الخاص ومن مُنحوا امتيازات، للبحث في قضايا عدة، ومنها مثلاً إذا كان لشركة ما عقد امتياز مدته ٢٠ عاماً وانتهى، هل يتم التجديد لها أم لا؟ لا أعرف إذا كان يتم التجديد تلقائياً، لكن المفترض أن لا يتم تجديد منح الامتيازات تلقائياً للموارد والأراضي، إنما بناء على الشروط التي تتوفر والأمور التي تستجد، فسعر الامتياز قبل ٢٠ عاماً يجب أن يختلف عما سيكون عليه الآن. بمعنى، علينا ألا نمنح امتيازاً من دون تاريخ انتهاء محدد، ليس لأجل طرف ما، وإنما لحماية الشعب الفلسطيني واقتصاده.

معالجة الخلل البنيوي أولاً

وقالت النائب خالدة جرار، عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية: أعتقد أننا نعاني في الأساس من خلل بنيوي، لأن القانون الأساسي يتحدث أصلاً عن اقتصاد السوق، ومن ضمنه الاقتصاد التكاملي والخصخصة والاحتكارات وكل ذلك، وأنا شخصياً ضد الخصخصة وضد اقتصاد السوق الحر، فعدا عن كون ذلك يغني الأغنياء ويزيد الفقراء فقراً، فهو مرتبط بطبيعة الواقع الفلسطيني، وهو أننا شعب تحت الاحتلال. من هنا، نرى أن البحث عن نظام اقتصادي يعتمد على الخصخصة ينطوي على خلل كبير، وبالفعل أنا مع عدم اعتماد ذلك، وإعادة النظر في كل الشركات التي تمت خصخصتها، وما تسمونه أيضاً منح الامتيازات.

وتابعت: كان كثير من الموجودين هنا يرفع صوته عالياً في السابق ضد منح الامتيازات بالطريقة التي تمت فيها، وضد منظومة القوانين والتشريعات التي صدرت بقرارات ترتبط بكل هذه المنظومة. إذن، نحن أمام إشكالية بنيوية، ما يتطلب البحث عن حلول جوهرية، وليس الانطلاق من أن هناك واقعاً قائماً يجب العمل على تحسينه، لأننا هنا سنكون جزءاً من الخلل البنيوي مع استكمال ادّعاء وجود اقتصاد لديه سمات كأننا في دولة محررة، والبقاء كجزء من منظومة اقتصادية عالمية لها أمراضها الكثيرة، كالنموذج الليبرالي على سبيل المثال.

وأضافت جرار: أنا مع إعادة النظر في كل ما جرت خصخصته. المستفيد الوحيد هم المحتكرون الذين يقيمون علاقات اقتصادية فوق قومية ارتباطاً بما يجري، أي ليس فقط على الصعيد الفلسطيني والموارد الفلسطينية، وإنما أيضاً الموارد العربية، والقطاعات التي يجري الحديث عنها هي قطاعات أساسية، وهي ملك للشعب الفلسطيني، ولا يمكن لأحد آخر أن يقوم بعقد اتفاقات لـ ٢٠ أو ٣٠ عاماً، تتيح احتكار حتى ما هو في باطن الأرض، الأمر الذي يمس مبدأ السيادة من جهة، كما يمس بالمضمون الاقتصادي الاجتماعي الذي نريده كشعب تحت الاحتلال من جهة أخرى. أنا مع منظومة اقتصادية تحقق العدالة الاجتماعية، بالتالي أقيس الأمور من هذا المنظور. ومن الخطر أن تستمر السياسات بهذا الشكل، في ضوء ما نشهده حالياً من بدء خصخصة في مجالات صحية في ظل غياب للقوانين الناظمة، وغياب المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، كما نرى سياسات خصخصة في التعليم، إضافة إلى موضوع التعليم الموازي، الذي لا يعتبر خصخصة لكنه يمكّن أي شخص من التعلّم وفق معدل علامات أدنى من معدل القبول المحدد إذا كان قادراً على الدفع، بينما في المقابل يمكن أن يُحرم طالب من التعليم لأنه لا يملك المال، بخاصة أنه لا يوجد صندوق لدعم الطالب المحتاج، وهذا يُقاس على باقي المجالات.

وأردفت: المقترحات المقدمة في الورقة جيدة، لكني أرى من الصعب تنفيذها إذا كانت المشكلة بنيوية في الأساس، فالضوابط المطروحة هي ضوابط في إطار المنظومة ذاتها، وليست ضوابط في إطار منظومة أخرى. ونحن في وضع يتطلب منّا بناء اقتصاد مقاوم يعزز صمود الناس، لا اقتصاداً يفتح المجال للاحتكارات. يجب أن نعيد مصانع الزيت والصابون والأحذية والجلد، إضافة إلى الزراعة. أليس من المهم تطوير الصناعات الغذائية التي تعتمد على الزراعة للحد من السوق المفتوحة التي تضرب كل الاقتصاد الوطني الصغير، الذي يمكنه تشغيل أيدٍ عاملة من جهة، وبإمكانه معالجة الوضع من جهة ثانية؟

وثيقة «الاستقلال» والقانون الأساسي

وقال صالح رأفت، عضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، نائب أمين عام الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني «فدا»: أود التذكير بما جاء في وثيقة إعلان الاستقلال، التي نصّت على أن بناء الدولة سيضمن تحقيق العدالة الاجتماعية في دولة فلسطين، إذ أن ما جاء في القانون الأساسي هو نقيض لما ورد في هذه الوثيقة بشأن النظام الاقتصادي لدولة فلسطين، وعن وعي كامل لدى الحاكمين لاعتماد نظام اقتصاد السوق الحرة، الذي لا يضمن على الإطلاق العدالة الاجتماعية. ما حدث ليس تخبطاً، حيث قامت السلطة باتخاذ هذه الإجراءات عن وعي كامل، إلى جانب الحكومة والمجلس التشريعي، حيث نص القانون الأساسي على اتباع اقتصاد السوق الحرة، وبعض القوى السياسية رفضت ذلك، ومن ضمنهم نحن، حيث دعونا للبناء الاقتصادي المختلط في هذه المرحلة (تحت الاحتلال) الذي يجمع بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التعاوني في هذا الموضوع. ودعَوْنا إلى عدم منح الامتيازات في قطاعات الخدمات الأساسية من كهرباء، ومياه، وغاز، ونفط، فكل هذه يجب أن تبقى مملوكة للسلطة ولدولة فلسطين، لاسيما أن الامتيازات التي مُنحت عززت الاحتكار، ومعظمها مرتبط بأشخاص في السلطة الحاكمة.

وأضاف: مجمل السياسة الاقتصادية التي اتُبعت منذ نشوء السلطة تمت عن وعي كامل، وعلى الناس الذين يدافعون عن مصالح الفقراء، وحتى الطبقة الوسطى في المجتمع، وبخاصة أن موظفي القطاع العام يتقاضون الآن ٦٠٪ من رواتبهم، يجب أن يقفوا ضد سياسة الخصخصة هذه. صحيح أن السلطة تريد أموالاً، لكنها لم تفكر بالتبعات على المدى البعيد، فإسرائيل مجرد أن توقف تحويل أموال المقاصّة تصاب خدمات السلطة بالشلل تقريباً، بينما لو حافظت السلطة على كل الموارد بيدها، كانت ستتمكن من التغلب نسبياً على هذه المشكلة الاقتصادية.

واستطرد رأفت: بالتالي، يجب رفض هذه السياسة بالمطلق، ومراجعة كل الامتيازات التي منحت، وإقرار قانون يمنع الاحتكار، والحفاظ على بقاء الخدمات العامة الأساسية بيد الدولة حتى تفي بخدماتها تجاه المجتمع. نعم، يجب أن تفكر السلطة بالقطاعات الإنتاجية، مثل قطاع الزراعة الذي يمكنه تأمين الأمن الغذائي للشعب الفلسطيني، لكنه وراء الظهر، بل إن نصيبه في الموازنة الحكومية ضئيل جداً.

توسيع دائرة النقاش

من جانبه، قال الأمين العام لحزب الشعب الفلسطيني النائب بسام الصالحي: يجب توسيع دائرة النقاش في موضوع الخصخصة، بحيث يتم النقاش مع كتل برلمانية ونواب المجلس التشريعي، وتوضع خطة بهذا الخصوص، مع لجان حماية المستهلك، إذ يفترض أن الموضوع يعنيها، لأنه ينعكس على حقوق المواطن.

وأضاف: إلى جانب أهمية موضوع الموارد، من الضروري التوقف عند مفهوم «القطاع العام»، إذ لم يكن لدينا قطاع عام أساساً لكي يُخصخص، كان لدينا شيء بين العام والخاص، لا تعريف له، الأمر الذي سهّل ما جرى في قطاعات حيوية من الكهرباء حتى المياه والبترول والغاز. والسؤال هنا هو: ما هي الآليات التي تتيح للناس التعاطي مع الخصخصة؟ فأنت لا تقيم مشروعاً فقط، إنما تُكره جهات معينة على الانضمام للمشروع وهي غير مقتنعة به أو موافقة عليه، ومثال ذلك البلديات، حيث تنتقص خدماتها لصالح الشركات الحاصلة على الامتياز. والسعي إلى خصخصة الخدمات موضوع صعب، حيث مرده إلى الخدمات (صحة وتعليم) وبعض خدمات البلديات بشكل خاص.

وتابع الصالحي: من الضروري لفت النظر إلى موضوع الأراضي في هذا الشأن، إذ توجد ظاهرة غير مسبوقة تتمثل بتركز حجم كبير من ملكية الأراضي لصالح أشخاص أو شركات. أتمنى بحث هذا الأمر عن طريق دراسات أو ما شابه، وتسليط الضوء على هذه الظاهرة، فحتى في عز التاريخ السابق لفلسطين، لم يكن هذا التركز بهذا الحجم كما الآن.

وقالت النائب عن كتلة حركة فتح نجاة الأسطل: هذا الموضوع مهم، وأعطانا إضاءات حول الوضع في فلسطين، وهو من الموضوعات التي تهم المواطن، ويجب أن يظهر فيها دورنا للتخفيف عن المواطن. كما أن تجربة قطاع غزة مريرة، فأي قطاع تتم خصخصته حين يصاب بالعجز المالي تغطيه الحكومة أو المواطن. أنا من غزة، والفاتورة التي تدفعها مقابل ٦ ساعات من الكهرباء هي نفسها التي تدفعها في حال توفرت الكهرباء ٢٤ ساعة يومياً، حيث لا رقابة على الفواتير، إذ دائماً نرى عبارات مثل «مبالغ مقطوعة» لا ندري لماذا، أو لصالح من تتم جبايتها من المواطنين.

غياب «التشريعي» والرقابة

وأضافت: إن مهمتنا هي التخفيف عن المواطنين لا زيادة العبء عليهم. لذا أرى وجود خلل كبير في موضوع الخصخصة في فلسطين. وأتفق مع الدكتور رجا الخالدي في سؤاله «لماذا؟ وماذا نخصخص؟»، أي أولاً يجب توفر قطاع عام بالأساس لتتم خصخصته. فنحن نخصخص لنزيد الإيرادات للدولة، ونخفف من البطالة لا كي نزيد عدد أصحاب الملايين في فلسطين. وعدا عن وجود الاحتكار وغياب المنافسة، هناك غياب الرقابة والمجلس التشريعي الذي من شأنه سن القوانين الخاصة بعملية الخصخصة. وأي عقود تُبرَم يجب عرضها على المجلس التشريعي الذي يمثل الشعب، وهو يعرف تماماً ما يصب في مصلحة الشعب وما يكون ضدها.

وتابعت: شكراً لكم، واستمروا من أجل إصلاح الخلل. وصراحة كانت البلديات تقوم في عهد الاحتلال بدور أكبر وأكثر فاعلية بما يرضي الطرفين (البلدية والمواطن)، وهي منتخبة من الشعب، وتعمل لصالحه بالضرورة، لكن تم سحب الخدمات منها وتحويلها للشركات.

وقال النائب عن كتلة التغيير والإصلاح د. أيمن دراغمة: المجلس التشريعي للأسف مغيّب. وما يجعل البعض يتحفظ على سياسة الخصخصة الجارية في الأراضي الفلسطينية، غياب التشريع والرقابة، الشيء الذي يؤدي لأن تقدم الشركات السعر الذي تريده مقابل الخدمات، إضافة إلى غياب السيادة على الموارد الطبيعية، فترانا نعطي امتيازات كما لو كنا نملك الحرية الكاملة والمنافسة في طرح العطاءات، وهو الشيء غير المتوفر. لذا أنا أتحفظ على سياسات الخصخصة لغياب السيادة وغياب التشريعي.

بدوره: قال عصام العاروري، مدير عام مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان: بالنسبة لجمعية حماية المستهلك، فإنها على الرغم من غياب المجلس التشريعي، هربت من مهماتها الأساسية إلى مقاطعة

منتجات الاحتلال وأطرٍ أخرى. وفي ظل هيمنة بعض القطاعات على الإعلام، يظهر التركز الشديد للسلطات. ومقارنة مع معدّل دخل الفرد في إسرائيل، فإن دخل الفلسطيني أقل منه بنسبة كبيرة، ومع هذا فإن أسعار خدمات الاتصالات عندنا هي الأغلى في العالم.

اقتصاد تضامني

وقال د. سمير عبد الله، مدير البحوث في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني «ماس»: إن المشكلة في موضوع الخصخصة لا تكمن في الاحتكار، لأن هذا النظام بطبيعته احتكاري، إنما الخلل في الأدوات. فإذا كان القانون عاجزاً عن خلق شركات تتحمل المسؤولية العالية في تقديم الخدمات، والرقابة من قبل السلطة على الأسعار والجودة، تكون المشكلة في حلقات ضمان الحوكمة الجيدة والرقابة، ودورها يأتي قبل المجلس التشريعي. فعلى سبيل المثال، هناك جهاز للرقابة على المواصلات له قانون لم ينفذ. واقتصاد السوق بطبيعته رأسمالي، والآليات التي وضعت انهارت فيما بعد.

وأضاف: في إحدى المرات، سألت مسؤولاً صينياً عن مصدر موازنة دولتهم، فقال إن ٨٥- ٩٠٪ منها تأتي عبر الضرائب. أي أن القطاع العام يخسر وشركاته تخسر، وفي الوقت ذاته لا يمكننا القول إنه لا يمكننا إدارة هذا القطاع بكفاءة، فهناك مؤسسات تقدم خدمات بجودة عالية في بعض الدول الاشتراكية، ومنافسة على الرغم من انفتاحها على السوق.

وتابع: بالنسبة لظاهرة تركيز ملكية الأراضي في أيدي شركات أو أشخاص، هذه مسألة لن نجد لها حلاً، وإذا ركزنا على هذه القضية الآن سنزيح الاهتمام عن القضية الأهم، وهي أن تسجيل الأراضي لا زال يتم بطريقة بطيئة، بالتالي حقوق الناس يتم تثبيتها بطريقة بطيئة أيضاً. وكان تسجيل الأراضي أمراً يستحق أن يُعطى أولوية قصوى منذ نشوء السلطة حتى الآن. بالتالي هذه الثروة مقيّدة لا تسوى شيئاً، ولا يمكن الاستفادة منها، وإذا تم تحريرها يمكن أن تشكل مصدراً مهماً للسلطة، وأن تحقق من خلال الرسوم التي تجبيها عند التسجيل دخلاً قوياً.

وأردف عبد الله: في موضوع الخصخصة، هناك جانب مهم جداً، وهو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهي آلية مهمة للتسريع في التنمية، لكن السلطة لديها أملاك ولا تملك أموالاً، لذا يجب وضع قانون لضمان توازن الحقوق وضبطها وتحقيق العدالة الاجتماعية. عقود الخصخصة التي أبرمت من قبل، كانت غير ناجحة، فإذا كانت البلديات والمدن تريد ساحات عامة ومتنزهات ومناطق تجارية ومواقف سيارات، القطاع الخاص يملك المال، والشراكة بينهما تخفف البطالة. لذلك، نحن بحاجة لاقتصاد تضامني، اقتصاد صمود يشكل البوصلة في هذه المرحلة.

وقال د. عمر كتانة، رئيس سلطة الطاقة والموارد الطبيعية: أشكر الحضور على التفريق بين الخصخصة وإسناد أدوار لا تقدر عليها الحكومة للقطاع الخاص، وهي تجربة من المبكر الحكم عليها. ما المطلوب منا اليوم؟ لاحظتُ إجماعاً حول التركيز على قانوني الامتياز، وتشجيع الاستثمار، لأن الفرق بينهما كبير. وتتم حالياً مراجعة قانون تشجيع الاستثمار، وأنا عضو في اللجنة المسؤولة عن ذلك، وهو مرتبط مع موضوع منح الامتياز، وقدمنا مسودة له، لكنها ما زالت في الأدراج، ولم يتم إقراره لأسباب عدة.

وأضاف: الأمر الآخر الذي يجب التركيز عليه، هو تجربة فصل السلطات، بحيث يجب تعميمها على مختلف القطاعات من حيث تعزيز الأدوار المختلفة من رقابة وتنفيذ وإشراف على السياسات. والمشكلة في رأيي تتعلق بالمبادئ العامة التي وضعتها مواطن، إذ أن هناك قصوراً، حيث تم تقييم مرحلة في ظروف مختلفة تماماً؛ مرحلة تم فيها منح عقود امتياز، بالتالي سيكون تقييمنا سياسياً وليس مهنياً. لكن النظر إلى المراحل بشكل تزامني يغيّر حكمنا على أي عملية. ومن أكبر العقود التي منحت لغزة تلك المتعلقة بالبترول، حيث تم تعديل بعض الأمور، أهمها موضوع حصر الاحتكار في شركة، وبالتالي أصبحت مقدرة الحكومة منقوصة. أنا مع الدراسة ووضع القوانين، ثم معالجة موضوع الامتيازات والعائدات للسلطة.

ورقة مبادئ توجيهية وضعتها مجموعة السياسات في «مواطن»

الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين

مقدمة

مع تبني العديد من الدول السياسات الحديثة التي تتعلق بدور الدولة في تقديم الخدمات، وانحسار دورها في بعض مجالات الخدمة المتعلقة بحياة المواطنين، الأمر الذي أدى إلى تحوّل دور الحكومة من التدخل المباشر في إعداد الخدمة وتقديمها، إلى إقرار السياسات التنظيمية العامة والإشراف على تنفيذها. لقد تراجع دور الدولة في العصر الحديث في إنتاج السلع وتقديم الخدمات لصالح تبني سياسات خصخصة إدارة القطاع العام، أو الشركات المملوكة للدولة، ومنح الامتياز للقطاع الخاص في إدارة بعض الخدمات التي كانت الدولة تحتكر إدارتها، حيث أصبح القطاع الخاص شريكاً مهماً للدولة وأجهزتها في التنمية الاقتصادية. ولا يعني ذلك بالضرورة تخلي الدولة عن مسؤولياتها تجاه رعاية مصالح المواطنين، فما زال «مبدأ المسؤولية» أحد أبرز القيود التي تحدد الأدوار بين الحكومة والقطاعات الأخرى. كما أن دور الحكومة، في هذا المجال، يبرز في:

- وضع السياسات واعتمادها، وسن التشريعات، وإقامة المؤسسات المنظمة والمشرفة على الخصخصة ومنح الامتيازات للقطاع الخاص.
- الرقابة على القطاع الخاص في إدارته للمشروعات التي تتم خصخصتها.
- التأكد من تحقيق مبدأ المنافسة ومنع الاحتكار.
- ضمان جودة الخدمات المقدمة والتناسب في الأسعار.

أولاً. الإرث التاريخي للخصخصة في فلسطين

قامت الإدارات المختلفة التي تعاقبت على السلطة في فلسطين منذ حكومة الانتداب البريطاني قبل العام ١٩٤٨، أو الإدارة الأردنية في الضفة الغربية، والمصرية في قطاع غزة (١٩٤٨-١٩٦٧)، أو الحكم العسكري الإسرائيلي بعد احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في العام ١٩٦٧، بخصخصة بعض القطاعات أو منح الامتياز لجهات خاصة لإدارة مرافق عامة، فقد كان الانتداب البريطاني يمنح الامتيازات من خلال قوانين أو قرارات تصدر عن المندوب السامي، كما هو الحال في الامتياز الذي منح لتوليد وتوزيع الكهرباء لشركة الكهرباء الفلسطينية في العام ١٩٢٦ ولمدة سبعين عاماً، وصدر في ظل الإدارة الأردنية عدد من قوانين الامتياز الخاصة كتلك المتعلقة بشركات النقل والسياحة، وأبقت كذلك على امتياز شركة كهرباء القدس الذي ورثته عن حكومة الانتداب، وفي ظل الاحتلال منحت بعض الامتيازات كتلك المتعلقة باستغلال موارد البحر الميت.[1]

ثانياً. الخصخصة وعقود الامتياز في ظل السلطة الوطنية

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ في إطار اتفاق أوسلو واتفاق باريس الاقتصادي بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، تم قبول الجانب الفلسطيني بمبدأ منطقة جمركية واحدة مع إسرائيل، كما تضمن القانون الأساسي مبدأ اعتماد اقتصاد السوق الحر، الأمر الذي فتح الطريق لممارسات رسمية في مجال الخصخصة ومنح الامتياز، تاركاً للقوانين القطاعية المحددة مهمة تنظيم التفاصيل، مثل شروط ومعايير ومبادئ منح الامتيازات والالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية، والأحوال التي يتم فيها التصرف بعقارات وأموال الدولة، إلا أنه، وفي معظم الحالات، لم يتم إنجاز هذه القوانين القطاعية.[2]

ويمكن الحديث عن مراحل عدة مرت بها السلطة الوطنية في ممارسة عمليات الخصخصة ومنح الامتيازات: بدأت المرحلة الأولى بعد اتفاق أوسلو وقبل نشوء السلطة رسمياً أثناء تواجدها في تونس في أواخر العام ١٩٩٣ وبداية العام ١٩٩٤، واستمرت هذه المرحلة حتى الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى في العام ١٩٩٦. جرى في هذه المرحلة عدد من عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز عبر قرارات صادرة عن رئيس السلطة الوطنية، أو عبر نصوص متفرقة في قوانين وتشريعات مختلفة صادرة عن رئيس السلطة؛ مثل قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية، الذي أوكل لسلطة الطاقة صلاحية منح رخص توليد الطاقة ونقلها، وقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، الذي منح وزارة البريد والاتصالات صلاحية منح الرخص في هذا القطاع، ومن أبرز عقود الامتياز في هذه الفترة عقد الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات الفلسطينية المساهمة العامة (PALTEL) الذي يمنح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والمحمول (الجوال) وذلك بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٥[3] واتفاقية تشغيل السوق المالي بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٧ مع شركة تابعة للقطاع الخاص، والعقود المتعلقة ببيع الرمل واستيراد مادة الحصمة والإسمنت. أما المرحلة الثانية، فكانت مع قيام المجلس التشريعي الفلسطيني، واستمرت حتى نهاية العام ٢٠٠٤ وبداية العام ٢٠٠٥ بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات وانتخاب الرئيس محمود عباس، وجرت في هذه المرحلة محاولات عدة من قبل المجلس التشريعي لتنظيم موضوع الخصخصة ومنح الامتيازات بتشريعات خاصة، وذلك في ضوء توصيات عدد من التقارير الرقابية التي قدمتها أكثر من لجنة من لجان المجلس، وصدرت عن المجلس كقرارات ومطالبات موجهة للسلطة التنفيذية، وجاء ذلك في أحيان أخرى بمبادرات من داخل المجلس، حيث تقدمت اللجنة الاقتصادية بعدد من مشاريع القوانين في هذا المجال مثل مشروع قانون الامتياز، ومشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار في العام ٢٠٠٤، وعلى الرغم من بدء المجلس بدراسة هذين المشروعين ومناقشتهما، فإن عدم تجاوب الحكومة، من جهة، وانتهاء فترة المجلس التشريعي الأول، من جهة أخرى، حالا دون متابعة إجراءات إقرارهما. وعلى الرغم من أن القانون الأساسي صدر متأخراً في العام ٢٠٠٢، ونص في المادة ٩٤ منه على: «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو القواعد والإجراءات المنظمة لها»، فإن هذه الفترة شهدت إقرار قوانين عدة مثل قانون المدن الصناعية رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨، الذي يعطي مجلس إدارة هيئة المدن الصناعية صلاحية منح الامتياز لتطوير تلك المدن أو المناطق وإدارتها، وقانون المرور رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ ولوائحه التنفيذية، الذي يعطي وزارة النقل والمواصلات صلاحيات منح رخص خطوط النقل العام.[4]

وفي هذه المرحلة، جرى منح العديد من عقود الامتياز في قطاعات مهمة، في ظل غياب قانون ناظم أو أجسام تنظيمية قادرة على متابعتها، مثل منح شركة كهرباء فلسطين بموجب عقد أبرمته السلطة الوطنية معها بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٥، امتيازاً لبناء محطة توليد كهرباء في قطاع غزة لمدة عشرين عاماً، وكذلك عقد الامتياز الذي منحته السلطة الوطنية لشركة بريتش غاز البريطانية للتنقيب عن الغاز في البحر مقابل شاطئ غزة في العام ١٩٩٩. وتمتد المرحلة الثالثة من العام ٢٠٠٥؛ أي مع بداية انتخاب الرئيس محمود عباس كرئيس للسلطة، وحتى تاريخه (٢٠١٤). وفي ظل هذه المرحلة أيضاً، استمر غياب الإطار القانوني الذي ينظم عمليات الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين، واستمرت عمليات الخصخصة ومنح الامتيازات عبر قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الوطنية، بعد تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني منذ منتصف العام ٢٠٠٧ في أعقاب الاقتتال الفلسطيني الداخلي، والانقسام بين الضفة وقطاع غزة، ومن الأمثلة على ذلك، القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ بشأن قانون الكهرباء العام،[5] وجرى منح امتياز لشركتين في الضفة الغربية إحداهما في الشمال، والثانية في الجنوب لتوليد الكهرباء، إضافة إلى شركة كهرباء القدس في الوسط، كما صدر قرار بقانون المياه الفلسطيني في العام ٢٠١٤، الذي ينصّ على إنشاء شركة المياه الوطنية التي ستتولى تزويد المياه بالجملة.[6] أما تجربة سلطة حركة حماس بعد سيطرتها على قطاع غزة منذ منتصف العام ٢٠٠٧ في إدارة الموارد والمرافق العامة، فقد تمثلت بسيطرة الحركة على إدارة المعابر الأنفاق، وكذلك الموارد الضريبية والجمركية واحتكارها لصالح التنظيم.

ثالثاً. التخبط وغياب السياسات المتعلقة بالخصخصة في فلسطين

إن موضوع الخصخصة ومنح الامتيازات في السلطة الوطنية لم يقنن بشكل واضح وشامل في إطار قانوني، ولم يتم تناوله على أسس مدروسة، أو في إطار سياسة عامة محددة ومعتمدة، أو بالاستناد إلى رؤية تنموية استراتيجية، شأنه في ذلك شأن معظم القطاعات الأخرى، التي افتقر العمل فيها إلى إطار عام ومبادئ توجيهية يجري الاستناد إليها في بلورة سياسات عامة واضحة ومدروسة يتم اعتمادها رسمياً، وتجرى المساءلة لاحقاً وفقها.

فقد جرت عمليات خصخصة لبعض القطاعات، ومنحت امتيازات لاستغلال أملاك عامة وموارد طبيعية عامة من خلال قرارات ارتجالية دون دراسة علمية، غالباً، أو رقابة، تحت مبرر تأمين مورد سريع، أو الحصول على الأموال وتجميعها للوفاء بالتزامات السلطة الناشئة، وقد شمل ذلك قطاعات مثل الاتصالات، والطاقة، والمياه، وتخصيص أراضي الدولة (بما فيها الشواطئ في قطاع غزة)، وكذلك الموارد الطبيعية مثل الرمل والغاز.[7]

وترافق منهج عمل السلطة الذي ساد في تلك الفترة من حيث آلية اتّخاذ القرارات الذي كان يهدف إلى توفير موارد مالية مباشرة، مع غياب المجلس التشريعي، وبخاصة في السنوات الأولى من عمر السلطة ١٩٩٤ – ١٩٩٦، وضعف تأثيره في المراحل التالية، وبروز مراكز نفوذ ذات مصالح خاصة، ما أدى ذلك إلى النظر إلى الموارد العامة كشكل من أشكال الأصول التي تريد السلطة السيطرة عليها. ولذا، جرت عملية الخصخصة أو منح الامتيازات لإدارة أملاك الدولة بطريقة متسرعة وغير مهنية، وأحياناً تم ذلك بتسهيل من الطرف الإسرائيلي، أو تحالف بعض مراكز النفوذ الفلسطينية مع نظيراتها الإسرائيلية في تقديم الأفكار لكيفية جذب الأموال وتبادل المصالح، من خلال إنشاء شركات خاصة مملوكة للسلطة، أو شركات مساهمة عامة موجهة بتحالف وقيادة من بعض ممثلي القطاع الخاص المتنفذين. ولعبت تلك الشركات دوراً مهماً في احتكار بعض الخدمات، وفي بعض الأحيان كان الحصول على امتيازات يتم من خلال مفاوضات سرية مع وكلاء عن السلطة، مقابل دفع أموال أو ومنح، أو حصص من أسهم هذه الشركات لصالح السلطة.[8]

وعكست هذه الممارسات إرادة رسمية في تفادي تبني سياسة اقتصادية شاملة شفافة ومعتمده لتنظيم موضوع الخصخصة ومنح الامتيازات، وهو ما ترك انعكاسات سلبية ما زالت آثارها قائمة حتى تاريخه، وتمثلت بهدر المال العام أو سوء استخدامه، ونشوء بعض الاحتكارات في بعض القطاعات. لقد ترافقت هذه السياسات مع ضعف الوعي من قبل الوكلاء والعملاء بقواعد وأسس وتراث التجربة الدولية في مجال الخصخصة، وأهمية وانعكاسات الممارسة على بنية ومستقبل السلطة وسمعتها، وعلى مستوى الخدمة وكلفتها على المواطن، وبخاصة مع حداثة التجربة لدى بعض المسؤولين في مواقع اتّخاذ القرار في السلطة بعمليات الخصخصة، دون الاستناد إلى المتطلبات والشروط الضرورية لتنظيم القطاع المنوي خصخصته قبل اتّخاذ القرارات، وضرورة بلورة استراتيجية عامة لذلك.

ووظف الجانب الإسرائيلي بعد العام ١٩٩٦ الإشكاليات التي برزت على ضوء هذه الممارسات، وحالات الفساد التي شاعت للإساءة للسلطة، وحرّض المانحين دولياً، وقام بابتزاز السلطة في أحيان أخرى في عمليات التفاوض حول قضايا الصراع الأساسية، فلم يكن لدى إسرائيل مشكلة في رغبة السلطة في الحصول على الأموال من خلال خصخصة القطاع العام ومنح الامتيازات، بل سعت إسرائيل إلى الاستفادة من هذا التوجه من خلال ربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي في ظل سوق واحدة، وغلاف جمركي واحد، وعليه فقد وظفت إسرائيل الأخطاء التي رافقت هذه العمليات في إضعاف الجانب الفلسطيني في الصراع على القضايا الأساسية.

وساهمت سياسة الدول المانحة التي ركزت أولوياتها على دعم عملية السلام وإحداث انفراج وتطورات سريعة

في مناطق السلطة «باعتبار ذلك إحدى ثمار السلام الفلسطيني الإسرائيلي»، حيث قامت بتقديم الدعم المالي للسلطة دون رقابة دقيقة على مدى احترام مبادئ وقواعد الحوكمة في إدارة القطاعات التي كانت مجالاً للخصخصة، وبخاصة خلال المراحل الأولى من عملية السلام، وكذلك الحال تغاضى البنك الدولي عن هذه الممارسات واستمر في تأمين وتقديم الدعم المالي للسلطة، وهو ما أنتج نظاماً مالياً ضعيفاً في السلطة يسهل اختراقه وتجنيده لمصالح خاصة، كما سمح ذلك للدول المانحة وإسرائيل بفتح ملفات الفساد والإصلاح بعد العام ١٩٩٩، كوسيلة ضغط جديدة على السلطة الفلسطينية، وبخاصة رئيسها المستهدف، وتحديداً بعد اندلاع الانتفاضة الثانية.[٩]

من جهة أخرى، لعبت شخصية الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات، وأسلوب قيادته للحركة الوطنية الفلسطينية قبل نشوء السلطة في العام ١٩٩٤ وبعده، دوراً أساسياً في هذه السياسة التي تتعامل مع كل حالة بصفة خاصة يقررها الرئيس نفسه، فقد اعتبرت هذه المرحلة «مرحلة عرفات» بكل تفاصيلها، وبخاصة فكرة تجميع وتأمين صندوق خاص يجري تعزيزه من هذه الأموال واستثماراتها، باعتبار ذلك أحد المتطلبات والتأمينات الاحتياطية لإدارة الصراع غير المتكافئ مع إسرائيل من جهة، والصرف على مجالات لا تغطيها موازنة السلطة من جهة أخرى.

هدف الرئيس عرفات من خلال تبني هذه الممارسات إلى التحرر من الضغوط الخارجية التي عانى منها سابقاً، والمتركزة في تجفيف الموارد المالية التي عانت منها م.ت.ف أواخر ثمانينيات القرن الماضي وحتى أوسلو في العام ١٩٩٣، وإدراكه لصعوبة تلبية احتياجات ومتطلبات مؤسسات المنظمة والقيادة في الوطن والشتات. وقد أدت سياسة التفرد وعدم المشاركة المؤسسية في عملية صنع القرار بشأن منح الامتيازات أو إدارة الاستثمارات، إلى بروز التناقض بين متطلبات وآليات بناء الدولة الذي يعتبر الهدف الأبرز من قيام السلطة بكل ما يتطلبه ذلك من سياسات وتشريعات ومؤسسات، وبين رغبة الرئيس عرفات في التخلص من القيود وفي جمع الأموال «للأيام الصعبة»، وبخاصة في المراحل التي تعقدت الأمور فيها مع الجانب الإسرائيلي، ونبع ذلك ربما من تجاربه السابقة، وبخاصة الحصار السياسي والمالي لمنظمة التحرير في بداية عقد التسعينيات من القرن العشرين، بسبب موقفها من حرب الخليج الثانية. لقد تزامنت مجموعة من العوامل الذاتية والموضوعية والدولية، أدت إلى غياب السياسات الوطنية المخططة والمعتمدة رسمياً في إدارة عدد واسع من القطاعات الخدمية والموارد العامة ومنح الامتيازات، حيث سادت درجة عالية من عدم التنظيم، وغياب الشفافية، ويمكن إجمال أهم هذه العوامل على النحو الآتي:

١. شكّل تركيز قيادة السلطة منذ إنشائها على هدف جمع الأموال وتأمين الموارد، هاجساً أساسياً لها، الأمر الذي جعلها تسعى إلى اتخاذ قرارات خصخصة ومنح امتيازات لإدارة الموارد العامة بهدف الحصول على موارد مالية، دون مراعاة المعايير أو الأسس الأخرى ذات العلاقة باحترام أسس الحوكمة الرشيدة في إدارة الموارد العامة. فقد وافقت السلطة في اتفاق باريس الاقتصادي على سياسة ضريبية تعادل تلك المطبقة في إسرائيل، على الرغم من الفارق الكبير بين بنية واحتياجات كل من الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي، كما قامت السلطة بتخصيص قطاع الاتصالات قبل أن يتم إعداد الجهاز الحكومي القادر على فرض الرقابة على هذا القطاع، أو سن تشريعات تنظيمية، وخصخصت أجزاء كبيرة من أراضي الدولة، وبخاصة في قطاع غزة لأشخاص ومشاريع استثمارية تابعة للسلطة، وقامت بتأسيس شركة احتكارية لبيع الرمل من القطاع إلى إسرائيل، واستيراد الحصمة منها للقطاع، إضافة إلى احتكار استيراد الإسمنت إلى السوق الفلسطينية، ومنح القطاع الخاص إدارة السوق المالي كشركة ربحية.

٢. النظام الإداري الذي اعتمدته السلطة، والذي يقوم على أن المسؤول عن جهاز أو وزارة له حق إدارة القطاع أو الجهاز أو الخدمة كيفما يراه مناسباً، فقد تولى عدد من قيادات منظمة التحرير أو المناضلين المسؤولية عن إدارة القطاعات المختلفة دون اعتبار لمهاراتهم أو لكفاءاتهم المهنية. وهكذا أصبح كل منهم مسؤولَ ملف، وباعتباره صاحب المسؤولية الحصرية عن القطاع الذي يديره، وفي ظل غياب مؤسسة مجلس الوزراء التي تتولى، عادة، بلورة السياسات ومراجعتها، وإعداد مشاريع القوانين قبل إقرارها بشكل نهائي من المجلس التشريعي، ومن ثم يتولى الوزير المسؤول تنفيذ هذه السياسات المعتمدة.

٣. تأثرت إدارات السلطة الوطنية بتقاليد العمل التي سادت في عمل دوائر منظمة التحرير الفلسطينية تاريخياً، حيث ضعف دور المؤسسة، وآليات الرقابة، ونظم المساءلة الفعالة. كما ساد الضعف أي توجه للعمل الجماعي، إضافة إلى تراجع المستوى المهني الخاص بعمل وزارات السلطة بسبب هجرة الكوادر المتخصصة في هذا المجال، بعد تسرب العديد منها من مؤسسات المنظمة بعد خروجها من لبنان في العام ١٩٨٢، والحصار المالي الذي فرض عليها بعد حرب الخليج الثانية في العام ١٩٩٠.

٤. استغلال الجانب الإسرائيلي لما قامت به السلطة من عمليات خصخصة غير مدروسة كأداة في الصراع على قضايا الوضع النهائي، وفي إطار أدوات الضغط على المفاوض الفلسطيني في المفاوضات بين الجانبين، ولتعزيز تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي.

رابعاً. نماذج من تعامل السلطة الوطنية مع القطاعات المختلفة وعمليات الخصخصة ومنح الامتيازات في فلسطين

اتّخذت في إطار السلطة الوطنية، وفي مراحلها الأولى خاصةً، العديد من قرارات الخصخصة ومنح عقود الامتياز لاستغلال الموارد وإدارة المرافق والخدمات العامة، كما هو الحال في قطاعات الطاقة (الكهرباء، والغاز)، والاتصالات (السلكية واللاسلكية)، والمياه والمواصلات، والسوق المالي ... الخ، وفيما يلي نسرد أبرز النماذج في هذا المجال:

١. قطاع الاتصالات: عقد الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات الفلسطينية المساهمة العامة (PALTEL): منح هذا الامتياز رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والمحمول (الجوال) لشركة الاتصالات الفلسطينية، وذلك اعتباراً من تاريخ ١٩٩٦/١١/١٥. وبموجب هذه الاتفاقية، تتمتع الشركة بامتياز تشغيل شبكة الهاتف الثابت بشكل منفرد لمدة عشر سنوات، في حين تسري الرخصة الممنوحة للشركة لمدة عشرين عاماً، أما مدة الامتياز للهاتف المحمول، فكانت خمس سنوات أو عند الوصول إلى ١٢٠ ألف مشترك، وقد حصلت السلطة على رسوم متفق عليها تبلغ ٧٪ من الإيرادات التشغيلية سنوياً.[١٠] كما تم دفع مبلغ ٢٠ مليون دولار من قبل الشركة للسلطة على الحساب على أن تخصم من الرسوم، وقد جرى منح هذا الامتياز بناءً على تفاوض بين مكتب الرئيس والقائمين على الشركة المذكورة، ووقع على عقد الامتياز وزير المالية في حينه بدلاً من وزير الاتصالات على الرغم من أن الاتفاقية تشير إلى أن طرفي الاتفاقية هما وزارة البريد والاتصالات وشركة الاتصالات الفلسطينية.[١١]

٢. قطاع الطاقة: عقد الامتياز الممنوح لشركة كهرباء فلسطين: منحت شركة كهرباء فلسطين بموجب عقد أبرمته السلطة الوطنية معها بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٥ امتيازاً لبناء محطة توليد كهرباء في غزة، لمدة عشرين عاماً، علماً أن الشركة تأسست بداية برأسمال قدره ١١ مليون دولار، وزعت على ٧ شركات من القطاع الخاص ممثلة برجال أعمال فلسطينيين، ولم يتم طرح أسهمها للاكتتاب العام إلا في وقت لاحق.[١٢]

وقد تضمنت الاتفاقية العديد من الثغرات القانونية التي تبرز بوضوح تأثير غياب السياسات العامة والتشريعات والضوابط التي تضمن عدم الوقوع في مثل هذه الثغرات، فقد كرست هذه الاتفاقية مبدأ الاحتكار بمنحها الحق الحصري للشركة في توليد الكهرباء، ما دامت قادرة على تحقيق متطلبات سلطة الطاقة. كما منحت الشركة حق ملكية الموقع والمشروع، وجعلتها صاحبة الحق في التصرف به أو نقل ملكيته إلى طرف ثالث، كما منحتها إعفاءات من الرسوم والضرائب. وإضافة إلى ذلك، لم تتضمن الاتفاقية آلية لتحديد الأسعار، ورتبت على السلطة العديد من الالتزامات من قبيل ضمان استمرار توريد السولار الصناعي الخاص بتشغيل المحطة بكامل طاقتها، ما حمّل خزينة السلطة مبالغ طائلة، وشكل استنزافاً مستمراً لها. كما ألزمت السلطة بتعويض الشركة الفرق بين الطاقة الكاملة لإنتاج المحطة، وبين ما يتم إنتاجه فعلاً، بسبب أي ظروف قد تحدث مستقبلاً، إضافة إلى عدم مراعاة الكثير من الآثار السلبية على البيئة وقطاعي السياحة والزراعة.[١٣]

٣. قطاع النقل والمواصلات: الامتياز الممنوح لخطوط النقل العام: عند قيام السلطة الوطنية في العام ١٩٩٤، كان هناك الآلاف من الرخص المؤجرة لشركات نقل خاصة، ومؤسسات من القطاع الأهلي والإفراد، وذلك منذ العهد الأردني والحكم العسكري الإسرائيلي، واستمرت وزارة النقل والمواصلات بمنح هذه الرخص على خطوط المواصلات مقابل رسوم معينة، ولم تبادر السلطة إلى تأسيس شركات حكومية للنقل العام على هذه الخطوط حتى تاريخه، وما زال القطاع الخاص والأهلي يقدم خدمات النقل العام.

٤. قطاع المياه: باستثناء مصلحة مياه محافظة القدس، وهي مؤسسة أهلية، وتزود المياه لمحافظة رام الله والبيرة، فإن بقية المحافظات الفلسطينية تزود بالمياه من خلال البلديات والمجالس المحلية. وقد نص قانون المياه الفلسطيني رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ على إنشاء ثلاث مصالح مياه (مصلحة مياه الساحل/غزة، مصلحة مياه الوسط والجنوب/ مصلحة مياه محافظة القدس، مصلحة مياه الشمال) بحيث تتولى هذه المصالح تزويد المواطنين بالمياه بديلاً عن الهيئات المحلية، وأن تتولى دائرة مياه الضفة الغربية تزويد المياه لهذه المصالح بالجملة، إلا أن إنشاء هذه المصالح لم يكتمل حتى تاريخه، ومع صدور قانون المياه الفلسطيني الجديد في العام ٢٠١٤، فقد نص القانون على استبدال دائرة مياه الضفة الغربية بشركة المياه الوطنية التي ستتولى تزويد المياه بالجملة، ومن ثم ما زالت جهات عدة تتولى خدمة تزويد المواطنين بالمياه (سلطة مياه محافظة القدس، الهيئات المحلية) وما زالت السياسة العامة في إدارة مرفق المياه غير واضحة، بل إنها تميل باتجاه المزيد من الخصخصة.

٥. قطاع التعليم: تتنوع الجهات التي تتولى إدارة مرفق التعليم في الأراضي الفلسطينية، فعند قيام السلطة الوطنية، كان قطاع التربية والتعليم مقسماً بين مدارس ومؤسسات تعليمية تابعة للسلطة القائمة (الحكم الأردني، الحكم العسكري الإسرائيلي) والقطاع الأهلي الفلسطيني الذي قدم خدمات التعليم في المدارس ومؤسسات التعليم العالي في ظل غياب سلطة وطنية، وبعض المؤسسات التعليمية التابعة للقطاع الخاص، والمؤسسات التعليمة التابعة لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين. ومع تولي السلطة الوطنية الإشراف على قطاع التعليم، استمر الوضع القائم سابقاً مع تعزيز الأدوار لكافة القطاعات السابقة في دعم العملية التعليمية، حيث اهتمت السلطة بإقامة المدارس ومؤسسات التعليم الحكومية، كما زاد عدد المدارس والجامعات التابعة للقطاع الخاص، واستمرت وكالة الغوث بتقديم خدماتها في هذا القطاع، ومن ثم لا يمكن الحديث عن سياسة عامة أو توجهات واضحة فيما يتعلق بموضوع الخصخصة في قطاع التعليم.

٦. السوق المالي: مع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤، لم يكن هناك وجود لسوق أوراق مالية فلسطيني، حيث تم توقيع اتفاقية تشغيل السوق بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٧ مع شركة تابعة للقطاع الخاص موزعة ملكيتها بين أربعة شركات هي (شركة فلسطين للتنمية والاستثمار – «باديكو»)، وشركة فلسطين للاستثمار العقاري، وشركة فلسطين للاستثمار الصناعي، ومؤسسة صامد، وقد جاء إنشاء هذا السوق في ظل غياب للإطار القانوني أو المؤسسي اللازم لتنظيم عمله، والرقابة على عمليات التداول التي كانت تجري في إطاره، وهو ما يفسر بعض التجاوزات التي برزت في هذا المجال.[١٤] وفقط منذ تأسيس «هيئة سوق الأوراق المالية» كمؤسسة عامة رقابية تنظيمية في العام ٢٠٠٤، تم ضبط نشاطات السوق بما يتماشى مع المعايير الدولية في هذا المجال.

خامساً. النتائج التي ترتبت على ممارسات السلطة الوطنية في مجال الخصخصة ومنح الامتياز

نتج عن غياب السياسات العامة المعتمدة، والأطر القانونية والمؤسسية الضرورية لإدارة عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز، العديد من الإشكاليات، أبرزها:

١. ظهور بعض الاحتكارات ممثلة بعدد من الشركات التي حصلت على عقود امتياز لتقديم خدمات معينة ولفترات طويلة، ومكن غياب الأجسام المنظمة التي تشرف وتراقب، والثغرات القانونية في هذه العقود، بعض هذه الشركات من استغلال موقعها الاحتكاري في تحديد أسعار الخدمات، من خلال عقود إذعان فرضت من قبلها على متلقي الخدمة وبغض النظر عن جودتها.

٢. امتد نشاط بعض الشركات التي منحت هذه العقود إلى نشاطات فرعية ذات علاقة بعملها، كما هو الحال بخدمات الإنترنت بالنسبة لشركة الاتصالات، الأمر الذي مسَّ بقدرة الشركات الأخرى على المنافسة، وعزز من الهيمنة السوقية للشركة في قطاع الاتصالات بجوانبه المختلفة.

٣. حرمان خزينة السلطة من الكثير من الإيرادات المتأتية من الرسوم والضرائب والأرباح من المشاريع التي تمت خصخصتها، أو منح عقود الامتياز فيها، نظراً لسوء التقديرات للمردود المالي لبعض هذه المشاريع من جهة، ونتيجة لغياب الآليات المعتمدة والموحدة الخاصة بتحصيل الإيرادات المستحقة للسلطة من هذه المشاريع، وتمتع الكثير من الشركات التي منحت الامتياز بالإعفاءات من الضرائب والرسوم كافة بنص قانون تشجيع الاستثمار.

٤. هدر المال العام، من خلال تمليك بعض الشركات التي منحت امتيازاً لإدارة قطاع أو مرفق معين للموارد أو الموجودات القائمة، أو حتى الحق في بيع الامتياز وما يترتب عليه من حقوق للشركة إلى طرف ثالث، أو من خلال ما تضمنته بعض هذه الاتفاقيات من التزامات مالية على السلطة تجاه هذه الشركات نتيجة الواقع السياسي غير المستقر للسلطة، إضافة إلى بعض الصفقات التي عقدت بين بعض المتنفذين من القطاعين العام والخاص في هذا المجال، والتي جاءت على حساب الخزينة العامة.

٥. أدى غياب السياسات والاستراتيجيات المعتمدة في موضوع الخصخصة ومنح الامتيازات إلى بروز حالة من الفوضى في التعامل مع هذا الموضوع، ومس بقدرة السلطة في التحكم بالقطاعات التي خضعت للخصخصة، الأمر الذي ساهم في إضعاف الاقتصاد الفلسطيني واختراقه وإلحاقه بالاقتصاد الإسرائيلي.

٦. إن غياب الرؤية التنموية والسياسات الاقتصادية التي تتناسب والحالة الفلسطينية الفريدة، لا يزال تؤثر سلباً على قدرة السلطة على النهوض بدورها الاقتصادي في صون المصلحة العامة أمام زحف الأصولية السوقية. وهذا يعكس ضعفاً متواصلاً للقطاع العام في التعامل مع قضية الخصخصة في مجالات وقطاعات أخرى قد تكون مرشحة لمثل هذه السياسات (النفط والغاز، المعادن والحجر وموارد البحر الميت، وغيرها من الموارد الطبيعية) التي تعتبر من «السلع العامة» التي لا بد من حمايتها لأجل الأجيال القادمة قبل الحالية.

هوامش:

١ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية- ماس. دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، رام الله، ٢٠٠٥، ص ٩-١٠.

٢ القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣، المادة ٩٤.

٣ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية - ماس، المصدر السابق، ص ١١-١٢.

٤ رائدة قنديل. عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ٢٠١٣، ص ٤-٦.

٥ مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني: http://www.perc.ps/ar/index.php

٦ «قرار بقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ بشأن المياه». الوقائع الفلسطينية، العدد ١٠٨، رام الله، ٢٠١٤.

٧ السلطة الوطنية الفلسطينية، هيئة الرقابة العامة. التقرير السنوي الأول ١٩٩٦، ص ٣٢، ١٥٤.

٨ تقرير اللجنة الاقتصادية عن الوضع الاقتصادي العام والأداء الاقتصادي الحكومي وموضوع الشركات الاحتكارية أو شبه الاحتكارية أو ذات الامتيازات الخاصة. رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني، ١٩٩٦، ص ٦-٨.

٩ يزيد صايغ وخليل الشقاقي. تقرير تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ١٩٩٩. انظر أيضاً، تقرير اللجنة عن الوضع الاقتصادي العام والأداء الاقتصادي الحكومي وموضوع الشركات الاحتكارية أو شبه الاحتكارية أو ذات الامتيازات الخاصة، مصدر سابق.

١٠ «اتفاقية منح رخصة إنشاء وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال»، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله، ٢٠٠٣.

١١ رائدة قنديل، مصدر سابق، ص ٦.

١٢ «تقرير اللجنة الاقتصادية حول عقد الامتياز الممنوح من السلطة الوطنية إلى شركة كهرباء فلسطين»، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة الرابعة، الفترة الثانية، رام الله، ١٩٩٩/١٢/١٦-١٤.

١٣ دراسة حول الآثار الاقتصادية والبيئية والقانونية حول عقد الامتياز المبرم بين السلطة التنفيذية وشركة كهرباء فلسطين، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة القانونية، رام الله، ١٩٩٩، انظر أيضاً: عصام عابدين، إبراهيم أبو هنطش. الجوانب القانونية والاقتصادية حول عقد امتياز شركة كهرباء فلسطين، المجلس التشريعي الفلسطيني، وحدة البحوث البرلمانية، ٢٠٠٤.

١٤ هيثم يوسف عويضة. الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني: دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية، نابلس: جامعة النجاح الوطنية/ رسالة ماجستير، ٢٠٠٣، ص ٧٢-٧٣.

دعوة إلى المراجعة واستخلاص العبر

السلطة وبدايات الخصخصة .. بين ضرورات النشأة والاحتياجات الوطنية

حسن جبر

يختلف الاقتصاديون والمتابعون للشأن الفلسطيني حول القرارات التي اتّخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها بشأن خصخصة العديد من الشركات والخدمات المقدمة للمواطن الفلسطيني، حيث ينقسمون إلى فريقين؛ الأول يرى أن السلطة تسرّعت في هذه القرارات، وأعطت بعض الشركات والجهات حق احتكار خدمات حيوية وضرورية أثرت لاحقاً بالسلب على المواطن، في حين يؤكد الطرف الثاني أن القرار المتخذ بالخصخصة قرار صائب، ولا اعتراض عليه، منتقدين غياب المتابعة والتقييم للشركات الاحتكارية.

وما بين مؤيد ومعارض، يتفق الطرفان على أهمية القطاع الخاص ودوره في الاقتصاد الفلسطيني، إلا أنهم يختلفون في حجم هذا الدور وأهمية دور القطاع العام (الحكومة)، وبخاصة في مرحلة التحرر الوطني التي يمر بها المجتمع الفلسطيني.

وكانت عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز بدأت قبل انتخاب المجلس التشريعي الأول العام ١٩٩٦، عبر قرارات صادرة عن رئيس السلطة الوطنية، وعبر نصوص متفرقة في قوانين وتشريعات مختلفة صادرة عن رئيس السلطة؛ مثل قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية، الذي أوكل لسلطة الطاقة صلاحية منح رخص توليد الطاقة ونقلها، وقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية.

وأكد اقتصاديون حاورتهم «آفاق برلمانية» على أهمية تصويب المسار، وإجراء التقييم المناسب لدور وامتيازات الشركات الاحتكارية، مستندين في ذلك إلى أن وثائق الخصخصة تشترط إجراء التقييم ووجود هيئة متابعة، مع ضرورة فتح باب المنافسة أمام الجهات التي تقدم خدمات مشابهة.

ويستند الاقتصاديون، في حكمهم إزاء قرار الخصخصة، إلى التجربة التي مرت بها شركتا الاتصالات والكهرباء، من حيث عدم وجود منافس حقيقي لهاتين الشركتين، ما يجعل المواطن أسيراً للخدمات المقدمة في هذين القطاعين الحيويين.

ونوه هؤلاء إلى أن شركة الاتصالات –مثلاً- استطاعت أن تقدم خدمة جيدة، إلا أنها لم تقدم أسعاراً منافسة، حيث تعتبر تكلفة الاتصالات عالية قياساً ببلدان كثيرة أخرى، مؤكدين أن المواطن يدفع تكلفة كبيرة شهرياً، لاسيما بالمقارنة مع متوسط دخل الفرد.

وربما تعد تجربة شركة الكهرباء أشد إثارة للانتقاد بنظر الاقتصاديين والمحللين للوضع الاقتصادي الفلسطيني، من حيث تدني مستوى الخدمة، وعدم وجود أي حلول منظورة في المستقبل القريب، إذ لا يزال المواطن يشتكي، بشكل كبير، من عدم تلقيه خدمة جيدة في مجال الطاقة، على الرغم من الجهود المبذولة لتطوير خدمات قطاع الكهرباء ضمن الظروف المتاحة.

قرار غير صائب

وحسب رأي الدكتور فاروق دواس، المحاضر في جامعة الأزهر بغزة، فإن قرار السلطة الوطنية بخصخصة عدد من الخدمات الحيوية «لم يكن قراراً صائباً منذ البداية»، وقال: إن الخصخصة لم تنجح في غالبية الدول التي اعتمدتها ... والدول القليلة التي نجحت فيها الخصخصة كانت بسبب تدخل الدولة.

وأضاف: إن نجاح الخصخصة في العديد من الدول، قام على أكتاف القطاع العام، وليس بجهود القطاع الخاص على الرغم من أهمية دوره، منوهاً إلى أن «اتخاذ قرار الخصخصة جاء بناء على علاقة التبعية الاقتصادية للأراضي الفلسطينية مع إسرائيل التي بدأت الخصخصة في ثمانينيات القرن الماضي، أي قبل إنشاء السلطة الوطنية».

واعتبر دواس أن «صانع القرار الفلسطيني عندما اتّخذ قرار الخصخصة كان يعتقد أنه يرضي بذلك الرأسماليين الفلسطينيين وأميركا وإسرائيل»، مؤكداً أن «صانع القرار صاغ كثيراً من القوانين حول الاستثمار كانت تصب في صالح الرأسماليين، وليس في صالح محدودي الدخل ... كما أن القطاع الخاص دائماً يبحث عن الربح السريع والمضمون».

وأشار إلى أن «هذه السياسة أوجدت حوالي تسعة مليارات دولار في البنوك الفلسطينية، لكنها عملياً غير موجودة في فلسطين باستثناء النسبة البسيطة التي تشترطها سلطة النقد على البنوك».

وقال: التسهيلات الائتمانية ليست لصالح الاستثمار (اقتصاد منتج) وهي مرهقة جداً، ومخصصة لقضايا استهلاكية وليست لقيام مجتمع منتج.

ونوه إلى أن سياسة الخصخصة لم تؤدّ عملياً إلى اقتصاد منتج، في الوقت الذي نجد فيه أن الكثير من المواطنين لا يستطيع دفع ثمن فاتورة الكهرباء، كما أن القطاعات التي تم تخصيصها لم تخلق قيماً اقتصادية جديدة لزيادة الإنتاج.

وتابع: لدينا في غزة، مثلاً، ٣٨٪ أراضي حكومية، لماذا لا يقوم القطاع العام بدور رئيسي في استثمارها؟! وانتقد عدم إعطاء القطاع العام الفلسطيني دوراً رئيسياً في عملية الإنتاج، وبخاصة أن المجتمع الفلسطيني يعيش في مرحلة التحرر الوطني أو بناء الدولة.

وأوضح أن «هناك إمكانية للحل وتجاوز الواقع من خلال إعطاء القطاع العام دوراً مهماً»، منوهاً إلى أن ذلك لا يعني إنهاء القطاع الخاص أو إثارة مشاكل معه.

وتساءل دواس: لماذا لا تفكر السلطة الوطنية في فرض ضريبة تصاعدية على الدخل كما يجري في العديد من الدول، التي تصل قيمة الضريبة المفروضة فيها إلى ٥٠٪ على أصحاب الرواتب والأجور المرتفعة؟! مشيراً إلى أن هذا التوجه يمكن أن يؤدي إلى توظيف عدد كبير من الناس، وخلق فرص عمل لهم.

ونوه إلى أن هذا التوجه معمول به في دول أوروبية عديدة، حيث يتم فرض ضريبة تصاعدية على الدخل الذي يتجاوز حداً معيناً، وهذه المبالغ المستقطعة تذهب لصالح ميزانية الدولة التي تخصصها للتعليم أو الصحة، أو مساعدة الفقراء، وخلق فرص عمل جديدة، حتى لا تحدث فوارق كبيرة في الدخل.

مطلوب تقييم الرقابة وتعزيزها

بدوره، أوضح الدكتور مازن العجلة، الأستاذ المساعد في الاقتصاد، ومدير الدائرة الاقتصادية في مركز التخطيط الفلسطيني، أن الخصخصة من التوجهات الحديثة في الإدارة والاقتصاد على المستويين العالمي والإقليمي، معتبراً أن اعتماد السلطة الوطنية الخصخصة «كان بهدف الالتزام بسياسة المؤسسات الدولية على الرغم مما تحققه الخصخصة وفق مبادئ محددة من إيجابيات على الصعيدين الاقتصادي والإداري».

ونوه إلى أن «اتّخاذ السلطة الوطنية قرار الخصخصة لقطاع الاتصالات، أحدث جدلاً كبيراً في الساحة الفلسطينية ما بين مؤيد ومعارض». وقال: إن هدف اعتماد الخصخصة كان تقديم خدمة ذات جودة عالية، وبأسعار معقولة، إلى جانب تخليص الدولة من أعباء النفقات العامة التي غالباً ما تكون غير مربحة مثل الكهرباء، والاتصالات، والمياه.

وتابع: الهدف هو التخلص من أعباء مؤسسات خاسرة ربما تعاني من عجز في إيراداتها لتغطية نفقاتها وتقديم سلعة جيدة.

وأشار إلى أن التجربة الأولى في المجتمع الفلسطيني في مجال الخصخصة كانت عملياً في قطاع الاتصالات، وتم بموجبها إنشاء شركة اتصالات، وإبرام اتفاقية معها، وانبثقت فيما بعد شركة «جوال».

وقال: إنشاء شركة الاتصالات أحدث نقلة في جودة الخدمة لمسها المواطن بشكل واضح، بعد أن استطاعت الشركة خلال عام من عملها إنهاء قوائم الانتظار لآلاف المواطنين الذين كانوا يرغبون في الحصول على خدمة الهاتف الثابت منذ سنوات دون جدوى، واضطر عدد منهم إلى دفع مبالغ مالية كبيرة تراوحت بين ٢٠٠ إلى ٤٠٠ دينار أردني.

وأضاف: جودة الخدمة التي تلقاها المواطن في قطاع الاتصالات قابلها عدم نجاح الشركة في تحقيق التكلفة المنخفضة، حيث تعتبر تكلفة الاتصالات في فلسطين أعلى من البلدان المجاورة، ويشكو المواطن من ارتفاع الفواتير التي يدفعها شهرياً.

ويعتقد العجلة أن «الخصخصة لا تعني في أي حال من الأحوال أن ترفع الدولة يدها عن الاقتصاد، حيث يفترض وجود مرجعيات محددة، سواء الوزارة المسؤولة، أو هيئة مراقبة لأداء الشركات».

ونوه إلى أن «انتفاضة الأقصى ساهمت في وقف الخصخصة وغض الطرف عنها، حيث تم تجميد خصخصة الكثير من القطاعات التي كان يجري الحديث عنها مثل البريد والمياه».

وعزا العجلة اعتماد السلطة الوطنية على الخصخصة إلى العجز المالي الكبير والمتزايد التي تعاني منه، ما دفع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمؤسسات الدولية إلى الضغط على السلطة لاعتماد الخصخصة، لافتاً إلى أن «الخصخصة تنهي بيروقراطية الحكومة، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود مساوئ للخصخصة التي تقيد الكفاءة بسبب غياب المنافسة».

وكمثال على ما سبق، قال: شركة الاتصالات لا يوجد لها منافس في تقديم خدمة الهاتف الثابت، ولو وجد هذا المنافس لاختلف الوضع من حيث الأسعار والجودة.

ولفت إلى أن «وجود مشغلَيْن لتقديم خدمة الهاتف الجوال («جوال» و«الوطنية») لا يتيح المنافسة، حيث يعتبر وجود المشغلين احتكاراً أيضاً».

وقال العجلة إن تحويل خدمة الاتصالات من الوزارة إلى الشركة أدى إلى التخلص من عدد كبير من العاملين، وهذه النقطة –باعتقاده- من مساوئ الخصخصة.

وأضاف: لنتصور مثلاً أن لدينا عشرات الشركات التي تمت خصخصتها وتخلصت من الموظفين، ففي هذه الحالة كانت معدلات البطالة سترتفع بشكل واضح، وبخاصة أن الشركات الاحتكارية تتخلص عادة من ٣٠٪ من العاملين، لأن الشركة تسعى إلى الربح، وتريد ضمان الإنتاج بأسعار قليلة وكلفة أقل.

ويعيب العجلة على تجربة تخصيص قطاع الاتصالات عدم إجراء وقفة تقييمية ومراجعة للتجربة على الرغم من مرور ما يزيد على ١٨ عاماً على الخصخصة، مؤكداً أن مدة اتفاق الخصخصة للاتصالات تبلغ ٢٠ عاماً فقط.

وقال: كان يفترض إجراء دراسة دقيقة حول الاتصالات والخدمات التي تقدمها الشركة، وبخاصة مع وجود شكاوى حول الخدمات المقدمة.

ونوه إلى أنه لا يعارض الخصخصة، إلا أنه يشدد على أهمية وجود رقابة فعالة على الشركات المحتكرة، لاسيما أن القطاع الخاص في فلسطين قطاع حيوي ورائد. وقال «إن إنشاء هيئات متخصصة وفاعلة للقيام بالمتابعة والمراجعة بات أمراً حيوياً، خاصة أن القطاعات التي يتم تخصيصها هي قطاعات حيوية تمس حياة الناس».

وأعرب العجلة عن اعتقاده بأن «السلطة الوطنية لم تعد قادرة على تخصيص قطاعي الصحة والتعليم، لأنها تحتاج إلى ثقافة مجتمعية مدنية، إلى جانب إيجاد بيئة تشريعية وقانونية واضحة لتلافي اتّخاذ قرارات خصخصة غير مدروسة تُوقعنا رهينة للاحتكار».

وقال: أعتقد أن قرار خصخصة قطاع الطاقة لم يكن مدروساً، وكان يتوجب تأجيل القرار إلى وقت لاحق، لتلافي ما جرى من تقديم خدمة متدنية مثلما بات واضحاً للجميع.

الخصخصة من أخطر قرارات السلطة

بدوره، قال الدكتور سمير أبو مدللة، المحاضر في جامعة الأزهر، إن قرارات الخصخصة التي اتّخذتها السلطة الوطنية «كانت من أخطر القرارات المتخذة في بدايات السلطة الناشئة»، حيث عمدت إلى تخصيص قطاعي الاتصالات والطاقة وبعض الشركات التي تورد مواد البناء، منوهاً إلى أن «قرارات الخصخصة جاءت لتلبية توجه المؤسسات الدولية والدول المانحة وليست قرارات أملتها احتياجات وأولويات داخلية».

وأضاف: كان يجب إعطاء دور أكبر للقطاع العام فيما يتعلق بالسلع والخدمات الأساسية، وليس للقطاع الخاص على أهميته، ما أدى إلى استفراد الشركات المحتكرة في قطاعات أساسية، مثل الاتصالات التي وصلت أرباحها، كما أعلنت، إلى نحو ١٢٠ مليون دولار خلال العام ٢٠١٤.

ونوه إلى أن الخصخصة جعلت المواطن رهينة للشركات المحتكرة، موضحاً أنه مع إعطاء دور للقطاع الخاص، «لكن ليس دوراً كبيراً يفوق دور القطاع العام».

وأوضح أن «الخصخصة ساهمت في زيادة معدلات الفقر والبطالة في أوساط الشعوب التي اعتمدتها، مثل مصر التي اعتمدت الخصخصة في ثمانينيات القرن الماضي على الرغم من أنها ورثت تركة اشتراكية من مرحلة الرئيس الراحل جمال عبد الناصر».

وأكد أبو مدللة أن «الخصخصة كانت قراراً غير صائب، وكان يفترض بالسلطة، باعتبارها سلطة ناشئة، أن تستورد السلع الأساسية وتتحكم بها وتوفرها للمواطن بأسعار معقولة، وليس جعله رهينة للقطاع الخاص».

وقال: كان على السلطة الوطنية أن تأخذ هذا الدور مع إعطاء القطاع الخاص دوراً محدداً دون ترك المواطن رهينة لاتفاق أوسلو واتفاقية باريس الاقتصادية التي جعلت الاقتصاد الفلسطيني تابعاً للاقتصاد الإسرائيلي.

وتطرق إلى التجربة المصرية في عهد الراحل عبد الناصر، وكذلك ليبيا، معتبراً أن مثل هذه التجارب كانت ناجحة، حيث وفرت الدولة، من خلال القطاع العام، السلع الأساسية للمواطن.

ونوه أبو مدللة إلى دور الاحتلال الإسرائيلي في دفع السلطة إلى اعتماد الخصخصة، من خلال تفضيله وإعطائه الأولوية للشركات التي تروج السلع والمنتجات الإسرائيلية، دون أن تكون هناك مقاومة من السلطة الوطنية.

رغم تأثيرهما المباشر على الحياة المعيشية والاقتصادية للمواطنين

من يتحمل مسؤولية عدم إقرار مشروعي قانوني الامتياز ومنع الاحتكار؟

فايز أبو عون

لـم تـأتِ توصية بعـض المختصين في الشـأن الاقتصادي، وبعض الدراسـات والأبحاث التي أُجريت خـلال الفتـرة السـابقة بشـأن موضـوع خصخصة الشـركات المملوكة للدولة (شـركات القطاع العام)، بضـرورة تعديل قانون الشـركات، بحيـث يتضمن فصلاً يتعلق بتأسـيس الشـركات المساهمة العامة الحكومية الهادفة إلى الربـح، مع العمل على توضيح الإطار القانوني لمسـاهمة السـلطة الفلسطينية في شـركات المساهمة الخاصة، اعتباطاً أو من باب الترف، وإنما من باب الأهمية القصوى لذلك.

وكما هـو الحال مع قانون الشـركات، فقد شـدَّد المختصون أنفسـهم أيضـاً في أحاديـث منفصلة لـ«آفـاق برلمانية»، علـى أهمية اسـتكمال المجلس التشـريعي -صاحب الاختصاص في قبول مشـاريع القوانين ومناقشتها وإقرارها- قراءة ومناقشة مشروع قانون الامتياز، ومشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار، الصادرين في العام ٢٠٠٤، من أجل إقرارهما بالقراءات الثـلاث، ومن ثم المصادقـة عليهما من قبل الرئيس، ليصبحـا قيد التنفيـذ بعد وضع اللوائـح التنفيذية الخاصة بهما، محملين السـلطة التنفيذية والمجلس التشريعي مسـؤولية عدم مناقشتهما وإقرارهما في حينه.

وبيَّنـوا أن إصـدار قانـون ينظم منـح الامتيازات والاحتـكارات للقطاع الخاص، ووضع آلية للرقابة عليه، ووضع نظام يوضح آلية وشـروط مشـاركة مسـؤولي السلطة الفلسطينية في عضوية المجالس الإدارية في الشـركات الحكومية التي تتم خصخصتها، مع إصدار نظـام داخلي يوضـح تعريف المسـميات المختلفة للوحدات الحكومية، وخصائصهـا القانونية والمالية والإدارية، يُلزم شركات القطاع العام والهيئات العامة بالإعلان عن حساباتها الختامية بصورة دورية، وبإعادة النظر في قانـون هيئة الرقابة، لاسـيما حين تعيين محاسب قانوني خارجي يتولى مراقبة هذه الشركات.

ولفتوا إلـى أنه حين الحديث عـن جدوى قانونية واقتصادية لقطاع الأعمال الحكومي، يلاحظ التضارب في سياسة السلطة الفلسطينية، من حيث أنها تقوم، في بعـض الأحيان، بتحويل شـركات القطـاع العام إلى شركات خاصة مسـاهمة، كقطاع الاتصالات مثلاً، الذي تحوّل إلى شـركة مساهمة، كما تخلت عن خدمة الكهرباء ومنحت امتيازها إلى شـركة خاصة، مع أنهما (الكهربـاء والاتصـالات) أنشـطة اقتصادية مملوكة للقطـاع العام في العديد مـن دول العالم، بمعنى أن السلطة تخلت عنهما دون وجود سياسة واضحة.

الدول تتجنب المشاركة في قطاع التجارة

وفي المقابل، فإن قطاع التجارة، وهو قطاع تسعى الدول إلى تجنب المشـاركة فيه، كان هدفاً للسـلطة الفلسـطينية، وبخاصة قطاع توزيع مشتقات البترول وتجارة الجملة لمعظم مواد البناء، وهي أنشطة تظهر فيهـا صفـة الاحتكار، علـى الرغم مـن أن الكثيرين يرون أنه ليس من المانع مشـاركة الحكومة في بعض الأنشـطة الاقتصادية، ولكن يشترط توفر الشفافية، والكفاءة الإدارية، مع وجود الإطار القانوني المنظم له.

ويمكـن القـول إن الكثير مـن الـدول، وبخاصة المتقدمـة منهـا، تلجأ إلى إسـناد الخدمـات العامة الضروريـة المقدمـة للمواطنين إلى شـركات القطاع الخـاص في إطـار مسـمى «الخصخصة»، والسـلطة الوطنية مـن بين الأنظمة التي طبقت هذا الأسـلوب على نحـو محـدود، غير أن هنـاك انتقـاداً من قبل متلقي الخدمات والمختصيـن لوجود عنصر الاحتكار وغياب الشفافية الحقيقية. فهل حققت الخصخصة المصلحة العامة أم مصالح خاصة؟ وما هي طبيعة الدور الحكومي تجاهها؟ وهل على الدولة الاهتمام بالشؤون السياسية والإدارية والأمنية والاجتماعية التي ترتبط بسياسـتها العليا، وترك سـائر الأمور الأخرى للقطاع الخـاص لتأمينها فـي إطار القوانيـن والأنظمة التي تضعهـا الدولـة؟ وما هـي الفلسـفة الحقيقية وراء الخصخصة؟ وكيف منح حق الاحتكار لشركات معينة دون غيرها في مجال مـا؟ ومتى ينتهي الاحتكار؟ وما هي طبيعـة الاتفاقيات الموقعة مع هذه الشـركات ومدى مراقبتها من قبل المؤسسات الرقابية؟ وما مدى التزام هذه الشـركات بدفع ما عليها من ضرائب؟ وما مدى رقابة السلطة ومؤسسـاتها على هذه الشركات من حيث مستويات الأجور، ومستوى الخدمة المقدمة للجمهور ومعايير تقييمها؟ وكيف تم اختيار أعضاء مجلس الإدارة؟ وما مدى تطبيقها للمهنية وابتعادها عن المحاباة الاجتماعية والسياسية؟

كل هذه الأسـئلة وغيرها تم طرحهـا على الخبراء والمحلليـن الاقتصاديين للوقوف، عـن كثب، على ماهية هذه الفلسـفة الاقتصادية. ولكن قبل الخوض فـي تفاصيـل مشـاريع القوانين الخاصـة بتحويل الشركات الكبرى من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وأسباب عدم مناقشتها بالقراءات الثلاث في المجلس التشريعي، يجب تعريف «الخصخصة».

فالخصخصـة هـي فلسـفة اقتصاديـة حديثة ذات اسـتراتيجية، لتحويل عدد كبيـر من القطاعات الاقتصاديـة والخدمـات الاجتماعية التـي لا ترتبط بالسياسـة العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخـاص، حيـث أن الدولة، في المفهـوم الاقتصادي الحديـث، يجـب أن تهتم بالأمـور الكبيـرة كالأمور السياسـية، والإداريـة، والأمنيـة، والاجتماعية التي ترتبـط بسياسـتها العليا، في حين أن سـائر الأمور الأخرى يمكن تأمينها مـن قبل القطاع الخاص، وذلك في إطار القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة وتنظم من خلالها عمل هذا القطـاع. وعلى الرغم من ذلك، لا ينبغي إغفال حقيقة أن السـلطة الفلسطينية ليست دولة على أرض الواقع، وأن المجتمع الفلسطيني لا يزال يمر بمرحلة التحرر الوطني من الاحتلال.

ومـن القطاعات التي تحولت من العام إلى الخاص، الكهربـاء والاتصالات، فيما لـم يحالف الحظ مصلحة الميـاه في تحويـل قطاع المياه إلى خـاص على نحو واسع.

خصخصة محدودة

وقال د. سـمير أبو مدللة، رئيس قسـم الاقتصاد فـي جامعة الأزهـر: الخصخصة في أراضي السـلطة الفلسطينية محدودة، وتقتصر على قطاعي الاتصالات والكهرباء، وذلك بسبب الأوضاع الاقتصادية الصعبة، ولكن ممارسـات الاحتلال أعاقت عمل القطاع الخاص في فلسـطين، وأدت إلـى هجـرة رؤوس الأموال إلى الخارج.

وأضـاف أبـو مدللـة: إن تحويل المؤسسـات من القطـاع العام إلى القطاع الخاص له العديد من المزايا الإيجابية والآثار السـلبية، حيث يمكن للقطاع الخاص أن يوفر فرص عمل لبعض العاملين في القطاع العام، وبالتالـي تخفيف أعداد الموظفيـن في القطاع العام وبعـض العاطلين عن العمـل، إضافة إلـى تقديمه دعماً لمؤسسـات المجتمع المدني، مستدركاً بالقول:

إن من أبرز سـلبيات التحول إلى نظام الخصخصة هو سـعي القائمين عليه إلى تحقيق أرباح في ظل غياب المنافسـة. وعلى الرغم من أن الخصخصة هدفت إلى دعم السلطة مالياً من خلال دعم الموازنة العامة، فإنها لم تقدم دعماً فعلياً.

وتابـع: إن القطـاع الخاص الفلسـطيني له تجربة غنيـة فـي العمل، حيـث تمكن مـن تحقيـق نمو اقتصـادي، إلا أن الاحتلال عمد إلـى تدميره على مدار السنوات الماضية، إما بالتدمير المباشر، وإما من خلال فرض الحصار، فلم يعد يتشـجع على تملك شـركات القطاع العام، مشـدداً على ضرورة فرض ضرائب على الشـركات التي تتم خصخصتها كي تتمكن السلطة من دعم الفئات الفقيـرة، وأن لا تكون للقطاع الخاص سـيطرة بشكل مطلق، بل يجب أن يكون للقطاع العام دور رقابي.

ظاهرة صحية

مـن جانبه، انتقـد المحلل الاقتصادي د. سـامي أبـو ظريفة المجلـس التشـريعي السـابق والحالي لعدم مناقشة مشـروع قانون الامتياز ومشروع قانون المنافسـة والاحتكار، قائلاً: يوجـد تقصير واضح من المجلس التشريعي في مناقشـة قانون حق الامتياز ومشـروع قانون المنافسة والاحتكار، في حين أنه، في ظل مفهوم اقتصاد السـوق الحـر، لا يجوز حدوث أي شـكل من أشكال الاحتكار، لذلك نرى أنه لا بد من طرح هذا الموضـوع على الرأي العام ومناقشـته، وبخاصة في ظل غياب المجلس التشـريعي، وأن تتم مخاطبة الحكومـة والمؤسسـات الاقتصادية لمناقشـة هذا الموضوع، ووضع قانون يمنع الاحتكار في مجتمعنا.

وعمـا إذا كان عـدم مناقشـة وإقـرار القانونيين يعد سبباً في تميز الشـركات الفلسطينية بالهيمنة والسيطرة على السوق، وبخاصة أنه لا منافس قوياً لها، قال أبـو ظريفة: في الواقع لا ينبغـي أن يقوم أحد، أو حتى القانون، بمنع وجود منافسة بين الشركات، ولكن وجـود شـركات لا منافس لها يؤدي حتمـاً إلى وجود الاحتكار، وهنـا يكمن دور الدولـة والحكومة في منع الاحتكار ووضع التشريعات التي تمنع الاحتكار.

ولفت إلـى أن «للمجلس التشـريعي دوراً في منع الاحتـكار وفتح الباب أمام شـركات أخـرى للدفع نحو تحسين الخدمة المقدمة للمواطنين، كما أنه بالتأكيد قادر على مناقشـة وإصدار قوانين في كل المجالات، ولكن المجلس التشـريعي الآن لا يعمل، وهذا يتطلب مخاطبة الرئيس مباشـرة بصفته يقوم مقام المجلس التشريعي لإصدار التشريعات والقوانين التي تشجع على دخول شركات أخرى لمنافسة الشركات الموجودة، وبالتالي فإن المنافسـة تؤدي إلى زيادة جودة الخدمة المقدمة».

وأكـد أن «العمل على محاربـة الاحتكار واجب كل الفئات في المجتمع المدنـي، والحكومة أيضاً»، مبيناً أن «الخصخصـة ظاهـرة صحية، وهي السـائدة في العالم منذ فترة، وفلسـطين تحاول أن تواكب التطور، وطبقـت الخصخصة على الخدمـات المهمة والكبيرة كالاتصالات والكهرباء».

وأوضـح أن الخصخصـة تفتح باب المنافسـة من أجل تقديم خدمة مناسـبة للمواطن، من حيث طبيعة الخدمة وأسـعارها، وبخاصة أن ذلك يتحقق من خلال خطة مدروسـة، تتـم فيهـا المحافظة علـى حقوق العاملين والمنتفعين من الخدمات.

الاحتكار والسيطرة

ونـوه أبـو ظريفـة إلـى أن «بعـض الشـركات الفلسـطينية تتميـز بالاحتكار والسـيطرة، حيث لا منافـس قوياً لها، والمواطن مجبـر على الحصول على خدمتها، إلا أن فتح الباب أمام شركات أخرى سيدفعها إلى تحسـين الخدمة التي تقدمها للمواطن، لتيقنها بـأن هنـاك بديلاً لهـا»، مبيناً أن «خصخصة شـركة توزيـع الكهرباء مثلاً، أدى بها إلى مواجهة العديد من العقبـات، من بينها ضعف قدرتها على الحصول على مصادر الطاقة، وعدم تسـديد العديد من المواطنين للفواتير، الأمر الذي انعكس بالسـلب على كل الخدمة المقدمة للمواطن».

وختـم حديثه بالقول: في إطار السـلطة الوطنية، وفـي مراحلها الأولـى خاصـةً، اتّخـذت العديد من قـرارات الخصخصة ومنـح عقود الامتياز لاسـتغلال الموارد وإدارة المرافق والخدمات العامة، كما هو الحال في قطاعات الطاقـة (الكهرباء، والغـاز)، والاتصالات (السلكية واللاسـلكية)، والمياه والمواصلات، والسوق المالية.

يُذكر أنه في العام ٢٠٠٥، اتّخذ مجلس الوزراء برئاسة أحمد قريع القرار رقم (٨٢) القاضي بالمصادقة على توصيات اللجنة الاقتصادية الوزارية الدائمة التي تقضي بقيام اللجنة الاقتصادية بتكليف مؤسسات متخصصة ببحث موضوع خصخصة المنشآت العامة في المناطق التي تنوي إسرائيل الانسحاب منها (المطار، المعابر، وأي مؤسسات أخرى تابعة للقطاع العام)، وتكليف وزير الشؤون المدنية في حينه تقديم تقرير إلى مجلس الوزراء حول الممارسات القائمة في المعابر.

كما رفعت اللجنة الاقتصادية الوزارية الدائمة، في حينه، توصية للمجلس التشريعي بضرورة استكمال إقرار مشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار.

ويشار أيضاً إلى إنه في الثامن عشر من شهر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، قامت اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي التي شكلتها كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية التابعة لحركة «حماس»، وترأسها النائب عاطف عدوان، بمناقشة مشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار في مقر المجلس التشريعي المؤقت بمدينة غزة، بحضور عدد من المختصين وممثلي الجهات والوزارات المعنية.

وأوضحت اللجنة الاقتصادية أن مشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار يتكون من خمسة فصول تحتوي على ٣٧ مادة، ويشمل المشروع أحكاماً عامة وتعريفات، والاتفاقات المخلة بالمنافسة، كما يتعرض لجهاز تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، بحيث يكون جهازاً له شخصية اعتبارية ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ويتولى الصلاحيات المبيَّنة في هذا القانون، وتكون من مهامه تلقي الطلبات باتخاذ إجراءات التقصي والبحث وجمع الاستدلالات، والأمر باتخاذ هذه الإجراءات بالنسبة لحالات الاتفاقات والممارسات الضارة بالمنافسة.

وفي الثامن والعشرين من شهر مايو/أيار ٢٠١٢، أعلنت وزارة الاقتصاد الوطني في رام الله انتهاءها من إعداد المسودة النهائية لقانون المنافسة ومنع الاحتكار تمهيداً لعرضه على مجلس الوزراء للمصادقة عليه، وذلك في سياق الجهود التي تقوم بها الوزارة لتطوير منظومة التشريعات الاقتصادية التي تهدف إلى توفير المناخ الملائم لنشاط مؤسسات القطاع الخاص، حتى تتمكن من القيام بدورها في قيادة عملية التنمية الاقتصادية في فلسطين، وبما ينسجم مع تطلعات القيادة الفلسطينية في جهدها الدؤوب لانتزاع اعتراف دولي بدولة فلسطينية مستقلة عاصمتها القدس الشريف على قدم المساواة مع بقية شعوب العالم.

وكان وزير الاقتصاد الوطني في الحكومة السابقة د. جواد ناجي، قال حينها إن قانون المنافسة يتكون من مجموعة قواعد قانونية تنظم علاقات السوق والاقتصاد لضمان المنافسة الشريفة في ظل تحرير التجارة؛ مثل: منع التكتُّلات والتركُّزات الاقتصادية التي تهدف إلى الحد من المنافسة، حظر إساءة استخدام الشركات الكبرى لموقعها المهيمن في السوق، سياسات الإقصاء من السوق، حظر الاتفاقات الأفقية أو العمودية بين التجار بهدف الحد من المنافسة فيما بينهم، حظر اندماج الشركات مع بعضها بهدف الحد من المنافسة، منع الاحتكار، منع الاستغلال، منع التلاعب بالأسعار.

واعتبر ناجي القانون من القوانين الضرورية الملحّة لما له من تأثير مباشر على الحياة المعيشية للمواطنين، ويدعم بشكل أساسي سياسة تنظيم السوق الداخلية التي تنتهجها الحكومة، كما يساهم وجود قانون المنافسة في تعزيز القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية في السوق المحلّية والأسواق الدولية، حيث سيؤدي ذلك إلى تحسين جودة المنتج المحلّي وأسعاره، كنتيجة للمنافسة الشريفة في الأسواق المحليّة والدوليّة، مشيراً إلى أن وجود قانون وهيئة للمنافسة، يساهم، بشكل كبير، في جذب استثمارات خارجية ومحليّة، بحيث يعتبر هذا القانون بمثابة ضمان للمستثمرين الجدد من عدم قيام الشركات أو المنتجين المنافسين بإلحاق الضرر باستثماراتهم. وبخصوص العقوبات المالية التي يفرضها قانون المنافسة على المنتجين والشركات والتجار المخالفين لقانون المنافسة، سيؤدي إلى تحسين وضع المنافسة في السوق المحلّية، وسيشكّل رافداً مالياً مهماً للموازنة العامة.

قطاع الشركات المساهمة ينمي الاقتصاد

وفي سياق متصل، أكد الخبير الاقتصادي ورئيس مؤسسة «بال ثينك» للدراسات الاستراتيجية بغزة عمر شعبان، على أهمية قطاع الشركات المساهمة في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، وخلق فرص عمل، ومساهمته الكبيرة في إلحاق الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني بركب الاقتصاديات المتطورة.

وأضاف شعبان: من المعروف أن الاحتلال الإسرائيلي كان يضع عراقيل ومتطلبات تعجيزية أمام تأسيس الشركات المساهمة، سواء العامة أو الخاصة، وذلك بهدف الإبقاء على الاقتصاد الفلسطيني صغيراً وعائلياً محدوداً، بما يسهل كسره وكبح جماح تطوره، كذلك منع الفلسطينيين من التفكير والعمل كجماعة، وحرمان الاقتصاد الفلسطيني من الاستفادة من المدّخرات البسيطة التي قد تتوفر في أيدي المواطنين البسطاء، وكذلك كبح جماح الفلسطينيين في المهجر من استثمار جزء من أموالهم داخل فلسطين.

ولفت إلى أنه مع تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٤، انتشرت حمى تأسيس الشركات المساهمة، سواء الخاصة أو العامة، وذلك في جميع مجالات الاستثمار، من قبل رجال الأعمال الذين امتلكوا الخبرة والمعرفة الكافية بهذا النمط من الشركات نتيجة عملهم في أنحاء العالم، وبخاصة دول الخليج، حيث سارعوا إلى تأسيس شركات مساهمة خاصة وعامة.

وأوضح شعبان أن «تأسيس هذه الشركات جاء بهدف ملء الفراغ الذي كان متوقعاً نتيجة فك الارتباط الجزئي للاقتصاد الفلسطيني مع الاقتصاد الإسرائيلي، وتطبيقاً لسياسة الإحلال التي بدأت تتبلور لدى الفلسطينيين بهدف تعزيز استقلالهم الاقتصادي»، لافتاً إلى أنه «بسبب حداثة تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية في حينه، والمجتمع الفلسطيني بكل مكوناته من قوى سياسية ومجتمع مدني ومؤسسات نقابية في هذا المجال، وأيضاً انشغالهم جميعاً بالهمّ السياسي في استكمال بناء المؤسسات، فقد جعل كل ذلك السلطة غير مؤهلة بالقدر الكافي للتعاطي مع هذه الكائنات الجديدة ذات الأنماط القانونية غير المعهودة كثيراً».

وذكر أن «المشروعات الصغيرة التي كانت مملوكة لفرد، أو لعدد محدود من الأفراد، هي النمط السائد في ذلك الوقت، حيث تم تأسيس شركات مساهمة كبيرة، وخصخصة قطاعات اقتصادية ضخمة؛ مثل الاتصالات، والطاقة، والغاز في البحر قبالة غزة، وتأسيس البنوك والمؤسسات المصرفية، وشركات التأمين والرهن العقاري، قبل استكمال البنية التحتية القانونية والتشريعية المنظمة لعمل هذه الشركات، وقبل نضوج الوعي المجتمعي والثقافي حولها أو عنها»، مؤكداً أن «قطاع الشركات المساهمة الخاصة والعامة لا يزال بحاجة إلى مزيد من النقاش بما يعزز الشفافية والرقابة الرسمية والشعبية، وبخاصة أن التركيز في السنوات الماضية من قبل مؤسسات المجتمع المدني المحلي والدولي كان منصباً، بشكل كبير، على أداء السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث كانت محط اهتمام الكثير من التقارير المحلية والدولية التي أكدت وجود شبهات بتفشي ظواهر الفساد والمحسوبية وسوء الأداء الإداري».

وأمام كل ما ذُكر، ما زال يسود عمل قطاع الشركات المساهمة الخاصة والعامة، الكثير من الضبابية، من حيث عدم الشفافية، وانخفاض مستويات الرقابة الرسمية والشعبية، على الرغم من التقارير السنوية التي تنشرها هذه الشركات على مواقعها، وتوضح علاقة بعضها بالمؤسسات الرسمية والمجتمعية الرقابية، التي تتسم أحياناً بالمحاباة والمجاملة وتعارض المصالح، ما جعلها بعيدة، إلى حد كبير، عن المتابعة والتدقيق.

من أبرز تداعيات خصخصة «مشوَّهة» أفقدت المواطن الثقة بالشركات المساهمة

محمد الجمل

بدا جلياً حاجة العالم، وبخاصة الدول النامية والفقيرة، إلى مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية المستدامة من خلال نظام «الخصخصة»، الذي بدأ العمل به عالمياً منذ أوائل القرن الماضي.

فمنح إدارة جزء من أملاك الدولة، أو إعطاء امتيازات لتشغيلها، شكل نقلة نوعية في اقتصاد العديد من البلدان، وتجاوز مشاكل وتعقيدات الجهاز الحكومي في بطء الإدارة والتطور، حيث حققت الشركات الخاصة التي تسعى إلى الربح، قفزات أسرع في تحسين الخدمات، وتطويرها، ومواكبة التطور التكنولوجي في مختلف المجالات.

وحسب دراسة أصدرها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني – ماس العام ٢٠٠٥ بعنوان «دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني»، شهدت فلسطين بصفتها أحد بلدان العالم الثالث، أنماطاً من الخصخصة لبعض القطاعات، أو منح الامتياز لجهات خاصة لإدارة مرافق عامة، منذ عهد الانتداب البريطاني الذي كان يمنح الامتيازات من خلال قوانين أو قرارات تصدر عن المندوب السامي، كما هو الحال في الامتياز الذي منح في مجال توليد وتوزيع الكهرباء لشركة الكهرباء الفلسطينية في العام ١٩٢٦، ولمدة سبعين عاماً. وصدر في عهد الإدارة الأردنية للضفة الغربية عدد من قوانين الامتياز الخاصة، كتلك المتعلقة بشركات النقل والسياحة، مع الإبقاء على امتياز شركة كهرباء القدس، الذي ورثته عن حكومة الانتداب. وتم في ظل الاحتلال منح بعض الامتيازات كتلك المتعلقة باستغلال موارد البحر الميت. كما اتبعت السلطة الفلسطينية نظام الخصخصة، لكن يبدو أن هذا الاتجاه خلق حالة خصخصة «مشوهة»، غير واضحة المعالم، وأفرز شركات احتكارية، وغيب المنافسة.

غياب المنافسة

ويرى د. ماهر الطباع، الخبير في الشأن الاقتصادي الفلسطيني، أن موضوع الخصخصة في السلطة الفلسطينية موضوع شائك، وهو مرتبط أساساً بالوضع الاقتصادي العام، وبعوامل أخرى، مثل الاحتلال وسيطرته على المعابر، وضيق أفق الاستثمار؛ سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة.

وقال الطباع في حديث لـ«آفاق برلمانية»: في العالم بأسره هناك شكلان للشركات أو المؤسسات، إما حكومية وإما خاصة، لكن الوضع الاقتصادي المتشابك في الأراضي الفلسطينية، وغياب قوانين واضحة المعالم، خلقا نظاماً جديداً، يمكن تسميته بـ«شبه حكومي»، وهذا ينطبق ربما على شركة توليد الكهرباء في غزة، ومثلها شركات أخرى. فهي من المفترض أن تكون شركات مساهمة محدودة، لكن إداراتها وتوجهاتها تتبع للسلطة الحاكمة بشكل أو بآخر.

وبين أن نظام الخصخصة الحالي، غير واضح المعالم، أدى إلى نشوء شركات احتكارية، وبخاصة في مجالات الاتصالات، وهذا تسبب بضرر لكل من المواطن والحكومة في الوقت ذاته.

وأوضح أن «المواطن في ظل غياب المنافسة، يضطر لشراء الخدمة من الشركة الاحتكارية بالطريقة والسعر الذي تحدده، فعلي سبيل المثال لماذا يدفع المواطن ٢٠ شيكلاً شهرياً كرسم ثابت لشركة الاتصالات، ومقابل ماذا؟ وما هو المبرر للسعر المرتفع جداً للحصول على خط إنترنت من الشركة، علماً أن المواطن مطالب بشراء هذه الخدمة من شركة أخرى؟!

وأضاف: هذه وغيرها أسئلة تكشف عن مدى التأثيرات جراء وجود شركات احتكارية، تلعب في ساحة واسعة وحدها، لافتاً إلى أن «هذا أضر بالحكومة أيضاً، إذ أنها لو منحت امتيازات لأكثر من شركة منافسة، لحصلت على ضرائب من شركتين أو أكثر، وحقوق امتياز بأسعار أعلى، وهذا سينعش الميزانية، ويسهم في توفير أموال أكبر للسلطة».

عوائق كثيرة

وأكد الطباع أن ثمة عوامل كثيرة تسببت في نشوء شركات احتكارية، ومنعت خصخصة شركات حكومية، أبرزها الوضع الاقتصادي المتردي، فالاقتصاد الفلسطيني المنهك والمتدهور باستمرار، يحول دون وجود أرضية خصبة للاستثمار، ناهيك عن الاحتلال والمعيقات الكبيرة التي يفرضها، وفقد السلطة سيطرتها على الموارد والمعابر.

وتابع: كثيراً ما نستمع إلى مقولة اقتصادية مفادها «رأس المال جبان»، وهذا ينطبق تماماً على الحال الفلسطينية، فلا يوجد مستثمر لديه الجرأة على ضخ ملايين الدولارات من أجل إنشاء شركة كبيرة لمنافسة شركات أخرى، أو الحصول على امتياز خصخصة لشركة حكومية.

وبين أن تجربة شركة «الوطنية موبايل»، كانت قاسية، ودفعت بالعديد من المستثمرين للتراجع عن أفكار كانوا يخططون لتطبيقها، بإنشاء شركات منافسة، أو شراء امتيازات لمؤسسات حكومية، فالشركة المذكورة التي انطلقت في الضفة الغربية منذ سنوات عدة، لم تستطع حتى الآن الوصول إلى غزة، وإنشاء شبكات خليوية لبيع خدماتها للمواطنين.

وأعرب الطباع عن تشاؤمه إزاء مستقبل الاقتصاد

القـــــرارات الارتجـاليـــة وغيـاب الرقابة

ـرزت نمـــاذج احتكارية وغيَّبت المنافسة

الفلسطيني وعمليات الخصخصة، وقال: طالما بقي هذا الاقتصاد أسيراً لإسرائيل، وبقيت الأراضي الفلسطينية مناطق نزاع وصراعات، لن تحدث تنمية حقيقية، ولن نرى تحقيقاً لنماذج اقتصادية متطورة حدثت في دول أخرى.

سوق احتكارية

من جانبه، أكد رجل الأعمال المهندس علي أبو شهلا، أن محاولات الخصخصة في الأراضي الفلسطينية «أفرزت كوارث حقيقية، وخلقت حالة من الاحتكار، تمثلت في وجود عدد من الشركات الكبيرة، التي حصلت على حق امتياز وحيد منذ أكثر من ١٥ عاماً، ولا تزال تعمل دون منافس حقيقي».

وقال أبو شهلا في حديث لـ«آفاق برلمانية»: الشركات الاحتكارية التي تربعت على العرش في الأراضي الفلسطينية، استفادت من عدم دخول منافسين جدد، فحتى محاولة شركة «الوطنية موبايل» للاتصالات الخليوية خلق منافسة لم تنجح، فقد عملت في الضفة، ولا تزال عاجزة عن الوصول إلى قطاع غزة، ولا أحد يعلم ما هي حقيقة منعها، وَلِمَ لَمْ تصل القطاع، على الرغم من أنها تكلفت مبالغ طائلة من أجل شراء معدات للعمل في القطاع، وتلك المعدات لا تزال محجوزة، وهذا يكلفها خسائر كبيرة إذا أخذنا بعين الاعتبار التطور الهائل لقطاع الاتصالات بصورة دوريـة، ما يعني أن معدات الأمس، ربما لا تصلح للعمل غداً، وفي حال عملت فلن تواصل عملها فترة طويلة.

ونوه إلى أن هناك نموذجاً آخر لعملية الخصخصة، يتمثل في شركة توليد الكهرباء في قطاع غزة، «فهي شركة مساهمة محدودة، لكن الحكومة هي من تزودها بالوقود، وقد أضحت تلك الشركة تمثل عبئاً كبيراً على الفلسطينيين، وترهق اقتصادهم، فهي منحت الامتياز، وكان من المفترض أن يتوسع إنتاجها للطاقة ليصل مئات الميغاواطات، لكنها حتى الآن لم تنجح في الوصول إلى ما كان مفترضاً أن توفره في المرحلة الأولى من إنتاجها».

وأوضـح أن «كلفة كيلوواط الكهرباء المنتج من المحطة تصل إلى نحو ١,٧ شيكل، في حين يبلغ ثمن كيلو الكهرباء الذي يصل من داخل إسرائيل أقل من نصف شيكل ... وعلى الرغم من ذلك، فإن الشركة تحقق أرباحاً كبيرة، وهذا دليل على أن عقود الامتياز التي منحت لها تحوي الكثير من الثغرات».

محاولات خصخصة جديدة

وتحدث أبو شهلا عن صندوق الاستثمار الفلسطيني، وكيـف انبثقت عنه شركـة جـديـدة تسمى «سند للإنشاءات»، حيث «احتكرت توريد الإسمنت والحصمة وحديد البناء للقطاع، ومن غير المستبعد أن يتوسع نشاطها في حال حدثت عملية إعـادة إعمار واسعة، ليشمل باقي الأنواع من المواد والسلع التي تدخل في عملية البناء».

ورأى أن انبثاق الشركة المـذكـورة عـن صندوق الاستثمار، «يعتبر شكلاً جديداً من أشكال الاحتكار، فهي شركة ظهرت في ليلة وضحاها، ومعالمها غير واضحة»!

وقـال: تجارب الآخرين، وفي مقدمتهم «الوطنية موبايل»، تثير رعب أي مستثمر فلسطيني أو أجنبي، فالبيئة في الضفة والقطاع خطرة، وغير صالحة للاستثمار مطلقاً، فإضافة إلى الوضع الأمني، وسيطرة إسرائيل على المعابر، هناك الانقسام وتداعياته، وتدهور الحالة الاقتصادية للأفراد، ناهيك عن وجود فساد مفترض لدى بعض الجهات الحكومية، الأمر الذي سمح بظهور حالات احتكارية، وعقود امتياز طويلة الأمد.

وشدد أبو شهلا على أنه «من خلال تجارب السنوات الماضية، يتبين أن مستقبل الخصخصة في الأراضي الفلسطينية قاتم، فحتى الآن لا يمكن الحديث عن وجود خصخصة حقيقية، أو إدارة حكومية خالصة، فهناك تشابك وتداخل غير مفهوم».

وأوضـح أنـه «حتى نصل إلـى قطاع خـاص متطور، يتوجب وجود قوانين واضحة المعالم، وبيئة اقتصادية مؤهلة للاستثمار، وهذا يبدو بعيد المنال خلال الفترة القريبة على الأقل».

نظام عالمي

بـدوره، أكـد محمد سكيك، مدير مركز التجارة الفلسطيني «بال تريد» في قطاع غزة، أن الخصخصة هي نظام اقتصادي عالمي، ظهر في بداية القرن الماضي، وهو يهدف إلى إشراك القطاع الخاص إلى جانب القطاع الحكومي، من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

ونوه إلى أن «الـدول النامية أكثر حاجة إلى نظام الخصخصة من الدول المتطورة، نظراً لأن الأداء الحكومي في تلك الدول عادة ما يكون ضعيفاً وبطيئاً، ولا يحقق التنمية المطلوبة، في حين أن القطاع الخاص الذي يسعى إلى الربح، يكون أسرع مواكبة للتطور التكنولوجي، ويقدم خدمات أفضل وأجود من أجل زيادة الأرباح».

وأوضح أن السلطة الفلسطينية أخذت بهذا النظام، وبـدأت بخصخصة بعض الشركات، لتحقيق الغرض المذكور، فظهرت شركتا الاتصالات «بالتل»، و«جوال»، كأول نموذجين للخصخصة.

وقال سكيك في حديث لـ«آفاق برلمانية»، إن تولي القطاع الخاص منظومة الاتصالات الأرضية والخليوية نجم عنه تطور ملحوظ، منتقداً غياب المنافسة في هذا القطاع.

وأضـاف: إن أفضل نموذج قـدم للخصخصة في فلسطين، وحقق نتائج مبهرة، هو قطاع الإنترنت، الذي أتاحت المنافسة فيه ظهور نحو ثماني شركات، سعت جميعها إلى تقديم أفضل الخدمات بأقل الأسعار، ما حقق طفرة واضحة في هذه الخدمة، مقارنة بدول الجوار.

الخصخصة مطلوبة

وبين سكيك أن «الخصخصة في فلسطين أمر مهم وظاهرة اقتصادية سليمة، شريطة أن تتم وفق أسس معينة، أبرزها أن يعمل القطاع الخاص تحت مظلة رقابة من جهة حكومية، ما يضمن تقديم الخدمات على نحو جيد، ومنع الاستغلال أو مخالفة القانون، وأن تكون هناك قوانين واضحة تحدد علاقة القطاع الخاص بالحكومي، وتنظم العملية»، داعياً السلطة «إلى المضي قدماً في هذا النظام، الذي أثبت فاعليته الاقتصادية في معظم دول العالم».

وأكد أنه «على الرغم من أن نظام الخصخصة جيد، فإن الحالة الفلسطينية تظل فريدة في كل شيء، فإذا أردنا أن نتحدث عن نظام اقتصادي سليم، يتمتع بنمو وازدهـار، يجب أن يرتبط بنظام سياسي مستقر، وهذا شبه مفقود في الأراضي الفلسطينية، لكن الأمر نسبي إذا ما قورن ما بين الضفة والغربية وقطاع غزة».

واستطرد: إذا أردنـا الحديث بشيء من التفصيل، فالوضع أكثر استقراراً في الضفة الغربية عنه في قطاع غزة، وفرص نجاح الخصخصة في الأولى أعلى منها في الثانية، وبخاصة أن الوضع الاقتصادي في القطاع يتسم بالغموض، والمستقبل في هذا الأمر لا يحمل الكثير من التفاؤل.

وقال: لا يوجد نظام سياسي واضح وموحد في قطاع غزة، فحكومة التوافق لم تبسط سيطرتها على المعابر بعد، وهناك الكثير من الأمور لا تزال غامضة، ما ينعكس سلباً على الوضع الاقتصادي.

اقتصاد تابع

أما طارق لُبَّد، الناطق الإعلامي باسم وزارة الاقتصاد الوطني في قطاع غزة، فقد اعتبر أن «موضوع الخصخصة في الأراضي الفلسطينية، سواء في الضفة أو القطاع، لا يمكن بأي حال من الأحـوال مقارنته بالدول الأخرى، حتى الفقيرة منها، وذلك يرجع لأسباب عدة، أبرزها أنه لا توجد أصلاً استثمارات وشركات كبيرة في الأراضي الفلسطينية، كما لا توجد موارد طبيعية يمكن لشركة أو جهة ما أن تتقدم بطلب لخصخصتها».

وأوضح أن الأمر الثاني يكمن في التبعية شبه الكاملة للاقتصاد الفلسطيني، الذي كبل وقيد، بسبب اتفاقية باريس التي وصفها بالمجحفة، والتي جعلت الاقتصاد الإسرائيلي يهيمن على اقتصاد الفلسطينيين، وحوّله إلى تابع، وكبله وحال دون تطوره.

ونوه لُبَّد إلى أن «محاولات خصخصة بعض الشركات كانت محدودة، فهناك شركة الاتصالات على سبيل المثال، وشركة توزيع الكهرباء، ولكن الأمـور توقفت وحدث تراجع في هذا الأمر، بسبب الانقسام من جهة، وجراء إمعان إسرائيل في سيطرتها بأشكالها المختلفة وحصارها لقطاع غـزة، الـذي تخلف كثيراً عن الضفة الغربية، كما تراجعت معدلات النمو الاقتصادي في القطاع بصورة حادة منذ العام ٢٠٠٦».

وقال: ساهم الحصار في تدهور الاقتصاد الغزي، وحال دون وجود منافسة في كثير من المجالات. فعلى سبيل المثال، هناك شركتان تعملان وتتنافسان في قطاع الاتصالات الخليوية في الضفة، بينما لا تزال هناك شركة واحـدة تهيمن في القطاع، بعد منع إسرائيل للمنافس من إدخال معداته للعمل في القطاع.

وحـول ما إذا كانت الـوزارة تدعم خصخصة بعض الشركات أو الممتلكات الحكومية، أكد لُبَّد أن «قرار خصخصة أي مرفق أو ممتلكات حكومية، هو قرار وطني، ووزارة الاقتصاد وحدها لا يمكنها اتّخاذه»، لكنه بيّن أن «الوزارة تدعم بقوة أي جهد يسهم في تطور ودعم الاقتصاد الوطني وازدهاره».

فجوة قانونية

يذكر أنه بعد قيام السلطة الوطنية في العام ١٩٩٤، بموجب اتفاق أوسلو، ومن ثم اتفاق باريس الاقتصادي، قبل الجانب الفلسطيني بمبدأ منطقة جمركية واحدة مع إسرائيل، كما تضمن القانون الأساسي مبدأ اعتماد اقتصاد السوق الحرة، الأمر الذي فتح الطريق لممارسات رسمية في مجال الخصخصة ومنح الامتـيـاز، تاركاً للقوانين القطاعية المحددة مهمة تنظيم التفاصيل، مثل شروط ومعايير ومبادئ منح الامتيازات، والالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية، والأحوال التي يتم فيها التصرف بعقارات وأموال الدولة، إلا أنه، وفي معظم الحالات، لم يتم إنجاز هذه القوانين القطاعية، وذلك حسب دراسة معهد «ماس» المشار إليها أعلاه.

وفـي النتيجة، فـإن مـوضـوع الخصخصة ومنح الامتيازات في السلطة الوطنية، لم يقنن بشكل واضح وشامل في إطار قانوني، ولم يتم تناوله على أسس مدروسة، أو في إطار سياسة عامة محددة ومعتمدة. وقد جرت عمليات خصخصة لبعض القطاعات، ومنحت امتيازات لاستغلال أملاك عامة وموارد طبيعية عامة، من خلال قرارات ارتجالية دون دراسة علمية، غالباً، أو رقابة، تحت مبرر تأمين مورد سريع، أو الحصول على الأموال وتجميعها للوفاء بالتزامات السلطة في بداية نشأتها. وشمل ذلك قطاعات مثل الاتصالات، والطاقة، والمياه، وتخصيص أراضي الدولة (بما فيها الشواطئ في قطاع غزة)، وكذلك الموارد الطبيعية مثل الرمل والغاز.

إيجابيات وتداعيات سلبية لسياسة الخصخصة وعقود الامتياز

معن ياسين

اعتمدت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها سياسة السوق الحرة أو المفتوحة في مجال تنظيم العمل الاقتصادي، وتمثّلت بشكل أساسي من خلال انتهاج أسلوب الخصخصة في عدد من مناحي وقطاعات الدولة من اتصالات، وطاقة، ومياه، ومواصلات ... وغيرها.

سياسة الخصخصة الدارج تعريفها بتحويل ملكية القطاعات المختلفة من ملكية عامة إلى ملكية خاصة يشرف عليها مستثمرون وأصحاب رؤوس أموال، كانت بدايتها عالمياً في الولايات المتحدة الأميركية، وبالتحديد في ولاية نيويورك التي قامت العام ١٦١٦ بتخصيص قطاع النظافة لشركة خاصة تتولى مهام الإشراف على النظافة بشكل تام.

تختلف الآراء بين مؤيد ومعارض لسياسة الخصخصة التي اعتمدتها السلطة الفلسطينية، وبخاصة فيما يتعلق بمنح عقود الامتياز الحصري، لما تتصف به من وضع خاص في ظل الاحتلال الإسرائيلي، وارتباط السلطة باتفاقيات دولية تجبرها على اتّخاذ سياسات معينة لا يمكن تجاوزها، وتزيد في بعض الأحيان من وطأة الضغوط الاقتصادية والاجتماعية على المواطن.

وتعتبر سياسة السوق الحرة، برأي البعض، فرصة لإيجاد قاعده متينة للاستثمار وتحريك عجلة الاقتصاد وتطوره بشكل أفضل، من خلال تشجيع أصحاب رؤوس المال على التوجه نحو استثمار أموالهم في السوق الفلسطينية.

ويرى المعارضون لسياسة الخصخصة أن هذه السياسة تعمل على تقييد دور الدولة أمام بعض المستثمرين، ما يفقدها السيطرة على السوق، وزيادة هيمنة المستثمرين على السوق المحلية.

امتياز الكهرباء

وهناك نماذج عديدة لسياسة الخصخصة في فلسطين، كان أبرزها عقد الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات الفلسطينية، وعقد الامتياز الأكثر إثارة الممنوح للشركة الفلسطينية للكهرباء في قطاع غزة.

وأسست الشركة الفلسطينية للكهرباء عام ١٩٩٩ بهدف إنشاء محطة توليد كهرباء تسد حاجة قطاع غزة من الكهرباء، حيث اتفقت الشركة مع السلطة على منحها الحق الحصري لتوليد الكهرباء لمدة عشرين عاماً، مقابل بناء وتشغيل محطة سعتها ٥٦٠ ميغاواط على أربع مراحل، بواقع ١٤٠ ميغاواط لكل منها.

ما أثار التساؤل والاهتمام بعض بنود الاتفاق المجحفة، وبخاصة في ما يتعلق ببند دفع السلطة رسوماً ثابتة للشركة، سواء أنتجت كهرباء أم لم تنتج.

ونوه تقرير للجنة الموازنة في المجلس التشريعي السابق، إلى أن مجمل إنتاج المحطة في المرحلة الأولى لم يتعدَّ ٣٠٪ من استهلاك قطاع غزة للكهرباء، ما دفع السلطة لشراء باقي الكمية المطلوبة من إسرائيل، الأمر الذي أثار استغراب الخبراء الاقتصاديين، ودفعهم إلى التساؤل عن الأسس والمعايير المتبعة في منح عقود الخصخصة للشركات.

الاتصالات .. إيجابيات ومشكلات

النموذج الثاني لعقود الامتياز يتمثل في شركة الاتصالات الفلسطينية الذي تم في العام ١٩٩٧، وتم بموجبه نقل ملكية قطاع الاتصالات من ملكية عامة إلى ملكية خاصة برأسمال يقدر بنحو ٦٥ مليون دينار أردني.

وانطوت هذه التجربة على إيجابيات أبرزت أهمية دور القطاع الخاص، إذ شهد قطاع الاتصالات بعد خصخصته تطوراً ملحوظاً من ناحية النشاط الاقتصادي واستيعاب أيدٍ عاملة ساهمت في تحريك وانتشار الاتصالات بشكل كبير. فقد قامت الشركة بعد حصولها على عقد الامتياز بنقل ٦٢٠ موظفاً من وزارة البريد والاتصالات إلى كادرها، إضافة إلى تعيين ٤٤٠ موظفاً جديداً، ليصل العدد في العام ١٩٩٨ إلى ١٧٠٩ موظفين، مقابل ١٦٠٤ في العام ١٩٩٧، بنسبة زيادة ٦٪.

كما استطاع هذا القطاع أن يصل إلى ٩٥٪ من التجمعات السكنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وربطها بشبكة قادرة على استيعاب المزيد من الخطوط.

المحلل الاقتصادي أيهم أبو غوش يرى أن "طبيعة السوق في أي دولة هي ما يفرض السياسة الاقتصادية المتبعة فيها"، ويقول: تحكم السوق الفلسطينية الاتفاقات التي فرضت عليها اعتماد سياسة السوق الحرة، التي تقلل دون شك من الدور المركزي للقطاع العام لصالح القطاع الخاص، إلا أن هناك توجهاً عالمياً نحو الخصخصة، لاسيما بعد انهيار نظام السوق الاشتراكي.

ويضيف أبو غوش: هناك تسويق خاطئ لمفهوم السوق الحرة، فبدل أن يكون ازدواج مصالح رأس المال مع مصالح الجمهور، أصبح يتمثل في هيمنة رأس المال على السوق.

وينوه إلى أنه "في ألمانيا، على سبيل المثال، تحاول الدولة التدخل في الاقتصاد المحلي أحياناً لتخفيف وحشية رأس المال".

ويؤكد أن "السوق الحرة لا تعني ترك المواطن أمام وحشية رأس المال، بل تستدعي التدخل لحماية الفئات المهمشة في المجتمع، من خلال دعم بعض السلع الأساسية وإجبار الشركات على الالتزام بالحد الأدنى للأجور".

أبو غوش يقول: إن المشكلة الأساسية لا تكمن في سياسة الخصخصة بالتحديد، بل في عدم فرض إجراءات من قبل الدولة لمراقبة عمل القطاع الخاص، والتدخل الفعلي من قبلها لإجبار القطاع الخاص على الالتزام بالأسعار المحددة وأجور العمال، فما يعادل ٣٠٪ من شركات القطاع الخاص في فلسطين لا تلتزم بالحد الأدنى للأجور.

ويضيف: لا شك في أن القطاع الخاص هو الأقدر على دفع عجلة التطور الاقتصادي، ولكن لا بد من المراقبة وفرض القوانين المنظمة التي تضمن أرباح المستثمرين وزيادة رأسمالهم من جهة، وتضمن حقوق المواطن وإنصافه من جهة أخرى.

دور السلطة في التنظيم والرقابة

أما عزمي عبد الرحمن، مدير السياسات والإحصاء في وزارة الاقتصاد الوطني، فيقول: إن الخصخصة نظام عالمي كان لا بد للسلطة من اتباعه للتماشي مع النظام الاقتصادي العالمي.

ويرى عبد الرحمن أن "الكثير من الدول التي اتبعت هذه السياسة شكلت نموذجاً جيداً ومشجعاً للسلطة لتطبيق هذه السياسة منذ اليوم الأول لقيامها. وعندما نتحدث عن انتهاج سياسة السوق الحرة، فإننا نتحدث عن قطاع خاص رائد في اقتصاد السوق بعيداً عن تدخلات الدولة، وهذا أمر متعارف عليه في كل دول العالم".

ويضيف: إن فكرة السوق الحرة أو الخصخصة لها فوائدها وسلبياتها، ولكن قبل الحديث عن السلبيات والإيجابيات، يجب الأخذ بالأسباب، إذ أن تقدم أي عجلة نمو حقيقي يكون من القطاع الخاص، ونحن في الحكومة نكون مسيرين ومنظمين للسوق، وهنا اتّخذت السلطة دور المنظم ودعم المشاريع للقطاع الخاص ضمن فريق وطني بالشراكة مع القطاع الخاص.

ويشير عبد الرحمن إلى أنه "كان هناك خوف من الاحتكار، وبخاصة في قطاعي الاتصالات والكهرباء، ما يؤدي إلى عدم وجود منافسة، الأمر الذي يجعل الشركة المحتكرة تتحكم بالأسعار والسوق".

ويؤكد أنه "ليس هناك احتكار بمعنى الاحتكار، والدليل أنه لم يتقدم أحد بطلب الدخول للسوق والمنافسة، وبخاصة في قطاع الاتصالات، لفترة طويلة، ونحن لا نرفض وجود أي منافس".

ويتابع: عقود الامتياز تكون محددة بسنوات معينة كدعم من السلطة لاسترداد المستثمرين لرأس المال، كما حصل مع شركة "جوال" لاحقاً عندما تم فتح المجال لمنافسة "الوطنية موبايل" لها.

ويقول عبد الرحمن: إن المشجع لاتّخاذ سياسة الخصخصة هو أن القطاع الخاص دائماً يسعى إلى الربح، وهذا يضمن النشاط الدائم وتقديم أفضل ما لديه بعكس القطاع العام.

وأشار إلى أن "٧٠٪ من إيرادات الحكومة تتمثل بفاتورة المقاصة، و٣٠٪ تجنيها السلطة من السوق المحلية ومن الدعم الدولي، حيث أن نسبة الضرائب المحلية لا تتجاوز ١٥٪، ويعود ذلك إلى التهرب الضريبي الكبير من القطاع الخاص".

خصوصية الوضع الفلسطيني

الصحافي المختص بالمجال الاقتصادي جعفر صدقة، يرى أن "الخصخصة ذات جوانب إيجابية وسلبية، إذ تتمثل إيجابياتها بأن القطاع الخاص يوفر بيئة خصبة للإبداع والتطور من خلال ضخ المال بكثافة دون قيود سلطوية، بعكس ما يحصل في القطاع العام المقيد بسياسات ورأسمال محدود".

ويضيف صدقة: هناك خصوصية للسوق الفلسطينية كان من الواجب أخذها بعين الاعتبار، أبرزها أنها سوق نامية حديثاً لمشروع دولة نامية تحتاج لمواردها الاقتصادية في دعم خزينتها، كما فعلت بعض الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية عندما وضعت يدها على السوق المحلية لرفع مستوى الدولة الاقتصادي الاجتماعي وإيقافها على أساس متين.

بالمحصلة النهائية تجتمع الآراء نحو وجود تقصير في الرقابة العامة من قبل السلطة على السوق المحلية، الأمر الذي دفع ببعض الشركات للهيمنة على السوق والانتشار الواسع بطريقة تجعل الاستثمار في السوق حكراً على فئة محددة لا يمكن منافستها أو مجاراتها بسبب سياسة منح عقود الامتياز الحصري التي تغلق السوق أمام منافسين جدد.

نماذج خصخصة في قطاع غزة فاقم الانقسام مشكلاتها

فايز أبو عون

تساؤلات عديدة طرحها الكثير من المراقبين منذ العام ٢٠٠٧؛ أي منذ بداية الانقسام الفلسطيني حول سير العملية الاقتصادية، وكيفية تعامل الحكومتين المتنافستين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ما قبل تشكيل حكومة التوافق الوطني، مع المسائل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ودعم القطاع الخاص من خلال خصخصة بعض المشاريع، لاسيما أن كثيراً من الدول لجأت إلى إسناد الخدمات العامة الضرورية المقدمة للمواطنين إلى شركات القطاع الخاص في إطار ما يسمى بالخصخصة.

هذه التساؤلات تمحورت في معظمها حول مدى تحقيق الخصخصة للمصلحة العامة، وجودة النوعية الخدمية المطلوب تقديمها للمواطنين، إضافة إلى طبيعة الدور الحكومي تجاهها.

وقد حاولت السلطة الفلسطينية تطبيق هذا الأسلوب على العديد من المشاريع الاقتصادية، ولكن بشكل محدود، غير أن انتهاج سياسة الخصخصة، بشكل عام، ووجه بانتقادات من قبل العديد من متلقي الخدمات والمراقبين الذين اشتكوا من وجود عنصر الاحتكار وغياب الشفافية الحقيقية.

ويمكن تعريف عملية الخصخصة بأنها فلسفة اقتصادية حديثة تتبع استراتيجية تحويل عدد من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطن، التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة، من القطاع العام إلى القطاع الخاص، حيث تتم إدارتها بشكل مباشر من قبل مستثمرين ورجال أعمال، وتكون خاضعة لإشراف الدولة. فحسب المفهوم الاقتصادي الحديث الذي تنتهجه العديد من الدول المتقدمة، فإن على الدولة الاهتمام بأمور أكبر من تلك المتعلقة بالخدمات العامة، كالأمور السياسية، والأمنية، والاجتماعية، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة العليا.

وفي الأراضي الفلسطينية، بدأ تطبيق سياسة الخصخصة العام ١٩٩٧ في قطاع الاتصالات، في محاولة لتحفيز وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، كما أن السلطة توجهت نحو الخصخصة من أجل التخلص من الظروف الاقتصادية السيئة التي مرت بها، ونتيجة تضخم حجم الموظفين في القطاع العام.

وبالطبع، فإن استمرار غياب الإطار القانوني الذي ينظم عمليات الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين، بعد العام ٢٠٠٥ وخلال مرحلة الانقسام، كان له بالغ الأثر في ضعف الرقابة القانونية على بعض الشركات التابعة للقطاع الخاص، ما ساهم في زيادة منسوب الاحتكار من قبل هذه الشركات، وسعي القائمين عليها إلى تحقيق أرباح في ظل غياب المنافسة. وعلى الرغم من أن اتباع سياسة الخصخصة هدف إلى دعم السلطة مالياً من خلال دعم الموازنة العامة، فإنها لم تقدم دعماً فعلياً لها حتى الآن.

واستمرت عمليات الخصخصة ومنح الامتيازات عبر قرارات بقوانين صادرة عن الرئيس، حتى بعد تعطل عمل المجلس التشريعي منذ منتصف العام ٢٠٠٧ في أعقاب الانقسام بين شقي الوطن، مثل صدور القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ بشأن قانون الكهرباء العام، ومنح امتياز لشركتين في الضفة الغربية؛ إحداهما في الشمال، والثانية في الجنوب لتوليد الكهرباء، إضافة إلى شركة كهرباء القدس في الوسط.

دور أساسي للقطاع الخاص

واعتبر المحلل والخبير في الشأن الاقتصادي د. سامي أبو ظريفة أن الخصخصة هي ظاهرة صحية تتبعها الدول المتقدمة في الوقت الحالي، مشيراً إلى أن فلسطين حاولت أن تواكب هذا التطور، وقامت بتطبيق الخصخصة على الخدمات المهمة والكبيرة كالاتصالات والكهرباء.

وأضاف أن «السلطة اعتمدت بشكل أساسي في اقتصادها على نظام السوق الحرة، بمعنى أنه لا يوجد أي نوع من القطاعات العامة قادر على أن يقوم بدوره في تقديم الخدمات للمواطن بشكل كامل، وبالتالي فتحت المجال لمشاركة شركات القطاع الخاص في توفير مثل هذه الخدمات عن طريق اتباع سياسة الخصخصة من زاوية أن القطاع الخاص هو القطاع الذي يستطيع قيادة العملية الاقتصادية فعلياً في فلسطين».

ولفت إلى أن «إيجابية القطاع الخاص تكمن في أنه قادر على استيعاب جزء كبير من العمالة في المجتمع، وهو أيضاً قادر على القيام بعملية التصدير للخارج، وبالتالي الحصول على العملة الصعبة، إضافة إلى قدرته على أن يقود عملية التنمية الاقتصادية بالتوافق مع السياسات الحكومية».

وأوضح أن «القطاع الخاص الفلسطيني له تجربة غنية في العمل، وتمكن من تحقيق نمو اقتصادي، إلا أن الاحتلال عمد إلى تدميره على مدار السنوات الماضية، إما بالتدمير المباشر وإما بفرض الحصار، لذلك لم يعد يتشجع على تملك شركات القطاع العام».

ونوه إلى أنه «يجب فرض ضرائب على الشركات التي تتم خصخصتها كي تتمكن السلطة من دعم الفئات الفقيرة»، مطالباً بألا تكون للقطاع الخاص سيطرة بشكل مطلق، بل يجب أن يكون للقطاع العام دور رقابي.

وأضاف أبو ظريفة أن دور بعض الشركات الفلسطينية يتسم بالاستحواذ والهيمنة على السوق، حيث لا منافس قوياً لها في الساحة الاقتصادية، بسبب سياسة السلطة في منح عقود الامتياز الحصري، «وهذا يعطي انطباعاً بأنها شركات قطاع عام، ولا يدع مجالاً أمام المواطن سواها للحصول على الخدمات»، مبيناً أن الاحتكار في مفهوم النظام الرأسمالي نفسه غير مسموح به، والمطلوب من الحكومة منع هذا النوع من الاستغلال.

الكهرباء .. نموذجاً

وبين أن «خصخصة شركة توزيع الكهرباء أدت بها إلى مواجهة العديد من العقبات، من بينها ضعف قدرتها على الحصول على مصادر الطاقة، وعدم تسديد العديد من المواطنين للفواتير، الأمر الذي انعكس بالسلب على كل الخدمة المقدمة للمواطن».

وقال: عندما تم إنشاء محطة توليد الكهرباء، كان لزاماً حينها اتّباع نمط جديد من التعامل في موضوع الطاقة، لاسيما أن الفكرة من وراء إنشاء شركة توزيع الكهرباء هي أن تساهم فيها البلديات إلى جانب القطاع الخاص والحكومة.

وأوضح أن «عقد شركة الكهرباء، كانت فيه شروط مجحفة للمواطن، وكذلك للسلطة الفلسطينية، حيث بُنيت الشروط على الإذعان، وهذا أحد أسباب عجزها عن تقديم خدمة مميزة»، مشدداً على أن «طرح الكهرباء للمنافسة كان يمكن أن يأتي بعقد وخدمة أفضل».

وأكد أنه «مطلوب حالياً إعادة هيكلة شركات توزيع الكهرباء في الأراضي الفلسطينية، والبحث عن مصادر للطاقة، وتقليل التكاليف، وإدارة الشركات بطريقة جيدة، وتوفير برامج تطوير للعمل، إضافة إلى الدور الرقابي الحكومي الجيد عليها منعاً لأي شكل من أشكال الاحتكار من قبلها»، مبيناً أن «سلطة الطاقة الفلسطينية هي المشرف المباشر على شركات توزيع الكهرباء، وهي شركة حكومية مرهون بها مراقبة عمل هذه الشركات».

حكومة «حماس»

وحول النظام الاقتصادي الذي اتبعته حكومة حماس السابقة بعد سيطرتها على قطاع غزة، قال أبو ظريفة إن «حكومة حماس قامت بتأسيس شركات ذات طابع فصائلي من أجل استثمار أموالها، وبالتالي تم شراء بعض الشركات في القطاعات السياحية والعقارية

والإنتاجية»، لافتاً إلى أن «عائدات هذه الشركات تذهب لصالح التنظيم وليس القطاع العام، ولكنها تعتبر خصخصة أيضاً».

جدير بالذكر أن خدمات الكهرباء والاتصالات والمياه لم تكون الخدمات الوحيدة التي صدر قرار بنقلها إلى إدارة القطاع الخاص في قطاع غزة. ففي العام ٢٠٠٠، تم نقل خدمات النظافة في المستشفيات العامة والمراكز الصحية الحكومية، التي كان يقوم بها موظفون معتمدون من قبل وزارتي الصحة والمالية التابعتين للسلطة الوطنية منذ نشأتها في العام ٩٤، حيث تم توكيلها في إطار خصخصة هذه الخدمة، لشركات خاصة تقوم بتقديم مثل هذه الخدمة وغيرها، كشركات تقديم وجبات الطعام للمرضى والعاملين في القطاع الصحي، وأيضاً لشركات لتوريد الأدوية والمستلزمات الطبية اللازمة للمستشفيات.

غير أنه منذ بداية الانقسام العام ٢٠٠٧، تعاني وزارة الصحة من مشاكل وأزمات متكررة في المصاريف التشغيلية، ومنها مصاريف شركات التغذية، والمصاريف النثرية، والاحتياجات اليومية، والوقود، والعديد من الملفات العالقة الأخرى.

وكانت شركات النظافة وغيرها من الشركات الخاصة تقدم خدماتها داخل مستشفيات ومراكز وزارة الصحة التابعة لحكومة حماس بغزة على الوجه الأكمل، وذلك بعد وقوع الانقسام، وقيام حركة حماس بالسيطرة على قطاع غزة منتصف حزيران/ يونيو ٢٠٠٧، إلا أنها وبعد توقيع اتفاق المصالحة في حزيران/ يونيو الماضي، برزت على السطح مشكلة هذه الشركات نتيجة محاولة وزارة الصحة بغزة التنصل من دفع مستحقاتها المالية، وإلقاء العبء المالي على وزارة المالية الجديدة في حكومة التوافق الوطني، ومطالبتها بدفع هذه المستحقات المالية والديون المتراكمة عن الأشهر الماضية التي سبقت توقيع اتفاق المصالحة، وتشكيل الحكومة، وهي منذ شهر أيار/مايو الماضي، وحتى شهر شباط/فبراير الجاري، الأمر الذي دفع هذه الشركات إلى التوقف عن تقديم خدماتها لفترة ليست بالقليلة.

وكما هو الحال في وزارة الصحة ومشكلتها مع هذه الشركات الخاصة، هناك مشاكل عدة مع شركة توليد الكهرباء الخاصة، ومع سلطة المياه، وأخرى مع ما يُعرف بخصخصة المعابر التي كانت حكومة حماس السابقة قد طرحتها على طاولة البحث والنقاش للخروج بنتائج قد تؤهلها للإقدام على مثل هذه الخطوة غير محسوبة العواقب، وذلك كون أيٍّ من المعابر ليس تحت سيطرتها بالمطلق، سواء أكانت معابر تجارية كمعبر كرم أبو سالم، أم معابر لدخول وسفر الأفراد كمعبر رفح البري.

خصخصة محدودة

بدوره، قال الخبير الاقتصادي د. معين رجب، إن الخصخصة في أراضي السلطة محدودة ولا يوجد أي توسع في أنشطتها بسبب الأوضاع الاقتصادية الصعبة، منوهاً إلى أن ممارسات الاحتلال أعاقت عمل القطاع الخاص في فلسطين، وأدت إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج.

وأضاف: الخصخصة هي نقل أو تحويل مرفق ما من الحالة الحكومية إلى القطاع الخاص في الأحوال التي يكون القطاع العام قد فشل في إدارتها، أو حقق خسائر فيها، فتلجأ الدولة إلى خصخصته بغية تجاوز هذه الأزمة وتحاشي تحميل الحكومة وموازنتها أي خسائر إضافية، منوهاً إلى أن «نجاح الخصخصة يقاس بمدى نجاح تقديم شركات القطاع الخاص خدماتها إلى الجمهور».

وأشار إلى أنه في حالة خدمات الاتصالات، فإنها بدلاً من أن تكون حكومية تابعة لوزارة الاتصالات، أصبحت منوطة بالقطاع الخاص بموجب امتياز منح لشركة الاتصالات الفلسطينية من السلطة وفقاً لتعاقد معين يبين اختصاصات الجهة التي آلت إليها مثل هذه الخدمة، واستمر الوضع حتى الآن.

ولفت إلى أن «تحويل بعض مرافق القطاع العام إلى القطاع الخاص في حالة عدم استقرار الدولة أمنياً أو حصارها اقتصادياً، لا يعني أن هذا المرفق قد يتعرض إلى أضرار اقتصادية هو الآخر»، مبيناً أن «شركة الاتصالات لم تعانِ من مشاكل أو أزمات حتى بعد بداية الانقسام، وقد توسعت في خدماتها وقدمت خدمات جديدة. وتبقي مسؤولية تحقيق أهدافها رهناً بمدى التزامها بالتكليف الذي كلفت به، ومن هنا يجب أن تقوم الحكومة بدورها الرقابي».

وحول الخدمات الأخرى التي تم نقلها إلى القطاع الخاص كخدمات التغذية والتنظيف في المستشفيات التابعة لوزارة الصحة، أوضح رجب أنها تدخل ضمن مفهوم الخصخصة والتخفيف من أعباء الحكومة، لكنه لفت في الوقت ذاته إلى أنه «نتج عنها الكثير من المشاكل، وبخاصة بعد الانقسام؛ بمعنى أن هذه الخصخصة لم تحقق بالنسبة للعاملين فيها الحد الأدنى من الأجور، إضافة إلى أنهم لا يتمتعون بأي مزايا وظيفية، ولا يخضعون للأنظمة التي يوفرها قانون العمل الفلسطيني، ولذلك الاحتكار هنا يحقق مكاسب لأصحاب هذه الشركات، ولكن ليس للعاملين فيها أو المستخدمين».

وأوضح رجب أن «هناك امتيازاً آخرَ منح لشركة خاصة بريطانية ما قبل الانقسام من أجل التنقيب عن الغاز الطبيعي قبالة سواحل قطاع غزة، مبيناً أن «الشركة نجحت باكتشاف عدة حقول غاز قبالة شواطئ القطاع، ولكن بعد اندلاع الانتفاضة تم تغييب أي بيانات بشأن النشاط الفعلي لهذه الشركة، وزاد الأمر صعوبة بعد الانقسام».

وقال: الشركة لا تزال تعمل إلى الآن، لكن لا يوجد أي استفادة حقيقية من هذا الغاز الذي كان من المفترض أن يحول لخدمة المواطن الفلسطيني، منوهاً إلى أنه «يجب مراجعة الهيئة العامة للبترول للإجابة عن التساؤلات المتعلقة بذلك».

في ظل الإشكاليات المرافقة للخصخصة

إسرائيل استخدمت الفساد وسوء الإدارة كوسيلة ضغط وتحريض ضد السلطة

خليل الشيخ

وظفت إسرائيل بعد العام ١٩٩٦ إشكاليات الممارسات المرافقة للخصخصة، وحالات الفساد التي شاعت للإساءة للسلطة، وتحريض المانحين دولياً، وقامت بابتزاز السلطة في أحيان أخرى في عمليات التفاوض حول قضايا الصراع الأساسية.

وحسب ورقة سياسات أعدتها مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية حول «الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين»، واستند إليها هذا التقرير، لم يكن لدى إسرائيل مشكلة في رغبة السلطة في الحصول على الأموال من خلال خصخصة القطاع العام ومنح الامتيازات فحسب، بل سعت، أيضاً، إلى الاستفادة من هذا التوجه من خلال ربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي في ظل سوق واحدة، وغلاف جمركي واحد.

وكان لسياسة الدول المانحة، التي ركزت أولوياتها على دعم عملية المفاوضات، حيث قدمت الدعم المالي للسلطة دون رقابة دقيقة على مدى احترام مبادئ الحوكمة وقواعدها، تأثير على إدارة القطاعات التي كانت مجالاً للخصخصة، كما تغاضى البنك الدولي عن هذه الممارسات واستمر في تأمين وتقديم الدعم المالي للسلطة، وهو ما أنتج نظاماً مالياً ضعيفاً في السلطة يسهل اختراقه وتجنيده لمصالح خاصة، كما سمح ذلك للدول المانحة وإسرائيل بفتح ملفات الفساد والإصلاح بعد العام ١٩٩٩، كوسيلة ضغط جديدة على السلطة، وتحديداً بعد اندلاع الانتفاضة الثانية في العام ٢٠٠٠.

حول هذه القضايا، وأخرى تتعلق بالتداخل بين السياسة والمال في ظل غياب استقلال القضاء وآليات الرقابة والمساءلة من قبل المجلس التشريعي، حاورت «آفاق برلمانية» عدداً من الخبراء الاقتصاديين والمختصين حول طبيعة التدخل الإسرائيلي والدولي لاستغلال الفساد وسوء الإدارة، لدى السلطة، فيما يتعلق بنظام الخصخصة ومنح الامتيازات، كإحدى وسائل الضغط والابتزاز السياسي.

اتفاق باريس الاقتصادي

كرس اتفاق باريس الاقتصادي التبعية للجانب الإسرائيلي، وشابه بعض الغموض والبنود غير الواضحة، التي تم تفسيرها، فيما بعد، لصالح الجانب الإسرائيلي، ما جعل الاقتصاد والتجارة الفلسطينية الخارجية رهينة السيطرة الإسرائيلية. وتجسد ذلك في السيطرة على أموال المقاصة، والعمالة، والمعابر، والتواصل مع الخارج.

لقد أدى ذلك إلى خلق هوة واسعة بين الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي لصالح الثاني، سواء من حيث الدخل القومي أو نصيب الفرد السنوي، والناتج المحلي الإجمالي، كما أدى ذلك إلى بروز مظاهر الفقر والبطالة في الأراضي المحتلة بصورة ملموسة.

وقال الدكتور سمير أبو مدللة، أستاذ الاقتصاد المشارك في جامعة الأزهر، إن إسرائيل شجعت السلطة الوطنية للحصول على الأموال بشكل عاجل، من خلال خصخصة القطاعات العامة تحت مبرر ما يسمى «بناء المؤسسات وإقامة سلطة على جزء من الأراضي الفلسطينية»، كما شجعتها على منح الامتيازات لشركات أصبحت فيما بعد شركات احتكارية، وربطتها علاقات تجارية ومصالح اقتصادية مع شركات إسرائيلية.

وأضاف أبو مدللة في حديث لـ«آفاق برلمانية»: فضلاً عن سلبيات اتفاق باريس الاقتصادي على الاقتصاد الفلسطيني، هناك خلل يشوب قانون الاستثمار الفلسطيني، وهو ما وفّر البيئة الملائمة لتعميق حدة الفساد الاقتصادي، وبخاصة فيما يتعلق بالتجارة مع إسرائيل والتهرب الضريبي.

من جانبه، قال محسن أبو رمضان، عضو مجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية في قطاع غزة، لـ«آفاق برلمانية»: لم يكن توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي مفيداً من حيث الغلاف الجمركي الموحد، الأمر الذي عمق ما قامت به إسرائيل في السابق فيما يتعلق بتعزيز التبعية والسيطرة؛ أي منع تطور ديناميكيات التنمية في فلسطين، كما أثبتت التجربة أيضاً أن تحكم إسرائيل بالمقاصة «عوائد الضرائب»، أصبح يُستخدم كورقة ضغط وابتزاز بحق السلطة الفلسطينية في حالة القيام باختيار مسار سياسي يختلف عما تريد إسرائيل كدولة احتلال.

استغلال إسرائيل للإشكاليات المرافقة للخصخصة

لم تكن بنية السلطة بعيدة عن تركيبة أنظمة بلدان ما يسمى بالعالم الثالث من حيث هيمنة السلطة التنفيذية على كل من السلطتين التشريعية والقضائية، والتداخل ما بين السياسة والمال، والتحالف سياسياً بين السلطة التنفيذية ورجال الأعمال، من أجل حماية المصالح الخاصة بأدوات الأمن والسيطرة.

وعليه، فقد عملت إسرائيل على توظيف ذلك، وما نجم عن إشكاليات للخصخصة، وحالات الفساد التي شاعت للإساءة للسلطة، وابتزازها في أحيان أخرى في عمليات التفاوض حول قضايا الصراع الأساسية.

على هذا الصعيد، قال أبو رمضان: لقد استغلت إسرائيل حالة الإشكاليات المرافقة لعملية الخصخصة، وضعف التشريعات التي تحدد طبيعة عمل الشركات صاحبة الامتياز وتراقب أداءها، لاسيما بعد نجاح السلطة التنفيذية بإغلاق ملف الفساد الذي أثير في المجلس التشريعي الأول، الأمر الذي أدى إلى تعطيل آليات الرقابة والمساءلة. وفي المقابل، حاولت إسرائيل استغلال ذلك كوسيلة للضغط على القيادة الفلسطينية والسلطة التي اتّهمتها بالفساد وهدر المال العام، واستخدام مواقع النفوذ لتحقيق مصالح فئة قليلة على حساب المواطنين، وادعت أن السبب الرئيسي وراء عدم التقدم في عملية السلام وتحقيق الاستقرار يكمن في «فساد السلطة» وليس سياسة الاحتلال والاستيطان.

وأوضح أبو مدللة أن «التشريعات الخاصة بالوضع الاقتصادي، بشكل عام، غير واضحة حتى بعد مرور أكثر من ٢٠ عاماً على تأسيس السلطة الوطنية، وهناك الكثير من القوانين تشوبها الثغرات، بما فيها تلك المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتيازات».

وأضاف: إسرائيل استغلت ذلك من خلال تعاقدها مع الشركات الفلسطينية عبر ما يسمى بـ«العقود من الباطن» لتوسيع نطاق التهرب الضريبي في مناطق السلطة، وقامت بتزييف الفواتير الضريبية، ما أدى إلى نقص حاد في أموال المقاصة العائدة للسلطة، موضحاً أن حجم التجارة الفعلي مع إسرائيل قدر بنحو ٦ مليارات شيكل سنوياً، في حين أن ما هو مُسجل لا يزيد على ٤ مليارات شيكل فقط.

بدوره، قال عمر شعبان مدير مؤسسة «بال ثينك» للدراسات الاستراتيجية، معقباً على تدخل وتأثير إسرائيل بشأن الإشكاليات المرافقة للخصخصة، إن «الطرفين (الفلسطيني والإسرائيلي) غير متكافئين، فالسلطة التي لا تملك الخبرة ولا الكفاءة في مقارعة إسرائيل خلال المفاوضات، سعت إلى كسب المال بشكل أسرع، من خلال تسليم ما ورثته عن الاحتلال من أصول وممتلكات عامة لشركات يديرها مستثمرون ذوو نفوذ في السلطة، التي عملت على تشجيعهم كأصحاب امتياز، وأصبحوا فيما بعد يمتلكون شركات احتكارية، في إطار محاولة ترسيخ الاستثمار وتعزيز مبدأ الخصخصة الذي لم يكن وفق أصول واضحة ورؤية تشريعية سليمة».

لكنه استدرك قائلاً: إسرائيل في الوقت نفسه لم تدفع السلطة الوطنية نحو الاحتكار، بل وجدت نفسها تتعامل مع ذلك، ووظفت هذا الاحتكار لخدمة أغراضها الأمنية ومصالحها السياسية عبر التعاون من أصحاب رؤوس الأموال والامتيازات.

وأضاف شعبان: لا تزال السلطة الوطنية تزاوج ما بين الثروة والثورة، ولا أرى أن للجانب الإسرائيلي أي دور في التأثير على قيام السلطة الوطنية بمنح الامتيازات، لكنها تعاطت مع هذا الواقع منذ بدايات نشوئه.

وتابع: رأس المال سواء الذي جاء من خارج الأراضي الفلسطينية، أو من داخلها، ما زال يؤثر على واقع نظام الخصخصة في فلسطين، دون الأخذ بضرورة تصحيح هذا الواقع، منوهاً إلى أن «السلطة لم تكن ناضجة بالقدر الذي يجعلها تعمل وفق موقف علمي واضح بهذا الخصوص».

من جانبه، قال رجل الأعمال فيصل الشوّا، نائب رئيس مجلس إدارة مركز التجارة الفلسطيني «بال تريد»: من المفترض ألا تكون لإسرائيل أي علاقة بنظام الخصخصة في فلسطين، لكن في إطار عدم التزام السلطة بالنظام العالمي المحدد للخصخصة ومنح الامتيازات، وضبابية التشريعات الخاصة بها، لم تكن هناك أي حماية لمصالح المواطنين بالشكل المطلوب، أو لممتلكات الدولة، وقد سعت إسرائيل إلى الاستفادة من ذلك بهدف تعميق الفساد وتحقيق ما يلبي رغباتها كدولة احتلال، لاسيما من حيث إبقاء النظام المالي الفلسطيني تحت تبعيتها وسيطرتها.

المانحون والعملية السياسية والتحريض الإسرائيلي

من المعروف أن هناك ترابطاً وثيقاً بين التمويل الدولي ودعم العملية السياسية والمفاوضات، فلم تكن المؤسسات النقدية، ومنها البنك الدولي، تأبه بالإصلاح والحوكمة والحكم الرشيد في أراضي السلطة، إلا كشعارات تم استغلالها في بعض الأحيان لإضعاف مكانة القيادة الفلسطينية.

وقال أبو رمضان: كان تصور إسرائيل لدور السلطة يكمن في إدارة شؤون السكان والتنسيق الأمني، ولكنها لم ترغب في تحويل السلطة إلى دولة، فهي تريدها في أحسن الأحوال سلطة حكم إداري ذاتي. وقامت بتشجيع المانحين على تزويد السلطة بالتبرعات دون معايير ضابطة، بهدف التحرر المطلق من أي التزامات مالية، ولاستغلال حالة عدم الضبط ضمن مفهوم الحوكمة الرشيدة للهجوم على السلطة بذريعة الفساد، كما حصل بعد رفض الرئيس الراحل ياسر عرفات مقترحات كامب ديفيد العام ٢٠٠٠، ومن ثم اندلاع الانتفاضة الثانية.

وأضاف: بسبب ما تقدم، فإن إسرائيل لم تمانع في منح الامتيازات وتقديم التسهيلات للسلطة، إلا في حالة قيام السلطة بمحاولة لتغيير المسار، كما حدث في العامين ٢٠٠٢ و٢٠٠٣ عندما بدأ المانحون يفرضون الشروط التمويلية على السلطة بتحريض إسرائيلي، لاسيما بعد اندلاع الانتفاضة الثانية. ورافق ذلك منع تحويل أموال المقاصة التي تقتطعها إسرائيل لصالح السلطة بحكم بروتوكول باريس الاقتصادي. والتاريخ يكرر نفسه الآن بعد قيام الرئيس محمود عباس بالتوقيع على ميثاق روما، والانضمام إلى محكمة الجنايات الدولية.

وفي السياق ذاته، قال أبو مدللة: كانت الدول المانحة تقدم الدعم المالي للسلطة في حال التقدم في العملية السياسية والعكس صحيح. فبعد العام ٢٠٠٠ مثلاً، بدأت إسرائيل بالتحدث عن حجم الفساد في السلطة الوطنية، مع أهمية الإشارة هنا إلى أن المانحين شاركوا في هذا الفساد المالي عبر تخصيص بعض المشاريع لشركات فلسطينية محدودة دون غيرها، وشركات أخرى لديها مستشارين من الدول المانحة نفسها، في حين تشير التقديرات إلى أن نحو ٣٠٪ من حجم هذه الأموال الممنوحة كانت تعود للدول التي قدمت المنح فيما يعرف بإعادة تدوير الضرائب.

وأضاف: خصّص المانحون الأموال لأغراض إغاثية وتطويرية أو لدعم الموازنة، وليس لمشاريع إنتاجية وتنموية، ودون رقابة حقيقية على آلية صرف الأموال، معتبراً أن ثمة إمكانية توفرت لهدر تلك الأموال عبر تقديمها لشركات دون أخرى، ما يعزز عملية الاحتكار ومفاسد اقتصادية أخرى.

سوق المال: نموذج مثالي و«خصخصة إيجابية» في بيئة متقلبة

عزيزة نوفل

مع إقامة السلطة الفلسطينية، قدمت شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو" مبادرة حول إنشاء سوق للأوراق المالية، وبالفعل حصلت "باديكو" في العام ١٩٩٥ على الموافقة المبدئية لإنشاء السوق، ووقعت اتفاقية تشغيل "سوق المال" بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٧، وباشرت السوق عملها في العام ١٩٩٧.

وفي حينه، كانت الشركة تملك ٧٤,٧٦٪ من أسهم السوق، فيما كانت شركة سنابل للتجارة والاستثمار تملك ١٧٪، في حين امتلكت شركة (Capital Trust Investment Limited) ٥٪ فقط.

وخلال سنوات طويلة، بقيت السوق تعمل دون جسم رقابة حكومي، حتى العام ٢٠٠٤ حينما قررت السلطة إنشاء هيئة للرقابة عليها ومتابعة عملها من خلال قانون أقر في حينه.

ومنذ ذلك الحين، أصبحت سوق المال تحت الرقابة من خلال قانون ضابط وناظم لعملها، وهيئة حكومية رقابية على السوق على الرغم من امتلاكها بالكامل من قبل القطاع الخاص، وهو ما يطرح السؤال حول مدى أهمية خصخصة هذا القطاع، وما لقانون الخصخصة وما عليه في بيئة اقتصادية ناشئة وتحت احتلال لا يزال يتحكم بكل مواردها ومعابرها واقتصادها.

وقد اعتمدت السلطة الفلسطينية، منذ تأسيسها، السوق الحرة نظاماً اقتصادياً تعمل بموجبه، وهو النظام الذي يرتكز على "خصخصة" عدد من القطاعات الاقتصادية، لكنه كان موضع خلاف في أوساط خبراء الاقتصاد الذين اعتبر بعضهم أنه لا يتوافق مع الحالة الفلسطينية.

وقال الخبير الاقتصادي د. نصر عبد الكريم: الخصخصة، بشكل عام، تنسجم مع الموقف الرسمي للسلطة وما نُص عليه في القانون الأساسي من حيث كون الاقتصاد الفلسطيني اقتصاد سوق حرة، لكنني أعتقد أننا في وضعنا الفلسطيني بحاجة إلى إعادة النظر بهذا النظام، فنحن بحاجة إلى دور للدولة في قطاعات استراتيجية تعزز قدرة المواطنين على الصمود، وهو دور أكبر من مجرد دور رقابي تنظيمي.

لكن ما يعنينا هنا هو "سوق المال"، أو ما اصطلح على تسميته لاحقاً بـ"بورصة فلسطين"، التي كان لها نصيبها "الإيجابي" من هذا الاقتصاد الحر، وعليها ما عليها من اختياره في ظل ظروف سياسية لا توفر شروط استثمار ونماء اقتصادي.

البدايات بلا تنظيم

وقال الرئيس التنفيذي للسوق أحمد عويضة: مع إنشاء السلطة كانت هناك حاجة لتوفير سوق مالية فلسطينية تؤمن تنمية الادخار عن طريق تشجيع الاستثمار في الأوراق المالية، وتوجيه المدخرات لخدمة الاقتصاد الوطني، وتنظم مراقبة إصدار الأوراق المالية والتعامل بها، وهو ما كان من خلال سوق المال.

وبالفعل كانت أو جلسة تداول في السوق في العام ١٩٩٧، في ذلك الحين كانت الشركة تعمل وفق نظام رقابة داخلي، وكانت الرقابة الخارجية عليها تتم من خلال مراقب من وزارة المالية.

وعلى الرغم من عدم وجود قانون يحكم تنظيم هذه السوق حينذاك، إلا أن عويضة اعتبر أن "هذا لا يعني عدم وجود إطار ضابط، فمنذ التأسيس كانت تعمل برقابة ذاتية (Self-regulated) وتحت رقابة وزارة المالية التي كانت تعين ممثلاً مقيماً لها في السوق".

غير أن هذا لم يكن كافيا بحسب عبد الكريم، إذ "لم يكن هناك إطار قانوني يضبطها وإشراف حكومي مباشر عليها"، وقال: بشكل رسمي، لم يكن هناك أي تنظيم رقابي على السوق، مع عدم وجود قانون ضابط، وهو ما جعل الرقابة الداخلية لا ترتقي إلى المستوى المطلوب.

ولم تستمر هذه الحال طويلاً، ففي العام ٢٠٠٤ صدر القانون الذي أنشئت بموجبه هيئة سوق المال للرقابة على السوق، كما ذكرت عبير عودة، المدير العام للهيئة، مضيفة: كانت الرقابة على سوق المال تقتصر على وجود مراقب للشركات من وزارة المالية، ولم تكن هناك دائرة مختصة أو قانون يحاسب ويضبط.

وتابعت: كان لا بد من نظام رقابة حتى يطمئن كل مستثمر على أن التداول يتم بالطريقة الصحيحة دون أي غش أو تلاعب، ويضبط السوق وفقاً لقانون واضح يحكم كل عمل السوق ومكوناتها.

ضبط رقابي للسوق

وينص القانون رقم ١٢ للعام ٢٠٠٤، الذي وصفه عبد الكريم بأنه "من أفضل النصوص القانونية التي أقرت لتنظيم القطاع الاقتصادي"، على أهداف الهيئة ومهامها وصلاحياتها، ضمن المادة ٣ على النحو الآتي: تهدف الهيئة إلى تهيئة المناخ الملائم لتحقيق استقرار ونمو رأس المال، وتنظيم وتطوير ومراقبة سوق رأس المال في فلسطين، وحماية حقوق المستثمرين، وعليها، في سبيل تحقيق هذه الأهداف، القيام بما يلي وفقاً لأحكام القانون: الإشراف على: سوق الأوراق المالية بما يكفل سلامة التعامل، وشركات التأمين، وشركات التأجير التمويلي، وشركات تمويل الرهن العقاري.

ومن مهامها أيضاً التنظيم والرقابة والإشراف على نشاطات المؤسسات المالية غير المصرفية، بما فيها تداول الأوراق المالية والخدمات المالية غير المصرفية.

وبحسب القانون، فإن من صلاحيات الهيئة تنظيم الإفصاح عن أي بيانات أو معلومات تخص القطاع المالي غير المصرفي، ومراقبة تطور المؤسسات المالية غير المصرفية بما يضمن سلامة عملها.

وفور تسلم الهيئة، بدأت عملية ضبط سوق المال من خلال ضوابط منظمة للسوق، حيث تم تطبيق القانون والمعايير التي يجب على الشركات التقيد بها؛ مثل الإفصاح عن البيانات المالية وتسليمها في موعدها، ووجود مدقق حسابات داخلي وكذلك خارجي، كما تقول عودة.

وأكدت عودة أهمية عمل الهيئة ودورها في ضبط السوق، منوهة إلى أنه "منذ تطبيق القانون في العام ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، تم ضبط السوق بالكامل، ولم يسجل أي تلاعب أو عدم استقرار في السوق، أو صفقات وهمية، أو احتكار".

وأضافت: إن نظام الرقابة المتبع لدى الهيئة من أحدث الأنظمة المعتمدة عالمياً للرقابة على التداول، وحتى شركات الوساطة تحت إشراف الهيئة التي تقوم بالتفتيش على هذه الشركات.

من جانبه، قال عويضة: كان لصدور قانون الأوراق المالية دور إيجابي على أداء السوق ... إضافة إلى مساهمة الهيئة في سن وإصدار القوانين والتعليمات المطلوبة لقطاع الاستثمار، وباتت العلاقة بين الهيئة والسوق واضحة من حيث الاختصاص، دون أي تضارب.

وأوضح أحمد أبو الهيجا، وهو مضارب في السوق، أنه "لم تكن هناك ثقة كبيرة بإجراءات السلطة الرقابية، ولكن الأمر تغير في السنوات الأخيرة مع تشكيل الهيئة، وبخاصة فيما يتعلق بنظام الرقابة على شركات الوساطة".

وتابع: أنا كمضارب في البورصة ما يهمني هو شركات الوساطة، ووجود ثقة فيها، وهو أمر نابع من معرفة مالكي شركات الوساطة أولاً، ومن وجود رقابة عليها.

والأهم من ذلك، بحسب أبو الهيجا، "هو عملية الإفصاح، وهل إفصاحات الشركات صحيحة، بحيث لا يتم تلاعب فيها من قبل الشركات؟ ومن هنا كانت أهمية الرقابة على هذه الشركات، لاسيما أن القانون أصبح يشترط وجود مراقب ومدققين ماليين عليها".

٢٠١٠ نقطة تحول

إلا أن عمل السوق وملكية شركة "باديكو" ومساهماتها، التي كانت تصل إلى حد السيطرة على شركات أخرى تتفرع عنها "الشركات الشقيقة"؛ مثل الاتصالات، وشركات صناعية مدرجة بالسوق، خلق تضارباً في المصالح، وبالتالي كان هناك شعور بأهمية خصخصة السوق، الذي تسيطر عليه الشركة، كونها تملك نصيب الأسد، وطرحه للاكتتاب العام، وبالتالي إخضاعه كغيره من الشركات لرقابة الهيئة الناظمة لسوق المال.

وبالفعل، بعد ١٥ عاماً من العمل، قررت الشركة طواعية، مع الشركاء في السوق، التوجه للخصخصة، والتحول من "ملكية خاصة مغلقة" إلى "ملكية خاصة مساهمة عامة".

وطرحت "باديكو" وشركاؤها في السوق، جزءاً من أسهمها للاكتتاب العام لتحويل السوق من ملكية خاصة إلى شركة خاصة "مساهمة عامة"، وسجلت في العام ٢٠١٠ لدى مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني برأسمال مدفوع يبلغ ١٠ ملايين دولار أميركي. ورافق هذا التحول إطلاق الهوية المؤسسية الجديدة، ليصبح الاسم التجاري "بورصة فلسطين"، كما يقول عويضة.

وبعد عامين، في نيسان ٢٠١٢، تم إدراجها للتداول لتكون بذلك الشركة الثانية عربياً التي تقوم بالتداول على أسهمها في سوق المال، والشركة الأولى عربياً المملوكة للقطاع الخاص، وهو ما يطرح التساؤل حول إيجابية هذه الخطوة على الاقتصاد والمستفيدين من السوق.

وبرأي الرئيس التنفيذي لشركة باديكو القابضة سمير حليلة، فإن هذه الخطوة التي بدأت بتسجيل "باديكو القابضة" كشركة مساهمة عامة أجنبية في فلسطين، مروراً بتحويل السوق إلى شركة مساهمة عامة، وإدراجها في السوق، "أنهت الملاحظات التاريخية حول سيطرة "باديكو" على السوق، فقد بدأنا عملية والتزمنا بها حتى نهايتها".

نموذج متقدم

وحول مدى النجاح في تطبيق ذلك عملياً، قال عويضة: لا يوجد تعارض نهائياً، فبحكم القانون يجب على كل شركة مساهمة عامة أن تدرج في البورصة، ولذلك يسري عليها ما ينطبق على أي شركة مدرجة من التزامات وواجبات، ولها حقوق كما للشركات المدرجة كافة.

واعتبر عبد الكريم أن "هذا النظام ليس بدعة فلسطينية، فهو نموذج مطبق في الكثير من الدول. كانت خطوة مهمة جداً، وبخاصة أن الشركة الأم (باديكو)، هي الشركة التي تملك الكثير من الشركات العاملة في السوق، ومن هنا كان هذا التوجه خطوة لإخضاع السوق للرقابة كغيره من الشركات وفض الجدل حول شفافية عمل السوق".

وتابع: من مزايا تحويل السوق إلى ملكية خاصة كشركة مساهمة عامة وطرحها للتداول ازدياد ثقة المستثمر في السوق، وعملية إدارة التداول والإجراءات التي تجري، بحيث يصبح المطلوب توفر شفافية وإفصاح ورقابة على أن تخضع السوق لرقابة شركة أخرى غير الشركة الأم.

وتتفق عودة مع تقييم عبد الكريم لهذه الخطوة، التي اعتبرتها "خطوة إيجابية وشكلت نقطة تحول"، وقالت: بما أن السوق عبارة عن شركة مساهمة عامة لا تستطيع أن تتلاعب، مؤكدة أن النموذج الموجود في فلسطين، والمتمثل بأن تكون سوق المال شركة مساهمة عامة مدرجة في السوق نفسه، من أحدث النماذج عالمياً وتنفرد فيه فلسطين إقليمياً.

ونوه إلى أن «السلطة خصخصت قطاعات الطاقة والاتصالات والمياه جزئياً في بعض المناطق بالضفة الغربية، ما جعل المواطنين رهينة لتلك الشركات وسياساتها، علماً أن الدول عندما تكون في مرحلة البناء يُنصح بأن يكون القطاع العام هو المسيطر مع إعطاء دور للقطاع الخاص بتقديم الخدمات الأساسية تحت إشراف القطاع العام المملوك للسلطة».

واعتبر أبو مدللة أن العلاقة ما بين السلطة، أي بعض السياسيين والمتنفذين، ورأس المال، تستند إلى المنفعة المتبادلة، موضحاً أن «بعض السياسيين استغلوا نفوذهم، وكان لهم دور في الحياة الاقتصادية، إما بشكل مباشر وإما غير مباشر على مرأى من الدول المانحة».

بدوره، رأى شعبان أن «المانحين لم يضعوا آليات للرقابة ولم يضغطوا من أجل استخدام الأموال بالطرق الصحيحة، وبخاصة أنهم فضلوا دعم ما يمكن تسميته بالاستقرار في أراضي السلطة، دون النظر لاعتبار الاستخدام الأمثل للخصخصة، أو حتى معايير الحوكمة».

إلا أن الشوّا عارض تماماً فكرة عدم قيام البنك الدولي والمانحين بالرقابة على الدعم المقدم للسلطة طيلة السنوات القادمة، مؤكداً أن «الأموال التي كان يقدمها المانحون للسلطة خضعت للرقابة، ولكن ذلك لا يعني خلو بعض المجالات من ظاهرة الفساد».

نظام مالي ضعيف

كان على السلطة في بنيتها الهشة والحديثة لدى إنشائها أن تستجيب لاشتراطات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبخاصة أنها معتمدة بالكامل على المعونة المالية الخارجية من الدول المانحة، كما أنها من الناحية المستقبلية تتبنى منهجية السوق الحرة، التي تسمح بالخصخصة وتقليص دور السلطة «الدولة» في الحماية الاجتماعية.

وقال أبو مدللة إن «البنك الدولي علم بوجود الفساد في السلطة وتغاضى عن ذلك، حيث كان جزء من هذا الفساد له علاقة بالشركات وأصحاب الامتياز وبعض المستشارين، فضلاً عن تغاضي المانحين عن شبهات الاحتكار وحالة الفساد المتعلقة بنظام الخصخصة».

وأضاف: استغل البنك الدولي بعد العام ٢٠٠٠ حالة الفساد والتشرذم في الواقع الاقتصادي الفلسطيني، من خلال ادّعائه بتبني مفهوم الحكم الصالح والحوكمة، وصار يفرض شروطاً على السلطة من أجل تقديم الدعم المالي لها. ونوه إلى أن «النظام المالي الفلسطيني يعاني منذ العام ٢٠٠٠ من عجز دائم في الموازنة، وزيادة في النفقات الجارية على حساب النفقات التشغيلية، وغلب قطاع تقديم الخدمات على قطاع الإنتاج والتنمية، ما تسبب بتراجع كبير في الحالة الإنتاجية، ليرتفع حجم الديون على السلطة إلى أربعة مليارات ونصف المليار دولار حتى موازنة العام ٢٠١٣، معظمها لصالح القطاع الخاص، والبنوك وديون خارجية».

وأكد أبو رمضان أن «تغاضي البنك الدولي عن ممارسات السلطة في عدم احترام مبادئ الحوكمة، أدى إلى خلق نظام مالي ضعيف وفق معايير الإدارة الرشيدة، ما أبقى على التداخل بين العام والخاص، والتحكم من قبل صناع القرار بالأوضاع المالية، مع غياب منهجية الشفافية وآليات الرقابة».

وأضاف: هناك قدر من الإخفاق في تحويل المؤسسات إلى طابعها المهني والمتخصص وفق المعايير الدولية، وقد ساهم في ذلك عدم نجاح العملية السياسية بسبب تعنت إسرائيل ورفضها تحويل السلطة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية في ١٩٩٩/٥/٤ إلى دولة مستقلة، الأمر الذي أبقى على عملية الإدارة وفق منهجية بعيدة عن مؤسسات الدولة، وهو ما تم استغلاله للهجوم على السلطة إبّان الانتفاضة الثانية تحت مبررات «الفساد».

وقال شعبان: النظام المالي للسلطة الوطنية ضعيف وناتج عن غياب الرؤية الواضحة والشفافة للخصخصة، فضلاً عن أنه إحدى نتائج اتفاقية باريس الاقتصادية، لافتاً إلى أن «هذا النظام المالي الضعيف لم يكن مجدياً في أي وقت، على الرغم من تلقي السلطة الوطنية أموالاً طائلة تتراوح ما بين ٢١ إلى ٢٥ مليار دولار طيلة السنوات الماضية». وتابع: النظام المالي الفلسطيني الضعيف، جاء تطبيقاً لرؤية إسرائيل بجعل أراضي السلطة خصبة للاستغلال السياسي والارتباط الاقتصادي معها، كي تستطيع أن تحقق ما ترى أن من شأنه خدمة مصالحها السياسية والاقتصادية وإحكام السيطرة على الأراضي الفلسطينية.

تداول محدود

ومع كل ذلك، لم يحصل تغيير جوهري على ملكية أسهم السوق، وبقيت الشركة الأم "باديكو" تتحكم بالحصة الأكبر. وعلق عويضة على ذلك قائلاً: "باديكو" هي المؤسس لشركة سوق فلسطين للأوراق المالية، وبالتالي من الطبيعي أن تكون هي المالك الأكبر لأسهم الشركة.

وأضاف: منذ تحول السوق إلى مساهمة عامة في العام ٢٠١٠، سعت "باديكو" إلى توسيع قاعدة مساهمي السوق عبر التخلي عن جزء من حصتها لطرحها للتداول.

إذن، لماذا لم تتغير حصص الملكيات بعد تحويلها لشركة مساهمة عامة؟! يعلل عبد الكريم ذلك بقوله: يعود السبب إلى طبيعة ملكية أسهم السوق، ووجود حصص مسيطر عليها من قبل شركة "باديكو"، في حين أن الأسهم المملوكة للمساهمين الأخيرين قليلة، وهذا يعني وجود تركّز في الملكية، وفي هذه الحالة تبقى إمكانية التداول ضعيفة، حيث لم يطرأ تغير على الهيكلية، ولا حتى على سعر سهم سوق المال الذي طرح في حينه.

وتابع عبد الكريم: خطوة التحول كانت خطوة مهمة جداً وإيجابية للمستثمر، ولكن يبدو أنها جاءت في أوقات يمر بها مجمل الاستثمار في فلسطين بأزمة، وبالتالي يصعب علينا تقييمها بعزل الأسباب الموضوعية العامة عن الأسباب الخاصة.

وحتى نهاية شهر يناير/كانون الثاني ٢٠١٥، بلغ عدد الشركات المدرجة في سوق المال "البورصة" ٤٨ شركة، بقيمة سوقية تجاوزت ٣١٢٨ مليون دولار، موزعة على خمسة قطاعات، هي: البنوك، والخدمات المالية، والتأمين، والاستثمار، والصناعة، والخدمات، في حين وصل عدد شركات الأوراق المالية الأعضاء في البورصة إلى ٨ شركات.

معوقات متجذرة

"هذه الأرقام ليست مرضية"، كما تقول عودة، "فالظروف الاستثمارية للسوق الفلسطينية مثالية: فلسطين من أحدث الأسواق من الناحية القانونية ولا يوجد معوقات، أي أحد يستطيع الاستثمار دون قيود، ولكن للأسف الخطر السياسي هو المعوق الأساسي".

وتابعت: عدم وجود مستثمرين يجعل السيولة ضعيفة لا تتعدى المليون دولار، على الرغم من أن كل البيئة اللازمة موجودة ومتاحة، إضافة إلى أن فلسطين استطاعت الدخول إلى المنظمة العالمية للأوراق العالمية خلال ثلاث سنوات من العمل والمراسلات، وهو ما يجعلها من أفضل البيئات الاستثمارية أماناً، ولكن الخطر السياسي يبقى المحدد.

وأورد عويضة أسباباً إضافية لعدم وضوح المستقبل السياسي، "فالركود الاقتصادي الذي تعانيه السوق الفلسطينية كان له تأثيره الكبير على الوضع المالي للشركات، ما يجعل المستثمرين المحليين أقل رغبة في الاستثمار".

وتابع: إضافة إلى ما ذكر، فإن عامل السيولة، سواء للسوق بشكل عام، أو للأسهم المتداولة بشكل خاص، يلعب دوراً كبيراً في جذب المستثمر للبحث عن فرص استثمار، نظراً لقدرة المستثمر على تصفية استثماره والخروج منه في الوقت الذي يحدده.

ويقر عبد الكريم أيضاً بوجود مشكلة في المناخ الاستثماري بشكل عام، "وهو ما جعل سوق فلسطين تتجه نحو الاستقرار ويبقى التداول فيها محدوداً مقارنة بالأسواق المجاورة"، إلا أنه يرى كذلك أن "طبيعة الملكيات للشركات في فلسطين كانت سبباً إضافياً".

وعلى الرغم من تضاؤل حجم التداول في سوق المال، بحيث لا يتعدى التداول اليومي المليون دولار يومياً، بحسب عودة، فإن الشركات المدرجة تحصل على أرباح جيدة سنوياً وفقاً لعويضة الذي أضاف: ٧٠٪ من شركاتنا المدرجة تتمتع بوضع مالي قوي، وتحقق أرباحاً دورية بلغت في نهاية الربع الثالث من العام ٢٠١٤ أكثر من ١٧٧ مليون دولار ... فالربح لا يقتصر على المتاجرة بالأسهم، بل يتعداه إلى الحصول على نسبة معينة من أرباح الشركات عند توزيعها سنوياً وفقاً لحجم المساهمة".

توليد الكهرباء في غزة .. امتياز حصري لمدة ٢٠ عاماً

إبراهيم عنقاوي

كثيرون يعرفون شركة توليد الكهرباء في غزة، من خلال أزمة الكهرباء التي يعاني منها قطاع غزة بسبب الحصار الإسرائيلي، إلا أن قلة تبدو على معرفة بآليات عمل الشركة وتشغيلها، والعقد الذي بموجبه تم إنشاؤها.

ووقعت السلطة الفلسطينية عقد إنشاء الشركة أواخر العام ١٩٩٩، وبدأت العمل العام ٢٠٠٣، إذ تم منح الشركة حق الامتياز الحصري لتوليد الطاقة في قطاع غزة، لكن العقد واجه العديد من الانتقادات والملاحظات، كونه وُقّع من قبل أطراف كانت لها علاقة بالمستثمر والسلطة الفلسطينية، إضافة إلى العديد من البنود التي اعتبرت استنزافية لخزينة السلطة دون مقابل مجدٍ للمواطن من حيث السعر أو الطاقة الإنتاجية للمحطة.

ووفق عقد إنشاء الشركة، تُنتج المحطة التي تعود ملكيتها إلى شركات كبرى، إضافة إلى أسهم عامة، (١٤٠ ميغاواط) في اليوم، مقابل التزام السلطة الفلسطينية بتزويدها بالوقود الكافي، ودفع الدفعة الشهرية مقابل التشغيل والبالغة (٢,٥ مليون دولار)، وتم تخفيضها من قبل مجلس إدارة الشركة قبل عامين إلى (٢,٢٥ مليون دولار) شهرياً، إلا أن ذلك لم يحدث، حيث لم تلتزم سلطة الطاقة بتزويد المحطة بالوقود الكافي لتشغيل المولدات كافة، ما جعل الطاقة الإنتاجية للمحطة تصل في أقصاها إلى (٦٥ ميغاواط).

طاقة المحطة

وقال وكيل سلطة الطاقة عبد الكريم عابدين إن المحطة مصممة للعمل بالغاز، وكانت الخطة لتزويدها من حقول الغاز الفلسطيني قبالة سواحل غزة، حيث ستكون التكلفة أقل، إلا أن وجود عثرات في استخراج الغاز والحصول عليه، دفع السلطة إلى استيراد الوقود من الجانب الإسرائيلي لتشغيلها.

وأضاف عابدين أنه تم تخفيض الطاقة الإنتاجية للمحطة بسبب تعرضها للقصف من قبل الطائرات الإسرائيلية في العامين ٢٠٠٦ و٢٠١٤، كما تم تقليل كمية الوقود التي تزود بها المحطة جراء ارتفاع تكلفته عالمياً.

من جانبه، قال المدير التنفيذي العام للشركة وليد سلمان، «إن تكلفة البترول عند توقيع العقد كانت منخفضة جداً مقارنة بالأسعار الحالية، إذ لم يتجاوز سعر البرميل الواحد عالمياً العام ١٩٩٩ مبلغ ١٢ دولاراً، ما يعني أن سعر الكيلوواط كان مناسباً للمواطن».

امتياز حصري

ووفق عقد إنشاء المحطة، منحت السلطة الفلسطينية المحطة حق الامتياز الحصري في توليد الطاقة الكهربائية في قطاع غزة لمدة عشرين عاماً، ما يعني أنه لا يحق لأي مستثمر آخر إنشاء محطة توليد في القطاع.

وقال سلمان إن «الامتياز الحصري للشركة بتوليد الكهرباء لمدة ٢٠ عاماً، يعتبر نظاماً مالياً ويتم في مشاريع كهذه، وأن عدم الحصول على الامتياز للشركة يولد خللاً في المردود المالي لها».

ورفض سلمان وصف بند الامتياز الحصري للشركة في قطاع غزة، بأنه «احتكار»، معتبراً أن «الكهرباء المباعة للمواطن تتناسب مع حجم الاستثمار في المحطة».

تساؤلات وانتقادات

وأعرب رئيس تحرير صحيفة «الاقتصادية» الصادرة في غزة، محمد أبو جياب، عن اعتقاده بوجود تساؤلات وانتقادات كبيرة وواضحة بخصوص التعاقد، بعضها يتعلق بطريقة متابعة التوصل إلى العقد والموافقة عليه، وتحديداً النسخة النهائية، حيث تردد أنه كانت هناك ملاحظات واعتراضات قانونية على صياغة العقد، ومع ذلك «صممت السلطة على المضي قدماً في هذا الملف».

ونوه إلى أن أحد الموقعين على الاتفاقية هو رئيس صندوق الاستثمار الفلسطيني (أحد المالكين للمحطة)، والمستشار الاقتصادي للرئيس الراحل ياسر عرفات في حينه، محمد رشيد.

خسائر السلطة

وقال أبو جياب، إن «العقد لا يراعي المصلحة الوطنية العليا، ولا يلبي أدنى طموحات المواطن، ويصب بشكل كلي في مصلحة المستثمرين، الذين أقدموا على خطوة الاستثمار في قطاع الطاقة في غزة».

وأوضح أنه عند احتساب أسعار الوقود والضرائب المفروضة عليها وأسعار النقل، إضافة إلى الدفعة الشهرية المستحقة على السلطة لصالح الشركة، يصبح سعر إنتاج الكيلوواط ١,٧ شيكل، بينما يباع للمواطن بـ ٠,٥ شيكل.

وأكد عابدين أنه تم تشغيل المحطة بكامل طاقتها لفترة قليلة بعد إنشائها، لكن تقليل كمية الوقود المزودة إلى المحطة، أدى إلى انخفاض حجم إنتاجها إلى أقل من النصف.

من جانبه، أوضح سلمان أن السلطة لا تستطيع تزويد المحطة بالوقود الكافي لتشغيل المولدات كافة، جراء ارتفاع سعره، وعدم مقدرتها على تغطية فاتورة السولار والتشغيل، نظراً للظروف السياسية في قطاع غزة وعدم تمكن السلطة من جمع الأموال الكافية لذلك.

وتعرضت المحطة للقصف الإسرائيلي مرتين في العامين ٢٠٠٦ و٢٠١٤، ما دفع السلطة لإصلاحها، من خلال الدول المانحة، بينما قامت الشركة بإصلاح الدمار الذي حل ببعض أجزائها خلال العدوان الأخير من خزينتها الخاصة، «ولم يتم تعويضها من قبل السلطة»، وفق سلمان.

أرباح الشركة

وفق بيانات الشركة، وصلت أرباحها العام الماضي إلى ٥٪ من قيمة رأس المال، بينما بلغت ١٠٪ العام ٢٠١٣، إلا أن إدارة الشركة لا ترى أن ذلك «ربحاً كبيراً».

وأوضح سلمان أن «الشركة يفترض أن تحقق أرباحاً في حال تمت إدارتها بشكل صحيح، وطبق الاتفاق بشكل كامل، لكن أي تعطيل للشركة بسبب الظروف الفنية يسبب الخسارة».

وأكد أن مجلس إدارة الشركة قام بتخفيض الدفعة الشهرية المترتبة على السلطة إلى ٢,٢٥ مليون دولار، حيث يتم صرفها بدل تشغيل المحطة وصيانتها والتأمينات الضرورية ورواتب الموظفين والالتزامات الفنية.

في المقابل، يرى أبو جياب أن الاستثمار في المحطة تم بدون مخاطرة، أي أن السلطة ملزمة بدفع المبلغ الشهري المترتب عليها بدل إدارة تشغيل، في حال تمكنت المحطة من العمل أو لم تتمكن، بينما تكاليف التشغيل (الوقود) تدفعها السلطة الفلسطينية.

ونفى عابدين أن يكون العقد أتاح للشركة جني أرباح طائلة، إذ لا يرتفع سعر السهم الواحد عن دولار، وهو سعره الأصلي عند تأسيس الشركة.

خصخصة الطاقة

واعتبر عابدين أن خصخصة قطاع الطاقة في فلسطين، سابق لأوانه، لأنه لا توجد مصادر طاقة دائمة لا تعتمد على الجانب الإسرائيلي، كما أن شركات الكهرباء الفلسطينية لم تنضج، أي أنه لم يتم تأهيل شبكاتها.

وأشار أبو جياب إلى أنه «عند إنشاء المحطة كانت السلطة تقول إن المحطة تمثل أحد أهم عوامل السيادة، وتعزز انفصال الجانب الفلسطيني عن الكهرباء الإسرائيلية، لكن الاتفاقية ربطت المحطة بالجانب الإسرائيلي من خلال البترول المستورد منه»!

ووصف أستاذ علوم المادة وتكنولوجيا النانو في جامعة الأزهر بغزة، الدكتور ناجي الداوودي، خصخصة قطاع الطاقة بأنها «سلاح ذو حدين، فهي تكون مجدية ومهمة في منطقة مفتوحة وبلد مستقل تحكمه سلطة مركزية، بينما تكون غير مجدية في بلد مغلق غير مستقر مثل قطاع غزة، تتوقف فيه الطاقة في حال توقف المحطة». وكانت سبع شركات محلية ودولية أسست بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٥ «شركة كهرباء فلسطين» بهدف إنشاء محطة لتوليد الكهرباء، وحصلت الشركة بموجب العقد الموقع مع السلطة على الحق الحصري في توليد الكهرباء لمدة عشرين عاماً مقابل بناء وتشغيل محطة سعتها ٥٦٠ ميغاواط تنفذ على أربع مراحل، كل منها بسعة ١٤٠ ميغاواط.

وبلغ رأسمال الشركة عند التأسيس (٥١ مليون دولار) مقسمة على (٥١ مليون سهم)، وموزعة بين سبع شركات، منها ثلاث وقع نيابة عنها على عقد التأسيس محمد رشيد، مدير عام صندوق الاستثمار الفلسطيني حينذاك، وهي شركة فلسطين للطاقة المساهمة الخصوصية المحدودة، وشركة كهرباء فلسطين المساهمة العامة المحدودة، والشركة الفلسطينية للخدمات التجارية، وثلاث شركات أخرى تابعة لشركة أميركية واحدة، ووقع نيابة عنها رجل الأعمال الأميركي جيمس ديريك، وهي شركة إنرون غزة الدولية المحدودة، وشركة إنرون فلسطين المحدودة، وشركة إنرون غزة للطاقة المساهمة الخصوصية المحدودة، بينما مثل الشركة السابعة -شركة السعيد المحدودة- رجل الأعمال الفلسطيني سمير الشوا، وفق ما ورد في عقد التأسيس الذي وقع بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٢.

ويقول صندوق الاستثمار الفلسطيني على موقعه الإلكتروني أنه «أحد المؤسسين والمساهمين الرئيسيين للشركة الفلسطينية للكهرباء؛ التي تملك وتدير المحطة الوحيدة لتوليد الكهرباء في قطاع غزة، حيث تبلغ نسبة مساهمة الصندوق ٦٪. وتصل الطاقة الإنتاجية للمحطة إلى ١٤٠ ميغاواط، لكنها تقوم بإنتاج نحو ١١٠ - ١٢٠ ميغاواط فقط، تسد من خلالها ٢٣٪ من احتياجات الطاقة في قطاع غزة. ويعود السبب في كمية الإنتاج المنخفضة نسبياً إلى ضعف شبكة توزيع الكهرباء في القطاع، وارتفاع أسعار الوقود الثقيل الذي تستخدمه المحطة لتوليد الطاقة».

ووفق النظام الداخلي المعدل حسب قانون الشركات التجارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٢، فإن اسم المحطة (الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة المحدودة)، كما أن حجم مساهمة المواطنين من رأسمال الشركة يبلغ ٣٣٪. أما الأسهم الباقية والبالغة ٦٧٪، فقد وزعت بالتساوي عند التأسيس بين شركة كهرباء فلسطين، وشركة إنرون الأميركية التي أفلست فيما بعد، وبيعت أسهمها لشركة مورغانتي المملوكة لشركة اتحاد المقاولين (CCC). وكان يترأس مجلس إدارتها المكون من ١٥ عضواً، رجل الأعمال الراحل سعيد خوري، قبل أن يخلفه نجله سامر خوري، رئيس شركة اتحاد المقاولين، التي باتت نسبة ملكيتها في الشركة الفلسطينية للكهرباء تصل إلى ٥٣٪.

الخصخصة في قطاع النقل والمواصلات .. أزمة في تضخم

شذى حمّاد

تقدم المركبات العمومية وشركات الحافلات خدمة النقل لأكثر من ٨٠٪ من الفلسطينيين في ظل غياب قطاع نقل عام تابع للحكومة الفلسطينية، ليصبح قطاع النقل والمواصلات من أقدم القطاعات الخاصة التي نشأت قبل العام ١٩٤٨، واستمرت لما بعد إقامة السلطة الفلسطينية، ولكن بإدارة الهيئات الحكومية وإشرافها.

وعلى الرغم من أن قطاع النقل الخاص يسد الفجوة التي سببها غياب قطاع نقل عام في المحافظات الفلسطينية، فإنه لا يدعم من قبل الحكومة التي يقتصر دورها على الإشراف والرقابة.

وأوضح مدير شركة باصات المصري – رام الله، محمد خميس، أن "الخدمة التي توفرها شركات النقل للمواطنين الفلسطينيين لا يتم دعمها من قبل الحكومة كما يجب، وبخاصة في توفير محطات توقف وتحديد التسعيرة وتخفيض أسعار الوقود".

وأكد على أن الشركة توفر شهرياً ما يقارب ١٨ ألف شيكل لصالح المواطنين، باعتمادها تسعيرة ٥ شواكل بدل تسعيرة ٦,٥ شيكل التي أقرتها الحكومة.

الحكومة تدير ظهرها

شركة المصري تعتبر من أقدم شركات النقل في فلسطين، ويبين خميس أن الشركة تدفع ضريبة مقطوعة شهرياً بقيمة ٢٠٠ شيكل للمركبة، إضافة لرواتب العاملين والتأمين والمصف، وإصلاح المركبة الذي يصل أحيانا إلى ١٠ آلاف شيقل.

مجمع الحافلات وسط مدينة رام الله، الذي يتسع لـ ٢٠ حافلة يستقبل يومياً أكثر من ٢٠٠ حافلة، يستغرق بعضها أكثر من ساعة في تحميل الركاب ومغادرة المكان. وأكد السائق في شركة المصري عبد الله الزيداني على أنهم كسائقين يقومون بدفع أجرة المصف شهرياً، كما يقع على عاتقهم أيضاً دفع أجرة تنظيفه وتطويره وتحسينه.

وقال: لو كان قطاع النقل تابعاً للحكومة لكان الوضع مختلفاً، منوهاً إلى أن مجمع الحافلات يفتقر للكثير من الخدمات الأساسية كالمظلات، والنظافة، والمراحيض العامة.

أما مدير شركة اتحاد القرى - خط (٤٥) ناصر حمودة، فطالب بتوفير خط خاص للحافلات لتلافي الأزمة التي تخلقها فوضى المركبات الخاصة، مشدداً على ضرورة تخفيض سعر المحروقات الذي بات يهدد وجود الكثير من شركات الحافلات.

ويجمع مديرو شركات الحافلات والسائقون على وجوب منح الحكومة تسهيلات لقطاع النقل كتلك المتوفرة في العالم، مؤكدين على ضرورة قيام وزارة النقل بإعداد خطط تدرس وتنظم عمل الحافلات وتعيد توزيعها بما يتناسب مع حاجة كل منطقة.

النقابة: قطاع النقل يعاني أزمة

من جانبه، أوضح العضو في النقابة العامة لعمال النقل في فلسطين محمد سرحان، أن "١٢ ألف مركبة عمومية و٨٦ شركة حافلات تعمل في مختلف محافظات الضفة، وقد ازدهرت بشكل كبير، ما خلق حالة من التضخم إثر قيام السلطة الفلسطينية، تبعته حالة من الركود في بداية الانتفاضة الثانية نتيجة إغلاقات الطرق وإقامة الحواجز من قبل قوات الاحتلال".

وأوضح سرحان أن تضخم عدد شركات الحافلات والمركبات العمومية خلق منافسة غير شريفة وغير متكافئة، وبخاصة أن كلفة تشغيل المركبة تفوق دخلها، مُعزياً السبب في ذلك إلى ترحيل المشاكل بشكل مستمر بين دوائر وزارة النقل، وعدم إيجاد حل نهائي لها، وهو ما أوجد أزمة في قطاع النقل.

وأكد أن "حل الجدل الدائر حول تسعيرة النقل لا يجوز أن يكون على حساب القطاع أو المواطن، وقرار الحكومة بتخفيض التسعيرة يتطلب منها دعم قطاع النقل ليستطيع الاستمرار في تقديم خدماته للمواطن".

كما يعاني قطاع النقل والمواصلات من تضخم الأزمة المرورية والاختناقات في المدن، في ظل ارتفاع عدد المركبات وزيادة عدد المواطنين وبقاء الشوارع والطرق كما هي. وقال سرحان إن الطرق في محافظة رام الله والبيرة -مثلاً- قادرة على استيعاب ٦ آلاف مركبة، ومع ذلك تدخلها يومياً أكثر من ٦٠ ألف مركبة، مشيراً إلى أن "مدة الرحلة باتت ترتفع للضعف وتجبر السائق على صرف المزيد من الوقود".

ونوه إلى أن "الأزمة المرورية في المدن تتسبب بها المركبات الخاصة التي باتت تعمل على نقل المواطنين أيضاً، وهو ما يكبد المركبات العمومية وحافلات النقل مزيداً من الخسائر، منوهاً إلى أنه "لا يوجد قانون يساعد شرطة المرور على ضبط المركبات الخاصة التي تنقل ركاباً غير محميين بالقانون والتأمين في حال وقع أي حادث سير".

وعلى الرغم من أن قطاع النقل والمواصلات يعتبر الشريان الأهم للاقتصاد الوطني، فإن النقابة مستثنية من أي لجان تشكلها وزارة النقل. وعلق سرحان على ذلك بقوله "إن وجود النقابة متوقف على اشتراكات السائقين، وهي لا تملك أي دراسات، كما أنها غير مخولة بالقيام بأي إجراءات".

وعن مطالب النقابة من الحكومة، أوضح سرحان أن "على الحكومة أولاً توفير مجمعات للحافلات والمركبات العمومية تليق بالمواطن والسائق، ويتم دفع بدل خدمات، وبخاصة أن البلديات تستفيد مقابل خدماتها، وثانياً عليها تأمين محطات للتخفيف من الأزمة داخل المدن، وثالثاً ينبغي دعم المحروقات، لأن قطاع النقل خاص، ولا يجوز أن يتكبد كل الأعباء التي يجب أن تقوم بها الحكومة".

وقال: على الحكومة دعم القطاع، مقابل ما ندفع من ضريبة وتأمين، فالمواطن يستحق أن يتنقل في مركبات حديثة تليق به، مؤكداً أن "دعم الحكومة لقطاع النقل سوف يشجع السائقين على تحديث مركباتهم باستمرار".

سياسات الوزارة وإدارة الأزمة

من جانبها، قالت مديرة دائرة الإحصاء في وزارة النقل والمواصلات إيمان طه، إن عدد المركبات المسجلة في نظام وزارة النقل يبلغ ٢٩٠ ألف مركبة، ٢٠٪ منها ملغى، و٦٢٪

مرخص، و٢٠٪ مسجل منذ ١٠ أعوام لكنه غير مرخص.

وحسب إحصاءات العام ٢٠١٤ لدى وزارة النقل والمواصلات، بلغ عدد المركبات العمومية المرخصة في هذا العام ٩٢٨٥ مركبة، فيما بلغ عدد حافلات النقل ٧٨١، وبلغ المجموع العام للمركبات المرخصة في هذا العام ١٦٢٥١٢ مركبة. وأوضحت طه أن سياسة وزارة النقل والمواصلات منذ العام ٢٠٠٨ وحتى اليوم، تركز على تحديث "الأسطول البري"، الذي تم تقييمه بالمهترئ والقديم، ويفتقر لمقاييس الحماية والأمان، مشيرة إلى أن الوزارة اتخذت قراراً بتحديث وزيادة عدد المركبات.

وأكدت أن الوزارة اتبعت سياسات عدة لتحسين قطاع النقل والمواصلات، كان أبرزها تخفيض الجمارك ما بين ٥٠٪ و٧٠٪، فيما خفضت الجمارك للمركبات الصديقة للبيئة إلى ٣٠٪.

وأضافت أن الوزارة منحت تراخيص لفتح وكالات للمركبات الجديدة والمستخدمة، ما شجع على فتح السوق والتنافس بين الوكلاء فيما يتعلق بتخفيض السعر وتقديم الامتيازات للمواطنين، لافتة إلى أنه بين العامين ٢٠١١ و٢٠١٤ ارتفعت أعداد المركبات بمقدار ١٣ ألف مركبة.

ولفتت إلى أن "فترة الازدهار التي بدأت العام ٢٠٠٨ وما رافقها من قروض وتسهيلات منحتها البنوك للموظفين، ساهمت في تحديث الأسطول، إضافة إلى إيجاد قانون يمكن من تحويل المركبة العمومية إلى خاصة بعد عام من ترخيصها"، مؤكدة أن "٤٠٪ من المركبات تم تحديثها، وهو مؤشر إيجابي مقارنة مع الوضع الاقتصادي والسياسي الذي يمر به المجتمع الفلسطيني".

وأكدت طه على أن "وزارة النقل تقوم الآن بإعادة صياغة سياساتها، وبخاصة أن البنية التحتية لقطاع النقل كما هي، وما يتم من صيانة وتحديث عليها قليل جداً مقارنة مع ارتفاع أعداد المركبات"، مبينة أن الوزارة تنفذ الآن عدداً من الدراسات والخطط لتحسين قطاع النقل وبنيته التحتية.

وعن منح رخص تشغيل المركبات العمومية، أكدت طه أن "السوق الفلسطينية مشبعة الآن، ونتيجة لحالة التضخم التي حدثت عقب الانتفاضة شكلت الوزارة لجاناً لتنظيم السير في المحافظات مسؤولة عن منح رخص التشغيل".

وبينت أن اللجان مكونة من المحافظة ووزارة النقل والبلديات وشرطة المرور والنقابة، لافتة إلى أنه "لا يتم منح رخصة تشغيل إلا بعد دراسة احتياجات المنطقة، ثم يتم الإعلان في الصحف وإجراء قرعة للمتقدمين وصولاً لمنح رخص التشغيل التي تحتاجها المنطقة".

خصخصة النقل للتخلص من عبء تطويره

خصخصة قطاع النقل والمواصلات إلى جانب العديد من القطاعات المهمة، أزالت عن عاتق الحكومة عبء تطويرها وتحديثها، كما حماها ذلك من استنزاف خزينتها. وأوضح المحلل الاقتصادي د. نافذ أبو بكر أن "الخصخصة في فلسطين لا تشبه الخصخصة في الدول الأخرى، ولا تزال تقتصر على قطاعات معينة"، مؤكداً أنها "قطعت شوطاً كبيراً منذ بداية إقامة السلطة الفلسطينية".

وذكر أن "خصخصة السلطة الفلسطينية لعدد كبير من القطاعات المهمة جاء تلبية لنصائح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي"، مشيراً إلى أن "السلطة تعتقد أنها بذلك تزيح عن عاتقها عبء تطوير وتحديث هذه القطاعات، وأنها بذلك تستطيع الحصول على مردود مادي أكبر".

وأكد أن "السلطة الفلسطينية باعت القطاعات العامة للقطاع الخاص مقابل رسوم قليلة لا ترتقي لما هو مطلوب، وذلك بسبب عدم امتلاكها موارد لإدارة هذه القطاعات"، منوهاً إلى أن "خصخصة القطاعات العامة في كثير من الدول ثبت عدم جدواها". وأضاف أن "السلطة وإن حاولت إعادة القطاعات التي تمت خصخصتها، فلن تستطيع بوضعها الحالي إدارتها وتطويرها واستثمارها". وشدد أبو بكر على أنه "حتى لو أرادت السلطة خصخصة قطاع النقل والمواصلات، فعليها الإشراف عليه وإدارته، وعدم السماح للشركات بالاستفراد بالمواطن الفلسطيني ونهب أمواله وقدراته مقابل تقديمها بعض الخدمات الأساسية".

الخصخصة حرمت الحكومة من موارد مهمة

بدوره، أوضح الصحافي المختص بالشؤون الاقتصادية محمد عبد الله، أن "الخصخصة بدأت أصلاً في قطاع النقل والمواصلات، حيث لم يكن هناك قطاع نقل عام إلا لفترات قليلة جداً إبّان الحكم الأردني".

وبين عبد الله أن "خصخصة قطاع النقل والمواصلات في المجتمع الفلسطيني كبدت المواطن الكثير من الأعباء، وبخاصة أنه يعيش في مجتمع فقير يتدنى فيه متوسط الدخل الشهري"، منوهاً إلى أن سعر المواصلات مرتفع جداً مقارنة مع دول الطوق كالأردن ولبنان ومصر.

وأكد أن "الشركات التي تدير القطاعات التي تمت خصخصتها وجدت لكي تربح، الأمر الذي يتحقق على حساب جودة الخدمات الأساسية كما يجب أن تقدم للمواطن"، مشيراً إلى أن "هذه الخدمات هي الأهم في أي دولة، ويجب أن تقدم بسعر التكلفة فقط".

وأوضح أن "شركات القطاع الخاص أصبحت تتحكم بدخل المستهلك، وأسعار الخدمات الأساسية له"، متوقعاً أنه "بحلول العام ٢٠١٦ سيرتفع غلاء المعيشة في فلسطين كما سيرتفع التضخم في ظل ثبات الحد الأدنى للأجور".

وأكد عبد الله أن "الوضع الحالي الذي تعيشه الحكومة الفلسطينية هو الشكل النهائي لأي حكومة تقوم بخصخصة القطاعات الأساسية"، إذ أنها تكاد تكون "محرومة من أي إيرادات غير الضرائب التي تبلغ شهرياً نحو ٢٠٠ مليون شيكل".

وأضاف: لو أن القطاعات الأساسية غير مخصخصة، لاستطاعت الحكومة مثلا رفع سعر خدماتها في بعض المجالات في وقت الأزمات لتدر عليها فائضاً وتحل أزمتها، وتستثمر إيراداتها داخل الوطن وخارجه، كما أنها سوف تتخلص بذلك من الدعم الأجنبي".

واعتبر عبد الله أن "الحكومة لا تبدو على استعداد للمبادرة لاستعادة القطاعات العامة والحيوية وإلغاء خصخصتها، على الرغم من أن ذلك سيمنحها أرباحاً عالية جداً"، مشيراً إلى أنها "غير قادرة فنياً وإدارياً على التحكم بهذه القطاعات".

مع استمرار عدم سريان القانون المنظم لهذا القطاع

فوضى «الاتصالات» بين الامتيازات وغياب التشريعات

أحمد ملحم

لجأت السلطة الفلسطينية فور إنشائها بموجب اتفاقية أوسلو في العام ١٩٩٣، وتوليها مسؤولية إدارة القطاعات الخدمية، إلى اعتماد الخصخصة في بعض القطاعات وفق قرارات وممارسات اتسمت بالارتجالية وعدم الشفافية والوضوح، لاسيما في ظل غياب التشريعات والقوانين التي تنظم عمل تلك القطاعات، وفي مقدمتها قطاع الاتصالات.

وكانت شركة الاتصالات وقعت اتفاقية الامتياز، التي أطلق عليها "اتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت" مع السلطة الفلسطينية في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، وسبق ذلك توقيع اتفاقية مبادئ رخصة الامتياز بين وزير البريد والاتصالات ومؤسسي شركة الاتصالات في ٤ أيار/مايو ١٩٩٥، وتم في ضوئها تأسيس الشركة، كما تم توقيع مذكرة تفاهم ما بين الوزارة والشركة في ٥ حزيران/ يونيو ١٩٩٦ وتشكيل لجنة تقييم لهذا الغرض. وقد كان منح الامتياز حصرياً لهذه الشركة موضع انتقادات متواصلة، على الرغم من تفهم مبررات السلطة لاعتماد نظام الخصخصة في قطاع الاتصالات في تلك الفترة. وقال مستشار الرئيس لشؤون الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات د. صبري صيدم لـ"آفاق برلمانية": إن الالتزامات التي كانت ملقاة على عاتق السلطة عند إنشائها كبيرة جداً، ولم تستطع إدارة القطاعات الخدمية كافة، إلى جانب القضايا المتعلقة بإدارة الشأن اليومي للمواطنين، وهو ما دفعها إلى منح الامتياز في قطاع الاتصالات لجهة أكثر قدرة على توفير المال والتقنيات والخبرات لتطويره، عبر رخصة امتياز طويلة الأمد.

من جانبه، قال الخبير الاقتصادي د. نصر عبد الكريم، "إن اقتصاد السوق الحرة الذي تنتهجه السلطة، وتم إقراره في القانون الأساسي، يشجع التنافسية، وهو ضد الاحتكار بأشكاله المختلفة الذي يعد الامتياز الحصري أحدها".

إشكاليات قانونية وتنظيمية

واثارت خطوة السلطة جدلاً واشكاليات في أوساط الفلسطينيين، منها ما هو قانوني تشريعي، ومنها ما هو تنظيمي، يتعلق بالطريقة التي تمت بها خصخصة هذا القطاع، في ظل غياب التشريعات والقوانين ومصادقة المجلس التشريعي، ما منع فرص التنافس، وبات الأمر أقرب إلى ما يشبه "الاحتكار" في نظر الكثيرين.

وحسب تقرير قانوني للمحامي معين البرغوثي، صادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان في آذار ٢٠١٤، ظهر أن هناك إشكاليات ذات طابع تشريعي وتنظيمي ناجمة عن منح الامتياز لشركة الاتصالات.

ومن أبرز الاشكاليات التشريعية، أن قانون الاتصالات صدر عن رئيس السلطة قبل وجود المجلس التشريعي، وقبل سن القانون الأساسي، وبذلك فهو يعد بمثابة قانون "مؤقت"، كان من الواجب عرضه على المجلس التشريعي للبت فيه؛ سواء بالإبقاء أو الإلغاء، إضافة إلى عدم انسجام نظام الاتصالات رقم ١ لسنة ١٩٩٦ مع قانون الاتصالات رقم ٣ لسنة ١٩٩٦ في بعض الجوانب، منها الأحكام الواردة في النظام بشأن حالات إلغاء الامتياز والآثار المترتبة على ذلك مع الأحكام الواردة في قانون الاتصالات في الموضوع ذاته.

وعلى الصعيد التنظيمي، برزت مجموعة من الاشكاليات أبرزها وجود شركتين؛ إحداهما "جوال" والأخرى خط ثابت، على الرغم من أنه لا يوجد إلا اتفاقية امتياز واحدة موقّعة بين شركة الاتصالات والسلطة لإدارة الاتصالات السلكية، بينما لا توجد اتفاقية أخرى لإدارة الاتصالات اللاسلكية، لكن اتفاقية شركة "الوطنية موبايل"، تتضمن الأحكام المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية معاً.

وحسب التقرير، هناك عدم وضوح في الأداة القانونية التي سمحت بإنشاء شركة "جوال" كمشروع تابع لشركة الاتصالات، ثم نشأتها كشركة مستقلة عن شركة الاتصالات، مع استمرار ممارسة نشاطها بموجب اتفاقية الامتياز الموقعة مع شركة الاتصالات، وليس هناك ما يثبت أن هذا الأمر تم بموافقة جهة معينة في السلطة، إضافة إلى عدم وضوح الآلية التي تم بموجبها اختيار كل من شركتي الاتصالات "وجوال" لإدارة قطاع الاتصالات، أو اتّباع السلطة أسساً سليمة تضمن المنافسة للجميع في إدارة هذا القطاع، كما لم تعرض الاتفاقية على المجلس التشريعي إلا في فترة متأخرة لغرض الاطلاع عليها وإبداء الملاحظات فقط، وليس للموافقة أو المصادقة عليها.

تسرع في آلية نقل الشبكة

ووجّه صيدم انتقادات للطريقة التي تمت فيها خصخصة قطاع الاتصالات: قائلاً: كان من المفترض أن يتم طرح عطاء رسمي بهذا الخصوص، بحيث تبرز التنافسية بين الشركات في الحصول على رخصة التشغيل، وتوضيح عائدات السلطة جراء هذه الرخصة، وتقييم البنية التحتية بصورة أفضل، وضمان الحكومة لعائداتها بشكل مبين ومدرج في القوائم المالية للسلطة.

ونوه إلى أن "الحاجة كانت تقتضي إبقاء الشبكة تحت سيطرة الحكومة، وعدم نقلها لأي مشغل، والعمل على تطويرها بإنفاق حكومي لتبقى ملكية عامة"، مضيفاً أنه "كان يجب أن يتم بالتفصيل تحديد قيمة المبلغ الذي يوازي قيمة الشبكة والممتلكات الموجودة التي انتقلت لشركة الاتصالات، وهو ما لم تحصل السلطة عليه".

وأضاف صيدم: جرت آلية نقل الشبكة ومنح الرخصة ونقل الأراضي التي كانت تمر بها وبعض الخدمات ونقل المقاسم والشبكة بصورة سريعة لم تكن مدروسة بشكل صحيح، مشيراً إلى أن "الشبكات يجب أن تكون مملوكة للحكومة ويجري تطويرها من قبلها أو التعاقد مع جهات أخرى، بحيث تكون متاحة للجميع وتعطي الحق للمشغلين الجدد في استخدام الشبكة القائمة".

وقال: حق الامتياز يجب أن تحكمه ضوابط عدة، تقوم على إعطاء كل الشركات أحقية التنافس للحصول على الرخصة، وإيمان المشغل القائم بضرورة فتح قطاع الاتصالات، لأن تحرير القطاع يعود بالفائدة على المواطن من حيث فتح الخيارات أمامه وزيادة التنافسية بين الشركات، ما يؤدي لرفع جودة خدماتها والمنافسة على خفض الأسعار.

السوق الحرة وضمان مصالح الجميع

وعن متطلبات السوق الحرة والخصخصة، قال عبد الكريم: السوق الحرة لا تعني انسحاب الدولة تماماً من الاقتصاد لصالح القطاع الخاص، وإنما تصويب من قبل السلطة السياسية والقانونية لدور القطاع الخاص في إدارة النشاط الاقتصادي بموجب أنظمة وقوانين لتهذيب سلوكه وضمان مصالح الأطراف كافة، لأن القطاع الخاص يسعى إلى تعظيم الثروة، لكن ينبغي ضمان عدم التسبب بضرر لمصالح الآخرين.

وحول دور المجلس التشريعي في سن القوانين ومساءلة الجهات التنفيذية، قال نائب رئيس المجلس التشريعي د. حسن خريشة، إن "رخصة الامتياز تمت مراجعتها خلال الدورة الأولى للمجلس التشريعي، ولم يتسنَّ لنا العمل على مراجعتها في الدورة الثانية بسبب تعطل المجلس". وأضاف خريشة: منح رخصة الامتياز في قطاع الاتصالات عبارة عن "احتكار"، وبخاصة أن السلطة وقعت الاتفاقية لفترة طويلة دون وضوح التفاصيل، وفي ظل غياب المجلس التشريعي، إضافة إلى أنه تم الحصول على البنية التحتية وأعمدة الاتصالات دون ثمن.

السلطة تجني أرباحاً كبيرة

من جانبه، قال د. مشهور أبو دقة، وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الأسبق: ما حدث في بداية عهد قطاع الاتصالات كان عبارة عن شراكة بين الحكومة وهذا القطاع، إذ كانت للحكومة نسبة كبيرة في الشركة، على الرغم من أن الإدارة كانت لشركة خاصة، لكن هذه الشراكة كانت قائمة قبل أن تبيع الحكومة حصتها مع بقاء ١٠٪ لصندوق الاستثمار.

وحول الاجراءات التي تمت في منح عقد الامتياز، قال أبو دقة لـ"آفاق برلمانية": لم تكن الطريقة التي اتبعت الأفضل من ناحية الشفافية والعطاءات، لكن فكرة تولي القطاع الخاص إدارة الأمور كانت جيدة، وبخاصة أن الحكومة تجني اليوم أرباحاً من قطاع الاتصالات تصل إلى ٧٪ من إجمالي إيرادات الشركة مقابل السماح للشركة باستخدام البنية التحتية وتطويرها واستخدام المرافق العامة، بما في ذلك المباني والأراضي العامة، واستخدام الطيف الترددي اللازم. كما أن إيرادات السلطة من مجموعة الاتصالات وحدها تصل إلى نحو ٥٠ مليون شيكل شهرياً، تشمل الـ٧٪ والضرائب الأخرى المختلفة مثل ضريبة الدخل والضريبة المضافة.

ونوه أبو دقة، في مقال نشرتة وكالة "وفا" الرسمية بتاريخ ١٠ تموز ٢٠١١ حول واقع قطاع الاتصالات، إلى أن الهدف من منح "الانفرادية" للشركة كان إعطاءها الفرصة لتطوير البنية التحتية للاتصالات والاستثمار فيه بشكل مكثف دون اكتراث لمنافسة السوق، ولا يمكن القول إنه كان هناك انفراد فعلي في مجال الهواتف النقالة نظراً لإغراق السوق بالهواتف النقالة الإسرائيلية، ولذلك يجري الحديث عن انفراد في مجال الهواتف الثابتة.

واعتبر أن "دخول الشركة الوطنية إلى سوق الاتصالات الخليوية الفلسطينية يمثل قفزة نوعية لقطاع الاتصالات، لكن هذه الخطوة لم تكن كاملة لعدم قدرة السلطة الوطنية على منح شركات الاتصالات الخليوية الترددات الكافية، التي يتحكم بها الجانب الإسرائيلي، وبخاصة ترددات الجيل الثالث التي تسمح للمشتركين بالحصول على الانترنت".

قانون منظم دون سريان!

صدر قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم ٣ لسنة ١٩٩٦، وتنفيذاً لهذا القانون صدر نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية بموجب قرار وزير البريد والاتصالات رقم ١ لسنة ١٩٩٦.

واعتبرت الاتفاقية مع الشركة قانون الاتصالات مرجعاً لها، بحيث تكون خاضعة لأحكامه، أما فيما يتعلق بنظام الاتصالات فقد كان موقف الاتفاقية مغايراً، إذ نصت المادة ٢٣/١ على أن "هذه الاتفاقية قد بنيت على ما كان قد تم التوصل إليه بين الفريقين من اتفاقيات سابقة لسريان النظام رقم (١) لسنة ١٩٩٦"، وأن "الأحكام التي وردت في هذا النظام تسري على هذه الاتفاقية، إلا فيما لم يرد أو يتجاوز أو يتعارض مع بنودها وشروطها"، وهذا الأمر متضارب من ناحيتين؛ أولهما أن الاتفاقية تقدم الاتفاق على النص القانوني، وثانيتهما أن الاتفاقية وقعت في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، بينما صدر النظام في ٢١ تموز/يوليو ١٩٩٦، ما يجعل توافق الاتفاقية مع النظام أمراً واجباً. وجرى إعداد قانون لتنظيم قطاع الاتصالات وتوقيعه من قبل الرئيس محمود عباس تحت عنوان "قرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩م، بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات"، ويشترط دخوله حيز السريان حال تشكيل مجلس إدارة الهيئة.

وأعرب صيدم عن انزعاجه الشديد لعدم تنفيذ قانون الهيئة الذي يستوجب تسوية موضوع تشكيل مجلس الإدارة حسب ما هو محدد بالقانون، موضحاً أن "القانون يضمن ضبط قطاع الاتصالات، ويحقق عائدات مالية لصالح السلطة بشكل أكبر، ويحدد طبيعة العلاقة بين المشغلين والمستخدمين، ومن شأنه أن يحمي الشركات القائمة ويضع آليات واضحة لعملية تجديد التراخيص وطرح رخص جديدة". وحول الأسباب التي تحول دون تشكيل مجلس الإدارة، قال صيدم: ما يعيق إعطاء القانون حق الأولوية بالتنفيذ، عدم وجود إرادة سياسية لإنهاء هذا الملف.

ونوه إلى أن "عدم تطبيق القانون يؤدي إلى هدر مال لصالح السلطة، وبقاء الفوضى في قطاع الاتصالات، ما يتيح دخول إسرائيل على الخط واستفرادها بالسوق في بعض الأحيان ومنافسة شركاتنا الخاصة"، مضيفاً "دون وجود هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات، ستكون عملية ضبط السوق معطلة ومتعثرة، وستضع ضغطاً كبيراً على وزارة الاتصالات التي تحاول العمل بمحدداتها على توفير بيئة داعمة لقطاع الاتصالات".

بدوره، قال أبو دقة في حديثه لـ"آفاق برلمانية": إن ما جرى بموضوع الخصخصة ينبع من عدم وجود قوانين، وغياب المجلس التشريعي، وعدم قدرة الوزارة على فرض رؤية معينة للتنظيم.

وأضاف: تم إعداد مشروع قانون لتنظيم قطاع الاتصالات، وأصدره مجلس الوزراء ووافق عليه الرئيس ووقعه، لكن لم يتم العمل به نتيجة تداخلات من جهات مختلفة، منها سياسية واقتصادية، إضافة إلى غياب المجلس التشريعي، ما تسبب بوقفه، وهذا كان أكبر خطوة خاطئة.

وأكد أن "عدم قدرة الحكومة على تنظيم قطاع الاتصالات يعود إليها، وليس للقطاع الخاص الذي لا علاقة له بذلك".

واعتبر أبو دقة في مقاله المشار إليه أن "البيئة القانونية التي يعمل بموجبها قطاع الاتصالات غير واضحة وغير مكتملة، الأمر الذي يؤثر سلباً على جلب استثمارات جديدة لقطاع الاتصالات، ويؤدي لهدر المال العام بسبب عدم تمكين المنظم (الوزارة) من مراقبة قطاع الاتصالات وتنظيمه بمستوى كافٍ يتوقعه المستثمر ويثق به كل من المستثمر في قطاع الاتصالات وأصحاب الأعمال والمواطن العادي الذي يعاني من الاستغلال، ومن تقبل خدمات دون المستوى المتعارف عليه عالمياً في بعض الأحيان. إن خزينة السلطة هي الخاسر الأكبر من ضعف البيئة القانونية لقطاع الاتصالات، فنتيجة لضعف البيئة القانونية، أصبحت قدرة الوزارة محدودة على فرض مخالفات وغرامات على الشركات المخالفة".

أما خريشة، فقال: يجب تعديل التشريعات ووضع قوانين جديدة، فالرئيس أصدر مراسيم رئاسية أثناء تعطل المجلس التشريعي، لكن -للأسف- فإن العديد من هذه المراسيم لم يركز على قطاعات مهمة من الشعب، لذلك المطلوب وجود بنية قانونية تنظم مختلف المجالات في قطاع الاتصالات.

وحول القوانين التي تتطلبها بيئة السوق الحرة، قال عبد الكريم: يجب استحداث قوانين جديدة، وإجراء تعديلات على التشريعات، فلا يعقل أن يتم العمل بقانون الشركات منذ العام ١٩٦٤، ولم يتم إقرار قانون التنافسية، أو قانون منح الامتيازات، بما ينظم الأسواق ويعزز الاقتصاد.

وأضاف: الاقتصاد الفلسطيني بحاجة إلى بعض التشريعات المساندة لدور الدولة، بما يضمن حقوق باقي الأطراف ومنع ظهور أشكال من الاحتكار والتسلط والكسب غير المشروع.

تحديات قطاع الاتصالات

وفي ظل التطور الهائل في قطاع الاتصالات الذي يحقق قفزات هائلة، تبرز جملة من التحديات أمام هذا القطاع في فلسطين يرتبط بعضها بالظروف على الأرض، وبخاصة أن التحكم بجزء من هذا القطاع كان ولا يزال في يد الاحتلال، إضافة إلى ما سبق ذكره عن ضعف القوانين والتشريعات.

وقال أبو دقة: أكبر تحدٍّ أمام قطاع الاتصالات هو تخليصه من الاحتلال الذي يعتبر أكبر معيق أمام تطوره، ويمنع منح الترددات للجيلين الثالث والرابع، وعدم القدرة على دخول مناطق (ج)، وتطوير البنية التحتية، وعدم القدرة على السيطرة على المنافذ الدولية، إلى جانب تنظيم قطاع الاتصالات بصورة أكثر شفافية بالتعاون بين القطاعين العام والخاص، وشراكة المجتمع المدني.

وشدد صيدم على أن "الاحتلال هو العائق الأكبر؛ كون إسرائيل تمارس جريمة حرب من نوع آخر يجب أن تدرج أمام محكمة الجنايات الدولية لأنها تتعلق بحرمان الفلسطيني من أبرز حقوقه، وهو حق النفاذ إلى العالم من خلال منع ترددات الجيلين الثالث والرابع، وحرمان الفلسطينيين من تطوير شبكاتهم وصيانتها في المواقع والأماكن التي تخضع للسيطرة الاسرائيلية". وختم حديثه قائلاً: يجب تغيير التعامل مع قطاع الاتصالات انطلاقاً من ايلائه الأهمية والأولوية التي يستحقها في هذا العصر، في الوقت الذي يجب فيه على شركات الاتصالات خفض أسعار الاتصالات.

الغموض يكتنف ملف النفط!

فرح المصري

أجمع خبراء ومحللون اقتصاديون على أن الاحتلال لن يسمح للسلطة الفلسطينية بمنح امتيازات تنقيب عن النّفط والغاز في الضفة الغربية وقطاع غزة لصالح شركات عالمية، من خلال عرقلته للعديد من الإجراءات، وبخاصة أنه يسيطر على جميع المعابر، ولا يمكن دخول أي معدات دون تصاريح من قبله.

هذا الأمر يدركه الجميع، وتمثل في عزوف الشركات عن تقدمها للعطاء الذي طرح العام الماضي، خوفاً من تكبد العديد من الخسائر دون مردود، مع العلم أنه لم يتقدم للعطاء سوى ثلاث شركات انسحبت اثنتان وبقيت واحدة، علما أنه لم يعلن عنها حتى اللحظة، الأمر الذي يثير التساؤلات حولها، وحول ارتباط أيادٍ خفية بها.

ويعتقد آخرون أن سياسة السلطة إزاء عقود الامتيازات تسهل سيطرة جهات معينة على موضوع التنقيب عن النفط والغاز، لاسيما أنها لا تعطي أي دور للمواطنين، فعمليات الخصخصة غير المدروسة تسهل على إسرائيل استغلال هذه الموارد وتعزيز تبعية الاقتصاد الفلسطيني لها بشكل مطلق.

ويرى مراقبون أن منع الفلسطينيين من البحث عن مواردهم، يرتبط بأطماع السيطرة الإسرائيلية على الأرض والرفض الإسرائيلي لأي نوع من التمكين للفلسطينيين يغنيهم عن التبعيّة للاحتلال.

كل ما سبق يدل على أنه دون إنهاء الاحتلال لا يمكن إحداث تنمية، أو تمكين السلطة من توظيف الموارد والمصادر المختلفة التي لا تزال مفاتيحها بيد الاحتلال.

إعادة طرح عطاء التنقيب عن النفط

كان مجلس الوزراء قد وافق بقراره الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٠٣/٠٤ على إعادة طرح العطاء الدولي للتنقيب عن النفط في الضفة الغربية نظراً لتسلم عرض واحد فقط، ولإتاحة المجال مرة أخرى للمستثمرين كافة لتقديم عروضهم، ضمن منطقة امتياز ذات مساحة قدرها حوالي ٤٣٢ كم مربع، تمتد من شمال مدينة قلقيلية حتى غرب مدينة رام الله، على أن تقدم هذه الشركات عروضها بتاريخ أقصاه ٣١ آذار ٢٠١٥.

من جانبه، أكد نائب رئيس الوزراء وزير الاقتصاد الوطني (المستقيل) الدكتور محمد مصطفى في وقت سابق، على أهمية هذا المشروع بقوله: تشكل فاتورة الطاقة حوالي ربع حجم الاقتصاد الفلسطيني، الأمر الذي يعكس مدى أهمية وجود وتنفيذ مشاريع للطاقة في فلسطين، وانعكاسها الإيجابي على الاقتصاد الفلسطيني لتبلغ عوائدها مليارات الدولارات لصالح خزينة الدولة، وتوفير الآلاف من فرص العمل، لذلك، فإن الحكومة الفلسطينية تولي هذا المشروع أهمية كبيرة، وتسعى بكل جهدها إلى إنجاحه وتنفيذه على الأرض.

غياب الاستقرار السياسي

حول هذا الموضوع، قال المحلل الاقتصادي ماهر الطباع: إن الأسباب التي تؤدي إلى عزوف الشركات عن تقديم عطاءات في فلسطين هي أسباب سياسية بالدرجة الأولى، تتمثل في عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي الذي تمر به البلاد، فالشركات لا تريد تكرار تجربة شركة "بريتيش غاز"، التي كان من المفترض أن تعمل على الآبار الموجودة على شواطئ غزة، والتي تم منحها العطاء عام ٢٠٠٠ للتنقيب عن الغاز هناك، وحتى هذا الملف لم يحدث فيه أي جديد.

وتابع: بتصوري أن العديد من الشركات لا تريد تكرار هذه التجربة، وحتى تلك الشركة التي تقدمت للعطاء الأخير، لم يتم الإعلان عنها حتى اللحظة، ومن الممكن أن تكون لهذه الشركة أيادٍ إسرائيلية، فهذه العطاءات عادة ما يشوبها الغموض. على سبيل المثال، منذ فترة أعلن عن أنه سيتم منح التنقيب لشركات روسية، لكن هذا الأمر نفاه صندوق الاستثمار الفلسطيني فيما بعد.

وأضاف: سوف تضع إسرائيل الكثير من المعوقات، والشركات تعي ذلك، فهذه الشركات على تواصل مع الجانب الإسرائيلي، وعلى دراية أنها لن تقوم بالمهام المنوطة بها، ومن الممكن أن تكون الشركة الوحيدة التي تقدمت بالفعل، ذات علاقة بشركة إسرائيلية، وستقوم بالتنقيب عن الغاز والمحروقات في مختلف المناطق الفلسطينية، في سبيل السيطرة عليه".

عراقيل إسرائيلية

من جانبه، قال الخبير الاقتصادي د. سمير عبد الله: إن الأسباب وراء ذلك أن الشركات لا تتوقع أن تكون لديها إمكانية أن تعمل في ظل القيود الإسرائيلية والموقف العدائي الإسرائيلي إزاء الموضوع من الأساس، وبخاصة في الوضع الحالي الذي يشهد توتراً في العلاقات الفلسطينية الإسرائيلية، كما أن معدات التنقيب ومعدات اكتشاف حقول النفط، ليس من السهل إدخالها دون موافقات إسرائيلية".

وحول طبيعة الشركة "الوحيدة" التي تقدمت للعطاء الأخير وتأخر الإعلان عنها، أكد عبد الله أن "هذه الشركة من الممكن أن تكون متفقة مع الجانب الإسرائيلي لضمان أخذ التصاريح والموافقات من إسرائيل، ومن الممكن أن لا ترى الشركات الأخرى نفسها مؤهلة للدخول في مواجهة مع إسرائيل، فالموضوع سياسي بامتياز، ولا تستطيع الشركات أن تدخل في العطاءات بشكل طبيعي، فهذا العطاء يعني أنه ستكون هناك معركة سياسية.

وتابع: ليس شرطاً أن تكون الشركة المتقدمة للعطاء شركة إسرائيلية، بل من الممكن أن تكون مرتبطة بالنفط والغاز، ومن الممكن أن تكون لها علاقات قوية مع حكوماتها، وربما تكون قد حصلت على تسهيلات ووعود من حكوماتها بأن تتدخل عند إسرائيل لتسهيل مهمتها.

تكهنات

في إطار التكهنات ذات الصلة بالموضوع، قال المحلل الاقتصادي محمد قرش: يجب أن يكون هناك تنافس بين الشركات على العطاء، ويجب ألا يرسى العطاء على شركة واحدة، إذ لا بد أن يكون هناك أكثر من شركة حتى تتاح الفرصة لمناقشة الأسعار، وقد يكون هناك اتفاق ما بين الشركات بأن تتقدم هذه الشركة وأن توزع العمولة فيما بينها، أو أنه ليس لديهم ثقة بوجود نفط في الضفة والقطاع، فلا يريدون تكبد كل هذه المصاريف.

وأضاف: إعادة طرح العطاء جاءت لتبرير إرساء العطاء على الشركة ذاتها، وبحجة أنها الوحيدة التي تقدمت للعطاء، وقد يتم ذلك بالاتفاق مع بعض الأطراف، فإسرائيل لن تسمح لأي شركة كانت أن تدخل أجهزتها ومعداتها للضفة حتى لو كانت المنطقة (أ)، وليس (ب) أو (ج)، فلا يمكن إدخال إبرة إلى الضفة الغربية دون موافقة إسرائيل، وبالتالي طرح العطاء سيكون دون جدوى، إلا إذا كانت هناك شركة أميركية إسرائيلية، وحتى هذه ستكون لها شروط وقواعد خاصة.

معوقات تواجهها عملية التنقيب

وحول أهم المعوقات التي تقف أمام عملية التنقيب عن النفط والغاز في فلسطين، أكد الطباع أن العائق الأساسي أمام التنقيب في فلسطين هو إسرائيل، والأوضاع الاقتصادية والسياسية التي تمر بها البلاد، كما أن إهمال الجانب الفلسطيني لهذه المواضيع وعدم متابعتها ساهم بشكل كبير في تهميشها.

وأضاف: الجانب الفلسطيني اكتشف الغاز منذ ١٥ سنة، وبخاصة على شواطئ غزة، وحتى اللحظة لا يوجد أحد مدرك للموضوع أو حتى على يقين بذلك، فمثلاً هل تعمل شركة "بريتيش غاز" على الشواطئ أم انتهى عقدها؟ وإلى أين وصلت نتائج عملها؟!

في السياق ذاته، قال عبد الله: إن الغاز في غزة مكتشف منذ سنوات عدة، وهو متوفر بكميات تجارية، ولكن إسرائيل عطلت إمكانية استخراجه على الرغم من أنها سعت قبل بضع سنوات لشراء هذا الغاز. فإسرائيل تحتكر التنقيب ولا ترغب في دخول شريك لها في هذا الاحتكار، وهي تطمع في أن يكون هذا كله تحت سيطرتها، وأن تتمكن من سرقة هذه الموارد.

إنتاج فعلي للغاز العام ٢٠١٧

وكان رئيس الوزراء د. رامي الحمد لله أعلن في وقت سابق، أن هناك اتفاقية تنص على أن يكون هناك غاز بحلول العام ٢٠١٧، لبيعه محلياً ودولياً.

وقال الطباع: في ظل الظروف الحالية، لا أتوقع أن يكون هناك إنتاج فعلي للغاز العام ٢٠١٧، ففي ظل السيطرة الإسرائيلية على كافة مناحي الحياة في فلسطين، وتأزم الأوضاع السياسية، وحجز أموال الضرائب والجمارك التي يدفعها المستورد الفلسطيني، وهي أموالنا بالأساس وتقوم بحجزها إسرائيل، أعتقد أن هذا الموضوع يحتاج إلى حل سياسي وجذري حتى نتمكن من الانطلاق الفعلي في المشاريع الاستراتيجية.

واعتبر عبد الله أنه "من الممكن أن نتمكن من إنتاج الغاز في العام ٢٠١٧ شريطة أن تتمكن الشركة من ترتيب أمورها والتنسيق مع شركة بترول، وأن تأخذ موافقة إسرائيلية على الموضوع. وعليه، من الممكن أن تكون قادرة على إنتاج الغاز، أو أن تدعمها الحكومة البريطانية وتزيل أي عقبات أمام عملية الإنتاج".

في المقابل، رأى المحلل الاقتصادي سامي المعري أنه "لا يمكن معرفة ما إذا كان فعلاً هناك احتمال لأن ننتج النفط في العام ٢٠١٧، ويجب إعادة الفحص مع الجيولوجيين الذين ينقبون عن النفط، ومعرفة هل توجد فعلاً إمكانية للحصول على النفط والغاز في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة".

اتفاقية باريس الاقتصادية

وقال المعري: إسرائيل حتى اللحظة لم تتنازل عن فرض سيطرتها على الثروات الطبيعية في مناطق (ج)، فهذه المناطق يفترض أن تشكل مصدر الكم الأكبر من العائدات الاقتصادية للشعب الفلسطيني.

وتابع: "أعتقد أنه من الضرورة إعادة النظر في كل ما يسمى اتفاقية باريس الاقتصادية، وبروتوكول باريس الاقتصادي، لأنها اتفاقية ظالمة بحق الشعب الفلسطيني، ولا يعقل أن يكون هناك اقتصاد فلسطيني تحت مظلة هذه الاتفاقية، لأنها اتفاقية غير متوازنة، ولا تعطي أي نوع من النمو الاقتصادي للشعب الفلسطيني، وتعطي لإسرائيل إمكانية التحكم الكامل والسيطرة الكاملة على الاقتصاد الفلسطيني".

ونوه إلى أن "سيطرة إسرائيل على جميع المعابر، لا يمكن أن تؤدي إلى نمو اقتصادي، وما يقارب من ٩٥-٩٨٪ من الصادرات الفلسطينية تصدر إلى إسرائيل، ومن ثم تقوم إسرائيل بتصديرها تحت اسم منتجات إسرائيلية، وبالتالي فإن هذه الاتفاقية مجحفة بحق الشعب الفلسطيني".

عقود الامتياز في قطاع النفط والغاز

وأضاف المعري: قضية التنقيب عن النفط والغاز معضلة أساسية لا يمكن تجاهلها، فلا يمكن أن تعطي السلطة إمكانية التنقيب عن الغاز والنفط، لمؤسسات وشركات خاصة، لأن عوائد الغاز والنفط إن وجدت، يجب أن تكون هناك نسبة للمواطنين والشعب، وهذا ما حدث بعد أن تم التنقيب عن الغاز في منطقة تابعة لإسرائيل، حيث تم تشكيل لجنة تسمى "لجنة شينسكي" لحساب النسبة التي ستعود إلى المواطنين، وهذا بالتالي من شأنه أن يخفض من الضرائب.

وأضاف: نعلم أن السلطة لا تجبي ضرائب في هذا القطاع في هذه المرحلة، ولكن ذلك من الممكن أن يخفض أيضاً من أسعار المستهلك، ويتم ذلك عندما يكون الإنتاج من وقود وغاز محلي، وبالتالي يخفض من تكلفة الإنتاج، ما يؤدي إلى خفض أسعار الاستهلاك على المستهلك.

واستطرد قائلاً: أعتقد أن على السلطة ألا تمنح أي تحكم أو سيطرة كاملة لشركات القطاع الخاص في قضية التنقيب، ويجب أن يكون هناك دور أساسي للحكومة والمواطنين، وأن يكون هناك ممثلون من الجماهير في قضية اختيار الشركات التي سيكون لها دور في التنقيب وإنتاج الغاز في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقال الطباع: سياسة السلطة إزاء عقود الامتياز لا تجري بالطريقة الصحيحة، فهناك مشاكل عدة في هذا الموضوع، حيث لدينا غاز على شواطئ غزة، لكننا في النهاية نعاني كل سنة من نقص خانق في الغاز، وبخاصة في قطاع غزة، حيث توجد لدينا أزمة غاز طاحنة في قطاع غزة، على الرغم من أن شواطئ غزة ممتلئة بالغاز.

بدوره، اعتبر عبد الله أن "السلطة تحاول أن تثبت الحقوق الفلسطينية عن طريق منحها لهذه الامتيازات، ومن واجبها أن تستخدم كل الوسائل المتاحة لحماية هذه المصادر من النهب والسلب من الإسرائيليين حتى لو كانت أمامها صعوبات كبيرة، فهذه الخطوات تأتي في الاتجاه الصحيح".

خصخصة قطاع المياه بين توجهات الدول المانحة ومتطلبات «التعاون الإقليمي»

بديعة زيدان

لا يمكن الحديث عن خصخصة قطاع المياه في فلسطين، دون العودة إلى الورقة المهمة التي قدمها د. عبد الرحمن التميمي، مدير عام جمعية الهيدرولوجيين الفلسطينيين لتطوير مصادر المياه والبيئة، في مؤتمر المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية؛ مواطن الأخير، حيث كشف أن العمل يتواصل لخصخصة قطاع المياه في فلسطين، بناء على توجهات الدول المانحة، وفي إطار تعاون إقليمي، لافتاً إلى أن صدور قانون بمرسوم رئاسي بصفة الاستعجال بتشكيل شركة مياه وطنية، ومجلس تنظيم للمياه، وسلطة مياه، يعطي انطباعاً قوياً حول ذلك.

وتحدث عن مبالغ كبيرة لإدماج القطاع الخاص في هذه العملية، وأن هذا الإدماج يعتبر من شروط بعض الدول المانحة، وبخاصة الولايات المتحدة وفرنسا، ومؤسسات مانحة دولية، لقناعتها بأن أقوى الشراكات تلك التي تتشابك فيها المصالح ولا تنفك، ولذلك يجري الحديث عن القطاع الخاص في كل من إسرائيل وفلسطين والأردن.

مشروع إقليمي

وقال التميمي: نجد أن الدول الثلاث (فلسطين، وإسرائيل، والأردن) أعادت تشكيل قطاع المياه فيها، بما يخدم هذا الموضوع، ففي إسرائيل تم تحويل مفوضية المياه، وهي أشبه بوزارة قائمة بذاتها ... هذه المفوضية لم تعد وحدها المسؤولة عن قطاع المياه في إسرائيل، حيث تمت إعادة تشكيل هذا الجسد ليشمل مفوضية المياه، وسلطة المياه، وإدارة للخدمات. وفي الأردن، تم التقسيم أيضاً، حيث وزارة المياه والري، وسلطة المياه، ومقدمو الخدمات من القطاع الخاص، وتمت خصخصة قطاعات المياه في الأردن، كل محافظة على حدة. أما في فلسطين، فأقر قانون جديد بمرسوم رئاسي له صفة الاستعجال، بمعنى كنا على عجلة من أمرنا بتشكيل شركة المياه الوطنية، ومجلس تنظيم قطاع المياه، إضافة إلى سلطة المياه، مع أن صفة الاستعجال في هذه الحالة غير متوفرة، وكل ما سبق دلالة على "وحدة الخيط" في الدول الثلاث.

وأضاف: إذا ما أخذنا السياق الذي يمر به قطاع المياه الفلسطيني، والمؤسسات التي يتم إنشاؤها، وما يفكر فيه المانحون، وما يجري التخطيط له إقليمياً، فإننا باتجاه الخصخصة ... في البداية قد يتم خصخصة الخدمات، ومن ثم تحديد السعر، ومن ثم خصخصة مصادر المياه، بمعنى أن يتم بيع وشراء وإجراء كل العمليات المتعلقة بالمياه من قبل القطاع الخاص فقط.

ليس ذلك تماماً

وبحسب الوزير مازن غنيم، رئيس سلطة المياه، فإن قانون المياه الذي صدر بقرار يعنى بإصلاح قطاع المياه، وفي إطار ذلك يأتي تشكيل الجهات ذات العلاقة، سواء سلطة المياه "المظلة لهذا القطاع"، أو مجلس التنظيم ودوره الرقابي على تنفيذ سياسات سلطة المياه، وبخاصة ما يتعلق بالتعرفة والتراخيص لكل مزودي الخدمات في فلسطين، وشركة المياه الوطنية التي هي حالياً دائرة المياه، ولكنها ستتحول إلى شركة حكومية مملوكة بالكامل لدولة فلسطين، وهي من سيقوم بدور دائرة المياه حالياً، أي توزيع المياه "بالجملة" على موزعي الخدمات، وبالتالي دورها هو استخراج المياه ونقلها وتزويدها للموزعين (المصالح، والبلديات، والمجالس القروية)، لكن في المستقبل سيكون في كل محافظة مصلحة مياه.

وأضاف غنيم في حديث لـ"آفاق برلمانية": لا شك أن عملية البيع والشراء في القطاع المائي، يجب أن تكون من قبل مؤسسات لها نظام مالي وإداري مستقل عن النظام المالي للسلطة، أو النظام المالي الفلسطيني المرتبط أحياناً بسقوف ما، أو بحالات طارئة تحدث، وبالتالي لا تخضع للإجراءات التي تخضع لها الوزارات والمؤسسات الحكومية في القطاعات الأخرى، ما من شأنه الابتعاد عن إجراءات قد تعيق العمل في هذا القطاع. وتابع: يجب ألا تقوم السلطة، للأسباب السابقة، بعملية البيع والشراء بشكل مباشر في القطاع المائي، وبالتالي ستكون هذه من مهام الشركة الوطنية التي هي شركة حكومية بالكامل، وتديرها الحكومة ولا تديرها أي جهة خاصة أو غير خاصة، والهدف من وراء هذا الإصلاح ليس ربحياً، بل العمل على استرداد التكلفة من خلال الشركة التي سوف تستخرج المياه وتنقلها إلى "المصالح" التي ستقوم بدورها بعملية البيع، والصيانة، وغير ذلك، بعد توفير الإمكانيات لها للقيام بهذا الدور من كادر بشري وغيره، على عكس ما هو حاصل في إدارة العديد من البلديات والمجالس القروية لهذه العملية هذه الأيام، وفيما سبق، والتي لا تملك الإمكانيات التي ستكون متوفرة لدى هذه "المصالح"، كل منها في منطقة امتيازها.

تأثيرات سلبية على المواطن

وحول تأثير هذه التوجهات المتعلقة بالعمل على خصخصة قطاع المياه على المواطنين، قال التميمي لـ"آفاق برلمانية": في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة التي يعيشها المواطن الفلسطيني، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار الظروف المالية الصعبة التي تعاني منها السلطة الفلسطينية، فإن الفقراء وذوي الدخل المنخفض، قد لا يكون بمقدورهم دفع المستحقات المالية المترتبة على تزويدهم بالمياه من قبل القطاع الخاص، وبخاصة أن المياه حق أساسي للبشر، وعلى الدول توفيره بالمجان لمن لا يملك القدرة الاقتصادية. هذه الخصخصة ستضع المواطنين في مواجهة القطاع الخاص، سواء محلياً أو أجنبياً، وهو القطاع الذي يهدف بالأساس إلى الربح. وبالتالي، تكون أثمان المياه معرضة للارتفاع كلما ارتفعت أثمان الطاقة وغيرها. وفي الحالة الفلسطينية، الحديث عن خصخصة المياه، ليس من حيث المبدأ، بل من حيث الإجراء، سابق لأوانه، وله آثار سلبية كبيرة. غير أن غنيم نفى أن يكون لهذه "الإصلاحات" دور سلبي على المواطن، فالهدف من إنشاء "مصالح المياه" في مختلف المناطق، والشركة الوطنية المملوكة بالكامل للحكومة، هو ضمان عدم استغلال المواطن في تقديم هذه الخدمة، وقال: هناك دعم حكومي فيما يتعلق بأثمان المياه، فنحن نشتري من "ميكيروت" الإسرائيلية المتر المكعب بـ ٢٫٩ شيكل، ونبيعه بـ ٢٫٧ شيكل، أي هناك خسارة تتحملها الحكومة، بعيداً عن الخسائر المتعلقة بالجباية، ولكن هذا لا يعني أن الإصلاحات الحاصلة ستؤثر على الأثمان، ولذلك كانت الشركة حكومية بالكامل كي لا يتم استغلال المواطن في هذا الجانب، فالموضوع هنا يتعلق باسترداد التكلفة فقط، وليس الربح. ومع الزمن قد تختلف الأثمان كما في القطاعات الأخرى، ولكن هذا لا يعني ارتفاعاً في الأثمان.

على أسس تجارية

وشدد غنيم مجدداً، على أن الشركة الوطنية من ناحية عملية جسم موجود على الأرض، لكن الأمر "تغيير في المسميات"، وتحولها من دائرة تتبع السلطة بشكل مباشر إلى شركة تتعامل على أسس تجارية، وذلك يعني تفعيل أنظمة ذات مرونة، وتعزيز كفاءة وأداء العاملين، وصولاً للإنتاج بشكل أكبر في الفترة القادمة.

وقال: عند الحديث عن الشركة، فإننا نتحدث عن فترة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات، كفترة انتقالية، لتحويل دائرة المياه إلى الشركة الوطنية للمياه، حيث تجري خلالها عملية نقل الموظفين، وموضوع حقوق بعض الموظفين العاملين حالياً، إضافة إلى موضوع الأصول الثابتة والمديونيات (ما لها وما عليها). وأضاف: هذا القانون لم يعطِ أي تدخل للقطاع الخاص في هذه الشركة، ولكنه، بعيداً عن هذه القضية، لا يمنع إشراك القطاع الخاص في عمل قطاع المياه الفلسطيني، وهنا يتم إشراك القطاع الخاص في مهام ربما من الصعب على القطاع العام القيام بها، وحتى اللحظة تجري ترتيبات لإيجاد البيئة القانونية لإشراك القطاع الخاص في قطاع المياه، وإيجاد الصيغة المناسبة والمجالات التي يمكن أن يحدث فيها نوع من الشراكة في العمل مع القطاع الخاص، وليس في ملكية المنشآت العاملة في قطاع المياه، وذلك لتحسين الأداء والمتابعة. وتابع: حجم الديون المتراكمة على مزودي الخدمات يصل إلى ٢٥٠ مليون دولار أميركي، وهذه الأموال يتم اقتطاعها من عائدات الضرائب الفلسطينية بشكل شهري، وبالتالي أصبح ذلك عبئاً مالياً على موازنة السلطة الوطنية، حيث تدفع الفواتير من الخزينة العامة، وليس من جهات التزويد غير الملتزمة بسداد ما عليها، سواء أكانت مصالح مياه أم بلديات أم مجالس قروية.

الحقوق المائية والخصخصة

بدوره، لفت التميمي إلى أنه "على الرغم من كل ما يقال عن قناة البحرين سلباً وإيجاباً، وعلى الرغم كذلك من كل الاجتهادات التي هي مع وضد، فإن السلطة الفلسطينية "قامت بخطوة مريبة جداً". وقال: إنها مريبة لأنها تخدم فعلاً خصخصة القطاع، حيث وقعت مذكرة تفاهم بين فلسطين وإسرائيل والأردن، نحصل بموجبها نحن الفلسطينيين على ما بين ٤٠ إلى ٥٠ مليون متر مكعب من الناقل القطري الإسرائيلي، ومن المياه المحلاة، على أسس تجارية، بينما الأردن تحصل على حصتها في المياه من بحيرة طبرية، مقابل تزويدها لإسرائيل بالمياه من محطة في العقبة إلى إيلات، لكن نحن الفلسطينيين تفرض علينا المياه المحلاة التي هي فائض إسرائيلي، وهنا ليس فقط إعادة تشكيل للمؤسسات، بل أرى أن القانون صيغ ربما لخدمة هذا الهدف. وأكد أنه "يجب عدم الحديث عن خصخصة المياه، ونحن لا نزال في ظل نزاع وصراع على الحقوق المائية الفلسطينية في نهر الأردن، أو المياه الجوفية، وأجد أنه يجب ألا يتم الحديث عن الخصخصة إلا بعد الانتهاء من هذا الملف سياسياً". ونفى غنيم بدوره تأثر الحقوق المائية الفلسطينية بإصدار الرئيس لقانون المياه، بقوله: نحن لم نوجد مصادر بديلة، بل نتعامل في حدود الواقع الموجود لعلاجها، بما فيها موضوع المديونية، وموضوع نسبة الفاقد العالية في الشبكات والخطوط الناقلة، وهذا لا يضر بالمصالح والحقوق المائية التي تبقى كما هي، وسنبقى نطالب بالسيطرة على كامل حقوقنا ومصادرنا المائية.

موضوع سياسي

وحول سماح سلطات الاحتلال للشركة الجديدة باستخراج المياه، أجاب غنيم: هذا موضوع سياسي، ويتعلق بقضية المفاوضات النهائية وحل الدولتين والحقوق المائية، لكن هناك لجنة المياه المشتركة بين الجانبين، وهي معطلة الآن، ويجب البحث عن آليات لتفعيلها، وبخاصة أن المتضرر الوحيد من عدم انعقادها هو الشعب الفلسطيني، حيث منوط بها موضوع الموافقات على حفر الآبار وغيرها من الإجراءات في قطاع المياه حتى ما يتعلق بالتعرفة. توجد حصص معينة للجانب الفلسطيني يتم استخراج المياه منها الآن، ولكن هذا لا يعني أننا نأخذ كامل حقوقنا من هذه الحصص وفق الاتفاقيات المبرمة، ولا يعني أن الجانب الإسرائيلي يلتزم بما له من الأحواض المائية وفق الاتفاقيات ذاتها، فحصة الإسرائيليين تكاد تكون مضاعفة، وحصة الفلسطينيين غير كاملة، ولكن مع ذلك هناك آبار يتم استخراج المياه منها، وهي كميات غير كافية، حيث نشتري من شركة "ميكيروت" حوالى نصف الكمية التي يحتاجها الفلسطينيون في الضفة الغربية.

خيار التحلية

وفي سياق آخر مرتبط بالموضوع، تحدث التميمي عن خيار التحلية، قائلاً: إن اعتماد خيار التحلية يدفع إلى التخلي عن الحقوق المائية للفلسطينيين، بل ويصب في مصلحة إسرائيل الاقتصادية كمسيطر يفرض الأثمان التي يراها مناسبة، ولكون إسرائيل متفوقة دولياً في تكنولوجيا التحلية، وكذلك وضع عراقيل أمام الخيارات الأخرى. فلو حصل الفلسطينيون على حقهم في المياه، لما احتاجوا إلى تحلية، ولا إلى شركة "ميكيروت" التي هي وفق اتفاقيات أوسلو المزود المائي للأراضي الفلسطينية، ولتم ضخ المياه من الخليل إلى غزة، ولكن ما يحدث أمر يؤسس لكي يتنازل الجانب الفلسطيني عن حقوقه، مؤكداً أن "الصراع على المياه مع الجانب الإسرائيلي صراع حقوق، وعلى الشعب الفلسطيني أن يعلم أن القادم أسوأ مع ما يحدث من تكريس تبعية فلسطينية مائية تتواصل لصالح الجانب الإسرائيلي"، على حد وصفه. وتابع: في إسرائيل، وبناء على مقال لشموئيل تال، مفوض المياه السابق في إسرائيل، فإنه في العام ٢٠١٦ سيكون في إسرائيل ٢٧٠ مليون متر مكعب من المياه المحلاة من البحر فائضة عن حاجتها، وسوقها هو الشعب الفلسطيني، ولذلك تقام الآن في إسرائيل ١٢ محطة تحلية، في الشمال والجنوب والوسط، تم إنجاز أربع منها، بما فيها عسقلان التي ستزود غزة بالمياه، وأربع قيد الإنشاء، والبقية مخطط لها، وجميعها من القطاع الخاص، بحيث يكون زبائنها، ويسمونهم شركاءها في الجانب الفلسطيني، مصلحة مياه الشمال، ومصلحة مياه الوسط، ومصلحة مياه الجنوب، ومصلحة مياه غزة.

منبع المخاوف

بدوره، أكد د. شداد العتيلي، رئيس سلطة المياه السابق، لـ"آفاق برلمانية"، أن "قانون المياه لا يتحدث عن خصخصة قطاع المياه، بل يتعلق بإصلاح قطاع المياه والصرف الصحي، وبخاصة أننا ما زلنا نقاتل من أجل حقوقنا المائية التي لم تحل مع الجانب الإسرائيلي، ولا تزال بانتظار المفاوضات النهائية، وكذلك موضوع الإدارة الداخلية للمياه، حيث كانت تلعب سلطة المياه بشكل أو بآخر دور المنظم والمنفذ والمزود. وهذا تطلب تصحيح وضع إدارة قطاع المياه، لاسيما أنه في حالات كثيرة، فإن البلديات والمجالس القروية، وحتى المزارعين والمواطنين، هم من يملكون المياه، فيما تعمل مصالح المياه كل ضمن إطار قانوني يختلف عن الآخر، وكان لا بد من قانون المياه لتنظيم كل هذه الأمور وغيرها، واستصدار أنظمة، وتم ذلك بالفعل بتمويل من الدول المانحة والبنك الدولي، حيث عقدت العديد من الورش واللقاءات بين العاملين والقائمين على القطاع للتوافق على شكل القطاع الجديد، وبخاصة مع الخلل البيّن في الجانب الإداري وغيره في القطاع المائي الفلسطيني.

وأضاف العتيلي: دائرة مياه الضفة الغربية تقوم بتوزيع المياه بالجملة، سواء الكمية المستخرجة من آبارنا وتقدر بعشرين مليون متر مكعب سنوياً، أو تلك التي نشتريها من الجانب الإسرائيلي وتقدر بخمسة وخمسين مليون متر مكعب سنوياً، ولكن هناك مناطق تدير المياه بنفسها بعيداً عن هذه الدائرة، وبالتالي تختلف التعرفة والقوانين من منطقة إلى أخرى في الضفة الغربية. القانون تحدث عن تحويل دائرة المياه إلى شركة مملوكة بالكامل للحكومة، وهنا ثارت ضجة كون الشركة يجب أن تعمل على أسس تجارية، وبالتالي يجب أن تربح، فثمن المتر المكعب من الشركة الإسرائيلية حوالي ٣ شواكل، بينما يباع بـ ٢٫٦ للمواطن، ما يعني أن الحكومة تخسر ٤٠ أغورة في كل متر مكعب، وبالتالي تقدم الحكومة دعماً كاملاً لبقاء أسعار المياه كما هي بعد تحول دائرة المياه إلى شركة. ولعل ما أثار مخاوف البعض، هو تعثر الشركة وعدم قدرتها على تغطية التكاليف، وبالتالي تضطر الحكومة للجوء إلى القطاع الخاص لحمل عبء هذه الشركة، وهذا أمر وارد.

خصخصة قطاع التعليم في فلسطين .. حل أم أزمة جديدة؟!

يوسف الشايب

شهدت السنوات الأخيرة توجهاً، وإن كان بطيئاً نسبياً، ولا يرقى إلى مستوى السياسة أو النهج أو الاستراتيجية، نحو خصخصة التعليم في فلسطين أسوة بالخصخصة الماثلة في قطاعات الخدمات الأخرى، وبخاصة في ما يتعلق بمؤسسات التعليم العالي، فظهرت كليات وجامعات خاصة لم تكن على الخريطة الأكاديمية في فلسطين من قبل. أما عن التعليم الأساسي والثانوي، فحدث ولا حرج، حيث تسود في العديد من المدارس الخاصة لغة السوق، ويتحول التعليم بشكل أو بآخر إلى سلعة تباع وتشترى ويسوق لها، دون رقيب أو حسيب، وبالتالي يستطيع امتلاكها من كان مقتدراً مادياً فقط.

مؤشرات أساسية

وفي هذا الاتجاه، يرى الدكتور محمد أحمد شاهين، الأستاذ المشارك في فلسفة التربية والإرشاد النفسي والتربوي في جامعة القدس المفتوحة، أنه "يمكن الحديث عن بعض المؤشرات على هذا التوجه، وإن كان بعضها لا يعبر بشكل مباشر عن ذلك، ومنها: انخفاض الموازنة المخصصة للتعليم بشكل عام، وعدم التزام الحكومات الفلسطينية المتعاقبة بدفع التزاماتها المحدودة نحو مؤسسات التعليم العالي، وبالتحديد الجامعات العامة، كذلك فإن خطط التنمية الوطنية؛ سواء للأعوام ٢٠١١ - ٢٠١٣، والخطة الخمسية التطويرية الاستراتيجية ٢٠٠٨ - ٢٠١٢، والاستراتيجية القطاعية وعبر القطاعية للتعليم ٢٠١٣ - ٢٠١٥، وما تضمنته من رؤى وخطط يراد تنفيذها وتوجهات تؤشر، بشكل أو بآخر، نحو تشجيع خصخصة التعليم، لاسيما أن القوانين الفلسطينية الخاصة بالتعليم كما وردت في مسودة الدستور الفلسطيني في المواد (٥٦، و٥٧، و٥٨، و٥٩) لم تتحدث عن أي مسؤولية للدولة تجاه التعليم العالي. أما في مرحلة التعليم الأساسي، فليست وزارة التربية والتعليم هي اللاعب الوحيد في هذا القطاع، فهناك المدارس الخاصة، وهناك المدارس التابعة لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، عدا عن المدارس الشرعية، ومدارس ذوي الإعاقة، التي تتبع وزارات أخرى".

وأضاف شاهين: إذا عدنا إلى القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، وبالتحديد في المادة رقم (٢٤)، فإنه لم يوضح مسؤولية الحكومة تجاه التعليم العالي خاصة، على الرغم من إشارته إلى أن التعليم هو حق لكل مواطن بمستوياته وأشكاله كافة.

وتابع: يلاحظ كذلك انخفاض مساهمة الحكومة في برامج الخطة التطويرية ٢٠١٢/٢٠١١، كما ورد في الموازنة التقديرية، فتبعاً لمصدر التمويل، ستكون مساهمة الحكومة بمقدار (٢٫٩٩٢٫٠٤٨) دولاراً أميركياً من أصل (٨٦٫٦٧٨٫٠٤٠) دولاراً هي الميزانية المقدرة، أي ما نسبته (٣٫٤٥٪) من إجمالي الموازنة، والباقي يغطى إما من منح خارجية وإما من القطاع الخاص.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن معظم التعليم قبل المدرسي (رياض الأطفال ودور الحضانة) يتبع القطاع الخاص، ومعظم الجامعات عامة غير ربحية تمول نفسها بنفسها، وإن كانت تتبع النظام الخاص في التحصيل مع عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها تجاهها بشكل منتظم، وإن كانت لا تهدف إلى الربح، إلا أنها ترفع الأقساط الدراسية بشكل سنوي تقريباً، وبخاصة أن الرسوم التي يدفعها الطلبة تشكل ما بين ٦٠-٧٠٪ من موازنات هذه الجامعات.

ومع انتشار مفهوم التعليم الموازي في بعض الجامعات العامة، والارتفاع الكبير والمستمر في رسوم المدارس الخاصة والأهلية والدينية، فإنه لا بد من دق ناقوس الخطر، في ظل غياب استراتيجية وطنية واضحة المعالم على المستوى الحكومي والأهلي إزاء خصخصة قطاع التعليم في فلسطين، بحيث أنه مع الوقت، لربما يقتصر التعليم على فئات معينة من ذوي الدخل المرتفع، أو بمعنى أدق تزداد حظوظ أبناء العائلات الميسورة، وفرصهم في التعليم الجيد بغض النظر عن مستواهم العلمي عن غيرهم، وفق شاهين.

وهنا أيضاً، لا بد من الالتفات إلى الانتشار الملحوظ في العقد الأخير، أو ربما منذ مطلع الألفية الثالثة، إلى المراكز الخاصة التي تقدم خدمات الدروس الخصوصية لطلبة المدارس، وبخاصة لطلبة المرحلة الثانوية، ومكثفة وواسعة للصف الثاني عشر (التوجيهي)، ليس على مستوى المدن والبلدات الكبرى فحسب، إنما على مستوى المجتمع عموماً.

لا سياسة محددة

وفي حديثه لـ"آفاق برلمانية"، خلص محمد أبو زيد، وكيل وزارة التربية والتعليم العالي، إلى أنه لا توجد سياسة أو استراتيجية محددة لدى الوزارة فيما يتعلق بخصخصة قطاع التعليم، من حيث تشجيع التوجه نحو الخصخصة من عدمه ... وقال: هذه سياسة دولة، وأعتقد أن لا سياسة واضحة في هذا الاتجاه لدينا في فلسطين، ولكن لا يوجد ما يمنع القطاع الخاص من الاستثمار في قطاع التعليم، مع الالتزام بشروط الترخيص ومعاييره، فليس للوزارة سياسة أو منهجية لتشجيع خصخصة قطاع التعليم أو الحد من هذه الخصخصة، ولكن في بلد يعتمد سياسة اقتصادية تقوم على مبدأ السوق الحرة، فإن الأمور قد تشير إلى أن مزيداً من استثمار القطاع الخاص في التعليم بجميع مراحله قد يساهم في تخفف العبء على الوزارة، وبالتالي على الموازنة العامة.

ولكن هذا لا يعني أن الوزارة "غايبة طوشة" عن القطاع التعليمي الخاص، وفي هذا السياق قال أبو زيد: من حيث المبدأ، الوزارة هي الجهة المسؤولة عن إدارة قطاع التعليم في فلسطين، وعلاقتنا مع القطاع الخاص في التعليم، على مستوى التعليم الأساسي والثانوي والتعليم العالي، تقوم على هذه الفكرة، فالوزارة هي المسؤولة عن وضع المناهج في المدارس كافة، ومنح التراخيص للمؤسسات التعليمية الخاصة، وتشترط شروطاً عدة من بينها أن يكون مدير المدرسة عربياً. وأضاف: هناك دائرة في الوزارة مسؤولة عن رقابة المؤسسات التعليمية الخاصة التي مرجعيتها في نهاية المطاف وزارة التربية والتعليم العالي، وإن كانت ثمة مساحات لم تتدخل فيها الوزارة بما يتعلق بالتعليم الخاص.

غياب الرقابة

واعترف أبو زيد أن "ثمة مناطق لم تتدخل فيها الوزارة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتتعلق في تعامل هذه المدارس أو الجامعات الخاصة مع زبائنها من الطلبة، وما إذا كان ما تتقاضاه من رسوم إزاء الخدمات التعليمية التي تقدمها يتناسب وجودة ما تقدم". وهنا يبرز السؤال، على حد تعبير وكيل الوزارة، "هل لدى الوزارة توجه لتصنيف المدارس حسب جودة خدماتها التعليمية إلى (أ) و(ب) و(ج) ... الخ، وما حدود صلاحيات الوزارة للتدخل في وضع سياسة واضحة في ما يتعلق بالرسوم على وجه التحديد"؟

وقبل أن يجيب، قال أبو زيد: على الوزارة أن تتدخل في هذا الاتجاه، وبخاصة مع ارتفاع نسبة الشكاوى من رسوم مؤسسات القطاع الخاص في التعليم، التي يصفها بعض المشتكين بالعشوائية، وهي في الغالب ترتفع كل عام أو عامين، وبالتالي الاتجاه نحو تصنيف هذه المؤسسات وفق جودة الخدمات، كما في بعض الدول المجاورة.

وأضاف: فيما يتعلق بالتعليم الخاص، فإن خدمة التعليم هنا ينظر إليها كسلعة، وبالتالي لديّ مستهلك هو الطالب وذووه، ومن حق المستهلك على الحكومة أن توفر له معايير واضحة في ما يتعلق بأثمان هذه السلع، التي هي دون غيرها من السلع والخدمات غير محددة بسقوف عليا أو دنيا، ولا رقابة عليها .. لا سياسة من قبل الوزارة فيما يتعلق بالأقساط المدرسية أو الجامعية في مؤسسات التعليم الخاص، وإن شئت حتى في الجامعات العامة، التي لا تهدف للربح، لكنها تضطر إلى رفع أثمان الأقساط الدراسية على الطلبة مع تراجع نسبة الدعم الحكومي لها بسبب الأزمات المالية المتتالية.

لكن أبو زيد شدد على أن الوزارة لديها سياسة واضحة

في ما يتعلق بقبول الطلبة في مؤسسات التعليم الخاصة، "وتقوم على مبدأ عدم التمييز لأي سبب كان، بل إنها تتشدد في معايير التعليم في ما يتعلق بعدد طلبة الفصل الواحد، والظروف المحيطة بالعملية التعليمية التي تمس الطالب بشكل مباشر من بنية تحتية وفوقية"، على الرغم من اعترافه بمتابعة الوزارة ما وصفها بـ"الخفيفة" لنوعية التعليم المقدم في هذه المؤسسات.

التعليم العالي

وفيما يتعلق بمؤسسات التعليم العالي، نوه أبو زيد إلى أن هناك مؤسسات تعليم عالٍ عامة، وأخرى خاصة ربحية في فلسطين، وهناك جامعتان حكوميتان هما جامعة فلسطين التقنية (خضوري) في الضفة الغربية، و"الأقصى" في قطاع غزة، إضافة إلى كليات حكومية ككلية العلوم التربوية، وكلية الأمة في القدس، وكلية العروب، وهناك مخطط لإلحاقها بجامعة فلسطين التقنية (خضوري).

وبالنسبة للجامعات الخاصة، وحتى العامة، أكد أن علاقة الوزارة بهذه الجامعات هي علاقة اعتماد وترخيص فقط، وإن كان ثمة توجه لدى الوزارة بعدم الاكتفاء بمعايير الاعتماد والترخيص عند الترخيص فقط للجامعة أو الكلية الخاصة أو العامة، أو لبرنامج في مرحلة البكالوريوس أو الماجستير أو الدكتوراه فيها.

ويرى أبو زيد أن العبء الأكبر على الوزارة الآن، الذي لم تقم به سابقاً لأسباب ربما منها انشغالها في العديد من الملفات الأخرى، قضية تصنيف المؤسسات التعليمية الخاصة إلى فئات بما ينسجم وجودة الخدمات المقدمة فيها، وقد يكون (أ) و(ب) و(ج) و(د) .. الخ، وهذا التوجه موجود لدى الوزارة، بحيث يحصل "الزبون"، وهو المواطن في نهاية المطاف، على خدمة توازي ما يدفعه مع أقساط، سواء مدرسية أو جامعية.

وقال: سبق أن ذكرت أن مساحة الرقابة على الأقساط ونوعية التعليم في مؤسسات التعليم الخاص لا تمارس فيها الوزارة حقها، وأن تكرس فكرة حق المواطن في أن يتلقى خدمة في هذه المؤسسات تتناسب وقيمة الأقساط التي يدفعها، ولكن اعتباراً من العام الدراسي المقبل سيكون هناك تفعيل لإدارة التعليم العام، وسيكون ذلك من بين مهامها؛ أي دراسة العلاقة ما بين نوعية التعليم وقيمة الأقساط للاتجاه نحو تصنيف المؤسسات التعليمية الخاصة أسوة ببعض الدول المجاورة والشقيقة.

وفيما يتعلق بالرقابة على مؤسسات التعليم العالي العامة منها والخاصة، شدد أبو زيد على أنه "لا بد من أن تقوم الوزارة بتكثيف متابعتها، بحيث يكون التقييم مستمراً، وليس عند الترخيص فحسب، وهذا حالياً لا يحصل، ولكن هناك بحث جاد ومستمر في الوزارة لتقييم الالتزام بمعايير الترخيص كل عام أو اثنين، أسوة بالعديد من الدول المجاورة التي قد يصل الأمر بالوزارة المسؤولة فيها عن سحب تراخيص عمل مؤسسات تعليمية بأكملها، أو برامج بكالوريوس وماجستير محددة فيها".

وأضاف أبو زيد: لا بد من الإشارة إلى وجود تراجع في الدعم الحكومي المقدم لمؤسسات التعليم العالي العامة بسبب شح الإمكانيات، وبالتالي كلما قل دعم الحكومة، رفعت هذه المؤسسات كلفة التعليم فيها على الطلبة لتغطية نفقاتها، وبخاصة أنها مؤسسات غير ربحية.

وحذر من خطورة زيادة عبء التعليم العام على الموازنة الحكومية مستقبلاً، في ظل الأزمات المالية المتكررة التي تعاني منها، "ففي السنوات الخمس القادمة، سيزداد عدد الطلبة بشكل كبير جداً، وتحديداً في قطاع غزة، وبخاصة في المرحلة التعليمية الأساسية، وعليه فإن الحكومة بالكاد تستطيع بحلول العام ٢٠٢٠ تغطية نفقات وكلفة التعليم في المرحلة الأساسية، وهذا مرعب بالنسبة لمؤسسات التعليم العالي العامة، التي تشكل النسبة الأكبر في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، والتي لا ترى أمامها حلاً غير رفع الأقساط على الطلبة، ولكن هذا يجب أن يقابل بقروض ميسرة لهؤلاء الطلبة، بحيث يكون التعليم متاحاً للجميع، وليس لمن يملك المال فقط.

يذكر أن إحصاءات الوزارة تفيد بأن ٢٦٪ من الطلبة في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية في الضفة الغربية يحتاجون للمساعدة من خلال صناديق الإقراض بنسبة ٧٥-١٠٠٪ من قيمة القسط، و٦٣٪ بحاجة لمساعدة بين ٢٥-٧٥٪ من قيمة القسط، و١١٪ فقط لا يحتاجون للمساعدة. أما في قطاع غزة، فإن ٤٦٪ من الطلبة يحتاجون قروضاً بنسبة بين ٧٥-١٠٠٪ من رسومهم الجامعية، و٥٣٪ بين ٢٥-٧٢٪، و١٪ فقط لا يحتاجون للمساعدة. كما تبلغ نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية حوالي ٢٢٪، تتوزع بواقع ١٧٪ في الضفة، و٣٠٪ في القطاع، وتصل إلى حوالي ٤٦٪ بين خريجي التعليم العالي.

يبقى القول إن فكرة خصخصة التعليم أخطر وأعقد مما تبدو في ظاهرها، فكما يؤكد د. محمد شاهين، وهو أيضاً عضو في جمعية حماية المستهلك، فإن "النظر إلى التعليم كسلعة تخضع لقوانين العرض والطلب، وسلعة تباع وتشترى"، بحجة نظام السوق الحرة المتبع اقتصادياً من قبل السلطة الفلسطينية، "تتعارض حتى مع النظرة البراغماتية بالأخذ بالاقتصاد المعرفي واعتبار المعرفة سلعة، لأن التعليم أوسع من المعرفة، وهو يرتبط بالتربية والسياسة والأمن والاقتصاد، فإتاحة التعليم لأكبر عدد من المؤهلين والقادرين يعني تأهيل أكبر عدد من أفراد المجتمع للإنتاج المعرفي والمساهمة في بناء الاقتصاد، ومنه الاقتصاد المعرفي، وفق العديد من الخبراء، وكل ذلك يدعو إلى ضرورة إعادة صياغة السياسات التعليمية بمستوياتها كافة منذ ما قبل المدرسة وحتى انتهاء كل المراحل الجامعية، ومن منطلق أن التعليم ضرورة اجتماعية وإنسانية، وليس سلعة، والسعي نحو تحقيق متطلبات الجودة من خلال إتاحة التعليم للجميع، فالجودة لا تتوافق مع اقتصار التعليم على فئة أو جماعة، لكنها حسب معايير الجودة الحديثة تعني مجانية التعليم، أو على الأقل إتاحته أمام أكبر عدد ممكن من الراغبين والمؤهلين له، لخلق مجتمع الكفاءة والجدارة القادر على المنافسة في ظل متغيرات العصر"، وهو ما أكد أبو زيد أن وزارة التربية "تعمل على تحقيقه الآن، وتسعى إليه بكل قوة".

نموذج «حماس» في الخصخصة .. هل خفف من أزمات الحصار؟

ثائر أبو عون

منذ سيطرة حركة حماس على قطاع غزة العام ٢٠٠٧، وما تبع ذلك من تطورات أبرزها فرض حصار دولي مشدد على القطاع، إضافة إلى تعقد المشهد السياسي مع تشكل حكومتين كل منهما تدعي أحقيتها في الحكم، بدأت الأزمة الاقتصادية في قطاع غزة تتعمق أكثر فأكثر مع ظهور تبعات الحصار المدمرة، وتواصل الانقسام بطريقة تهدد بانفصال تام بين الضفة والقطاع.

ومع اعتماد نحو ٦٠٪ من مواطني القطاع على المساعدات الإغاثية، إضافة إلى إغلاق المعابر المستمر، وارتفاع معدلات البطالة بشكل مطّرد، بدأ يتكشف لحركة حماس مدى ثقل مسؤولية الوصول إلى «مربع الحكم»، وبخاصة أن هذا المربع جعلها تقع بين مطرقة القيود الدولية واشتراطاتها، وسندان الحصار، الأمر الذي أدخل غزة بأكملها إلى عهد جديد ومختلف.

وبالتزامن مع غياب أي حلول للتغلب على هذه الأزمة الخانقة، وبخاصة بعد إعلان الجيش المصري بدء حملة شاملة لتدمير آلاف الأنفاق التي ساهمت -إلى حد ما- في التخفيف من وطأة الحصار فترة من الزمن، ظهرت بعض الاقتراحات الداعية إلى خصخصة بعض القطاعات المقدمة للخدمات لأهالي قطاع غزة، من أجل سحب أي ذرائع لبقاء الحصار.

خصخصة إدارة المعابر

ولاحت في الأفق في وقت من الأوقات لدى القطاع الخاص والشركات الخاصة العاملة في قطاع غزة، بارقة أمل حول تفكير حكومة حماس بخصخصة المعابر أو إدارتها، وذلك من قبل رجال الأعمال، على اعتبار أنه توجه عالمي ودولي لإعطاء الدور الريادي للقطاع الخاص في حل بعض المشاكل الاقتصادية والإدارية التي يعاني منها عدد من الدول النامية.

وكان نائب رئيس حكومة حماس السابقة المهندس زياد الظاظا قد قال في حينه إن حكومته تتجه نحو خصخصة معابر القطاع، في ضوء حالة الحصار المفروض على القطاع، حيث تم تشكيل لجنة مكونة من سبعة رجال أعمال، ومن القطاع الخاص، لوضع رؤية لإدارة المعابر في قطاع غزة، منوهاً إلى أن حكومته أعطت أيضاً للقطاع الخاص فرصة لإدارة المعابر الفنية من حيث عملية استيراد البضائع وتصديرها.

وأوضح الظاظا أن الإشراف الكلي على جميع معابر القطاع، سيكون تحت سيطرة حكومة حماس، وأن تقديم الفرصة جاء لتفعيل دور القطاع الخاص.

فكرة خصخصة المعابر لاقت ترحيباً حينذاك من العديد من المؤسسات في قطاع غزة، وبخاصة جمعية رجال الأعمال في غزة، التي رحبت بهذه الفكرة، لكنها أكدت على أن التوافق الوطني بين حكومة حماس والسلطة الفلسطينية سيكون الأساس لإنجاح المقترح.

وأشارت الجمعية على لسان رئيسها علي الحايك إلى أن هناك العديد من العوامل التي تتحكم في نجاح هذا المقترح، نظراً لأن الاحتلال الإسرائيلي يتحكم في المعابر التجارية، ومصر تتحكم في معبر رفح، وهذا يتطلب إنهاءً فورياً للانقسام.

الخبير الاقتصادي، ومدير العلاقات الدولية والعامة في الغرفة التجارية بغزة، الدكتور ماهر الطباع، نوه إلى أن الفكرة جيدة، وتهدف إلى إنهاء الأزمات في قطاع غزة، لكن يقف أمام هذا المقترح عقبات عدة، أهمها الانقسام الفلسطيني- الفلسطيني، والاحتلال الإسرائيلي الذي يتحكم بكل صغيرة وكبيرة على المعابر في القطاع.

وأضاف: إن الاحتلال غير معني بالخصخصة، وأنه معني فقط بكيفية استمرار حصار قطاع غزة، وتدهور الأوضاع الاقتصادية في القطاع، وزيادة معدلات البطالة والفقر، من خلال منعه دخول كافة الاحتياجات والمستلزمات المعيشية للقطاع، ومنعه للصادرات من القطاع إلى العالم الخارجي، أو تسويق المنتجات في الضفة الغربية.

وكما جذب مقترح خصخصة معابر قطاع غزة آنذاك تأييداً من بعض المراقبين، كان هناك على الطرف الآخر العديد من الرافضين لتمرير مقترح كهذا، معللين ذلك بأن هذا يعني احتكار حركة حماس لمعابر القطاع عن طريق رجال أعمال يتبعون لها، أو أشخاص متنفذين فيها بحجة كسر الحصار، وأن هذا المقترح يأتي في ظل استمرار غياب إطار قانوني منظم يحكم عمليات الخصخصة ومنح الامتياز في قطاع غزة، إضافة إلى استمرار الانقسام وغياب الإجماع الفلسطيني على مثل قرارات كهذه تعتبر مصيرية، فضلاً عن سيطرة حركة حماس الكاملة على قطاعات أخرى مثل الأنفاق، وأراضي الدولة (بما فيها شواطئ القطاع)، وكذلك الإيرادات الضريبية والجمركية واحتكارها لصالح التنظيم.

التوافق الوطني أولاً

من جانبه، قال الكاتب والمختص في الشؤون الاقتصادية حامد جاد، إن إشكالية الخصخصة في قطاع غزة تكمن في أن الانقسام الفلسطيني لا يزال مستمراً إلى الآن، على الرغم من وجود حكومة توافق فلسطيني، مؤكداً أن اتخاذ قرارات بمثل هذه الأهمية يجب أن يكون عليها إجماع من قبل جميع الأطراف الفلسطينية.

وأوضح أن «نجاح فكرة الخصخصة يتمثل بإنجاح عمل حكومة التوافق في قطاع غزة، التي لا تملك إلى الآن أي سلطة حقيقية على القطاع، أو تدخل من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لإدارة المنظومة الأمنية على المعابر، من أجل أن يقبل الطرفين المصري والإسرائيلي بأي لجنة قد توضع لإدارة المعابر».

وأضاف جاد: لا تجوز الخصخصة فعلياً إلا في حال أن تكون الدولة مستقرة ولديها رؤية استراتيجية لمفهوم الخصخصة، وليس اللجوء إليها من أجل الهروب إلى الإمام من الإشكاليات التي يعاني منها قطاع غزة، والتحايل على الجانب المصري الذي يستمر في إغلاق معبر رفح.

وكانت إحصاءات عديدة صدرت قبل بدء الحملة المصرية لهدم الأنفاق أشارت إلى تراجع نسبة مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني من ٣٥٪ إلى ١٠٪ بسبب استفحال التجارة غير الرسمية الواردة من الأنفاق، لكن ما حدث بعد ذلك أن تلك النسبة لم تتغير كثيراً بعد تدمير معظم أنفاق التهريب، فقد ظل القطاع الخاص على الرغم من ذلك ضعيفاً جداً بسبب وصول الحصار إلى أشد مستوياته خلال العامين الأخيرين كنتيجة لاستمرار إغلاق المعابر، إضافة إلى محاولة الاحتلال ضرب البنية الاقتصادية لقطاع غزة عن طريق استهدافه للبنية التحتية للقطاع الخاص، من خلال تدميره العديد من المصانع والمؤسسات الاقتصادية خلال الحروب الثلاث الأخيرة.

خصخصة تجارة الأنفاق

وعلى الرغم من ذلك، بقيت لحركة حماس مصادرها الخاصة للتمويل، فكما هو ملحوظ في الشارع الغزي، ابتدعت الحركة خلال سنوات حكمها لقطاع غزة العديد من القرارات المتعلقة بالضرائب، حيث وصلت عائدات الضرائب لديها إلى أكثر من خمسة ملايين دولار شهرياً، إضافة إلى أموال لجان الزكاة، والمشاريع الإنتاجية الخاصة بها، والمنتجعات السياحية التي تملكها، وأراضي شاطئ القطاع التي قامت بتأجيرها، والتي تقدر أرباحها بنحو ٩٥ مليون دولار سنوياً.

وفي تقرير للخبير في دراسات الشرق الأوسط يزيد صايغ، أكد أن التجارة عبر الأنفاق كانت تشكل أكثر من ٨٠٪ من حصة الواردات والإيرادات المدنية لقطاع غزة بأكمله تحت إشراف كامل من قبل حركة حماس، حيث قدر مصرفيون أن سلطة «حماس» كانت تجني من تجارة الأنفاق ما بين ١٥٠ إلى ٢٠٠ مليون دولار في السنة.

وقال صايغ إن هذا النوع من خصخصة تجارة الأنفاق فتح المجال للفساد والتلاعب، منوهاً في الوقت ذاته إلى أن حركة حماس نفت بشدة وجود حالات فساد، زاعمة أن كل ما يقال عن الثروات التي كونتها قيادات حمساوية من تجارة الأنفاق ما هي سوى دعاية مغرضة من الخصوم، وبالذات من أطراف معينة في «فتح»، بل إن «حماس» أكدت أن النشاطات التجارية في القطاع لا تخضع لأي ابتزاز، على عكس ما كان عليه الوضع ما قبل حكمها.

ومع ذلك، فإن تجارة الأنفاق ساهمت في خلق فئة جديدة قوامها نحو خمسة آلاف من مالكي الأنفاق، وأكثر من ٥٠ ألفاً ما بين تاجر وموزع يعملون في نطاق تجارة الأنفاق التي تسيطر عليها «حماس»، إضافة إلى قيادات ومسؤولين في الحكومة، حتى أن القطاع الخاص ونسبة كبيرة من رجال الأعمال الذين بات يتهددهم خطر الإفلاس من جراء الحصار، وانسداد بوابة التجارة الخارجية، باتوا هم أيضاً مشدودين للعمل في إطار تجارة الأنفاق، في محاولة منهم للتأقلم مع الظروف الجديدة، والاستفادة من التسهيلات التي كانت تقدمها حكومة «حماس» لتجار الأنفاق.

إضافة إلى ذلك، قامت حركة حماس بعد سيطرتها على قطاع غزة بإدارة صندوق الاستثمار في مدينة غزة، ومن خلاله تم تنفيذ العديد من القرارات التي تتعلق بخصخصة بعض المشاريع الاقتصادية، منها على سبيل المثال جعله الجهة الوحيدة المخولة بشراء وتسويق السيارات المصرية المهربة إلى قطاع غزة عبر الأنفاق، حيث لم يعد بإمكان أي تاجر، أو حتى أي مالك لنفق، أن يقوم بإدخال أي مركبة عبر الأنفاق ما لم تكن هذه المركبة مدرجة في الكشف الرسمي لقوائم السيارات المطلوب إدخالها عبر الأنفاق.

وكان وزير النقل والمواصلات لدى حكومة حركة حماس السابقة، أسامة العيساوي، قد أشار في حينه إلى أن هناك قراراً صدر عن هذه الحكومة قضى بدراسة قضية السيارات التي يتم إدخالها إلى قطاع غزة عبر الأنفاق من خلال مصادر غير رسمية، وبالتالي قررت «حماس» إدخال هذه السيارات عبر صندوق الاستثمار الفلسطيني وفقاً لمذكرة تفاهم تمت بين الصندوق ومجموعة من التجار المصريين العاملين في التجارة العامة والاستيراد والتسويق، وذلك مقابل دفع المصاريف الإدارية كافة التي يتحملها الصندوق (٢٪)، شريطة ألا يحصل الصندوق على أي أرباح مقابل إدخال السيارات من الجانب المصري، حيث يتم تسويق السيارات من خلال الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية، التي تخضع أيضاً لسيطرة حركة حماس!

وبين العيساوي أن مالية حكومة «حماس» فرضت رسوماً جمركية بنسبة ٢٥٪ على المركبات كافة التي ترد إلى القطاع عبر الأنفاق من خلال الصندوق، نافياً في الوقت ذاته صحة ما أثير من اتهامات للحركة بجباية الأموال، مؤكداً أن هذه النسبة الجمركية توظف باتجاه تنفيذ مشاريع الطرق وتحسين البنية التحتية لقطاع المواصلات.

وكانت حركة حماس فرضت في آذار من العام ٢٠١١ مسؤوليتها على أصول وممتلكات صندوق الاستثمار الفلسطيني في قطاع غزة، بعدما قامت بتشكيل مجلس إدارة جديد للصندوق تنفيذاً لقرار صدر عنها، ووقتها قال الظاظا الذي كان يشغل منصب نائب رئيس الوزراء في حكومة «حماس»، إن «صندوق الاستثمار ملك للشعب والحكومة هي التي تديره». وفي ظل الوضع القائم حالياً في قطاع غزة من حصار ما زال قائماً، إلى تعطل عمل حكومة التوافق الوطني، وتأخر عملية إعادة الإعمار، أثبتت نظرية الخصخصة التي اتبعتها حكومة «حماس» السابقة في بعض المشاريع عجزها عن توفير الخدمات للمواطنين في ظل عجز الشركات الخاصة عن تحقيق أي أرباح حقيقية، ومنها على سبيل المثال توقف شركات التغذية العاملة في المستشفيات العامة في قطاع غزة عن أداء خدماتها بشكل كلي، نتيجة عدم تسديد الحكومة أيٍّ من الفواتير المطلوبة منها، فضلاً عن الكارثة الصحية التي حدثت قبل فترة بسيطة داخل مستشفيات القطاع نتيجة توقف شركات النظافة الخاصة عن العمل، الأمر الذي أثبت أن الخصخصة تحتاج إلى مناخ مناسب واستقرار نسبي لكي تنجح.

مبادئ توجيهية ضرورية كي لا تفلت الخصخصة من هدفها الأساس

رحمة حجة

في إحدى الطرائف الاقتصادية، يحكى أن زعيماً ثورياً لإحدى الدول النامية سئل «إذا منحتَ ١٠ فرص في الجنة فكيف ستقسمها»؟ أجاب «واحدة لي واثنتان لشقيقيّ»، ثم سئل «والسبع الباقية لمن»؟ فأجاب «اشتراها رجل أعمال في إطار خصخصة الاقتصاد الوطني».

وتحاكي الطُرفة واقع بعض الدول النامية التي انتهجت سياسات الخصخصة بشكل متسارع دون دراسة وتعمّق أو منهجيات واضحة. وتعني الخصخصة بالمفهوم العام، قيام الحكومة ببيع ملكيتها العامة للشركات مباشرة للمؤسسات الخاصة، أو التوقف عن إمداد خدمة مباشرة وتكليف القطاع الخاص بتسليمها، مع ضرورة أن يتم تنظيم العملية بشكل مناسب للشروط الاقتصادية في البلد، بطريقة تؤدي إلى تطور المؤسسات الحكومية وتزيد من فعاليتها ونشاطها لتحقيق النمو الاقتصادي.

وفي فلسطين، تمّت عمليات الخصخصة ومنح الامتياز على مراحل عدة: أولاها، بدأت قبل نشوء السلطة رسمياً أثناء تواجدها في تونس أواخر العام ١٩٩٣ وبعد اتفاق أوسلو العام ١٩٩٤، واستمرت حتى الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى العام ١٩٩٦، لتبدأ المرحلة الثانية حتى العام ٢٠٠٤ وبعد انتخاب محمود عباس رئيساً للسلطة الوطنية بعد استشهاد ياسر عرفات العام ٢٠٠٥، والثالثة منذ العام ٢٠٠٥ حتى وقتنا الحالي.

بين الإنجاز والإخفاق

ووصف مدير الأبحاث في معهد الأبحاث والسياسات الاقتصادية الفلسطيني «ماس» د. سمير عبد الله، في حلقة تلفزيونية من إنتاج المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية؛ مواطن، التجربة الفلسطينية في موضوعة الخصخصة، بأنها «غصّة وشابها الكثير من السلبيات، إلا أنها حققت إنجازات مهمّة، مثل ما حققته في قطاع الاتصالات على سبيل المثال».

بينما قال الباحث والخبير في مجال الاقتصاد د. رجا الخالدي، في الحلقة ذاتها، إن «كلمة خصخصة كبيرة جداً جداً على فلسطين، وما جرى فيها هو عمل هامشي مقارنة بما حدث في بلدان أخرى»، ورأى أن الفلسطينيين «أخفقوا في هذه التجربة».

من جانبها، قامت مجموعة السياسات في «مواطن» بإعداد ورقة توجيهية تحدد المبادئ والأسس التي ينبغي أخذها بالاعتبار في عمليات الخصخصة ومنح الامتياز، في إطار بلورة سياسة وطنية فلسطينية، وبخاصة في قطاعات المرافق العامة، والبنية التحتية، والموارد الطبيعية، وغيرها من «السلع العامة»، تتلخص في: أولاً، الالتزام بالمبادئ المتعلقة بمتطلبات الخصخصة ومنح عقود الامتياز، من بلورة سياسات عامة بناء على دراسات معمقة ومسبقة، وتحديد المرافق العامة والقطاعات التي يمكن خصخصتها، والحرص بألا تتعدى عملية الخصخصة أو منح الامتياز حق إدارة المرافق أو استغلال الموارد العامة، والحد من إقامة الاحتكارات الناتجة عنها، وأن تتم العملية بطريقة تدريجية، وأن يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء بعد طرحها للمناقشة العامة، وعدم تفرد مؤسسة أو وزارة أو جهة واحدة باتّخاذ القرار في هذا المجال، إضافة إلى تحديد الحقوق المالية للدولة من الإيرادات والرسوم والأرباح بشكل واضح، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في رفع الوعي بحقوق المواطنين في مستوى الخدمة وجودتها، وحمايتهم من الاستغلال والرقابة على ذلك، وتفعيل دور القطاع الخاص وإشراك مؤسساته التمثيلية في الحوار المتعلق بإقرار سياسات وتشريعات الخصخصة ومنح الامتياز، والمحافظة على مسؤولية الدولة تجاه المواطنين.

وثانيها، الالتزام بالإجراءات الفنية المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتياز، وتشمل إعداد الدراسات الفنية والدراسات المتعلقة بالجدوى الاقتصادية قبل التوجه نحو الخصخصة، واستكمال المنظومة القانونية المتعلقة بالخصخصة ومنح الامتياز، وإنشاء الأجسام التنظيمية التي تتولى الإشراف والرقابة على المشاريع التي تمت خصخصتها، إضافة إلى التمسك بحقوق وسلطات وامتيازات الإدارة مانحة الامتياز.

وثالث تلك البنود التوجيهية، وربما أهمها على المستوى الوطني، مراعاة الخصوصية الفلسطينية في تبني سياسات الخصخصة ومنح الامتياز، عن طريق الأخذ بالاعتبار كل ما يعزز السيادة الفلسطينية على مواردها، لاسيما إذا كانت عمليات الخصخصة ومنح عقود الامتياز في إطار مشاريع إقليمية ودولية، كالمتعلقة بقطاعي المياه والطاقة، وعدم تبني أي سياسات في إطار الخصخصة أو منح الامتيازات من شأنها تعزيز الإلحاق والتبعية للاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي، وحظر أي دور تفاوضي أو سياسي مع إسرائيل، وتأمين توصيل وتقديم الخدمة إلى جميع المواطنين بجودة عالية وأسعار عادلة، بحيث تعزز عملية الخصخصة أو منح الامتياز عوامل الصمود والثبات للمواطنين الفلسطينيين على أراضيهم، وعدم المس بهذا الجانب، في إطار مواجهة الاحتلال الإسرائيلي.

استراتيجية وطنية للخصخصة

بدوره، قال مدير عام التخطيط في القطاع الاقتصادي لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية، عامر نور، إن البنود التوجيهية المذكورة «جيدة، ولا أعترض على أيٍّ منها، كما أنها تنسجم مع الواقع الفلسطيني، وتحقيقاً للوصول إلى الأهداف المرجوّة يحتاج الكثير من الجهد»، مردفاً «نحن كوزارة تخطيط نتطلع إلى تقديم استراتيجية وطنية للخصخصة وفق ما يتلاءم مع البيئة السياسية والاقتصادية في البلد».

وتابع نور، في حديثه لـ«آفاق برلمانية»: تمت مناقشة مسألة الخصخصة والمبادئ الأساسية وطرح تسهيلات للقطاع الخاص، ومقاربتها مع الخصوصية الفلسطينية، وذلك خلال إعدادنا لخطة التنمية الوطنية (٢٠١٤- ٢٠١٥)، المبنية بشكل كامل على أجندة السياسات الوطنية، وتعكس توجهات الحكومة لثلاثة أعوام قادمة، مع التركيز على أن القطاع الخاص هو الذي سيقود عملية التنمية.

وتوفر خطة (٢٠١٤- ٢٠١٦) إطاراً سياساتياً استراتيجياً يحدد التوجهات والأولويات الفلسطينية في المرحلة القادمة، يتفق عليها جميع الشركاء (القطاع الحكومي، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي)، كما توفر إطاراً ناظماً وموجهاً لعمل المؤسسات الحكومية وتدخلاتها التنموية، وتوفر أداة للتوزيع الأمثل للموارد المتاحة أو المتوقعة، ولاستخدامها بطريقة شفافة وكفؤة وفعالة تسهم في الوصول إلى الاستقرار المالي، وتفعيل النهج التنموي المستدام، وبما يضمن التكامل والتناسق في تنفيذ الاستثمارات والتدخلات المختلفة بكفاءة وفاعلية، وبشكل يؤدي إلى التقدم والنمو بطريقة عادلة، وفق ما جاء في الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

وقال نور: سعت السلطة الفلسطينية منذ بداية إنشائها، وبالاستناد إلى القانون الأساسي، إلى تشجيع سياسات السوق الحرة، ودعم القطاع الخاص، إلا أن أسباباً عديدة حالت دون حدوث نمو كبير في الاقتصاد، منها أن السلطة انطلقت من بيئة اقتصادية وبنية تحتية مشوهة، كما تم توقيع اتفاقات جائرة بحق الفلسطينيين، منها اتفاقية باريس الاقتصادية (١٩٩٤)، التي تطغى سلبياتها على إيجابياتها.

ونوه إلى أن ملكية المنشآت الاقتصادية منذ نشأة السلطة حتى العام ٢٠١٠، تعود نسبة ٩٤٪ منها إلى القطاع الخاص، و٥٪ للقطاع العام، و١٪ لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا)، فيما كانت نسبة إنتاج الأولى ٧٩٪، والثانية ١٩٪، والثالثة ٢٪.

غياب التخطيط

من جانبه، أقرّ مدير عام السياسات والتخطيط في المجلس التشريعي والخبير الاقتصادي هيثم دراغمة، بـ«غياب التخطيط بمعناه الحقيقي» في ما يتعلق بعمل الحكومة بشكل عام، وسياسات الخصخصة على وجه التحديد، مضيفاً «إن وجد التخطيط فهو على المستوى النظري، والأسباب التي يسوقها واضعو الخطط الاستراتيجية في فلسطين عديدة، أهمها الاحتلال الإسرائيلي، وهنا تكمن المشكلة، فطالما ارتضيت أن تخطط استراتيجياً، لا بد أن يكون لديك أكثر من خطة (خطط بديلة). فالتخطيط الحديث لا يصلح إلا للظروف غير الاعتيادية، حيث يسعى إلى الارتقاء بالأوضاع القائمة وفق منهجية سليمة».

وقال دراغمة، لـ«آفاق برلمانية»: من موقعي في المجلس التشريعي، يوجد بعض القوانين التي أقرت الأعوام ١٩٩٦ و٢٠٠٥ و٢٠٠٦ تتعلق بالاقتصاد، وتتطرق بشكل بسيط إلى موضوعة الخصخصة. وبالنسبة لعملية الخصخصة التي تسير في الأراضي الفلسطينية، كان لا بد من عدم خصخصة شركتي الاتصالات وجوال، لأن إيراداتهما وحدهما كافية لتغطية الجزء الأكبر من رواتب موظفي السلطة. ورأى نور أنه «إذا لم تؤدّ الخصخصة إلى نمو اقتصادي في البلد والتخفيف من المشاكل، ستصبح غير ضرورية، وبالتالي ليس من الضروري تطبيقها»، مردفاً: من دون استراتيجية وطنية للخصخصة وإيجاد بيئة قانونية مواتية (في إشارة إلى تعطّل المجلس التشريعي وأثره على القوانين)، لن تحقق العملية أي نجاح.

وقال: إن المشاكل التي نتجت عن بعض عمليات الخصخصة في الأراضي الفلسطينية، مثلما حصل في قطاع الاتصالات الذي أخذ الصفة الاحتكارية، وما حصل في هيئة سوق المال من سيطرة بعض الشركات فيه، نتجت عن غياب دراسة معمقة بشأنها.

وأضاف دراغمة أن الفلسطينيين «يعيشون أوضاعاً اقتصادية في ظل غياب الأمن والسيادة، فدولة كفلسطين تعيش تحت احتلال، إيراداتها محدودة واستثماراتها أيضاً محدودة»، مردفاً «إذا نظرنا إلى منطقة تعتبر من أهم المناطق اقتصادياً في فلسطين، وهي الأغوار وأريحا والأغوار الشرقية وطوباس والأغوار الشمالية، نجد أنها بمجملها واقعة تحت السيطرة الإسرائيلية، لكن ماذا لو بحثنا هناك عن بدائل، مثل أن نستثمر فيها بالتعاون مع شركات أوروبية عبر نظام المضاربة، حيث لا يستطيع الاحتلال منعها من ذلك».

ويتسم القطاع الخاص في الأراضي الفلسطينية بـ«عدم فاعليته، كما يظهر في بعض المجالات نوع من التطبيع (زيادة عن اللزوم)، وبخاصة في الجانب التجاري والتجارة غير النظيفة»، وفق ما قال دراغمة، الذي تابع حديثه: ودليل ذلك ما يُضبط يومياً من كميات المواد الفاسدة في الأراضي الفلسطينية، نتيجة ضعف الرقابة على أداء الشركات، وبالتالي يجب إعادة النظر في التخطيط وآليات التنفيذ والإشراف. وحول أثر تعطّل المجلس التشريعي على سير عمليات الخصخصة والرقابة عليها، أكد دراغمة أنه «أثر سلباً على القطاع الخاص الذي يمثل العمود الفقري لبناء اقتصاد الدول، كما أسهم في تهميش عملية الخصخصة، وأثر على الأداء بشكل عام»، مشدداً على أهمية إيجاد آليات تساعد على بناء اقتصاد قوي وليس اقتصاداً «مشوهاً».

من إصدارات مواطن لعامي ٢٠١٤-٢٠١٥

صدر حديثاً

سلسلة رسائل الماجستير

تمثلات السلطة والمعرفة في الخطاب النسوي الليبرالي

أشجان عجور

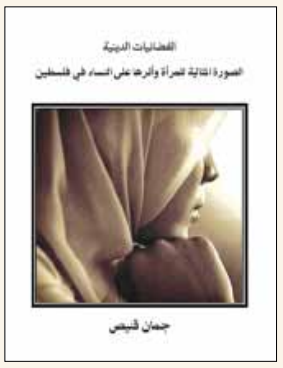
تحلل هذه الدراسة تمثّلات السلطة والمعرفة في خطاب المنظمات النسوية الفلسطينية، والكيفية والمسارات التي تطورت فيها خطاباتها بحيث باتت تشرعن السلطات المركبة للخطاب الليبرالي، المتمثلة بالسلطة الاستعمارية للنظام الرأسمالي العالمي، وسلطة المؤسسة المحلية الوسيطة وتحالفهما معاً لإقصاء أي منظومة ثقافية خارج النمط الليبرالي الحداثي.

تعمل الدراسة على تفكيك وتحليل الكيفية التي تتعاون فيها هذه السلطات. وفقاً لنظام الخطاب الذي يُخفي الرغبات والأهداف السياسية بغطاء من المعرفة يشرعن السلطة بملاءة الحقوق والمساواة التي تنادي بها، وتبيّن أن الخطاب الليبرالي محكوم بقواعد واستراتيجيات لتعزيز السيطرة الاستعمارية والإخضاع للنسوية الفلسطينية، والنساء الفلسطينيات عامةً، ضمن قواعد استعمارية تفرض المفاهيم الليبرالية الغربية كمعيار أعلى، وتؤكد ضمناً دونية الثقافة المحلية.

سلسلة أوراق بحثية

الفضائيات الدينية الصورة المثالية للمرأة وأثرها على النساء في فلسطين

جمان قنيص



يتناول هذا الكتاب تأثير القنوات الفضائية الدينية، وتحديداً السلفية، على سلوك النساء في فلسطين. وقد اعتُمد في ذلك على رصد الصورة المثالية التي تقدمها الفضائيات السلفية للمرأة، من خلال تحليل مضمون البرامج، وعلى ما تركه ذلك المضمون من أثر على سلوك تلك النساء وقناعاتهن من خلال مقابلة عينة من النساء من مختلف الشرائح والأعمار، والمستويين الاقتصادي والاجتماعي.

في هذا الكتاب رصد لأثر الفضائيات الدينية في المرحلة التي ازدهرت فيها في بدايات القرن الحالي بفضل «ثورة الاتصالات»، وأُغلق معظمها بعد «إسقاط» حكم الإخوان في مصر مطلع العام ٢٠١٣ ، بسبب ما كانت توجه لها من اتّهامات بالتحريض على التطرف والعنصرية الدينية.

النتائج التي توصل لها هذا الكتاب مُهمة، لأنه يمكن من خلالها قياس أثر البرامج ذات المضمون الديني التي تلقى إقبالاً، وبخاصة من جمهور النساء.

صوت العاصفة

سيرة اذاعات الثورة الفلسطينية في المنفى

نبيل عمرو

بعد ما يقارب ثلث القرن، على صدور كتابي «أيام الحب والحصار»، وجدت أن ثمة أبعاداً للحكاية تبرر العودة إليها، وتسليط مزيد من الضوء على تجربة الإعلام الفلسطيني.

«أيام الحب والحصار» يحكي تجربة الإذاعة الفلسطينية في بيروت، وخصوصاً أثناء الاجتياح الاسرائيلي للبنان في العام ١٩٨٢، وقد رأيت أن أُعيد نشر هذه التجربة مع إضافات جديدة، لعلها تكون مفيدة للأجيال الإذاعية والإعلامية التي تتداول الأثير، وتنشر في فضائه اللامتناهي ما يجب أن يُنشر عن فلسطين والقضية والوطن والمجتمع والناس والحلم.

سلسلة تقارير دورية

الخصخصة ومنح الامتياز في فلسطين

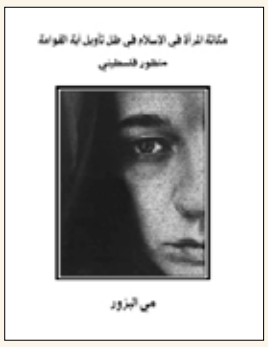
قريباً

يأتي هذا الجهد من مؤسسة مواطن في إطار المساهمة في بلورة سياسة عامة تتعلق بالخصخصة ومنح الامتياز، بعد أن قامت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ وقت مبكر، بالتوجه لخصخصة عدد من القطاعات في ظل غياب سياسة عامة معتمدة، وإطار تشريعي واضح في هذا المجال، ودون دراسات اقتصادية معمّقة أو استراتيجيات شاملة للتعامل مع القطاعات الحيوية التي تمسها واحتياجاتها التنموية، الأمر الذي نتج عنه العديد من الإشكاليات، تمثلت في بروز بعض الاحتكارات، وحرمان الخزينة العامة من الكثير من الموارد من المشاريع التي تمت خصخصتها، إضافة إلى حالة الفوضى التي سادت في التعامل مع هذا الموضوع، وإضعاف قدرة السلطة الوطنية على التحكم في العديد من القطاعات التي تمت خصخصتها، كما أضعف من تطبيق مبدأ المسؤولية الاجتماعية للسلطة في هذه القطاعات.

سلسلة رسائل الماجستير

مكانة المرأة في الإسلام في ظل تأويل آية القوامة «منظور فلسطيني»

مي البزور



إن البحث في نص قرآني جاء قبل حوالي أربعة عشر قرناً، لا يأتي عبر إخراجه من السياق الاجتماعي الثقافي الاقتصادي الذي جاء فيه. وهذا استلزم إجراء بحث حول مكانة المرأة في الدين الإسلامي، من خلال تتبع تاريخي للمتغيرات البنيوية الاجتماعية والاقتصادية التي ترافقت مع نشأة الإسلام.

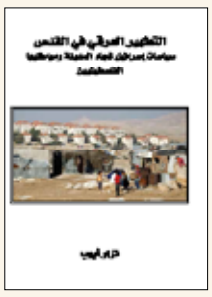
تم تقديم مقاربة تاريخية سوسيولوجية نقدية بين العديد من التحليلات النسوية المتباينة التي صاغها مفكرون ومفكرات نسويون/ات عرب عن مكانة المرأة في الدين الإسلامي، وعن المفاهيم التي وردت في النصوص الإسلامية القرآنية، من خلال رصد واقع المرأة العربية قبل نشأة الدعوة الإسلامية وبعدها في كل من مدينتي مكة ويثرب في شبه الجزيرة العربية. ويأتي القسم الثاني من هذا الكتاب لرصد المواقف المجتمعية في الضفة الغربية لدى البعض من النساء ورجال الدين من إجازة ضرب الزوجات الوارد في النص القرآني لآية القوامة.

سلسلة التجربة الفلسطينية

التطهير العرقي في القدس

سياسات إسرائيل تجاه المدينة ومواطنيها الفلسطينيين

نزار أيوب



التطهير العرقي في فلسطين التاريخية حقيقة راسخة، وهو بمثابة سياسة تمارس ضد الفلسطينيين بشكل منهجي منذ العام ١٩٤٨، حينما أقدم القادة الصهاينة على إعطاء أوامر واضحة تقضي بتطهير المناطق التي كانت قواتهم تستولي عليها من العرب، لإيجاد تجانس عرقي يقتصر على اليهود. ولا يخفي القادة الصهاينة حدوث هذه الأفعال في فلسطين، فقد صرح موشيه دايان في خطابه أمام طلبة التخنيون (المعهد الإسرائيلي للتكنولوجيا) في حيفا العام ١٩٦٩، بأنه تم تشييد القرى اليهودية على أنقاض القرى العربية. وقال مخاطباً الطلبة: «إنكم لا تستطيعون حتى معرفة أسماء هذه القرى، وأنا لا ألومكم، لأن كتب الجغرافيا لم تعد موجودة، ليس الكتب لم تعد موجودة فحسب، بل إن القرى العربية ليست قائمة أيضاً» (نشر في جريدة «هآرتس» الصادرة يوم ٤ نيسان/ أبريل ١٩٦٩).

وفي سنة ١٩٤٨ تعرضت مدينة القدس والقرى والبلدات المحيطة بها إلى عملية تطهير عرقي واسعة النطاق، إذ أنه من بين ٤٠ قرية في القدس والقضاء التابع لها، التي بقيت تحت السيطرة الإسرائيلية بعد توقيع اتفاقية الهدنة العام ١٩٤٩، تم تهجير سكان ٣٨ من هذه القرى.

وبعد عدوان ١٩٦٧ تواصل سلطات الاحتلال الإسرائيلي استهداف التواجد الفلسطيني في القدس المحتلة، إذ تنتهج سياسة تطهير عرقي مدعومة بجملة من الإجراءات الهادفة لإجبار أكبر عدد ممكن من مواطنيها الفلسطينيين على الهجرة إلى خارجها، نتيجة للحظر المفروض على لم شمل العائلات الفلسطينية، والاستيلاء على الأرض، وبناء المستوطنات، وعزل المدينة عن الأرض الفلسطينية المحتلة، والتضييق على المقدسيين في قضايا البناء، وجعله شبه مستحيل، وهدم المنازل، والحد من حرية الفلسطينيين في الحركة والتنقل واختيار مكان الإقامة، بما في ذلك داخل القدس المحتلة، وإنشاء جدار الضم والتوسع. هذه السياسات، وما يرتبط بها من إجراءات، تحول دون تمكن أي فلسطيني من ممارسة حقه الطبيعي في الإقامة والعيش داخل القدس، وترغم الكثيرين من مواطنيها الفلسطينيين على الهجرة القسرية.

سلسلة تقارير دورية

الحكم المحلي في فلسطين واقع ورؤية مستقبلية

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على عدد من القضايا والمشاكل التي يعاني منها الحكم المحلي، وتقديم اقتراحات وتوصيات لإصلاح الوضع الحالي، حتى تتمكن البلديات والمجالس القروية من تقديم خدمات أفضل للجمهور، وجعلها أقرب إلى المساءلة والمحاسبة مما هو عليه الحال الآن.

ويحتل دور البلديات والمجالس المحلية مكانة خاصة في الدول التي تطمح لأن تكون ديمقراطية، نظراً للتماس المباشر مع المواطن في أمور حياتية يومية، حتى لو أن دور السلطة المركزية يبقى الأبرز في القضايا الوطنية العامة. وفي الحالة الفلسطينية، يوجد نوعان من الإشكاليات الملازمة للعلاقة بين الحكم المحلي والسلطة المركزية. الأول يتعلق بازدواج الصلاحيات وتداخلها بين البلديات والمجالس القروية من جهة، وصلاحيات المحافظين من جهة أخرى. وهذا واضح وبيّن في قانون المحافظين مقارنة مع القانون الناظم لعمل البلديات. والنوع الثاني من الإشكاليات يتعلق بمحدودية الدور المناط بالبلديات والمجالس المحلية من ناحية فعلية، والقيود المالية الموجودة بفعل عدم انتظام الموارد المتاحة لها نظرياً.

وتوصي هذه الدراسة بمجموعة خطوات وتعديلات على الوضع القائم حالياً، سواء أكان من حيث الممارسة أم من ناحية الحاجة لإصلاح القوانين واللوائح الناظمة لعمل المحافظات والحكم المحلي أيضاً.

سلسلة دراسات وأبحاث

«قانون» التشريع و «قانون» الحرية هل الديمقراطية بديل عن حكم القانون؟

عاصم خليل

«الشعب يريد ...». هذا هو الشعار الذي صدحت به حناجر الملايين ممن تجمعوا في ساحات المدن العربية المختلفة. لقد حققت «الثورات العربية» بعضا مما أراد الشعب، من خلال إسقاط رموز أنظمة طاغية وغير ممثلة للشعب ومحاكمتهم، كما أثارت اهتماماً واسعاً على المستويين الإقليمي والعالمي.

وبغض النظر عن أسباب هذه الثورات، وعن العوامل التي أدت إلى قيامها في دول دون أخرى، وعن وتيرتها، وأسباب نجاح بعضها وفشل غيرها، ودور الفاعلين الرئيسيين فيها، وبخاصة المؤسسة العسكرية، وعن النتائج التي حققتها، يُعنى هذا البحث بنقاش الخطر الذي يواجه الثورات العربية، وبخاصة في ظل هيمنة بعض المبادئ، مثل السيادة الشعبية، أو السيادة الوطنية. الخطر هنا هو الاهتمام بالحرية السياسية، وإعطاؤها المركزية على حساب أي اعتبارات اخرى، وهو ما سيؤدي إلى اختزال الحرية السياسية لباقي الحريات، بحيث تطغى تدريجيا على الحريات الفردية، باعتبار أن مشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي، وبالتالي مشاركتهم في صقل «الإرادة العامة»، تمنح السلطة الوطنية الحق في تجاوز الأفراد في خدمة الجماعة (أو على الأقل الأكثرية الحاكمة)، وتجاوز المصالح الخاصة لخدمة المصلحة العامة. فبما أن الشعب هو الذي يقرر الآن، وبما أن إرادة الدولة هي إرادة الشعب، فكيف يمكن تقييد إرادته؟ وكيف يمكن ترويض قوته وبطشه؟ وكيف يمكن القبول بغير إرادة الشعب الواحدة؟ وكيف يمكن تبرير أو قبول الخروج عن الصف من قبل أقليات أو أفراد يرفضون فكر الشعب المهيمن؟ وكيف نتعامل مع المختلفين عن الأكثرية، بسبب العرق، أو الدين، أو اللغة، أو الثقافة، كيف نتعامل مع توجهات فردية دينية وفكرية وجنسية، في حال كانت مستهجنة أو مرفوضة بالنسبة للغالبية العظمى؟

هذه وغيرها من الأسئلة، ستحاول هذه الدراسة الإجابة عنها، من خلال اقتراح مفهوم مرتبط بالدستور (constitutionalism) لا يوجد له رديف متفق عليه بالعربية، ويعبر عن مجموع القيم العليا التي يجب على الدستور أن يحتويها، لكي يكون منسجماً معها؛ مع ذلك الإطار المعياري، الذي يبرر تبني الدستور المكتوب في الأساس والتمسك به.

مطابع الأيام
الآراء الواردة لا تعبر بالضرورة عن رأي مؤسسة «مواطن»
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
رام الله، ص.ب: ١٨٤٥ تلفون: ٢٩٥١١٠٨ - ٢ - (٩٧٢) فاكس: ٢٩٦٠٢٨٥ - ٢ - (٩٧٢)
بريد الكتروني muwatin@muwatin.org